



中央财经大学财经研究院 文库  
北京市哲学社会科学北京财经研究基地

# 财经热点问题透视

CAIJING REDIAN WENTI TOUSHI

主 编 王雍君 陈 灵  
副主编 郝秉键 刘笑萍 童 伟



 经济科学出版社

中央财经大学财经研究院文库  
北京市哲学社会科学北京财经研究基地

# 财经热点问题透视

主 编 王雍君 陈 灵

副主编 郝秉键 刘笑萍 童 伟

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

财经热点问题透视 / 王雍君, 陈灵主编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 12

(中央财经大学财经研究院北京市哲学社会科学北京财经研究基地文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7884 - 6

I. 财… II. ①王…②陈… III. 经济 - 研究 - 中国 - 2008 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 004690 号

责任编辑: 王 丹

责任校对: 王苗苗

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

## 财经热点问题透视

主 编 王雍君 陈 灵

副主编 郝秉键 刘笑萍 童 伟

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印装

787 × 1092 16 开 15 印张 250000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7884 - 6 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

中央财经大学财经研究院  
北京市哲学社会科学北京财经研究基地  
文库编委会

主 任：王雍君

编 委：（以姓氏笔画为序）

王雍君 孙宝文 陈 灵  
郝秉键 栗玉香



作为社会科学中发展得最早和最为成熟的一门学科，经济学历来都是一门显学。以1776年亚当·斯密出版其巨著《国富论》为标志，在现代经济学诞生的200多年中，经济学取得的进展和成就真是令人惊叹。这门学科虽然并非发轫于中国，但却在当代中国改革开放背景下大放异彩。今天，离开了经济学的思维和语言，我们就无法对丰富多彩的经济问题进行恰当地思考，更不用说提出解决问题的适当方案了。另一方面，作为当代中国乃至世界范围内一个具有划时代意义的事件，中国的改革开放和经济社会深刻转型，也为经济学绽放异彩提供了广阔的舞台。因此，中国的经验和发展模式需要用经济学的工具去概括、去提炼、去升华；同样，中国在社会转型和经济发展进程中涌现出来的众多难题，特别是空前的地区差距与贫富分化，日益严峻的生态与环境灾难，逐步蔓延的腐败和亟待修补的制度漏洞，乃至宪政体系的完善与和谐社会的构造，亦需用经济学的视角去审视、去反思、去应对。

然而，对于经济学这棵枝繁叶茂的大树，没有哪个经济学人有资格放胆地说：“我已经精通经济学的各个分支了。”任何一个人，哪怕他是经济学方面的最高权威，充其量也只是经济学某个（或若干个）分支的权威。面对中国改革开放和中国社会经济转型进程中涌现出来的难题，如果没有各个经济学人的“面面观”，就很难对这些问题形成深刻的见解。更一般的讲，在不同学科相互交汇融合已蔚为大观的今天，仅仅采用经济学的视角和工具也远远不够了。对于前面提及的这些重大难题，除了需要经济学外，

我们还需要管理学、法学、政治学、史学、统计学、数学甚至哲学的思想和工具，才有可能产生深刻的洞见，进而提出完整的解决方案。因此，身为经济学人，或许需要牢固树立“团队攻关”意识，用个人的所见、所闻、所思、所想、所学，扬其长而避其短，通过互补和协作形成合力，以收“1+1>2”之功效。

正是基于以上理念，我们——中央财经大学财经研究院和北京财经研究基地的科研工作者，决定整合科研资源，汇聚众人智慧，紧贴时代脉搏，锁定重大经济社会难题，展开跨学科的综合研究，并以文库的形式承载我们的思想和成果，与各界同仁分享，为国家的改革开放大业贡献自己的一份力量。这本《财经热点问题透视》是本文库中的第五部，今后还将继续出版文库中的其他著作。我们感谢北京市哲学社会科学规划办和北京市教委为本文库著作的出版给予的支持，也欢迎读者们对我们的工作提出宝贵的意见和建议。



2008年12月于北京上河村

# 目 录

## 财 政 篇

《中华人民共和国预算法》的修订：意义与精神 王雍君 .....	3
农村金融服务中的财政支持对策研究 陈 灵 .....	19
OECD 国家环境税“组合拳”对我国燃油消费税改革的启示 王卉彤 .....	29
建立农村社会保障供需均衡矩阵的尝试 牟 放 .....	35
杜绝“短视”：土地出让金收益分配模式选择 刘笑萍 .....	43
北京市住宅市场税收调控效应研究 昌忠泽 王 俊 .....	52

北京市平谷区农村信息化建设的财政支持问题研究  
王 遵 ..... 63

初次分配也要注重公平  
陈珏宇 ..... 71

## 金融篇

农村金融服务需求度与优先性分析  
陈 灵 牛 青 ..... 79

利用 PPP 投融资模式 促进基础设施建设  
童 伟 ..... 87

小额信贷：瞄准机制与操作细化探究  
刘笑萍 ..... 94

有关金融危机与管制的几点思考  
李 强 ..... 102

农村投融资体制的经济效应研究  
昌忠泽 ..... 108

我国上市公司现金使用效率分析  
韩世君 ..... 116

PFI：公共项目融资模式的创新  
牟 放 ..... 122

## 教 育 篇

北京市推进义务教育均衡的财政政策方案 栗玉香 屈 哲 .....	131
基于生态位原理的高校竞争力评价研究 李 军 .....	137
教育经济的热点和北京体育产业化的突破口 黄 河 .....	150
民生视域下的区县教育支出 ——以北京市平谷区为例 李 强 .....	158
实现教育均衡应优先推进财政均等 ——基于北京市义务教育财政政策的思考 栗玉香 许寅硕 .....	164

## 综 合 篇

北京市零售业发展趋势分析 郝秉健 .....	173
京津冀地区的制造业与服务业区域融合 王卉彤 王朝阳 .....	181

北京市平谷区农村基础设施服务需求度调查研究 童伟 张超 .....	187
2009：体育举国体制应向产业化转型 黄河 .....	194
食品质量安全信用监管的博弈分析 ——对三鹿奶粉事件的理性思考 李军 .....	200
北京市平谷区农村信息服务的满意度与需求度调查研究 王遥 .....	210
中国创意阶层研究 陈珏宇 .....	218
北京市水资源供需情况分析 郝秉键 .....	224

# 财 政 篇

---





# 《中华人民共和国预算法》的 修订：意义与精神

王雍君\*

**【内容摘要】** 拟议中的《中华人民共和国预算法》修订是当前中国公共财政改革最具深远意义的事件之一，但因对若干具体问题争议良多而举步维艰。本文抛开对具体问题的争议，集中讨论一部好的预算法必须融入的理念和精神，界定了指导预算法修订的“法治—治理—政府约束”三角范式，阐明了预算法修订的中心任务和最大挑战，即以法律的语言将法治的精神和良好治理的理念充分融入其中，以建立和强化对政府的预算约束，在此基础上提出和澄清了预算法修订的一系列核心命题。

**【关键词】** 预算法 政府约束 法治 治理

## 引言

随着中国经济的迅速崛起和经济社会的深刻转型，政府预算已经取代计划经济时代的指令性计划、所有权控制和政府管制，成为各级政府最重要的施政工具。在中央政府和执政党提出构建和谐社会和推动科学发展观的大背景下，预算已经并将继续成为解决诸多政治、经济、社会战略问题的最前线。不仅如此，正在启动并将逐步强化的政治民主化和法治建设进程，也将日益把人们的注意力引向预算方面。更一般的讲，预算本身就是公共管理、政治民主和法治不可分割的关键性组成部分，因此，预算改革本身就代表了在这些方面的主要变革。

---

\* 作者简介：王雍君，中央财经大学财经研究院院长、教授、博士生导师，政府预算研究中心主任；中国财政学会理事、北京财政学会理事、北京财经研究基地首席专家。主要从事公共财政管理、政府预算与公司财务、企业管理研究。本文系作者主持的国家社会科学基金（项目编号：07BJY141；起始时间 2007~2009 年）项目的阶段性成果。

然而，要使预算真正成为政府施政的利器，成为政治民主化进程、法治建设和良好治理的催化剂，我们还有很长的路要走，而当前亟须迈出的第一步就是对现行预算法进行修订，以形成一部既具中国特色、又能将促进法治与良好治理的普世价值融入其中的新预算法。

1995年实施的现行预算法是中华人民共和国成立以来的第一部预算法，它在“把预算推上法治轨道”的漫漫征途上迈出了一大步。然而，这部历时十余年未经修订的法律，已经无法适应中国社会快速变化的环境并大大落后于与当时迥异的客观现实。从根本上讲，现行预算法的主要弱点并不在于许多条款的陈旧过时，也不在于“说的一套、做的另一套”（执行乏力），而是囿于当时的认知水平，法治—治理的理念与精神未能深深地浸润其中。

鉴于预算与法治—治理范式之间所固有的内在联系，可以合理推论，中国的行政部门和官员在预算过程中拥有过多且未经界定的自由裁量权，以至普遍沉溺于豪华办公“帝国”、政绩工程的建造和浪费性的支出行为，法治精神在预算法中的浸润不足实难辞其咎；而预算过程中公共受托责任、透明度、参与和可预见性的模糊不清和脆弱不堪，则与治理理念在预算法中的缺失和不充分密切相关。如果以更尖锐的形式提出问题，可以认为，预算管理支出方面常见的三种腐败之所以盛行，在很大程度上可以追溯到现行预算法在法治—治理范式方面的严重不足。这三种腐败是（Premchand, A. 1995）：（1）基于个人目的而挪用或滥用公款；（2）公共官员利用拨款的权力谋取私利；（3）政府官员改变支出的政策、法律，或者是按照个人或特定团体的利益解释法律，这种改变和解释不是因为合理的需要，而是某些人的特定需要。

我们太需要一部好的预算法了。好的预算法，并不主要体现在其法律条款如何精致优雅，而在于它充分融入了法治的精神和良好法治的理念，以此约束政府行为和保障公民与预算和公开支出相关的知情权、发言权和监督权，以及确保公民和立法机关对预算决策和执行过程的最终控制。本文的主旨就在于确认并阐明用以指导预算法修订的“法治—治理—政府约束”的三角范式，并在此范式下提出中国预算法修订的核心命题和相应的实施机制。



## 法治、政府约束与预算法修订

在现代政治民主与法治社会里，预算会议（立法机关）用来控制和

约束政府的最基本和最重要的工具。立法机关（代表公民）正是通过预算“管住政府的钱袋子”，将政府的公共开支和行为边界约束在法治的轨道上，使其不至于过分偏离最广泛的公共利益。从这一意义上讲，在宪法之下，很少还有哪一部法律就其重要性而言堪与预算法相提并论。预算的重要性不只是表现为公共部门需要依赖预算配置资源以达成施政任务和目标，而是主要表现为：预算提供了现代社会对政府进行约束和控制的一套有效且成熟的工具、方法与技术；因此，与其他法律相比，预算法似乎更加紧密地与宪法宪政相连。宪政可以理解为以宪法为中心治理国家的一整套法治理念和制度安排，而宪政的本质是“限政”，也就是限制政府和保障公民权利。

历史和现实表明，缺乏预算控制和约束的政府，本质上是不安全的政府，而不安全的政府具有潜在的或现实的侵害性。从公共财政角度讲，缺乏约束和不安全的政府对公民构成的侵害主要体现在两个方面：征税和预算——任何国家的政府正是从这两个方面与其人民建立起基本的财政联系：政府向人民征税以获取资源，以及基于民意（公共利益）通过预算安排使用这些资源。正因为与公民权利和公共利益如此密切，税收和预算是政府能够对公民权利和公共利益构成大范围 and 持续侵害的两大财政工具。

在漫长的奴隶和封建社会里，统治者通过苛捐杂税加害人民，加剧或引发社会动荡。在中国历史上，封建王朝的晚期常出现的税负过重，往往成为点燃农民起义的导火索；封建王朝的早期大多采取的减免税赋，则时常被作为恢复民生、促进社会和谐的工具。可以说，现代预算制度诞生以前的封建时代提供的是一面“税收镜子”，从中可照映出一旦缺乏约束的统治者掌握如此重大的一项权力——课税权——对民生和社会秩序所具有的现实的或潜在的毁灭性。这面镜子也可以反射出：在一个受约束的统治者那里，课税权也可以用来造福民众和公共利益，进而促进社会和谐与经济繁荣。因此不难想象，在英国和其他老牌的资本主义国家中，资产阶级向封建专制王朝争取政权的第一步，就是课税权从封建君主手中“收归”议会，作为议会对政府施加约束的武器。

就侵害（或造福）公民权利与利益的潜能而言，预算权的重要性丝毫不亚于课税权。因此不难理解，在资产阶级革命的早期，议会在剥夺了封建专制政权课税权后，自然要一并将预算大权收归囊中。这就是现代预算制度的起源，其主要标志就是政府应根据立法机关的要求按年度申报预算，立法机关对政府预算进行严格审查，规定政府部门必须获得立法机关授权才能获得开支公款的权力，预算执行过程亦须处于立法机关的严格监控之下，并

要求对预算执行与执行结果进行评估和审计。

然而，在包括中国在内的许多经济转轨国家和发展中国家里，立法机关真正“掌握的”课税权和预算权常常是相当有限的和名义上的，这不一定是坏事，但事情总得有个“度”。现在普遍而严重的问题是行政部门和官员拥有的事实上的自由裁量权过多过宽，并且由于欠缺有效监督和透明的环境而被严重滥用。因此，虽然立法机关拥有立法权，可以制定和修改法律，但这并不等于有了法治，而欠缺法治的代价是巨大和持久的——在预算领域尤其如此。修订预算法的首要意义，就在于在预算过程中建立和强化真正的法治。

预算法是一部法律，但法律不等于法治。法治的实质是限制政府权力和保障公民权利（杜波，2004）。法治的核心概念是：社会应由一系列法律来组成，这些法律适用于遵循规则的人，而与制定规则的人无关。遵守规则虽然不是遵从法治的全部，但它却是一个重要目标。依法治国，就是让规则而不是让拥有权力的特定个人发挥决定性作用（Ronald A. Cass，2007）。中国的问题就在于有许多法律，但却未必有法治。法治代表社会成员普遍认可的一系列强制性规则及其实施机制，当它延伸到预算领域时，即表现一整套由法律加以界定的正式预算程序和规则，公共资源在这套程序和规则的支配下年复一年地进行运作。作为典型的公共事务，预算涉及最广泛的公共利益，因而需要而且必须在法律的框架下加以运作。

法治的首要目的是约束政府，但约束政府并非法治的唯一目的；另一个同等重要的（如果不是更重要的话）目的是保障公民权利。约束政府和保障公民权利是密切相关的，政府缺乏约束和公民权利缺乏保障是同一问题的两个方面。没有对政府权力的约束就不可能有对公民权利的切实保障。公民权利可以从很多方面界定，就公共财政而言，最重要的公民权利是与预算相关的权利，即通过预算保障公民对公共支出的知情权、发言权和监督权，以及最终意义上控制公共支出决策的权利。不幸的是，这些极其重要的财政权利长期以来没有得到普遍的认知和强势的宣示。我们经常强调公民必须履行依法纳税的义务，但却经常忘记了同等（甚至更加）重要的是政府必须承担起“花好人民的钱”的责任。

在民主和法治社会里，政府必须就其得自公民的财政资源，按照公民的意愿使用，并产生公民期望的结果。将法治—治理理念与精神充分融入预算法中，其关键意义就在于确保这种受托责任能够存在并且得到履行。作为良好治理的基石，受托责任可以被理解为公共实体（政治家和官员）对公民

负责的一种方式，包括政治受托责任和管理受托责任，前者指政治家直接对公众负责（比如通过公民投票表决），后者指公共官员一直对向上延伸至政治首脑的上级负责（IFAC，2001）。

在现代社会中，考虑到预算的规模如此之大，有如此多的人（几乎每个社会成员）对预算做出贡献，缺乏法治精神的预算运作的代价是巨大的——最直接的代价就是大量稀缺的公共资源被引向只对少数人有益、对广大民众和政策目标意义无多的领域，而且这种现象是系统的而不是局部的、是必然的而不是偶然的，是持久的而不是一时的。如果我们把政府的本质理解为促进一般的公共利益，那么，预算系统是公共部门唯一有能力（也较为方便）对公共利益造成全面、持久和系统损害的领域，而且只是少数人能够从这些行为中榨取诱人的横财和不当的利益。

大量事实表明，中国现行的预算法已经无力阻止这种现象的发生（公车、官员出国、公款消费……）。如果预算法尚不能发挥法治（约束政府）的作用，那么，我们又能指望哪一部法律去发挥类似的作用呢？诚然，法治不是万能的。人们经常把发展中国家长期未能得到妥善解决的重大社会、经济和政治问题与缺乏法治联系在一起，但即使在那些法治相对健全和完善的发达国家中，仍然可以发现许多问题同样难以得到解决，其中也包括公共资源分配中的低效率问题。因此可以认为，法治基础上的预算程序和规则并不是确保预算过程取得效率的充分条件。为什么会如此？除了其他原因外，一个重要的原因是许多法律落后于现实世界的变化，因为法律并不总是能够随着环境和形势的变化而作相应的调整，这种调整通常是滞后的。中国目前的情形正是如此。对现行预算法进行修订，就是为了让新的预算法能够与时俱进，将我们这个时代中备受珍视（而且是普世价值）的法治精神融入其中。基于法治的精神，预算法修订的首要命题就是明确界定和严格限制预算过程中自由裁量权的范围和内容，并确保行政部门与官员对自由裁量权的行使处于一个透明和受监督的环境下。



## 自由裁量权的界定、限制与行使

将法治精神融入其中，要求通过预算法的修订，对行政部门和官员拥有的与预算相关的自由裁量权做出明确的界定和限制。法律与法治的一个主要不同之处就在于：法律未必能够约束政府权力，但法治却可以做到这一点。