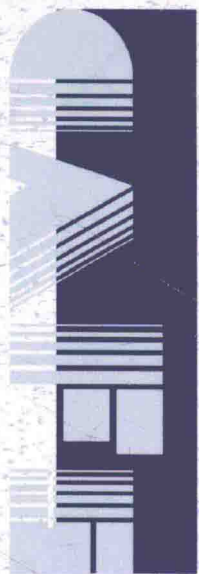




中国财政科学研究院智库丛书
Think tank Series of Chinese Academy of Fiscal Sciences

『财政与国家治理』理论探索

Theoretical Exploration about Public Finance and Governance



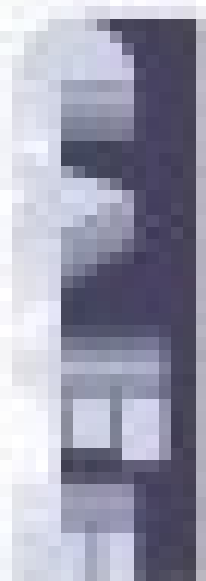
中国财政科学研究院 编


中国财经出版
中国财政信



中国政法大学图书馆藏

財政与國家治理——理论探索



CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE LIBRARY

011000000

中国财政科学研究院智库丛书

“财政与国家治理”理论探索

——财政与国家治理暨财政智库
60 年论坛观点集萃

中国财政科学研究院 编

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“财政与国家治理”理论探索：财政与国家治理暨财政智库 60 年论坛观点集萃/中国财政科学研究院编. —北京：中国财政经济出版社，2017. 5

(中国财政科学研究院智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7479 - 9

I. ①财… II. ①中… III. ①财政管理 - 中国 - 文集 IV. ①F812. 2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 108456 号

责任编辑：胡 博 闫 娟

责任校对：张 凡

封面设计：陈 瑶

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 18 印张 304 000 字

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月北京第 1 次印刷

定价：55.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7479 - 9

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

打击盗版举报热线：010 - 88190414 QQ: 447268889

中国财政科学研究院智库丛书

编 委 会

编委会主任 刘尚希

编委会委员 苏 明 王朝才 罗文光

白景明 傅志华

总 序

党的十八届三中全会在明确“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标的同时，提出了“财政是国家治理的基础和重要的支柱”的重要判断，充分彰显出财政在国家治理现代化之中的地位与作用。

强调发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是与我国经济社会发展阶段相联系的。在改革开放初期，政府的作用是促进改革和开放，财政改革主要是推动政府职能转换、改进政府与市场关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。随着我国经济社会转型进入新的阶段、国家实力逐渐增强以及大国财政使命的提出，财政在改革和发展中的作用日趋多样化、全方位，涉及经济、政治、社会、文化、生态文明建设各个领域。

在市场经济不断发展的基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，社会成员利益关系变得复杂起来。在经济进入新常态的背景下，这种复杂的利益关系对于财政在国家治理中作用的发挥是一个新的考验。改革开放初期，财政政策着眼于关注国内，对于国际环境关注不多，现在财政政策的一举一动都对世界经济产生重要影响；改革开放初期，财政主要解决温饱问题，经济建设成为财政工作的突出任务，现在财政既要解决发展问题，又要解决改革问题，经济、社会、政治、文化和生态文明建设要协同发展；改革开放初期，中央和地方财政实力虽然都较弱，但地方政府债务也少，现在国家财政实力快速扩张过程中也面临着地方政府债务特别是或有债务快速扩张的问题，财政自身可持续性发展面临挑战。

财政作为国家治理的基础正在发生多维变化。改革开放初期，财政主要从经济维度发挥国家治理基础性作用，主要是处理好政府与市场的关系；在经济社会转型、利益关系多元化背景下，财政要从多维度支撑国家治理：既有国家与市场的维度，也有国家与社会（个人）的维度，以及公共部门内部（包括中央与地方、政府部门之间）的维度。

随着财政发挥作用的多维变化，财政理念也随之发生变化。改革开放初期，政府在市场失灵的领域提供公共服务；随着时代的进步，政府承担的各种责任（城镇化、养老、医疗、教育、环境保护等）在不断增加，在政府能力有限的情况下，政府与社会资本合作呼之欲出。政府和社会资本合作打破了传统主流经济学、财政学的基本看法：政府与市场是水火不相容的，二者是对立的；公共服务领域是市场失灵的领域，只能由政府来干。过去注重政府与市场之间的分工，现阶段则注重在分工基础上的合作。政府与市场关系需要进行再改革，一些新的问题又随之产生：在多元主体提供公共服务的同时如何保障社会公共利益，如何理顺政府与社会的关系，如何理顺政府内部如中央和地方之间、政府各部门之间的关系等。财政全方位、深层次嵌入国家治理体系和治理能力现代化之中，带来了许多需要用全新理论诠释的问题，也考验着各方面的智慧。

面对新阶段、新形势和新任务，财政如何有效支撑和推动国家治理现代化更需要新思路、新思想，财政智库或财政思想库也应运而生。可以说，财政智库是财政有效支撑和推动国家治理现代化的思想源泉，也是点亮财政作用于国家治理的“智慧之灯”。发达国家在财政现代化和国家治理体系与治理能力现代化过程中，财政智库的作用功不可没。要发挥好财政作为国家治理基础与重要支柱的职能作用，财政智库的基础性作用更是不可替代。

第一，财政智库是推进国家治理决策的科学化、民主化和法制化的重要支撑。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解财政改革发展稳定难题和应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色的财政决策支撑体系，大力加强财政智库建设，以财政科学咨询支撑财政治理的科学决策、民主决策和依法决策，以财政科学决策引领科学发展。

第二，财政智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型财政智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。

第三，中国特色新型财政智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色财政新型智库在公共外交中的重要作用，不断增强我国在国际财经和公共事务的国际影响力和国际话语权。

正是考虑到智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，考虑到我国智库发展面临的各种瓶颈，2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出加强智库建设整体规划和科学布局，统筹整合现有智库优质资源，重点建设50~100个国家急需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。

中国财政科学研究院的前身财政部财政科学研究所（财科所），于1956年根据毛泽东主席的指示而成立，2016年2月正式更名。60年前财科所成立之初，就定位为政府部门的政策咨询机构，以探索我国财政经济问题和培养财政、会计专门人才为己任，为党中央和国务院中心工作服务，为财政经济发展的现实服务。为此，一代又一代财政科研人员为我国财政科研事业做出重要贡献。60年后的今天，中国财政科学研究院正致力于转型、创新，努力创建一流新型智库。

根据智库建设与发展的规划，本院推出“中国财政科学研究院智库丛书”。该丛书内容既包括本院各年度重要《研究报告》的文集，也包括本院承担完成的一些重大科研项目成果，以及本院研究人员研究、撰写的各类专著。目的在于集中展示财科院的科研成就，扩大科研成果的宣传和社会效

果，全面提升财科院的智库影响力。

不忘初心，砥砺前行。我们将明确智库建设的宗旨，在传承既有科研优势和办院特色的基础上，探寻新型高端智库建设的途径，潜心探索财政与国家治理的新理论、新观点、新思路、新对策，与各界同仁一道，共同致力于现代财政制度建设，开创国家治理现代化之美好未来。

“中国财政科学研究院智库丛书”编委会

2016年7月

前 言

在中国财政科学研究院（前身财政部财政科学研究所）迎来 60 周年华诞之际，2016 年 11 月 4 日至 5 日，中国财政科学研究院和中国财政学会在北京成功举办“财政与国家治理暨财政智库 60 年研讨会”，站在新的历史起点，深入研讨财政作为国家治理基础和重要支柱的战略定位，以及新型财政智库建设的路径和方法。

如何定位和把握财政与国家治理的关系，以及如何发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是本次研讨会的重要议题。研讨会上，时任财政部部长楼继伟做书面讲话，财政部部长助理戴柏华到会致辞。楼继伟在书面讲话中提出，应立足于实现中华民族伟大复兴，深刻认识财政与国家治理的关系。实现大国复兴和崛起，必须有支撑大国崛起的治理架构，有抵御大国崛起风险的制度安排。财政是国家治理的基础和重要支柱，大国治理需要大国财政，大国财政为大国治理发挥基础性作用，并上升到在全球经济治理中发挥作用。按照“财政是国家治理的基础和重要支柱”的定位，财政学已不再是经济学的一个分支学科，而应融合哲学、政治学、经济学、社会学、法学等多学科，更好地为治国安邦服务。要以泱泱大国的恢宏气度，探本求真的学术执着，扎实严谨的学术耕耘，努力创建出一套具有鲜明中国特色的财政学理论体系和财政学话语体系，以适应现代财政制度和大国财政建设，为实现中华民族伟大复兴中国梦提供理论支撑。戴柏华指出，把握当前财政经济形势需要找准治理的路径。当前，需要继续深化财税体制改革，完善治理体系。在主论坛上，中国财政科学院党委书记、院长刘尚希、财政部综合司司长王光坤、中国社会科学院财经战略研究院院长高培勇、北京大学政府管理学院常务副院长燕继荣、中国财政学会常务理事王兰军、国家行政学院经

济学部主任张占斌分别发表主旨演讲；在两个分论坛上，有来自研究机构和高校的40多位国内知名专家学者发言。上述专家围绕财政与国家治理的重大理论与现实问题展开了深入的研讨，从各个方面提出了非常有价值的见地，学术研讨成果丰硕。

如何认识财政智库建设的重大意义，以及如何加快新型财政智库建设是研讨会的另一重要议题。楼继伟指出，致力于为国家财政决策服务，财政智库作用不可或缺，希望财科院以服务党和政府决策为宗旨，以理论创新和政策研究为主攻方向，不忘初心，砥砺前行，奋力开拓，不辱使命，努力把财科院建设成为国内领先、国际知名的新型高端财政智库。戴柏华指出，大力加强财政智库建设，提升治理能力是国家治理体系现代化的重要内容。戴柏华还代表财政部党组对财科院财政智库建设60周年取得的辉煌成就表示肯定。刘尚希院长发表了题为“建设高端财政智库，服务国家治理现代化”的演讲。他指出，要实现将中国财政科学研究院打造成为“立足现实、服务中心、特色鲜明、影响有力”的高端财政智库的奋斗目标，要做到不忘初心，以“坚持”和“传承”砥砺前行，以“特色”与“创新”为发展方向，以“转型”和“升级”为动力，扬帆再启航。中国社会科学院国家全球战略智库党委书记王灵桂、中国国际问题研究院国际战略研究所所长陈须隆、国家发改委宏观经济研究院副院长王昌林，及《光明日报》智库版主编兼智库研究与发布中心副主任王斯敏、中国财政杂志社社长徐国乔、国际财经中心主任周强武、中国财经出版传媒集团总经理郭兆旭、湖南省财政厅巡视员易继元、河北省财政厅副厅长李杰刚、新疆财政科研所所长刘振林等先后就新形势下的智库建设机遇、挑战和路径等问题分享了经验、交流了看法。

论坛还就新形势下如何更好地发挥学术刊物促进学术研究、学术交流，进而促进哲学社会科学繁荣发展问题展开了研讨。《经济研究》编辑部主任金成武、《管理世界》杂志社副总编辑苏杨、《财贸经济》编辑部主任王朝阳、《税务研究》编辑部副主任陈双专、《财政研究》编辑部副主任邢丽，及《经济研究参考》杂志社社长高进水等先后发言。此外，论坛还面向学术界征文，众学者投稿踊跃，组委会共收到115篇论文，论坛评选出5篇优秀论文并给予奖励。

“奋云霄而振翮，励德业以日新”，中国财政科学院党委书记、院长刘尚希在研讨会上表示，在党中央“加强中国特色新型智库建设”的战略指引

下，中国财政科学研究院当立时代之潮头、通古今之变化、发思想之先声，抓住契机，迎接挑战，夯实根基，放飞梦想，心怀天下，继往开来，打造高端财政智库，积极发挥决策咨询作用，为党和人民立言、立功。在党组的正确领导下，在社会各界的关心支持下，中国财政科学研究院将不负众托、不辱使命、再创辉煌，为国家治理现代化做出新的更大的贡献！

本次研讨会是一次思想盛宴，成果丰硕，本书将其中大部分思想成果原汁原味地展现出来，以飨读者。

本书编辑小组

2016年12月12日

目 录 ■ ■ ■ ■

|| 战略谋划篇

立足于实现中华民族伟大复兴，深刻认识财政与国家治理的关系

深入认识财政与国家治理的关系 推进财政改革和财政智库建设

..... 楼继伟 (3)

立足财政战略定位 推进新型高端智库建设 戴柏华 (8)

建设高端财政智库 服务国家治理现代化 刘尚希 (12)

|| 财政与国家治理研讨篇

厚植国家治理理念基础，推进财政改革和财政学科建设

“财政与国家治理暨财政智库 60 年研讨会”观点综述 (23)

主旨发言

政府、市场、社会三维视角下的财政与国家治理 王光坤 (36)

国家治理与财政研究 燕继荣 (41)

从国家治理的视角看全面深化财税体制改革 刘尚希 (45)

深化财税体制改革 助推新发展理念落地生根 王兰军 (51)

以国家治理现代化定位的本轮财税体制改革 高培勇 (56)

调整央地关系 提高国家治理能力 张占斌 (60)

分论坛演讲

大国财政视野中的现代预算制度改革 马蔡琛 (62)

国家治理与央地关系法治化 任进 (67)

以协同共治推进科技体制改革 韩凤芹 (71)

地方政府治理与债务信息披露的耦合 姜宏青 (75)

我国资源型城市经济转型中的金融治理创新研究 易昌良 (79)

PPP与地方政府性债务治理相关问题研究	樊轶侠 (84)
贫困标准与贫困人口的精准识别	李实 (89)
中国扶贫前景展望	谷青 (94)
中国扶贫可持续筹资:现状与前瞻	李成威 (99)
税收分享与地方性公共产品有效供给	刘怡 (103)
财政与国家治理:基本分析框架	吕冰洋 (108)
治理型财政:中国财政现代化建设的新阶段	崔潮 (113)
加强财政预算管理 提高财政工作水平	徐阳生 (117)
国家治理视野下的中期预算改革	孙开 (122)
财政收支体系及考核导向	王振宇 (127)
财政体制改革与现代国家治理	马珺 (131)
非税收入的财政幻觉效应分析	邹洋 (136)
国家治理视角下县级行政区域撤县设区抑或撤县设市	杨林 (139)

|| 智库建设研讨篇

资政、启民、咨社:发挥智库在现代国家治理中的作用

我国高端智库建设的基本原则	王灵桂 (145)
对我国智库建设的几点感想	陈须隆 (147)
我国智库发展面临的困难和挑战	王昌林 (150)
打造国家高端智库的核心和建议	王斯敏 (153)

|| 学术刊物探讨篇

发挥刊物引领性、指挥棒作用,繁荣哲学社会科学

以创新的视角发挥学术期刊的“指挥棒”作用	苏杨 (159)
“精致的平庸”与“粗糙的创新”	王朝阳 (162)
加强编辑部队伍自身建设 坚持问题导向选题原则	金成武 (164)
与财税事业、财税理论和财税人才共同进步	陈双专 (166)
博汇众议 服务实践	高进水 (168)
“两刊”的发展以及学术期刊的功能与责任	邢丽 (170)

|| 获奖论文

现代财政制度理论与实践的积极探索

现代财政制度的构建：从弥补“市场失灵”到

避免“社会失序” 吕冰洋 (175)

财政与国家治理：布坎南财政思想解读 马璐 (203)

博弈论下政府绩效预算改革的思考 王倩倩 李金珊 (217)

国家治理视野中的中国政府会计准则体系建设

..... 马蔡琛 李宛姝 (237)

国家治理视角下县级行政区划“撤县设区”抑

或“撤县设市”？ 杨林 薛琪琪 刘耀雷 (253)

后 记 (270)

战略谋划篇

立足于实现中华民族伟大复兴，深刻认识财政与国家治理的关系

