



国家治理 与财政学基础理论创新

马 珺 高培勇◎主 编



中国社会科学出版社

国家治理 与财政学基础理论创新

马 珺 高培勇◎主 编



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理与财政学基础理论创新/马珺, 高培勇主编.
—北京: 中国社会科学出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9976 - 3

I. ①国… II. ①马… ②高… III. ①国家—行政管理—研究—中国 ②财政学—研究—中国 IV. ①D630.1
②F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 042013 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 曦
责任校对 王纪慧
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 3 月第 1 版
印 次 2017 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22.25
插 页 2
字 数 329 千字
定 价 102.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序 言

高培勇 马 珺

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）对于财政的地位做出了全新的定位：“财政是国家治理的基础和重要支柱。”这一定位是决策层在将财政融入国家治理体系的同时，第一次从根本上摆正了财政的位置。它标志着，以此为转折点，财政与财税体制已经同国家治理紧密对接，并且，作为国家治理体系的一个重要组成部分，财税体制改革已经同国家治理的现代化进程联系在一起，在彼此交融、相互促进的更高平台上、更广范围内发挥基础性和支撑性作用，由此也提出了重建中国特色财政学学科体系的理论任务。然而，当代主流财政学以资源配置为研究重心，因此无法对如何建立和维护一个好的国家治理体系的理论诉求做出回应。

2016年5月，习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的讲话提出：要建立中国特色哲学社会科学学科体系，其中就包括财政学学科建设。然而，财政学应当研究什么、应当怎样来研究，在学术思想史上历来是有争议的。传统财政学将财政作为资源配置的手段，在经济学框架下研究财政问题。如果将财政作为国家治理的基础和重要支柱，则超越了经济范畴，必然要求财政学研究也要超越单纯的经济学视野，采取跨学科研究方法，面向经济学、政治学、社会学、公共管理、历史学等多个学科。这无疑是财政学基础理论构建的一个新契机。

中国社会科学院财经战略研究院作为国家级学术型智库，有责任和义务承担起这一基础性理论问题的研究。这些年我们在这方面努力

探索，为此设立了相关的基础学者研究项目，也获得了国家社会科学基金重大项目支持。为了引导和推动这一研究取得进展，凝聚学界更多力量参与此项研究，中国社会科学院财经战略研究院邀请京内外专家学者40余人于2014年10月25—26日在北京召开了“国家治理与财政学基础理论创新”研讨会。与会的专家学者分别来自中国社会科学院财经战略研究院、财政部财政科学研究所（现名为中国财政科学研究院）、中央财经大学、上海财经大学、厦门大学、南开大学、南京财经大学、中共上海市委党校、中南财经政法大学、对外经济贸易大学、国务院发展研究中心、北京工商大学等学术单位。

研讨会自2014年6月开始筹办，主办方先在《财贸经济》、中国社会科学院财经战略研究院网站、中国经济学教育科研网、人大经济论坛网等媒体发布了征文启事，在来稿中筛选了18篇、总计30余万字的优秀论文结集成册，作为与会者共同研讨的基础。本书即是在论文集的基础上、历经2年时间修订而成。在本书付梓之际，书中部分论文已经在各级学术期刊上公开发表，为此我们一一征得了原出版方的同意以获准重印。

本次会议重点关注财政学基础理论问题，与会者就财政学基础理论的建设进行了深入、全面、富有成效的讨论，达成了一定的共识。会议的主要议题涉及以下几方面：

1. 财政学基础理论创新的必要性、可行性和方向

中国社会科学院财经战略研究院高培勇教授（现为中国社会科学院经济研究所所长）指出，十八届三中全会《决定》做出了一个重大的理论贡献，即把国家治理这个概念由学术语言转变为官方语言，并且以国家治理的现代化来统领各方面的改革进程。以十八届三中全会为标志，中国实际上进入了一个国家治理现代化的时代。十八届三中全会《决定》在财政基础理论上取得的突破有三：一是从根本上摆正了财政和财税体制的位置；二是从宏观上厘清了财税改革与全面深化改革的关系；三是从总体上勾画了现代财政制度的基本形态。当前局限于经济学视野的财政学研究能否匹配这一改革要求，是财政学界必须面对和给出答案的课题。

高培勇教授强调,作为一个颇具历史和理论高度的全新论断,“财政是国家治理的基础和重要支柱”揭示了中国财政运行新规律的基本底色。随着现代财政制度的构建,有关财政的基本概念、基本方法和基本理论面临着一系列重大挑战,直面中国财政发展步入新阶段的现实,不失时机地推进财政基础理论创新,为中国财政实践提供学理支撑和方法论支持,以此为基础,建立起体现中国特色、中国风格、中国气派的中国财政学体系,是时代赋予我们的神圣使命。

财政部科学研究所刘尚希所长(现为中国财政科学研究院院长)认为,财政学要有所创新,必须超越财政学科的局限,站在人类社会发展的高度,放眼整个社会科学来思考财政问题。天津财经大学李炜光教授亦强调,财政学研究要有大问题和元问题意识。

中国社会科学院财经战略研究院杨志勇研究员认为,中国公共经济改革与政策实践呼唤公共经济学理论体系创新,同时实践也为理论体系创新提供了素材。对中国改革成功实践的系统总结,可望促进包括公共经济学理论在内的一般理论的发展。

杨志勇认为,国内传统的财政学研究、公共管理学和经济学同时参与了财政学(公共经济学)在国内的发展过程,目前实际上形成了国内公共经济学三足鼎立的状况。从发展力量上看,三者还不够均衡。不同视角的发展,为财政学(公共经济学)在中国的发展提供了养分,也为公共经济学理论体系创新提供了可能。由于财政学理论体系创新难度很大,需要在扎实的研究基础之上稳步推进。可以在财政学(公共经济学)思想史,财政史(公共经济史),新比较财政学(公共经济的比较研究),财政学(公共经济学)的理论前沿研究,中国公共部门的界定、机构设置与运作的经济研究等方面先深入研究,再在相关成果的基础之上推进新的财政学(公共经济学)理论体系构建。

2. 财政学研究方法论

中国社会科学院财经战略研究院马珺研究员区别了西方财政学研究传统下的两大研究范式(配置范式和交易范式),及其各自形成与特色、其方法论基础和国家观念。认为配置范式财政学作为新古典微

观经济理论的应用性分支，与交易范式财政学（即从“交易”的视角研究人类社会治理和公共秩序构成的范式），存在方法论上的重大区别。财政学研究追求在配置范式下的理论和方法创新固然重要，但超越这一范式，对财政学的性质及其发展方向提出批判性的新认识，同样值得重视。

3. 财政学研究的多学科视角

来自比较政治学、财政社会学、财政政治学、财政史学等领域的学者分别从其各自的学科视角，对国家治理与财政学理论建设的话题发表了意见。

天津财经大学的冯杨副教授、李炜光教授强调，财政在国家运作中有着纲举目张的地位。熊彼特（1918）就提倡从财政来观察国家、国家的性质、国家的形式以及国家的命运。自近代开启从传统到现代的转型以来，中国正经历深入改革的关键历程，并正式提出了财政是国家治理的基础和重要支柱，其改革是一场关系国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革，是立足全局、着眼长远的制度创新。若要更为深刻地认识思考这一关键历程中的财政改革和国家治理问题，必须打破藩篱，融合政治学、经济学、历史学等多个学科的理论视野，并在当今全球化开放经济的时空背景下对财政问题加以研究。

刘志广（中共上海市委学校）副教授、李炜光教授等财政社会学者，主张以大历史观来理解和研究历史上和现实中的财政问题。刘志广强调，财政社会学的诞生源于对财政学技术化的反思，并曾被认为就是财政学本身，其核心思想是，财政问题是社会问题、经济问题和政治问题等的根源，它要求宏大理论架构与宏大历史述事相结合。要通过财税体制改革推进国家治理体系和治理能力现代化，我们必须创新财政学基础理论。财政社会学在当代的兴起，及时回应了这一要求，我们可以站在财政社会学的立场上，对现有财政学理论进行整合，从而深入理解财政与国家治理的关系。

上海财经大学的刘守刚副教授提出，当前的学科体系将财政学定位为经济学的一个分支，这样的定位不能满足财政学科自身发展的要求，有必要接续国内外探讨财政学政治属性的传统，探索财政研究的

政治学路径，发展财政政治学学科。财政政治学可以在与财政经济学、财政社会学相互区分的基础上建立自己的研究对象和研究方法。

针对多学科视野的研究是否淡化了财政学作为一门学科的主体性，多数与会专家认为，多学科研究视野并不妨碍财政学的学科主体性，无论从哪个角度来研究——诸如财政社会学、财政政治学、公共经济学、财税法学、财政史学、财政思想史等——它们都还是对财政学的研究。重要的不是研究的角度，而是财政学的研究起点是什么，人们应该围绕什么来展开研究。

迄今为止，财政学的研究起点至少有公共物品、广义外部性等，刘尚希研究员主张从风险和不确定性切入，他认为国家是一个组织化的过程，是人类共同体面对公共风险、其组织化程度得以提升的过程，正是有了这一起点，人类才形成一种共识，即通过公共化以面对风险，以维护共同体的生存和发展。

4. 西方财政学在中国传播的历史、发展与未来

中南财经政法大学邹进文教授回顾了西方财政理论在中国近代的传播、运用与发展，阐述了自清末至民国财政学作为“西学”东渐的历程。他还通过对海外留学生博士论文的考察，厘清了近代留学生在财政学研究上所做的工作。

厦门大学的张馨教授和刘晔教授分三个时期，即计划经济时期、改革开放至20世纪末以及21世纪，对新中国成立60余年以来财政学在中国的发展进行了系统的总结与概括。马珺梳理了16世纪以来西方财政学在全球的发展史，她认为，进入21世纪之后，中国财政学步入全面跟随和模仿英美的快车道。这一背景奠定了如今中国财政学教学与研究的主流风气，即无论是研究主题还是研究方法，都普遍地向英美主流财政学看齐。这一做法虽然有利于中国的财政学研究迅速融入国际主流，但对财政学研究全面发展的作用未必全部是良性的。

未来财政学在中国的发展将会走出一条什么样的道路，在这一点上目前还存在分歧。有的学者认为，财政学的国际化、科学化、量化研究趋势不可避免，中国在人才培养、学科建设和研究方法上都应主

动适应和融入这一国际趋势，在此基础上围绕中国问题做出对财政学的独特贡献。

也有学者认为，财政学的国际主流思路是将其作为资源配置问题来对待，这一单一化的视野必定限制人们对复杂的财政问题的理解。为此，一些学者呼吁重视西方财政学的欧洲大陆传统，引入“交易”的研究视角。马珺特别强调了社会取向财政学（social - oriented approach to public finance）的新近研究成果，认为其将财政问题作为人们如何实现自我治理的问题来研究的思路，对于构建作为国家治理的基础和重要支柱的财政学理论，在方法论上有值得借鉴之处。另一些学者则建议引入不同学科的研究视角，丰富和改造当前以经济学为基础的财政学理论体系。

中央财经大学马海涛教授、白彦锋教授认为，推进国内财政学研究的国际接轨，应注意保持财政学院系和专业设置的本土特色，维护财政学的本土人格。我国财政改革的实践丝毫不落后，落后的是国内的财政学研究，如何将国际经验中国化、中国经验国际化，这是国内财政学界面临的严峻挑战。我国台湾等地出现的财政学乃至经济学者不关注本土财政问题、以发表国际期刊文章为唯一目标的做法是不可取，也是不可效仿的。

5. 财政学的前沿研究趋势

南京财经大学朱军副教授介绍了财税理论在国际上的新发展，包括向计量财政、空间财政、实验财政、行为财政、动态财政、结构模型与公共政策评估等多个方面的拓展，认为这对于我国的财税理论研究和教学改革，对于我国相关财税政策研究的内容革新和科学依据提供了丰富的理论背景和方法论支撑。

此外，一些学者的发言涉及了财政学专门研究领域的进展。其中，对外经济贸易大学毛程连教授、吉黎博士介绍了现代财政理论中的激励相容思想，厦门大学经济学院王艺明教授则提供了中国财政政策与货币理论 30 年来的研究进展。上海财经大学马国贤教授、李艳鹤博士以加拿大为例，从理论和案例两个维度分析“什么是预算绩效管理”和“如何建立预算绩效管理制度”的问题。马国贤教授强调

绩效对于国家治理的核心意义，他还专门谈及绩效时代的财政学建设问题。中国社会科学院财经战略研究院赵早早副研究员分别从经济、管理与政治的视角，阐述了她对财政预算理论进展的看法。

6. 财政学量化研究方法

与会学者认为，量化研究方法是当今主流研究趋势。朱军指出，计量经济学的迅速发展和广泛应用，不可避免地将其研究领域和研究视野拓展到公共财政领域。基于时间序列、截面数据和面板数据模型的计量经济学方法，有效地运用到了公共财政领域。在计量财税领域中，对于传统的财政学学科体系而言，需要开设基本的计量经济学方法论课程，开设基于方法论的《计量财税文献》课程。

在厦门大学王艺明教授看来，财政学研究使用什么方法不是最主要的，量化研究方法在经济学视野下运用得多一些，在社会学、公共管理等视野下则应用得少些，都是学科规律使然，无可厚非。但只要是选择使用了量化研究方法，就应当考虑到中国特殊的制度背景，在建模的时候，使中国的制度特征能够和西方引进的模型很好地结合起来。他认为，至少从国内作者的宏观经济学论文来看，能够真正把中国的宏观制度背景与计量模型结合起来的文献少之又少。在财政学的量化研究上，应该吸取这一教训，做出真正有质量、有价值的研究来。

7. 财政学学科和教学体系的构建

马珺以财政学教科书为例，展示了财政学的两种范式在国内外教学上的应用情况。她认为，建立在配置范式基础上的、具有工程学特征的财政学，是自20世纪50年代以来的国际主流范式，21世纪以来，国内财政学教学与科研的主流是对这一范式的模仿和跟随。但是，如果财政学教学与研究更多地吸纳交易范式的精髓，将治理问题作为其研究的核心，考虑到中国社会制度背景的独特性，则中国财政学有可能在模仿和跟随之外，做出自己的独特贡献。

朱军指出，虽然中国财政学教学和研究的制度背景已经完成了从“计划经济”向“市场经济”的转变，但财政学（含税收学）教学和研究的內容、方法和人才培养方案的转换尚未完成。我国目前还没有

对现代财税教学和研究的方法论基础、研究视域拓展形成系统化的认识，基于工具方法的现代财政“教研体系转换”还没有真正开展。

朱军认为必须革新传统的公共财政课程体系，他还提出了改革公共财政专业课程体系（含本科教育和研究生教育）的政策建议。例如，在硕士生和博士生的培养方案中，应全部包含现代的计量财政、空间财政、实验财政、行为财政、动态财政、结构模型与公共政策等方面的内容。这些课程的基本方法训练和文献阅读训练要系统化、深入化，以便提高人才培养的专业性、研究的专业性，并与国际接轨，缩短中国财政学专业教学和研究与国外的差距，真正实现教学和研究的现代化、国际化和前沿化。

厦门大学经济学院谢贞发副教授结合自身在国外知名大学访学的经历，分析了美国本科生与研究生财政学教学内容特点，并提出了将“国际化”与“本土化”相结合的教学改革思路。他认为，以重要的中国式财政理论和现实问题为导向，以重要研究文献为基础，融合多学科的研究成果，形成中国式财政学的系列专题，应成为重构中国式财政学教学体系的重要发展方向。

上海财经大学的曾军平副教授指出，作为一门以寻求“治国之道”为取向的学问，财政学如果要在社会改革与发展中发挥其应有的理论引领作用，其理论分析不应局限于研究人与物的关系，而应转向研究人与人的关系，以人际利益冲突的解决为核心议题。这要求财政学应将对公平正义的探索作为其研究的中心。这种公平正义原则，是针对规则的，而非针对结果的；是针对事前的，而非针对事后的。朱为群教授、曾军平副教授还专门就公平正义原则在税制建设上的运用撰文分析。

经过充分研讨，与会者在如下方面达成了初步共识：

第一，与会学者普遍认为，相对于其他经济学科，比如金融学或会计学，财政学在国内的发展是滞后的，不仅滞后于国际学术发展的步伐，也同样滞后于财政改革实践的步伐。改革开放以来，财政学虽然已有一定发展，但是跟随和模仿国外的研究较多，创新和发展包含中国经验的研究较少。研究工具方面取得的进步较大，而思想、思维

创新的进步较小。财政学研究取得的进步大，而财政学教学（特别是本科教学）取得的进步小。官方将财政定位于国家治理的基础和重要支柱，已经超越了财政学界对于财政学的认识。对此，财政学界应有清醒的认识，并抓住这一契机，推动新的历史条件下财政学基础理论的创新。

第二，与会者认为，创新并不意味着放弃传统，面对分立的知识，财政学研究者应始终保持谦逊之心，认识到财政学研究必须能够包容不同的视角、方法、工具和理论，否则，都极易对全面、科学的财政学研究构成障碍。

第三，财政学者应该建立起自己的专业自信，坚持问题导向的研究。财政学是治国理政的学问，避免把财政学仅当作资源配置问题来研究，不要把财政系办成一个个的“小经济系”。

第四，财政学研究在追求科学化的同时，还要保持对历史和人文的敬畏。由于财政与政治、经济、社会的紧密关系，从财政学中确实可以比从别的学科中发现更多独特的中国元素。特别是，中国正处于全面深化改革阶段，中国公共部门覆盖范围较广，运作方式特殊，这些都为财政学（公共经济学）理论体系的创新提供了素材。反过来说，理论的创新，也可以为财政改革提供理论支持。

作为会议的主办方，我们感谢与会专家学者对本次研讨会的大力支持。我们深知，本书的出版作为集体努力过程的一个见证，它仅仅代表我们全部研究征程上迈出的第一步，远未达到最终目标。愿以此次会议作为起点，沉下心来做基础研究，当下最根本的就是践行习总书记讲话精神，建设中国特色社会主义财政学的理论体系、学科体系和课程体系，中国社会科学院财经战略研究院愿意与大家共建这一体系，为大家做好搭建平台和铺路搭桥的工作。最后，中国社会科学院哲学社会科学创新工程基础学者项目对本次会议的召开给予了资助，在此致谢。

目 录

第一编 总论

论中国财政基础理论的创新

- 由“基础和支柱说”说起 高培勇 (3)
- 财政学研究的不同范式及其方法论基础 马 璐 (21)
- 西方财政理论在中国近代的传播、运用与发展 邹进文 (47)
- 新中国成立 60 年来中国财政学科发展的总结与回顾
..... 张 馨 刘 晔 (72)

第二编 多维视野下的财政学

跨学科与全球化视野下财政研究的多重面向

- 冯 杨 李炜光 (89)
- 财政理论的重构：以公平规则的探索为主题 曾军平 (107)
- 财政社会学与财政学基础理论创新框架 刘志广 (128)
- 探索作为学科的“财政政治学” 刘守刚 (156)

第三编 财政学教学与研究

公共财政“教与研”的革命：从经验到计量、动态、 实验、行为和结构

- 基于工具方法和研究视域拓展的改革思考 朱 军 (177)
- 关于公共经济学理论体系的思考 杨志勇 (190)
- 我国财政学研究及专业发展方向探究 马海涛 白彦锋 (199)
- 中国式财政学教学体系的反思与重构 谢贞发 (216)

第四编 税制改革、预算管理及其他

现代国家治理下我国税制体系的重构 朱为群 曾军平 (229)

预算绩效管理的改革逻辑

——以加拿大为例 马国贤 李艳鹤 (241)

财政预算理论：经济、管理与政治的视角 赵早早 (263)

财政货币政策理论与方法：近三十年的进展

..... 王艺明 蔡昌达 (283)

现代财政理论中的激励相容思想 毛程连 吉 黎 (311)

“中国经济增长之谜”的政治经济学

——理论演进与争议 谢贞发 (321)

第一编 总论

论中国财政基础理论的创新^①

——由“基础和支柱说”说起

高培勇*

(中国社会科学院经济研究所 100836)

摘 要：作为一个颇具历史和理论高度的全新论断，“财政是国家治理的基础和重要支柱”揭示了中国财政运行新规律的基本底色。随着现代财政制度的构建，有关财政的基本概念、基本方法和基本理论面临着一系列重大挑战，我们正迎来财政基础理论创新的重要契机。因而，直面中国财政发展步入新阶段的现实，不失时机地推进财政基础理论创新，为中国财政实践提供学理支撑和方法论支持，以此为基础，建立起体现中国特色、中国风格、中国气派的中国财政学体系，是时代赋予我们的神圣使命。

关键词：财政理论创新 财政运行规律 现代国家治理 中国财政学

— 引言

中共十八届五中全会将创新定义为引领发展的第一动力并将其摆

* 作者简介：高培勇，中国社会科学院学部委员、中国社会科学院经济研究所教授。研究方向：财政理论与政策。E-mail: gaopy@cass.org.cn。

① 论文首发于《管理世界》2015年第12期。