

河北省社会科学规划基金资助出版

Caizheng Ziyuan Peizhixue Lungang

财政资源配置学论纲

段国旭 / 著



中国财政经济出版社

河北省社会科学规划基金资助出版

财政资源 配置学论纲

段国旭 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政资源配置学论纲/段国旭著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.8

ISBN 7-5005-9239-6

I. 财… II. 段… III. 财政-资源分配 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 081041 号

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: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 16.75 印张 172 000 字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-9239-6/F·8025

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

封面题字：王强



作者简介

段国旭，管理学博士，研究员，1966年1月出生于河北省任丘市。现任河北省财政厅科研所所长、河北省财政学会副会长兼秘书长、河北省中青年财政理论研究会理事长、中国财政学会理事。发表学术论文等各类文章130余篇。本书是其第二部专著。

责任编辑：杨 波
胡 博
装帧设计：海 东

放 开 管 理

的 视 野 (代序)

放开管理的视野（代序）

在《管理的前沿》一书中，管理学大师德鲁克指出，“管理发展史上一个鲜为人知的秘密是：首先系统应用管理理论和管理原则的并非工商企业，而是公共部门。”然而，长期以来在大学管理教育和管理研究领域，人们的视点更多地聚焦于形形色色的工商企业管理，政府和公共部门管理被视作政权的象征而游离于管理学研究和管理教育视野之外。直到近年，伴随提高政府效率的呼声，公共管理（Public Management）作为公共行政（Public Administration）的演进和新生，逐渐进入了公众的视野。公共管理（或政府管理）学院、公共管理专业和MPA学位也在大学教育中露出了头角。

国旭在大学本科和硕士研究生期间所学为财经专业，毕业后供职于政府财

政部门多年。2001年考取我校博士研究生，在我的指导下攻读管理学博士学位。期间阅读了大量的管理学著作和文献，结合自己在财政部门的工作经验，写出了10万多字的读书和研究报告，并以此为基础出版了他的第一部专著《集成化财政管理》，把管理的一般职能（计划、组织、协调、控制）与财政职能进行了初步融合，其思路的超前性和对财政实践的熟识度获得了有关方面的好评。在构思博士论文期间，国旭提出从集成化管理角度研究财政资源配置问题，我赞同他对这个交叉学科进行深层次探讨。这本《财政资源配置学论纲》，是他在博士论文基础上进一步深入思考的结晶。

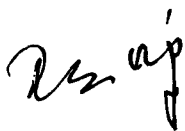
本书以公共物品理论、公共财政理论和公共经济理论的逻辑发展为理论研究线索，融合管理学、制度经济学的基本理论，对财政资源配置学的形成路径和财政资源配置制度框架进行了深入而系统的研究，是财政经济和财政管理领域的一部新作，大概也是我国财经界阐述财政资源配置理论及探讨改革对策的第一部比较系统的著作。这样说，并不是因为我作为导师就有所偏爱，而确实感觉到他的研究处于管理学与财政学甚或公共经济学的交叉地带，有助于读者开阔财政管理研究的视野，对完善我国财政管理理论体系意义重大。当然，国旭的这本书也是站在巨人的肩膀上，融合了前辈以及当代学者的研究成果。

事实上，在我与国内其他知名专家讨论他的博士论文时，他们都对这项研究予以肯定或赞扬，一致认为对于财政资源配置的研究，具有重要的理论意义和实践参考价值。本书论题既是财政理论界的热点之一，也是政府财政部门所面临的重大课题。

作为交叉学科，财政资源配置学的提出，需要一系列

概念支撑。该书在明确提出财政资源配置理论的逻辑发展路径、制度基础和改革方向的同时，对财政资源、财政资源配置、财政资源配置制度等有关概念进行了规范研究，构建了较为严密的财政资源配置的概念体系和制度框架，指出了资源配置作为财政首要职能在经济社会发展中的重要作用，对促进传统体制下的“分钱”思维向市场经济条件下公共物品配置理念的转变，突破财政部门长期形成的分配主导型理念，是一次理论探索上的有益尝试。

当然，《财政资源配置学论纲》的研究还是初步的，对许多问题的论述远非详尽，概念界定及讨论多是其一家之言，肯定会引起争议或讨论。这正是作者所期望的。作为一门交叉学科，财政资源配置学理论体系的构建还有很长的路要走，需要大家共同探索，也期望国旭继续为之努力。



2006年6月18日于天津

徘徊在边

缘地带(自序)

徘徊在边缘地带(自序)

资源配置比收入分配作为财政的首要职能更有道理。这既不是马斯格雷夫“财政三职能论”的引诱，也不是布坎南在《民主财政论》中说了一句“财政机制的配置功能鲜明地区别于分配功能”这样的硬话，而是改革开放以来基于社会主义市场经济发展的我国财政界的共识。尤其是读了一千多天的管理学，我更这样认为。既然财政的首要职能是资源配置，而德鲁克又认为管理是专门赋予资源以生产力的一种社会机制，那为什么不把管理学与财政的第一大职能联系起来进行研究呢？这是我最初选题的朦胧想法，也使我至今仍徘徊于这两个学科的边缘交叉地带。

彼得斯说过，管理如下棋，管理规则和范例如棋谱，分析棋谱绝对对棋艺的精进有帮助，但是棋谱不可能重复，

一旦自己置身问题的迷阵中，解决的方法便没有规则可循了。这话非常精辟。在我循着公共物品理论、公共财政理论以及公共经济理论的足迹初步探查财政资源配置的逻辑发展路径以后，对如何把握财政资源配置的概念体系和制度框架，是否能够以中介理论推导出体制、机制、运行三层次并贯穿整个研究的始终，确实使我陷入了一个迷阵，使我徘徊在无规则可循之中，很长一段时间内搁了笔。第一章的不严密之处或许能够看到这个迷茫的影子。

作为本书的核心部位，第二章的文字算是略多一些。从研究集成化财政管理的概念出发，在融合以制度三层次和管理四职能对财政资源配置内容进行解释的基础上，初步搭建了一个总的制度框架。随后分析的财政资源配置关系、财政资源配置手段以及建国以来我国财政资源配置制度的路径，都属于财政资源配置内容及其制度总框架的补充论证。这样的徘徊安排恐怕只有本文算个“特色”（以下各章体例大体如此）。但每章对财政资源配置战略的相应描述，则又是言归正传了。

在财政资源配置制度总框架下，围绕计划、组织、协调、控制的管理四职能，第三章到第六章分别对预算配置制度、财政资源配置体制、财政资源转移配置制度、财政资源配置监督制度进行了介绍。每章在总框架下自成体系，但每章之间都有着必然的逻辑联系。这四个部分所涉及的内容非常丰富，每一部分的观点都可以再拓展为厚厚的一本书或成为书系，但篇幅所限，仅能着重提出概念体系和改革要点。比如预算编制制度的概念及其在预算编制职责、程序上的改革，公共物品提供主体在政府、政府部门、非营利组织间的分层，对转移支付绩效及其具体模式和任务的分析，财政监督新体系的设计等等，基本上是由

宏观概念直奔微观操作。这样的布局虽有骨鲠之嫌，但也不能不说是简约——起码我这样认为。

最后一章不只是一个小结，主要是再次呼吁财政资源配置理念的强化问题。作为从事过财政业务实践的工作人员和现在的财政科研工作者，我强烈感到财政界特别是管理使用相应财政资源的政府各部门，其长期形成并占据主导地位的配置理念，以及传统体制下“分钱”思维向市场经济体制下公共物品科学配置理念转变过程中形成的较大落差，对政府职能及其引领下的财政转型，凸现出瓶颈制约的压力。如何缩短政府及其财政职能的转型过程，如何促进科学配置理念的进一步形成，这也是我为之深思而又徘徊在财政资源配置学这个边缘地带的——一个主要原因。

在我看来，徘徊不是件坏事，可促人思考……

段国旭

2006年6月18日丑时

前

言

前
言

本书以财政资源配置制度建设为研究对象，围绕公共物品提供和集成化管理理念，探讨了财政资源配置学的形成路径以及财政资源配置制度体系的框架建设问题，初步提出了战略配置重点。本书的创新性研究主要体现在五个方面。

(1) 明确提出了财政资源配置理论的逻辑发展路径。在规范财政资源配置制度有关概念的基础上，围绕发挥财政资源配置作为财政首要职能的作用，分析提出了财政资源配置学发端于公共物品理论，发展于公共经济理论，融合以财政学与管理学及其他相关学科的形成路径。并以此为出发点，尝试突破财政实践界长期形成的分配主导型理念，促进传统体制下的“分钱”思维向市场经济条件下公共物品配置理念的转变，推

进财政分配的公平与财政资源配置效率的进一步结合。

(2) 初步构建了财政资源配置制度的基本框架。以制度安排下的体制——机制——运行三个层次为核心，提出了制度建设总路径下的预算配置制度、财政配置体制、转移配置制度、财政监督制度等层面的初步运行模型及财政实践界可资借鉴的具体措施。

(3) 初步划分了公共物品提供主体的层次。以政府为公共物品提供主体，按照政府职能划分财政资源配置范围，围绕扁平化政府层级和统一预算内外财政资源管理，构建各级政府间纵向的财政资源配置体制；以政府各部门为公共物品提供主体，按照部门经济责权划分财政资源配置范围，围绕部门间职责立法界定、对部门事业发展实施绩效规划管理，构建政府各部门间横向的财政资源配置体制；以非营利组织为公共物品提供主体，按照政府或其职能部门委托事项相应界定非营利组织进行财政资源配置的范围。

(4) 提出了转移配置的目标模式和改革措施。在明确各省之间、各市之间事实存在的“对口支援”为中央统一规则下横向转移模式的基础上，我国应实行以纵向转移支付为主、辅之以横向转移支付的混合型转移配置模式。相应应在明确政府间事权与财权范围基础上，规范转移形式，明确立法审查与审批程序。

(5) 对财政监督体系进行了分权式制度设计。把目前政府审计部门的财政监督职权移交立法系统，政府监察部门的财政监督职权移交司法系统，政府自身主要由财政部门行使财政监督职能，形成立法部门审计监督、行政部门财政监督、司法部门监察制约的既相互配合又分工明确的财政监督体系。同时在立法机构下设立专家论证审查委员会，负责预算初审、转移支付项目审查等。

ABSTRACT

A
B
S
T
R
A
C
T

The article takes the development of public resource allocation system as the research object, centered on the idea of the public goods delivery and integrated management, explores the way that forms the theory of public resources allocation and the development of public resource allocation framework, initially proposes the key of the strategic allocation. The innovation of the article mainly presents in the following five aspects.

(1) Explicitly proposes the logical development of the public resources allocation theory. On the basis of standardizing the relevant concepts of public resources allocation system, focused on the major role that public resources allocation plays in public finance, the article analyses and proposes that the theory of the public resources allocation originated from

the public goods theory, built on the public economics, and incorporated with the public finance, the management theory and other related disciplines. And take this as the starting point, the article attempts to break the deep rooted practice of allocation oriented public finance, promotes the transformation of "the money allocation" under the tradition system to the public goods allocation consistent with the market economical condition, and push the combination of equity with efficiency in public resource allocation.

(2) The article preliminarily structures the basic framework of the public resources allocation system. Taking three levels as the core under the system, i. e. institution, mechanism and operation, proposes the operational model which includes the budgeting system, financial allocation system, transfer system, supervision system as well as the specific measures that professionals of public finance can use.

(3) Preliminarily divide the layers of public goods providers. Taking the government as the main provider, the scope of public resource allocation is defined according to the government function, centered on the flat type of government hierarchy and unified budgetary management, constructs the vertical financial resources allocation system on all levels of governments; taking the various government departments as the public goods providers, the scope of public resource allocation is defined according to the economic responsibility of department, centered on the legislative determination of responsibility among various departments, implementation of performance and planning management for departmental

development, constructs the horizontal financial resources allocation system; taking the nonprofit organization as the main provider, the scope of public resource allocation is defined according to the delegated responsibilities of the government or its function departments.

(4) The article proposes the targeted model and reform measures of transfer system. Based on the fact of the existence of "counterpart support" between various provinces and cities under the unified management of central government, our country should take the mixed type of transfer system in which vertical transfer payment as the core, supported by the horizontal transfer payment. Accordingly, on the foundation of clearly defined administrative and financial responsibilities among different layers of governments, standardize the transfer payment and explicitly define the review and approval procedures by law.

(5) The separated power of financial supervision is designed. Transfer the power of financial supervision from government auditing department to legislative organs, the supervision power from government department to judicial organ, the government itself is financially supervised by the public financial department, leading to a supervision framework which is both cooperative and independent, i. e. audit supervision power is executed by legislative section, financial supervision power by administrative department and the whole process is supervised by judicial organ. Meanwhile, an examination committee consisted of experts is found under legislative organ responsible for elementary review of budget and

transfer payment.

KEY WORDS: Public finance management, Resources allocation, Integrated management, System research