

公共财政建设研究

苏志希 主编

GONGGONG
CAIZHIENG
JIANSHIE YANJIU



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政建设研究/苏志希主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.7

ISBN 7-5005-7434-7

I. 公… II. 苏… III. 财政-研究-中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 064855 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

北京人卫印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开 39.25 印张 635 000 字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 80.00 元

ISBN 7-5005-7434-7/F·6500

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架

(代序)

甘肃省财政厅厅长 苏志希

长期以来，我国在计划经济体制下，财政是大一统的财政，在财政支出上，供给范围过大，包揽过多，几乎涵盖了生产、经营、消费的各个领域，远远超出了政府职能范围，而应当由政府承担的一些社会公共需要，却由于财力紧张、收支矛盾尖锐而无法满足。这种状况很不适应社会主义市场经济发展的要求，必须进行改革。党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十个五年计划的建议》明确提出，要逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架。同时，随着经济全球化速度的加快和我国加入世界贸易组织，客观上要求我国财政经济与国际惯例接轨，逐步建立与社会主义市场经济要求相适应的公共财政框架。这不仅给地方各级财政部门提出了一些紧迫而又艰巨的任务，而且也是当前财政工作中需要研究解决的一个十分重要的问题。

一、建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架的基本内涵

“公共财政”一词是从西方文献中翻译而来的。1776年，英国古典经济学家亚当·斯密在他的名著《国富论》中提出了“Public Finance”的概念，

其中“Public”意为公共，“Finance”意为财政、金融。这两个词组合后，我国有人译为“公共财政”。到了20世纪50年代末，美国著名财政学家马斯格雷夫又在公共财政的基础上引入了“公共经济学”的概念，给公共财政赋予新的内涵。在计划经济条件下，由于国家全面介入生产过程，计划统揽一切，加之盲目追求高速度，财政处于从属地位，只能为计划服务，因而，“公共财政”这一概念也一直被人们所忽视。改革开放以来，特别是党的十四大确定建立社会主义市场经济体制后，“公共财政”的概念和思想已经深入到财政工作的各个领域，成为我国财政改革的基本方向。

公共财政的理论基础是公共产品理论。现代西方经济学把经济分为私人部门和公共部门，把私人部门提供的产品叫做私人产品，公共部门提供的产品叫做公共产品。公共财政具有以下特征：一是不能将其分割成若干部分，分别归个人或集团消费，如国防、安全、秩序、路灯等。二是某个人或集团对公共产品的消费，并不影响或妨碍其他人或集团同时消费该公共产品，也不会减少其他人消费该公共产品的数量和质量。例如从天气预报中获得气象信息、呼吸纯净的空气等。三是消费者无须通过市场集团出价竞争的方法获得公共产品，而且，消费者的增加一般不会引起生产成本的增加。例如桥梁并不因为多一个人走过而增加成本，路灯也并不因多一个人利用而降低亮度。四是提供公共产品不能以盈利为目的，只追求社会效益和社会福利。公共产品的上述特征，决定了除政府以外，私人部门一般不会提供公共产品。公共财政的建立反映了政府从计划体制下集政权组织者、全民生产资料所有者、生产经营的指挥者和组织者三位一体到市场体制下作为社会管理者的转变。公共财政一方面为作为社会管理者的政府实现其职能提供财力，另一方面又从财力上规范和制约政府职能范围，促进政府职能转变。

政府职能决定着财政职能，财政是以国家为主体分配，体现着政府宏观调控职能。就是说，“政府应做的，就是财政要干的”。建立公共财政基本框架，要求我们学习和借鉴发达国家的成功经验，政府必须转变职能，把主要精力集中于创造公平竞争的市场环境，纠正市场失灵，推动社会、经济稳定发展。从公共产品理论出发，我们可以把公共财政的基本内涵概括为：向社会提供公共产品以满足公共需要的财政。其基本内容包括：建立以税收收入为主、以规范化的收费为辅的公共财政收入体系；建立为国家机构的正常运转提供经费，提供市场资源配置所不能解决的社会事业经费与公益事业及公

共工程投资等以公共支出为重点的公共财政支出体系；建立以保证国民经济稳定协调发展为目标，综合运用预算、税收、投资、贴息、补贴等财政政策和杠杆的公共财政调控体系；建立以实现社会效益和宏观经济效益的最大化为目标，以财政收支为中心，以财政法规为依据，以规范化的制度和现代科学技术为手段的公共财政管理体系。其基本要求是：

一是要保证国家机器的正常运转。维护国家机器的正常运转是财政的首要任务。但国家机器的规模要适度，如果国家机器无休止地膨胀，不仅会加重财政负担，还会阻碍生产力的发展。因此，要保证国家机器正常运转，最根本的是要继续深化机构改革，大力压缩行政机构，精简富余人员，提高政府机关的工作效率。加大支出结构调整力度，逐步规范财政资金供给范围，解决财政供养人口过多、包揽过多的问题。

二是要增加社会保障支出。建立和完善社会保障制度，是深化市场经济体制改革的前提。在国有企业效益下滑、企业下岗职工增多的情况下，政府财政部门要建立和完善社会保障筹资机制和缴费制度，进一步提高社会保障支出占整个预算支出的比重，并要加强社会保障基金财务监管，防止社会保障基金管理中的重复发放、资金分散、效率低下、管理不规范的弊端。

三是要加强公共基础设施建设。除了事关国家经济命脉的产业外，国家财政不应该直接参与企业的生产经营，应当由对企业直接投入转到改善外部环境上来。通过投资兴建水、路、电等公共基础设施，为所有企业提供良好的外部环境，有利于不同所有制企业之间实现公平竞争。这不仅是市场经济发展的要求，也是政府转变职能和实现“政企分开”的需要。

四是要稳定地加大对农业的投入。支持农业的发展是国家和政府义不容辞的责任。财政支持农业的发展不仅要支持农田、水利和农村电网的改造等基础设施建设，还要通过财政资金和财政政策扶持，引导社会各方面的力量，共同关心、支持农业的发展。不仅要抓好粮食生产，还要积极支持农民开展多种经营，搞好农业产业化和农业技术推广。同时，还要确保大江大河治理，天然林保护、退耕还林还草等重点支出需要。

五是要扶持社会公益事业发展。财政加大公益性支出，主要是保证市场资源配置所不能有效解决的科学、教育、文化、卫生等事业发展的财力需要。一方面能够促进社会事业的进步，改善人民群众的生活环境，提高人民生活水平和文化素质；另一方面，也可以减轻企业办社会的负担，使企业能

够集中精力，面向市场搞好生产经营，有利于促进社会主义市场经济的发展。

二、建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架的必要性

建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架，其必要性有以下几个方面：

（一）建立公共财政框架是实践“三个代表”重要思想的必然要求

江泽民同志“三个代表”重要思想，是指导我们在新世纪全面推进党的建设伟大工程，是全面推进建设有中国特色社会主义伟大事业的马克思主义纲领性文献，是新的历史时期推进现代化建设事业、实现中华民族伟大复兴的行动指南，是各项工作的总纲。江泽民同志指出：“财政工作是国家职能的重要组成部分。财政政策是国家宏观调控的一个重要工作，雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证。正确运用财政政策，运用预算、税收、转移支付等财政手段，对优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长和区域经济协调运行，促进社会各项事业全面发展，具有重大作用。”江泽民同志对新时期财政职能、地位和作用的高度概括，决定了建立公共财政框架在全面实践“三个代表”重要思想中肩负着十分艰巨的任务和责任。构建公共财政框架，必须坚持“一是吃饭、二是建设”的原则，在努力促进先进生产力的发展和增加财政收入的前提下，将财政支出主要用于满足我国最广大人民群众的社会公共需要，包括政治、经济和文化等各方面的公共需要，做到“取之于民、用之于民”，不断提高国家的综合实力和人民群众的生活水平。因此，建立公共财政框架充分体现了“三个代表”的重要思想。

（二）建立公共财政框架是适应社会主义市场经济的必然选择

改革开放以前，我国实行高度集中的计划经济体制，国家管理着一切经济和社会事务，政府通过计划手段直接配置全社会资源。国家包揽一切的管理方式，制约了生产力的发展，影响了社会主义优越性的发挥。改革开放以来，随着分税制财政体制的建立，我国财政统收的局面虽已打破，但财政收支的局面尚未有大的改观。从财政支出的范围上看，基本上还沿着计划经济时期大包大揽的格局。由于长期受计划经济的影响，财政资金供应范围存在着严重的“越位”和“缺位”的现象。一方面，许多本来应该由财政来承

担的支出由于财力的匮乏而无能为力,影响了其他各项改革的进一步深化;另一方面,财政又承担了许多可以由市场来完成的支出,并因此而不堪重负。现行财政支出管理体制的许多方面,已经同社会主义市场经济发展的需要不相适应。由于其职能越位与缺位的存在,导致财政宏观调控功能得不到健全。因此,从传统的财政模式向公共财政模式转换,是在我国建设社会主义市场经济体制不可缺少的一环,可以说没有计划经济财政向公共财政的转变,社会主义市场经济体制也就不能最终建立。许多关于公共财政研究的资料清楚地向我们揭示,公共财政是市场经济国家通行的做法,是为市场经济提供公共服务的国家财政;由社会经济提供服务的国家财政,是弥补市场失灵的国家财政;由社会公众对之规范、制约和监督的国家财政,是与加入世界贸易组织后与国际惯例接轨的需要,也是我国社会主义市场经济体制下应当确定的财政模式。要搞市场经济,就必须建造公共财政体系,这是一个不以人们意志为转移的客观必然要求。

(三) 建立公共财政基本框架是我省改革和发展的需要

改革开放以来,在各级党委和政府的领导下,我省的财政改革和发展取得了比较显著的成就,基本保证了全省改革开放、经济建设和各项事业发展的需要。但是,与其他兄弟省区横向比较,与西部大开发各项重点建设任务支出的要求相比,我省的财政形势不容乐观,财政运行的环境很不宽松。在财政收入方面,由于我省是一个经济比较落后的欠发达省份,经济基础薄弱,经济结构不合理,处在工业经济的初始阶段,经济增长点较少,在近期内,财政收入难以有较大幅度的增长。在财政支出方面,除要保障各级政权建设和政府机器运转的支出外,一些重点产业和重要事业的发展还必须依靠政府集中财力扶持。特别是随着社会主义市场经济体制的建立和完善,一些在传统体制下由社会负担和部门负担的支出,在市场经济体制下应该由政府负担,随着改革的深化和市场经济体制的逐步规范,必须由财政予以保障。同时,省委、省政府根据国家实施西部大开发的需要,确定的各项发展战略措施,也需要财政予以保障。以上这些方面是当前全省应该办也必须办的大事,各级财政必须从财力上予以支持和保障。在宏观调控方面,要求财政调控实现调控手段的经济化,主要依据财政政策和资金引导进行调控;调控方向的间接化,由直接调控为主转变为利用政策杠杆,在更高层次上进行间接调控;在调控目标上,由重点促进经济总量增长转变为重点促进经济结构的

调整和优化升级；在调控的导向上，由过去单纯的调控生产，向综合调控生产、流通、消费转变，以实现社会人大生产、大流通的有序循环。因此，只有建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架，才能逐步摆脱财政困难，更好地履行新形势下的财政职能，促进全省经济持续、稳定、健康发展。

（四）建立公共财政框架是全面落实科学发展观的重要途径

党的十六届三中全会把“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观”作为一个突出问题提到了全党的面前。科学发展观的提出，是党对社会主义现代化建设指导思想的新发展，是党对社会主义市场经济条件下经济社会发展规律在认识上的重要升华，是我们党执政理念的一次飞跃。树立和落实科学的发展观，是全面贯彻“三个代表”重要思想和党的十六大精神的要求，关系党和国家工作的大局，关系中国特色社会主义事业的长远发展。财政是国民经济的综合反映，财政部门是党的方针政策的执行者和具体体现者。科学发展观的许多内容与公共财政密切相关，实现“五个统筹”在很多方面要靠构建公共财政去落实，财政肩负着十分艰巨的任务和责任。因此，财政部门必须以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，立足全局，按照公共财政方向，充分发挥财政职能，妥善处理生财、聚财、用财的关系，全力支持经济发展，促进实现“五个统筹”，努力开创甘肃财政工作新局面。

三、建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架的对策措施

我国是发展中的社会主义国家，我们要建立的公共财政是适应社会主义市场经济要求的公共财政，这就要求我们必须从中国国情出发，借鉴西方公共财政理论的精华，进行创造性的运用和发展，建立具有中国特色的社会主义公共财政框架。同时，要认识到建立公共财政框架的艰巨性，特别是对我省这样一个经济欠发达的省份来讲，建立公共财政基本框架不能一蹴而就，必须按照积极稳妥的原则推进。近期来说，我们要做好以下几项工作：

（一）进一步界定财政支出范围，逐步解决财政职能“缺位”与“越位”的问题

在现代社会中，财政从来就是政府行政的物质基础，是为政府履行职责服务的。政府的行为就是财政的行为，财政的职能取决于政府职能。在社会主义市场经济体制条件下，财政的职能主要有资源配置职能、收入分配职

能、调控经济职能和监督管理职能。因此,建立适应社会主义市场经济要求的公共财政基本框架,在转变政府职能的基础上实现财政职能的转变。通过规范公共分配,加强预算内外资金管理,依法理财,统筹安排,综合平衡,使财政更好地担负起保证政府机构运转、提供公共事业所需资金、支持经济发展等项重任,增强其在有效配置资源、调节收入分配、调控经济和监督管理方面的职能作用。财政资金要逐步退出应由市场配置资源的经营性和竞争性领域,转到市场机制不能或不适于提供的社会公共需要方面来,逐步提高财政在政权建设、文化教育、科学事业、社会保障、环境保护、基础设施和环境保护等公共需要方面的保障能力。要弥补市场分配虽符合效率原则,但缺乏公平的不足,财政要在加强收入分配的调节、防止收入差距过分扩大方面发挥作用。要通过定政策、建机制和改进公共服务等手段,创造良好的经济发展环境,发挥财政的“稳定器”作用,实现经济稳定增长的目标,逐步解决财政职能“越位”与“缺位”问题。

(二) 要按照公共财政的要求优化支出结构,保证重点支出需要

坚持有保有压,“有所为,有所不为”,“一是吃饭,二是建设”的原则,财政资金要逐步退出由市场配置资源的一般经营性和竞争性领域,提高对政权建设、科技、教育、农业、社会保障、环境保护、基础设施等涉及国计民生的公共需要保障能力。一是要保障各级政权建设和国家机器运转的支出,特别是要保证行政事业单位工资及时足额发放。二是支持国有企业重组改制、产业结构调整和技术创新,促进企业提高效益。三是积极支持基础设施建设,加快我省公路、铁路、机场、天然气管道、电网、通信、广播电视以及城市改造、小城镇建设步伐。四是积极支持社会保障体系建设,发挥社会保障在市场经济运行中的“稳定器”和“减震阀”作用,维护社会稳定。五是认真落实中央“退耕还林、封山绿化、以工代赈、个体承包”的政策措施,积极支持天然林保护工程,及时拨付退耕还林补助费用。六是落实“科教兴省”战略,加快普及九年制义务教育和扫除文盲进程,积极支持发展高等、职业、成人教育,对其收费项目和标准,给予适当倾斜;要继续在资金和政策上加大对高新技术产业的扶持力度,促进高新技术产业化和规模化经营,加快科技成果的转化和应用。七是加大扶贫救灾的工作力度,加强资金管理,做到专款专用,提高资金使用效益。

(三) 加快行政事业单位改革进程,大力降低行政成本

要按照国务院和省委、省政府的统一部署,积极稳妥地推进各级机构改革,精简机构,分流人员,压缩行政支出。在把经济部门改组为宏观调控部门的同时,调整、减少专业主管部门。对附属于行政机构的一些服务单位和社会中介机构,要与行政机构脱离。建立公共财政框架必须加快事业单位改革的步伐。总的原则是对事业单位按其服务性质进行分类,属于公益性的,财政保障其资金供给;属于准公益性的,财政可采取资助形式;属于经营性的,应当与财政供给脱钩,尽快推向市场。要研究制定鼓励事业单位走向市场的政策,调动单位走向市场的积极性。按照事业发展规划,调整事业布局 and 结构,按项目拨经费,逐步减少人员经费和公用经费的比重,提高直接用于事业发展的经费比重。

(四) 加快部门预算改革步伐,提高财政管理水平

部门预算是市场经济国家普遍采用的预算编制方法,是我国财政预算管理与国际惯例接轨的必然选择,是缓解财政收支矛盾,实现资源优化配置、加强调控能力的重要途径,是建立公共财政框架的重要组成部分。部门预算的主要内容是由政府各部门编制、经财政部门审核后报人大审议通过,反映部门所有收入支出的预算。它是一个涵盖部门所有公共资源的完整预算,包括行政单位预算及其下属的事业单位预算;既包括一般预算收支计划和政府基金预算收支计划,又包括正常经费预算和专项支出预算,还包括财政预算内拨款收支计划和财政预算外核拨资金收支计划及部门其他收支计划。推行部门预算的要点:首先,财政将各类不同性质的财政性资金统一编制到使用这些资金的部门,保证部门预算的完整。其次,取消中间环节,凡是直接与财政发生经费领拨关系的一级预算会计单位均作为预算管理的直接对象,财政直接将预算编制并批复到这些单位。第三,部门预算从基层单位编起,主管部门负责审核、汇总、分析所属基层会计单位的收支预算建议计划,编制部门收支预算建议计划并报财政审核。从2002年开始,按照全面推开、重点报送的办法,省级在全面编制部门预算的基础上,重点向省人大报送了省农牧厅等十五个部门的部门预算草案,部门、地县也按要求试编了部门预算。今后要加快实行部门预算的改革步伐,逐步扩大编制和报送部门预算的范围。要提前预算编制时间,推行标准周期预算,强化预算编制、预算执行分析和预算监督工作。要制定科学合理、符合实际的定员定额标准,改进和完善预算支出科目体系,细化预算编制。

(五) 实施国库集中收付制度, 提高预算资金管理效益

国库集中收付制度是与编制部门预算、建立公共财政框架、加强财政管理密切相关的有机整体, 是财政改革的重要组成部分。目前, 多头开户与分级拨付的支出方式, 造成拨款环节过多, 管理分散、截留、挤占、挪用财政资金的问题非常严重。要从根本上解决财政收支管理上存在的这些问题, 必须推进国库集中收付制度, 将所有的政府财政性资金按预算级次全部集中到国库账户。今后, 要进一步做好国库集中收付试点工作, 开展全省机关事业、单位职工工资财政统一发放, 并尽快在全省范围内推开; 试行重大项目和政府采购资金国库集中支付制度; 加强对部门银行账户和各项收支的管理, 积极探索和建立国库单一账户体系, 逐步推行国库集中收付制度。

(六) 积极完善政府采购制度, 提高财政资金使用效益

积极推行政府采购制度, 实行政府采购是市场经济发展的必然, 是公共财政的重要举措之一, 是我国经济融入世界经济的客观要求, 也是落实政府宏观调控政策的有效手段。近年来, 我省政府采购工作取得了一定成绩, 为节约财政资金和防止腐败起到了积极作用。今后一个时期, 政府采购工作要编制政府采购预算, 进一步扩大政府采购范围和规模, 抓紧研究开发政府采购网络系统, 逐步建立政府采购信息公告制度和统计分析制度, 提高政府采购活动的透明度; 制定完善政府采购法规体系, 研究制定政府采购业务中介机构及供应商政府市场准入办法, 规范招标行为, 提高政府采购的质量。

前 言

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》),对完善我国社会主义市场经济体制作出了新的重要决策和部署,明确提出了进一步深化我国经济体制改革的目标和任务,并且鲜明地提出,要继续改善宏观调控,加快转变政府职能,推进财政管理体制改革的的要求。因此,继续深化财政改革,健全财政职能,加强财政管理,理顺财政运行机制,尽快建立起我国适应完善社会主义市场经济体制和加快转变政府职能要求的公共财政体制以及稳固、平衡、强大的国家财政,就成为当前我国财政领域里的一项重大而迫切的改革与发展任务。

党的十六大和十六届三中全会都明确要求,进一步加快转变政府职能,适应市场经济发展。改革以前,我国以公有制为基础,长期实行高度集权的社会主义产品经济体制,与此相适应,政府大包大揽,分配一切,管理一切,是“全面管理型政府”。改革以来,我国实行社会主义市场经济体制,坚持和完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,经济主体多元化,与此相适应,政府职能大调整,宏观调控由直接调控转变为间接调控,政府工作以经济建设为重心,已转变为“经济建设型政府”。从改革的要求来说,这只能是个过渡。现在,就是要更好地适应改革与发展的新形势,我国必须进一步加快由“经济建设型政府”向“公共服务型政府”的转变。党的十六大精神、十六届三中全会《决定》和两会的政府工作报告,都明确了完善社会主义市场经济体制条件下公共服务型政府的四项新职能:经济调控、市场监控、社会管理和公共服务。国际国内的政治经济事实与经验证明,改革、转变为公共服务型政府的前提是必须建设一个公共财政体制。这是我国政府及其财政适应市场经济与社会协调而全面发展的迫切需

要。

国务院总理温家宝最近指出：“财政是国家宏观调控的重要手段，是政府工作的重要物质基础。”“加快完善公共财政体制建设，确保财政资金使用的规范、安全和有效，防范和化解财政风险。”财政是国家职能的重要组成部分，财政体制和财政政策是国家宏观调控的一个重要工具，培育雄厚的财政实力是国家富强、稳定、安全、前进的重要体现和有力保证。政府职能决定财政职能。改革以前，我国财政职能总特征是“全面供给型财政”；改革以来，转变为“经济建设型财政”；现在，深化改革，推进市场经济全面发展，要求转变为“公共服务型财政”。在社会主义市场经济发展中，建设公共财政，正确运用财政政策，科学地运用预算、税收、国库集中收付、转移支付、政府采购、国债发行等财政手段，对优化资源配置，调节收入分配，调控经济发展，加强监督管理，促进国民经济稳定增长和城乡之间、区域之间、人与自然之间、国内发展与对外开放之间以及经济与社会全面协调发展，逐步提高全国人民的物质文化生活水平，都具有十分重要的作用。

根据党的十六大和十六届三中全会的精神，我国财政体制改革所要遵循的基本政策取向必然要求有所创新。这是因为，我国改革开放和经济发展已进入了一个新阶段，即全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新阶段。在这一新阶段，改革和发展的基本取向有了新的提升：一是要求把我国社会主义市场经济建成完善的、更具活力、更加开放、适应全球化的经济体系；二是要求适应科技进步的国际环境，突破我国社会生产力发展仍面临的体制性障碍，进一步解放和发展生产力，为经济发展和社会全面进步注入强大动力。因此，新阶段财政管理体制改革的思路也应有所创新：一是必须有利于巩固和完善我国市场经济条件下的社会主义基本经济制度；二是必须有利于逐步改革城乡二元经济结构；三是必须有利于区域经济协调发展；四是必须有利于经济和社会协调、全面、可持续发展；五是必须有利于人与自然和谐发展；六是必须有利于国内发展和对外开放相协调；七是必须有利于健全宏观调控体系；八是必须有利于深化行政、事业管理体制改革的；九是必须有利于防范和化解社会矛盾和财政风险，实现财政经济良性循环。

按照上述要求，推进财政管理体制改革的思路也应有新的把握：一是统筹兼顾，协调各方，理顺关系，服务全局。财政改革要重视处理好财政与经济、政府与市场、行政与事业、公平与效率、中央与地方、城市与乡村、区

域之间、人与自然之间的关系，在发展社会主义市场经济的总体要求下，充分发挥市场机制的作用，提高经济和财政的运行效率，努力调动各方面的积极性和创新精神，实现各方位、各层次的协调发展。二是公平公正，规范透明，科学管理，依法理财。财政改革要按照新阶段改革的总体要求和加入世贸组织以及经济全球化的新形势，努力遵循公平、公正、公开、透明、法治、效率等市场经济通行的基本规则，对资源配置、收入分配、调控经济、监督管理四项财政职能，实施科学、规范、制度化的运行和管理。三是目标明确，取向积极，循序渐进，重点突出。财政改革是财政经济综合改革的体现，其影响涉及方方面面，而且直接关系各方面的利益分配关系的调整和规范，因此，任何一项改革和调整，震动都会比较大，要特别注意妥善处理和把握好改革、发展和稳定的关系，使财政改革推进的力度同经济发展和社会承受力以及财政本身可承受程度相协调，不断开创我国财政稳固、平衡、强劲而可持续发展的新局面。

建设和健全公共财政体制，既是我国社会主义市场经济体制改革的一项重要内容，又是我国推进财政管理体制改革的首要任务，更是我国建立财政运行新模式的重要定位。公共财政是市场经济条件下，政府为满足社会公共需要而建立的财政收支活动的一种机制。国家财政收入，主要用于政府的公共活动支出，为社会提供公共产品和公共服务，如行政管理、国防、外交、治安、立法、司法、监察等国家安全事项和政权建设，教育、科技、农业、文化、体育、公共卫生、社会保障、救灾救济、扶贫助残等公共事业发展，水利、交通、能源、环保、生态、市政建设等公益性基础设施建设，对经济运行、区域间和城乡间协调发展所进行必要的宏观调控需要支付的财力等。由此可见，健全我国公共财政体制，是事关治国安邦、强国富民的重大制度性建设。

根据市场经济发展和政府职能转变的要求，建设公共财政的方向应当是：必须体现市场经济和公共财政的一般要求，主要为满足社会公共产品和服务提供财力保障。既要充分体现政府在宏观调控中的主导性作用，又要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，凡是政府该解决的领域，财政必须充分保障，财政介入不力的应当予以调整，没有到位的应当逐步到位；凡是市场能解决的领域，财政投资不应介入，已经介入的要逐步退出，而只尽财政应尽的宏观管理责任。借鉴国际经验，结合我国国情，建设中国社会主义

公共财政体系，首先要明确中央政府和地方政府之间的事权范围和财政责任划分，并相应调整收支关系。一是全国性公共产品和服务以及具有调节地区间、城乡间重大收入分配性质的财政责任，应当由中央政府承担。二是地方性公共产品和服务的财政责任，应当由地方各级政府承担。主要包括省及省以下交通、警察、消防、教育、环保、科技、城市基础设施和管理，地方性立法、司法、失业保险、居民最低生活保障以及对地方经济发展的财政支持等。三是对于在省级范围内，但有“外溢效应”的公共项目和工程，中央政府要承担部分财政责任，如跨省区的交通、邮电、空港、环保、生态等项目，社会事业中的义务教育、公共卫生（疫情预防和控制）等，特别是为农村提供这类公共服务的保障，中央和省级政府应当适当分担成本。政府间财政责任划分后，应通过税收分享和一般性转移支付方式安排相应财力。特殊情况下，还可以特事特办，实施特例转移支付机制。

各国国情、社会制度和传统文化以及市场发育程度皆不相同，公共财政的实施模式也不完全一样。我国是社会主义国家，实行以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，探索适应完善中国特色社会主义市场经济的公共财政建设问题，具有十分重要的理论意义和非常迫切的实践意义。因此，根据财政部中国财政经济出版社的出版计划，我们争取到《公共财政建设研究》课题任务，并及时成立课题组。由甘肃省财政厅厅长苏志希担任课题指导，甘肃省财政科学研究所王国荣、李有定、甘肃省社会科学院副研究员司俊、甘肃省财政厅高级经济师萧绍良等为课题组成员，贫建民撰写机制篇，其余由司俊、萧绍良撰稿统稿，王国荣修改，李有定审核，苏志希审定。我们以党的十六大精神和十六届三中全会《决定》为指导，收集大量财政研究资料，密切联系财政经济改革和发展的实际，用导言、理论、制度、政策和机制几个大的篇幅，对公共财政建设问题进行了纵横探讨和系统深入的研究，在阐明公共财政的本质、地位、作用、特征、构成、机制及其历史发展的规律性的同时，也论证了制度和政策问题，提出了具体意见和建议，可供财政决策、财政工作、财经教学和科研工作参考。

中国公共财政是不断改革和发展而且正在建设中的新型财政，作为一个新的基础理论问题，我们在研究过程中，与时俱进，有所创新。一是在中国公共财政的定位中提出了市场与政府既要分工又要合作的理论。市场和政府各有自己的基础、效率、公平与目标。合理分工的边界是各自配置资源的效

率，合理合作的边界是二者联结的关键性环节——公共财政体制。效率标准是帕累托最优标准。二是在坚持财政既是经济范畴又是政治范畴的理论研讨中，提出了财政既是综合性概念又是发展性概念的理论。公共财政作为市场与政府、经济与政治的联结部位，既有综合性，又有发展性。三是在中国公共财政地位的理论研讨中，提出了中国公共财政是我国发展繁荣与长治久安之本的理论。中国公共财政的实质是随着当代中国国家观念的变化、政府对其自身的目的和功能的认知发生根本性的转变，而对于财政问题自行处理的体现。其主线是：什么是社会主义，怎样建设社会主义中的市场机制与计划机制、经济发展与宏观调控之关系。四是在中国公共财政职能理论研讨中，提出了中国社会主义市场经济体制基本特征对财政职能及其总体要求的理论，赖以实现发展繁荣与长治久安之本。五是在中国公共财政建设过程的理论研讨中，提出了建设公共财政是中国社会矛盾解决方式的历史选择的理论以及中国公共财政建设过程应与中国社会主义制度自我完善与发展相一致，并且具有鲜明的自我调整功能和阶段性特征的理论。奠基阶段是属于完善形态上的现代公共财政类型，发展阶段必将比现代公共财政高一层次。其发展的规律性是随着中国社会主义社会制度自我完善和发展而自我完善和发展，并成为社会主义自我调整的核心。六是在中国公共财政任务的理论研讨中，提出了分阶段、分层次的历史使命的理论。在社会主义初级阶段的改革开放时期，是支持和促进中国的两大套问题——发展中国家问题 and 经济转轨问题的顺利解决；在整个社会主义历史时期，是支持和促进社会主义经济社会发展目标的顺利实现。七是在中国公共财政制度建设的理论研讨中，提出了中国公共财政职能及其总体要求是由制度板块组成的理论。坚持中国社会主义市场经济体制基本特征对财政职能的取向及其总体要求，按照预算制度、收入制度、支出制度三大板块进行公共财政制度建设。八是在中国公共财政政策建设的理论研讨中，提出了中国公共财政政策体系及其协同作用的理论。主要研讨了长期、短期、非常时期的财政政策，实施科教兴国战略的财政政策，实施人才强国战略的财政政策，实施协调、全面、可持续发展战略的财政政策，投融资财政政策，社会文明进步的财政政策等，各项财政政策都为实现国家战略发展目标服务。九是在中国公共财政运行机制建设的理论研讨中，提出了中国公共财政运行机制是中国社会主义市场经济运行机制的一个重要组成部分的理论。中国公共财政的运行机制，作为一种运行机能，必然

要与中国建立的适应社会主义市场经济的财税体制相适应。公共财政运行机制，既是整个财政活动的现实反映，又是国民经济和社会发展的综合反映。十是在中国公共财政建设的基础理论研究中，提出公共财政建设是解决好我国社会基本矛盾和主要矛盾的重要手段，为求经济社会的全面协调发展，我国最终历史地选择了建立和完善社会主义市场经济体制与实施公共财政建设道路的理论见解。并提出了随着小康社会的建成，逐步全面发展社会生产的理论见解，力求物质生产快速增长的基础上，精神生产更快地发展；物质生活需求逐步得到满足的前提下，精神生活需求将更加迅速地增加；在消费总额不断增长的基础上，物质消费比重将不断相对缩小，而精神消费比重将不断相对扩大；精神消费的比重将越来越大。我国公共财政建设要逐步适应社会生产发展的这一必然趋势。

我们在研究本课题的过程中参阅了国内外大量的财政科学研究资料，并获得了财政部、中国财政经济出版社和甘肃省财政厅有关领导和同志的关心、支持和帮助，甘肃省财政厅、甘肃省社会科学院和甘肃省财政科学研究所的有关同志给予支持，积极参与，共同完成了任务，在此一并表示衷心的感谢！

由于课题大，时间紧，我们的理论知识、工作经验、研究能力和写作水平有限，书中如有不尽如人意、纰漏和不妥之处，诚请读者批评指正。

《公共财政建设研究》课题组

2004年5月11日