

高培勇 主编

公共财政：

经济学界 如是说

GONGGONGCAIZHENG

JINGJIXUEJIE
RUSHISHUO

经济学界

如是说



经济科学出版社

公共财政： 经济学界如是说

高培勇 主编

经济科学出版社

责任编辑：余建春
责任校对：晶 妍
版式设计：代小卫
技术编辑：刘 军

公共财政：经济学界如是说

高培勇 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

化学工业出版社印刷厂印刷

三河德利装订厂装订

850×1168 32 开 17 印张 440000 字

2000 年 5 月第一版 2000 年 5 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-2133-4/F·1525 定价：28.80 元

（图书出现印装问题 本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政：经济学界如是说/高培勇主编. —北京：
经济科学出版社，2000. 5

ISBN 7-5058-2133-4

I. 公… II. 高… III. 财政-经济理论-研究-文
集 IV. F810-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 18593 号

3306/01

前 言

1. 本书是一本论文集。它基本反映了经济学界在“公共财政”问题上的思想轨迹。

2. 这几年来，特别是在1998年年末的全国财政工作会议之后，有关公共财政的概念及其框架的问题，倍受经济学界的关注，围绕这一问题展开的讨论十分热烈。大体看来，尽管人们对于公共财政概念的表述和理解不尽一致，但是，几乎所有论述的立脚点都是相同的，即：如何构建与社会主义市场经济体制相适应的中国财政运行机制模式。

3. 事实上，在中国这块儿土地上，公共财政概念的提出以及围绕这一概念而展开的讨论，始终就是同中国经济体制转轨以来的财政困难联系在一起。从计划经济走向市场经济，经济体制环境变了，财政运行机制理应随之调整。然而，对于市场经济体制下的财政运行机制究竟是怎样的，最初的时候，我们算是“摸着石头过河”，认识并不十分清楚。既然方向或定位问题未能明晰化，财政收支上的困难也就一直伴随着我们，为了走出财政困境而进行的探索更是显得曲折、艰难。

4. 特定的历史背景造就了带有鲜明的中国特色的经

济改革理论。从对国外财政收支模式的观察中，我们发现，在许多方面，市场经济条件下的财政收支模式是有相似之处的。这就是，以满足社会公共需要或纠正市场失灵为口径界定财政职能范围，并以此构建政府的财政收支体系。为了将实行市场经济制度国家的财政收支模式同我国长期实行的所谓“生产建设财政”模式相区别，并且，以此为基础，探索我国自己的财政运行机制构建方向，我们给与市场经济相适应的财政运行机制模式冠之以“公共财政”。

5. 如果从最初提出公共财政概念的时候算起，经济学界在社会主义市场经济体制下的财政运行机制问题上进行的探索，已经持续了一个不短的时间。总的判断是，讨论日趋深入，方向愈益明晰，理论界的成果对于政府部门决策的影响越来越大。

6. 为了能够比较全面的反映经济学界对于公共财政问题的研究状况，进一步推动与市场经济体制相适应的中国财政运行机制的构建步伐，我们编辑了这本《公共财政：经济学界如是说》。

高培勇

2000年元月于中国人民大学

目 录

市场经济体制与公共财政框架	高培勇 (1)
一、中国财政收支实践面临的严峻挑战	(1)
二、搞市场经济就要搞公共财政	(6)
三、积极而稳妥地构建中国的公共财政框架	(12)
公共财政：我的一点看法	刘尚希 (19)
一、如何理解“公共财政”	(19)
二、现存的问题：“缺位”与“越位”	(23)
三、构建公共财政的基本框架	(27)
公共财政的概念与内容浅析	张 馨 (35)
一、为什么现在提出建立公共财政的问题	(35)
二、建立公共财政的客观必然性	(38)
三、什么是公共财政	(42)
四、弥补市场失效的财政	(46)
五、提供“一视同仁”服务的财政	(53)
六、非市场营利性的财政	(60)
七、法治化的财政	(67)
八、关于公共财政的基本框架问题	(74)
公共财政的内涵与基本框架	叶振鹏 焦建国 (79)
一、公共财政是与市场经济相适应的一种财政 类型	(79)
二、公共财政的内涵	(84)

三、公共财政的基本框架	(93)
四、当前提出建立公共财政基本框架的意义	(105)
关于“公共财政”的商榷	陈 共 (108)
一、“公共财政”探源	(108)
二、西方财政学和财政类型的发展趋势	(110)
三、从实施积极的财政政策看“公共财政”	(113)
“公共财政论”的若干问题	郭庆旺 赵志耘 (117)
一、公共财政论的基本观点	(117)
二、国家的经济作用：理论学说	(118)
三、从财政学到公共经济学：现实变化	(127)
四、我们的疑问	(132)
五、“公共财政论”者的目的到底是什么	(139)
“公共财政”再认识——兼答张馨教授	叶子荣 (145)
一、“PUBLIC”的困惑	(145)
二、公共产品与公共财政及其内涵	(149)
三、马克思主义的国家学说与我国的财政改革	(156)
西方公共财政在我国的可行性研究	姜维壮 (163)
一、公共财政的共性与特性	(163)
二、公共财政的活动范围和管理制度	(167)
三、对几个带根本性区别问题的探讨	(172)
论社会主义市场经济下的公共财政	王朝才 (176)
一、对公共财政内涵的理解	(176)
二、构建公共财政基本框架是经济转轨时期财 政职能定位的客观需要	(178)
三、公共财政条件下政府干预经济的方式要转变	(180)
四、构建我国公共财政基本框架的主要内容	(184)
论我国公共财政的构建	安体富 (188)
一、公共财政实质是市场经济财政	(188)
二、公共财政不就是“吃饭财政”	(193)

三、构建我国公共财政的目的是解决财政职能 错位问题·····	(196)
四、构建我国公共财政的原则和内容·····	(199)
论公共财政中的预算管理体制 ····· 孙 开	(202)
一、公共产品的受益范围·····	(202)
二、预算管理体制中的事权及支出划分·····	(205)
三、预算管理体制中的税收划分·····	(209)
四、政府间的财政转移支付·····	(213)
五、深化预算管理体制改革的几点设想·····	(217)
为公共财政确立“游戏规则” ····· 王雍君	(222)
一、引言·····	(222)
二、资源使用的责任法则·····	(223)
三、以公共产品为基石·····	(225)
四、通过民主制度表达偏好·····	(228)
五、以成本概念为核心设计税制·····	(231)
六、公债应受严格限制·····	(234)
七、分权基础上的制衡·····	(236)
八、财政事务依法管理·····	(240)
九、结论和政策建议·····	(240)
论中国特色公共财政体系的构建 ····· 郭代模 杨 涛	(245)
一、正确把握财政基本理论问题·····	(245)
二、从财政本质的角度看中国财政体系的构建·····	(255)
三、从财政职能的角度看中国公共财政体系的 构建·····	(258)
四、从财政运行的角度看中国公共财政体系的 构建·····	(262)
五、结语·····	(265)
关于公共财政支出成本效益分析的基本探讨 ····· 寇铁军	(268)
一、公共财政支出成本效益分析发展简史·····	(269)

二、公共财政支出成本效益分析的特殊性·····	(270)
三、公共财政支出成本效益分析的误区·····	(271)
四、公共财政支出成本效益分析评估的类型·····	(272)
五、公共财政支出成本效益分析的基本原则·····	(272)
六、基本原则的应用·····	(273)
七、时间动态下的成本效益分析·····	(276)
八、政府间补助对成本效益分析的影响·····	(278)
论国家财政的公共性 ····· 杨灿明	(280)
一、对“公共财政”概念的辨析·····	(280)
二、财政的公共性同“国家分配论”的关系·····	(283)
三、财政的公共性与阶级性问题·····	(286)
四、财政的公共性与政府职能范围的问题·····	(289)
关于社会主义公共财政的几点看法 ····· 邓力平	(293)
一、社会主义公共财政的提出是我们建设社会 主义市场经济的又一个新飞跃·····	(294)
二、社会主义公共财政是“国家分配论”在市 场经济条件下的体现与发展·····	(295)
三、市场经济一般下的财政运行模式就是公共 财政一般·····	(296)
四、社会主义公共财政既要体现公共财政一般 的特征,又必须反映具有中国特色社会主 义的具体要求·····	(298)
五、当前特定条件下建立社会主义公共财政框 架必须与实施积极财政政策结合起来·····	(299)
公共财政及其职能范围探讨 ····· 王国清	(302)
一、财政概念的一般表述及其分析·····	(302)
二、财政的公共性及其发展·····	(306)
三、如何概括市场经济条件下的财政职能·····	(314)
四、公共产品理论与财政范围的规范·····	(321)

对公共财政几个理论问题的思考	左 敏 (327)
一、关于公共财政概念.....	(327)
二、公共财政论与国家分配论的关系.....	(330)
三、我国公共财政理论研究应注意的几个问题.....	(333)
公共财政与经济增长	白景明 (339)
一、财政收支影响经济增长的一般过程.....	(339)
二、税收对中国经济增长的推动.....	(344)
三、财政支出与中国经济增长.....	(353)
关于财政在启动经济中挑大梁问题的认识	白伊宏 (370)
一、我国经济政策的演化轨迹.....	(370)
二、财政承担宏观调控责任所需的条件.....	(373)
三、应对办法.....	(379)
略论公共财政及其框架的构建	阮宜胜 (381)
一、什么是公共财政.....	(381)
二、市场与政府的关系.....	(384)
三、我国建立公共财政或公共财政框架的必要 性.....	(390)
四、构建中国公共财政或公共财政框架的基本 思路.....	(395)
构建我国公共财政学理论体系应注意的几个 问题	马海涛 李九领 (401)
一、要正确认识中国传统社会主义财政学理论 体系.....	(401)
二、要正确理解“公共财政”及其与“国家财 政”和“国家分配论”的关系.....	(403)
三、构建具有中国特色的公共财政学理论体系 要突出中国特色.....	(404)
论公共财政的历史使命	李炜光 (406)
一、欧洲中世纪后期，本身也处于萌芽状态的	

公共财政促进了现代市场经济萌芽的生长 壮大.....	(408)
二、欧洲工业革命前后,公共财政在促进市场 经济体制全面确立的过程中自身也走向成 熟.....	(418)
三、西方各国在克服 20 世纪 30 年代经济危机 的过程中,进一步扩展了国家职能,公共 财政进入发展完善阶段.....	(432)
论“公共财政”与纳税人权利	庞凤喜 (439)
对公共财政论的质疑	武彦民 魏凤春 (451)
论国家职能与财政职能	申长平 (458)
一、国家具有政治统治和社会管理双重职能.....	(458)
二、财政是国家存在及实现其职能的经济基础, 是政权的经济支柱.....	(463)
三、财政是国家行使其职能、干预经济及社会 生活的经济手段.....	(466)
四、社会主义市场经济下的国家职能与财政职 能.....	(469)
地方总体税负选择:公共财政选择中的一个重要政策	
理论问题	沈玉平 (476)
一、地方财政最佳规模选择的规范分析.....	(476)
二、地方财政规模选择的实证分析 ——地方财政规模民主选择的局限性	(482)
三、我国现行各地区 GDP 税负率差别考察与 分析.....	(486)
市场经济条件下的政府经济研究	马国贤 黄董良 沈关祥 (493)
一、社会主义市场经济下的政府及其职能.....	(493)
二、公共产品理论对政府支出制度改革的借鉴.....	(507)

三、绩效预算、单一国库和政府采购是政府公 共支出的三项核心制度.....	(510)
四、公共财政理论中的若干误区.....	(520)

市场经济体制与公共财政框架*

中国人民大学 高培勇

一、中国财政收支实践面临的严峻挑战

几乎从改革开放的那一天起,中国的财政收支便一直处于困难境地。在经济高速增长时期如此,进入经济低迷阶段亦是这样。不仅中央财政的日子难过,地方财政的收支安排也不同程度地捉襟见肘。而且,往前看,如果不在财政收支格局上做出大的调整,这种困难状况恐怕会有增无减,甚至延续至 21 世纪。

比如,财政支出增长的势头居高不下。就全国财政支出论,1979 年为 1281 亿元,1999 年已增加到 14824 亿元(=12312+1912+600,预算数),20 年间其规模增加了 11.6 倍。由于财政收入未能也不可能同步增长,其结果,财政赤字连年不断,国债发行规模日益膨胀,已经到了不能不采取有效措施加以适当控制的地步。尽管如此,环顾四周,仍然遍地是财政支出的“欠账”现象,到处有对财政投入不足的抱怨声。

又如,财政收入占 GDP 的比重始终偏低。这个比重数字,1979 年为 31.92%,1998 年已下滑至 12.4%。近两年,由于在税收上采取了一系列堵漏增收措施,财政收入占 GDP 比重下滑的势头有

* 本文系作者 2000 年 1 月 16 日在中共中央党校为“省部级主要领导干部财税专题研讨班”做公共财政理论专题讲座的报告稿。

所扭转，但在企业和居民的“费负”未能同步调整、“费大于税”格局基本未变的条件下，又引发了整体负担加重的矛盾。

再如，在现时的中国，财政收支不等于政府收支，已经是公认的事实。大量的政府收支游离于预算之外，不仅人为加剧了财政收支本身运作的困难，而且，使整个政府收支管理陷入无序状态。在市场经济体制日趋完善、依法治国步伐明显加快的现时背景下，政府收支行为的不规范，越来越成为人们关注的焦点。

由此提出的问题是：究竟什么原因造成了财政收支的困难境地？我们还能否找到一条走出财政困境的通道？

对于财政收支的困难，最初我们是把它作为改革的成本来看待的，以为随着改革举措的逐步到位，财政收支的压力将自动趋于减轻。后来，又将其同市场经济联系起来，以为搞市场经济，就会与财政困难相伴。但是，随着时间的推移，研究视界的放宽，我们发现：改革举措的出台和市场经济体制的建立同财政收支的困难并不具有必然的联系。问题的真正原因，还得从财政运行机制同整体经济环境的关系中去寻找。

看起来，站在宏观的层次上，回过头来看一下这些年来我们在财政运行机制上所走过的历程，是十分必要的。

在计划经济的体制环境中，政府是资源配置的主体。既然是主体，管的事情就多。既然政府要包办社会各项事业，政府的职能范围自然是“大而宽”的。“大而宽”的政府职能范围，决定了作为政府活动综合反映的财政职能范围也是“大而宽”的。国家财政不仅要负责满足从国防安全、行政管理、公安司法到环境保护、文化教育、基础科研、卫生保健等方面的社会公共需要，负责进行能源、交通、通讯和江河治理等一系列社会公共基础设施和非竞争性基础产业项目的投资，而且，还要承担为国有企业供应经营性资金、扩大再生产资金以及弥补亏损的责任，甚至要为国有企业所担负的诸如职工住房、医疗服务、子弟学校、幼儿园和其他属于集体福利设施的投资提供补贴等等。正是由于财政职

能范围所带有的事无巨细、包揽一切的特征，我们将计划经济体制下的财政称之为“生产建设财政”。

财政职能范围的“大而宽”在财政支出上的反映，便是规模的“超常”。财政支出规模的“超常”，反过来又要求和规定着政府把几乎所有的社会资源集中到自己手里，形成“超常”水平的财政收入。就在那个时候，并不难办到。那一时期的特殊的财政收入机制，恰好提供了这样一种前提。

马克思曾在《哥达纲领批判》中勾画了社会主义社会的产品分配模式：社会产品在分配给个人消费之前，要进行一系列扣除：第一，用来补偿消费掉的生产资料的部分。第二，用来扩大生产的追加部分。第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。剩下的总产品的其他部分是用来作为消费资料的。在把这部分进行个人分配之前，还得从里面扣除：第一，和生产没有关系的一般管理费用。第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等。第三，为丧失劳动能力的人等等设立的基金。^①若再加上用于国防的费用，经过以上七项扣除之后，其余的部分，才能用于个人消费。

按照这样一种“必要扣除”理论构建起来，并且，与那个时期的计划经济体制环境相适应、以“先扣后分”为特点的财政收入机制，可大致概括如下：

——1953年颁布的《关于实行粮食的计划统购和计划供应的命令》，赋予了政府按相对偏低的垄断价格统一收购和销售农副产品的权力。在对农副产品实行统购统销的条件下，农民剩余的农副产品，只能按照国家规定的相对偏低的价格标准统一卖给国有商业部门。国有商业部门所执行的统购价格同市场价格（影子价格）之间的差额，事实上是对农民所创造的社会产品的分配进行的必要扣除。通过这一渠道，政府不仅掌握了货币流向农民“口

① 《马克思恩格斯选集》（第3卷），人民出版社1972年版，第9～10页。

袋”的闸门，而且，随着低价的农副产品销往城市，工业的原材料投入成本因此直接降低，城市居民亦因此获得实物福利（生活费用降低）并间接降低了工业的劳务投入成本。

——1956年出台的《国营企业、事业和机关工资等级制度》亦即八级工资制，赋予了政府统一掌管城市职工工资标准、统一组织城市职工工资调配的权力。在八级工资制度下，政府通过压低工资标准，减少升级频率（事实上，从1956~1977年的20年间，我国只进行了三次小幅度、小范围的工资升级工作）的办法，将城市职工的工资水平控制在偏低状态。偏低的城市职工工资水平同正常的工资水平（与经济发展水平相匹配或市场工资水平）之间的差额，事实上是对城市职工所创造的社会产品的分配进行的必要扣除。通过这一渠道，政府不仅掌握了货币流向城市职工“口袋”的闸门，而且，随着城市职工工资水平的人为降低，工业的劳务投入成本又一次被降低了。

——在工业的原材料投入成本和劳务投入成本被人为降低了的同时，那一时期的工业品实行计划价格制度。工业品的计划价格又长期偏高于农副产品的统购价格（即所谓工农产品“剪刀差”）。于是，在低成本和高售价的基础上，工业部门获得了高的利润。

——在始自建国初期且几十年未变的财政统收统支管理体制下，国有经济单位（其中主要是国有工业企业）的纯收入，基本上都交由财政集中支配，其本身能够自主支配的财力极其有限。于是，通过财政上的统收，“汇集”在国有经济单位中的高利润便转移到了政府手中，形成了财政收入的主要来源。再加上不占大头儿的来源于税收的那一部分收入，其结果，整个财政收入水平达到了“超常”状态。

也正是在这样一种特殊的财政收入机制背景下，当时我国的财政收入结构呈现两大特征：一是税利并存，以利为主；二是来自国有经济单位的缴款占大头。如在1978年，以全国财政收入总