

Public Finance Review

公共财政评论 2009

主编 钟晓敏

1

钟晓敏 金戈：三十年公共财政之路：理论与实践

「公共服务均等化」课题组：浙江省基本公共服务均等化的财政保障体制与机制研究

李永友：分权策略、激励结构与财政支出意愿

杜树章：中国皇权专制社会治乱循环现象的一个解释

浙江省高校人文社科财政学重点研究基地

浙江财经学院财经科学研究所

浙江财经学院财政与公共管理学院



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

Public Finance
Review

公共财政评论⁹

主编 钟晓敏



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政评论. 2009 1 / 钟晓敏主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-308-06849-9

I. 公… II. 钟… III. 公共财政学—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 094329 号

公共财政评论 2009 1

钟晓敏 主编

责任编辑 朱 玲

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 浙江中恒世纪印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 13.5

字 数 250 千

版 印 次 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06849-9

定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

卷首语

1998年12月我国官方正式祭起“公共财政”的改革大旗,在此后的十年时间里,“公共财政”一词已从学术研究走入大众视野,公共财政的制度框架在我国也已初步建成。正是在我国提出“公共财政改革目标”十周年的特殊日子里,“公共财政评论”系列诞生了。

“公共财政评论”系列的诞生是浙江省高校人文社科财政学重点研究基地建设的重要成果,得益于各级领导的热情帮助,得益于编辑部工作人员的辛勤努力,更得益于学界同仁们的大力支持。在此表示衷心的感谢!

公共财政是一种与市场经济相适应、以弥补市场缺陷并满足社会公共需要为目的的财政模式,其本质是“取之于民、用之于民”。社会主义市场经济体制改革目标的提出,必然要求公共财政制度的呼应和支撑。从此角度讲,公共财政制度改革是我国社会主义市场经济体制改革不可或缺的一个重要组成部分。目前,我国社会主义市场经济体制改革远未到位,公共财政建设之路还很漫长,财政的公共化改革也必然“路漫漫其修远兮”,在此过程中,无论是在公共财政建设的理论方面,还是在公共财政建设的实践方面,都会不断出现各种新问题和新情况需要我们去研究和探索。“公共财政评论”系列正是顺应了我国财政公共化改革的历史性发展趋势,以推进我国财政公共化进程为己任,为我国财政学人搭建一个交流与共勉的平台。

“科学植根于交流,起源于讨论”。我们期待“公共财政评论”系列在广大读者、作者的共同支持和呵护下,能够体现出自身的特色与水平,成为公共财政领域学术观点交流、碰撞、整合以及提升的重要平台;我们更希望“公共财政评论”系列能够成为我国公共财政改革与建设的重要参与者与见证者!

编辑部

二〇〇八年十二月三十日

目 录

Contents

三十年公共财政之路:理论与实践	钟晓敏 金 戈/1
浙江省义务教育均等化研究	浙江财经学院课题组/23
杭州市经济适用房受益群体的实证分析	赵海利 赵海龙/52
浙江省基本公共服务均等化的财政保障体制与机制研究 ... “公共服务均等化”课题组/67	
浙江省政府外债负担问题研究	张雷宝/101
预算民主:预算改革的方向	叶 宁/123
政府预算的科学性与软约束	
——基于中国财政预算执行情况的实证分析	刘述申 李永友/133
财政分权与地区差距	
——基于中国转轨经验的实证研究	吴一平/145
分权策略、激励结构与财政支出意愿	
——兼论高增长背景下公共品短缺问题	李永友/161
中国皇权专制社会治乱循环现象的一个解释	
——基于租金耗散一般均衡模型的分析	杜树章/193

主办单位:浙江省高校人文社科财政学重点研究基点
浙江财经学院财经研究所
浙江财经学院财政与公共管理学院

主 编:钟晓敏
编辑部主任:金戈

出 版 者:浙江大学出版社
编辑部地址:浙江杭州市下沙高
教园区学院街 18 号
邮 编:310018
电 话:86-0571-86735880
电子邮箱:ggczgl@zufe.edu.cn

CONTENTS

The Roads to Public Finance; China's Experiences	Zhong Xiaomin and Jin Ge/1
Equalization of Education in Zhejiang Province	Research Group of Zhejiang University of Finance and Economics/23
An Empirical Analysis of Benefit Groups from Economical Housing in Hangzhou	Zhao Haili and Zhao Hailong/52
Fiscal Mechanism and System of Equalization of Basic Public Services in Zhejiang	"Equalization of Public Services" Group/67
Research on the Burden of Foreign Public Debt in Zhejiang	Zhang Leibao/101
Democratic Budget; the Direction of Budget Reforms	Ye Ning/123
The Scientific and Soft-Bound of Government's Budget; Empirical Study Based on the Practice of China's Fiscal Budget	Liu Shushen and Li Yongyou/133
Fiscal Decentralization and Regional Disparities; Empirical Study Based on Transition Experience of China	Wu Yiping/145
Decentralization Strategy, Incentive Structure and the Willing of Fiscal Expenditure; An Analysis on the Supply Shortage of Public Goods During Economic Development	Li Yongyou/161
An Explanation to the Circling Phenomenon of Combating Confusion in China's Imperial Authoritarian; An Analysis Based on the General Equilibrium Model for Rent Dissipation	Du Shuzhang/193

Welcome Contributing

Address of Editorial Office: Xueyuan Street 18, Higher Education Park, Xiasha, Hangzhou, 310018, China

Tel: 86-0571-86735880

E-mail: ggczip@zufe.edu.cn

三十年公共财政之路：理论与实践^{*}

◎钟晓敏 金戈

摘要：本文从理论演化与制度变迁两个层面对我国改革开放三十年来的财政公共化改革历程进行了系统回顾和梳理，从中看出，理论演化与制度变迁两者之间基本上是相互一致的，其中公共财政理论的提出和在财政公共性上取得的共识为制度改革提供了支撑，而制度变迁又为财政的公共性提供了保障和激励。然而，三十年财政改革的成效虽然卓著，离公共财政改革的最终目标依然任重道远。

关键词：公共财政；理论演化；制度变迁

一、引言

财政，作为政府的收支活动，在不同的经济体制下有着不同的表现形式。在计划经济体制下，政府部门在社会资源配置中处于主导地位，由此形成的财政职能范围大而宽，延伸到社会各类财务职能之中，包揽生产、投资乃至消费，覆盖了包括政府、企业、家庭在内的几乎所有部门的职能，这样的财政类型习惯上被称作“生产建设财政”（安体富、高培勇，1993）。而在市场经济体制下，市场成为资源配置的主体方式，政府的职能是作为市场的补充，向社会公众提供各种市场所不能有效提供的公共服务，这样的财政类型被多数学者称为“公共财政”，其根本准则就是“公共性”，即满足社会公共需要（张馨，1997、1999）。

我国自1978年改革开放以来，经济体制开始不断向着市场经济的方向转型，相应的，财政制度也开始了旷日持久且至今仍在继续的“公共化”改革。改革的进程是这样

^{*} 钟晓敏：浙江财经学院，E-mail:zhx@zufe.edu.cn。金戈：浙江财经学院，E-mail: freebluesky2002@126.com。

的,从20世纪70年代末到90年代初,财政制度改革由于缺乏明确的理论指导和目标方向,基本处在探索阶段,改革围绕着两条主线展开,第一条主线是国有企业改革与国有资产管理体制改革,第二条主线是财政体制改革(即财政分权改革)。到了90年代初,邓小平南方讲话为建立市场经济体制铺平了道路,而理论界也开始提出了与社会主义市场经济相适应的公共财政理论,并迅速形成了理论体系。在理论指导下,我国正式确立了以“公共财政”作为财政制度改革的方向,改革进程开始加速,改革主线从原先的两条扩展为三条,即增加了第三条主线——预算制度改革,后者作为公共财政改革的核心内容,它的展开使得我国财政公共化改革向纵深发展。此外,作为公共财政改革的另一项重要组成部分,税制改革也伴随着国企改革与财政体制改革两条主线逐步展开。

本文的目的是从理论和实践两个层面,对我国三十年来的公共财政制度变迁与理论演化进行系统的回顾和梳理,为研究者提供一个关于我国公共财政之路的概览。本文的余下部分安排如下:第二部分对公共财政理论的提出与发展进行梳理和综述;第三部分则分别从国企改革与国有资产管理体制改革、财政体制改革、预算制度改革三条主线,对我国的财政公共化改革进程进行回顾和评价;第四部分是对全文的总结与展望。

二、公共财政理论的提出与发展

(一)公共财政理论的提出

王雍君、吴强(1990)在其论文《走向公共财政:摆脱财政困境的根本出路》提出:

走公共财政之路是商品经济纵深发展和改革大趋势的客观要求……其核心是:政府财政集中精力提供公共产品和公共服务,彻底退出在一般工商领域中的“运动员”角色,集中精力当好“裁判员”,为一般工商经济的发展提供宏观指导和创造其发展所必需的良好外部环境。

这是改革开放以来,“公共财政”作为一个专门术语在我国的第一次正式提出^①。当时我国尚未正式提出实行市场经济体制,因而两位作者将公共财政视为纵深发展商

^① 虽然,改革开放以来,“公共财政”一词在我国的首次出现是1983年,张愚山翻译美国人阿图·埃克斯坦(Otto Eckstein)编著的 *Public Finance* 时,将其中文版命名为《公共财政学》,然而,在当时人们的认识中,只是把“公共财政”看做是“财政”的另一种称法,尚未将其作为一个具有特殊含义的专业术语。

品经济的客观要求。由于市场经济只不过是商品经济的高级阶段,我们可以推测作者在当时就已经认识到公共财政是与市场经济相适应的财政类型。这一理念在当时国家分配论尚占据主流地位的背景下提出,无疑是中国财政学发展史上一个里程碑事件。

1992年邓小平南方讲话以后,市场经济的理念开始深入人心,同年10月召开的中共十四大明确宣布我国经济体制改革的目标是建立和完善社会主义市场经济体制。在此背景下,安体富、高培勇(1993)比较了国家财政在市场经济和计划经济两种不同体制下所承担的不同职能,认为在计划经济条件下,国家财政是“生产建设财政”,对整个社会经济事务大包大揽,财政职能是“大而宽”的。而在市场经济条件下,市场是社会资源配置的主体,只有在市场失灵的领域,政府部门的介入才是必要的。因而市场经济条件下的财政职能范围,是从纠正和克服“市场失灵”现象出发来界定的,主要包括资源配置职能、收入分配职能与稳定经济职能。由此形成的财政职能范围,相对于计划经济条件下的财政职能范围来说,是“小而窄”的。在比较了不同体制下的财政职能之后,安体富、高培勇进一步形成了如下结论:

如此看来,在中国选定以社会主义市场经济体制作为改革目标的历史条件下,现存的财政职能范围是不能不进行相应的调整的……促进国家财政与市场经济尽快接轨,逐步建立起与市场经济相适应的财政职能体系,是这种调整的实质所在;按照公共财政的概念,重新界定财政的职能范围,从而实现由大而宽的“生产建设财政”到小而窄的“公共财政”的转变,是这种调整的方向所在。

安体富、高培勇(1993)在国内第一次明确界定了市场体制下财政职能的范围,并与计划经济体制下的财政职能进行了比较,提出了按照公共财政的理念,将“生产建设财政”转变为“公共财政”的改革方向。

(二)公共财政与二元财政

然而,要从生产建设财政走向纯粹的公共财政,并非是一朝一夕可以完成的事情。特别是在原计划经济体制下,国有经济占据了整个国民经济的绝大部分比重。改革开放以来,虽然对国有(营)企业进行了一系列改革,但是对国有企业的税后利润上缴(包括所谓的经营性亏损补贴)与盈利性投资活动仍然构成了我国财政活动的一个部分,它们是盈利性的财政活动,而不是公共性活动(张馨,2001)。大量的经营性国有资产存量何去何从,这是必须要解决的问题。人们开始试图寻找处于生产建设财政与公共财政之间的过渡模式,并提出了所谓的“二元财政”模式。

叶振鹏(1993)提出可以把国家财政分为两个部分,即公共财政和国有资产财政,

其中公共财政就是政府经费预算,而国有资产财政就是国有资产经营预算。随后,叶振鹏和张馨(1993)的会议论文《论双元财政》第一次明确提出了双元财政的概念,认为在市场经济条件下,我国财政将形成一种双元财政模式,即处于市场之外的公共财政与处于市场之内的国有资产财政两个部分。

1993年11月,中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》),提出:

改进和规范复式预算制度。建立政府公共预算和国有资产经营预算,并可以根据需要建立社会保障预算和其他预算。

上述政策目标的提出表明“双元财政”得到了政府部门的肯定,同时也为“公共财政”理念和制度的确立铺平了道路。“双元财政”的提出是我国学者的一个重大理论创新,但需要指出的是,双元财政是对于现实财政问题的解决,是我国经济转型过程中的一种过渡性的解决办法,其最终目标仍将是建立公共财政。因为在市场经济条件下,政府是不应当介入一般经营性和竞争性领域的。我国政府也已经明确提出了国有资本退出一般经营性和竞争性领域的目标,但这需要经历很长一个阶段。因此,就其趋势可以说,当政府完全退出一般经营性和竞争性领域的时候,纯粹的公共财政模式才能得到确立(张馨,2001)。

从我国的政策实践来看,尽管1993年就提出了要建立包含公共预算和国有资产经营预算的复式预算制度,也就是说要把国有资产经营预算从一般预算中分离出来,但事实上,国务院直到2007年才正式提出建立国有资本经营预算制度,中央本级国有资本经营预算从2008年开始实施^①。这一方面显示出政策实践有时候会较大幅度地落后于理论发展,另一方面也表明双元财政模式在我国建立纯粹的公共财政模式以前,将持续较长一段时间。

(三)公共财政理念的确立

公共财政和双元财政的提出,在国内引起了广泛的论战,特别是20世纪90年代中期,一些学者对公共财政提出了强烈批评(比如,刘邦驰,1996)。张馨(1997)针对当时国内理论界对公共财政的各种批评和争论,对公共财政问题进行了梳理。他认为,“市场经济要求的是公共财政,只有公共财政才能适应于、服务于并有利于市场经济的存在和发展,公共财政是为市场提供‘公共’服务并弥补市场失效的国家财政,它受‘公共’的规范、决定和制约”。在此基础上,张馨于1999年出版了专著《公共财政论纲》,

^① 国务院:关于试行国有资本经营预算的意见,2007年。

对公共财政的基本特征、理论内涵以及发展历史进行了系统的论述,标志着我国公共财政理论体系的形成。

在争论之中,公共财政的理念变得更加清晰,更加有说服力,并最终得到了政府部门的认同。1998 年在全国财政工作会议上,财政部长项怀诚做了重要讲话,其中指出:^①

转变财政职能,优化支出结构,初步建立公共财政的基本框架。我国现行财政支出范围是从计划经济体制下演变而来的,同建立社会主义市场经济要求相比,还有很多不相适应的地方,主要是财政供给“越位”和“缺位”并存……因此,从社会主义市场经济发展和政府职能转变的客观需要出发,调整支出结构势在必行。从总体上讲,调整和优化支出结构,建立公共财政的基本框架,必须符合市场经济的一般规则,财政预算的范围、结构和方法必须与政府职能的范围和方向相适应,要充分体现满足社会公共需要、服从政府职能转变以及我国国情及财力水平相适应的原则……财政资金要逐步退出生产性和竞争性领域……

项怀诚的讲话表明,“公共财政”终于被政府部门赋予合法身份,并被确定为财政制度改革的目标,这无论是对于我国财政制度的公共化改革,还是公共财政理论在国内的发展,都具有重大意义。2003 年 10 月,中共十六届三中全会通过了《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》,提出要“健全公共财政体制,明确各级政府的财政支出责任”,把健全公共财政作为完善社会主义市场经济体制的一个重要组成部分。

从 1990 年王雍君、吴强第一次提出公共财政的理念,到 1998 年,项怀诚在全国财政工作会议上首次以政府部门的名义提出要建立公共财政基本框架,到 2003 年,中共十六届三中全会提出要把公共财政建设作为完善社会主义市场经济体制的一个重要组成部分,经历了整整 13 年时间,“公共财政”也从当年是一个饱受争议的词汇转变为一个国家共同的理念。

(四)公共财政理论的发展

随着公共财政理念的深入人心,我国学者对于公共财政理论的研究也不断深入,他们试图寻找我国建立公共财政的可行路径。吕炜(2005)、张馨(2005)在对我国财政改革与发展历程进行回顾和深刻反思的基础上,展望了下一阶段财政改革与发展的若

^① 项怀诚:准确把握形势继续实行积极的财政政策,历年全国财政工作会议专题库,<http://www.cfen.cn/loginCt/pageprocess? pageurl= ztkxx/2005-11/23/content-41548.jsp>。

干任务,并从中勾勒出中国财政公共化进程的基本脉络。吕炜(2006)进而构建了一个“政府—财政—市场”有机联系并相互协调的研究框架,他认为“现代公共财政是政府与市场妥协的产物,对公共财政的研究应该兼顾市场变动与政府变动两个方面”,并运用这一框架考察了转型国家如何建立公共财政的问题。在他看来,尽管转型国家有着共同的目标——建立公共财政,但由于转型国家各自有着不同的特点,因而不存在一幅唯一的路径图给出统一的转型步骤。

在上述研究基础上,高培勇(2007)提出了一个关于我国公共财政建设指标体系的总体框架,他将这一总体框架称为“一条主线、三项职能、四个层面、十大指标”。其中“一条主线”是指中国公共财政建设指标体系是以公共性——满足社会公共需要——为灵魂并以此作为贯穿始终的基本线索;“三项职能”是指该指标体系是按照资源配置、收入分配和经济稳定三项职能,作为基本定位;“四个层面”是指该指标覆盖了基础环境建设、制度框架建设、运行绩效建设和开放条件下的公共财政建设四个层面的内容;“十大指标”则给出了该指标体系的10个一级指标。根据这一总体框架,高培勇提出了要建立公共财政制度所要努力的五个方面,分别是:①以公共性为取向,加快财政覆盖城乡的均等化进程;②退出长期处于“越位”状态的竞争性领域,补足处于“缺位”状态的基本公共服务事项;③建立健全财政预算法制,规范财政收支行为及其机制;④加强各级人大对财政收支运作的监督;⑤按照“以支定收”的思维,重新评估并界定政府收支占GDP的比重,实现政府与市场的统筹、均衡发展。

三、财政制度的“公共化”改革

1978年十一届三中全会以来,我国开始了伟大的改革开放进程,经济体制开始逐渐从计划经济向市场经济转轨,相应的财政制度也开始从计划经济时代的生产建设财政向着公共财政的方向转变,如果用三个字来概括我国财政制度的改革,那就是“公共化”。

财政制度公共化改革的进程,沿着三条主线进行:第一条主线是国有企业改革与国有资产管理体制改革,其主要内容是财政从一般竞争性生产建设领域中逐渐退出,对国有企业实行所有权与经营权分离,政企分离和政资分离。第二条主线是财政体制改革,主要内容是财政分权与分税制改革,使地方财政获得更大的自主权,其目标是优化各级政府之间的财政分工,实现各地区提供基本公共服务能力的均等化。这两条主线以及与之相配套的税制改革是建立公共财政制度的必经之路,而财政公共化改革的

核心内容则是政府预算制度改革,其主要内容是建立及完善包括公共预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和政府性基金预算在内的复式预算制度,实行部门预算、绩效预算、国库集中收付等预算制度配套改革。

(一)国有企业改革与国有资产管理体制改革

在改革开放之前,国有(营)企业存在着严重的政企职责不分、所有权和经营权不分、国家的社会经济管理职能与国有资产管理职能不分(政资不分)的问题。这是因为,在计划经济的背景下,国家实行生产建设财政,对国民经济大包大揽,政府不仅掌握国有资产所有权,而且控制经营权,导致企业严重缺乏经营自主权和活力。财政的公共化改革首先就是要改变这种由于生产建设财政而导致的企业缺乏自主权的局面,从1978年10月,四川省率先在6家地方国营企业实行向企业“放权让利”,扩大企业经营自主权的试点工作开始,我国拉开了国有企业改革与国有资产管理体制的序幕,至今大致经历了四个阶段:

第一阶段(1979—1986年),扩大企业经营自主权,实行工业经济责任制。

在总结四川经验的基础上,1979年7月,国务院下达了包括《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》在内的一系列改革国企管理体制的文件,旨在逐步扩大国营工业企业的自主权。企业在国家计划约束下,取得了一定的生产自主权、原料选购权、劳动用工权和产品销售权等权利。从1981年开始,国务院又提出了实行工业经济责任制的要求,即在国家计划指导下,以提高社会经济效益为目的,对企业实行责、权、利紧密结合的生产经营管理制度。

为了配合国企改革,中央政府在财政领域进行了两项重要的配套改革,分别是“利改税”和“拨改贷”。早在1980年底,财政部就进行了“以税代利”的试点工作,在此基础上,从1983年开始,财政部在全国范围内推行第一步利改税,对国营大中型工业企业的实现利润,一律按55%的税率征收所得税,税后利润一部分根据企业不同情况采取递增包干上缴、固定比例上缴、定额包干上缴或缴纳调节税等办法上缴财政,一部分按国家规定的留利水平留给企业。第一步利改税的特征是税利并存,即企业在缴纳税收之后,仍需向财政上缴利润,与财政之间存在包干或分成的关系。为了改变这种税利并存的局面,实行单一的征税制度,从1984年10月开始实行第二步利改税,将企业应上缴国家的财政收入分别按11个税种向国家缴税,税后利润留给企业使用。^① 利

^① 这11个税种是所得税、调节税、资金税、城市维护建设税、房产税、土地使用税、车辆使用税、划出产品税、增值税、营业税、盐税。

改税改革是我国财政公共化改革进程中无法回避、也无法绕过的一项改革,在其基础上形成了包括 20 多个税种的体系,对我国后来建立市场经济体制和推行分税制改革提供了丰富的经验与教训。

另一项改革是“拨改贷”。从 1979 年开始,一部分中央预算内基本建设投资由财政拨款改为贷款的工作在纺织、旅游、电力等行业和全国 28 个省、自治区、直辖市展开。在试点经验的基础上,国家计委、财政部和中国人民建设银行联合发文决定从 1985 年开始,凡是由国家预算安排的基本建设资金全部由财政拨款改为银行贷款。拨改贷改革的实行标志着计划经济下财政的生产建设职能已经开始弱化,基本建设的投资主体逐步由财政转变为企业。

第二阶段(1987—1992 年),推广承包经营责任制,成立国有资产管理局。

利改税改革一度取得了较好的效果,但由于所得税率高,使得企业负担太重,而一些企业则利用财务管理制度的不健全,采取各种方法增加生产成本,减轻税负。在这种背景下,国务院决定在 1986 年试点的基础上,在全国大中型企业推广承包经营责任制,此外对小企业还实行股份制和租赁制试点,其中承包制是最主要的形式。

为了配合承包制改革,中央政府在财政制度上进行了两项重大的改革探索,分别是“利税分流”和“基本建设投资基金制管理”。1989 年,财政部和国家体改委联合发文对试点地区实行“税利分流、税后承包”,即将企业实现的利润分别以所得税和利润的形式上缴,并减轻税负,取消国有企业调节税,降低所得税税率;并对税后利润采取多种形式承包。“利税分流”是国家财政与国有企业利润分配体制上的又一项重要改革,既发挥了承包制的激励作用,又起到了所得税的杠杆作用,为日后的税制改革与建立现代企业制度奠定了基础。

国家体改委从 1988 年开始还实行了“基本建设投资基金制”,提出对国家预算内基本建设投资实行基金制管理,使重点建设有稳定的资金来源,同时也约束基本建设的过度膨胀。中央基本建设基金,由国家确定的几项中央预算收入和定额拨款构成,并在财政预算中列收列支,专款专用,年终结转,周转使用。对经营性建设投资基金实行有偿使用,建立严格的投资管理、使用和回收的责任制。基金制管理是对原拨改贷政策的重要发展。

这一阶段,国有资产管理体制改革也取得了重大进展。由于承包制的推行,一方面增强了企业积极性,但另一方面也导致了国有企业工资侵蚀国有利润的现象,国有资产流失问题日益严重。在此背景下,1988 年 1 月,国务院决定设立国家国有资产管理局(以下简称国资局),把国有资产的产权管理职能从政府的社会经济管理职能中分

离出来,将包括国有资产所有者的代表权、国有资产监督管理权、国家投资与收益权、资产处置权在内的国有资产管理职能赋予国资局统一管理。国资局作为国有资产的代表者,其任务是对我国境内外的全部国有资产行使管理职能,重点是管理国家投入各类企业的经营性国有资产。国资局于1988年9月正式成立以后,主要进行了调查研究、摸清家底,国有资产评估,参与承包制发包工作,建立国有资产年度报告制度等八项工作(汪海波,2004)。对于我国财政公共化改革的进程而言,成立国资局的意义在于它使得国家的社会管理者职能与国有资产管理职能这一双重职能在一定程度上得到了分离。

第三阶段(1993—2001年):建立现代企业制度。

承包制的推行,直接产生了以下两个问题:一是企业在承包期内的行为过于短期化,而不考虑长期利益,二是企业包盈不包亏,也就是盈利时企业可以得到各种好处,而亏损最终仍然要由财政来承担。这两个问题归根到底还是在于,承包制没有真正实现政企分离,企业没有真正成为自主经营、自负盈亏的微观主体。1993年11月,党的十四届三中全会做出了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出了建立社会主义市场经济的总体改革目标及社会主义市场经济的基本框架,并明确了国有企业改革的目标,即“建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”。国家经贸委于1994年11月进一步发布了《关于选择一批国有大中型企业进行现代企业制度试点的方案》,要求对国有企业进行公司制改造,完善法人制度,确定国有资产投资主体,建立健全公司内部组织结构和财务会计制度。在改制过程中,实行了“抓大放小”的方针,即政府重点抓大中型国有企业改制,放开搞活中小型企业。至2001年,改制任务基本完成,现代企业制度的基本框架初步建成。据国家统计局企业调查总队对全国4371户重点企业进行的建立企业制度情况跟踪统计调查,截至2001年底,已有3322户实行了公司制改造,改制面达到76%(汪海波,2005)。

为了使国企真正成为自主经营、自负盈亏的市场微观主体,在改制过程中,政府部门还进行了相应的税制改革,并建立了固定资产投资项目资本金制度。在税制改革方面,《决定》提出了“按照统一税法、公平税负、简化税制和合理分权的原则,改革和完善税收制度”的改革原则。在其指导下,国家税务总局出台了《工商税制改革方案》,于1994年进行了大规模的税制改革,取消了国营企业调节税、奖金税、工资调节税等税种,建立了以所得税和流转税为主体的包括25个税种的多税种、多环节的复合税制,并统一了内资企业的所得税率(刘佐,2004)。通过这一轮的税制改革,我国进一步理

顺了财政与国有企业之间的利润分配关系。^①

经过 20 世纪 80 年代“拨改贷”和“基金制管理”两项改革探索,国务院于 1996 年发文对国有企业的各种经营性项目实行资本金制度,规定各级政府部门以财政预算内资金、各种专项建设基金、“拨改贷”和经营性基本建设基金回收的本息、土地批租收入、国有企业产权转让收入、各种规费及其他预算外资金等投资到经营性固定资产投资项目中的,均记入投资项目资本金。资本金制度的建立基本理顺了政府与企业的资金关系,但是遗留了一个重要问题没有解决,即没有对到底哪些政府资金可以投入到经营性项目的界限做出明确限制。如果这个问题没有得到解决,那么从生产建设财政走向公共财政的目标就无法真正实现。

在国有资产管理体制改革方面,《决定》也提出了“对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制。按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则,积极探索国有资产管理 and 经营的合理形式和途径”的改革方针。沿着这一方针,我国各级政府在国有资产监督、管理与营运方面进行了各种改革探索。在国有资产管理营运体制方面,上海、深圳等地首先进行了有益的探索,按照三个层次职能分离的原则构建三个层次的国有资产管理营运体系,并在全国各地得到了推广(叶祥松,2002)。其中,第一层次为国有资产监督管理机构,专门履行出资人职责,体现了政府的社会经济管理职能与国有资产所有者职能的分离;第二层次为国有资产经营公司,专门负责国有资产的经营与保值增值,体现了国有资产管理职能与经营职能的分离;第三层次为各类国有企业,体现了出资者所有权与企业法人财产权的分离。在国有资产的监督、管理制度方面,国务院陆续建立了国有企业财产监管制度(1994 年)、稽查特派员制度(1998 年)和监事会制度(2000 年)。监事会制度的设立,从制度上规范 and 加强了对国有企业的监督,并使得原先的外部监督和临时监督转变为内部监督和日常监督。

第四阶段(2002 年至今):国有资产管理体制改革的纵深发展与二元财政的确立。

经过第三阶段的改革,国有企业的现代企业制度基本框架已经初步建立起来,但是在国有资产管理上仍然存在一系列问题。一方面,由于 1998 年政府机构改革,撤销了国资局,造成严重的政资不分,国有资产多头管理,条块分割,管资产与管人、管事相

① 这一轮税制改革遗留了一个重要问题,就是尽管统一了内资企业所得税,但是内资企业与外资企业之间的所得税率和实际税负均不统一,严重制约了内资企业的发展。这一问题直到 2007 年新的《企业所得税法》颁布才得以彻底解决。

脱节的现象。另一方面,由于国有资产出资人不到位,造成无人对国有资产真正负责,从而国有企业往往被“内部人控制”,导致严重的国有资产流失和收入分配不公现象。上述现象反过来又影响了实现政企分开的目标,制约了国有企业进一步建立健全现代企业制度。

为了改变上述局面,有效推动国有资产管理体制改革,进而深化国有企业改革,2002年11月召开的十六大提出了新的改革要求,即“建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”,“中央政府和省、市(地)两级地方政府设立国有资产管理机构”。根据十六大方针,国务院于2003年4月将国家经贸委指导国有企业改革和管理的职能,中央企业工委的职能,以及财政部有关国有资产管理的部分职能等整合起来,设立了国务院国有资产监督管理委员会(以下简称国资委),并授权国资委代表国家履行出资人职责。之后,各省、市(地)两级的国资委也陆续设立。在职能分工上,国务院国资委负责对中央所属企业的国有资产进行监管;地方国有资产监督管理机构负责监管地方所属企业的国有资产。各级国有资产监管机构的设立,使得政府的国有资产所有者职能与社会经济管理职能在制度上得以分离,实现了管资产与管人、管事相结合,促进了国有资产的优化配置和国有经济布局和调整。国务院还于2003年6月颁布实施了《企业国有资产监督管理暂行条例》(以下简称《条例》),明确了国有资产管理体制的基本框架和企业国有资产监督管理的基本制度,规定了国有资产监督管理机构的主要职责和义务,强调国有资产监督管理机构一方面要切实履行出资人职责,维护所有者权益;另一方面要切实保障和不干预企业经营自主权,促进企业国有资产保值增值。《条例》为深化国有企业改革、建立现代企业制度提供了法律保障,也为今后的国有资产立法、国有企业改革立法提供了基本依据。

尽管早在1993年,十四届三中全会的《决定》就已经提出了要改革和规范复式预算制度,建立公共预算和国有资产经营预算的改革目标,然而我国的国有资产经营预算制度并未立即建立起来,这就引起了两个方面的问题:一方面,随着国民经济发展与国有企业利润留存规模的不断扩大,一些企业盲目投资,重复建设,进而导致宏观经济比例失调,投资需求过旺而消费需求不足;另一方面,国有企业与财政之间的利润分配关系也一直无法完全理顺,财政也无法彻底从竞争性生产建设领域退出,因为缺乏一个制度来确保一般预算收入不被用于上述领域。在此背景下,国务院于2007年9月,发布了《关于试行国有资本经营预算的意见》,要求国有资本经营预算单独编制,预算支出按照当年预算收入规模安排,不列赤字。其中预算收入包括国有独资、控股和参