

著名经济学家林毅夫、吴敬琏强力推荐

中国公共财政：

推动改革增长
构建和谐社会

楼继伟 王水林 编

 中国财政经济出版社

中国公共财政： 推动改革增长 构建和谐社会

楼继伟 王水林 编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共财政：推动改革增长 构建和谐社会/楼继伟、王水林编；郑联盛、王辉等译. —北京：中国财政经济出版社，2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1117 - 6

I. 中… II. ①楼…②王…③郑… III. 公共财政学 - 研究 - 中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 194688 号

责任编辑：付克华

责任校对：张 凡

封面设计：马宏蕾

版式设计：王 荣

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：100142

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 19.25 印张 450 000 字

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—4 060 定价：40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1117 - 6/F · 0939

图字：01 - 2008 - 5038

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

序言

自1978年改革开放以来，中国已成为全球最为成功的发展中国家，其经济年均增长率达10%。经济持续增长造就了全球历史上最大的减贫成就。改革之前，超过60%的中国人口生活在世界银行制定的每天一美元（以购买力平价计算）的贫困线之下。截至2004年，中国的贫困率已经下降至10%，毫无疑问的是现在的贫困率会更低。

但是，这些成就现在面临着新的挑战。如此快速的经济增长不可避免会对水供应、能源、土地和清洁的空气等带来巨大的压力，经济增长的同时还伴随着不平等的恶化。虽然每个中国人都从改革开放中受益，但是城市人口获得的利益要多于农村人口。结果是，大概2亿人口从农村向城市转移，使得城市人口的比例翻倍增长，从改革初始之时的20%上升至目前的超过40%。

中国“十一五”（2006—2010年）规划认识到中国的成功已经带来了新的挑战。目前政府的目标是为了构建一个“和谐社会”——经济须保持较快增长，进而创造新的就业岗位，进一步减少贫困，同时还应该解决环境问题和社会发展不均衡问题。

本书主要探讨中国的公共财政将需要作何调整以实现上述目标。本书不仅讨论了税收和支出等传统政策工具，还讨论了诸如政府间财政体系、问责机制、影响城乡人员流动的措施、公共医疗卫生、教育、养老保险、环境政策与实施等体制性问题。历数这些领域只是表明本书讨论的范围。

这一系列的研究代表了世界银行所资助的分析工作的最高水平。这不是世界银行对中国提供建议的研究文集，而是一种从不同视角获得分

析和见解的汇编，每一篇文章都有不同的视角和优点。本书作者包括中国经济最重要的改革者——他们在中国成功崛起的过程中参与了政策的制定，同时还包括中国学者、公共财政领域的国际知名专家和在中国具有广泛工作经历的世界银行专家。

我非常赞赏中国鼓励这种热烈的政策讨论，并进行相关的实践。世界银行将通过项目融资支持本书中提及的某些创新，并与中国合作者对这些政策试点进行评估，将成功的试点进行推广。“实事求是”和“摸着石头过河”是其他发展中国家要好好研究的有效方法。

James W. Adams

世界银行副行长（东亚和太平洋地区）

于华盛顿特区

前言

编写本书的初衷来自于2006年6月世界银行和中国财政部在北京举行的一个圆桌会议。一些在公共财政和发展经济学领域的国际顶尖专家，包括参与中国经济改革决策的大部分专家，就在保持经济增长的同时如何通过公共财政的深入改革促进社会和谐这一议题发言献策。会议中的辩论和讨论对于理解未来中国需要进一步解决的一些问题带来极大的帮助。

许多外界专家认为，此次会议是一次思想火花的碰撞，对于未来公共财政在构建和谐社会中的支持作用指明了方向。中国政府将其视为中国和世界银行加强知识合作和世界发展领域的一个里程碑。虽然在中国变革是一个渐进的过程，但是此次圆桌会议的讨论有助于推动中国在教育、医疗、社会保障、农村发展和环境等一些重要领域的公共财政改革。

圆桌会议之后，为了更广泛地分享对这些重要问题的讨论，寻求更多地参与和辩论，世界银行发展研究局、世界银行中国蒙古局和中国财政部决定编写本书。本书包含着公共财政和发展领域的国际顶尖专家、中国高级官员和政策实践者的贡献，探讨了中国公共财政的很多方面。本书前半部分探讨了三大功能问题：国家和公共财政在促进经济增长与社会和谐中的作用、税收改革和支出安排、政府间的关系与财政转移支付。本书后半部分分析了基本公共服务提供的融资和教育、创新、医疗卫生和社会保障的改革方向。本书最后一章探讨了中国的不平等和财政改革问题。虽然每章都是谈论公共财政，但是各章

都不是基于一个统一的数量分析框架或数据集合。从不同的视角出发考察这些问题，各章不一定得出同样的结论。

本书既不是圆桌会议的综述，也不是这些问题的正式文件。相反，本书强调了一些主要关注的问题，对一些讨论进行总结，并讨论不同的政策选择。同时，本书希望抛砖引玉，进行更有见地地讨论，开展对各个复杂而又相互联系的财政改革问题的研究，并对在经济快速增长和结构改革的条件下国家的作用进行探索。

致谢

本书汇聚了很多人的贡献。编者特别感谢中国财政部副部长李勇、部长助理朱光耀和世界银行高级副行长兼首席经济学家 François Bourguignon，没有他们的支持本书难以面世。编者同时还感谢英国政府经济服务部门主席、英国财政部第二常务秘书长 Nicholas Stern 爵士、美国国民经济研究局主席 Martin Feldstein、国际货币基金组织财政事务部主任 Teresa Ter-Minassian、中国国务院发展研究中心副主任李剑阁等在圆桌会议和本书筹备中的指导、鼓励和贡献。

在筹备本书的过程中，编者得到许多机构和个人长期的支持。编者感谢中国财政部的邹加怡、杨少林、杨英明和牟婷婷。还感谢世界银行中国执行董事办公室的机构支持和协调工作，东亚和太平洋地区副行长 James W. Adams 的热心与支持，发展研究局的管理团队和提供出版资金支持的东亚太平洋地区中国蒙古局。

编者对本书作者对各章的写作、修改和编辑等贡献表示感谢。编者还感谢在圆桌会议中的许多发言人和评论人，他们的参与深化了讨论，激发了灵感，他们是：Roy Bahl、高培勇、高强、高世辑、Ian Hawkesworth、贾康、Jat Kadjatmiko、Homi Kharas、林毅夫、刘浩、刘鹤、刘燕华、闵维方、Alan Morris、潘云鹤、宋晓梧、汤敏、王勇、魏尚进、Christine Wong、吴敬琏、谢伏瞻、许善达、薛兰、张少春、张涛和 Qingping Zhao 等。

编者十分感谢本书的审稿人，尤其是 Luis Servén，他阅读了所有文稿并几乎对所有章节都提出了评论。还有，Elisabeth King 和其他许多审稿人提供了很有价值的意见和建议。编者还感谢 Maria Lourdes Kasilag、苏丹和 Tourya Tourougui 提供的后勤和行政支持。

最后，编者感谢 Stephen McGroarty 对本书的信心和对本书出版的贡献。感谢 Barbara Karni 的杰出编辑工作保证了本书的质量。感谢 Janet Sasser 在本书编辑设计、校对、索引编辑和排版等出色的工作。

撰稿人简介

EHTISHAM AHMAD，国际货币基金组织财政事务部顾问。出版了众多税收改革、社会保障、公共财政、财政联邦制以及相关议题等作品。1988 年，他与中国政府官员在财政改革的各个方面保持着紧密的工作联系。毕业于剑桥大学、旁遮普大学，在英国苏塞克斯大学获得经济学博士学位。

FRANÇOIS BOURGUIGNON，巴黎经济学院院长。2003—2007 年，担任世界银行高级副行长兼首席经济学家。1985—2003 年，巴黎社会科学高等学校的经济学教授，组建了经济理论与应用系并担任主任。毕业于法国国立统计与经济管理学院、巴黎第六大学、加拿大西安大略大学，在法国奥尔良大学获得经济学博士学位。

陈少华，世界银行发展经济学研究局高级统计专家，管理着世界银行的全球贫困指数和贫困与不平等的评估数据库。加入世界银行之前，曾是华中科技大学商学院讲师。毕业于厦门大学、华中科技大学。在美国大学获得统计计量科学硕士学位。

CARL DAHLMAN，乔治敦大学外交学院国际经济关系和信息技术 Luce 教授。在世界银行工作超过 25 年，主要从事研究、政策和运营。在知识、技术、教育和发展战略方面发表了大量著作。毕业于普林斯顿大学，在耶鲁大学获得经济学博士学位。

杜大伟，世界银行中国蒙古局局长。在全球化、贫困与不平等、经济效率和亚洲经济改革等方面发表了大量著作。在越南改革、调整和向世界开放阶段是世界银行越南国别政策顾问。毕业于达特茅斯学院，并在纽约大学获得经济学博士学位。

MARK DORFMAN，世界银行养老金小组高级经济学家。一直致力于世界银行成员国的养老金改革。同时，在世界银行工作 19 年期间，还关注金融市场发展和发展中国家公共债务管理。在他生涯的早期，曾是纽约市养老保险体系分析

师。毕业于加州大学（洛杉矶）、哥伦比亚大学，在宾夕法尼亚大学沃顿商学院获得 MBA 学位。

DAVID B. EVANS，世界卫生组织医疗卫生服务局医疗卫生体系融资部主任。在医疗干预政策的成本收益分析、医疗干预政策的规模效应、灾害金融工具扩展、事先现金支付医疗服务导致的贫困等广泛领域著作颇丰。毕业于南澳福林得斯大学，并在澳大利亚国立大学获得经济学博士学位。

ANNALISA FEDELINO，国际货币基金组织财政事务部主任助理。在财政政策各个业务方面曾发表一些著作。毕业于佛罗伦萨大学，在欧洲大学学院（佛罗伦萨）获得经济学博士学位。

MARTIN FELDSTEIN，哈佛大学 George F. Baker 经济学教授，美国国民经济研究局主席。1982—1984 年，曾是总统经济顾问委员会主席和罗纳德·里根总统的首席经济顾问。在社会保障的影响、社会保障改革等方面撰写了大量文章。毕业于哈佛大学和牛津大学，在牛津大学获得经济学博士学位。

BERT HOFMAN，世界银行驻菲律宾代表处首席代表。在本书写作时期，曾是世界银行北京代表处首席经济学家，在此负责世界银行对中国的经济分析和政策建议。曾发表了诸多有关议题的文章，包括亚洲金融危机、国际债务危机、汇率动态性、转轨经济和中国、印度尼西亚经济改革等。毕业于德国基尔基督教—艾尔布里奇兹大学，在荷兰鹿特丹大学获得经济学硕士学位。

ATHAR HUSSAIN，伦敦政治经济学院亚洲研究中心副主任。在中国经济改革、社会福利、城市贫困等方面发表了大量文章。欧盟—中国社会保障体系合作项目顾问。作为亚洲经济的专家，曾为很多国际和国内机构提供咨询，包括世界银行、联合国开发计划署、国际劳工组织、亚洲开发银行和英国国际发展署等。毕业于巴基斯坦卡拉奇大学，获得经济学硕士学位，并在牛津大学获得经济学硕士学位。

李剑阁，中国国务院发展研究中心副主任。在中国政府部门担任多个高级职务。曾担任过中国证券监督管理委员会副主席和常务副主席、国务院经济体制改革办公室副主任等职务。在过去 30 年中，其研究主要关注金融、股票债券、社会保障、宏观经济、公共财政和保险。毕业于南京师范大学，并在中国社会科学院获得经济学硕士学位。

JEFFREY LIEBMAN，哈佛大学肯尼迪政府学院 Malcolm Wiener 公共政策教授、美国国民经济研究局研究员。曾是国民经济研究局社会保障工作组的组织者之一、退休研究中心副主任。1998—1999 年，曾担任国民经济研究局总统经济政策研究特别助理，与克林顿政府的社会保障改革工作小组紧密合作。毕业于耶鲁大学，并在哈佛大学获得经济学博士学位。

MAGNUS LINDELOW，世界银行东亚太平洋局人力开发部经济学家。曾撰

写并出版了范围广泛的大量文章，包括医疗风险和医疗保险、服务提供绩效、调查方法论、医疗部门人力资源问题、腐败与治理、公共支出分析等。毕业于伦敦大学学院，并在牛津大学获得经济学硕士学位。

刘莉莉，世界银行经济政策和债务局首席经济学家。主管新兴经济体地方财政可持续性和地方借款监管框架对宏观经济稳定性的影响、政府间财政体系、资本市场发展、基础设施融资等研究分析。同时还是世界银行分权制和地区区域经济专题小组的共同主席，该专题小组主要关注区域金融、分权化和地区发展。毕业于复旦大学，并在密歇根大学获得经济学博士学位。

楼继伟，中国国务院副秘书长。在中国政府部门担任多个高级职务。曾担任中国财政部常务副部长、上海体改办副主任、国家体改委宏观司司长、贵州省副省长等职务。曾发表关于中国经济诸多问题大量文章，包括公共财政、税收、银行和货币政策、国际贸易与关税、通货膨胀和经济改革。毕业于清华大学，并在中国社会科学院获得经济学硕士学位。

JORGE MARTINEZ—VAZQUEZ，佐治亚州立大学 Andrew Young 政策研究学院经济学教授、国际研究项目主任。主持并管理许多财政改革项目，并给 40 多个国家和许多地方政府在财政分权、税收和财政管理等领域担任顾问。曾发表 100 多篇论文，还是《公共预算和财政》、*Hacienda Pública Española* 和 *Urban Public Economics Review* 等期刊编委会委员。毕业于加州州立大学斯坦尼斯洛斯分校，并在佐治亚州立大学获得经济学博士学位。

KAORU NABESHIMA，世界银行发展经济研究局顾问、世界银行—日本东亚未来经济工作小组成员。多本著作的作者和合著者，包括中国发展优先战略等。其研究兴趣主要在东亚经济发展、尤其是公司的创新能力。毕业于俄亥俄州卫斯理大学，并在加州大学戴维斯分校获得经济学博士学位。

乔宝云，中国中央财经大学经济学教授。在中国税务总局担任多个职务。其研究和著作主要关注公共财政、发展经济学和中国经济。毕业于西南财经大学，并在佐治亚州立大学获得经济学博士学位。

MARTIN RAVALLION，世界银行发展经济研究局局长。过去 25 年，在减贫政策与实践领域发表了大量著作，并为很多政府和国际机构提供咨询。他还是 10 家经济期刊编委会委员，美国国民经济研究局发展经济分析高级研究员、不平等经济研究协会的创始人之一、中国国际贫困研究中心国际咨询委员会委员。毕业于悉尼大学，并在伦敦政治经济学院获得经济学博士学位。

ANWAR SHAH，世界银行学院公共部门治理首席经济学家、项目和团队负责人。在公共经济学和环境经济学方面撰写了大量文章，编辑了十余本关于政府间财政关系、财政联邦制、税收政策、公共支出改革和参与式预算等著作。毕业于巴基斯坦旁遮普大学、美国范德比大学，并在加拿大艾伯塔大学获得经济学博

士学位。

沈春丽，世界银行预算、公共财政管理和财政分权化顾问。曾在马里兰州 Montgomery 郡政府、公共政策和私人企业中心、美国住房和再开发办公室等任职。其著作主要关注预算和财政分权化。毕业于上海理工大学，并在马里兰大学获得公共政策博士学位。

NICHOLAS STERN，伦敦政治经济学院亚洲研究中心主任、印度研究小组主任和 IG Patel 主席。2000—2003 年，曾担任世界银行高级副行长兼首席经济学家。其后，曾担任英国财政部常务副部长。2007 年被任命主管气候变化经济研究，其研究项目最后促成了《斯特恩气候变化经济评价》报告的出台。毕业于剑桥大学，并在牛津大学获得经济学博士学位。

TERESA TER—MINASSIAN，国际货币基金组织财政事务部主任。《财政联邦化：理论与实践》的作者。宏观经济分析、财政政策、预算管理和政府间财政关系等领域的专家。毕业于意大利罗马大学、哈佛大学，并获得经济学学位。

ADAM WAGSTAFF，世界银行发展研究局首席经济学家。1989 年以来，一直是健康经济学杂志的高级编委。在平等、保险和医疗融资的各个方面、医疗卫生的评估、医疗卫生的需求、医疗服务提供的效率衡量和其他方面、非法药品等领域发表了大量著作。还是即将出版的关于中国医疗体系改革一书的第一作者。毕业威尔士大学，并在约克大学获得经济学博士学位。

王水林，世界银行发展经济学高级副行长办公室高级经济学家。研究领域包括公共财政、财政分权化、金融与银行、投资环境和机构改革、终身学习和知识经济、转轨经济学等。出版了关于通过终身学习加强中国竞争力等方面的大量作品。曾在中国政府部门担任多个职务，2002 年加入世界银行之前，曾担任国务院经济体制改革办公室司长。毕业于南京大学、法国国立行政学院，并在哈佛大学肯尼迪政府学院获得硕士学位。

王燕，世界银行学院高级经济学家、项目主任。主管更快、更好增长的研究和能力建设项目、资本流动脆弱性和国际贸易。在银行业开放与经济增长、外资银行进入、国内银行绩效和中国经济增长等领域发表大量文章。毕业于中国人民大学，并在康奈尔大学获得经济学博士学位。

王有捐，中国国家统计局城镇社会调查局城市统计处处长。1995—2005 年，曾担任城镇家庭调查处处长。毕业于南开大学，获得统计学硕士学位。

KE XU，世界卫生组织医疗体系融资部健康经济学家。其工作主要关注金融风险防范、灾难性卫生支出和医疗支出的贫困效应等。1999 年加入世界卫生组织之前，曾在中国复旦大学讲授健康经济学。在复旦大学获得健康经济学硕士和博士学位。

SHAHID YUSUF，世界银行发展经济学研究局顾问。发表了有关中国和其他

亚洲国家经济的许多文章。曾领导撰写《1999—2000 年世界发展报告：迈进 21 世纪》。毕业于剑桥大学，并在哈佛大学获得博士学位。

曾志华，世界银行学院私人部门专家和经济学家。其研究和著作涉及知识经济、创新、终身学习、集群发展、中小企业和大学产学研联系。毕业于南开大学、斯坦福大学，并在乔治敦大学获得国际商务博士学位。

邹恒甫，世界银行发展经济学研究局高级经济学家、武汉大学经济学教授、中国经济管理研究院教授，《经济学与金融年刊》编委。曾在公共财政、公共支出分析与管理、贫困与不平等和经济社会绩效等领域发表大量著作。毕业于武汉大学，并在哈佛大学获得经济学博士学位。

缩略语

\$	除特殊说明，本书货币单位以美元计
CHCS	合作医疗制度
C—VAT	消费型增值税
ECA	欧洲和中亚
EIT	企业所得税
EPI	免疫扩大计划
FDC	积累制缴费确定型
FDI	外商直接投资
GDP	国内生产总值
IMF	国际货币基金组织
IPO	首次公开发行
LAC	拉丁美洲和加勒比地区
MLSA	最低生活保障
NBS	国家统计局
NCMS	新型合作医疗制度
NDC	名义缴费确定型
NHS	全国健康调查
OECD	经济合作与发展组织
PAYG	现收现付
PBGC	美国退休福利担保公司
R&D	研究与发展
RCC	农村信用社
RES	代理支出体系
RTS	代理税收体系

SME	中小企业
SOE	国有企业
THC	乡镇卫生院
TSA	国库单一账户
TVE	乡镇企业
UHS	城市住户调查
UHSS	城市住户问卷调查
USPTO	美国专利和商标局
VAT	增值税
WHO	世界卫生组织
WTO	世界贸易组织

目录

序言
前言
致谢
撰稿人简介
缩略语

1 绪论	(1)
------------	-------

第一部分 国家和公共财政的作用

2 公共财政、国家的作用与经济转型：1978—2020 年	(13)
3 政府间财政改革、支出和治理	(34)
4 财政政策与财政改革：构建和谐社会	(44)

第二部分 财政改革与收入分配

5 中国的支出分配：挑战与政策选择	(65)
6 税收改革和政府间改革的顺序：为小康社会创造条件	(79)

第三部分 政府间关系与财政转移支付

7 完善财政转移支付制度，构建和谐社会，促进区域发展	(107)
8 中国政府间财政关系改革的经验教训	(127)
9 创建一个地方政府借款的监管框架	(139)

第四部分 为教育和创新筹措资金

- 10 终身学习体系资金的筹集 (157)
- 11 提高中国的科技实力 (180)

第五部分 医疗卫生体系：服务可得性、服务供给与融资机制

- 12 医疗卫生体系资金的筹集 (205)
- 13 中国农村医疗卫生体制改革：挑战与选择 (213)

第六部分 社会保障

- 14 记账式个人账户：值得考虑的养老保险改革模式 (235)
- 15 实现中国养老保险体系的潜在目标 (250)

第七部分 经济增长、不公平和财政改革

- 16 低保制度能否实现中国城市的最低收入保障？ (257)
- 17 经济增长、不公平和财政政策：历史的视角及其对中国的启示 (272)