

中国 公共财政改革： 挑战与对策

ZHONGGUO
GONGGONG
CAIZHENG GAIGE

Tiaozhan yu Duice

林双林 刘 怡 / 主编



中国财政经济出版社

中国公共财政改革： 挑战与对策

林双林 刘 怡 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共财政改革：挑战与对策/林双林，刘怡主编. —北京：中国财政经济出版社，2007.3

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9787 - 2

I. 中… II. ①林…②刘… III. 财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 038337 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

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 31 印张 537 000 字

2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—2 000 定价：54.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9787 - 2/F · 8502

(图书出现印装问题，本社负责调换)

前言

QIANYAN

20 世纪 70 年代末开始的以市场为导向的经济改革和对外全面开放彻底改变了中国的贫穷落后面貌。人均国内生产总值已从 1978 年的 381 元增加到 2005 年的 14040 元。除去价格上涨因素, 2005 年人均国内生产总值是 1978 年的近 9 倍。27 年来, 人均国内生产总值年增长率超过 8%。对外开放不断扩大, 2003 年成为最大的外资吸收国。对外贸易持续迅速增长, 连年盈余, 2006 年外汇储备已达 1 万亿美元, 超过日本成为世界第一。昔日的“东亚病夫”已成为世界经济增长的重要引擎, 按购买力评价计算的国内生产总值已仅次于美国。世界上没有任何一个国家在如此短的时间内使如此多的人走出贫困。

然而, 我国经济发展也面临严重挑战, 如地区差别、城乡差别、贫富差别、养老和医疗保障体制不完善、公共消费品不足、教育投资欠缺、环境污染、生态失衡, 等等。所有这些问题都影响中国社会和谐与经济持续发展, 都与公共财政密切相关, 需要政府加大支出。然而, 我国税收收入虽然增长很快, 但赶不上支出的要求。取消农业税, 个人所得税费用扣除提高都减少财政收入, 即将开始的增值税和企业所得税改革也会影响政府财政收入。另外, 经济转型和 20 世纪末开始的积极财政政策已使我国积累了大量的政府债务, 继续大量发行国债受到限制。我国中央地方政府财权、事权悬殊, 地方财政依赖中央转移支付。另外, 我国现行税制和支出结构也难以适应经济发展。

如何解决我国经济发展面临的种种问题? 如何解决我国的政府税收和支出的矛盾? 如何优化我国的税制和支出结构? 如何通过公共财政改革促进中国经济持续发展和社会稳定和谐? 研究这些重大问题是摆在中国公共经济学研究工作者和公共财政专家面前的紧迫任务。但是, 我国公共财政研究远远不能适应我国经济改革与发展



的要求。

在我国改革和发展的关键时刻，由北京大学经济学院主办、北京大学经济学院财政系承办的“公共财政改革与中国和谐发展国际研讨会”于2006年6月在北京召开。会议就如何通过公共财政改革促进中国经济的和谐发展进行了广泛而深入的讨论，借鉴其他国家和地区经济发展的经验教训，密切联系中国的实际，提出了许多解决中国现实经济问题的政策建议。会议对中国现实问题的分析研究成果也丰富了公共经济学理论，把我国公共财政研究推向了一个新的水平。

此次研讨会向海内外公开征文，会议学术委员会遴选优秀论文。八十多位公共财政专家在会上宣讲了他们的论文，共同探讨公共财政改革与中国经济发展的问题。诺贝尔奖获得者及世界著名公共经济学家、我国政府经济改革、财政、税务等部门的官员出席会议、作主题发言，并参加各项议题的讨论。二十多位国内外著名专家参加了中国财政问题圆桌会，就许多问题进行了深入讨论。本书挑选、汇集研讨会的35篇论文，全书共分五部分：第一部分税收体制与公共财政改革；第二部分财政赤字、国债和国家预算；第三部分税制改革与经济效率；第四部分公共产品与社会保险；第五部分地方财政。

北京大学经济学院为本次研讨会的成功召开做出了最大努力。北京大学经济学院院长刘伟在研讨会上致开幕词，副院长黄桂田致闭幕词。北京大学经济学院党委书记刘文忻、副院长孙祁祥、学术委员会主席睢国余，经济学院各系主任，以及财政系教授王大树、钱立、许云霄等出席本次研讨会，主持圆桌会和分论坛并参加讨论。北京大学积极支持本次研讨会，北大副校长海闻为研讨会致贺词。

本次研讨会的召开和本书的编辑得到国家发展和改革委员会、财政部、国家税务总局、北京市国家税务局、广东省财政厅的大力支持和帮助。在此深表谢意！我们十分感谢美国国际民营企业中心和福特基金会的慷慨赞助，感谢西北大学经济学院的真诚协助。我们衷心感谢诺贝尔奖获得者莫里斯（James Mirrlees）、北京大学教授厉以宁、美国加利福尼亚大学伯克利分校税收与公共财政研究中心主任阿沃班克（Alan Auerbach）、国家发展和改革委员会副主任毕井泉、国家税务总局副局长许善达为大会作主题演讲。我们由衷地感谢黄朝翰、林毅夫、海闻、胡永泰、张炜、杨滨、石小敏、朱善利、

李庆云、王燕、贾康、史耀斌、刘丽坚、吕旺实、高培勇、王振中、李俊生、米建国、黎旭东、陈爱民、白永秀、张欣、尹尊声、霍夫曼 (Bert Hoffman)、卡利博 (John Callebaut)、贺康龄 (Kathleen Hartford)、郑永禄 (Young - Rok Cheong)、白重恩、谭伟东、董晓园、赵耀辉、杨涛、张志勇、郑学益、何小峰、刘海林、黄少敏、王跃生、刘民权、平新乔、卢洪友、朱柏铭、陈工、于海峰、刘五书等对研讨会召开和本书编辑的宝贵支持。北京大学经济学院和财政学系学生为会务工作做出了极大的贡献，我们为他们而自豪并深表谢意！

作为研究政府行为和干预措施的公共财政学，是在市场经济不断发展的过程中，伴随着市场调节失灵而产生和发展起来的。公共财政涉及政府的财政收入和支出、公共财税政策法规的制定及政府对经济活动的干预措施等多方面内容，在调节收入分配、促进经济持续发展与社会稳定中起着关键的作用。公共财政在任何时期、任何情况下都是一个国家的命脉，是各国经济学界的重点研究领域。时代呼唤着更多的经济学家关心中国的公共财政研究。改革、开放，伴随着政府的有效干预，我国经济就一定能够持续发展，我国社会就一定能够稳定和谐。

林双林 刘 怡

2007年1月

导 读

DAODU

第一部分 税收体制与公共财政改革

所得税是当今发达国家的主要税种，在追求最优税制的情况下，如何确定不同收入水平的边际税率，一直是学术界研究的前沿问题。诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·莫里斯教授在发言中，介绍和评述了近期国际学术领域关于所得税最优税制研究的最新理论成果，为我国税收理论的研究提供了极具价值的借鉴。

长期以来有一种观点认为，越是走向市场，经济就越多地依赖金融，而对财政的依靠将越来越减少。北京大学厉以宁教授在题为《充分发挥财政的作用 促进经济健康发展》的发言中对这一观点进行了驳斥，并详细讲述了财政在国有企业改革、民营企业发展、自主创新能力建设、农民收入提高、棚户区改造、教育投资、经济增长等七个方面的巨大作用。

我国经济发展中存在一个十分令人费解的问题：地区间收入差距拉大的速度，高于地区间经济差距拉大的速度。国家税务总局许善达副局长在发言中，从财税制度视角对这一问题给出了答案。他以地方政府间的税收收入划分为主题，提出了我国现阶段存在税收与税源背离的严峻问题。这种背离不仅体现在省与省之间，也体现在同一省自治区的不同地区之间。对此应当提早关注，采取适当办法解决，避免各地区间差距的拉大。

国家发展和改革委员会副主任毕井泉在《贸易、价格管理与财税改革》的主题发言中，从贸易和价格政策的角度，提出了粮食、棉花、外贸、资源型产品、环境、医疗六大领域相关问题与财政税收政策的联系，充分凸显了财政税收政策在国家产业政策的抉择和运行中的重要作用。



中国正在探索一个有效的税制结构，以支持公共服务融资的需求。在未来的税制改革中，可能会遇到一些选择和问题，我们能从其他国家的经验中学到什么？美国加利福尼亚大学伯克利分校公共财政专家阿伦·阿沃班克教授在《世界经验与教训对中国税收体制改革的启示》的演讲中，提出了对这一问题的独到见解。

北京大学林双林教授在题为《改革公共财政促进中国和谐发展》的演讲中，回顾了中国历史上财税思想的特点，结合当前社会对公共产品和转移支付的需求增加和企业及个人要求减少税赋的矛盾，提出应该如何优化支出结构、优化税制的八点建议，为公共财政体系更公平、更有效的运行提供了思路。

第二部分 财政赤字、国债和国家预算

我国财政收入增长很快，为什么还有赤字？财政部科研所研究员吕旺实教授在《对当前财政结构性赤字的认识》的演讲中提出，我国目前出现的赤字主要是源自中国社会经济和财政结构转型过程中支出形成的压力，从而产生了“结构性赤字”的问题。这一问题被揭示出来，需要财政部门的努力、宏观相关部门的配合和社会各界的关注，共同来解决这一结构性赤字膨胀问题。

中国和印度两国国情相似，经济都迅速崛起，而印度严格有效的预算约束体制，却值得我国学习。中国财政经济出版社刘五书的《中印两国财政预算约束监督的比较》一文，针对中国预算约束体制的弊端，介绍和比较了印度的预算约束制度，并总结了其成功的基本经验，对中国的预算约束体制建设提供了有用的借鉴之需。

国库现金管理已成为我国财政部门面临的一项现实而紧迫的任务。财政部财政科学研究所的马洪范博士在文章《国库现金管理的国际比较与中国选择》中，概述并比较了我国国库现金管理的现状，提出需要将中央银行与商业银行代理国库制度转变为多层代理制度的改革思路，有助于完善国库现金管理与财政政策、货币政策之间的关系协调机制。

我国国债规模迅速膨胀，国债对经济增长作用如何？国债负担与经济增长之间又存在怎样的内在联系？北京工商大学的杨晓华和东北财经大学王维国，应用计量经济学模型对我国国债、债务负担与经济增长之间的关系做了定量分析。实证研究的结论是：国债显著地促进

了经济增长,但国债促进经济增长的路径在于通过国债融资增加公共投资,而增加非生产性资本则会降低经济增长率。同时通过对国债负担与国债的经济增长效应分析发现,我国的国债负担率虽然增长较快,但国债负担水平还没有构成太大的国债风险。

第三部分 税制改革与经济效率

自主创新标志着我国国家战略的重要转型。理论上,政府能够利用税收政策影响本国的 R&D 水平、人力资本积累以及企业家行为来刺激创新活动,推动经济增长。中国社会科学院财政与贸易经济研究所的夏杰长和尚铁力在《自主创新与税收政策:理论分析、实证研究与对策建议》中通过实证研究,得出企业的 R&D 支出与税收负担存在负相关性的结论,具有重要的政策含义。

北京大学经济学院钱立撰写的《论运用财税政策推动提高能效》一文引用丰富翔实的数据,分析了我国面临的严峻能源、环境问题,提出仅仅运用宣传的手段来节能收效甚微,而必须要发挥财税政策的导向作用。文章通过简明的经济学模型,举例论证了养路费改革为某种形式的燃油税对激励节油的重要意义。

中国房价的不断高涨,引发了开征物业税的讨论。物业税对经济方面的影响、开征的利弊等问题已成为当前的社会热点,看法和观点较多,可谓百花齐放、百家争鸣。华中科技大学傅光明博士在文章《论开征物业税对中国房地产经济的影响》中,探讨了物业税对宏观供求、房价、金融的影响,以论证物业税有利于房地产业的健康发展和调节房地产市场过度需求的积极作用。

城市化进程已成为我国经济社会发展的必然趋势,但在中国这样一个区域条件差异巨大的发展中国家,在全国范围内沿用单一的城市化发展路径显然是很不现实的。财政部财政科学研究所刘宇辉、吴莹《我国城市化路径的区域差异及其财税对策研究》一文的特色之处在于,在基于城市化特征对全国进行区域划分的基础上,为每一区域设计了适宜其加快城市化进程的发展路径。文章着重分析了不同路径间差异的表现及其根源,以期把握每一区域城市化的内涵和实质,并在财税方面探讨了我国宏观经济政策的应对问题。

1994 年就开始动议的燃油税,至今仍然处在“择机出台”的等待之中。交通部规划研究院李玉涛和国家发展和改革委员会肖金成的



《基于受益原则的燃油税政策探讨》一文，从受益原则的财政基础理论入手分析道路融资特征，进而对我国现行公路投融资政策进行了分析评价，并针对燃油税改革的几个关键问题提出了建设性的政策建议。

第四部分 公共产品与社会保险

教育不公平是一个被广泛研究的课题，可是到目前为止，衡量教育不公平的方法十分有限。世界银行高级经济学家王燕《中国和世界的教育不平等》的文章提供了一种分析和衡量教育不平等的框架，考察教育不平等在中国和世界的现状和趋势，估计中国各省的平均教育程度和教育基尼系数。研究结果表明，中国仍面临减轻教育不平等和减少城乡经济机会差异的巨大挑战；随着平均教育程度提高，教育不平等程度逐年降低，但城乡、沿海——内陆之间巨大的差异仍然存在；更引人注目的是政府的教育支出的预算分配是累退的。

教育的不平衡与不公平的问题，不仅在落后地区存在，在我国东部发达地区也非常明显。中国人民大学崔国胜的文章《东部发达地区义务教育均衡发展问题分析——以北京中小学教育为例》分析了北京市中小学教育的城乡差距、区域差距以及北京市教育政策的现状及其存在的问题，并提出了优化教育资源配置的六点建议。

学费与教育不平等之间有什么关系？除了经济发展水平上的地区差距外，什么因素决定学费收取的水平？贵州财经学院金莲的文章《中国西部农村学费的变化及其决定因素》使用甘肃省 20 个县 2000 年和 2004 年的村级学费数据，考察中小学学费水平发生的变化，并对上述问题进行了具体的实证分析。

从长远来看，中国需要建立一个什么样的公共义务教育财政体制，以确保义务教育财政投入的充足性和资源分配的公平性，是当前急需研究的一个课题。如何构建？中南财经政法大学李祥云的文章《中国公共财政框架下公共义务教育财政制度构建》具体探讨了这一问题。

关于基础教育均等化问题，中国社会科学院财政与贸易研究所王莹在文章《基础教育服务均等化：基于财政公平视角的分析》中，通过对国际基础教育均等化的经验分析以及对我国基础教育均等化的现状考察，提出了我国基础教育服务均等化的基本设想。

教育产品应该由谁提供？国防科技大学吴鸣的文章《政府与市场：教育产品究竟应如何提供》，从教育活动的外部经济性和教育服务产品

的准公共物品性质入手,从理论上说明在教育服务产品的提供上,政府提供和市场提供的比例或份额,不仅与不同层次或类型的教育的个人收益率和社会收益率的状况,而且还会受到政府财政能力、社会发展阶段以及人们对教育的认识程度等多种因素的影响。

医疗费用的迅速上涨使得许多城市居民在看病就医时承担了较重的经济负担。人们会提出这样的问题:花更多的钱是否治疗效果就更好?北京大学金融与产业发展研究中心的黄少敏、北京大学政府管理学院的崔佳与意大利米兰博科尼大学的郑锴忻合作的文章《城市医疗费用和疾病治愈率的相关分析——医院案例分析》对这个问题的研究为制定合理的医疗制度提供客观的分析依据。

近年来浙江省在农村妇幼保健等农村公共卫生建设等方面做了大量工作。浙江师范大学章也微的《从农村妇幼保健谈政府在公共卫生中的职责——以浙江省为例》在调研农村妇幼保健服务的基础上,对农村公共卫生服务体系建设做些思考和建议。

失业保障制度是现代人力资源开发和利用的重要环节。内蒙古财经学院娜仁图雅的文章《论我国失业保险制度与改革》分析了我国失业现状及失业保障制度现状,提出了完善中国失业保障制度的八项措施。

粮食直接补贴政策是否达到了国家的政策目标?在粮食直接补贴的研究体系中,大多数的研究都集中在对粮食补贴效果的分析上,忽视对补贴成本的考量,缺乏对补贴效率的研究。华中农业大学叶慧等的文章《采用数据包络分析法的粮食直接补贴效率分析及政策启示》从“制度效率”和“规模效率”角度对我国不同地区粮食直接补贴的相对效率进行评价。

中国有针对性的扶贫是从20世纪80年代中期在农村开始的。国务院发展研究中心孟春的文章《中国扶贫政策回顾与政策建议》回顾了中国扶贫政策的历史,分析了政策存在的突出问题,提出了中国扶贫政策的新思路。

第五部分 地 方 财 政

在研究中国地方财政的文章中,由于县域经济社会相关数据的缺失,基于较大样本空间对中国县级财政作定量分析的成果几乎没有。武汉大学经济与管理学院卢洪友、谭维佳的文章《中国基层地方财政



困境实证研究——基于湖北省 75 个县级财政样本的实证分析》则做了有益的探索。他们通过对 2003 年湖北省 75 个县域经济社会的相关数据进行研究，找出影响县级财政运行的共性因素，为县级财政在城乡间大致均等化和可持续有效供给基本公共商品方面提供了标准。

关于中国县乡财政管理体制体制改革问题的研究已有不少，中国社会科学院财政与贸易经济研究所杨志勇又从新的视角对此问题进行了研究。他的文章《中国县乡财政体制：公共选择视角的分析》，围绕县乡财政的合理定位、县乡财政所提供的公共产品和服务的质量、县乡财政体制创新等问题进行了论述。

税费改革减轻农民负担的同时也使乡镇政府失去向村民筹集资金用于地方支出的能力。西北大学西北社会经济发展研究中心史耀疆等在文章《税费改革对乡镇政府职能及存在合理性影响分析》中，验证了税费改革对于地方公共物品提供、医疗保障、个人基础教育的直接影响，探究了 2000 年以后贫困地区县财政支出的增长所引发的问题以及乡镇合并等问题。

省直管县是地方财政管理体制改革的重大热点。浙江大学经济学院朱柏铭、虞小迪的文章《省直管县财政体制经济效应分析》，以省直管县财政体制的典型——浙江省为研究对象，通过调查问卷与计量回归的方法对省直管县体制的经济效应进行实证分析，并讨论了全面推行省直管县财政体制还要处理的关系问题。

税费改革后地方财政收入减少，而同时财政支出也在膨胀，地方政府的财政风险日益积累。中山大学政治与公共事务管理学院吴少龙的文章《中国地方政府财政风险的理论分析与实证研究》，从财政风险的数量结果——收支非均衡入手，在两级政府体系内对基本的财政风险关系进行数理研究，并运用甘肃省定西市的经验事实和数据对此进行实证研究。

中国经济体制以及税制结构决定了分税制的财政体制会影响投资主体由私人变更为地方政府。中南财经政法大学财税学院王金秀、广西壮族自治区财政厅吴胜泽的文章《我国分税—返还制的投资驱动效应及对策》具体分析了上述问题，并提出运用博弈手段解决地方政府投资过热的问题。

中央政府是否可以有选择地实施其优先考虑的政策？中央政府是否总有能力立即执行所有优先选择的政策？西安交通大学经济与金融学院魏玮等撰写的文章《论地方政府对中央政策的选择性执行：以农

村税费改革为例》，在分析国内外文献与对陕西省的实地调查的基础上，对以上两个问题进行了探析。

和谐社会要求构建和谐地方财政竞争秩序。中南财经政法大学赵福军的文章《构建和谐的中国地方财政竞争秩序》，透视地方财政竞争秩序的现状，剖析地方财政竞争秩序不和谐的原因，并提出构建和谐地方财政竞争秩序的四点建议。

安徽省从2004年开始了省直管县的试点。安徽大学李光龙、崔金秋的文章《省直管县财政体制分析》，以安徽省的改革为例，详细介绍了安徽省直管县改革的做法及试点效果分析，在此基础上深入思考了省直管县财政体制存在的问题。

目 录

M U L U

导 读

1

第一部分 税收体制与公共财政改革

关于所得税率的最新观点	詹姆斯·莫里斯 (James Mirrlees)	3
地方政府间的税收收入划分	许善达	10
充分发挥财政的作用 促进经济健康发展	厉以宁	15
贸易、价格管理与财税改革	毕井泉	22
世界经验与教训对中国税收体制改革的启示	阿伦·阿沃班克 (Alan Auerbach)	28
改革公共财政促进中国和谐发展	林双林	35

第二部分 财政赤字、国债和国家预算

对当前财政结构性赤字的认识	吕旺实	49
中印两国财政预算约束监督的比较研究	刘五书	73
国库现金管理的国际比较与中国选择	马洪范	83
我国国债、国债负担与经济增长关系的计量分析	杨晓华 王维国	112

第三部分 税制改革与经济效率

自主创新与税收政策：理论分析、实证研究与对策建议	夏杰长 尚铨力	129
论运用财税政策推动提高能效	钱 立	141
论开征物业税对中国房地产经济的影响	傅光明	159
我国城市化路径的区域差异及其财税对策研究	刘宇辉 吴 莹	167
基于受益原则的燃油税政策探讨	李玉涛 肖金成	180



第四部分 公共产品与社会保险

中国和世界的教育不平等	王 燕	193
中国扶贫政策回顾与政策建议	孟 春	217
东部发达地区义务教育均衡发展问题分析 ——以北京中小学教育为例	崔国胜	233
中国西部农村学费的变化及其决定因素	金 莲	247
中国公共财政框架下公共义务教育财政制度构建	李祥云	274
基础教育服务均等化：基于财政公平视角的分析	王 莹	293
政府与市场：教育产品究竟应如何提供	吴 鸣	312
城市医疗费用和疾病治愈率的相关分析 ——医院案例分析	黄少敏 崔 佳 郑锴忻	319
从农村妇幼保健谈政府在公共卫生中的职责 ——以浙江省为例	章也微	334
论我国失业保险制度与改革	娜仁图雅	343
采用数据包络分析法的粮食直接补贴效率分析及政策启示	叶 慧 李海鹏 王雅鹏	351

第五部分 地方财政

中国基层地方财政困境实证研究 ——基于湖北省 75 个县级财政样本的实证分析	卢洪友 谭维佳	363
中国县乡财政体制：公共选择视角的分析	杨志勇	382
省直管县财政体制经济效应分析	朱柏铭 虞小迪	388
税费改革对乡镇政府职能及存在合理性影响分析	史耀疆 白永秀 崔 瑜 谭 乐	405
中国地方政府财政风险的理论分析与实证研究	吴少龙	421
我国分税 ——返还制的投资驱动效应及对策	王金秀 吴胜泽	444
构建和谐的中国地方财政竞争秩序	赵福军	456
论地方政府对中央政策的选择性执行：以农村税费改革为例	魏 玮 史耀疆 J. J. Kennedy	463
省直管县财政体制分析 ——以安徽省的改革为例	李光龙 崔金秋	472

第一部分



税收体制与公共财政改革

