

Zhongguo
Caijing
Redian
Bianxi

中国

财经热点辨析

《经世济民刍议》之二

王雅龄 主编



中国社会科学出版社

Zhongguo
Caijing
Redian
Bianxi

中国 财经热点辨析

《经世济民刍议》之二

王雅龄 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财经热点辨析/王雅龄主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6823 - 3

I. 中… II. 王… III. ①财政 - 研究 - 中国②经济 - 研究 - 中国 IV. F812 F120. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 033643 号

出版策划 任 明
特邀编辑 李茂生 马 戈
责任校对 赵 平
封面设计 王 华
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 3 月第 1 版

印 次 2008 年 3 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.875

插 页 2

字 数 290 千字

定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

过些日子便是李茂生老师六十五岁生日，师门兄弟姐妹想搞个雅致点的聚会，一则贺寿谢师恩，二则交流联情谊。在王雅龄等人的倡议下，大家决定再出本学生文集，力争汇老师所授博士及博士后各人的近作或感悟一篇于一册，以资纪念。

不汇集不觉得，一汇集蛮振奋。老师从教三十余年，真正已是桃李芬芳。学生分布在各类工作岗位，缤纷多元，各施所长，各得其所。如果将师门各届学生汇集画为一棵 Family Tree，当下已是枝繁叶茂、蔚为壮观。但无论这些枝叶向天空如何伸展，都离不了一份共同的营养，那就是我们在研究生阶段的学习和生活——那些有老师和师母督促指引的日子。在此后的人生旅途中，冥冥中总感觉到有一种力量一直在支持自己，温暖自己。只是他来得温柔，春风化雨，润物无声……

正如举行酒会，真正目的不在于饮酒，不重酒量酒风，重在以酒会友，酒只是媒介，要的是个人风采。出版学生文集，其目的也不在于学术争锋，重在温故师门情意，回味校园生活，要的是师门同心同德。

让我们一起慢慢品味吧！

陈昌盛

丁亥岁末于京

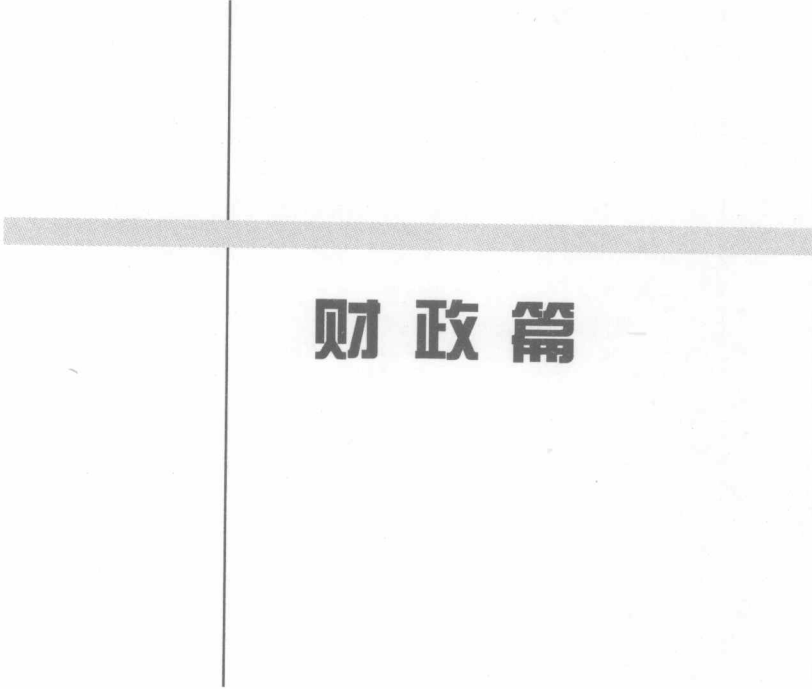
目 录

财 政 篇

中国公共预算研究的历史变迁、现实问题与未来 演进	马蔡琛 (3)
我国国债的财富效应探析 ——我国国债规模对消费需求影响的实证研究	郭宏宇 (23)
澳大利亚政府债务管理研究	焦国华 (36)
公共财政体制下国库集中收支改革若干问题的 思考	利亚涛 (49)
集权、分权与经济增长：政府间分工	王新丽 (57)
有效提供公共产品是社会主义的一个重要特征	田晓林 (68)
做对历史负责的人	李光荣 (75)
卫生服务公平性的实现途径	韩子荣 (79)
中国公共治理框架下的财政透明度分析	贾英姿 (92)

金 融 篇

金融产业政策：原则、内容与结构	苑德军 (117)
环境保护与绿色金融制度安排	任志宏 (130)
紧缩背景下商业银行中间业务的再审视	张云峰 (142)
文化价值模式下国有商业银行公司治理研究	王 力 (152)
我国利率市场化进程中商业银行利率风险分析	陈志刚 (165)
中国当前私募股权投资的情况分析	杨辉生 (175)



财 政 篇

中国公共预算研究的历史变迁、现实问题与未来演进

马蔡琛

摘要 中国公共预算研究的历史变迁与现实状况表明，公共预算问题的研究，未能融合经济学的分析范式，也未实现必要的“市场细分”。近期的研究取向可以从以下方面加以谋划：组建“中国公共预算研究会”；尽快完成中国近代预算史的抢救性研究与实现预算术语统一化；按照正确的顺序继续推进“三部曲”的预算规范化进程。

关键词 公共预算研究 主流化 中国公共预算研究会 “三部曲” 进程

在现时的中国，公共预算管理构成了公共治理变革的重要制度基础。尽管公共预算研究的兴起还仅仅是近些年的事情，其发展线索也还不甚清晰，或许很难勾勒出一个相对明确的研究框架与分析范式。就长期而言，当中国的预算改革与预算研究逐渐趋于成熟，研究者和大众的心态也日益归于澄平且从容的时候，那时从财政史的角度，或许会对当前纷繁复杂的预算改革与近乎汗牛充栋的预算文献，有一个相对客观的评价。但中国的公共预算改革是时不我待的，在改革已然推进到第十个年头的今天，我们或许需要停下来，梳理一下过去的研究脉络，如果可能的话，也尽我们目力所及展望一下未来。这或许也是研究者不同于具体实践者的特殊使命之所在。在本文中，我们将从财政学的视角，在简要评析中国公共预算研究的由来与现状的基础上，尝试性地描绘中国公共预算研究的近中期演进脉络。

一、中国公共预算研究的由来与现实

1. 百年回眸：中国公共预算研究的源流演进

(1) 半个世纪的求索与漂泊：现代预算研究在中国从萌芽到成长（1900—1950）。

我们对中国公共预算研究的线索考察，通常从20世纪90年代开始，至多上溯至20世纪50年代，其原因是众所周知的。但是，如果我们从财政史的角度，考察公共预算及其研究在中国的流变历程，可以发现，这种研究脉络上的人为切割，使得我们不经意间或许与许多具有宝贵思想的中国预算学者擦肩而过。

回顾20世纪初叶风云激荡的中国近代史，有许多事件当初仅是波澜壮阔岁月中的沧海一粟，却对此后的中国现代化进程产生了深远影响。从公共预算的角度来看，这一时期也同样发生了一系列开时代先河的重要事件^①。如果不过多地从意识形态的角度对当年的社会改良者加以苛求的话，20世纪初叶现代预算萌芽在中国的产生，至少在某种程度上标志着，封建皇室收支与政府财政收支的界限开始明确，公共预算也开始有可能成为以广大民众为代表的民

^① “预算”这个词在中文中出现很早，但其原意是指预先计算，与财政无关。例如，在中国四大古典文学名著《三国演义》第三十六回“玄德用计袭樊城，元直走马荐诸葛”中，有这样一段文字——却说单福正与玄德在寨中议事，忽信风骤起。福曰：“今夜曹仁必来劫寨。”玄德曰：“何以敌之？”福笑曰：“吾已预算定了。”第一次在中文里使用现代意义“预算”一词，是黄遵宪一八九五年刊行的《日本国志》，是从日本舶来的。参阅：马蔡琛：《政府预算》，第134页，东北财经大学出版社，2007年版。王绍光：从税收国家到预算国家，《读书》，2007年第9期。

在19世纪末和20世纪初期的中国，关于预算问题的重要历史事件有：戊戌变法中康有为提出编制预算公开财政的主张、1908年清政府颁布了《清理财政章程》，以及从1910年起由清理财政局主持预算编制工作。这是中国五千年历史上第一次正式编制政府预算。从现代预算科目的角度进一步考察其《预算册式及例言》的内容与形式时可以发现，今天的预算科目分类方法的雏形与构架在那时已依稀可见。

权一方与封建王室贵族进行斗争的工具，这对于中国现代化进程所产生的影响是相当深远的^①。

当时的一些学者，也就公共预算的重要性有了相当深刻的认识。有人就曾指出：“监督会计及预算之制，其严重如此，是皆国会重要之职权，即立宪国所以建设责任政府唯一之武器也”^②。即使以现代的眼光来看，这些学者对公共预算重要性的认识，也是发人深省的。笔者曾经对杨度先生的这段话做出过如下的评价：这是目前我所阅读的中文文献中，对公共预算之于现代政府治理重要性的分析，最好的论述之一。

此后的近五十年间，国内学者对公共预算问题进行了一系列开拓性的探索与尝试（这里所说的开拓性，主要是指将预算理念传播到中国，并尝试与中国现实相结合而言）。按照其演进的纵向时间序列，目前可以观察到的文献主要有，于宝轩的《中国预算制度刍议》（文益印刷局，1908）、吴琮的《比较预算制度》（1911年）、吴贯因的《中国预算制度刍议》（文益印刷局，1918）和《中国之预算与财务行政及监督》（上海建华书局，1932）、常乃德的《各国预算制度》（1930）、何廉和李锐合著的《财政学》（上海商务印书馆，1935，偏重于中国财政制度的介绍）、李权时的《财政学原理》（上海商务印书馆，1935，着重介绍了英美的预算制度）、尹文敬的《财政学》（商务印书馆，1935年，精练分析了支出论及预决算论中的法理论述^③）、胡善恒的《财务行政论》（1934）、马寅初的《财政学与中国财政：理论与现实》（商务印书馆，1948；商务印书馆重印，2001）、李君达的《中央预算制度》（独立出版社，1942）以及彭子明的译著《各国预算制度》（Budget in governments of today，原作者

① 马蔡琛：《政府预算管理研究——一种利益相关方视角的考察》，中国人民大学博士学位论文，2003年。

② 杨度：《金铁主义说》，1907年1月20日至5月20日《中国新报》第一至五号。

③ 朱鸿翔：“民国时期西方财政思想在中国传播的路径及对该阶段财政著作的影响”，<http://www.cribs.org.cn>

巴克,商务印书馆,1936)等等^①。

(2) 一个略显沉闷的预算时期(1950—1990)。

新中国建国初期,参考前苏联计划经济体制下政府预算管理的模式,也就新中国预算模式的构建进行了诸多有益的探索与设想。作为新中国政府预算草创时期的研究,其粗放性是可以想见的,同时随着计划经济模式的失灵,这些研究的成果对当前中国公共预算研究的借鉴意义也是十分有限的。然而,这些共和国政府预算的缔造者们,以筚路蓝缕的精神开创新中国公共预算先河的风范,时至今日仍旧在思想领域熠熠闪光。

此后,由于众所周知的原因,与很多经济管理学科一样,中国的公共预算研究呈现了大约三十多年的停滞时期。

当时间的车轮转动到20世纪90年代初期的时候,为了借鉴市场经济国家公共预算管理的先进经验,我国国内学者先后翻译了一些西方公共预算管理的重要文献,时至今日仍具有重要的参考价值^②。在1994年《中华人民共和国预算法》颁布前后的几年间,也曾有过不少有关公共预算的文献问世,为此后公共预算研究的进一步深入,完成了重要的前期准备工作。然而这期间的研究主要集中于预算管理的流程与形式等载体层面,主要将公共预算作为具体操作层面的程序规范来看待,对预算问题的研究,也往往是从财政、经济的角度,直接进入数字与流程的分析,而忽略了从政治结构、运行机制和利益相关方互动影响等更深层次加以考察^③。

① 1927年以后,中国财政理论研究获得较快的发展,研究体系也逐渐完善,根据胡寄窗先生的统计,20世纪30年代共出版财政学著作86部,40年代计47部,其中1925—1937年之间共出版了17部,占本时期财政著作的60%以上。

② 其中比较重要的有:《预算经济学》([美]A·普雷姆詹德著,中国财政经济出版社1989年版),《国家预算与财政管理》([美]杰克·瑞宾、托马斯·D·林奇著,中国财政经济出版社1990年版)等著作。

③ 马蔡琛:《政府预算管理研究——一种利益相关方视角的考察》,中国人民大学博士学位论文,2003年。

在此需要加以解释的是,中国的经济体制改革启动于20世纪70年代末,而公共预算改革及相应的研究,直到20世纪90年代中后期才纳入我们分析的视野,原因何在?中国公共预算管理制度变迁,长期滞后于财政经济体制变迁的原因(滞后期约十年),大体有以下几个方面:

首先,财政体制的多变性^①,导致预算制度变迁缺少较为稳定的政策框架。中央和地方政府只有在财政体制相对稳定时,才有可能推进预算管理制度的创新,而中国长期以来财政体制的多变性,导致各级政府预算管理部门的注意力,大多集中于上下级政府之间利益分割的互动博弈上,缺乏通过重新构建公共预算运行机制,提高资金使用效益的内在激励机制。

其次,与中国经济体制改革的渐进性相适应,财政体制改革也基本上是沿着“先收入改革、后支出改革”的路径展开的。这也就相应决定了偏重于政府支出安排的预算管理制度,属于公共财政改革深层次的问题,必须首先经历财政收入领域的率先变革,才有可能加以进行,这也是符合中国财政改革的历史趋势与逻辑顺序的。

最后,预算管理制度的变迁,不仅是一个经济学问题,还更多涉及政府内部公共管理和政治民主化的进程,只有当民主法治国家和政治文明建设日臻成熟的时候,才会引起人们足够的重视。这种制度变迁的开始,也只有等待权力中心率先提供制度供给框架才有可能进行。地方政府的各级预算管理人员受到原有路径依赖的影响,也难以率先突破既有的管理模式^②。

(3) 多元探索的“百舸争流”研究时代(20世纪90年代中

^① 关于“财政体制的多变性”的界定,具体参见《中国政府预算》(麦履康等),第58页,“预算管理体制多变的思考”一节。

^② 马蔡琛:“中国预算管理制度变迁的经济学分析”,《税务与经济》,2002年第2期。

后期至今)。自20世纪90年代中后期以来,中国的公共预算研究进入了一个相对繁荣的时期。无论是文献的数量,还是研究质量,都较此前有了很大的提高。形成这种局面的原因主要是,新一轮公共预算改革于1999年前后的启动。概括起来,这一时期的中国公共预算研究,大致呈现出这样几个特点:

第一,相对系统地翻译了大量的市场经济国家公共预算和财政管理的名著,为中国公共预算研究提供了较好的参照体系。“道不行,乘桴浮于海”。在本国的社会经济发展模式与路径选择出现暂时困难的时候,探求别国在类似情况下所采取的对策与措施,似乎已成为世界文明发展史中的共同规律。这一时期,中国公共预算研究领域很有意义的工作之一就是,大量译介了市场经济国家公共预算研究的一些经典著作。例如,艾伦·希克的《公共支出管理方法》、托马斯·林奇的《美国公共预算》、爱伦·鲁宾的《公共预算中的政治》、约翰·米克塞尔的《公共财政管理——分析与应用》、罗伯特·D·李和罗纳德·约翰逊的《公共预算系统(第6版)》、普拉丹的《公共支出分析的基本方法》、萨尔瓦托雷·斯基亚沃-坎波与丹尼尔·托马西的《公共支出管理》等等。

然而,任何别国政府治理的先进经验,都需要结合本国的具体国情以实现制度的移植与转换,否则难免出现“橘逾淮而成枳”的结果。公共预算与其他社会制度规则一样,正如公共管理学者罗伯特·A·达尔在其著名文献《公共行政学:三个问题》中所指出的:“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能立即予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”^①。“我们没有理由做出这样一种设想,公共行政学的原则在任何民族国家中会同样有效,或者在某个国家中取得成功的公

① 达尔:“公共行政学:三个问题”,(美国)《公共行政学评论》,1947年第6期。

共行政措施在不同的社会、经济或政治的环境中必然证明也会取得成功。每一个民族国家都包含着许多历史事件、创伤、失败和成功的结果，这些结果反过来创立了特殊的习惯、习俗、制度化的行为样式、世界观、甚至‘民族心理’。人们不能认为公共行政能够摆脱这种条件作用的影响，或者认为它能以某种方式独立于和隔离于它在其中发展起来的文化环境或社会环境。”^①同时，这一时期的公共预算经典著作翻译，存在着一个较为严重的问题。那就是关键预算术语在翻译中的高度不统一。正如前文所述，此前的公共预算研究在中国，基本上处于处女地的状态。当我们放眼市场经济国家的预算世界的时候，往往难于和中国公共预算的现实建立较为明确的对应和参照关系。而这些翻译工作又是由众多翻译者分别进行的，因此在预算术语的使用上，往往不很统一。尤其是市场经济国家的预算机构和预算法条的翻译，问题更加严重。在翻译中，很多译者往往不注意（也许是不愿意）在关键术语后标注相应的英文原文。以至于我们阅读过若干文献后，难免会产生这样的疑问：不同译著中介绍的预算机构和预算法条，所指向上的是否就是同一个机构和同一个法条。

第二，政治学和行政学方面研究者的加盟，为中国公共预算的研究提供了相对新颖的研究视角与分析范式。

20世纪70年代以来，在政治、经济、文化背景条件的变迁中，揭开了当代世界各国公共管理改革的序幕。其主要特点是：引入私人部门的管理方法，探索建立“企业型政府”；广泛推行合同制，实现政府管理的市场化；分散政府管理职能，实施分权化改革；推动公共管理信息化改革，逐步建立电子政府^②。政府公共管理作为一个科技整合的研究领域，它从政治学、经济学、社会学、
^① 达尔：“公共行政学：三个问题”，（美国）《公共行政学评论》，1947年第6期。
^② 张康之、凌岚、马蔡琛、陈重延：《公共管理导论》，经济科学出版社2003年版。

心理学、管理学等学科借鉴了许多理论与方法^①。公共预算管理作为东西方各国公共管理改革的重点问题之一，自然也体现了这一多学科整合的发展趋势^②。正如凯顿（Caiden）所指出的，公共预算是一门交叉学科，具有多种开放性的视角^③。

进入 21 世纪以来，中国从事政治学和行政管理学的学者，开始关注公共预算问题的研究，并产生了一些具有相当影响的理论性与应用性研究成果。应该说，他们的“加盟”，在某种程度上从学科构建的角度，大大改变了公共预算研究在相关学科中的“边缘化”地位，缓解了财政学中为数不多的公共预算研究者“孤军奋战”的局面，在财政学和公共管理学这两个领域中，都增强了“公共预算的声音”。

第三，在财政学对公共预算的研究中，逐渐形成了若干条各具特色的研究线索。

20 世纪 90 年代中后期以来，国内学者从财政学的视角，对公共预算问题的研究文献相对较多。较之过去，其研究也还具有一定的特色。就其加以总结归纳，大体可以分为以下几种研究思路^④：

首先，按照公共预算管理的流程展开分析。也就是按照政府预算决策与编制、政府预算运转与执行、政府预算绩效评价与决算的

① 张成福、党秀云：《公共管理学》，中国人民大学出版社 2001 年版。

② 马蔡琛：“政府预算管理理论研究及其新进展”，《社会科学》，2004 年第 5 期。

③ 转引自马骏：《中国公共预算改革——理性化与民主化》，中央编译出版社 2005 年版。

④ 虽然还有一些学者从国际比较的视角，就中外政府预算加以比较研究（如厦门大学袁星侯博士的学位论文《中西政府预算比较研究》）或就某一国家政府预算管理模式加以考察（如财政部财政科学研究所焦建国博士的学位论文《日本政府预算制度研究》），但因不属于公共预算管理模式的具体分析，所以本文没有将其作为一种研究思路加以论述。但这并不表明比较研究对公共预算而言是不重要的。此外，中央财经大学安秀梅博士的学位论文《公共治理与中国政府预算改革》，在研究构架上侧重于财政学和公共管理这两个学科的边际整合，从分析范式上，提供了今后中国财政学研究的一个可供思考的分析构架。但在本文中，笔者仍然没有找到合适的方式，将其纳入财政学科自身对公共预算研究的分析架构中来。

管理周期加以展开。这是通常中国公共预算研究所采用的分析框架,有些国内学者也曾据此框架,从公共预算决策机制的角度进行过较为深入的研究。例如,中南财经大学王金秀博士的博士学位论文《政府预算机制论》^①。

其次,按照公共预算收支管理体系展开分析。这种分析思路是借鉴传统财政管理中的“收、支、平、管”的分析框架,分别由收支两方入手展开分析研究的。也有学者从预算行为效率分析的视角,就此种分析框架展开过相对深入的分析。例如,中南财经政法大学黄明博士的博士学位论文《政府预算行为效率》^②。还有的学者从财政收支运动的矛盾出发,探讨了中国政府预算管理重心由收入向支出的转换过程。例如,财政部财政科学研究所陈秋华博士的博士学位论文《预算管理创新与财政支出改革》^③。

最后,按照公共预算管理涉及的相关关系方展开分析。这种分析框架主要是以政府预算部门作为核心关系方,分别考察政府预算部门(资金供给方)与资金使用单位(资金需求方)、立法监督机构(监督制衡方)三者之间的相互关系,进而展开对公共预算管理的具体研究与考察。根据目前掌握的资料,国内的预算管理研究采用这种分析思路的较少,较早借鉴了这一思路的是厦门大学周立群博士的学位论文《政府预算及其改革的初步研究》^④;以及马蔡琛的博士学位论文《政府预算管理研究——一种利益相关方视角

① 王金秀:《政府预算机制论》,中南财经大学博士论文,1999年。根据对该论文框架的分析,作为该论文主体的第二、三部分,基本上是从政府预算的流程出发,循着政府预算的编制、组织控制机制、执行机制和监督机制的脉络,加以展开的。

② 黄明,《政府预算行为效率》,中南财经政法大学博士论文,2001年。

③ 陈秋华,《预算管理创新与财政支出改革》,财政部财政科学研究所博士论文,2002年。

④ 周立群:《政府预算及其改革的初步研究》,厦门大学博士论文,1997年,该论文的第2章简要分析了政府与企业单位、事业单位、政府内部和政府间的预算关系。