

中国特色的 公共财政探索

孔志锋 / 著



经济科学出版社

中国特色社会主义公共财政探索

孔志锋 著

经济科学出版社

责任编辑：卢元孝
责任校对：王肖楠
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

中国特色的公共财政探索

孔志锋 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

密兴印刷厂印刷

密兴装订厂装订

880 × 1230 32 开 14.5 印张 370000 字

2003 年 4 月第一版 2003 年 4 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 3522 - X / F · 2844 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



随着社会主义市场经济体制的不断完善，如何形成中国特色的财政，成为当前财政理论界的热点话题。围绕着国家分配论与公共财政论的争论，出现了多种不同观点的财政理论著作。这些著作，对于繁荣我国财政理论，促进我国的财政建设，起了十分重要的作用。

在这些争鸣中，涉及了很多财政学的基础理论问题，也涉及了财政管理中的一些基本理念。不管是叫以国家为主体的财政也好，还是叫公共财政也好，只有搞清楚了社会主义国家的职能，并进而搞清楚财政的职能、财政的作用，才能真正建立起中国特色的财政学理论。

任何社会的发展，都是为了改善人类的生存条件。不同的国家，在这一点上是一致的。但政治制度不同，国家的职能也不一样。在资本主义制度下，国家的职能就是为资本利润的最大化服务。因此，作为国家职能的重要组成部分，财政同样是为资本最大化服务，一切按照投入与产出的效益作为衡量标准，是严格按价值规律、剩余价值规律运行的。我国是社会主义国家，社会主义制度的本身，决定了我国的最高目标是实现全人类的解放。这一目标在社会主义初级阶段，体现为最大程度地满足最广大人民的

根本利益。但同时，我们是一个从半殖民地、半封建的基础上建立起来的社会主义国家，其基本特点是生产力水平低，发展不平衡。在这样一个国家里，国家职能的实现，既需要坚持社会主义的基本原理，又需要充分运用“资产阶级权利”，解放生产力，发展生产力，实现小生产向大生产的转型。因此，我国的财政，既要坚持公有制为主体，更要从现实基础出发，以资本为纽带，加快我国的市场化进程。

在这个过程中，国家起着重要的制导作用。正如恩格斯在《论住宅问题》中对国家职能的分析：“在社会某个很最初的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。随着法律的产生，就相应产生出以维护法律为职责的机关——公共权力，即国家。”^①社会发展是不平衡的，国家就有组织平衡的任务。公共权力，都来源于社会再生产。公共权力的履行，都是为了制导国民经济结构的调整和生产关系结构的调整。同样是讲效益，但在不同的政治制度下，效益的标准是不一样的。在资本主义制度下，履行公共权力所产生的效益，最终要体现在资本的最大化程度上，因此，这种标准是一种局部的标准；而在社会主义制度下，履行公共权力所产生的效益，最终要体现在最广大人民根本利益满足的最大化程度上，因此，这种标准是全面的、整体的。财政是国家职能的重要组成部分，它既要根据公共权力的来源——社会再

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第538～539页。

生产的客观要求，来履行组织社会再生产的任务，又要根据不同的政治制度，确定衡量其履行公共权力的效益标准。财政作为从社会再生产分配环节中独立出来的范畴，更有条件对社会再生产的各环节进行作用与反作用，而且，这种作用与反作用，是涵盖于整个再生产过程的。同时，财政政策作为国家宏观调控的重要工具，属于上层建筑的范畴，并会通过上层建筑，对整个经济基础产生反作用。因此，如果财政分配失去了和社会再生产的联系，财政分配就变成了无根之源。

财政对社会再生产的调控，是以现实的生产力为基础的，它要受现实生产力、社会总产品的制约。由此可见，财政分配不是一种随意的分配，财政收入占国民收入的比重，也不是按照人为的意志可以确定的。在社会主义制度下，财政按照按劳分配为主、其他分配方式相结合的方式确立分配制度。这是一个马列主义原理与中国国情结合的分配制度。财政分配的范围，是整个国民经济的总产品，即马克思在《哥达纲领批判》中所讲的三大基金、六项扣除。这一原理，在市场经济条件下，仍有着强大的生命力。而财政分配的方式，是根据时间、地点和条件的变化而不断变化的。在计划经济时期，我们用的是实物指标。在市场经济时期，我们就需要运用价值规律和市场机制。从根本意义上讲，财政分配的目标，是调节社会经济发展的结构，使产品结构、产业结构符合于社会发展的需求。它是随着生产力发展而不断调整的。在当前的条件下，就是按照邓小平同志提出的三步走战略目标，使社会经济的结构符合社会主义市场经济发展的要求，为逐步提高人民

生活质量，最终实现中等发达水平创造条件。因此，要使财政工作切合我国的国情，就必须把马克思主义的基本原理与中国的国情紧密结合起来，只有这样，才能使财政成为推进社会进步、促进经济发展、提高人民生活水平的重要工具。过去，我们在财政研究和财政实践中出现的失误，从根本意义上讲，都是脱离现实所造成的。要么，对现实问题没有进行深入的剖析，只抓住了现实的表象；要么，把原理与现实分割开来，只讲原理，而不注意与现实的结合；要么，把西方的一些东西不加分析地搬过来，忘记了与中国国情的结合；要么，在讲原理时忘记了调控的目标，使财政原理与财政实践产生脱节；要么，在管理中局限于预算，忘记了政策对社会发展的制导作用。在建立中国特色的财政框架过程中，必须认真汲取这些教训，防止再出类似的问题。

那么，财政如何才能真正成为推进社会再生产发展的重要力量呢？各学派对此都有不同的理解。邓小平理论，江泽民同志的“三个代表”思想，为我们解决这一问题提供了有力的思想武器。以解放生产力、发展生产力为己任，以满足最广大人民的根本利益为目标，以调动最广大人民的生产积极性为手段，是新世纪财政工作的最基本的指导思想，也是财政理论研究中最基础的理论基础。只有摆正了这个位置，财政才能在调控经济的过程中，遵循社会再生产规律，主动地运用价值规律和市场机制，调整国民经济结构和生产关系结构，最终实现最高纲领与最低纲领的统一。

时代在进步，理论同样需要创新。在理论创新的过程

中，马克思主义的立场、观点、方法不能变，但对马克思主义基本原理的应用，却必须根据时间、地点、条件的变化而不断变化。如何使财政与社会主义市场经济发展的要求相适应，使财政能够实现邓小平同志提出的三步走战略目标服务，使财政能够为我国全面实现小康社会服务，这就需要理论创新。孔志锋同志的《中国特色的公共财政探索》，以发展为主线，以满足最广大人民根本利益为目标，以促进社会经济的可持续发展为主题，以发展生产力为出发点，坚持了马克思主义的基本原理，充分借鉴了西方经济学的一些先进经验，科学地吸收了我国传统经济思想的精华，并把广大财政实际工作者在新中国建设中积累起来的丰富经验作为研究的基本素材，从而形成了一个和我国国情比较适应的公共财政理论体系。从这个角度来分析财政问题，尽管是一家之说，但却很有新意，是对国家分配论的发展和创新，既有现实意义，也有理论意义，十分值得一读。是为之序，并推荐给广大读者。



2003年1月

目 录

导言	1
一、中国需要本土化的公共财政	1
二、公共财政本土化的基本内涵	2
三、中国特色公共财政理论的技术路线	5
四、本书的创新点	6
五、本书的不足	8
 第一篇 中国特色公共财政的理论基础	11
第一章 哲学基础：价值观、方法论	11
第一节 价值观	11
专题：以人为本还是以仁为本	20
专题：竞争与合作	22
第二节 方法论	24
专题：对立的“二分法”	28
第二章 思想基础：中国的马克思主义	30
第一节 邓小平理论的发展观	30
第二节 江泽民的发展思想	38
第三节 新世纪发展的指导思想对财政提出的要求	42
第四节 中国特色公共财政的定位	46
第三章 理论基础：经济学的条件分析	51
第一节 经济学分析的基本逻辑	51
第二节 对西方经济学前提条件的分析	54

· 2 · 中国特色的公共财政探索

专题：基尼系数与恩格尔曲线	59
第四章 中国特色公共财政基本框架	62
第一节 发展：中国特色公共财政的主线	62
第二节 可持续发展：中国特色公共财政的基本理念	66
专题：GDP 与财政收入增长速度的关系	73
第二篇 中国特色公共财政的现实基础	83
第五章 起点条件：公共财政的现实条件	83
第一节 明确发展方向的政治条件	83
第二节 决定发展速度的经济条件	88
第三节 决定发展质量的国际条件	92
第四节 决定发展效率的科技条件	93
第五节 影响发展均衡的区域条件	97
第六章 经济发展：公共财政的制度条件	100
第一节 工业化：公共财政的制度背景	100
第二节 工业化的起步：农村经济发展模式	105
第三节 工业化的发展：工业经济结构调整模式	109
第四节 工业化的成熟：经济结构调整模式	111
第五节 工业化的实现：国际经济一体化下科教体制改革 模式	114
第六节 国内经济一体化：国家宏观调控新模式	117
第七章 财政发展：公共财政的历史条件	128
第一节 社会主义财政	128
第二节 资本主义财政	137
第三节 财政模式的选择	142
第八章 财政改革：公共财政的发展条件	146
第一节 新世纪发展对财政提出的新要求	146
第二节 新世纪财政改革与发展的新思路	149
第三节 构建公共财政框架的技术路线	151

第三篇 中国特色公共财政的基础理论	157
第九章 国家、政府与财政	157
第一节 国家与财政	158
第二节 政府与财政	161
专题：政府的功能	164
第十章 社会再生产与财政	169
第一节 马克思主义再生产理论	169
第二节 财政与社会再生产诸环节的关系	178
第十一章 市场与财政	185
第一节 公共经济与私人经济	185
第二节 市场与财政	188
第十二章 财政本质	192
第一节 江泽民的财政思想	192
第二节 财政的本质	196
第四篇 中国特色公共财政的基本原理	201
第十三章 财政的公共性	201
第一节 对公共性的不同解读	202
第二节 两种“公共性”的比较	207
专题：社会保障方案的选择	217
专题：城市垃圾处理方案的选择	221
第十四章 公共财政的目标体系	224
第一节 关于发展目标的理论探讨	224
第二节 我国新世纪的发展目标	240
专题：国有资产配置目标的确定	264
第三节 公共财政的目标体系	266
第十五章 公共财政的职能体系	271
第一节 现行有关财政职能的论述	271
第二节 对现行财政职能论述的反思	276

第三节 公共财政职能探讨	283
专题：铁路	289
第十六章 公共财政机制体系	297
第一节 财政机制的总体框架	298
第二节 财政机制的基本框架	300
专题：西方的预算制度沿革	312
第三节 财政体制、财政制度	319
第五篇 中国特色公共财政的管理理论	323
第十七章 公共资源	323
第一节 公共权力	325
第二节 财政性资金	327
第三节 国家债务和债权	333
第四节 国家产权	334
第五节 政府基金	335
第十八章 公共资源配置体系	337
第一节 公共权力的配置	338
第二节 国有财产的配置	339
第三节 国有资产的配置	344
第十九章 公共资源后备体系	350
第一节 关于后备率的问题	350
第二节 后备资金的结构问题	352
第三节 后备体系的核算	354
第二十章 公共资源绩效体系	356
第一节 满足公共需要的绩效考核	356
专题：公共安全体系的机构设计	357
第二节 促进生产力发展的绩效考核	359
第三节 公共资源配置效率的绩效考核	360
专题：某部培训班的绩效考核	362
第二十一章 公共资源经营体系	368
第一节 公共资源结构的经济账、政治账和社会账	369

第二节	公共资源配置的经济账、政治账和社会账	378
第三节	公共资源营运的政治账、社会账、经济账	385
第四节	政府采购：公共资源营运的制度创新	388
第五节	转移支付制度：公共资源配置的公平性	391
第二十二章	公共资源管理体系	398
第一节	基本概念甄别：“仁本”、“人本”、“物本”	398
第二节	政治与财政：目标与手段的结合	402
第三节	数量分析：公平与效率的结合	411
第四节	管理艺术：战略与策略的结合	415
第二十三章	公共财政管理框架的配套政策	430
第一节	转变理财观念：公共财政框架到位的前提	430
第二节	完善法律体系：公共财政框架到位的保证	431
第三节	调整利益格局：公共财政框架到位的关键	433
第四节	改革管理制度：公共财政框架到位的条件	433
第五节	建立信息体系：公共财政框架发展的保证	434
主要参考文献		435
后记		442

导 言

一、中国需要本土化的公共财政

21 世纪是中华民族复兴的世纪。中华民族的复兴，既要依靠几代人积累下来的丰富的物质和精神财富，更重要的，是要找出一条能使这些财富所产生的效应达到最大化的复兴之路。

从某种意义讲，社会主义市场经济建设中国家调控体制的发展过程，也是探索中华民族复兴之路的过程：在中国共产党的领导下，我国政府在探索资源配置方式、选择调控手段过程中，已形成了一套切合国情的经验。其中，公共财政作为市场经济条件下的一种典型模式，已成为国家运用财政工具的最佳方式。用这样的角度来认识、研究公共财政，并建立相应的公共财政框架，就必须对“公共财政”这一概念实行本土化。

“公共财政”这个概念起源于西方市场经济国家，国内外财政理论界对此有着很多解读，有的人认为公共财政是代表着一种西方思维方式的财政。由于“财政”一词在英语中本来就是公共财政（public finance）的意思，因此，有的人认为公共财政纯粹是一个多余的概念，如果再把我们的公共财政翻译成英语，就变成了 public public finance，将成为一种笑话。由于公共财政和市场经济有着十分密切的关系，因此，有的人认为只有公共财政模式才能使我国

的财政适应我国改革开放的需要，等等。围绕着这一概念的争论，使人们对我国将形成什么样的公共财政，产生了迷茫。但不辨不清，这些争论十分有利于进一步明确公共财政的外延、内涵。

我国是社会主义国家，只有中国共产党才能救中国，这是中国几代人用鲜血换来的真理。中华民族要在新世纪走上复兴之路，同样离不开社会主义体制，离不开中国共产党的领导，离不开马克思主义思想的指导。因此，本书认为，我国的公共财政，必须建立在马克思主义基本原理之上，必须按照政治——经济——财政三者紧密相关的逻辑，进行公共财政的框架设计。

有着五千多年文明史的中国，是世界三大文明中心之一，有着和西方市场经济完全不同的文化底蕴。要在这样的一个国家中建设市场经济，并形成与之相适应的公共财政框架，不吸收西方市场经济国家的先进经验不行，不适应中国的文化背景更不行。要使公共财政这一源自西方市场经济国家的概念，真正在中国扎根，就必须是一个中国特色的公共财政。不实行本土化，公共财政就没有生命力。

我国是在世纪之交提出公共财政框架的。新世纪是一个充满了发展机遇和挑战的世纪，发展是新世纪最响亮的主题。无论是从公平与效率，还是从政府与市场分工，不管从哪个角度来分析财政问题，只要牢牢抓住了发展这个中心，公共财政才能符合新世纪时代的潮流。

实践必须有正确的理论指导。在我国的公共财政框架体系刚刚开始构建之时，本书试图以马克思主义的基本原理为指导，在充分吸收、扬弃西方市场经济国家经验教训和我国五千年文明的基础上，以发展为主题，形成一个本土化的公共财政框架体系。

二、公共财政本土化的基本内涵

在对公共财政的讨论中，有这样的一个说法：公共财政是建立在市场经济基础之上的。这句话反过就是说，如果没有市场经济，

那么，“皮之不存、毛将焉附”，公共财政就没有了生存基础。作为典型的转型国家，我国市场化程度差异极大，广大农村刚刚走上市场化。如果按照这种逻辑，是不是就等于说，我国要建立起一个以城市的市场经济为基础的公共财政、以农村的小生产经济为基础的其他财政？而公共财政的最基本的一个原理就是均等化，即全国范围内公共产品供给的均等化。假如我们形成这样的财政，这种均等化目标还能达到吗？

这仅仅是西方公共财政理论与我国国情之间产生的种种“悖论”中的典型。如果按西方公共财政理论来对中国国情作一深入的分析，我们就会发现，类似这样的“悖论”可谓多矣！由此，产生了一个如何使公共财政理论本土化的问题。

1. 公共财政的本土化，必须以国情为切入点

本文认为，要实现公共财政的本土化，就必须以中国国情为切入点。中共十五大指出，新世纪中国最大的国情就是处于社会主义初级阶段。西方的发展经济理论也认为，阶段论，是进行社会经济发展研究的最实用的工具之一。从某种意义上讲，阶段论，既是一种理论体系，更是一种研究的方法论，或者更进一步讲，是保证理论与实践相结合的重要研究方法。根据我国社会主义初级阶段条件下生产力多层次性与生产关系多样性的特点，从发展的阶段性入手，可以较好地就我国的公共财政问题进行系统的分析。抓住我国不同发展阶段的基本特点，等于抓住了主要矛盾。解决现实中的主要矛盾，等于抓住了理论与实践的结合点。为了使本书的分析更符合财政实践的需要，我们根据这样的思路，即以理论在财政实践中的应用为目标，对公共财政框架建设中的一些关键性问题开展研究。

2. 公共财政的本土化，必须扬弃西方的财政理论

如果把公共财政的本土化过程看成是西方公共财政理论在中国

“嫁接”过程的话，那么，公共财政的最基本的基因，就是来自西方的公共财政理论。如果不研究清楚原始的基因，就不可能产生新的物种。公共财政的本土化，同样要对西方公共财政的理论有一个全面的了解。

公共财政是西方经济理论的重要组成部分，主要包括了三大部分：一是理论的假设条件，二是基本原理，三是理论的应用——具体体现在各种财政政策的选择上。通过详细的理论分析和比较研究，本文认为，受西方点对点思维方式的制约，这一理论体系，在假设条件上存在着和现实不一致的地方，由此造成了很多理论分析的漏洞。但在政策分析的过程中，由于西方财政理论总结了西方二百多年市场经济发展过程中财政经济的经验教训，形成了一套比较科学的分析工具，很多地方值得我们在建立社会主义公共财政中借鉴。

基于此，本书按如下技术路线，对西方财政理论的“基因”进行“生化处理”：首先，通过分析西方公共财政的前提条件，按照马克思主义基本原理，重新界定“公共性”的含义，从而保证了我国的公共财政框架建立在马克思主义理论的基础之上。其次，把西方公共财政理论还原到其当时的历史环境，分析其在不同的时间、地点、条件下，对社会经济发展所产生的作用，从而寻找出可以为我国吸收的内容，并通过这种分析，寻找吸收的方法。最后，结合中国实际，把西方公共财政理论中的一些精华，融入到我国公共财政理论中，使之成为中国特色公共财政理论的重要组成部分。

3. 公共财政的本土化，必须建立在东方文明基础上

如果说，国情是土，西方公共财政是原始基因的话，那么，东方文明就是嫁接西方公共财政的母体。作为一种融入中国人血液之中的文化，东方文明时时刻刻在影响着国人的思维方式。我们吸收西方公共财政理论的过程，建立我国的公共财政框架的过程，无不受着这种思维方式的影响。如果忽视了这种思维方式的力量，也就