

教育部哲学社会科学系列发展报告

MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

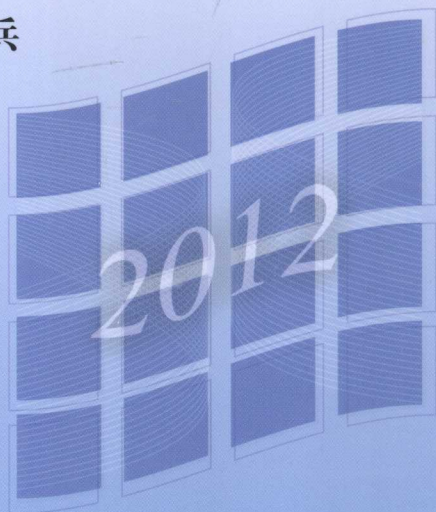
2012中国财政 发展报告

——经济社会转型中的财政公平分析

**Annual Report on China's Fiscal Development:
Analysis on Equality of Public Finance of China in
the Process of Economic and Social Transition**

上海财经大学公共政策研究中心

主 编 曾军平 刘小兵



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

013024921

F812
118
2012



教育部哲学社会科学系列发展报告
MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

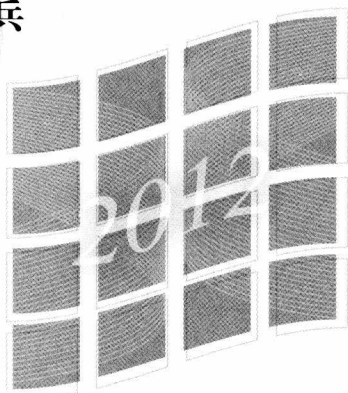
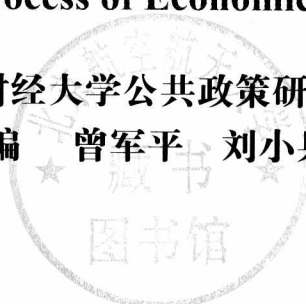
2012中国财政 发展报告

——经济社会转型中的财政公平分析

Annual Report on China's Fiscal Development:
Analysis on Equality of Public Finance of China in
the Process of Economic and Social Transition

上海财经大学公共政策研究中心

主 编 曾军平 刘小兵



北航

C1632113



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

F-812
118
2012

图书在版编目(CIP)数据

2012 中国财政发展报告:经济社会转型中的财政公平分析/曾军平,刘小兵主编. —北京:北京大学出版社,2012. 12

ISBN 978 - 7 - 301 - 21755 - 9

I. ①2… II. ①曾… ②刘… III. ①财政政策 - 研究报告 - 中国 - 2012
IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 303056 号

书 名: 2012 中国财政发展报告——经济社会转型中的财政公平分析

著作责任者: 曾军平 刘小兵 主编

责任编辑: 马 霄

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 21755 - 9/F · 3449

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: em@pup.cn QQ:552063295

新浪微博: @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 33.25 印张 597 千字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 89.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

塞缪尔·P. 亨廷顿在其所著的《变化社会中的政治秩序》一书的前言中指出：“本书标题中所用的‘政治秩序’一词，指的乃是一种目标，而非某种现实。故而，全书充满了对暴力、动荡和骚乱的描述。有些大部头著作，声称要讲‘经济发展’，实际上谈的却是经济落后和停滞，从这个意义上来说，拙著和他们也是一样的。”与上述意思基本相似，其一，本报告所分析的公平，其实是一种作为目标导向的伦理规范，而非财政运行的实际状态。其二，本报告有关公平性的分析，往往将研究的重点放到财政的不公平方面。这样来处理，绝不是说我国财政是不公平的，同时，也不是说我国财政的不公平方面相比公平方面更多；当然，也不是说我国财政的公平性在历史时序中是退步的。其实，就公平性的动态演进来说，正如本报告相关章节针对我国财政安排的历史演进的分析所表明的，改革开放以来，怎么来评价我国财政的公平性提升都是不过分的，不管是政府一般预算基金，还是公共信托基金抑或隐性收支，都是如此。实际上，我们将问题的关注点放在不公平性方面，这完全只是一种研究上的习惯：正如医生总是倾向于关注人的疾病那样，社会科学的理论研究，往往对于社会领域所存在的问题情有独钟。

当然，值得指出的是，就这里的研究主题而言，在理论界，尽管有关财政公平性的分析并不少见，但相比对于效率问题——资源配置效率与宏观经济增长——的热切关注而言，在现代主流的财政理论分析中，公平问题无疑处于一个次要的、补充的地位（关于这一点，我们只要看一下目前有关公平分析的章节

在财政学教科书中所占的比重就知道了)。特别地,就那些关注财政公平的研究来说,人们也往往是错误地将公平与差异缩小意义上的均等——个体收入的均等化抑或财政支出的均等化——相等同,抑或是与此等意义上的公平概念纠缠不清。但实际上,在我们看来,其一,关于公平的具体含义,尽管真正意义上的公平不完全排除个体收入差距的调整与公共支出的均等化,但如果将公平简单地与差距缩小联系在一起,这无疑是有问题的,此类的公平观念最终只会将财政学乃至经济学的分析引入歧途。在公平的理解上,正如我们在本报告中反复强调的那样,公平不是简单的差距缩小,而是利益分配的平等待人,即能够经得起可逆性检验(即我们通常所说的换位思考)的利益分配方式及其结果。换言之,一种利益分配方式如果是公平的,那么,将相关利益主体的位置进行调换以后,各方都会认为利益分配是合理的。当然,利益分配的平等待人只是公平的一般理论表述。要就财政的公平性做出分析,我们需要针对财政所涉及的特定问题而将公平原则具体化:财政分配究竟在何种意义上是平等待人的?显然,就财政这一特定的利益分配问题来说,由于它所涉及的问题很多,相关的问题所涉及的内容和背景往往都不同,自然,通过换位思考与可逆性检验所得到的利益分配方式和结果往往是不同的,具体的原则需要我们具体问题具体分析。但是,不管怎么样,有关公平的一般原则是统一的:不管是一般预算收支、公共信托基金,还是隐性收支,如果说它们是公平的,那它们所对应的利益分配就必须经得起可逆性的检验(在罗尔斯的框架中,就是要在“无知的面纱”背后去选择)。其二,一旦我们将公平与可逆性检验意义上的利益分配方式联系在一起,那么公平在财政学、经济学的理论分析中就不应该处于次要的地位。一方面,在一般层面,公平不仅是社会所追求的目标,也是效率得以实现的前提和基础,公平问题应该成为财政学乃至整个经济学分析的中心问题。另一方面,就我们国家的具体实践来说,以公共财政为目标导向的财政改革,其最本质、最核心的内容就在于财政公平性的提升:公共财政的意义恰在于构建一套公平的财政制度。

鉴于财政公平本身的重要性,同时,也是出于已有研究针对财政公平而存在的认识论上的偏差,本报告试图基于平等待人意义上的公平原则,来就经济社会转型过程中的中国财政做出诊断。就这样一项研究来说,如果我们所表述的公平原则是正确的,那么,在目标概念澄清的基础上,理论的研究不仅能够有助于增进对于财政公平的理解,同时也能够将财政学(从更宽泛意义上来说是整个经济学乃至其他的社会科学)关注的重点拉回到亚当·斯密所强调的公正制度的架构上来,而不是简单地就效率论效率、将财政学关注的重点放在数学



的计算当中。在《国富论》中,斯密曾睿智地指出:“每一个人,在他不违反正义的法律时,都应听其完全自由,让他采用自己的方法,追求自己的利益,以其劳动及资本和任何其他人或其他阶级相竞争。”对于斯密的这一论断,主流经济学片面地强调了斯密的自由秩序方面,主张市场的自由调节而反对政府的强制干预。其实,自由主义的理论学说忽略了斯密所强调的市场自由所必要的“正义的法律”的基本前提,这完全是对斯密理论的误解。实际上,市场的自由运行应该以包括财政制度结构在内的公正的法律为前提。在此情况下,财政制度结构在何种意义上是公正的,这是经济学、财政学所需要重点考虑的(其实,《国富论》有关财政收支乃至其他的政府干预行为的分析,都是基于正义性这一主题的)。与此相反,对于斯密理论进行批判而强调政府干预的学者,他们其实并未能如斯密那样去透彻领悟社会秩序得以形成的内在逻辑,尽管他们强调了政府干预的必要性,但是,他们不仅忽视了干预所需坚持的正义性原则,同时也忽视了政府干预的范围和方式:应该侧重于制度架构,而不应该将关注的重点放在可以肆意调整的政策操作上。

当然,需要说明的是,指出已有认识和分析上的局限,并不是意味着它们对于财政公平的分析存在彻底的偏差。实际上,在部分研究的相关方面,关注财政公平的学者所使用的公平,与这里的公平并无二意。但问题是,相关的分析对于公平的认识缺乏理论的统一性:它们往往将平等待人意义上的公平与均等化意义上的公平纠缠在一起,这是有问题的。与此同时,强调本报告可能具有的价值和意义,这并不是说,我们就此所做的工作已经取得了彻底的成功。实际上,受问题的复杂性(财政所涉及的内容极其宽泛,而公平在理论上所涉及的问题又是如此之多)及我们能力的有限性的限制,在对于财政公平性的分析方面,本报告的研究还存在诸多的问题。比如,理论分析的全面性、系统性乃至公平原则的统一性。从开始设立财政公平主题开始,我们就试图并努力基于平等待人意义上的公平原则来就我国财政的公平性做出统一的分析。但是,由于各方面的原因,本报告对于个别问题所做的分析在思想上依旧受到了主流均等公平观念的侵蚀,这使得我们还是未能将公平的原则彻底统一起来,进而,理论的分析尚存在诸多遗憾和不完美之处。也正因为如此,借此机会,我们期待学界同仁,能够为我们的研究提出宝贵的批评和意见,使我们在后面的研究中能够做得更好。

目 录

Contents

总论	001
0.1 导言	001
0.2 财政公平的伦理规范体系	004
0.3 一般预算收入的公平性分析	009
0.4 一般预算支出的公平性分析	016
0.5 公共信托基金的公平性分析	025
0.6 隐性收支的公平性分析	033
0.7 公债发行的公平性分析	038

第一篇 宏观经济运行与财政状况

第 1 章 2011 年中国宏观经济运行状况分析	043
1.1 导言	043
1.2 2011 年宏观经济运行总量	044
1.3 2011 年宏观经济运行结构	053
1.4 热点问题及主要宏观政策	063
第 2 章 2011 年中国财政收入分析	071
2.1 导言	071
2.2 “十一五”期间财政收入发展概况	072

2.3	2011 年中国财政收入总量分析	074
2.4	2011 年中国财政收入结构分析	076
2.5	2011 年中国公债发行分析	081
2.6	2011 年中国热点财税政策分析	085
第 3 章 2011 年中国财政支出分析		093
3.1	导言	093
3.2	“十一五”期间财政支出状况简要回顾	093
3.3	2011 年财政支出总量分析	095
3.4	2011 年财政支出结构分析	098
3.5	2011 年财政支出重点项目分析	102
第 4 章 中国财政体制分析		115
4.1	分税制以前的财政体制	115
4.2	我国 1994 年的分税制改革	117
4.3	对分税制的进一步完善	121
附录 4.1	“省直管县”改革促进县域经济增长的途径	126
 第二篇 一般预算收入与财政公平		
 第 5 章 中国货劳税的公平性分析		
5.1	导言	141
5.2	分税制改革以来我国货劳税的公平性演进	142
5.3	中国货劳税的产业公平分析	144
5.4	中国货劳税的地区公平分析	147
5.5	中国货劳税的收入群体公平分析	151
5.6	中国货劳税的公平性改进建议	153
第 6 章 中国所得税的公平性分析		158
6.1	导言	158
6.2	我国所得税制度的演变及其公平性提升	159



6.3	所得税的阶层公平分析	162
6.4	个人所得税的地区公平分析	167
6.5	个人所得税的职业公平分析	170
6.6	提升我国所得税公平性的政策建议	177

第7章 中国财产税的公平性分析 179

7.1	引言	179
7.2	财产税公平及其衡量的尺度和标准	181
7.3	财产税的公平性分析:同类财产的横向公平	182
7.4	财产税的公平性分析:同类财产的纵向公平	185
7.5	财产税的公平性分析:不同类财产的横向公平	186
7.6	财产税的公平性分析:不同财产的纵向公平	190
7.7	研究结论及政策建议	191

第8章 中国非税收入的公平性分析 193

8.1	引言	193
8.2	非税收入公平性分析的评价标准	195
8.3	行政性收费的公平性分析	197
8.4	事业性收费的公平性分析	199
8.5	资源和环保收费的公平性分析	202
8.6	行政罚没的公平性分析	203
8.7	结论和政策建议	206

第三篇 一般预算支出与财政公平

第9章 中国教育支出的公平性分析 211

9.1	引言	211
9.2	教育支出公平分析的判别标准	212
9.3	我国义务教育支出的公平性分析	213
9.4	我国高等教育支出的公平性分析	218
9.5	我国教育支出不公平的原因及其解决方案	228

第 10 章	中国医疗卫生支出的公平性分析	233
10.1	导言	233
10.2	医疗卫生支出的公平性界定	234
10.3	地区间医疗卫生支出的公平性分析	236
10.4	城乡间医疗卫生支出的公平性分析	241
10.5	卫生机构间财政补助的公平性分析	244
10.6	改善医疗卫生支出公平性的政策建议	248
附录 10.1	卫生资源配置的泰尔指数及其贡献率计算	250
第 11 章	中国社会救助支出的公平性分析	251
11.1	导言	251
11.2	我国社会救助支出的基本情况	252
11.3	医疗救助支出的公平性分析	253
11.4	最低生活保障支出的公平性分析	258
第 12 章	中国行政支出的公平性分析	266
12.1	导言	266
12.2	行政支出公平性分析的理论框架	268
12.3	我国行政支出公平性的整体状况	270
12.4	我国行政支出公平性的时间趋势	273
12.5	我国行政支出公平性的波动性特征	275
12.6	提升我国行政支出公平性的规范建议	276
附录 12.1	理论上归宿于社会公众的普遍利益规模	277
附录 12.2	行政支出公平性分析的技术设定与求解	279
第 13 章	中国公共基础设施建设支出的公平性分析	285
13.1	导言	285
13.2	我国公共基础设施投资体制的发展历程	288
13.3	基本类公共基础设施的公平性分析	294
13.4	非基本公共基础设施支出的公平性分析	297
13.5	公共基础设施支出整体的公平性分析	300
13.6	提升我国公共基础设施公平性的建议	303



第 14 章 中国涉农支出的公平性分析 306

- 14.1 引言 306
- 14.2 国家财政对农业支出的公平性分析 307
- 14.3 粮食补贴支出的公平性分析 312
- 14.4 财政扶贫支出的公平性分析 316
- 14.5 提升涉农资金公平性的政策建议 319

第 15 章 中国环境保护支出的公平性分析 321

- 15.1 引言 321
- 15.2 环境保护支出的口径与公平性标准 322
- 15.3 环境保护支出的代际公平性分析 325
- 15.4 环境保护支出的地区间公平性分析 329
- 15.5 环境保护支出的城乡间公平性分析 333
- 15.6 环境保护支出的人际间公平性分析 334

第四篇 公共信托基金与财政公平

第 16 章 中国国有企业基金的公平性分析 341

- 16.1 引言 341
- 16.2 1978 年以来我国国有企业改革和发展的历程 342
- 16.3 国有企业基金的公平性分析:利益归宿视角 345
- 16.4 国有企业基金的公平性分析:利益来源视角 354
- 16.5 国有企业基金公平性的提升 363

第 17 章 中国社会保险基金的公平性分析 365

- 17.1 引言 365
- 17.2 我国基本养老金替代率测算 366
- 17.3 我国基本养老金的相对公平性分析 373
- 17.4 我国基本养老金的绝对公平性分析 377
- 17.5 研究结论与政策建议 383

第 18 章 中国其他政府性基金的公平性分析 385

18.1	引言	385
18.2	其他政府性基金公平性的一般理论分析	387
18.3	财政公平性与成本—受益的对称性	389
18.4	财政非公平性与成本对受益的偏离	391
18.5	财政非公平性与基金受益配置的偏离	396
18.6	提升其他政府性基金公平性的规范建议	401

第五篇 隐性收支、公债与财政公平

第 19 章 中国税式支出的公平性分析 405

19.1	引言	405
19.2	中国税式支出的基本情况	406
19.3	中国税式支出实体规定的公平性分析	408
19.4	中国税式支出程序规定的公平性分析	410
19.5	本章的研究结论及政策建议	412

第 20 章 中国公共管制的公平性分析 415

20.1	引言	415
20.2	改革开放以来我国公共管制的发展历程	418
20.3	自然垄断管制的公平性分析	421
20.4	信息不对称管制的公平性分析	434
20.5	外部性管制的公平性分析	444
20.6	提升公共管制公平性的政策建议	448

第 21 章 中国公共定价的公平性分析 452

21.1	引言	452
21.2	1978 年以来我国价格改革概况	453
21.3	公共定价越位造成的不公平	457
21.4	公共定价缺位造成的不公平	462
21.5	公共定价方式与程序的不公平	467
21.6	提升公共定价公正性的规范建议	474



第 22 章 中国公债的公平性分析	475
22.1 导言	475
22.2 改革开放以来我国公债发行概况	477
22.3 公债的代际公平性分析:税收偿还模式	482
22.4 公债的代际公平性分析:借新还旧模式	488
22.5 公债的代内公平性分析	493
22.6 促进我国公债公平性的建议	495
参考文献	497

总 论

0.1 导 言

公平正义是社会制度架构的基本原则,它是检验世间制度规则恰当与否的最终价值尺度和标准。关于这一点,亚里士多德(1997,第9页)曾在其经典的《政治学》中明确指出:“城邦以正义为原则。由正义衍生的礼法,可凭以判断[人间的]是非曲直,正义恰正是树立秩序的基础。”与此相似,后来的约翰·罗尔斯(2003,第3页)则在其业已成为经典的《正义论》一书中开宗明义地指出:“正义是社会制度的首要价值。正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝或修正;同样,某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。每个人都拥有一种基于正义的不可侵犯性,这种不可侵犯性即使以社会整体利益之名也不能逾越。”

然而,在社会制度的架构原则上,尽管公平正义对于社会的发展具有重要的价值和意义,但自罗宾斯(2005)于20世纪30年代将经济学的研究对象限定为资源配置以来,公平正义问题在很大程度上为诸多的经济学、财政学的理论分析所忽视了。一方面,在宏观的政策操作和调整层面,当人们基于凯恩斯宏观经济理论框架所强调的正统政策(财政政策与货币政策等)与其他理论流派所强调的非正统政策(结构调整、政治承诺与信心维护等)来干预经济时,相关

的政策分析主要关注的是经济增长、物价稳定以及国际收支平衡的有效性方面,而政策干预所涉及的利益分配的公正性则往往被人们忽视了。另一方面,针对市场的微观配置失灵,经济学家对此给出的解释主要是社会边际收益与边际成本的相互偏离。相应地,经济学家针对市场失灵给出的“治疗”方案往往就是:通过政策的操作来维持社会边际收益与边际成本的数学平衡。至于政策操作所包含的利益分配的公平性、和洽性问题,在诸多问题的分析上,作为“社会医生”的经济学家往往未能对此给予应有的重视。

在学术上,公平问题之所以被诸多的理论分析所忽视,不是因为经济学家认为公平不重要,而是因为,在诸多的经济学家看来,相比公平,由于学科本身的性质,经济学更应该关心效率;或者,认为经济学(包括财政学在内)应该有其自己独特的领地,经济学只是关注微观的资源配置与宏观的经济增长,而公平正义问题,则是伦理学家所关注的主题。就这种观点而言,应该说,如果经济学家所关注的微观配置与宏观增长可以独立于公平正义而实现,那么强调效率的主导地位,或者,撇开公平正义问题而保持经济学研究领域的纯粹性,这完全无可厚非。但现在的问题是,公平正义不仅是社会所追求的目标,同时也是实现微观配置效率与宏观经济发展目标的基本前提和基础。毕竟,在经济领域内,之所以微观领域的资源配置会存在失灵,之所以宏观的经济会出现这样或那样的问题,说到底,这与社会合作中利益分配的失衡与不公(由社会制度结构决定)有关——社会的不公引致了个体行为的偏离以及社会的内在冲突与内耗,降低了资源配置效率与经济发展的水平。相反,一旦社会合作中的利益分配冲突得以公正解决,那么,正如斯密的自由秩序原理所表明的,理性个体对于自我利益的追求会引导社会走向最有益的结果,因为,社会上所有个体都是理性的,每一个人对于资源配置效率与经济增长都存在持久的、永恒的动力和追求(曾军平,2009)。既然公平正义对于微观配置效率与宏观经济增长是不可或缺的,那么,即便只是关注总量的效率问题,将公平正义纳入经济学的研究中也是必然的。在逻辑上,我们很难想象,撇开公平正义而提出的经济方案会对经济的发展有真正的、持久的促进力。

当然,指出公平在理论上所遭受的冷遇,这不是说,人们完全将公平问题搁置一边。实际上,自马斯格雷夫政府职能理论以来,由于收入分配职能同资源配置职能以及宏观经济稳定职能被定义为政府的三大职能,^①也有一些研究

^① 在国内,陈共(2007)等学者还在他们的论著中加上了发展职能。



考虑了社会的利益分配。^① 但就相关研究而言,它们所强调的利益分配往往是政府所进行的直接的收入调整,而不涉及直接收入分配之外的相关政策所包含的、间接意义上的分配问题(因为,对于任何一项政策调整,不管是收入分配意义上的,还是资源配置与宏观稳定意义上的,它们都涉及个体间的利益分配)。与此同时,在对于公平的理解方面,包括财政学理论在内的主流经济学理论对此存在认识论上的偏差:因为,在论及公平时,与对于直接利益分配的关注相对应,人们往往简单地将公平与差距缩小意义上的公平——收入差距的缩小和(或)财政支出的均等化——等规范要求相等同,或者,是与诸如此类的观念混淆、纠缠在一起。与此不同的是,在我们看来,在一般的理论层面,公平应该是利益分配的平等待人(曾军平,2006),是处于罗尔斯(2003)“无知的面纱”背后的个体所确定的利益分配方式及其结果。^② 特别的,对于一种利益分配方式,它是否是公平的,我们不是看相关利益主体所获得的份额是否相等,而要看相关主体所获得的份额能否经得起换位思考意义上的可逆性考验(正如我们可以基于帕累托改进是否存在来就资源配置的有效性做出检验那样):如果将各主体的位置进行调换之后,他们依旧认为利益分配是公平的,那么,此利益分配就是公平的,反之亦然。至于平等待人意义上的利益分配方式的具体形式,则与问题的性质有关:对于某些利益分配问题,理性个体所选择的可能是均等(基于个体所具有的共同性)。但对于绝大多数的利益分配问题,个体所选择的不会是均等,而是差异性(基于个体所具有的差异性)。在此情况下,简单地基于均等化规范来就相关问题所做的分析,对于财政公平的实现并不会太大的裨益,在很多时候,甚至会使公共政策的操作偏离公平的轨道而误入歧途。

鉴于公平问题的重要性,同时,也是基于对已有理论研究所存在的局限性的考虑,本报告拟基于平等待人意义上的公平原则,就处于转型过程中的中国财政的公平性做出理论的审视。特别地,考虑到财政其实就是“以社会权力中心为主体的(在国家存续期间的社会是以国家为主体的)”、“以政控财、以财行

① 在马斯格雷夫之前,在对斯密论著的批评过程中,西斯蒙第(1997)等经济学家强调了分配问题的重要性。当然,就西斯蒙第对于斯密的批评来说,尽管斯密并未明确强调收入的再分配,但如果说斯密完全忽视分配问题,那显然是曲解了斯密的意思。因为,斯密的自由经济学说是以“公正的法律”为前提的,而不是无条件的(斯密,1997,第252页),而公正的法律本身所涉及的就是对于利益的分配和调整。

② 罗尔斯(2003)强调基于“无知的面纱”来考虑利益的公正分配,这一思路无疑是对的。但是,在“无知的面纱”背后,个体究竟会选择什么?罗尔斯的认识存在局限,因为他将问题的关注点放到了具体的结果而不是产生结果的规则上(这或许是因为他未能注意到规则运行结果所具有的随机性)。但实际上,在我们看来,在“无知的面纱”背后,个体所能选择的只是一套规则、一套产生某种随机结果的规则(当然,规则本身可能约定就结果进行有限的调整,但结果的随机性依旧存在)。

政”的分配关系(贾康、李全,2005),是“国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费之经济行为”(根据《辞海》所给出的解释),有关财政公平性的分析自然就围绕着政府收支的公平性加以展开。其中,其一,关于政府收支的具体范围,考虑到政府通过公共管制——市场准入与公共定价等——对经济进行干预所产生的效果,与一般预算支出所产生的效果并无本质差异。因此,这里所分析的收支范围并不局限于一般意义上的预算收支,而是涉及公共信托基金乃至隐性收支等方面,即研究的是广义上的政府收支。包括:一般预算收入、一般预算支出、公共信托基金、隐性收支与公债等多方面的内容。其二,关于财政收支公平性分析的具体思路,与问题本身的性质相对应,作为分析的前提,我们首先需要考察:在伦理层面,上述各方面的财政规范标准是什么?在何种意义上,财政安排是公平的?然后,基于所确定的财政公平规范,就我国财政的公平性做出实证考察:我国财政的公平性状况如何?比如改革开放以来,我国财政的公平性状况有何变化和进展?目前的情况又如何?具体有哪些方面的问题?最后,在规范层面,基于实证考察的结论及公平的规范标准,考察提升我国财政公平性的思路 and 方案。

0.2 财政公平的伦理规范体系

在一般理论层面,公平可以表述为利益分配的平等待人。遵循罗尔斯(2003)的理论表述,就是处于“无知的面纱”背后的个体所确定的利益分配方式。而用我们的话来说,公平和可逆性检验有效意义上的利益分配方式及其结果联系在一起:一种利益分配方式如果是公平的,那么,将相关利益主体的位置进行调换之后,各方都会认为利益分配是合理的(曾军平,2006)。但现在的问题是,作为特殊利益分配类型的财政分配,它在何种意义上是公平的?显然,基于平等待人而就公平所做的表述完全是原则性的、抽象的。因此,要就财政的公平性做出分析,首先需要就平等待人意义上的财政公平给出更加具体、更加明确的理论表述。至于财政公平的具体形式,在理论上,尽管我们可以用利益分配的平等待人来就公平做出统一的理论表述,但鉴于财政本身所包含的内容的复杂性,对于不同的问题,财政公平的具体形式往往不一样。进而,财政公平的具体原则,不是以单一形式出现的,而是多样化的(当然,相关原则在核心价值理念方面是全部统一的,都要经得起可逆性的检验)。另一方面,就各具体的原则来说,与原则外在形态的多样性及核心价值理念的统一性相对应,诸原