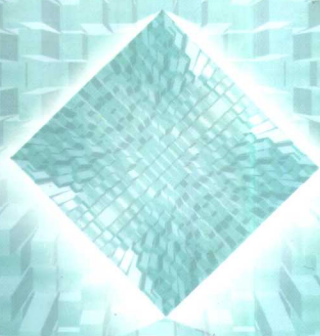


Public Finance China

中国

公共财政



刘玲玲 冯健身 著



经济科学出版社

中国公共财政

刘玲玲 冯健身 著

经济科学出版社

责任编辑：裴兰英 张惠敏

责任校对：孙 昉

版式设计：周国强

技术编辑：李长建

中国公共财政

刘玲玲 冯健身 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

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

电子邮件：[esp@public2. east. net. cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

出版部电话：62630591 发行部电话：62568485

北京印刷一厂印刷

后奕装订厂装订

850×1168 32 开 13.75 印张 340000 字

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月第 1 次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-1851-1/F·1317 定价：23.60 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共财政/刘玲玲, 冯健身著. - 北京: 经济科学出版社, 1999.8
ISBN 7-5058-1851-1

I. 中… II. ①刘… ②冯… III. 财政制度-研究-中国
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 34790 号

序 言

按照中国的传统习惯,为书作序者,或者是领导,或者是权威学者。而本人只是作为作者的老师、同事和朋友,有机会在本书正式出版之前了解了全书的内容体系,对本书主题产生了浓厚兴趣,因此应作者之邀,以一名读者身份,在此谈谈本人对该书的认识。算不上“序言”,只是一篇“读后感”。

随着我国经济体制改革的逐步深入,财政改革也步入了一个新时期。而建立公共财政,实现财政管理制度的创新,则是当前财政改革的主题。

由刘玲玲博士和冯健身博士合著的《中国公共财政》一书,正是抓住了当前财政改革的主题,并将这一主题融入中国社会转型与经济全球化的历史视野之中,大致构建了中国公共财政的基本制度框架以及运行管理系统。

作者首先把公共财政的建设放在经济全球化以及金融危机对全球经济影响的背景之中,全面分析了中国社会转型的本质,通过转型国家经验的总结,深刻论证了转型社会发展要求建立公共财政的紧迫性与可行性。

中国经济转型在经历了近 20 年的短缺经济发展阶段之后,国

民经济发展开始进入一个结构优化、整体素质提高的新阶段。原有的财政管理制度、政府宏观调控体系以及财政政策都面临着许多新挑战。因此,从建立中国公共财政入手,创造性地研究支持中国经济长期稳定发展的政府行为和公共财政的管理制度及其政策体系,构成了全书的核心内容。作者借鉴现代西方公共财政学有关政府活动范围、公共财政基本职能、公共品理论以及开放经济环境下财政政策运作机理等方面的研究成果,并将其运用于当前中国的财政改革,在论证中国建立公共财政必要性的同时,探讨了改革财政收支管理制度,使政府高效、廉洁地提供公共品和公共服务的制度机理,试图为中国公共财政管理制度的改革提供理论依据。

该书依据当前中国改革开放的实践,立足与国际惯例接轨,构建了中国公共财政的基本制度框架。具体内容包括公共财政的基本职能;公共财政收入制度创新;公共财政支出制度创新;完善分税制财政体制与规范化财政转移支付制度;财政政策体系与财政政策运行与控制的预警系统;公共财政管理的现代化等问题。作者跳出原有的计划经济条件下研究财政问题的理论视角,以全新的观念定位中国公共财政的发展空间,提出了完整、系统的结合中国国情特点的公共财政制度框架,为市场经济条件下实现财政管理制度的创新提供了政策思路。

正如作者指出的那样,惟有通过公共财政收入与支出等制度的重大创新,才能使原有建立在计划经济基础上的财政管理制度发生一场革命。为适应市场经济发展的需要,公共财政的建立,必须重新规范分配关系,形成合理的分配机制,调整政府与市场、政府与企业、政府与个人、中央政府与地方政府等重大分配关系。通过建立国有资产经营预算和社会保障预算,以及公共财政收支制度的一系列改革,支持企业的制度创新和经济结构调整,加大税收调节力度和逐步缩小地区间、城乡间的收入差距,切实减轻企业负担,激发市场主体的活力,加快全国统一市场的

形成，协调社会发展中公平与效率的矛盾，使公共财政服务于效率经济。显然，中国公共财政基本制度框架的构建，政府收入行为的规范化，支出管理制度的国际化，公共财政管理现代化的推进，必将迎来中国公共财政发展的新时期，并为中国经济在 21 世纪的稳定发展提供制度基础。

此外，作者在财政政策研究方面颇费笔墨，不仅从理论与实践方面总结了西方发达国家财政政策稳定经济的经验，而且十分关注近年来西方经济学考虑开放经济环境下，债务经济在发展中国家稳定经济作用的谨慎态度，强调借鉴这些理论对我们目前实施积极的财政政策的启发价值。作者还紧紧抓住经济全球化和金融风险对经济稳定增长的影响这一国际性重大主题，扩展了我国公共财政政策的研究范围，强调要站在国际国内两个市场的高度，把国内财政政策与国际财政政策统一起来，研究财政政策对稳定经济、防范金融风险的重要作用。书中作者系统地分析了当前我国宏观经济面临的矛盾和问题，提出了实施反周期调节和防范化解金融风险的政策措施。并从跨时期效率出发，富有远见地提出了中国经济长期发展的财政政策思路。就国际财政政策中税收的国际协调、税收原则、以及国际财政中重大的支出协调等问题，作者也做了思考和研究，提出了中国公共财政承担国际财政职能，运用国际财政税收政策和支出政策参与国际资源的有效配置，调节国际收入分配，协调重大国际关系，参与世界经济稳定和发展，促进民族产业振兴等建设性意见。

作者强调，经济市场化的推进表明，原有的、主要依靠过多的行政手段管理经济的办法，已经逐渐不适应市场经济条件下政府对宏观经济进行管理的要求。构造政府管理经济的宏观间接调控体系，保证经济的稳定和发展，已成为当前提高政府宏观管理能力和管理层次的主要任务。作者从财政政策运行与控制的预警系统出发，尝试运用数量分析的方法，通过财政状况运行的警戒

指标和模糊综合评判的方法，构造规范化的中国公共财政运行与控制的预警系统。借助一定的数量化手段和利用现有计算机技术及信息资源，及时准确分析和预测经济形势和预算管理情况，为政府决策提供依据和技术保证。为此，在该书最后部分作者提出了财政管理现代化的设想以及推进财政管理信息化建设的建议。应该说，这种努力和探索是非常可贵的，表现了作者开阔的思路和敏锐的洞察力，以及加快中国公共财政管理制度与国际接轨的决心。从全书看，这一部分的工作，还是一种新的尝试。正如作者指出的那样，由于公共财政运行与控制系统涉猎问题比较复杂，在基础数据收集和整理、预测方法的选择、指标体系的建立、机构的调整与合理设置等方面还刚刚起步，不可能拿出较成熟的研究成果。因此，具体结合财政收入制度和预算管理工作的改革，突出预算管理对宏观经济稳定增长的政策导向，建立适合国情特点、反应及时、政策设计、政策执行和政策反馈自成体系的新型决策系统，将是一项长期的研究工作，期待着作者今后能不断推出较成熟的研究成果。

该书构建了中国公共财政的基本制度框架，对相关内容进行了初步研究和思考，提出了较为系统的政策构想，是目前国内财政学界相对完整论述中国公共财政问题的专著。需要指出的是，该书所涉猎的问题，还有许多细致的研究工作要逐一深入下去。尤其对公共财政计量问题的探讨，还需要在今后的研究与实践中不断探索和创新。希望通过本书的出版，能有更多的财政学界同仁和关心这一问题的人们参与讨论、争鸣与探索，共同推动中国公共财政的建设。

李子奈

1999年6月18日于清华大学经济管理学院

目 录

第 1 篇 世纪之末的挑战

第 1 章 转型经济与公共财政	3
1.1 转型经济的理论	4
1.1.1 转型经济	4
1.1.2 转型经济的发展阶段	9
1.2 转型经济的历史经验与教训	13
1.2.1 俄罗斯的经济转型	13
1.2.2 东欧国家的经济转型	24
1.2.3 俄罗斯及东欧国家经济转型的启示	28
第 2 章 中国经济在转型中的成长	35
2.1 增长机理的分析	35
2.2 转型引起的深刻变化	45
2.3 经济转型呼唤公共财政	50

第 2 篇 新世纪的选择

——公共财政基本制度

第 3 章 公共财政基本制度框架	55
3.1 国内外学者对公共财政的研究	55
3.1.1 公共财政理论的发展	55
3.1.2 我国学者对公共财政学的研究	59
3.1.3 国内外学者对公共财政研究的启示	61
3.2 当前我国财政工作存在的主要问题	64
3.2.1 财政收入制度不完善	64
3.2.2 财政支出制度不完善	67
3.2.3 财政政策的规范化建设亟待加快	69
3.3 确立中国公共财政的基本目标	70
3.3.1 调整经济关系	70
3.3.2 公共财政的中长期目标	73
3.4 公共财政的基本职能	75
3.4.1 对政府活动范围和公共财政基本职能的界定	75
3.4.2 我国公共财政的基本特征及其职能	78
第 4 章 公共财政的收入制度	81
4.1 公共财政的收入形式与原则	81
4.1.1 公共收入的形式	81
4.1.2 公共收入的原则	84
4.2 面向 21 世纪的中国税制	88
4.2.1 公共财政收入制度	88
4.2.2 完善税制的具体设想	91

4.3 加快推进费税改革	95
4.3.1 “费改税”问题的提出	95
4.3.2 收费的理论依据	100
4.3.3 费改税改革的基本思路	106
4.4 建立社会保障预算	112
4.4.1 社会保障制度	113
4.4.2 我国社会保险制度改革	117
4.5 建立国有资产经营预算	123
4.5.1 必要性、紧迫性和可能性	123
4.5.2 国有资产经营预算的主要内容	125
4.5.3 建立国有资产经营预算需要解决的问题	128
第5章 公共财政支出制度	131
5.1 公共品与公共支出理论	132
5.1.1 公共品的含义及供给效率	132
5.1.2 公共财政支出制度的界定	136
5.2 支出范围调整与预算编制方法的改进	139
5.2.1 支出范围调整	139
5.2.2 改革预算编制方法推行零基预算	143
5.3 实行政府采购与国库单一账户	149
5.3.1 实行政府采购	149
5.3.2 实行国库单一账户改革国库管理体制	154
第6章 完善分税制——调整中央与地方的分配关系	162
6.1 财政分权模式的理论依据	162
6.1.1 几种有代表性的理论观点	162
6.1.2 集权与分权——不同模式的选择	166
6.2 中国分税制改革的必要性	168

6.2.1 财政体制——从包干制到分税制	168
6.2.2 完善分税制	173
6.3 建立规范的转移支付制度	179
6.3.1 基本概念	179
6.3.2 理论依据	181
6.3.3 建立我国规范化转移支付制度	189

第 3 篇 调控宏观经济的杠杆

——公共财政政策

第 7 章 财政政策稳定经济的国际经验	197
7.1 理论的历史发展	197
7.1.1 财政政策的概念	197
7.1.2 自由资本主义时代的财政政策	200
7.1.3 凯恩斯时代	201
7.1.4 现代新古典主义经济学	204
7.1.5 新凯恩斯主义	210
7.2 西方发达国家——财政政策稳定经济的经验	214
7.2.1 发展过程	214
7.2.2 美国	216
7.2.3 西欧国家——英、法、德	221
7.3 日本及亚洲新兴的工业化国家	232
7.3.1 日本	233
7.3.2 亚洲新兴工业化国家——韩国	241

第 8 章 中国反经济周期的财政政策	247
8.1 经济稳定与经济周期	247
8.1.1 经济稳定	247
8.1.2 经济周期及影响	256
8.2 宏观经济形势及反经济周期的财政政策	259
8.2.1 宏观经济运行的周期性特点	259
8.2.2 实施更加积极的财政政策进行反周期调节	261
8.2.3 实施反周期财政政策需要注意的几个问题	264
第 9 章 债务经济与经济稳定	267
9.1 债务风险	267
9.1.1 内债风险	267
9.1.2 外债风险	272
9.2 债务负担率与经济稳定	290
9.2.1 债务负担率	290
9.2.2 债务负担率的长期趋势与经济稳定	290
9.2.3 从经济周期考虑的跨时期经济效率与稳定	292
第 10 章 财政政策与货币政策的组合	296
10.1 财政政策的调控与组合	296
10.1.1 政策力度的不同级次	296
10.1.2 政策工具的不同组合	301
10.2 几种组合的典型情况	312
第 11 章 财政政策的运行与控制系统	315
11.1 系统构造的总体设想	315
11.1.1 系统结构	316

11.1.2 经济预警系统与经济稳定	319
11.1.3 财政运行的警戒指标	324
11.2 基于模糊综合评判的财政预警系统	332
11.2.1 初级模糊综合评判模型	333
11.2.2 多级模糊综合评判模型	343

第 4 篇 走向现代化的财政管理

第 12 章 财政管理从观念到人的现代化	355
----------------------------	-----

12.1 财政管理从观念到人的现代化	355
12.1.1 财政管理现代化的本质	355
12.1.2 转变财政管理观念	359
12.2 建设高素质的财政管理人员队伍	367

第 13 章 财政管理方法与手段的现代化	374
----------------------------	-----

13.1 现代化的财政管理方法	374
13.2 财政管理手段现代化	382
13.2.1 网络化财政管理系统及结构	383
13.2.2 推进预算管理信息化建设的具体设想	386

第 14 章 公共财政监管体系的现代化	391
---------------------------	-----

14.1 预算监督民主化的理论反思	391
14.2 预算原则与预算监督	399
14.3 强化我国财政的监管工作	401
14.4 实现公共财政监管现代化	404

目 录

参考文献	411
后记	422

第 1 篇

世纪之末的挑战

20 世纪末，中国和世界经济发生了一系列极其重大的事件。这些重大的历史事件不仅改变着人们的思想观念和生活方式，同时也迫使社会的经济管理体制发生着深刻变革。

在这些重大的历史事件中，对本世纪末和下一个世纪初都将产生重大的影响的一是中国由计划经济向市场经济的转型；二是经济全球化的发展与世界范围内金融危机的影响。经济转型和经济全球化呼唤着中国财政与国际惯例的迅速接轨，建立中国公共财政不能不成为本世纪末和下世纪初中国财政改革的主题。

