

ZHONGGUO ZHUANXINGQI
GONGGONG CAIZHENG

中国转型期 公共财政

王 军 著



人 民 教 育 出 版 社

中国转型期 公共财政

王军 著

人民出版社

策划编辑:李春生

责任编辑:李春生 郑海燕 吴焱东 万 琪

图书在版编目(CIP)数据

中国转型期公共财政/王军著.

-北京:人民出版社,2006.7

ISBN 7-01-005698-6

I. 中… II. 王… III. 公共财政学-研究-中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 075201 号

中国转型期公共财政

ZHONGGUO ZHUANXINGQI GONGGONG CAIZHENG

王 军 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.75

字数:186 千字 印数:00,001-10,000 册

ISBN 7-01-005698-6 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

写在前面的话

(一)

财者，为国之命而万事之本；政者，为国之要而万事之统^①。财政既是一个经济范畴，又是一个政治范畴，事关治国安邦、强国富民。财政自产生以来，就在人类社会发展中占有独特而重要的地位，不仅连接着政治和经济两大社会领域，而且也是国家政权活动的重要枢纽，亚当·斯密在《国富论》中称财政为“庶政之母”。社会政治经济形态决定财政的基本形态，财政形态反过来又改变或完善社会政治经济形态。财政古已有之，从原始经济、封建经济、计划经济和市场经济四种基本经济形态来看，分别有原始财政、家计财政（皇家财政）、建设财

^① 宋代苏辙在《上皇帝书》中提出，“财者，为国之命而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之”，主张当政者高度重视“财”在国家机器运转中的作用。纵观古今中外，“财”与“政”具有内在统一性。“政”统筹处理国家大小事务，是国家存在的前提和基础。





政和公共财政与之相对应。

从事财政工作二十余年来，特别是近十年在参与研究和制定重要财政经济政策过程中，几乎每天都和公共财政问题打交道。但由于诸多原因一直未能从理论层面加以系统地分析和研究，时常引以为憾。撰写北京大学博士毕业生学位论文给了我这样一个机会和压力来做专题研究，促使我潜下心来，挤出时间，比较系统地思考中国转型期公共财政的创建与拓展问题。

(二)

2

在研究转型问题过程中，我认识到，中国转型有两个方面的内容：一是从计划经济向市场经济转型；二是从农业经济向工业经济转型。这两个转型同步进行，同等重要。问题在于，人们大都对前一个转型论述较多，而对后一个转型论述较少，至少是存在没有把两个转型放在同一背景下交叉研究，尤其是没有把一个问题同时放在两个转型环境中加以分析的局限。

在实际工作及撰写论文过程中，我有这样两个基本认识：一是中国公共财政政策及其理论研究，总体上落后于中国公共财政的改革和发展实践。二是中国公共财政政策及其理论研究，多数局限于就财政说财政，就收支论收支，总在“钱”眼里翻筋斗，总体上缺乏跨学科综合性探讨和论述。加强公共财政理论研究，特别是紧密结合“两个转型”和当前中国政治经济社会发展的新形势，深入系统地做一些前瞻性研究，是学界与政界人员、理论工作者和实际工作者共同面临的一项重要而紧迫

的任务。这项工作，对我而言，既是汇拢，更是总结；既是学习，更是探索；既是挑战，更是机遇。

公共财政与市场经济相伴相生。市场与政府的边界划定及其变迁决定了公共财政的职能范围，正是在市场这只无形之手的失灵领域，公共财政这只看得见的手才开始介入并发挥作用。转型期的公共财政是从计划经济向市场经济转型、从农业经济向工业经济转型过程中的特殊财政形态。这种形态的财政既有公共财政的特点，又有计划财政的痕迹；既有扬弃中的继承，又有必然中的或然。

中国转型期公共财政建设既契合中国国情，又吸纳了西方现代财政理论及实践经验，在加强公共性、公平性、公益性和法治性等方面取得了重要进步，走出了一条光辉的荆棘路。中国公共财政建设的长足进步得益于并反过来促进了中国经济体制改革的深入和经济社会的全面发展。

当前，中国经济社会转型仍在不断加速和深化，公共财政建设也面临着理论与实践方面的多重变量，机遇与挑战并存。这种状况一方面决定了中国公共财政进一步发展的必然性，另一方面也因其深刻的或然性，要求必须准确把握中国经济社会的发展脉搏，理性探析公共财政建设中的重大问题和重要路径及方向。我坚信：转型期公共财政的未来发展模式无疑与市场经济发展模式相适应，其目标就是充分体现公共性、公平性、公益性和法治性。



(三)

研究中国转型期公共财政的理论意义在于：从改革和发展的角度全面审视中国转型期公共财政与市场化改革和政治文明建设进程间的关系，分析和把握公共财政的本质特征，明确转型期公共财政的指导思想，推进财政理论系统的完善和财政理论研究的创新。其实践意义在于：目前中国已经建立起适应社会主义市场经济发展要求的公共财政基本框架，但公共财政改革深化的任务仍十分繁重，公共财政体制仍亟待进一步改革和完善。在考察西方国家公共财政以及对中国转型期公共财政发展进行总结阐述的基础上，提出一些未来发展的建议和思路，以期对今后发展和完善中国公共财政起到一定的推动和借鉴作用。

关于“中国转型期公共财政”的研究已经有很多文献，并在不少问题上取得成果或达成共识。但是，理论界至今对公共财政的提法、公共财政是否必然是市场经济条件下的财政模式等基本问题还存在争论，尤其是对如何构建中国公共财政的框架、如何拓展中国公共财政等问题还各说春秋。对于中国转型期公共财政研究的文献，本文以如下逻辑线索归纳：（1）公共财政与市场经济的关系→（2）中国转型期财政改革方向及其目标→（3）中国转型期公共财政的创建→（4）中国转型期公共财政的拓展。现有文献对资本主义国家实行的财政是公共财政的观点几乎没有争议，但对公共财政与市场经济有必然联系的

问题存有分歧。这一点可以从中国财政学会刊物《财政研究》近几年关于公共财政的“观点论战”中清楚地看出。提倡者旗帜鲜明地提出公共财政与市场经济存在必然联系，以建立市场经济为目标的中国经济体制改革，其财政改革目标自然是公共财政，并非依据人们的好恶爱憎来取舍。否定者的反驳首先从公共财政的提法上入手，认为把“Public Finance”译为“公共财政”就不妥，并对此追根溯源、引经据典；其次，否定者认为西方国家公共财政已经发展为公共经济学，在此情况下我们步其后尘是不明智的，也是有害的；最后，否定者认为西方政治体制是西方公共财政存在的必要条件，这是与中国国情不同的地方。总体来看，否定者的观点是在 1998 年中国明确提出建立公共财政基本框架这一背景下提出并坚守的，应该说，其观点有很多值得深思之处，用发展的事实和发展的理论扬弃这些观点，无疑会对中国转型期公共财政建设起到丰富和完善的作用。就中国转型期财政改革方向及其目标而言，自 1998 年中国政府明确提出建设公共财政基本框架之后，争议渐趋平息，但理论界仍有不同看法。提倡者似乎也默认把“Public Finance”直接译为“公共财政”不尽理想，认为“用‘公共财政’来特指以市场经济为基础的财政也许是一个更好的表达，而且‘公共’二字也更鲜明地反映出市场经济财政的特性”。如何推进中国转型期公共财政的发展问题，主要是在公共财政提倡者之间存在不同看法，但其中也不乏公共财政否定者提出的种种建议。概言之，中国转型期公共财政建设的序幕才刚刚拉开，任重而道远。理论界对此研究成果不少，实践方面创新也不少，但缺少系统和细化，缺少多学科整合和跨越，缺少系统地理论提升。

笔者试图以规范和实证相结合的研究方法,凭借经验分析和判断推理,综合运用经济学、财政学、政治学、比较财政学的理论和知识,对中国转型期公共财政进行较系统、分层次研究。在研究方法上:一是注重理论与实践相结合。通过对中西方公共财政有关理论的研究,将分析结果与推进中国公共财政发展结合起来,探索出适合中国国情的公共财政建设与完善的途径,包括理论、政策、体制、机制及国际视野。二是注重规范分析与实证分析相结合。用理论对中国转型期公共财政的建设实践进行解析并得出判断;选取转型期公共财政建设的主要理论命题进行分析,以验证规范分析的结论。三是注重逻辑与历史相统一的研究方法。按照有关范畴的逻辑关系,从比较简单的关系和范畴逐步上升到比较复杂的关系和范畴,阐明转型期公共财政建设的逻辑进程。运用历史方法研究中国转型期公共财政建设,分析和揭示不同时期中国转型期公共财政建设的特点和规律。

本文的资料来源主要有三个方面:一是笔者近些年来研究成果和心得笔记,这是最重要的一部分。把这些资料放在本文框架体系下并做了大量补充和深入论述,是一件非常有意义的事情。文中许多有创新的地方,多源于此。二是财政部及部内有关单位可公开使用的研究资料。对这部分资料,笔者一般不直接或不大量引用原文。除了觉得这样做不妥或不宜引用的原因外,还考虑个别典型案例的局限性。因此,采用的资料要么是综合吸纳,要么是摘取其反映发展规律或具有一般意义的内容,要么仅引用其有较强说服力的论证部分。三是引用国内外报刊及书籍上的资料。对这部分资料,笔者并不以一家之言作为自己论述问题的主要论据,而是尽可能分

析这些资料的成文环境及本文引用的要义后再决定取舍。

笔者试图在理论创新方面取得一些进展，同时也力图将笔者多年来从事财政管理工作的体会和心得凝聚在政策建议中。主要体现在以下四个方面：一是指出公共性是公共财政的本质所在，同时也指出公共财政具有或然性，这种或然性将影响公共财政的必然性和拓展性；二是分析和阐述了推进公共财政建设过程中亟待正确认识的主要理论命题；三是综合运用比较财政学、公共选择、政府管理等理论，提出稳健财政政策的概念，并阐述其内涵和特点；四是以科学发展观为指导，明确提出并阐述了公共财政在理论、体制、机制、政策、国际视野五个重要方面的发展任务和内容。如在国际视野方面，提出要以世界经济一体化和区域合作快速发展为大背景，融合财政学、金融学、国际经济学、政治学、外交学和社会学的理论与实践，构建亚洲区域单一货币，推动中国和平发展。总之，建议与思考、观点与论述不仅力求创新，而且尽可能讲究系统、全面，并努力使之具有可操作性。

无论从一般理论来看，还是从中国公共财政的指导思想和实践来看，保持开放性的思维模式，勇于改革、相机抉择、与时俱进，都是不变的法则，中国转型期公共财政的发展应在此基础上寻求完善之路。作者相信：随着对中国公共财政建设认识的不断深化，以及理论和政策上的不断创新，中国转型期公共财政将不断发展并取得更大的成绩。作者希望：本文论述将有助于缩短转型时日，建立健全一套科学的公共财政体系，为促进中国的全面快速发展发挥积极作用。



(四)

感谢我工作以来各个时期的各位领导，特别是以金人庆部长为首的本届财政部党组的各位领导，是他们的关心和培养，让我有机会接触到公共财政建设实践发展中的前沿和关键问题，并不断从他们的教诲中得到启发和帮助。金人庆部长提出的本届财政部党组“一、二、三、四”的总体工作思路，即“做大一个蛋糕，用活两个存量，推进三项改革，完善四项制度”。为我研究和思考今后一个时期的公共财政发展问题指明了方向。感谢我的博士生导师王浦劬教授，他严谨科学的治学方法和广博的知识，对我做好机关工作和进行理论研究都是很好的指导。感谢参加我的论文开题报告会、论文预答辩报告会、论文匿名评审和正式答辩会过程中的各位老师，他们的意见和建议像镜子一样明亮，像锥子一样一针见血，但却像金子一样宝贵，像宝石一样难得，是在其他场合很难听到的金玉良言，不仅对论文的修改和完善具有重要的指导意义，而且对我今后的工作和学习也具有重要的指导意义。在本书写作过程中，我的同事帮助提供了相关基础资料和统计数据，在此表示衷心的感谢。最后，我特别要感谢人民出版社为本书编辑出版付出的辛勤劳动和给予的大力支持。

作 者

2004年6月完成初稿

2005年秋定稿于北京

Zhong Guo Zhuanxing Qi Gong Gong Jin Zheng

目 录

第一章 公共财政产生发展：理论与实践	(1)
第一节 公共财政的实践演进	(1)
一、公共财政的产生	(2)
二、公共财政的发展	(4)
第二节 公共财政的理论演进	(7)
一、公共财政思想探源	(7)
二、《国富论》对公共财政理论的影响	(9)
三、古典经济学和新古典经济学对公共 财政理论的影响	(11)
四、凯恩斯主义对公共财政理论的影响	(12)
五、新政治经济学对公共财政理论的影响	(13)
第三节 转型期公共财政	(17)
一、转型期的定义	(17)
二、前苏联、东欧国家的财政转型	(18)
三、转型期财政的或然性	(20)
本章结论	(23)



第二章 中国转型期公共财政：创建与成效	(24)
第一节 公共财政创建的必然性	(24)
一、社会主义市场经济必然要求财政转型	(25)
二、公共财政创建有助于市场经济体制不断完善	(27)
第二节 公共财政的目标模式	(30)
一、体现公共性	(30)
二、保障公平性	(32)
三、实践公益性	(33)
四、实现法治性	(35)
第三节 公共财政创建的成效	(36)
一、公共领域支出比重持续上升	(37)
二、国家与企业、个人之间分配关系得以规范	(42)
三、中央与地方财政关系得以理顺	(45)
四、预算管理制度改革不断深化	(52)
五、财政调控方式日渐成熟	(59)
六、财政法规注重与国际规则协调	(62)
本章结论	(63)
第三章 中国转型期公共财政拓展：机遇与挑战	(65)
第一节 公共财政拓展的机遇	(65)
一、经济壮大带来宽广财源	(65)
二、经济体制改革创造良好的制度环境	(67)
三、政治文明建设提供强劲动力	(69)
四、科教文事业发展使人才、技术支持更为充分	(72)
五、财经外交获得丰富经验	(73)

第二节 公共财政拓展面临的挑战	(74)
一、自身环境的挑战	(74)
二、国内环境挑战因素分析	(88)
三、国际环境挑战因素分析	(91)
本章结论	(96)
 第四章 中国转型期公共财政拓展：理论研究	(97)
第一节 公共财政与政治文明建设	(97)
一、公共财政是国家政治制度的重要组成部分	(98)
二、公共财政的拓展对促进政治文明建设具有 重要作用	(99)
三、以公共财政为契机推动社会主义民主与 法制建设	(103)
四、亟待加强政治和财政两大学科的融合与拓展 ..	(104)
第二节 公共财政与发展经济	(108)
一、中国公共财政“一要吃饭，二要建设”	(108)
二、西方公共财政同样支持经济发展	(109)
三、必须努力探索公共财政支持经济发展新方式 ..	(111)
第三节 公共财政与解决二元经济结构	(113)
一、公共财政的阳光应逐步照耀到农村	(113)
二、取消农业税意义重大	(116)
三、解决二元经济结构不能单靠财政	(118)
第四节 公共财政与促进消费	(121)
一、公共财政与消费的关系	(121)
二、促进消费的财政政策	(123)



三、公共财政应加大制约公款消费的力度	(124)
第五节 公共财政与效率机制	(125)
一、市场经济既讲效率也讲公平	(125)
二、公共财政既要公平也要效率	(126)
三、公共财政支出的效率机制	(128)
本章结论	(129)

第五章 中国转型期公共财政拓展：体制建设

第一节 完善财政体制对公共财政拓展的重要意义 ...	(132)
一、国外财政分权的有关理论阐述	(132)
二、中国财政分权的改革尝试	(139)
三、完善财政体制的重要意义	(141)
第二节 进一步规范中央与地方的财政体制	(143)
一、合理划分中央与地方的事权	(143)
二、合理划分中央与地方的财权	(145)
三、科学规范政府间责权利关系	(146)
第三节 完善省以下财政体制	(148)
一、省以下财政体制存在的主要问题	(148)
二、加快推进省以下财政体制改革	(151)
三、着力解决县乡财政困难	(154)
第四节 公共财政需要政出一门	(158)
一、规范非税收入管理	(159)
二、公共财政拓展必须统一财权	(160)
三、注意财政改革与其他改革间的相互协调	(162)
四、财政要加强和完善为部门的服务	(163)

本章结论	(164)
第六章 中国转型期公共财政拓展：机制完善	(166)
第一节 完善财政收入稳定增长机制	(166)
一、影响财政收入的主要因素	(166)
二、财政收入稳定增长机制的基本建立	(169)
三、进一步完善财政收入稳定增长机制	(172)
第二节 完善财政支出效用机制	(175)
一、加大财政支出制度化、规范化改革步伐	(175)
二、逐步实现科学化的管理和决策	(176)
三、努力构建公共财政支出绩效考评体系	(176)
第三节 完善财政可持续发展机制	(181)
一、完善相机抉择的财政政策机制	(181)
二、健全财政应对突发事件的预案机制	(183)
三、完善财政风险防范机制	(183)
四、建立人才保障机制	(184)
第四节 完善财政自身改革机制	(185)
一、加快推进税制改革	(185)
二、推进财政支出存量改革	(187)
三、深化预算管理制度改革	(190)
四、积极推进国库现金管理制度改革	(191)
第五节 完善财政监督机制	(193)
一、加强对预算单位的监督	(193)
二、加强财政管理监督	(195)
三、加强人大、审计对财政的监督	(197)

第六节 完善财政信息技术保障机制	(198)
一、加快“金财工程”建设的意义重大	(199)
二、“金财工程”的“一体两翼”	(205)
三、全力推进和不断完善“金财工程”建设	(208)
本章结论	(209)

第七章 中国转型期公共财政拓展：政策分析

第一节 财政政策概述	(211)
一、中国财政政策概念的提出	(212)
二、财政政策的作用目标	(213)
三、自动稳定的财政政策	(214)
四、相机抉择的财政政策	(215)
第二节 中国财政政策实践及其成效	(216)
一、适度从紧财政政策的实施及其成效	(217)
二、积极财政政策的实施及其成效	(220)
三、后积极财政政策的实施及其成效	(224)
第三节 稳健财政政策的实施及其特点	(228)
一、稳健财政政策的主要内涵	(228)
二、稳健财政政策的主要特点	(230)
本章结论	(243)

第八章 中国转型期公共财政拓展：国际视野

第一节 拓宽公共财政国际视野意义深远	(245)
一、中国改革和发展的必然要求	(246)
二、国家主权在财经领域的重要体现	(247)

Zhong Guo Zhuan Ying Qi Gong Gong Cai Zheng