

我们离公共财政 有多远

The Way to Public Finance

吕炜 著

 经济科学出版社

我们离公共财政 有多远

The Way to Public Finance

吕炜 著



责任编辑：范莹

责任校对：杨晓莹 杨海

技术编辑：董永亭

我们离公共财政有多远

吕炜 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)

天宇星印刷厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

787×1092 16开 24印张 410000字

2005年11月第一版 2005年11月第一次印刷

印数：0001—6000册

ISBN 7-5058-5303-1/F·4570 定价：45.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

公共财政并不仅仅是财政问题，实际上涉及的是市场经济发育过程和完善过程的政府、市场、企业、居民等各方面的利益关系，涉及的是关于社会发展的根本；公共财政命题并非仅仅是财政支出结构的改变及优化，并非只是公共品支出比重的提升和规范，并非只是税制的改革及优化，而是涉及社会发展中能够在多大程度上推进和谐及公平，在多大程度上能历史地克服市场机制本身的失灵的社会发展的命题；公共财政甚至不仅仅是社会经济性质的问题，而是涉及到社会公共意志的显示及公共决策的民主和法制进程的命题。《我们离公共财政有多远》的作者正是这样来把握和处理公共财政命题的。因而，有其特殊的深刻，也有其特殊的广阔。这是我们要特别给予肯定的。因为，这不仅需要在理论和实践上深入分析及生动感受，还需要有敏锐的社会洞察力及强烈的历史责任感。这恰恰是我们应给予作者这一研究成果特别尊重的原因。

刘伟

责任编辑：范莹

封面设计：褚绪

序

西方现代公共财政理论和实践是伴随着市场经济的演进而产生、发展和完善的。在我国，公共财政的概念也是随着社会主义市场经济体制改革的不断推进，而被大家逐渐认知和接受的。作为一种与社会主义市场经济发展相适应的财政运行模式，社会主义公共财政在实践探索与理论探讨的相互推动下，已成为社会各界对财政运行模式发展方向的共识。2003年，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出了要进一步健全公共财政体制。作为今后财政改革的方向，如何构建并不断完善我国的社会主义公共财政体制，无疑是摆在理论界和执政者面前一个共同的课题。

公共财政体系的构建是一个历史的、动态的过程，也是一个随着一国经济社会发展而不断完善的过程。我国构建社会主义公共财政的进程才刚刚开始，需要研究的课题很多、需要解决的矛盾很多、需要理顺的关系很多。而这个过程也正是需要我们，特别是经济研究人员和财经工作者，不断去研究、思考、实践的过程，是需要大胆创新的过程。吕炜教授的新著《我们离公共财政有多远》，从市场、财政和政府的关系入手，深入探讨了中国的公共经济与政策研究定位问题，客观剖析了财政体制公共化的过程，在比较借鉴国际经验的基础上，提出了自己对中国财政改革一些思考。

在书中，作者首先提出公共财政是市场与政府妥协的一种结果。公共财政的完整性既取决于市场体制的发育程度与现状，也取

决于政府体制的历史形成与现状，其多样性使政府与市场有着不同的边界与搭配。作者提出了在市场经济体制完善过程中公共财政具有保障、协调、激励与约束的特殊作用，并从财政发展的一般规律入手，进一步提出社会主义公共财政建设必须结合我们自己的国情，我国国家财政的公共化应通过两个步骤来完成，一是财政传统职能的退出以及市场化的形成，二是以逐渐完善的市场机制来界定和规范财政活动的范围。此外，作者在书中还提出了不少很有新意的研究方法 with 观点，如将中国的公共财政建设纳入全球视野考察，并通过国际比较，给读者很多启悟，这里就不一一赘述了。

本书对公共财政问题研究比较系统，也很有新意，或许还会引起一些讨论。但我十分欣赏作者在理论方面敢于探索的精神。我相信，这本著作将会引发大家进一步的思考，会丰富我们对此的认识和理解，并将有助于我们的事业。

我一直认为，研究中国的财政问题，必须理论联系实际。光有理论没有实践不行；光谈实践，上升不到理论高度，也谈不清楚。吕炜教授 20 世纪 90 年代曾在财政部从事政策研究，具有较为丰富的财政工作经验，也有扎实的经济学理论功底。近些年在经济理论研究中崭露头角，尤其在财政理论与政策研究领域，有很多研究成果，发表了不少好文章。他还直接参与了农村义务教育财政保障机制改革、国家助学贷款制度改革等课题的研究。这次受邀为他的新著作序，我很愿意。希望这位年轻人能够坚持不断创新，为我们的财政事业贡献更多的智慧。

刘仲藜

二〇〇二年十月

目

录

转轨背景下的公共财政定位

第一章	下一阶段应重点研究如何驾驭好市场经济体制	3
	一、市场经济体制为什么需要驾驭	3
	二、驾驭市场经济体制为什么是下一阶段改革的重点	5
	三、我国驾驭好市场经济体制的特殊性在哪里	7
第二章	中国的公共经济与政策研究定位	11
	一、从西方发达国家的发展线索看公共经济与政策研究发展的一般过程	11
	二、从中国和其他转轨国家的实践线索看公共经济与政策发展的特殊过程	13
	三、从中国经济发展水平看公共经济与政策发展的特殊过程	14
	四、从中国的制度属性看公共经济与政策发展的特殊过程	16
第三章	建设公共财政与构建和谐社会的关系	18
	一、从体制的市场化进程看，构建和谐社会是体制完善阶段的改革目标和发展目标	18
	二、从财政的公共化进程看，公共财政的发展方向对于市场机制的形成与逐步完善具有重要作用	22
	三、从体制完善的要求和财政改革的要求看，通过深化公共支出制度改革推进和谐社会建设将是一个双赢的选择	28

第四章 现代公共财政的定位	32
一、现代公共财政的形成	33
二、现代公共财政的一般框架	43
三、公共财政在政府—市场体系框架中的定位与积极意义	59
四、关于现代公共财政的看法	71

财政发展的一般规律与中国财政的发展

第五章 市场化进程与公共财政的范围	79
一、市场经济中的公共财政：纵向演进的线索	80
二、市场经济中的公共财政：横向展开的比较	84
三、转轨经济中的财政公共化：CSB、CIS 国家的考察	88
四、转轨经济中的财政公共化：中国样本的分析	92
五、关于市场失灵与公共财政范围的看法	98
第六章 市场化进程与税制结构变动	102
一、市场经济中的税制结构变动：历史演进的轨迹	102
二、市场经济中的税制结构变动：横向展开的比较	106
三、转轨经济中的税制结构变动：CSB、CIS 国家的考察	112
四、转轨经济中的税制结构变动：中国样本的分析	115
五、关于市场化进程中税制结构变动的看法	119
第七章 政府间财政关系中的支出问题	122
一、理论与文献综述	123
二、成熟市场经济国家政府间财政关系：历史、发展与现状	126
三、转轨国家分权化的改革、演进与问题	135
四、转轨进程中的中国政府间财政关系	140
五、关于政府间财政支出关系的看法	147

第八章 公平增长与公共支出的政策安排 151

一、公平、平等与效率 152

二、发展战略、社会公平与公共支出安排 155

三、公共教育支出与社会公平 163

四、改革开放以来中国在公平与效率之间的选择 167

五、中国公共支出公平性的考察 172

六、科学发展观的提出与未来社会的协调发展 178

第九章 政府公共支出的绩效考评制度与实践 184

一、公共支出绩效及其管理的理论基础 184

二、公共支出绩效考评制度的历史演进 188

三、公共支出绩效考评体系的构成与比较 191

四、我国公共支出绩效考评试点及评价 195

五、进一步推进我国公共支出绩效考评的建议 199

经济体制的市场化进程与财政
体制的公共化进程

第十章 中国经济转轨进程中的财政制度创新逻辑 207

一、财政体制变迁的阶段分析 208

二、财政制度创新的机理与绩效评价 212

三、战略机遇期的财政制度创新选择 220

第十一章 1998 年积极财政政策的体制性约束 225

一、积极财政政策正在演化为经济运行的一个
内生因素 226

二、我国体制转轨进程与经济运行状态的特征 229

三、制约市场机制运行的体制性因素分析 236

四、关于财政政策体制性约束的看法 242

第十二章 面向战略机遇期的财政改革与发展 246

一、20 世纪 90 年代中期以来的财政体制改革与
政策运行 246

二、财政矛盾累积与激化的体制性根源	253
三、战略机遇期财政面临的任务与压力	258
四、下一步财政改革与发展的几点思考	264
第十三章 进入新时期的财政发展观创新	272
一、做蛋糕与切蛋糕的经济学	272
二、用历史观点把握财政发展的内涵	274
三、全面认识和理解财政的积极性	276
四、以发展的眼光看待和解决财政问题	279
五、以深化改革实现积极财政转型	281
第十四章 财政职能的体制实现能力评价与优化	287
一、建立分析的基本框架	287
二、当前制约我国财政职能实现的主要体制性矛盾	291
三、进一步深化财政体制改革的几个关键点	297
四、促进财政职能更好实现的体制性建设思路	301
第十五章 政府公共支出管理的框架确定与实践进展	309
一、政府公共支出管理的原则	309
二、政府公共支出管理体系的基本框架	310
三、政府公共支出管理各层次的实践进展	316
四、突出强调财政支出的有效性	321

全球视野中的公共财政实践

第十六章 数字财政的国际比较	327
一、国家财政收入增长速度及财政收入占国内生产总值比重	327
二、国家财政分项目收入	331
三、中央和地方财政收入及比重	334
四、国家财政支出占国民生产总值的比重	336
五、国家财政按功能性质分类的支出	338
六、国家财政用于抚恤和社会福利的支出	341

转轨背景下的公共 财政定位

第一章 下一阶段应重点研究如何驾驭好市场经济体制

随着转轨进入由市场机制主导运行的中后期，虽然继续推进改革开放仍然是既定的国策，但如何驾驭好新建立的体制，体现出社会主义市场经济体制优越于一般市场经济体制的先进性，可能是同等重要甚至更为重要的任务。我们不能笼统地将目前经济运行中的一切问题都归咎于改革不彻底，我们选择了从计划到市场的体制转轨，但并非就注定“市场=效率”、“市场化程度提高=经济运行效率提高”。有些问题可能正是新体制运行产生的负效率，需要通过我们很好地驾驭来解决。

第二章 中国的公共经济与政策研究定位

公共经济与政策在西方发展、在中国的兴起，既反映了一般规律性，更内含着历史性。对于中国公共经济与政策的研究，至少应从转轨、发展、制度三个不同的角度去探索和把握，再综合起来形成基本的框架。而这一层次的研究显然具有战略和总揽的意义，是基础性的建设。只有完成了全局意义上的定位，对西方较为成熟的部门政策分析和技术内容的借鉴才具有生命力，才能着眼于回答中国现实经济中的问题。

第三章 建设公共财政与构建和谐社会的关系

公共财政建设与和谐社会构建的关系，是由经济体制转轨与发展模式转型所决定的。当转轨进入中后期、进入完善社会主义市场经济体制阶段后，经济社会发展的目标由单纯追求经济增长转向各个方面的和谐发展，财政需要为这种和谐发展配置资源、参与调控。而对这种需求的适应本身又意味着财政职能向公共化、服务化的进一步演化和成熟。本章从体制市场化与财政公共化的历史发展线索入手，分析了二者之间的关系，推演了下一步政策制定的基本取向。

第四章 现代公共财政的定位

公共财政与市场经济相适应的一种财政制度，伴随市场经济体制的演进而成熟，这反映了公共财政的特殊性。同时，与其他经济制度下的财政一样，公共财政的主体始终是国家（政府），伴随政府职能的转变而调整，这反映了公共财政的一般性。因此，仅从市场失灵的角度解释公共财政的职能与定位是不全面的。本书将现代公共财政定义为市场与政府妥协的产物，在“市场—财政—政府”三位一体的框架中考察现代公共财政的内涵，并将这种分析框架应用于转轨经济国家。希望这种框架对认识和建设公共财政更具建设意义。

第一章

下一阶段应重点研究如何 驾驭好市场经济体制

从 1978 年算起，中国经济体制改革已经走过了不能称之为漫长，但显然也不能继续称之为很短的路程。在 1998 年以后改革的累积效应已经使经济运行发生了明显的变化，长期作为传统计划经济特征困扰经济运行的短缺现象逐渐消失，相对于有效需求的生产过剩成为经济运行的常态，这种变化在随后的几年中表现得更为明显和固定。经济运行状态的变化表明作为其内核的经济运行机制已经发生了转轨，即形成了以市场机制主导经济运行的模式。市场体制的初步建立和发挥作用意味着与其相联的供求关系和潜在的生产危机等负面影响同时存在，近几年的很多现象我们已经明显的感受到了。与此同时，这些年国际政治经济形势也发生了很大的变动，曾经作为转轨国家样板的西方成熟市场经济国家不断暴露出一些致命的体制性问题。面对这样的局面，我们下一步改革的重点需要从如何破除旧体制约束为主，转向如何发挥新体制效率为主，其核心是研究如何驾驭好市场经济体制。

一、市场经济体制为什么需要驾驭

提出驾驭的观点首先是因为市场经济只是一种资源配置机制，是工具性的，是手段；而社会主义经济发展的目的是满足人民群众日益增长的物质文化生活的需要，是全体人民福利水平的不断提高。手段与目的并非总是协调一致的，当手段的作用与目标发生偏差甚至背离时，自然不能放任不管，而是需要对手段进行驾驭，这是最一般意义的解释。

西方经济学对市场机制的研究始终是以其永恒、完美存在为前提的，

在市场机制主导的经济运行中，个人对利益的追求被认为会自动引致社会利益的最大化，亚当·斯密用“看不见的手”对这种机制的作用进行了完美的描述。按照这样的分析，似乎只要放任市场机制运作，公众福利水平就会自然提高，事实是否真的如此，西方国家又是怎么做的呢？

看不见的手的实质是由利己原则出发而建立的动力机制，从机制的最本质特征来分析，看不见的手的基本作用就是驱动，或者叫激励，企业或企业家在这种机制下会不由自主地为利益而转动起来。因此作为机制本身来讲，看不见的手并不存在好坏之分。问题的关键在于是否真如斯密所说，由利己目标驱动的行为后果一定会达到全社会福利的增加。

斯密在得出这一结论时所描述的情景是，人人行为的目标都是追逐个人利益最大化，因此没有人可以靠损害别人的利益来增加自己的利益，这就意味着每个人只能在不伤害别人利益的前提下获取自己的利益，于是就产生了人与人之间的基本利益规则。既然没有人受损，当看不见的手鼓励人们充分自由地去展开竞争时，也就自然而然地为整个社会带来了最大利益。这些情景如期实现的基本前提是完全竞争状态的市场环境，因为在这种前提下谁也不可能靠非正当手段操纵市场，只能按照共同形成的市场规则行事。

但是这种分析与现实的冲突是显而易见的，事实上对个人利益的追求最终导致的是两极分化和生产的危机。不断发生的个人靠侵占、损害别人利益而获利的情况，特别是前几年市场经济国家普遍出现的公司诚信问题，说明直到现在为止这样的分析前提都是不正确的，至少是不完全的。

事实上市场经济从一开始就不是完全竞争状态的，所谓完全竞争只是经济学分析中的一种假设，虽然后来有琼·罗宾逊不完全竞争理论、科斯产权理论、斯蒂格利茨信息不对称理论等对其进行修补，以求在维护“看不见的手”理论地位的同时更好地解释现实经济问题，但近些年来不断出现的大公司造假欺骗、全球环境恶化、贫困等问题，深刻地反映了西方市场经济国家发展中日益突出的负效应的一面，有关测算表明，一些领域增长的代价已经超过其所带来的利益，“增长的质量”被作为对过去增长模式的反思而受到重视。这些情况表明西方成熟市场经济国家已经开始越来越多地注意到将经济增长局限于从个人利益、企业利益驱

动，从单纯 GDP 增长进行分析、评价的缺陷。

从西方国家的经济发展阶段来看，市场经济运行由自由竞争为主到垄断竞争为主是一个历史趋势，这本身就表明即使是最能体现完全竞争精神的自由竞争阶段，其发展的结果也必然是两极分化和对市场、对规则的直接操控。到垄断竞争阶段，少数几个大企业、跨国公司就可以控制一国甚至全球的一个行业标准，这种格局下制定的标准显然已经大大背离于当初看不见的手的规则，其产品价格、无形资产、经营方式等与其说是市场的，不如说是企业的更为贴切。在不完全竞争状态下，特别是在目前的大公司主导的格局下，市场本身是不完全的，企业内在的自律机制和相互间的监督机制也必然是不完全的，因此一些具有操纵市场能力的公司就有可能在长期内通过其地位获取超额利润，甚至在宏观经济出现剧烈震荡、原有优势无法维持的情况下，通过造假、欺骗等手段在较长时间内继续获得利益而不被发现。这个时候看不见的手表现出来的就是完全自利的一面，而这种自利甚至是通过侵害公众利益来实现的。安然公司基于自身利益对美国能源生产及能源政策的影响、东京电力公司基于自身利益对事实的修改、对事故的隐瞒，都体现了企业凌驾于市场之上的操纵力，体现了放任市场而导致的反市场的结果。

所以对市场经济体制进行驾驭已经是市场经济国家的普遍做法，在正确判断市场机制运行的正效率与负效率的前提下，恰当地运用政府手段驾驭这只看不见的手，用一些强制性规则来维持公平竞争的基本格局，维护社会公众的基本利益。过去的改革中我们更多的是讲对微观经济的放开搞活，但真正发现看不见的手已经在起主导作用时，怎样完善规则、怎样驾驭新体制显然又成了政府不容回避的任务，因为有些问题可能不再是改革不到位、不彻底的问题，而是对新机制没有驾驭好、对其负效应没有限制好的问题。

二、驾驭市场经济体制为什么是下一阶段改革的重点

我国旨在建立社会主义市场经济体制的改革开放政策已经推行了二十多年，改革的动机来源于传统计划经济运行机制在效率上存在问题，市场机制应该比传统机制更有效率，更有利于经济增长和福利改善。目