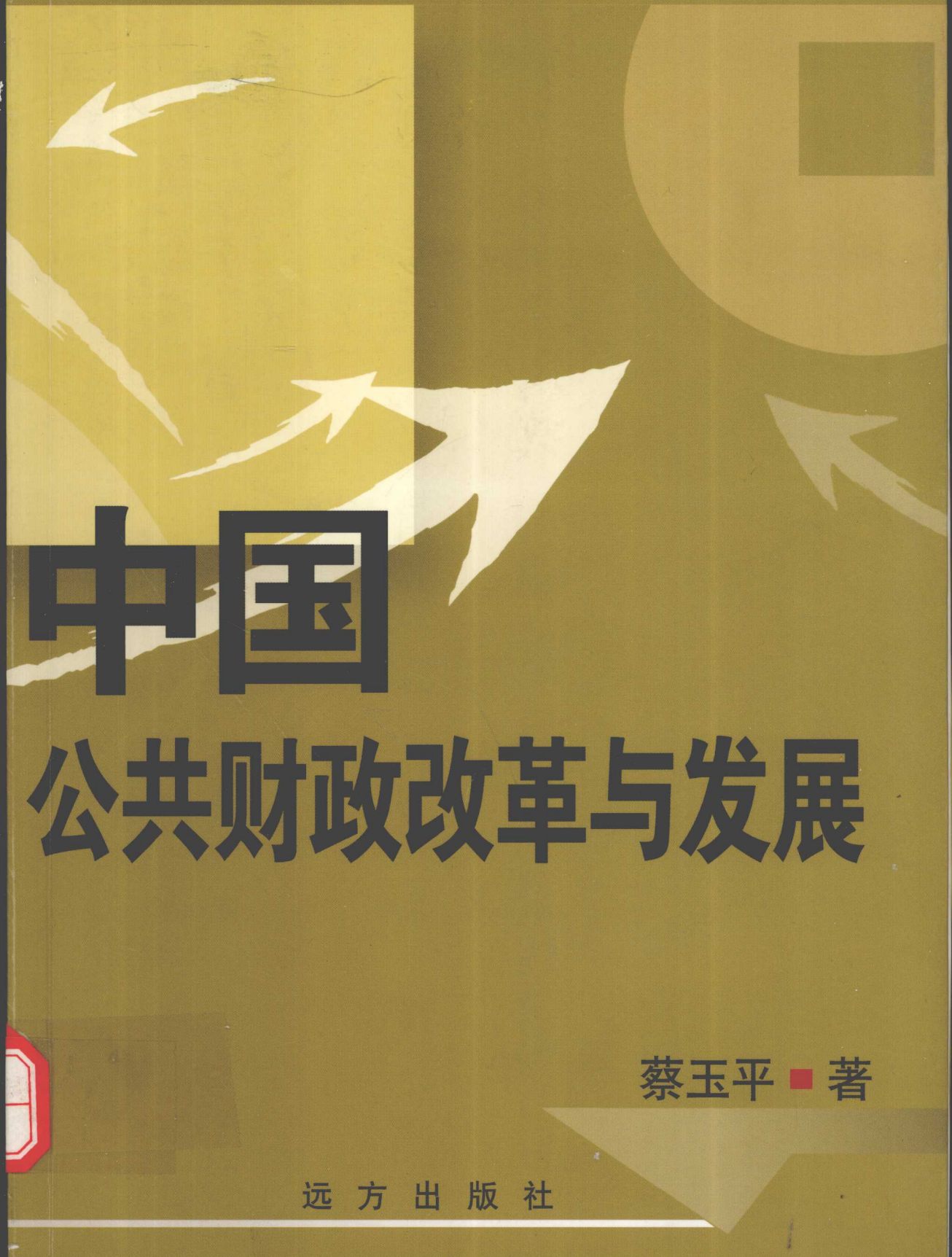




中国

公共财政改革与发展

蔡玉平 ■ 著



远 方 出 版 社

F21

1

中国

江苏工业学院图书馆

藏书章

公共财政改革与发展

蔡玉平 · 著

远方出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共财政改革与发展 / 蔡玉平著. ——呼和浩特: 远方出版社,
2004. 3

ISBN 7—80595—705—3

I. 中… II. 蔡… III. 公共财政—研究—中国—现代
IV. G212.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 20027 号

出版发行: 远方出版社出版发行

地 址: (呼和浩特乌兰察布东路 666 号)

经 销: 内蒙古新华书店经销

印 刷: 河南省邮电技工学校印刷厂印刷

开 本: 787×960 1/16

印 张: 30

字 数: 450 千

版 次: 2004 年 3 月第 1 版

印 次: 2004 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—2000

ISBN7—80595—705—3/I. 279

定 价: 42.00 元

一个国家应该而且可以向其他国家学习。一个社会即使探索到了本身运动的自然规律，它还是既不能跳过也不能用法令取消自然的发展阶段。但是它能缩短和减轻分娩的痛苦。

——摘自马克思《资本论》

内 容 提 要

本书以市场经济为基本制度前提，以经济学、公共财政学理论为基础，以公共财政的三大职能为主旋律，展开对我国公共财政改革与发展的研究。目的是探索我国社会主义市场经济发展中早期的公共财政改革与发展的道路。为此，本书着重研究三个方面的问题。

1、公共财政发展的一般规律。不同的经济发展时代，都有不同的经济规律。同样，在公共财政发展的各个不同阶段，也都有不同的运动规律。深刻地认识这些规律，是研究和考察我国公共财政改革与发展的前提。

2、我国公共财政改革与发展的状况。本书考察了我国公共财政改革与发展的现状，既充分地肯定了我国公共财政改革与发展取得的巨大成绩，也客观地评述了改革与发展中的问题。

3、我国公共财政改革与发展的基本方向。我国正处于市场经济发展的中早期，这就决定了我国公共财政改革与发展既不能完全依据现代西方财政学理论，也不能照搬现代西方发达市场经济国家的模式。因为，我国与西方发达国家相差了整整一个时代。

前 言

公共财政是在市场经济体制下,以克服和矫正市场失灵为主要目标的财政。市场经济体制是公共财政制度借以运行的制度基础,市场失灵是公共财政的活动领域。在市场经济下,公共财政的活动范围严格限制在市场失灵领域。公共财政制度是一个有机的复杂体系,其基本框架主要包括以下六个方面:公共财政职能体系,公共财政支出体系,公共财政收入体系,公共财政分级体系,公共财政预算体系,以及公共财政政策体系。

20 世纪 80 年代初,我国财政体制改革紧随经济体制改革而展开,至今已近 25 年,总的改革趋势是朝着公共财政的方向前进。大致可以划分以下几个阶段:一是改革高度集中计划财政体制阶段。经济体制改革初期,针对财政集中过多、统得过死的弊端,实行了以放权让利为主的改革,由于不明确如何改、向何处改,因此,这一阶段的改革虽然在一定程度上突破了原来高度集中的财政体制,但是,一些改革措施又成了以后改革的严重障碍,比如预算外资金制度问题,成为我国财政转向市场经济下的公共财政的最大阻力;二是个别地区和局部领域进行公共财政改革尝试阶段。20 世纪 80 年代后半期,重庆市财政局提出了“重庆财政改革的目标模式是建立城市公共财政”的主张,而 1994 年的新税制改革和分税制改革,使我国财政改革在这两个领域向着公共财政的方向前进了一大步;三是公共财政改革在全国正式推进阶段。在 1998 年全国财政工作会议上,财政部长项怀诚宣布,我国将在近几年内初步建立公共财政的基本框架,标志着我国公共财政改革正式提上议事日程。此后几年是我国公共财政体制改革较为迅猛、成效也较为显著的时期。2002 年项怀诚部长明确指出,我国已经初步构建了与市场经济体制相适应的公共财政框架。2003

中国公共财政改革与发展

年以后,我国开始进入了全面完善公共财政体制的新阶段。

纵观我国公共财政改革与发展的历史,可以发现改革的信心日益坚定,改革的目标不断明确,改革的思路逐渐清晰,改革的步伐不断加快,改革的成效越来越大。与此同时,公共财政改革与发展中的问题也日益积累,在旧的问题没有得到彻底解决的同时,新的问题不断出现。这些问题主要来自三个方面,一是新旧体制交替,旧体制的残余仍在局部运行产生的问题;二是新体制生成和发展中,与经济运行磨合过程中产生的问题;三是改革实践与理论研究局部脱节,导致“摸着石头过河”以及过分依赖“试验试点改革”而产生的问题。这些问题的出现,表面上看是实践中的问题,往深处看乃是理论研究不能指导实践的问题。这说明,我国财政经济理论界对公共财政改革与发展的研究任重而道远。

波澜壮阔的改革实践,为理论研究创造了广阔的天地,推动了我国理论研究的繁荣。另一方面,我国财政经济理论工作者所付出的艰辛努力,所做出的大量艰苦卓绝的工作,也有力地指导了公共财政改革与发展的实践。固然我国财政经济理论界对公共财政改革的研究还不够深入而系统,用来指导改革还有点“太嫩”。但是,如果将我国公共财政改革与发展中产生的问题,主要归罪于理论研究的不足,都是“理论工作者的错”,这也很不公正。客观地说,我国财政实践与财政理论研究的脱节,也同其他领域的改革实践与理论研究脱节一样,主要原因在于政府对于理论研究的重视不够,对于理论的指导作用重视不够,对于理论运用于实践重视不够。我国的改革在相当大程度上还存在重实践、轻理论的倾向,大凡改革,都要搞试点、搞试验,搞成功后再推广,理论研究成了改革实践的注释。现代经济社会发展的节奏越来越快,我国经济融入世界经济的步伐越来越快,各个改革领域都要进行试验式的、经验积累式的改革,我国没有充分的时间,我国负担不起高昂的成本。因此,必须转变传统的经验积累式的改革模式,转而依靠科学研究和理论的指导。

当然,这决不是为我国的理论界开脱,也不是有意回避理论研究的不足。事实上我国理论研究中同样存在着不少问题,有的还相当严重,主要表现在以下几个方面:首先,简单地以发达市场经济国家的财政经济理论和公共财政运行模式为目标模式,来探索我国市场经济下公共财政改革和发展的道路,忽视了我国与西方发达国家相差了整整一个时代这一关

前 言

键性的因素;其次,对于公共财政发展中的表层问题揭示较多,而对于公共财政发展的深层次规律性的东西的认识较少;再次,孤立地研究公共财政的较多,将市场经济发展与公共财政发展有机结合起来,在历史的发展中,在两者的相互联系、交互作用中研究公共财政的较少;最后,短期化的、拿来就用的研究较多,而对基础理论、基本规律等“实践中用不上”的研究较少。针对以上几个方面的不足之处,本书将做一些努力。一方面是因为这种基础性的研究很有必要,另一方面希望本书与国内同类著作相比有一定的特色。

由于公共财政改革与发展是一个实践性很强的课题,作者长期从事理论研究,很少有机会亲身体验公共财政改革的具体行动,因此,研究中涉及到实际的问题时,总感力不从心。这是本书的缺憾,也是作者永远的痛。不过,好在本书注重基本规律、基本理论性、方向性问题的研究,这种缺憾并不构成对本书整体内容和主要观点的影响。由于作者理论水平有限,时间和精力有限,书中内容难免挂一漏万,希望得到读者们的谅解,更希望得到各位读者,尤其是各位专家的批评指正。

蔡玉平

2003年12月

目 录

第一章 公共财政的运行基础	(1)
第一节 公共财政的基本框架	(1)
第二节 加快我国市场经济发展	(11)
第三节 我国市场经济中的市场失灵	(23)
第二章 公共财政职能转变	(37)
第一节 政府职能的一般理论	(37)
第二节 我国政府职能的转变及其现状	(49)
第三节 加快政府职能转变的对策	(53)
第三章 公共财政支出规模控制	(70)
第一节 公共支出规模变化规律	(70)
第二节 我国财政支出规模分析	(83)
第三节 我国财政支出规模的控制	(98)
第四章 公共财政支出结构优化	(110)
第一节 公共财政支出结构变化一般规律	(110)
第二节 我国公共财政支出结构状况分析	(123)
第三节 优化财政支出结构的对策	(142)
第五章 社会保障制度改革	(152)
第一节 社会保障制度改革的理论依据	(152)
第二节 我国社会保障制度的历史沿革	(163)
第三节 现行社会保障制度存在的问题	(171)
第四节 进一步改革的思路	(183)

中国公共财政改革与发展

第六章 公共财政收入机制改革	(191)
第一节 我国财政收入机制的特殊性	(191)
第二节 预算外收费的问题及其归宿	(195)
第三节 现行税制存在的问题	(210)
第四节 新一轮税制改革的基本思路	(219)
第七章 深化农村税费制度改革	(231)
第一节 农村税费改革历程和绩效	(231)
第二节 试点改革存在的问题及其根源	(241)
第三节 深化农村税费改革的目标和任务	(250)
第四节 深化农村税费改革的对策	(259)
第八章 分税制财政体制改革	(269)
第一节 财政体制的概念和类型	(270)
第二节 分税制财政体制的国际惯例	(277)
第三节 我国现行分税制的主要框架	(288)
第四节 进一步完善分税制的思路	(301)
第九章 完善政府间转移支付制度	(306)
第一节 政府间转移支付的基本理论	(307)
第二节 转移支付制度的国际惯例	(314)
第三节 我国政府间转移支付的历史与现状	(324)
第四节 进一步完善我国转移支付制度的思路	(333)
第十章 公共预算制度改革	(343)
第一节 公共预算的一般理论	(343)
第二节 市场经济国家公共预算制度的共性	(354)
第三节 我国预算制度的状况和问题	(362)
第四节 深化预算制度改革的基本思路	(371)
第十一章 公共债务规模及其控制	(386)
第一节 公共债务的含义及其发展	(387)
第二节 公共债务的功能	(397)

目 录

第三节	我国公共债务规模状况	(406)
第四节	控制公共债务规模的对策	(422)
第十二章	公共财政政策实践及其完善	(429)
第一节	对宏观调控和财政政策的再认识	(429)
第二节	我国近年来财政政策实践及其评价	(442)
第三节	完善财政政策需要认真思考的几个问题 ...	(452)
后 记		(468)

第一章 公共财政的运行基础

公共财政是在市场经济体制下,以克服和矫正市场失灵为主要目标的财政。市场经济体制是公共财政制度借以运行的制度基础,没有完善的市场经济体制,就不可能有健全的公共财政制度。市场失灵是公共财政的活动领域,在市场经济下,公共财政的活动范围严格限制在市场失灵领域。直到 20 世纪 90 年代中期以前,我国的财政体制改革相对滞后于整个经济体制改革,拖了经济体制改革的后腿。20 世纪 90 年代中期以后,尤其是近几年来,我国财政制度改革步伐不断加快,成为整个经济体制改革的主要推动力量。但是,它又明显受到经济体制改革相对缓慢的制约。因此,我国公共财政的改革和发展,迫切要求进一步完善市场经济体制,同时深入分析我国市场经济发展中的市场失灵问题。

第一节 公共财政的基本框架

一、对公共财政的理解

1、公共财政的概念

公共财政是在特定的市场经济体制下,政府以政权组织者和公共管理者的身份,在全社会进行的,以市场失效为范围的,为经济社会提供公共产品和公共服务的一种政府分配活动。公共财政是政府的分配行为,是全社会分配的一个环节,属于再分配的范畴,其分配具有公共性和非市场盈利性两个基本特征,其收支活动主要通过公共预算来实现。

财政是政府实现其职能的手段,在任何社会,政府的职能首先是为—

定的经济社会发展提供服务,因此,财政一开始就具有“公共性”。随着人类社会发展到市场经济阶段,财政也就发展为公共财政。公共财政除了具有财政的基本属性外,它还具有市场经济时代的特殊属性,它仅是一种存在于特定时期的,有着特定内涵与活动范围的财政类型。公共财政是市场失效的产物,它仅存在于市场失灵的领域。当然,由于人们对市场失灵的认识有很大差异,同在市场经济下的公共财政活动领域也很不相同。

政府职能还具有为一定的阶级和阶层服务的属性,公共财政同样也具有这一属性。因此,无论哪个市场经济国家的财政,都不是绝对的、纯而又纯的“公共”财政。人类社会发展到今天,经济社会发展中的公共利益越来越显著,当然,仍然存在阶级和阶层之间利益的差异、对立和冲突。因此,公共财政的发展,一方面反映了人类社会的进步,体现了人类理性的升华,表现了人类摆脱狭隘的阶级利益的局限性、更多地关心全社会的公共需要和公共利益的努力。但是,另一方面,它仍具有很大的历史局限性,而且在整个市场经济发展阶段,它都不可能完全摆脱这种局限性。那种以公共财政的“公共性”,来抹杀、掩盖甚至否定公共财政的阶级局限性的想法,是不正确的。

从公共经济和私人经济角度来区分,公共财政在西方属于政府经济或叫公共经济、公共部门经济,而政府部门以外经济主体的活动都叫私人经济。公共经济提供公共产品,私人经济提供私人产品,它们具有不同的性质。但是,这样区分不是以所有制为标准,而是以经济活动的不同特性为标准。

2、公共财政与财政和国家财政

公共财政和财政的关系,是特殊和一般的关系。财政是对政府分配活动的最一般意义上的概括,它存在于自国家产生以来的一切社会发展阶段,反映的是政府分配活动的共性。公共财政作为一种财政模式并非是从来就有的,而是人类社会发展到特定历史阶段的产物。当人类社会进入到市场经济发展阶段时,才出现公共财政模式。公共财政是市场经济制度下的财政,它存在于特定的经济社会发展阶段,既具有财政的共性特征,又具有鲜明的时代特征。财政在不同的经济社会发展阶段以及不同的社会制度下,具有不同的特点。

无论奴隶社会还是封建社会,财政只是君主财政而不是国家财政,那时的财政主要为君主服务,主要满足王室的消费。虽然也有像公共工程建

第一章 公共财政的运行基础

设支出这样的公共性支出的安排,但其所占比重极其微小,因而从总体上而言,这时的财政根本称不上是“公共”财政,而是典型的“家计”财政。亚当·斯密在其《国民财富的性质和原因的研究》一书中,关于财政理论部分即第五篇使用的标题是“论君主和国家的收入”,仍然能够发现当时财政的“君主”特点。

在实行计划经济的国家,财政发展成为极端的“国家财政”——高度集权的中央政府财政。在计划经济中,财政是政府以计划形式对社会经济生活实施全面的组织、安排和控制的重要财力保证,它不仅要将全社会主要的财权财力集中于政府,而且要集中于中央政府。中央政府成为实施财政决策的唯一主体,各级地方政府的财政分配比例、分配方式以及资金使用范围等均受到中央政府的直接控制。在计划经济体制下,社会资源的绝大部分是直接通过财政来加以配置的,财政收支活动直接引起了社会资源和生产要素的流动,不仅执行着政府配置资源的职能,而且也执行了理当由企业和个人所执行的资源配置职能,从而使财政成为社会资源配置的基本承担者。在计划经济下,政府通过财政收支活动直接安排和调整国民经济各主要方面的比例关系以及运行状况,从而使财政在对经济运行的调节上表现出方式直接性和手段行政性的特征。

只有在市场经济体制下,财政才发展为真正的国家财政——公共财政。首先它是国家通过税收等手段筹集财政收入为公众提供公共产品和公共服务的政府经济行为,政府向公民征税与公民享受政府提供公共产品和公共服务形成一种对等的交换关系;其次它是高度民主化的财政,政府以税收的形式筹集的公共收入,其使用方向要接受全体公民的监督,公共财政能最大程度地反映公众的意志,体现财政的民主性原则;再次它是高度法治化的财政,真正做到依法理财,体现财政的法治性原则。

总之,财政、公共财政与国家财政三者的关系可概括如下:财政是最基本层次的概念,反映了一切社会中政府分配活动的共性。公共财政是针对市场经济失灵的财政。国家财政在我国通常理解为政府直接进行经济建设活动的财政。

3、公共财政的特点

公共财政的特点表现如下:

(1) 以市场经济为基础。公共财政是市场经济条件下特殊的国家财政,它的“公共性”是由市场经济决定的。市场经济是通过多个经济主体

的等价交换活动而连成的有机统一体。这就决定了政府及其公共财政必须一视同仁地对待所有的经济主体,否则将否定人们市场交换的等价性,而从根本上否定市场经济。

(2) 以市场失灵为理论依据。在市场经济中总存在着若干领域和场合,起基础性资源配置作用的市场机制或是无法有效配置资源,如公共产品、外溢性、自然垄断等;或是无法正常发挥作用,如社会分配不公、宏观经济不稳等,即处于天然的“市场失效”状态中。因而需要非市场性的政府及其公共财政的介入,才有可能克服市场失效状态。在市场经济条件下,社会资源的主要配置者是市场,而不是政府,只有在“市场失效”的领域,政府部门的介入才是必要的,从而才是财政的“用武”之地。

(3) 公共财政是民主理财的财政。公共财政制度由民主选举产生,政府的公共预算经由选民投票表决,政府的财政行为按照公开透明的原则接受立法、司法、民意机构的严格监督。

(4) 公共财政是法制性财政。市场经济是法制经济,对于政府来说,其活动和行为也应当置于法律的根本约束规范之下。公共财政作为政府直接进行的活动,在市场经济下显然也要受法律的约束和规范。公共财政收支活动都是由一定的法律来规范的,其中政府预算就是约束规范公共财政的基本法律手段。

(5) 公共财政是统一完整的财政。首先,公共财政要求政府的所有收支项目都要规范、完整、准确,不能随意变更;其次,公共财政要求政府的所有收支项目都要纳入国家预算、纳入财政管理,不允许预算外的财政性资金存在。

(6) 公共财政是分级财政。奴隶社会、封建社会的财政,都没有明显的分级性,没有独立的地方财政。我国计划经济时期,也不存在独立的地方财政。市场经济下的公共财政是多级财政,每一级财政只对本级政府负责,履行本级政府的职能,接受本级权力机构和本地区居民的监督。

(7) 公共财政是非盈利性的财政。盈利性是市场经济活动的直接动力,之所以会产生市场失效问题,其基本原因之一就是无法确保应有的或正常的市场盈利。这样,只能处于市场失效领域内的政府及其公共财政,就不能直接进入市场去追逐盈利,而只能以社会利益为活动目的,从

第一章 公共财政的运行基础

事非盈利性活动,从而具有非盈利性。

二、公共财政制度的基本框架

公共财政制度是一个有机的复杂体系,其基本框架主要包括以下六个方面:

1、公共财政职能体系

在市场经济下,公共财政之所以成其为公共财政,主要表现在其职能的转变上。一般而言,针对市场失灵问题,公共财政有三大职能,一是提高资源配置效率,简称配置职能;二是促进个人和家庭收入公平分配,简称分配职能;三是促进经济持续稳定增长,简称稳定职能。需要明确指出的是,公共财政的三大职能并不是同时地、并行地发展起来的,而是经历了漫长的历史发展过程。在市场经济的中早期,没有稳定职能,配置职能和分配职能也很不完善。随着市场经济的发展,公共财政的配置职能和分配职能不断改善和充实,到了20世纪30年代以后,逐步具有了稳定职能。

不仅如此,财政的三大职能在不同的历史发展时期,其具体内容和重点也有所不同。比如资源配置职能,在市场经济早期,主要是提供国家安全、市场运行的基本秩序以及少数的公共工程等;到了垄断的市场经济时期,公共财政在克服外部效应、克服垄断以及基础设施和基础产业发展等方面的职能不断显著;到了市场经济高度发达时期,公共财政的资源配置职能又从基础设施和基础产业等领域转向市场经济秩序领域。从分配职能来看,在市场经济早期,公共财政的分配职能很有限,仅仅体现在对极端贫困人口的救济上;到市场经济发展的中后期阶段,也就是在19世纪末到20世纪初的阶段,公共财政不仅维持了社会救济的职能,而且更发展起来了社会保险职能。

2、公共财政支出体系

公共财政支出是公共财政职能的体现,是实现政府职能的财力保障。公共财政支出的性质,取决于政府职能的性质。公共财政支出体系主要包括:

第一,公共支出范围的界定:公共财政支出范围取决于特定时期政府职能的范围,在市场经济下,政府有三大职能,公共支出范围也包括三个方面:一是资源配置方面的支出,具体包括①公共安全,即国防、公检法司、武装警察等;②公共机构,即国家行政机关、外交等;③公共服务,即教

育、卫生、文化、科学、社保、社区服务等；④公共工程，即环境保护、国土整治、公共设施等；⑤公益企业，即水暖电气、公共交通、城市卫生、城市绿化等方面。二是收入分配方面的支出，具体包括①社会救济方面的支出；②社会保障方面的支出；③社会福利方面的支出。三是宏观调控方面的支出，这一方面的支出不好界定，事实上，宏观调控方面的支出最终都是落实到微观领域的支出上，比如为了扩大内需，政府或者扩大公共工程投资支出，或者增加社会保障方面的支出，前者体现为资源配置职能，后者体现为收入分配职能。公共支出范围的大小既决定了公共财政支出的规模，也决定了公共支出的结构。

第二，公共支出的供给方式：公共产品和公共服务是公共财政支出的主要部分，公共产品的供给涉及到供给方式问题。对“纯粹公共产品”的供给，政府应全额负担，不能由社会和个人负担。这类公共支出主要有国防、外交、行政管理、公检法司、抚恤和社会福利救济等。对“混合性公共品”中的教育、社会保障、公共卫生、环境保护、广播电影电视等公共支出，实行最低保障原则，政府根据社会经济发展水平以及效率原则，保障一个基本的供给水平。对另一类具有“混合性公共品”性质的供水、供电、供暖、排污、机场、道路、桥梁等基础设施和基础产业以及公益企业，其公共支出供给方式应实行以市场为主、政府资助为辅的原则。

第三，公共支出的控制和管理：在公共支出控制和管理方面，公共财政历经数百年的发展，形成了一套高效率的控制和管理机制。比如预算编制上实行部门预算、复式预算和零基预算，财政支出中实行政府采购制以及国库单一帐户等。

3、公共财政收入体系

公共财政收入为公共支出筹集资金，其规模首先取决于政府职能范围和公共支出规模，同时也要充分考虑企业和居民负担能力和国家筹资能力。公共财政收入的基本模式是以税收为主、以规范的非税收入为辅。在市场经济体制下，税收对企业和居民来说是一种享受公共服务的付费（价格），对政府来说是提供公共服务的财力基础，是避免个人“免费搭车”的一种必要形式，是公共财政的主要收入。各种收费，是政府在社会管理中运用其职能为企业或居民提供个别、特殊服务的补偿。它不同于税收，不是公共服务的收费，也不是价格，不是市场行为，而是政府行为，在