

财政公共化改革

理论创新 · 制度变革 · 理念更新

张 馨 著

CAIZHENG GONGGONGHUA GAIGE



中国财政经济出版社

财政公共化改革

理论创新·制度变革·理念更新

张 馨 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政公共化改革：理论创新·制度变革·理念更新/张馨著.
—北京：中国财政经济出版社，2004.5

ISBN 7-5005-7250-6

I. 财… II. 张… III. 公共财政学—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 040169 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dr.c.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 15.125 印张 387 000 字

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月北京第 1 次印刷

印数：1—3 000 定价：35.00 元

ISBN 7-5005-7250-6/F·6343

(图书出现印装问题，本社负责调换)

前言

(代序)

早在 20 世纪 90 年代初，本人在无意之中开始涉及公共财政问题的研究，孰料从此难以自拔，时至今日十余年过去了，期间也主动、被动地研究过若干其他财政问题和经济问题，但至今的研究重心仍然是公共财政问题，本书就是这一延续十余年研究的结果之一。

至今回味起来，本人对于公共财政问题的探讨，最先几乎只是纯理论性质的。这是自然的。90 年代初期，市场经济体制改革目标在我国的确立，使得明确财政领域改革目标成为财政界的头等大事。本人作为一介书生，试图去探究和解决这一具有很大现实性的问题，似乎是不自量力的，只是偶尔参与或单独提出一些探索性的观点和看法，却引起了很大的争论，也招致了许多的批评，从而不知不觉地深陷其中。

当然，如果本人能够虚心接受这些批评，也许早就远离理论争议的是是非非了。但问题在于，偏偏本人又不觉得自己观点的错误与乖谬，总是力图去弄清自己的看法“究竟错在何处”，“为什么错了”等基本问题，结果在仔细分析和检讨自己的观点之后，反而觉得基本上是正确的，是完全可以作为一家之言而存在的。为此，本人不仅没有放弃自己的观点，反而被迫集中时间与精力，全力以赴地沿着已有的研究走下去，并力图按照自己对于我国国情的理解对

公共财政问题进行了探索。经过近 10 年的努力，最终在 1999 年初完成并出版了《公共财政论纲》一书，详细地阐述了自己关于“什么是公共财政”、“公共财政有哪些基本准则”等问题的看法，从而形成了自己关于公共财政问题的最基本的观点和看法。这些研究成果，作为本书的理论基础，将简明而扼要地予以介绍，同时也贯穿全书。

在这前后，财政部门也逐步明确了建立公共财政就是我国财政的改革目标和方向，由此而引起的变化，在理论界就是对公共财政理论越来越多的探讨，而实践部门则直接在探索着如何构建公共财政的框架问题。在这种背景下，本人对于公共财政问题的研究，开始转到“中国应当如何构建公共财政”这一问题上来了。

对于这一研究，本人首先将注意力集中到“财政公共化之路”，即开始探讨西方公共财政制度是如何建立的问题上，其结果是 2001 年出版了《部门预算改革研究》一书（与袁星侯、王伟合作）。该书通过对英国公共财政制度建立过程的研究和探讨，明确地得出了这么一个结论：公共财政制度是在政府预算制度的建立过程中逐步形成的，政府预算制度是公共财政的基本制度；我国财政制度的公共化改革，也应当以政府预算制度的改革为核心来进行。

但是，政府预算制度的改革毕竟不能取代整个财政制度的改革，英国构建公共财政的具体过程也不是我国可以照搬照抄的。英国的公共财政制度如同其市场经济体制一样，其变革和构建是在自发过程中完成的，它们经历了数百年的发展演变历程。英国政府预算制度的进步，相应作用并导致了财政其他各项制度的变革，而最终完成了整个财政制度的公共化进程。而我国则是政府主动进行的经济体制和财政制度变革，它们不可能容许数百年的长时间拖延，至少在改革的舆论和压力上是难以承受这么长的时间的；更主要的，政府主导型改革还直接要求人们安排改革的具体步骤与进程。这些，都使得我国财政制度改革难以任其自然，而必须提出相应的

改革设计与实施方案。

对于这些问题的考虑使得本人意识到，以往仅将注意力集中在政府预算制度的改革上是有缺陷的。为此，还需要全面研究“如何构建公共财政”的问题。自1998年底我国财政工作会议提出建立公共财政框架的改革目标以来，各级政府及其财政部门就一直在探索这一问题。这些，都促使本人动笔撰写本书，以便将自己的一家之言公诸于世。在此期间，恰好在新世纪第一年的2001年底，财政部启动了“财政改革与发展重大问题研究”课题，本人荣幸地承担了其中的子课题“构建公共财政框架问题研究”的研究任务，这正好与自己的传统研究内容结合起来了，从而进一步加快了本人撰写本书的进度。

现在尽管本书已经完成，然而，所谓的“文章千古事，得失寸心知”，由于本书研究对象的广泛复杂和难度，也由于本人学识与能力的局限性，本书对于如何构建公共财政制度的认识与看法是必然存在种种不足与缺陷的，但她毕竟是自己十余年积累的结果，也是自己两年左右全力以赴努力的产物，因而不嫌丑陋将其出版，希冀能够对我国的公共财政改革有所裨益，同时也期待着有关各方的评判。但有一点可以肯定，“我国构建公共财政制度”这一问题，决不可能是只凭一两次课题研究，一两本书的撰写，就能够解决的。不过，任何课题和专著在解决部分问题的同时，都意味着人们对于我国公共财政问题认识的提高，意味着公共化改革正一步一步的前行，财政制度也日益接近规范化状态。因此，本书如果能够对公共财政制度在我国的构建起到添砖加瓦的作用，就达到撰写目的了。

附带应指出的是，本人原本打算以本书作为该课题的研究报告。但作为一本专著，它与实际部门的研究报告的要求是有差别甚至是较大差别的，是不完全符合该课题的要求的。为此，本人在本书的基础上，按照课题组的统一要求，通过大幅度压缩本书的篇幅

和调整结构，另外形成了“构建公共财政框架问题研究”的报告。本书与该报告之间的天然联系，使得两者有着较大的相似相同之处，但两者之间在篇幅、内容和体系上的差别仍然是明显的。本书相对来说，对问题的阐述较为详细、系统、全面，涉及的不仅有制度框架的构建，而且还大量探讨相关理念的更新问题；而报告则具有简明扼要的特点，并且只局限于与课题组要求的内容即侧重于制度框架的构建上，等等。正因如此，尽管整个课题组的报告将统一出版，本书仍然有单独出版的必要。为此，本人要感谢中国财政经济出版社支持出版了本书。

张 馨

2003年2月于厦门大学



目 录

1 导论	(1)
1.1 基本判断	(1)
1.2 公共财政制度及其框架	(5)
1.3 财政改革总结	(10)
1.4 全书的基本结构	(14)
2 理论基础	(18)
2.1 公共财政问题的凸显	(18)
2.2 公共财政定义	(29)
2.3 公共财政的基本特征	(38)
3 起源历程	(59)
3.1 公共财政在英国的形成过程	(60)
3.2 政府预算制度产生的特点	(69)
3.3 政府预算制度的基本特性	(75)
3.4 政府预算制度的历史意义	(85)
4 预算改革	(104)
4.1 国家预算制度	(104)
4.2 国家预算制度的改革	(122)
4.3 政府预算制度的初步构建	(135)

5	“纳税人”论	(155)
5.1	问题的提出	(155)
5.2	“纳税人”的基本权利	(169)
5.3	“纳税人”基本权利的缺失	(177)
5.4	“纳税人”范畴的意义	(188)
6	总体改革	(211)
6.1	自发改革：公共财政轮廓的初现	(212)
6.2	自为改革：公共财政轮廓的明晰	(230)
6.3	自觉改革：公共财政框架初步建成	(251)
7	规范模式	(269)
7.1	公共财政各项制度的基本模式	(269)
7.2	财政各制度的相互影响	(286)
8	成就差距	(304)
8.1	改革成就：公共财政框架的基本建成	(305)
8.2	现存问题：与规范化公共财政制度的差距	(319)
8.3	进一步改革的必要性与可行性	(340)
9	构建规划	(352)
9.1	政府预算制度的进一步改革	(353)
9.2	建立我国的纳税人制度	(376)
9.3	进一步改革财政其他现行制度	(384)
10	基本理念	(413)
10.1	公共财政基本理念	(413)
10.2	公共财政的其他理念	(445)

导 论

在进入具体探讨和分析公共财政制度构建问题之前，本书首先对整个课题进行概貌性分析，将本人对于整个课题的论证与思路呈现在读者面前。

1.1 基本判断

本书撰写是缘起于“如何构建公共财政框架”问题的探索，因而对什么是“公共财政框架”的基本判断，就成为本书的分析起点。

就“构建公共财政框架”研究来看，它至少隐含着以下两个基本判断：（1）公共财政框架至今没有在我国建立，否则就谈不上研究“构建”公共财政框架的问题，而应当是如何“完善”公共财政框架的问题了；（2）目前尚未设计出如何构建公共财政框架的方案，为此对此问题的研究，都应当给出相应的构建方案及其具体步骤和措施，以便指导具体的改革进程。

本书最初的研究思路，就是遵循上述基本判断展开的。但随着研究的深入，本人不断修正了研究计划，甚至多次转移了研究重心，并且逐步发展了自己的研究思路。一开始本人曾设想去详细设计一套改革方案，包括具体改革步骤、措施和时间进度，同时涉及诸如税收、政府支出、政府收费、公债、政府预算、财政政策、财政管理等财政的各项具体制度，从而试图对“构建公共财政框架”作出具体的安排和规划。

然而，主观设想很快在客观现实面前碰壁了。这不仅是这样做可能产生天文数字的工作量，而非凡人所能胜任；更主要的还在于我们探索的，是要变革一个已朝着公共化方向迈出大步，但根本性变革尚未完成的财政制度。经济体制朝着市场化方向的转变，决定了财政制度只能朝公共化方向演变，积 20 余年变革之结果，财政制度的公共化程度有了很大提高，在框架和外形上已经初步公共化。这是构建完整的公共财政制度的坚实基础和良好起点。因此，严格来说，目前应当研究的已经不是构建“框架”的问题，因为“框架”已经基本建成了；而是应当研究构建“制度”的问题，是如何在现行制度“框架”的基础上，去研究如何“完善”和“充实”这个框架，以形成较为完整的公共财政制度的问题。

就改革来看，它是一个利益调整和变更的过程，有人获益也有人受损。财政制度直接涉及几乎所有的阶层、集团和个人的利益，其变革就更是如此。20 余年的财政公共化改革，既是一个艰难的利益调整过程，由此形成的现存财政制度，有其适应于目前国情的特点，不应全盘否定的，它又是一个无奈的利益博弈过程，从而也不应轻易否定已经形成的财政制度。换言之，如果不是有着充分的理由和必要性，现存的制度是不宜大动，有时也是难以撼动的；至于时下正在进行的各项改革举措，则似乎也都有着其合理性而不应轻易否定的。因此，财政的公共化改革有着自己的客观进程，是不可能也不应该人为地去改变的。

这样，我们逐步得出了这么一个结论，即上述的思路是不正确的，并且对于本书的研究和行文将起着某种误导作用，必须予以修正。

对第一个判断的分析。毫无疑义，如果就公共财政作为一个“制度”来看，它显然至今还没有完全建立。但是，如果仅就公共财政制度的“框架”来看，说它连“初步”建立也还没有达到，这等于说 20 余年我国财政制度的不断改革，不具有公共化的趋势。这样的判断和结论显然是不合理的，因为在市场化改革中，能够有着非公共化的改革演变趋势吗？

20 余年来的经济体制改革具有鲜明的市场化趋势，这已是没有什么人反对的事实了。经济决定财政，经济体制的市场化改革，决定了财政制度也必然要进行公共化改革。经过 20 余年的各种财政改革，尤其是 1994 年财税制度大改革和 1998 年以来各项财政改革的努力，我国现行财政制度就形式和框架上看，它与国际通行的财政制度相比，显然是比 1978 年时的财政制度要远为相近的。国际通行的财政制度就是公共财政制度，这就表明公共财政制度的框架在我国已基本建成了。

对第二个判断的分析。由于公共财政框架尚未建立的第一个判断的影响，似乎在人们的心目中形成了这么一个印象，即我国公共财政的构建还只是白纸一张，毫无基础。为此，我国的财政改革将是在白纸上描绘新图，需要设计出一套全新的方案，在空地上构建一个大厦。在这种判断下，本书的研究是无法进行的：一方面，它涉及到对 20 余年来的财政改革，尤其是 1994 年和 1998 年以来财政改革的总体判断的问题，它在实质上等于是否定了以往所有的财政改革成果；另一方面，它还涉及进一步改革起点的选择问题，这就是要白手起家、另起炉灶，构建出一个与现有财政制度毫不相干的“公共财政框架”，那意味着需要将多年改革所形成的各项财政制度，统统推倒重来。这既不合理，也是不现实的。

之所以出现这些问题，是源于将公共财政制度的“框架”等同于整个“公共财政制度”的误解。就概念术语来看，公共财政的“框架”显然并不等于“公共财政”本身，它实际上只是公共财政制度的“框架”。然而，就目前人们所使用的“公共财政框架”或“公共财政基本框架”一词来看，其实际上就是“公共财政制度”的同义语。这就直接导致了以不正确的标准，去判断整个财政制度的改革问题，结论的错误就在所难免了。为此，必须区分“公共财政制度”与“公共财政框架”两个概念，后者仅是前者的一个部分，而不是全部。相应地，本书要考察和探讨的就只能是我国财政整个制度的公共化改革问题。

依据上述分析，本书对上述两个基本判断作了修正和更新：

(1) 20余年来我国财政所不断进行的改革，具有鲜明的公共化趋势。尤其是1994年和1998年以来，我国财政依据市场经济和公共财政的根本要求，主动地、自觉地、大力度地进行了市场化和公共化的改革，使我国的财政制度朝着公共化方向迈出了很大的步伐，其结果就是公共财政制度的框架在我国的初步建立。具体来看，目前我国财政在收入制度、支出制度、公债制度、政府预算制度、财政体制、财政政策等各个方面，在形式上已与国际通行的公共财政制度基本接轨了。这是本书研究的基点和起点，一切的分析，将是立足于这一基点的。

(2) 20余年来，尽管财政公共化改革在内容上也取得了一定的进展，但滞后于形势发展的要求。在财政理念、运行机理、运作机制等非正式制度上，在各项财政制度的内容等根本问题上，还受到传统财政模式的根本束缚，公共化程度还很低。已经建立的公共财政制度还仅是“框架”，仅仅只是“基本建立”，离真正完整地建立还有很长的距离。这也表明了财政公共化改革具有很大的艰巨性。

(3) 应当进行的是财政“制度”的改革。公共财政制度的构建，涉及整个领域的制度变迁、创新与重塑，它所涉及的内容、层面与内涵，远不是制度“框架”一词所能

概括的。这样，就本书来说，所关注的不仅有公共财政的“框架”问题，更要将视野扩展到制度的内容上去，从正式制度的层面深入到非正式制度的层面上去。换言之，着眼于整个公共财政制度的根本变革，将是本书的中心主旨。

基于这些考虑，形成了本书的撰写思路：(1) 加强对“构建公共财政”问题的理论分析。如果仅就具体改革谈问题，是不可能解决“构建公共财政制度”这一重大问题的，理论指导即使是对于具体的财政改革也是必要的。(2) 将本书的研究对象和分析内容，从“构建公共财政框架”改为“构建公共财政制度”。(3) 研究如何改革各项具体财政制度是必要的，但更重要的是探讨财政理念的更新问题。因为惟有财政理念的变革状况，才能从根本上影响和支配财政制度的具体变革进程，最终决定财政制度公共化改革的成功与否。

1.2 公共财政制度及其框架

要构建公共财政制度而不仅仅只是其框架，首先要弄清楚“什么是公共财政框架”这一基本问题。

所谓“公共财政框架”，指的是公共财政制度的组织构架。它的基本框架，指的是公共财政制度的轮廓、支柱、基本结构等，是整个公共财政制度赖以建立的构架。公共财政制度的内容，就是在这些基本框架之中确立、形成和充实起来，从而形成了整个公共财政制度。从这个意义上看，可以说公共财政制度就是由公共财政框架和公共财政内容所组成的。本书的研究，是在区分“制度”与“制度框架”，而不是将“制度框架”等同于整个“制度”的意义上展开的。

制度的框架与内容,^① 是处于对立统一状态之中的。框架由制度的内容所根本决定,是服务于制度内容的;但框架作为制度的形式与骨架,又约束和规范着内容。诸如制度的具体运作方式、详细规则与安排,以及制度的运行机制等内容,都是在具体的框架之上形成的,是依托框架而运作的,但本身都不是“框架”。如果说梁、柱和外墙等构成了一座房子的“基本框架”的话,那么房子的室内空间安排、房间的使用功能以及具体的装修布置,则构成其“内容”,两者相互依存、缺一不可,共同构成了整座的房子。公共财政制度的框架与内容的关系,就类似于这种关系。

制度框架更多体现在正式制度上,尽管不能将非正式制度完全排除在制度框架之外。我国的经济改革和社会变革,至今为止,都是在政府指导下进行的,往往是以中央决议等方式做出决定,继而相应确立起一定的正式制度框架,然后才迎来非正式制度和整个制度内容的或快或慢的相应变化。这就更凸显了正式制度和制度框架的变迁在整个制度构建中的关键性作用。(刘世军,2002)

就我国的财政改革来看,其总体目标是建立公共财政制度,构建公共财政的框架只是它的第一阶段,但却具有基础性和关键性的意义。没有打破传统财政的制度框架,相应建立起公共财政的制度框架,就无法进行财政制度改革故鼎新,就没有整个公共财政制度的建立。不仅如此,公共财政框架的具体形式安排还构成着整个财政制度改革的具体路径,其每一步具体改革都将影响整个财政制度的进一步改革,从而影响公共财政制度的具体安排、运行方式和运作机理等,甚至连公共财政理念的形成也与之有着直接或间接的联系。

^① “制度”一词,由于制度学派观点得到广泛认同,而在目前经济学界得到广泛使用。但究竟什么是“制度”,则众说纷纭,莫衷一是。本文对于“制度”和“框架”两词的基本涵义,均采用中国社会科学院语言研究所词典编辑室编《现代汉语词典》(修订本)(商务印书馆1996年修订第3版)的说法。即“制度”是:“(1)要求大家共同遵守的办事规程或行为准则;(2)在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系。”(1622页)而“框架”则是:“(1)建筑工程中,由梁、柱等联结而成的结构;(2)比喻事物的组织、结构。”(736页)

正因出于上述认识，本书首先要研究和分析的是财政制度框架的改革问题，但又必须将视野延伸到财政制度的内容上去，根本目的是最终解决公共财政制度的建立问题。这就要从整个财政制度的框架与内容、正式制度与非正式制度等各个角度和视野，去全方位地分析问题和考虑问题，并形成相关的观点和结论的。

迄今为止，完整的公共财政制度仅存在于西方社会，要了解和真切地把握“什么是公共财政框架”，就应当对西方的财政制度进行考察。当着人们将目光转向西方发达国家时，立即就可以发现，西方各国财政的具体制度形式和内容是形形色色、各具特色的。但在各种表面现象之下，却有着稳定的和共同的基本制度框架和内涵：它们都是为市场提供公共服务的财政，都是社会公众的财政，都是与市场经济相适应的财政模式；它们都具有弥补市场失效、对市场活动一视同仁、非市场营利性、法治性等基本特征。据此可以总结出规范化的公共财政框架主要是由下列部分构成的：△、公共支出制度

(1) 公共支出制度框架

公共财政的支出制度即公共支出制度必须符合市场经济的根本要求，即政府支出的确定和批准、拨款和使用、监督和审核等一系列制度，都必须符合和体现出社会公众对政府支出的决定、规范、约束与监督等根本要求，它具体落实在政府预算制度对公共支出的约束上。在制度的安排上，各级政府的支出必须遵循公共性要求，它们基本上都是非营利性的，即大体上只提供行政事业、社会福利和救济、环境保护和公共工程、纠正社会不公和稳定宏观经济等服务。此外，就具体的公共支出制度来看，诸如支出预算的安排、拨款、使用和监督等等制度，也必须是符合公共化要求的。当然，对于不同的国度来说，其具体的支出项目、内容和范围等也有着程度不同的差异。

(2) 公共收入制度框架

公共财政的收入制度，即公共收入制度以“纳税人”范畴为基

础。它只能以税收为其基本的收入来源，以政府收费为其辅助来源，而不能以国有企业收益为主要的收入来源。这样，税收制度和政府收费制度以及它们相互之间的关系结构等，就构成了公共收入制度的框架。税收制度和政府收费制度都必须符合市场经济的根本要求，即税收与政府收费从根本上看都是由纳税人决定的，具体的税种、税率和其他税收制度要素、收费项目和数额等，都不能有害于市场经济的发展。至于具体的税收制度由哪些税种所组成，各个税种的税率以及在税制结构中所占比重，具体的收费项目、内容和标准等，各个国家也是有所不同的。

(3) 政府预算制度框架

政府预算制度不同于计划经济时期的国家预算制度，后者是国家以指令性计划配置整个社会资源的财力手段，而前者则是安排、决定和约束政府收支活动的计划手段。公共财政活动必须置于政府预算的约束与规范之下，政府预算公共财政赖以形成和存在的基本制度。政府预算制度的基本框架，就是关于政府的年度收支计划从编制、提交、审议、批准、执行、监督和决算等全过程的各项制度与规程。这些具体制度的确立，都必须遵循、具备与体现出计划性、归一性、公开性和法治性等基本性质。至于政府预算的各项制度的具体程序、规则、细则和实施办法等，则是因国而异的。

(4) 公共债务制度框架

现代公债制度是市场经济的产物，其基本功能就是弥补政府的公共赤字。公共财政制度下的公债制度框架主要有：(1) 公债制度的各个组成部分，包括发行、使用、流通和偿还等各个环节的具体制度，都必须有利于财政赤字的弥补，有利于公债政策对于财政政策和货币政策的配合与支持；(2) 公债的发行、流通和偿还等都必须采用市场方式来进行，其制度都必须符合债券市场的规范化要求，都必须有利于债券市场的运转和发展；(3) 公债各项制度的制定和设计，还应当考虑到货币政策运作的需要，确保为货币政策的