



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

中国公共财政建设 指标体系研究

高培勇 等著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

中国公共财政建设 指标体系研究

高培勇 张 斌 王 宁 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国公共财政建设指标体系研究/高培勇等著. —北京:
社会科学文献出版社, 2012. 3
(国家哲学社会科学成果文库)
ISBN 978-7-5097-3122-2

I. ①中… II. ①高… III. ①公共财政-经济指标-
体系-研究-中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 019952 号

· 国家哲学社会科学成果文库 ·

中国公共财政建设指标体系研究

著 者 / 高培勇 张 斌 王 宁

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目统筹 / 恽 薇

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 高 雁

责任校对 / 王福仓

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京盛通印刷股份有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 3 月第 1 版

印 次 / 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3122-2

定 价 / 59.00 元

印 张 / 15.75

彩插印张 / 0.375

字 数 / 190 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



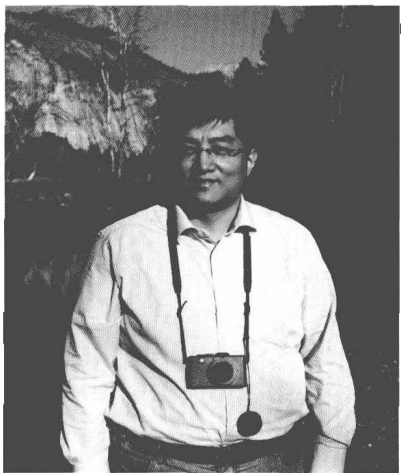
作者简介

高培勇 中国社会科学院学部委员、中国社会科学院财经战略研究院院长，教授，博士生导师。兼任国务院学位委员会学科评议组成员、国务院关税税则委员会专家咨询委员会委员、中国国际税收研究会副会长、中国财政学会常务理事、中国审计学会常务理事、中国城市金融学会常务理事、中国税务学会学术委员会副主任委员、北京市财政学会副会长等多种社会职务以及二十余所高等学校特聘或兼职教授。

曾先后 3 次为党和国家领导人集体学习担任主讲人。已出版《公债经济学导论》、《国债运行机制研究》、《市场化进程中的中国财政运行机制》、《税费改革研究》等数部理论著作，并在《经济研究》、《财贸经济》、《世界经济》、《财政研究》、《税务研究》等期刊上发表百余篇代表性论文。先后获得国家社会科学基金项目优秀成果奖、国家级教学成果奖、教育部高校人文社会科学研究成果奖、中国社会科学院优秀成果奖等 20 余项奖励。



张 斌 经济学博士。现任中国社会科学院财经战略研究院副研究员，税收研究室主任。兼任中国社会科学院财政税收研究中心秘书长、中国财政学会理事、中国税务学会理事、中国国际税收研究会学术委员。主要研究领域为财政税收理论与政策，在《财贸经济》、《税务研究》、《世界经济研究》等期刊上发表论文数十篇，撰写的研究报告多次获得中国社会科学院优秀决策信息一、二、三等奖。



王 宇 经济学博士，副研究员。毕业后曾分别在中国科学院数学与系统科学研究院和中国社会科学院财经战略研究院（原财政与贸易研究所）做博士后研究，现就职于财政部，先后从事国债、政府采购、清洁发展项目等的管理工作。主要研究领域有：宏观经济安全、政府绩效评价、政府采购政策、利率期货和碳金融等，已在《中国工业经济》、《财政研究》、《金融研究》等期刊上发表多篇论文。

《国家哲学社会科学成果文库》

出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进我国哲学社会科学繁荣发展，全国哲学社会科学规划领导小组决定自 2010 年始，设立《国家哲学社会科学成果文库》，每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审，代表当前相关领域学术研究的前沿水平，体现我国哲学社会科学界的学术创造力，按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室

2011 年 3 月

前 言

1. 读者面前的这本书，是我们承接的国家社会科学基金重点项目——《中国公共财政指标体系研究》（项目批准号：06AJY007）——的最终成果之一。

2. 从2006年立项至今，再加上前期的大量基础性工作，围绕此项目的研究已经历时7年。追溯起来，它至少经过了如下几个阶段：

第一，理论研究。植根于中国的特殊国情，从公共财政概念的界说和演变脉络的梳理入手，构建中国公共财政理论体系；

第二，指标设计。立足于改革与发展，从公共财政制度建设的需要出发，构建中国公共财政建设指标体系；

第三，跟踪考评，着眼于实践层面的决策需要，将指标体系用之于中国公共财政建设的跟踪分析，系统评估中国公共财政建设状况；

第四，修正完善，在持续测度和跟踪考评的基础上，修正刻画因素和评价指标，进一步完善中国公共财政建设指标体系。

即是说，本书是在做了融理论与实践、理想与现实为一体的各方面探索工作之后，才动笔写成的。

3. 本书虽是一部学术著作，但它的目标，始终锁定于实践操作——为有关中国财税改革和发展的宏观决策提供支撑。基于上述目标而写作并完成的这本书，始终力求融入两个方面的功能：标识中国公共财政建设的方向，为中国公共财政建设导航；刻画中国公共财政建设的进程，揭示中国公共财政建设成果。

也可以说，为中国公共财政建设提供“路线图”和“考评卷”，全面而系统地推进中国公共财政建设进程，是我们从事此项研究的梦想与追求。

4. 本书有两项重要的前期成果：一是《中国财政政策报告2006/2007：为中国公共财政建设勾画路线图——重要战略机遇期的公共财政建设》，它出版于2006年。另一是《中国公共财政建设报告》，从2007年开始，每年一本。迄今为止，它已先后形成了5本。

5. 本书是在前期若干项课题成果的基础上，整理文献、拟定大纲，由我们三人执笔写成的。除了我们之外，先后参加此项研究的课题组成员，还有杨之刚研究员、夏杰长研究员、杨志勇研究员、马珺副研究员、马蔡琛教授、张德勇副研究员、冯静副研究员、范建镛副研究员、何代欣副研究员、蒋震助理研究员、尚铁力博士和王娜博士。

6. 在本书的选题、立项、调研、写作和修订过程中，刘仲藜先生、项怀诚先生、金人庆先生、谢旭人先生、许善达先生、王军先生、张少春先生、王保安先生、王传纶教授、陈佳贵研究

员、李扬研究员、何振一研究员、杜萌昆研究员、李茂生研究员、安体富教授等多位领导同志和学界前辈给予了我们多方面的指导、帮助和支持。他们的指导、帮助和支持，是支撑我们完成此项研究的重要条件。借此机会，我们谨致深深的谢意！

7. 就我们设定的目标而论，本书显然不能说是完备的。在不少方面，甚至是留有缺憾的。但是，正如中国公共财政建设的目标，需要我们以渐进的方式去逐步逼近一样，中国公共财政建设指标体系的构建，也要有一个渐进的过程。作为这个渐进过程的一个重要环节，就是抛砖引玉，在尽可能多的人的参与和关注中不断获得新的提升。我们热切地期待着广大读者朋友的批评指正。

高培勇 张 斌 王 宁

2011 年 12 月 29 日

目 录

前 言	1
第一章 背景、主题与定位	1
第一节 为什么要写这样一本书	1
第二节 主题：中国公共财政建设	3
第三节 定位：“路线图”和“考评卷”	7
第二章 若干基础性工作	10
第一节 “非典型市场经济”	10
第二节 公共财政的本质特征	12
第三节 思想基础	23
第四节 既有的改革历程：一个大致梳理	25
第三章 指标体系框架的构建	34
第一节 文献综述	34
第二节 指标的筛选：原则与技术要求	40

第三节	指标体系的构建	43
第四节	主要刻画因素的选取	53
第五节	因素的分项	59
第四章	指标体系的方法论基础	62
第一节	公共财政建设指数框架	62
第二节	财政公共化考评指标的筛选	65
第三节	财政公共化因素重要程度分析	66
第四节	公共财政建设考评指数的构成方法	70
第五节	定量评价中的数据采集与处理	75
第五章	指标的筛选：基础环境层面	95
第一节	政府干预度	95
第二节	非营利化	116
第三节	收支集中度	125
第六章	指标的筛选：制度框架层面	135
第一节	财政法治化	135
第二节	财政民主化	146
第三节	分权规范度	161
第七章	指标的筛选：运行绩效层面	176
第一节	财政均等化	177
第二节	可持续性	191
第三节	绩效改善度	201

第八章 指标的筛选：立足经济全球化背景·····	210
第一节 政府会计核算体系的国际化·····	211
第二节 财税对外协作与国际交流·····	215
第三节 国际援助与参与国际公共物品供给·····	220
 第九章 结论与启示·····	 224
 附 录 公共财政建设指标体系·····	 227
 主要参考文献·····	 232

图表目录

图

图 3-1	中国公共财政建设指标体系基本框架	61
-------	------------------------	----

表

表 5-1	政府干预度指标结构	115
表 5-2	非营利化指标结构	124
表 5-3	收支集中度指标结构	134
表 6-1	财政法治化指标结构	146
表 6-2	财政民主化指标结构	161
表 6-3	政府收入在中央与地方间的分配（2009 年）	169
表 6-4	分权规范度指标结构	175
表 7-1	财政均等化指标结构	191
表 7-2	可持续性指标结构	201
表 8-1	政府会计核算体系国际化指标的构成	214
表 8-2	财政国际化指标结构	223

第一章

背景、主题与定位

第一节 为什么要写这样一本书

本书论题的形成有如下几个重要背景：

1998年12月15日，每年一度的全国财政工作会议在北京召开。在该次会议上，时任中共中央政治局常委、国务院副总理李岚清同志代表中共中央宣布了一个具有划时代意义的重要决定：“积极创造条件，逐步建立公共财政基本框架”（李岚清，1998）。自此，作为中国财政改革与发展目标的明确定位，公共财政一词从学术界的书斋走进最高决策层的视野，公共财政建设也正式纳入政府部门的工作议程。

时隔一年，2000年1月12—19日，中共中央在中央党校举办省部级主要领导干部财税专题研讨班。中共中央政治局常委江泽民、李鹏、朱镕基、李瑞环、胡锦涛、尉健行、李岚清全部出席结业仪式。研讨班举行期间，江泽民、朱镕基、胡锦涛、李岚清分别发表重要讲话，从不同角度论述了公共财政建设的重要意

义，并发出了由建立公共财政基本框架入手，建设稳固、平衡、强大的财政（财政部办公厅、国家税务总局办公厅，2000）的号召。本次所举办的大规模和高层次的研讨班，实际上是对在全国范围内加快推动公共财政框架建设工作的总体动员和具体部署。

2003 年 10 月，中共十六届三中全会通过了《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》。在这份具有勾画中国社会主义市场经济体制蓝图意义的重要历史文献中，基于公共财政体制框架已经初步建立起来的判断（李岚清，2003），分别以第 20 条款“分步实施税收制度改革”和第 21 条款“推进财政管理体制”为标题，做出了“进一步健全和完善公共财政体制”的战略部署。

2005 年 10 月，中共十六届五中全会举行并通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，强调必须以更大的决心加快推进改革，使关系经济社会发展全局的重大体制改革取得突破性进展。其中，作为需取得突破性进展的重大体制改革项目之一——财税体制改革，在第 24 条款中，被置于完善落实科学发展观的体制保障的棋盘上，提出了以“加快公共财政体系建设”为重点，加快完善社会主义市场经济体制的要求。

2007 年 10 月，中共十七大召开。在全面总结改革开放的历史进程和宝贵经验的基础上，对我国新时期的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设等做出了全面部署。其中，无论是涉及经济建设、政治建设问题的阐释，还是有关文化建设、社会建设

图景的描绘，都融入了公共财政的理念，渗透着公共财政的精神，甚至直接使用了公共财政的字眼。特别是关于“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”的表述（胡锦涛，2007），在更广阔的范围内、更深入的层面上，将中国公共财政建设推进到了一个新的阶段。

2010年10月，中共十七届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》。这份纲领性文件的第42条款，将加快转变经济发展方式与“健全公共财政体系”相对接，做出了积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制的重大决策。以此为基础，2011年3月举行的十一届全国人大四次会议颁布了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。在第四十七章中，以加快财税体制改革为标题，将“健全公共财政体系”具体化为深化财政体制改革、完善预算管理制度、改革和完善税收制度三个方面的内容。

从“逐步建立公共财政基本框架”到由此入手“建设稳固、平衡、强大的财政”，从“进一步健全和完善公共财政体制”到“加快公共财政体系建设”，从“完善公共财政体系”再到“健全公共财政体系”，由此可以获得的一个十分突出且相当重要的信息便是，作为改革开放以来主导中国财税体制改革进程的一个“新生”概念和重要线索，公共财政在一步步由理论向实践层面逼近的同时，有关公共财政建设的操作也在一步步趋向精细化、具体化。中国已经步入全面和全力建设公共财政的时代，这肯定并非夸张之语。

第二节 主题：中国公共财政建设

作为一个与改革开放相伴而生的“新生”概念，在中国，公共财政从来就是与财税体制的改革实践紧紧捆绑在一起的。

不妨回顾一下公共财政概念走进决策层视野并纳入政府议事日程的演变历程。

如果不做特别细致的考证，起码在改革开放之后，最早见到有关公共财政的提法，大约始自 1983 年的一本译著。1983 年，由美国经济学家阿图·埃克斯坦所著的 *Public Finance* 中译本出版发行。与以往有所不同，译者将 *Public Finance* 直译为《公共财政学》（阿图·埃克斯坦，1983）。而在此之前，中国财政学界一直是将 *Public Finance* 等同于“财政学”或“财政”的。在财政学或财政的前面加上“公共”二字，应当说是一个不小的变化。然而，或许是人们当时并未意识到公共财政概念所具有的深刻内涵以及它将给中国经济社会生活带来的深刻变化，这一译法的调整，并未引起财政学术界的足够关注。此后的一段时间，尽管各种经济文献上也曾不时地出现过公共财政以及类似的提法，但总体上说来，人们只是将它视为一种有别于以往的译名调整，而未作多少特别的探究，亦未赋予它什么特殊的意义。

进入 20 世纪 90 年代以后，迫于经济体制转轨以来的财政收支困难的压力，在财政收入占 GDP 比重持续下降且短期内难有较大改观的背景下，财政学术界和实践层越来越倾向于从财政支