

齐守印◎著

中国

公共经济体制改革  
与公共经济学论纲

ZHONGGUO GONGGONG JINGJI TIZHI GAIGE  
YU GONGGONG JINGJIXUE LUNANG

人民出版社

河北省社会科学规划基金资助项目

# 中国 公共经济体制改革 与公共经济学论纲

ZHONGGUO GONGGONG JINGJI TIZHI  
GAIGE YU GONGGONG JINGJIXUE LUNANG

齐守印◎著

人民出版社

责任编辑:王能雄

封面设计:肖 辉

版式设计:朱启环

### 图书在版编目(CIP)数据

中国公共经济体制改革与公共经济学论纲/齐守印著.

-北京:人民出版社,2002.3

ISBN 7-01-003656-X

I. 中… II. 齐… III. ①经济体制改革-研究-中国  
②公共经济学-研究-中国 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 020281 号

## 中国公共经济体制改革 与公共经济学论纲

ZHONGGUO GONGGONG JINGJI TIZHI GAIGE

YU GONGGONG JINGJIXUE LUNGAN

齐守印著

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

2002 年 3 月第 1 版 2002 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:11.5

字数:251 千 印数:0,001-5,200 册

ISBN 7-01-003656-X/F·830 定价:20.00 元

## 序 言

由人民出版社出版的这本书是齐守印在财政经济理论方面的一部新作,大概也是中国学者研究、阐述中国公共经济理论与公共经济体制改革思路问题的第一部较为系统的著作。这样说,主要不是因为作为他的博士导师对他有所偏爱,而是因为这本书确实是从公共经济学角度对中国财政、经济、政治体制改革理论思路与目标模式框架作出了新的较为系统的阐述,并且对公共经济学理论本身进行了批判性的独立思考,对建立社会主义公共经济学提出了初步设想。

对于中国而言,政治经济学是从20世纪初开始逐步引进的一门外来科学,公共经济学则是20世纪90年代起才在我国以翻译方式加以介绍和传播的。正如作者在本书中所说,许多人至今仍然认为公共经济学不过是西方公共财政学的别称,而西方所称的公共财政学按照汉语涵义又不过是财政学而已。本书作者在认真研究的基础上对此论提出了完全不同的看法,认为国家财政学与公共财政学、公共财政学与公共经济学之间是既有联系又有区别的,不能将它们统统混为一谈。国家财政学站在分配基点上,以实现国家目标为出发点研究以国家为主体的财政问题。公共财政学转而以增进社会公共利益与福利为出发点,研究作为公共权力机构的国家所进行的财政活动和公共选择问题。公共经济学则将研究的基点由分配转到生产上来,以公共物品的有效组织提供为理

论基石,进而研究公共物品的分配、消费以及公共物品生产成本的筹集、分配和管理等问题。他还认为,公共经济学与马克思主义理论在许多方面是相容、甚至是一致的;当然,就西方公共经济学而言,也有与马克思主义理论相悖的一些内容和基本观点,因而我们应当有批判地借鉴,即取其精华、弃其糟粕,在此基础上创建社会主义公共经济学。作者在研究阐述中国公共经济体制改革的思路与模式过程中,就基本上遵循了这一指导思想。例如,在现存的西方公共经济学著作中尽管无不将公共选择作为重要组成部分,但却很少见到从公共经济责权的横向配置角度解决政府失灵问题的论述。而作者在本书中,将公共经济责权在不同种类国家机构之间的科学配置,通过制度安排建立公共权力之间的相互制衡机制,作为解决政府失灵问题的重要体制保证。

在本书中,除了作者在上篇的内容提要里所列举的主要创新点之外,创新性思维的火花可谓处处闪烁。对此,在他的博士论文答辩委员会决议书和4位论文评议人的评议书中给予了充分肯定。例如,中国社会科学院资深研究员何振一同志指出:“公共经济体制改革研究在我国起步较晚,不仅研究成果不足,系统研究更为少见,极大地落后于改革实践的需要。齐守印同志的博士学位论文,对中国公共经济体制改革从理论与实践的结合上进行了系统的研究,很有学术价值和实践意义。论文颇富特色、很有新意。作者以马克思主义基本原理为指导,积极借鉴西方公共经济学理论与实践经验,对我国公共经济体制改革问题进行了系统的、富有创造性的研究,提出了一系列独到见解。”中央财经大学资深教授姜维壮同志认为,本书作者在其博士论文提出的理论观点与改革建议“具有较高的理论和实践参考价值,较强的可操作性,其中许多体现出创新性,主要的如对公共经济和公共财政产生发展的历

史分析,对公共经济责、权的论述,关于公共经济与民间经济相互关系和活动范围的论点,关于从体制上发扬民主、强化法制、优化责权配置、解决政府失灵问题的论述,以及在财政支出、收入、转移支付、国有资产管理等各个领域,都在深入具体分析研究的基础上提出一整套有论有据有独到见解的改革建议。”财政部财政科研所现任所长贾康研究员则认为,作者的博士论文“在概念上就颇具前沿性,所作的是中国整体改革中政府财经事项方面从理论到实践、实证与规范相结合的系统性考察讨论,意义重大。全文系统性很强,条理十分清晰,旁征博引,资料翔实,眼界开阔,分析深入,观点鲜明,一系列重要概念的提炼和表述颇具匠心,一系列重要问题(如公共经济责权的横向、纵向配置,财政支出责任和财政收入格局,转移支付制度,等等)见解独到,具有创新性。通篇文笔流畅,体例规范,所提改革建议具有较强的可操作性和非常高的决策参考价值。”中国人民大学资深教授、答辩委员会主席陈共同志认为:“论文反映作者有扎实的理论功底和丰富的实践经验,是一篇具有较高学术水平的优秀博士学位论文。”

自然,全面、严格地看,本书由于篇幅和研究深度所限,对许多相关问题的论述还远非详尽,其中许多观点尽管都有其道理,但也只能算作一家之言,并非没有讨论的余地。苛求一书中所有论述百分之百的正确,本身就是不科学的。

在对本书作了如是简短评论之后,我还想向读者介绍一下本书的作者。

我们相识之初,他还算是一个青年学者,那时他已经发表了数十篇论文,在学术界小有影响。鉴于他坦诚、勤奋、富于创新精神,我为他的第一部专著《财经改革理论与目标模式探索》一书作了一篇序言。10年后他申请通过正式考试,在我的名下攻读博士学

位。这时的他,取得研究员资格已有6年,研究成果更为丰硕,还利用业余时间带了三届硕士研究生,并且于4年前被擢升为一个人口和经济大省的财政厅副厅长,时下又作为厅党组副书记协助他的“第一把手”主持全面工作。对于他的请求,当初我基于两个理由有些迟疑:一是以他的研究能力和既有的学术水平,还有没有必要再读博士;二是他工作负担那么重,还有没有时间完成规定的学业,认认真真地写好规定篇幅的博士学位论文。针对我的疑虑,他说:我决定攻读博士只是为了借此压力“逼”着自己在较短的时间里系统地研读一批书籍,从而更新知识,适应新形势下改革与发展的需要;至于学业,尽管由于肩负的工作不允许我离职集中学习,但我保证在学业上不负博士之名,博士论文的字字句句都由我自己写而且要尽可能写好,请您放心。我根据对他为人和治学品格的了解,我相信他的动机,也确信他的决心,惟一担心的是他会不会因为在承担繁重工作的同时攻读博士而过分透支了身体。近三年过去了,从他所完成的学年论文和学位论文可以看出,在此期间他至少在这些论文所涉及的领域研读了财政、经济、政治方面古今中外不下几十本书,而且对这些书中的思想观点进行了批判性的独立思考,对他博士论文的质量水平论文评阅人和答辩委员会已经作出了应当说合乎实际的评价。由此,他又至少在他博士论文所及的财政经济学术领域走进了理论前沿。作为他的博士导师和忘年之友,我为他高兴、为他庆贺,同时也对他锲而不舍的学习精神、严肃认真的治学态度、独立思考的创新意识和追求国家管理民主化、法治化、科学化的思想取向有了更为深切的了解。

至于小齐(我一直这样称呼他)的为人品格,我赞成他的忠实、正直、坦诚和忧国忧民,但方有余而圆不足,勇于旗帜鲜明地揭露

矛盾，刚直不阿地进谏于领导，尽管不好说是缺点，在仍然较为复杂的现实政治社会环境中“吃亏”在所难免，政治上进步也许更难一些。人各有志，只好由他自己去选择了！

黄菊波

2001年12月28日





## 作者简介

齐守印，研究员。现任河北省财政厅副厅长、党组副书记；兼任河北省学位委员会委员、河北省专家献策团成员，中国国有资产学会常务理事、中国财税法研究会常务理事，中共河北省委研究室、河北省社会科学院特邀研究员，河北工业大学兼职教授，河北师范大学、河北经贸大学兼职教授暨经济学、财政学专业硕士研究生导师，河北农业大学经济管理学院博士生导师。

# 目 录

|          |       |
|----------|-------|
| 序言 ..... | ( 1 ) |
|----------|-------|

## 上篇 中国公共经济体制改革

|              |       |
|--------------|-------|
| 第一章 绪论 ..... | ( 5 ) |
|--------------|-------|

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 1.1 经济与公共经济 ..... | ( 5 ) |
|-------------------|-------|

|                     |        |
|---------------------|--------|
| 1.2 公共经济与公共财政 ..... | ( 12 ) |
|---------------------|--------|

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| 1.3 公共经济体制与财政体制 ..... | ( 18 ) |
|-----------------------|--------|

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| 1.4 公共经济体制的主要功能 ..... | ( 19 ) |
|-----------------------|--------|

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| 1.5 公共经济体制的逻辑结构 ..... | ( 23 ) |
|-----------------------|--------|

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| 1.6 公共经济体制的决定因素 ..... | ( 24 ) |
|-----------------------|--------|

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| 1.7 公共经济体制安排的主要原则 ..... | ( 28 ) |
|-------------------------|--------|

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| 1.8 公共经济体制的研究方法 ..... | ( 31 ) |
|-----------------------|--------|

|                              |        |
|------------------------------|--------|
| 第二章 中国公共经济体制的历史变迁与现实分析 ..... | ( 32 ) |
|------------------------------|--------|

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| 2.1 中国公共经济体制历史变迁的主要阶段 ..... | ( 33 ) |
|-----------------------------|--------|

|                        |        |
|------------------------|--------|
| 2.2 中国公共经济体制现状分析 ..... | ( 45 ) |
|------------------------|--------|

|                                 |        |
|---------------------------------|--------|
| 2.3 应当以强烈的紧迫感尽快完成公共经济体制改革 ..... | ( 54 ) |
|---------------------------------|--------|

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| 第三章 国外公共经济体制理论与实践 ..... | ( 56 ) |
|-------------------------|--------|

|                              |        |
|------------------------------|--------|
| 3.1 西方国家公共经济体制的基本理论与实践 ..... | ( 57 ) |
|------------------------------|--------|

|                              |        |
|------------------------------|--------|
| 3.2 西方主要单一制国家公共经济体制的特点 ..... | ( 62 ) |
|------------------------------|--------|

|     |                             |       |
|-----|-----------------------------|-------|
| 3.3 | 西方主要联邦制国家公共经济体制的特点          | (65)  |
| 3.4 | 西方主要国家公共经济体制的效果             | (68)  |
| 3.5 | 西方国家公共经济体制理论和实践的借鉴          | (71)  |
| 第四章 | 中国公共经济体制深化改革的总体思路           | (78)  |
| 4.1 | 设计中国公共经济体制需要考虑的主要因素         | (80)  |
| 4.2 | 中国公共经济体制创新的基本思路             | (84)  |
| 4.3 | 中国公共经济体制创新的目标模式框架与主要任务      | (85)  |
| 第五章 | 公共经济与民间经济活动范围的合理划分          | (87)  |
| 5.1 | 界定公共经济活动范围可供借鉴的主要标准         | (88)  |
| 5.2 | 国内关于界定公共经济范围各种观点的分析         | (94)  |
| 5.3 | 对界定现阶段中国公共经济范围的看法           | (100) |
| 第六章 | 公共经济责权在国家机构之间的横向配置          | (113) |
| 6.1 | 公共经济责权在立法、行政、司法三者之间的配置      | (114) |
| 6.2 | 公共经济责权在同级行政部门之间的配置          | (119) |
| 第七章 | 公共经济责权在各级国家机构之间的纵向配置        | (123) |
| 7.1 | 公共经济责权在各级国家机构之间纵向配置的原理      | (124) |
| 7.2 | 关于中国公共经济责权纵向合理配置的基本设想       | (132) |
| 第八章 | 财政支出责任在各级政府之间的配置            | (140) |
| 8.1 | 政府间财政支出责任划分的主要原则            | (140) |
| 8.2 | 关于中国政府间合理划分财政支出责任的具体看法      | (143) |
| 第九章 | 财政收入权纵向配置格局的调整              | (148) |
| 9.1 | 财政收入归属及支配权的纵向配置方式选择与基本原则    | (149) |
| 9.2 | 关于中国政府间财政收入权纵向配置格局优化调整的具体设想 | (158) |

|  |       |
|--|-------|
| 9.3 中国政府间财政收入纵向配置优化的前提:财政收入形式、结构和管理机制的调整 ..... | (167) |
| 第十章 政府间转移支付制度的调整与规范 .....                      | (172) |
| 10.1 政府间转移支付的主要功能目标 .....                      | (172) |
| 10.2 政府间转移支付制度科学化的基本原则 .....                   | (177) |
| 10.3 中国调整和规范转移支付制度的主要任务 .....                  | (180) |
| 第十一章 一般公共财政与社会保障、国有资产管理之间关系的处理 .....           | (193) |
| 11.1 一般公共财政与社会保障之间关系处理方式的选择 .....              | (194) |
| 11.2 一般公共财政与国有资产管理之间关系处理方式的选择 .....            | (201) |
| 第十二章 推进中国公共经济体制改革的基本步骤与配套措施 .....              | (217) |
| 12.1 公共经济体制改革目标模式必须整体谋划、分步实施 .....             | (217) |
| 12.2 公共经济体制应当在科学化基础上法制化 .....                  | (220) |
| 12.3 实现公共经济体制目标的配套措施 .....                     | (221) |

## 下篇 公共经济学及其历史发展

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 第十三章 现代西方公共经济学的基本原理与理论构架 ..... | (229) |
| 13.1 现代西方公共经济学的研究对象与研究方法 ..... | (229) |
| 13.2 现代西方公共经济学的基本原理与理论基础 ..... | (230) |
| 第十四章 西方公共经济学的历史发展 .....        | (250) |
| 14.1 西方早期的公共经济思想萌芽 .....       | (250) |
| 14.2 从国家(政府)财政学到公共财政学 .....    | (253) |
| 14.3 从公共财政学到公共经济学 .....        | (257) |

---

|   |       |
|---|-------|
| 第十五章 现代西方公共经济学的学派论争 .....                   | (264) |
| 15.1 关于公共经济与私人经济相互地位的不同看法 .....             | (264) |
| 15.2 关于现代公共部门规模合理性的判断 .....                 | (267) |
| 15.3 关于公共企业是否必然低效率 .....                    | (269) |
| 15.4 关于民主制度下公共选择的有效性 .....                  | (271) |
| 第十六章 关于西方公共经济学的简要评析 .....                   | (275) |
| 16.1 国家财政学、政府财政学、公共财政学与公共经济学<br>之间的异同 ..... | (275) |
| 16.2 公共经济学与马克思主义 .....                      | (281) |
| 第十七章 中国历史上的公共经济思想萌芽与现代研究<br>形式 .....        | (293) |
| 17.1 中国历史上本土公共经济思想的萌芽 .....                 | (293) |
| 17.2 接受西方理论而阐发的公共经济思想 .....                 | (301) |
| 17.3 中国现代公共经济的现有研究形式 .....                  | (304) |
| 第十八章 借鉴西方理论创建中国社会主义公共经济学<br>.....           | (307) |
| 18.1 创建社会主义公共经济学的必要性 .....                  | (307) |
| 18.2 公共经济学与相关学科之间关系的处理 .....                | (309) |
| 18.3 建立社会主义公共经济学既要学习借鉴更要自主创新<br>.....       | (314) |
| 18.4 关于解决上述几个理论难题的初步看法 .....                | (318) |
| 18.5 社会主义公共经济学的理论构架设想 .....                 | (321) |
| 附录:公共经济学视角下的教育产业及其发展 .....                  | (325) |
| 主要参考文献 .....                                | (336) |
| 后记 .....                                    | (341) |

## CONTENTS

|               |       |
|---------------|-------|
| Preface ..... | ( 1 ) |
|---------------|-------|

### **Part one Chinese Public economy Regime Reform Theory**

|   |        |
|---|--------|
| Chapter 1 Introduction .....                                | ( 5 )  |
| 1.1 Economy and Public Economy .....                        | ( 5 )  |
| 1.2 Public Economy and Public Finance .....                 | ( 12 ) |
| 1.3 Public Economy Regime and Public Finance Regime .....   | ( 18 ) |
| 1.4 Main Function of Public Economy Regime .....            | ( 19 ) |
| 1.5 Logical Structure of Public Economy Regime .....        | ( 23 ) |
| 1.6 Determinant of Public Economy Regime .....              | ( 24 ) |
| 1.7 Principle of Arrangement of Public Economy Regime ..... | ( 28 ) |
| 1.8 Approach to Public Economy Regime .....                 | ( 31 ) |

### **Chapter 2 Analysis of History and Present Situation of**

|   |        |
|---|--------|
| Public Economy Regime .....   | ( 32 ) |
| 2.1 Main Stages of the Evolvement of Public Economy Regime .....          | ( 33 ) |
| 2.2 Analysis of Status <i>Quo</i> in China of Public Economy Regime ..... | ( 45 ) |
| 2.3 The Urgency of Public Economy Regime Reform .....                     | ( 54 ) |

|   |        |
|---|--------|
| Chapter 3 Foreign Experiences and Theories of Public<br>Economy Regime .....                                    | ( 56 ) |
| 3.1 Experiences and Theories of Public Economy Regime in<br>Federalism Countries .....                          | ( 57 ) |
| 3.2 Characters of Public Economy Regime in Unitary Countries .....  | ( 62 ) |
| 3.3 Characters of Public Economy Regime in Federalism Countries<br>.....  | ( 65 ) |
| 3.4 Efficacy of the Experiences and Theories of Public Economy<br>Regime .....                                  | ( 68 ) |
| 3.5 Absorption of the Essence of Foreign Experiences and<br>Theories of Public Economy Regime .....             | ( 71 ) |
| Chapter 4 Envision of Public Economy Regime Reform<br>in China .....  | ( 78 ) |
| 4.1 Main Factors in Designing of Public Economy Regime<br>Reform in China .....                                 | ( 80 ) |
| 4.2 Main Functions Indispensable to Public Economy Regime<br>Reform in China .....                              | ( 84 ) |
| 4.3 Framework of the Object Model and Main Tasks of Public<br>Economy Regime Reform in China .....              | ( 85 ) |
| Chapter 5 Rational Definition of the Operational Sphere<br>of Public Sector and Private Sector .....            | ( 87 ) |
| 5.1 Criteria of Definition of The Operational Sphere of Public<br>Economy .....                                 | ( 88 ) |
| 5.2 Analysis of Opinions of Chinese Scholars on Definition of<br>the Operational Sphere of Public Economy ..... | ( 94 ) |

---

|   |  |       |       |
|---|--|-------|-------|
| 5.3   | The Author's Opinion .....   | (100) |       |
| Chapter 6 Horizontal Distribution of Rights-and-Responsibilities in Public Economy among Departments of Governments ..... |  |       | (113) |
| 6.1   | Distribution of Rights-and-Responsibilities in Public Economy among the Legislature, the Administration and the Judicature ..... | (114) |       |
| 6.2   | Distribution of Rights-and-Responsibilities in Public Economy among Administrations of the Same Level .....                      | (119) |       |
| Chapter 7 Vertical Distribution among Administrations of Different Levels .....   |  |       | (123) |
| 7.1   | Theory of Vertical Distribution among Administrations of Different Levels .....  | (124) |       |
| 7.2   | Envision of Vertical Distribution among Administrations of Different Levels .....  | (132) |       |
| Chapter 8 Distribution of Fiscal Expenditure among Governments of Different Levels .....                                  |  |       | (140) |
| 8.1   | Principles for Distribution of Fiscal Expenditure among Governments of Different Levels .....                                    | (140) |       |
| 8.2   | The Authors Opinion on Distribution of Fiscal Expenditure among Governments of Different Levels .....                            | (143) |       |
| Chapter 9 Adjustment of the Structure of the Vertical Distribution of Fiscal Revenue .....                                |  |       | (148) |



|   |  |         |
|---|--|---------|
| 9.1   | Principles and Form Choice of Vertical Distribution of Ownership and Usufruct of Fiscal Revenue .....  | ( 149 ) |
| 9.2   | Envisions of the Form of Intergovernmental Fiscal Revenue Distribution .....   | ( 158 ) |
| 9.3   | Prerequisites of Amelioration of Intergovernmental Fiscal Revenue Distribution: Adjustment of Form, Structure and Management Mechanism of Fiscal Revenue ..... | ( 167 ) |
| <b>Chapter 10 Adjustment and Standardization of Intergovernmental Transfer System .....</b>   |  |         |
| 10.1  | Main Functions of Intergovernmental Transfer System .....  | ( 172 ) |
| 10.2  | Principles of Rationalization of the Intergovernmental Transfer System .....   | ( 177 ) |
| 10.3  | Main Tasks of Adjustment and Standardization of the Intergovernmental Transfer System .....  | ( 180 ) |
| <b>Chapter 11 Administration of Relations Among General Public Finance, Social Security and Management State – owned Assets .....</b> |  |         |
| 11.1  | Choice of Administration Form of Relations Between General Public Finance and Social Security .....  | ( 194 ) |
| 11.2  | Choice of Administration Form of Relations Between General Public Finance and Management of State-owned Assets .....   | ( 201 ) |
| <b>Chapter 12 Process and Associated Measures of Public Economy Regime Reform .....</b>   |  |         |
|   |  | ( 217 ) |