

Nation's Choice in Fiscal System:
Modernization, Publicity, Equalization,
Legalization and Moralization

马洪范/著

现代财政制度 ——『四化一知』的国家选择

180年以来，中国实现了民族独立、工业化发展与城市化建设三大跨越，每一次的成功，都离不开中国人的独立创造。党的十八大胜利召开至2020年，中国将进入第四大跨越时期。在这三十多年的时间里，如何成功实现第四大跨越？一定不是简单地从教科书或国外经验中照抄照搬，必须运用自己的智慧探寻通往现代财政之路，实现现代财政理论的中国化，才能引领我们走向新的成功，实现中华民族的伟大复兴。



经济科学出版社
Economic Science Press

Nation's Choice in Fiscal System:
Modernization, Publicity, Equalization,
Legalization and Moralization

马洪范/著

——『四化一知』的国家选择——
现代财政制度



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

现代财政制度：“四化一知”的国家选择/马洪范著.
—北京：经济科学出版社，2015.4
ISBN 978-7-5141-5483-2

I. ①现… II. ①马… III. ①财政制度-中国-通俗读物
IV. ①F812.2-49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 065196 号

责任编辑：范 莹
责任校对：郑淑艳
责任印制：李 鹏

现代财政制度

——“四化一知”的国家选择

马洪范 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮箱：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxbs.tmall.com

北京盛源印刷有限公司印装

710×1000 16 开 14 印张 20 万字

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-5483-2 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010-88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)

自序

这本书是博士生导师留给我的命题作文。

2005 年的秋天，在美丽的沈阳见到了我的博士生导师鲁昕老师。那一天，鲁老师在异常繁忙的情况下，抽出近两个小时给我谈博士生的学习与研究。我记得非常清楚，开始谈话的时间是上午十一点半左右，结束谈话的时间在下午一点以后，正好是鲁老师午饭和午休的时间。

在这一次谈话过程中，鲁老师向我提出博士三年研究的目标：如何实现中国财政制度的现代化。这一命题的提出，源自于鲁老师对国家命运与财政事业的长期关注和深入思考，具有极强的理论价值和重要的现实意义。财政制度的现代化，是我国财政改革与发展的生命线，攸关国家兴衰及人民福祉。2013 年秋，在我看到党的十八届三中全会决议中“建立现代财政制度”八个大字之时，既激动万分，又愧疚难当。激动的是，鲁老师早在八年之前，即已提出这一历史性课题；愧疚的是，我没有听老师的话，未能在博士毕业之际写出这篇论文。

2007 年 5 月 1 日，父亲的突然离世，彻底改变了我的人生。思念常伴清泪淌，悲痛阵阵断肝肠。子欲养时亲安在？不是故乡是梦乡！此时，我才意识到孝养双亲比什么都重要。在随后的日子里，我尽可能把更多的时间用于陪伴比父亲还要年长的母亲，工作、学习的步伐慢了下来。在财政制度现代化的研究任务面前，我的学识与能力非常匮乏，穷三年之努力，也难以交出一份合格的答卷。在征得老师同意的前提下，我以绩效预算信息论为

题，写作完成了博士论文。然而，鲁老师提出的研究任务，我始终未敢忘怀！

这本书是先讲出来而后整理写作而成。

近十年间，我多次受邀请在清华大学、中国人民大学、中央财经大学、北京国家会计学院、地方财政厅局及众多市县市政府为基层领导干部解读财政改革与发展。课堂上，我结合宏观经济形势与财政工作实际，融入了财政制度现代化的学习、调研与思考，得到了强烈反应和广泛共鸣，也使我获得了更加广泛的工作经验和更加真切的心得体会，渐渐形成了“四化一知”（现代化、公共化、均等化、法治化与理财良知）的理论构想。

2012年12月至2013年12月，我入选中组部、团中央第13批博士服务团，赴江西省挂任赣州市市长助理。这一年，我从北方来到南方，从中央单位来到地方政府，从理论研究岗位来到基层实践一线。工作中，我坚持历史与现实相结合、政策与业务相结合、理论与实践相结合，深入赣州下辖18个区县调查研究，为深化“四化一知”的理论与政策研究提供了第一手的实践经验。

党的十八届三中全会之后，中国财政制度现代化进入新的发展阶段。2014年6月30日，中央政治局审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，拟定了2020年基本建立现代财政制度的工作目标与具体任务。2014年8月31日，第十二届人大第十次会议审议通过了关于修改《中华人民共和国预算法》的决定。伟大的实践呼唤科学的理论，也为理论的形成提供了肥沃的“土壤”。在国家法律、中央决议的精神引导下，在学界前辈、各位方家的思想启发下，“四化一知”的政策体系构建成型。

这本书是反思历史与服务现实的独立思考。

自1840年至今，我们国家走过了175年，迈出了三大步。第一步是1840~1949年，用了109年时间，把外国入侵者从中

国国土上赶出去。怎么实现的？走农村包围城市的道路，建立了新中国。没有一本教科书提出“农村包围城市”，那是毛泽东的发明创造，实现了马克思主义的中国化。

第二步是1949~1978年，用了30年时间，完成了中国工业化的原始积累。怎么实现的？通过“剪刀差”体制解决了工业化的资金来源。没有一本教科书提出“剪刀差”的概念，那是中国人民汲取世界经验之后创造出来的，用“工业剪农业、城市剪乡村”的无奈之举，奠定了中国工业体系的基础。

第三步是1978~2012年，用了30多年的时间，实现了中国城市化的原始积累。怎么实现的？通过“土地财政”提供了相当大比重的资金来源。没有一本教科书提出“土地财政”，那是中国人民在当代的发明创造，其发端于20世纪80年代中后期，成熟于90年代末期，虽然积累下不少隐患，但历史功绩不容抹煞，没有“土地财政”就没有今天的城市化。

自党的十八大胜利召开至2049年，将是中国近代200余年发展史的第四步，在这30多年的时间里，需要我们创造性地探寻通往现代财政之路，全面实现中华民族的伟大复兴。第四步怎么走？一定不是简单地从教科书或国外经验照抄照搬，必须是运用我们自己的智慧，实现现代财政理论的中国化，才能引领我们走向新的成功。

国之基，在民；政之基，在财。于我而言，力虽小，但愿坚实，希望能为国家和人民贡献自己的绵薄之力。同时，也祝愿天下志士仁人携起手来，共同努力推动我国早日建成现代财政制度！

谨以此书献给过去、现在及未来致力于中国财政现代化的人们！

马洪范

2015年2月1日

导论 现代财政的逻辑与战略	1
一、近代中国的发展脉络	1
二、两个层面的现代化	4
三、国家视角下的财政变迁	9
四、现代财政的大国战略	13
五、现代财政制度的历史意义	16
第一章 现代化与财政治理创新	18
一、案例中的现实与评价	18
二、历史的经验与启示	29
三、现代化的财政治理	37
四、中国财政治理的现代化	46
第二章 公共化和财政结构变革	63
一、三十年定律与新时代的现实挑战	63
二、从经济建设型政府到公共服务型政府	71
三、财政收入结构变革的方向与重点	79

四、财政支出结构变革的政策选择	88
第三章 均等化与共富机制设计	102
一、二元分割与基本公共服务均等化	102
二、三种现象与区域间均等化	110
三、五级政府与纵向间均等化	117
第四章 法治化与政府债务融资	128
一、历史发展的推动力	128
二、政府债务融资的格局与治理	135
三、国际经验的比较与启示	140
四、建立法治化的地方政府债务制度	147
第五章 理财良知与财政善治	158
一、文化视角的历史反思	158
二、弘扬有良知的理财文化	166
三、财政善治的良知根基	174
结语 财政的觉醒	188
一、第一资源的衰竭	189
二、第一生产力的停滞	197
三、第一推动力的失灵	203
四、绝地新生与未来之鉴	208
主要参考文献	214

党的十八大以来，习近平总书记代表国家最高领导层提出一个“中国梦”、“两个一百年”奋斗目标、“三个不变”战略判断，以及全面深化改革总体部署等一系列新目标新判断新思想。落实上述要求的总枢纽是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。财政作为国家治理的基础与支柱，正面临着建立现代财政制度的重要任务，客观上需要梳理近代中国的发展变迁，探寻现代财政的历史逻辑，挖掘财政现代化的动力之源，科学制定中国财政制度现代化的战略路径。

一、近代中国的发展脉络

1840 年是中国近代史的起点。时至今日，已经过去了 175 年，中国经济社会发展走过了三个历史阶段：一是大衰败；二是大动荡；三是大发展。

1. 大衰败

1840 年以后，清朝饱受鸦片战争、第二次鸦片战争、中日甲

午战争、日俄战争、英法联军侵入北京、八国联军再侵入北京，一次接一次的失败；《南京条约》《天津条约》《北京条约》《瑷珲条约》《马关条约》《辛丑条约》，一次接一次的屈辱。直至1911年爆发辛亥革命，没多久，晚清灭亡了。

从1840年到1911年的71年时间里，我们也有中国梦。林则徐最早提出“师夷长技以制夷”，未能成功。后来，李鸿章提出“以夷制夷”，用外国人制约外国人，这是一种不得已的梦想，依然未能成功。

在这71年大衰败过程之中，社会走向动荡，不仅有外患，还有内忧。体制内统治集团在解决外患问题上步步退却，但是在解决内忧方面还很有力量，在付出沉重的代价之后，最终平定了太平天国运动。但如何把外国入侵者赶走，始终是民族的噩梦。最终的结果是，体制内的力量解决不了，就会有体制外的力量崛起。晚清政权的覆灭，是必然的结局。

2. 大动荡

1911年辛亥革命开启了大动荡时代的到来。没多久，北洋军阀开始崛起。1927年以后，蒋介石国民政府虽然形式上统一了中国，实质上仍然是四分五裂、各自为政。1949年毛泽东主席领导全国人民建立了新中国，国家开始重归一统。但直到1978年，大动荡的局面才真正结束。

新中国成立以后，自1958年开始，出现了经济上的大动荡——“跑步进入共产主义”“大跃进”“以钢为纲”“多快好省建设社会主义”，由于这些运动违背了经济发展规律，最终是良好的愿望未能变成现实。从1966~1976年，十年“文化大革命”是全面的社会动荡，由于违背了社会发展规律，最后以国民经济几乎处于崩溃的边缘而结束。

在近70年的动荡时间里，我们也有中国梦。第一个梦想是

赶走外国入侵者，1949年我们做到了。新中国成立以后，“超英赶美”成为新社会的梦想，而且是“一万年太久，只争朝夕”。愿望非常好，精神状态非常好，但是方式、方法超越了客观规律，最终没能成功。

在大动荡的过程中，经济社会也有发展。第一次历史机遇，是第一次世界大战爆发后的10年，西方资本主义列强陷入了内战，中国国民经济得到了快速发展。第二次历史机遇，是新中国建立以后的10年，国民经济从战争创伤中迅速恢复。但在1958年以后，经济社会发展格局的动荡因素始终未得消除。

近70年大动荡的历史告诉我们，有梦想很好，但是实现梦想的方式、方法一定要尊重客观规律，不能超越客观规律。否则，一定会受到规律的惩罚。

3. 大发展

1978年党的十一届三中全会之后，邓小平同志率领全国人民开启了大发展的新时代。迄今为止，已经过去了一个30年。2009年之后，中国进入了改革开放的第二个30年。经过持续不懈的努力奋斗，经济社会发展取得了辉煌的成就。近代170多年来，从没有像现在这样，如此接近民族复兴的梦想。

2013年7月16日《参考消息》（第14版）刊登了西班牙中国问题专家胡利奥·里奥斯的一篇短文，他在文章中提出：“中国希望促进发展和现代化，结束19世纪鸦片战争以来的衰弱周期，最终目的不是机械地移植美国，或者西方的做法，中国梦是成为中国自己，中国必须走自己的道路，而且需要面临道路尚未建成的额外困难”。

西班牙中国问题专家的见解，对于我们理解与认识“中国梦”极具启发与借鉴意义。“中国梦”就是成为中国自己，不是成为美国，也不是成为苏联，更不是成为日本，而是要成为更强

大的自己，这是“中国梦”的真谛所在。如果说张三做了个梦，第二天醒来变成了李四，那将是非常可怕的结局，做这样的梦也是没有任何意义的。

怎样成为更强大的自己？我们应当看到，大发展中隐藏着不容忽视的危机，还有四大问题亟待解决：一是公平收入分配；二是维护生态环境；三是应对外部挑战；四是重建中国文化。这四个问题如果得不到及时有效的解决，我们将没有办法成为更强大的自己。

二、两个层面的现代化

“中国梦”的提出，源于“现代化”三个字；“中国梦”的实现，也离不开“现代化”三个字。“现代化”这个概念，大家都很熟悉。新中国成立以后，最早是周恩来总理代表国家最高领导层提出工业、农业、国防和科学技术“四个现代化”。2013年，习近平总书记提出新中国的第五个现代化，“国家治理体系与治理能力的现代化”。第五个现代化与前四个现代化的区别之处非常明显，它不能像前四个现代化一样在车间里面生产出来。从根本上讲，“四个现代化”是生产力的现代化，第五个现代化是生产关系的现代化。“中国梦”的实现，不是几个现代化的问题，而是能不能实现两个层面的现代化的问题，一是生产力的现代化；二是生产关系的现代化。

1. 生产力的现代化

自新中国成立至今，我们为“四个现代化”付出了巨大的努力，也取得了巨大成就。1959年，成功发现并开采了第一个世界级大油田——大庆油田；1960年2月，第一枚火箭发射成功；1964年10月，第一颗原子弹爆炸成功；1970年4月，“长征一

号”运载火箭成功发射第一颗人造地球卫星“东方红一号”，同年第一艘核潜艇下水；1963年，童第周克隆鲤鱼成功；1965年，人工合成结晶牛胰岛素成功；1973年，袁隆平培育出第一代杂交水稻品种“南优二号”；1978年，汉字激光照排研制成功。经过新中国第一个30年的努力奋斗，在强敌环伺的环境中，建立了门类齐全、独立完整的现代工业体系，把中国从地地道道的农业国建成为世界第六工业大国、第三军事强国。

改革开放之后，中国生产力的现代化得到进一步的提高与发展。1983年，“银河-I”巨型计算机诞生；1992年，“银河-II”型计算机研制成功；1997年，运算130亿次/秒的“银河-III”计算机研制成功；2003年，“神舟”五号载人飞船把杨利伟送入太空并返回；2008年，第一条时速350公里、具有完全自主知识产权、世界一流水平的高速铁路——京津城际铁路通车运营；2010年中国经济总量首次超过日本，成为全世界第二大经济体；2012年，中国主要工业产品中粗钢、煤炭、发电量、水泥、化肥、粗布等产量位居世界第一，主要农业产品中谷物、肉类、籽棉、花生、甘蔗、茶叶、水果等产量位居世界第一；^①2013年9月，中国工业生产总产值首次超过美国，成为世界第一生产制造大国。这些都是生产力的现代化所能取得进步的具体体现。

2. 生产关系的现代化

除了生产力的现代化，还有一项很重要的任务，是生产关系的现代化。马克思告诉我们，生产力决定生产关系，但是生产关系可以反作用于生产力。在生产力的发展进程中，如果生产关系不能同步实现现代化，将成为生产力进一步发展的阻力。

^① 国家统计局编：《2014年中国统计摘要》，中国统计出版社2014年版。

康乾盛世（1684～1799），是中国1949年以前的最后一个盛世。欧洲经济史学家安格斯·麦迪森^①，根据中国的史料，运用GDP等现代概念，做了一项研究。他提出，康乾鼎盛时期中国的GDP占世界总量的比重约为40%左右；到了1820年，鸦片战争前20年，中国经济实力下滑了，但依然高达33.4%；又过了20年，在1840年英国人开始侵略我们的那一年，中国的GDP占世界总量的比重下滑到了28.9%。^②

但是，大家知不知道，中国2010年的GDP占世界总量的比重是多少？只有9.5%，2012年中国GDP占世界总量的比重也仅仅10%多一点点。现在，美国是世界上唯一的超级大国，它的GDP占世界总量的比重约为20%。

我把两组数据提供给大家，一比较就会提出一个问题，1840年我们被英国人侵略的时候，好像不比今天的美国差。但是，为什么1840～1949年的100多年近代史，告诉我们的是一场悲剧，我们为何落后，因何挨打？

① 安格斯·麦迪森（1926～2010），出生于英格兰纽卡斯尔。1953～1962年，担任OECD的前身OEEC经济部主任。此后，他离开OECD，参与了20世纪研究基金会及哈佛大学发展顾问服务计划的研究工作。1971年，返回OECD发展中心主持其中央分析部的工作。1987年，被聘为格罗宁根大学的经济学教授，创立格罗宁根增长与发展研究中心，领导了“国际产出与生产率比较”（LCOP）研究计划，其创建的“麦迪森数据库”惠及很多研究者。代表作有《世界经济千年史》《世界经济千年统计》等。

② 安格斯·麦迪森对中国经济史的研究成果，在国际社会及国内学术界影响广泛。2014年1月，《环球时报》曾刊载《清朝GDP世界第一为何忽悠了我们》，对麦迪森的观点提出质疑，“英国学者麦迪森，他的一项推测称，1820年中国GDP占全球总量的33%（英国为5.2%），他的论述被专业人士普遍认为不严谨。但在中国，很多非专业人士看重这种说法对思想的启发性，加入传播行列，最终导致舆论场对它深信不疑”。笔者无意于争论麦迪森论点的科学性，只是借助他的数据反思近代中国由强转衰败，直至挨打的历史现实。

“五四运动”^① 给出两个答案，一是因为没有科学，二是因为缺少民主。我认为，这是问题的答案，但绝对不是答案的全部。因为我们至今都缺少一个专业的视角反思耻辱的近代史，这个专业就是财政。

我们被西方列强侵略的时候，我们是世界上最有钱的国家，人口最多^②的国家，国土面积最大^③的国家。我们有人、有钱、有物，但是不能转换成保卫自己民族独立、国家安全、人身和财产安全的实力。换句话说，生产力没有实现现代化，而在生产关系（财政）领域，“有财不会理、有财理不好”的问题非常突出。

3. 财政的现代化

1949年毛泽东带领我们建立了新中国，中华民族进入一个新的历史时代。对于近代的落后挨打，毛泽东在1963年做过深刻反思，他认为：从1840年到1945年，全世界几乎一切大中小帝国主义国家都侵略过我们，除了最后一次抗日战争我们胜利了，其他的都失败了，原因有两个，第一是社会制度腐败，第二是经济技术落后，我们应当以可能挨打为出发点来部署我们的工作，力求在一个不太长久的时间内改变我国社会经济、技术方面的落后状态。^④

① “五四运动”是1919年5月4日发生在北京以青年学生为主的，广大群众、市民、工商人士等共同参与的反对帝国主义、封建主义的爱国运动。

② 据《清实录》记载，顺治十八年（1661年）人丁户口为1.91亿人，康熙六十年（1721年）为2.54亿人，乾隆五十六年（1791年）突破3亿人，道光二十一年（1841年）突破4亿人，成为世界第一人口大国，约占当时世界人口的1/3。

③ 康乾鼎盛时期的清代中华版图，东临鄂霍次克海，南极曾母暗沙，西南界喜马拉雅山，西达葱岭，西北至巴尔喀什湖，正北到大漠，东北跨外兴安岭直至库页岛，疆土面积1300多万平方公里，比今天960万平方公里国土多1/3。

④ 毛泽东：《把我国建设成为社会主义的现代化的强国》，选自《毛泽东文集》（第八集），人民出版社1999年版，第340页。

现在大家读到这段话，时间过去了半个多世纪。我们的制度不能讲腐败，不科学的地方有没有？经济管理技术落后的因素多不多？毛泽东主席提出的两个层面的原因，迄今仍有许多问题有待于解决。但是，我们却发现，今天很多领导干部已经忘掉了“可能挨打”这个出发点来部署我们的工作，忘掉了要在一个不太长久的时间内改变中国经济、技术方面的落后状态，尤其是在生产关系的现代化这个层面，有些因素成为阻碍生产力现代化的力量。

关于近代为什么落后挨打，黄仁宇^①先生在《万历十五年》这本书中也反思过，他提出来的观点是一个新的视角，他认为，问题的根源在于我们是一个不能在数目上管理的国家。他发现，时常侵略别国的国家，大多实现了“数目字管理”，而没有“数目字管理”能力的国家，常常被有这种能力的国家所侵略。

在我看来，“数目字管理”是指整个社会资源均可如实以数字计算，并能完整记录，进而可以自由流动和交换的管理系统，其关键点是信息。20世纪90年代中国启动了“三金”工程（“金税”“金卡”“金关”）；2000年以后启动了“金财”“金保”等十几金工程。为了这些工程，相关部门及预算单位花了数千亿的财政资金，买了很多硬件、软件，要干什么呀？就是要建立一种依托于现代信息技术基础之上的“数目字管理”能力。我们花了很多钱，十多年过去了，二十多年过去了，这种能力有没有形成？客观讲，依托于现代信息技术基础之上的“数目字管理”能力，至今仍然没有全面形成。

① 黄仁宇（1918~2000），曾从戎于抗日战争和国共内战期间的国民党军队，后赴美求学，密歇根大学历史博士，以“大历史观”（macro-history）的倡导者而为世人所知。著有《万历十五年》《中国大历史》等书。

我们虽然知道了努力的方向，但做的依然不够。要实现“中国梦”，首先必须认清自己的历史。“中国梦”之所以提出来，恰恰是因为我们没有实现现代化，而实现“中国梦”最关键的途径，就是要把没有实现现代化的生产力和生产关系都要与时俱进地改革和完善。这其中，实现财政制度的现代化，是一项艰巨而重要的历史任务。

三、国家视角下的财政变迁

奥地利经济学家约瑟夫·熊彼特^①在研究西方国家财政、政治历史变迁轨迹后提出：财政不只是简单的技术或工具，而是塑造现代国家的利器，有什么样的财政就有什么样的国家；财政塑造着现代经济、社会文化与价值、有效率的官僚体制、特定的国家与社会的关系，与此同时，也塑造着这个国家的人民。熊彼特的财政观为我们认识财政制度变迁提供了一个崭新而有益的视角。

1. 新中国财政制度的三次飞跃

综观人类社会发展史，我们发现：常常是有什么样的国家，就有什么样的财政。换句话说，封建国家对应着王室财政，资本主义工业化国家对应着资本主义财政。然而，在国家由传统社会走向现代社会的过渡时期，财政往往作为先行力量成为塑造国家的利器，而后在现代国家成长阶段成为稳定和完善国家治理的基本工具与基础保障。因此，从根本上讲，现代国家的建立肇始于

^① 约瑟夫·熊彼特（1883～1950），是一位有深远影响的奥地利政治经济学家，移居美国后，一直任教于哈佛大学。其终生与凯恩斯之间的“瑜亮情节”是经济学研究者中的一个热门讨论题目，虽然他的经济学说并不如凯恩斯在生前就获得很大的回应，但研究者都认为他对于经济学科的思想史有着很大的贡献。