

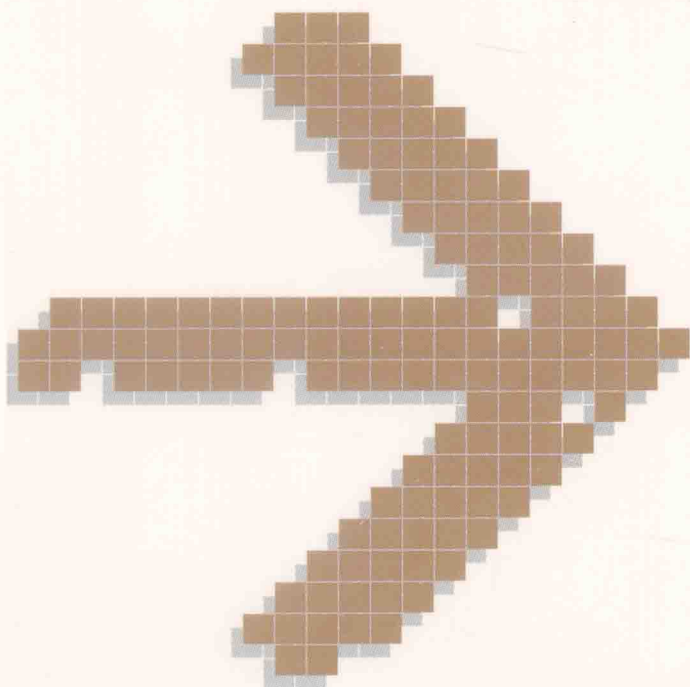


中国经济科学前沿丛书

中国财政经济 理论前沿 (7)

Frontier of the Theoretical Development of
China: Public Finance

高培勇 马珺/主编

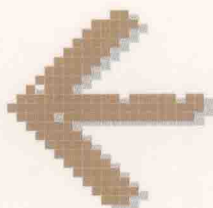


社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国经济科学前沿丛书

在贯彻落实科学发展观的过程中，中国财税所扮演的角色和所发挥的作用越来越凸显。不仅公共服务型政府的建设要伴随财政职能的转换，各种有利于科学发展的举措最终要落实到财政收支上，而且举凡牵涉政府执政理念调整与宏观调控改善以及相关财税改革实践的进展，也要依托于财税理论的创新。在这一背景之下，中国财政经济研究领域所取得的进展，集中反映在公共财政理论、非营利组织与公共物品供给、基本公共服务均等化、财政与民生、新一轮税制改革五个方面。《中国财政经济理论前沿（7）》所反映的正是这五个方面论题的代表性成果。



出版社官方微信

www.ssap.com.cn

上架建议：中国经

ISBN 978-7-5097-6562-3



ISBN 978-7-5097-6562-3

定价：69.00元

中国财政经济 理论前沿 (7)

Frontier of the Theoretical Development of
China: Public Finance

高培勇 马珺/主编



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

图书在版编目(CIP)数据

中国财政经济理论前沿. 7/高培勇, 马珺主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 12

(中国经济科学前沿丛书)

ISBN 978-7-5097-6562-3

I. ①中… II. ①高… ②马… III. ①财政学-中国-文集

IV. ①F812-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 224655 号

· 中国经济科学前沿丛书 ·

中国财政经济理论前沿 (7)

主 编 / 高培勇 马 珺

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 林 尧

责任编辑 / 颜林柯

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版中心 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.75 字 数: 255 千字

版 次 / 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6562-3

定 价 / 69.00 元

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



中国经济科学前沿丛书



总 序

从1999年我们推出第一辑“中国经济科学前沿丛书”至今,已经跨越15个年度。按照当时每隔2~3年时间编撰一辑并形成连续性系列的计划,今年该是推出第七辑前沿丛书的时候了。

第七辑前沿丛书的编撰正值中国站在新的历史起点、全面深化改革的关键时期。改革不仅是实践层面的制度变迁,也迫切需要理论的指导。在这具有承前启后意义的全面深化改革时刻,作为理论工作者,特别是作为国家级学术型智库的理论工作者,在时代变革大潮中,对近年经济理论前沿回顾、总结和进一步研究,既挖掘学术研究前沿的重大理论问题,又以经济学术前沿知识支撑伟大改革事业的理论基础,是一项极为重要的工作。我们以此为当仁不让的神圣责任和使命。这种责任与使命既来源于一个理论工作者的基本要求,更来源于中国社会科学院财经战略研究院的基本定位——马克思主义财经科学的坚强阵地、中国财经科学的最高殿堂、党和国家财经领域的思想库和智囊团。

在编撰第一辑前沿丛书之时,我们便为它定下了基本特点。那就是,学术性——重点反映主要经济学科领域在一定时期的理论研究概况和重要的学术观点;历史性——动态地反映一定时期内的理论发展脉络或发展轨迹;前瞻性——对今后进一步深化研究做出判断并提出建议;理论与实践相结合,将学术研究与对策研究融为一体,研以致用,在实践中提炼理论,为实践寻找理论依据或支撑。这几个特点,我们不敢说都做到了,但总是尽力将其贯穿于每一本书的编撰之中,竭力拿出精品著作回报读者的厚爱。

编撰上一辑“中国经济科学前沿丛书”时,我们的身份还是“中国



社会科学院财政与贸易经济研究所”,这次我们的身份变为“中国社会科学院财经战略研究院”。这种身份的变化不仅仅体现在单位名称的变更上,更是内涵和职能的变化与升华。2011年12月29日,我们在“财政与贸易经济研究所”的基础上组建了“财经战略研究院”。从此,我们不仅仅是传统意义上的“做学问”、“写文章”,更要在学术研究的基础上从事“智库”工作。我们的研究更加讲究“综合性、战略性、前瞻性”,更加讲究“研以致用”,为政府的决策“出谋划策”。但是,我们又不是一般意义上的“出谋划策”,而是更植根于坚实的学术研究基础上的“出谋划策”。因此,我们一如既往地重视学术前沿问题的研究,重视这套丛书的编撰工作。

我们这次编撰出版的“中国经济科学前沿丛书”由五本论文集所构成:《中国财政经济理论前沿》、《中国流通理论前沿》、《中国国际商务理论前沿》、《中国价格理论前沿》和《中国服务经济理论前沿》。细心的读者会发现,这次的“前沿丛书”多了一本“中国服务经济理论前沿”。服务经济学科是我们财经战略研究院重要的组成部分。当时的财政与贸易经济研究所于2003年组建服务经济理论与政策研究室,从此系统地开始服务经济理论与政策研究。11年来,他们不辱使命,承担了大量国家和部委课题,发表了许多有影响的学术论文,参与了许多与服务业相关的政府文件起草和政策咨询工作,研究工作颇有影响。经过多年学术积累后,今年推出了第一部“中国服务经济理论前沿”。

最后想说的是,前沿丛书的连续出版,与广大读者的关注、鼓励和支持是分不开的。在表达我们最真诚的感谢的同时,也期待广大读者能够继续关注前沿丛书的发展与进步,并对其中的问题和不足批评指正。总之,让我们共同努力,把“中国经济科学前沿丛书”的有关工作做下去、做得更好。

中国社会科学院财经战略研究院

高培勇

2014年11月9日



目 录

C O N T E N T S

由适应市场经济体制到匹配国家治理体系

——关于新一轮财税体制改革基本取向的讨论 高培勇 / 1

财政何以为国家治理的基础和重要支柱 李炜光 / 29

现代财政制度：基本原则与主要特征 杨志勇 / 47

21 世纪公共经济学研究重点综述：基于

Journal of Public Economics 代表性文献的研究 晁毓欣 / 61

强互惠理论的研究进展及其评析

——基于公共品博弈实验研究 汪崇金 卢洪友 / 81

最优公共支出规则与税收结构：从经典到前沿 金 戈 / 106

公共物品生产的组织选择

——对两个主要分析框架的介绍 马 璐 / 124



财政政策周期特征研究：金融危机以来的争论与共识

.....	付敏杰 / 141
提振市场信心视角下的财税政策调整	王志刚 / 165
税式支出：理论发展与国内外实践	毛捷 / 185
如何构建中国的地方税体系	吕冰洋 / 209
主权债务适度规模研究	何代欣 / 222
社会性别预算的研究与实践：回顾和展望	马蔡琛 / 248



CONTENTS

C O N T E N T S

From Adapting to Market Economic System to Matching

National Governance System

—*On the Basic Orientation of a New Round of*

Fiscal and Taxation Reform

Gao Peiyong / 1

Why Public Finance Acts as the Foundation and Important Pillar of

National Governance

Li Weiguang / 29

Modern Fiscal System: Basic Principles and Main Features

Yang Zhiyong / 47

Survey of the Research Focus of Public Economics in This Century:

Based on Representative Literatures from the Journal of

Public Economics

Chao Yuxin / 61

New Progress and Commitment of Research on the Strong

Reciprocity Theory

—*Based on the Public Goods Experiments*

Wang Chongjin, Lu Hongyou / 81



Optimal Public Expenditure Rules and Tax Structure:

From Classic to Frontier *Jin Ge / 106*

On Organization Structures of Public Goods Production

—Introduction of the Two Main Analytical Framework *Ma Jun / 124*

Study on Periodization Features of Fiscal Policy:

Controversy and Consensuses since the Financial Crisis
Fu Minjie / 141

How to Boost Market Confidence in China:

From Fiscal Policy Perspectives *Wang Zhigang / 165*

Tax Expenditure: Theoretical Developments and Experiences

at Home and Abroad *Mao Jie / 185*

How to Construct Local Tax System in China *Lyu Bingyang / 209*

The Appropriate Size of Sovereign Debt *He Daixin / 222*

The Theory and Practice of Gender Budget:

Review and Prospective *Ma Caichen / 248*

由适应市场经济体制到匹配国家治理体系

——关于新一轮财税体制改革基本取向的讨论

高培勇*

摘要 本文在深刻理解中共十八届三中全会精神的基础上，从战略层面梳理了新一轮财税体制改革的基本目标与行动路线。基本结论是：与1994年的财税体制改革有所不同，新一轮财税体制改革的基本目标，在于建立与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代财政制度。围绕这一基本目标，在财政收入线索上，要从逐步提高直接税比重入手，着力于优化税制结构。在财政支出线索上，支出规模要着眼于稳定税负，支出结构要着眼于向民生领域支出倾斜；在预算管理线索上，要真正下决心把“全口径”预算管理落实到位；在财政管理体制线索上，要继续坚守“分税制”的方向并逐步向其逼近，而不是迫于现实条件的制约而部分回到“分钱制”。

关键词 财税改革 国家治理 税制结构 社会公平 预算管理 财政体制

一 引言

本文所论及的财税体制，系广义的财税体制——用以规范政府

* 高培勇，经济学博士，研究员，博士生导师。现任中国社会科学院财经战略研究院院长。研究领域：财税经济理论、财税政策分析。



收支及其运行的一系列制度安排的统称,而非狭义的财政体制——单指用以规范不同级次政府收支关系的财政管理体制。尽管财税体制所覆盖的内容相当复杂和广泛,但深入实质层面可以看到:作为政府的收支或政府的收支活动,取得收入和拨付支出是其两个最基本的线索,围绕财政收入和财政支出而形成的制度规范——财政收入体制和财政支出体制,便分别构成了财税体制的两个基本内容;在现代经济社会,无论财政收入还是财政支出,都是要纳入以预算为主体的制度体系加以管理的,围绕政府预算的编制、审批、执行和决算而形成的制度规范——预算管理体制,便构成了财税体制的第三个基本内容;进一步看,在中国这样的大国,政府肯定是要分若干级次的,不同级次政府之间肯定要发生收支往来关系,围绕处理不同级次政府之间收支关系而形成的制度规范——财政管理体制,又构成了财税体制的第四个基本内容。所以,对于财税体制或财税体制改革而进行的讨论,可以区分并聚焦于如下四个方面:财政收入体制、财政支出体制、预算管理体制和财政管理体制。

作为新中国历史上规模最大、影响最为深远的一轮财税体制改革,1994年的财税体制改革为我们搭建的财税体制基本框架,迄今已经运行20多年。随着时间和改革开放进程的推移,当前中国财税领域面临诸多难以在现行财税体制框架内解决的难题。这些难题,既与1994年的财税改革目标未能全面实现、改革不够彻底有关,也同此后的改革未能与时俱进、国内外经济社会环境发生了一系列十分重大的变化有关。故而,必须通过启动规模更大、影响更为深远的财税体制改革加以破解。

中共十八届三中全会在深刻分析现行财税体制利弊得失的基础上,站在新的历史起点上,以全新的理念和思维对深化财税体制改革做出了系统部署。这些部署,既是对1994年财税体制改革的继承,也是对1994年财税体制改革的发展。鉴于改革的思路已经有所调整、改革的方向已经有所矫正,为了与1994年的那一轮财税体制改革相区别,本文将《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)围绕深化财税体制改革所做出的系统部

署以及据此正在实施或即将启动的财税体制改革，称之为“新一轮财税体制改革”。

历史的经验值得注意。财税体制改革牵一发而动全身，它的影响，绝对不会也从来没有停留于财税体制领域自身。以全新的角度思考全面深化改革的总体布局可以发现，新一轮财税体制改革不仅是经济体制改革的重要组成部分，而且牵动包括经济、社会、政治、文化、生态文明以及党的建设在内的所有领域的改革。这意味着新一轮财税体制改革不仅绝对是全面深化改革的重点工程，而且极可能成为全面深化改革的突破口。^① 故而，在当前的中国，充分地认识、全面地评估新一轮财税体制改革的意义，既十分必要，也非常重要。

鉴于新一轮财税体制改革的蓝图已经大致绘就，接下来摆在我们面前的主要任务，就是通过实实在在的行动，将改革蓝图付诸实践。这一方面要根据改革的总体规划和顶层设计，进一步细化重大改革措施，另一方面，要按照改革的时间表，以2020年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果实行倒计时，进一步落实重大改革行动。然而，无论是细化财税体制改革重大措施，还是落实财税体制改革重大行动，都需有战略层面的考虑，都需要在深入而系统地理解《决定》的基础上，清晰地梳理好新一轮财税体制改革的基本目标和行动路线。

注意到这是一项非做不可、亟待进行的具有打基础意义的重要工作，对于新一轮财税体制改革，本文选择了两个互为关联的研究线索：其一，将其放入全面深化改革的总棋局，在总体规划和顶层设计中，定位新一轮财税体制改革；其二，将其同1994年的财税体制改革相联系，在比较中归结新一轮财税体制改革的新特点、新变化、新举措。循着上述线索，本文拟在全面而系统地分析新一轮财税体制改革基本目标的基础上，择其主要方面，依次讨论税收制度

① 习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中已经明确指出，“这次全面深化改革，财税体制改革是重点之一”。



改革、财政支出改革、预算制度改革和财政管理体制改革的根本目标和行动路线。

二 根本目标：建立与国家治理现代化 相匹配的现代财政制度

对于财政和财税体制，我们并不陌生。但是在以往，无论是学术界的研究语言，还是实践层的工作用语，基本上都是将其作为经济范畴加以操用并在经济生活领域内寻求定位的，极少有跳出经济范畴、经济领域的局限而归结财政概念、财税体制功能及其作用的情形。比如，在说到财政概念的时候，我们通常将其定义为政府的收支或政府的收支活动。再如，当说到财税体制功能及其作用的时候，我们通常概括为优化资源配置、调节收入分配和促进经济稳定(高培勇等，2007)。

与之相对应，对于财税体制改革，在以往我们也多是将其作为经济体制改革的一个组成部分而与经济体制改革的目标相对接的。以1994年的财税体制改革为例，在《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中，将分税制改革的意义归结为“分税制改革是发展社会主义市场经济的客观要求”^①；在《国务院批转国家税务总局工商税制改革实施方案的通知》中，将工商税制改革的目的归结于“适应建立社会主义市场经济体制的需要”“建立适应社会主义市场经济体制要求的税制体系”^②；在《国务院办公厅转发国家税务总局关于组建在各地的直属税务机构和地方税务局实施意见的通知》中，将两套税务机构分设的意义归结于“加强国家宏观调控和促进社会主义市场经济体制的建立”^③等。正因为如此，对于1994年财税体

① 国发〔1993〕第85号：《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》，《人民日报》1993年12月15日。

② 国发〔1993〕第90号：《国务院批转国家税务总局工商税制改革实施方案的通知》，《人民日报》1993年12月11日。

③ 国办发〔1993〕第87号：《国务院办公厅转发国家税务总局关于组建在各地的直属税务机构和地方税务局实施意见的通知》，《人民日报》1993年12月9日。

制改革的基本目标，我们一直操用的是“建立与社会主义市场经济体制相适应的财税体制基本框架”的表述。

中共十八届三中全会则以前所未有的历史高度，给予了财政、财税体制和财税体制改革全新的解释。

1. 财政：国家治理的基础和重要支柱

对于财政的概念，《决定》做出的界定是，“财政是国家治理的基础和重要支柱”。注意到在“基础”前面未加任何修饰语，意味着财政是国家治理的“唯一”基础。即便在“支柱”前面添加了“重要”二字，也意味着财政是国家治理的为数不多的支柱之一。这样的定位，在新中国的历史上可能是第一次，至少笔者在所读过的相关教科书中从没有看到过。

然而，由“政府的收支或政府的收支活动”到“国家治理的基础和重要支柱”绝非文字游戏，而是在充分认识财政功能及其作用的基础上，从更高层次和更广范围对财政功能及其作用所做的全新定位（高培勇，2013）。从国家治理的总体角度定位财政至少说明，财政绝不仅是一个经济范畴，而且是一个事关国家治理和整个经济社会事务，牵动经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等所有领域的基本要素。随着财政与国家治理相对接并以国家治理的基础和重要支柱被定位，财政便被赋予了在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等有关国家治理的各个方面履行职能甚至在上述各个方面发挥支撑作用的神圣使命。

2. 财税体制：在国家治理层面寻求定位

财政功能与作用的全新定位如此，则财税体制自然也要与国家治理体系相对接，在国家治理层面寻求定位。在《决定》中写道，“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。

由“优化资源配置、调节收入分配和促进经济稳定”到“优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安”，绝不仅是功能和作用概括上的数量添加，而且是从国家治理体系的总体角度对财税体制功能与作用的提升和拓展。它至少说明，财税体



制实质上是国家治理体系的一个重要组成部分。如果把国家治理体系比作一座金字塔,那么,处于金字塔底端或基座位置的便是财税体制。注意到上述定位已经跃出经济生活领域的局限,而延伸至包括经济生活、政治生活、文化生活、社会生活、生态文明和党的建设在内的所有领域。而且,有别于其他方面的体制,财税体制所具有的功能和所发挥的作用是支撑性的,作为财税体制与国家治理体系相交融并在其中寻求定位的一个必然结果,财税体制被赋予了更大的作用潜力和更广的作为空间。

必须着重指出,财政也好,财税体制也罢,其定位绝非今天被拔高了,而是本来就如此。只不过在以往,我们由于对它的认识不够充分,或是由于对它的理解不够深入,以至于本来可以也应当发挥更大作用的财政和财税体制,在一定程度上被大材小用了。从这个意义上讲,财政和财税体制在新的历史起点上的定位提升,纯粹是回归本义之举。

3. 财税体制改革:对接全面深化改革的总目标

随着财政与财税体制定位的变化,对于新一轮财税体制改革,《决定》也给出了不同于以往的解释。

与以往的历次重大改革的部署有所不同,中共十八届三中全会所部署的全面深化改革,不是某一个领域的改革,也不是某几个领域的改革,而是全面的改革、涉及所有领域的改革。既然是全面的改革、涉及所有领域的改革,它的改革目标便不是覆盖某一领域的,也不是覆盖某几个领域的,而是覆盖所有领域的。按照习近平总书记(2014)的说法,“这项工程极为宏大,必须是全面的系统的改革和改进,是各领域改革和改进的联动和集成”。于是,从总体角度布局改革、提出一个统领所有领域改革的总目标,肯定要成为当然之举而走入《决定》的视野。

那么,这个总目标是什么?

《决定》做出的概括是令人振奋的,“全面深化改革的总目标是发展和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化”。不难看出,在这一表述中,“发展和完善中国特色社会