

中国改革新征途：

体制改革与机制创新丛书

A New Journey in China's Reform:

A Collection of System Reform and Mechanism Innovation

国家治理与财税改革

National Governance & Fiscal Reform

冯俏彬◎著



人民出版社

中国政治学刊
CHINA POLITICAL SCIENCE JOURNAL
Volume 1 Number 1
2019

国家治理与财税改革

National Governance & Fiscal Reform

肖蔚真 主编

中国人民大学出版社

中国改革新征途：
体制改革与机制创新丛书

A New Journey in China's Reform:
A Collection of System Reform and Mechanism Innovation

国家治理与财税改革

National Governance & Fiscal Reform

冯俏彬◎著



人民大学出版社

策划编辑:郑海燕
责任编辑:郑海燕 李甜甜
封面设计:林芝玉
责任校对:苏小昭

图书在版编目(CIP)数据

国家治理与财税改革/冯俏彬 著. —北京:人民出版社,2018.3
ISBN 978-7-01-018578-1

I. ①国… II. ①冯… III. ①财税-财政改革-研究-中国 IV. ①F812.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 285596 号

国家治理与财税改革

GUOJIA ZHILI YU CAISHUI GAIGE

冯俏彬 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:25.25

字数:303 千字

ISBN 978-7-01-018578-1 定价:80.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

总 序

一部中国改革史,其实也是一部制度和体制机制变迁的历史。在中国经济进入新常态的大环境下,制度改革、制度创新和体制机制变迁的作用更加凸显。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央强调,“摆在我们面前的一项重大历史任务,就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”。“到 2020 年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”,“推进国家治理体系和治理能力现代化”。党的文献中首次出现并重点强调“制度体系”“制度定型”的概念,让世界看到新一轮改革的制度取向。

今天中国的改革,已经进入以强化制度建设为核心的全面深化改革阶段。“制度改革”始终聚焦重要领域和关键环节,“制度创新”始终注重顶层设计和配套衔接,综合部署“弹钢琴”,使一系列制度体系愈加成熟定型。改革不是单个领域体制的调整和修补,而是各方面体制与制度的创新;不是某个领域体制改革的单向推进,而是各领域、各层次的系统推进;不是止步于改革体制机制,而是要着眼于制度聚合与集

成,形成总体性的制度成果和制度文明。以制度建设巩固改革开放的成果,以制度创新激发社会活力,增进全体人民福祉,这是全面深化改革不遗余力推进制度创新的深层逻辑。

我国仍然处在社会主义初级阶段,在跨越“中等收入陷阱”的进程中,完善社会主义市场经济体制具有特殊的紧迫性。经济发展进入新常态以来,党中央、国务院提出了供给侧结构性改革的战略部署,核心要义是优化制度供给,形成引领经济发展新常态的好的体制机制。可以说,本套丛书的研究也契合了制度供给侧改革的理论和实践,并得到了国家社会科学基金重大项目《把握经济发展趋势性特征,加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式研究》(编号 15ZDC009)的资助。

党的十八大以来,党和国家的事业发生历史性转变,我国发展站到了新的历史起点上,中国特色社会主义进入了新的发展阶段。党的十九大开启中国发展的新篇章,社会主义现代化强国建设的新征程拉开大幕,客观上要求中国特色社会主义制度体系更加成熟定型。本丛书意在为推进我国重要领域和关键环节的制度建设,提高国家治理能力现代化提供有益借鉴。

张占斌

2017年8月

于国家行政学院

前 言

自 2013 年党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“财政是国家治理的基础和重要支柱”以来,学界就展开了国家治理与财政改革关系的热烈讨论。借此书出版之际,在此谈谈我对这个问题的一些思考。

“治理”一词,本是个政治和公共管理学科中的概念。一般认为,所谓治理,是相对于自上而下的管理而言,体现的是多元、参与、协商、共治等内涵。多元是指主体,即除了政府,还应将企业、社会组织、公民等包含在内,且每一类中还应包括可能存在利益冲突、诉求各异的各方。参与是指所有主体都有平等参与那些与自己切身利益攸关的公共政策讨论的机会,当然参与的具体方式——比如是直接参与还是代议——要因具体情况而有所不同。协商是指对于利益诉求不完全一致,甚至可能存在严重冲突的各方,要在充分表达的基础上寻求“最大公约数”,其实质是现代政治中最精髓的两个字:“妥协”。共治是指所有主体通过共同参与达成对于公共事务的共同决定,并在这一过程中形成共同的价值观。可以看出,“治理”这个概念更多的是政治性的、社会性的,而非经济性的、技术性的。

长期以来,财政一直被认为主要是经济性的、技术性的。对于财政

最一般的定义是：政府的收支活动。因此财政主要研究的是“收、支、用、管”，即税收、财政支出、预算管理以及中央与地方财政体制等一系列具体问题。研究方法也主要是经济性的，以前的研究主要偏定性，近年来定量研究、实证研究则大行其道。研究群体主要是经济学者，甚至从学科上看，财政也长期归于经济学之下的应用经济学科。一言以概之，既有财政是“政府财政”的代名词，通过收税、预算、会计、报表等一系列技术手段管理政府收支活动，财政活动一切基于政府、一切为了政府。

改革开放以来，随着我国经济社会发生的巨大变化，财政形态也处于嬗变之中（这在学术界常常冠以“财政本质”的相关研究）。1994年以前，财政理论中“国家分配论”一统天下。1994年以后，财政开启了“公共财政”之路，许多重要的财政管理举措——如部门预算、政府采购、国库集中支付、收支两条线等——在这一个时期陆续推出，一个与市场经济体制相适应的财政管理框架基本上构建成型。以2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为标志，财政进入了一个新的历史时期，开始了由公共财政向现代财政的第二次蜕变。

与公共财政所强调的建设社会主义市场经济体制的大背景不同，建设现代财政的背景是国家治理体系和治理能力的现代化，既涉及经济体制改革，更涉及行政体制、社会管理体制、生态文明建设等治国理政的方方面面，内涵与外延都大得多。所以笔者认为，现代财政与公共财政最大的区别在于：公共财政语境下，财政主要关注的是公共支出占全部财政支出的比重，即财政支出中有多少钱花到了民生上、花到了老百姓身上。相对于国家分配论下的“生产建设型”财政，这显然是一种非常积极和重要的变化，但坦率地讲，中国的公共财政主要在于培养政府的“公共”“民生”自觉，仍然是一种自上而下的给予。相比较而言，

现代财政的内涵——即使从来没有被准确表述过——则是基于多元、参与、协商、共治的这一“治理”基础，既有自上而下，更有自下而上；既有政府自觉，更有公众主动参与以及整合不同意见的程序与机制。更重要的是，在这一过程形成了共同价值观和所有人“同呼吸、共命运”、休戚与共的“命运共同体”之感。

因此，“现代财政”除了继续保持财政之经济性、技术性这一面外，更迫切的是要引进和加强其政治性、社会性的另一面。放眼当下，这一潮流正在形成过程之中。近年来，多名财政专家撰文强调财政的综合性与交叉性、关于财政学科属性的讨论也已成为财政学界最热的话题之一。国内公共管理、社会管理的专家学者也正积极加入财政研究的行列，为打开财政的政治性、社会性之门贡献了前所未见的视角与成果。

本书的编排在一定程度上体现了作者对这一潮流的响应。全书按主题分为五个部分。第一部分的主题是“创新财政基础理论”，题目十分“财政”，但内容却力图体现“治理”。比如，第一篇文章即是关于政府、市场、志愿部门三者关系应从“替代”走向“合作”，而这正是治理的要义之一。第二篇关于权益—伦理型公共产品的文章，也超越了从经济角度定义公共产品的学科局限，将“集体选择”的成分融入其中。“私人产权与公共财政”更是试图探讨经济、政治、财政形态三者之间的互动关系。

第二部分的主题是“加强宏观经济管理”。该部分文章所涉及的均是近年来国家重大经济话题，如深化供给侧结构性改革、大力发展新经济、化解产能严重过剩、加强生态文明建设等，虽然与财政密切关联，但具体内容也超出了一般意义上的财政范畴，反映了作者试图在更加宏大的视域中定位财政、研究财政的努力。

第三部分的主题是“推进政府层级改革”。前几年,财政学界对政府层级、省管县等问题的讨论非常热烈。这一部分中的内容在一定程度上继承了这一财政研究的传统,但不只站在财政的视角,而是对优化我国行政层级与行政区划、创新跨区域行政体制等直接关联甚至影响中央、地方财政体制、事权划分的深层次问题进行了探讨。

第四部分的主题是“完善社会治理”。这是近年来财政研究的一个新维度,迄今为止对此的开发远远不够。本部分中收进的几篇文章是从政府购买服务、政府如何支持社会组织的发展等角度进行的一个初步探索。

第五部分的主题是“推进财政供给侧改革”。相对而言,这一部分中收进的文章均是典型的财政研究主题,但力图体现最新、最近的形势。比如,面对美国税改压力,中国如何减税,如何理顺我国税、费、价、租体系,农民工市民化的财政支出和消费税改革等,这些都是当前各界关心的热点话题。

必须承认,以上从“治理”角度编排全书与其说是作者自觉而为的,不如说是被时代潮流和工作需要所推动的。自从我进入国家行政学院工作以来,这种推涌无处不在,所有的讲课与课题研究,都不可能就财政论财政,也不可能只关注技术细节而不问前途与方向。相反,我们必须从治国理政的要求出发,将财政置于国家发展、政府工作、社会需求的大时空背景下进行思考与研究。“跳出财政看财政”这一财政人梦寐以求的境界,就这样在无意中一点一滴地践行起来了。

总之,国家治理与财政改革是一个极其复杂的互动过程。一方面,财政必须在推动国家治理体系和治理能力现代化的过程中继续发挥“革命军中马前卒”的先锋作用,以财政改革带动和促进国家治理体系和治理能力的现代化。另一方面,没有国家治理体系和治理能力的形

成和支持,财政改革要往前推进,也是难如登天。我国房地产税历经十年讨论,至今仍然处于胶着状态,就是对此最生动的说明。这表明,在现代社会,但凡涉及所有人的公共问题,仅以经济性、技术性的方法进行回应,很难找到解决出路。中国财政,正处于国家治理的转折点上!

冯俏彬

2017年8月6日于北京

目 录

前 言	1
-----------	---

第一部分 创新财政基础理论

从替代走向合作:论公共产品提供中政府、市场、志愿部门之 间的新型关系	3
权益—伦理型公共产品:关于扩展的公共产品定义及其阐释	25
国家分配论、公共财政论与民主财政论——我国公共财政理 论的回顾与发展	48
论私人产权在财政形态演变中的基础性作用	60
政府失灵与公共产品的多元化提供	71

第二部分 加强宏观经济管理

供给侧结构性改革:新常态下我国宏观经济管理的重大创新	83
我国供给侧结构性改革的背景、理论模型与实施路径	99
新经济与旧制度:我国政府监管与财税治理机制创新研究 ——以跨境电商新政为分析对象	119

“政府价格信号”分析:我国体制性产能过剩的形成机理及其 化解之道·····	130
生态服务交易视角下的我国生态补偿制度建设·····	149

第三部分 推进政府层级改革

从政府层级改革中探求政府治理模式的彻底转变·····	165
新型城镇化进程中的“省直管县”政策研究 ·····	174
中国城市化进程中的中小城市行政区划改革研究·····	187
优化我国行政层级与行政区划的相关政策主张·····	199
我国新型城镇化进程中的区域协作机制新探·····	208

第四部分 完善社会治理

我国应急财政资金管理的制度框架设计 ——基于重大自然 灾害的视角·····	223
基于公共财政视角的我国巨灾保险制度探析·····	247
我国政府购买服务的理论基础与操作要领初探·····	261
政府管理与支持社会组织的国际经验及其对我国的启示·····	272
国家治理视角下的政府性基金管理研究·····	285

第五部分 推进财政供给侧改革

变革中的财政:从公共财政到现代财政 ·····	301
供给侧结构性改革中的减税降费相关问题研究·····	320

“营改增”后的地方财政收入体系构建	336
我国农村转移人口市民化的财政支出测算与时空分布研究	345
从整体改革视角准确定位和深化新一轮消费税改革	365
结语 未来财政的十大变革	375
参考文献	383
后 记	390

第一部分

创新财政基础理论

从替代走向合作：论公共产品提供中政府、市场、志愿部门之间的新型关系

经济学研究的起点是市场，公共经济学研究的起点是市场失灵。继市场失灵理论之后，学术界先后进行了关于政府失灵、志愿部门失灵的讨论，形成了政府、市场、志愿部门之间基于“失灵”而依次“替代”的理论体系。本文认为，面对近年来国内外多主体合作提供公共产品的实践，这种理论已逐渐显露出对现实的解释力不足和对实践的指导力不够的问题，因此有必要重新强调和重视政府、市场、志愿部门作为社会枢纽性运行机制的“有效”性，并在此基础上，“否定之否定”地构建以“合作”为主旨、以“权力共享、共同治理”为特征的多主体提供公共产品的崭新理论框架，以期更好地解释现实和指导实践。

“理论是灰色的，而生活之树常青”^①。近年来，我国公共产品提供实践中越来越重视政府与市场的合作，公私合作伙伴关系（Public Private Partnership，简称为 PPP）已成为广为人知的公共经济学新词汇。但是，在公共经济学的相关理论中，以“失灵”为标签的概念体

^① 列宁引自康德名言，见《论策略书》，载《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第26页。