

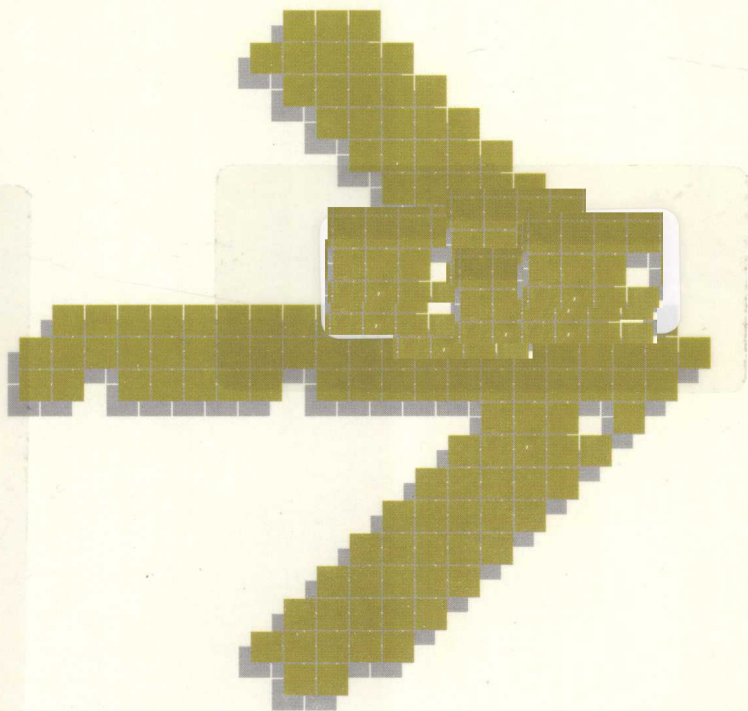


中国经济科学前沿丛书

中国财政经济 理论前沿(6)

Frontiers of the Theoretical Development
of China: Public Finance

高培勇 杨之刚 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

中国财政经济 理论前沿 (6)



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. 6 / 高培勇, 杨之刚, 马珺
主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 4

(中国经济科学前沿丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2144 - 5

I. ①中… II. ①高… ②杨… ③马… III. ①财政 - 经济理论 - 研究 - 中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 024787 号

中国经济科学前沿丛书

中国财政经济理论前沿 (6)

主 编 / 高培勇 杨之刚 马 珺

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

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

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责 / 周 丽 王玉水

责任编辑 / 王玉山

责任校对 / 李海雄

责任印制 / 董 然

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 三河市文通印刷包装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 17

字 数 / 292 千字

版 次 / 2011 年 4 月第 1 版

印 次 / 2011 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2144 - 5

定 价 / 49.00 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

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11个年头。按照当时每隔2~3年时间编撰一辑并形成一连续性的计划，今年该是推出第六辑前沿丛书的时候了。

也许是巧合，第六辑前沿丛书的编撰，正值21世纪第一个十年和第二个十年的交替之际。而且，也是“十一五”收官和“十二五”开局之时。在这一具有承前启后意义的时刻，回顾、总结以往的前沿丛书编撰轨迹，以此为基础，根据形势和环境的变化，前瞻、谋划未来的前沿丛书前行方向，可能是必要的。

在编撰第一辑前沿丛书之时，我们便为它立下了宗旨，那就是归纳、总结一定历史阶段内中国在财政经济、贸易经济、金融经济、服务经济等方面的理论发展与研究概况，系统反映中国在上述领域的最新研究成果与学术进展，为以后的深入研究提供背景资料和重要的参考文献，为中国经济理论的进一步创新与发展，同时也为国外学者了解中国经济理论与实践提供一个方便的“窗口”。现在看来，坚守并贯彻这一宗旨，不仅是我们以往编撰的各辑前沿丛书获得社会广泛认可的基础，而且也是我们肩负的使命所在。按照党和国家赋予中国社会科学院的“三个定



位”——马克思主义的坚强阵地、中国人文社会科学最高殿堂、党和国家思想库和智囊团，我们这样一个隶属于中国社会科学院、以财政与贸易经济科学为研究主线的研究机构，其定位可具体化为：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、党和国家财政与贸易经济领域的思想库和智囊团。这就意味着，我们应当也必须以引领中国财经科学发展方向为己任，应当也必须始终工作在中国财经科学的前沿地带。因而，这一宗旨，我们应当也必须坚守下去。

在编撰第一辑前沿丛书之时，我们也为它定下了基本特点。那就是，学术性——重点反映上述几个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作出判断并提出建议，理论与实践相结合——将学术研究与对策研究融为一体，力求在中国经济社会发展的每一个环节都留下自己的印记。现在看来，这几个特点，虽不敢说在以往编撰的各辑前沿丛书中都做到了，但我们确实一直将其视为安身立命之本。作为一个以应用经济学为主要研究领域的研究机构，将思想付诸实践，研以致用——以自己的研究成果报效祖国和人民，这不仅是我们，也可以说是整个中国经济学界献身财经科学研究事业的梦想和追求。所以，当改革开放的伟大实践不断地把中国经济领域的各种热点、难点、焦点问题提到我们面前之时，在国内外经济社会形势的变化不断地催生各种“前沿”问题的背景下，我们应当也必须一如既往地努力实践上述的四个特点。

宗旨一贯、特点不变，这是我们这次编撰的第六辑前沿丛书以及今后将继续编撰的若干辑前沿丛书的既定方略。当然，这并不意味着，前沿丛书不能有任何调整之举。事实上，细心的读者早已发现，在以往编撰的几辑前沿丛书中，已经做过相应的调

整。比如书名,《中国财政理论前沿》拓展为《中国财政经济理论前沿》,《中国商业理论前沿》改名为《中国流通理论前沿》,《中国对外经贸理论前沿》更名为《中国国际商务理论前沿》,等等。并且,编撰的体例、风格以及装帧,也在与时俱进。这一次的调整,最重要的动作,就是增加了《中国价格理论前沿》一书。

价格问题的重要性,可以说,是随着我们步入后危机时代的脚步而日益强烈地感受到的。无论对于中国,还是整个世界,在后危机时代面临的一个重要挑战,就是经济动荡与通货膨胀相交织。日趋凸现的通胀压力,当然会直接影响到物价。对于价格问题的研究,曾经是我们的一个强项。许多前辈师长,都曾经在这一领域为国家作出过重要贡献。只是近些年来,在价格改革逐步“完成”、对于它的研究需求相对萎缩的条件下,不仅是我们,也包括整个中国经济学界,投入这一领域的精力和时间有了下降之势。故而,当物价问题重新提至我们面前甚至成为影响中国宏观经济的一个重要因素的时候,有关价格研究的供给,便显得相对不足了。在这样一种背景下,加强对于价格问题的研究,重新扬我们之所长,为党和国家的相关决策服务并推动中国价格理论研究的发展,便成为我们的当然选择。故而,便有了《中国价格理论前沿》的加盟。

于是,读者面前的第六辑“中国经济科学前沿丛书”,是由五部理论文集所构成的。这就是,《中国财政经济理论前沿》、《中国金融服务理论前沿》、《中国国际商务理论前沿》、《中国流通理论前沿》和《中国价格理论前沿》。

其实,除了上述的调整之外,应当说,最大的变化,还在于我们的研究理念、工作目标的深化。伴随着研究所的发展进程,特别是进入而立之年之后,我们越来越意识到影响力对于研究所



建设的极端重要性,也越来越自觉地将提升学术影响力和决策影响力当做研究所工作的两个主要线索。这种变化,已经影响到并体现于这辑前沿丛书的编撰之中。

最后想说,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。在表达我们最真诚感谢的同时,也期待广大读者能继续关注前沿丛书的发展与进步,并对其中的问题和不足提出批评指正。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。

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

高培勇 荆林波 史丹

2010年12月24日



目 录

C O N T E N T S

第一部分 公共财政 60 年

公共财政：公共化改革的一种转轨理论假说	刘尚希 / 3
努力开创和谐社会的财政理论	
——兼对主流理论的批判	吴俊培 / 14
新中国成立 60 年中国财政学科发展的	
总结与回顾	张 馨 刘 晔 / 29

第二部分 财政分权与地方政府

财政分权对公共服务供给的影响研究	吕 炜 赵佳佳 / 43
财政分权、政府竞争和地方高等教育投入	王志刚 王 蓉 / 73
俱乐部理论研究综述	张靖会 樊丽明 / 102
A Theoretical Analysis of Putative Trade-offs between Local Democracy and Economic Efficiency in Local Government	<i>Fabio Fiorillo Brian Dollery</i> / 119
经济效率与地方民主间的替代关系：对这一假说的	
理论分析	姜明耀 李晓会 译 / 135



我国地方政府应对公共风险的财政支出绩效评价及影响因素分析

——基于 DEA-Tobit 模型的实证分析 祁 毓 / 146

第三部分 税制改革

“十二五”时期中国财税体制改革的背景与挑战

..... 中国社会科学院财政与贸易研究所课题组 / 171

中国服务业的税负与营业税改革 平新乔 / 193

中国直接税与间接税比重变化趋势研究 刘 佐 / 226

直接税：现实格局与改革趋向 高培勇 / 238

理解全球化背景下的个人所得税制改革 马 璐 / 249



CONTENTS

Part I Sixty Years of Public Finance Theory in China

- Public Finance: Reform of Government Activities *Liu Shangxi / 3*
- Developing Public Economics, Enforcing Harmonious Society
——Critique of the Main Stream Theory *Wu Junpei / 14*
- Sixty Years of Public Finance's Development as A
Discipline in China *Zhang Xin Liu Ye / 29*

Part II Fiscal Decentralization and Local Government

- Study on the Impact of Fiscal Decentralization on
Public Service Provision *Lü Wei Zhao Jiajia / 43*
- Fiscal Decentralization, Government Competition and Higher
Education Expenditures on Sub-central Level
Wang Zhigang Wang Rong / 73
- Club Theory: A Literature Review *Zhang Jinghui Fan Liming / 102*



A Theoretical Analysis of Putative Trade-offs between Local
Democracy and Economic Efficiency in Local Government

Fabio Fiorillo Brian Dollery / 119

Appendix: Chinese Edition *Translated by Jiang Mingyao and Li Xiaohui / 135*

Local Public Expenditures Dealing with Public Risk: Performance
Evaluation and Its Influencing Factors in China

——Based on the Empirical Analysis with DEA-Tobit Model

Qi Yu / 146

Part III Tax System Reform

The Background of and the Challenges for China's Fiscal and Taxation
Reform in the Period of the 12th National Five-Year Plan

Research Group from IFTE, CASS / 171

Tax Burden on Service Industry and the Reform of Business Tax
in China

Ping Xinqiao / 193

Study on the Ratio of Direct and Indirect Taxes in China

Liu Zuo / 226

Direct Taxes: Current Situation and Reform Trend

Gao Peiyong / 238

Understanding the Individual Income Tax Reform

against the Setting of Globalization

Ma Jun / 249

第一部分

公共财政 60 年

公共财政：公共化改革的一种转轨理论假说

刘尚希*

内容摘要 作为我国财政公共化改革的一种转轨理论假说,“公共财政”这个范畴只有放在中国的语境下才有意义。它主要解决公共化改革中的两个问题:一是政府财政活动的范围和职能定位,即财政应该干什么,不应该干什么;二是政府财政活动的方式和运行机制,即财政应该怎么干。其背后对应着观念和认识的前提:市场机制在工具意义上的有效性和公共权力来源的契约性,使政府与市场、政府与民众的逻辑关系发生颠倒性变化,前者从计划经济体制下的资源配置中“政府第一,市场第二(补充)”变为“市场第一,政府第二(补充)”;后者从“政府第一,民众第二”变为“民众第一,政府第二”,也就是从“国家本位”(治民)到“人民本位”(民治)。这种具有颠覆性的变革是以渐进改革的方式来进行的,这个过程至今没有完成。

关键词 公共财政 公共风险 公共性

“公共财政”目前已经成为我国财政界以至社会上广为流行的一个概念。自从1998年末全国财政工作会议肯定这个说法以来,“公共财政”从民间的学术讨论走向政府主导下的实践,建立公共财政框架体系成为我国财政改革的目标。然而,究竟在我国应建成一个什么样子的“公共财政”,至今仍是大家在猜测的一个东西。从一般意义上讲,只有未来的人能知道,现在的人们是无法预知的。在这个意义上,公共财政只是财政公共化改革

* 刘尚希,研究员,博士生导师,财政部财政科学研究所副所长。研究领域:公共风险,财政理论与政策。E-mail: mofliu@126.com.



的一种理论假说。

一 “公共财政”概念的由来

如果不做过细的考证,我国最早出现有关“公共财政”的提法,大约始自20世纪80年代初期的一部译著,译者在翻译出版美国经济学家阿图·埃克斯坦的《Public Finance》一书时,正式使用了《公共财政学》的书名(张愚山,1983),此前人们一直将Public Finance一词翻译为财政学或财政。由财政到“公共财政”,应当说是一个不小的变化。但是,或许是当时的财政实践还没有对财政理论提出创新的要求,或许是人们当时未能意识到“公共财政”这一概念所具有的另外含义,这一提法并没有引起当时学术界太多的关注,仅仅是当成一个不同的表述而已。此后较长的一段时间之内,人们也未赋予它什么特殊的意义。

随着经济体制转轨,财政也在转轨。但如何转,一直都是“摸着石头过河”,给企业、地方、各个部门让利放权是20世纪80年代的主要做法。以让利放权为主要内容的转轨对财政压力很大,全国财政收入占国民收入的比重不断下降,中央财政收入占全国财政收入的比重一同下降,财政相当困难,尤其是中央财政曾经一度要向地方财政借债过日子。“两个比重”下降,迫使实际部门开始考虑从财政支出上寻求出路,试图通过调整财政支出结构来压缩支出规模,以减轻财政压力。但面对着在计划经济体制下形成的无所不包的支出格局,支出结构的调整显得十分艰难,而且在理论上也说不清楚应该“保什么”、“压什么”。尽管当时也有了“越位”和“缺位”的说法,但找不到一个衡量的理论尺度。1992年邓小平南方讲话之后,情况开始发生了大的变化。社会主义制度下也可以搞市场经济被正式肯定之后,西方市场经济国家的体制自然而然地成为我们设计体制模式时的样板。财政转轨自然也不例外,市场经济基础上的西方财政也就成为我们的参照物。

1992年正式提出建立社会主义市场经济体制之后,学术界在探讨中国财政改革的目标模式时已经明确提出了“公共财政”,并认为这应该是改革的方向和目标。厦门大学的张馨教授是这方面最具有代表性的人物。到1998年,“公共财政”这个概念被正式纳入政府的决策之中,明确提出了建立公共财政体系。从此,“公共财政”便成为政府财政改革的方向和目标。尽管学术界仍有争论,但不妨碍这个说法成为财政改革进入新阶段的一个

标志。构建与社会主义市场经济相适应的财政运行机制，成为“公共财政”概念下的改革主题。

二 “公共财政”的中国语境

任何概念只有放到特定的历史背景下和相应的语境中才能够被真正理解。如果抽象掉了具体语境来谈论“公共财政”与“财政”的区别，那是毫无意义的文字游戏。

单从文字来看，英语的“Public Finance”，既可以与中文的“财政”相对应，也可以与“公共财政”相对应，从翻译的角度来说，没有任何问题，而且，反过来看，中文的“财政”和“公共财政”都只能是与英语的“Public Finance”相对应。在这个意义上，中文的“财政”与“公共财政”无任何差别，完全等价，就像说政策或公共政策一样。所以，单纯从翻译的角度来看，将“Public Finance”译为“公共财政”确实有画蛇添足的味道，用“财政”完全可以指称“Public Finance”概念下的相同事物，况且，长期以来也是这么翻译的。在西方语境下，财政自然是公共的，Public 这个词就很清晰地限定了财政的公共性内涵，而且从一开始就是如此。西方财政学最早可上溯到亚当·斯密在《国富论》中有关财政问题的阐述。亚当·斯密生活的时代，是一个自由资本主义盛行，资本主义生产方式在全球逐渐居于统治地位的时代，强调私人产权、维护个人自由是那一个时代的典型特征。在这种以“私”为本位的社会语境中，财政一产生就具有“公”的特点，因为财政就是给公共产品提供资金保障，用以满足公共需要的。这种“公共产品”，都是市场不愿做、做不好，也做不了的公共领域事物。先有市场机制的形成，后有现代财政的出现，这是西方财政成长的历史特点。正是在经济自由主义的历史传统下，西方财政在社会经济生活中的作用一开始就被限定在特定的范围之内，即使是强调政府干预的凯恩斯主义流行之后，财政也是局限在市场不起作用的领域，如公共领域的资源配置、再分配、宏观经济稳定等方面。在这种历史语境中，对于财政的公共性是无须讨论的。

但在我国则不同，财政的公共性在计划经济条件下是显现不出来的。在长期的计划经济实践中，财政充当了一个无所不包的角色，只有“国家财政”的概念，而无与“个体”相对应的具有公共性的财政。计划经济是以公有制为基础的，建立在计划经济基础上的财政在逻辑上自然也就只能



延伸为“国家财政”，而不可能产生与“个体”（私人）相伴生的所谓“公共财政”。在“一大二公、越公越好”的年代，所有的生产要素，包括劳动力本身都成为“公”的，在这种社会历史背景下，无所谓“私”的存在，当然也就没有从“公共”的角度理解财政问题的必要。“国家财政”不强调财政的“公共性”，而以“国家性”所替代。在这里，国家的财政，也可以说是公共的财政，但只剩下了法律意义上的“公”的内涵，而缺少了在个体自由决策、市场竞争基础上的公共性含义。

而且，在公有经济占据绝对地位、只有按劳分配的条件下，除了农民交纳公粮之外，其他社会个体都与纳税无关。交税或交利，都是公有企业的事情。公民在这种国家财政的体制下并不能感受到纳税人权利与纳税义务对等的存在，这个时期的财政主要是“国有企业财政”，国有企业也是主要的纳税人。在国家以履行其职能为依据进行财政活动时，公民没有纳税的切实感受，对税收与公共支出使用的关心与关注度均较低。

这种在“公本位”的社会环境中脱胎而出的“公共财政”与在“私本位”的社会环境中脱胎而出的西方“财政”从一开始就有了明显的不同，两种理念产生于截然不同而同样深厚的两种社会制度土壤之中，这决定了我国“公共财政”与西方“财政”理论的特点、任务、内涵、路径、方向都会存在差异，这些差异是以内涵更丰富的社会制度差异为依托的。因此，“公共财政”看似源于西方的概念，实际上是典型的“国产货”，只是披上了一个舶来品的外衣。如果我们望文生义地去解读我国“公共财政”的内涵，误入歧途也就在所难免了。

三 公共财政是中国财政转轨的一个理论假说

从表面上看，公共财政似乎是向西方财政靠拢的一种财政模式。西方搞的是市场经济，很自然，这种财政模式也是以市场经济为基础的，并从可观察的西方财政身上提炼出了公共财政模式的若干特征。处于中国语境下的学者把西方公共财政的这些特征直接转化为中国未来财政模式的特征，认为中国的财政改革目标就是要建立一个符合西方公共财政特征的财政模式。这种思维被多数人所接受，按照这种思维逻辑，西方国家现行的财政模式自然地成为中国未来的财政模式，西方财政的今天也就是中国财政的明天。

显然，在这种思维的背后存在两个潜在假设：一是西方的经验及模式