

中国改革
攻坚丛书

财政体制

高培勇
等著

改革 攻坚

中国改革攻坚丛书

中国改革攻坚丛书

中国改革

中国改革

中国改革

中国改革攻坚

中国改革攻坚丛书

中国改革攻坚丛书

中国改革丛书

中国改革攻坚

中国改革攻坚



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

中国改革攻坚丛书

财政体制

改革攻坚

高培勇 等著

GAI GE GONG JIAN



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

财政体制改革攻坚/高培勇等著. —北京: 中国水利水电出版社, 2005

(中国改革攻坚丛书)

ISBN 7-5084-3325-4

I. 财... II. 高... III. 财政管理体制—经济体制改革—研究—中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 119333 号

书 名	中国改革攻坚丛书 财政体制改革攻坚
作 者	高培勇 等著
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	汇鑫印务有限公司
规 格	787mm×960mm 16 开本 12.75 印张 229 千字
版 次	2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷
印 数	0001—3500 册
定 价	28.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

中国改革攻坚丛书

编辑委员会

总顾问 马 凯

顾 问 (按姓氏笔画为序)

王东进	王梦奎	乌 杰	厉以宁	朱之鑫	李 元	李京文
李君如	李剑阁	杨启先	吴敬琏	何炼成	谷书堂	宋晓梧
冷 溶	张卓元	陈佳贵	陈锡文	邵 宁	邵秉仁	郑新立
洪 虎	高尚全	郭树清	曹玉书	萧灼基	彭 森	潘 岳

编委会主任 朱之鑫

编委会副主任 邹东涛

主 编 邹东涛

编委会委员 (按姓氏笔画为序)

马役军	王 元	王一鸣	王广谦	文盛堂	孔泾源	石小敏
白永秀	丛 明	刘 伟	刘世锦	刘福垣	杜钢建	李 扬
李江帆	李连仲	李保民	李晓西	杨宜勇	杨秋宝	杨瑞龙
邱晓华	宋 则	迟福林	张汉亚	张国祚	陈东琪	陈全生
林毅夫	范恒山	季晓南	周天勇	郑秉文	柳 欣	洪银兴
贾 康	顾海良	高培勇	党国英	秦 虹	黄少安	黄浩涛
阎晓宏	常修泽	程恩富	温铁军	谢煜桐	蔡继明	樊 纲
魏 杰						

总序

郑东涛

党的十六届三中全会作出的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了改革攻坚和完善社会主义市场经济体制的历史性任务。经历了2004“宏观调控年”之后，我国又进入了2005“改革年”，把“改革攻坚”的实践推向了历史前台。改革实践家和理论研究者应该进一步加强对改革实践和改革理论的“双重探索”，为完成新的时代课题和历史使命做出应有的贡献。

一、我国经济体制改革为什么能够稳操胜券

20世纪70年代后期的我国，是在政治上、思想理论上发生了巨大社会变化的我国，是社会主义事业经历了27年艰难曲折的我国，是经过了10年“文化大革命”全局性混乱之后何去何从的我国。社会主义的优越性蒙上了一层厚重的阴影，从而产生了“四大危机”：信仰危机，信心危机，信任危机，信誉危机。在“四大危机”面前，我国共产党还能成为领导我们事业的核心力量吗？马克思主义旗帜还能高高飘扬吗？社会主义事业还有前途吗？我们别无他途，只有改革这一条路可走。这是生死攸关时刻唯一可选择的道路。

如果我们对过去27年的改革进行一次全面的回顾和深刻地透视，那么，改革的脉络、轮廓及其规律性，就清晰地展示在我们的面前：从改革的进程来说，是从农村走向城市；从改革的程度来说，是从简单走向复杂；从改革的方式来看，则有三种情况：一是自下而上的改革；二是自上而下的改革；三是上下结合的改革。

我国的改革首先是农民的饥饿逼出来的，因此，农村的改革自然成为我国经济体制改革的起点。家庭联产承包责任制首先是农民冒着巨大的政治风险“偷偷地”发明和实施的，在经过巨大争论后被中央认可，然后如星火燎原之势推向全国农村的。因此，农村家庭联产承包责任制是典型的自下而上的改革。

所有制改革也是自下而上进行的，尤其是非公有制经济，走了一条开始是限制、后来逐步放开、然后以顽强的生命力蓬勃发展的“无心插柳柳成荫”的道路。

当农村家庭联产承包责任制取得巨大成功之后，改革就自然地延伸到城市。以搞活国有企业为中心任务的城市经济体制改革，是典型的上下结合式的改革。职工希望通过改革提高工资和奖金水平，地方和中央政府都希望通过国有企业改革增加财政收入，并稳定和增加就业岗位。

与改革相并列，而且当改革改不动时对改革起“倒逼”作用的开放，是“自上而下”进行的。因为无论是经济特区的建立，还是我国加入 WTO 的谈判，都是先由中央政府决策，然后再从上到下贯彻实施的。政府审批制度的改革也是自上而下进行的。

客观地说，当我国改革开放的帷幕刚刚拉开的时候，究竟怎样改，心里并不完全有底，为了确保改革稳操胜券，提出了“摸着石头过河”。曾有人说这是“瞎子摸象”。但正是“摸着石头过河”，我们摸出了门道，到达了胜利的彼岸。在错综复杂的国内国际环境中，为什么我国的改革开放能够稳操胜券？这在世界上被称为“我国之谜”。怎样解开“我国之谜”呢？

第一，从政治层面上看：① 我国存在一个强有力的政党及其富有权威的中央政府。这是我国改革开放走向成功的重要政治前提；② 我国人民群众与党和政府有着密切的血肉联系，在改革开放中始终把人民的利益放在首位，这是改革开放取得伟大成就的坚实基础和铜墙铁壁；③ 坚持社会主义初级阶段理论，始终把经济建设放在中心地位，这是把改革开放大业不断推向前进的可靠保证。

第二，从思想理论层面上看：① 坚持解放思想、实事求是的思想路线，坚决破除教条主义和本本主义，一切从我国国情出发，即“做我国猫，抓我国鼠”；② 大胆学习和引进国外的学术思想、科学技术和管理经验，吸收和借鉴人类社会的一切文明成果。

第三，从改革开放的战略层面上看，我国改革开放自始至终高度重视并认真处理以下三大关系：① 改革、发展、稳定三者之间的关系；② 效率与公平、先富后富与共同富裕的关系；③ 物质文明、政治文明、精神文明和法制建设的关系。

第四，从改革开放的战术和策略层面上看：① 不搞强制性制度变迁，而搞诱致性制度变迁；② 不搞“激进式”改革，坚持“渐进式”改革。

今日我国改革的“薄冰”已经越过，旧体制的“坚冰”已经打破，新体制的构架已经初步形成。经过 27 年之探索，今日的改革与早中期的改革已

经有了很大的不同：其一，从改革的宽度和幅度看，已经从过去的单项突破发展到整体推进；其二，从改革的深度来看，已经从过去的机制转换发展到制度创新；其三，从改革的操作方式来看，已经从过去的政策推进发展到法律规范；其四，从改革的指导思想来看，已经从过去的“摸着石头过河”发展到“划着船过河”或“顺着桥过河”；其五，从改革的理论认识水平来看，正在不断地从改革的“必然王国”向改革的“自由王国”迈进。

二、必须对改革攻坚的时空条件有一个理智清醒的认识

要进行改革攻坚，就必须高屋建瓴地深刻分析改革攻坚所面临的新的历史条件。对于理性的、成熟的领导者、政治家、思想家来说，不仅要看重过去改革成就之辉煌和经验之丰富，更要关注今日之问题和未来之挑战。我们宁可把问题看得复杂些，而不能看得简单些；宁可把困难想得多一些，而不能想得少一些；宁可把道路想得曲折些，而不能想得康庄平直些。今日的改革与起始时期相比，固然是宽松多了；但从另一个角度来看，恐怕又要复杂的多、严峻的多。

我国的经济体制改革，是从易到难、从外围到内核的方式推进的，经过27年的改革，好改的、容易改的，差不多都改过了，该“啃”的“肉”基本上都“啃”完了。留给现在和今后改革攻坚的任务，大都是难度较大的环节和问题，是啃硬骨头。这正是“改革攻坚”的题中应有之意。

我国当前和今后改革攻坚的对象和内容发生了多方面的变化。经济体制改革的对象是以原有计划经济旧体制，但原有的计划经济旧体制不可能是永远没完没了的存量。改革开放的过程是一个不断“破旧立新”过程，每一改革时点建立的新体制因素，在实践中都存在着对这种新体制的不断检验。其过程有两种情况：第一种情况是，当实践证明这种新体制因素符合生产力发展的需要，它就会继续保存和完善；第二种情况是，当实践证明这种新体制因素符合了一段时间生产力发展的需要，但后来又成为进一步发展生产力的阻碍因素时，客观上则要求再革除这种“新体制”因素。对这种“新体制”可称之为“过渡性体制”。可以把旧体制分为两类：一是“旧的旧体制”，即改革开放之前的计划经济体制；二是“新的旧体制”，即改革开放过程中的“过渡性体制”。随着改革时间的延续和改革程度的加深，“旧的旧体制”逐步减少了，而现存的旧体制大多属于“新的旧体制”。这就要求在今后的改革攻坚中，不断探索对不同的旧体制改革的途径、方法和举措。

在改革过程中客观上存在着两个规律：一个是“改革边际收益递减规律”；另一个是“改革边际成本递增规律”。在改革开放早期，改革的成本比

较低，由于那时人们的收入水平非常低，国家对人民也具有“还账”责任，该成本一般都由国家支付。随着改革的深化，难度越来越大，成本就越来越高，国家已不能完全支付，逐步下移到地方、部门和个人支付。无论是“改革边际收益递减”，还是“改革边际成本递增”，都会使人们对改革产生消极和“利差”的预期，从而减少参与和支持改革的热情。

推进改革攻坚，说到底是要进一步促进经济和社会发展，但我国当前和未来一个时期的发展还面临着一系列严峻问题。例如：①地区经济发展不平衡，特别是东西部差距还比较严重，在短时间内还不可能解决；②“三农”问题比较突出，农民收入增长缓慢，一些家庭甚至返贫；③收入差距过大，分配制度不完善，社会财富越来越严重地向少数人集中，弱势阶层无论是经济地位还是社会地位都被严重矮化和边缘化，这引起了低收入阶层、低收入地区、低收入行业的人不满；④就业问题十分严重，一些下岗和失业人员觉得似乎是改革砸了他们的饭碗；⑤严重的腐败问题是人民群众最为不满的问题；⑥经济社会转型期的不确定性增加了人们的心理负担。

随着改革的不断深入，人民群众的理性预期发生深刻变化，对改革的期望值也会越来越高。由于各种问题的存在，以至于产生对改革的不满和“骂声”。一方面，人们普遍承认改革开放带来了巨大变化；另一方面，有些人、有些社会阶层也在对改革发泄怨气和不满。实际上，在改革开放的整个过程中，都在某种程度上存在着群众的意见和“骂声”。早在20世纪80年代后期，就有“端起碗吃肉，放下碗骂娘”之说。当时有许多人特别是领导干部对此很不理解，觉得在20世纪60年代人们即便是勒紧裤腰带也是“端起碗喝稀汤，放下碗歌颂党”；现在有肉吃了，反而骂娘，真是人心不古、贪心不足了。

应该以实事求是的态度来看待这些怨气、不满和“骂声”。首先应该看到，人民群众能够宣泄自己的怨气和不满是社会进步的表现，表明随着改革开放的深入，民主气氛增强了；还应该进一步看到，人民群众的怨气、不满和“骂声”，还可能是社会进步和发展的动力。认真倾听这些意见和“骂声”，着力于解决当前社会存在的一些突出问题，就能够推动经济社会的发展。同时也要使全社会都知道，任何历史发展过程都不可能是尽善尽美的，旧的问题解决了，还会产生新的问题。矛盾的产生→解决→再产生→再解决→……，这个过程永远不会完结，这就是历史发展的辩证法。

三、实现改革攻坚的重大战略转变

27年前，我国共产党和我国人民经过认真总结历史经验，在“什么是

社会主义？怎样建设社会主义？”的反思中探索经济社会发展规律，在政治上、思想上、经济实践上实现了“三大战略转变”：政治方面实现了从“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”的转变；思想路线方面实现了从教条主义和“两个凡是”到“实践是检验真理的唯一标准”的转变；在经济体制改革的实践方面实现了从“计划经济体制”向“社会主义市场经济体制”的转变。实际上，改革攻坚也是一个不断地反复地进行的过程。今天要进行改革攻坚，完善社会主义市场经济体制，也必须进一步探索改革攻坚重大的战略转变。

第一，从“政府主导”向“市场主导”的战略转变。在世界上，大多数战后实行赶超战略的国家和地区，在走向市场经济道路的一段时间内，实行的都是政府主导型市场经济，一般也都取得了经济起飞的积极成效。如南美洲诸国、亚洲“四小龙”等，而以亚洲最为典型。我国在从计划经济走向市场经济的过程中，政府在资源的垄断、对国民经济决策和调控方面保持了较大的权力，尤其是在计划和价格控制范围大幅度缩小过程中，又保留或新设置了项目审批权，使得我国的“政府主导型市场经济”的特色尤为明显。自20世纪90年代以来，几个因素大大冲击和挤压了政府主导力量。一是民营经济的超常规发展大大增强了市场的自控和主导力量；二是加入WTO之后，使中国在关税、政府补贴等方面进行大幅度调整，要尽快与国际接轨；三是近几年我国审批制度改革的攻坚也迈出了较大的步伐。近几年，我国在国际贸易中也经常遭遇摩擦，蒙受了不少损失。美国、欧盟等从自身的利益出发，在“中国的市场经济地位”问题上发难。我们固然不能跟着这些国际势力的指挥棒转，但是改革也要积极主动地向前开拓，实现从“政府主导”向“市场主导”的战略转变。

第二，从“数量型公有制主体”向“功能性和质量型公有制主体”的战略转变。27年来，一方面，在改革的理论探索中争议和分歧最大的是所有制；另一方面，在改革的实践中取得成就最大的也是所有制。可以说，所有制改革是我国整个经济体制改革的“珠穆朗玛峰”和“马里亚纳海沟”。我们在理论上早已达成了这样一种共识：生产力标准是判断所有制优劣的根本标准。党的十五大第一次明确提出了“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”的基本经济制度。党的十六大则用两个“毫不动摇”进一步肯定了公有制经济与非公有制经济的平等地位。2005年2月国务院发布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，这表明我国非公有制经济进一步走上了持续健康发展的轨道。这些都为我们在公有制理论上进一步与时俱进奠定了基础。一是“公有制优越性”的内涵要与时俱进。过

去我们认为，无论什么行业和产业公有制都具有绝对的优越性。实际上，在不同的行业和产业，不同的所有制其适应性和优越性是不一样的。对于竞争性行业，特别是竞争性中小企业，公有制特别是国有企业，显然不具有适应性和优越性，而非公有制具有比较明显的适应性和优越性。对于非竞争的或社会公益行业，非公有制经济则不具有适应性和优越性了，而主要应由公有或国有企业承担。二是“以公有制为主体”的内涵也要与时俱进。过去长期对“公有制主体”基本上是从“数量”上来理解的。实际上在市场经济体制下，各种不同的所有制经济其发展数量及其比例关系是不能人为地规定的，而是由市场竞争决定的。如果要人为地规定甚至限制某种所有制经济的数量，只会限制以致破坏生产力的发展。因此，“数量型公有制主体”要不失时机地向“功能型和质量型公有制主体”转变。

第三，从“效率优先，兼顾公平”到“市场主要管效率，政府主要管公平”的战略转变。旧的计划经济体制出现的普遍难题和顽疾是经济效率低下，因而改革伊始我国就正确地提出和实行了“效率优先，兼顾公平”的方针。但在改革开放 27 年后，无论是经济效率还是收入差距都有了较大的变化。一方面，随着经济效率的提高，社会财富有了巨大增加；另一方面，收入差距也有了较大的扩大，形成了社会富裕阶层和社会弱势阶层，从而产生了新的社会矛盾。我们不能一般地反对收入差距，因为收入差距是激励效率的重要杠杆。但收入差距过大，既不符合社会主义公平原则，也不利于社会稳定。把收入差距控制在多大程度既有利于保持经济效率，又不损害社会公平和影响社会稳定，这不仅与各国的经济发展水平有关，也与各国的历史文化传统有关。在有着“不患寡而患不均”传统文化的我国，在效率与公平的关系方面要与时俱进。政府在经济增长中有着巨大的、不可替代的作用，完善社会主义市场经济不等于政府淡出市场、不再管效率。但要看到，市场机制和竞争天生具有偏离社会公平的趋向，并且会长期存在下去。在这种情况下，政府需要用更多的精力协调效率与公平的关系。因此，“效率优先，兼顾公平”在客观上则将转变为“市场主要管效率，政府主要管公平”。

第四，从“整体上搞活国有经济”向“整体上搞活国民经济”的战略转变。在改革初期我们正确地提出了“搞活国营企业”是经济体制改革的中心环节。20 世纪 80 年代中期以后实行了国营企业的“两权分离”，“国营企业”的提法就被“国有企业”所取代。到了 20 世纪 90 年代初中期，有了“从整体上搞活国有企业”的提法，于是随之有了“从整体上搞活国有资本”、“从整体上搞活国有经济”的提法，并进一步延伸为“资本经营”、“资

本重组”的实践。但以上所有提法都囿于“国有企业”。党的十六大提出了两个“毫不动摇”，无论是国有经济还是其他经济，都是我国国民经济整体的不可缺少的重要组成部分。因此，从全国来看，“从整体上搞活国有经济”必然向“从整体上搞活国民经济”转变。但这一转变并不意味着对“搞活国有企业”这一中心环节的偏离甚至否定。世界上任何国家都存在着国有企业。在我国，国有企业改革的任务仍然十分艰巨，“搞活国有企业”任重而道远。

第五，从“单纯 GDP 增长观”向“科学发展观”的战略转变。发展是硬道理，大力促进 GDP 的增长，这是解决一切社会问题的关键。但走过改革开放 27 年的我国，我们对“发展”二字有了更新更深的认识，小康社会建设和科学发展观的提出就是这方面的一个重大成果。人类发展观有一个不断进步、不断拓展的过程。第二次世界大战之后，从殖民地半殖民地解放和独立出来的贫穷落后国家，面临的首要任务是发展经济、消除贫困、改善民生、增强国力。大多数发展中国家都确立了以 GDP 增长为目标的发展战略。这种在“经济的”就是“合理的”观念支配下的发展政策，导致了资源浪费、贫富悬殊、产业畸形、生态恶化、债台高筑等问题。而平民教育、劳动保护、社会福利、医疗保健、城乡协调、民主参政等与人民利益息息相关的因素，都被经济快速增长的代价牺牲掉了。党的十六届三中全会提出的“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观”，客观上要求尽快走出单纯 GDP 崇拜，实现从“单纯 GDP 增长观”向“科学发展观”的战略转变。

第六，从“全能型政府”向“公共服务型政府”的战略转变。社会主义市场经济体制建设过程，实际上就是政府的不断转型过程。转型的基本目标是使我国过去那种掌权型、控制型、主宰型、服务型为一体的“全能型政府”转变为“公共服务型”政府。就现在来说，我国政府的职能表现出多元复杂情况，既有“越位”问题——干了应该由市场干的事；也有“错位”问题——官场通行市场原则，市场通行官场原则；还有“缺位”问题——低效、失职和不作为。无论是“越位”、“错位”，还是“缺位”，都不是一个现代政府，这就要通过加大政府自身的改革力度实现政府转型。“公共服务型政府”具有多方面的内涵，这包括自律、守法、廉政、勤政、严政、公正、亲民、精干等，也就是服务型、法制型、管理型、民主型成一体政府。这说明，我国从“全能型政府”向“公共服务型政府”的战略转变的任务还相当艰巨。

以上所有的战略转变：第一，都必须坚持“以经济建设为中心”；第二，都必须坚持“以制度建设为基石”。因为要成功地实现所有的战略转变，都

必须以有效的制度建设为根本条件，即“制度依赖”。“制度建设”与“经济建设”相比，不是前者偏离后者的问题，而是一个更高层位的问题。只有“盯住制度”，社会主义市场经济体制完善了，其神奇力量足以使社会财富充分涌流和有序分配。从这个意义上说“制度更是第一生产力”。

四、改革攻坚与政治文明

对我国社会的“诊断”和“治疗”，不能像西医那样头痛医头，脚痛医脚，而要像中医那样，进行全面的辨证施治。我国的改革是以经济体制改革为起点和基础的，但经济体制改革的进一步深化遇到了“瓶颈”，这就是政治体制改革的滞后。

党的十六大提出了“政治文明”建设的任务，相应地，2004年全国第十届人大二次会议正式把“政治文明”写入《中华人民共和国宪法》（修正案），这是我国改革开放27年的必然成果。“政治文明”的入宪，为加快政治体制改革奠定了坚实的理论和法律基础。

由于政治体制改革具有较大的不确定性和风险性，因此，我国过去的改革在政治体制方面持非常谨慎的态度，经济体制改革相对超前些，政治体制改革则相对滞后些，这种经济体制改革的“理性超前”和政治体制改革的“理性滞后”，是过去的条件决定的，也是改革取得巨大成就的重要条件。我国今后将要进一步加快政治体制改革的步伐，但这个改革也必将走一条渐进式的道路。

一个完备的法制体系是政治文明的基本内容，也是完善的社会主义市场经济体制的根本游戏规则。世界经济发展史证明，自发的市场机制不可能实现“帕累托最优”，只可能出现“坏的市场经济”。从计划经济体制向市场经济体制的成功转轨，实际上是从人治规则向法治规则的转轨。

但政治体制改革又不等于法制建设，其主要内容包括四个方面：一是法制建设；二是权力结构和制衡的改革；三是吏制的改革；四是行政体制的改革。权力结构和制衡的改革是政治体制改革的核心，其主要任务是，建立系统完备的权力监督制衡机制，使权力的运作高度透明，以防止有人利用公共权力谋私腐败。

吏制问题，即干部、特别是领导干部的选拔、任用和淘汰问题，是全党和全国人民特别关心的问题。我国这些年出现的“跑官”问题、“数字升官”、“虚假政绩升官”问题，引起党员和人民群众的普遍不满，这当然存在着干部队伍的道德教育问题，但更重要的是干部人事制度问题：是钦定制还是民主选拔制；是任人唯亲还是任人唯贤；是任人唯庸还是任人唯能。

政治体制改革的目标，是要通过权力的监督制衡、吏治的改革和行政机构的改革，实现社会主义民主。但需要明确指出的是，经过政治体制改革所建立的政府是一个民主、高效、廉洁的政府，而并不是一个弱政府，更不是要削弱中央政府的权威，而是要有利于强化这种权威。

强化中央政府的权威与增强党的执政能力地位是密切联系在一起的。对于我国这样一个发展中的、幅员辽阔、民族众多、情况复杂、变数很多的国家，要实现民族团结、国家统一和富强，增强党的执政能力和强化中央政府的权威极其重要。这不仅有利于防范民族分裂主义、地方分庭抗礼和地方保护主义，而且对国民的团结奋斗具有心理上的强化和凝聚作用。

我国过去曾经历了数千年“分久必合，合久必分”的动荡历史，这种周期性的历史震荡给社会、给人民带来了巨大的灾难。要避免这种恶性循环，必须要有一个富有权威的执政党及其中央政府。必须了解这样一个客观规律：一个国家任何时候都同时存在向心力和离心力。执政党及其中央政府强大时，向心力大于离心力，国家统一、完整、稳定和富强；否则，离心力大于向心力，国家四分五裂。要排除离心力这种潜在的分裂力量，必须保持一个富有权威的执政党及其中央政府。

从整个世界范围来看，国家的地域统治范围同其他国家的政治、经济权势影响范围是交织在一起的，这种相互依存把各国不平等地联为一体。而在愈演愈烈的国际竞争中，一些国家总想把祸水和不幸引向别的国家，尤其有些发达国家总想把祸水和不幸引向我国，从而抑制我国的崛起。在这种世界格局中，只有执政党和中央政府富有权威，才能带领人民凝聚在一起坚强地屹立于世界民族之林。

但富有能力和权威的执政党和中央政府不是要替代市场、地方政府和部门，而是要把职能重点转到宏观决策和调控方面来，建立“国家——地方——企业——市场”的有机体，使各个方面协调有效地运行和发展。

五、在改革攻坚中打造和谐社会

2005年作为“改革年”，有着大量的艰巨改革任务，而当前最为重要的是在改革攻坚中打造社会主义和谐社会，而打造社会主义和谐社会的“切入点”首先在于利益关系的调整。

利益永远是社会的焦点——社会矛盾的爆发点和社会和谐的平衡点。我国历史上一次又一次农民大起义导源于大多数农民饥寒交迫。我国经济体制改革的原动力是因为旧的经济体制没有使广大人民群众真正享受到社会主义制度的优越性，人民群众参与改革的积极性是因为改革给大家带来了好处。

但为什么当大家都享受到了改革利益的时候，却产生了“端起碗吃肉，放下碗骂娘”，因为比较利益发生了过度倾斜，导致社会阶层的新的分化，使利益占有相对过低和利益绝对减少者（如下岗人员）产生了严重不满。这包括城乡差距的过度拉大、区域差距的过度拉大、部门利益的过度拉大和阶层利益的过度拉大等。因此，协调城乡、区域、部门和阶层的利益则应该是2005年和今后改革攻坚的重头戏。

近几年来，阶层利益的分化及其矛盾的突显尤其值得我们高度关注，而要处理好这个问题又是一个十分棘手的问题。我们既不能因为要照顾社会弱势阶层而回过头搞平均主义，又不能因为要激励效率而任凭强势阶层自由攀升而激化社会矛盾。既要反对仇富心理，又要反对对弱势阶层的冷漠心理，从而协调不同社会阶层的利益关系，平抑社会矛盾，实现社会和谐。这正是前面提出从“效率优先，兼顾公平”到“市场主要管效率，政府主要管公平”的战略转变的意义所在。

问题不仅在于“利益矛盾”，更进一步的问题是进一步改革攻坚的动力和阻力问题。一般说来，改革的动力来源于改革的得力者。但这并不是绝对规律。改革攻坚的阻力往往来自改革的既得利益者。改革开放产生了一些新的利益集团，这些既得利益集团中的一部分人，现在处于“最佳状态”，他们既反对倒退回计划经济体制，也不赞成继续推进改革，极力维持目前这种不甚协调及不和谐的利益格局。这些新的利益集团和原有的利益集团交叉并存，形成相当复杂的利益格局，并对我国的改革攻坚会产生一定程度的影响。因此，关注利益关系的调整不仅仅是打造和谐社会的客观要求，也是确保改革攻坚顺利进行的重要保证。

2005年5月8日

目 录

总序

邹东涛

第一章 导言	1
第二章 市场化改革进程中的财政改革：一个简要的描述	6
第一节 改革开放之前的中国财政：简要回顾	6
第二节 放权让利：中国财政改革的历史起点	8
第三节 两步“利改税”：规范国家与企业分配关系	13
第四节 1994 年的全面财税体制创新	17
第五节 构建中的中国公共财政框架	23
第三章 目标定位：完善公共财政制度	26
第一节 公共财政的制度环境及其影响	26
第二节 我国公共财政的目标模式选择	30
第三节 公共财政：离我们还有多远	36
第四章 非盈利性：公共支出制度改革的方向	41
第一节 公共支出制度的简要描述	41
第二节 我国公共支出制度存在的问题	46
第三节 我国公共支出制度改革与构建	51
第五章 规范化：公共收入制度改革的着眼点	59
第一节 公共收入：从不规范的政府收入称谓说起	59
第二节 不规范：公共收入制度的现状描述	61
第三节 政府收入运行机制不规范：公共收入制度非规范性的 实质所在	76
第四节 改革目标：建立公共财政框架下的规范的公共收入制度	78
第六章 机制重塑：深化公共预算管理改革的路径选择	89
第一节 分析的起点：当前中国公共预算管理改革的现实考察	90

第二节	几个需要澄清的热点问题：现代公共预算管理的变革趋势	99
第三节	共同治理：重塑中国公共预算管理机制的基本思路	104
第四节	制度安排：转型期中国公共预算管理的改革重点	114
第七章	均等化：政府间财政关系的目标模式	120
第一节	现实的起点：中国政府间财政关系的简要描述	120
第二节	问题与原因：中国政府间财政关系的进一步解析	123
第三节	解决问题的思路：全面理解“以支定收”的财政观	131
第四节	简明的政策性建议	139
第八章	健全宏观调控体系：财政政策的重大调整	143
第一节	积极财政政策的内容及效果	144
第二节	积极财政政策的问题	149
第三节	财政政策的及时转型——稳健财政政策	155
附录	破冰而出的稳健财政政策	166
参考文献		183

第一章 导 言

(一)

在党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》中，有相当大的篇幅涉及财政体制改革。它的内容，不仅分量重，而且范围广，甚至可以列出一个长长的清单。

为了全面而系统地认识将在中国的改革进程中扮演重要角色的财政体制改革的内容，不妨按照关联程度的不同，将这些条款区分为直接相关、密切相关和连带关系三个层次，做如下摘录：

就直接相关的内容而言，它至少包括了第 17 条、第 20 条和第 21 条。

第 17 条 完善国家宏观调控体系。进一步健全国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系。国家计划明确的宏观调控目标和总体要求，是制定财政政策和货币政策的主要依据。财政政策要在促进经济增长、优化结构和调节收入方面发挥重要功能，完善财政政策的有效实施方式。货币政策要在保持币值稳定和总量平衡方面发挥重要作用，健全货币政策的传导机制。重视人口老龄化趋势等因素对社会供求的影响。完善统计体制，健全经济运行监测体系，加强各宏观经济调控部门的功能互补和信息共享，提高宏观调控水平。

第 20 条 分步实施税收制度改革。按照简税制、宽税基、低税率、严征管的原则，稳步推进税收改革。改革出口退税制度。统一各类企业税收制度。增值税由生产型改为消费型，将设备投资纳入增值税抵扣范围。完善消费税，适当扩大税基。改进个人所得税，实行综合和分类相结合的个人所得税制。实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一的物业税，相应取消有关收费。在统一税政前提下，赋予地方适当的税政管理权。创造条件逐步实现城乡税制统一。

第 21 条 健全公共财政体制，明确各级政府的财政支出责任。进一步完善转移支付制度，加大对中西部地区和民族地区的财政支持。深化部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理改革。清理和规范行政事业性收费，凡能纳入预算的都要纳入预算管理。改革预算编制制度，完善预算