



《走向2049的国家发展战略研究》丛书

中国财政改革 发展战略研究

从“十三五”到2049

贾康 等著

2049

ZHONGGUO CAIZHENG GAIGE
FAZHAN ZHANLUE YANJIU
CONG "SHISANWU" DAO 2049

 **企业管理出版社**
ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE





《走向2049的国家发展战略研究》丛书

中国财政改革 发展战略研究 从“十三五”到2049

贾康 等著

2049

ZHONGGUO CAIZHENG GAIGE
FAZHAN ZHANLUE YANJIU
CONG "SHISANWU" DAO 2049

 企业管理出版社
ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政改革发展战略研究：从“十三五”到2049 / 贾康等著.
—北京：企业管理出版社，2019.7

(走向2049的国家发展战略研究 / 洪崎，贾康，黄剑辉主编)

ISBN 978-7-5164-1977-9

I. ①中… II. ①贾… III. ①财政管理体制—经济体制改革—
研究—中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2019) 第117656号

书 名：中国财政改革发展战略研究：从“十三五”到2049

作 者：贾 康 王 敏 刘 薇 苏京春

责任编辑：张 平 郑 亮

书 号：ISBN 978-7-5164-1977-9

出版发行：企业管理出版社

地 址：北京市海淀区紫竹院南路17号 邮编：100048

网 址：<http://www.emph.cn>

电 话：编辑部 (010) 68701638 发行部 (010) 68701816

电子信箱：qyglcbs@emph.cn

印 刷：北京环球画中画印刷有限公司

经 销：新华书店

规 格：170毫米×240毫米 16开本 12印张 187千字

版 次：2019年7月第1版 2019年7月第1次印刷

定 价：88.00元

版权所有 翻印必究·印装错误 负责调换

《走向2049的国家发展战略研究》丛书

丛书顾问

刘明康 刘世锦

丛书编委会

主编

洪 崎 贾 康 黄剑辉

编委（按姓氏笔画为序）

王 庆	王 诚	王广宇	白重恩	冯俏彬	刘 薇	许元荣
李 波	李万寿	宋 泓	张 瑾	张茉楠	张影强	金海年
洪 崎	姚余栋	姚枝仲	贾 康	夏 斌	徐以升	黄 锬
盛 磊	黄剑辉	董克用	管益忻	樊 纲	樊继达	魏 杰

《走向2049的国家发展战略研究》丛书

序

新供给经济学推进研究创新，是回应时代诉求和挑战的自觉努力行为。在初创初期，新供给研究团队就特别强调，不是为创新而创新，在世界金融危机冲击之下，主流经济学总体上必须进行反思，而反思应该有理性的高水平创新；在现实生活方面，在和平发展对接伟大民族复兴和现代化中国梦的关键时期，我们必须在转轨期间得到理论之光的烛照引领，要把理论密切联系实际取向下，新供给群体形成的“融汇古今、贯通中西”的现实努力，对到我们站在前人肩膀上的研究成果之上，集大成式地推进锐意创新，促进理性认识升华。这是研究者立身时代潮流当中的应有作为。

作为新供给经济学研究的重大研究项目，本丛书发布的面对中华人民共和国成立100周年的“中国2049战略”研究成果，反映了我们新供给经济学研究团队创立初期就确立的、在研究中必须明确“五年规划与四十年规划并重”的基本考虑，以引出制定基于全球视野的国家中长期发展战略，以及在前所未有的长期概念之下超越30年眼界并对接到实现“中国梦”时间段的综合发展战略。

新供给研究群体内的，以及帮助、支持新供给研究的专家，在国内研究界具有很大影响力。2014—2017年历经四年，大家共同致力于这项课题的研究：短中期而言，该研究形成的认识和成果正在对接即将具体化的“十三五”规划以及2020年既定的全面小康目标的实现；长期而言，该研究要对接伟大民族复兴和现代化中国梦。中国正处于和平发展、和平崛起的关键时期，从现在到2020年，除了全面小康目标

的实现以外，攻坚克难的改革必须力争按中央要求取得决定性成果，同时还必须实现全面的法治化与全面的从严治党。在经济转轨过程中，对攻坚克难的复杂性和任务艰巨性已具共识的前提下，面对这一必经过程，我们更应努力提供理论供给的有力支持。

就目前学界相关研究现状来看，国内尚无 30 年以上大跨度的系统化专业课题和专项研究，国外 30 年以上视界的国家战略规划研究也极鲜见。然而，我们已经从一系列值得称道的长期研究框架中得到重要启示，比如中国辛亥革命以后孙中山先生就通盘考虑过的“建国方略”“建国大纲”，又比如“二战”后一些欧洲有远见的政治家注重考虑、最后引到现实生活、目前在整个世界格局里非常有影响力的欧洲货币联盟。中国改革开放的过程中，可以越来越清晰地看到，我们实际上就是按照邓小平 70 年眼界“三步走”的伟大战略构想，在一步步地往前运行。这些都给了我们非常宝贵的启示和激励。鉴于此，我们更应力求做好这一在具体形态上有首次特征的、超越 30 年眼界的规划性战略研究。

新供给经济学研究团队的长期发展战略研究，以具有优化顶层规划、助益科学发展、形成促进国家现代化治理的有效供给功能为目标，怀揣国人一直以来就推崇的全面长远的心胸和眼界，在所谓“不谋全局者不足以谋一域，不谋万世者不足以谋一时”的共识下，充分认识当下“四个全面”新时期、走向“强起来”新时代迫切需要顶层规划与底层创业创新两个层面的良性互动，深知从规划视角考虑有效供给，绝不能坐等微观、局部试错过程。新供给 2049 战略研究，正是力图从学理和实证综合上支持顶层规划，同时注意服务于基层民间的创新创业。

从智力视角分析，我们高度认同“智库”的重要性。习近平总书记特别强调，智库关联着各个国家在国际合作和竞争中打造软实力的供给竞争。民间独立智库，也是华夏新供给经济学研究院的定位，具有现代社会竞争发展、合作、供给进程中一定的不可替代性。新供给经济学相关研究的导向，既不是“官场规则”，也不是“反对派规则”，而是具有独立、公正、专业的学术严谨性诉求，把握创新中的规范性，努力形成全面、深刻、务实的导向，以战略高度上的洞察力对接具备建设性、策略性、可操作性的研究成果。

新供给 2049 的战略研究，致力于服务党的十八大、十九大提出的方针和战略部署的实施，以长期、超长期的视角，支持从当下到中长期、大纵深的科学决策，进一步聚焦进入中等收入、中高收入阶段的最关键时期，一直联通至前瞻中华人民共和国成立 100 周年。中国目前面临如何跨越“中等收入陷阱”“福利陷阱”“转轨陷阱”“塔西佗陷阱”等一系列历史性的综合考验。“中等收入陷阱”概念在当下讨论中已引起轩然大波，虽然这个概念本身有其边界量化的一定“模糊性”，但我们还是愿意强调：基于全球范围内的统计现象与中国发展中的矛盾凸显来判断，这是一个无可回避的“真问题”，而且对于“中国梦”来说是顶级性质的“真问题”。“中国 2049 战略”研究成果，愿与各方交流、互动，以期产生启发、促进功能和决策参考作用，催化全盘思维、工作要领和重点方案的合理优化，由此联系和助益天下苍生、民生社稷、国家前途、民族命运及世界未来。

面对时代的客观需要，新供给经济学研究群体作为有担当、有社会责任感的中国知识分子和研究者，志在把握“天下家国”情怀具象化的时代定位，为党的十九大提出的“全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，实现中华民族伟大复兴”宏伟目标，做出应有贡献。

洪 崎 贾 康

2018 年春

《走向2049的国家发展战略研究》丛书

前言

从当下展望 2049 年，还有 30 余年的时间。2049 年已经被历史赋予了特殊的意义，这个中华人民共和国成立 100 周年的时点，也将是中国改革开放战略决策的总设计师邓小平当年所规划的以约 70 年的时间段（1980—2050 年）经过“三步走”实现中华民族伟大复兴——习近平总书记生动表述的“中国梦”梦想成真的“除夕之夜”，是自工业革命落伍、落后的这个文明古国，终于凤凰涅槃般浴火重生、和平崛起的见证之年。

从“十三五”前瞻到 2049 年，做国家发展战略的系列化研究，是我们研究群体于“十三五”开局之前的自觉选择。经过骨干成员反复研讨，形成了一个主报告和十余个专题报告的通盘设计。在全体研究者的高度重视、共同努力下，终于在 2016 年年底使文稿初具规模，又经过几轮补充完善、反复修改打磨，最终将全部成果合成丛书，付梓奉献给读者。

面向 2049 年的国家长期发展战略研究，具有不寻常的背景：

一是伟大民族复兴愿景的召唤。中国这一人类历史上唯一古老文明没有中断的多民族大国，自以 1840 年鸦片战争为标志拉开近现代史帷幕后，曾一路积贫积弱，内忧外患，经甲午海战惨败、戊戌变法夭折之后，在 20 世纪陆续展开辛亥革命推翻两千年帝制，1949 年成立中华人民共和国以及 1978 年后实行改革开放三件大事，终于在“千年之交”之后，站在现代化前两步目标提前实现的新的历史起点上，继续大踏步地跟上时代，一直推进到 2012 年中国共产党的第十八次全国代表大会开启经

济、政治、社会、文化、生态“五位一体”全面布局的发展新阶段，经济总量已经跃升为全球第二位，并有望在未来不太长的历史时期之内上行至世界第一。2017年党的十九大，进一步指出了在“强起来”历史新时代，新的“两步走”现代化奋斗目标：如能在人均国民收入提高进程中成功跨越“中等收入陷阱”，并继续提升硬实力、软实力而和平崛起，就将于 2035 年基本建成社会主义现代化，并把中国现代化的宏观蓝图在 2049 年的时点上作为竣工大成之品，以现代化强国之姿展现于世界民族之林——“我们从未如此接近伟大民族复兴的愿景”，这个愿景鼓舞和呼唤着我们以集体合作的方式，提供服务于“梦想成真”的战略思维和科研成果。

二是“行百里者半九十”艰巨任务的挑战。在改革开放之后成功地实现了超常规高速发展和经济起飞而进入中等收入经济体之后，中国的经济运行虽然在总体上仍然具有巨大的发展潜力、成长性和“黄金发展期”特征，但“矛盾凸显期”的特征接踵而来，各种制约因素的叠加，形成了自 2011 年以来告别了高速发展阶段并向必须认识、适应还要引领的“新常态”阶段转换，同时改革进入深水区，“好吃的肉吃光了，剩下的都是硬骨头”，必须攻坚克难冲破利益的藩篱，以实质性的国家治理现代化进程解放生产力，对冲下行压力，才能形成旧动能衰退后新动能的转换升级，使发展方式加快转变，使增长过程维护其可持续性与长远的后劲，避免落入世界上绝大多数经济体已有前车之鉴的“中等收入陷阱”覆辙，完成中国古语譬喻的“行百里者半九十”的现代化长征。未来 30 余年征程中的一系列艰巨的改革任务，形成了历史性的挑战和考验，为应对好这种挑战，经受住这种考验，必须有尽可能高水平的战略层面的系统化研究设计，对决策和相关政策的优化给予有力支撑。

三是以知识创新工程式的智力支持，助推冲破“历史三峡”的迫切要求。在党的十八大以来，最高决策层经三中、四中、五中和六中全会，将治国施政的核心理念和大政方针一步步清晰化的过程中，高度重视哲学社会科学创新、中国特色社会主义政治经济学的发展和智库建议，继现代化国家治理、“四个全面”战略布局以及以创新发展引领协调、绿色、开放、发展而落实于共享发展的现代化发展理念得到清晰明确的表述之后，又提出了供给侧结构性改革的战略方针，认定供给侧是矛盾主要方面，而以有效制度供给纲举目张地要求将改革进行到底，冲破最终实现中

国梦的“历史三峡”，这客观地产生了对于“知识创新工程”式的智力支持的迫切需要，亟须以走向2049伟大民族复兴的长期视野、战略研究，助推中国经济社会的巨轮涉险滩、闯激流，克服一切艰难与风险，达于现代化的计日程功。

在此背景下，新供给智库“中国2049战略”研究成果出版发布的时代意义，便呼之欲出了。

第一，这一丛书系列反映的研究创新是回应时代诉求和现实生活挑战的自觉努力行为。智库的创始与工作，并不是为创新而创新，而首先是基于全球视野——在世界金融危机冲击之下，对主流经济学总体上的反思与创新势在必行，而反思中应该有对应于中国道路、中国方案的理性的高水平创新成果。在以和平发展对接伟大民族复兴和现代化中国梦的关键时期，我们必须在转轨中得到理论之光的烛照引领，把理论密切联系实际取向下新供给群体形成的“融汇古今、贯通中西”的共识对接我们经过努力“站在前人的肩膀上”的研究成果，集大成式地推进改革，促成发展升级，这是研究者立身时代潮流当中的应有作为。

第二，面对中华人民共和国成立100周年的“中国2049战略”研究成果，反映了我们早期就确立的新供给研究中必须明确地把“五年规划与四十年规划并重”的基本考量。努力实施研究而来的这项成果，要引出制定基于全球视野的国家中长期发展战略，这是在前所未有的长期概念之下，超越30年眼界，对接到实现中国梦时间段的发展战略，即从具体化的“十三五”规划，以及2020年既定的全面小康目标的实现，进一步延伸至伟大民族复兴和现代化中国梦的实现。中华民族正处在和平发展、和平崛起的关键时期，到2020年，中央要求除了全面小康目标的实现以外，攻坚克难的改革必须取得决定性成果，同时必须实现全面的法治化和全面的从严治党——攻坚克难的复杂性和任务的艰巨性，催促理论与智力供给的有力支持。虽然在国内还没有出现过30年以上时间跨度的类似课题的系统化专项研究，也没有检索到国外30年以上视界的国家战略规划研究，但是我们可以从一系列值得称道的研究框架中得到重要启示：比如中国辛亥革命前后孙中山先生就考虑过“建国方略”“建国大纲”；“二战”后一些欧洲有远见的政治家早已积极考虑，最后引到现实生活而在整个世界格局里产生重大影响力的欧洲货币同盟。在中国40年改革开放的过程中

间，越来越清晰地看到，我们实际上就是按照邓小平的 70 年眼界“三步走”伟大战略构想，在一步步前行，这些都可以给智库的长期战略研究以非常宝贵的启示和激励。2017 年党的十九大进一步做出了 2035 年基本实现社会主义现代化、到 2049 年前后把我国建设成为现代化强国的战略规划。正是基于这种认知，我们以极大的热情投入并完成了这一在具体形态上有首次特征、超越 30 年眼界的规划性战略研究。

第三，这项长期发展战略研究具有优化顶层规划、助益科学发展、促进国家现代化治理的有效供给功能。从规划视角分析，中国人一向推崇有全面、长远的心胸和眼界，研究者都认同这样一种取向，所谓“不谋全局者不足以谋一域，不谋万世者不足以谋一时”。在十八大迈向十九大的新时期和十九大后的新时代，迫切需要顶层设计与市场微观主体两个层面的良性互动。“中国 2049 战略”研究力求从学理和实证方面支持顶层规划，同时注重呼应基层民间的创新创业。从智力支持视角分析，我们高度认同“智库”的重要性。习近平总书记特别强调智库建设，这关联着各个国家在国际合作和竞争中打造软实力供给的竞争。民间独立智库，也是新供给经济学研究群体的定位，具有现代社会竞争发展、合作、供应进程中的不可替代性。我们研究中的导向既不是“官场规则”，也不是“反对派规则”，而是具有独立、公正、专业的学术严谨性，把握创新中的规范性，力求形成全面、深刻、务实的导向，以战略高度的洞察力对接具备建设性、策略性、可操作性的研究成果。

第四，新供给智库关于“中国 2049 战略”的研究是各方共同应对时代挑战和中国现代化决定性历史考验的一项认知、交流和催化的基础工作。从“十三五”规划时期始，“中国 2049 战略”研究具有“对应、涵盖但不限于”的特点，是把这些时点目标放在自己研究范围之内，再往前衔接，以长期、超前期的视角支持从当下到中长期的科学决策，聚焦进入中等收入阶段、中高收入阶段的最关键时期，是前瞻中华人民共和国成立百年而启动的系统工程式研究。我们内含的命题是如何应对“中等收入陷阱”“福利陷阱”“转轨陷阱”“塔西佗陷阱”等一系列历史性的综合考验。“中等收入陷阱”概念屡屡引起争议，虽然这个概念本身有边界量化的“模糊性”，但是我们愿意强调，它是世界范围内的一种统计现象的比喻式表述，是无可回避的“真问题”，而且对于“中国梦”来说是顶级性质的“真问题”。研究的成果需

要与各个方面交流和互动，以期待实现启发、促进功能和决策参考作用。我们愿以基础认识催化全盘思维、要领和重点方案的合理优化。各方面在启发、促进、交流的互动中，共同的努力也就关联了天下苍生、民生社稷、国家前途、民族命运及世界未来。

总之，我们从事这项研究、推出这套丛书的立场，确实是面对时代的客观需要，以智库研究成果与所有愿为中华民族伟大复兴做出贡献的人们互动，力求再接再厉，共同努力做好与“中国梦”相关联的研究和各项工作，以不负伟大的新时代。

贾 康

2018 年春

目录

绪论 现代国家治理目标下中国财政改革发展的背景与哲理思考 / 001

一、中国实现现代化战略目标的新阶段、新挑战和无可回避的全面改革 / 001

二、以包容性增长联结现代化战略目标的哲理思考和道路选择 / 003

(一) 高屋建瓴统观全局的战略思维与“中国抉择” / 003

(二) “政府万能”幻觉终归虚妄，“福利赶超”过程难在戒急 / 004

(三) 财税服务全局的理性大前提：“真正让市场起作用” / 006

第一部分 中国财政改革发展的回顾反思与国际经验 / 007

一、公共财政对全面改革的支撑 / 007

(一) 1994年分税制改革的里程碑意义和历史性贡献 / 007

(二) 分税制内洽于市场经济体制 / 010

(三) 完整、准确地理解分税制所应澄清的几个重要认识 / 012

(四) 公共财政为建立现代财政制度奠定良好基础 / 017

二、现代国家治理目标下财政体制存在的问题与改革阻碍 / 018

三、“十三五”时期在全面改革中深化财政改革是大势所趋——
大思路和基本要领 / 019

四、分税制的国际实践与中国借鉴 / 021

(一) 美国分税制的基本情况 / 022

1. 各级政府事权划分 / 022

2. 各级政府税收收入划分 / 023

3. 各级政府间转移支付 / 024

- (二) 德国分税制的基本情况 / 025
 - 1. 各级政府事权划分 / 025
 - 2. 各级政府税收收入划分 / 026
 - 3. 各级政府间转移支付 / 027
- (三) 日本分税制的基本情况 / 028
 - 1. 各级政府事权划分 / 029
 - 2. 各级政府税收收入划分 / 030
 - 3. 各级政府间转移支付 / 031
- (四) 市场经济国家分税制的启示 / 033
 - 1. 中央和地方的事权划分明确且有法律保障 / 033
 - 2. 依据事权划分财权 / 033
 - 3. 采用分税制的形式确立地方政府财政收入的稳定来源 / 034
 - 4. 地方政府均有独立明确的主体税种 / 034
 - 5. 建立科学、规范且行之有效的政府间转移支付制度 / 034
 - 6. 适度集中与合理分散财权 / 035

第二部分 中国“十三五”及其后中长期财政改革发展的总体思路、基本目标与路径 / 036

一、总体思路 / 036

二、基本目标 / 037

- (一) 合理定位市场经济目标模式取向下的政府职能 / 037
- (二) 以健全立法授权、完善政府间事权划分作为深化分税制改革的始发基础环节 / 037
- (三) 结合税制改革，合理划分税基 / 038
- (四) 完善转移支付制度 / 040
- (五) 大力改革完善预算管理制度 / 042

三、实施路径 / 042

- (一) 以政府扁平化改革为框架 / 042
- (二) 以优先调整事权为起点 / 043
- (三) 以地方税体系建设为主要内容来带动税制改革和政府间收入划分改革 / 043

(四) 以规范的转移支付制度体现事权优先原则 / 043

(五) 以现代公共预算管理制度为基础性支撑 / 044

第三部分 中国“十三五”及中长期财政改革发展的创新要点 / 045

一、政府职能合理化与政府间事权(支出责任)划分清晰化 / 045

(一) 合理定位市场经济目标模式取向下的政府职能 / 045

(二) 政府框架调整中以财政扁平化为前提的财政改革引领 / 047

(三) 以三级框架考虑的政府间事权(支出责任)调整思路和要点 / 047

1. 政府间事权划分的基本原则 / 048

2. 政府间事权与支出责任划分的方案设计 / 049

二、政府收入的健全优化 / 052

(一) 政府收入/GDP比重的考察分析与收入前景预测 / 052

1. 政府收入/GDP比重的考察分析 / 052

2. 政府收入的前景预测 / 056

(二) 政府收入结构的优化思路 / 058

1. 税收收入 / 058

2. 非税收入 / 064

3. 债务融资 / 068

三、政府支出的调整优化 / 071

(一) 优化财政支出结构 / 071

1. 优化政府投资支出的结构 / 071

2. 强化民生及公共服务领域的财政支持力度 / 072

3. 优化财政转移支付功能, 调节社会收入分配与地域的平衡发展 / 072

4. 压缩行政刚性支出膨胀需求, 树立“过紧日子”思想和节约意识 / 072

(二) 优化财政支出方式, 完善支出定额标准体系 / 073

(三) 健全转移支付制度 / 074

1. 在明确划分政府间事权与支出责任的基础上设计转移支付体系 / 074

2. 完善一般性转移支付制度 / 074

3. 完善专项转移支付制度 / 075

4. 完善财政转移支付管理体制和监督机制 / 075

5. 推进转移支付立法，健全转移支付法律法规制度 / 075

(四) 推进和完善服务项目政府采购 / 076

1. 合理界定购买范围，明确购买目录 / 076

2. 规范政府购买服务的组织程序和运行机制 / 077

3. 建立政府购买服务预算管理制度 / 078

4. 建立政府购买服务绩效评价制度 / 078

5. 建立政府购买服务监督检查机制 / 078

(五) 加强财政支出绩效考评 / 079

1. 推进绩效评价的法规制度建设，保障绩效管理工作的有效开展 / 079

2. 扩大绩效评价的对象和内容，推动财政支出绩效评价向全方位、多层次发展 / 079

3. 完善财政支出绩效评价的标准和方法体系 / 080

4. 规范评价主体，探索引入第三方评价机制 / 080

5. 加强绩效评价结果的反馈和应用 / 080

四、政府预算管理机制的创新优化 / 081

(一) 建立全口径预算，完善政府预算体系 / 081

1. 全口径预算管理改革的目标 / 081

2. 全口径预算管理改革的主要内容 / 081

3. 全口径预算管理的路径选择 / 082

(二) 改进年度预算控制方式，建立跨年度预算平衡机制 / 083

(三) 大力推进预算公开，建立透明预算制度 / 084

(四) 清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，优化财政资金配置结构 / 085

(五) 进一步完善国库支付制度和国库现金管理制度 / 086

(六) 加强预算执行管理，积极推进预算绩效管理 / 087

(七) 加快财政收支信息化系统建设 / 088

五、促进收入分配公平的体制机制与政策优化 / 089

(一) 基本问题：收入分配中的“两大关系”和“两个比重” / 089

1. “两大关系”：政府与市场、中央与地方 / 089

2. “两个比重”：政府视角上的有效制度供给不足 / 093

- (二) 初次分配：造成收入差别的七因素 / 104
 - 1. 努力和辛劳程度不同而形成的收入差别 / 104
 - 2. 禀赋和能力不同而形成的收入差别 / 104
 - 3. 要素占有状态和水平不同而形成的收入差别 / 105
 - 4. 机遇不同而形成的收入差别 / 105
 - 5. “明规则”不合理因素而形成的收入差别 / 105
 - 6. “潜规则”的存在而形成的收入差别 / 105
 - 7. 不法行为导致的收入差别 / 106
- (三) 再分配：影响收入分配的问题 / 107
 - 1. 财政分配“三元悖论” / 107
 - 2. 转移性收入对再分配的影响 / 111
 - 3. 财产因素对再分配的影响 / 112
 - 4. 基本公共服务对再分配的影响 / 118
 - 5. 国有企业经营对再分配的影响 / 122
- (四) 促进收入公平分配的机制创新与政策优化 / 128
 - 1. 针对体制机制全局的对策建议 / 128
 - 2. 针对初次分配的政策建议 / 130
 - 3. 针对再分配的政策建议 / 132
- (五) “可持续性”与福利增进的权衡把握 / 142

第四部分 主要结论与政策建议 / 147

一、本课题研究形成的基本认识结论 / 147

- (一) 政府职能与政府间事权（支出责任）相关研究形成的基本认识 / 147
 - 1. 对政府职能划分的认识 / 147
 - 2. 中国的政府框架调整应以财政扁平化为前提 / 148
 - 3. 政府间事权与支出责任划分的方案设计 / 149
- (二) 政府收入相关研究形成的基本认识 / 151
 - 1. 中国目前宏观税负较为合理，未来一般时期应大体稳定在这一水平 / 151
 - 2. 稳定宏观税负是在总税负水平稳定的前提下进行结构性调整 / 152
 - 3. 中国地方政府性债务从财政能力和地方政府资产角度来看，风险总体可控 / 152