

财政均富论

王泽彩 著

经济科学出版社

责任编辑：莫霓舫

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

财政均富论

王泽彩 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

长春工程学院印刷厂印刷、装订

787×1092 16 开 20.5 印张 400000 字

2008 年 1 月第一版 2008 年 1 月第一次印刷

ISBN 978-7-5058-6783-3/F·6043 定价：42.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

毛泽东同志曾指出，代表先进阶级的正确思想一旦被群众掌握，就会变成改造社会、改造世界的物质力量。

把一种理念变为现实的生产力，为民众增添福祉，从而促进和谐社会机制建设，这是历史赋予当代经济学人的使命。

——谨以此献给

为多数人谋福祉而推动社会进步的人们

毛泽东同志曾指出，代表先进阶级的正确思想一旦被群众掌握，就会变成改造社会、改造世界的物质力量。

把一种理念变为现实的生产力，为民众增添福祉，从而促进和谐社会机制建设，这是历史赋予当代经济学人的使命。

——谨以此献给

为多数人谋福祉而推动社会进步的人们

序 一

构建社会主义和谐社会是在新时期推进国家现代化的战略指导思想。这一大政方针的提出，不仅为解决阶段性收入分配不公问题奠定了理论基础，也为新形势下如何创新理财思想和重构政府间财政关系指明了方向。针对我国区域间经济社会发展不平衡引致的政府间纵向、横向财力分配差异拉大的现实，王泽彩博士从理论到实践全面考察了财力分配差异的制度性成因，大胆提出了“财政均富”理念，作为构建和谐社会的财政改革思路。在广泛研究和借鉴典型国家经验基础上，初步构建了均富财政体制目标模式，形成了读者面前的这本《财政均富论》。

《财政均富论》，既是呼应和谐社会建设的创新理财思想、探索共同富裕实现机制的产物，同时，也对如何充分而合理地发挥财政职能作了有意义的深化研讨。建设和谐社会是一个最具综合性的系统工程，财政手段不可能包打天下、包揽一切、解决所有问题，但应当积极地有所作为。譬如，财政维护和提升和谐社会所要求的公平正义，可从三个层面来考虑：一是维护一种公平正义的制度，对收入按产权规范和法律、政策环境由市场主体自主决策进行初次分配；二是通过税收优惠、财政支出、转移支付制度等再分配手段，对

经济社会发展中一些相对薄弱、亟待支持的领域、地区，比如“三农”、教育、科技、社会保障等领域和欠发达地区，给予特别的倾斜，对社会的弱势群体、低收入居民给予雪中送炭的救助支援；三是对于公权部门，必须坚决推行真正的“收支两条线”管理制度，从理财的方面彻底割断公权扭曲的经济利益动因，消除以公权谋私利的制度土壤，并加强财政监督，以维护社会正义，增进社会和谐。对诸如此类相关的种种问题，作者在《财政均富论》中都作出了积极探讨。

本书所提核心思想——“财政均富”理念，既是公共财政实践不断发展的产物，也反映了对我国公共财政理论的进一步提炼和发展。1998年，我国提出了建立公共财政框架的目标，领导层所明确的要点至少有四个：一是把保证公共支出作为财政的主要任务，该管的要管好，不该管的一定不要管；二是依法促进公平分配；三是充分利用预算、税收、国债等经济手段，做好宏观经济调控，并做好转移支付工作；四是要调节市场配置资源的偏差，体现国家产业政策，对国有企业和国有资产搞好管理。近十年来，我国公共财政建设不断取得发展，在改革层面陆续实施了部门预算、国库集中收付、“收支两条线”、政府采购制度、收支分类等项改革，公共财政框架初步建立起来；在政策层面适时实施了积极财政政策和稳健财政政策，财政政策着力点不断向公共职能倾斜，主要是大力加强公共基础设施建设和生态环境保护，积极支持建设社会保障体系，增加“三农”、教育、医疗、科技、抗灾救灾投入，重点支持西部大开发、东北老工业基地振兴、中部崛起和资源枯竭型城市转型等，取得明显效果。考察近十年来我国财政改革发展的路径和政策演进轨迹，可以说与作者强调的“财政均富”思想密切呼应，“财政均富”这一表述，则视为作者理性思考的浓缩凝练。

这本书在财政理论研究领域属于创新著作，原创性地提出了“财政均富”的理念，建构了均富财政体制的目标模式，并系统地勾画了均富财政体制下的预算管理体制，提出了均富财政体制的相关配套措施，具有很值得注重的学术价值和强烈的现实意义。

当然，凡是原创，通常容易存在不足。对“财政均富”的提法，大家还可以进一步探讨；在较直观的理解上，“均富”应当与“公共服务均等化”既有联结，又有扩展，均富财政体制和政策需要从其核心理念

外推，做更全面的、进一步的深入研究。本书的最大贡献是——开创性立论和初建其体系，不失为探索建立健全具有中国特色公共财政体系方面的一本好书。

王泽彩是位具有扎实理论素养和丰富实践经验的青年学者，在他博士后学习中我是联系导师，对他的钻研精神和勤奋态度印象十分深刻，希望他在建立健全有中国特色的公共财政体系的研究中，继续努力，不断进取，更多贡献自己的智慧。

财政部科学研究所所长 博士生导师

曾康

2007年9月26日于北京

序 二

成功的实践必须有一个科学的理论为指导。国民经济和社会发展“十一·五”规划提出了“基本公共服务均等化”财政改革目标。实现这一目标，必须有一个完善的制度安排，而制度安排必须要有一个创新的、科学的指导思想。目前，在完善公共财政体系过程中，我们迫切需要这样一种理念，它既能增强中央政府的宏观调控能力，又能调动地方政府的积极性，同时较好地解决政府间财力分配差异问题，使广大民众共享改革发展成果。王泽彩博士即将付梓的《财政均富论》视角新颖、构思独特，颇具开拓性，可以说，是沿着这一方向探索的大胆尝试。

1994年实行的分税制财政体制改革，已经走过了近14个春秋。审视横向省际间财力分配差异和纵向政府间财力分配差异拉大的趋势，特别是县乡财政困难状况，并没有因实行“省直管县”和“乡财县管”而发生根本改观。那么，影响现行财政体制均富功效发挥的症结究竟在哪儿？现行财政体制如何客观地去评价？转轨国家规范的财政体制到底如何设计？现阶段在行政体制改革不到位的情况下如何改革和完善？借助改革财政体制如何调动中央和地方的“两个积极性”？通过财政体制改革如何促进经济体制改革？财政在构

建和谐社会进程中如何提供“一视同仁”的服务？带着这些问题，作者从大财政的视角一一作了回答。

作者在近 20 年的实践中，亲历了中国财政“包干体制”和“分税制体制”，参与或主持设计了吉林省分税制财政体制、转移支付制度、部门预算、国库集中收付制度等改革，通过理论和实践的反思与探索，逐步形成了“财政均富”理念。作者以“财政均富”理念为指导，重构了政府间财政关系的制度模式，力图使民众共享改革发展之福祉，促进共同富裕目标的实现与和谐社会机制建设。无疑，他的“财政均富”理念尚需实践的检验，但仍不失为昭示财政体制改革新方向、新思路的价值性，对我国财政理论和实践改革具有重要的现实意义。王泽彩是我的博士，很愿意为他的阶段性研究成果作序。

吉林大学经济学院



2007 年 9 月 26 日于吉林

目 录

导 论	(1)
一、选题背景与意义	(1)
二、逻辑框架与基本结构	(5)
三、研究路径和方法	(9)
四、本文创新与不足	(9)
第一章 财政均富功能的体制缺失	(11)
第一节 现行财政体制财力分配差异的判断	(11)
一、现行财政体制框架的建立与逐步完善	(11)
二、现行财政体制财力分配差异基尼系数判断	(15)
三、现行财政体制财力分配差异泰尔指数判断	(19)
第二节 现行财政体制均富功效的分析	(20)
一、财政收入增长促进两个比重的提高	(20)
二、再分配均衡财力差异功能不断显现	(21)
三、社会主义市场经济理财观念得到认同	(22)
第三节 现行财政体制均富功能的制度缺陷	(25)
一、双轨制的运行模式延续固有的财力差异	(25)
二、非对称性的收支划分导致财力配置失衡	(26)
三、转移支付制度均衡财力差异的目标模糊	(27)
四、预算管理制度缺乏均等化指标考核体系	(28)
五、多样化的分权模式加重地方财政困难	(30)
第四节 现行财政体制均富功能缺失的成因	(32)
一、财政体制安排指导思想的定位刚性	(32)
二、财政体制初始安排的内在性缺陷	(34)

三、财政体制运行过程中的目标冲突	(35)
四、财政分配法制化的制衡能力薄弱	(37)
第二章 财政均富思想的立论探源	(39)
第一节 财政均富思想的基本内涵	(39)
一、财政均富概念的界定	(39)
二、财政均富思想体系的构建	(41)
三、财政均富思想的理论定位	(46)
第二节 马克思主义相关原理中的均富理念	(48)
一、马克思国家理论决定财政分配本质	(48)
二、马克思公平分配理论的启示	(50)
三、马克思“六项扣除”理论的启示	(52)
第三节 西方公平分配理论中的公平思想	(53)
一、西方学者的公平观及公平分配思想	(53)
二、西方财政理论中的公平分配观	(58)
三、西方财政理论中公平分配观的启示	(63)
第四节 中国传统文化中的均富思想	(64)
一、中国古代均富思想的萌芽	(64)
二、近代孙中山均富思想的发展	(68)
三、当代共产党人均富思想的探析	(70)
四、中国传统文化对财政均富的启示	(73)
第三章 财政均富理念的实践识踪	(74)
第一节 美国均衡财政制度的启示	(74)
一、美国均衡财政制度的基本做法	(74)
二、美国均衡财政制度的实现机制	(77)
三、美国均衡财政制度的思考及借鉴	(79)
第二节 日本交付税制度的启示	(80)
一、日本均衡财政的主要特征	(80)
二、日本均衡财政的制度保障——地方交付税制度	(82)
三、日本地方交付税制度的思考及借鉴	(84)
第三节 德国特有的均衡财政体制的启示	(85)
一、德国财政均衡制度的突出特征——兼顾纵向和横向均衡	(85)

二、德国财政均衡的保证——事权和财权的对称统一	(86)
三、德国均衡财政体制的思考及借鉴	(89)
第四节 澳大利亚转移支付制度的启示	(91)
一、澳大利亚均衡财政体制突出特征——均衡拨款	(91)
二、澳大利亚均衡拨款制度的核心内容	(92)
三、澳大利亚均衡拨款制度的思考及借鉴	(94)
第五节 各国均衡财政体制的经验借鉴	(95)
一、依法明确划分政府间职责是对称事权的基础	(95)
二、提高中央财政汲取能力是均等财权的前提	(96)
三、加拿大对地方政府的支持是财权与事权对称的关键	(97)
四、均衡的财政转移支付制度是财权与事权匹配的保障	(98)
五、加快财政立法是均等财权与事权的保证	(98)
第四章 财政均富——效率政府的职能界定	(100)
第一节 财政体制的新制度经济学分析	(100)
一、作为稀缺性资源的财政	(100)
二、政府间事权划分的产权理论分析	(101)
三、政府间财权划分的合约理论阐释	(105)
四、政府间转移支付制度的交易费用理论研究	(106)
第二节 市场与政府边界的界定	(108)
一、市场的职能	(108)
二、政府的职能	(111)
三、市场失灵与政府干预	(114)
四、财政均富理念下的公平与效率观	(115)
第三节 政府职能的再界定	(116)
一、政府职能的“越位”和“缺位”	(116)
二、有效的政府职能	(117)
三、有效政府职责的划分依据	(121)
第四节 财政均富理念下的效率政府模式选择	(124)
一、正确定位政府在社会中的角色	(124)
二、新时期我国政府职能的转变	(125)
三、财政均富为目标的政府间职责划分	(126)
四、三级政府职能划分的目标模式	(128)
第五节 考评政府职能有效性的体系建设	(130)

一、对政府职能的绩效考核.....	(130)
二、政府绩效考核原则.....	(132)
三、政府绩效评价的国际实践.....	(134)
四、我国政府绩效考核的体系设计.....	(135)
五、政府绩效评价的考核方式.....	(136)
第五章 财政均富：政府间对称事权的目标模式	(138)
第一节 财政事权究竟是什么.....	(138)
第二节 中国政府间事权安排存在问题.....	(140)
第三节 国内外事权划分理论及实践经验.....	(144)
一、西方学者对事权划分的研究及评述.....	(144)
二、外国政府事权划分的实践借鉴.....	(148)
第四节 中国政府对称事权划分的原则和设想.....	(161)
第五节 我国政府间对称事权的划分的配套措施和步骤.....	(167)
第六章 财政均富：政府间均等财权的目标模式	(172)
第一节 失衡财政体制下的财权划分.....	(172)
一、现行体制下财权划分严重失衡.....	(172)
二、现行体制失衡财政引致的后果.....	(174)
第二节 均等财权目标模式的理论与实践.....	(177)
一、西方学者财权划分的理论评述.....	(177)
二、典型国家财权划分的实践考证.....	(180)
第三节 财政均富理念下均等财权的目标模式.....	(185)
一、均等财权的现实依据.....	(185)
二、均等财权的遵循原则.....	(187)
三、均等财权的目标模式.....	(189)
四、均等财权“三步走”战略构想.....	(197)
第四节 财政均富理念下税收征管机构的目标模式.....	(199)
一、税收征管机构的现状剖析.....	(199)
二、税收征管机构存在的问题.....	(201)
三、两套税收征管机构整合的思考.....	(203)

第七章 财政均富：转移支付目标模式	(208)
第一节 现行转移支付制度的均富功效分析	(208)
一、财政均富的难题——收入分配差距与公共服务不均	(208)
二、财政均富理念下转移支付的角色及功效分析	(209)
第二节 阻碍转移支付均富效果发挥的原因分析	(212)
一、转移支付的形式分析	(212)
二、阻碍转移支付均富效果发挥的原因分析	(214)
第三节 转移支付制度的目标和原则	(220)
一、转移支付目标	(220)
二、转移支付原则	(223)
第四节 均富理念下的转移支付体系构建	(224)
一、转移支付的模式选择	(224)
二、完善我国纵向转移支付制度的构想	(225)
三、完善我国横向转移支付的构想	(231)
四、完善我国省以下转移支付的构想	(233)
五、均富理念下建立转移支付体系的中长期远景规划	(235)
第八章 财政均富与宪政管理	(237)
第一节 财政均富呼唤宪政管理	(237)
一、宪政的概念	(237)
二、宪政管理是发展我国社会主义民主财政的重要组成部分	(238)
三、宪政管理是财政体制法制化的必然趋势	(239)
四、完善社会主义市场经济财政体制的迫切要求	(241)
第二节 强化财政立宪	(248)
一、立宪财政观的要求	(248)
二、强化财政立宪的核心	(249)
三、财政立宪的方式	(249)
第三节 完善财政法律体系	(251)
一、预算立法	(252)
二、税收立法	(254)
三、监督立法	(255)

第九章 实现财政均富的多维支撑体系	(257)
第一节 深化预算管理制度改革.....	(257)
一、预算制度改革的总体设想.....	(257)
二、区域部门预算定额标准均等化.....	(259)
三、集中收付盘活国库资金存量.....	(261)
四、政府采购范围扩大到企业.....	(262)
五、尽快推行第二轮费改税.....	(264)
第二节 建立财政支出绩效评价制度.....	(266)
一、目前财政支出绩效评价存在的问题.....	(266)
二、发达国家财政支出绩效评价的启示.....	(267)
三、建立财政支出绩效评价制度的对策.....	(270)
第三节 改革财政投融资体制.....	(276)
一、财政投融资的理论定位.....	(276)
二、现行财政投融资存在的主要问题.....	(278)
三、改革财政投融资体制的基本思路.....	(281)
第四节 探索实现均富的财政政策.....	(283)
一、财政政策实施模式的选择.....	(283)
二、财政政策从效率转向公平.....	(287)
三、财政政策着力协调地区财力差异.....	(290)
参考文献.....	(293)
致 谢.....	(310)

表明^①：1990年我国东部、中部、西部地区人均GDP比例是1.6:1.0:0.7，到1995年扩大为1.9:1.0:0.7。国家统计局数据显示，1995年城镇居民人均可支配收入15884元，农村居民人均纯收入3224元，城乡收入差距由1978年的1.6倍，扩大到1995年的4.9倍。1995年我国城乡居民收入基尼系数已经达到1.95，超过了1.9的国际警戒线。二是资本所有者所得畸高，导致资本所有者与职工收入差距拉大。根据有关数据测算，1995年，我国GDP实现1.5万亿元，全国城市居民人均可支配收入为1.58万亿元，但职工工资总额只有1.02万亿元，只占GDP的6.8%。除此之外，职工工资总额占GDP的比重在逐年下降，1985年为10.6%，1990年为9.8%，1995年下降到6.8%，1998年下降到6.2%。三是电信、金融、石油等垄断行业收入偏高，扩大了不同行业职工间收入的差距。1995年统计资料显示^②，电信、金融、石油三个垄断行业职工年人均收入为3.2万元、3.1万元、3.0万元，分别高于同期全国职工年人均工资1.5万元的1.33倍、1.37倍、1.33倍。可以说，收入的初次分配已相当不均衡，财政、税收杠杆的调控作用，远未得到有效发挥。

第二，公共部门收支差距逐步拉大。国民收入分配的基本原则是初次分配追求效率，再分配追求公平，即通过政府调节实现公平分配。1995年全国财政收入占GDP比重为16.8%，1998年财政收入占GDP的比重为18.4%^③，财政支持经济和社会事业发展的保障能力显著增强，但区域间公共部门收支差异却呈逐年扩大趋势。

用总体差异系数检验的人均财政收入、人均可支配财力和人均财政支出差异的变动情况。一是区域间人均财政收入的差异逐渐拉大。据统计分析，按照总人口计算，1990年我国东部、中部、西部地区人均财政收入比为1.6:1.0:0.7，到1995年扩大为1.9:1.0:0.7；最高的上海市人均财政收入3.2万元，是最低的西藏自治区的1.95倍。二是区域间人均可支配财力的差异日趋扩大。1990年我国东部、中部、西部地区人均可支配财力比为1.6:1.0:0.7，到1995年扩大为1.9:1.0:0.7；最高的上海市人均可支配财力3.2万元，是最低的湖南省的1.95倍。三是区域间人均财政支出的差异进一步扩大。1990年我国东部、中部、西部地区人均财政支出比为1.6:1.0:0.7，到1995年扩大为1.9:1.0:0.7；最高的上海市人均财政支出3.2万元，是最低的安徽省的1.95倍^④。不难看出，现行分税制财政体制下的政府间财权、事权的匹配能力差异十分突出。

① 胡联合、胡鞍钢：“我国地区间收入差距的两极化趋势”，载于《社会观察》1998年第2期。

② 国家统计局：《1995年中国统计年鉴》，中国统计出版社1995年版，第151-152页。

③④ 摇参见李萍、许宏才：《中国政府间财政关系图解》，中国财政经济出版社1998年版。