# 关于建立我国公共财政框架的设想

来源：网络 作者：风华正茂 更新时间：2025-02-24

*\" 一、若干原则性问题的讨论 本文认为，建立健全公共财政框架，是今后一个时期我国财税体制改革与发展的目标取向，其中需要研究处理的问题很多，从大的方面说，我们应当把握住这样几个原则性问题： 第一，从实际出发，确定我国公共财政框架的基本模式。在...*

\" 一、若干原则性问题的讨论

本文认为，建立健全公共财政框架，是今后一个时期我国财税体制改革与发展的目标取向，其中需要研究处理的问题很多，从大的方面说，我们应当把握住这样几个原则性问题：

第一，从实际出发，确定我国公共财政框架的基本模式。在市场经济这个大前提下，虽然公共财政的基本内涵、特征是固定不变的，但是具体的公共财政框架却可以因市场发育程度、政治经济结构、经济发展水平的不同而有所不同。这样，不同时代、不同国家建立的公共财政框架就不能强求一致。换句话说，我们不能照抄照搬西方发达国家的公共财政框架，而是要从市场经济发展的一般规律和中国经济转轨时期的特殊国情出发，科学地确定我国公共财政框架的基本模式。确定我国公共财政框架的基本模式，必须考虑这样几个特殊的影响因素。一是我国人口基数大，经济发展水平相对落后，地区间发展不平衡，基础设施建设欠账较多，政府支出的压力始终是巨大的；二是加入WTO后，我们的国家和人民直面愈加激烈的国际经济竞争，缓解各种矛盾，保持和促进政治、社会经济的稳定，是各级各届政府的一项重要而艰巨的任务，所以，在设计公共财政的收入框架和支出框架时，需要为此做出更多的考虑；三是我国公民法治意识尚不够强，整个国家尚处于向法治社会过渡的历史阶段，规范政府行为的阻力很大，这就要求在建立公共财政框架的过程中更加注重制度建设和法律监督。

第二，确定公共财政开支的具体范围。尽管我们明确了公共财政的职能是满足社会公共需要，从而确定了公共财政开支的基本范围，但是，针对我国经济转轨时期的特殊国情，仍然有必要进一步讨论这一时期我国公共财政开支的具体范围。一般来说，除了政府保证履行其职能的基本需要（诸如国防、外交、司法、公安、行政管理以及基础教育、卫生保健、基础科研和环境保护等）属于典型的公共需要，满足这部分需要是任何国家都必须履行的基本职能，具有相对固定的性质之外，其余的社会公共需要，则有明显的“公共选择”性质，是否要由政府来满足，受到资源配置的效率、居民的公共消费偏好、政府的财力状况等因素的影响。因此，在不同历史时期、不同国情背景下所谓社会公共需要的具体界限并不是整齐划一的。从我国实际情况来看，一方面，一些项目正在逐渐淡出社会公共需要之列。例如，支持竞争性国有企业改革的支出，从现时看，关系到整个经济社会的稳定发展，它们便属于必不可少的社会公共需要内容而必须加以满足。但是，这类支出具有明显的过渡性，按照财政要逐步退出竞争性领域的原则，从长期发展来看，它们不属于社会公共需要，随着私人投资能力的增强，还是要逐步从公共财政支出中去除。像电讯、民航、电力的情况也与此类似。另一方面，随着社会经济发展，社会分工更加细密深化，越来越多的事物从私人部门分离出来而公共化，相应地，需要由政府管理的公共事务也在不断地扩张，搭建我国公共财政框架，需要考虑到这些变化趋势。就目前实际情况来看，属于政府职能“越位”、需要逐步淡出公共财政范围的主要包括竞争性领域的投资、应用性研究和经营性事业单位经费开支等。政府职能“缺位”较严重、需要纳入公共财政范围或提高其在公共财政中的地位的主要包括社会保障和基础教育、基础科学研究等。

第三，界定财政收支的适度规模。在一定的财政框架下，财政收入与GDP应当有一个适当的比例关系，这个关系处理不当，不仅财政的职能无法很好实现，既有的财税体制也会被动摇。近些年，我们一直说“两个比重”偏低，这一观点已经得到公认，但是事情的来龙去脉到底如何？似乎还无法说得十分清楚。现在，我们在公共财政的框架下重新讨论这一问题，理论上的支撑完备了，思路也变得清晰起来。首先，确定财政收入占GDP的合理比重，是在政府收入全部纳入预算的前提下讨论的。这时，政府收入、财政收入、预算收入是等值的，财政收入与企业和居民的负担也是对应的，至此，相应确定的财政收入占GDP的比重才能真实反映政府收支的实际水平，界定财政收支的适度规模才有实际意义。其次，社会公共需要是否得到了满足，是财政收入占GDP比重是否合理的重要标志。换句话说，在纳税人的负担基本合理的前提下，即使按照经验数据人们普遍认为财政收入占GDP的比重偏低，但是社会公共需要得到了满足，财政收入占GDP的比重就是合理的；反之，即使财政收入占GDP的比重明显超过以往年份，然而社会公共需要仍未得到基本的满足，我们也不能说财政收入GDP的比重过高。再次，按照“以支定收”的要求，应当以社会公共需要确定财政支出规模，再依据财政支出规模确定财政收入的规模，这种依存关系建立起来之后，财政收入与GDP的比例关系就应当是合理的。当然，作为一个前提条件，各种财政收入只能依法取得，任何超出支出的需要量而盲目增收，或者不顾支出需要随意减收的行为都是不被允许的。若能如此，所谓财政收入超常增长的问题事实上也就不存在了。

第四，处理好各级政府间的财政利益关系。处理好各级政府间的财政利益关系，是构建公共财政框架的一个重要的方面一即公共财政体制的建立。客观地说，在以往的财税改革中，一级政府、一级事权、一级财权的原则并没有得到很好地贯彻，政府间的财政利益关系一直是扭曲的，近几年滥收费的膨胀，不能不说与此有直接的关系。为此，在今后进行的财税体制改革中，必须借助建立公共财政框架的契机，从根本上解决这一问题。解决这一问题的起点应是政府职能在各级政府之间的合理分解。一般认为，其依据的是资源的流动性原则和受益原则。即生产要素的流动性与公共事务管理级次应当一致，凡属生产要素的与全国流动性有关的事务（如收入分配、经济稳定等），应当列为中央政府事务，以提高公共资源的配置效率，否则，就属地方政府事务（资源的流动性原则）；政府公共事务的级次管辖应当与受益者的利益相一致，即凡是全国收益的公共事务，应归中央政府管理，那些属于某一局部范围受益的，则应归地方政府管理（收益原则）。但对于划归地方政府管理的公共事务，中央政府负有指导和监督责任（马国贤，财政研究，1999，5）。在此基础上，要将一级政府、一级事权、一级财权的原则以法律的形式落到实处，彻底改变目前越是基层的政府，其法定的收入权力与其财政支出责任的差距越大的制度缺陷。否则，滥收费还会反弹。或者，事情发展更为严重，即失去必要的财力保证，长此以往，政权的基础可能会动摇。

二、具体制度建设的设想

从较宽的口径考虑，公共预算制度建设主要应包括以下具体内容：

第一，将全部政府收入纳入预算管理。具体地说，即在现有的以税收收入为主体的预算的基础上，将非税收入逐步纳入预算管理，逐步缩小制度外收入和预算外收入的数量，最终实现建立统一、完整、全面和规范的国家预算的目标，使政府收入、财政收入、预算收入最终统一起来（此时，政府收入等于财政收入、也等于预算收入）。这项改革与费改税一样，牵涉地方、部门的既得利益最多，阻力也将最大。但是，如果不予以突破，税费改革乃至建立公共财政框架的努力将只能是停留在规划的蓝图上，整个财税体制改革不可能真正得到深化。同时，这项工作应当与费改税的进程相伴，分期分批地进行，以便使相关的部门和地方政府有逐渐适应和做出相应准备的时间。作为一项过渡性措施，对暂时还不能纳入预算管理的政府收入，也要实行财政专户的“收支两条线”管理，以解决部分政府收入完全失控的问题。此外，政府非税收入预算化要与其法治化的进程相\" 伴，以巩固改革的成果。

第三，建立国库集中收付制度。国库集中收付制是预算执行的重要环节，它上接预算编制方法，下联预算监督，共同构成了预算管理制度走向公共预算的改革。作为公共预算执行的关键性制度，其意义在于规范预算执行，强化预算约束与监督，提高财政资金的使用效益。可以说，没有国库集中收付制度，预算编制方式、方法的改革只能是虎头蛇尾，是收不到实效的。国库集中收付制一方面是建立由国库单一账户、财政部门的零余额账户、预算外资金财政专户（随着财税体制改革的完成，预算外资金归入预算，这一账户最终将被取消）、小额现金帐户和特设专户构成的国库单一账户体系，财政收入采用直接缴库和集中汇缴两种方式；另一方面是采用新的支出拨付方式，即将支出具体分为工资支出、购买支出、零星支出和转移支出四类，分别实行财政直接支付和财政授权支付两种方式。实行国库集中收付制的难点，一是与实行部门预算一样，因涉及收回政府部门的预算分配权，会遇到较大的阻力。二是涉及到与银行方面的关系，需要建立健全银行清算系统，协同制定新的国库管理规章。此外，还应注意财政不要集中在一家银行开户，以免过多地影响到银行间的利益。

在讨论了上述问题，对预期的来来我国公共财政的走向有个基本认识之后，我们可以描述一下作为财政体制改革目标取向的公共财政框架的大致轮廓。这就是：

第一，全部政府收支进预算，由财税部门总揽政府收支；第二，税费关系得到合理调整，政府收支界限清楚，结构较为合理，整个财政收入（此时的财政收入已经等同于政府收入，等同于预算收入）占GDP的比重能够在满足社会公共需要和兼顾纳税人承受能力之间达到较好的平衡，各级政府间的财政利益分配关系较为协调；第三，政府的收支行为全部依法进行，整个财税体系在法治化的轨道上有效运行；第四，整个公共财政体系以公共预算制度为核心，包括公共收入制度、公共支出制度、公共财政体制等，形成了完整的法律体系；第五，支撑公共财政框架的具体制度较为齐备，且相互之间较为协调。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找