

简评《公共经济理论创新与国家治理现代化》

上海财经大学教授、博士生导师、上海金融学院原校长 | 储敏伟

由新华出版社出版的《公共经济理论创新与国家治理现代化》一书，是中国财政学会常务理事、中国财政科学研究院博士生导师齐守印研究员率领博士研究团队承担完成国家社会科学基金重点项目（《构建服务于国家治理现代化的公共经济理论体系》，批准号为“14AZ072”，结项证书号为20194389）的最新成果，通过运用马克思主义研究方法和学术范式，在推进公共经济理论体系独立化、科学化和中国化方面取得了重大进展，并且在运用公共经济理论创新成果服务于我国国家治理现代化方面也进行了积极探索，提出了一系列颇具建设性的独到见解。

作者基于重新界定的公共物品、公共经济概念，将公共经济学视为

与国家治理实践内在联系最为紧密的一门学科；而进行公共经济理论体系创新的根本动因，就是要构建起一整套科学的、符合现代国家治理需要的公共经济理论体系。对于一个国家的整体治理而言，理论联系实际、指导实践的桥梁与纽带就是制度、方针、政策、监管等。鉴于此，这部著作以创新理论解析中国公共经济治理中存在的主要问题，提出破解国家治理实践中相关难题的理论思路、制度变革与对策建议。其主要环节和特色包括：

关于优化公共经济生产关系及其外化形式——公共经济体制的主要对策建议

现有中外版本的公共经济学教科书普遍用财政联邦制指称公共经济体

制，即把公共经济体制局限于政府间纵向财政关系领域。与此大相迥异，这部著作将公共经济体制视作公共经济生产关系的外化形式，认为公共经济体制是用以界定公共经济相关主体间纵横交错的责权利关系的规则系统，具体呈现为公共经济责权委托方与受托方之间、受托方内部横向各部门之间以及纵向各层级之间的多维立体结构，而财政体制只是其中一个重要组成部分。作者认为，由于公共经济中存在着“人人有责而又可能谁都不负责”的悖论性特有矛盾，因此，公共经济体制中最常见、最主要的问题在于责任落空、权力滥用和争权诿责。这就决定了公共经济体制顶层设计中最重要的是构建环环相扣、紧密衔接的公共经济责任网络体系，并须

响也很大。1984年毕业时，我和同班同专业其他5位同学分别顺利进入财政部的上述部门工作，成为财政部的同事。

1998年，我首次在《中国财政》上发表文章。为了配合当年提出的税费改革，我为当年第7期的《专题报道》栏目撰写了《清费立税——深化税制改革的突破口》一文。此后，我继续为刊物撰稿，迄今笔耕不辍。特别是退休以后，工作减轻了，时间宽松了，撰写的文章也增多了，如为2015年第10

期《问题探讨》栏目撰写了《落实税收法定原则的探讨》，为2020年第23期《特约评论》栏目撰写了《税制改革：“十三五”回顾和“十四五”展望》，为2021年第13期庆祝中国共产党成立100周年专刊《党旗下的财政征程》栏目撰写了《中国共产党百年税收政策的演进》，等等。我还经常联系《中国财政》的编辑们，切磋文稿，建言献策，为丰富刊物的内容和提高刊物的质量做了一些力所能及的事情。承蒙厚爱，2006年我和卢中原、贾康、高

培勇、李俊生、吴俊培、郭庆旺、寇铁军和张馨等知名学者一起被聘为学术顾问，这既是对本人专业水平的充分肯定，也是对我的巨大信任和鼓励，令我感动和难忘。

最后，请允许我再次对中国财政杂志社和《中国财政》表示最衷心的祝福，期盼贵社和贵刊越办越好，不断为中国财政事业的发展作出新的、更大的贡献。我也乐于继续为此尽微薄之力。□

责任编辑 廖朝明

严格遵循以责为本、事有专责、依责赋权、合理配置、激励相容、符合国情、责权法定、人民主权八项原则。作者依据这个理论框架与八大责任原则，遵循问题导向与目标导向相结合的思路，从基础、横向、纵向三个基本维度提出了深化改革的理论思路和政策建议。

与此同时，作者认为，各层级公共经济机构单位内部也存在纵向和横向两个维度的责权划分问题，且存在着一般职员与领导者之间、领导集体内部核心领导成员与副职领导成员之间的公共经济责权配置问题。这些微观层面的公共经济体制是否科学合理，照例会影响到公共经济政策的制定、执行和监督效果，因此同样需要按照责任为本、事有专责、依责赋权、合理配置的原则加以动态优化，以实现公共经济内部摩擦系数、失灵风险最小化和运行效率最大化的目标。

关于增进公共经济政策理性的主要对策建议

在现有公共经济教科书中，许多版本不讨论公共经济政策问题；有些版本虽然设置专门篇章分析阐述公共经济政策，但仅是指财政、货币、产业、区域、外经贸等经济领域中狭义的公共政策。与此不同，这部著作从宏观视角提出了崭新思路，即把公共经济政策视作公共经济活动引擎，从整体上定义为用以制导公共物品再生产、规范公共经济行为的施政方略。

尤为重要的是，这部著作特别提出了公共经济政策理性概念及其衡量尺度。作者认为，公共经济政策理性程度的高低状态，借助于相关公共物品生产与提供过程对民间经济活动和整个社会经济资源配置的调节影响机

制，成为引致不同范围公共经济乃至整个国家兴衰存亡的根本性因素。作者提出，决定公共经济政策理性水平的主要因素来自于公共经济生产关系和生产力两个方面，前者表现为公共经济体制暨公共选择机制的优化程度，后者则表现为社会公共机构领导集团的政治素质和社会治理能力。据此，作者从提升公共经济政策主体的理性素质、优化公共经济决策权配置与运作机制、严格公共经济决策责任约束与追究机制、完善民主决策和监督机制、充分发挥专家和智库对设计和论证公共经济政策的作用等诸多方面，提出了增强公共经济政策理性的主要路径与对策建议。这些建议既包括提升公共经济委托方暨公民及其代表的政治素质和知识素养，也包括通过选贤任能、在职培训、激励约束等机制提升公共经济受托方的理性素质，甚至提出应当将科学的公共经济理论作为对公共部门领导干部的必修课程。

关于提升公共经济监管水平与效果的主要对策建议

这部著作第九、十两篇内容集中讨论了公共经济监管理论与实践问题。其中，在阐述公共经济管理一般理论与方法的第24章，着重从重要原则、一般机制和主要方法层面对改善公共经济管理提出了总体思路。这当中，基于优化公共经济生产关系和生产力视角，针对提升公共经济管理监督水平提出的理论认识与对策思路颇具创见性。

在论述公共经济绩效管理理论与方法的第25章，作者通过对公共经济绩效管理总体框架的评介，特别是



通过构建由相互联系的六个环节耦合而成的公共经济绩效管理流程图，直观地展示了推进公共经济绩效管理的基本路径，并在分析揭示我国目前公共经济绩效管理中存在问题的基础上，提出了将其作为推进国家治理现代化的主要抓手与治本之策的政策建议。

在论述公共经济监督机制的第十篇，作者在分析指出十大风险隐患、揭示风险根源的基础上，从优化公共经济监督的主体构成、推进公共经济监督结构科学化、提升公共经济责任追究理性和规范化水平、大力发展电子监督模式、以及实现公共经济监督运行法治化等方面，系统提出了完善我国公共经济监督机制的主要路径和对策建议。

除上述三个方面以外，这部著作还在公共经济财务、公共经济资产、公共规制管理和国际公共经济等篇章，也都依据理论创新成果，针对现实中存在的问题，提出了具有独立见解和颇具开创性的对策建议。□

责任编辑 李烝