

财政公共性辨析

王 瑞

(厦门大学财政系 361005)

内容提要 近年来,尤其是我国提出建立公共财政体制基本框架以后,理论界与实践部门在如何更好地实践财政公共性方面做了许多有益的探索。但同时,也引发了许多争论。如财政公共性是财政一般范畴还是财政特殊范畴?公共财政是否公共性的必然选择,国家财政是否就是对公共性的否定?公共性的最佳实现形式是什么?等等。本文从国家与财政的关系入手,对财政公共性进行了具体分析。认为财政公共性脱胎于国家的公共性并由国家强制权力保证实施,其具体内容取决于一国的基本国情,而且与财政实践并无必然的因果联系。进而得出当前进行财政理论研究,应紧密联系中国国情,在维护国家绝对权威的基础上,循序渐进地实现财政公共性的完全体现的结论。

关键词 财政 公共性 辨析

所谓财政的公共性,指的是财政活动所具有的满足社会成员的公共需要的属性。一般认为,它具有历史性、构成的多样性和地域差别性等特点。近年来,尤其是我国提出建立公共财政体制基本框架以后,理论界与实践部门在如何更好地实践财政公共性方面做了许多有益的探索。但同时,也引发了许多争论。如财政公共性是财政一般范畴还是财政特殊范畴?公共财政是否公共性的必然选择,国家财政是否就是对公共性的否定?公共性的最佳实现形式是什么?等等。对这些问题不同理解,实际上涉及到了怎样认识国家与财政的关系,应否坚持国家在财政分配中的主体性地位等一系列财政基本问题。本文从国家与财政的关系入手,对上述问题谈了一些自己的看法。

一、公共性是财政的内在属性之一,它源于国家的公共性并由国家强制权力保证实施

传统上,我国财政理论研究对国家与财政的关系一直存在着不同的理解,并以此为基础形成了不同的财政学派。但如果把有关财政起源问题的争议搁置一边,单从现实理论研究的需要来看,不同学派对其的回答却有着很大的共通之处,即都认为国家产生后财政与国家之间有着密不可分的相互关系:从本质来看,财政作为一种与市场相对独立的分配关系,国家是其执行主体;从实践来看,财政实践的终极目的是为了国家实现其职能的需要。对此,西方财政理论虽未从财政本质的角度表述,但事实上,无论从重商主义者强调国家在社会经济生活中的绝对作用,还是从公共选择学派对政治行为的经济分析来看,都隐含着对财政与国家之间本质联系的充分肯定。因此我们可以认为:财政就是国家财政,其本质属性脱胎于国家属性,并具体服务于国家属性的顺利实现。

那么,国家具有什么样的天然属性?这取决于人们所持国家观的差异。目前比较有代表性的国家观主要有两种。一种是社会契约论的国家观,认为国家是全体公民的一个自愿性契约,是个人为获得国

邓子基主编:《财政学》,中国人民大学出版社,2001年版,第16页。

家保护而自愿让渡权利(力)的产物。国家存在的主要目的是界定产权、维护正义、克服国家内部公民之间合作所遇到的搭便车问题。另一种观点认为,国家源于市民社会,是一个阶级或组织统治其他阶级和人口的工具。国家存在的主要目的是实现政治管理和社会管理的双重职能。其中,强制性的政治统治是国家实现社会管理的保障,高效的社会管理又是稳定政治统治的基础。持这种观点的不仅包括马克思主义者,许多非马克思主义者,如一些新古典经济学家和新制度经济学家也持类似的观点。

比较这两种不同的国家观,我们可以清楚地看出,在国家所应具有的属性方面,它们的差异主要表现在国家是否具有利益集团性(阶级性或阶层性),即国家管理中是否存在着具有比较优势的的组织或阶级在公共性的实现过程中发挥主导性作用。而不在于国家是否具有公共性。两者都肯定国家具有实现公共性的天然取向,都认为“国家”与“公共”不是一种截然对立的关系。但对公共性的实现方式,两种国家观却有着不同的解释:第一种观点认为国家是超阶级的产物,公共性是其唯一属性。因此,国家只是社会公众实现公共需要的一个“工具”,以节约公共需要实现过程中的交易成本;第二种观点则认为国家作为凌驾于社会之上的强制性机构,特定阶级应凭借其强制权力在公共性的实现过程中发挥主动作用。公共性的实现既是国家有效统治的基础,又必须以有效的政治统治为保障。

就我个人看来,一方面,社会中客观存在的不同利益阶层必然有着不同的主观价值判断,而且他们在国家行为决定方面所发挥的作用也有着很大的差异。因此,完全意义上的公共性的公民自主实现是很难存在于现代社会中的。英国不顾本国声势浩大的国民反战示威,仍参与了对伊拉克战争就是一个现代最为明显的例子。另外,公共性的实现需要一个稳定的社会局面。而这一点与国家的强制性权力以及有效的政治管理是密不可分的。因此,马克思主义国家观对历史及目前的国家行为都具有极强的解释力,仍应当是我们现阶段进行财政理论研究(包括公共财政研究)的逻辑起点。

从马克思主义国家观出发,公共性也自然是财政的本质属性之一,它源于国家天然具有的公共性,存在于不同类型的国家财政之中。而且,财政公共性的实现只能以国家为主体,国家的强制性权力是其基本保障。因此,财政的公共性与国家财政并非截然对立的关系,不能片面地理解马克思主义国家观,把公共财政与财政的公共性等价起来,混淆财政模式与财政本质的区别,认为公共性是公共财政所特有的,而国家财政就是对财政公共性的必然否定。

二、财政公共性的具体内容取决于一国的基本国情

财政公共性源于国家天然具有的公共性,又同时是实现国家公共性的主要手段。因此,财政公共性的具体内容只能以一国国情的基本要求为基础。这是各个国家以及同一国家的不同历史阶段之间国家财政公共性的表现形式存在很大差异的主要原因。因此,我们不能通过简单的理论推理,就判定某些公共性的具体内容是放之四海而皆准的。更不能由此得出结论说,没有体现这部分内容的国家及其财政就不具有公共性,就是完全背离了人民大众的根本利益。而且,财政公共性的具体表现形式也有一个逐步发展的过程,其依据就是各国的基本国情。离开了这个根本前提,我们就无法对财政公共性有一个全面科学的认识与把握。

例如,有些学者经常提到农副产品统购统销制度,认为那是国家对农民征收的一种“暗税”,并以此作为当时的“国家财政”不具备公共性的论据之一。事实上,当时实行农副产品统购统销制度,有着深刻的社会经济背景:1953年开始的第一个五年计划建设使得城镇和工矿区的人口迅速增长,到1953年底,国家供应的城乡粮食人口接近2亿人;1953年东北等一些主要粮食产区遇到水灾等自然灾害,使国家粮食收购量急剧减少;粮食的自由交易,粮食投机商的囤积居奇,使农村的余粮户贮粮观望,粮食供应量减少,加大了国家粮食收购计划的缺口。上述因素综合作用所造成的粮食紧张问题对尚处于内忧外患中的新中国来说,不但会影响物价的稳定,还将极大地破坏当时的经济整体战略,最终影响全体国民的整体性利益。为此,国家从1953年起在全国范围内实行粮食的统购统销,由国家严格控制粮食,并将

以后的统购统销范围扩展到了食油、油料、棉花等农产品。在当时条件下,统购统销制度的实施,稳定了物价,有效地保障了城乡社会主义建设需要以及广大人民的基本生活需要,并对国民经济困难时期,甚至文化大革命时期人民群众的基本温饱问题和国民经济建设起到了重要作用。因此,当时实行统购统销制度是与国家公共性的要求相吻合的,国家财政作为具体的执行部门之一,也很难说它不是以实现公共性为其主要目的。

当然,举这个例子并不是要对统购统销制度进行辩护或肯定。它只是说明,随着社会政治经济条件的变化,国家及其财政的公共性有着不同的表现形式。脱离一定的历史背景,拿改变了的社会经济环境去套当时具有特定意义的政策措施,难免会失之偏颇。正如一位历史学者所指出的,“后代人单凭后代人自己所处的环境和需要来批评历史上已往的各项制度,那只能说是一种时代意见。时代意见并非全不合真理,但我们不能单凭时代意见来抹杀已往的历史意见。”

同样的道理,随着社会经济条件的改变,统购统销制度逐渐暴露出了与社会经济发展的不适应性。它降低了农业整体效率,影响了农民发展生产的积极性的同时,也在事实上造成了农民承担经济发展成本的现实。为此,国家果断采取措施,于1985年取消了对粮食、棉花等农产品的统购政策。这也从另一个侧面证实了国家及其财政公共性的客观存在性。不可否认,在统购统销政策存续期间,确实存在一些背离社会公众(尤其是农民)根本利益的现象,但一方面正是由于这些现象的出现,才给了公共性实现方式调整的动力,另一方面,国家认识社会经济现实,改变公共性实现方式也有着一定的时滞性。因此,求全责备,一看出了问题就搞全盘否定的态度是不科学的。从实质上讲,也是不负责任的。

这就要求我们评价财政公共性具体表现形式的优劣以及判断一国财政是否具有公共性的时候,应时刻认识到,任何现象都有其特定的局限性,脱离了其赖以存在的各种具体条件,这个现象就丧失了真实性,不再具有意义。社会主义市场经济体制下,我们任何改革方案与理财思想的提出,都不能脱离我国是共产党领导下的社会主义国家这一基本性质,也不能脱离我国社会主义初级阶段的基本国情。社会主义市场经济体制下,我们的基本国体仍是社会主义,生产资料的社会主义公有制决定了我国国家财政公共性的完整性。在此基础上,我们还要充分发挥市场机制在资源配置方面的积极作用,彻底扭转计划经济时期的那种由国家大包大揽的做法对财政公共性的背离。出于这两个方面的考虑,国家提出了建立公共财政体制基本框架的改革目标,强调财政确定的法制性,实现财政归位。但应当注意的是,这是我们国家面对变化了的客观经济环境,对国家财政公共性实现方式的主动调整与完善,其目的是为了₁保证社会主义国家全心全意为人民服务这一根本宗旨的更好实现。而不是一些学者所认为的是对以前社会主义国家财政公共性的否定,更不意味着对国家在财政分配中主体性地位的否定。

三、财政实践出现问题并不意味着对财政公共性的根本背离

财政实践的过程本身也就是财政职能实现的过程,而财政职能则是财政属性的外在表现。因此,财政实践过程的质量直接影响着财政属性的实现程度,但其反命题,即财政属性直接决定财政实践,却是不成立的。为正确理解这一点,我们应首先注意区分财政名义主体与执行主体之间的差别。国家作为主权的象征,是财政的名义实践主体,并最终决定财政属性。但国家自身并没有一种显性与固定的表现形式,它需要特定的执行主体(如政府、财政部门、税务部门以及直接的政策执行者等)具体操作财政实践。执行实体作为执行国家财政制度的代理,它一方面会逐渐地调整自己,适应既定的财政制度,满足国家职能。但与此同时,它又不仅仅是制度的被动承受者,相反它还₂对制度制定具有一定的能动作用。受个人客观认识的局限性等各方面因素的影响,其制度制定难免有时会与客观要求出现一定的偏差。

剧锦文:《中国经济路径与政策》(1949~1999),社会科学文献出版社,2001。

钱穆:《中国历史政治得失》,三联书店,2002版,第6页。又注:所谓历史意见,“指的是在那制度实施时代的人们所切身感受而发出的意见。这些意见,比较真实而客观。”——引自同页。

与此同时,财政实践又总是存在于一定的社会经济环境之中。因此,在政府活动主体——人或各种利益组织的相互作用以及社会环境的直接影响下,执行主体可能会对财政制度以及财政属性有所偏离。由此导致了财政实践过程中出现问题的不可避免性。但应当注意的是,这种偏差与背离存在于任何财政模式下的财政实践当中(包括一些学者所极力推崇的公共财政模式),而非所谓的计划时期的“国家财政”的专利。

另外,现实生活中,即使我们充分考虑到上述因素可能产生的所有负面影响(实际上这是不可能的),具体财政实践中,政策制定者也可能出于大局的考虑对这些因素做出一定的让步,使得财政实践在理论上变得不那么完美,如此次分税制财政体制改革税收返还基数的确定。从这个意义上说,我们也可以把这些让步理解为国家为保证既定财政政策的顺利实施,实现财政公共性的一种权宜之计。这也就是是一些新制度经济学者所说的制度制定过程中的交易成本。因此,一些在理论上看似完美的东西,在实践中未必就必然具有可操作性;一些实践中存在的缺陷,也未必是一国财政本身存在问题。因此,财政实践与财政属性并非相同层次上的概念,不能因为财政实践出现了问题,就对国家及其财政的固有属性持完全的否定态度。

不可否认,国家作为社会经济运行的维护者与规则制定者,对于上述财政实践与公共性实现方式选择等方面出现的问题,必然负有一定的责任。为此,国家应在完善财经纪律、加强财政监督等方面加大改革力度,彻底扭转因制度不健全、监督制约力度不够而对财政实践过程的不良影响,确保国家财政公共性的切实体现。但应该注意到,这都与国家所独具的强制性权力密不可分。另外,实现制度完善、监督程序完整有效等都需要一定的时间,需要各项配套措施的整体性跟进,决非一朝一夕的工夫。因此,在财政理论研究过程中,我们应当以一种积极的态度,自觉地改造我们对历史看法的感情基础和认识基础,本着实事求是的治学态度,脚踏实地地多考虑一下我国当前的实际国情,少一些空想,多一些实际。在维护国家绝对权威的基础上,结合公共财政体制基本框架的建立,有条件地吸收借鉴西方市场经济国家实现财政公共性的一些成功经验,循序渐进地实现财政实践的整体性好转,为全面实现国家财政所固有的公共性做出自己应有的积极贡献。而不能从个人情感好恶出发,不加甄别地对西方财政理论的一些脱离我国基本国情的研究成果盲目照搬照抄。否则,正如一位德国学者所指出的:“如果一种理论虽然介绍了一个出色的模式,但这种模式却由于外在的影响或不可达到的前提而永远不能得到实现,那么这样一个理论就是一个拙劣的空想,仅仅停留在‘应该如何做的废话’之中(黑格尔)。”

参考文献

- [1]钱穆.中国历史政治得失[M].三联书店,2002.
- [2]邓子基主编.财政学[M].中国人民大学出版社,2001.
- [3]高培勇.变革中的中国税收理念及其运行规则[J].财政研究,2002,(11).
- [4]剧锦文.中国经济路径与政策(1949—1999)[M].社会科学文献出版社,2001.
- [5]何新.新国家主义的经济观[M].时事出版社,2001.

(责任编辑 任非)