

四川

财政

理论广场

# 公共财政与双元财政

□ 王 刚 乐晓棠

从 1992 年党的十四大提出要建立社会主义市场经济体制,特别是 1998 年底我国政府部门提出要构建公共财政的基本框架以来,公共财政就逐渐成为我国财经领域的一个热点问题。社会各界特别是理论界对我国建立公共财政的必要性和具体途径等问题进行了较为全面、深入地探讨。总的来看,主张我国尽快建立公共财政的人越来越多,而对于部分学者所提出的双元财政理论,则往往采取不予理睬甚至是批驳的态度。笔者对把公共财政与双元财政人为割裂开的作法,提出一些不同的看法。

首先我们需要明确公共财政和双元财政的概念内涵。公共财政是国家(或政府)为市场经济提供公共服务的分配活动或经济活动,它是与市场经济相适应的一种财政类型和模式。公共财政的主要职能是为弥补市场失效,因此它的活动领域被严格限定在市场失效的范围之内(张馨,1999);双元财政也称“双元结构财政”,指的是社会主义市场经济条件下由相对独立的公共财政和国有资产财政组成的有机统一体(叶振鹏、张馨,1995)。因此单从二者的概念内涵来看,在我国社会主义市场经济条件下,公共财政是双元(结构)财政的一个重要组成部分,双元财政和公共财政之间并不存在对立或是排斥的,而是范围上的一种包含和被包含的关系。

双元(结构)财政是我国计划经

济体制向市场经济体制转轨的必然产物,是客观存在的事实。几十年“大一统”的财政模式由于无法适应市场经济发展的内在要求,必然需要一种新的财政模式来取而代之,于是公共财政、双元(结构)财政就提到了政府部门的议事日程。随着政府作为政权组织和生产资料所有者双重身份的分开和政府职能的转变,客观上也要求新的财政模式内部逐步区分为二个既相互独立又有内在联系的财政分配行为,即为满足国家行使政权组织职能需要的公共财政分配行为和行使生产资料所有者职能的国有资产财政分配行为。很显然,这种内含两类财政分配行为的财政模式,就是双元(结构)财政。双元(结构)财政是与我国转轨时期经济发展相适应的客观财政模式,并且在市场经济体制建立后还要长时期存在。

双元(结构)财政是在“破旧立新”的改革过程中逐步“浮出水面”的。在双元(结构)财政中,国有资产财政是原有财政存量中的主要部分,公共财政是原有财政增量的主要部分。在“有所为、有所不为”原则的指导下,存量中的国有资产财政的比重相对降低,增量中的公共财政的比重相对提高。这是国有经济(国有企业)主动采取战略性调整,逐步退出竞争性领域的必然结果。国有企业股权结构的有效转变也将加速这一进程。同时,国家积极运用有限的财力不仅要面向社会提供公

共产品,满足日益增长的社会公共需要,而且还要针对业已存在的市场失灵以及我国市场发育不完全的现实,充分依靠包括预算、税收、转移支付等手段在内的财政政策来对市场经济进行间接调控。我们完全可以预料,公共财政在我国未来的市场经济体制中,将占有更为重要的地位,这是市场经济发展的必然结果。但是这并不意味着国有资产财政就没有存在的必要,否则我们现在所努力进行的国有企业改革就变得没有多大意义了。因此,市场经济的发展促生了公共财政,正是公共财政才引发了我们对“大一统”财政模式的深刻反思,并进而促使其分解。不过不同的市场经济国家又往往实行不同的公共财政模式,从而又表现出公共财政的特殊性一面。而公共财政与国有资产财政并存于双元(结构)财政模式中,无疑就是我国构建公共财政基本框架的一个特色之处。

论及此处,可能有不少人会发出疑问:既然双元(结构)财政是我国财政体制改革的现实选择,那么为何自 1998 年以来政府部门一直在强调要建立“公共财政的基本框架”呢?实际上,我国的决策部门早在 1993 年 11 月 14 日通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中就已经明确指出:“改进和规范复式预算制度,建立政府公共预算和国有资产经营预算,并可以根据需要建立社会保障预算和其他预

算。”这无疑是对我国建立双元(结构)财政模式的一种法律肯定。当然,处于不同时期主要矛盾的考虑,从1998年以后,我国政府部门在财政体制改革问题上确实较多地强调了公共财政框架的构建问题,但是这并不是对双元(结构)财政特别是国有资产财政的否定,相反,伴随着国有企业脱困改革的深入进行,国有资产财政在我国财经领域中的地位也会不断得到加强。

笔者认为,之所以会存在公共财政与双元(结构)财政在理论上的分歧,主要是缘于人们对“国有经济从竞争性领域中战略性退出”的不同理解。应该承认,“国有经济”的“战略性退出”这一改革的大方向是正确的,关键是应该如何正确理解“战略性”的深刻含义。既然是“战略性”的,就肯定意味着“有进有退”,而决不是简单的“完全退出”,否则就不必加上“战略性”几个字了。既然如此,在“国有经济从竞争性领域中战略性退出”的今天,国有资产财政仍然有其存在的客观必然性。

在这里,笔者大胆地阐述一个观点:竞争性领域并不必然排斥国有经济(当然一般市场主体应该占据绝对主体地位,国有经济同一般市场经济主体竞争环境必须公平),我国的一些非垄断性质的国有企业经营得比较成功就是明证(如海尔集团等);同样,非竞争性领域也不必然排斥民间资本,我国已有不少基础设施项目有民间资本的介入(当然在这个领域国有经济必须占据绝对主体地位)。提及建立公共财政就联想到要取消国有经济是非常不正确的想法。公共财政并不必然排斥国有经济,国外的经验表明,在市场经济条件下,政府既可以通过直接的公务活动来提供公共产品或服务,也可以通过投资于国有企业的途径来间接提供公共产品和服

务。因此我国建立公共财政基本框架同样需要加强国有经济投资建设力度,只不过主要方向应该是转向非竞争性领域。

另外,我们不应回避一个现实的问题,就是国有经济和社会主义政治方向的关系问题。政治是经济的集中反映,经济基础决定上层建筑。社会主义的政治方向是不可动摇的,这一点在党的十六大报告中多次得到了印证。既然如此,公有制经济的主导地位就不能被动摇,而忽视、否认双元(结构)财政(实质是否认国有资产财政的存在)的做法,对于国有资产的保值和增值肯定是不利的。回避政治问题而单纯探讨经济问题,那么得出的结论就难免会带有片面性的特征。这是我国所要构建的公共财政基本框架与西方国家的重要差异之一,也是我们必须承认的客观事实。如此看来,双元(结构)财政应该比较适合我国国情实际的财政模式类型。

通过以上阐述,我们不难明白,二元(结构)财政和公共财政不仅在概念内涵上是有机的统一体,而且在实践中也是相互联系、相互促进的有机统一体。我们承认二元(结构)财政存在的合理性,并不影响公共财政基本框架的构建步伐。相反,在二元(结构)财政模式下,公共财政与国有资产财政相对独立并行(反映在预算上就是分为公共预算和国有资产经营预算),各自收支自成体系,自求平衡,不仅有利于国有资产的保值增值,也可以有效制约政府对竞争性(盈利性)领域的投资冲动,使有限的财力主要用于解决历史遗留的财政“缺位”即公共产品的提供不足等问题,从而有利于公共财政基本框架和社会主义市场经济体制的早日建立。

我们也应该清醒地认识到,即便是回避国有资产财政,建立纯而

又纯的西方式的公共财政对我国来说也是难以行得通的。毋庸讳言,我国必须建立公共财政的基本框架,因为按照公共财政的内在要求进行改革,对于规范财政收支行为,解决财政的“缺位”和“越位”问题,进而促进社会主义市场经济的健康发展等方面,都是有益和必需的。但是中国有中国的特殊国情,我国所要建立的公共财政绝不应该与西方发达国家的一样,我们可以学习借鉴他们的有益经验和基本思路,但并不等于要与他们在财政模式上走完全趋同的道路。姑且不论所有制的差别,单单是严重的“二元经济结构”以及3/4左右的农村人口比重,就决定了我国的公共财政无论是从收入筹集,还是支出范围等方面,都难以和西方国家保持一致。所以,对于国情极为特殊的我国来说,应该在立足国情的基础上,通过适当借鉴西方公共财政制度的有益经验来加快我国公共财政基本框架的建立步伐,进而从改革的实践过程中积极寻求真正符合中国市场经济长远发展需要的财政模式。基于此,在我国建立公共财政基本框架的过程中,坚持二元结构的财政模式(以公共财政为主,国有资产财政为辅),应该是现阶段的一个较为稳妥的理性选择。

#### 主要参考文献

1. 邓子基:《国家财政与公共财政》,《时代财会》2001年第1期。
2. 邓子基著:《国家财政理论思考:借鉴“公共财政论”发展“国家分配论”》,中国财政经济出版社,2000年版。
3. 邓子基、邱华炳主编:《财政学》,北京:高等教育出版社,2000年版。

(作者单位:厦门大学经济学院  
东北财经大学财税学院)