

转型与立序——公共财政与宪政转轨

赖勤学

[摘要] 从制度经济学的角度出发, 宪政作为一种制度安排要得以实现, 既需要有力的行动团体, 也需要有效的制度装置。只有两者相互支持, 宪政制度的变迁才有实现的可能。在当前市场经济背景下, 纳税人现实的贡献及纳税人意识的觉醒, 使得公共财政建设成为—种必然要求。

[关键词] 公共财政; 宪政; 转型

[中图分类号] D034 [文献标识码] A [文章编号] 1004—0633 (2005) 01—036—04

所谓宪政 (constitutionalism), 也即限政, 其要义就在于强调对公共权力给以规范, 使它们行为的正当性建立在对自然权利充分尊重的形式理性的基础上, 其核心问题是权力制约。市场经济下作为政府运转关键一环的公共财政 (public finance), 是一种为市场提供公共服务的政府经济行为, 它以“公共性”作为根本准则, 去约束和规范政府及其财政行为, 去处理政府与市场的关系。公共财政在市场经济下, 既是政府构成的内置要素, 反过来, 又规范和促进了政府的运作, 解决了政府的“越位”和“缺位”的问题。

一、政府的两面性与宪政的必要性

市场经济作为以积累性发展 (cumulative growth) 的方式而逐渐形成的自发社会秩序, 并非人的智慧预先设计的产物, 也不是一种完美的人类演进方式。但人类历史的演进表明, 借助于价格机制、供求机制和竞争机制, 借助于理性人之间的自利互动机制, 借助于市场这看不见的手, 社会经济运行在表象的无序中达到了精妙的有序, 自发社会经济秩序被历史地证明了是迄今为止最有效的社会经济秩序。^①

但是, 市场经济并非万能, 要达到竞争市场机制与帕累托最优的完美对应关系, 仅仅依靠自身力量的调节是不够的, 市场经济本身无法克服的固有缺陷和不足使

得市场失灵普遍存在, 如公共产品、外部效应、市场垄断、不完全市场、不完全信息、分配不公平、宏观经济总量失衡……。这些市场失灵状态的普遍存在, 使得政府的存在有了经济学上的义理性 (legitimacy)。只有政府的参与和财政的介入, 才有可能对种种市场失灵问题进行克服与矫正, 才能使市场经济得以存续和正常运转。

如同市场不是万能的一样, 政府也不是万能的。它既能够促进发展, 又能够阻碍发展。由于掌握着合法暴力并处于垄断地位, 政府被看作是一种必要的“恶”。政府一经产生, 它就有了一种脱离个人的力量, 而成为个人的潜在对立面。一般来说, 政府拥有如下权力: 领土权、外交权、宣战权、立法权、司法权、行政权、税收权、征兵权等。政府拥有了上述如此之大的权力, 而政府又是由活生生的自利官僚集团组成, 在政治市场中可能受到权利、职位及其相关物质利益的驱动而被“俘获”, 谋求个性效用最大化。政府机器一旦运转, 若没有可控的制度装置, 便不可避免地会产生离心的作用, 使得公共选择的结果偏离公共目标, 公共机构不再代表公共的利益, 不再发挥公共的职能。我们建立政府的本意是用来谋求社会福利最大化, 按照传统的观点, 如洛克所言: “人们联合成为国家和置身于政府下的最大和主要目的, 是保护他们的财产。”^②但惯性的运作在没有约束的控制下, 政府也就变成了霍布斯所言的利维坦怪兽,

y [收稿日期] 2004—10—05

[作者简介] 赖勤学, 厦门大学经济学院博士研究生 福建厦门 361005

①阿罗证明了个人偏好的混合不可能靠表决程序来加总, 从而不可能确保个人所偏好的选择也被集体决策所选中。而有限理性与无限知识及差异效用的矛盾也揭示了集体选择的非理智。因此, 政府的作用不是扬善, 而是止恶。自发秩序不是完美秩序, 却是帕累托最优秩序。

②洛克著, 叶启芳等译:《政府论·下篇》, 第77页, 商务印书馆1964年版。

成为无法控制的不断发酵膨胀的怪物。对政府来说，由于行为主体既有自利的冲动，也有做好事的冲动，政府对社会、市场有天生的干预倾向。这种干预往往以促进经济自由为名，其结果却是限制了个人的经济自由；往往以正义的名义，其结果却是破坏明确的产权。同时，对政府内部掌握公共权力的公务人员来说，自利是人的本色，而手中的权力直指人性深处的贪欲，“权力导致腐败，而绝对的权力导致绝对的腐败”，这不仅损害了政府的形象，严重时，还会使政府丧失合法性，从而导致国家崩溃。

国家机器对经济社会的影响威力巨大，在没有约束的情况下，一旦失控，其危害是灾难性的。正如福柯所言，“权力能够动用所有的国家机器、公共舆论和传播媒介对个体进行全面的控制和引导，规劝和惩罚甚至轻易的把人从生活中从社会中给抹掉，因此，在一个全面权力和强制化的社会里，人的生存，个体的生存必然是微不足道的”。这就需要政府对制度上的设计，使政府的职能取决于市场和社会的需要，反对专横的威权和绝对的统治。宪政的必要性由此产生，即对政治权力进行有效地限制，防止它被滥用，尤其要防止它被用来侵犯人权和人的自由。宪政的终极价值就在于通过规约政府权力来维护和发展人的尊严和权利。

二、公共财政促进宪政建设

宪政限制政府的权力，保护个人的自由，阻止专断的政治行为，是对个人价值的张扬和对公共暴力的控制，因而，它形成的每一步都面临着旧极权的顽强排斥与阻碍，导致有宪法而无宪政的现象普遍存在。如何使“生命权”、“自由权”、“追求幸福权”这些人生而就该享有的权利不流于空文，便成为宪政制度最主要、最需要殚精竭虑的问题。通过对宪政发生、发展的历史考察，我们注意到，在英国这个最早建立了宪政体制的国家的宪政发展过程中，一个非常世俗化的因素起到了十分重要的作用，那就是以税收为中心的相关财政权力的争夺。其中，政府预算制度的形成，在处理和规范政府问题上起到了直接的推动作用。由于对政府预算进行了有效约束与监督，规范和制衡了政府行为，宪政民主的共和政体作为自由市场秩序的政治架构最终得以出现。公共财政制度成为落实宪政精神、推动社会变革与法治发展的主要驱动和矫正装置。

首先，公共财政是有活动界域的的财政。在市场经济条件下，公共财政的存在和运行，是以满足公共需要为活动目的，它只能在“公共”领域活动，不能介入“私人”领域，这与宪政所要求的私域与公域的分离直接契合。从制度的观点看来，政府作为一种组织，是市场的替代，而市场与政府的运行都需要成本。市场的运行成本是交易费用，政府的运行成本是组织成本。政府所执行的“公共”领域和市场所运行的“私人”领域的分

界点，就在于市场运行的交易费用等于政府运行的组织成本这一均衡点，而这一均衡点也即是公共财政所反映的边界。公共财政作为有活动界域的的财政，表现在以下两个方面：第一，活动职能范围有界。它要求政府的作用只限于对市场失效的弥补，而不能凭借其强制权力插手市场活动，为所欲为。这就直接使政府受公共财政的约束，活动范围只限于市场失效处，这也就使政府职能范围受到约束，促进了有限政府的形成。第二，活动规模范围有界。政府规模的无限扩张表现为政府机构越来越多，官员越来越多。政府的膨胀必然给社会的经济发展造成沉重的负担，使正常的经济活动受到严重的妨碍，既导致政府活动的低效率，又由于公共空间巨大，使得公共权力能够配置的公共资源庞大，而易导致寻租泛滥，导致腐败丛生。以满足公共需要为活动目的的公共财政保证了宪政所要求的私域与公域分离的实现，促成了宪政转轨。

其次，公共财政是以权利制约权力的财政。与家计财政和国家财政不同，公共财政建立的基础是市场经济，对财产权的承认和保护则是市场经济有效运作的前提。公共财政认为，财产权是一种原初状态下的天赋权利、绝对权利，国家不能以任何非正当理由剥夺个人的财产权。但是，在市场经济环境中，由于市场在进行资源配置时存在着本身无法克服的低效和失效的缺陷，由政府提供公共产品便成为必要。于是税收作为社会成员对自身财产权利的部分让渡来获得公共需要的满足，国家赋税也就有了义理性，便以税收价格的形式表现为市场失灵（公共需要）—政府（干预）支出—政府征税—公民纳税的平等主体之间的权利交换过程，使国家赋税与黑社会收保护费和军阀收保安费区别开来。这时，国家赋税不再是无谓地对财产的剥夺，而是一种高效且必不可少使社会福利最大化的有效手段，更好地增进了人类文明福祉。由于财产权是一种绝对权利，任何形式的转移和让渡都必须做到对财产权的根本尊重和有效保护，这就要求国家赋税必须切实履行税收法定的原则。没有法律依据，国家就不能征税，任何人就不得被要求纳税。任何税收行为必须具备法律依据，税收立法与执法只能在法律的授权下进行，税务机关不能在找不到法律依据的情况下征收税款。这样，财产权的确立也使得私域与公域有了一条明显的界限，有效地抵制了统治权力的无限扩张，限制了统治者的专横意志。

再次，公共财政是以法治制约权力的财政。公共财政是社会公众通过法律程序对政府行为，包括其收支活动，直接决定、约束、规范和监督的财政，法治化是其根本特征。在市场经济下，由于政府所具有的企业和个人无法抗衡的巨大权力，其行为的法治化便更加迫切。而财政行为法治化，正是政府行为法治化的关键。政府要履行职能，开展活动，就必须掌握相应的财政收入。

“赋税是喂养政府的娘奶”，“赋税是政府机器的经济基础”^①，但是，公共财政不仅是政府干预经济以弥补市场失灵的工具，而且也是立法机关代表人民监督政府的手段。公共财政直接规范、约束与控制政府的活动，把政府行为纳入到法治化的轨道上来，通过预算制度对政府收入与支出进行数量与程序上的控制，批准或者否决政府的具体活动，从而使国家财政的根本权限转移到了社会大众手中，使得市场通过议会掌握了政府及其财政行为的根本决定权和监督权，政府的支出行为也就符合了法定的授权，而不再有涸泽而渔、强征暴敛的味道。同时，纳税人作为税款的直接负担人，他有权要求知道他所支付的每一分税款的使用去向，也有权监督每一分税款的使用是否存在低效、浪费与腐败，而这也就是与宪政政府建立在民主与法治基础上相一致的。通过纳税人的监督，使得政府行为公开、透明、制度化，公共财政的法治化便不断完善，反过来也促成了政府行为的法治化，有效地限制了政府的权力。

最后，公共财政是权力相互制衡的财政。权力相互制衡也即分权制衡，既包括横向度的立法、行政、司法权等不同系列权力的合理配置和相互制衡，也包括纵向度的中央与地方等不同层次的权力的合理配置和相互制衡。公共财政正是权力相互制衡的财政。通过权力相互制衡，政府权力被有效地控制。公共财政横向度的制衡主要指税收只能法定，作为行政机关的政府只能依据议会（人代会）制定的法律征税，在充分尊重纳税人所拥有的“赞同纳税权”和“选举代表权”、“税款处分权”这三项基本权利基础上，通过既定税法所确定的税基、税率、课税对象和税收项目，确保政府只能索取自身为市场提供公共服务所付出的成本费用，即税收价格，从而避免政府依据政治强权，以各种名目的从市场取走过多的资源和要素，对自由市场造成效率的损失。公共财政纵向度的制衡主要指中央与地方等不同层次的权力的合理配置，通过分税制改革，使得中央与地方都分别承担起各自应有的责任。通过权力的划分，让地方拥有与事权相匹配的税收立法权^②、征收权和管理权。在事权与财权相统一的基础上，地方成为某种权责自负的独立法人。通过削弱中央权力中枢的财政能力来削弱中央无限的政治权力，使中枢的国家权力不能再简单依靠命令和武装去指挥全国，而必须在宪政和法治的制度中，去和地方之间相互妥协、相互合作，从而使税收分权走向政治分权。这样既可避免极端的专制集权，也可避免极

端的地方自治导致国家分裂。

三、加强公共财政建设，为市场经济立宪

我们国家已确立了社会主义市场经济的建设目标，公共财政作为一种为市场提供公共服务的政府经济行为，是必然的惟一选择。而且，公共财政作为对政府加以控制和约束的规范，给我们这个后进国家提供了一个宪政转轨可行的支点和张力。当前应重点把握以下几个方面：

首先，强化权利和义务相统一的纳税人观点，促进公民意识建立。人权是宪政的精髓。单凭一纸宪法，不足以约束政府的权力，不足以使人民产生“从身份到契约”的革命，学会行使自由权利和履行公民责任。宪法秩序的形成既靠外在强制，更取决于宪法在公民心中的内化，公民意识是宪政得以巩固、完善的根本。而权利和义务相统一的纳税人观点，对于促进公民意识的建立，有着积极的意义。

纳税人是一个与市场经济相应的经济范畴。在自然经济下，封建附庸和臣属向领主或君主纳贡缴款，而领主或君主则为前者提供保护，使之免遭外敌和他人的侵犯。在计划经济下，企业向政府上缴几乎所有的纯收入，而政府则必须为企业提供各种生产条件，保护企业不破产倒闭，等等。这两个时期的政府义务，是建立在附庸或附属关系的基础上，是政府对于非独立的缴款者的一种恩赐，是难以形成它们独立掌握的对等交换性质的“权利”的。而在市场经济下，作为独立的市场活动主体，政府存在的惟一理由只是为了更好地为市场提供公共服务，税款缴纳者不仅不是政府的附庸或附属，不再听凭政府摆弄，反而拥有掌握、支配和决定政府行为的能力。拥有“赞同纳税权、选举代表权、政府服务权和税款节俭权”的纳税人是市场的主人，而政府只是一个合法调度主人财产使用权的管家。在这种背景下，“纳税人”就不仅只是一个付出钱款后听凭政府随意使用税款的概念，更是一个索取相应回报并进而根本控制政府的概念。无疑，这种强调“纳税人主权”的当代国家赋税观点，促进了公民意识的建立。因此，国家在宣传纳税人有依法纳税的义务的同时，更应该强化权利和义务相统一的纳税人观点，转变政府观念，使纳税人在充分享有权利的背景下去承担所相应负担的责任，在国家、社会、个人之间以公民的基本权利为出发点构建宪政逻辑。

其次，提高政府预算法律地位，加快政府的法治化进程。市场经济是法治经济，在法治^③下，政府与经济

① 转引自张馨：《公共财政论纲》，P252，经济科学社1999年版。

② 关于地方政府的税收立法权，本人认为，对于转轨国家而言，这更主要是一种价值目标，但在现实中还缺乏可操作性。在中国，由于民主法制尚未健全，市场经济还未真正建立，如果赋予地方政府税收立法权，易导致已十分混乱的预算外资金和三乱收入进一步合法化、正规化，加重企业与居民负担。当前，保留一个权威的中央政府进行财政监督是必要的，有利于维护全国税制的统一和地方财政行为的规范。与其给予地方政府税收立法权，不如给予地方政府一定的税收自主权，后者更有可操作性。

③ 这里有必要区分法制与法治。对政府能起约束作用的是法治（rule of law），单纯管理经济人的是法制（rule by law）。法制政府是无限政府与无效政府，而法治政府是有限政府与有效政府。

是一种保持距离型的关系 (arm's length relationship)。法治的作用不仅在于约束微观经济主体的行为,更在于对政府行为的约束。政府预算演变的历史使我们看到,它为市场因素提供了约束政府的直接手段,以非暴力的制度控制方法把“看不见的政府”变成了“看得见的政府”,人民得以通过它对政府进行监督,使得“看得见的政府”能够真正成为“负责任的政府”和“民主的政府”。英国的历史经验从正面提示我们,要进行民主宪政改革,必须在政府预算制度改革上取得突破,从而为其他领域的全面改革提供关键性的前提条件。当前最重要的是彻底转变国家预算制度,使之成为政府预算制度。长期以来,我们实行的是与计划经济体制相适应的政府年度收支计划,即国家预算制度,而非政府预算制度。“国家预算制度”与“政府预算制度”有着实质性的区别。国家预算制度完全缺乏对各级政府及其官员的法律约束力,只是国家统一安排财政收支的基本计划形式,具体地说,是中央政府安排和约束地方政府的活动,上级政府安排和约束下级政府的活动的活动的基本财政计划。而政府预算制度对政府具有严格的法律约束力,法治性、计划性、归一性、公开性是其基本特征。人代会通过的政府预算具有法律效力,不受预算约束也就意味着违法,是要负法律责任的。当前,强调建立与市场经济体制和公共财政制度相适应的“政府预算制度”尤其重要,“如果说银行存款实名制是私人财力的‘阳光法案’,那么政府预算制度就是公共财力的‘阳光法案’”^①,它规范了政府行为,为其他领域的全面改革提供了一个很好的条件和基础。

再次,完善代议民主制度,确立主权在民的宪政逻辑。现代政府预算制度要取得真正成功,是与代议民主制度这个特定的政治程序直接相关联的,也即“无代表毋纳税”。以政府预算为特征的代议民主制度使税收具有了充分的义理性,使其正当性不再被普遍的质疑,人民以财产权的部分让渡获得公共产品的同时,也因法治性的政府预算制度限制了政府权力,促进了宪政发展。可见,政府预算制度的发展,与代议民主制度形式是息息

【参考文献】

- [1] 张馨. 公共财政论纲 [M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
- [2] 张馨, 袁星侯, 王玮. 部门预算改革研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2001.
- [3] 韦森. 社会制序的经济分析导论 [M]. 北京: 三联书店, 2001.
- [4] [美] 文森特·奥斯特罗姆. 美国联邦主义 [M]. 上海: 上海三联书店, 2003.
- [5] [美] 钱颖一. 现代经济学与中国改革 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [6] [德] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型 [M]. 北京: 学林出版社, 1999.
- [7] [德] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学—社会秩序与公共政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [8] 何帆. 为市场经济立宪——当代中国的财政问题 [M]. 北京: 今日中国出版社, 1998.
- [9] Brennan G. and Buchanan, J. M (1980) The Power to Tax; Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge: Cambridge University Press

相关的。在一定程度上甚至可以认为,代议制政治制度形式的发展,决定了政府预算制度的完善,而政府预算制度的完善,对重构民间与政治国家之间的宪政逻辑又具有价值推动作用。长期以来,在我国,人代会对国家预算并没有约束力,政府提出的国家预算基本上都是无保留通过的,执行中政府部门乱批条子、乱开口子等违背预算的行为,从来都没有受到法律的约束。而通过公共预算制度的改革,通过强化人民代表大会在政府预算的编制、执行和决算全过程的决定权与监督权,便能使得政府预算能够充分反映和维护市场和资本的经济利益,避免政府对他们正当利益的侵犯与损害。这样,政府预算制度从通过对经济利益格局的调整,转化到对政治格局的调整,从政府决定复归到人民决定,使宪法权限复归到位,使宪政民主有了可靠的保障,此也即所谓的财政立宪。

最后,实行费改税,杜绝一切非法的财产权剥夺行为。由于财政压力和制度缺陷,我们国家长久以来一直存在着政府部门轻视私人财产权导致的乱收费的现象,种类繁多的各种规费和使用费成为解决基层政府和部门单位一般性财政收入不足的手段。这类政府收费有两部分,其中一部分是政府的具体行政机关凭借政治权力,巧立名目,依靠权力去攫取物质利益;而另外一部分则是政府以收费的形式提供公共服务,这些收费同样具有强制性、无偿性和相对固定性等税收的形式特征,因此,它们实质上不是“费”,而是“税”。这就造成政府机关有了事实上的征税权。而这种不受法律制约的权力极易引起对财产权的无节制破坏。任何单位与个人若没有代议机关通过的法律为依据对公民进行财产权的剥夺,其实质都是对公民最基本权利的侵犯。因此,为了保障作为绝对权利的财产权的神圣性,必须依靠不断壮大的市场和资本的因素来根本约束与控制政府的行为,把政府的行政活动都纳入法制的轨道。国家必须规范公共收入制度的基本格局,形成以税收制度为主,而以政府收费制度为辅的规范化的制度格局,强化法律对政府税费的约束,保障私人合法的财产权。

① 张馨、袁星侯、王玮《部门预算改革研究》,P12,经济科学社2001年版。