

【经济研究】

科学发展观的制度构建： 公共财政的视阈

赖勤学

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

〔关键词〕科学发展观; 公共财政; 制度构建

〔摘要〕从制度经济学的角度出发, 科学发展观的实现所反映的实质是一种制度安排的构建问题。从公共财政的视角出发, 通过财政制度的硬约束, 使各级政府按照中共中央提出的“五个统筹”的发展理念进行建设, 是科学发展观在实践中的正确运用。为此, 需要在以下几方面进行制度规范: 保障公民财产权, 在制度上约束政府不合法的征税权; 维护预算法律权威, 发挥人大的监督作用, 平衡预算, 加强国债财政建设; 严格细化科学发展观的财政支出, 履行政府的公共职责; 实行二元结构财政, 防止财政侵蚀。

〔中图分类号〕F061.3 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1001-6198(2005)02-0070-06

在现代社会中, 政府的发展观与执政理念鲜明地反映在其政策与政府行为上, 因此, 对政府行为进行约束与引导使其既不缺位也不越位, 正是保证政府实践科学发展观的重要举措。在这个意义上, 本文试着把能对政府进行硬约束的公共财政引入到对科学发展观的分析探讨中, 借鉴以布坎南为首的弗吉尼亚学派的财政宪法学理论, 对现实中国在转型经济背景下的政府行为从公共财政的角度提出理论与现实的建议。

一、改革开放后中国发展观产生的制度分析: 一种内生性解释

改革开放之初, 以邓小平为核心的中

共第二代领导层于 1978 年开始了全面的经济体制改革。经济领域里的改革以“放权让利”为主要特征, 这种放权式改革是在财政压力的背景下产生的, 实用主义是改革之初惟一能够适用的哲学, 这表现在改革的目标设定上没有严格意义上的事先规划好的蓝图, 从“以计划经济为主, 市场调节为辅”到“有计划的商品经济”, 再到“社会主义市场经济”, 都表明对改革的认识是在改革进程中不断自我深化的。

这一阶段在理论上和实践上将发展等同于经济增长。在这种发展观的指导下, 在改革开放后 20 多年的时间里, 我国创造了历史上前所未有的增长奇迹, 年均增长率达到创纪录的 9.4%, 远高于世界同期经济

〔收稿日期〕2004-11-08

〔作者简介〕赖勤学 (1973-), 男, 福建龙岩人, 博士研究生, 主要从事公共财政学与宪政经济学研究。

增长水平。这其中,一方面是因为发展规划作为实现工业化和实行追赶战略的重要手段契合了传统社会主义国家职能的发挥,使得国家仍能在经济增长中发挥“指南针作用”;另一方面,二战后亚洲四小龙的成功腾飞最直观标志是国内生产总值(GDP)的快速高增长,GDP成为衡量一个国家或地区经济社会是否进步的最重要的指标,这直接促成了我国也形成以GDP增长为核心的发展理念。

对于这种发展理念的形,从制度上分析,其实是带有一种内生性质(Endogenous)的必然要求。

首先,对传统社会主义的认识是建立在父爱主义(Paternalism)的理论基础上的。从广义契约——广义公正的角度讲,人们放弃自由是为了获取保护,而共同体在实行束缚的同时也就承担了保护义务。在传统计划经济时代,国家通过对国有企业的建设承担了类似于共同体的保护义务,通过提供劳动就业保障和单位福利来换取国民的义理性支持(何帆,1998)。在这种隐性契约下,国家天然具有父爱主义的必然性。这种父爱主义在契约初期能协调“父亲”与“儿子”之间的关系,从而保证“家庭”的和谐。但是其不足也是明显的,它导致的效率的损失和增长的停滞是时间的边际递增函数,直接危害了国家发展。而这种父爱主义的契约具有“蛛网振荡”的效果,一方面,由于它承担了共同体的保护义务,使得国家的每一个细胞——个人和企业都只受财政软约束的限制;另一方面,这种父爱主义的契约要得以延续,又受制于财政硬约束。这样的两种财政要求是一种异向振荡的过程,其结果是国家承受了不堪重负的财政压力。同时由于父爱主义导致的缺乏竞争,致使国有企业缺乏效率,而国有企业又是国家的经济基础和财政支柱,效率缺

失导致财政贡献能力的降低又加剧了财政压力的困窘,使得传统社会主义面临可持续危机。应该说,1979年的改革开放是缓解财政压力进而追索合法性的一种必然要求。

其次,以国内生产总值(GDP)增长为核心的传统发展理念又是与政府官员的选拔体制相关联的,体现了不科学政绩观的内生性要求。在资本主义社会中,选票是信息甄别的工具(Screening Device),一个政府或执政党的合法性来源于选民手中的选票,而选票的获得又来自政府的政绩;同时,一个国家的不同地区之间的政府组成也是由不同政党竞争产生的,不存在统一的政府官员选拔体制。对于我们国家而言,西方式的这种民主方式很大程度上只是一种意识形态上的“审美主义”,并不具有实践上的可操作性。在法治思想、制度建设尚不健全的转型中,很容易流于“拉美化”的形式,进而危害国家发展。从对于未来的贴现率角度解释,一党执政与轮流坐庄似的两党竞争其政策影响是不同的。贴现率越高,治国者对于将来的关心越小,其机会主义倾向就更明显。而在很多情况下,高的贴现率源于统治者所感到的不安全感和激烈的政治竞争。在贴现率很高的情况下,统治者就不会选择在长时期内通过经济良性增长实现税收收入最大化的理性政策,而会追求短期效应,甚至带有竭泽而渔的味道,通过设租或直接破坏、索取财产权,来追求短期收入最大化,即使前者有助于经济增长,而后者也会损害经济增长。对于轮流坐庄而言,四年一任或八年两任,无疑对于未来的贴现率会远高于一党执政,因此,对于我们这些转型国家而言,一党执政在经济上有利于实现国家既定的方针和长远目标,有其合理性。

但是,这种合理性必须建立在一定的

制度载体上,否则易异化为“合理性反叛”。我们国家的政绩评价和干部选拔体制还没有真正实现制度化,往往是由少数领导说了算,“在少数人中选拔少数人”,这导致在这种传统体制下天然内生出政绩考核由上至下的必然结果。在干部选拔不是由选票决定,而考核指标又难以量化,同时片面追求经济增长的多重条件影响下,导致很多地方上级对下级的考核指标主要以 GDP 为主,甚至成为领导干部升迁与去留的惟一标准。这种单纯以经济数据、经济指标论英雄的片面发展观是内生于传统体制的,它导致的危害也是明显的,致使一些地方开始脱离地方实际,为追求一时的增长速度盲目上项目、办企业、引投资,大搞“形象工程”、“亮丽工程”、“夜景工程”,不惜以牺牲资源、环境为代价追求产值,甚至弄虚作假,贪大求洋,热衷于大搞“政绩工程”,把“发展是硬道理”简单地理解为“增长是硬道理”。

二、财政硬约束与弗吉尼亚学派的财政宪法改革

改革开放后,我国政府虽然逐渐从经营领域不断退出,但政府所拥有的巨大的征税(费)权力和自由调配财力资源的权力使得政府仍然可以随心所欲地贯彻其认可的方针、政策,这使得传统体制内生出的发展观得以继续施行。而社会主义天然具有的父爱主义又强化了各级政府以 GDP 为中心的路径依赖。因此,对政府的财政行为进行制度硬约束无疑能减少各级政府的机会主义行为,使其按照科学的发展观行使其公共管理职责。对于我国而言,在选举约

束尚待健全的情况下,财政制度的硬约束便显得尤为重要。^①

布坎南的财政宪法理论将对政府财政行为的约束归纳为数量性限制(Quantitative Limits)和程序性限制(Procedural Limits)两类(布伦南,布坎南,1980),数量的限制能直接保证有效地限制过度的税收和过度的公共开支,防止税收剥削;程序的限制则是通过政治决策的规则与程序来间接控制税收与支出水平,间接地限制最终的结果。这样,通过财政制度的硬约束可以实现政府财政行为的实质正义与程序正义。具体而言,它包括以下几方面。

数量性限制:它包括对税率的限制、对税基的约束和对总税额与开支的限制。这是一种以结果或最终状态为导向的限制,并不涉及政府的决策结构本身。对税率和税基的约束是一种间接控制政府收入的方法,易于给政府留下操纵与逃避的更大空间;而对总税额与开支的限制,如把政府开支的百分比增长率限制在前一年国民生产总值的百分比增长率上,并进行即时的调整以处罚政府引起的通货膨胀,这种措施无疑直接约束了政府的财政膨胀。而对数量的限制也促使政府提高财政行为的使用效率,在最大限度保证纳税人权利行为的同时,促使政府的财政支出用在最需要的地方。

程序性限制:它包括对于税收和支出立法的特殊多数、税收与支出的普遍性、税收与支出的同时决定、专项税收与部门预算、预算平衡、税基或税源的分离和不同层级间政府职能的分离。对于税收和支出立

^① 民主选举这种竞争式的宪法安排也并不足以保证政府的利维坦嗜好受到约束,特别是对转型国家,这是一个需要慎之又慎、周密设计的一种制度选择。但是财政宪法的约束却是一种必要的选择,由于纳税人意识的觉醒及其祛意识形态化的特征,使其具有了很高的可操作性。

法的特殊多数,目的在于通过立法规则的多数决来减少潜在的财政剥削,使公共支出项目对等于相应的税收成本;对于税收与支出的普遍性,是税收公平观的一种要求,这种公平观既要求征收的普遍性,更要求受益的普遍性;对于税收与支出的同时决定,它实际上是确保了在程序上使预算项目之间的外溢性“内部化”,杜绝财政外生性现象的发生^①;对于专项税收与部门预算,是通过专项税收与特定政府服务相对应的方法来限制政府的财政膨胀;对于预算平衡,它体现了一种代际公平的观点,这本身也是一种科学发展观在财政行为上的表现;对于税基或税源的分离和不同层级间政府职能的分离,这是一种财政联邦主义的分权观,使各级政府财权与事权相一致,在制度上保证了上级政府不致于产生对下级政府的财政侵蚀与财政压迫。总之,与数量性限制不具针对性而导致最终结果出现的过程或程序不同,程序性限制通过改变和限制产生政治结果的结构来实现对政府财政权力的殊途同归的限制。

在这里,公共选择学派在进行财政宪法改革的论述中,其构造的模型的基本假设有二:一是宏观上构造了自然政府的利维坦模型;二是微观上提出了政府官员的自利人假设。在利维坦模型下,政府一旦形成,便异化成具有自主性精神气质的独立法人实体,即“有机体政府”,它除了要按制度设计下的显规则进行运作,很大程度上还以自身独立的潜规则进行运转,即它天然具有要求把来自宪法所规定的各种税收来源最大化的倾向。因此,如果对收入的用途没有约束,收入就可以变得等同于政府

决策者的私人收入,收入也就成为“剩余”的代名词;而对于政府官员的自利人假设,无疑是客观存在的现象的一种现实反映。政府官员的自利性很大程度表现在对财政预算追求的无限性上,关于这一点,尼斯坎南在《官僚制与公共经济学》中有过详细论述,他认为:“资深官僚利益函数的主要构成要素——权力、货币收入、安全、职位奖金和恩惠,是预算规模的一切正单极函数;另外的构成因素——轻松的生活——是预算增长率的正单极函数。在这样的环境下,资深官僚将共同赞成大的和迅速增长的预算,而与有关官僚机构政策的分配方向的意识形态差别无关。”因此,由这样的假设出发,政府及其官僚利益集团必然以追求预算最大化为核心目标,至于预算使用的效率及产出——即科学发展观所要求的预算产出比的效益最大化,便是政府及其官僚利益集团的次要目标了。而对选民的不满与抗议,完全可以通过不必在即期内承担责任的许诺、设租与赎买的方式进行化解,至于四年或八年,甚至更多年以后因此而可能发生的财政压力,那更不在当期政府的“预算”范围内了。

三、中国转型经济下的现实选择

我国已经成为一个租税国,这使我国与西方社会有了一个相仿的经济基础,因此,西方业已成熟的一些制度安排无疑可以“洋为中用”,节约创新成本。对于布坎南所提出的通过财政宪法改革约束政府权力越位与缺位,进而保证发展方向的宪法经济学理论,无疑为我国转型经济下大量发生的政府出位现象提供了一个可资参考的

^① 所谓财政外生性 (fiscal externalities),是指对于预算程序的支出立法与收入立法而言,如果每一项支出都要通过税收来提供收入,立法机关肯定会在新的支出上采取审慎的态度;而如果预算决定在项目之间是独立的,这就必然内生出增长的预算,也即产生了财政外生性的现象。

理论借鉴,而且最重要的是它提供了一个思路,也即通过财政制度建设,使得政府行为与纳税人的权益相联系,换言之,也即政府在发挥其主体自觉性的时候,其发展观符合最大多数纳税人的利益,不仅符合当代纳税人的利益,而且通过平衡预算来抵制政府行为导致的通货膨胀税,进而符合隔代纳税人的利益,从而体现代际公平。

但是,我们也必须看到,布坎南所提出的宪法经济学理论是建立在西方即存政治生态环境下的,在法治健全、政党竞争与选民投票的程序背景下,政府只是作为投票人——纳税人——受益人对它提出的要求的被动反应者。因此,如果把其理论完全照搬到现实中来,很可能只会适得其反。对于当今中国来说,一个客观的现实便是我们处于转型经济条件下,政党竞争并不适应现实国情,相反,我认为在转型经济下的“解魅”(Disenchantment of The World)时代,对于我们这样一个人口众多、基础薄弱的国家而言,保持一个独立而强大的各级政府不仅应当而且必须。但是,政府的强大并不等同于政府的随心所欲,政府的守法同样也并不等同于政府的弱势。相反,一个能以身作则、知法守法的政府必定是一个负责任的政府,也必定是一个受到民意尊重进而获得权威的政府。那么,如何使各级政府的发展理念最大限度地满足纳税人的利益,以实现效率与公平的统一,我认为中央政府提出的“五个统筹”,即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,体现了科学发展观的根本要求。而作为各级政府来说,通过财政制度的硬约束使各级政府按照这种符合我国现代化建设的崭新的思维理念进行建设,是一个可行的方法。

具体而言,我认为以下几点是当前我

们迫切需要进行制度规范的。首先,在制度上约束政府不合法的征税的权力,保障公民财产权。我们知道,“人们联合成为国家和置身于政府管理之下的重大的和主要的目的,是保护他们的财产”,“政府的目标就是人民的福利”。政府的运作需要财力支援,但这并不构成政府自由征税的权力,因为“征税的权力事关毁灭的权力”,如果政府既拥有征税的权力,又拥有用税的权力,这样的政府必然是不受约束、任意行为的利维坦政府。而不合法的征税的权力,必然是破坏公民财产权利的权力。逻辑与历史已经清晰地表明,西方世界的兴起、市场经济的成功,其根本原因正在于产权保护制度的完善,在于对政府滥税导致的破坏产权的约束。因此,吸收已有人类文明成功的发展经验,保障公民财产权,对政府不合法的征税的权力从制度上进行约束,正是一种唯物主义的科学发展观。当前,应从宪法的高度维护纳税人的基本权利,保障公民合法的财产权利。

其次,维护预算法律权威,大力发挥人大的监督作用。由于人大是立法机关,其通过的政府预算事实上已成为政府所必须遵守的法律文件,任何不遵守预算的行为都是一种违法行为,都必须承担法律责任,接受法律制裁。在现实中,我们看到各级政府之所以能不按中央政府的统一部署来实现本地区的经济社会协调发展,很大程度上是由于政府拥有巨大的财政自由裁量权,政府预算形同虚设,既没有个人也没有机构因为触犯预算法律文件而受到法律惩戒。当然,政府预算缺乏法律权威,也与目前我国政府预算制度设计上的不合理有关,因此,当前应针对预算法的缺陷进行修改与完善,如改革预算年度,延长预算编制时间,改进预算编制方法,实行部门预算、细化预算编制,改革预算机构设置和管理

体制改革。而在实践上,加强人大监督,甚至可以把对预算的执行与政府官员的考核联系起来,同时对违反预算法律的行为进行严格处罚。

第三,平衡预算,加强公债财政建设。在这里首先必须明了的是由于我国地方政府没有发债权,故而它事实上无法独立承担法人责任,因此,在这里所谓的严格公债财政建设,是相对中央政府而言的。科学发展观的很重要一点便是强调不能采取竭泽而渔的发展方式对子孙后代进行不负责任的掠夺,而要保证代际公平,使发展在今天是现实的、合理的,同时又能使明天的发展获得可能的空间和条件。在这一点上平衡预算、量入为出的财政原则是约束政府任意行为最关键的一步,因为如果政府可以任意发债,那么政府便可以通过制造财政赤字来掩盖政府开支的真实成本,而且还把还债的责任推给了后人,导致“前人纳凉,后人种树”的有违常理现象的发生。因此,为了平衡预算,当前加强公债财政建设,重点要把握以下原则:公债上限法定原则;公债期限限定原则、债务基金设置原则等。

第四,严格细化符合科学发展观的财政支出,履行政府的公共职责。我们知道,科学发展观相对应的是急功近利的政绩观、升迁观。在经济考量作为政绩考核核心指标的传统官员提拔体制下,作为理性人的政府官员是不会对公共教育、公共医疗、公共环境这些短期看不到成果的公共产品进行必要的投入的,而这些公共产品的投入却又正是国家能够实现科学发展的主要指标。因此,只有从制度上进行约束,才能缓解公共投入严重不足的困窘,保证国家的综合发展。当前,在有适当修宪时机的情况下,可以吸收国外已有的成功经验,在宪法中明确列出政府对教育、医疗卫生、环境

保护的财政支出下限,使政府因急功近利而导致可能的缺位风险降到最低,从而使人民群众的生存权与发展权得到切实的保障。

最后,实行二元结构财政,防止传统父爱主义的财政侵蚀。“社会主义市场经济条件下,政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。”而传统的财政管理体制,由于内生天然的血缘关系,必然会导致政企不分、政资不分、职责不明,混淆了国家社会管理者与资产所有者的不同身份,国家或政府常常通过追加投资、减税、提供补贴等方式对国企进行无偿性输血,这必然会导致与三公原则相悖的所有制歧视,使国家健康经济发展的公平与效率都不同程度受到损伤。而政府之所以能率意为之,与传统的单元结构财政密不可分。在传统的单元结构财政下,把本来是为提供公共服务而征收的公共税收在产权并不明晰的情况下随意地用于国企的“脱贫解困”,造成了对民营企业和私人纳税人事实上的税收剥削。因此,当前一个紧迫的任务便是把出资者所有权与企业法人财产权分开,针对我国社会主义市场经济的情况,实行国有资产财政与公共财政相分离的双元结构财政,防止传统父爱主义对纳税人及民营企业的财政侵蚀。

〔参考文献〕

- 〔1〕〔美〕詹姆斯·M·布坎南.民主财政论〔M〕.北京:商务印书馆,2002.〔2〕〔美〕威廉姆·A·尼斯坎南.官僚制与公共经济学〔M〕.北京:中国青年出版社,2004.〔3〕〔新西兰〕穆雷·霍恩.公共管理的政治经济学——公共部门的制度选择〔M〕.北京:中国青年出版社,2004.〔4〕张馨.公共财政论纲〔M〕.北京:经济科学出版社,1999.〔5〕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.〔6〕张建华.超越GDP——关注中国发展的关键时刻〔M〕.北京:新华出版社,2004.

【责任编辑:彦辰】