

中国财政学向何处去

——对传统财政理论的反思和重构

□ 杨志勇

● **内容提要:** 本文认为, 中国财政学的可能走向是在共同需要论的基础上发展公共财政论; 并提出了一个假说来描述中国财政学主流的演变情况, 认为“二元财政论”和“国家财务独立论”只能适应转轨经济的需要, 而与市场经济相适应的只能是公共财政论。

● **关键词:** 中国财政学 发展趋势 公共财政论

● **作者简介:** 厦门大学 财政金融系 博士生。

中国经济学向何处去? 这个问题在经济学界已引起普遍共鸣。相形之下, 财政学界较为沉寂。提出中国财政学向何处去这个问题并予以认真回答, 无疑是有利于财政理论的发展的。

一、财政仅仅是一种分配行为吗

我国传统财政理论认为, 财政是一种分配行为。国家分配论强调“财政是以国家为主体的分配”。其它财政学派如剩余产品论、社会共同需要论等也认为财政是分配行为。

仅仅将财政视为一种分配行为的观点, 实际上是把财政看作非生产性活动, 这无法涵盖财政实际上也是一个较为完整的社会再生产体系的组成部分的事实。国有经济部门的活动, 尤其是盈利性经济部门的活动, 与市场中企业的生产和经营活动没有什么差别。显然, 前者也应算作生产活动, 而这一点是将财政视为分配行为的观点所无法概括的。即使有人将国有企业的生产和经营活动视为财务行为, 而只把最高一个层次的国有经济活动看作财政行为, 也难以改变财政活动是生产性活动的性质。国有资产保值增值的要求或国有资本追逐利润的目标仍与一般企业无异, 只不过此时, 国有资产财政相当于规模扩大化了的企业或企业集团。国有资本的投入要有产出, 且要能弥补投入成本, 这个过程仍是生产活动。

我们再来看盈利性国有经济部门之外的公共部门。从表面上看, 这些部门耗用的财力(主要是税收)来自其它部门, 本身的活动只是纯消耗性的。但这实际上忽略了事物的本质。公共部门提供公共服务, 所需经费主要来自其它部门所缴纳的税收。对于享受公共服务的企业来说, 所交税收实际上是中间消耗, 是要计入成本的。对公共部门提供公共服务的报酬的支付, 不好直接支付, 故各国都采取了税收形式。纳税人向财政部门交税, 再由财政部门给提供公共服务的部门拨款, 作为“再生产”之用(钱伯海和孙秋碧, 1997)。由此看来, 公共部门是与其它部门中的企业、个人一起参与生产活动, 共同创造了社会财富。

以上分析表明, 将财政仅仅视为分配行为是有局限性的, 而较为准确的提法应为财政是一种公共部门的经济活动。这样, 就不会出现难以说清财政活动中存在的生产活动问题。

二、财政学研究的起点应该是什么

国家分配论强调财政分配的主体是国家,在财政学研究过程中,实际上是从分析国家的职能入手。虽然它也强调“经济—财政—经济”关系的存在,但并没有改变它将国家职能的实现作为其隐含的研究起点。而以国家职能为起点,就意味着先讲国家,再言其它,易导致上层建筑决定经济基础的误会。这一主张也与社会主义市场经济的改革目标相悖。社会主义市场经济就是要让市场在资源配置过程中发挥基础性的调节作用,而要做到这一点,首先应该强调市场,再强调政府,也就是说,经济是第一位的,国家是第二位的,政府活动应服从于市场这个中心。这就要求在市场有效的范围内,应尽量让市场在资源配置中发挥作用,而在市场失效之外,才由政府进行调节。再者,一切活动的最高目标应是促进人民生活水平的不断提高。而这很大程度上取决于经济效率的提高,因此,以经济(市场)作为财政学研究的起点是合适的。

在改革开放中发展起来的社会共同需要论也反对将国家职能作为财政研究的出发点。该论主张“把财政看成社会再生产的重要组成部分,作为社会自身存在和发展的需要进行研究”(何振一,1987)。这样做,财政学研究才真正摆脱了国家的框框。社会共同需要论的可取之处在于不再以国家职能的实现作为财政活动的目标,显然,这与前述的一切活动应有利于人民生活水平的提高是相一致的。尤其是在发展社会主义市场经济的今天,社会自身的存在和发展的需要就可以以“市场在资源配置中发挥基础性作用”表现出来。故社会共同需要论的这种主张更为符合社会主义市场经济条件下财政学研究的根本目的。

三、财政学属于宏观经济学吗

至今仍有许多人有意无意地将财政学视为宏观经济学。实际上,经济学意义上所说的“宏观”指的是总量,宏观经济学从总量上来研究经济问题;而“微观”指的是个量,相应地,微观经济学从个量(单独的个人、企业等)角度探讨经济问题。此前,我国学术界已有人指出,财政学不仅仅属于宏观经济学。厉以宁(1992)将财政学区分为制度财政学、微观财政学、宏观财政学和结构(或中观)财政学。王绍飞(1990)也认为,财政学可以分为微观财政学、宏观财政学和专门财政学(或称领域财政学)。但误解依存。

笔者认为,产生误解的原因有:第一,有人将政府的所有活动都视为宏观的活动,这样,处处涉及政府活动的财政学,显然属于宏观经济学。第二,有些教科书指出,财政学主要是一门宏观分配学(邓子基,1989)。第三,我国传统财政理论基本上不涉及微观领域。传统财政学教材一般在末篇讲述财政平衡及财政政策时涉及的是宏观经济学,在首篇主要谈论财政本质问题,而在余下部分将大量篇幅用于诠释和论证具体的财政制度。这样,财政学作为一门经济科学的特征也因之被掩盖起来。传统财政学的结构也决定了它的基本内容必须随着具体财政制度的变化而不断发生大幅度的变化。财政学作为一门科学,它必然是发展的,但它除了在发生理论革命之际,一般是会保持相对稳定的。对具体财政制度的解释和说明又与经济理论有较少的牵连,它实际上只是描述财政制度的变化历程,而较少去把握其中的经济学含义,对微观经济问题的研究也因之被忽略了。第四,微观经济学在财政学上的表现在于用财政来解决资源配置和收入分配问题。但在传统财政理论的形成时期,个人和企业都是作为政府的附属物存在的,资源配置和收入分配问题主要是通过政府计划的途径来解决的。政府基本上把全部社会资源纳入计划体系,尔后主要依靠行政调拨的方式来解决资源配置问题。而收入分配问题不要财政来解决,一是因为实行国有制和集体所有制,生产资料(资本)方面可能引起的收入差距基本上不存在;二是由于实行“按劳分配”,人们的实际工资差距较小。这样,实践活动没有要求财政来解决效率与公平问题,传统财政理论也就很自然地不涉及微观领域。

只要认识到政府活动不仅仅是宏观活动,还可能是微观活动,就可消除误解产生的第一个

原因。而对后三个原因引起的误解,只能通过分析客观经济环境的变化对财政学重建提出的要求才能得到解决。在市场经济条件下,企业和个人不再是政府的附属物,效率、公平和稳定(即资源配置、收入分配和经济稳定)问题不能再通过计划的途径予以解决,在需要政府干预时,主要是通过政府收支变动而进行间接调节。稳定问题涉及宏观经济学,要求建立宏观财政学与之相对应。效率、公平问题与微观经济学密切相关,要求有微观财政学和它相匹配。由此也可以看出,实践要求重建财政学。

四、如何看待西方公共财政论

我国传统财政理论存在着不足之处,需要重建财政学。如何重新构建?西方公共财政论是在市场经济环境中发展起来的,它有无借鉴意义?正确的认识是有效借鉴的前提,错误的认识可能导致偏见,因此,我们有必要澄清国内理论界对公共财政论的几点误解。

误解之一:公共财政论只研究市场经济条件下的财政现象,割断了历史,因而是不正确的。

我国传统财政理论对人类社会中的所有财政现象进行考察,但不能因此而认为考察对象(公共财政论)所涉及的时间较短就是错误的。一种理论是否科学的判断标准,应是它是否准确地反映了现象,这样,即使理论只对某一较短时期的现象进行考察,它仍可能是正确的。历史学研究中,有的进行通史研究,有的进行断代史研究,但人们绝不会因研究对象时间的长短而得出是非的结论,就说明了这一点。

产生这种误解的原因在于我们用传统思维来要求西方学者,我们自己怎么研究,也要求别人也这样研究。别人不这样就是不对的。

误解之二:公共财政论带有阶级性,因而是不正确的。

公共财政论产生于西方国家,作为社会科学的一种,它必然会带上所处制度环境的烙印。财政具有阶级性和公共性(王达,1994),相应地,财政理论兼具阶级性和公共性。但我们不能因为公共财政论带有阶级性,就认为它是完全错误的而将其一棍子打死。如果这样的话,我们就违背了辩证唯物主义方法论。公共财政论忽视了阶级性,这是它的局限性,但它同时也强调了公共性,而这是我们可以借鉴的。如果说公共财政论的公共性只是形式的,那么,我国财政的公共性应是实质性的。但不管怎样,两种公共性有其共同之处。尤其是公共财政论中的公共选择理论,对研究我国财政问题不无启迪意义。

误解之三:公共财政论的核心理论——共用物品理论是建立在边际效用价值论的基础之上的,因而是完全错误的。

对这一问题的澄清涉及如何看待边际效用价值论问题。笔者觉得,陈岱孙教授(1987)的一段话有助于我们对这一问题的认识。陈岱孙指出:“在过去相当长的时间内,经济边际主义曾被全面否定:认为它是主观唯心主义的,为资产阶级剥削辩护的,和劳动价值论对抗的,反马克思主义的,庸俗的,反动的,等等……如果问题只是如此简单,那已经历了一百多年的经济边际主义早应失去它的活力,而我们也无需对之再多费笔墨了。”这段话至少可以给我们这样的启示:不能因为共用物品理论是建立在边际效用价值论的基础之上就简单地将它全盘否定。如果这样,公共财政论就毫无借鉴意义。显然,这是一种历史虚无主义的做法。至少我们可以从共用物品理论得出以下两点启示:第一,政府与市场可以互相配合。共用物品理论认为共用物品应由公共部门提供。而在共用物品理论提出之前,政府一直被视为市场的异己力量。共用物品理论较好地解决了政府与市场的关系问题。共用物品的非排它性和非竞争性,导致市场失效,市场在共用物品提供方面缺乏效率,而这一点,政府做得比市场好。这样,政府与市场,谁在资源配置过程中效率更高,就应该让谁发挥作用。由此看来,政府是作为市场的补充而存在的,政府与市

场之间不存在矛盾。我国要发展市场经济,也要处理政府与市场的关系问题。由于在以前,我国传统理论深受“政府全能”的观点的影响,缺少这方面的理论。而借鉴共用物品理论,将有助于我们处理财政与市场的关系问题。第二,政府部门的效率评价可以量化。共用物品理论将税收视为共用物品的价格,同时,由于共用物品也有数量标准,因此,通过税收与共用物品数量的对比,就可衡量政府部门的效率。我国传统财政理论在定量分析方面较为薄弱,这就可以通过借鉴共用物品理论进一步加强政府部门效率的定量分析。

五、中国财政学向何处去

1. 对中国财政学发展趋势的总体看法。

中国财政学向何处去与中国经济学向何处去密切相关。中国经济学会不会如李扬(1995)所说,它“不是穿着中国制服的西方经济学的中文版,也不是‘中学为体’的中西方经济思想的杂拌,而是严格地基于有别于西方经济学的前提,并在它之上建立起的一套真正有别于西方经济学的概念体系。”若中国经济学的发展果真如此,那么作为经济学的一个分支的财政学也会这样,中国财政学也将完全不同于西方财政学。

笔者对李扬的观点不敢苟同,原因在于我国的改革是市场取向的,这就必然导致我国与西方国家在“市场经济”这一点上有着共同点(即使在市场经济的具体形式上可能有所差异,但总难逃离“市场可以做的,应尽量让市场去做”这条经济规律),这样,我们就很难想象我国能产生一套迥然不同的经济学概念体系。这并不是说,中国经济学一定是今天的西方经济学,而是说,完全可能存在一套同样的体系来解释中西方具有同样特征的“市场经济”。实践推进的结果可能出现一套既不同于今天的中国,也不同于现代西方的经济学概念体系。这一结果的到来只能是渐进的,但在这一渐进过程中,我们有理由相信,中西方经济学会出现某种程度的类同。那么中国财政学与西方财政学的某些类同也就很自然了。改革实践推动中国财政学的发展,从而可能为财政理论作出具有世界意义的贡献。

2. 在共同需要论的基础之上发展公共财政论:中国财政学的可能走向。

共同需要论产生于我国,因此它有适应我国国情的长处,而公共财政论虽产生于西方,但它更能适应市场经济的需要,正如张馨(1997)所言:公共财政是与市场经济相适应的财政。所以,在共同需要论的基础上发展公共财政论很可能是中国财政学的发展趋势。

共同需要论对人类社会中的所有财政现象进行了考察,认为财政产生的原因是社会共同需要,这与公共财政论有相通之处。公共财政论认为市场失效决定公共财政的产生。其实,市场失效就意味着个人处理社会共同事务力量的不足,因此有了弥补“市场失效”的社会共同需要。这样,我们可以作此理解:公共财政论只涉及市场经济条件下的社会共同需要,而社会共同需要论包括了不同时期的社会共同需要。单就市场经济条件而言,公共财政论对财政的产生问题是说得通的,而就人类社会的全部阶段来说,共同需要论就显得更为全面。

共同需要论比起其它传统财政理论,无论是数量分析,还是在涉及的领域方面,都有着优势。何振一(1987)用大量篇幅对财政关系进行了研究,同时涉及微观经济领域,还对财政效率(果)问题作了分析。因此,相对而言,它与公共财政论有着更多的共同点。而这也就构成它更能与市场经济相适应的一个理由。

但同时,我们也应看到,共同需要论产生于改革的初、中期,由于客观经济环境的限制,它还存在着一些缺陷,而这些缺陷可以在一定程度上通过与公共财政论进行综合而得到解决。例如,对财政选择问题的分析,公共财政论显然更有优势,但通过理论的借鉴,共同需要论是能够得到发展的。

再如对利益集团问题的分析。共同需要论强调了阶级性分析,而忽略了对利益集团问题的分析。阶级分析可以说清不同阶级尤其是统治阶级与被统治阶级间的冲突问题,传统财政理论在此已取得了很大的成绩,共同需要论也不例外。但在经济建设过程中,我们又碰到了一个问题,即阶级分析难以对同一阶级内部的经济利益冲突问题作出较有说服力的回答。如同列宁所说,阶级是一个大集团。但这个大集团中又有小集团,这些小集团间还存在冲突。毛泽东早在50年代就曾对人民内部矛盾问题进行过论述。由于当时更多地强调这类矛盾不是根本性的,因而也就将这类在财政上所反映的矛盾(利益冲突)问题忽略了。在计划经济条件下,各部门各地区争投资指标等等即是这种冲突的反映。在市场化改革过程中,各地争要优惠政策,少向中央交收入,多从中央得到转移支付收入,同样表明在我国仍然存在着利益冲突问题。尤其值得注意的是,在计划经济条件下,企业和个人作为政府机构的行政附属物,在与政府的利益发生冲突时,是通过牺牲企业和个人的利益来解决的;或虽实现了矛盾的隐性化,但随着市场取向改革的推进和企业作为独立的经营实体、个人拥有更多的选择权的局面的形成,企业、个人与政府三者之间的经济利益冲突也逐渐公开化。而要解决这个问题,仅凭阶级分析是难以做到的,因为这主要是发生在同一阶级内部的冲突。然而只要我们本着实事求是的态度,借鉴人类社会的共同文明成果,同样可以寻找到解决问题的办法。这就是运用公共选择理论中的利益集团理论来解决这个问题。

公共财政论将财政视为公共部门的经济活动,也是共同需要论所要借鉴的。一方面是因为财政活动本身的生产性使然;另一方面,这样做可以推进财政活动经济效率的研究。另外,西方公共财政论在数量分析方面,已经走在了前面,这也是可资借鉴的。

中国财政学最终也将形成微观财政学和宏观财政学。这是因为无论是制度财政学、结构财政学,还是专门财政学,都可分别归入这两大类中。

3. 中国财政学理论主流的演变:一个阶段性假说。

按照以上的分析,笔者倾向于这样的观点:最终形成的适应市场经济需要的财政理论只能是公共财政论,而在转轨经济中,“二元财政论”能较好地解释当前的财政问题,但它的适应性只能是阶段性的。

“二元财政论”将我国财政区分为公共财政和国有资产财政。公共财政所要解决的问题是与西方国家一样的问题,即致力于纠正市场失效;而国有资产财政面对的是盈利性国有资产的保值增值问题。郭复初(1993)的“国家财务独立论”实际上也是支持“二元财政论”的观点,只不过他以“国家财务”替代了“国有资产财政”。对财政的这种看法只能适应转轨经济的需要,而无法与建成之后的社会主义市场经济相适应。将财政区分为公共财政和国有资产财政,能够适应转轨中加强国有资产管理,促进国有资本增值的要求,因为它在一定程度上实现了国有资产的人格化,解决了委托人虚位的问题。但该论与最终形成的社会主义市场经济存在着一定矛盾,如公共财政与国有资产财政(或国家财务)的关系处理。盈利性国有资产的盈利或亏损该怎么处理?是由公共财政拿走或补贴?如由公共财政拿走,该以什么标准拿走?市场活动的复杂性,决定了公共财政无法以统一标准取走利润。若以不同标准取走,显然会留下许多漏洞:标准由公共财政确定,难免会出现“一刀切”,这不适应企业活动复杂性的要求;标准由公共财政和国有资产财政协商解决,则可能出现两者就盈利的分割进行讨价还价,难以确定合理标准,而无助于问题的解决;标准由企业确定,虽能适应企业在市场活动中独立性的要求,但公共财政乃至国有资产财政的权益可能会因此受到损害,出现“内部人控制”问题。再如,让盈利性国有资产大规模活动,也难以解决市场经济中可能出现的国有经济在市场有效领域中的垄断问题。(下转第59页)

保障制度特别是失业保险制度的改革,逐步变“企业保障”为“社会保障”。

在再就业服务工作方面,要培育和发展各类劳动力市场,建立有固定场所的职业介绍机构,加强管理,完善法规,广泛收集和提供就业信息,提高服务功能和质量,为用人单位和求职者双向选择提供良好服务。职业介绍机构应优先介绍经过职业培训、取得职业资格证书的下岗人员再就业,以促进再就业工作与劳动力潜在开发工作紧密结合。应增设和办好各类培训机构,加强对再就业人员的素质培训和转岗培训,提高其专业素质和思想素质。组织下岗人员在自愿的原则下跨地区、跨所有制流动,鼓励其上山下乡。同时将有一定技术专长的下岗人员向三资、私营及外资企业,甚至向海外进行劳务输出。

5. 加快社会保障制度的改革和完善。尽快建立覆盖全社会职工,费用由国家、单位和个人三方面合理负担,失业救济与再就业密切结合,国家强制实施的社会保障基金积累制度,并加强基金管理系统建设、规范基金收支、合理运作保障基金,充分发挥其保障基本生活的功能,为深化劳动制度改革、维持社会稳定创造良好的条件。

②④⑥ 诸建方:《再就业与城市扶贫》,《经济学动态》1997年第1期。

①③⑤ 陈红霞:《市场经济下择业观的变革》,《苏州大学学报:哲社版》1997年第1期。

⑦ 支建华:《对长春市未来几年劳动就业态势析》,《社会科学探索》1996年第6期。

⑧ 贾绍凤、孟向京:《中国人口就业预测分析》,《中国人口科学》1996年第6期。

⑨ 廖自如:《下岗职工点亮洪城不夜灯》,《江西广播电视报》总第874期。

责任编辑:刘仁彪

(上接第38页)

随着对国有经济实行战略性重组,国有资产财政的活动范围将主要转向市场失效领域,这样,国有资产财政与公共财政也将合二为一并成公共财政,由此也就决定了中国财政学理论的主流最终将是公共财政论。

参考文献:

1. 晏智杰:《经济学中的边际主义》,北京大学出版社,1987年版。

2. 邓子基:《财政学原理》,经济科学出版社,1989年版。

3. 何振一:《理论财政学》,中国财政经济出版社,1987年版。

4. 列宁:《国家与革命》,中译本,载《列宁选集(第三卷)》,人民出版社,1995年版。

5. 平新乔:《财政原理与比较财政制度》,上海三联书店,1992年版。

6. 李扬:《变化着的世界变化着的经济学人》,载《变化着的中国经济生活》(张志雄主编,财经丛书第一辑),上海财经大学出版社,1995年版。

7. 郭复初:《国家财务论》,西南财经大学出版社,1993年版。

8. 钱伯海、孙秋碧:《改革开放推动财政理论的发展》,载《财政研究》,1997年第6期。

9. 王达:《重新认识财政范畴》,载《经济研究》,1994年第3期。

10. 王绍飞:《改革财政学》,中国财政经济出版社,1990年版。

11. 张馨:《论公共财政》,载《经济学家》,1997年第1期。

责任编辑:谭安华