

论我国财政模式的选择

杨志勇

内容提要: 本文对我国财政模式的选择问题作了分析,指出在转轨经济中,“二元财政模式”能适应现实的需要,但最终与市场经济相适应的财政模式只能是公共财政模式。

关键词: 财政模式 选择

社会主义市场经济体制目标的实现,要求有与之相适应的财政模式。社会主义市场经济不可能完全脱离政府干预而存在,政府的干预在很大程度上要通过财政。因此,探究与社会主义市场经济相适应的财政模式就有着深远的现实意义。财政模式的选择并不是凭空的,它需要实践的推动和检验。

本文将结合我国经济体制的变迁探寻我国财政模式的演变轨迹。

一、经济体制与财政模式

现代社会中,经济体制可分为计划经济体制和市场经济体制。计划经济条件下,政府在资源配置中发挥决定性的作用,与之相适应的是政府活动范围极广甚至是无所不包的财政模式。

用公共产品理论来进行分析,财政既要提供公共产品,还要提供私人产品。公共产品的提供主要由政府提供,这在任何条件下的国家都是一样的。但私人产品的提供就不是这样的。在市场经济体制中,它主要是由私人部门提供的。私人产品的公共提供在计划经济条件下有其内在的合理性。计划经济体制要求政府尽可能多地集中财力,同时将这些财力以公共支出的形式分散出去,这就决定了公共支出无所不及局面的出现。事实上,当时国民收入的绝大部分由公共部门掌握,而个人只支配其中很小的一部分。如果在这样的前提下,个人还要通过私人提供的方式满足自己对私人产品的需要,那么势必造成可以享用的私人产品严重不足的结果。

在市场经济体制中,财政一般只提供公共产品,而私人产品主要由私人部门提供。这同样是由市场经济下的资源配置方式所决定的。资源的配置主要通过市场,政府只能在一定范围内发挥作用,也就决定了

政府没有必要也没有能力承担提供私人产品的职责。与之相适应的财政模式是公共财政模式。

二、财政模式转换的必要性

既承担公共产品的提供,又负责私人产品的提供,政府在发生支出时可能出现二者互相挤压现象。二者互相冲突,可能使公共产品的提供受到私人产品提供要求的挤压,而导致公共产品提供的严重不足;另一方面,私人产品的提供也可能不尽如人意,因为个人偏好的多样性和信息的不对称,政府提供的私人产品可能不是个人所要的,这也就可能造成政府即使是把钱花在私人产品的提供上,个人对私人产品的需求也得不到满足的结果。例如,我国交通运输等基础设施落后,形成经济发展的“瓶颈”,就表明公共产品在计划经济条件下公共提供的严重不足。由于公共产品构成了整个社会生产正常运行的共同条件,公共产品的供应不足势必影响社会经济的正常发展。当然,公共产品提供的不足,从根本上说,是由计划经济体制决定的。这是因为,前已述及,计划经济条件下,政府提供公共产品和私人产品有其内在的合理性。但现在我们碰到的问题是经济体制已发生了深刻的变化。这就要求对财政模式进行相应的改变。

财政模式的转换将更好地适应经济体制的要求。原先的财政模式所赖以生存的经济环境已发生了深刻的变化。改革以来,财力从政府向企业和个人倾斜。社会财力分配格局的变化使得财政要同时承担公共产品和私人产品的提供职责显得力不从心。这典型地体现在财政支出的“越位”和“缺位”上。“越位”是指相对于公共财政的要求来说,财政的活动范围太大了;“缺位”是指相对于公共财政的要求来说,财政在一些该活动的地方却没有活动。就财政的活动范围来

看,我国财政的覆盖面极广,国有经济遍及从远程导弹到饮食店等大大小小的各种行业,而这些行业当中有许多本来应让市场机制发挥调节作用,财政是不用涉足的。这也就造成了国有经济战线拉得过长,有限的国有资本难以支撑的局面。同时,财政也是因之困难重重,国有企业有较大的亏损面,削弱了财政基础。这说明我国的财政模式的选择与现实还存在着较大的不适应性,也因之造成整个经济活动的低效率。财政存在“越位”现象,并不意味着我国财政可支配财力的充裕性。事实上“越位”是以“缺位”为前提的。例如,社会保障作为一种具有公共产品特征的物品,本不应完全由企业提供,而应主要由政府提供,财政在此应负起职责,但现实是“企业办社会”代替了社会保障体系。这一方面造成了社会保障提供水平的不足,另一方面也使不同的企业在不同的起跑线上进行竞争,降低了经济效率。因此,重新选择适应经济体制要求的财政模式,是客观经济环境的要求。

三、我国财政模式的选择

如何按照经济体制的要求,选择适合我国国情的财政模式,是当前迫切需要解决的问题。我们认为,适应我国社会主义市场经济体制要求的财政模式只能是公共财政模式。这一点,我们可以从前面对于市场经济条件下的财政模式的选择看出来。社会主义市场经济也是市场经济,它也要服从于市场机制在全社会的资源配置中发挥基础性作用的要求,由此也就决定了财政模式的选择只能是公共财政模式。

比起西方国家,我国的公共财政模式路径的选择有着特殊性。这首先表现在财政模式选择的阶段性特征上。笔者认为,最终形成的适应市场经济需要的财政模式只能是公共财政模式,而在转轨经济中“二元财政模式”能较好地适应现实,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。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。但该理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?盈利性国有资产在市场中,而市场活动的复杂性,就决定了公共财政无法以统一标准取走利润,此时若以不同标准取走,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;若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。

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,由此也就决定了我国财政模式最终选择的将是公共财政模式。

另外,改革的目标虽然也是公共财政模式,但改革的起点却是与计划经济相适应的大一统的财政模式。这样,改革中最为重要的是政府的“退出”问题,即政府从原先的提供私人产品的领域退出,而不再提供私人产品。而在西方国家,公共财政模式的形成过程主要是政府进入私人部门不愿意介入的领域。这种路径的不同,也必然导致公共财政模式形成过程存在着极大的差异。在西方国家,由于政府增加干预的领域是私人部门不愿意进入的领域,这样,政府的进入,就意味着私人部门将普遍地获得公共部门提供的益处。因此,这样的过程也必然是利益冲突较少的过程。但是在我国,公共部门内部的利益受损在相当程度上会构成公共财政模式形成的阻力。

怎样才能顺利地形成公共财政模式呢?笔者认为,首先,建立健全公共选择机制是减少阻力的措施,也就是说,让公众在公共财政模式的形成过程中发挥积极作用,并将之置于公众的监督之下。由于这样做,公众的选择主要是出于自身利益的选择,公众没有反对自己的选择行为的动力,而基本上没有人反对的选择是较易推行的。其次,公众的监督还能有效地阻止财政模式变迁过程中的腐败行为,从而降低改革成本。

作者单位 厦门大学
责任编辑 王育 校对 壮壮