# 民主财政论：财政制度变迁分析

来源：网络 作者：雾凇晨曦 更新时间：2024-01-16

*\" 内容提要: 财政共有三个基本规定，人类历史上经过四种财政制度的演变与传承。公共财政是一种财政制度，是民主财政；公共财政的生成与现代民主政治体制，与市场经济体制的产生是同一个过程，它们互为前提，互相促进；财政民主是通过作为民主政体基础的政...*

\" 内容提要: 财政共有三个基本规定，人类历史上经过四种财政制度的演变与传承。公共财政是一种财政制度，是民主财政；公共财政的生成与现代民主政治体制，与市场经济体制的产生是同一个过程，它们互为前提，互相促进；财政民主是通过作为民主政体基础的政府预算制度实现的；预算作为政治体制的一部分是纳税人及其代议机构控制政府财政活动的机制，作为经济体制的一部分是现代经济社会政府配置资源的机制，作为公共管理体制的一部分是公共利益的实现机制；建立公共财政的基本框架就是要按照财政民主的要求重建政府预算制度，它既是经济体制改革的任务，更是政治体制改革的任务。

「关键词」公共财政；民主制度；政府预算

一、财政的公共性及其三个基本规定

财政是以公共权力进行的资源配置。在本质上，财政本来就是公共的，公共性是财政一般。这是由公共权力的性质决定的。那么，我们在财政之前冠以“公共”之限定，用“公共财政”来概括市场经济社会中的财政，其意义在哪里呢？或者说到底什么是公共财政？这是一个需要进一步探讨的问题。这个问题不搞清楚，建立公共财政的基本框架就无从下手，就没有办法拿出合适的措施达到公共财政的目标。为此，笔者以财政制度变迁的历史为线索对财政公共性做更深入的分析，试图回答这个问题。

以公共权力为根本，财政公共性具有三个基本规定。

（1）财政目的的公共性。财政活动是为了满足整个社会的公共需要，它与私人为了追求个人利益最大化行为不同。

（2）财政活动范围的公共性。由满足公共需要的目的所决定，财政活动应定位于私人不愿意干或没有能力干、干不好的事，在理论上一般地说是指非盈利领域、公共产品或半公共产品，但不限于此。在特定的条件下，财政也需要提供公共产品和半公共产品以外的产品；在一定的规则之下，公共产品和半公共产品也可以由私人提供。财政活动范围在实践上的伸缩性颇大，可以说并无定制，这要看当时的社会公共需要如何，公共意志如何表达和贯彻。

（3）财政运作机制的公共性。由前两个规定性决定，财政运作应基于公众意志、公共决策，体现社会绝大多数人的偏好；应该是公开透明的，民主法治的，程序规范的，而不应该是少数人说了算的、隐性的、人治的、随意性的。

二、原始财政：财政的萌芽，天然具有公共性，是公共性的母体

在历史的、逻辑的起点上，有了公共权力就有了财政。人猿相别，原始社会一出现，就存在着一定的公共事务和公共利益[3]，就有了公共需要；有公共需要，就有满足公共需要的手段。“需要是同满足需要的手段一同发展的，并且是依靠这些手段发展的。”[4]最初，是依靠社会风俗习惯的传统力量。后来，公共权力开始在社会公共利益的土壤上萌生，成为保证公共需要的手段。如这时的公共需要已经不止是原来的组织生产、分配，渐渐产生了如制止个别人损害公共利益的行为等内部矛盾的调节，解决外部冲突与战争，营造议事、祭祀的活动场所，建设简单的生产设施等新的需要。这一方面需要耗费一定的人力物力资源；另一方面，它需要社会成员共同商量怎么办，或者说是由大家的公意直接决定这些资源的配置，这应该就是最初的财政活动，即原始财政。

三、王权财政：财政阶级性的产生与公共性的传承

随着国家的产生，公共权力表现为政治权力，国家逐步代表原始共同体而成为财政主体。在这个过程中，原始财政逐步打上了阶级的烙印，财政的阶级化与国家的产生是同一个过程，是一个互动的过程。一方面，原始财政为国家的生成提供条件——既提供经济条件也提供政治条件。部落或氏族首领利用管理公共事务的权利，多拿多占，谋取私利，变成为贵族阶级；另一方面，逐步形成中的国家利用“特殊的公共权力”使财政为其政治统治服务。

国家产生以后，政治权力首先表现为王权。王权是“一体化”的权力——既是公权，又是私权；既是财产权利，又是政治权力。王权是全国土地和人民的最高所有权，分封领主或诸侯的主封权，最高军事指挥权，祭祀宗教主持权，等等，无所不包。王权凌驾于一切法律、制度之上，是一切大事的最后裁决权，而且无监督，无约制，是专制权力，是特权。它作为枢纽支配社会运行，是社会控制中枢。王权专制代替直接的民主制度成为财政的依据，原始财政最终演变成为专制财政。[5]王权财政是国家产生进入奴隶制、封建制社会的财政制度，是与专制政体相适应的。

王权财政比之于原始财政，权力及操作权力的主体的性质发生了变化，原来共同体成员大家说了算，是直接民主权利决定资源配置；现在是掌握至高无上的王权的政治统治者说了算，决定资源配置。所有的社会成员\" 都是国王的纳税者和服役者，纳税的数量和服役的期限尽管在理论上和政令上也有规定，但实际上，税役之多少没有定制。赋税的征收、徭役的摊派，从来就未得到过纳税人、被摊派者的同意，更不用说这些赋税、徭役的用途能否受到监督了。在政府的征收、摊派之外，帝王和官府对个人任意掳掠，官吏们敲诈勒索，巧取豪夺，恣意而为，家计与国计不分。这是专制财政的常态。国家管理公共事务的活动、执行社会职能与阶级统治融合在一起，而且履行社会职能总是被置于政治统治之下，社会职能的执行取决于政治统治，对财政满足社会需要就大打折扣。国家以“虚幻的形式”凌驾于社会之上，财政的阶级性“后来居上”。而且，满足统治阶级或统治者个人需要就超出满足社会公共需要而居于统治地位。

但是，即使是专制财政，其公共性中满足公共需要的一面也并没有被消灭或消失，也不可能消灭或消失，而是被承继下来。因为政治统治只有在它执行了它的社会职能时才能继续下去，后者是前者的基础。[6]当社会必须的或者说是最低限度的公共需要不能得到满足的时候，阶级统治就难以为继了。对于政治统治而言，财政部门、军事部门、公共工程部门缺一不可。不列颠人在印度尝到过忽略公共部门的“教训”[7]，中国历史上王朝的更替从财政意义上看就是其“公共性”与“阶级性”矛盾运动的结果。今天我们能够清楚地看到专制财政留下的历史遗产：兵马俑在地下比户而立护卫一个帝王的千年尸魂，长城绵延于峰峦之颠守望万里边关，都江堰在波流之中“纵横捭阖”至今仍在造福人民……它们是由专制性与公共性的矛盾统一组成的画面。

四、公共财政的生成与制度基础

1.公共财政生成的权力结构基础、法理基础与组织基础

专制财政向公共财政的转化经过了长期的艰苦斗争。这种斗争本质上是在不同权力（利）主体之间展开的，这种斗争中作为与王权对立的权力主体具备足以与王权抗衡的力量。在西欧中世纪——最具典型意义的是英国，尽管王权始终是国家权力的中心，但王权从一开始就不是“独树一帜”的，多种权利与王权并存。构成社会的权利主体有国王、贵族（包括领主贵族和宗教贵族）、自由农和不自由农。能与王权对立的主要是大贵族或诸侯权利、教会权利以及后来的城市自治权利。而且民主制的传统和约束力量一直围绕王权传承下来并不断进化，从最初的部落民主制直到现代宪政民主。在这种权力结构的对立统一中，诸权力合作与抗衡逐渐制度化，形成代议制政治。公共财政制度生成的历史就是在现代议会政治生成的过程中民主与王权专制斗争的历史。政治与经济从来就是统一的，它们之间的一个结合点便是财政。公共财政在政治制度化和经济制度现代化的过程中产生，内涵于其中，与代议制政治和市场经济制度相适应，互为前提，互相促进。在中国，自夏代王权产生直至近代社会开端的漫长历史中，王权一直是疏而不漏的，没有任何力量能与之抗衡，因此，专制财政制度一直沿续并不断固化。

在中世纪及以前的英国，财政特权一直是主权的一个主要方面，其经济基础是国王作为封君对土地占有的支配权的存在，王权专制倾向和非法勒索行为从未中止过，“穷人不能因为贫困而得到保护，富人不能因为富有而得到保护”，对王权扩张的不满与抵制也一直存在着。这种斗争中的两个革命性的成果——《大宪章》和议会，即是因围绕财政的斗争的推动而产生的，又进一步推动了财政由专制向民主的转变。

1215年诞生的《大宪章》，就国王与臣民的权利与义务关系确立了具有现代意义的原则和法度。第一，在国王与封臣的财政关系中，将王权限制在封建契约所允许的权力范围之内。第二，在传统封建收入之外组织任何新的收入，必须经全国公意许可，从而第一次以成文法律形式确定了经纳税人批准税收的原则，是以后议会批税权的法律理论依据。《大宪章》为实施这一原则在组织制度上作出了规定，成为了议会组织制度在法理上的一个源头。第三，对国王（或王室官员）非法敲诈勒索臣民财产行为的限制。第四，确立了臣民对国王违法行为进行监督和纠正的权利，这种权利的最高形式直至武装反抗。《大宪章》关于国王征收任何形式的非常税均需召集全体封臣到场共同议决的原则，在以后的数百年内不断地为国王们所承认。要想获得财政资助，就必须召开议会，得到同意。

宪章原则的实施必须有一种强有力到足以抗衡王权的组织来不断地与之斗争，经常地制约它；而已有的带有制约王权性质的贵族会议事实上已经无力有效地制约王权，议会便应运而生。议会是制约王权的政治组织，是纳税人的权力机构。议会成员都是纳税人的代表，不纳税的人既不可能选举，更不可能被选为议会的代表，世俗贵族、僧侣和后来的平民代表都代表纳税人。平民因纳税逐渐增多而不得不被允许选举代表作为议员进入议会，由此产生下院，这是真正的“代议制”政治的开始。下院议员在相当长的一段历史时期中都仅仅担负讨论、表决税收的职责。在绝大多数情况下，国王召集议会的主要目的，是要纳税人同意纳税。15世纪以前，批准赋税是议会的主要职能，至于立法、司法职能，是以后才慢慢发展起来的。史料记载，1378年议会差不多完全是讨论赋税问题，以至最后只通过了一项其他法。[8]其后的议会尽管在立法方面的职能已大大加强，但批准税收仍是它的主要目的之一。批税权的强度或硬度或者明力是十分明显的，它成功地拒批过税收，更成功地以拒批为武器，限制国王以各种形式非法征取臣民财产的权力。马克思说税收是“可以用来扼杀君主专制的一条金锁链”[9]，英国俗话说，“税收是代议制之母。”议会因财政而产生，又是公共财政产生的决定因素。

2.进一步分析：公共财政的制度基础是政府预算，公共财政是建立在政府预算基础上的财政制度

从王权控制财政到议会控制财政标志着公共财政的形成，最终成熟的标志是政府预算制度的确立。公共财政的制度框架是国家预算、政府预算[10]或公共预算，预算制度是关于民众赞同和监督国家财政活动的制度，立宪政治的历史可以说是现代预算制度的成立史。[11]

预算在经济、技术上看是政府收支对比的计划表。但本质上，预算首先是纳税人及其代议机构控制政府财政活动的机制，是作为配置资源的公共权力在不同主体之间的分配，是一个制衡结构，是一个民主政治程序，因而是政治体制、行政体制的一部分。具有独立财产权利的纳税人，他们担负着国家的财政供应，就必然要求控制国家的财政，以法律程序保证政府收支不偏离纳税人利益，也是用法律保障个人的财产权利不受政府权力扩张的侵犯。第二，预算是现代经济社会政府配置资源的机制，因而是经济体制的一部分。通过政治程序确定的预算，首先决定整个社会资源在公共部门和民间部门之间配置的比例，然后决定配置在公共部门的资源规模的内部结构，因而决定财政配置资源的规模和方向。第三，预算是公共利益的实现机制，是平衡社会利益的中枢，因而是公共管理体制的一部分。预算编制、审议通过是公共利益的发现、寻找和确定，预算执行是实现公共利益的过程，而决算审查则是对满足公共需要状况的监督与检查。预算状况的优劣实实在在地决定着公共需要的满足程度，也实实在在地决定着财政活动范围的界定与选择。总之，预算作为公共权力配置资源的规则，是公共财政运作的控制和组织系统，是代议制政治的基础，其价值核心是民主财政。

五、计划财政：根本上是集权财政

计划财政是高度集中的计划经济体制下的财政制度，其前提是只有政府一个主体。计划体制的所有制基础是生产资料全民所有制（集体所有制在本质上与全民所有制没有区别），代表全民的主体是国家，实际上是国家所有制。建立于这个基础上的社会权力结构是，国家掌握了几乎整个社会的财产权（包括对劳动力的支配权），不仅所有权，还有经营权，以及在此基础上的政治权力。政府集政治权力、生产资料所有权和生产经营组织权于一身，是三位一体的“全能主体”。个人除计划分配的生活资料之外，不具有足以支持其经济独立的财产权利，不是独立的经济主体。国家——主要是中央政府掌握着整个社会资源的配置。国家办企业、经营企业、安排整个社会的劳动力资源。这种国家高度集权的经济体制下的财政是集权财政。在制度上看，集权是计划财政的最本质特征。[12]

计划财政中的预算与公共财政的预算不同，最根本的区别是：公共财政中的预算作为纳税人与政府通过代议机构确定政府配置资源的机制，是政府对纳税人的“责任状”，是纳税人控制政府财政活动的制度框架，基础是政府和纳税人是两个不同的独立的主体；计划财政中“计划税”是隐性税收，不存在独立意义的纳税人，因此，计划财政的预算是政府自身制定活动计划，不对纳税人负责，只对政府自身负责。

六、结束语

实践证明，高度集中的计划经济体制是低效率的，计划财政最终损害了公共利益，因此我们选择了市场经济体制，也选择了公共财政。现在的问题是，计划经济体制的政府配置资源的机制失去作用之后，适应市场经济体制的政府配置资源的机制没有跟进、递补上来，公共权力的运作失去有效的规则约束，出现制度空档，财政陷入无规则运作之中。人治的、随意性的财政活动导致偷漏税猖獗与非法过度征收并存，“缺位”与“越位”并存，腐败横行，效率低下，极大地损害公共利益。我们建立公共财政的基本框架，就是要按照民主财政的要求构建现代政府预算制度，确立财政运作的民主机制。值得我们注意的是，这既紧迫，更艰巨，任重道远，需要我们付出艰苦的努力和不懈的探索，甚至是很高的代价。它既是经济体制改革的任务，更是政治体制改革的任务，是代议制政体的主要部分；真正地体现公众意志的、有约束力的预算制度确立起来了，现代市场经济体制和民主政治体制也就确立起来了，这如一枚硬币的两面。

「作者简介」

焦建国，国家行政学院经济学教研部， 经济学博士。

「注释」

[1]与王权意义相同的，还有君权、皇权、奴隶主专制、封建专制等等。

[2]集权，是一个多涵义的范畴。一是中央集权，与联邦制相对；二是在经济活动主体的意义上，政府、企业与个人三个主体中，只有政府一个主体，企业是政府的附属物，个人是政府和企业的附属物，高度集中的计划体制是典型的集权体制；三是政治决策上的集权，是少数人甚至是一个人的专制，如中国封建社会的君权、皇权专制，与多数人决策包括直接民主和通过代议制机构表达公共意志的间接民主相对；四是行政集权，在政权结构中，政府作为主体掌握决策权，与立法机构控制或与政府制衡相对。

[4]马克思恩格斯全集：第23卷〔M〕。北京：人民出版社，1975.559.

[5]尽管封建制度下的王权与奴隶制度下的王权、不同的民族国家历史上的王权有所不同，但他们的不同主要是专制的强弱程度不同，而无本质的差异。

[9]马克思恩格斯全集：第4卷〔M〕。北京：人民出版社，1975.343.

[10]国家和政府是两个不同的概念，但国家预算和政府预算的意义是一样的，我们把它们作为同一的概念使用。

[11]〔日〕井手文雄。日本现代财政学（中译本）〔M〕。北京：中国财政经济出版社，1990.173.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！