# 关于建立中国公共财政的思考

来源：网络 作者：花开彼岸 更新时间：2024-05-27

*\" 摘 要:公共财政是人类社会进入到市场经济发展阶段后所产生的一种财政模式。公共财政的内容随着社会的发展而不断丰富。中国之所以要实施公共财政模式,既是市场经济发展的客观要求,也是财政职能转变和振兴财政的需要。公共财政模式的构建应以建立现代企...*

\" 摘 要:公共财政是人类社会进入到市场经济发展阶段后所产生的一种财政模式。公共财政的内容随着社会的发展而不断丰富。中国之所以要实施公共财政模式,既是市场经济发展的客观要求,也是财政职能转变和振兴财政的需要。公共财政模式的构建应以建立现代企业制度,完善市场体系和转变政府职能为条件。要实现从生产建设型财政向公共财政的转变,政府财政应理性地退出私人商品生产领域,而转向为公众提供公共商品和公共服务。同时,还必须推进财政的民主化和法治化建设。

关键词:公共财政;生产建设型财政 中国以市场化为导向的经济体制改革已进入了第21个年头,随着计划经济体制向市场经济体制的逐步过渡,客观上要求财政模式必须发生相应的转变,即要求必须从计划经济体制下的生产建设型财政(或经营型财政)向市场经济条件下的公共财政转变。在1998年全国财政工作会议上,财政部长项怀诚宣布,我国将在近几年内初步建立公共财政的基本框架,在1999年3月召开的九届二次人代会上,项怀诚部长在《关于1998年中央和地方预算执行情况及1999年中央和地方预算草案的报告》中再一次提出了构建公共财政的基本框架问题。尽管我国公共财政框架的构建已进入了运作实施阶段,然而在财政理论界对公共财政问题仍然存在不同的认识,且反对的声音仍然十分强烈。因此,完全有必要从理论上弄清什么是公共财政,公共财政是怎样产生和发展的,中国为什么要建立公共财政,以及怎样建立中国的公共财政。本文拟就这些问题加以初步探讨,以求在公共财政的构建上进一步清除认识上的误区和障碍。

一、公共财政的产生与发展

公共财政作为一种财政模式并非是从来就有的,而是人类社会发展到特定历史阶段的产物。当人类社会进入到市场经济发展阶段时,才出现公共财政模式。在奴隶社会,“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”,奴隶制国家的财政收入,主要来自于对奴隶劳动成果的无偿占有,对外掠夺和弱小国家的纳贡;财政支出主要用于王室支出、祭祀和战争等,此外也安排少量的公共工程支出。在奴隶制国家,国王个人收支与国家财政收支之间并没有严格的界限,且收入的筹集和支出的安排均由最高统治者说了算,根本不可能存在财政的民主性和法治性。到了封建社会,封建制国家的财政依然是为封建制国家王室成员及大小官吏服务的,虽然也有象公共工程建设支出这样的公共性支出的安排,但所占比重极其微小,因而从总体上而言,这时的财政还称不上是公共财政,而仍然是家计财政。同奴隶制国家财政一样,封建制国家财政依然缺乏民主性和法治性。

到了封建社会后期,随着新兴资产阶级的不断壮大,封建制国家的滥收滥支已严重危及到本阶级的利益。因此,在反对封建制国家的长期斗争中,资产阶级把夺取财权作为斗争的一项重要内容。他们要求控制财权,促使王室收支与国家财政收支彻底分离。到了17世纪末,英国规定国家必须向议会提交财政收支报告,且须得到议会批准才能付诸实施。资产阶级取得政权后,不仅建立了比较完善的预算制度,而且大力改进税收制度和公债制度。进入资本主义发展阶段后,市场经济得到了高度发展,并彻底取代了自然经济。至此,财政的公共性越来越明显地体现出来。

在不同的历史时期,由于政府职能范围有所不同,公共财政的内容也在发生不断的变化。在自由资本主义时期,各资本主义国家执行自由放任的经济政策,崇尚市场这一“看不见的手”的力量,认为依靠单一的市场机制的自发调节可以保持资本主义经济的平稳发展,反对国家对经济的干预。以亚当·斯密为代表的古典经济学派主张政府应充当“守夜人”的角色,政府的职能和作用主要在于保护个人私有财产和人身安全,保护本国免受他国的侵犯和维护公共安全,举办公共工程等。因而这时财政的公共性仅局限于提供公共安全、法律秩序和国防等政治服务成本的狭窄范围内。进入垄断资本主义发展阶段以后,特别是20世纪30年代经济大危机以来,以美国为首的资本主义各国纷纷抛弃了古典经济学派的自由放任的经济政策主张,而转向对国民经济的积极干预。经济大危机以后,美国总统罗斯福开始实施的“新政”,以及以凯恩斯为代表的资产阶级经济学家,开出了通过财政及货币政策手段干预和调节国民经济运行,增加和刺激有效需求以带动经济增长,减少失业和抑制经济波动的药方并付诸实施,取得了极大的成功,并由此开了国家干预经济的先河。到了20世纪60年代,财政学研究范围得到了进一步的拓宽,即出现了公共经济学。与传统的财政学相比,公共经济学不再是孤立地研究各种财政现象,单纯地就财政论财政,而是更加注重研究财政收支对经济的影响,在研究方法上更是全面采用了现代经济分析方法。在研究的内容上,除了对财政收支本身的研究以外,还对如公共经济部门存在的必要性和合理性、公共经济部门的职能范围、公共部门定价、公共支出效益分析、政府宏观调控等进行了深入分析和研究。

经过西方国家长期的公共财政实践,以及西方经济学家对公共财政理论的不断探索,逐步形成了以满足社会公共需要和弥补市场失效为基础的现代公共财政理论体系。我们并不否认西方国家的财政具有鲜明的阶级性,在当代,它主要为垄断资产阶级的利益服务。但由此以财政的阶级性抹杀其公共性,无视财政在满足社会公共需要和反映民众意志等方面所获得的空前扩展也是错误的,是一种自欺欺人的行为。

从公共财政产生与发展的历史进程中,我们可以对公共财政作出这样的结论:公共财政作为一种随市场经济的产生而产生、随市场经济的发展而发展的财政模式,首先它是国家通过税收等手段筹集收入以为公众提供公共商品和公共服务的政府经济行为;其次它是高度民主化的财政,它能最大可能地反映公众的意志,体现财政的民主性原则;再次它是高度法治化的财政,真正做到依法理财,体现财政的法治性原则。

二、中国实行公共财政的必要性

按照中央的布署,中国的公共财政的基本框架正在构建之中。尽管如此,在理论上对于中国为什么要从计划经济时期的生产建设型财政转变为公共财政还没有取得共识,存在一些理论上的错误认识。为此,需要在理论上弄清中国实施公共财政的必要性,以统一认识,为中国的公共财政实践扫除障碍。

1.实施公共财政是中国社会主义市场经济发展的客观需要。在市场经济条件下,政府的作用重在弥补市场失灵和市场不能高效率发挥作用的领域,而不是取代市场。我国要发展社会主义市场经济,就必须构建与之相适应的财政模式———公共财政。在传统的计划经济体制下,由于我们否认市场存在的客观必然性和市场机制作用的合理性,以政府计划取代市场。这时的财政也只不过是政府计划得以实施的一个工具或手段,财政必须服从于政府计划的需要,为政府向公众提供公共商品、准公共商品和私人商品供给必要的财力。随着我国从计划经济体制向市场经济体制的逐步转变,市场经济正在逐步取代计划经济。现代市场经济的一个共性就是不论什么社会制度下的市场经济,都是在国家宏观调控下发挥市场机制在资源配置中基础性作用的经济。在市场经济条件下,市场机制始终是国民经济的最基本的调节机制,它在资源配置中始终发挥基础性作用。政府的宏观调控不是要去取代市场,而是必须建立在市场和市场机制作用的基础之上。我国经济体制的转变和市场经济的逐步建立,客观上要求我国的财政必须从计划经济时期的生产建设型财政向社会主义公共财政转变。就目前而言,应着手构建公共财政的基本框架。

2.实施公共财政是我国财政职能转变的需要。传统的财政理论把财政职能归纳为:分配职能、调节职能和监督职能。对财政职能的这种概括是与我国传统的计划\" 经济实践相吻合的。随着我国财政从生产建设型财政向公共财政的转变,我国的财政职能必须加以调整。如何转变财政职能,我国财政学界的学者们进行了积极的探讨,尽管目前在此问题上还存在一些分歧,但越来越多的学者同意美国著名财政学家马斯格雷夫的看法,认为在市场经济条件下,财政应具有三大职能,即收入分配职能、资源配置职能和经济稳定与发展职能。适应财政职能的转变,政府财政应理性地退出竞争性领域,不再参与私人商品的生产和提供,而转向主要为公众提供纯公共商品和公共服务,参与提供准公共商品,但参与的程度应根据我国市场完善程度的提高而逐步降低。

3.实施公共财政是振兴财政的需要。改革开放21年来,财政在支持改革开放方面是做出了巨大贡献的。但就财政本身而言,并没有随着经济的发展而使其境况变好,而是逐步陷入困境之中。财政赤字及债务余额占ＧＤＰ的比重呈上升趋势,债务依存度也越来越高,财政的压力越来越大。尽管在近几年来政府试图通过增收节支来缓解财政困难,逐步摆脱财政困境,但效果并不令人满意。之所以如此,关键在于只是在原有的制度框架内采取一些修补的措施,而没有实现制度上的创新,没有实现财政模式的根本转变,即从生产建设型财政向社会主义公共财政转变。实施公共财政之所以能缓解财政困难,首先,在公共财政框架下,财政只是为公众提供公共商品和公共服务,除此之外的其他事物财政不再染指。这样,财政支出的范围将大大缩小,财政支出的规模将得到有效的控制,财政支出的压力相应地能在一定程度上得到缓解。其次,公共财政客观上要求一切与政府权力相关的公共收入都必须纳入政府预算,在政府统一的预算中体现出来,并接受社会公众的民主监督和议会(人大)的监督。为此,不允许预算之外的政府收入的存在,更不允许预算外的预算外收入即制度外收入的存在。而就我国改革开放以来的现状而言,不仅预算外收入及制度外收入客观存在,而且呈急剧膨胀的趋势,从而使政府财力高度分散,加剧了政府预算内收支之间的矛盾。我们常说的财政困难,只是针对预算内这一块而言,如果能将预算外收入及制度外收入统一纳入预算内管理,政府集中性财力占ＧＤＰ的比重将大幅度提高,目前财政的困境将大大缓解。再次,公共财政要求必须依法理财。市场经济是法治经济,市场经济下的财政———公共财政必然是法治财政。我国现阶段的财政困难在很大程度上可以说是没有依法治财和依法理财所致。权治、人治在当今仍然相当盛行,这必然带来财政分配秩序的混乱,有法可依、有法必依、执法必严、违法必究在目前还只能是一种良好的愿望,政府预算往往是一年预算、预算一年,徒有形式,人大监督形同摆设,人民监督无法落实。只有实行公共财政,坚持依法治财和依法理财,振兴财政才能有望实现。

三、构建中国公共财政基本框架的设想

构建中国公共财政的基本框架,是我国财政制度创新中的大事。中国公共财政作为一种适应社会主义市场经济发展要求的财政模式,必须同其他方面的改革配套进行。这是因为中国财政模式的转变牵涉到方方面面,客观上要求整个经济体制、政府职能、经济活动方式、经济管理等方面都必须进行相应的变革。中国公共财政模式的建立及公共财政理论的形成与发展,必须以建立现代企业制度、完善市场体系和转变政府职能为条件。

1.建立现代企业制度是构建公共财政的基础。公共财政作为一种与市场经济发展相适应的财政模式,其赖以存在的微观基础就是具有健全的市场活动主体。在市场经济中,其基本的活动主体就是企业。企业能否成为健全的市场主体,关键在于能否建立“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。按照中共十五大的精神,中国企业将按照现代企业制度的要求实行公司制改造,将国有企业改造为能适应市场经济发展要求的现代法人实体和竞争主体。对国有经济实施战略大调整,大幅度压缩国有经济战线,实现国有经济的战略大退却,逐步降低国有经济的比重。只有健全的市场经济主体得以形成,我国的财政才能实现由生产建设型财政向公共财政的转变,才能退出一般竞争性领域。我们不要期望在国有经济占绝对支配地位的条件下建立现代市场经济体制,同样也不要期望在没有国有经济的战略大退却和现代企业制度的建立就能实现公共财政基本框架的构建。

2.建立市场经济体系和市场机制是建立公共财政的前提。公共财政是作为弥补市场失效而产生的一种财政模式,因而是先有市场和市场经济,然后才有公共财政的产生。市场是商品或劳务自由交换的场所、枢纽,它客观上反映了交换者之间的相互关系。我国在培育市场的过程中,既要注重市场体系的培育,更要注重完善的市场机制的建立。只有建立完善的市场体系和市场机制,充分发挥市场机制的作用,在此基础上才能弄清市场的局限性和市场机制失效的领域,从而明确政府的作用,并进一步引伸出公共财政的必要性。

中国的市场体系正处于建立和健全之中。总体而言,经过21年的市场化取向的改革,我国的市场体系得到了迅速发展和完善,但发展还很不平衡,商品市场特别是消费品市场已得到高度发展,并正在趋向成熟,生产要素市场正处于发展之中,资金市场和证券市场也有所发展,劳动力市场已开始启动,技术与信息市场已开始运作。但从总体上看,生产要素市场的发展相对滞后,生产要素价格形成机制还未完全市场化,市场在资源配置中的基础性作用还未充分发挥出来,经济体制转轨的根本任务还没有完全实现。同时,市场规则还有待进一步完善,市场主体还有待进一步清理,地区封锁、部门及行业垄断现象有待进一步解决。只有这些问题得到妥善解决了,一个统

一、开放、竞争有序的市场体系才可能建立起来。

在市场经济条件下,市场机制是资源配置的基本机制,它在资源配置中发挥着基础性作用。市场经济数百年的发展历史已经充分证明,没有市场机制作用的充分发挥,就不可能有资源配置的优化和生产效率的提高。中国在经济体制改革和公共财政基本框架的构建过程中,必须要善于借鉴西方国家的经验,促使市场机制的形成和正常发挥,推动中国市场经济的正常运行。尽管如此,市场及市场机制也并非是万能的,我们不可能期望依靠市场机制来解决一切社会经济问题。中国目前正处于经济转轨时期,我们不仅面临着因市场本身的缺陷而引起的市场失灵,而且还面临着市场体系及市场机制本身的不完善而出现的市场调节的真空。因此,中国政府借用财政等手段对国民经济进行的宏观调控,不论在广度上,还是在深度上都要大于西方国家的宏观调控。对于中国政府而言,只有加快市场体系的建设和市场机制的培育,政府才能逐步从一些领域中退出,社会主义公共财政模式才能建立起来。

3.政府职能转变是建立公共财政的根本条件。计划经济体制下的政府是无所不包、无所不管的,与之相适应的财政是一种生产建设型财政。而要实现财政模式从生产建设型财政向公共财政的转变,客观上要求必须随着经济体制的转轨相应地转变政府的职能。在我国向社会主义市场经济迈进的过程中,政府重在管理好文化、教育、交通、社会秩序、卫生和环境保护等社会公共事务,制定和执行市场规则,维护市场竞争秩序,塑造良好的社会经济环境,调控而不是参与国民经济的运行。只有转变政府职能,使政府有所为,有所不为,在此基础上,财政才能退出那些本不应该涉足的领域,而逐步向公共财政转化。

中国经济体制改革的过程,也是现代企业制度逐步建立、市场体系和市场机制形成和完善的过程。当经济体制改革深入到一定程度,必然要求政治体制进行相应的改革,要求政府职能的转变。而政府职能的转变过程,实际上也是我国财政从生产建设型财政向公共财政的转变过程。中国公共财政的建立是市场经\" 济体制建立和市场经济发展的必然要求,也是财政改革的必然结果。在我国构建公共财政的条件日趋成熟的情况下,公共财政基本框架的建立应以市场失效为标准,原则上凡是通过市场可以解决的,或者应该通过市场加以解决的,财政不应介入,已经介入的要有序地退出;凡是市场不能解决的,财政应该介入。就我国而言,财政宜介入的领域主要包括:一是市场根本发挥不了作用的领域,如国防、外交、社会治安、法律秩序、公共卫生、社会保障、基础科学及基础性教育、环境保护、宏观经济调控等,这是财政活动的最基本的领域。二是通过市场可以解决但又解决得不好的领域,这主要是那些提供“准公共商品”的领域,如应用性研究、高等教育等。这些领域财政和市场都可以介入,但究竟谁介入,以及介入的程度,要以效率为标准。三是市场能够解决但解决得十分缓慢的领域,如基础设施及基础产业、高新技术产业、高风险产业等。对这些领域,应采取的基本原则是凡通过市场主体的活动能够确保其发展的,财政不介入,政府主要从政策上给予必要的扶持;凡通过市场主体的活动难以实现正常发展的,财政可适当介入,介入的程度视市场主体的力量和意愿而定。

推进财政的民主化和法治化进程,使中国的财政真正成为人民的财政,这是中华民族最久远的关于公民社会的理想。中国作为社会主义国家,国家财政必须为人民的利益服务,财政收支的安排必须以此为宗旨。而要真正做到财政为人民服务,必须实行民主理财。将人民的意志上升为国家的意志,并将国家的意志通过法律法规体现出来,依法管理财政事务。

民主理财、依法理财和治财,既是公共财政的基本要求,也是公共财政应包含的内容。依法理财以民主理财为基础,同时又为民主理财提供法律上的保证。在财政上实行法治,其本质不是“治民”,而是要通过法治来实现和确保“民治”。中国财政的民主化进程必须要有相应的法律和制度来保障,就中国的情况而言,在新中国成立以来,特别是改革开放以来,财政的民主化和法制化建设取得了一定的成就,如财政预决算均应由人民代表大会审批,体现了人民当家理财和人民对政府财政活动的监督;颁布了大量的财政法规及各项税收法规等。尽管如此,中国目前仍然处于从“人治”向“法治”的转变过程,中国财政的民主化和法治化建设将是一个长期的过程,相应地中国公共财政模式的构建和完善也必将是一个长期的过程。

参考文献:

1 樊纲.地方“乱收费”的治理与地方财政民主制[Ｊ].财政研究,1999,

(4)

2 刘书明 治税重在治权:对依法治税的一种解析[Ｊ] 中国财经信息资料,1999,

(4)

3 王国清 也论西方政府经济学[Ｊ] 经济学动态,1991,

(5)

4 (美)约·斯蒂格里兹 政府经济学[Ｍ] 春秋出版社,1988

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！