

国家社会科学基金项目·经济学系列

# 预算改革的政治分析： 理论阐释与中国视角

靳继东 著



科学出版社



国家社会科学基金项目·经济学系列

# 预算改革的政治分析： 理论阐释与中国视角

靳继东 著

国家社会科学基金青年项目(10CZZ019)

辽宁省教育厅优秀人才项目(WR2014013)

资助出版

东北财经大学校级科研项目(DUFE2014J24/XKX-201403)

科学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书立足于“预算是实现国家治理能力现代化的制度基础和重要途径”的根本判断,从预算制度对实现经济发展和国家建设的双重功能角度,总结和阐释中国预算改革的理论特征和现实需求,重点围绕预算改革的体制特点、约束条件、激励机制、路径选择等关键问题,分析和研究中国深化预算体制改革的理论和实践问题。本书采取政治学与经济学的学科交叉方法,坚持“理论一般”和“现实特殊”为导向,既关注对预算规模控制、预算配置效率、预算运行效率等一般预算改革问题的研究,更强调在中国国情和体制条件下预算改革的理论特征、现实需求和实践路径分析。

本书适合与公共预算理论和实践相关的政策制定者、官员、研究人员或高校教师和研究生使用。

### 图书在版编目(CIP)数据

预算改革的政治分析:理论阐释与中国视角 / 靳继东著. —

北京:科学出版社,2015

(国家社会科学基金项目:经济学系列)

ISBN 7-3-7-03-14330-5

I. ①预… II. ①靳… III. ①国家预算—财政改算—研究—

IV. ①F812.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第 103300 号

责任编辑:魏如萍 / 责任校对:薛 静  
责任印制:霍 兵 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2015 年 5 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2015 年 5 月第一次印刷 印张:8 3/4

字数:176 000

定价:58.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 作者简介

靳继东，河南汤阴人，吉林大学行政学院学士（1997年）、硕士（2000年）、博士（2005年）。现为东北财经大学公共管理学院副教授、经济与社会发展研究院副院长。2002年以来，在《中国社会科学（内部文稿）》《伦理学研究》《社会科学战线》《财经问题研究》等杂志发表中文论文三十多篇，出版专著、教材、译著五部，主持国家社会科学基金、中国博士后科学基金、辽宁省社会科学规划基金、辽宁省教育厅、辽宁省社会科学界联合会等科研项目二十余项。主要研究领域为政治学理论与方法论、公共预算与公共政策等。

# 前言

纵观 1978 年改革开放以来预算改革的历程可以发现，我国预算体制先后经历了统收统支、分成体制、分级包干、复式预算、分税制改革、部门预算、国库集中收付、政府采购制度、收支两条线、政府收支分类和预算公开等在不同历史时期改革重心渐次变化、功能转换持续深化等改革历程，并具有根据市场化转轨的不同时间节点上政府与市场关系嬗变和政府职能调整推动预算改革的基本走向、根据社会转型不同阶段上国家政治体制改革和政治发展进程决定预算改革的步骤和进展、根据新的历史条件下预算功能的战略定位和逻辑延展确定当前深化预算体制改革的主要方向和紧迫任务等逻辑线索和显著特征。尤其是 2013 年中共十八届三中全会从实现中国特色社会主义建设“第五个现代化”的战略高度，做出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重要论断。预算制度是现代财政制度的核心和国家治理体系的重要组成部分，从而构成实现国家治理能力现代化的重要途径。中共中央政治局于 2014 年 6 月 30 日审议通过《深化财税体制改革总体方案》，全国人民代表大会常务委员会于 2014 年 8 月 31 日通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》，为全面推进财税体制改革和深化预算体制改革提供了顶层设计和法治基础。至此，在已有的预算改革成果和成功经验基础上，预算体制改革从分项式局部改革走向整体性全面推进的新的发展阶段。

根据中共十八届三中全会关于预算制度的这一新的功能定位和逻辑延展，预算不仅需要突破传统上作为宏观经济调控的政策工具价值，而且还承担着促进社会公平、保障民生发展、提高公共服务水平等社会功能，尤其要履行优化政府治理结构、推动民主政治发展、为实现国家长治久安奠定制度基础的政治使命。

预算作为在资源相对稀缺条件下通过财政资源的汲取和分配等政治过程，实现公共资源配置最大化和国家治理合法化的制度安排，始终面临着如何实现预算规模控制、预算结构优化、预算效率提升等传统预算改革的一般内容，也广泛地涉及政治哲学和价值等预算观念更新、以权力结构为核心的预算体制重构以及以程序和规则为主要内容的预算机制创新。在中国的语境和现实中，预算改革不仅面临着以实现政府对公民的委托责任为中心的根本目标，还具有中国市场化改革、社会民生建设、政治民主发展等背景下的特殊性诉求和阶段性特点。为此，

本书将立足“预算是实现国家治理能力现代化的制度基础和重要途径”的根本判断和预算改革本质上具有政治属性、形式上具有经济属性的实践特征，根据中国的政治体制安排、预算制度框架和转型期预算改革的现实需求，从预算制度对于实现经济发展和国家建设的角度着眼，以制度分析、交易费用政治学、博弈论分析和比较分析为主要理论框架，系统分析中国预算改革的根本目标、阶段性诉求和当前政策方向，并紧紧围绕约束条件、激励机制、路径选择等关键点，在分析中国预算改革的需求和供给、推进预算改革的动力和阻力基础上，探讨预算改革的政治约束和激励机制，并最终提出深化预算体制改革的实践路径，以及改革所需协调推进的层级政府事权分割、地方税体系建设、事权与财力相适应的制度机制等实践和理论问题。为实现上述研究目标和思路，本书在结构上分为预算改革的研究背景、理论基础和现实需求三个部分，共六章，具体研究内容主要如下。

第1章，研究意义和研究思路。本章主要从我国市场化改革的不同时间节点上政府与市场关系嬗变和政府职能调整、社会转型不同阶段上国家政治体制改革和政治发展进程以及2013年中共十八届三中全会关于预算制度的新的功能定位和逻辑延展角度，明确提出本书研究的现实背景和主要研究问题。从财政与国家之间的本质关系、预算制度与国家发展、预算过程与公共选择、预算改革的政治过程等角度，对预算改革研究进行文献梳理和理论总结，进而阐释本书主要研究问题的理论基础和现实意义。在此基础上，明确本书的研究问题、基本思路、主要内容、研究方法和研究路线。

第2章，预算改革的功能分析。本章主要从预算具有经济和政治双重属性入手，探讨预算制度演进与经济发展、国家建设进程之间的内在联系，阐释预算改革具有实现经济发展和进行国家建设的重要功能向度。进而，根据我国当前经济发展、社会转型所面临的深层次矛盾和问题，以及这些矛盾和问题向国家治理体系和治理能力提出的新挑战，探讨我国预算改革的根本任务、总体方向和政策方向。

第3章，预算改革的理论框架。首先，本章主要从不同政治体制条件下预算制度的形式和结构特征入手，从理论上分别探讨专制体制、民主政体、威权政体等不同体制安排下预算的功能、结构，以及预算改革形式和实施过程，进而阐明中国预算改革的理论特征。其次，以制度分析、交易费用政治学、博弈分析、比较分析为分析框架，为探讨中国预算改革过程的制度框架、影响因素、作用机制奠定基础。最后，探讨发达国家、发展中国家、转型国家等不同预算改革的经验模式及其对中国预算改革的启示。

第4章，中国预算改革的现实问题、关系框架和政策解析。本章在总结中国预算制度安排的现状以及预算改革的经验路径和现实需求基础上，分析我国预算改革的根本目标、关系框架和政策指向。具体地，从预算总额控制、预算分配效率、预算运行效率三个角度，分别探讨在经济持续发展和建设有效政府等政策背

景下我国预算规模控制、在实现社会公平和民生财政建设等现实需求下我国预算结构调整、在国家治理现代化和发展社会主义民主政治背景下我国预算体制改进等多个层面所面临的经济、社会和政治等具体现实问题。从政府与市场关系、政府横向和纵向权力结构关系、政府与社会关系三个关系框架中，提出预算功能定位、预算关系重构和实现预算民主等预算改革的主要问题、方向和内容。最后，对中共十八届三中全会以来中央提出的一系列预算改革重大决策的战略定位、顶层设计、突出问题、主要特征等进行了政策层面的解读和分析。

第5章，中国预算改革的约束条件、激励机制和实践路径。本章主要着眼于在预算改革的根本性目标和阶段性方向基础上，阐释有效推进预算改革的约束条件和激励机制。首先，根据政府与市场关系、政府横向和纵向权力结构关系、政府与社会关系等中国预算改革的三个关系框架，逐次分析影响中国预算改革的宏观经济形势、政治制度安排、社会认同程度、经验路径依赖等制约因素。其次，从政治合法性和政府有效性的根本角度，探讨推进预算改革的需求和供给分析，结合中国的国情特点和体制框架，提出根据作为改革供给者的权力体系内部改革利益相关方在改革过程中的损益分析提出相应的激励机制，对于顺利推进预算改革更具现实价值。最后，尝试提出推进预算改革实践路径的思路和建议。

第6章，中国预算改革的事权分割、地方税体系建设和事权财力适应机制等配套改革。本章提出，预算改革是一个系统工程和政治过程，必须与财政体制改革和国家治理现代化协调推进，尤其是与政府事权分割、地方税体系建设和建立事权、财力相适应的制度等一系列改革措施配套展开。具体地，分析和提出层级治理结构中政府事权分割的规范逻辑、现实问题和推进路径，地方税体系建设的现实问题和主要方向，以及事权和财力适应机制的法治约束等政策思路和建议。

本书是从政治学视角对中国预算改革的理论和实践问题进行的初步思考和探索，学术价值和社会影响还有待于进一步观察，其中难免存在不足和缺陷。欢迎各位学者、专家批评指正。

靳继东

2015年2月

# 目 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第 1 章 导论                    | 1   |
| 1.1 问题提出与研究意义               | 2   |
| 1.2 文献综述与研究现状               | 5   |
| 1.3 主要观点与研究路线               | 15  |
| 第 2 章 预算改革：经济发展与国家建设        | 18  |
| 2.1 预算制度的功能向度               | 19  |
| 2.2 预算改革与经济发展               | 23  |
| 2.3 预算改革与国家建设               | 30  |
| 第 3 章 预算改革：理论模式与分析框架        | 37  |
| 3.1 理论模式                    | 38  |
| 3.2 分析框架                    | 52  |
| 第 4 章 中国预算改革：现实问题、关系框架和政策解析 | 64  |
| 4.1 现实问题                    | 65  |
| 4.2 关系框架                    | 73  |
| 4.3 政策解析                    | 83  |
| 第 5 章 中国预算改革：约束条件、激励机制和实践路径 | 90  |
| 5.1 约束条件                    | 90  |
| 5.2 激励机制                    | 95  |
| 5.3 实践路径                    | 98  |
| 第 6 章 中国预算改革：事权分割、税制改革和配套制度 | 103 |
| 6.1 自上而下推进层级政府事权分割          | 103 |
| 6.2 加快完善和推进地方税体系建设          | 111 |
| 6.3 建立事权与财权相匹配制度的法治约束       | 116 |
| 参考文献                        | 122 |



# 导 论

一切政治，非财不举。政治而能合乎学理者，必不谬乎财政。故分配支出之途，让之政治全局。

——孟森

预算作为国家目标得以实现、政治行动得以展开的基础，本质上是将政治目标转换为公共资源汲取和配置的制度安排和政治过程。预算与政治之间的这种根本性联系，不仅意味着通过预算能够透视和理解政治安排和政策过程的真实本质，而且也决定了必须在特定的政治体制和权力框架中才能了解预算实施在形式和结构上的根本特征。对于当代中国而言，二者之间的这种根本性联系，不仅预示着推进和深化预算制度改革作为实现经济社会成功转型和民主政治发展的重要途径，从而构成中国特色社会主义公共财政和民主政治建设的重大实践命题，而且更加深刻地揭示出，只有立足中国既定政治体制和权力框架内的政治过程，才能真正了解预算改革的本质目标、现实指向、约束条件、激励机制和实践路径。那么，在我国既定政党-国家体制、预算制度框架和转型期预算改革的需求、激励和约束条件等基础上，如何切实深化预算制度改革，以推进经济社会成功转型和民主政治发展？进而，我国预算制度需要进行怎样的功能转换和结构调整，才能实现有效推进经济、社会转型和促进民主政治发展的根本使命？在转型期预算改革可能产生的政治、经济成本等约束条件下，需要采取什么样的实践路径才能顺利推进预算制度改革？这些问题的实质是寻求指导预算改革实践过程的理论逻辑和政策路径，也构成本书的根本研究宗旨。

## 1.1 问题提出与研究意义<sup>①</sup>

政治作为对社会稀缺资源的权威性分配活动(伊斯顿, 1993), 决定着“谁、何时、何地、获得了什么”(拉斯韦尔, 2008)。如果寻求这个问题的确切性答案, 预算无疑能够提供政治宣示、政府抉择和政策口号背后最真实的答案。通过对政府预算活动的分析, 可以清晰而直观地观察到, 社会中的哪些群体作为政府汲取资源的主要对象, 哪些群体是政府行为过程中的主要受益者。政府没有钱根本无法办事, 而它试图要办的事都记载在预算之中。因此, 预算就是政治, 它所研究的基本问题是谁获利, 谁损失, 谁受益, 谁支付(威尔达夫斯基和凯顿, 2006)。正是由于这个缘故, 预算成为现代国家政治生活中的根本性问题。在西方国家的政治生活中, 有关预算的决策和执行过程历来都是党派斗争和政策论辩的焦点问题。

自1978年开启市场化改革进程以来, 中国政府在社会资源配置方式上开始逐渐放弃高度集中的指令性计划, 转向强调以市场的决定性地位为基础发挥政府宏观调控和政策引领的资源配置方式, 从而确立了社会主义市场经济条件下政府功能根本转换的改革目标, 预算作为政府的主要治理工具也实现了从计划经济体制下国家计划的附属工具向市场经济条件下发挥国家宏观调控政策手段的功能转换。然而, 作为本质上的政治性制度安排和实现国家治理现代化的根本基础, 预算体制面临着实现政府对公民承担的委托责任、从政府行为的政策性工具向国家治理政治性功能复归的根本转换。因此, 持续推进预算改革仍是当前中国深化市场化改革、实现社会公平和促进民主政治发展的重大实践命题。

中国改革开放三十多年以来预算改革呈现出改革重心渐次变化、功能转换持续深化等特征, 并大致可以分为三个重要的发展阶段: 第一个阶段是从1978年到1992年。这一时期, 中国经济改革总体上仍处于“摸着石头过河”的探索阶段, 预算制度先后经历了统收统支、分成体制、分级包干等改革阶段。由于计划经济的体制惯性、政府经济边界和限度尚未清晰等因素制约, 预算改革的主要内容仍集中于中央政府与地方政府利益分割的多重博弈等方面, 预算还难以对各种公共活动的经济特征予以清晰区分, 难以对各种预算政策的经济效能以及市场选择和市场行为的作用进行准确评价, 政府资金分配不公、预算外资金膨胀、预算资金使用效益不高问题仍持续存在。第二个阶段是从1992年到1998年。这一时期, 随着社会主义市场经济等经济体制改革目标正式确立, 政府在市场经济条件下的活动范围、行为方式等进一步清晰, 我国预算体制改革开始加速, 先后推出

<sup>①</sup> 本节部分内容发表于靳继东, 中国预算改革论纲, 财经问题研究, 2013, (8): 3-13。

复式预算和分税制改革等重大改革措施，前者通过将政府收支按照经济性质的差异分别编入经常性预算和建设性预算，强调保持公共收支的适度规模和各类不同经济性质公共收支的合理比例，试图实现在尊重市场基础性地位的前提下，明确政府在资源配置中的领域、规模和政策方向；后者通过明确分割各级政府事权和支出责任，在中央政府和地方政府、地方层级政府之间，进行纵向的税收管理权限和收入分割，力求实现政府事权与财权的统一，提高预算资金的使用效率。但是，由于政府主导的制度惯性及分税制改革重收入分割、轻事权划分等因素，对预算改革更具关键意义的支出改革还未取得重要进展。第三个阶段是从1998年到2013年。这一时期，随着建设社会主义公共财政等财政体制改革目标的确立，政府预算改革全面加速，部门预算、国库集中收付、政府采购制度、收支两条线、政府收支分类和预算公开等重要预算改革措施相继推出，并取得了一系列重大成效。然而，从当前实现经济发展方式根本转变、深入调整社会利益格局和加快责任政府建设等艰巨任务来看，预算制度对于优化资源配置、促进社会和谐、推动政府职能转变以及发展民主政治的支撑、促动作用还没有完全发挥出来，预算功能的根本性转换仍是当前预算改革的核心问题。2013年，中共十八届三中全会继中国特色社会主义建设“四个现代化”目标之后，将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，并做出“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”的重要论断，并将实施全面规范、公开透明的预算制度作为预算改革的根本目标，从而为预算体制确定了新的功能定位和改革方向。

纵观改革开放以来中国预算改革的历程，可以清晰地发现其中贯穿着一些基本的逻辑线索：一是市场化转轨的不同时间节点上政府与市场关系嬗变和政府职能调整推动着预算改革的基本走向。从西方国家市场经济发展和公共预算建设的一般线索看，政府的职能范围是从“最小政府”的消极性事权结构向“积极政府”的扩张性事权结构转换以及“市场失灵”和“政府失灵”之后的不断调整、完善中演进和发展的，目前政府预算责任已经广泛地涵盖公共产品的生产、宏观经济的稳定、收入分配的公平及社会福利的提供等领域(吕炜，2005)。从社会主义国家经济转轨的经验教训来看，“短缺”是大多数社会主义国家在经济转轨初期面临的主要问题，按照科尔内(1986)的分析，“改革过程的一个目标是要消除短缺。查看短缺状况是检验进展程度的重要标志。如果在经济的一个或另一个重要方面短缺消失了，这就是一个相当可靠的信号，即改革在那里成功了”。在经济转轨的初期，社会主义国家经济改革的重要方向之一是解决供给约束型的短缺问题，政府预算功能还承担着支持大规模经济建设的功能，而伴随着市场化转轨的深入推进、经济的迅速发展、供给约束型短缺经济的消除，政府相应地面临着解决需求

约束型的短缺问题(科尔内, 2011), 预算功能也要向保持宏观经济稳定及有效提供公共产品等方向转变。从 1978 年以来中国经济市场化转轨的现实逻辑来看, 政府职能范围是在告别计划经济体制和全能政府模式后根据市场经济转型的阶段性需求而适时调整的。由于经济转型期的过渡性特征, 政府不仅要提供一般市场经济条件下政府必须提供基本公共服务等供给职能, 还面临着承担转型的巨大经济社会成本, 以及提供新的制度供给以应对新的转轨阶段给政府形成的新挑战等责任, 因此政府预算功能更具历史综合性和动态发展性。预算体制从计划经济体制下落实国家计划的指令性工具向市场经济体制下体现政府经济行为的政策性工具转变, 进而向全面深化改革背景下作为实现国家治理现代化制度基础的功能转换, 都清晰地体现着这一线索。

二是社会转型不同阶段上国家政治体制改革和政治发展进程决定着预算改革的步骤和进展。中国经济改革取得的每一次重大进展, 实际上都与政治体制改革的推进分不开, 甚至 1978 年以来的经济改革本身就是基于某种政治因素得以启动的, “那种认为中国 30 多年的转型只有经济改革而没有政治体制改革的说法, 已经很少有人同意”(马骏, 2010)。总体上讲, 中国预算改革在不同阶段改革重心和政策方向的变化, 与改革开放以来国家治理的阶段、任务和方向是紧密相连的。而且, 预算改革越向深层次推进, 它与政治结构和决策过程之间的内在联系就越发凸现出来, 也就越需要从我国国家建设和政治发展的宏观结构中把握和推进预算改革。如果预算改革没有导致不同的决策, 那就没有理由进行预算改革, 并且当预算改革结束时, 政治的力量必定被改变了。进而, 在现实政治生活中, 无论是政府预算的合理边界、预算总体规模、预算效率和管理效率, 还是预算体制、程序规则以及公民对预算资源汲取和分配的有效控制, 都需要从政治体制改革的角度来予以认识和推进。反观, 近年来预算改革往往集中于财力分割、收支管理、预算编制等预算技术性、管理性领域, 未能深入内涵更为深刻的“一般性”改革领域, 从而使得预算作为实现政府对公民委托责任的制度安排, 难以实现公民通过对政府汲取和分配预算资源的有效控制, 其根本症结在于缺乏从政治体制改革的角度来认识和推进预算改革, 选举制度的竞争性程度较低, 人大代表预算问责的动机不足、公民预算参与和监督的途径、机制缺失及人大预算监督的程序规则不完善、预算核心部门与预算支出部门之间权力关系的不合理等, 仍在根本上制约着预算改革的深入推进。显然, 继续深化预算制度改革的关键在于着力解决制约预算改革的政治体制障碍。

三是新的历史条件下预算功能的战略定位和逻辑延展确定了当前加速推进预算改革的主要方向和紧迫任务。根据中共十八届三中全会对“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重要判断, 现代预算制度作为财政制度的核心和国家治理体系的重要组成部分, 从而构成实现国家治理能力现代化的制度基础和重要途径。



为贯彻落实全面深化改革精神、加快推进预算体制改革,中共中央政治局于2014年6月30日审议通过了《深化财税体制改革总体方案》,全国人民代表大会常务委员会于2014年8月31日通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》,从而为全面推进财税体制改革和深化预算体制改革提供了顶层设计和法治基础。从财税体制改革总体方案提出的路线图、时间表中不难发现,改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度的三大改革任务之间的现实逻辑。至此,在已有的预算改革成果和成功经验基础上,预算体制改革从分项式局部改革走向整体性全面推进的时机已经成熟。根据这一现实逻辑,加快推进预算改革不仅是全面深化改革的既定安排和步骤,更是建构现代预算制度、实现国家治理现代化和建构社会主义法治体系的重要内容和方向。

预算改革既包括预算规模控制、预算结构优化、预算效率提升等传统预算改革的内容,也广泛地涉及政治哲学和价值等预算观念更新、以权力结构为核心的预算体制重构以及以程序和规则为主要内容的预算机制创新。更重要的是,作为一种以实现政府对公民的委托责任为中心的制度改革过程,预算改革还需要其他一系列政治体制改革的配套举措,是一个复杂的政治过程。因此,无论对于实现预算作为国家治理现代化制度基础的功能定位和目标预期,还是对于在中国预算改革实践基础上探索具有“中国命题”意义的预算改革理论模式和实践路径,这项研究无疑具有极为重要的理论和现实价值。

## 1.2 文献综述与研究现状

预算理论的产生和发展取决于预算同时具有政治、经济双重属性的实践特征和政治学、经济学学科发展的历史演进和学理脉络。从实践层面上讲,预算作为国家凭借政治权力对所有财政资源的汲取、支出和管理的制度安排和政治过程,既有体现国家目标和权威行为的政治属性,也有围绕经济利益关系和资源配置效率的经济属性。从学理层面上讲,“财政学系介于经济学与政治学之间的一种科学”(道尔顿,1954)。预算问题作为财政理论的组成部分,最早孕育和脱胎于研究国家财政的政治经济学的母体,既是“政治的经济学”,也是“经济的政治学”。马斯格雷夫(1995)指出,财政理论总是和不同的国家学说紧密联系在一起。因此,关于财政问题的研究先后经历了18世纪古典政治经济学框架内的国家财政理论、19世纪自由放任时代财政理论的经济学化或非政治学化,以及20世纪政治和经济交互作用日益加深、政府广泛介入经济社会领域的背景下,为回应国家行为正当性尤其是政府经济行为合理性的理论和现实需求而进行预算政治学研究的不同阶段。在20世纪后半期政府改革浪潮下,关于预算改革的理论研究日益

成为预算理论的重要领域和方向。

### 1.2.1 财政理论与学科归属<sup>①</sup>

财政是国家的血液和基础。没有钱，国家必将无所作为，而国家的一切所为，都必将落实到财政方面。因此，从政治维度探讨国家财政问题在财政研究中具有深厚的思想传统，古希腊思想家色诺芬、亚里士多德对经济问题的探讨总是围绕着国家收入及其管理这一政治命题展开的<sup>②</sup>。

在古典政治经济学框架内，财政问题始终是作为国家的政治问题得以研究的。以1767年詹姆斯·斯图亚特出版《政治经济学原理研究》为标志，财政问题研究被纳入“政治经济学”的近代学科框架之内。斯密(1983)认为，公共财货与国家活动之间存在必然联系，“被看作政治家或立法家的一门科学的政治经济学，提出两个不同的目标：第一，给人民提供充足的收入或生计，或者更确切地说，使人民能给自己提供这样的收入或生计；第二，给国家或社会提供充分的收入，使公务得以进行”。所谓第二项政治目标，实际上就是国家活动的财税基础。显然，不仅关于国家获取收入以支撑公共事务管理的财政问题本身就是斯密时代政治经济学研究的主题之一，而且有关国民财富的性质和增长原因的分析实质上与政治和社会问题密切相关，而亚当·斯密致力于解决的就是“个人同国家的关系问题和国家在其成员关系上的适当作用问题”(埃克伦德和赫伯特，2001)。西斯蒙第(1983)认为，“如何征收和管理这种不属于个人而属于公共所有的国民收入，就成为政治家的一门重要的科学知识。这部分知识就是财政”。德国官房学派的代表人物尤斯梯从国家立场上看待财政问题，认为关于财政问题的研究不是作为纯经济理论科学，而是作为专制君主的政治实践，即作为所谓政策的技术——行政技术理论的科学而存在的(坂入长太郎，1987)。

从斯密时代至19世纪末，对财政问题的理论研究按照两条思想路线展开和发展。欧洲大陆学者坚持将财政理论与政治结构、过程结合的路线。瑞典的威克塞尔在考察财政问题时强调，“考察集体决策形成的制度结构是必须的，而且尤其关注规则……只有通过规则的变化，结果的模式出现何种改变才能被预测”(布坎南和马斯格雷夫，2000)。意大利的维安尼·潘塔莱奥尼等也在财政理论中结合政治因素进行了类似的研究。“在意大利发展起来的财政理论比在英语国家中

① 1.2.1小节的部分内容曾发表于靳继东，预算改革：逻辑视角与现实困境，财经问题研究，2012，(10)：61-67。

② 最早有文字记载的关于经济问题的专著是色诺芬的《经济论》和《雅典的收入》。在《经济论》中，色诺芬探讨了政府的收支管理，虽然该书的侧重点是财富的增长，但财富增长实际上是为一定的政治利益和政治目的服务的。在《雅典的收入》中，色诺芬直截了当地讨论国家的财政问题。在《政治学》中谈到政体问题时，亚里士多德也曾提到公共财政或捐税课征等问题。

发展起来的财政理论，更为紧密地与政治结构相联系。意大利人在他们对政治模型的阐述中向来是不隐讳的，他们在政治模型中讨论财政组织并应用他们的分析。”(布坎南，1992)相反，盎格鲁-撒克逊的财政学者则尊崇和坚持亚当·斯密传统，强调市场机制在资源配置中的主导地位，坚信“看不见的手”会引导私人利益最终趋向公共利益，在财政学领域具体表现为只重视作为均衡价格构成部分的税收问题，而不关心支出问题，更不关心预算过程中的政治问题。事实上，遵循这一传统的学者从未产生财政决策是需求者和供给者各方通过政治筛选过程进行选择的结果的思想(埃克伦德和赫伯特，2001)。

随着19世纪自由经济理论占据政治生活的主导地位，近代社会科学研究出现分科化建制的显著趋势，即政治学和经济学从古典政治经济学中脱离出来彼此独立和分科发展<sup>①</sup>。与这一进程相适应，关于财政理论两条思想路线的分野更加清晰，财政理论的经济学化或者非政治学化趋势更加明显。“虽然几个世纪前的亚当·斯密(Adam Smith)、约翰·穆勒(John Mill)以及其他一些伟大的经济学家将政府和政治以及公司和市场都纳入他们的经济分析中，但20世纪的经济学家却不这么做了。”(奥尔森，2005)作为经济学非政治化的一个重要理论后果，经济学家强调将财政视为单纯的政府经济活动，把经济运行的制度框架设为既有的常量，将财政与现实的政治制度、政治过程分割开来，注重分析既定制度条件下资源稀缺和配置等微观经济问题，主要研究政府财政行为对于资源配置的经济影响，进而使得财政理论成为一种纯粹关于公共资源配置的应用学科，从而将与财政问题紧密相关的社会环境、历史背景和政治制度剥离出财政理论之外。尤其是19世纪后期经济学边际革命以来，以边际效用、一般均衡和需求分析为核心的新古典经济学逐渐占据了经济学的主流地位，财政研究的经济学化趋向也越来越凸显。按照这一研究向度，经济学家将财政视为资源配置的工具，从福利经济学的基本原理出发来推论预算的规模、结构和绩效，强调预算研究的根本取向是弄清楚预算究竟应该在经济发展中扮演何种角色、发挥何种功能，以及预算对经济发展的绩效等问题，以达到通过政府手段实现资源配置最优化的目标。财政理论的经济学化以及大量经济学分析工具的运用，推进了财政理论研究的科学性，及财政理论对微观问题的研究深度和广度，弥补了政治学仅仅关注宪政、自由、民主

<sup>①</sup> 华勒斯坦在回顾近代社会科学发展历程时指出，“由于十九世纪占据主导地位的自由经济理论，因此到了十九世纪后半叶，‘政治经济学’这一术语终于消失了，取而代之的是‘经济学’一词”，“以探寻普遍法则为己任的社会科学家——经济学家、政治学家和社会学家——还急于为他们各自的学科领域划定范围，并从根本上把这些领域彼此加以区分……经济学家坚持 *preterit spareribus* (其他条件均同)假设的有效性，以便去研究市场的运行机制；政治学家仅仅关注政府的结构；社会学家则着重研究那个为经济学家和政治学家所忽略的新兴社会领域”。参见：华勒斯坦 I，等，开放社会科学，刘锋译，北京：生活·读书·新知三联书店，1997：19，33。

等宏观问题而导致的对财政现象及财政效率等关注缺失等问题，但与此同时，这一向度的研究也忽略了对财政活动得以发生的政治框架，以及预算过程、结构乃至行为等问题的研究，从而导致“由李嘉图、威克塞尔、埃奇沃思和庇古等经济学家塑就的财政学传统过分注重对政府税收行为的研究而忽略了公共消费问题，忽略了民主制度对政府行为的合理性、责任性等规范要求，已经不能解释现代社会政府经济行为的所有方面”(Musgrave, 1959)。

尽管从学科发展的角度来说经济学与政治学的分离是必要的，古典政治经济学那种百科全书式研究也很难适应近代社会科学发展的理性化、专门化趋势，“但在研究一个国家的财政问题时，学科专门化却是一种倒退。从财政的定义来看，它的研究领域就是政治经济学”(布坎南，1991)。现代社会中经济运行的一个显著特征，是国家和市场共存并相互影响、相互作用。国家通过它的政策和政治作用影响财富的生产和分配，政党和利益集团的行动影响着资源的配置，影响着经济活动的成本和利润分配；市场和经济力量又决定着政党和利益集团的力量对比，决定着权力和福利在他们之间如何分配(陈振明和黄新华，2004)。因此，“为了在规范或实证层面上解释政府在经济中的地位和作用，经济学家必须考虑社会的政治体制；因此，经济学和政治学必须综合为统一的社会行为的理论”(Downs, 1957)。在现实社会中，财政活动作为按照政治程序进行资源配置的政府经济行为，总是内嵌于特定区域的制度框架并表现为特定制度框架下的物质内容，不可能避免受社会环境和制度框架的影响和制约。因此，“尽管它渴望具有普遍性，它却带有这些地区所特有的制度和问题的印记”(雷诺兹，1990)。就财政理论而言，它实质上不可能将社会的制度结构和政治过程排除在外。20世纪后半期以来，以诺思(1999, 1994a)为代表的“新经济史学”和新制度主义学派，强调从财政活动历史变迁的角度，分析国家财政的制度安排与社会政治发展之间的深刻联系；以布坎南等(布坎南，1989, 1993；布伦南和布坎南，2004)为代表的公共选择学派，将公共选择理论的基本原理运用于对财政学理论的再研究，强调财政研究与政治问题的内在联系，围绕财政制度对个人政治行为以及立宪民主等问题进行了深入分析；以威尔达夫斯基和凯顿(2006)等为代表的预算政治学派，围绕预算政治过程、预算权力归属等预算政治问题，分析了财政与政治之间的本质联系。以詹姆斯·布坎南获得经济学诺贝尔奖和威尔达夫斯基开创预算政治学领域为标志，预算改革的政治研究在核心问题、分析框架、研究方法等方面获得广泛认同和长足发展，从而成为财政学与政治学相互交叉的一个新的学科方向。

### 1.2.2 财政安排与制度分析

在《西方世界的兴起：一种新的经济史》一书中，诺思(1999)力图发展出某种

制度分析工具并将其运用于经济史研究，用以证明这样一个核心命题：“有效率的组织是经济增长的关键；一个有效率的组织在西欧的发展正是西方兴起的原因所在。有效率的组织需要在制度上作出安排和确立所有权以便造成一种刺激，将个人的经济努力变成私人收益率接近社会收益率的活动。”在诺思和托马斯看来，技术进步只是一般的经济发展问题的某种表现，而经济发展问题只有通过比较和分析制度变迁才能得到解决(德勒巴克和奈，2003)。制度框架的改变使得激励结构的变化成为必要，并且是随着时间的推移减少环境不确定性的关键条件……从历史的角度看，制度变迁改变了合作行为的收益(如契约的依法执行)，提高了发明和创新的激励(专利法)，改变了投资于人力资本的收益(建立制度以整合复杂经济体中分散的知识)，降低了市场的交易成本(创立司法体系以降低契约的执行成本)(诺思，2007)。希克斯(1987)在回顾市场经济与制度演进时指出，近代欧洲民族国家兴起与现代税收体制、资本市场、股份公司等市场经济主要制度的形成几乎是同步完成的。其中，国家的政治介入是现代税收体制得以形成的关键。那么，国家为何以及怎样建立起有助于市场发展和经济增长的制度结构？

诺思通过分析当时西欧主要国家的财政状况发现和阐释制度变化的根源。按照诺思(1999)的分析，近代国家形成于一个扩大战争、施展外交手段和玩弄阴谋的时代。在西方近代国家形成的时代，国家战争费用之剧增令人惊愕。一年战争意味着政府的费用至少增加四倍，而大多数年份都有战争而没有和平。君主经常债台高筑，破产的威胁是一种驱之不散的阴影。因此，封建王侯们并不自由，他们受到没有休止也无法控制的财政危机制约。“每个发展中的政治单位不仅遇到令人困扰的财政问题，而且遇到了与野心勃勃的对手不可避免地竞争，因而要卷入无休止的政治结盟、合并、阴谋乃至战争之中。无论以何种途径进行合并和扩张，其费用都将大大超过传统的封建岁入”……“初期竞争中的民族国家，面对着持续的财政危机，生存需要的岁入越来越大，这些岁入只能由新的来源提供。那些相对更有效地解决了其财政问题的政治单位得以存在下去，而相对无效的政治单位则被对手吞并。”财政收入日益减少而战争开支不断增加，使得西欧的君主面临着日益恶化的财政困境。那么，如何应付越来越严重的财政危机？能否运用日益增强的专制权力无偿征用贵族或普通资产者的财富？或者采用一贯的向银行家借款的方式来补充日益匮乏的财力？诺思(1999)认为，前者无异于杀鸡取卵，而且会引发更加严重的后果，而后者因为君主经常拒绝支付债务而导致银行家频频破产。此外，还有第三种途径，即国家可以通过为臣民提供服务——尤其是产权的授予和实施——以换取税收，而这最终导致了一系列广泛的结构变化，从保护外国商人，到合并行会规则和商法使之成为国家强制实施的法律，再到建立(英国的)国会、(法国的)三级会议和(西班牙或葡萄牙的)议会。王权有时被迫把有产者团体中的一些人召集来，以便从他们那里得到一种特别税，这些就是代议