关于建立公共财政框架的探讨*

贾　康

［摘要］在描述建立公共财政框架的由来和背景的基础上，本文从四个角度剖析了公共财政的基本特征：首先是以满足社会公共需要作为财政分配的主要目标和财政工作的重心；财政满足社会公共需要的基本方式就是提供公共产品和公共服务；财政要求以公民权利平等、政治权力制衡为前提的、规范的公共选择作为决策机制；公共财政在管理运行上必然是以现代意义的具有公开性、透明度、完整性、事前确定、严格执行的预算作为基本管理制度。按照公共财政的一些特征，还要在实践中提出和检验一些有关公共财政框架的具体要点。在财政的基本职能中需要收缩生产建设职能，要合理掌握财政分配的顺序和轻重缓急，要形成规范的公共选择机制，要形成理财系统为公众服务的意识和制度规范，要转变和创新理财的方式，要形成一个以复式预算形式或预算体系来协调、配套的公共财政管理体系。

一、建立公共财政框架的由来和背景

在讨论公共财政的由来之前，需要简单说几句什么是财政。如果说得通俗一点，对财政怎么解释呢？我认为可以从广义的角度来理解，财政是以社会权力中心为主体的一种分配关系，在研究的时候我把它放到古今中外打通的这样一个视野上，从最广义的角度上理解。虽然过去我们的解释是：国家财政是以国家为主体的分配关系，但是如果从整个人类历史发展过程看，在国家产生之前，实际上就有原始状态的财政，人类社会形成权力中心以后，就有这种集中的分配，但是前提是生产力发展到出现剩余产品，另外在剩余产品的基础上社会出现一个权力中心，以后这个社会权力中心为主体的分配演变到阶级矛盾不可调和形成国家的状况下，我们称之为“国家财政”。按照这个大逻辑，国家消亡以后，是不是还要存在社会权力中心呢？我们的回答是肯定的，即使这是个非常远的目标，按照我们共产党人的理想最后实现共产主义了，国家消亡了，但是社会还必须有这样一个权力中心，它来履行以这样一个中心为主体的分配，那么那时候仍然还有财政关系存在，这是我的理解。那个时候财政将是纯粹意义上的公共财政，完全没有什么阶级因素在里面，完全就是社会公共事务，谋求公共利益。

这种分配关系，如果通俗地说，可以把财政两个字拆开再合在一起来理解，就是一个“以政控财，以财行政”的运作系统。以政控财的意思是，所谓财政是国家政权、各级政府凭借社会统治者、社会管理者的政治权力掌握社会总财力的一部分或社会总产品的一部分；以财行政，是说通过

*根据在国家行政学院第十期司局级干部进修班上的讲座录音整理。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

财政的运行来履行政府的职能。政府职能的实现，事无巨细，大到整个生态保护、国家的安全，小到很具体的公共服务，比如市区晚上需要路灯为行人提供照明。如果没有财力作后盾，都是不可能提供出来的。政府每一项职能都必然要解决一个财力支撑的问题。那么这种“以政控财、以财行政”的分配里面当然要有一些规律可循。客观地讲，财政是经济学研究的对象，跟政治学也密不可分。它要涉及社会生活各个方面，除了经济的层面，还必须放在全社会的层面。财政是把经济和政治联系在一起来考虑，社会权力中心掌握着政治权力来行使自己的政府职责。我们要掌握财政的一些客观规律不是一件很容易的事，中国的学者在这里面提出了一些有自己独到的见解。西方比较新的动态就是把财政学发展为公共部门经济学，但是公共部门经济学实际上也不可回避政治，只是在表述上没有体现出来。

财政以及和财政相关的政策问题、体制问题、运行形态问题，实际上就是我们要讨论的。对这个问题怎么看？我们国家具体的财政运行型态从决策层是怎么理解的？可以划分几个大的阶段：

共和国财政的前身可以追溯到根据地，在建立革命根据地时，就有财政存在。这种革命战争时期根据地的财政，就是供给型的财政。当时提出的总方针就是“发展经济，保障供给”。这个方针到20世纪50年代还在说。那个时候，毛主席在关于财政的一些论述里面，非常强调要用全局的眼光、从经济的视野上去看财政。有不少很著名的论述，就是认为要解决好财政问题，首先要对经济问题有全盘的把握，从根本上说不能够在经济问题没有解决好的时候，就能解决好财政问题。这个思路是非常有高度的。但是无论如何当时财政的基本目标集中地落在怎么样支持前线的战争，怎么样支持根据地能够逐渐发展成全国的政权。在建国之初，为了保障供给，支持当时的国民经济恢复、治理战争创伤和支持抗美援朝，实行了真正高度集中、统一的统收统支财政。政府系统从最基层开始的单位，所有收入一条线上交，最后交到中央手里；所有的支出从中央自上而下地往下安排，这种真正意义上的、最严格的统收统支，实行时间不太长。供给型的财政，在“一五”计划时期开始之后，转为生产建设型的财政，特别要依靠“156项”为代表的重点项目建设，尽快形成我国自己的独立的工业体系。其后在运行中认识到，体制必须适当分权，试图改变高度集中、统一的状态，1958年就曾经试行过动作很大的分权改革。这个分权的改革方向实际上在20世纪70年代前期和后期曾两次重新提起。所以客观地讲，1958年虽然犯了大跃进这样急于求成、违反规律的指导思想错误，然而财政方面分权的改革方向并没有错。但在整个经济发展指导思想错误的情况下，财政分权是搞不好的。1958年的分权一下给了下面很大自主权，信贷控制方面也非常松，整个经济迅速膨胀，然后就是基本失控的状态。1958年的分权，在这种状态下延续不了多久，1959年以后很快再次收权，以集中为基本特征的财政体制就一直延续下来了。1970年曾布置再次分权，但在“文革”乱世中很快就执行不下去了。延续到我们20世纪70年代后期、改革开放前夜，当时最典型的财政体制被称为“总额分成，一年一定”。中央跟各省谈判，每年谈一次，对于总的收入，中央拿多少，地方拿多少，讨价还价色彩是很重的，中央的意志是主导，在总额里面怎么分成，中央每年给地方定一次。这个时期的财政突出的特征是从保证、支持革命战争的供给性财政转成了生产建设性财政。抗美援朝之后，进入“一五”时候，树立了这样一个明确的认识，要建立自己独立的工业体系，后来还有超英赶美的战略，但完成战略目标需要实力，形成这种实力需要巨额的积累，需要大量的投入。因此，在集中的体制之下搞了生产建设性财政，也在“一五”时期取得了非

常明显的进展，但以后在指导思想方面出了偏差，走了“大跃进”的弯路。回过来分析，简单地再按“一五”时期的路来，恐怕也不行。这么大一个中国，有了一个初步的工业化基础，进入工业化进程的时候，没有一定的分权看来是不行的，这就可以解释为什么 1958 年一下要搞一个很大的分权改革。

生产建设性财政发展过程中有对它的规律性的积极探索，最著名的就是，薄一波同志提出的“2、3、4’比例关系和陈云同志提出的综合平衡理论。“2、3、4”是讲了三个基本比例关系，首先是积累和消费的比例；然后是整个国民收人里边财政收入的比例；最后是财政资金里边可以用于基本建设的比例。陈云同志认为这个比例是波动的，可能在各个阶段，比例可能有变化，但基本的一个要领就是要掌握相互之间的平衡。如果平衡了，那么就合比例了；如果不平衡，它肯定就不合比例。这都是关于规律性的探讨。可以这么讲，决策层在当时对于财政具体运行方面的考虑，是在试图把握其中的一些基本要领，但是没有人怀疑生产建设型财政这样一个总体形态的确定。

到了改革开放启动以后，就开始怀疑生产建设性财政是不是也有问题了。这也是符合逻辑的，因为我们开始树立商品经济意识、市场的意识，已经在考虑怎么样遵循市场规律，那么财政是不是也要面对商品经济的发展，怎么样把握在这个发展中间财政的转型？在 1985 年，中央决策层正面地提出了对于财政转型的一个基本思路，就是要从原来的生产建设型财政转为经营管理型财政。

提出经营管理型财政主要想解决什么问题呢？就是整个政府体系要想充分发挥自己的职能，那么财政部门就要改变过去单纯给计划部门当出纳的地位，要从财政、从理财的角度去全面考虑国家发展的需要，社会各个方面怎么样实现综合平衡等等，必须要转为经营管理的姿态。如果从这个角度理解，这是对财政职能的一种更全面的认识，提出了一个更高的要求。但这里也有一个矛盾，就是探讨经营管理型财政的基本思路和理念，但是具体工作中去贯彻落实时，政府与企业的边界把握是不清晰的。总之， 20 世纪 80 年代中后期，提出经营管理型财政的积极用意，应该肯定，但是它对工作的实际指导比较有限。当时无法正确处理好经营的边界，政府能作什么经营？企业的经营怎样保持其自主权？这里面千丝万缕的联系、错综复杂的相互制约关系，感觉在工作中不好掌握要领。

在 20世纪 90年代的初期，小平同志南巡后，建立社会主义市场经济新体制的目标就随之确立起来了。财政方面也在酝酿着关于财政转型的新表述。当时的矛盾已非常明显：改革开放搞了十年之后，财政感到职能被肢解，政府的财政被分割成各种大块小块，预算内，预算外，预算外还有小金库，各个部门还有自己掌握的“驴打滚”（自我发展）的资金。分配关系理不顺，运行上年年赤字，财政压力很大。财力分割是一个很大的问题，没有整合在一起发挥它应该有的规模效益，很多关系理不顺，很多矛盾综合在一起。如果说财政有规律，如果说对它需要按照合乎规律的基本形态加以把握的话，怎么理解这种形态的转变与合理把握。所以提出要“发展经济、振兴财政”，但种种原因，在王丙乾部长任上一直没有提上去。到了 20 世纪 90 年代中期，刘仲藜部长任上，中央决策层明确地把“振兴国家财政”写入了中央的文件和国家发展规划。当时的具体说法是“适当集中财力，振兴国家财政”，并且明确提出要控制财政赤字和负债规模。要求振兴财政，对使各个方面关注财政问题，发挥了积极作用，部分地解决了一些矛盾突出的运行问题。但是“振兴财政”的表述本身还看不出来财政的转型到底怎么样把握和认识。

新的进展是 1998 年以后在项怀诚同志出任财政部部长的时候。他重提 1994 年当财政部常务副部长时在中央安排的一个电视讲座里面讲到的概念，就是要搞公共财政。在 1998 年末全国财政工作会议上，当时国务院主管财政税务工作的李岚清副总理，非常明确地提出要建立公共财政框架这个要求。当时他还提出了四个要点：一是把保证公共支出作为财政的主要任务，该管的要管好，不该管的一定不要管；二是依法促进公平分配；三是充分利用预算、税收、国债等经济手段做好宏观经济调控，并作好转移支付工作；四是要调节市场配置资源的偏差，体现国家产业政策，对国有企业和国有资产搞好管理。其中，前面三个主要是讲跟公共职能相关的一些带有导向性的要领。比如，第一个讲的是怎么解决政府职能“越位”和“缺位”的问题，怎么体现公共支出作为主要的必保目标；第二个讲的是财政要从全社会的公平和效率的权衡方面做好公平分配的事情；第三个主要讲的是用经济的手段为主来实行宏观间接调控，对地区差异调节是要用转移支付的手段。至于第四个原则则回到了我们过去一再强调的政策倾斜问题。公共财政里面也必须包括怎么处理好政策倾斜，如产业政策、国有资产管理这些事情。四项原则是一个粗线条的说法，但确实在里面隐含着许多重要的导向。有了中央领导同志的表述以后，各个方面对公共财政的讨论就得以正面展开，领导层也非常强调公共财政问题。

总之，在这个阶段，决策层对于财政转型表述为“建立公共财政框架”这样一个明确的说法。搞市场经济，实现现代化的战略目标，财政怎么转型，政府理财怎么样合理地形成一个基本的框架，就是归结为建立公共财政框架，这就是我对整个财政转型过程、公共财政由来的理解。

至于学术上的讨论有很多，争论也还会继续，现在包括有一些有影响的教授，还没有接受公共财政的概念。但是我认为这并不妨碍在具体工作中，比较积极地、也合乎实际地从市场经济现实运行角度，来把握公共财政里的实质性内容。这个公共财政的实质性内容是什么？我认为就是要处理好随着经济社会转轨、政府职能转变而来的财政职能转变和财政转型问题，有一个基本导向隐含在公共财政里。我们一开始并不能把公共财政理解为已经设计好了的一套严丝合缝的管理体系或施工蓝图，首先应该把公共财政理解为财政转型、政府职能转变、建立社会主义市场经济这样一个新体制中间从财政角度出发的一个导向。这个导向是在动态中发展和加入一些东西，排除和扬弃一些东西，一步一步从原来的供给型财政、生产建设型财政、转轨过程中探索的财政，转变成相对成熟的、能够跟新时期总体社会再生产要求相适应、相匹配的一个财政形态，这就是我的一个理解。如果按照这样一个导向来理解，那么对公共财政就要进一步探讨，它在发展方向上要往哪几个要点接近？或者说向一些什么基本特征去靠近？如果离这些基本特征越来越远，就没有完成建立公共财政框架这个任务；如果说向这些基本特征靠近，那我认为就是在建立公共财政框架的运行过程中，就是在这个轨道上往前走。当然也不一定认为这样一些基本特征摆在这里，我们就可以一步一步直线地去接近它了。在中国的改革中间反复证明，有时候你还得有点迂回，即有时候还得进两步、退一步，渐进地来解决这个转型的任务。

二、对公共财政基本特征的认识

关于公共财政基本特征的认识，我觉得是很有必要的，因为据我所知，现在在正式文件里面没有这方面的表述，在领导讲话里面也没有一个比较明确的、定性的说法。所以我讲的基本特征，纯粹是自己在研究中认为可以提炼出的几个想法，是很粗糙的。我觉得可以从四个角度来考虑公共财

政的基本特征这个问题。

第一，我认为，既然表述为公共财政，顾名思义，关键的内在导向就是强调财政的公共性。从公共性的角度，要看到公共财政的特征首先是以满足社会公共需要作为财政分配主要的目标和财政工作的重心。这就是我理解的第一个基本特征——以满足社会公共需要为主要的目标和工作的重心。这个要点包含一个颇为复杂性的问题，就是怎么样正确地处理公共性和阶级性的关系。我们现在一般在宣传里面很少提阶级性的问题。如果说作为基础理论来探讨，我们现在的研究认为阶级还是比阶层在理论分析上更要严谨一些。它首先强调的是社会上一个群体对生产资料的所有关系。原来由革命战争时期那种阶段矛盾、斗争所引发出来的矛盾，现在没有解决完成，还牵涉到现在整个的世界政治军事格局。因此我们还必须承认现在还得有点专政职能。我理解在建设社会主义初级阶段的状态下，已经进入了过去马克思主义经典作家所说的国家消亡的历史阶段，但是现在远没有消亡。在这样一个漫长的历史阶段里面，阶级性不能整天放在第一位来强调。从这个角度看， 20 世纪 80年代改革开放之后，历史性的转变就是如实承认我们必须以经济建设为中心，现在进一步提升到科学发展观，即由经济建设为中心的这样一个非常正确的认识上进一步提升到了经济、社会、自然协调发展，这个方向决定了我们整个国家的命运。在这个转变的过程里，财政作为国家职能实现的一个理财系统，必须适应这个转变，需要在自己的整个运行过程中合乎现实要求地淡化原来支持专政职能的一些力量，越来越多地去体现对公共利益、公共需要的追求和这方面的保证。所以简单地说、直截了当地讲就是，人民民主专政这个功能还存在，按照马克思主义“国家是阶级矛盾不可调和的产物”这个逻辑来解释我们现在的国家形态，这个逻辑并不失效。但是非常重要的是，列宁曾经强调：建立社会主义政权以后，国家有可能逐渐演变为半国家、准国家，那也就是进入所谓国家消亡过程，我们现在得承认实际上在进入这样一个过程。当阶级性的东西现在越来越淡薄下去以后，我们现在讲究社会和谐，共同发展，统筹协调，共同繁荣，全面建设小康社会，最终实现共同富裕。这个导向是什么呢？就是我们的注意力必须更多地集中在满足社会公共需要、实现社会公共目标方面。所以社会主义初级阶段应该抓住的主导性的东西，具体化在政府理财、财政分配的这个角度搞公共财政，就是要体现和强调满足社会公共需要作为主要的目标和工作的重心。这是和历史发展的大趋势相符合的。如果从这个角度来理解，公共财政也是和现在决策上特别强调的全面建设小康社会、统筹协调这样一个进一步提升了的科学发展观有直接关系的。原来我们的注意力更多地偏向于和那些专政职能相关的事情，现在必须根据作为一个按照“三个代表”导向的执政党所考虑的，更宏大、更长远、更体现全体人民根本利益的事项，面对公共事务来理直气壮地强调，通过政府的理财怎么样满足公共需要。所以公共财政第一个基本特征，无非是强调一个工作重心的问题，要把满足社会公共需要作为我们主要的目标和工作的重心。

在这样一个基本特征之下，一般的表述、宣传上可以这么讲，完全都是公共利益，但在现实的场合，这个公共利益并不完全，公共产品也不纯粹。举一个例子，比如财政教科书上现在一般都直接拿来西方财政学的说法，认为国防是纯粹的公共产品。但现实生活中考察国防，虽都叫“防”，但实际上有的却是以攻为主。这里矛盾冲突马上就表现出来了，现在人类在世界上是分为各个国家的，各个国家都有自己的国防，这里面有非常现实的利益和残酷的冲突。在国家与国家之间、民族与民族之间表现出来的严重冲突，在财政教科书里一个纯粹公共产品的概念下面是没法解释的。既

需要全本请访问 www.ertongbook.com

然是纯粹公共产品，应该是对全社会成员都不会有害处的这样一种公共产品。我研究中的感觉是，这种真正纯粹的公共产品很少，生态环境保护可能算得上一个。其他大量地是准公共产品、混合产品、局部公共产品。对这一点，我们心里面应该有数。但是确实在这样一个历史转变过程中，我们不可能把这些利益冲突的东西总是挂在嘴上，放在宣传上，天天讲。更多的时候还是要表述为更强调大家怎么样求同存异、共同发展、全球化、发展统一市场、互惠互利等等。在这些导向之下来解决我们发展问题。所以回到主题上来说，公共财政的主导目标和工作的重心，是应该理解为满足社会公共需要。

第二，我认为，公共财政还是离不开公共这个角度，就是财政应该以提供公共产品和服务作为“以财行政”的基本方式。也就是说，财政系统、财政分配满足社会公共需要的基本方式，就是提供公共产品和公共服务。这个基本特征要处理的是政府和市场的分工关系问题。如果前面一个基本特征处理的是阶级性和公共性的问题，那么第二个基本特征的内涵就是合理把握政府和市场的关系。我们现在已经认识到市场应该成为资源配置的基础机制，这样来寻求生产力的最大解放和最高水平的总体效益。但同时也认识到，由市场上千千万万分散的主体决策这种运行机制所实现的资源配置，虽然在很多场合可以实现较高的效益，但是它也存在失灵的区域，就是有所谓市场缺陷、市场失灵这种情况的发生，因而需要有政府相应的干预、调节。跟市场失灵相对应的政府职责，其中非常突出的就是要从理财的角度，提供出那些市场不能有效提供的公共产品和公共服务。这些公共产品和服务，在具体分析上的一些特征，教科书上都有，表述不一，我归结有这么几个特性：首先，这些公共产品和公共服务的效用不可分割，这和一般的私人产品不一样。我们的环境改善了，空气净化，水净化，这些好处是不能分割成一块一块给张三，给李四。全社会成员，同时客观地得到了这么一个环境，不论你个人的偏好在这里面是强一点还是弱一点，它是作为一个外在的、不可选择的、不可分割的效用，客观地被提供出来了；其次，这种公共产品和服务在消费上没有排他性。一盏路灯照亮在那里，晚上走过去的是一个人也好，十个人也好，一百个人也好，互相之间并不妨碍，路灯照明提供出来的公共消费一般情况下是不互相排斥的。当然这个例子不能到处乱用，道路在不拥挤的情况下是没有排他性的，一旦出现了拥挤情况就开始有了排他性。极而言之，如果路灯在人群特别密集的情况下，就可能有一个人挡住另外一个人的光线，由此有可能有一点排他性。当然一般来说不会造成阻碍。道路拥挤就可能造成阻碍，即前面一辆车阻在那里，后面一辆车就是开不过去。这些情况都得去具体分析。所以说分析准公共产品、混合公共产品是非常复杂的。但从大道理上说，消费上没有排他性；第三，公共产品和公共服务受益上没有竞争性，大家不必你争我夺，我们大家一起得到。第四，公共产品和公共服务的供给没有营利性，你要想提供公共产品来作为自己的投资以取得回报，来实现自己的市场化行为、一般微观主体的所谓利润导向的话，会发现碰到非常突出的阻碍，首先就是服务对象、产品消费对象搭便车的问题，谁都愿意搭便车，不想交这个钱，而享受这个好处，而实际上这又非常容易。比如路灯，如果一个私人厂商来提供路灯，怎么样收回成本形成利润？他必须对路灯照明的受益者收费。怎么来收这个费？管理成本非常高，不可能再雇一大堆人站在路上，谁过来就收一笔费，这样做不可想象，不可能靠这个东西来谋利，管理成本会非常高。一般情况下公众很容易搭便车，投资者很难解决管理高成本的阻碍来达到获得投资回报的目的，那么就只好由政府来提供，这就是一个基本的道理。但在这里也不是一成不

变的。后来人们发现，在交通干线上可以设立收费站，于是道路从公共产品开始变成准公共产品。如果要商业化运作，在一定阶段里面，它会十分接近私人产品，比如以 BOT给民营企业管理某段干道，政府允许他运营 20 年，20 年后，他收回投资还有盈利，这条路再无偿地归还政府，如果政府那时考虑为公众利益服务不收费了，那么才回归为比较纯粹的公共产品。这些情况都是可能变化的。收费也可以有这样的技术上的前景，即如果以后电子收费，那么市区内部的道路也可能有收费，你只要在那个路口设置一个电子装置，当车开过去时就会自动计费了。这些就表明，公共产品的具体边界是漂移的。但道理上，凡是不能由市场有效提供的公共产品和服务，就必然要政府来提供。所以公共财政满足社会公共需要的基本方式就是提供这些东西，这是它的第二个特征。只有这样，政府和市场形成合理的相辅相成的互补关系，才能有利于生产力的解放和社会总体效益的最大化。

在公共财政的框架里面，既然提供公共产品，就必须相应地构建一个决策机制，那么这就从第二个基本特征延伸到第三个基本特征。

还是需要紧扣“公共”这个表述，我认为公共财政第三个鲜明的基本特征就是：它要求以公民权利平等、政治权力制衡为前提规范的公共选择作为决策机制。提到规范的公共选择作为决策机制，这就需要说得更深一点，也是一个充满探讨性、可能有不少争论的一个问题。这第三个基本特征的实质内容，就是我们现在越来越多提到的理财的民主化、决策的科学化、社会生活的法治化。这种权力制衡的规范的公共选择，现在看来实际上也是政治文明包含的一个基本的路径。权力不能够绝对化，因为权力如果不受制约就必然产生腐败。特别是公共权力，它一定要有制衡机制，要在这种权力制衡的机制之下来做决策。公共事务到底怎么做？小到城市的路标、门牌号码这个系统按什么方案改？什么时候改？用多大财力改？具体方案谁来认定？大到整个国家的生态环境保护、国土整治、发展战略规划的重大项目。所有这些事情，都是必须提供财力后盾才能落实的。政府要通过财政提供的资金来“以财行政”，来做这些事，而这个决策到底是怎么定下来的？公共财政和我们原来没有进入到这个状态的财政，还有原来状态下财政里面的相关决策机制之间有什么本质的不同？这个本质的不同，实际上就必须归结为：怎么样在政治文明提升的过程中来发展法治化、民主化的公共选择机制，由这种规范的公共选择来最后形成财力运用的决策机制。

这个问题要展开讲，涉及到在市场经济发展过程中，西方世界财政发展形态的转变。我们注意到虽然西方公共财政（Public finance）运行了好几百年，大家一般不再去谈论它的源头了，但实际它的源头就是在中世纪和资产阶级革命之交这个阶段上。我们现在讲这样的革命，大概有两个代表性的形态：一个是指英国比较平和的、直观上带有改良色彩的、通过君主立宪制来完成的革命；还有一种就是法国式激进的、流血的、通过法国大革命来完成的革命。不论这两个革命在表现形式上有多少区别，但是在财政转变上非常相似。它都是从原来的所谓王室财政转变成他们所称的“public finance”，就是公共财政这个形态上。法国人说中世纪的时候，欧洲的基本情况是王室成员有特殊身份。他们收税，而且后来也发债，但是收税和发债主要是由决策者、决策集团定下来就可以执行的事情。他们把这些钱拿来以后，也是先主要满足王室的支出需要，然后在各种各样的社会力量的制约下，再考虑一些其他的问题，就是我们所说的社会公共需要方面的事情。但实际上，可想而知，王室成员自己决定怎么收税，自己决定税金拿了以后怎么用，他自然首先要考虑的是王室

自己本身的需要。在满足王室自己需要以后，可能会自觉不自觉地兼顾社会公共需要。

在法国大革命之后的新财政形态，与王室财政相比有几个重大的区别：首先，这种新形态的财政，理财分配要依托于宪法和法制。收什么税，怎么收税，不再是少数王室成员自己决定的事，他们认为大革命以后，宪法、法治是他们的立国之本。按他们的逻辑来说，人生下来就是平等的，不再像过去中世纪王室成员所认为的，他们是贵族的顶端，然后下面是贵族、平民、农奴。人们不论是什么情况，都有平等权利，在这个平等权利之上，他们来形成一个社会成员和国家的关系。这个关系里面包括自古以来就有的国民对国家纳税这样一个方式。但是，所有公民以平等身份依法纳税，这是一个最基本的、依托于法律和法治形成新的公共财政的第一个原则。第二个基本原则是：税收机关本身没有权力制定税法，不管原来说的最高决策者，还是现在称呼的收税机关，都是没有税法制定权的。税法只能由体现国民意愿的议会、立法机构来制定。这是法国大革命以后区别前面状态的第二个基本点。第三，政府的收入和支出要绝对分开，就是我们现在所说的“收支两条线”的意思。所有的税收进国库，征税机关和由税收来支撑的国家各个部门的支出是由预算安排，跟所收的税金不挂钩。第四，既然所有公民有纳税的义务，那么就要享受纳税人的权利，这里面可能有很多具体权利，如知情权、质询权、监督权、参与权等等，怎么样通过听证会、通过各种各样的渠道来反映自己的意愿，在法律框架里面，有相应的规定。

拿法国人所说的公共财政的基本点跟中国情况一对照，我就形成一个概念：我国在几千年的历史发展过程中，特别是秦始皇实现了大一统的中央集权之后，是个典型的帝皇财政。中国的财政可能严格地说还不宜称为王室财政，实际上就是皇帝一个人说了算。中国的皇帝他所受的制约与其他一些国家相比来说是最小的，说到底就是要最后弄得民不聊生，老百姓造反，他自己没法维持统治，他就受制约了。除此之外，因为他是天子，口含天宪，说什么就是什么。当然这里面也会有一些具体的决策机制，通过一些形式推动帝皇听取不同意见，也有少数像李世民这样贤明皇帝的例子，但大多数情况下，是个极端的所谓“东方专制主义”的权力结构。在这种权力结构之下，我们过去的那些帝皇财政，比欧洲中世纪王室财政的非公共特点是有过之而无不及。这个传统发展下来，到上个世纪，客观地讲在民国时期，曾经有一些改革举措， 20世纪20年代末、30年代初，当时的国民政府主持进行财政金融改革，试图仿照西方国家搞分税制，搞现代金融制度，那个时候也开始有权力制衡的概念。但实际情况进展甚微。到了我们共产党执政之后，因为开始几十年有这样那样一些弯路，我们现在还处于财政转型过程，应该说：原来的专制权力结构之下的那些财政遗产，在我们身上还是相当厚重的。如果不客气地说，我们现在理财里面的决策机制，和充分反映民意、在权力制衡的情况下通过规范的公共选择来实现财政分配，有非常明显的距离。但是，我们现在发展的态势已非常明确，要一步一步地向着法治化、民主化目标接近，所以我把这作为公共财政第三个方面必须要说清楚的一个基本特征摆在这里。而且我认为，如果讲到公共财政，这可能是最深刻、内涵最复杂的一个内容。

说起公共选择，广义上讲，历来就有。中国历史上最典型的公共选择过程是什么呢？是以巨大的社会代价实现的改朝换代。高度集权，皇帝似乎可以为所欲为。如秦始皇征集天下民工，修长城、阿房宫和他自己的陵墓，最后逼得老百姓活不下去了，导致陈胜、吴广大泽乡揭竿而起。这就是通过非常暴烈的行动，以民不聊生、官逼民反的形式来实现的公共选择，来改朝换代。以后看得

出一个轨迹，每一个新朝代开始的时候总结经验，对老百姓好一点，予民休息，维持一段，以后矛盾越来越激化，又是最后走到农民起义来改朝换代。现代意义上所追求的这种规范公共选择，就是要避免这种沉重、巨大的社会代价。在尽可能减少社会代价的情况下，充分体现公共意愿，来做出合理的公共决策。这个事情需要探索，会遇到许多矛盾冲突，要解决很多具体管理问题，更不要说政治性的关键问题了。一些错综复杂的事情，可能我们现在才刚刚涉及。现在在有些地区，人大代表对财政具体事项上“真刀真枪”的质询，体现了现实生活中可能在以后带有很重要的启示意义、可能会有越来越大的示范效应的公共事务决策方式。我国怎样真正建立一个权力制衡的规范公共选择的大框架，显然还有一段漫长的路要走。但现在明确地说，为建立公共财政框架，我们从研究者的角度，认为必须要正视这个事情，明确地提出这个事情。我们要尽量避免在以后中国社会转型期间那些矛盾的积累和矛盾的触发，造成不规范的、代价高昂的公共选择。在中国社会现在这么剧烈转型的时期里边，各种矛盾错综复杂、交织在一起的情况下，怎么样运用政治文明发展方向上的制度空间，缓解矛盾，处理好公共事务，尽量多体现公民意愿（这些意愿肯定也是错综复杂，互相交织在一起的），来避免比较大的社会代价，来完成现代化过程。我觉得从这个角度上来说，决策制度上，公共财政无非就是强调，除了这种宪政化、法制化、民主化的道路之外，我们没有别的选择，这可能是一个根本的出路。

在这个过程中，要承认不可能一步到位。我也是反对那种极端理想化的说法的，似乎搞民主一下就能解决一切问题，民主就是终极目标了，实际上不是。我觉得中国的终极目标就是发展，如小平同志说的，发展才是硬道理。但要发展得好，就必须走民主化、法治化的道路，所有人类文明的成果，都是昭示我们，舍此没别的道路可走。但在现在的发展阶段上，要审时度势地掌握这个节奏。在中国社会里面，解决这些错综复杂的矛盾，就是需要努力建立一种权力制衡、规范公共选择的决策机制，要积极地、审慎地、坚定不移地发展民主制度，一步一步抓住体现民意的实质性的民主制度建设。在现阶段上，在抓好发展问题的同时，积极增进政治文明，这是公共财政里我觉得必然要从深度上涉及的第三个基本特征。

第四个基本特征，是公共财政在管理运行上必然是以现代意义的具有公开性、透明度、完整性、事前确定、严格执行的预算作为基本管理制度。很显然，这个公开性首先仍然是和公共财政这个表述有直接的呼应。要让公众有知情权，知道政府理财方面的信息，使公众意愿传达到理财部门和立法机构，再提升到政府的财政收支安排，具体化为有关部门编制的预算初稿，立法机关里的专门机构会同有关方面实质性地磋商修正，然后由立法机关批准预算，使它成为有法律效力的执行文件。说到底，这就是所谓政府理财在公共财政之下，最后能成为公众理财的一个内在联系。但是无可否认，广大的社会公众的要求千差万别，所可能实现的理财充其量是在复杂的传导关系之后，政府具体管理部门的理财，这样的理财，怎么样尽可能地来实现前面所说的满足社会公共需要、提供公共产品的目标呢？如果说有权力制衡的规范公共选择机制，有一个理财法治化、民主化、决策科学化的制度框架，那么还要具体落实在现代意义的预算管理形式上。这个预算管理制度前面说到，要从公开性开始，那么后面跟着的必然是透明度。信息要最大可能地公开，公开以后是一个透明状态，阳光财政的状态。让大家都知道这里面钱到底是从哪儿来，到哪儿去。有了透明度，后面跟着的很多机制必然就被带出来，人们就会对这种透明状态下的信息评头论足，意见、批评、质询、建

议必然就会跟出来。要在这种情况下，通过一系列的制度安排，使这些公众意愿最后合成一个可决策的、可执行的东西。所以公开性、透明度之后，紧跟着的环节就是要把政府的所有收入完整地体现在一个大的文本里面，这就是所谓预算的完整性。所有的收入不能再区分为预算内、预算外、预算外的预算外、财政部门不管而交给各个部门自行管理的基金，不能再采取这样一个格局运行。按这个格局运行在我国改革开放初期有其必然性，现在的发展进程是管理制度上预算内、预算外两个范畴还都有名正言顺的地位，其他则在制度上已经视为非法。这种完整性角度上的要求是符合公共财政建设的内在逻辑的。如果政府凭借政治权力征收的收入，无论叫税还是叫费，不完整地体现出来，谈何统筹协调？谈何优化配置？谈何接受监督？这是一个必要的环节。

有了完整性之后，下一个环节是怎样在钱没有花之前确定好这些钱怎么花？这就涉及到具体的理财决策。这个决策基本的文本依托形式就是预算计划。预算计划是全面反映对政府财政收支安排的一个文件。过去毛主席就说过：国家预算体现政府活动的范围和方向，这话说得非常准确。如果我们有了完整性基础上的预算以后，那么政府活动的所有范围就看得清楚了，它活动里的重点、导向也就看清楚了。钱从哪儿来，到哪儿去？各个方面无不体现一定的政府意图。政府的管理、政府的调控，都和这些具体的财政收支安排联系在一起。所以这种安排怎样合理化，必须在事前确定，不能边干、边设计、边讨论。事前确定好了，经过立法机构审批了，它开始具有法律效力，要按照审批的预算来执行，那么执行的过程中就必须非常严格。严格执行是现代意义预算管理的一个基本要求。如果这个预算执行上是很随意、很有弹性的，那对不起，前面所有的工作精力基本上就白投入了。因为如果这个预算不严格执行，那么它发生的种种扭曲会背离原来确定的政府活动的范围和方向，背离公众意愿、政策意图的事情就变成了不可控的，变成了公共权力最后会局部化到部门，局部化到权力环节上，局部化到操作者，就很可能使公共权力变成一种不受制约的、变相的私权，背弃公共利益。这个危险性其实是很显然的。

我们现实生活中如果要具体观察一下各级预算的运行情况，总体而言离公开、透明、完整、严格执行的要求还有相当大的距离。这不是说把我们现在否定得一无是处。这些年推行财政体制改革和管理改革之后，很多进步是非常明显的，但是还得承认，如果和目标意义的公共财政对比，我们还有很明显的差距。公开性很显然我们现在是不足的，我们还要具体地、慢慢放开它。透明度也不足。由于透明度低，所以很多应该有所优化整合的事情就无从下手。完整性我们现在还在努力，小金库已经没有合法地位了，以后的发展趋势是通过税费改革、通过财政管理改革，最后取消预算外资金这个范畴，这也是一个渐进中才能够实现的目标。现在实际上有些地方政府已经把预算内、预算外合在一起向人代会作报告了。从财力的相互关系来说，应该如此，这都是政府凭借自己的管理者地位，从民众那拿来的钱。这个钱放在一起怎么样安排，应该是全盘考虑的。所以预算内、预算外合为一体也是个必然的历史趋势。

再往后就是预算编制的问题，有了所有这些钱，如何使用需事前确定。要在预算的编制方面作大量的工作。在政府的经济预测、政策分析、具体的财力统筹安排中，涉及到很多学科，如运筹学、各个具体部门的专门学科。那些复杂的专业知识怎么综合地体现在编制草案里面？民众的意愿要综合、过滤、分析：哪些是正确的，但是现在还做不到；哪些是正确的，现在才能做一部分；哪些是特别迫切的，必须放在必保位置的。然后在一个很程序化的过程中间编制好收支安排，财政管

理部门和相关的具体部门之间，财政部门和人民代表大会之间，通过程序和多种方式尽可能提升它的编制科学性，最后进入审批。人民代表大会的代表们根据他们各自的代表性来提出他们的意见。当完成审批以后，就进入执行状态。我们现在这种事前确定的实际情况，应该说是很难令人满意的。我们现在仍然存在着一个很明显的法律空当：全国财政预算年度是自然年度，即 1 月 1 日进入新的财政年度，但预算文本还在编制过程中。过去是 4 月份全国人民代表大会召开，批准了这个预算文件，这才进入执行。而在之前，实际的预算已经运行了 3 个多月。现在已经把人民代表大会时间提前到了 3 月初，即使这样，现在还有两个多月的法律空当。那么只好挂一句话：在没有批准当年度预算执行文件的时候，可以比照上个年度先运行。严格地说，一个法治国家是不可能长久容许这种公共收支不事先确定的状态存在的。那么没有别的选择，我们就得考虑，如果不改变自然年度就是财政年度这个规定，就得把人民代表大会审批年度预算提到这一年度开始之前，就是上年的年尾必须完成，这是个基本逻辑。还有我们现在在预算的具体执行过程中弹性非常大，因为预算编制粗，在具体环节上，说这笔钱给张三还是给李四？给张三也符合政策，给李四也符合政策，到底怎么给？环节上的决策权就是关键因素了。由此就出现了所谓跑步（部）前（钱）进，大家都特别珍惜这样一个空当，这样一个弹性空间。现在预算管理改革在逐渐压缩这个空间。财政部提出实行财政管理改革，搞部门预算，国库集中收库，收支两条线，政府采购制度改革——这些改革如果说集中到一点上，就是通过尽可能合理、周密的制度安排来防止公权扭曲。这也就是公共财政第四个基本特征的实质内容。

具体说到严格执行，我 20 世纪 80 年代后期在美国的时候，就观察到和特别注意了这个事。在美国各个级次的财政部门，在这个具体环节上定得一点空间也没有，首先一个框架就是权力制衡，预算的编制、执行、监督各司其职。如果执行这个文本需要修正，就必须启动修正程序，不是这个环节上自己来决定的。它也有很严密的规定，怎么启动、什么情况下有什么区别。一般的框架是提出这个申请以后，必须照规定时限得到答复，相关的处理程序也是规定得非常清晰的。人家也包容“急事急办，特事特办”。比如“9·11”之后，美国全国惊魂未定，而国会在两天的时间里，就通过了反恐紧急拨款法案，体现了紧急程序里面怎么调整预算，也是有“急事急办，特事特办”的。但在执行的时候，权力环节上的官员则没有一点弹性空间。按照中国的话来说，叫做：“买棺材的钱不能买药，打酱油的钱不能打醋”，听着好像是荒唐的事。但如果把它整个联系在一起来理解呢，就有它的合理性。美国编一个预算，要提前一年半，前面 18 个月就开始做经济预测，作政策分析了，总统预算管理办公室和财政部会同相关部门反反复复磋商讨论以后的这个初稿，到了国会以后怎么样呢？参众两院有专门的预算委员会分别讨论；参众两院的权力，总统的权力，也是互相咬着的，都规定好了的，他们在自己权力范围内“真刀真枪”一条一条就编制方案来讨论。提出怎么调，怎么改，怎么优化，他后面的支撑力量是什么呢？国会专门候着大批的专家，美国国会图书馆几千个雇员，除了真正管图书资料的之外，更多的就是这些专家，搞预测的，搞分析的，处理数据库，用各种模型来检验，使这些模型不断地改善。这些专家年复一年、月复一月就干这个事，支撑着参院众院两个专门委员会，来跟有关部门磋商预算怎么编得更合理。可想而之，在这种情况下，最后国会审议通过、批准的预算文本，必然被看得非常重，就是要“不多不少，不迟不早”地执行，你要想调整，另走一个渠道。这种现代意义的预算，如果成为一个基本管理制度，我们才可能

需要全本请访问 www.ertongbook.com

把前面公共预算的三个基本特征贯彻到底，才不会发生严重扭曲的问题。

前任财政部长项怀诚同志特别推崇一位叫王绍光的学者写的一篇文章《美国进步时代的启示》。这个文章勾画了什么？是美国在 1880年前后的社会图景跟中国当前很相像，各种各样的乱收费满天飞，官员腐败，“不给钱不办事，给了钱乱办事”。政府的钱使用起来没有章法，社会生活中一些突出的恶性事故不断发生。当时震动全美的一个著名的衬衫厂大火，烧死了几百位女工。这些社会图景先勾画一下以后，接着就主要按照财税角度说明基本的路径，美国社会怎么摆脱这个混沌状态？后面的几十年被称为“进步时代”。这个进步时代里抓了几件事情：一是建立现代意义的税收来解决苛捐杂税满天飞的问题。依据法制支撑来建立现代意义的税收，特别是发展了规范的个人所得税。现在联邦政府的主要收入来源，40％左右是个人所得税，再加上一个工薪税，联邦政府百分之七八十的收入由这两种税解决，其他的税种按照分税分级的框架分布到联邦、州及地方层次上去；二是建立了现代意义的预算制度。最代表性的首先是在纽约市，前面所说的这一套规范的预算制度较早出现成型。另外呢，允许公众对政府实行监督。最开始还是体现在新闻媒体的监督。当时的记者们称自己是扒粪者，专门挑政府的毛病，而挑政府的毛病促使政府在一个互相博弈的过程中，行为越来越规范化。还有就是法制建设，既然出现这么多恶性事故，那么采取什么样的办法来解决？基本的办法是要把法规定得越来越严密。所有这些东西综合在一起，美国经过这几十年的进步时代以后，面对经济大萧条，有罗斯福新政，使它迅速崛起为世界头号强国。客观描述这个历史发展过程，从学者角度说的是，美国的这个进步时代，在制度建设方面怎么样影响到后来的崛起，它的发展。项怀诚同志说，我理解我们现在搞的财政管理的改革，也就是在给中国的市场经济奠基。这个导向应该说是很清晰的，既然我们认定要建立社会主义市场经济新体制，那么跟这个体制相匹配的财政形态，就应该逐渐发展为公共财政。这个公共财政，必然是一个由粗到细的动态发展过程，我们现在还没有人有能力提出一个中国公共财政的具体的、无所不包的细致蓝图。没有这样一个很清晰的设计图纸，我们只能在中国进一步改革当中由粗到细地发展它、完善它。在这样一个角度上，所以我讨论这么四个基本的特征，这还是较粗糙的一种提炼。

三、建立公共财政框架的一些要点

按照上述公共财政的一些特征，我们还要在实践中去提出和检验一些有关公共财政框架的具体的要点。按照这个大的逻辑往下说，就是这些基本特征后边隐含着公共财政框架一些什么要点呢？我认为，基于前面所说的特征，要抓住的基本要点至少有六个方面：

第一，按照公共财政发展的要求，我们在政府和财政的基本职能中，需要收缩生产建设职能。这个收缩生产建设职能的事情，现在在中西部地方政府层次中还有不同意见，我也承认这种收缩在发达区域跟欠发达区域不能够一刀切。欠发达区域虽然可能预算内没钱，但是领导者要“为官一任，造福一方”。既然现在还没有可能通过转移支付、通过其他的渠道拿财力来优化投资环境，那么这一任期里面，政府的领导、财政的首脑怎么跟父老乡亲交待，怎么跟上级表明其是一个有所作为的官员？他从政绩心态出发，自然要设法办几件实事，要千方百计把钱凑在一起，通过预算外资金、集资等各种各样的方法把钱凑在一起办企业，这种事情在一定阶段上不可能完全避免，特别是中西部。对这种事情，我觉得简单指责说对市场经济认识不清，是不太恰当的。人家有那么多的制约因素在那里。在以后提高转移支付力度的情况下，要解决人家欠发工资的问题，解决精简机构和

基层政权运转的问题，解决义务教育的问题等等，今后在尽量多给予产业政策引导，在完善转移支付、财力加强的过程中，要把这种单一兴奋点平息下去，这可能是一个现实的选择。在此过程中，使更多的基层政权领导者的行为方式转到我们所说的地方政府退出生产建设职能的定位上来，这可能是一个渐进过程。沿海地区现在普遍接受了这个导向。到了一定发达状态以后，他们已经感受到优化投资环境，财源就滚滚而来的好处。沿海的情况和内地的情况可以说是天壤之别，所以说要全中国一律地解决地方政府的职能转变是不现实的，但是方向上如此。至于中央政府，以后是有限参与一些长周期、跨地区、大型的、对于生产力布局优化和产业结构升级有战略意义的重点项目，像宝钢、京九、三峡等为数不多的，虽然也有竞争性，但是中央政府必须进入这类项目。即使进入，也不一定是百分之百把财政资金拨过去这种方式，能够参股解决问题的就不必控股，能够相对控股解决问题的就不必绝对控股。按照一个政府比较少地参与生产建设职能，而且分清中央地方、各司其职的这个框架，来解决我们财政转型在最根本的投资权上的合理定位的问题。我们几十年扯不清的、实际上最主要的就是这个投资权的纠葛，其他的事权技术上都好处理。这是一个我觉得应该抓住的要点，就是收缩生产建设职能。

第二，要合理掌握财政分配的顺序和轻重缓急。财政分配方面所面临的需要和可能的这个矛盾是永恒的。任何情况下，包括财力充足的情况下，你还得处理轻重缓急、排序、优先保证这里面的一系列具体问题。公共财政就要按照满足社会公共需要和首先考虑提供公共产品服务的思路考虑轻重缓急，处理好分配顺序问题。

第三，要抓住的主导因素，就是形成规范的公共选择机制，到底轻重缓急怎么掌握？各种财力合在一起以后怎么协调？决策机制上不是少数人说了算。通过反映民意、民主理财过程，最后通过一个比较周全的预算程序，达到规范的公共选择来提高决策水平，体现法治化、民主化、科学化。

第四，公共财政发展过程中的要点，就是政府各个部门特别是财政部门、税收部门，要形成理财系统为公众服务的意识和制度规范。意识是从宣传教育的角度而言，而制度规范是一些有约束力的东西，这种有约束力的东西最后会体现在什么形式上呢？以现代信息技术支撑的金财工程、金税工程、金关工程等，把整个财税业务管理流程越来越细化，计算机系统里面已经处理的所有信息是不让人为“跑部钱进”去调节的。如果在一个具体预算环节上，要想给张三吃点偏饭，等金财工程到位以后是无从下手的，因为所有预算单位的预算编制里都是一系列的标准代码，不论基本预算，还是项目预算，里边包含各个要素，每个要素有他的标准代码，这些标准代码形成一个标准代码辞典，任何人都可以按照标准代码辞典查。这样，要想给这个张三吃偏饭，调高他的财力，则必须说改哪个代码，为什么要这么改。这个改代码的程序，要规范地走过一套程序才改得了。而真正做完改代码这个事情以后，所有有这个代码的单位一起提升，早就不是给张三吃偏饭的问题了。最后要做到这个状态，这是制度规范。制度规范和为公众服务的意识综合在一起，就会使这个公共权力所追求的目标以后被扭曲的可能性越来越少。意识上不改，制度规范上会逼着你改。

第五，我们理财的方式还要转变和创新，特别是李岚清同志强调过的怎么体现产业政策？怎么样加强国有资产管理？这些是公共财政回避不了的问题。这里面要寻求一系列新的方式，比如说政策倾斜不能理解成要给谁支持就把钱拨过去，应更多考虑通过政策工具作柔性的调节，要更多考虑运用财力的时候怎么“四两拨千斤”。比如说，只要你能控制决策不出大的偏差，那么贴息就可能

成为一个放大倍数很大的政策倾斜的杠杆。政府只要出钱把商业性贷款要求的比较高的利息率和你要支持的项目本身所能承担的比较低的利息率之间那个缺口补上，补了这个缺口，那么放大十几倍、二十几倍的社会资金，就通过市场上的一个自然的联系流入你认为需要倾斜支持的那个项目和领域，政府就可以花很少的钱，达到实际上花很大规模的钱才能实现的效果。更不用说以后在一定的政策配合下，更多发展 BOT、TOT 这些方式，用民间的钱来办过去认为只有政府才能办得成的事。这种理财方式的转变也是我们建立公共财政过程中不可回避的，需要去总结经验，努力开拓，积极地掌握好。我认为，像贴息这样的方式在中国实现现代化过程中是非用不可的，虽然它可能带来双轨制运行里面的寻租这样的现象和问题。但是我们不能因此就完全弃之不用。常规地按照一般市场经济发展的那种资源配置机制，来解决中国赶超的问题，这是不可想象的。我们为了后来居上，实现现代化的赶超，必须在看准的方面运用政府这种政策倾斜。特别要注意的，一个是怎样实行专家的集体决策，而不是少数官员拍脑袋；另外，要形成一个有效的多重审计监督体系，从内部、外部以及外部的多个角度，都来监督这种贴息的运作，这样来尽可能把设租寻租的可能性压到最低限度。

最后，我认为公共财政的导向下，政府理财的各个方面势必最后要形成一个以公共收支预算、国有经营性资本预算、社会保障预算等复式预算形式或者叫做一个预算体系来协调、配套的公共财政管理体系。因为我们前面说的四个基本特征最后还要归结到预算形式上。而现在看中国特色社会主义的预算形式，在具体处理上应该使经营性的国有资产（资本）和一般的公共收支能够相对独立地各行其道，在预算上也要做相对独立的反映。我们的社会保障收支也需要处理成一个相对独立的组成部分。另外，也不排除在一定的过渡期内生长出一个政府投融资预算，也作一个相对独立的体现。完成历史使命之后，这个投融资预算可以再分解到其他预算形式里去。这些在公共财政框架下，最后要形成协调配套的体系，要由粗到细地成长、完善，这显然是一个不可回避的问题。所以不能理解为提出公共财政就好办了，只要按照吃饭财政的角度来理解，解决一些基本运转的问题就大功告成了。中国国有资产管理体系现在比过去有进步，组建了国有资产管理委员会，但中央国有资产管理委员会现在所做的事还是首先抓 190 家左右的特大型国有企业，以后抓大放小到了一定程度，可能全国还有几千家必须纳入国有资产管理委员会管的大型企业范围。在地方政府层次，虽然现在国有企业经过改制、改造，数量大大减少，但毕竟还有这样职能，也是不可回避的。中央、地方分别行使出资人职责，怎么管？这种经营性资产在预算上怎样比较规范地表现出来，跟公众交待，进入公共财政的框架？金融资产怎么管理，预算上怎么体现？前一段时间，我国用 450 亿美元的外汇储备给中国银行和建设银行注资，事情做得很巧，在现在的法律体系里边没有违反任何具体的规定，但是有很多人质疑。这样一个明显带有重大公共事务性质的注资举措，人民代表大会没有讨论，事先在公众方面没有任何信息披露。有些人批评也不是完全没有道理的。现在体制框架下可能我们还很难有别样的操作，但以后久而久之老是这样操作下去，我估计随着公共财政推进的过程，这种批评的声音会越来越高，所以制度建设还必须跟上。最后依靠公共预算的体系，要能够以制度形式来贯彻所有公共财政隐含的这些社会公共目标，当然这是一个渐进过程。

（作者单位：财政部财政科学研究所；责任编辑：李波）

论地方公共财政体系的目标定位*

李 景 友

[摘要] 解决县乡财政困难，必须实行综合治理，必须对改革方案尽可能地从目标定位、制度框架、配套措施、实施步骤等方面进行总体设计。本文提出了“民主决策、依法理财、科学管理、保障有力”的地方公共财政体系建设目标，并阐释和论证了其内涵。

国家和地区的财政收支及其平衡状况，是其政治、经济和社会发展状况的一个综合反映。近些年凸显出来的县乡财政困难，实际上也是在社会、经济转型过程中，我们在政治、经济和社会领域的制度、政策和管理方面存在的诸多问题在财政上的集中反映，是国民经济运行中深层次矛盾和“三农”问题的重要表现之一。解决县乡财政困难，是一项复杂的系统工程。因此，要从根本上解决这个问题，必须在系统地分析、检讨这些问题的基础上，实行综合治理；必须继续深化改革，从国情出发，运用市场经济和公共财政理论对改革方案尽可能地从目标定位、制度框架、配套措施、实施步骤等方面进行总体设计，以减少改革过程的盲目性，避免制度、政策之间的相互冲突；必须从实际情况出发，根据环境和条件的许可，分步实施改革方案，确保改革方案的可操作性，减少改革过程中的振荡，顺利实现改革的目标。本文主要讨论地方公共财政体系的目标定位。

从统一领导、分级管理的宪法原则出发，结合地方财政的现实状况，我们认为，地方财政的综合治理要满足以下基本要求：第一，能从根本上解决目前已经凸显出来县乡财政困难；第二，能遏制县乡财政债务规模扩大的趋势，有效地防范可能出现的财政风险；第三，能保障地方政府公共管理和公共服务职能的正常行使，满足区域内基本的公共需求，实现区域间政府提供的基本公共品和服务的均等化；第四，能有助于二元经济社会结构和二元财政结构的逐步转变，实现城乡经济和社会的统筹发展。要满足以上要求，我们认为，改革的长期目标应该是：以解决县乡财政困难为契机，建设一个与我国国情和市场经济相适应的“民主决策、依法理财、科学管理、保障有力”的地方公共财政体系。

一、民主决策

市场经济条件下的公共财政，本质上是民主财政。所谓民主财政，就是财政收支的规模和结构应该遵循民主的原则，由代表公众意志的立法机关通过一定的公共选择程序来决策。它有两层内在统一的含义：第一，横向民主。本级政府的财政收支由本级立法机关决策，政府及其组成部门只是执行机关；第二，纵向民主。各级政府权限范围内的事务和财政收支，由各级立法机关决策，上级

本文是财政部课题《县乡财政困难研究》的一个部分。作者感谢财政部、湖北省财政厅、湖北财政与发展研究中心在课题研究中提供的资助和帮助。

政府和立法机关不能越俎代庖 。

公共财政是与市场经济相适应的一种财政模式。在市场经济条件下，市场机制在资源配置、收入分配和经济稳定与发展中起基础性作用①，公众的私人需求可以透过货币投票的办法在市场中获得满足。经济学业已证明，在完全竞争条件下，这种货币投票的市场机制可以实现资源配置的帕累托最优。但是满足公共需求的公共产品和服务，由于其消费的非竞争性和效用的非排他性，是私人部门不愿提供的，这就是所谓的市场缺失或市场失灵。建立在市场经济基础之上的公共财政，作为为市场经济服务、弥补市场缺失和校正市场扭曲的一种非市场机制，其支出主要用于提供公共产品和公共服务，其收入则是公众分摊的公共商品和服务的成本。这种制度安排，从经济学的角度看，无疑是人类社会节约交易成本的一种极具智慧的制度安排。但是，要确保这种制度安排的成本大于收益，关键是确保公共品的供给与公众的需求相一致，即公共品的配置决策与公众表达的偏好相一致，这正是民主财政的内涵。

公共产品和服务的两个特征，使公共产品和服务只能对公众集体提供。这样，公共产品生产多少、怎样生产、为谁生产这样一些基本问题的决策方式，就成为公共财政这种非市场机制成败的关键。从人类社会发展的历史来看，决策的方式可以概括为两种：一是集权的独裁模式；二是分权的民主模式。从经济学的角度看，依据公共选择理论的交易成本最低原则，决策模式的选择取决于决策效率与决策成本的对比。

在原始社会的氏族公社制度下，一方面，由于生产力水平极度低下，以至于生存也成为一种公共需求；另一方面，由于氏族公社的规模较小，集体民主决策的成本相对较低，公共产品的决策采用了民主决策的方式。正是这种集体劳动、按需分配的非市场机制，确保了在当时的生产力水平下人类得以生存。所以，应该说，它是一种有效率的制度安排。

在封建社会的小农经济中，随着生产力的逐步提高，一方面，生存已经由一种公共需求演化成一种私人需求；公共需求仅限于安全和秩序；另一方面，随着国家规模的扩大，民主决策的成本特别是信息成本相对较高，这时，公共品决策采用了独裁或近乎独裁的方式。我们认为，这也是人类基于客观条件约束的一种理性选择②。

到了资本主义社会，随着工业化和大生产的出现，一方面，公共需求的范围已经从传统的安全与秩序拓展到包括公共设施、公共事业、社会福利等众多领域，这些新出现的公共需求呈现出多样性和层次性。从多样性来看，满足这些需求的公共产品不再是纯公共产品，而是一种混合品，它们在非竞争性和非排他性方面并不都严格地符合公共产品的特征；从层次性来看，这些公共产品都有它特定的受益对象和受益范围，有些是整体受益的全国性公共产品，有些则是局部受益的地方性公

①国内理论界和政府文件中比较流行的一种说法是，“市场机制在资源配置中起基础性作用”，对于市场机制在收入分配和经济稳定与发展方面的基础性作用，一般不再另行表述。我们以为，这并不意味着他们对后一个命题有任何怀疑，而是因为资源配置与收入分配和经济稳定与发展之间本身就是一个内在统一的经济运行过程，对前一个命题的表述也就隐含了对后一个命题的表述。但是在财政理论中，马斯格雷夫的三职能说（资源配置、收入分配和经济稳定）已经为理论界所认同，所以，我们认为，并行表述有助于防止和消除人们在这一认识问题上的误解。

② 这并不意味着我们对任何国家任何一个时期采用的封建社会制度形态的一种价值上的认同，而是强调作为一种历史形态，封建制度在经济上有其必然性和合理性。

共产品。公共产品的多样性和层次性，使分权式的民主决策模式的收益大大提高[①]。另一方面，随着技术进步，集体民主决策的成本特别是信息成本也大大降低。在这种情况下，公共产品的资源配置问题采用政治投票的民主决策模式就是一种必然选择。

新中国建国以后，为了能实现赶超战略，尽快改变我国落后的面貌，我们在学习前苏联的基础上，建立了高度集中的计划经济模式，与此同时，财政也成了无所不包的、高度集权的计划财政。在横向决策模式上，采用了偏向集权的民主集中制；而在纵向决策模式上，集权的倾向更为明显，地方政府和地方财政几乎都是中央政府和中央财政的附属物。事实证明，这种集权型的决策模式下的资源配置是低效的。改革开放以来，财政管理体制中的纵向分权有了一定的进展，但行政管理体制中的纵向和横向分权以及财政横向决策中的民主化进程进展缓慢，这种制度演进中的不均衡是造成县乡财政困难的深层原因。

由于财政管理体制中纵向分权的加大和横向决策中的集权倾向，使地方政府官员在公共资源配置中权力太大。而与此同时，由于行政管理体制中纵向和横向集权，使掌握地方公共资源配置权力的地方主要政府官员很容易产生唯上而不唯实的决策思维，在纵向监督成本较高从而纵向监督不力的情况下，甚至可能出现不唯上、不唯实、只唯己的现象。这必然造成滥用公共资源，公共支出增长势头也就难以遏制。当正规公共收入（税费）满足不了支出需求时，他们会寻找非正规收入（费和债）；当非正规收入受到约束时，他们会转向压缩正规支出（基本公共品的提供），而这又必然影响未来正规收入的增长。这是一种恶性循环。

建立民主财政，横向的民主机制可以确保地方政府官员配置公共资源的权力受到地方居民的约束，纵向民主所要追求的提高地方性公共品资源配置效率的目标也才有可能实现。从这种意义上说，横向民主是纵向民主的前提和基础。

二、依法理财

市场经济同时也是一个法治经济。法治经济禀承法律至上、权力有限、程序正当、责任行政的原则，因此政府部门必须依法理财。所谓依法理财，是指政府的财政收支行为必须严格依照相关的法律规范执行。它也包含了两个内在统一的内涵：一是有法可依，即政府的一切收支都应该由法律去规范；二是违法必究，即对任何违反既定法律的收支行为，都应追究相关部门和人员的法律责任。

从经济学的角度上说，市场经济之所以需要法治，是因为：法律是市场主体相互之间达成的行为契约，是市场交易的规范，是市场主体共同面对的约束条件。单个市场主体是在假定其他交易主体遵守这种交易规范的前提下作出自己的理性选择，也正是在这种意义上，市场竞争才能导致资源配置的帕累托最优。当一个行为主体为增加自己的收益去违反这种规范而没有付出相应代价时，其他行为主体也必然纷纷效仿。当所有的行为主体都不遵守这种规范时，每个人面对的都是一个不确定的环境（约束）。根据最优化理论，如果目标函数一定，而约束条件不定，是找不到最优解的。换言之，如果市场经济不是法治经济，是不可能实现资源配置的帕累托最优的。可见，作为法治经

①横向民主决策的效率可以通过萨缪尔森在《公共支出的纯理论》一文中提出的公共品最优供给模型来推导；纵向民主决策的效率可以具体参见 W. E Oates, *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovic, 1972。

需要全本请访问 www.ertongbook.com