对我国财政公平职能的反思

武 彦 民

［摘要］公平（收入分配）职能是现代财政职能体系的重要内容。我国财政的公平职能发挥程度极不理想。究其原因，有政策理念问题，有相关体制问题，有思维方式问题，也有财税制度本身的问题。应从改变分配理念，变“效率优先，兼顾公平”为“效率与公平和谐统一”；加速推进市场经济体制建立和完善；为所有公民（尤其是城镇居民和广大农民）提供大体均等的国民待遇；尽快完善财政公平机制，消除财政调控死角等方面，优化财政公平职能发挥的环境，提升公平职能的发挥水平。

美国著名财政经济学家马斯格雷夫于 1959 年提出的财政三职能说——资源配置、经济稳定、收入分配（亦即公平）——已经成为全球财政学界的共识。总地来讲，该三项职能较好地概括了财政在社会经济中客观具有的功能或能力，它们的履行对社会经济生活的平稳、高效率运行发挥了积极作用。但就我国财政来说，如果说资源配置职能和经济稳定职能发挥得还比较令人满意的话，尤其是稳定职能更是通过积极财政政策和稳健财政政策得到了较好地张扬，但公平职能的发挥却乏善可陈，某种程度上甚至国家财政还在强化社会分配不公平。手段缺失、管理不力、政策僵化、理念有误区、环境不理想等，效果自然无从谈起。本文对我国财政公平职能的履行情况进行分析，并试图从多种层面提出改善其发挥效能的建议。

一

公平的本质是生活质量的公平。从横向来看，生活质量的实现有赖于私人物品和公共物品的消费，自然，私人品和公共品的分配也就成为公平实现的物质内容。从纵向来看，市场经济中消费的实现分裂为货币收入取得和消费品交换两个环节，它们同时也是公平的实现环节。有专家将广义公平分为三种状态，即起点公平（或称机会均等）、规则公平（过程公平）、结果公平①，前两种状态可合并称为能力公平，它们是结果公平的手段；结果公平则是公平的终极含义，也是人们关于公平的习惯理解。上述关于公平的各项构成内容同时也是财政公平职能的作用点。所谓财政的公平职能就是通过将财政分配手段合理配置于消费质量形成的各个环节、各个领域，实现消费质量的相对公平。我国财政在履行公平职能上做出了一些努力，但实施效果并不理想。

①蒋洪：《财政学》，高等教育出版社 2000 年版，第 21 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

（一）个人所得税的税负分配结构不合理

在市场经济国家中，个人所得税是实现结果公平的主要工具之一，它应当和转移支付手段一道构成收入分配调控的严密网络，但在我国，个人所得税的公平功能主要体现在理论层面和教科书中。我国自 1994 年税制改革以来，个人所得税收入在我国财政收入中的比重不断提高， 2004 年已经达到 6.5%，但除了总体收入比重依然偏低，导致其总体调节功能微不足道外，个人所得税负担的 65%压在工薪阶层身上，特别是其中的中低收入群体，而一些最需要调节的高收入阶层，由于其收入结构中非白色收入的占比较高，故个人所得税的收入调控功能相对较弱。

（二）商品税的公平功能大为减弱

在新中国的税制建设史上，商品税一直是最主要的公平性税种，“奢侈品重于一般消费品，一般消费品重于生活必需品”在相当长时间内一直是我国商品税负的分配原则之一。但自从我国开始推进以市场经济为基本取向的体制改革后，中性税收成了我国税制改革的主旋律，商品税的公平功能大打折扣，覆盖范围压缩为消费税的少量税目和部分特殊消费行为（如筵席等），而对某些公款消费比例较高，但又确需通过商品税进行调节的品目（如轿车等）来说，商品税的公平功能简直荡然无存。

（三）财产税体系残缺不全，最富有公平功能的财产税种缺失

我国经济体制改革以来，社会中因为收入分配不公引起的财产分布不公已是不争的事实，且已成为全社会关注的焦点之一。遗产税是最具公平性的财产税种。但我国财税界关于开征遗产税的必要性和可能性都依然争论不休，决策部门也举棋不定，尽管社会各界强烈呼吁，关于遗产税（及其相应之赠与税）开征的“小道消息”不时披露于报端，但均遭权威机构严肃“辟谣”。其他应该具有一定公平功能的财产税种，如车船使用税、房产税、契税等，其税负的分配大多体现受益原则，而对能力原则却较少涉及。

（四）由于财政保障程度过低，导致我国社会保障体系存在严重缺损

社会保障本质是一个财政范畴，因为国家财政对社会保障基金运作负最终平衡的责任，同时社会保障制度也是财政公平职能的重要载体。我们不否认我国在构建现代社会保障体系方面取得的长足进展，但是，更不能否认的是，由于社会保障覆盖面存在严重缺损，长期奉行城乡分治的二元保障模式，使我国社会保障体系的公平性大打折扣，也影响了财政公平的职能的发挥程度。广大农民长期未能进入现代社会保障体系的庇护范围，数亿农民的生老病死基本停留在“听天由命”“户自为战”的状态。尽管我们在农村设置了低收入线和绝对贫困线（2004 年农村低收入线为 924 元，绝对贫困线为 668 元，处于两条线下的农村贫困人口分别是 4977 万人和 2610 万人），尽管两条线随着社会经济的发展进行了动态调整，但它们均不具有严格的财政意义，国家财政对贫困农民并不负有法定的补偿责任。许多对城镇居民来说耳熟能详的社会保障概念，如老年保险、失业保险、医疗保险、最低生活保障等，对广大农民来说简直是亘古奇闻的天方夜谭。在我们不少学者欢呼“公共财政的阳光照耀农村大地”的时候，我们是否想到数亿农民依然处在现代社会保障制度“遗忘的角落”！

（五）财政的义务教育支出存在大量欠账，严重妨碍能力公平的实现

我认为，通过足额安排义务教育等人力资本性支出，实现人们收入获取能力的相对公平，属于事先调节范畴，其本身具有的源头性、根本性、长久性等特点，使它在财政公平职能的履行上，远

比个人所得税、最低生活保障等再分配工具的事后调节要有效得多。很遗憾，有可能无差别覆盖全体国民——包括低收入居民——的义务教育支出在我国财政支出体系中成了事实上的“软柿子”，数百亿元的经费缺口，日渐沉重的费用负担，使大量低收入家庭，特别是农村贫困家庭陷入“不上学等着穷，一上学马上穷”的困境，因学致贫、因学返贫的情况在我国广大农村比比皆是。我国的“义务教育困境”的主要原因是财政保障不力。一直以来，我们总拿“政府财力不足”在搪塞义务教育阶段，政府财政似乎总在扮演“巧妇难为无米之炊”的无辜角色。但事实上，我国现有财力完全能够承受小口径、低水平的义务教育负担。关于农村义务教育的经费需求规模，现在大约有四种测算版本，最小规模为亚洲开发银行专家测算的 210 亿元，最大规模为国家统计局测算的 845 亿元，其他是部分学者测算的 675 亿元，农业部软科学委员会测算的 688 亿元。专家测算由农民自行负担的义务教育阶段费用约在 100 亿～400 亿元之间。亚洲开发银行出具的报告说，全球 190 多个国家中有 170 多个国家已经实现了免费的义务教育，除了发达国家以外，亚洲绝大部分国家，包括人均 GDP 只有中国 1/3 的老挝、柬埔寨、孟加拉国、尼泊尔等国都实行了免费义务教育。从可能性分析，中国完全具备这样的国力与财政能力。因此，义务教育支出欠账问题主要不是政府财力总水平问题，而是排序问题，是国家关于义务教育的态度问题。不难理解，财政投入不足引起的义务教育收费屡攀新高，将大批低收入家庭的孩童阻在义务教育的门槛之外，他们本身的劳动能力不能有质的提升，基本处在“克隆”父辈劳动能力的状态，长此以往，他们的收入获取能力如何能够提高，我们又如何能够从根本上实现公平、和谐的社会目标呢？我认为，财政对义务教育的经费欠账，是财政公平职能未能很好履行的主要表现。

（六）城乡之间、地区之间公共服务水平差距悬殊

如前所述，公平的本质是生活质量的公平，其中包括不同地区的人们享受公共服务水平的公平。实事求是地说，国家财政通过长期大量的转移支付，已经使地区间公共服务水平获得一定程度的改善，但同样不能否认的是，我国不同地区之间，特别是城乡之间、东中西部之间公共服务水平的差距依然存在于各个层面和所有领域，公共教育（包括义务教育和享受财政补贴的非义务教育）、公共卫生、公共交通、公共安全、基础设施、公用事业、公共信息等，它们构成一个地区所有居民的共同性生活质量，而且，随着社会经济发展，这部分共同性消费内容在总体生活质量中所占的比重会愈益提高（这是支撑所谓“瓦格纳定律”的主要依据）。从我国目前的情况来看，人口在地区之间的大量流动或频繁迁徙，基本上是人们关于地区间公共服务水平的“用脚投票”过程。公共服务水平差距悬殊的地区，即使人们货币收入水平相同，但实现的生活质量是完全不同的。

二

我国从古至今就是一个崇尚公平、崇尚和谐的国家，“不患寡而患不均”“中庸之道”“木秀于林，风必催之”等古训是这种思想的极端体现。在我们这样的国度中，财政公平功能本来应具有充分发挥的理想氛围，或者说应该有更大的作为，但事实不然。国家财政在不公平、不合理、甚至不合法的分配状态面前简直无所作为，甚至财政分配自身还在强化这种不公平。那么，是什么原因导致财政公平职能的软弱无力呢？

（一）在理论上和政策理念上，将公平和效率的关系作了机械的、完全对立的解释

我们不否认公平与效率的关系在某种条件下是负相关关系，因此，“效率优先，兼顾公平”的

分配原则有其正确的一面；但我们也不能否认在很多情况下两者之间又是正相关关系，较高程度的公平会带来较高水平的效率。在我们将公平的概念扩展至能力层面或机会层面后，我们甚至可以说，在大部分情况下，正相关是两者关系的主体。在结果公平方面，在收入分配结构由极不公平向相对公平递进的区域，公平和效率是相互促进的关系；在能力公平方面，较高程度的公平可以使更多的潜在资源释放出来，从而提升效率水平。但我们在片面的“效率优先，兼顾公平”理念支撑下，在财政职能体系中片面强调经济稳定和资源配置等效率类职能，忽视公平职能的发挥。面对我国收入差距愈益扩大的现实，本应成为主要收入矫正工具的国家财政却无所作为。据有关专家计算，2004年居民基尼系数已经达到0.465，2005年估计将升至0.47，而1991年该数字只有0.282 城乡之间的收入差距也由1991年1:2.39升至1:3.23。至于金融资产和其他财产的差距就更大了。但在同期，遗产税只是热议，但迟至今日也未登场；商品税的非中性调节功能大为减弱，消费税从覆盖面到税负结构都不尽合理；利息所得税的税率并未超额累进；个人所得税的实际覆盖面十分狭窄，最需要矫正的收入种类却游离于覆盖范围之外；义务教育支出长期未能列入充分保障之列等等。所有这些不仅不利于公平目标的实现，也从根本上影响着效率。

（二）相关体制不合理是财政公平职能难以充分发挥的制度性原因，也是根本性原因

社会经济体制的存在状况既关系到货币收入和生活质量的形成结构，也关系到财政分配的投入结构。货币收入结构复杂，非白色收入比重不断攀升是我国个人所得税等公平机制难有作为的重要原因，而大量的兼职收入、劳务报酬、投资收入、寻租收入，乃至政府官员权钱交易获取的非法收入，也就是我们常说的灰色收入和黑色收入，基本都与我国大量资源配置权力高度集中化、行政化、不透明有关，或者说与我国体制转轨过程中计划体制的色彩依然浓厚有直接关系。需要注意的是，我国目前某些领域存在一种强烈的逆市场化倾向，部分握有管理权、投票权、决定权的官员或准官员（凡是握有一定的资源配置权力的非政府工作人员都可称为准官员），许多人有一种将自己手中的权力货币化的倾向，资源择优配置变为“择钱配置”。更为严重的是，这样一个非法的权钱交易、“用钱驱使鬼推磨”的行为方式正在成为社会公认的“潜规则”。这些收入天然的不合理、不合法性使它们很难曝光于光天化日之下，个人所得税的无能为力也就不足为奇了。因义务教育支出不足导致的能力公平缺失则与财政分配体制不合理有关。 2001年以前，农村义务教育支出属于乡镇财政的职责范围，这种体制的不合理性已为历史所证实，在此不再赘述。 2001年以后，农村义务教育上升为县级财政负责，但我国地区间财力极不均衡的现实，使各地义务教育的经费保障能力高低悬殊。当一些沿海地区准备推行高中阶段的义务教育时，中西部农村中5%～10%的儿童却没有机会进入小学， 15%～30%的儿童无法接受初中教育。而我们不要忘记，我国1986年通过的义务教育法第五条规定，凡年满6周岁的儿童，不分性别、民族，应当入学接受规定年限的义务教育；第十条规定，国家对接受义务教育的学生免收学费。财政分配体制的不合理，使一部庄严的义务教育法很难完全实施。

（三）在决策者脑海中依然存在“城市优先、农村靠后”“工人优先、农民靠后”的习惯思维定式

农村与城市在公共服务水平上的非国民待遇，诸如社会保障、义务教育、公共卫生、基础设施等领域的城乡巨大差别，究其思想根源，盖出于此。中国农民尽管为革命胜利和经济建设（其中包括财政积累）做出了巨大的原始性贡献，但长期不能摆脱“二等公民”的地位，财政资金向城市倾斜、向非农产业倾斜、向城镇居民倾斜的分配序列被长期沿袭下来。在国家财力有限的永久格局

下，农村的公共服务被当然地置于优先割舍的地位，导致我国农村公共服务设施长期欠账，一有风吹草动，就危机四伏，风雨飘摇，给整个社会和谐造成威胁。城镇居民凭借自己的生产力优势、组织优势、信息优势等，将自己打造成政治领域的强势群体，不断地将自己的社会诉求转化为对财政分配的压力，享受着令广大农民难以企及的公共服务水平。国家在构建城镇居民养老保险制度时，为弥合巨额资金供给缺口，可以设计出“减持国有股，补充养老金”的运作模式，并将此解释为城镇居民过去通过低工资、高积累的方式将自己的部分贡献凝结成国有资产了，“减持国有股”只是将他们过去的贡献还原给他们罢了。但同样，中国农民过去通过价格“剪刀差”为国家财政做出了巨大贡献，却从未听说国家要以此为根据，给农民以适当补偿。不难理解，在国家管理层先人为主地将社会成员划分为三六九等时，我们又怎么能够指望财政的公平职能正常发挥作用呢？

（四）财税制度缺失和基础管理工作缺失使财政公平职能失去了发挥作用的前提

就财税制度来说，无论是收入结构调节系统、消费结构调节系统，还是财产结构调节系统等，我国财税制度均未准备到位，形成许多调节盲区或死角。在收入分配领域，面对体制改革以来个人收入渠道多样化、支付主体多元化、收入差距扩大化的“三化”格局，我国的个人所得税的分类课征模式明显无所适从，只是强调与征管水平的适应性，却忽视了财政公平功能的要求。税法规定的纳税门槛太低， 800 元的扣除标准将大批低收入阶层列入课税之列；同样数额的劳动报酬，却要承受不同的税收负担，横向公平无以体现；最能反映负税能力的综合收入水平不能成为直接的课税根据，纵向公平也难以实施。在消费结构形成领域，我国现存的消费税体系很不完善，主要是存在一个制度性“两极缺失”问题，即高端消费行为或奢侈品的税负水平并未达到应有高度，如高尔夫娱乐行为、高档宾馆、保健饮品、高档电器、高级卷烟、高级酒品、高档住宅、高档饰品等，它们或者游离于消费税的课征范围之外，或者税负依然偏低，不足以抑制高收入阶层的奢华生活方式；反之，在低收入家庭的消费结构中占比较高的生活必需品或生存资料的税负依然偏高，如食用盐、一般食用油、基本食物、低档交通工具、安居住宅、一般药品、一般文具、一般日用品等，它们并未受到国家财政更有力的减税、免税、“负税”的支持。在财产结构调节领域，如前所述，我国基本不存在以公平为主要目的的财产税体系，遗产税和赠与税的制度依然缺失，使财产税对本代人的结果公平和对下代人的能力公平方面所具有的调节功能基本丧失。另外，财税制度运转必要的一些基础管理工作远未到位，如收入监控体系、财产登记制度、财产交易制度等尚未建立，现金使用量过大，这都使得财税制度陷入心有余而力不足的境地。

三

从我们上面的“病理”分析中可以看出，制约财政公平职能发挥程度不理想的原因主要存在于非财政领域，诸如执政理念、体制类型、人文环境等，它们与财政自身因素一起构成财政公平职能作用程度的约束条件。我们将围绕这些约束条件来提出提升财政公平职能的理论和政策建议。

（一）用“公平与效率和谐统一”的分配理念取代所谓“效率优先、兼顾公平”的分配原则

理念、原则等概念属于“务虚”层面，似乎与我们要讨论的问题相距较远，但又的确是制约财政公平职能发挥程度的根本因素。我们知道，公平与效率的权衡是人类社会的永久命题，两者关系的最佳境界是和谐统一、相互促进，而不是孰先孰后、谁主谁次。如前所述，公平与效率之间在大多数情况下是正相关关系，只有在部分区间才呈现此消彼长的负相关关系，而且，如果考虑到某些

需要全本请访问 www.ertongbook.com

公平手段的收入效应的话，即使是在负相关区域，也是有一定的正相关效应的。如果我们继续强调“效率优先”的分配理念，那我们对日益扩大的收入（生活质量）差距、日渐提高的非白色收入比重就缺乏足够的动力去矫正或抑制，不断增大的义务教育资金缺口就难以得到尽快弥合，在权衡公平与效率的灰色地带，人们就会自觉不自觉地偏向效率（差别），而最终结果也未必能够稳定地、长久地提升效率。因此，我们应该摒弃所谓“效率优先，兼顾公平”的分配理念，代之于“公平与效率和谐统一”的分配原则。只有如此，才能为财政公平职能的充分发挥提供坚实的理论支持，人们也才能够大张旗鼓地为财政公平职能张目。

（二）加速推进市场经济体制的完全建立

我们通常认为，市场经济会带来收入分配的两极分化，“马太效应”，因此，市场经济呼唤公平。殊不知，市场经济在某种情况下也能够促进公平，因为，成熟的市场经济体制会使人们的收入高度透明化，最大限度地抑制非白色收入，将个人收入悉数暴露在财政公平职能的调控手段面前，尽量消除财政调节体系作用的死角。我们的教科书中只关注因为收入数量的差距过大引起的不公平，其实，收入来源的不同性质也是不公平的重要因素，同样的货币收入，如果是勤劳所得，人们也许会认为这样的差距是正常的，但如果是权钱交易来的黑色收入，或者是凭借自己对某些稀缺资源的分配权获取的灰色收入，人们就会感觉到极不公平。我国目前财政公平职能难有作为的重要原因就是因为计划体制依然占据很大舞台，市场经济发育极不充分，部分社会成员——主要是政府工作人员和对稀缺资源享有一定配置权力的非政府工作人员——的大量收入事实上脱离了财政公平手段的调控范围，形成了事实上的课税特权阶层。我们应该加紧规范政府职责范围，减少一切可有可无的审批、监管，甚至是备案事项，减少目前日渐兴盛的评估、评优、选拔、达标等工作，公开办事程序，严明办事纪律，减少权力寻租的机会，减少非白色收入的比重，从收入源头上为财政公平职能的发挥创造条件。

（三）为所有公民提供大体均等的国民待遇

在我国大陆地区目前基本存在三种国民待遇水平：城镇居民的一般国民待遇水平，以外商投资企业为主的超国民待遇水平，农村居民的弱国民待遇水平。从公平的角度讲，我们既需要通过“两税并轨”等措施平衡内外企业的国民待遇水平，更需要通过多种途径实现城乡居民大体公平的国民待遇水平，而且，后者毫无疑问应当是我国国民待遇均等化的主要内容。依法行事、足额保障是解决农村义务教育经费短缺、实现能力公平的主要途径。所谓义务教育就是免费教育，各国根据自己保障能力的不同，免费的口径有三种：免学费、免学费＋基本书费、免学费＋基本书费＋基本生活费。我国法定口径是第一种，亦即是口径最小的一种。但即使如此，我国财政也从未做到。巨额经费缺口、名目繁多的收费、不断兴起的社会助学工程等，是我国财政经费保障度过低的明证。义务教育“不义务”在收入水平相对较高的城镇可能没有造成十分严重的后果，但在广大农村，每年几百元的收费标准却可能断送大量适龄儿童的求学之路。因此，必须通过强化财政部门的法律意识、上收义务教育经费保障体制（起码收到省级财政）、完全免除义务教育阶段学费、严格控制义务教育阶段书费、适当为贫困家庭提供儿童就学的生活补助等措施，建立农村贫困家庭的教育补偿机制，切实保证不同收入阶层在义务教育阶段享有相同的受教育权力。

另外，我们也必须通过优化财政管理体制、强化转移支付等方式，将农村乡村一级的公共基础设施和公共服务设施纳入财政保障范围，“同在一片蓝天下”，农村居民有权力同城镇居民一样享受

大体一致的公共服务水平，国家不要只是在“农村包围城市”的时候、在农业为工业提供原始积累的时候、在发生大的自然灾害的时候才想起农村和农民，而且以我国现在的财政实力完全有能力做到这一点。农村社会保障问题也应该采用上述办法解决，国家财政应该将农村纳入现代社会保障制度的覆盖范围，不要天真地认为只要我们通过家庭联产承包责任制，农民有了自己的耕地，就有了生老病死的天然保障，要知道非农产业的快速发展、城镇化进程的不断加速、农村人口的日渐膨胀、频频发生的自然灾害、部分土地的掠夺式经营等，已经大大降低了土地的保障功能，国家财政不能再推卸自己对农民承担的社会保障责任了。

为所有国民提供均衡的国民待遇，就是要构建公共财政体制。不客气地说，我国财政到目前为止依然是城市财政，对城市的财政保障程度远远高于农村：同样是财力不足，城市教师工资可以足额发放，农村教师工资就得拖欠；同样是基础设施，城市道路可以在财政的支持下不断地开挖建设（由于资金充足，派生出“马路拉锁”），农村道路就只能由农民集资修建；同样是失业，城市可以用财政资金做后盾构建失业保障，农村大量剩余劳动力只能由农村自行解决；同样是贫困家庭，2200 万城市低收入者可以享受国家财政提供的最低生活保障金，而 7500 万农村贫民就只能在贫困状态中长期挣扎和徘徊……。试想，这样的财政模式怎么可能称为公共财政呢？因此，我们应该抓紧构建可以覆盖所有国民的财政体系，真正让公共财政的阳光照耀全国大地，这是解决财政公平职能发挥程度的根本之举。

（四）尽快完善财政公平机制，消除财政调控死角

首先要尽快建立以“非现金支付”为主体的个人收入监控体系，力争灰色收入白色化，减少黑色收入规模和比重，做实个人收入，为个人所得税和最低收入保障制度提供坚实的作用基础。其次，在做实个人收入的基础上，修订现行的个人所得税制度，实施综合所得税制度，充分发挥个人所得税的公平功能。再次，完善消费税体系，通过统计分析，将在高收入者消费结构中占比相对较高的消费项目纳入消费税的课征范围，并定期动态调整，保证消费税体系公平职能的活力。同时，也要通过统计分析，建立对生存资料的价格补贴或“负税”制度，降低低收入家庭的生活成本，以求缩小不同阶层人们的生活质量的差距。另外，要抓紧建立并完善个人财产登记和评估制度，对个人财产转移加以及时动态监测，适时开征遗产税和赠与税。最后，要以在农村建立社会保障制度为重点，构建标准适当、功能齐全、可以覆盖全社会的社会保障网络。

参考资料

1. 刘溶沧、赵志耘：《中国财政理论前沿》，社会科学文献出版社 1999 年版。
2. 谭建立：《试析政府的职能和作用》，载（财政研究》 2004 年第 3 期。
3. 武彦民：《财政学》，中国财政经济出版社 2004 年版。
4. 李贞：《义务教育的公共产品定位》，载（中央财经大学学报） 2005 年第 4 期。
5. 高培勇：《公共财政：经济学界如是说》，经济科学出版社 2000年版。
6. 国家统计局：（中国农村贫困状况监测公报）（2004 年）。
7. 周晓红：《中国社会学学术前沿报告》，载《光明观察》 2004 年第 12 期。
8. 蒋洪：《财政学》，高等教育出版社 2000 年版。

（作者单位：天津财经大学经济学院　　责任编辑：薛钢）

国有资产经营预算体系：构建依据与路径

陈 志 勇

［摘要］构建国有资产经营预算体系，既是我国预算法规的要求，也是转换政府职能、提高国有资本运营效益、降低资产管理中委托—代理成本的需要。实行国有资产经营预算管理的基本目标，是实现政府的国有资产所有者管理职能和社会经济管理职能。为此，要明确国有资产管理中中央与地方的财产关系、各级政府内部的职责关系以及政府与被投资企业的关系。在此基础上，合理确定国有资产经营预算编制程序，科学设计预算表格和预算项目，并采取各种配套措施，保障国有资产经营预算管理工作的顺利推进。

所谓国有资产经营预算，是指国家以国有资产所有者身份将其依法拥有或支配的货币资金用于资本性投入的收支计划。我国预算法实施条例规定：“各级政府预算按复式预算的形式编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。”但由于对国有资产经营预算的认识不一致，国有资产管理中的权责关系尚未理顺，预算责任主体不明确，预算编制与管理的技术方法不确定等原因，我国国有资产经营预算体系并未真正建立起来，目前只有少数地方试行国有资产经营预算管理制度。因此，构建国有资产经营预算体系仍然是我国经济和财政体制改革的一项重要任务。

一、构建国有资产经营预算体系的依据

（一）国有资产经营预算与政府职能转换

随着我国国有企业改革和国有经济战略性调整的推进，国有经济运行呈现出许多新的特点：一是国有经济的基本存在形式，从实物属性的资产形态转变为价值属性的资本形态，由于资本的可流动性，国有资产的配置将是一个不断重组、优化的动态过程。二是国有企业逐步建立了现代企业制度和法人治理结构，按市场主体的要求规范管理和运营。在这种情况下，单独设立国有资产经营预算，集中反映和管理国有资产运营活动，特别是国有资本收益与再投资活动，有助于在预算管理制度上将政府作为国有资产所有者所拥有的权力与作为行政管理者所拥有的权力相分离，促进政府职能转换和政企分开。

在国有资产经营预算管理体系下，企业将按照国家有关国有资本管理的制度法规，自主经营、自负盈亏，承担国有资本保值、增值的法律责任，维护国有资产合法权益。各级政府在促使企业成为法人实体和市场经济主体的同时，对企业进行有效的产权制约、引导和监控。

（二）构建国有资产经营预算体系与提高国有资本运营效益

首先，建立国有资产经营预算，可以把国有企业创造的经营收益单独集中起来，纳入政府预算体系，使国有资产所有者在收入分配中获得一个独立和完整的份额，这有利于以经济和社会效益为核心、以市场为导向进行投资规划，解决存量调整和增量投向问题，实现资金合理配置和产业结构优化。其次，收益既是投资的回报，也是再投资的资金来源，通过预算收支中的对应关系可以进行成本一收益分析，为监督和调控提供依据，有利于防止国有资产流失，提高管理水平。再次，国有资产所有者用经营预算制约企业的收益分配和投资行为，是基于产权关系而不是行政隶属关系，这有利于推进以“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”为特征的现代企业制度建设，使企业真正成为适应市场经济的法人实体，转变经营机制，提高经营效益，在整体上实现国有资产的保值、增值。

（三）国有资产经营预算与降低资产管理中的委托一代理成本

国有资产归全民所有，但全民是一个集合概念，在现实生活中只能由政府来充当所有者代表，行使国有资产的整体运营权利。因而，经营性国有资产管理的委托—代理关系实际上涉及两个领域：一是公民通过政治程序，在非市场领域形成公民对政府的委托一代理关系；二是政府通过经济程序，在市场领域形成政府对资产管理部门、资产管理部门对资产经营部门、资产经营部门对具体资产经营者的委托—代理关系。从中我们可看到经营性国有资产委托一代理关系的两个显著特点：一是委托—代理层次多，初始委托人（公民）对经营者（代理入）的控制需历经政治和经济两个程序、市场和非市场两个领域，其控制能力大大减弱，代理成本也相应提高。二是由于政府是政治程序的产物，国有资产管理部门也是政府的一个机构，并且国有资产运营具有多重目标，包括经济的和社会的，因而政府在市场领域形成各个层次的国有资产委托一代理关系时，不可能是一种完全的市场行为，最多只能说是一种准市场行为。

第一层次的委托—代理关系需要随着政治民主化的推进而逐步规范，而第二层次的委托一代理关系则要在管理制度规范化的基础上实现科学决策加以理顺。建立国有资产经营预算，不仅可使公民通过预算监督国有资产的营运和管理，还有利于公民充分体现其相关的意愿。一方面，国有资产经营预算需报立法机构批准，而立法机构成员的产生来自全体公民的政治投票，因而立法机构成员的选择也基本能体现全体公民的选择，随着政治民主化的推进，第一层次的委托一代理关系会愈益规范；另一方面，通过国有资产经营预算，相关社会成员可直接参与经营性国有资产的投资决策并监督其运营状况，从而进一步促进决策的民主化和科学化，有效地缓解所有者与经营者之间存在的信息不对称和激励不相容问题。

二、国有资产经营预算管理的目标和权责关系

（一）目 标

马克思曾说过：“在我们面前有两种权力，一种是财产权力，也就是所有者的权力；另一种是政治权力，即国家的权力。”① 不同的权力决定了政府的不同职能，前者体现为国有资产所有者管理职能，后者则体现为社会经济管理职能。国有资产所有者管理职能要求政府以所有者身份对国有资产进行管理，并对其经营收益进行分配与再分配，其目的在于提高国有资产运营效益，发挥国有

①马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社 1972 年版，第 170 页。

经济在国民经济中的主导作用。国有资产经营预算构建的首要目标就是实现该项职能。

社会经济管理职能则是政府以国家行政管理者身份，对全社会各种经济成份进行管理，并对国民收入进行分配与再分配，其目的是满足社会公共需要，促进社会经济健康发展。在市场经济运行过程中，私人投资主体逐利性的自发性投资往往集中在内在利益突出的领域，其结果是，一些领域市场竞争激烈，而另一些具有较强外部性的活动则投入不足，造成经济结构的失衡，这就要求发挥政府资本性投资的直接调节作用。

由此可见，国有资产经营预算体系构建的目标最终归结为：第一，通过预算的形式，自觉接受国民监督与评价，提高国有资产营运质量，合理安排国有资产经营收益，维护所有者的合法权益。第二，有计划地组织政府资本性投资，优化资源配置，改善经济结构，推进产业升级，引导社会经济发展。

（二）权责关系

没有交易主体利益的独立化，市场机制无法形成，而没有政府资本性投资的责任化，国有资产经营预算管理体系也难以真正建立起来。因此，构建国有资产经营预算管理体系必须明确三个方面的权责关系：

1. 中央与地方的财产关系

我国是单一制国家，从理论上说，中央政府是国有资产的最终代表者。但是，由于地域广大，各地方的经济情况和发展需要千差万别，为了因地制宜地满足各地的实际需要，必须赋予地方政府一定的国有资产所有者权力，因此，“关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责”① 据此原则，应相应处理好中央与地方之间的财产关系，与分级财政相配套，确立地方相对独立的权力和利益，既保证国有资产的统一所有，又有利于发挥地方的积极性。这种中央政府与地方政府的财产关系，可以延伸到地方上级政府与下级政府之间。

2. 各级政府内部的职责关系

政府内部要明确职责，实行政资分开。这就要求政府社会经济管理部门不能代替政府国有资产所有权管理部门行使资产所有权，而政府国有资产所有权管理部门，也必须以普通（授权）投资者的身份，依法接受政府社会经济管理部门的监管。

财政部门作为公共预算的编制主体，行使的是社会经济管理权。由于国有资产经营预算与公共预算无论是从目标取向、收支形式、收支范围，还是它们依据的权能及管理手段，相互间都存在很大的差别，同时，国有资产管理部门拥有对国有资产的代理所有权和直接管理权，在国有资产的营运情况方面，掌握更多的信息，承担更大的责任，因此，各级国有资产管理部门应作为国有资产经营预算的编制主体。当然，在编制过程中，应注意与公共预算和其他财政预算相衔接和协调。

3. 政府与被投资企业的关系

我国国有资产管理的组织机构主要包括三个层次：国有资产经营的行政管理机构、商务管理机构和基层管理机构。根据现代产权理论的观点及对经营性资产管理的要求，这三层机构的职权应作如下划分：

①江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，载（人民日报） 2002 年 11 月 8 日。

国有资产经营的行政管理机构为各级政府的国有资产管理部门，它们是行使国有资产所有者代表权的职能部门，国家赋予的国有资产所有者代表权包括国有资产的占有权、支配权、收益分配权和资产处置权等。

国有资产经营的商务管理机构指国有资产的授权营运机构，即代表政府从事国有资产经营的中介机构。它既是受国有资产行政管理部门委托的产权代表，又是从事国有资产产权经营管理的经济实体。

国有资产经营的基层管理机构包括国有独资企业和经营使用国有资产的其他企业，是指直接占用和经营国有资产的独立核算的经济实体。这些经济实体拥有国有资产的法人财产权，承担对法人财产实行具体管理的责任，并以其全部法人财产承担民事责任。

三、基本框架及预算表设计

（一）预算编制层次

由于我国经营性国有资产不仅数量大，而且覆盖面也相当广，涉及国民经济的众多领域。如何把如此庞大的经营性国有资产反映在国有资产经营预算中，是件非常困难的工作。考虑到经营性国有资产预算编制的有效性和可操作性，整个编制应通过三个层次来实现。

1. 第一层次：预算汇编主体

所谓预算汇编主体是指相应一级的政府。由于预算是政府工作内容之一，每年需向同级人民代表大会报告，因此，原则上，凡是存在向同级人大报告财政预决算的一级政府，都应编制国有资产经营预算和决算。但就我国当前的实际情况而言，市级以下经营性国有资产数量较少，基础工作较差，可考虑先在一些省、市级单位试点编制国有资产经营预算，采取先编制国有资产经营预算收支表，条件成熟后再编制国有资产经营预算权益表的做法。此外，作为一级汇编单位，对上一级汇编单位还有申报资料的义务。

2. 第二层次：国有资产授权营运机构

国有资产授权营运机构是国有资产经营预算管理的中介。原则上，经营性国有资产的存在以企业的存在为基础，授权营运机构与政府的各类行政管理机构分开，不存在政府各类行政机构直接管理经营性国有资产的情况。

如果经营国有资产的机构以独立身份出现，那么任何拥有国有资产的企业将直接成为国有资产经营预算编制的载体，不管其规模大小。事实上，二级汇总就是在各企业预算的基础上，将所有国有资产独资、参控股企业的资产、负债、所有者权益和收支进行汇总，合并各类财务报告。

3. 第三层次：国有资产营运机构所属全资、参控股企业

营运机构要能有效地汇总各企业的资产、负债、所有者权益及收支，必须以企业预算的科学编制为基础。

（二）国有资产经营预算收支表

凡是政府以资产所有者身份取得的经营收益和进行投资、经营的支出安排，都应作为国有资产经营预算的收支内容。

1. 收入

收入主要包括国有资产经营收益、资产转换性收入、融资收入、其他收入、非现金收入抵项及历年结余收入。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

（1）国有资产经营收益。包括子公司上缴利润收入、国家股红利、股息收入、本级经营净收益以及其他经营收入四项。子公司上缴利润收入，指由授权公司收缴的、国有独资子公司上缴的税后利润。部分非全资公司按授权公司要求，按比例上缴的利润也包括在内。国家股红利、股息收入，指授权公司按照被投资企业董事会有关分配方案的决议，实际取得的国家股红利、股息收入，包括所有纳入授权范围的企业实际上缴的国家股红利、股息收入。本级经营净收益，指授权公司本级直接进行经营活动所取得的、扣除相关税费后的净收入。其他经营收入，指授权公司收到的其他资产经营收入，包括未纳入预算的所属企业、事业单位上缴的全部收入，如管理费收入、租金收入、资本市场经营收入等。

（2）资产转换性收入。包括产权转让收入和归还贷款收入。产权转让包含两种情况，一是企业出售或股权转让，如国有企业的出售、国有股权转让；二是资源性资产的转让或有效开发，如水资源、土地资源、海洋资源、草原资源等。

国有产（股）权转让收入，指因转让国有产权或股权而取得的，扣除转让中相关税费后的全部收入。在范围上，这个指标既包括授权公司本部直接拥有的产（股）权转让收入，也包括所属企业因改制等原因上缴的产（股）权转让收入。

归还贷款收入严格地讲并不是收入，只是债权的回收。然而，从资产转换性看，政府的某些贷款具有政策性，而接受贷款的单位又是经营性单位，因而应控制这类贷款发生的次数、金额及运转。

（3）融资收入。包括借款收入、发行债券收入及其他融资收入。借款收入，指以资本性投入为目的向银行、非金融机构等借款而取得的资金，不包括从财政部门取得的款项。发行债券收入，指采取发行企业债券方式取得的资金。其他融资收入，指企业以资本性投入为目的采取其他形式融资形成的收入。

（4）其他收入。包括财政拨款收入、专项基金收入、转移性收入及其他收入。财政拨款收入，指政府从公共预算中安排用于经营性国有资产的投入。这项资金应严格限定在经营性领域。专项基金收入，指各种专项基金中用于资本性投入的部分。转移性收入，指上级政府对下级政府的资本性资金拨款，以及同级政府间的资金转移。其他收入，指从其他途径取得的、用于国有资本性投入的资金来源，包括接受捐赠、无偿划转、收购破产资产等。

（5）非现金收入抵项。指授权公司获得除货币资金以外的资产的金额。

（6）历年结余收入。指本预算历年累计尚未用于资本性投入的结余部分。按上年银行存款和存量资产分别填列。

2 支出

支出主要包括资本性投入、国有资产营运支出、债务性支出、其他支出及非现金支出抵项。

（1）资本性投入。包括新企业开办投入、增资扩股投入、新项目投入和其他资本投入。新企业开办投入，指对组建新企业所需资金的投入。增资扩股投入，根据被投资企业的增资方案，按一定出资比例进行的国有资金的追加投入。新项目投入，指对新项目的资金投入。新项目是指一个企业或一个部门过去没有生产过的产品，在具体确定新产品时，该产品的结构、物理性能、化学成分和功能用途等应与老产品有着本质的不同或显著的差异。新项目投入包括研究开发、中间试验及批量生产三个阶段的投入。其他资本投入，指资本投入中的其他支出。

（2）国有资产营运支出。包括管理费用、其他营运支出两项。管理费用指资产运营过程中的人员、物资等费用支出。 其他营运支出为资产运营过程中的其他支出。

（3）债务性支出。包括专项债务的还本付息支出和其他债务的还本付息支出。专项债务的还本付息支出，指用于偿还财政、政策性银行等债务本息支出。其他债务的还本付息支出，指用于偿还其他各类融资债务的本息支出。

（4）其他支出。包括转移性支出、企业安置职工支出、历史遗留问题支出、结转支出以及其他支出。转移性支出与转移性收入相对应，如果一级政府中存在转移性收入，那么对另一级政府或同级其他政府而言便存在转移性支出。企业安置职工支出，指企业安置职工的补偿支出。历史遗留问题支出，对老企业历史遗留问题进行处理形成的支出。结转支出，转入下一年度预算的支出。其他支出，指资产经营过程中的其他支出。

（5）非现金支出抵项。指授权公司以货币资金以外的资产进行的投资或支出。

3.国有资产经营收支预算表（表 1）

表 1　　国有资产经营收支预算表

填报单位：（盖章）　　单位：万元

收入项目	序号	上年实际数	本年预算数	预算为上年实际%	支出项目	序号	上年实际数	本年预算数	预算为上年实际%
一、国有资产经营收益	1				一、资本性投入	22			
1.上缴利润收入	2				1.新企业开办投入	23			
2.国家股红利、股息收入	3				2.增资扩股投入	24			
3.本级经营净收益	4				3.新项目投入	25			
4.其他经营收入	5				4.其他资本投入	26			
二、资产转换性收入	6				二、国有资产营运支出	27			
1.产权转让收入	7				1.管理费用	28			
2.归还贷款收入	8				2.其他营运支出	29			
三、融资收入	9				三、债务性支出	30			
1.借款收入	10				1.专项债务还本付息支出	31			
2.发行债券收入	11				2.其他债务还本付息支出	32			
3.其他融资收入	12				四、其他支出	33			
四、其他收入	13				1.转移性支出	34			
1.财政拨款收入	14				2.企业安置职工支出	35			
2.专项基金收入	15				3.历史遗留问题支出	36			
3.转移性收入	16				4.结转支出	37			
4.其他收入	17				5.其他支出	38			
五、非现金收入抵项	18				五、非现金支出抵项	39			
本年收入合计	19				本年支出合计	40			
六、历年结余收入	20								
收入总计	21				预算结余	41			

（三）国有资产经营预算权益表（表 2）

建立国有资产经营预算权益表是为了对国有资产流量进行换算。在国民经济运行中，由于流量与存量相互依存、相互制约，期初的资产存量是经济运行的先决条件，期末存量又是当期经济流量发生的结果，同时也是新一轮经济流量运行的起点。因此，收支表与权益表在国有资产经营预算中互为补充，将流量核算与存量核算结合起来，从而构成了对国有资产经营状况完整的描述体系。

1. 国有资产经营预算权益表的设计

国有资产经营预算权益表涉及的对象是资产存量，与一般企业的资产负债表类似。因此，只要把各经济实体内的资产、负债及权益合并，并进行必要的调整和处理，就可以编制出国有资产经营预算权益表。

表 2　　国有资产经营预算权益表　　单位：万元

	部门 1		部门 2		国外部门		合计	
	资产	负债	资产	负债	资产	负债	资产	负债
一、非金融资产								
固定资产								
库存								
其他								
二、金融资产与负债								
国内金融								
资产与负债								
通货与存款								
股票和证券								
其他								
国外金融								
资产与负债								
长期资本								
短期资本								
三、净值								
合　计								

国有资产经营预算权益表中的平衡式为：

各部门的“资产”项之和＝合计栏中“资产”项

各部门的“负债”项之和＝合计栏中“负债”项

资产项合计＝负债项合计

非金融资产＋金融资产＝金融负债＋净值

2. 非金融资产项目

所谓非金融资产项目，是指独立经济实体单独或共同对其执行所有权或处置权，在核算期内持有或使用它们可从中获得经济利益的，除金融资产以外的资产。它包括以下项目：（1）固定资产：包括居民住宅，特指国有企业为职工建设的住宅房；商用建筑物，如厂房、仓库、办公楼、商店

等；机器设备，包括通用机器设备、专用机器设备和交通运输设备等。（2）存货：指在一定时点上已经完全退出生产过程或暂时退出生产过程，但还没有进入消费领域或还没有重新进入生产领域的物质资料储备。（3）其他非金融资产：指除固定资产、存货以外的生产经营性资产，包括有形资产和无形资产，如各类资源性资产、专利权、商誉以及递延费用等。

3. 金融资产与负债

金融资产，是指独立经济实体单独或共同对其执行所有权或处置权，在核算期内持有或使用它们可从中获得经济利益，以金融工具形式存在的各种经济资产。包括：（1）通货：指以现金形式存在于流通领域中的货币，包括人民币和外币。（2）存款：包括银行存款、外埠存款、银行汇票存款、银行本票存款等。（3）股票及其他股权：指股票购买者及直接投资者所拥有的权益。（4）证券（不含股票）：这是由独立经济实体以间接方式承购或因销售商品而拥有的、可在金融市场上交易的代表一定债权的书面证明。（5）其他金融资产：包括贸易信贷、应收应付款、预付款、预收款等。（6）国外金融资产与负债：凡与国外机构所发生的投资和债权债务关系都应列入此类中。

4. 资产净值

经营性国有资产净值是全部经营性国有资产额减去全部负债额后的差额，是每期资产经营的最终结果。它反映了政府所拥有的经营财富，是政府在整个国民经济中经济实力的体现。

四、实施中需解决的几个问题

目前，国家对如何建立国有资产经营预算管理体系还未作明确规定，可先让地方自行编制经营预算，本着先试点、再推广，先局部、再整体的原则，不断总结和完善，最后形成规范的预算管理体系。在实施过程中，还需解决以下几个问题：

（一）收入范围与收入标准的确定

为保障出资人收益权，并为经营预算的推行奠定基础，必须明确纳入预算管理的收入范围和收入收缴标准，尤其要加强对资产收益的分配和使用管理。一方面，赋予营运机构对所属参、控股及全资企业的产权代表任免、资产处置及收益权，使其真正成为具有独立人格的营运主体；另一方面，应扎扎实实地做好国有资产经营收益的上收和管理工作，确保预算收入及时、足额到位，这不仅是国有资产所有者权益的体现，也是实现经营预算自我平衡和调节的重要保证。应对各营运机构收入建立专户，由财政部门监管。各营运机构上交的监管费标准要统一，确保收缴到位。此外，对各营运机构的费用支出要核定标准，纳入预算管理，谨防将经营收益用于消费支出，造成新的资产流失。

（二）内部预算体系的完善

预算报表以财务报表为依据编制，因而基础数据及汇总的真实是形成可靠的经营预算的前提。做好国有资产经营预算工作，必须将工作的重点放在企业层面，抓好基础工作，并要求各营运机构负责做好所属独资和参控股企业的数据汇总。通过建立并不断完善内部预算管理制度，取得与预算相关的重要信息，积累预算工作经验，为健全预算管理体系奠定基础。

（三）法制的健全

全国人大应尽快颁布国有资产管理法规和条例，明确国有资产管理部门在资产收益管理和预算编制方面的权限和程序，规范预算体制，强化预算管理的法定性，尽量减少政府行政干预，维护预算的有效性和严肃性。经营预算作为年度国有资产的整体发展营运规划，除遇重大经济波动需调整

外，一经确立，应严格执行，这不仅适用于各营运机构和基层企业，对于各政府部门，同样应强调其在维护预算严肃性和规范性中的职责，防止越权干预的行为。

（四）监管与考核

预算监督力度大小直接关系到预算执行工作的好坏，因而各单位应依据国有资产管理机构最终确定的预算方案，积极组织预算收支。国有资产管理机构应定期对预算执行情况进行检查，防止预算资金被挤占、挪用及收支体外循环等情况的发生，确保预算执行的效果。同时，经营预算执行情况还应与考核评价结合起来，将预算执行的结果作为考核公司经营业绩的依据。

（作者单位：中南财经政法大学财政税务学院　　责任编辑：薛钢）

产权的起源与古罗马法

李 永 东

［摘要］“产权”是当前各种经济学家使用频度最高的词汇。但是人们尽管都在频繁使用它，对它的准确含义和历史渊源很少有人研究。本文要从厚重的古代文明开始，寻找古人对“产权”的理解，本文认为，要追根溯源就得引进古罗马法的基本历史和概念，运用那些成熟的法律概念来解释产权的各种表现形式，会给人耳目一新的感觉。

产权，是现代经济学界使用最多的名词。也是国内各种报刊杂志中出现频度最高的名词之一。尽管现代经济学家在频繁使用这个名词，并且为此刻苦研究，引经据典，著述颇多，但人们对它的理解却不尽相同，对其中所包含的内容和含义也各抒己见，见仁见智。

许多经济学家把“产权”认定为一个经济学概念，但这种观点，遭到民商法学的反对。研究民商法学的学者们认为，产权应当是一个法学概念，产权就是指“财产权利”，而任何“权利”只能来源于法律。一切“权利”都是国家以法律的形式赋予的。实际上，“权利”这个词，在拉丁语、法语、德语和俄语中与“法律”是同一个词。法律是以权利为核心的，有关财产权利的思想，早在两千多年前的古罗马时代就已经产生。而那个时候，世界上还没有完备的经济学理论。作为古典政治经济学的代表，亚当·斯密的理论是在一千多年之后才产生的。法学家据此认为，产权是一个法学概念，而不是一个经济学概念，但并不反对经济学家“借用”这个概念。

以下我们将运用历史唯物主义的观点和方法，对产权的发展历史作一个横跨数千年的思想旅行，去看看与“产权”有关的大千世界里丰富多彩的表现，用思维的力量去追溯往日的历史，用现代的眼力来审视有关产权的发展过程，用智慧和理智之光来把握产权的精要，这将会使我们得到一个全新的认识。

一、产权的概念及发展历史

产权的概念历史悠久。从有文字记载的历史文献中，关于“产权”的表述最早可以追溯到古罗马国家时代。在距今两千多年前的古罗马时代，留给今天人类社会的最著名的成果就是古代罗马法。尽管今天发达的资本主义国家其经济发达程度与古罗马帝国相比，完全不可同日而语。但是，任何经济发达的资本主义国家，其法律根基都毫无例外地深深扎根于古代罗马法中；就像中国的古代文明成果大都源于两千多年前春秋战国时期的诸子百家理论一样。

现代西方的产权经济学认为，“产权”是指人对财产的一组权利。完备的产权（Property Rights）总是以复数形式出现。它是多种权利的“集合”。一般认为，它应当包括人对财产的占有权、使用权、收益权和处分权等。在不同的经济条件下，不同的经济行为，产权具体包含的权利种

需要全本请访问 www.ertongbook.com