

第一章 财政政策概论

第一节 财政政策的概念与财政平衡理论

一、财政与财政政策

(一) 两类社会公共需要与财政政策

自从人类社会生产力发展到有了剩余产品，也就有了满足社会公共需要的消费。为满足社会公共需要而形成的一种特定的社会分配关系，就是财政。随着国家的产生，政府^①成为这种分配关系的承担者，即财政的主体。因此，现代社会的财政就是国家财政或政府财政（从财政关系的角度看，国家与政府具有同一性）。财政作为一种分配关系，其现象形态就是政府的收支活动。财政收入是国家或者说政府凭借政治权力占有的一定量的社会资财，财政支出则是基于社会的公共需要，按照一定的经济、政治原则，政府再将其集中的资财分配给包括政府自己在内的有关利益主体。作为分配关系的两

国家这个集合名词，通常是一个政治概念，在封闭经济中，或者在研究国内经济时，它并不是一个具体的经济主体。这时的经济主体我们通常将其分为三大类：企业、居民（或家庭）和政府。这里的政府，自然在一定意义上也就代表了国家，所以，本书在谈经济主体时，除非特别需要，就只使用“政府”而不用“国家”的提法。

个方面，无论财政收入还是财政支出，都是一种过程。所谓财政预算，通常称国家预算或政府预算，通俗地说就是政府的财政收支计划，它直接反映政府的职能范围、行动方向和政策，反映该国的政治经济体制，并能从中看出一个国家的性质。

中外的历史都能证明，政府职能范围是否适当，政府工作质量的高低，直接影响社会公共需要能否得到与一定的社会生产力发展水平相称的满足，进而影响经济社会的发展。如果政府管的事太多，或者政府无能、官员腐败，那么，政府消耗的社会资源就会过多（浪费是最坏的一种消耗），它不可避免地将影响企业和家庭部门的储蓄与投资，从而有损于社会经济的发展；如果该政府管的事政府不管，或者因为没有能够集中必要的财力而无法去管，那势必使本应或本可满足的社会公共需要得不到满足，其结果，或者可能危及国家的安全和社会的稳定，或者导致资源的错误配置，影响经济社会的发展。

政府该管什么，不该管什么，这是一个十分复杂、颇难说清的问题。从经济的角度分析，这种“管”大致分为保障与调节两个方面：第一方面，政府自然应该管或最应该管的，是满足或保障社会公共需要，这也是政府和政府财政的本原性的职能。当然，对什么是社会公共需要，尚有许多不同意见，我们这里暂时不展开对它的讨论；另一方面，是政府及财政的调节功能。这种调节又可以分为两类，一是调节收入分配解决社会公平问题；二是调节社会经济运行，包括调节经济结构、就业水平、供求关系等。这后一方面的调节，即所谓的政府干预经济，是区分古典财政和现代财政的主要标志。一般认为，作为一种调节经济的手段、措施，现代财政政策也就产生于政府干

预经济、调节经济的需要。

（二）何为财政政策

财政政策是政党和政府重要的宏观经济政策，在我国它曾长期存在并起着重要作用。有人说，在改革开放以前，中国没有财政政策的概念，这是不准确的。毛泽东早在半个多世纪以前在中国革命根据地建设时就指出：“发展经济，保障供给，是我们的经济工作和财政工作的总方针。但是有许多同志，片面地看重了财政，不懂得整个经济的重要性；他们的脑子终日只在单纯的财政收支问题上打圈子，打来打去，还是不能解决问题。这是一种陈旧的保守的观点在这些同志的头脑中作怪的缘故。他们不知道财政政策的好坏固然足以影响经济，但是决定财政的却是经济。未有经济无基础而可以解决财政困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的。”^①应该说，作为伟大政治家的毛泽东高屋建瓴地抓住了财政政策与经济发展之间关系的精髓。当然，他所说的财政政策是广义的。社会主义经济制度建立后，在传统的计划经济体制下，中国的理论工作者也并未给予财政政策以明确的界定，在财政学教科书中也并不单独讲授财政政策问题。80年代初以来，我们在引进宏观经济学的同时，也引进了作为宏观调控手段的财政政策和货币政策这一类概念。十多年来，众多的学者和官员在许多不同的场合都讲财政政策，但从他们对现行政策的评价和对未来政策的建议来观察，人们不难发现，彼此之间并不是没有距离的，或许可以说，有时候对什么是财政政策这一基本问题的认识距离还不小。看来，要探讨中国未来的财政政策问题，有必要从最基

毛泽东：《抗日时期的经济问题和财政问题》，《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1967年版，第846页。

础的部分，即从什么是财政政策开始。

财政政策作为一个固定的概念，最先出现在西方。半个多世纪以来，西方经济学家对财政政策也并没有统一的看法。大而言之，也有宽派窄派之分。宽派并不对财政政策作具体的界定。比如《新帕尔格雷夫经济学大辞典》对它的处理就颇具代表性。辞典的编著者可能深知这个问题的复杂性，他们并不直接定义财政政策，而只将“财政政策”这一条目作为参见条，只标明“参见：Budgetary Policy；Deficit Financing；Functional Finance；Public Finance；Stabilization Policy（预算政策、赤字筹资、功能财政、财政学、稳定政策）”^①，可谓包揽无余。但是，人们在谈财政政策时，总不能将整个财政学所涉及的问题都复述一遍。所以我们不赞成这种过于宽泛的理解。窄派倒是给出了无数的定义，我们在这里当然不可能一一列举。或许美国著名经济学家、1970年度诺贝尔经济学奖获得者萨缪尔森（Paul A. Samuelson）的说法有一定代表性，因为他的《经济学》在西方已流行了半个世纪，至今方兴未艾，影响深远。他对财政政策的诠释也有一个发展过程，比如先前他曾给出这样的定义：“积极的财政政策就是决定政府税收和开支的方法，以便有助于（1）削弱经济周期的波动，和（2）维持一个没有过度通货膨胀和通货收缩的不断成长和高度就业的经济制度”，“总之，财政政策处理税收与公共开支，和稳定性的货币政策合作，它们的目标是一个高度就业和增长的经济——同时又没有需求拉动的通货膨胀。财政与货币当局‘逆对现行的经济风向’，从而有助于造成一个有利的经济环境，在其中，

约翰·伊特韦尔等编：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，经济科学出版社1992年中文版，第二卷，第392页。

人民具有最宽广的机会来取得成就”^①。在时隔 10 年之后，萨缪尔森在其《经济学》第 12 版（他认为“这第 12 版是自从 1948 年具有里程碑的第 1 版问世以来修订最彻底的一版”）中，却对上述定义作了不算小的修正：“我们所说的财政政策是指制定税收和公共开支的过程，其目的是，（a）抑制经济周期的波动以及（b）有助于维持增长的高度就业的经济，而与此同时又避免高度的和难以控制的通货膨胀”，“总之，以税收和公共开支为手段的财政政策，在货币政策的配合下，把迅速的经济增长、高就业和稳定的价格作为它们的目标。理想的方式是：‘逆对现行经济风向’”^②。人们从这一变化中至少可以看到；原定义中包含的凯恩斯当初利用财政政策解决通货紧缩、有效需求不足这一要素，在新版的修正中至少是被淡化了，强调的是“避免高度的和难以控制的通货膨胀”而不再突出“维持一个没有过度通货膨胀和通货收缩的不断成长和高度就业的经济制度”这种全景式目标。萨缪尔森是现实主义者，他很可能是主要考虑到了这些年西方社会经济方面面临主要矛盾的变化。但是，作为一般性概括，我们更欣赏他早先的定义，作为宏观管理的政策，在目的性上涵盖“逆对现行的经济风向”进行反周期操作的两个方面，即，既包括遏制社会总需求膨胀及其引发的通货膨胀，又包括消除有效需求不足、通货紧缩，无疑要更明确、更严谨。其他一些学者关于财政政策的定义，则多少受他的影响。我们这里举两个例子，一个是经济

萨缪尔森：《经济学》上册，1976年第10版，商务印书馆1979年中文版，第505~506页。

保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯：《经济学》上册，（第12版），中国发展出版社1992年中文版，第285~286页。

学词典上的，一个是教科书上的：A. “财政政策是通过政府课税及支出的行为，以影响社会的有效需求，以促进就业水平的提高，并避免通货膨胀或通货紧缩的发生，而实现经济稳定的目标的政策”^①；B. “政府为了实现充分就业和稳定物价水平的这些短期目标而实行的各种税收和财政支出的变化，通常叫做财政政策”^②。实际上，这类表述均未超出萨缪尔森的归纳。但所有上述对财政政策的概括都并不是完美而全面的。

进入改革开放时期以来，中国经济学界引进了西方的宏观经济学，同时，宏观经济政策也被理论界和实际工作部门广泛使用。这类概念进入中国后被本土化了，在内涵和外延上都已经有了不小的差别，其中的核心或关键在于，在中国，它们已经不仅仅是关于总量的问题。就财政政策而言，其目的就不局限于总量的平衡，在我国，通常还赋予它经济结构的调整，外部经济问题的解决，社会公平的实现，等等，或许可以说，市场失灵（Market Failure）的所有问题都是财政政策作用的领域。显然，这属于宏观财政政策，是介于上述广义和狭义之间的一种观点。我们认为，这至少是适合中国国情的理论。在这一背景下根据凡事讲究“正名”的中国文化传统，财政政策如何定义呢？在尝试着给予财政政策一个规范的定义方面，以下的界定有一定的代表性：何谓财政政策？简单地说，就是国家为了一定时期的路线和任务而选择确定的财政行为的基本规则，具体内容包括以下三个方面：(1)财政政策的政策目标，就

施建生主编：《云五社会科学大辞典·经济学》台湾商务印书馆 1976 年第 3 版，第 196 页。

② 萨缪尔森：《经济学》上册，1976 年第 10 版，商务印书馆 1979 年中文版，第 505～506 页。

是根据国家在一定历史时期的社会经济发展战略目标，或者国家在近期需要完成的社会经济发展的主要任务来相应确定的，在财政分配方面应该遵循的基本行为准则；(2) 财政政策的政策手段，就是为了实现既定的财政政策目标所选择的具体途径或具体的方式方法；(3) 作为衡量、检验政策目标、政策手段协调与否的财政政策效果^①。这种目标——手段——效果“三位一体”的财政政策的概念，是很有见地的，也拓宽了人们的视野。后来，他们对此作了调整，淡化了政策效果，强调了“政策”本身：“财政政策就是通过税收和公共支出等手段，来达到发展、稳定、实现公平与效率，抑制通货膨胀等目标的长期财政战略和短期财政政策。也可以作这样的简要概括，即财政政策就是政府为达到预期的经济、社会发展目标而确定的财政战略和财政政策。”^②

在探索新的归纳时，我们自己则从财政作用范围的角度想得比较多。我们认为，与其他宏观经济政策不同，财政政策的政治色彩更浓一些，这不仅体现在为政治服务上，而且在某些时候、某些情况下，财政行为本身就是政治，是纯政治的需要。毛泽东曾经正确地指出：国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向。^③ 这给了我们以重要启迪。在定义财政政策时，既要考虑到它所要达到的经济目标的全面性，社会经济问题并不只有就

刘溶沧：《财政体制改革与财政政策》重庆出版社 1988 年版，第 80～81 页。

刘溶沧、赵志耘：《财政政策的理论与实践》，中国社会科学院研究生院教材，1997 年，第 11 页。

《毛主席对 1950 年度全国财政收支概算和关于发行人民胜利折实公债的指示》，《中央财经政策法令汇编》第一辑，1950 年 8 月，第 87 页。

业、通货膨胀（或紧缩）和经济增长，还应注意到它的政治方面；它不仅在国内的任务，还有国际方面的目标。据此，我们认为，财政政策是政府根据客观经济规律和一定时期政治经济形势，制定的指导财政工作、处理各种财政关系的方针和准则，是利用财政收支的制度性安排和随机调整税收、公共支出以及转移支付，借以调节社会供求关系，合理配置资源并优化经济结构，同时缩小收入分配差距实现社会公平，进而达到社会安定、经济稳定高效增长和维护国家民族尊严等政治经济目标的手段。^① 因此，财政政策基本上可以分为两大类，其一属于宏观经济政策，是通过调整税收和财政支出来调节社会供求关系以实现总量平衡，即所谓的反周期操作政策，这是财政政策的主体部分。另一类则属于社会政策性质，社会需要通过财政收支关系的调整，以实现社会公平和稳定（比如社会保障涉及的税收和转移支付关系的规范和调整），以保障国家安全（比如根据国际形势的变化调整财政的国防与外事支出）。这一类政策在一般的经济学和财政学中是不讲的，但这并不意味着它不重要。

二、关于财政平衡的理论

（一）从年度平衡到周期平衡

在世界财政史上，人们曾经长期信奉财政收支（或者叫做政府预算收支）平衡的理论，那时的理财者认为政府预算也如同居民个人的收支一样，要量入为出，做到收支平衡，有所结余。中国古代一些著名的学者和政治经济官员，就很强调国家

^① 柏冬秀、李茂生：《中国：财政政策的选择》，企业管理出版社 1997 年版，第 7 页。

财政收支的平衡，较西方早得多，比如《礼记》上就记载有“冢宰制国用，必于岁之杪。五谷皆入，然后制国用。用地大小，视年之丰耗。以三十年之通制国用，量入以为出”，“国无九年之蓄，曰不足；无六年之蓄，曰急；无三年之蓄，曰国非其国也。”^①量入为出、有所节余的财政平衡思想，在几千年的中国一直居主导地位。然而也有人提出过量出为入而求平衡的财政思想，而且在实践中取得了巨大成功，这就是唐代推行“两税法”的杨炎（727~781年）。杨炎根据旧的财税制度使“百姓竭膏血，鬻亲爱，旬输月送，无有休息。吏因其苛，蚕食于人。富人多丁者，以宦、学、释、老得免，贫人无所入则丁存。故课免于上，而赋增于下。是以天下残瘁，荡为浮人，乡居地著者百不四五”，“乃请‘两税法’以一其制。凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出制入。户无主客，以见居为簿；人无丁中，以贫富为差。不居处而行商者，在所州县税三十之一，度所取与居者均，使无饶利。居人之税，秋夏两入之，俗有不便者三之。其租、庸、杂徭悉省，而丁额不废。其田亩之税，率以大历十四年垦田之数为准，而均收之。夏税尽六月，秋税尽十一月，岁终以户赋增失进退长史，而尚书度支总焉。帝善之，使谕中外……天下果利之。自是人不土断而地著，赋不加敛而增入，版籍不造而得其虚实，吏不诚而奸无所取，轻重之权始归朝廷矣。”^②量出为入同样能实现财政平衡。值得指出的是，中国杨炎提出的量出为入的财政思想，早于欧洲人一千多年。

近代以来，西方的财政理论已逐渐超过了中国。现代财政

（礼记》，北京燕山出版社 1995 年版，第 96 页。

②（新唐书》中华书局 1975 年版，第 15 册，第 4724 页。

学的创始人，英国著名的古典政治经济学大师亚当·斯密（Adam Smith, 1776~1826），也是主张财政收支平衡的代表人物，他提出了一个著名的命题“惟一的好预算是平衡的预算”。应该说，在当时的社会经济条件下，连“供给可以自动创造需求”的理论都可以解释经济现实，或者说都能得到经济实践的支持，证明那时社会经济均衡较易实现，总供求的矛盾并不突出，只要不发生大规模的战争或特别的自然灾害，财政的年度平衡是能够做得到的，坚持年度平衡的观点是正确的。

但是，现代社会不同于过去。随着资本主义市场经济的发展，“供给自动创造需求”已是明日黄花。一方面，经济本身的波动给财政的年度平衡造成了困难；另一方面，财政支出范围和规模日趋扩大，也使收支年度性平衡越来越难以做到。大约 120 年前，德国财政金融专家阿道夫·瓦格纳（Adolf Heinrich Gotthilf Wagner, 1835~1917）提出，随着社会经济的发展，公共和国家活动的不断增加是一种历史规律。^① 他的这一发现被后世经济学家称为瓦格纳定理（或瓦格纳规律、瓦格纳法则），它为财政支出不断增长的现象的解释提供了理论支撑。这一理论与财政收支的反周期安排，产生了财政周期平衡的理论。按照西方的周期平衡预算理论，其预算平衡不以年度平衡为标准，它不排斥某些年份财政出现赤字，但是在一个经济周期内，政府通过反周期操作来实现周期内的平衡，即在经济衰退和萧条阶段，为向其作斗争，可以做赤字预算，通过减税和扩大政府支出，产生财政赤字，目的在于弥补有效需求不足，促进经济复苏和增长；而在经济繁荣阶段，则做盈余预

转引自《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，经济科学出版社 1992 年中文版，第 4 卷，第 914 页。

算（黑字预算），通过增税和紧缩政府支出，产生财政盈余，以经济增长高峰年份的财政盈余弥补低谷年份所出现的赤字，如图 1-1。

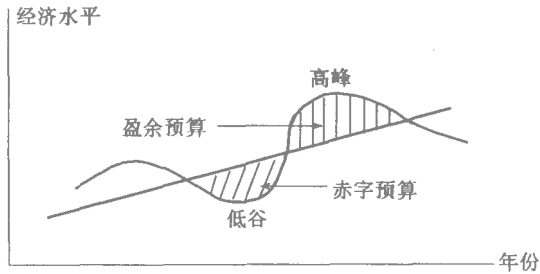


图 1-1 财政周期平衡理论示意图

从图 1-1 可以直观地发现这种周期平衡理论的缺陷：经济周期中繁荣和萧条其持续时间和深度并不是相等的，因而繁荣阶段的预算盈余与萧条阶段产生的赤字也不可能相等，即不可能在周期内通过以丰补歉实现预算平衡。也正因为如此，周期平衡的理论出现的时间不长，便受到挑战，功能财政的理论出现了。

（二）功能财政或职能财政

周期平衡的理论解释不了经济实践，一种新的财政理论取而代之，这种新理论就是功能财政（Functional Finance，又称职能财政、机能财政）。功能财政是美国著名经济学家勒纳（Abba Ptachya Lerner, 1905~1982）“最著名和最令人惊叹的新贡献”（T·西托夫斯基语^①）。勒纳主要通过他在本世纪 40 年代的两篇论文《经济方向盘》（1941. The Economic Steering Wheel.）和《功能财政和联邦债务》（1943. Functional Fi-

^① 见 T·西托夫斯基对勒纳的介绍，《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，经济科学出版社 1992 年中文版，第 3 卷，第 182 页。

nance and the Federal Debt.），以及专著（控制经济学：福利经济学原理）（1944. *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics.*），构建了他的这一理论，从此完全扬弃了古典学派所谓平衡健康的财政理论和政策主张。按他自己的解释，功能财政的“中心思想是，政府的财政政策，它的支出和税收，它的借债和支付，它的新货币的发行和货币的回笼，都应将注意力集中于这些行动对于经济的后果上，而不应去注意已经建立起来的关于什么是健康的或不健康的传统的学说”^①。“所谓机能财政的原则，乃是抛弃所有传统上视为‘健全’的观念，而以财政措施的后果，或它们对于社会所发挥的职能作为判断优劣的标准”^②。综合勒纳的著述，我们可以了解到他的功能财政是一种不注重财政的一时性的量的平衡而强调发挥财政功能作用，将财政支出、税收和公债当作调节经济的工具的财政理论或财政主张。它的内容很丰富，其精义在于以社会最需要的经济平衡（稳定）取代消极的预算平衡，政府在任何时候都应保持合理的需求水平，以维持充分就业和防止（或消除）通货膨胀：如果没有足够的支出，以致于存在过度失业，政府应降低税率减少税收，或增加政府的购买支出和转移支付；如果社会总需求过大，政府则应通过减少自己的支出或提高税率增加税收来防止通货膨胀；当社会上借贷资本过剩时，应当出售政府债券当社会上通货不足时政府应当购回所发行的债券。勒纳关于功能财政的具体论述也有不少缺陷，这一点在西方经济学家那里多有论证我们这里就不一一罗列了。不过无论勒纳的学说

勒纳：《职能财政和联邦债务》，转引自《新帕尔格雷夫经济学大辞典》经济科学出版社1992年中文版，第二卷，第473页。

雷诺（即勒纳）：《控制经济学》，台湾省银行1969年中文版，第257页。

有多少不足 但是 财政要为整个经济服务 而不应该是消极地拘泥于本身的收支平衡这一核心思想，无疑是很有见地和很有现实意义的，它已经为越来越多的人所接受。

三、从瓦格纳法则到公共选择学派的政府扩张论

我们前面已经提到了瓦格纳揭示的随着社会经济文化的发展，公共和国家活动必然不断增加这一历史规律，即所谓“瓦格纳法则”。瓦格纳法则之所以为后世的人们所重视，主要原因在于，自瓦格纳谢世以后，政府的扩张在加速进行。有资料说，在 19 世纪初期，欧洲国家的赋税收入平均占国民收入的 8% 到 10%，而到了 20 世纪 70 年代，却要吞食国民收入的 30%~50%^①。缪勒（Dennis C. Mueller）更具体地提到，美国政府支出占国民生产总值的比例，在 1929 年时仅为 10%，1949 年上升到 23%，到 1987 年已高达 34.8%^②。当然，瓦格纳的简单分析无法完全解释一百多年后财政支出因政府扩张而大增的复杂现象，从最一般意义上对此作出较全面的科学阐述的，是以布坎南（James M. Buchanan）为主要代表人物的公共选择理论学派，1986 年，布坎南作为这一理论的首要贡献者而荣获诺贝尔经济学奖。这一学派认为导致政府扩张的原因有以下四个方面^③。

亨利·勒帕日：《美国新自由主义经济学》，北京大学出版社 1985 年中文版，第 140 页。

Mueller, Dennis C. 1989. *Public Choice II*. Cambridge University Press, p.323.

我们这里的归纳采用了厦门大学陈振明博士提出的框架并转述了其中的部分内容。参见陈博士的论文《现代政府扩张的内在根源与治理对策——公共选择学派的政府增长论及其启示》载《特区理论与实践》1997 年第 7 期。

第一，政府作为公共物品的提供者、外部不经济的消除者和收入及财富的再分配者，这几方面职能的行使都导致政府扩张。在公共选择论者看来，政府存在的理由，同样也是政府扩张的原因。因为随着社会的发展，需要提供的公共物品的范围和数量不断增加；现代政府要承担起克服市场失灵、弥补市场缺陷的职能，比如通过收入和财富的再分配解决社会分配不公；又比如日益突出的环境问题、生态问题等外部不经济需要解决，等等。应当说，这是一种合乎规律的从而是极其合理的政府扩张。我们认为，所谓瓦格纳法则，大抵指的也就是政府财政的这类增加或扩张。

第二，国家机关和利益团体的存在及其对自身利益的追求导致政府扩张。这是因为，作为公共选择或公共决策执行机构的国家机关及其工作人员，其行为方式也符合“经济人”假定，他们的目标或私人动机也是自身利益的最大化，追求的是升官、高薪和轻松的工作，同时追求各种特权和附加的福利（如健康保险、较高的养老金、豪华舒适的办公室、观光旅游式的出公差等）。这正如米古（J.L.Migue）和巴拉格尔（G.Balageur）所说，官员们通常有几种私人动机，其一自然是不要工作得太辛苦（以公众利益为动力而有工作偏好的人除外）；另一动机是扩大本部门的规模，同时所有其他部门的规模也一道扩大；第三个动机就是增加伴随其特殊地位而来的“外快”^①。在这些目标中，相当一部分可以通过扩大机构的规模或新设机构、增加人员来实现，这就是帕金森定律（Parkinson's Law）：无论政府工作量是增加还是减少（甚至

^① Migue, J.L. and Balageur, G. 1974. *Towards a general theory of managerial discretion*. Public Choice 17, Spring, pp.27~43.

无事可做），政府机构人员的数量总是按同一速度增长。自然，所有这些目标的实现，都取决于政府机构预算的增加，官员们自利效用最大化行为最终表现为“最大化预算收入”，这就是财政支出不断膨胀的重要原因之一。

当然，在这方面人们还应注意，在西方政治制度下，在整个预算过程中，还必然发生以立法机构为一方和以官僚机构为另一方的关于预算的讨价还价——官僚们总是想通过立法机构获得更多的预算收入，在官僚背后还有各种特殊的利益集团，它们是各种官僚机构的服务对象，也希望官僚机构争到更多的预算收入，以便从中得到各种好处。另一方面，立法官员也并不超脱，他们是在各种利益集团赞助下当选的，当选后自然要为提供过资助的特殊利益集团服务。因此，在整个预算过程中，官僚、立法者和特殊利益集团形成所谓的“铁三角”（Iron Triangle），这三种人除各自追求自身的利益最大化，有一点是共同的，即力争增加某一方面的预算收入。正是这种“铁三角”的作用，使得政府预算总是呈现不断扩大的趋势，而不管公众是否需要更多的公共产品。

第三，公共活动开支的分散性和其利益分配的集中性导致政府扩张。在现代国家中，公共活动费用的分散性和利益分配的集中性，是国家机关及其职能膨胀的主要原因之一。这种费用分散与利益分配集中，促进的是国家机关开支的增加，而不是减少。政治家知道，通过提出新的开支计划，而不是充当削减公共开支的辩护人，他们就能以较低的代价获得更多的额外选票。由于赋税负担是分散的，我们每个人最终只能从国家的节约努力中得到点滴好处，而某些人却能从维持或增加国家开支的做法中得到许多好处。新开支的利益，可能被用来优先照顾对候选人投赞成票的选民，或决定这位候选人是否再次当选

的选民。在这种情况下，赞成乱花钱计划的利益集团联盟，可能会比寻求减少政府开支的联盟更有效。

第四 财政幻觉也导致政府扩张。“财政幻觉”在西方财政学中是一个颇具影响的著名命题。^① 在经济学中，“幻觉（illusion）”指的是人们的主观感觉与实际的距离，通常是主观感觉优于真实经济状况，幻觉实际上是错觉。我们这里不全面讨论财政幻觉，就论题所涉及的范围，即从政府扩张方面来看，财政幻觉是指：假定选民用他们所支持的课税额衡量政府规模，这时政府可以采用让选民意识不到税负加重的办法，来扩大政府支出。税收结构越复杂、越隐蔽，税源与支出项目越多，就越容易产生财政幻觉。于是不难理解，当纳税人——选民出现财政幻觉而低估税收负担时，他们就会支持政府更多的公共支出。

公共选择理论所说的以上问题是存在的，由此而给予财政收支平衡，以至财政政策操作的复杂影响已日益为人们所认识，也因此而引起人们对限制政府扩张、提高政府工作效率的深入探讨。

第二节 财政政策之滥觞

科学的态度是实事求是，既不妄自尊大也不妄自菲薄。在

^① “财政幻觉”这一概念最早是由意大利学者阿米尔凯尔·普维安尼（Amilcare Puviani）大约在一百年前提出来的，可参见他的两本重要著作：1897年出版的《论公共收入的幻觉》和1903年出版的《论财政幻觉》。不过当时它并未受到重视，过了大约50年才被广泛承认。我国迄今未见该书中文版，有兴趣的读者可从布坎南的名著 *PUBLIC FINANCE IN DEMOCRATIC PROCESS* 中文版——商务印书馆版《民主财政论》或上海三联版《民主过程中的财政》中知其要义。

财政政策问题上，在理论的研究和实践的运用方面，为社会经济形态及其发展所决定，我国在近一二百年间是大大地落后了。但在更早以前，古代中国的经济是最发达的经济之一，相应地，中国的经济理论，包括财政理论曾经也是站在前列的。至少，在财政政策的运用上（在财政政策这样的术语提出和使用之前），最早并不起源于西方，而是开始于中国。到了近代，中国的经济落后了，财政学理论的研究及其对实践的指导作用也才日渐式微。而此时市场经济发达起来的西方，在这方面的确已执牛耳。初始的财政政策滥觞于中国，现代的财政政策成熟于西方，这是迄今为止的情形。当然，事情正在起变化。

一、古代：中国农耕社会的财政政策

（一）轻徭薄赋：成功地促进经济发展、强国富民的财政政策

轻徭薄赋，或轻赋薄敛，作为中国古代的财政政策，大多成功地应用于一个新朝代建立的初期。新中国主管财经工作的陈云曾开玩笑说到这一点，他在建国初期谈到减征公粮和降低税率时说：“照老规矩，开国的时候，对老百姓总应该好一点”^①。据我们见到的现有文献记载，这一财政政策思想最早出现在 2600 多年前的春秋时代。春秋五霸之一的晋文公（前 697～前 628，前 636～前 628 年在位），在即位第一年就实行“弃责薄敛，施舍分寡；救乏振滞，匡困资无；轻关易道，通商宽农；懋穡劝分，省用足财”^②的政策而图霸业，很快便如

陈云：《调整公私关系和整顿税收》，《陈云文稿选编（一九四九～一九五六年）》人民出版社 1982 年版，第 94 页。

《国语韦解补正》，商务印书馆印行，卷十，第九页。