

财政公共化：

当前我国改革的关键步骤

张馨

为什么要进行公共财政改革,首先应从“什么是公共财政”谈起。

有史以来,财政就是国家或政府的收支活动。然而,经济体制所决定,不同体制下的财政有着不同的根本性质,从而形成了不同的财政类型或模式。自然经济下存在的是家计财政模式,计划经济下是国家财政模式,而市场经济下则是公共财政模式。

在西方,市场经济决定其财政逐步形成了公共性,其包含的基本涵义有:

1. 公共财政建立于“私人”基础之上,是政府代表“私人”进行的集体活动。就财政来看,其产生伊始就包含着体现公共利益、满足公共需要的基本内容,这是毋庸置疑的,也是我国财政界认为财政就是公共财政的根本缘由所在。然而,事物是辩证的,“公共”只有在与“私人”对立统一中才能获得自身的独立存在。没有“私人”就无所谓“公共”,反之亦然。

所谓私人,它区别于作为生命存在个体的“个人”,是指有着独立社会地位,独立的财产和人格,可以追求个体独立利益的个人。这只有经济单位和社会成员个人在社会范围内摆脱了各种附属关系和从属地位,成为独立的经济主体,才谈得上“私人”范畴的存在。在自然经济和计划经济下,奴隶制、封建附属关系和计划性行政隶属关系,都决定了经济单位和社会成员经济

利益的非独立化,也就不存在私人范畴。而在市场经济下,资本和劳动者摆脱了各种附属和隶属身份,自身利益独立化了,从而产生了私人范畴。

私人利益的独立化,打破了个人利益与公共利益不分的状态,形成了鲜明的利益分野,产生了作为私人集合体的公共范畴,也使公共利益独立化了。这样,私人活动是市场竞争性活动,是个人直接追求自身私利最大化的活动;而公共活动则是非市场竞争性活动,是个人通过公共形式实现自身利益最大化的活动。因此,个人利益可以并且必须由私人通过市场的竞争活动来获得和满足,这是政府和财政不应插手市场竞争性领域的根本原因。反之,公共利益则主要由政府来提供,决定了此时的财政必须成为政府提供公共服务的手段。于是,在市场经济下就形成这样的利益格局,公共利益靠政府和财政,而私人利益靠私人自己和市场,两者似乎是泾渭分明的。于是,满足和确保私人的公共利益,就成为市场经济下政府和财政存在的根本原因,决定了此时的财政具有公共性而成为“公共”财政。相反,在自然经济与计划经济下,社会则没有形成鲜明的“私”与“公”分野,也就谈不上“公共”财政了。

2. 公共财政是社会约束和规范政府行为的活动。政府作为政权组织所具有的强制能力,使之可能危害市场的正常活动,侵犯私人的利益;而提供公共服务的必要性,又使得政府可以

名正言顺地存在与开展活动,并籍之以侵犯和危害私人利益。因此,如果社会不能有效地约束、限制乃至决定政府的行为,而任其为所欲为,其结果将是政府对市场的根本否定。这样,是否具备约束与限制政府行为的根本能力,对市场经济来说就具有了生命攸关的意义。

然而,单个私人是不具备约束和控制政府能力的,势单力薄的私人显然无法与政府这一庞然大物相抗衡。但作为无数私人有机集合体的“公共”,则克服了单个私人的这一弱点,能够依靠合力去约束和控制政府。在西欧市场经济形成的数百年中,正是通过无数的冲突,社会逐步将政府置于自己的根本控制之下。在这一过程中,社会公众掌握了政府收支权限,形成了直接控制政府行为的能力,使得财政成为社会公众约束和规范政府行为的关键性手段。

可见,西方的“公共财政”一词具有独特的内涵,并且对于我国的市场经济来说是具有重要的借鉴意义的:(1)公共财政是以“私人”为基点的财政类型,是政府代表“私人”进行的集体活动,它服从于和服务于“私人”的根本利益。这点,对于我国财政来说,则是以独立的企业和私人劳动者为基点,其收入来自于独立的市场主体,其支出必须服务于独立的市场主体的根本利益。(2)社会公众通过公共财政,直接决定、约束、限制与监督政府行为,并由此确保市场正常活动不受政府的侵犯与否定。这点也应是适用于我国财政的。(3)公共财政是政府活动的一部分,非政府的公共活动不属于公共财政活动。(4)公共财政只存在于市场经济下,是唯一与市场经济相适应的财政类型,非市场经济时期的财政均不是公共财政。

二

20年来随着经济逐步市场化,我国财政也逐步在公共化。

在否定计划经济和构建市场经济过程中,我国发生了两大基本变化,即企业和个人的独立市场主体地位不断加强,和市场与政府关系

的不断调整。经济体制的这些变化,必然引起财政的相应变化。其主要有:(1)财政支出逐步退出竞争性领域。(2)财政的投资性支出主要集中在基础设施、基础产业等领域上来,大幅度减少政府的直接盈利性投资。(3)财政支出从主要支持国营经济,转到支持所有的经济成分上来。(4)财政收入从税利并存,转到税收占绝大部分比重上来。(5)税收制度从单一税制,转到多种税多次征的复合税制上来,并且大大加强了税法建设。(6)税收从区别对待不同的经济成分,转到对所有的经济成分实行一视同仁政策上来。(7)费改税等改革,已经并将进一步按照市场经济的要求规范财政分配秩序。(8)从否定和取消公债,到重新发行公债,并日益转向市场发行上来。(9)从坚持财政平衡原则,到连年安排了赤字预算,并实行了“积极的财政政策”。(10)财政体制从统收统支,经过“分灶吃饭”,向“分税制”模式转化。(11)财政在社会保障制度改革中地位和作用的改变。(12)政府预算制度及其管理也在改革之中,等等。

所有这些,只要将其与西方对比就可看出,20年来我国的财政模式,无论是其结构形式还是活动内容、范围以及作用方式等,无不在向西方的公共财政模式靠拢。

这些改革和变化调整,如果没有财政支持是不可能实现的。正是通过财政的放权让利,通过税收成为唯一的基本收入形式,通过财政全面退出竞争性领域等,构成了企业和个人获得市场独立自主性的基本内容之一。正是通过税收和政府支出的一视同仁,通过财政政策的间接作用于市场需求等,压缩了政府活动范围与规模,促进着市场型的企业、个人与政府关系的形成。反过来,我国财政所面对的基础,也从作为行政附属物的企业和个人,转到了独立的市场主体上来,财政的“独立主体性”正在形成,财政活动也正转到为经济主体的公共利益提供服务上来,成为满足经济主体公共需要的基本手段。通过税收制度的变革和税法建设的加强,通过费改税的努力,通过财政体制的分税制变革,通过政府预算制度及管理的变革等,又形成了

自己的“约束政府性”。独立主体性和约束政府性,就共同构成了我国财政的公共性,这是我国财政公共性不同于西方的关键点与根本点。

20年来,我国经济和财政在改革中相互促进相互支持。没有市场因素的发展壮大,就没有各项财政的公共性变革;反过来,如果没有财政的公共性变革,我国市场体系的培育和发展也是不可能的。

不过,由于市场经济对公共财政的根本决定作用,改革尚未根除旧体制和建立健全新体制,决定了尽管我国财政已初步具有了公共财政的轮廓,但离真正的公共财政尚有相当距离。而我国政府预算制度改革的滞后,则直接决定了公共财政模式尚未在我国形成。

三

西欧在从自然经济向市场经济转变过程中,产生了“政府预算”这一新的财政范畴和制度,它对于公共财政和市场经济在西欧的形成具有关键性意义,对人类社会的发展进程有着巨大和深远的影响。

最初的政府预算产生于英国,其源头可追溯至著名的《大宪章》。此后在数百年中,经历了错综复杂的各种政治力量的反复争斗,成长壮大中的“私人”、市场和资本,通过议会,逐步掌握了批准税收、财政支出、公债和其他财政收入的权限,掌握了审查和批准年度财政收支计划的权限,形成了政府的预算、决算制度。这样,新兴的市场和资本先是从封建君主、而后是从资产阶级政府那儿,夺取了国家财政的根本权限,使得政府预算成为决定、约束、规范和监督国家财政活动的基本制度和手段,成为财政的基本制度形式。

依托于这一制度,西方财政逐步削弱了其“家计性”,增强了其“公共性”,逐步形成了公共财政模式:

1. 所有的财政收入都不再是君主的私人收入,而成为国家的公共收入。
2. 所有的财政支出都不再是君主的私人

支出,而成为国家的公共支出。

3. 所有的政府收支都必须纳入年度财政计划并公开化。

4. 议会批准的政府预算具有法律效力。

因此,此时的财政依托于政府预算制度,而具有了公共性,从而产生了公共财政这一崭新的财政模式。财政的公共化有着巨大的历史意义,是西方市场经济最终确立和正常运转必不可少的条件:(1)它使得政府必须按照市场和资本的根本意志行事,为市场提供必不可少的公共服务。(2)它使得政府无法侵犯市场和资本的根本利益,确保了市场支配着尽可能多的资源用以自我发展。(3)它为限制和阻止政府腐败低效浪费等现象提供了制度保证,大大提高政府的行政效率。(4)它避免了政府对市场不当干预,确保了市场的高效运转。

因此,财政的公共化是市场经济建立健全和正常发展必不可少的条件。没有市场经济,就没有公共财政。市场经济不健全,公共财政也不可能健全;反之,没有公共财政,也就没有市场经济。公共财政不健全,市场经济也不可能健全。这就是公共财政的历史意义之所在。

四

然而,我国却一直没有建立真正的政府预算制度,从而我国至今也尚未建成市场经济和公共财政。

至今为止,我国政府预算制度的根本变革尚未发生,其仍然存在的问题主要有:

1. 预算编制方面的问题。乍一看,我国的政府预算也具有必要的编制程序,但更多仅是流于形式而已:(1)预算的编制过粗,只列出以亿元为单位的几个大类收支数额。这种预算即使被执行和被监督,其对政府行为的约束也是极为有限的。尽管2000年中央财政开始试编四个部门的预算,许多地方财政也进行了编制部门预算的试点,但从总的看,问题尚未根本解决。(2)预算编制中长官意志过强,主观随意性过大。同时,人大会议通过的预算,由于定员

定编等各项基础工作和编制方法的严重缺陷,因而离预算的科学性要求还有相当距离。这种预算即使严格执行了,对于政府支出效率的提高也难以产生多大作用。

2. 预算审议方面的问题。同样地,我国政府预算也有着一整套完整的审议和批准制度规定与程序,这与西方的政府预算制度似乎是没有多大差别的,但同样流于形式:(1)政府预算草案,是在预算年度已开始之后才提交人大会议审议的。(2)预算的审议和批准过迟,是在预算年度开始之后数月才进行的,这就违背了预算的“预先”之意了。(3)预算的审议和批准过于匆忙,是在每年一度的人大会开会的10余日中,就完成整个审议与批准程序的,而西方则有着大半年的议会审议批准时间。这就使得人大实际上是难以深入地政府对预算进行审议修改的。(4)预算的审议流于形式,一年预算,预算一年的现象仍严重存在。

3. 预算监督方面的问题。这方面的问题更为严重,因为从预算的编制和审议方面来看,我国至少已具有了现代政府预算的形式和程序,然而在预算的执行上,则连形式和程序似乎也不具备:(1)预算缺乏法律的权威性,确定了预算可以不执行,而没有预算的也可以随意收支。至今为止,似乎还没有谁由于违背已确立的政府预算而被追究法律责任的。(2)政府预算的审议过程,和已被通过的政府预算等,都没有真正向社会公开,因而政府预算缺乏应有的透明度和公开性,社会公众难以有效地监督政府收支活动。(3)预算的执行缺乏严肃性,预算的追加追减没有执行相应的法律程序,而带有很大的任意性和长官意志性。(4)长期以来,政府预算的编制与执行基本上由同一机构进行,使得有关人员受到利益集团的强大压力,也难以超脱于自身利益之上,无法保证用公正的态度去安排和使用财力,也难以形成财政部门内部各机构间的相互制约和监督。

4. 政府收入方面的问题。其主要有:(1)大量的预算外和制度外财力存在,直接否定着政府预算应囊括所有政府收支的基本原则,使之

无法约束和规范政府行为。(2)费改税阻力重重,大量收费缺乏法律依据,违背企业和公众意愿乱收乱取。这类财政收入基本上游离于预算之外,造成财政分配秩序的严重混乱。(3)税法不健全与不依法征税现象严重存在。改革20年来,许多税种只是依据国务院的暂行条例实施,其中一些税种至今未能完成立法工作。更为严重的是不依法征税问题。至今为止,税收的征纳工作尽管已越来越多地依据税法进行,但从总的看还是以上级计划为主,协商办税,收过头税或推迟收税的现象大量存在。这样,乱收费与乱收税就构成目前各级政府干预和危害市场正常运行的主要内容和财力基础。

所有这些都使得至今为止,我国的政府预算未能真正决定和约束政府行为,经济主体未能真正获得独立的市场主体地位,这决定了市场经济在我国尚未真正建成。目前存在于我国的政府预算,也只是政府安排自身收支的年度计划,只是一个大致的粗略计划,而不是真正政府预算,这决定了公共财政也未在我国建成。尽管20年来财政各项改革都不同程度具有公共性质,但更多的只是“外围战”,而未触及财政旧模式的核心。这使得我国财政的公共化进程滞后于经济的市场化进程,使得我国财政在促进市场因素发展的同时,又阻碍着市场化的进程。

五

上述的分析表明,我国要想真正建立社会主义市场经济,就不能不建立我国自己的公共财政,就不能不建立真正的政府预算制度。因此,我国目前进行的建立公共财政基本框架的改革,是财政改革的“攻坚战”,其关键则是政府预算制度的改革。建立真正意义上的政府预算制度,将直接从财政这一政府经济命脉上确保社会公众对政府行为的约束,确保形成正常的市场与政府关系,从而对我国经济的市场化改革是具有关键意义和作用的:

1. 公共财政是对政府行为的直接和具体约束。财政是政府的直接经济基础,政府的任何

活动都或多或少地需要财力的先导或支持,都或多或少地与政府支出相关联。财政的一收一支,都关系到和体现着政府的一举一动。实现了政府预算的法治化,市场也就依靠法律手段直接决定和约束着政府的具体行为,在法律的约束下形成符合市场根本要求的市场与政府关系,确立起市场经济正常运行的基本条件。

2. 公共财政将确保经济主体的市场独立地位。建立与完善公共财政及其政府预算制度,经济主体将拥有政府收入的根本决定权,这就避免了政府在取得收入过程中对经济主体独立地位的随意侵犯,大大提高自身的市场独立程度,从而根本解决乱收费和乱收税这一顽症。

3. 公共财政将大大提高各级政府的支出效率。在市场经济下,政府的收入只能用于为市场提供公共服务,并应尽可能地提高其支出效率,而这些又只有在市场控制和决定政府支出时才能真正做到。因为只有市场和资本才真正了解自己的需要,同时通过权衡政府支出的成本收益关系,来确定支出项目和支出规模等,从而将税收负担压至最低限度。对此,政府预算通过一整套的政治程序运作和法律规范,就为精打细算、节约有效地使用政府经费提供了制度保障。我国目前的政府预算制度缺乏这一能力,从而财政资金使用中存在的铺张浪费就毫不奇怪了,它降低了政府为市场提供公共服务的能力,严重损害我国市场的正常发展。建立公共财政和真正的政府预算,将从制度上大大促使我国政府支出效率的提高。

4. 公共财政将规范各级政府的分配秩序。目前社会公众对政府收入并不具备有效的约束能力,这使得政府上下级之间、各部门各机构之间,在利益驱动下尽可能地依靠政治权力参与国民收入分配,导致整个分配秩序的严重混乱和正常的市场秩序难以形成。典型的是政府预算内收入占GDP比重过低,而预算外和制度外资金则大量存在,从而形成了财政收入严重偏低,而企业和市场又不堪重负同时并存的奇特现象。建立公共财政,将各级政府行为纳入法治化轨道,将所有的政府收入都纳入政府预算中,

才能为规范财政分配秩序提供制度保证。

5. 公共财政将规范市场竞争行为和秩序。政府收支行为未能受到有效的制度约束,政府预算缺乏应有的透明度和公开性,就为有关人员的寻租行为提供了广阔的空间和肥沃的土壤,是腐败的直接原因之一。在这种非规范性的市场竞争环境中,正常合理的市场竞争秩序难以形成,市场配置资源的结果只能是扭曲的。建立公共财政,通过政府预算制度改革,将有效约束政府收支行为,大大提高其透明度和公开性,为市场活动提供正常环境,确保市场竞争行为和秩序的正常化。

6. 公共财政将形成正常的政府活动范围与规模。在市场经济下,作为政权组织的政府应当只以市场失效领域为活动范围,其财政活动的规模和范围也应当由市场根本决定。然而,市场无力依靠政府预算约束政府行为,具有强制力的政府其活动范围和规模势必突破市场允许的范围,而介入到市场正常活动中去,这是长官工程和盲目建设重复投资屡禁不止的关键原因。与此同时,财政则无力支持社会保障等必不可少的活动,形成着“越位”和“缺位”现象并存的局面。建立公共财政,政府只能做市场允许做的事,形成着适当的政府活动范围与规模,从而避免政府对市场不应有的侵犯。

7. 公共财政将确保政府的依法行政。市场经济是法治经济,而政府的依法行政是法治的最为重要的内容之一。政府的依法行政对于整个国家的法治化有着关键性意义。政府预算的法治化,实质上就是政府行为被纳入法律的约束规范之中。建立公共财政,确立起我国政府预算的法律权威,通过对政府财力的法律制约而将政府的一举一动都纳入到法治的范围内,这将是我国政府依法行政的一大进步。

总之,以政府预算制度的改革为中心,全面推进我国财政的公共化进程,应是我国目前深化改革的关键步骤和中心环节。

作者单位:厦门大学财金系
(责任编辑 刘静武)