

# 公共财政就是“吃饭财政”吗？

○ 刘晔

在1998年底的全国财政工作会议和2000年的九届人大二次会议上，财政部提出了逐步建立公共财政基本框架的改革目标，这是我国市场经济改革对财政模式变革的根本要求。然而尽管公共财政作为改革目标模式已经明确，但在公共财政问题的具体看法上不仅理论界尚存争议，实际工作部门也存在一些疑惑和模糊认识。其中一个突出的表现就是许多人认为实行公共财政就意味着财政要完全退出生产建设领域，变成单纯的“吃饭财政”。笔者认为，如果不能正确认识公共财政与“吃饭财政”的关系，不能正确认识公共财政中包含的生产性因素，将不利于真正按市场经济要求来调整财政支出结构，正确开展财政运作。

## 一、“吃饭财政”与公共财政的一定相关性

“吃饭财政”是消费型财政的通俗称谓，它主要是指经常性支出在财政支出结构中占绝对比重，尤其是行

政事业费占重要比重这样一种支出结构状态。

公共财政实质是市场型财政，它是与我国传统计划经济下生产型财政相区别的财政模式。在传统计划模式下，整个社会资源通过政府以计划手段来配置，财政几乎包揽了所有的经济活动，并且进入几乎所有的盈利性生产领域，因此经济建设支出成为财政最大最主要的支出类别，使计划体制下的财政凸现出“生产建设”型财政的鲜明特征。市场经济的改革与发展否定了计划体制下这种“大一统”的财政模式，要求建立适应市场经济要求、并有助于市场经济发展的公共财政模式。这就要求划分市场有效与市场失效、私人部门与公共部门各自的活动领域与范围。其中，私人部门是在市场有效运行范围内，采用市场方式和手段从事盈利性经济活动，通过市场机制配置社会资源。公共部门活动是在市场失效领域内，以非市场手段从事非盈利性经济活动，通过政府行政机制配置资源，市场失效领域即

市场难以有效配置社会资源，或无法正常发挥作用的领域。由此界定遵循“市场失效”准则是公共财政活动的基本前提，即公共财政以弥补市场失效、为市场提供非盈利性的公共服务为界，而不应插手、涉足市场有效运行的盈利性领域。

公共财政是伴随着市场经济的培育和完善而产生和发展的。尽管由于各国经济发展水平和市场成熟程度不同，但由于盈利性领域的各项投资由私人企业作为独立市场运营主体承担，而不进入公共财政的职责范围，因而公共财政相对于计划经济体制下的生产型财政来说，用于经济建设的生产性投资比重较小，而用于公共消费性支出比重较大。以发达国家90年代统计数据为例，行政公务、国防、社会保障及福利、教育卫生四项消费支出占中央财政支出比重如下：美国为75%、英国为65%、加拿大为67%。由于市场经济国家，尤其是市场经济成熟的西方发达国家中公共财政消费支出比重较高，在一定程度上显示出了公共财政与我们所说的“吃饭财政”的相关性，这是产生“公共财政就是吃饭财政”的认识根源。

改革20年来，我国财政中“吃饭”与“建设”因素此增彼减，显示出由“生产型财政”向“吃饭财政”转变的强烈倾向：经常性支出的消费性安排，尤其是行政管理费支出比重不断上升，而经济建设支出比重下降，经济建设支出占财政总支出的比重已由1978年的64.1%下降到1996年的40.7%。消费性支出与建设性支出此增彼减的变化从根本上看是我国经济体制变革的根本要求。我国财政由“生产型财政”向“吃饭财政”的转变在一定程度上又体现了向市场型公共财政过渡的特征。这主要体现在财政对盈利性竞争性领域国有经济建设支出大幅度减少上。以处于竞争性盈利性领域国有制造业为例，1996年在其全部2400亿投资资金来源中，国家预

算资金仅占不到40亿,而在1978年以前,财政拨款则占有制造业来源的绝大部分。我国财政的这些变化也从实践上显示了“吃饭财政”与“公共财政”的一定相关性。然而必须注意,我国财政日益从竞争性盈利性领域的退出,是伴随着财政收入占国民收入比重下降,财政日益困难和经济改革客观进程迫使财政这么做的,而并非是财政提出并遵循“市场失效”准则从而积极主动地按市场经济要求进行支出结构调整的结果。笔者认为,当前提出构建公共财政基本框架,其要点之一就是要在理念上明确“市场失效”准则,以其为依据决定具体支出项目的进退取舍。

## 二、公共财政并非只管“吃饭”

尽管公共财政与“吃饭财政”间存在一定的相关性,但两者毕竟不是不同分析基点下的概念产物。“吃饭财政”即消费型财政直接对应于生产型财政,它们间的区分是以支出项目总体上的非生产性与生产性为划分界限的,源于传统劳动价值论下物质生产领域与非物质生产领域的划分。市场经济条件下的公共财政即公共部门经济直接对应私人部门经济,它们的划分是以非市场盈利性与市场盈利性为划分界限的。生产性不等同于市场盈利性,非生产性也不等同于非市场盈利性,它们之间互有交叉。

在市场经济下,我国财政传统的“生产性”活动大部分是可以进入市场有效运行领域的,如一般性的工业制造业,这些领域就是公共财政所必须退出的。而一些生产性活动,主要集中在基础设施(如路、水、电)基础产业(能源、原材料)和部分高新技术产业和部门,这些领域具有较强的自然垄断性和外溢性从而不同程度地具有公共产品的性质和特征,是市场机制不能或不宜完全发挥作用的领域,

需要公共财政做不同程度上的干预和介入。对于非生产性活动,如科教文卫、社会福利与保障、国防支出等,属纯公共产品或纯度很高的准公共产品,自然是市场无力提供而必须由财政介入的。而传统的许多非生产性领域,如商贸、娱乐服务等处于市场有效运行领域内的行业部门,公共财政同样不能参与。因此可以看出,实行公共财政并不意味着财政从生产领域退出而只管“吃饭”,而是要求以遵循“市场失效”准则为前提,调整支出范围,优化支出结构。

基础设施、基础产业及部门“市场失效”的存在与矫治需要,使得公共财政中的建设性投资支出必不可少。据有关资料显示,1986年发达国家财政用于经济支出的比重平均达18%,其中美国17%、英国15%、法国12%、加拿大25%。同年发展中国家财政支出中经济支出平均达42%,其中印度36%、韩国33%、泰国42%、巴西41%。不论发达国家还是发展中国家,上述投资都集中在具有外溢性和自然垄断特征的基础设施、基础产业上。

从以上资料可以看出两点:1、各国公共财政都包含了一定的生产建设性因素。在某些生产性领域市场失效是天然存在而又必须弥补的,注定了公共财政不可能只管“吃饭”。2、公共财政中经济支出比重依各国具体国情尤其是市场经济发展阶段的不同而不同,总体上发展中国家要显著高于发达国家。发展中国家由于经济基础薄弱、私人资本有限、资本市场不发达,私人部门对基础部门的投资能力与意愿都远较发达国家低,因此发展中国家公共财政在这些生产领域的参与度要高得多。

市场失效决定了公共财政的存在。不同国家、同一国家不同发展阶段市场失效的范围和程度是不同的,从而决定着与其相应的财政支出结构。要构建我国公共财政的基本框架,就必须

立足于我国具体国情和现实的发展阶段。我国是发展中国家,但我国财政在基础设施上的投资份额远低于发展中国家的平均水平。据世界银行的抽样调查表明“基础设施占公共投资的比重,一般为40%—60%,占社会总投资的比重一般为20%。而我国从1996年情况看,预算内投资在全社会固定资产投资总额中所占比重仅为2.8%,远远低于处于大致相当发展阶段的一般发展中国家,这是极不正常的。从我国经济现实来看,基础设施、基础产业(包括农业)以及部分新兴产业的发展严重滞后于国民经济发展,成为制约整体经济发展的重大因素。尽管基础部门和新兴产业部门并非纯公共产品,而是准公共产品,可以也应该尽可能广泛吸收社会资金参与从而部分引入市场机制,但这都无法改变财政要安排巨额的资本性投入的职责,改变的只是计划体制下单纯靠财政单一投资的形式而已。

分析至此可以看出,公共财政并非只管“吃饭”,尤其对发展中国家而言其经济性支出比重还比较高。而我国的特殊国情还在于,我国体制改革的市场化道路是以政府为主导的,基础部门的严重滞后决定了现阶段我国政府公共财政承担的稳定和发展经济的任务是相当繁重的,不会也不能成为单纯消费型的“吃饭财政”。

(作者单位:厦门大学财政科研所)

