

□ 袁国良

财政选择的分层分析

——财政研究的一个理论框架

一、问题的提出

长期以来,人们在研究财政问题时,主要围绕税收和支出对个人、家庭、企业乃至整个国民经济的影响,政府间事权、财权的划分,转移支付问题的处理等等这样一些问题来进行的。这些问题都表现为具体的财政政策、财政制度,以及它们各自的效应。相对而言,对财政政策和财政制度制订过程的研究则相当缺乏。

由于财政政策和财政制度等内容都是通过一定的规则和程序制订出来的。这期间牵涉到一系列广泛的内容。例如制订财政政策的权力基础是什么?财政政策是随机而定的还是有一定的标准?哪些人有权制订财政政策等等。这些制订规则和程序不仅影响着财政政策的具体内容,从而影响财政政策的效率,而且提供着评价财政政策的标准。例如传统体制下财政是整个计划经济的一部分,在这种情况下,财政政策就应该主要由中央政府的偏好和计划经济的要求来说明。很显然,脱离对财政政策所产生的过程和基础的研究,财政分析就不可能全面。

在财政学文献中,詹姆斯·布坎南在本世纪60年代提出了一个分析财政问题的层次分析法,强调对财政决策过程的分析。但相对于布坎南的“公共选择理论”,他的财政问题的层次分析法没有受到相应的重视。在我国,这方面的研究更是缺乏。本文拟在借鉴布坎南分析方法和观点的基础上,提出一个分析财政问题的四层次理论框架,以求对这方面的研究有所裨益。

二、布坎南的财政选择理论

布坎南认为,在市场经济条件下,假设所有的财政内容都最终由个人决定。那个人至少需要面对三个不同层次的选择。第一个层次是,个人首先必须选择财政制度,以确定财政收支的结构。^①布坎南认为,在“民主的政治制度”下,资源配置或者通过市场来进行,或者通过“有组织的政治过程”即财政活动来进行。在前一种情况下,人们进行分散化的市场选择,在后一种情况下,人们则进行公共选择。而在公共选择中,人们不仅要选择有多少资源通过财政来配置这样的数量问题,而且在作出这种选择之前,人们事实上还得首先“挑选或选择为进行选择本身而设置的组织结构,他们必须选择日常市场选择及普通政治选择所借以得到实施的制度。”^②也就是说,人们在进行诸如税收多少支出多少这样的数量性选择之前,首先必须选择一套数量选择所赖以进行和实施的制度保障。只有这样,以后的种种财政选择才能现实进行。这一层次的选择布坎南称为财政的制度选择。

财政选择的第二个层次是个人选择集体供给多少公共品。在一定的技术约束条件下,这

一选择实际上就是个人决定将多少资源经由集体支配的问题。当集体决策最终达成后,个人所面对的市场条件变化了,^③这时个人必须面对变化了的私人品市场和公共品供给作出新选择,调整以前的行为,以使个人效用最大化。这一类选择被称为财政选择的第三层次。它完全是由个人单独选择的。

布坎南认为,传统经济学的分析都只研究第三个层次的选择,研究财政制度对个人或集团行为的种种影响。但事实上财政选择的三个层次是内在相关联的,应把他们相互联系起来进行研究。在这种思路的指导下,布坎南对市场经济条件下第一层次的财政选择进行了分析,得到了一些很有意义的成果。笔者以为布坎南对财政选择的分层分析存在以下问题。

1. 将财政选择主体唯一确定为个人,这不符合现实。财政的作用范围是全社会的。除了个人以外,大量的赢利和非赢利性组织也都受财政的影响,对财政活动也都有自己的要求。政府作为有独立目标的组织,对财政政策也有根据自己偏好而作出的选择。因此进行财政选择的主体是多重的,而不单单是个人。^④

2. 由于布坎南是在以美国为代表的资本主义制度下分析财政选择的,因此社会制度变量没有被他所考虑。而实际上财政广泛存在于各种政治制度中,政治制度本身构成财政选择的一个变量。因此如果考虑到不同社会制度,布坎南对财政选择的三层次划分法是不全面的。

受第二个不足的影响,布坎南的分析虽然强调对决策过程的研究,但他的分析是在假设决策主体、决策程序等决策规则不变的条件下进行的。至于决策规则改变对财政选择结果的影响,则没有考虑。这使得布坎南的财政选择理论难以在变化了的决策规则下研究财政。

三、财政选择主体及财政选择的两个领域

从资源配置角度讲,财政是政府为满足公共需要而进行的一种资源配置活动。在这一过程中政府要动用多少资源以满足社会需要?社会需要是否总能得到满足?如果不能,有限资源应如何在一系列的社会需要间配置?微观经济主体会对此作出如何反应?这些内容无不表现为各有关主体的选择行为。财政选择可被描述为:在政府通过财政满足公共需要的过程中,各有关行为主体如何在自己特定的约束条件下选择有关财政内容,以使自己效用最大化。

对于财政主体,应作出两点说明:

1. 财政选择主体包括政府、企业、个人和其他利益及非利益团体。首先,财政无论何时何地都是政府行为。其次,政府自身并不具有生产能力,它满足社会公共需要的许多职能都必须借助于企业。同时,对企业来说,它的许多要求本身会构成一部分社会公共需要。因此企业也是一类选择主体。再其次,个人不仅直接向社会提出公共需要,而且政府的许多财政活动最终都必须落实到个人身上。因此个人也成为最分散的一类财政行为主体。最后其他受财政影响的赢利和非赢利组织,如各色各样的环保组织、科研组织等。它们都希望政府进行有利于自己的财政活动,因此也构成一类财政选择的行为主体。

2. 各主体间的关系是多重的。例如政府,它既要集合从企业、个人和其他社会组织那儿传来的社会需要信号(作为一种代理组织),又要贯彻自己以权力为后盾的财政活动。又如个人,既要向社会表达自己的偏好,以显示公共需要的种类和数量,又要承担相应的职责。因而,任何经济主体都在享受权利和承担责任中与其他组织发生制约与被制约的关系。

财政选择主体在不同的领域进行着不同的选择。财政选择领域有公共领域和私人领域之分。其中财政选择的公共领域主要涉及:^①在公共需要的种类方面,社会作为人群的组合,怎

样从各微观经济主体多种的需要中分离出公共需要？这些公共需要对社会来说是否是必需的？有没有一个客观的衡量标准？②在公共需要的数量方面，由于一定时期内社会可使用的经济资源总量是有限的，政府为财政目的可配置的资源总量也是固定的。这在一定的技术条件下，就决定了政府可提供物品的可能性曲线。这时如果社会需要满足的公共需要超过政府提供能力，社会应如何确定财政供给品的数量。③在公共需要的重要程度方面，社会是否对所有的公共需要都抱同样的重视程度，而予以满足。如果不是，社会将按怎样的偏好对各种公共需要进行排序，具体数量是多少？各种不同的偏好是否会对资源配置效率产生不同影响？

财政选择的私人领域是指具体个人、家庭或厂商对财政行为的选择。由于财政活动既要是由政府出面从社会上聚集一部分资源，又要以满足公共需要的目的向个人和厂商提供财政物品，这两个方面都会影响私人（包括个人、家庭和厂商）决策，而私人决策又会反过来影响财政政策的执行效果。因此研究各种财政措施对私人选择的影响，就成为财政学研究的一个重点。事实上西方财政理论长期以来的主要内容就是分析不同的财政政策对个人或集团行为的种种影响。“财政学，作为古典的、新古典的甚至作为凯恩斯主义政治经济学的一个分支，主要内容是分析私有经济中不同的财政制度对个人或集团行为的种种影响，对它们（分散的或总量的）进行了逻辑上和经验上的研究。”^④本文的注意力将主要放在财政选择的公共领域，也即社会对公共需要的种类、数量和偏好的选择以及这种选择机制本身的研究上。

四、财政选择的基本规则

在财政选择公共领域，事实上又有两种不同的选择。一种是根据财政为满足公共需要的种类、数量和偏好顺序安排财政收支的选择，它们表现为各种各样的财政收支。另一种是财政选择的基础，即在对财政收支作出选择之前，社会必须对财政选择方式本身作出选择。例如，社会是通过全民一致同意的方式选择，还是在全民中选出适量代表，由他们来代表全民进行选择；是通过简单多数进行选择，还是绝对多数进行选择。本文称之为财政选择的基本规则或财政选择基础。不同的财政选择规则会影响财政选择结果。在公共选择领域之内，完整的财政选择研究必须既包括对收支选择的研究，又包括对选择规则的研究。

可以想象，一个稳定的社会所要选择的具体财政政策是极其繁多的，因而将极为频繁地碰到作为财政选择基础的基本规则。如果对每一次财政选择，社会都要首先独立地决定一套基本规则，那财政活动将面临极大的时滞和各种各样的效率损失。另一方面，在社会所面临的众多财政选择中，有许多财政选择所依赖的财政选择基础可能是相近或完全相同的，这使得选择其中一种，以作为普遍适用的基本规则成为可能。最后由于人类知识的局限性也即有限理性^⑤，人们事实上很难确定各种财政活动的最佳选择基础。在这种情况下接受其中一种作为普遍遵守的选择基础可能反而是较有效率的。至少在这些因素的共同作用下，理性的社会会选择一套适应范围比较宽、较为规范的选择基础，以作为多项财政政策选择共同使用的基本规则。这些选择基础一时被最终确定下来并以法律保障实施，它们就成为财政选择的基本规则。

由于财政活动总是在特定的经济制度和政治制度下进行，这些制度背景必然会对财政活动的性质、功能和具体运作方式进行规定，从而使任何具体的财政活动都不仅仅表现为财政本身，而是作为反映其制度背景的表现物而显现出来。财政选择的基本规则也不例外。具体来说经济制度和政治制度背景对财政选择基本规则的影响主要表现在以下两个方面：

（一）对财政选择主体的规定。特定的经济制度和政治制度决定了哪些利益主体有权对财

政活动进行主动地选择,哪些主体只能对财政活动作出被动的反应。前一类主体称为主动选择者,后一类主体称为被动选择者。

对财政选择主体的规定不仅区别了主动选择者和被动选择者,而且决定了与此相联系的一系列财政政策内容。在一般情况下,理性的利益主体总是竭力表达自己的利益要求。因此,有权进行主动选择的那一部分人的意志就常常事实上代表着社会意志,从而社会公共需要成为“主动选择者”的公共需要。因此主动选择者的范围大小及其代表性就在很大程度上决定着整个财政活动的内容。财政实际上已经从“政府为了满足公共需要而进行的资源配置活动”变为“政府为了满足主动选择者的公共需要而进行的资源配置活动”。当然被动选择者也会对财政活动产生影响,从而迫使主动选择者在一定程度上考虑其意志。

(二)对选择时间和选择方式的规定。除了选择主体外,制度背景还规定着财政选择的时间、主动选择者作出选择的具体方式等内容。这可以用下面的表格形式来说明:

主动选择者	$n = 1, n = N, n < N$			
选择方式	简单多数	绝对多数	最多票数	博尔达投票
选择时间	永久(立宪性质), 财政年度(一年)			

其中: n 为主动选择者数量; N 为全体公民人数

对以上三个要素进行适当组合,可以形成多种财政选择基本规则。在这三要素中主动选择者最为重要,因为它最典型地体现了制度特征。而其他二个要素,则基本上是技术问题。

因此从制度背景的规定来看,财政选择基本规则的许多内容是非选择的。只有在经济制度变化时,财政选择的基本规则才有可能变动。但在主动选择者和被动选择者已被划分的前提下,二者的力量却可以互相消长,使财政选择出现某种“改革”,朝有利于力量强的一方发展。

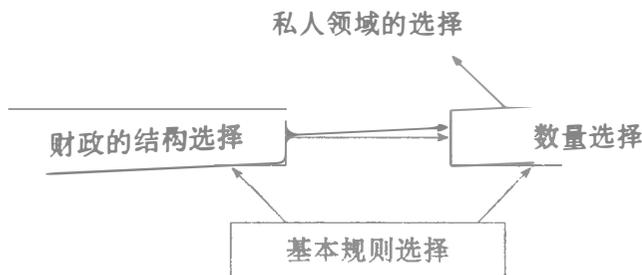
最后值得注意的是,一定制度背景下财政选择基本规则总是较为稳定的。如果制度背景本身在变,那么财政基本规则应相应作出调整。并且其具体调整的目标和特点还可以从制度背景那儿得相当程度的说明。反过来,这种调整目标 and 特点又可以在一定程度上说明制度背景变革本身的内容和特点。二者是决定和被决定、反映和被反映的关系。

除了财政选择的基本规则外,财政选择在公共领域里的内容还包括对财政收支的选择。财政收支内容可以按变动的难易将其分为两类。一类是收入和支出的制度结构,另一类是在这种制度结构下收入和支出的数量。一般来说,总是先有收入和支出的项目等制度结构,然后才在这种结构之上确定收入和支出的数量。相对来说,前一类是相对稳定和规范的,而后一类即收支数量却经常变化。对于公共选择来说,这两类内容也反映不同的含义。前一类内容反映了一套什么样的社会偏好规则,在这套规则下政府进行资源的集中和再使用。而后一类内容则反映了社会在既定的税收和支出结构下,对应该将社会可使用总资源中的多大比重用于财政活动的偏好。它们反映的是不同方面的问题。前一类内容称为财政的结构选择,后一类内容称为数量选择。

五、财政选择的四个层次和财政选择变动方式

如果把对基本规则的选择作为财政选择的第一层次,那么财政结构选择和数量选择就分别构成财政选择的第二、第三层次。这三个层次的选择必然会进而导致私人领域的选择,我们称之为财政选择的第四个层次。

这四个层次的选择构成一个单向依赖的选择链。如下图：



首先,基本规则的选择是最为根本的。基本规则确定下来以后,社会才有可能进行财政结构选择和数量选择。而财政的数量选择又受结构选择的制约。当结构选择和数量选择确定下来以后,私人领域的个人、厂商以及其他各种组织面对的已经是一个变化了的私人品和公共品组合,他们会作出反应,进行私人领域的选择。

在这四个层次的财政选择中,财政的数量选择、结构选择和基本规则选择虽然同属财政选择的公共领域,但各自性质和变动的难易程度并不一样。由此决定了财政选择方式变化的两种途径。一种是渐进式的,即由于生产力、经济形势等客观条件的变化,数量选择(包括总量和结构,必须时时作出调整。如果在既定的财政结构下这种调整始终不能满足经济或社会需要,那就需要对财政结构本身进行重新选择。如果在一定的基本规则下财政的调整也不能令人满意,就有必要对基本规则本身进行变动,这样我们就看到了整个财政选择方式的变化。这是一种渐进式的变革道路。另一种是突进式的,即首先由于某种原因,财政选择的基本规则发生变化,并进而导致财政制度选择和数量选择发生变化。这是一种革命性的变革途径。很显然,财政选择方式变化的两种不同方式意味着不同的含义。现实中这两种情况都有可能发生。

总之,本文的分析表明,财政选择的全过程同时包括四个层次,这四个层次构成一个基本上是单向的财政选择链。和布坎南的财政选择理论相比较,本文提出的财政选择四层次理论框架有以下几个特点:

1. 强调财政选择主体的多元化。除了个人以外,任何一类有独立目标的组织都是财政选择主体。但各类财政选择主体的选择权力却不一样。受经济制度和政治制度的决定,选择主体有主动选择者和被动选择者之分。

2. 把财政选择的基本规则当作一个变量来处理。布坎南的分析没有考虑基本规则及其变化。分析表明,财政选择的基本规则是决定财政选择的一个极重要因素。基本规则本身是可以变化的,基本规则的变化必将导致财政的结构选择、数量选择和私人领域选择一系列变化。

3. 财政选择体系是可以变化的。变化方式取决于财政选择的基本规则是否首先变动。

注:

①在布坎南的分析中,财政制度是指财政活动所赖以进行的一系列规则,其中主要指税收和支出的结构。但布坎南本人并没有给出明确的定义。

②⑤见詹姆斯·布坎南,《民主过程中的财政》,上海三联书店1992年版。

③由于想从公共支出中受益,个人必须纳税,也就是说,他的一部分通过市场配置的资源被转移出来用于公共支出。这时他的资源配置结构变化,他所面临的市场条件当然也变化了。

④严格来说,布坎南其实意识到了把个人作为唯一选择者可能带来的问题。但他下结论说:“归根到底个人必须对政府预算的合适规模,对这一预算在各类项目上的分配‘作出决定’。单个的公民最终必须对诸如公共教育的支出规模、退伍军人医院的数目等作出选择,即使他对此显然毫无所知”。笔者以为这种判断是缺乏根据的。

⑥有限理性是指由于受信息传播的效率和接受信息的能力等各种因素的限制,人类行为趋向于理性且仅仅是有限而已。