

□ 蒋 洪

## 市场经济条件下财政学的基本课题

在不同的体制背景条件下,财政学所研究的基本课题是截然不同的。传统的计划经济实际上将整个国民经济置于政府的直接支配和控制之下,并由计划来决定绝大部分消费、生产和分配活动,研究制定计划的原则、方法以及如何通过政府行政管理来使计划得以贯彻执行是财政学的基本课题,整个财政学非常接近于国民经济管理学。而市场经济则意味着政府只是在某些领域中直接参与经济活动,消费、生产以及分配的大部分活动依赖于各独立的经济实体在遵循市场规则的条件下,通过追求自身利益的方式来进行。计划经济向市场经济的转变预示着财政学研究将面临一些新课题,对这些课题的研究将有力地推动市场经济条件下财政学的发展。

### 一、公办还是民办

财政学与经济学有着密切的联系,前者是后者的一个重要分支,而后者则是前者的理论基础。

财政学作为经济学的一个特殊分支,它在经济分析方法上的基本特点是,将整个国民经济划分为“公”和“私”两大部分,它与其他经济学的区别就在于从公与私的相互关系来研究经济。现代社会中,公办的执行者总是政府,政府办的事越多,“公办”的份额就越大,不同的处理方式会影响到整个社会的公与私的比例结构。很显然,一个社会中不可能所有的事情都由政府包揽,全部公办。同时,也不可能不要政府,所有的事都让各个人、家庭自己去办。代表全社会利益的政府与仅仅追求自身利益的经济实体在一般情况下总是并存的,问题的关键只是在于两者的相对关系。财政学要研究的就是在国民经济中哪些事该由政府来办,哪些事应让个人自己去办,该由政府去办的事该如何去办。

这些问题本身就隐含着—个基本的判断:政府的活动范围是有界的,在国民经济的某些领域,某些方面,政府公办能够防止民办可能产生的种种弊端,对整个国民经济带来有益的影响,可在另一些领域,另一些方面,政府“公办”的效果可能不如各个人“民办”的效果好,或者虽有好处,但与它所付出的代价相比显得过于昂贵。正因为如此,才存在着公与私之间的分工问题,才存在着政府该不该干以及怎样干的问题。如果认为在国民经济的所有方面,政府干总比私人干好,或者反过来认为私人干总比政府干好,那么,从公私关系的角度来研究经济的必要性就消失了。

政府该不该干与政府该怎样干的问题是相互联系的。判断该不该干取决于干得怎样,而干得怎样又取决于它是否采取了适当的干的方式。这样的思考逻辑有可能会产生一种偏向,它引导我们将思考的重点放在政府怎样干这一问题上,因为该不该干完全取决于政府是否采取了适当的干的方式。这在财政学的研究中就会引出这样一种观点:从原则上来看,所有的事政府

都该干,所需要研究的问题仅仅在于改进干的方法。

在我看来,我国以往的财政学正是在这条路上谋求发展。教科书中只讨论政府该怎样干,但不存在政府不该干的事。在消费领域中,满足人民群众日益增长的物质文化需要似乎是政府的天然职责,尽管在实践中,我们仍可以看到政府与私人的分工,但理论上从未阐明过这种分工的界限,笼统的“社会消费”并不能给实践以确切的指导,因为不论消费的具体内容是什么,一旦政府参与都可以被称为“社会消费”。政府是否应该以所有者或兼经营者的方式参与生产也未进行过理论探讨,政府参与生产是天经地义的事,需要研究的只是将此事干好的若干训戒和方法。

于是,该不该干的问题总要被提到议事日程上来,对这一问题的判断总是既与政府干的方法有关,同时又与政府的潜在能力有关。该干意味着政府所选择的干的方式与其能力是相称的,有可能通过政府干预增进全社会的利益;而不该干总是针对某种特定的干的方式,这种方式对于政府干的能力提出了过高的、不切合实际的要求,因而可能造成事与愿违的结果。

## 二、国民经济中公私结构的塑造

财政学研究政府活动对整个国民经济的影响以及政府活动的适当范围和方式。这就涉及到一个问题:什么是政府?哪些活动被视为政府的活动?

在日常生活中,人们对“政府”往往有一种狭义的理解,政府就是指的最高行政机关,例如国务院,然而,财政学所研究的政府活动并不仅仅指这些最高行政机关本身的活动,因为它只是重大方针政策的决策机构,而政府的活动则要依靠众多的下属机构、单位去贯彻执行。这些执行和贯彻政府政策的机构和单位所进行的活动从一般意义上来说都是政府活动。

组成政府的机构一般来说是众多的,可以从纵向和横向两个方面来进行分析。

从纵向来看,政府被分为若干层次。在我国有中央政府,省(直辖市、自治区)政府,地级政府,县市级政府以及乡政府。不论哪一级政府的活动都是政府的活动。

从横向来看,每一级政府都有众多的机构和单位,在我国,政府所属有各委办,各部(厅、局)下属的机关、研究所、学校、医院、企业、商店等众多单位。

我们把一个社会中属于政府所有,并贯彻执行政府方针政策的经济实体(机关、事业和企业单位)的总和称为公共部门(Public Sector)。尽管在公共部门中各经济实体(单位)所从事活动的性质有所不同,政府对它们的管理形式也有很大区别,但都具有以下一些共同点。(1)所有这些单位都具有公办的性质,它们是政府投资设立的,它们的营运依赖于公共资产,它们取得的收入是公共收入。(2)由于政府是这些单位的所有者,因此这些单位的活动或多或少受到政府的直接控制,并在不同程度上执行着政府的方针政策,它们的活动直接反映了政府的意志。

公共部门的对立面是私人部门(Private Sector),它由个人、家庭和私人所拥有的企事业单位组成。这些经济行为主体的共同特点是它们的活动依赖于个人的收入、个人所有的资产,并且以自身利益为活动的宗旨。

公共部门中的单位在性质上显然有差别,为了更深入地分析政府的活动,有必要将从事不同活动的单位加以区分,把公共部门划分为两个子部门:政府部门和公共企业部门。

政府部门(Government Sector)是公共部门中不从事产品或服务的销售,不依靠销售取得收入来源,免费或部分免费地向公众提供产品或服务的单位总称。例如,政府机关在提供服务时完全是免费的。政府机关行使其职能并不依靠销售服务的收入,而是依靠税收。在公共部门

中,具有类似性质的单位有许多,例如各委办、部(厅、局)机关、法院、检察院、公安环保、气象、水利、交通、消防,一些研究所、学校、医院等等。当然,有些单位在提供产品或服务时并不是完全免费的,例如上法院要交诉讼费,学校要收学杂费,医院要收医药费。是否属于政府部门取决于这些单位能否依靠收费来维持自身的营运。如果一个单位的收费不足以维持生存,还必需依靠税收来补充收入来源,那么它所提供的产品和服务仍具有部分免费的性质,这些单位属于政府部门。

公共企业部门(Public Enterprise Sector)是指公共部门中从事产品或服务的生产和销售,依靠销售取得收入来源,以盈利为主要目标的单位总和。政府所拥有的工厂、商店、公司,银行、农场、旅行社、饭店等等都具有这种性质,它们都是公共企业,属于公共企业部门。能否将公共企业的活动也视为政府的活动显然会有争议,一个自主经营的公共企业,其活动是否就反映了政府的意志呢?难道它不是在按自己的意志在办事吗?这种责难是有道理的,确实不能将两者完全等同起来,但另一方面,政府作为企业的所有者难道会一切听从企业的安排吗?在重大决策问题上,所有者会保持沉默吗?如果是这样,那么为什么要建立公共企业呢?如果所有者的意志必定在企业的经营活动中有所体现,那么有什么理由不把公共企业的活动看成政府的活动?它至少部分地折射出政府的意志。

另一个使我将公共企业活动看成政府活动的理由是,在实践中,政府部门与公共企业部门的界限并非完全清晰的,有些政府部门的事可以通过公共企业来干,例如政府可以将福利开支记在企业的支出上,可以降低或提高工资来代替对劳动者税收政策的变动,可提高或降低企业产品价格来替代税收或补贴。这当然是以政府干预公共企业的经营为前提的,在集中计划的场合,企业在本质上与机关没有什么差别;在分散决策的场合,只要政府作为所有者的意志有所体现,那么企业作为政府实现其目标的一种组织的性质就不会完全消失。不论是政府部门还是公共企业部门,它们的活动都是政府的活动的表现形式,但这两个部门所从事活动的性质以及作为政府活动的程度有所区别:前者不以盈利为目标,后者以盈利为目标,前者一般不从事销售,后者则必定要从事销售;前者以税收为主要收入来源,后者则以销售收入为主要来源;前者更大程度依据政府的指令行事,后者则具有相对独立性;前者主要从事社会消费活动,一般不生产物质产品,后者则主要的从事物质产品以及各项服务的生产活动。

综上所述,财政学对整个国民经济作了这样一种特殊的划分,这种划分可由图1表现出来,它体现了财政学对经济进行分析的基本“视角”。

国民经济

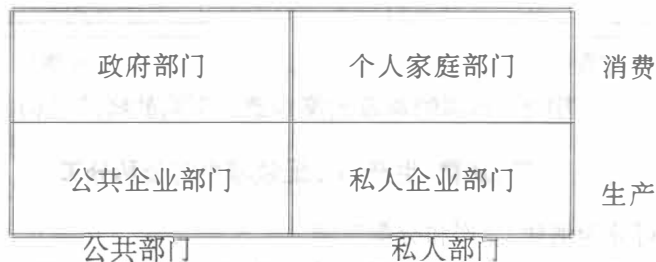


图1 财政学对国民经济的分析框架

政府部门与个人家庭部门从事的是消费活动,前者是社会消费,后者是个人消费,要考虑的问题是这两部分的相对比例究竟如何才较为适当,是将更多的钱留给个人家庭进行个人消

费还是应将更多的钱交给政府,让政府提供社会消费。

公共企业部门与私人企业部门从事的是生产活动,前者是政府投资的生产,后者是私人投资的生产,财政学要考虑的问题是这两部分的相对比例怎样才有益于整个国民经济。

如果把整个国民经济比作一幢大厦的话,那么各种不同观点的财政学家和政府理财人在以不同的方式设计着这个大厦。自由放任的市场经济采用了图2中的方案A,集中的计划经济则采用方案B。在这两个极端方案之间还有无数种构造方案,例如下图中的方案C和D。本文所要探讨的就是在所有可能的方案中如何确认最佳的或较佳的方案。

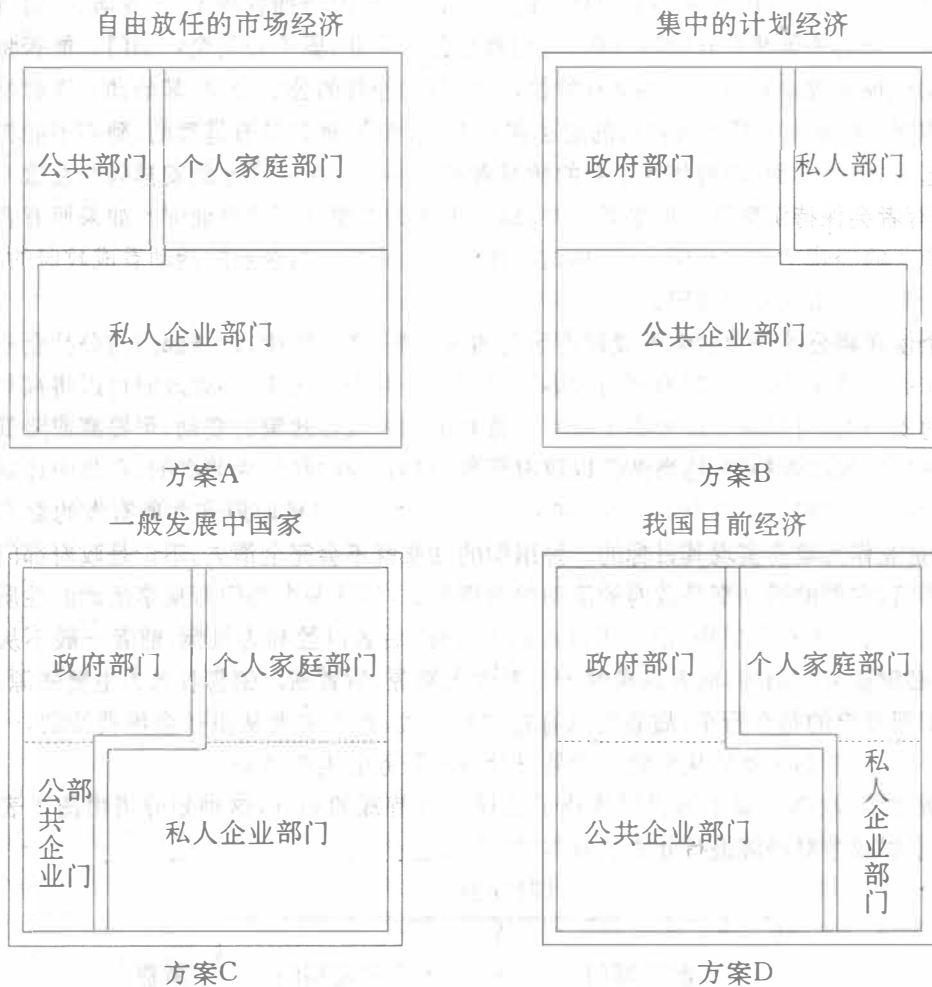


图2 不同的财政政策构造了不同的经济结构

### 三、消费、生产与分配领域中的公私分工

政府的活动可分为消费、生产和分配三类。

消费是生产的最终目的,社会产品最终将被使用,其中一部分用于当前的消费,另一部分用于积累,形成进一步生产的手段。这里,社会产品的使用被分为消费和积累,其中所说的消费是狭义的,它所指的只是为了满足当前物质文化生活的需要所进行的耗费。本文所说的消费是广义的,一切社会最终产品,不论是消费品还是投资品,它们的使用都是消费。

消费者取得产品消费权的方式本文称之为消费方式。在一个社会中,消费方式的基本形式不外乎两种,一是公共提供,一是市场提供。

公共提供(Public Provision)是指政府免费地向消费者提供产品和服务。它是政府在消费领域中所从事的活动。消费者个人取得产品的消费权或享受这一产品所带来的好处不受个人经济上的约束,他无须用个人的收入去交换产品的消费权。这里,免费仅是从产品或服务的提供过程来看的,政府之所以能够免费地向消费者提供产品或服务是因为它可以通过税收方式取得收入来源,以补偿这些产品或服务的生产成本。因此,公共提供必定要依赖于税收,而税收则意味着各个人的缴纳与他从政府免费提供的产品或服务中所得到的好处不存在对称的关系。显然,公共提供的范围越大,税收就要越多,通过税收方式从个人收入中扣除的份额也就越大,这在国民经济结构中通常表现为政府部门的扩大。

例如,政府花钱支付修建公路的成本,来往的人流、车辆在使用这一公路时可以免费地享受其所带来的好处,这就是一种公共提供,又如政府支付教育的成本,学生免费上学,无需象购买商品那样来购买教育服务,这也是公共提供。

另一种消费方式是市场提供(Private Provision),即各消费者通过购买的方式来取得消费权。个人能得到多少产品或服务取决于他愿意用多少个人收入与之相交换。公共部门生产的产品或服务若采用市场提供的消费方式就必然要按价出售,这就可以取得销售收入以弥补这些产品或服务的生产成本。这时,价格或使用费(Use Charge)就成为取得收入的一种方式,可见,市场提供是与价格或使用费这样一种收入形式密切联系的。

现实生活中用市场提供方式进行消费的例子很多,个人的日常生活用品大都采用这一方式,公共企业的产品例如手表、自行车、电视机等都是通过销售和购买到达消费者手中,一些公共项目也可以在某种程度上采用市场提供的方式。例如,政府修建公路的花费通过收取过路费的方式来筹集;学校教育成本通过收学费的方式来弥补。

实践中的公共提供与市场提供并不一定以其纯粹的形式出现,有些产品或服务的消费方式是公共提供与市场提供两种方式的结合。假定一种产品价值10元,政府为消费者付款,而各消费者可以免费地使用这一产品,我们说这是公共提供;如果让消费者自己花10元钱去购买这一产品,我们说这是市场提供;假如政府替消费者支付5元,消费者购买这一产品时自己只要花5元就可以买到,这种产品是半免费半购买,其消费方式将公共提供与市场提供结合在一起,两者成份的大小取决于政府在多大程度上为消费者个人付款。换言之,生产上或价格上受补贴的产品在消费上具有一定程度的公共提供成份。

在公共项目中常会碰到类似的情况。仍以上面所举的公路和学校为例,假如公路和学校教育的一部分成本由税收来弥补,一部分靠收取过路费和学费来弥补,这就采用了公共提供与市场提供的混合方式。在个人消费品中这种情况也有所见,例如农副产品补贴、住房补贴等。

公共提供与市场提供是消费领域中“公办”与“民办”的问题,公共提供意味着花公家的钱,市场提供意味着各人花自己的钱。就可能性而言,一切产品和服务都可以公共提供,在供给制的情况下,个人没有收入,所有收入都由政府集中,个人所需要的产品和服务由政府按一定标准免费地供给。虽然并非所有产品和服务都可采用市场提供的方式,但对于绝大部分来说,它是可行的。从消费领域来考虑政府活动的界限,本文要研究的问题是哪些产品和服务必须或者应该采用公共提供的方式,哪些产品和服务不适合采用这一方式,而应该采用市场提供的方式;应该公共提供的产品或服务如何确定其适当的规模(提供多少);如果某项产品或服务适于

采用两者的混合方式,那么怎样才能确定两种方式混合的适当比例。

生产的概念有广义和狭义之分,狭义的生产指物质产品的生产,其产品具有某种物质形态,例如粮、油、棉、钢铁、汽车、衣服、电器、家具等。广义的生产还包括不具有物质的形态的服务,例如文艺表演、理发、美容、旅游、教育、医疗、治安、法律以及社会管理等的生产。我们从广义的概念来讨论生产。

生产必须依赖一定的生产资料,生产资料归谁所有决定了生产方式。从整个社会来看,生产方式可以划分为两种,一是公共生产,一是私人生产。

公共生产(Public Production)是以政府为生产资料所有者的生产,其组织形式是政府所属的行政事业单位和企业。公共生产是政府在生产领域中所从事的活动。政府投资建立医院,生产医疗服务;政府投资办学,生产教育服务;政府投资办厂,生产各种产品;政府投资办商业,生产商业服务。凡此种种,只要投资来源于政府,生产资料归政府所有,所从事的生产都是公共生产。

私人生产(Private Production)是以私人作为生产资料所有者,所生产出来的产品或服务属于私人的生产。私人企业、私人商店、个体工商业、家庭农场等都是私人生产的组织形式。

社会的生产方式结构可以有多种选择。从可能性来说一切产品和服务都可以公共生产,我国改革开放之前以及前苏东国家基本上对所有的生产都采用了公共生产的方式。另一方面,几乎所有的产品和服务也都可以采用私人生产的方式。因此,从整个国民经济来看就需要研究生产方式的结构,即公共生产与私人生产的相对关系,使之有利于生产的发展。从生产的角度来研究政府活动的界限所提出的问题是,哪些产品或服务的生产适合于采用公共生产的方式,哪些不适合,可以考虑采用私人生产的方式,为什么有的产品或服务要采用公共生产的方式,有的则要采用私人生产的方式,采用不同的方式会形成怎样的结果。

政府在生产领域中的活动并不仅限于公共生产这一种形式。政府要达到某种控制生产的目的还可以采用税收、补贴或公共管制(Public Regulation)这些间接的方式,使政府在不充当生产投资者的条件下保持对生产在某种程度上的控制。这在理论上所涉及到的问题是,如果政府有必要去控制生产,那么公共生产、税收——补贴以及公共管制这三种方式中哪一种方式是适当的。

公共生产与私人生产的结构实际上是生产领域中公私的分工问题,它与公共提供与市场提供所研究的问题有所不同。前者考虑的是由谁来生产产品和服务,而后者则考虑由谁来付款,以供人们消费。这种区别在理论上是重要的,因为适合于公共提供的产品或服务未必一定适合于采用公共生产的方式。反之,能够证明公共生产有充分理由的场合并不一定意味着公共提供是必要的。在现实生活中,生产方式与消费方式可能出现四种组合形式。如图3所示。

	公共生产	私人生产
公共提供	①	②
市场提供	③	④

图3: 生产方式与消费方式的各种组合

第一种组合是公共生产——公共提供。以医疗服务为例,这种组合意味着政府建立医院,并免费为消费者提供医疗服务。第二种组合是私人生产——公共提供,这就是说医院是私人办的,病人看病的医疗费则由政府替他支付,对于消费者个人来说,看病是免费的。第三种是公共

生产——市场提供,即公办医院为病人看病要收取与生产医疗服务的成本相适应的医疗费,医疗费由消费者自己支付。第四种是私人生产——市场提供,医院由私人办,就象一般的私人企业一样将自己所生产的医疗服务出售给消费者。不论什么产品或服务,我们都既要考虑由谁来生产,又要考虑由谁来付款,在这四种基本组合形式中选择其中一种。

分配是社会再生产过程中的一个重要环节,它决定社会产品如何在各社会成员之间的分割,“决定产品归个人的比例(分量)。”

通常,对政府的研究涉及到两种不同性质的分配问题。第一是社会产品或收入在公与私之间的分配问题,政府要发挥其职能就一定要占有一定的收入份额,这样,整个社会的收入就要划分为公私两部分,前者归政府占有和支配,后者归各个人占有和支配。财政学就要考虑这样一个问题:公家应占多少份额,私人应占多少份额。这个问题归根结底取决于公共提供的范围究竟应该多大,公共生产的范围究竟应该多大。范围的大小决定政府所要占用的资金份额的大小。这一分配问题最终还是要通过公共提供与公共生产的讨论以及政府对个人之间收入分配的适当目标的分析才能得出答案。公私之间的分配只是分配过程中的一环,它不是分配的终结。政府占用一定收入是为社会成员谋福利的,这种好处最终将为各社会成员所分享。公私之间的分配没有最终确定“产品归个人的比例(分量)”问题。

另一种分配问题讨论的是社会产品在每个人之间的分配,它表现为各社会成员占有或享有社会产品的相对份额。这一问题不仅涉及到留归个人的总收入中各个人所占的份额,同时也涉及到政府用公家的钱办事给社会所带来的好处是如何被各社会成员所分享的。这两方面综合起来才完整地反映出“产品归个人的比例(分量)”。本文所讨论的分配主要指的是这种分配。

社会产品的分配有两种基本的方式,一种是市场分配,另一种是政府对收入的再分配(Income Redistribution)。

市场分配就是按市场竞争价格和各个人对生产所作的贡献进行分配。这种贡献包括各人为生产提供的劳动和资本。由于各人所提供的生产要素在数量和质量上有所不同,因此各人所分收入份额也各不相同。

收入再分配是指政府通过其收支活动,对市场所形成的收入分配格局进行的调整。它是政府在分配领域中所从事的活动。政府可以通过多种方式对收入进行再分配。公共提供是政府实现收入再分配的一种形式,例如政府通过征税以免费提供教育,通常会具有收入再分配的性质,因为各人所纳的税与他或他的家人享受免费教育的机会并不是对等的。如果不是所有的人都能入学,那么就会出现这样的情况,免费教育所带来的好处被一部分人所享受,而另一部分人承担了成本但不能享受到它的效益,在这种情况下,后者的利益就再分配给了前者。公共生产是政府进行收入再分配的另一种方式,它会改变个人之间收入分配的格局,一个明显的事实是公共企业的利润是所有社会成员共有的,而在私人生产的情况下,利润属于资本所有者个人。

政府进行收入再分配的形式并不一定与公共提供与公共生产联系在一起,政府可以强制地从一部分人那里取得收入,并将它直接转交给另一部分人。在这一过程中,政府没有免费提供任何产品和服务,也没有从事公共生产。这时再分配以其纯粹的、直接的形式出现。

从分配领域来考虑政府活动的界限所提出的问题是——一个社会究竟应在多大程度上依靠市场分配的方式,多大程度上可通过政府对收入进行再分配,如果认为政府的再分配应有一定的界限的话,那么合理的界限如何确认,为达到某处既定的再分配目标应采取何种再分配形式。