# 关于公共财政基本特征的认识

来源：网络 作者：心上人间 更新时间：2023-12-25

*\" 关于对公共财政的认识，应该说国内现在并没有一个权威的、共识的表述，在学术界还有不同的意见和争议。学术的争论可以继续进行，有助于我们认识的深化，但是我认为这些争论并不妨碍我们把握一个主线，就是从中国经济转轨、财政转型的角度来正面理解建立公...*

\" 关于对公共财政的认识，应该说国内现在并没有一个权威的、共识的表述，在学术界还有不同的意见和争议。学术的争论可以继续进行，有助于我们认识的深化，但是我认为这些争论并不妨碍我们把握一个主线，就是从中国经济转轨、财政转型的角度来正面理解建立公共财政框架的一些实质性的内容。这些实质性的内容现在还是一些粗线条的要点，随着今后改革不断的深化，我们对它的认识会越来越细，越来越清晰，这是旨在追求现代化的制度创新和生产力解放的过程中，需要逐步去达到的。

根据自己的认识，我想提出四点关于公共财政基本特征的表述。我认为所谓公共财政，顾名思义，很关键的一个内在导向就是强调其“公共性”。公共财政的特征，首先就是要以满足公共需要为主要的目标和工作的重心。这样一个要点，包含着如何正确处理公共性和阶段性的关系的内容。我们过去所理解的国家财政，理论的支柱是马克思主义的国家学说；其所强调的是国家是阶级矛盾不可调和的产物，所以强调了其阶级属性和阶级专政的性质。而马克思主义国家学说也指明了社会主义条件下的国家消亡问题。我们在社会主义初级阶段，国家的阶级属性仍然存在，但是在往前逐渐发展的过程中，要进入一个马克思主义所勾画的国家消亡这样一个可能很漫长但是必然的历史过程。从这个角度上看，不能否认阶级性，但不能整天放在第一位来强调。我们的国家政权仍然是人民民主专政的性质，但我们在宜传上并没有把专政像过去的阶级斗争那样年年讲、月月讲、天天讲，总体上我们更需要创造一个社会和谐、统筹协调、共同发展、共同繁荣富裕这样一种氛围和态势。所以，这里特别要强调的是在国家消亡这样一个大方向下，社会主义初级阶段应该抓住什么主导性的东西。社会主义既然是为全社会的共同利益采谋求发展，在理财上必然是要强调满足社会公共需要作为主要目标和工作重心，这和历史发展趋势是相合的，和我们现在这样一个建设现代化的发展阶段上以经济建设为中心，以全面建设小康社会为纲领的具体方针和具体任务也是紧密结合的。所以我觉得公共财政无非是更明确地、更理直气壮地强调对于社会公共需要必须满足，要把它作为我们工作的重心。政府的社会目标里这是一个主要目标，同时也要客观地、实事求是地看待阶级属性；顺便说一下，在学界里大家往往都不假思索地引用一个判断：国防是纯粹的公共产品，言下之意就是说国防是完全对应于社会公共需要的。但实际生活中，显而易见各国的国防不可能是纯粹公共产品，美国的飞机飞到我国领空发生撞机事件，显然是侵害我们的主权的，显然不是对所有人都有益无害的东西。美国在科索沃狂轰滥炸，他说是国防，是纯粹公共产品，我们处于弱势的、被欺负的国家，简单地学他们这个概念，就会造成很严重的误导。我个人的解释是国防不可能是纯粹公共产品，只要有国家和国家之间的利益对立冲突，充其量国防只能在一定程度上表现为局部的公共产品，有些时候这种局部公共产品和其他局部公共产品会发生非常严重的冲突。举个直截了当的例子，日本在侵略中国和亚洲其他国家的时候，说要建立大东亚共荣圈，好像是个公共产品，大家是“共荣”的，实际上是血腥的侵略和残杀。对这一点我们必须清楚。不能简单地附和他们的学者的所谓主流观点。但回到主题上来，公共财政的主导目标、工作的重心应该是满足社会的公共需要。

第二个特征仍然离不开公共这个表述，就是应该以提供公共产品和服务作为基本方式。这个要领要处理的是政府和市场的关系。市场应该成为资源配置的基础机制，以寻求生产力的最大解放和最高的总体效益。事实证明，千千万万市场主体分散决策这种运行机制、资源配置机制，更有利于解放生产力。这是现阶段的现实。但是市场有缺陷，有其失灵的领域，我们就必须在这些领域，特别是在公共产品和服务不能有效提供的领域，由政府担负起应该负的责任，职能应该到位。这就是说公共财政顾名思义，从其所提供的产出这个角度看，主要就是公共产品和服务。由于市场不能有效提供，政府必须通过理财系统来提供，来和市场形成一种合理的、相辅相成的、互补的关系。这样才能有利于生产力的解放和社会总福利、社会总效益的最大化。

第三个鲜明的特征还是要紧扣公共这个表述，公共财政是以权力制衡的规范的公共选择作为决策机制。公共财政和我们原来没有进入到这个状态的财政，以及原来状态下的与政府理财相关的决策机制之间，有什么本质的不同？这个重大的不同就是，公共财政必须实行政府理财的宪政化、法治化、民主化。

按照法国专家的解释，西方主要市场经济国家所谓的公共财政，是作为中世纪王室财政的对立物产生的。把中世纪的欧洲王室财政与中国的情况来对比，类同于我国过去专制主义社会状态下的帝王财政，只不过欧洲历史上那种“封建”的状态更典型，是一个一个分权的城邦小国，一个一个王室。这些王室虽然有税收的形式，甚至也比较早地发展了公债的形式，但是那个时代的财政主要是人治的财政，王室决定如何征税、如何发债、如何花这些钱。中国的专制情况是“天子”的权力集中度非常之高，人治特点比欧洲中世纪有大大过之而无不及。欧洲的王室财政到了资产阶级大革命之后被新形态的取代，在具体运行形态上有一些和中世纪的情况孑然对立的基本特点和主要原则。

我们听到法国专家介绍强调了几点，在资阶级革命之后这种新的财政形态取代王室财政，首先的一个区别或原则，就是这个财政要依托于宪法和法制，宪法和法制规定的起点就是公民的自由平等和财产权等内容，这是他们所谓的“立国之本”。中世纪的情况下，人生下来地位就是有区别的，有王室贵族及王室贵族下面各个层次的贵族，然后才有平民，往下还有农奴。到了新的社会状态下，所有的公民生而平等，这是宪法规定的公民权利。在这样的平等权利之上，对财政权有明显的界定，即规定财政作为政府的理财部门是独立的，不受其他部门管辖，也不受，由原来所谓最上层的王室或者决策机关直接指挥，财政部门是公众的理财机构，要听命于公众选举出来的立法机构，就是所谓议会。议会批准财政部门理财的执行方案即预算，财政部门按照议会批准的文件来从事其理财工作，。这是一个全新的理念，是一个全新的依托于法治的一种理财新境界。这种财政部门相对于其他部门的独立性，及其必须由最高权利机构议会来决定工作具体执行方案的属性，明显地对立于过去王室财政的形态。在这种新形态下，公民都必须对国家纳税，而所有公民纳税遵循的原则是一致的，不分高低贵贱。

法国专家强调的第二条原则是，税收机关本身无权制订税法，税法只能由体现国民意愿的议会等立法机构来决定。

第三条原则，税收所得的收入和支出要绝对分开。收税的机关不能决定钱如何使用。按我们今天的话来说，这一条从源头上就明确了实行收支两条线。政府部门的理财和企业理财完全不一样，企业的收支显然是连在一起的，收入越丰厚，支出的能力越大。政府机关不是这样，政府的权力具体落实到机关里去行使的时候，不能在取得收入之后就以挂钩或其他方式切一块下来，解决机关人员自己的工资发放和福利待遇问题，必须如数一分不少上缴到国库，收是收，支是支。另外有一条线索在预算里安排政府机构的工资和福利支出。公共财政一开始就明确的这种收支两条线原则，解决的是公众权力不能在执行机构由于利益驱动而发生扭曲的问题，而这种扭曲在我国转轨过程中普遍发生。这几年所推行的许多改革措施；就是想矫正这种扭曲。交通管理部门因为交通罚款直接或间接与人员待遇\" 、工资、福利挂钩，所以就出现了普遍的千方百计去刁难驾车者，多获取罚款的状态，甚至发生人为设置“道路陷阱”的敲诈情况。这种利益驱动比思想教育更能发挥作用，哪怕天天讲提高觉悟、提高素质，但利益驱动使他更倾向于只要有可能就要多收罚款来增加自己的收入。在现实生活中，制度层面要尽可能解决这种公权扭曲的问题，体现为公共财政在市场经济国家的经验里，从源头上就规定了收支两条线。

法国专家还强调了第四条原则，属于公共财政在理念上的根基，就是所有的公民有纳税的义务，同时就享受纳税人的权利。权利包括知情权、监督权、参与权，可以通过规范的渠道介入公共事务，来表达偏好、表达主张、提出要求、实行监督。

我国作为一个后进的大国，在背负着沉重的两千多年专制主义传统的状态下，搞公共财政的建设，可能会碰到；一系列比其他国家在一般情况下更突出的矛盾问题。经过多年的努力，我们在禁止乱收费的方面仍不敢说做得很好，有的地方好一些。有的地方差一些，只能说初见成效，使公权的扭曲多少有所收敛，实际上离真正解决这个问题还非常远。我们权力制衡的大框架，现在还在探索的过程中。十六大提出的政治文明，有很多问题还没有展开。公共财政中这种规范的公共选择，是以权力在各个环节上受到制约为前提的，防止在权力的绝对控制以后发生腐败问题。这种权力制衡前提之下的规范的公共选择，我理解首先要有一个透明、走民主轨道的程序。因为公共选择从广义上说是客观存在的，社会成员在某些情况下，会自然介入，社会矛盾的积累会导致整个社会中出现副作用极大的不规范的公共选择。中国历史上几百次农民起义，其实也可以理解成一种公共选择的形式，就是民不聊生，官逼民反，只好揭竿而起，通过农民起义的形式达到改朝换代的目的。一般在每次改朝换代后新朝的初期，情况稍微好一点，老百姓日子勉强过得宽松一点，以后矛盾逐渐积累，得不到体制内部的解决，又矛盾激化，再造成一次新的改朝换代的起义。这种不规范的公共选择，是我们在现代社会里极力要避免的，我们现在所要寻求的权力制衡下的公共选择，应该是规范的。这种规范的公共选择过程能够提供社会主要事务的协调与决策，这个决策机制在理财方面要由公共财政具体地贯彻落实。实际上所有的决策必然紧密联系财力的配套，做出决策的同时，实际上需要做财力的可行性研究和分析。前面说过所有错综复杂的矛盾交织在财政这个分配环节上，体现为需要和可能的永恒的矛盾，如何用相对合理的方案解决这些矛盾，就必须通过规范的公共选择的机制来求出一个答案。总之，在决策制度上，公共财政无非就是强调：我们不可避免地要走宪政化、法治化、民主化的道路；第四个和公共财政紧密相连的基本特征，是公共财政在管理运行上必然是以现代意义的具有公开性、透明度、完整性、事前确定、严格执行的预算作为基本管理制度。这里说到的公开性又是和公共财政的表述直接呼应的，就是不能把什么都放在桌面下藏着，由部门内部少数知情人来讨论，而是要最大限度地把信息提交给社会成员。当然特殊的机密、如某些国防问题，当然不能做书生式的理解。但是除此之外，应该公开的一定要有公开性，公开性要具体落实在透明度上。传统体制下，一贯实行的很多保密的措施，实际上现在已经落后于时代了。比如预算的收支科目，过去每年财政部预算司要编一个当年度预算收支科目，上面专门印上“机密”字样，后来改为“秘密”，因此仍不能带出国门。我们在国外考察的时候，非常关注人家的预算科目设置，就会出现一些尴尬的事情。人家非常热情地介绍了他们的预算科目，他们认为政府必须对公众负责，所以预算都是规规矩矩印好的现成的材料，送给我们之后，对方就会询问中国的财政预算科目设置情况，我们只好搪塞，说我们正在改，改好后给你们寄过来，实际上没法交代，因为科目设置是作为秘密的东西。现在秘密两个字去掉了，叫做内部资料，不得外传。实际上预算科目本身仅是一种技术性的规定。

这种公共性、透明度，在我国现阶段是相当低的，而公共财政的发展理所当然地要求有这种透明度。于是自然而然就会引出政府资金的完整性问题。政府体系所有的财力，都是政府通过社会统治者、管理者的权力，当然在我国还包括社会中国有资产的管理者、代表者的权力收取上来的；这些收入应该完整地体现在一个一览无遗的预算文件里面，来接受监督。我们过去的情况是把这种收入分割成几个部分，转轨过程中预算内是一块，这是要对人代会报告的，虽不详尽，但最基本的透明度应该说有了。预算外这一块，财政部有相对规范的制度规定，但是可以不对人代会报告，透明度就大大降低了。实际上各个部门单位过去还有为数不少的第三块，所谓“体制外资金”和“小金库”。1996年清理整顿预算外资金后，现在基本的格局是已经“三而二”，第三块在制度上已经没有地位了，只要发现就必须整顿清理，进入预算外，或者进入预算内。今后的发展逻辑还要逐渐地向“二而一”转变，现在编制部门预算实际上已经要求按照综合预算来编制，不管是预算内还是预算外，这些来自公众的钱都是公权行使的对应财力，必须完整地进入预算文件，对公众做交代，接受公众监督，减少可能发生的运用公权中的公众资源误配置。在这样的理念之下，必然要强调预算的完整性。

所谓事前确定，在所谓美国的“进步时代”里，是他们反复讨论的一个关键的要领。如果预算确定后只是一个弹性很大的供参考的东西，那么执行机关就可能会利用弹性，造成很多和公众利益偏离的情况。事前确定就是大家先充分讨论，如何使公众利益最大化，确定好了之后，立法机构审批，审批后预算成为有法律效力的文件，就必须严格执行。市场经济的情况下，已经严格到预算执行起来必须不多不少、不迟不早，一点松动的余地都没有。我在十多年前作为访问学者曾在美国一年，有意识地对美国三级政府做了财政体制的调查，当时反复问过不同级次上的预算管理的官员。按照中国人的理念，实事求是、因地制宜是天经地义的，过去我们理解传统体制僵化，就僵化在买酱油的钱不能打醋、买棺材的钱不能治病。我原来以为市场经济有一个很灵活的机制，但美国各个层次上的官员给我的回答都是不可能改变预算规定的数量和进度，如果改变的话，就要进监狱。不是我们所理解的一个“党纪政纪处分”的问题，而是一个刑事犯罪的问题。可见其事前确定好的预算文件执行起来是一丝不苟的，是非常严格的。之所以这么严格，是与其多年来制度建设里所积累的相关程序、规定有关的。比如联邦的预算编制要提前一年半做经济预测，以及大量的讨论，美国的总统预算管理办公室和财政部在反复磋商基础上，形成初步的预算编制文本后，要递交给参、众两院，由两院的预算专门委员会分别进行逐项讨论，提出各种修改意见，以后再经过国会和总统的审批。这些都体现了权力的制衡，谁都没有无限的权力。通过这么复杂的一套编制程序形成的预算，执行起来要求非常严格。那么如何解决因地制宜、灵活变动的问题？另有特定的修改程序。认为需要修改的，可以提出申请，有关部门会在规定期限内给予答复。也就是说把买酱油的钱算好了，就是不能买醋；看病的钱另外安排，买棺材的钱就是只能买棺材。在执行环节上非常严格。至于修改，也承认在情况的变化下可以急事急办、特事特办，也规定了紧急应急程序。“9.11”事件发生后，两天之内美国在全国人心未定的情况下，国会就通过紧急拨款法案，几百亿的反恐资金就拨出去了，这就是急事急办、特事特办的处理。这种具有公开性\" 、透明度、完整性、事前确定、严格执行的预算作为一个基本的管理制度，是公共财政实际运行过程中的保证，满足社会需要、提供公共产品和服务、实行规范的公共选择都要通过预算的程序和内容来体现。

按照上面关于公共财政基本特征的理解，下面要汇报的是在我国现阶段，如果说将建立公共财政框架理解为一个基本的导向、一个虽然现在是粗线条的、不可能有严丝合缝的设计细节的财政运行形态，但是势必要往这方面发展，那么应该抓住一些什么主导性的因素。作为研究者，我想汇报六个方面的认识。

第一是按照公共财政发展的要求，在政府和财政的基本职能中需要收缩生产建设职能。

公共财政发展中第二个主导性的因素，是要合理掌握财政分配顺序、轻重缓急。

第三个主导因素，是要形成规范的公共选择机制。

第四个方面是政府财政部门、税收部门要形成理财系统为公众服务的意识和制度规范。

第五个方面是理财的方式必须转变，努力寻求“四两拨千斤”。

最后一条，是在公共财政框架下，政府理财方面势必要形成一个公共收支预算、国有经营性资产管理预算、社会保障预算等相互之间协调配套的体系。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！