

国家治理视角下财政资源配置 理论维度定位的再思考

赵福昌 赵久悦 安 璐

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:财政是国家治理的基础和重要支柱,国家治理要素包含发展与安全,安全是前提,发展是基础,涉及政治、经济、社会、文化、生态等多个维度的统筹。西方“主流”经济学基于个人主义逻辑构建的财政学,以及我国市场化转轨改革中借鉴西方“主流”经济学构建的公共财政理论,将财政资源配置理论限定在经济维度,难以满足国家治理覆盖全域的治理要求,财政资源配置职能面临着理论和实践的双重挑战。本文基于历史视角,揭示财政资源配置理论对国家治理的两次偏离与回归,力图解释财政—财政学—国家治理财政学的嬗变与复归,说明“国家治理”财政学的一脉相承性。基于国家治理要素配置及治理效能发挥重新思考财政资源配置理论,既是对正统财政学的继承,也是对中国特色理论创新的发展,努力继正统财政学的“往”,开中国特色财政学的“来”,以期对中国特色的社会主义财政学及其资源配置理论进行一些有益的探索。

关键词:国家治理 财政资源配置 再思考

中图分类号:F046/F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)06-0025-13

一、引言

党的十八届三中全会提出:“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”我国市场经济转轨改革过程中借鉴西方基于个人主义逻辑形成的“主流”经济学理论构建的具有中国特色的公共财政理论,很好地处理了政府与市场的关系,有效地支撑了转轨改革,

在特定的历史阶段发挥了重要的理论作用。但是,财政学被认定为经济学的二级学科,经济学是关于稀缺性资源配置的学问,财政资源配置理论自然要立足经济资源的稀缺性讨论,财政学被限定在经济维度,财政学指导下的财政认知,特别是财政资源配置职能,也被限定在经济范畴。限定在经济领域把握财政资源配置理论,虽很好地体现了稀缺性资源配置的经济目标,但难以匹配“财政是国家治理的基础和重要支柱”的要求。从国家治理角度看,

[收稿日期]2023-10-24

[作者简介]赵福昌,财政与国家治理研究中心主任,研究员,研究方向为财税体制和社会保障;赵久悦,硕士研究生,研究方向为财政理论与政策;安璐,硕士研究生,研究方向为财政理论与政策。

国家治理包含发展和安全,是覆盖全域的,安全是前提,发展是基础,发展又包括政治、经济、社会、文化、生态等“五位一体”的统筹,财政资源配置的基准应该是国家治理效能。财政资源配置职能被限定在经济维度,难以满足国家治理覆盖全域的治理要求。因此,从理论上讲,亟待我们与时俱进,构建中国特色的财政学理论基础,财政资源配置理论要强化“国家治理”覆盖全域的要求,应突破传统西方“主流”经济学中财政学是二级学科的局限,将财政学建成一门综合学科,将财政资源配置放到国家治理全域对财政治理效能加以考虑。从国家治理要素体系^[1]出发,通过有效资源配置促进国家治理结构的完善和治理效能的发挥,统筹发展与安全等国家治理全域要素的配置,促进实现国家治理目标的现代化和国家的长治久安。立足国家治理定位,财政资源配置仍然是“资源配置”表述,但内涵和逻辑有了扩展与深化,从单一的经济维度拓展到国家治理的维度,需立足经济维度以“创造财富”为目标^[2],转向立足国家治理全域以国家治理效能为目标,这样才能与“财政是国家治理的基础和重要支柱”匹配。

财政实践同样面临挑战。2018年《全面实施预算绩效管理的意见》出台,提出了加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。项目层面相对好评价,但是,部门预算层面和政府预算层面如何评价?仅从经济维度难以做出有效评价,财政资源用于发展与安全之间绩效怎么权衡?财政资源用于“五位一体”发展内部的各领域之间绩效怎么权衡?甚至在“五位一体”的某单个领域中用于不同部门间的财政资源配置的绩效又应该怎么权衡?“五位一体”的不同领域的绩效难有一个放之四海而皆准的评价标准,囿于发展与安全的财政资源也难有一个局限在经济维度就可以权衡的统一标准,亟待拓展到国家治理的层面,以国家治理效能为出

发点考虑财政资源配置,让发展与安全、发展内部“五位一体”间及“五位一体”单一领域的各部门间的财政资源配置有一个可比的绩效评价标准,将财政资源配置职能从经济范畴提升到国家治理范畴,使上述财政资金保障的林林总总的“事”的绩效,统一到提升定位后的财政的“钱”上,才能有效推进部门乃至政府预算的绩效评价。这样强化统筹,才能有助于避免更大领域、更高层次的治理短板难题。

鉴于理论和实践层面的需求和挑战,本文试着梳理财政资源配置职能的历史演变、理论逻辑及内涵变化,在对比分析西方“主流”经济学框架下的财政学与欧陆财政学(官房学派)差异的基础上,揭示财政资源配置职能对国家治理的两次偏离与回归,正本清源回归正统财政学的资源配置职能,基于国家治理要素配置及治理效能发挥重新思考财政资源配置职能,以期对中国特色的社会主义财政学及其资源配置理论进行一些有益的探索。

二、财政“资源配置”职能溯源

财政资源配置职能,取决于不同财政观的底层逻辑。梳理中外财政理论的逻辑脉络,主要分为两个流派:一是基于历史传统的欧陆财政学派,以国家主义为底层逻辑,财政与国家治理的职能相契合,着眼于国家治理的要素配置,本文称之为正统财政学。正统财政学在经济学与社会未分化时期的家政学中就已存在并发挥其功能,是“知识汇总”的哲学的一部分,伴随着经济学从哲学中分化出来,沿袭国家统治时期的思想,逐渐让位于主流“经济学”。一定意义上讲,正统财政学与中国特色的财政资源配置职能更趋于“同源”。二是西方“主流”经济学门类之下的财政学,我们称之为“西方主流财政学”,它与经济学的分化密切相关,伴随着经济学从哲学中分化出来,古典经济学相应而生,政

府与市场的关系处理成为讨论的核心,经济自由主义日渐占据上风,“财政”日趋聚焦在经济领域;从古典政治经济学到新古典经济学发生了进一步的分化,新古典经济学则由阶级分析转向“效用分析”,并依托边际分析创建了一个纯理论分析框架,避开了古典政治经济学的价值判断和阶级分析,它以个人主义(经济自由主义)为底层逻辑,将政府视为市场之外的主体,即“最小政府”,正统财政资源配置就被市场化机制下的“财富创造”淹没了,经济学成为能利用稀缺资源创造更大产出(财富)的学问,形成西方“主流”经济学和财政学。可见,正统财政学资源配置是放眼国家治理全域的,主流财政学研究对象则是纯经济的,经济领域以外的国家治理功能就不再在经济学所覆盖的范围内,或者说经济领域以外的资源配置被视为既定条件了。这样,财政学就有正统财政学和主流财政学之分了,其中财政资源配置理论也就因此而有了较大差别。

财政资源配置职能,至少可以从两个维度认定,一是覆盖全域,包括政治、经济、社会、文化、生态等,同时也体现了新发展理念的相应要素;二是各领域之间资源配置的规则,是基于国家治理而不仅限于经济维度考量。追溯财政资源配置职能的历史,“财政”资源配置实践早于“财政学”的概念而存在,在经济学从哲学分化出来产生古典经济学之前的国家,“财政”归属“知识汇总”的哲学,是关于国家治理的学问,贯穿在国家治理的全域。在西方“主流”财政(经济)学形成的过程中,发生过两次偏离,使财政资源配置定位彻底偏离了国家治理全域:当经济学与社会哲学分离成为一个单独的部门,西方“主流”财政学作为“主流”经济学的分支,其资源配置职能第一次偏离了国家治理的资源配置职能(期间淹没在“主流”经济学中的欧陆财政学,仍基于历史传统定位于国家治理维度的资源配

置^[3]),目标定位发生偏离,目标由全域治理蜕变为“创造财富”,覆盖范围仍是经济、社会等多个维度;之后,经济学基于当时的政治气候避开阶级问题进行纯理论分析,新古典经济学从古典政治经济学中分离出来,强调经济自由主义的逻辑,主张“最小政府”,将政府排除在市场之外,此即财政资源配置对国家治理的第二次偏离,即局限在经济维度内,资源配置覆盖范围局限在经济领域,成为一门纯理论或技术的学科,覆盖范围偏离全域治理。“主流”财政学对国家治理发生两次偏离之后,伴随着实践认识的深化,财政学又实现了对国家治理全域资源配置的两次回归,第一次回归是凯恩斯革命,吸收传统欧陆财政学的经验,打破自由主义传统,政府可以干预经济,成为经济活动主体,突破了“最小政府”的局限;第二次回归是中国提出财政是国家治理的基础和重要支柱,使财政资源配置职能归位到了正统的财政学,财政资源配置覆盖国家治理全域。

(一)古典经济学产生之前的“财政”资源配置职(功)能

1. 从古典经济学产生之前政府部门设置看,“财政”职(功)能涉及国家治理全域

溯源财政发展历程,可追溯到原始社会,部落群体为了生存需要,对社会产品进行分配,即为了满足最原始的社会共同需要以实物和劳动为载体进行资源配置,这种宗族部落,包括“族团”以及“部落、氏族、家族、宗族”等高于族团的新层次社会组织^[4],体现在经济层面更接近约翰·希克斯在《经济史理论》中所称的习俗经济,霍布斯在《利维坦》中解释了这种家庭管辖权的属性,“一个大家族如果不成为某个国家的一部分,其本身就主权的权利而言便是一个小王国,……,其中父亲或家长就是主权者”^[5],对于这种宗族部落范围的习俗经济,“财

政”资源配置职(功)能是以宗族部落的生存和发展为目标统筹考量的,是“全域”的。此后,古希腊、罗马以及中国的夏王朝向劳动者征收贡赋的财政收支形式属于现代财政的雏形。根据L·S·斯塔夫里阿诺斯在《全球通史——从史前史到21世纪》所述,在古埃及王朝时就设有财政大臣,掌管全国的财政分署和仓库,负责征收赋税等。在希腊雅典和罗马城邦共和国,其民主制度改革并形成主要的公民大会治理机构,掌管财政等权力。^[6]中国汉代三公九卿制中的大司农和少府,唐朝以来的三省六部制中的户部,都是古代中外国家中财政职能部门的确立和职能发挥的例证,都是覆盖国家治理全域的。正如我国北宋苏辙在《上皇帝书》所言,“财者,为国之命而万事之本。国之所以存亡,事之所以成败,常必由之”。^[7]因此,从财政部门职能设置看,在古典经济学产生之前,财政是基于国家治理定位并发挥资源配置职能的。而当代“主流”财政学是在人类社会临近自由竞争的市场经济阶段才出现的。^[8]新古典主义经济学关注的重点是稀缺资源的有效配置问题,现代财政学由此演变为关于资源配置的学问,即政府如何影响以及应该如何影响资源配置和收入分配^[9],至此,西方“主流”财政学的研究重点是基于经济效益原则对资源的配置,而主流经济学之前的财政资源配置是涉及国家治理全域的。

2. 从财政功能发挥的范围看,财政资源配置也是涉及全域的

纵观人类社会发展的历史,在西方主流经济学所依托的市场经济产生以前,社会和经济活动业已存在。约翰·希克斯在《经济史理论》中追溯的非市场经济体制的形式,大致包括习俗经济、指令经济(军事专制主义),以及两者的混合类型,即封建制度和官僚体制。^[10]“这些社会形式各不相同,但有一种东西——严格说来是经济方面的一种东西——是

它们所共有的(也许最纯粹的习俗类型除外)。”^[10]这个阶段中,“国王必须从向其缴纳的税收中拿出一部分来养活他的奴仆:首先是他的军队,其次是他可以拥有的另一些奴仆”。^[10]而习俗经济时期有其特殊的社会组织形式,“个人的作用是由传统规定的”^[10],除了发展之外,还有“国家”安全,都是“国家组织”运用财政资源保障的重点,“在市场出现以前很久,他们大概已经遇到了一些新的紧急情况而完全与所有的发展不相干;他们必须逐渐形成某种比较积极的领导去应付危急,才能不致被推翻”。^[12]可见在进入市场经济之前,有几种非市场经济体制模式及其混合类型,无论哪种组织方式,其共有的属性是岁入经济,其分配超越经济层面,是基于整个“国家”治理进行配置资源的,西方欧陆财政学与之是一脉相承的。

无论是早期文明中古埃及王朝,还是中国的封建王朝(秦以来属于封建与官僚制的混合体制),财政资源都是国家治理的重要因素,财政资源配置范围包括军事、政治、经济、社会、文化等国家治理的方方面面。关于财政学中的资源配置职能,源于经济学,但在经济学学科形成之前,“财政”是国家治理的学问,覆盖国家治理多维领域,涉及多个学科,要解决的核心问题是相应要素在“国家治理”各领域间的配置。早期国家治理中物质财富非常重要,正如恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中所言,“财富被当作最高的价值而受到赞美和崇敬,古代氏族制度被滥用来替暴力掠夺财富的行为辩护”^[11],物质财富在国家治理中的基础性作用始终处于重要地位。前述我国北宋苏辙也强调:“财者,为国之命而万事之本。”古典经济学产生之前的“财政”,其资源配置覆盖国家治理全域,其目标是国家治理效能发挥及“国家”的长治久安,超越单一的经济维度而以国家治理效能为资源配置准则,财政既

要做好基本保障,又要在有限的或稀缺的资源配置中主动影响或形塑国家治理格局,配置国家治理要素,发挥国家治理效能。

其实,具有历史传统的欧陆财政学,被称为西方“正统”财政学,践行着不成文的国家社会主义的理念,将国家看成是全民幸福的保障,普鲁士国家社会主义理念最典型的表现是济贫事业与劳动者福利。^[3]财政实践包括两个方面,“一是国家为民众提供福利,二是国家以市场参与者身份发展经济。前者表现为国家福利制度,后者表现为国家干预经济。前者涉及国家责任,后者涉及国家权力”^[3]“国家的终极目的是为国民提供安全保障和生活便利”。^[3]但是,由于西方“主流”经济学如此盛行,西方“正统”财政学(如德国的官房学派)一度被淹没在西方主流财政学中。

(二)古典经济学发展中“财政资源配置职能”的偏离与回归

人类社会从农业社会步入工业社会,从自给自足的自然经济迈入工业社会的市场经济,这个转变首先发生在欧洲。

1. 全域资源配置职能的两次偏离

(1) 古典经济学诞生与财政资源配置对国家治理的偏离

关于资源要素认识的演化。随着学科的分化形成分枝,经济学应运而生,经济学从国家治理的学问中分离出来,以财富增长为目标。早期经济学因对财富认识不足,自然也就对“资源”认识不足。重商主义认为货币(金银)是财富的唯一形态,因而认为财富的增加在于流通领域,资源配置未被充分认识。到古典经济学时期以亚当·斯密和李嘉图为代表,认识到财富创造在于生产而不在流通,核心

要素是劳动,财富创造有赖于劳动与其他生产资料、生产工具等结合,这时就有了资源配置的含义。但是立足于劳动价值论的逻辑,要素就是劳动。随着资本主义发展到一定阶段,以萨伊为代表的庸俗经济学,以及后来的边际学派,避开价值创造的价值判断,提出财富效用论,认为劳动、土地、资本等都是财富生产的要素,在财富创造(增长)的目标下,西方“主流”经济学日渐形成。由于效用是主观概念,测度困难,边际学派应运而生,边际效用论成为经济学的重要支撑,劳动、土地和资本成为生产要素,之后新古典经济学代表人物马歇尔吸收了古典经济学和边际分析的思想,开启了新古典经济学的大幕,形成现在西方“主流”的经济学。

西方“主流”财政学与“正统”财政学的分离。细研西方经济财政发展史,在西方“主流”财政学之外,还有一个被忽视的正统财政学的存在,即德国的官房财政学。1765年—1767年,尤斯蒂的追随者、奥地利新官房学派代表人物约瑟夫·冯·宋能菲尔斯为他在维也纳大学的课程编写了一本教材《政治、商业和财政学原理》,在第一卷中从人性出发对国家存在的本质作了详细探讨,指出国家的终极目的是为国民提供安全保障和生活便利,目标是提供公共福利,强调国家的作用,具有显著的国家主义色彩。^[3]按照相应解释,公共福利包括安全和社会发展相关的安排,这与我们今天强调的“发展与安全”有一种同源的感觉。作为主流经济学的二级学科,“主流”财政学也以资源配置为主要职能,以财富创造以及以此为基础提供公共服务为主要目标,资源配置的范围自然局限在经济维度。这样,“主流”财政(经济)学配置资源的目标从国家治理效能转变到财富增加,资源配置的范围也开始收缩。

追溯学科分化的演变历史,进一步印证了上述变化。财政学的分化,如同整个学科分化一样^①,财政作为国家治理的学问,也是经历了一个“综合—分化—综合”的过程。早期国家治理的学问就是哲学,覆盖全域。随着学科分化,自然科学、社会科学分化出来,经济学从社会科学中分化出来,“1776年《国民财富的性质和原因的研究》的发表,宣告以一种经济事务概念占据支配地位几乎达一百年之久。在那个时候,政治经济学已经被确定为社会哲学的一个独特部门”。^[2]西方“主流”经济学倡导经济自由主义和最小政府,市场是资源配置的基础,基于国家治理效能的财政资源配置职能被弱化,当然另外一个原因是,经济学的定位是研究如何利用稀缺资源生产(创造)更多财富的学问,不直接与财富生产(创造)相关的,都不再属于经济学的研究领域(或视作既定条件)。“主流”经济学属下的“主流”财政学,配置资源的理论目标,由国家治理效能收缩到社会财富的创造,形成与国家治理职能的第一次偏离。

(2) 市场经济时期财政资源配置职能的第二次偏离

西方“主流”经济学属下的“主流”财政学,早期秉持“夜警政府”原则,虽然职能目标从国家治理效能收缩为财富增长,但是出于政治经济学的传统,仍然研究经济、社会等领域的问题。在英国18世纪末到19世纪下半叶盛行的自由主义经济学理论里,政府在经济体系中的角色只是“守夜人”,该理论的核心是自由放任,政府为完成最低限度的职能不得不收税,但政府收入的基本原则是尽可能地不去破坏经济原本的路径,这种理论下的财政政策没有发挥作用的空间。由于倡导自由主义的资本主义初

期带来经济社会的迅速发展和财富的快速积累,“古典学派政治经济学对许多纯粹理论问题都不曾提出解答”“政治和意识形态方面的气候变化,使得古典学派的思想,已经变得不是无关宏旨,而是颇为危险的了”。^[2]“然而,结束古典学派统治的,与其说是纯理论方面的弱点,倒不如说是政治气候的变化。古典学派的种种学说,甚至就他们的最自由主义的形式来说,也是强调各个社会阶级的经济作用和它们之间的利益冲突的。到十九世纪后期,社会冲突的焦点从资本家和地主的对抗,转向工人和资本家的对立。1871年巴黎公社对整个欧洲的影响加深了马克思著作所激起的畏惧与恐怖。暗示阶级冲突的学说不再是可取的了,而把人们的注意力从社会阶级对抗移转开来的理论则马上受到了欢迎”。^[2]到新古典经济学产生并占据主流后,“主流”经济学和财政学研究的对象就避开了社会阶级分析,纯粹定位在经济领域。这一次是财政对国家治理覆盖资源范围的偏离。

梳理西方主流财政理论的研究逻辑,对于目标和资源配置范围有两次偏离,财政资源配置目标定位由国家治理效能变为社会财富增长,资源配置范围由国家治理全域收缩到经济维度。可发现西方主流财政理论的出发点是“市场失灵”这一核心概念,财政被作为一门公共经济学看待,即由于公共物品供给、外部性、信息不对称等问题,竞争性市场无法实现帕累托效率,因此需要政府干预市场,财政资源配置职能限于此。西方主流财政学早期虽未明确提出资源配置问题,但众多学者的探索与研究都融入了财政资源配置的思想。

2. 财政资源配置职能对全域覆盖的两次回归

^①大致经历了一个“总—分—总”的演变过程。从在作为治国学问的哲学中全覆盖,到随着人类社会发展具体领域的细化与分化,先是从哲学中分化出自然科学,后分化出社会科学,再后来政治经济学从政治哲学中分化出来……在学科逐步细化的同时,交叉学科开始出现,跨学科的综合分析也开始得到强化。

资本主义自由竞争时代,古典经济学理论的代表人物亚当·斯密在《国富论》第五篇中研究君主的收入和支出问题,提出“廉价政府”构想,认为政府作为“守夜者”应被尽量限制从市场经济活动中攫取财富,相应的财政资源配置范围应限定在国防、司法和公共工程三个方面。^[12]同时代的萨伊也主张最好的政府财政是尽量少花费的财政。^[13]古典经济流派推崇的经济自由主义为“公共产品”理论的诞生埋下了伏笔,也是限定为“最小政府”的财政资源配置思想的典型标志。

(1) 凯恩斯主义革命——财政资源配置定位的第一次回归

随着20世纪30年代全球性资本主义经济危机的爆发,以国家干预理论为主体的凯恩斯主义应运而生,提倡把大量财政资源投入公共基础设施建设,刺激社会需求,弥补市场缺陷。^[14]财政资源配置不再局限于古典经济学中的“最小政府”领域,财政政策在国家宏观调控中占据主导地位,公共产品、公共工程等成为财政资源配置的重要发力领域。这些实践成为后来公共产品理论产生的重要实践基础,也可以说是财政资源配置对国家治理的第一次回归。

之后虽然随“滞胀”带来经济自由主义的复归,但财政资源配置的职能架构未变,由基于经济效率为前提的最小政府拓展到公共服务成为政府的责任,由经济维度的考虑扩展到经济与社会两个维度,效率与公平成为财政资源配置的平衡焦点,财政资源配置的原则由一维变为二维。基于上述实践,马斯格雷夫的“三职能”论应运而生。马斯格雷夫认为财政具有资源配置、收入分配、稳定经济三大职能,其中资源配置职能居在首位。^[15]在这个过程中,随着资产阶级政治地位提升,税收与享受公共服务对应,最小政府开始拓展,公共服务提供逐步

成为政府的责任,财政资源配置的范围得以拓宽。财政资源配置的二维原则特征鲜明,但经济原则的考虑仍是主流。马斯格雷夫完成了“主流”财政学框架的构建,“主流”财政学对于政府及其作用存在两个假设前提,分别是政府干预社会经济生活的目的是改善市场失灵以及社会福利标准是政策分析的参照。^[16]

在西方主流财政学研究框架下,主要研究的是政府与市场间的经济关系,财政资源配置职能仍以经济学的思维来考量,社会领域的公平分配已涉及,但仍以经济思维来把握;其他领域如军事安全等早就成为财政保障的内容,但由于学科的限制,多在政治学等其他学科中研究,安全保障与经济的关系并未纳入西方“主流”财政学的资源配置职能中考察。

(2) 中国“国家治理”说——财政资源配置的第二次回归

中华文明五千多年绵延不断,认识中国财政,离不开对财政历史相续性的把握。中国古代自原始社会以后就走上了与西方不同的发展道路,早期国家的产生途径与古希腊罗马奴隶制国家的产生有所不同。^[17]在中国历史传统中财政向来被看作是“邦国之大本”^[18]“为国之命而万事之本”^[19],将财政内化于治国理政的国家行为中,可谓国家治理财政观的雏形。财政思想伴随着财政实践不断丰富和发展,发生在中国国家治理历史上的每一次重大变革,几乎都带有深刻的财政烙印,如商鞅、王安石、张居正变法,皆围绕着财税制度的变革展开。

回溯中国的国家治理实践,不同的财政资源配置方向反映出不同的国家发展阶段和职能变化。在以君主为中心的秦朝至清朝,官俸支出与军事支出是最重要的财政资源配置方向,反映了古代官僚制度下国家对内对外的主要职能;从清朝统治的晚

期,军费和赔款等支出的压力催生了财政收支危机,只有借助国家力量来增加来源于工商业的财政收入,以协调安全保障和经济的关系。新中国成立后,基于以国家分配为基础的财政学逻辑,财政资源配置职能覆盖所有的国家支出;后向社会主义市场经济体制转轨突出了公共产品和服务理论,正确处理政府与市场的关系;党的十八届三中全会以后,财政定位到“国家治理的基础和重要支柱”,财政资源配置职能又扩展到国家治理领域。财政资源配置方向和结构的变化,反映了不同发展阶段国家治理重点的变迁,下文重点阐述中国向现代化国家的转型即新中国成立后财政资源配置职能的发展演变。

一是“国家财政”阶段财政资源配置的“统收统支”。“国家财政”是适应计划经济体制的财政制度安排,财政资源配置的特征是大包大揽、“统收统支”,财政支出全域覆盖。财政资源配置在于统筹各项支出,由于短缺时期做什么都是有效的,重点不在于“该不该”做,而是在于优先做哪个的问题。财政资源配置虽涉及多个维度,但是统筹权衡相对容易,财政资源配置的多维原则问题并未放在突出的位置。这是中国计划经济体制下财政国家治理全域覆盖的尝试,由于统收统支的计划经济限制了各类主体的积极性,亟待实行改革开放,逐步向市场经济转轨,政府与市场关系逐渐形塑,孕育着国家财政向公共财政转型的基础。

二是“公共财政”阶段的财政资源配置弥补“市场失灵”。1992年,党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标,强调市场在资源配置中的基础性作用。中国的财政理论,主要借鉴西方“公共财政”理论,秉持弥补“市场失灵”的逻辑,“国家财政”逐步转向“公共财政”,到1998年公共财政框架已基本形成。公共财政的资源配置职能主要

是提供公共物品或服务,引导社会资金流向、弥补市场缺陷,最终实现全社会资源配置效率的最优状态。^[19]与市场经济体制相适应,也是在借鉴国外经验的基础上,国家财政学界形成了在社会主义市场经济体制下以财政资源配置作为首要职能的共识,突出了资源配置的经济效率和社会公平的处理。财政理论从覆盖全域收缩到经济维度的资源配置,但是实践中财政资源配置仍涉及多个领域综合平衡。

三是“现代财政”阶段财政资源配置的国家治理多元统筹。党的十八届三中全会提出全面深化改革的目标是国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。^[20]财政是国家治理的基础和重要支柱,财政资源配置职能必须突破经济维度的局限,需从国家治理的全域考虑资源配置,从治理体系的要素出发,通过财政资源的有效配置促进治理结构完善和治理效能发挥,统筹发展与安全,协调经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等所有领域的基本要素。

回顾中国财政实践,可以发现“邦国之大本”的传统国家治理财政观内化于治国理政的行为之中。自中国近代开启从传统国家走向现代国家以来,财政资源配置职能向来是维护国家和社会发展及稳定的重要保障,一直涉及经济发展、社会稳定、军事安全等多个维度。国家对社会公共资源筹集与使用的规模和结构推动了国家治理模式的变迁,在某种程度上决定了现代国家的成长道路和治理方式。“财政是国家治理的基础和重要支柱”的提出是国家治理财政观在中国的复归本义之举。

从马克思主义唯物史观的角度看,理论产生于实践,中国财政学追随西方主流的结果,可以用20

世纪90年代中期以来中国财政学与财政实践越来越脱节的事实给予有力回答。在西方主流财政理论中,国家不是重要的组成部分,因而也没有关于国家性质的分析;中国财政学与中国历史发展关系密切,与治国理政密不可分,“中国财政学”从诞生开始,就旨在经世济民、治国平天下。马克思主义认为,人们认识事物是一个不断深化的过程,“实践—认识—再实践—再认识”是人们认识事物的基本规律。从理论逻辑来看,学科发展经历着综合、分化再整合的演化过程。从早期国家产生开始,财政的功能就一直存在和发挥作用,财政学一开始就是关于国家治理的学问。随着生产力的发展,经济学分化为一个单独学科,受财政学是经济学的二级学科的认识局限,财政学只能立足经济领域发挥作用。但是在经济学之外的领域,财政依旧发挥作用,西方正统财政学的理念影响仍在;从实践逻辑来看,“国家财政”在人类史的特定时期一直客观存在,原始社会的财政资源配置思想涉及整个氏族治理的方方面面,后续各类社会形态中国家治理财政观始终内化于治国理政的行为之中。因此,在理论和实践逻辑上,财政归结到国家治理的层面就是回归到了本源。

三、传统经济学视角下财政资源配置理论与实践的局限性

(一)理论局限性:资源配置经济维度限定不适应国家治理要求

在市场经济体制下,“主流”经济学视角下的财政资源配置理论主要从政府为弥补市场失灵的逻辑路径出发,强调处理好政府与市场的关系,基于“财政经济学”视角统筹社会资源配置。Gruber认为财政学是研究政府在经济中的作用的学问;^[21]Rosen主张财政学研究的根本问题是实际资源的利用。^[22]

党的十八届三中全会将财政定位为“国家治理的基础和重要支柱”,“主流”经济学视角下的财政学远达不到“国家治理的基础和重要支柱”的新要求,面临理论和实践两个层面上对财政资源配置职能作用范畴的挑战。财政资源配置理论除探究经济维度的原则外,更需要统筹不同领域资源配置,统筹构建不同领域的资源配置原则。

自党的十八届三中全会以来,围绕“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一重要论断,学界对于财政资源配置理论发展进行了广泛探讨。刘尚希从国家与市场、国家与社会、中央与地方的关系三个维度出发,主张财政活动、财政改革、财政法治要嵌入国家治理的三个维度之中;^[23]刘晓路和郭庆旺将党的十八大以来的财政治理命名为“国家治理财政学”,提出应当从满足国家治理需要的角度探讨我国的财政职能定位问题;^[24]李俊生分析了英美主流财政理论的缺陷并重构了政府与市场关系的理论分析框架,形成了“新市场财政学”;^[25]刘晔分析了财政学“资源配置”物本范式的缺陷,提出中国财政理论创新要突破传统的财政职能,由资源配置转向制度建设;^[26]吕冰洋提出统筹发展与安全要同时发挥财政的“生产性职能”和“保护性职能”,财政政策更多地考虑满足社会需要;^[27]高培勇认为财政的“优化资源配置”涉及的对象应囊括国家治理视域下的所有资源,财政须在更高层次、更广范围发挥优化资源配置的作用。^[28]

总结当代财政学基础理论的发展情况,有国家治理财政学、新市场财政学和公共风险财政学等不同代表,但对于财政学的探究仍存在不同程度的理论研究与实践探索的脱节问题。有的侧重于理论研究,缺乏基于现实实践的检验;有的难以满足财政资源配置的实践需要,虽从对现实实践的思考出发,但尚缺乏有效、可落地的方法进行验证,等等,

现有理论研究与探索总体概谈多,打开国家治理框架探索治理要素配置的理论研究目前尚未发现,资源配置仍难以落到实处。纵观我国的财政基础理论的发展脉络,财政实践发展经历了“国家财政”“公共财政”和“现代财政”三个阶段,财政学局限在单一经济维度,财政理论指导实践稍显乏力,理论上经济学单维局限与实践中国家治理多元要素配置存在脱节,财政资源配置理论不适应国家治理要求,面临挑战。

(二)国家治理视角下财政资源配置实践的挑战

国家治理涉及的要素和领域空前复杂和宽广,既需凝聚包括政府、企业组织、社会组织和居民自治组织等在内的尽可能多的个人意志,又需协调多元利益主体特别是公共利益与个人利益之间的冲突,还需覆盖经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等所有领域。^[29]主流经济学的财政资源配置主要是基于经济角度的分析,难以适应“五位一体”的国家治理要求,难以实现发展与安全的统筹,财政资源配置的实践工作面临挑战。

1.多维资源配置的治理规则优先序面临挑战

国家治理主要的特点是多维治理、多元共治,最终实现国家的长治久安。国家治理强调多元主体以及各主体间的互动,通过资源的最优配置和各主体间的密切配合来提高社会工作各方面的效能。仅从经济单一维度看,优先序相对容易把握,但放在“五位一体”及更广的发展与安全等多维治理的资源统筹,规则优先序就不易把握。提升国家治理效能,取决于多维资源要素统筹,单一维度的效能,只有在服从整体治理效能的目标下,才能符合整体要求。单一维度领域内的“短板、弱项”,要放到国家治理全局中加以考量,要着力补国家治理的“短板”、强国家治理的“弱项”。现实财政分配的资源配置多凭经验,受到长官意志影响比较大,或是囿于基数法的依赖,基于国家治理效能的资源配置

优先序理论亟待探索,“五位一体”及统筹发展与安全的资源配置规则亟待明确,否则就是各部门都强调自身的重要性,资源配置受人为因素影响大,财政统筹难。

2.财政改革的实践落实面临挑战

从实践的角度看,财政资源配置所研究和解决的问题绝不限于资源在公共部门的配置,而且还包括在不同的社会政治利益集团之间的利益平衡问题,包括社会整体利益与局部利益、短期利益与长期利益之间的平衡问题,甚至还包括在世界上各个不同国家之间的利益协调问题,等等。例如,全面预算绩效管理提出了全方位、全覆盖、全过程的要求,全方位要求覆盖项目预算、部门预算、政府预算改革;全过程要求绩效管理理念融入预算管理全过程;全覆盖要求四本预算全部纳入预算管理体系。就“全方位”来说,对于部门的预算绩效评价,不是单一项目可以覆盖的,要有不同的项目和部门协调配合构成整体的职能,才能有效避免“个体理性、合成谬误”“个体有效、整体失效”的情况。不同项目和部门的职能如何搭配以优化财政资源配置、发挥国家治理效能,强化财政的国家治理全域资源配置统筹,是实践工作中面临的重要挑战。

四、国家治理视角下财政资源配置职能有效发挥的再思考

财政资源是国家治理的物质基础,优化财政资源配置所涉及的对象囊括国家治理视域下的所有资源(包括流量和存量、实物形态和价值形态的资源等),有效配置财政资源是财政治理能力的充分体现。

(一)深化作为国家治理基础和重要支柱的财政定位的认识

党的十八届三中全会定位“财政是国家治理的

基础和重要支柱”,是基于国家治理层而言的。而现实工作中的政府预算或财政预算,是基于政府(决策)层面,甚至是财政部门(执行)层面的,与国家治理层面的财政属于不同的层面,导致现实工作与国家治理效能尚有距离。定位是国家治理层面的,但实践中是具体财政工作层面的定位,存在明显的错位,不利于理论和实践的深化,要强化财政理论与实践统筹。可见,现实中财政至少有部门、政府、国家三个层面的定位,财政是国家治理的基础和重要支柱,是基于国家这个层面而言的,这是我们认识和把握财政的国家治理定位的前提。而现实中,如果只是基于部门层面看财政定位,财政(部门)难以承担作为国家治理的基础和重要支出的职责。财政实际工作的定位和安排也应提高站位,来安排预算。财政资源是全面的,既包括财政部门管理的财政资源,也包括其他部门管理的财政性资源,像央行的铸币税等,都属于财政性资源,应纳入政府管理的范围,同时要注意财政是社会公共风险的兜底者。因此,财政应该尽早介入相关风险的防范,而不只是被动埋单。这里既包括流量财政资源,也包括存量财政资源,要特别注意存量资产的盘活与效益提升;既包括价值形态的财政资源,也包括实物形态的财政资源。财政须在更高层面、更广范围发挥优化资源配置的作用。

(二)创新综合型的财政学理论体系解释和指导财政资源配置实践

财政是国家治理的基础和重要支柱,财政学应是超越经济学的多学科、多领域全域覆盖的综合学科。揭示财政运行规律并不是简单地把各个不同学科的方法加总,而是需要对相关学科进行融合并形成财政学本身专有的理论范式与方法。财政学要超越经济效益的单维目标,转向国家治理效能的全域目标,需要综合各学科知识和方法,形成国家

治理全域资源配置的学问,核心在于提升治理效能。从这个意义上说,仅仅把财政学理解为“应用经济学”二级学科或具有交叉学科的属性是不够的,财政学需要建立独立的、能够科学解释财政活动与财政现象、能够科学揭示财政活动规律的、具有完备的知识框架结构与方法论的理论体系,用综合型的财政学理论体系解释和指导财政实践。只有财政学的学科定位提升了,财政资源配置理论才能从单一的经济维度扩展到整个国家治理全域,打破财政资源配置的局限。

(三)立足国家治理高度明晰多个维度之间的资源配置规则

过去基于经济学二级学科下的财政学,其资源配置的考量主要是基于经济维度的,同属于经济类项目的资源配置,可以根据经济效益来评判。但是超出经济维度的项目,就缺乏一把同一标准的尺子,如现实中一些国防类的公路基础设施项目,单从经济效益的角度看是没效益或低效益的,但是有很多的国防安全效益,这类项目与经济类的项目,该如何评判、取舍,是基于什么样的判断标准,亟待探究明确。同样,社会属性、环境属性强的项目,又该如何与经济属性的项目之间进行权衡,等等,都是财政资源配置面临的挑战。立足国家治理高度来把握财政资源配置职能,需要明晰国家治理全域包括政治、经济、社会、文化、生态以及统筹发展与安全等各领域间资源配置的优先序原则,着眼于提升财政治理效能。如果说传统的财政学侧重在上述各领域内部的资源配置规则的把握,那么当前亟待深化国家治理各领域之间要素配置的规则,以指导财政理论研究和财政改革实践工作。当前财政预算安排中资源分配依赖“行政长官意志”或“部门活动能力”等人为因素的问题,就是理论上如何从全域的角度来配置国家治理要素资源(先分解

为治理要素资源,再细分为各部门履职要素等)缺乏支撑的具体表现,没有明确的国家治理要素之间资源配置的规律性把握,国家治理的效能就难以发挥。

(四)解构国家治理要素奠定财政资源配置框架基础

现有关于财政治理的研究偏于整体概谈的多,尚未发现有打开国家治理框架来研究财政资源配置和提升治理效能的,当下基于财政的国家治理全域资源配置职能的需要,亟待打开国家治理框架,明晰国家治理要素,为财政资源配置奠定理论和实践基础。打开国家治理框架,从治理目标、治理主体、治理制度、治理规则、治理手段等国家治理要素体系^[1]出发,再加上治理环境保障等因素,通过有效资源配置促进国家治理结构的完善和治理效能的发挥,统筹经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等全域国家治理要素的配置,统筹发展安全,实现国家治理目标的现代化和国家的长治久安。

1. 保障治理环境,促进发展与安全的有机统筹

发展和安全是国家治理最重要的要素。如果没有安全的治理环境,主权安全保障不了,经济利益也难以保障。安全是一个内涵丰富的概念,除国防外还包含外交和对内安全。要形成总体国家安全观体系,认识到国家安全是国家治理的前提条件,把统筹发展和安全放在更重要的位置来认识。军事国防力量是保障国家安全的前提,也是下一步财政资源配置的重要方向。要在经济建设与国防和军队建设两大部门之间合理配置资源,深化资源要素共享,为国防和军队建设提供物质技术支撑。

2. 健全治理规则,形成各主体、各领域的治理行动依据

多元治理是一项系统性工程,其有效运转所需的支撑条件很多,前提条件是规则。各主体如何行动,都要基于规则根据自身利益做出选择判断。其

中法治又显得尤为重要,要以一元化的法律体系来支撑多元化的权力结构,使分权制衡的制度设计通过统一的法律规则运转自如。否则,由于制度规则的缺失,不同群体的利益诉求就无法进行协调和整合,规范有序的合作机制和运行良好的治理模式也就无从产生。

3. 深化各领域内部和各领域之间的资源配置优先序

明确财政资源配置优先序,是财政预算管理的重要内容和关键所在,基于国家治理效能进行财政资源配置,需要打开国家治理的框架,其治理领域包括“五位一体”及统筹安全与发展,各领域内部如何统筹,各领域之间要素配置如何统筹,各要素之间如何配比才能形成国家治理的最佳效能,这些都需要财政深化研究并加以明晰,以更好地指导财政理论和实践工作。具体到财政工作,最突出的就是统筹做好部门预算管理:一是在部门内部根据职能定位确定支出安排的优先顺序。当前随着经济下行和财政紧平衡压力加剧,面对多个方面重点保障,财政能力评估至关重要,但评估后预算该怎么安排,就需要基于国家治理效能来评判支出保障的优先序。以此打破部门及部门内部利益固化的藩篱,具体工作中,以综合理论为指导,以推进零基预算和支出项目绩效评价为抓手,形成预算支出优先顺序的安排,保障重点支出,不断优化财政支出结构,提高资金支出效能。二是统筹项目全生命周期预算管理。对于年度项目,要贯穿预算闭环管理机制和全过程预算绩效管理要求,不断提升项目支出目标的穿透性和结果的有效性,避免“个体有效、整体低效无效”“个体理性、合成谬误”的情况,切实提升资金效益。对于跨年度项目,特别是一些生命周期较长的项目,要统筹好项目的资金需求与现金流,统筹好预算资金与举债融资及还本付息等问

题,保障项目顺利完成投入使用,保证债务还本付息的平稳接续。

参考文献:

- [1] 程波辉,叶金宝.中国式现代化视域下公共治理的有效性研究[J].学术研究,2022(11):59-67.
- [2] 琼·罗宾逊,约翰·伊特韦尔.现代经济学导论[M].陈彪如,译.北京:商务印书馆,2016:15-52.
- [3] 傅娟.德国财政学、英美财政学与中国财政学[J].财贸经济,2022,43(02):18-38.
- [4] 弗朗西斯·福山.政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命[M].毛俊杰,译.南宁:广西师范大学出版社,2014:56.
- [5] 霍布斯.利维坦[M].黎思复,等译.北京:商务印书馆,2020:157-158.
- [6] 斯塔夫里阿诺斯.全球通史:从史前史到21世纪[M].吴象婴,等译.北京:北京大学出版社,2019:123-185.
- [7] 苏辙.栾城集[M].上海:上海古籍出版社,2019:461.
- [8] 吕冰洋.国家治理财政论:从公共物品到公共秩序[J].财贸经济,2018,39(06):14-29.
- [9] Harvey S. Rosen. Public Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice[D]. Princeton University,2002:122.
- [10] 约翰·希克斯.经济史理论[M].厉以平,译.北京:商务印书馆,1999:15-22.
- [11] 恩格斯.家庭、私有制和国家的起源[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译.北京:人民出版社,1999:111.
- [12] 亚当·斯密.国富论[M].郭大力,等译.北京:商务印书馆,2015:661-781.
- [13] 萨伊.政治经济学概论[M].陈福生,等译.北京:商务印书馆,2017:516.
- [14] 约翰·梅纳德·凯恩斯.就业、利息和货币通论[M].高鸿业,译.北京:商务印书馆,2017:167.
- [15] Musgrave R A. The theory of public finance: a study in public economics[J].Journal of Political Economy, 1959.
- [16] 马珺.财政学:两大传统的分立与融合[J].经济理论与经济管理,2012(10):63-73.
- [17] 沈长云,张渭莲.中国古代国家起源与形成研究[M].北京:人民出版社,2009:121-122.
- [18] 刘响等.旧唐书[M].北京:北京汇聚文源文化发展有限公司,2015:355.
- [19] 孙亦军.浅论我国公共财政职能[J].中央财经大学学报,2000(11):32-36.
- [20] 习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[J].求是,2014(01):3-6.
- [21] Gruber J. Public finance and public policy[J]. Cambridge Books, 2012, 120(3-4):468-471.
- [22] Rosen, H. S. Public finance[M]. in: rowley, C. K., Schneider, F. (eds) The encyclopedia of public choice. Boston:Springer,2004.
- [23] 刘尚希.财政与国家治理:基于三个维度的认识[J].经济研究参考,2015(38):3-9+17.
- [24] 刘晓路,郭庆旺.国家视角下的新中国财政基础理论变迁[J].财政研究,2017(04):27-37.
- [25] 李俊生.新市场财政学:旨在增强财政学解释力的新范式[J].中央财经大学学报,2017(05):3-11.
- [26] 刘晔.由物到人:财政学逻辑起点转变与范式重构——论新时代中国特色社会主义财政理论创新[J].财政研究,2018(08):40-49.
- [27] 吕冰洋.现代财政制度的构建:一个公共秩序的分析框架[J].管理世界,2021,37(10):100-111.
- [28] 高培勇.基础和支柱说:演化脉络与前行态势——兼论现代财税体制的理论源流[J].财贸经济,2021,42(04):5-19.
- [29] 高培勇.论中国财政基础理论的创新——由“基础和支柱说”说起[J].管理世界,2015(12):4-11.

【责任编辑 王东伟】