

■ 公共管理

构建我国公共财政模式的条件分析

万 成 海

(襄樊职业技术学院 会计经济贸易系, 湖北 襄樊 441021)

[作者简介] 万成海(1958-), 男, 湖北南漳人, 襄樊职业技术学院副教授, 主要从事财政理论研究。

[摘 要] 所有制结构和市场化水平是构建公共财政模式的两个基本条件。分析我国所有制结构和市场化水平, 目前尚达不到西方国家意义上的公共财政所要求的条件。现阶段我国可以采用的公共财政模式, 只能是传统的计划财政模式与西方式的公共财政模式中间的某一种模式。

[关键词] 财政模式; 公共财政; 所有制; 市场化

[中图分类号] G649 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)06 \ | 0810-05

国际经验和理论分析都充分表明, 公共财政模式最能切合市场经济的内在要求, 也是迄今为止惟一成功地实现了与市场经济体制相互兼容、相互促进的财政模式。在公共财政模式下, 政府财政活动以弥补市场失灵为基础进行运作, 以“公共”的角度为财政定位, 即资源主要由市场来配置, 政府财政活动限定在公共领域^[1] (第 3-5 页)。随着我国社会主义市场经济体制的建立和逐步完善, 政府在履行职能时错位、越位和缺位的问题日渐突出, 对公共财政来自各个层面的呼声越来越强烈。

建立市场经济体制是我国的一个必然选择。因为市场经济体制作为一种制度安排, 全部意义都在于它的效率。而对于一个拥有 13 亿人口、经济相对落后的大国来讲, 效率又是特别重要的问题。随着经济体制改革的不断深入, 人们越来越深刻地认识到, 我国迫切需要市场经济这一迄今为止人们所找到的最好的效率装置, 来解决中国民生问题, 解决中国老百姓最基本的吃饭问题。建立社会主义市场经济体制需要一系列的条件, 其中, 公共财政就是社会主义市场经济体制建立的基础性条件之一, 如果不建立公共财政, 不准确对政府(财政)职能定位, 社会主义市场经济体制的建立和完善就存在不可逾越的障碍。比如, 财政不退出竞争性生产领域, 就难以建立市场秩序、创造公平竞争的环境、充分发挥市场机制的作用。显然, 如果政府自己亲自去参加竞争, 财政大量经营竞争性投资项目, 等于用纳税人的钱去跟纳税人竞争, 公平竞争就缺乏必要的基础, 市场经济体制完善、市场机制作用的发挥就是一句空话^[2] (第 175 页)。公共财政与市场经济的高度相关性, 是在大力推进社会主义市场经济体制改革时, 公共财政越来越受到专家以及高层领导重视的一个重要原因。

在社会主义市场经济体制这个大前提下讨论公共财政问题, 显然不是一个应不应该建立公共财政的问题, 而是一个构建什么样的公共财政的问题。探讨在我国构建什么样的公共财政, 有必要对公共财政建立的条件进行认真分析。

西方国家意义上的公共财政, 是指为弥补市场失效(失败)而提供公共服务的政府分配行为, 是与建立在私有制基础上的市场经济相适应的财政模式。这种财政模式有以下特征:

- (1) 公共财政的主体是作为社会管理者的政府, 其分配目的是满足公共需要。
- (2) 活动范围只限定在市场失效(失败)领域内, 不应超出这一范围而损害市场机制的正常作用。
- (3) 政府不是盈利性的市场运营主体, 不能参与市场的盈利竞争, 这决定了公共财政具有非盈利性, 它对所有市场运营主体提供一视同仁的服务。
- (4) 分配规模由市场决定, 保持在市场允许和需要的范围内, 财政规模的上限是不影响市场发展的规模和速度, 下限

是提供市场正常运转所必需的服务和各种必要条件^[3] (第71页)。

在西方国家采用符合上述特征的公共财政模式,有其客观必然性:首先,在私人经济占统治地位的国家,基本的经济活动是私人资本进行的,经济发展的决定性动力是私人投资,经济发展的主要受益者也是私人资本。在那里,虽然也有国有经济,甚至有相当比重的国有经济,但它的存在主要是为私人资本的市场监管提供必不可少的服务。国家财政只能是为弥补市场失效(失败)而提供公共服务的政府分配行为,被局限在一个相对狭小的公共服务领域^[4] (第9页)。

其次,西方国家实行的是市场经济,市场机制在价格信号的引导下,消费者用货币充分而灵活地表达他们的偏好和需求,生产者按照消费者的偏好和需求提供商品,一切都在“一只看不见的手”的作用下自动地调整,从而达到资源的高效配置。政府在资源配置中扮演的角色仅仅是一名配角,其财政只需要对市场运行提供必要的公共服务或者说只需要解决市场不能解决的问题^[4] (第14页)。

上述对西方国家意义上的公共财政的简要分析表明,建立公共财政至少需要所有制结构和经济体制两个方面的条件。

一、从所有制结构来看

西方国家意义上的公共财政模式建立的前提条件之一,是要求国有企业只能存在于非竞争性产业,而不能存在于竞争性产业^[3] (第3,13页)。

在市场经济体制下,竞争被看做是促进资源配置合理、提高经济效率和改进社会福利的最重要的因素。但是,并非所有的产业都适合开展竞争。竞争的前提条件是在同一产业中存在许多厂商,即许多厂商都生产同一类商品,彼此之间为争夺市场份额和生产要素而展开竞争,在优胜劣汰的外在强制压力下,各厂商改善经营管理,加强技术进步,提高生产效率,从而使资源流向能够被充分有效利用的厂商。但在公共物品、外部性、自然垄断性领域,产业自身的特点决定了厂商或因无利可图而不愿进入,或因存在较强的进入壁垒而难以进入,形不成众多厂商竞争的格局。假定在这些产业领域中存在众多厂商相互展开竞争,结果也很可能或者是资源的误配置带来资源的巨大浪费,或者是损害消费者利益,导致消费者剩余的净损失乃至社会福利水平的降低。正因为如此,在西方经济理论中,该种产业被称为非竞争性产业。

在西方经济理论中,一般认为国有企业只能存在于非竞争性产业,而不能存在于竞争性产业,因为国有企业非私有的产权安排决定了其是无效率的或者是低效率的;国有企业之所以能够存在于非竞争性产业主要不是因为在该产业中的国有企业是有效率的,而主要是因为非国有企业不愿进入这一产业领域。

中共“十六大”报告指出:“必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。发展壮大国有经济,国有经济控制国民经济命脉,对于发挥社会主义制度的优越性,增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力,具有关键性作用。集体经济是公有制经济的重要组成部分,对实现共同富裕具有重要作用。”很显然,从经济体制改革的宏观目标来看,我国通过经济体制改革是要建立起社会主义市场经济体制,而不是西方发达资本主义国家所谓的现代市场经济体制。在我国社会主义市场经济体制中,国有经济在国民经济中仍然占据主导地位,并发挥极其重要的作用,只是原有的绝对优势转变成了相对优势。由于占国民经济主体的是竞争性产业,如果国有经济完全从竞争性产业中退出而只存在于非竞争性产业,那么国有经济在国民经济中的主导地位是坚持不住的。因此,有专家认为,在我国将要建成的社会主义市场经济体制下,国有经济应当是进行结构性调整,而不是简单地、绝对地退出,国有企业不仅存在于非竞争性产业,而且还要存在于竞争性产业^[5] (第20-21页)。

分析我国的改革进程,在制度设计上,也允许国有企业同时存在于非竞争性产业和竞争性产业。只是存在于两种不同产业中的国有企业有着不同的行为目标,担负不同的经济、社会职能,采取不同的组织形式。存在于非竞争性产业中的国有企业,有强烈的外部经济效果,是政府用来调节国民经济和社会发展的一个政策工具,或者说是政府宏观调控和社会管理的重要工具之一。它实际上担负着政府的部分职能,其行为目标并不是追求利润的最大化。这些国有企业的目标函数是多元的,除了追求盈利之外,还要将社会稳定、经济稳定、充分就业、为其它各种类型的企业正常运行提供良好的外部经济环境等社会目标纳入其目标函数。与此相对称,其经营行为并不仅仅是市场化行为。与市场化行为相比较,其行为在更大程度上表现为政府行为。因此,这一产业中的国有企业在组织形式上采取国有国营形式,即政府直接控制和干预企业的经营决策,企业的自主决策权相对较小,企业在很大程度上是政府的附属物。

存在于竞争性产业中的国有企业,在社会主义市场经济体制下,是真正的商品生产和商品经营者,也即真正意义上的企业,其行为目标与一般非国有市场主体的行为目标基本上是相同的,即主要是追求利润的最大化。国家对该产业中国有企业经营的基本要求是国有资产的保值和增值。企业承担国有资产保值和增值责任的同时,必须获得与之相适应

的自主经营决策权,减少国家对其具体经营的直接行政干预。否则,在权责不对称情况下,国有资产的保值和增值便失去了制度保障。因此,该产业中的国有企业,虽然其最终所有权归国家所拥有,但经营企业的不再是政府,而是受国家委托的各种形式的代理人。这种国家与企业间的委托——代理关系实际上就是国有民营。

此外,从国有资产的规模来看,随着改革的深入,国有资产的规模不仅没有减少,而且在国家各项宏观经济政策的有力推动下,我国国有经济改革改组与战略调整逐步推进,国有资产总量仍然保持着稳步增长的势头。据财政部会计决算统计,2001 底我国国有资产总量共计 109316.4 亿元,比上年增加 10457.2 亿元,增幅为 10.6%;比“九五”前期的 1995 年增长 91.4%,年均递增 11.4%。在全国国有资产中,经营性资产 73149.3 亿元,占 66.9%;非经营性资产 36167.1 亿元,占 33.1%(数字来自财政部网站)。如此庞大的国有经营性资产短期内从竞争领域里退出根本不具有可操作性,所以在相当长的时期内,其仍将是市场经济运行的支撑和国家经济安全的保证。

显然,我国所有制结构现状,甚至在一个相当长的时期内的发展状况,达不到西方国家意义上的公共财政所必须的国有企业只能存在于非竞争性产业的要求。

二、从经济体制来看

我国社会主义市场体制还处于生长和发育的初级阶段,市场机制在资源配置上的基础性作用也达不到西方国家意义上的公共财政所提出的要求。

公共财政与经济的高度市场化是相伴而生的。市场的发育程度不同,政府介入经济的广度和深度就不同,政府和市场在资源配置中的分工也就不同,国家干预经济的程度和范围也有所区别。只有当那“一只看不见的手”的作用可以自动、自如地调整经济运行,并且达到资源的高效配置,政府才可能只在资源配置中扮演一名配角,财政才可能只对市场运行提供必要的公共服务或者说只需要解决市场不能解决的问题。

据国家计委宏观经济研究院课题组分析研究成果^[6](第 82—91 页),到 1994 年底,我国经济市场化程度大体是:

(1)商品生产环节与流通环节统一的商品整体市场化程度为 80%左右。其中生产环节,受中央行政控制的商品实际增加值只占生产环节国内生产总值的 17%左右,加上地方政府直接干预占 2%左右的比重,总起来为 20%左右;流通环节,政府管制价格的商品零售额占总额的 10%,再加上住房和医疗的行政管制,政府管制的程度也达 20%左右。

(2)各种生产要素统一的市场化程度为一半左右或略低于一半。其中劳动力的市场化程度比较高,达 2/3 左右,资金的市场化程度为 1/3 左右,土地的市场化程度更低一些。

(3)商品与生产要素统一的市场化程度超过一半,大约 60%略多一点。

由于传统观念、传统势力的影响,国家放开资源配置的权力因被截留或旁落,并没有真正落到市场手里。一些政府专业主管部门的职能转换滞后于国家对数量和价格管制的放开,它们仍然这样或那样地控制着企业的生产经营,实际上还形成对数量或价格的一定管制;一些垄断性的国有流通部门或行业仍实行传统管理,对国家放开数量和价格管制的商品按传统方法购销;一些相关的制度改革滞后,限制着放开数量及价格管制的商品和要素进入市场。如住房的部门或单位实际所有权、医疗和离退休的单位保障以及传统的户籍管理等,限制劳动力的市场交易和流动。国家放开数量和价格管制的资源配置权力,部分地被各种国家行政机构所截留,从而降低了国家放开管制的程度。

当然,改革进程中形成的一些创新机制,又使一些领域的市场化改革走到了国家放开数量和价格管制的前面。例如,一些国家银行通过同业拆借、信托投资和买卖证券以及其它一些方式,形成市场信贷资金和市场利率。一些国家机关和企事业单位,直接和间接地把国家管制的公有资源投入市场。这些创新性行为,现实地提高了我国经济的市场化程度。

据有关专家判断,我国经济转向市场经济的程度,加上 1995 年以来出台的各项改革措施,在 20 世纪末已接近于准市场经济。国家计委经济研究所常务副所长常修泽认为,1999 年底我国经济的总体市场化程度不会超过 50%,大致在 45%—50%。由此可以估计,“九五”末达到 55%，“十五”末可达到 65%—70%，即完成转轨进入相对成熟市场经济的初级阶段。西方发达市场经济国家市场配置资源的程度一般为 90%左右。

如果以此为标准,到“十五”末,我国经济市场化可以走过约 2/3 略强的路程。据此可以肯定地说,我国已不属于“中央计划经济国家”。同时,还要看到,我国离经济高度市场化的标准还有一段路要走,而剩下的这 1/3 的路是十分不好走的一段路。

西南财经大学中国金融研究中心名誉主任、博士生导师曾康霖认为,从理论上说,经济市场化程度与市场经济体制相关,但市场经济体制是否建立,还是要考察资源怎样配置,相关的体制是否已经建立。市场经济的经典定义是市场在配置资源中起基础性作用,因而考察是否建立起了市场经济制度,需要测定在资源配置中的市场化程度。对中国而言,

重要的资源是土地、资本、劳动力。土地基本上是国家所有。资本的配置在企业缺乏自有资本的情况下，主要取决于从金融机构借入的资金，由于利率没有市场化，金融机构业务还受政府干预，因而通过借入资金配置资本资源往往是低效率的。人才流动受户籍管理制度限制，受经济发展程度限制。在一个人口众多、失业率较高的大国，人才交流、劳动力流动是比较困难的。所以，从土地、资本、劳动力这三大资源来看，不能说中国市场化程度很高。

中国社科院经济所宏观室主任袁钢明认为，我国市场经济体系已取得长足进展，有些方面市场化程度很高。但是，很多更为重要的方面市场化程度不很高，甚至出现了一些退步，其中最为明显的问题是资源配置的市场机制作用减退。比如，在市场机制配置资源取得很大进展的时候，国家投资也想“有所作为”，想发挥出比市场投资更高的效率，尤其在大项目投资、重要产业发展、大的工业布局、国有重点企业技术更新改造上，国家投资还起着很大的作用。本来可以由市场主体自主决策进行的投资并由金融市场提供的融资，变成为由政府决策审批，用行政和计划的方式安排资金。国家这种在投资资源配置中的很大甚至是支配性作用，对资源配置的市场机制运行造成很大冲击，市场机制很难发挥作用，更谈不上发挥基础性作用。

我国市场配置资源的机制尚未最终完全确立，市场体系的发育还处于初始阶段，因而其配置资源的有效程度还在许多方面受到限制，具体表现在：

1. 粗放型增长仍占主要地位。经济增长方式先进与否是资源配置有效程度的主要表现。我国历史上形成的以粗放型为主的经济增长方式，在体制转轨中并无明显转变，甚至有继续加剧之势。粗放型的增长方式，浪费资源、恶化环境、效益低下。

2. 资源流动仍不够顺畅。资源配置的有效程度受制于资源的流动性。我国资源配置方式的转换大大提高了资源的流动性。但是，我国目前各部门和各地分割、封锁及垄断市场的问题比较突出，资金、土地、人力资源、科技成果、商品流动受多方面的约束，流动仍不够顺畅，甚至出现资源反向流动，迂回流动，使人尽其力、物尽其用打了折扣。同时，又比较普遍地存在一些特殊商品和要素的非法交易与流动，不仅使资源流动的效益较低，而且造成国有资源收益的大量流失。

3. 市场主体行为与市场机制仍不够协调。国家放开商品和生产要素数量及价格的管制使经济活动主体能够按市场供求及价格选择及决定自己的投资和经营行为，市场主体适应市场变动的行为能力有所提高。但是，由于其它相关改革不配套，市场主体的权利和责任不落实、不对称；由于新生的企业家队伍尚在成长之中，受企业家素质的限制，市场主体适应、利用和开拓市场的能力差。在市场发生较大变化时，一些企业或者是墨守成规，造成产品不对路，库存增加，资金压死，寄希望于政府来改变其状况；或者是力不从心，不能获取转变经营方向所需的资金、技术、市场，没有能力在市场变化中驾驭企业行为，也寄希望于政府的帮助。更有甚者，一些市场主体利用市场秩序的不规范，采取不正当竞争手段。如数量短缺、质量伪劣和价格欺诈、强买强卖、垄断霸道、卖贱不卖贵、买高不买低等。这些，都使市场配置资源的有效程度受到损害。

4. 市场剧烈波动时有发生。改革以来，我国市场剧烈波动时有发生，其一显著特征是个别重要产品带头，掀起波浪，迅速蔓延和扩展，引起大部分甚至全部市场的波动。带头商品主要是粮食等重要食品、建筑用钢材等重要投资品和热门耐用消费品。市场的剧烈波动使资源存量不能得到有效利用，资产流量流向不定，流动中损失巨大。

5. 资源利用效率较低。我国经济的市场化，扩展了对资源的利用，使原先闲置的和潜在的资源普遍地大量地被开发和利用。但由于上述诸多问题，造成资源利用的低效益，例如在农业生产方面，水、肥、种子、饲料、土地、劳动力的利用效益都不高。据有关方面提供的资料，我国天然降水的利用率不足 10%，灌溉用水的利用率不足 40%，化肥的有效利用率只有 35%，种子利用率仅为 80%。工业品生产的资源利用效益也很低，如我国单位 GDP 耗费的能源远高于世界平均水平。

由此可见，我国社会主义市场体系还处于生长和发育的初级阶段，市场机制在资源配置上的基础性作用达不到西方国家意义上的公共财政所提出的要求。

上述分析表明，我国现阶段在所有制结构和市场化程度两个方面，都达不到西方国家意义上的公共财政的要求。因此，在我国不具备采用西方式的公共财政的条件。实际上，纵观世界，同属实行市场经济体制的国家，由于其经济发展水平不同、历史文化背景不同，以及信奉的理论不同，他们的社会经济结构和经济运行方式存在很大的差别，比如从南斯拉夫的社会公有制到德国的社会主义市场经济体制，从新加坡的政治集权经济自由到香港的自由放任，从美国的混合经济到北欧的福利国家，无不存在着这样或那样的差别。因此，即使是采用公共财政模式的国家，也存在着这样或那样的差异。我国是一个发展中国家，而且是一个发展中的社会主义国家，更是一个幅员辽阔，多人口、多民族的社会政治较稳定的国家，既与资本主义国家有区别，也与苏东等国家不同。我们应该走自己的路，选择适合于自己的财政职能模式^[7]（第 96 页）。我国当前正处于经济转轨时期，从高度集中的计划经济到完善的市场经济还有很长的路要走，与此相适应，现阶段我们的财政模式选择也只能是传统的计划财政模式与西方式的公共财政模式中间的某一种模式。

[参 考 文 献]

- [1] 吴俊培, 许建国, 杨灿明. 公共部门经济学[M]. 北京: 中国统计出版社, 1998.
- [2] 叶振鹏. 双元结构财政——中国财政模式研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 1995.
- [3] 叶振鹏, 张 馨. 公共财政论[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1999.
- [4] 张 馨. 比较财政学教程[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1997.
- [5] 郭跃进. 产权理论与国有资产管理[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001.
- [6] 国家计委宏观经济研究院课题组. 社会主义市场经济内涵和特性[M]. 北京: 中国计划出版社, 1999.
- [7] 杨灿明. 财政理论与制度创新[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1999.
- [8] 从市场化进程看经济体制改革[DB/OL]. 中国企业报·中国企业信息网, 2003-12-10.
- [9] 常修泽. 中国经济市场化程度: “九五”估计与“十五”预测[DB/OL]. 宏观经济研究院网站, 2004-04-15.

(责任编辑 叶娟丽)

Constructing Chinese Public Financial Model: Conditions

WAN Cheng-hai

(Counting & Financial Department, Xiangfan Vocational & Technical College, Xiangfan 441050, Hubci, China)

Biography: WAN Cheng-hai (1958-), male, Associate professor, Counting & Financial Department, Xiangfan Vocational & Technical College, majoring in financial theory.

Abstract: The structure of ownership system & the level of market are two basic conditions for constructing public finance model. If we analyze the structure of the ownership system & the level of the market of our country, we will find that it can not meet the conditions which is required by the public finance of western countries. During the present stage, the public financial model our country can adopt is the only model that is between the traditional planned finance & the western financial model.

Key words: financial model; public finance; the system of ownership; being the form of market