

现代财政制度刍议

马洪范

党的十八大以来，习近平总书记代表国家最高领导层提出了一个“中国梦”、“两个一百年”奋斗目标、“三个不变”战略判断、“五+二”深化改革总体部署等一系列治国理政新思想。落实上述思想体系的总枢纽是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。财政作为国家治理的基础与支柱，建立现代财政制度成为当前及未来一段历史时期我国财政改革的基本目标。为此，需要在客观上探寻现代财政的历史逻辑，科学制定我国财政现代化的战略路径。

国家视角下的财政制度变迁

奥地利经济学家熊彼特在研究西方国家财政、政治历史变迁轨迹后提出：财政不只是简单的技术或工具，而是塑造现代国家的利器，有什么样的财政就有什么样的国家；财政塑造着现代经济、社会文化与价值、有效率的官僚体制、特定的国家与社会的关系，与此同时，也塑造着这个国家的人民。熊彼特的财政观为我们认识财政制度变迁提供了一个崭新而有益的视角。

纵观人类社会发展史，我们发现：常常是有怎么样的国家，就有怎么样的财政。换句话说，封建国家对应着王室

财政，资本主义工业化国家对应着资本主义财政。然而，在国家由传统社会走向现代社会的过渡时期，财政往往作为先行力量成为塑造国家的利器，而后在现代国家成长阶段成为稳定和完善国家治理的基本工具与基础保障。因此，从根本上讲，现代国家的建立肇始于现代财政。

当前，我国建立现代财政制度任务的提出，即源自于现代化国家的建立与发展。新中国建立之后，我国以“国家分配论”为指导建立并实施了生产型财政制度体系，财政成为国家计划的基本手段，奠定了国家自立的经济基础。改革开放以后，财政成为经济体制改革的突破口，并于1992年之后以“公共财政论”为指导建立并实施了调控型财政制度体系，健全了经济社会发展的政策调控系统，财政成为政府宏观调控的主要工具。

客观讲，任何一个现代国家的建立，其内容都不会局限于生产、调控等特定领域，而是经济、社会、文化、政治等力量的综合成长。以党的十八大为标志，我国现代化建设进入“六位一体”新的发展阶段，在十八届三中全会做出的全面深化改革的系统部署中，财政被提升至关乎“完善和发展中国特色社会主

义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的战略高度，我们党和国家对财政的理解与认识从现代生产、宏观调控扩展至国家治理，建立治理型财政制度体系，使财政成为“国家治理的基础和重要支柱”，是当前我国现代化建设的客观需要，是我国财政制度改革与发展的又一次重大飞跃。

现代财政制度的内涵

从历史上看，现代财政制度起源于西方工业化国家。1688年英国“光荣革命”之后，在议会的主导下废除包税制、建立财政预算和专款专用等制度，实现了由王室财政向近代国家财政的转变，并拉开了建立与工业文明相适应的现代财政制度的帷幕。大约一百年后，英国初步搭建了现代财政的制度框架。在1787年，以往采用的极为复杂的专项收入用于专项支出的制度宣告终结，取而代之的是国库单一账户制度，在账户统管的基础上实现了财政收支的全面陈述和集中控制，为形成完整的政府预算和更高层次的统筹运用开辟了道路。

1948年，我国著名经济学家马寅初在《财政学与中国财政：理论与现实》一书中提出“一切收支均应集中于金库，凡政府之支出，均应由金库

直接拨付”；“一切收入，均集中于一处，而后国库主管机关方能酌盈剂虚，通盘筹划，以维持收支之平衡，而使各机关无苦乐不均、恩怨不分之感”；“况力量集中，即有不足，以整个统一的机构去筹措，亦比较分立的机构各自去筹措，容易得多。”这是我们中国人第一次自己提出现代化的政府预算及国库管理理念。

何为现代财政制度？历史经验和客观规律告诉我们，其关键要素在于正确处理政府与市场、政府与社会、政府层级之间的三重关系，使各类市场主体可以在全国范围内公开公平地开展竞争，各群体成员可以在全社会获得公正、正义的有效保障，各层级政府实现责权利的科学配置，进而为一切劳动、知识、技术、管理、资本等生产要素的活力竞相迸发创造良好环境，最终使得一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民，全面实现国家政治、经济、社会的现代化。

从我国现实情况看，建立现代财政制度尚面临着诸多困难与挑战。在税收制度方面，税制结构不够完善、税收调节分配的功能偏弱、税收法治化程度亟待提高，税收制度推动科学发展、实现公平正义、促进统一市场建设等功能作用尚未充分发挥出来；在预算管理方面，预算完整性、科学性、严肃性不够，财政资金的安全性、规范性、有效性保障不力，预算监督与问责薄弱，软预算约束普遍存在；在政府间财政关系方面，中央与地方事权与支出责任划分不清晰、不规范、不合理，转移支付制度不健全、不完善，地方政府债务风险不容忽视、土地财政可持续能力令人担忧，不利于推进基本公共服务均等化及地方经济的稳定有序健康发展。英美国家的历史经验和马寅初的理论见解，我们很容易读

懂学会，但现实问题的逐一解决还需一步一个脚印地去落实。

建立现代财政制度的路径选择

如何建立现代财政制度？我的理解是，如同建设一栋现代化的大厦，首先要打好地基，其次要在地基上竖起支撑整个大厦的支柱。现代化的财政“大厦”的地基是信息，而在这个地基之上要牢固树立权力、利益、制度、技术、组织、文化六根支柱。这七个要素是实现财政制度现代化的基本渠道。

从某种意义上讲，人类的发展史就是一部信息处理变革史，财政的发展史就是一部财政信息处理变革史。1887年清朝驻日公使黄遵宪在他的专著《日本国志》中深有感触地写道，日本通过学习借鉴英国财政改革的先进经验，建立了现代化的财政制度，可以做到“取之于民，布之于民”、“既公且明，上下平信”，为国家财政制度铸就了坚实的根基，注入了鲜活的灵魂。“取之于民，布之于民”，是现代财政制度的灵魂。离开了信息公开、信息透明和信息民主，现代化的财政制度极易成为脆弱的“空中楼阁”，终究是实现不了的。

地基建好之后，还要在其基础上树立六根支柱：一是权力。科学配置各项财政资源的分配权、管理权、使用权、监督权、问责权，是确保财政资金安全性、规范性和有效性的根本所在，是建立现代财政治理体系的核心任务。有人认为，中央有决策权，地方没有；财政有分配权，部门没有。但实际上，地方有中央所没有的信息优势，部门也有财政所没有的信息优势。某种意义上，信息优势也可以等同于一种权力。2013年全国12.9万亿元财政资金接近50%被集中到中央财政，然而所有中央部门支出总额只占总收入的10%左右，其余90%的资金都是地方政府及其公共机构花出去的。地方在具体使用这

些财政资金的过程中，掌握着充分的信息优势。二是利益。财政资金流经很多环节，每一个环节都有自己的利益主体，各个主体都有自己的合法利益，也有一些不合法、不合情的利益，需要建立科学健全的利益表达机制，把合法的利益保护好，把不合法、不合情的利益给甄别出来。三是制度。从信息视角看，财政制度或预算制度可以分为三种类型，即黑箱型、问责型、民主型。现实中，任何一个国家的财政治理模式都不是纯粹的某一种类型，而是三种类型的有机融合。全世界的发展趋势是打破黑箱，逐步走向问责和民主，我们国家也不例外。四是技术。当前财政治理手段越来越现代化，使用先进的信息和网络技术，可以有效提高财政信息汇集、整理、挖掘、监控等管理效能，为财政科学决策提供更加客观、充分的依据。五是组织。权力、制度、技术都是由人来执行和使用的。三个人即可以构成一个组织，何况一个庞大的财政部门。科学家已有定论，每个人的潜能只发挥出来5%。据此可以推断，财政组织效能的提高也是一项重要而有意义的任务。六是文化。2013年11月，习近平总书记参观考察曲阜孔府和孔子研究院时提出“对历史文化特别是先人传承下来的道德规范，要坚持古为今用、推陈出新，有鉴别地加以对待，有扬弃地予以继承”，实质提出了我国应采取妥当措施将现代文明与优秀传统文化有机融合的新任务新使命。如果没有文化这个支柱做支撑，法律、制度、现代化的信息技术所发挥出来的威力必将大打折扣。只有将严明的法律、健全的制度、科学的治理、发达的信息技术以及优秀的文化融合起来，才会产生巨大的力量，助力现代财政制度早日全面实现。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 李艳芝