

国家财政治理返本开新的源头活水

□ 国家信息中心博士后、研究员 马衍伟

党的十八届三中全会明确提出：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。这是建国以来党和国家对财政职能作用做出的最具特色、最有分量的理论定位，习近平总书记在十八届三中全会决定的说明中对此专门做了深刻论述，完全突破了仅仅从经济学角度来认识财政的思想藩篱，并从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，升华了财政地位，创新了财政理论，运筹了财税改革，不仅是国家财政治理返本开新的源头活水，也是我国迈向财政理论自信和制度自信的根本标志，在中国特色社会主义财政事业发展史上具有里程碑式的重要意义。对此，我们应当从以下五个方面进行认识和理解：

一、财政能力是国家治理能力的核心要素

财政兴则国家兴，财力强则国力强。财政能力是党和政府执政的物质基础和制度保障。毛泽东同志曾经说过“手里没得一把米，叫鸡都不来。”毫无疑问，财政资金是端在政府碗中的“一把米”，财政收支和管理活动是国家权力运行的重要表现，财政能力是通过预

算收支活动聚集和使用财政资金的能力，是构成国家治理能力的核心要素。对此，古今中外都有着非常深刻的认识和论述。从历史上看，被誉为“群经之首、大道之源”的《周易》很早就把财政看作是圣人治国理政的根本，并提出“天地之大德曰生，圣人之大宝曰位；何以守位曰仁，何以聚人曰财。理财正辞，禁民为非。”北魏著名政治家苏绰认为“国而无财，位不可守。”唐代著名改革家、理财家杨炎指出“夫财赋，邦国之大本，生人之喉命，天下理乱轻重皆由焉。是以前代历选重臣主之，犹惧不集，往往覆败，大计一失，则天下动摇。”宋代著名散文家苏辙认为“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。”明代理财家丘浚在《制国用议》中宣称“夫国家之所最急者财用也。”现代国家观念的集大成者、16世纪法国思想家基恩·布丹强调“财力资源是政府的神经”。20世纪最受推崇的经济学家约瑟夫·阿洛伊斯·熊彼特说：“财政要求是现代国家生活的第一个标志。”无产阶级革命导师马克思认为“国家存在的经济体现就是捐税”、“强有力的政府和繁重的赋税是同一个概念”，恩格斯甚至形象地指出“赋税是喂养政府的奶娘。”由此可见，财政能力是决定国家能否成功履行职责、实现其意志和目标的重要保障。没有财政收入的筹措，就没有财政支出的拨付，国家治理能力也就成了无源之水、无本

之木，国家治理体系也就会成为空中楼阁。古今中外的财政发展历史雄辩地证明，低下的财政能力必然带来财政危机，进而削弱国家治理能力，甚至成为国家分裂、政权更迭的导火索。我们要把财政看作是国家血脉，把财政能力建设放在推进国家治理能力现代化的核心位置，为全面深化改革提供财力保障和治理根基。

二、财政制度是国家治理体系的基础架构

作为党领导人民管理国家的制度体系，国家治理体系是一整套科学规范、有机链接、集成运作、高效管用的制度系统，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域的体制、机制和法律法规安排。财政为庶政之母，是国家治理体系的重要组成部分，可以延伸到政府任何部门，涉及政治、经济、文化、社会、生态文明以及党的建设等方方面面，而且能够起到支柱性作用，是国家治理体系的基础架构和关键枢纽，关系着政权的巩固、经济的发展、人民的幸福以及社会的稳定。我国古代就有“洪范八政，食货为首”的精辟论述。西方制度学派的代表人物诺思和托马斯认为“政府的财政需要永远是首位的。……如果一项产权制度的创设和实施能够更好地增加财政收入，那么它就可能被创造出来。”英国当代社会学家吉登斯认为“在国家机器巩固过程中，法

律制度和财政体制的发展是至关重要的一步。”革命导师马克思认为“国家就是通过保护关税、自由贸易、好的或者坏的财政制度发生作用的。”列宁指出“任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才会产生。”我国改革开放的总设计师邓小平同志强调财政应该“有财有政，不能有财无政”。可见，财政是国家的神经中枢，财政制度通过收支手段深深嵌入整个社会政治经济生活之中，是国家治理体系最基本的制度架构。当然，目前的财政治理体系和治理机制还相对落后，跟不上社会现代化的步伐，不能完全满足人民的需求，必须适应国家治理体系现代化总进程，加快形成系统完备、科学规范、运行有效的现代财政制度，提高科学理财、民主理财、依法理财水平，更好发挥财政制度效力，

最终实现国家财政治理的制度化、规范化、程序化。

三、财税政策是发挥政府作用的主要手段

古今中外的当政者都把财政政策作为政府看得见的手和宏观调控的主要手段。荀况提出“明主必谨养其和，节其流，开其源，而时斟酌焉。”王安石认为“善理财者，不加赋而国用足。”司马光认为“善治财者，养其所自来，而收其所有余，故用之不竭，而上下交足也。”苏绰认为“夫为政不欲过碎，碎则民烦；劝课亦不容太简，简则民怠。善为政者，必消息时宜而适烦简之中。”近代思想家魏源认为“善赋民者，譬植柳乎，薪其枝叶而培其本根。不善赋民者，譬剪韭乎，日剪一畦，不罄不止。”美国政治家小阿

德莱·尤因·史蒂文森指出“政府真正基本的是政策，低劣的管理肯定会破坏良好的政策，但是，良好的管理永远不能挽救低劣的政策。”富兰克林·D·罗斯福认为“历史上总有自由政府因为放松财政政策而触礁。”熊彼特指出“社会的转折总是包含着原有的财政政策的危机”。美国经济学家阿图·埃克斯坦认为“要了解联邦政府将要做些什么或已经做了什么，看一看联邦政府的预算就足够了。”大卫·N·海曼认为“政府作为财政政策的一个部分，通过预算、获取收入（包括发债）以及支出来调节经济。其中预算是政府极为重要的财政政策工具。也就是说，政府部门的经济行为和财务行为是国民经济的主要构成部分，剩余部分就是私人 and 居民部门的行为”。毛泽东同志曾经说过：“国家的预



算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为他规定政府活动的范围和方向。”随着国家财力的不断提高，财政政策手段的运用也日趋灵活和多样化，遂使国家财政的宏观调控功能呈现出不断强化的趋势。历史经验表明，适应经济社会发展要求的合理财政政策和制度设计，有利于推动经济的平稳健康发展。反之，如果财政政策运用不当，也会出现负面的效果。如许多拉美国家过度依赖赤字政策，通过举债增加公共投资支出和社会福利支出，再通过发行大量货币弥补财政赤字，结果政府投资效率低下，通货膨胀严重，不但维持不了经济的高速增长，反而导致经济迟滞不前。在现代社会，财政政策是国家宏观调控和实现治理的重要工具，通过预算、税收、公债、补贴、投资等政策工具的使用，“熨平”经济周期波动，实现经济稳定。我国出现的大量社会问题和政府治理难题是快速现代化转型的必然结果，既不能用过去的老办法来解决，也不能用激进的制度变革来解决。解决政府治理能力滞后的问题是一个国家治理能力重构的过程，不应该简单地看作是应对社会矛盾和冲突的权宜之计。

四、开展财经对外交流合作是重塑国家形象的战略工具

当前和今后一个时期，我国面临着十分复杂的国内外环境，国内处于结构调整阵痛期、增长速度换挡期，到了爬坡过坎的紧要关口，从国际上看，世界日益成为“地球村”，全球经济深度调整，国际竞争更趋激烈，为争取资源和市场各国外交政策正在“升级换代”，开展财经对外交流合作在国际贸易主导权和规则制定权的地位和作用备受青睐。为此，要认真贯彻落实习近平总书记关于“世界命运共同体”和“重塑大国形象”的战略思想，坚决维护国家主权、安全、发展权益，在发挥传统外交

手段作用的同时，更积极地利用财经手段达到对外战略和政治目标，通过政经并举的策略开辟硬实力和软实力相互支撑的新局面，以期达到“各美其美，美人之美，美美与共，天下大同”的目的。这就要树立大国财政理念，把握好国际财经大势，做好财经对外交流与合作，切实维护我国公民和法人海外合法权益，为经济社会发展拓展更大的外部空间。应该稳步推进周边经济合作机制建设与全球自贸区建设，更加借重金砖机制、G20峰会、上海合作组织、中国东盟等多边平台，建设丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路、打造中国—东盟自贸区升级版、设立亚洲基础设施投资银行、孟中印缅经济走廊、中巴经济走廊等重大合作倡议，深化两岸四地自贸区合作、加强周边自贸区建设、加快能源资源富集地的自贸区建设，建立全球自贸区网络。特别是TPP(跨太平洋伙伴关系协议)、TTIP(跨大西洋贸易与投资伙伴协议)谈判是全球现有标准最高的自贸区谈判，涉及竞争中立、劳工标准、电子商务、知识产权保护等诸多规则，很可能引领未来国际贸易投资规则走向，因此，要积极参与全球经济治理，扩大国际经贸规则制定权，预防TPP与TTIP的不利影响，维护和增进国家利益，放大正面联动效应，防止和减少负面外溢效应，塑造国家形象，展示坚持和平发展、促进共同发展、维护国际公平正义、为人类作出贡献的负责任大国形象，为解决全球性问题和热点问题发挥建设性作用，切实维护国际公平正义，推动国际秩序朝着更加公正合理方向发展。

五、财税改革是全面深化改革的第一引擎

纵观古今中外，财税改革历来都是关系国家长治久安的大问题，是破解许多重大问题的切入点和突破口。美

国著名经济学家保罗·萨缪尔森指出“通过对财政政策的考察，我们可以听到世界历史的惊雷，因为税收政策和预算政策是社会变革的有力工具。”迈克尔·曼的表述最为经典：“国家成长与其说是有意意识扩张权力的结果，不如说是为了避免财政崩溃而竭力寻求权宜之计的结果。”马克思一再告诫我们：“如果我们不希望暴力代替科学，我们就不能失去时机，必须立即实行财政改革……税收几乎是社会赖以存在的唯一基础……我们却竭力到九霄云外去寻找社会改革和政治改革；最重要的改革就在税收里。你们一找就会找到。”我国财税改革历来都是经济体制改革的突破口和先行者。1994年财税改革的主要着眼点在于与市场经济体制相适应相匹配。这次财税改革中财政作为国家治理的基础和重要支柱对应的是全面深化改革的总目标——国家治理体系和治理能力的现代化，因而不是某一个领域的改革，也不是某几个领域改革，而是覆盖全部、牵动全面，从而将财税体制改革的重要性提升到一个前所未有的新高度，并称为经济、政治、文化、社会和党的建设制度创新的交集。习近平总书记指出，现行财税体制已经不完全适应合理划分中央和地方事权、完善国家治理的客观要求，不完全适应转变经济发展方式、促进经济社会持续健康发展的现实需要，我国经济社会发展中的一些突出矛盾和问题也与财税体制不健全有关。财税体制的功能已经不单纯是一般意义的政府收支活动，也不单是经济领域的某一种活动，它已经跳出一般意义上政府收支的范畴，拓展到要发挥优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、保证国家长治久安的制度保障的重要作用，是全面深化改革的重点之一，具有“牵一发而动全身”的作用。

责任编辑 张蕊