

从传统到现代：财政精神的求索

□ 任晓兰

财政是国家的生命线，在以农业文明为主的古代中国，轻徭薄赋、与民休息成为传统税收文化的最高境界，而“取之于民、用之于民”的民本思想则成为传统财政最可贵的精神财富。公共参与国家的财政预算，以此提升国家统治的合法性，增加国家能力，是我国的财政精神从传统走向现代的关键所在。

一、传统财政文化中的轻税思想

古代中国，农业是关系国计民生的大事，“以农为本，重农抑商”的思想在我国古代长期占据主导地位，唐太宗李世民甚至还颁发过“国以民为本，人以食为天”的劝农诏。在传统自然经济条件下，古代的财政收入主要来自于田赋、工商税收和官产专卖收入，而在这三者之中，工商税收和官产专卖收入的数量很难有持续增长，田赋成为绝大部分历史时期的支柱性财政来源，所谓“民之大命，谷米也。国之所宝，租税也。”可以说，古代中国是以农业田赋收入作为主要财政收入来源的国家，对于农耕文明的依赖，一方面使得古代君王可以更加轻易地凭借权力获得田赋收入；另一方面，也由此催生了很多田赋征收过程中的财政腐败，而古代思想家立

足于国富民强、着眼于国家长远发展的“轻税”主张，则可以看做是传统财政思想的精华。

早在先秦时期，就已经有思想家意识到，减轻税负是处理好国家与民众之间关系的最重要的手段；一向主张无为而治的老子认为：“民之饥，以其上食税之多，是以饥。民之难治，以其上之有为，是以难治。”老子很清楚地告诉统治者，给予百姓更多的生存空间，减轻税赋征敛，是最好的统治之术。孔子也十分清楚地表达了统治者与百姓之间互生互存的关系，所谓“百姓足，君孰不足？百姓不足，君孰与足？”百姓生活富足了，君主又怎么可能不富足呢？而如果涸泽而渔，国家注定难以为继。

事实上，作为民本思想的组成部分，轻税主张在此后的时间里一直被不断传承，尤其是在王朝刚刚建立，百废待兴之时，宽省赋税始终是最有效的稳定民心、重拾生产的办法。出生贫苦的明代开国之君朱元璋，深知民间疾苦，对贫苦农民颇有同情，也深知百姓反抗重税剥削的民间力量。于是他在洪武元年，即告诫中书省臣：“夫善政在于养民，养民在于宽赋。”并阐述说：“治天下者，不尽人之财，使之有余财；不尽人之力，使之有余力。”可见，古代帝王也懂得

百姓为租税所困，而官府如果不知体恤，致使百姓食不果腹、流离失所，统治者轻则失去税源，重则还会遭遇反抗。

在历史发展的王朝周期中，每个王朝发展的末期都会出现国家的财政制度不能为其提供稳固的财力资源支持，而国家发展所积累的皇室和官僚队伍的负担，又对王朝的财政需求不断膨胀，终究导致王朝因收不抵支而陷入财政困境，或因横征暴敛激起民变而灭亡。也正是在这个意义上，回望王朝初期的轻税主张，就更显得弥足珍贵。

二、取之于民用之于民的民本思想

如果说“轻税”思想是古代的财政精神在财政收入方面的主要表现的话，那么“取之于民、用之于民”的思想，则是对古代财政支出精神的集中表达。古代国家的财政支出，除了皇室支出、官俸支出和军费支出这三个主要方面之外，还有很多财政支出来用于国家建设的公共职能方面，诸如农田水利建设、治理大江大河、建设公共工程等经济事业支出以及救灾赈济等社会福利支出等等。

先秦时期的墨子，最早提出了“取之于民、用之于民”的思想。和先

秦时期的很多思想家一样，墨子同样反对横征暴敛，但与此同时，他更进一步地认识到，如果统治者征税的目的是为了百姓，则不应该受到责备。他举例说：“古者圣王亦尝厚措敛乎万民，以为舟车。既以成矣，曰：‘吾将恶许用之？’”曰：“舟用之水，车用之陆，君子息其足焉，小人休其肩背焉。故万民出财资而予之，不敢以为戚恨者，何也？以其反中民之利也。然则乐器反中民之利，亦若此，即我弗敢非也；然则当用乐器，譬之若圣王之舟车也，即我弗敢非也。”在墨子看来，古代圣王也曾向万民征收重税，但是这些资金是用来制造车船，如此便可以造福百姓，君子可以有代步的交通工具，平民百姓也可以省去抬轿、驾舟的徭役，因而百姓心甘情愿地将自己的财产上交，因为相信统治者可以“以其反中民之利也”。在墨子看来，取之于民用之于民，不仅可以造福一方百姓，而且还可以提升统治的合法性。

南宋的事功学派思想家叶适，同样也表达了类似的观点。他认为：“有民而后有君，有君而后有国，有君有国而后有君与国之用。”按照他的理解，财政必须先考虑民，然后考虑君与国，而对国家财政使用的不同方式，会带给这个国家不同的命运，如叶适这样说道：“隋最富而亡，唐最贫而兴。”“故财之多少有无，非古人为国之所患，所患者，谋虑取舍，定计数，必治功之间耳。”只有如此，才能避免“多财本以富国，财既多而国愈贫；加赋本以就事，赋既加而事愈散。”因而，财政支出是否得当，国家的财政政策是否合理，显得尤为重要。

在某种意义上，“取之于民、用之于民”的民本思想已经成为了传统中

国对财政精神的最高理解，但这一集中体现民间福祉的思想，其无法突破的局限就在于民众的利益只能由统治者来谋划。无论是作为群体意义上的百姓还是作为个体意义上的平民，都无法在国家的财政活动中主动表达其利益诉求，这也成为了传统财政精神自身难以克服的局限。

三、公共性与现代财政精神

“当公共财富受某种公共控制（尽管有限）时，对政府的经济强制力会阻碍无限权力的统治者……穷政府平静地归入人民手中，大众最终在穷政府中获得权力。……在专制政府中最有权的是政府自己，因为财产是自己的；在民主政府时代，政府和财产是分离的。当民主政府成长时，大规模私人企业在脱去枷锁的经济中获得巨大的权力，企业家也嫉妒性地尝试阻止政府与他们在经济领域中竞争。”可以说，葛德雪这位奥地利财政学家的见解正是财政从传统走向现代的关键所在，也即能否有效约束政府的财政权力，是一个国家能否从专制走向民主的重要标志，公共财政正是这一现代性的集中体现。

事实上，我国近代的财政学者已经认识到了对于国家财政预算的外部监督的问题，如民国学者曾浩春就很深刻地论证了行政机关对于预算的创制权与立法机关对于财政的决定权之间的关系，所谓“预算上创制权及决定权分立，以成民治国家之通例”，“‘创制权’宜操诸执行机关之政府；‘决定权’应付予全国人民代表之议会是也”，“二者各相牵制，实相完成，故能臻于精密。二者缺一，则陷于畸形。此主持一国财政者所应注意也。”可以说，通过财政预算的控制来约束

政府权力，以议会对于预算的决定权来制约行政机关对于预算的创制权，实现以权力制约权力，是近代思想家对于政治生活的设计所做出的重要理论贡献，也在很大程度上成就了我国近代诸多政治理念的转型。

公民政治参与的有序展开，不仅和公权力自身的明确定位和积极引导直接关联，也与相应的制度化参与渠道的建设有关。现代国家财政预算的公共性推进很大程度上保障了公民对于政治生活的参与，能够最大限度地获得公众对税收的心理支持，不仅有助于保证国家有效运转的财政来源，而且可以提升其统治的合法性。人类有序的公共生活的建立，需要明确每一个个体在社会共同体中所处的位置，以及由此而产生的各种权利义务关系。在现代社会中，制定政策的一方很难单方面的协调复杂的社会利益冲突，公共财政的存在，既尊重了公民表达自身利益诉求并直接影响自身政治生活质量的民主权利，又能够通过政府信息公开，强化公民政治参与的动力，公共财政进而成为维持公民与公权力之间持久信任的有力保障。

总之，我国传统的财政文化为我们国家的财政走向现代提供了诸多宝贵的思想资源，轻徭薄赋的思想传统在保持民间经济活力的问题上始终具有积极的意义，而“取之于民、用之于民”的民本精神也应该是一个国家财政支出的重要共识。只有一个国家的公民真正能够在财政预算问题上实现政治参与，一个国家的预算能够最大限度地体现民意，通过公共财政实现一国财政资源的合理配置，正是现代财政精神的要义所在。

（作者单位：天津财经大学）

责任编辑 张蕊