

以「公共性」来界定财政的职能范围

○ 刘尚希

等等。这超出了市场失灵的范围,即在市场不失灵的某些场合,只要是不能达到社会所追求的目标,政府就应当干预。这种公共领域的扩大已经成为现代市场经济的一种发展趋势。政府的活动范围决定了财政的职能范围,公共领域的范围也就成为构建公共财政的基本依据。

从一般性的角度来看,公共领域就是市场不能发挥作用的领域,也就是市场失灵的领域。按照古典主义的说法,是指国家安全、公共秩序与法律、公共工程与设施以及公共服务等。这可以说是公共领域的第一个层次。到凯恩斯主义时代,随着对市场经济研究的深入,发现了一些新的公共领域,如经济的外部性、垄断、分配不公、经济波动、信息不完全等。这些领域可称之为公共领域的第二个层次。凡是市场经济,这两个层次的公共领域都是存在的,都是政府应当介入的领域,自然也是财政的范围。尤其是分配不公这个方面,是二战以来西方国家在公共领域表现最为突出的。到1995年,OECD国家对家庭转移支付占公共支出的比重达到36%。

在任何一个社会,都有社会的共同需要。这些共同需要表现出“公共性”特征。在市场经济条件下,“公共性”是相对于市场而言的。市场是社会经济生活的基础,凡是市场能有效发挥作用的地方,就意味着可以依靠个人的力量来配置资源,并向社会提供各种产品和服务,这就是私人领域。而在市场不能有效发挥作用的领域,就意味着必须依靠政府的力量来配置资源,并向社会提供所需的产品和服务,这表现为公共领域。在这里,市场实际上成为一种判别准则:即政府的活动范围是以市场能否很好地发挥作用来衡量的。如果市场的力量不能达到某种社会价值目标,那么,政府的介入就成为必要。由此看出,界定政府活动范围的公共领域,包含有两个意思:一是市场完全不起作用;二是市场起作用,但不能达到某种社会价值目标,如快速发展、国际竞争

从特殊性的角度来看,公共领域就要联系经济发展水平和市场发育水平来研究。在经济发展水平高的西方国家,市场发育可以说已经成熟;而在经济发展水平不高的发展中国家,市场发育程度低,其调节功能不健全,需要政府介入的领域比发达国家要广泛得多。在发达国家可交给市场去干的许多事情,在发展中国家却需要政府去做,如能源开发、原材料工业、铁道、航空、电讯等。在这些资本密集型的领域,私人资本往往是难以涉足的。故在发展中国家,这些领域大多是由政府去投资经营。这种由经济发展水平所导致的市场失效的领域,可称之为公共领域的第三个层次。再从我国来看,属于发展中国家,但又不同于其他的发展中国家,至少有两点是作为发展中国家的我国

所独有的:一是地域广阔,城乡经济、区域经济发展极不平衡;二是国有经济比重大,改制、改组、改造的任务十分艰巨。这两个方面构成了政府非干不可的公共领域。这种由我国的特殊国情所决定的公共领域,可认为是公共领域的第四个层次。

上述四个层次的公共领域就是我国公共财政的职能范围。与发达国家相比,我国财政所要承担的任务要大得多,所涉及的领域也要广得多。从这里可看出,“公共性”是一个相对的概念,是相对于市场经济的一定发展阶段而言的。因此,我国的公共财政必然是中国特色的,决不能照搬西方的一套。

(作者单位:财政部科研所)

话说 “一支笔”

○ 张纯科

眼下,为了加强财务管理,杜绝开支漏洞,各级都把财政开支“一支笔”提得很响。无疑这样会给财务管理工作带来很大好处。但是,也有一些副作用。一是“一支笔”容易产生唯我独尊心理。一人说了算,班子成员靠边站。从一些闹内讧的单位来看,多数是因为“一支笔”不民主,财务不公开,个人说了算,多数人有意见而引发起来的。二是易滋生腐败。一个单位的全部收支统由“一支笔”和财会人员如根把底,一些意志不坚强和思想不健康的“一支笔”在监督机制不健全的情况下,任意