

2017

第七部分 附录

Appendix

中国财政杂志社

中国
财政
年鉴

FINANCE YEARBOOK OF CHINA

中国财政杂志社

财政理论研究

2016年全国财政理论研究主要观点综述

一、传统财政理论与中国的财政实践存在鸿沟，亟需构建中国特色财政理论体系

习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上强调，要加快构建中国特色哲学社会科学，在指导思想、学科体系、学术体系、话语体系等方面充分体现中国特色、中国风格、中国气派。传统财政理论与中国的财政实践存在鸿沟，特别是用西方的范式讲中国的故事存在很多问题，亟需构建中国特色财政理论体系，来解释和展现中国财政改革和发展的伟大实践。

有学者认为，理论体系的创新和构建，与国家的发展密切相关。从诺贝尔经济学奖获得者的情况或者从整个经济学思想家的来源地也可以看出，200多年前诺贝尔经济学奖获得者主要产生于英国，那时候大英帝国最强大；后来产生在德国，由于受语言限制，时间很短，虽然国力上升，也产生了很多经济学家，但是没有立足。近现代以来，主要源自于美国，就是因为它成为了最强大的国家。我国改革开放近40年，整个经济社会发展突飞猛进，很多思想家也开始出现。中国改革开放是一个经济大发展、大跨越的实验场，有很多丰富的经验，尤其是建设新型中国特色社会主义市场经济，取得了很多成就。构建中国特色财政理论体系，需要总结中国最新的伟大实践。但物质基础要能够培育出思想的参天大树，可能需要很长的时间。

有学者认为，传统财政学以市场失灵理论作为起点，存在诸多问题。无论是从历史的角度看，还是从逻辑的角度看，那种“以市场失灵为政府财政起点”观点都是不科学的，不符合逻辑的。马克思、恩格斯的国家起源理论，卢梭的“契约论”，都没有得出由于出现“市场失灵”问题才需要国家、需要政府以及需要财政的结论。另一方面，政府财政行为准则与市场上私人企业的行为准则是完全不同的：前者以社会共同需要为主要目的，后者则以私人的经济利益为主要目标。作为现代公共财政学的理论源头，盎格鲁-萨克森学派的根本缺陷是把政府和市场对立起来，这种被经济学扭曲了的财政学已经失去了对现实世界的解释能力，失去了对未来财政活动发展的预测能力，这是现有公共财政学范式的最大问题。应当从理论上、从根本上对财政学理论进行

重新梳理。

二、构建中国特色财政理论体系应有理论自信

有学者认为，中国特色财政理论创新应当放在人类文明发展的视角下去讨论。人类文明包含的内容非常多，中国的发展是人类文明发展非常重要的一个事件。应从人类文明的角度来看待中国的发展，在中国发展的视角下再来看财政理论的发展。我们的整个社会科学理论，现在还难以支撑财政理论的发展。所以从某种意义上，不仅仅是要承担发展财政理论的重任，还应更多地从思想上去拓展对中国在人类文明发展进程中的认识，从大处着眼、小处着手，构建具有中国特色、具备现实解释力的财政学理论体系。

有学者认为，中国特色财政理论创新必须以中国社会生产力发展水平和生产资料所有制性质为基础，坚持“市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”“毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制为主体，发挥国有经济的主导作用，不断增强国有经济的合力、控制力、影响力”，这是一种发展道路。在此基础上理解财政是国家治理的基础和重要支柱，这是中国财政学界必须认识的基点和核心。

有学者认为，构建中国特色财政理论体系应当从最基本的概念建构做起，形成共识性的体系，避免财政学定位的身份认同危机。财政学基础理论的创新首先要坚持起点正确、逻辑正确，要尽量求同，寻求共识，脚踏实地、回归本源，用一套规则、一套组织架构、一套技能、一套系统把公共资金用好，就是财政学的原则性任务。因此，财政学的定位是：研究社会共同体，运用财政权力和财政资源提供公共产品来促进利益的交汇性社会科学。财政的基本要素有两个：一是财政权力，二是财政资源。财政学的任务就是把财政权力与财政资源两个要素转化为满足公众需求的公共产品。

三、从多个角度深化对“财政与国家治理”关系的理解与阐释

有学者认为，大国治理需要大国财政思维，全球治理的基础是大国财政。在全球化纵深发展的当今世界，全球风险社会日渐现形，大国财政既关乎国家兴衰，也影响全球风

险。从学理上讲,财政,不仅是国家治理的基础和重要支柱,而且也是防范化解全球公共风险、维护大国核心利益的基本手段。建设“大国财政”,既是国家现代化建设题中应有之义,也是中国走向复兴,担负全球责任的战略选项。应对全球格局变化给中国发展带来的新机遇、新挑战,防范和化解全球公共风险,中国大国财政的作用日渐重要。中国能否顺利完成数千年未有之大变局、实现现代化和民族复兴,取决于能否有效发挥大国财政的作用。国际秩序建构和全球公共风险防范,实质是要靠大国财政来支撑。这就是说,全球治理的基础是大国财政。从这个视角分析,中国当前存在的根本问题不是大而不强,而是大国财政与大国经济地位、大国治理不相匹配,致使财政支撑全球治理的能力不足,制约了中国的全球影响力。这不只是财力的问题,更重要的是财政话语权。

有学者认为,财政理论框架的研究应有社会和国家的内涵。传统财政理论是从西方国家发展起来的,但不能很好地解释西方的现实。西方发达国家全部财政支出中的60%以上是社会性支出,收入主要来自个人所得税,具备改善收入分配的社会功能,虽然收入和支出都与社会密切相关,但现代财政理论却没有对社会的探讨。按照西方经济学的基本理论,要先有一个对行为者目标函数的设定,然后对它的行为设定一个现实条件,才可以判断出它的最优行为。但在现有财政理论中,却没有探讨它的行为主体国家的目标函数是什么。如此一来,判断财政行为优劣就丧失了基础。所以,目前的主流财政学理论中,不谈社会和国家,存在很大的问题。这个问题在主流的财政学理论框架中得不到解决,能够对它进行弥补的另外一种理论是财政社会学。

有学者提出了“国家治理财政学”的基本要点。其将新中国财政学的发展划分为计划经济财政学、市场经济财政学和国家治理财政学三个时期。国家治理财政学将对“国家”的分析纳入到财政学的基本范式中,以弥补财政学中没有“国家”这一逻辑上无法克服的缺陷。不同的国家,国家自主性不同,国家介入经济领域的程度就不同,经济规律的表现形式亦不同,由此形成独特的政治经济模式,导致财政学也因此有所区别。中国的财政学应有自己的特色,并遵循一定的路径依赖。蒂利模型不回避国家的暴力本质,视财政为提高国家能力的手段,而不是束缚国家能力的锁链,故而展示出了一种不同于西方主流财政理论的财政原理,即财政活动是现代国家的一个内在组成部分,两者是一种共存共生关系。蒂利模型说明,财政收入是国家汲取行为的主体,财政支出则支撑着国家以控制暴利为目标的所有活动,不论是对外作战、对内治安还是维护政治、经济和社会秩序,这为“财政是国家治理的基础和重要支柱”提供了一种最直接的理论解释。

有学者提出,财政就是政府的收支活动。从收入和支出的角度出发,可以很好地解释“财政是国家治理的基础和重要支柱”。国家和政府的所有活动都要花钱,这是最基本的经济基础;同时,财政要参与到国家的各种管理之中,这就是重要支柱。另一方面,财政是国家治理的工具,在资金的使用、收入和支出的过程中,它直接地决定、约束和监督着

国家的活动。

有学者提出了“新市场财政学”的理论构想,试图摒弃主流财政理论一直秉持的“政府—市场”二元论,从多学科角度重新考虑市场的角色定位。其认为,随着国内购买服务、政府采购以及PPP等新经济现象的出现与发展,西方主流财政理论已经不能对此做出合理解释。究其原因,一是西方主流财政理论的研究以市场失灵为出发点,存在很多缺陷;二是财政理论被严重的经济学化后失去了学科本身特征。事实上,早在20世纪70至80年代,西方公共管理运动就在推进政府与市场机制的融合发展,只不过财政学界缺乏对这方面的关注和解释、跟踪,在主流财政学的研究范式中被“有意忽略了”。新市场财政学对传统财政理论的继承主要体现在社会共同需要理论、公共选择理论、平台论以及不完备合约等方面。新市场财政学对传统财政理论的批判主要体现在,摒弃了政府与市场“对立说”,转向“市场平台说”,并运用“剩余控制权”和“约定控制权”理论来界定政府与企业之间的关系,在社会共同需要、公共选择、市场平台三个假设前提下,分析经济社会中的财政新现象、新问题。

四、把握财政的综合属性,确立财政学作为一门基础学科的地位

有学者认为,由于传统上将财政问题归为经济范畴,财政学也就当作经济学的一个分支,这严重制约了财政学的学科发展。实际上财政学并非是哪个学科的分支,而是一门基础学科。财政是国家治理的基础和重要支柱,涉及国家治理的方方面面,包括政府治理、经济治理、社会治理等。财政学与经济学、政治学、社会学、法学等也都有密切关系,但又不能归为其中某个学科的分支,而应该是一门基础学科,这一点必须确立起来。构建中国财政理论体系,要从哲学层面思考财政的本质,摆脱“财政工具论”。财政学虽然与多个学科都有关系,但并不是简单意义上的交叉学科,其基础性相当于“人体的血液”,定位在哪个学科之上都不恰当,而应以独立的基础学科视角进行思考和研究。

有学者提出,作为一门科学的财政学,应该能够为政府发挥财政的基础和支柱作用提供一套科学的行为准则。按照市场失灵理论定义的政府职能存在两个问题:市场做不好的让政府来做,政府不一定能做好;依据市场失灵理论赋予的政府职能,政府不一定会做。作为财政政策目标的效率与公平,并没有唯一的标准。政府取得收入的一些原则,如公平原则、效率原则、中性原则等,它们之间往往是矛盾的。在财政支出方面,还缺乏指导和约束政府行为的标准或准则。现有的财政理论难以解释单一体制下财政体制应该怎么构建才是最优的,财政联邦主义的原则对于构建我国的财政体制,还存在局限性。基于此,有学者指出,从目前以经济学为主来进行的财政学研究,所构造的理论体系无法支撑或无法解决上述问题,财政学的学科属性不仅仅应该只局限于经济学,它应该完全可以打造自己独特的一套学科体系。

(中国财政科学研究院供稿,程瑜执笔)