# 市场化进程与公共财政的范围

来源：网络 作者：雨声轻语 更新时间：2024-04-11

*\" 一、问题的提出 20世纪90年代初建立社会主义市场经济体制的改革目标提出后，我国关于公共财政改革的研究和讨论逐渐兴起。1998年全国财政工作会议第一次提出了建设公共财政的要求；党的十五届五中全会《建议》明确将建立公共财政初步框架作为“十...*

\" 一、问题的提出

20世纪90年代初建立社会主义市场经济体制的改革目标提出后，我国关于公共财政改革的研究和讨论逐渐兴起。1998年全国财政工作会议第一次提出了建设公共财政的要求；党的十五届五中全会《建议》明确将建立公共财政初步框架作为“十五”时期财政改革的重要目标：党的十六届三中全会《决定》进一步提出了健全公共财政体制的改革目标。发展市场经济需要相应的公共财政制度配合已经成为共识。但是，在总体认识日渐清晰的同时，我们对公共财政具体内容和活动范围的理解却比较混乱。

本文的研究基于如下判定：公共财政的出现旨在纠正市场失灵。市场经济条件下政府职能的公共化决定了财政的公共取向，这是公共财政产生的制度性根源。在市场经济发展过程中，市场—政府的动态关系决定着公共财政的范围。因此，一种经济运行只要是以市场作为资源配置的基础方式，其财政模式就必然应该是公共性质的或趋向于公共化的。本文的研究方法将着眼于历史数据和经验的分析（注：由于时间跨度和各国的差异，统计数据的口径会有一定出入；另外转轨国家数据的准确性也存在一定的质疑。但不会对本文的观点产生影响。作者在采集资料过程中尽可能做到统一和标准。），有些材料可能是读者熟知的，但希望通过本文结构的安排和选取资料的特殊角度，能有助于论题的阐述。

二、市场经济中的公共财政

Ⅰ：纵向演进的线索

就市场经济在资本主义制度下发展的一般历史过程而言，公共财政范围的变动大致可分为三个阶段。我们以欧美的财政理论和美国的财政实践为主来进行考察：

财政支出结构的以上变动，尤其是转移性支付在公共总支出中地位的上升，是政府运用财政支出工具实现财政政策目标的直接表现，也是政府直接实施其公平社会收入政策的表现。在收入方面，税制结构也相应发生了重大变化。在美国这一时期以所得税和薪给税为主体的税制结构取代了早期以关税等间接税为主体的税制结构。所得税尤其是个人所得税实行累进税制起到了自动稳定器的作用，配合了这一时期政府运用财政政策干预经济、实现政策目标的需要。

三、市场经济中的公共财政Ⅱ：横向展开的比较

除了市场经济纵向演进中公共财政范围的变动，在横向展开的线索中，一般市场经济原则下形成的不同的市场经济制度模式、不同的政府—市场关系、不同的财政活动范围，也是个分鲜明的。

同样在自由竞争时期，与英法为代表的财政少干预经济的自由主义思想相反，德国历史学派提出并实施了国家干预主义的思想，希望通过国家干预实现经济发展，克服其后进性。其基本观点是反对古典经济学的自由主义，主张实行社会改良主义，宣传国家有机体学说，强调国家活动的生产性，主张扩大财政职能和财政支出。德国历史学派的出现和政府—市场关系模式的形成，显然并不主要是市场经济一般意义的要求，而是其他多种因素作用的结果（注：这一思想虽然后来成为国家干预主义的渊源，特别是凯恩斯主义的论据，但事实上20世纪30年代开始的财政调控经济的原理并不同于历史学派的背景，而是市场经济发展阶段的一般要求，二者在出发点和目标上都有差异。）。

政府支出结构的差异性也有助于描述这种特征。以1995年为例，在公共产品的支出中，美国的比重最高，其中主要反映了其作为超级大国在国防上的庞大开支；Merit产品（优值品）支出中，瑞典、法国、德国该项支出占GDP的比重都比较高，反映出对教育、健康等社会服务的重视，美国该项支出占GDP的比重虽然不高，但占政府总支出的比重却最高，说明政府对这方面的支出也是十分看重的；转移支付在各国政府支出中几乎都处于最重要的位置，可以看出成熟市场经济国家对收入分配、社会福利的重视。瑞典的转移支付占政府支出的比重虽然不是最高的，但占GDP的比重明显高于其他国家，体现了福利国家的特征，法国、德国的此项支出也很大。经济服务支出主要是指政府对自然垄断行业的投资和对农业等的补贴，德国、日本在这方面的支出比重明显高出其他国家很多，体现出政府对这些领域的积极介入，美国该项支出占GDP的比重最低，则与其自由放任的市场经济特征有关。公债利息支出中，美国所占比重较大，反映了扩张性财政政策的持续后果，瑞典所占比重较大则反映了福利开支过大带来的压力。

四、转轨经济中的财政公共化

Ⅰ：CSB、CIS国家的考察（注：CSB：中、南欧及波罗的海国家，包括阿尔巴尼亚、波斯尼亚、黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克和斯洛伐克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、前南斯拉夫马其顿地区、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚。CIS：独联体国家，包括亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、乔治亚、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、格鲁吉亚、摩尔多瓦俄罗斯、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦。有时还用到CEB：中欧及波罗的海国家，包括捷克和斯洛伐克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚。）

现代市场经济总体上具有国家干预的特征。在正常演进的市场经济中，政府干预经济活动的范围基本上同“市场失灵”的范围相适应，政府—市场的边界有一个历史形成和发展的过程。在转轨经济中，由于市场是通过体制转换来建立，没有自然形成的过程，人们的观念、市场制度的建设、经济发展水平、转轨中的体制关系等因素，使情况又更为复杂一些。既然以现代市场经济作为转轨的一般目标模式，向市场机制的过渡就并不意味着政府从经济活动中完全退出，而是政府管理经济职能的转变，即在体制转换过程中、在未来新的市场体制基础条件下，如何使政府职能处于恰当的位置。另外，在经济转轨过程中，作为改革的设计者和主要推动力量的政府，还对市场形成本身起着重要作用。

二是形成了转轨过程中的制度真空，使转轨失去了应有的驾驭。“休克疗法”的失败除了目标设计上的脱离实际，其实施的路径一开始就排斥和否定政府在转轨中的作用，否定政府在市场制度形成中的作用，一味地追求理想市场条件下的理想结果，即只要让市场机制充分发挥作用就可以达到经济的均衡发展。结果导致了新旧制度衔接上的制度真空，引发资源的非法配置，财政无法实施有效的干预。与此同时，政府在宏观调控方面和保护本国经济方面软弱无力，经济衰退引发社会动乱和政治动荡。

五、转轨经济中的财政公共化Ⅱ：中国样本的分析

从实践来看，我国将建立公共财政框架作为新时期财政改革的重要目标，是随着社会主义市场经济体制作用不断增强、国民经济不断发展、财政改革不断深化而逐步认识和明确的。改革开放特别是1994年财税体制改革以来，我们一直在努力探索和构建适应社会主义市场经济体制要求的财政体制，在这期间尽管没有明确提出建立公共财政的目标模式，但我们已经在财政“公共化”实践中进行了很多探索与突破。

另一个支撑这种渐进退出的证据是在这一阶段长期保持的财政对国有企业、居民等的各种政策性补贴。这些补贴在改革初期的迅速增长与财政支出占GDP比重的下降形成反向作用，在总量缩减的同时起到了结构性补偿的效果，对于价格改革和国有企业经营起到了稳定器的作用。

总体上中国的经济改革是在政府主导下进行的。为了能够充分利用已有的组织资源，保持制度变迁过程中社会的相对稳定和新旧制度的有效衔接，政府在改革出台的时机、步骤的把握、利弊的权衡、变迁进程的调整等方面都起着决定性的组织和领导作用，财政也为推动制度变迁掌握着资源配置权限与范围的进退尺度，在市场培育和市场弥补两方面发挥作用。

六、小结

转轨经济中的政府职能包括对冲突的控制（体制冲突、利益冲突）、对发展战略的控制、对经济的保护、对变革路径的选择、对受损者的补贴、对宏观经济的稳定。总体上是在资源配置方式的替代过程中对制度设计、步骤、目标，对由此对经济运行、社会稳定等方面的影响加以控制和管理。转轨本身是一个极为复杂的过程，财政活动的范围覆盖了上述所有的六个方面。评价政府行为和财政活动的标准并不是对某些西方规则的符合，而应以经济运行的效率根本（注：1996年世界银行发展报告《从计划到市场》将经济转型的长期目标界定为，“建立一种能使生活水平长期得到提高的繁荣的市场经济”，显然对市场经济的目标是有严格限定的。），至少狭隘地理解公共财政是难以满足实践要求的。

「参考文献」

2 吕炜：《中国经济转轨进程中的财政制度创新逻辑》，《世界经济》2003年第10期。

3 冯舜华等：《经济转轨的国际比较》，经济科学出版社2001年版。

4 ［美］罗纳德·I·麦金农：《经济市场化的次序——向市场经济过渡时期的金融控制》，上海三联书店，上海人民出版社。

5 Blanchard Olivier，1997，The Economics of Transition in Eastern Europe， Oxford，England：Clarendon Press.

6 Fischer and Sahay，2000，The Transition Economies after Ten Years， Working Paper No.WP/00/30，IMF.

8 World Bank，1996，From Plan to Market，Washington D.C.

9 World Bank，2002，Transition：The First Ten Years，Washington D.C.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn