# 民主财政论—公共财政本质的深层思考

来源：网络 作者：梦回唐朝 更新时间：2024-07-18

*民主财政论—公共财政本质的深层思考 民主财政论—公共财政本质的深层思考 民主财政论—公共财政本质的深层思考 近年来有关公共财政的讨论已经由理论探讨上升到政策选择层次。各方人士畅所欲言，对公共财政的概念和框架设计提出了许多真知灼见，为在我国...*

民主财政论—公共财政本质的深层思考 民主财政论—公共财政本质的深层思考 民主财政论—公共财政本质的深层思考

近年来有关公共财政的讨论已经由理论探讨上升到政策选择层次。各方人士畅所欲言，对公共财政的概念和框架设计提出了许多真知灼见，为在我国建立公共财政的基本框架打下了良好的理论基础。但是，仍然存在着某些基本问题尚未引起广泛关注，特别是对公共财政本质究竟是什么的问题，人们并没有多少认识。这样，对公共财政的讨论就常常显得过于浅薄、流于形式。本文无意对当前的讨论作出评价，只想对此问题作一初步探讨，以期引起各方作进一步研究的兴趣。

一、市场经济与公共财政

要探究公共财政的本质，离不开对市场经济的认识。因为公共财政作为财政范畴发展到市场经济阶段的产物，与市场经济有着本质联系。市场经济的一个重要制度特征就是决策主体的多元化，或曰分散决策。福利经济学第一定理告诉我们，如果市场是竞争性的和完全的，且没有外部性，那么分散化均衡就是帕累托有效率的。按照西方经济学的最基本假定：经济中存在无数个厂商和消费者，那么通过消费者追求自身效用最大化，厂商追求利润最大化的分散决策，可以达到整个社会福利最大化（当然，进一步的拓展中包括了政府主体，而其目标函数也是追求社会福利最大化的）。

从政治学意义上，市场经济中分散决策就是民主决策，因而市场经济也是民主经济。在得到这一结论之后，本文转向分析市场经济中政府存在的价值和动因。

市场经济中的政府是在分散决策基础上的集体选择的产物。在一个极端，私人商品和服务的买卖主要依赖于市场的自愿的分散决策。而在消费上具有非排他性、非竞争性的公共物品的存在，则要求有更强、更复杂的政府，对私人物品的偏好可以通过市场价格机制所表露，而公共物品的偏好难以在市场上表现出来，结果，一些物品可能生产的太少（比如：教育和对穷人的收入再分配），而另一些物品又可能生产得太多（如污染和犯罪）。这些公共物品都需要由政府来提供。

有人也许会提出质疑：我们可以通过不同形式的自愿行为处理公共物品问题，产生更有效率、更为平等的结果。例如，我们可以合作修一条公路，使几个人获益，也可以通过改变污染量的自愿市场，合作降低污染水平。但自愿行为面临两大难题，一是公共物品的性质问题，比如公共服务可能招致“搭便车”行为，如果合修了路，但无力监测和控制这条路的使用，那么其他人就可以不付成本地使用它；二是达成和实施市场交易的交易费用可能太高。两个问题相互关联，修路的合或许能够达协议，但如果排除其他人的成本过高，就不可避免“搭便车”行为。

上述难题使得自愿行为可能、但总体上并不能解决市场失灵问题。客观上要求组成一个政府；提供公共物品并拥有强制课税和颁布法令的权力。但必须清楚，市场经济的分散特征不可能容忍一个专制政府的存在，而只能产生一个民主政府。因为政府的强制性权力是由社会公众赋予的，是在分散决策基础上集体选择的结果，用来解决分散决策难以解决的各种问题。脱离了集体地民主决策，政府的权力就失去了根基。如果政府行为不能得到民众的支持，则政府倒台的日子也就为期不远了。这一点在引入契约概念之后便会更加清楚。

二、民主财政的核心是契约安排前文分析表明，政府是民主决策基础上集体选择的结果。那么，民主决策是通过何种机制来支配政府政策的呢？更进一步的，政府是如何有效地提供公共物品的呢？这就回到经济学中的基本概念——契约。

契约是一个或一组承诺，当事人双方都以契约的履行为义务，取得行为权力。就契约产生的根源看，第一根源是由于社会创造的共同需求和爱好，社会的结构和稳定等；第二根源在于劳动的专业化和交换；第三根源在于选择性。契约的实质在于规划未来交换过程所发生的当事人之间的各种关系。

市场经济本身就是一种契约经济，市场经济下的各种交易行为都是通过契约来完成的。在私人物品部门，生产者和消费者通过订立契约来实现交易。根据契约，生产者向消费者提供产品，并取得消费者支付的价款；消费者从产品的消费中受益，但要支付报酬。如果生产者提供的产品质次价高，则消费者可以拒绝付款并选择其他生产者。市场价格机制保证了契约的履行。

同样，公共物品生产部门也存在着政府（生产者）与公众（消费者）之间的契约。根据这种契约，政府要为公众提供公共产品和服务，为此需要向公众征税来筹集资金；而公众从政府提供的公共物品中受益，但要付出纳税的代价。如果政府不能为公众提供满意的公共服务，就会失去公众的支持，如果该政府是一个独裁专制的政府，还可能维持一个时期（但也有限度），如果是在民主政体下，该政府将会在选举中被选民所抛弃。因而，可以说投票机制保证了公共契约的履行。

如果对公共契约作进一步深入的分析可以看出，它与私人契约还是有着很大区别的。首先，公共契约的订立者一方是公共集体，单个个人无法改变政府决策过程，但是，公众作为整体，就可改变政府税收和支出水平，甚至可以改变政府财政制度。在民主制度下，个人在所有时候都是一个潜在参与者，不论他是否实际参与。更进一步，由于偏好不同而造成的利益冲突，可以通过制定合理的投票规则加以解决，使政治选择能够符合多数人的利益。

其次，也是最重要的，私人契约通常是完全信息的契约，订立双方对私人物品的信息都是很清楚的；而公共契约则不同，政府会比公众对政策执行效果有更多的了解，比如，政府更清楚修建一条公路的拨款是否得到了有效使用。

这就存在着一个序贯博弈（信息不对称下的动态博弈）：

第0阶段，公众通过投票选择了一个政府；

第1阶段，政府实施一项政策，比如拨款修建一条公路。政府更清楚这笔拨款是否有效。而公众或者无法得到这一信息，或者有些人虽然可以得到这一信息，但却需要花费很大成本，与其个人得到的收益相比并不合算（这也可以算做是一种外部性）。

第2 阶段，在年度财政报告制度下，公众通过政府财政报告最终得知了修建公路的拨款使用情况，并通过成本－效益分析判断该项拨款是否有效使用。

第3阶段，公众根据对政府能力的信息决定是否继续支持本届政府，或者选择新的政府。

新一轮博弈又开始了。

这里还要强调法制的作用。市场经济条件下，法制是契约实施的保证。对公共契约来说，法律制度是公众制定出来，用以保证公共契约得到贯彻的工具。法制并非是由政府所提供的公共物品，因为政府也必须遵守法律。在上面的博弈过程中，如果没有政府财政报告制度的规定，对政府行为的约束机制就难以发挥作用。

至此，我们已经完成了民主财政决策过程的分析。从中可以看出，公共财政的决策主体，在表现上是政府，而在本质上是公众。政府只是在执行决策。公众通过选举制度和投票机制掌握着公共决策的实际控制权，并通过法律制度保证这一机制的运行。

现在我们可以清楚公共财政的本质到底是什么了。所谓本质，应当是同主体紧密相关的。国家分配论认为财政主体是国家，因而财政本质是以国家为主体的分配关系。而笔者认为，公共财政主体在民，因而公共财政的本质是民主财政，是以人民为主体进行公共决策的活动。

三、民主财政在公共财政中的表现

民主财政作为公共财政的本质，并非孤立存在，而是体现在公共财政的各个方面。我国要建立公共财政的基本框架，在学习借鉴西方公共财政的理论和实践过程中，应该抓住公共财政的本质，用民主财政的眼光来重新审视公共财政。这样才能真正学到公共财政的精髓，在实践运用时也才能把握住正确方向。

民主财政的表现大体有以下几个主要部分：

1、财政民主决策

民主财政要求政府要时刻牢记自己的任务只是执行公共决策，而不能越俎代庖，自己为公众作出什么决策。政府不但要每年向公众公布其预算和决算情况，接受公众监督；而且遇到重大事件时要向公众说明，让公众了解情况，并遵照公众的决策。

在我国，财政决策的效率问题一直是困挠着理论和实际工的一大难题。人们提出了许多指标体系，希望建立对公共政策效率的约束机制，但都没有从根本上解决问题。各种财政资金的浪费以及由此滋生的腐败不仅没有得到有效遏制，而且愈演愈烈。究其原因，主要是决策主体的缺位。

财政资金的来源主要是公众缴纳的税收，而财政资金投向的决策权却由政府把持，公众没有发言权，而政府官员缺少有效使用资金的激励，这就造成财政资金使用的低效率。只有还政于民，还权于民，重大事项由公众直接决策，并接受公众监督，这一问题才能根本解决。可喜的是，我国已经开始进行这方面的尝试，比如，三峡工程的决策过程就是通过人代会几次讨论才得以最后通过。又如现在正广泛开展的村民自治和城市社区民主决策的改革尝试。

2、财政分权：

财政分权是实现财政民主决策的必要条件。倘若决策权仍主要集中于中央，地方民众何谈对地方事务的决策权？从这个意义上，分税制的核心不在支出权限划分，更不在税权分配，而在于决策权的转移，即由中央政府决策转向地方民众决策。

我国从1994年开始实行分税制财政体制，中央政府向地方下放了支出决策权和部分税收管理权，但遗憾的是，这种决策权的下放没有真正到位，即没有落实到地方民众手中，而只停留在地方政府手中。这就加剧了权力的滥用。虽然从理论上讲地方政府比中央政府更了解本地民众对公共物品的偏好，但如果地方政府根本没有民主财政意识，那么它又如何会实现财政资金的有效使用呢？结果是中央政府又不得不重新收回决策权，这也未尝不是一种理性选择。但如果这样就能解决问题的话，那么94年就不必进行这项改革了。这也可以作为改革开放以来财政体制“放乱收死”现象的一种解释。

3、财政竞争

在财政民主决策和财政分权的基础上，地方政府财政可以展开竞争，进而提高政府财政效率。由于各地政府能力不同，提供地方公共物品的水平也不同，各地民众就会对政府能力加以比较，然而通过用手投票（选举）和“用脚投票”（迁移）来选择最好的地方政府（最有效地提供最多公共物品的政府），这就在各地政府之间形成一种竞争机制，促使其提供质优价廉的公共物品，进而提高政府工作效率和财政资金使用效率。

4、打破公营部门垄断

以上分析主要集中于纵向分权上，而在横向上，对公营部门的垄断也要减少到最低限度。公营部门的垄断权力并非与生俱来，而是由于公共需要才具有存在价值。如果这种公共需要已经消失，则垄断权力也应当消失。

根据这种分析，我国目前存在的公营部门的垄断权力许多都在可取消之列。现在日益发展的私人邮政服务及日益强烈的打破电信行业垄断的呼声都体现了公众对取消公营部门垄断的要求。政府必须清醒地认识：虽然公营的垄断在经济发展的起步阶段曾经发挥了重要作用，但这种功绩不能成为其继续存在的理由。必须积极致力于打破垄断，鼓励民营。也只有这样，才能提高这些部门的经营效率。

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