

# 国家治理视角下中国财政理论的 嬗变(1949—2018)\*

龚 浩

(中国社会科学院当代中国研究所 100009)

**内容摘要:** 十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,从根本上阐明财政在国家治理中的重要性。为实现国家治理目标,中国财政先后形成高度集中财政和公共财政,并正在构建现代财政。财政理论研究也以解答“财政如何实现国家治理目标”为核心命题,先后形成体现财政集中化内涵的国家分配论和体现财政公共化内涵的公共财政论,并正在构建体现财政现代化内涵的国家治理理论。中国财政理论是财政实践的理论抽象,并随财政实践的演进而不断演进。

**关键词:** 国家治理 财政理论 财政制度 财政本质 财政改革

中图分类号:F812.9 文献标识码:A 文章编号:1005-1309(2021)08-038

DOI:10.19626/j.cnki.cn31-1163/f.2021.08.004

## 一、引言

财政理论以讨论财政的本质、主体、目的、范围和职能等理论问题为主要内容,是分析财政问题的起点。“财政是国家治理的基础和重要支柱”的提出,将财政对接国家治理,“摆正了财政在党和国家事业全局中的位置。”<sup>①</sup>

中国学界高度重视财政理论研究,并从四个角度梳理了相关财政理论研究成果<sup>②</sup>:其一,对主要论文进行整理。财政部财政科学研究所(1965、1984)、高培勇(2000)、中国财政学会(2019)将不同时期的财政理论文章整理成论文集;其二,归纳已有财政理论的主要观点。姜维壮(1987a、1987b、1996)对财政理论中关于财政本质、主体、目的、范围和职能等方面的主要观点进行了整理;

收稿日期:2021-6-16

\* **基金项目:** 本文系中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“国家治理体系和治理能力现代化研究”(2019ZGGH014)、国家社会科学基金重大项目“近代以来中国经济学构建的探索与实践研究”(17ZDA034)阶段性成果之一。

**作者简介:** 龚浩(1992—),男,甘肃陇南人,中国社会科学院当代中国研究所,助理研究员,研究方向:财政理论与财政史。感谢匿名评审人提出的修改建议,笔者已做了相应修改,本文文责自负。

① 高培勇:《新中国财政与国家治理同频共振的70年》,《经济研究》2019年第10期。

② 新中国成立初,苏联学者主张的货币关系论引入中国。50年代,中国学者在反思货币关系论的基础上提出和讨论了价值分配论、国家资金运动论、剩余产品价值分配论等理论,并确立了国家分配论的主流地位;改革开放初,中国学者提出社会共同需要论、剩余产品分配论等理论,阐述了西方公共财政理论,并赋予国家分配论新内涵;90年代,公共财政论成为热门话题,学界围绕“如何理解公共财政”展开讨论,并逐渐形成具有中国特色和中国内涵的公共财政理论;2013年,十八届三中全会对财政做出全新理论概括——财政是国家治理的基础与重要支柱,中国学者围绕这一重大论断从多个角度开始构建国家治理理论。

其三,在探讨具体财政理论时,对与之相关的论点展开辨析,这种方式可见诸大多数财政理论研究文献中(许毅、陈宝森,1984;张馨,1999;邓子基,2000;高培勇,2008;贾康,2019);其四,全面分析财政理论发展进程。杨志勇(2019)、吕炜(2019)、阎坤(2019)分别对财政理论的发展脉络进行总结。马珺(2000)分析新中国财政基础理论的演进过程,并指出财政基础理论研究中存在的不足,并提出财政基础理论的创新方向。

实践产生理论,理论是对实践的注解,财政理论创新同财政改革与发展实践密切相关。新中国成立以来,中国财政理论研究基于不同时期国家治理要求形成不同财政制度的基础上,产生相应的财政理论,构成“国家治理目标转换——财政制度改革——财政理论嬗变”的逻辑链条。因此,只有从国家治理视角下分析财政理论发展,才能理解财政理论发展的内在逻辑。

分析新中国成立以来在不同的历史时期提出哪些具体的国家治理目标,产生了具有哪些特点的财政制度,并形成哪些与之相适应的财政理论,如何将不同时期的财政理论置于国家治理下进行分析,并总结财政理论发展的内在逻辑。解答这些问题,构成本文的主题——从国家治理角度梳理中国财政理论的嬗变,总结财政理论发展的内在逻辑,在此基础上提出财政理论创新方向,以期推进中国财政学话语体系的构建。

## 二、国家工业化、财政集中化与国家分配论的形成(1949—1978)

1949年至1978年间,中国以快速实现工业化作为国家治理主要目标。在客观条件约束和现实制度支撑下,中国形成高度集中财政制度和体现财政集中化内涵的国家分配论。

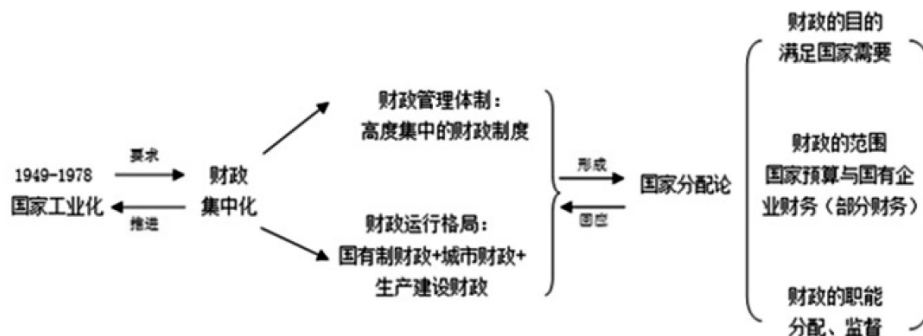


图1 财政集中化与国家分配论的形成

资料来源:作者自制(下同)。

### (一)国家工业化要求财政集中化

近代中国长期落后挨打,在这段历史中,中国人认识到工业化是国家“站起来”的基础,认为中国要实现彻底解放,就“必须实现国家工业化。”<sup>①</sup>对新中国而言,要实现国家工业化必然要实现财政集中化,这既是客观环境所要求,也是社会主义国家性质和计划经济体制所决定的。

就前者而言:新中国成立之初,经济濒临崩溃,财政极其困难,还存在外国势力的武装威胁。经济发展落后、工业基础薄弱和赶超压力大的客观环境成为新中国需长期面对的困难。面对国家亟待恢复和发展而国力又严重不支的矛盾,要实现国民经济的迅速恢复和奠定工业化的基础,新中国可选择的也只能是通过建立高度集中财政,将一切资源用于实现国家的赶超发展。就后者而言:完成社会主义改造后,中国建立社会主义社会,列宁指出:“建立社会主义社会的真正的和唯一的基础,只有一个,这就是大工业。”<sup>②</sup>中国建立高度集中的计划经济体制,保证国家可以通过制订经济发展计划和目标,

① 中央文献出版社:《毛泽东思想年编》,中央文献出版社2011年版,第729页。

② 李富春:《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》,《政府工作汇报汇编》(上),本书编写组编,中国言实出版社2017年版,第40页。

有计划地调度资源、安排生产和分配产品,统筹于快速工业化目标。其中,财政作为资源配置手段,保证经济计划的圆满执行。<sup>①</sup>由此,基于计划经济的要求,中国形成高度集中财政制度。国家通过高度集中财政,有计划地集中和分配所有资源和社会产品,服务于国家工业化的目标。

## (二)财政集中化与高度集中财政的体现

财政集中化体现在两个层面:其一是财政运行格局集中化,即财政收支行为集中发生在国有部门、财政覆盖范围集中于城市区域、财政支出集中用于生产建设;其二是财政管理体制集中化,即建立高度集中财政管理体制。具体而言:

1. 财政收支集中于国有部门。1956年至1978年:国有经济体和集体所有制经济体缴款占财政收入的98.7%,其他混合经济体和私有经济体缴款只占财政收入的1.3%;同时,用于政府和国有企业等国有部门的经费占全部支出的94.3%。<sup>②</sup>

2. 财政范围主要覆盖城市区域。在当时,国有经济体主要活动在城市区域,集体所有制经济体主要活动在农村区域。就此而言,在1956年至1978年的财政收支中,城市区域缴款与农村区域缴款分别占全部收入的85.9%、12.8%,用于城市区域的支出和用于农村区域的支出分别占全部支出的94.3%、4.8%。

3. 财政支出集中用于生产建设。1956年至1978年,国家财政支出中57.7%用于生产建设,涉及民生建设的支出占比较少。<sup>③</sup>

4. 高度集中的财政管理体制。在中央和地方之间,财政收支分配完全服从于国家计划,中央全面控制财政;在政府和企业之间,政府以行政指令安排企业的生产与产品分配,企业利润上缴政府,企业几乎没有自主权。

财政运行格局表现出“非公共性”的特征——财政收支主要用于国有制经济部门而非所有的经济部门、主要覆盖城市区域而忽视农村区域,以及财政支出主要用于工业化导向下的生产建设而忽视涉及民生的公共服务领域。这种“非公共性”财政是政府凭借其高度集中的财政管理体制,以满足国家需要为目的对国家资源的分配行为。

## (三)国家分配论的形成:对高度集中财政的理论总结

在新中国向苏联学习的过程中,苏联学者所主张的货币关系论被引入中国。然而在货币关系论所解释的苏联财政模式中,中央政府管得“过宽”和“过死”,限制了地方政府与企业的积极性。随着中国对苏联财政模式的反思和在财政制度层面的放权调整,中国学界提出国家分配论等财政理论(许廷星,1957;财政部财政科学院研究所等,1965)。

国家分配论认为,财政本质与国家相关。原始公社时期实行公有制,公社成员之间不存在阶级,相互平等。同时,公社成员共同参加劳动,并共同参与社会产品分配。随着生产力发展,私有财产开始出现,私有制取代公有制,公社成员之间出现阶级差异,由是维护阶级统治的工具——国家出现。国家为满足其职能需要,无偿取得并支配社会产品,财政由此产生。<sup>④</sup>就财政的主体、职

① 周恩来:《关于发展国民经济的第二个五年计划的报告》,《建国以来重要文献选编》,中共中央文献研究室编,第9册,中央文献出版社2011年版,第154页。

② 主要包括:支持国有企业发展和国防、行政管理、文教科学卫生事业、工交商部门事业和地质勘探等经费。

③ 生产建设费包括:基本建设支出、挖潜改造和科学技术三项费用支出、增拨国有企业流动资金支出、地址勘探费支出、支援农村生产支出以及工业、交通和商业等部门的事业经费支出。数据来源于《中国财政年鉴(1992)》,中国财政杂志社1992年版。划分方法参见高培勇:《公共财政:概念界说与演变脉络——兼谈中国财政改革30年的基本轨迹》,《经济研究》2008年第12期。

④ 同时期还存在其他财政理论,这些财政理论之间虽有差异,但都认可国家分配论中“财政是以国家为主体的分配行为”的基本观点。价值分配论认为:“我们所研究的财政现象,是上述一般财务现象的特定部分,即国家对价值的分配”;国有资金运动论认为:“财政这个范畴,是随着国家的产生而产生的”。参见王巨坚著《论财政学的对象》,李成瑞著《从实践中的若干体会来谈社会主义财政的实质和范围问题》,见《财政学问题讨论集》,财政部财政科学研究所、中央财政金融学院编,中国财政经济出版社1965版,第178、220页。

能与范围而言:财政主体与国家天然地结合在一起,集中体现国家意志;财政的职能被界定为分配和监督。前者指国家对社会产品进行分配<sup>①</sup>,后者指国家监督社会产品的生产与分配过程,二者强调国家对财政的全面控制;财政范围不仅包括政府财政收支,还包括国有企业财务(部分)以及银行信贷(部分),<sup>②</sup>政府财政、企业财务、银行信贷被混淆在一起。在 1964 年的财政学讨论会上,大部分学者赞同国家分配论,这标志着国家分配论成为当时最具影响力的财政理论。国家分配论是对财政集中化下高度集中财政在理论层面的总结。

就财政运行格局而言,“国有制+城市+生产建设”的财政运行格局体现了“取自家财办自家事”的特点。“取自家财办自家事”指国家以其为主体,对国家所有的经济主体进行资源配置。国家分配论主张:财政是国家的分配行为,便是这种财政运行格局图的表现;“取自家财办自家事”强调财政的范围集中于国有部门——收入来源于且支出主要用于包括政府和国有企业的国有部门。国家分配论提出的“财政范围涵盖政府财政收支与国有企业(部分)财务”体现了这种财政范围;“办自家事”强调国家要将“自家财”用于实现国家目标。新中国以快速实现工业化治理目标,因此财政支出结构中生产建设支出占了绝大部分。国家分配论提出的“财政要以满足国家履行职能需要为目的”即体现了这种财政支出结构。在高度集中财政体制下,中央有计划地通过财政手段安排经济活动,包括如何分配资源、生产什么、生产多少以及如何再分配产品,并监督这一过程。这既体现了财政是国家的分配行为,也体现了财政的分配和监督职能。

### 三、经济市场化、财政公共化与公共财政论的形成(1978—2012)

1978 年十一届三中全会召开,中国开启改革开放,并逐渐确立经济市场化的国家治理目标。经济市场化要求财政公共化,中国在建立公共财政的过程中,形成具有中国特色、中国内涵的公共财政论。

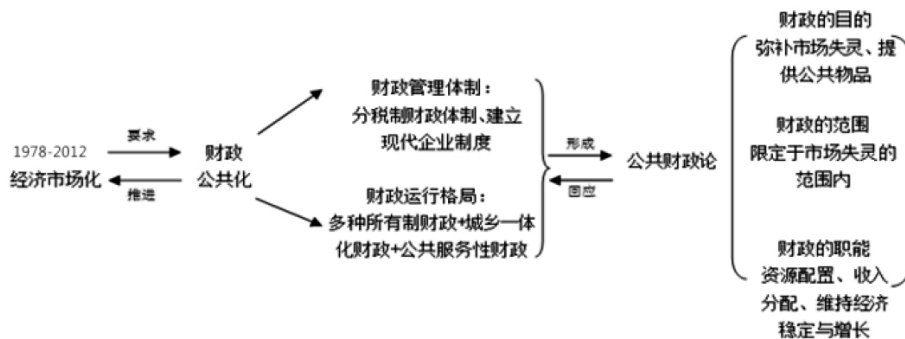


图 2 财政公共化与公共财政论的形成

#### (一)经济市场化要求财政公共化

高度集中财政制度下,片面地从国家层面认识财政、强调财政以满足政府职能需要为目的,在以工业化为导向的情况下,财政重视生产投入忽视民生投入,重视城市建设忽视农村建设。同时,指令计划代替市场调节,使得资源配置低效、激励机制不足,影响经济社会发展。为了解决这些问题,中国探索出以经济市场化为导向的改革道路,确定经济市场化的国家治理目标。

经济市场化的核心是转变资源配置方式;在计划经济体制中,财政是国家资源配置的手段,政

<sup>①</sup> 国家分配论中存在国家对全部社会产品进行分配和对部分社会产品进行分配两种观点,由此进一步引申到讨论财政是否包括国有企业全部的财务活动。

<sup>②</sup> 其中主张国家分配论的学者之间,关于财政范围的看法亦存在差异。或是主张国营企业财务全部属于财政,或是主张国营企业与国家预算发生关系的部分属于财政;或是主张信贷不属于财政,或是主张信贷中有部分属于财政。参见财政部财政科学研究所、中央财政金融学院编:《财政学问题讨论集》(下),北京:中国财政经济出版社 1965 年版,第 206 页。

府通过财政来实现调拨资源、安排生产和分配产品;转向市场经济体制,资源配置方式发生变化,开始由市场决定。市场主体基于价格信号达成供、求平衡。宏观调控则是在市场调节失灵时,由政府通过财政政策介入供、求双方并使之再平衡,包括:保障市场无法有效提供的公共物品;在短期出现经济供求失衡时,政府以从紧或宽松的财政政策进行调节,在经济过热时政策趋向于从紧而在经济衰退时政策则趋向于宽松,发挥着逆经济周期调节的作用,促进经济稳定和发展;平衡区域差异、城乡差距和居民收入水平差距,发挥收入分配作用。由单一公有制经济转变为多种所有制经济并存。同时,城乡界限开始打破。财政收入自然拓展到包括国有部门和非国有部门的所有经济部门、拓展到包括城市区域和农村区域的所有区域成员,并按照市场运行机制,从弥补市场失灵出发,将财政支出用于满足包括国有部门和非国有部门的所有经济部门和满足包括城市区域和农村区域的所有区域成员的社会公共需要。

## (二) 财政公共化与公共财政的体现

按照经济市场化改革要求,中国财政开启从集中化到公共化的转型,并表现在财政运行格局和财政管理体制的嬗变中。具体而言:

1. 就财政运行格局而言:1979年至1991年,全民所有制和集体所有制经济缴款在财政收入中的比重下降到92%,用于国有部门的支出在财政支出中的比重下降到78.9%,生产建设支出所占比重下降到49%。随着公共财政的日渐完善,至2007年,多种所有制企业以及其他来源的缴款占到79.2%,与之相对则是公有制经济部门(国有制和集体所有制)所占比重下降;基本建设支出占比下降到11.33%,用于国有经济部门的支出大幅下降。与之相对,面向全社会的民生支出占比达40%以上。<sup>①</sup>

2. 就财政管理体制而言:改革开放初,中国实行“放权让利”,打破高度集中,包括:推行包干制,中央与地方不再在“一个锅里吃饭”,而是自负盈亏,“分灶吃饭”;推行利改税,政府不再对企业进行全面管理,企业拥有一定自主权。90年代,随着经济市场化目标的明确,改革力度加大。实施分税制,划央一地收支范围,推进财权和事权相匹配,实现一级政府一级财政;提出现代企业制度,明确企业改革方向,赋予国有企业市场主体地位。

财政运行格局呈现出“公共性”的特征——覆盖国有和非国有的多种所有制部门、覆盖城市和农村的所有区域成员、满足社会公共需要。财政管理体制改革打破高度集中,建立分税制财政体制明确央一地财权和事权,将企业从政府指令性计划管理中剥离出去形成独立的市场主体。

## (三) 公共财政论的形成:对公共财政的理论总结

公共财政的提法由来已久。改革开放前,我们把资本主义财政等同于公共财政。改革开放后,公共财政被认为是符合市场经济体制的财政类型和标志中国财政改革方向的概念。80年代,中国重新引入西方财政理论(王传纶,1981;杨君昌,1982;叶振鹏,1984)。90年代至2000年前后,随着财政改革的深入,公共财政目标也逐渐明确,并成为研究热点。中国学者将公共财政定义为“国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动”。<sup>②</sup>

然而,中、西公共财政构建不同,学界关于“公共性”的认知也存在差异。因此,在很长的一段时期内,学术界围绕“公共财政”的概念、与国家分配论的关系、在中国的适用性等问题展开辩论。<sup>③</sup> 就概念

<sup>①</sup> 包括文教科学卫生、社会保障、政策性补贴、支农支出等方面。参见高培勇:《公共财政:概念界说与演变脉络——兼论中国财政改革30年的基本轨迹》,《经济研究》2008年第12期;数据来源于《中国财政年鉴(1992)》、《中国财政年鉴(2007)》。

<sup>②</sup> 张馨:《公共财政论纲》,经济科学出版社1999年版,第5、22页。

<sup>③</sup> 刘邦驰:《当前财政学建设的若干理论问题》,《经济学家》1996年第3期;张馨:《“公共财政”与“国家财政”关系析辨》,《财政研究》1997年第11期;赵志耘、郭庆旺:《“公共财政论”质疑》,《财政研究》1998年第10期;叶子荣:《公共财政辨析与张馨同志商榷》,《财政研究》1998年第4期;杨志勇:《公共财政与资本市场》,《社会科学战线》1999年第4期;陈共:《关于“公共财政”的商榷》,《财贸经济》1999年第3期。安体富:《论中国公共财政的构建》,《财政研究》1999年第6期;许毅:《财政学基础理论的理论基础》,《经济学家》1999年第6期;张馨:《公共财政论纲》,经济科学出版社1999年版,第408页;叶子荣:《对财政理论的再认识》,《财政研究》2000年第2期;邓子基:《借鉴“公共财政论”发展“国家分配论”》,《财政研究》2000年第1期。

界定而言:公共财政论者之所以将“Public Finance”译为“公共财政”,是为了与之前的“财政”进行区别,强调“公共财政”的“公共”特征。反对者认为“财政”天然具有“公共”特征,“公共财政”中“公共”二字是多余之举。这种矛盾的产生,源于双方对公共财政的“公共”和财政的“公共”理解不同;就公共财政论和国家分配论的关系而言:公共财政论者承认国家分配论揭示了财政的本质,但“国家财政”不能体现“公共财政”的“公共”特征;就公共财政的适用性而言,部分学者认为公共财政适用于中国财政改革。亦有学者认为公共财政是西方自由经济时期的财政,不能指导中国财政改革。

在西方公共财政论中,财政“公共化”是指从家计型财政到公共财政的转变,即从满足君主需要转向满足公共需要、从受君主控制转向受议会控制。而中国的财政“公共化”是,财政类型从适应计划经济要求转向适应市场经济要求,从高度集中财政转向公共财政。然而,中国计划经济时期的财政,并非西方公共财政建立前君主制下的财政。因此,中国财政“公共化”转型过程肯定与西方财政“公共化”的转型过程不同。此外,无论是计划经济时期的财政,还是君主制下的财政,从提供公共物品的角度来看,财政天然具有公共性,也就无所谓是否“公共化”。中国公共财政的提出面临三个问题:其一,公共财政借用了西方财政理论的名词;其二,公共财政是中国财政改革的标识;其三,虽然中国计划经济时期的财政与西方“家计型财政”不同,但无论中国要建立的公共财政,还是西方形成的公共财政,都是与市场经济相匹配的财政类型,二者“公共化”转型虽然“殊途”,但所建立的财政类型却是“同归”。这三个问题让中国学界在探讨“公共财政”时,不得不从西方公共财政理论中溯源,并要界定中国公共财政和之前“非公共财政”的区别。中国公共财政概念并非纯学术概念,其所要解释和指导的是,中国基于市场经济需要实行的财政改革实践,公共财政论也是在中国构建公共财政的过程中产生的具有中国特色的财政理论。具体而言:

80年代初,何振一(1982、1987)提出社会共同需要论、王绍飞(1982、1983、1984)论述了剩余产品分配论。两种理论都认为:财政是社会发展的产物,目的是满足社会共同需要,两种理论的逻辑与国家分配论不同。与国家分配论相较,如果财政以满足国家职能需要的分配,那么国家可以按照自身的意志安排财政活动。在国家工业化的目标下,政府通过财政集中化去完成此目标;如果从社会发展的角度认识财政,将财政视为社会发展的产物,认为财政目的是满足社会公共需要。那么政府的财政行为应该遵守客观的基本经济规律,按照客观经济规律处理各类经济关系。面对上述理论质疑,国家分配论也接受了“财政要以满足社会共同需要为目的”的观点(陈秉良,1988;陈共,1990)。同时,财政理论研究对财政主体、目的、职能与范围的认识发生了变化:财政主体依旧被认为是政府,但财政除满足政府职能外,还要满足社会共同需要;财政除分配与监督两职能外,还有调节职能<sup>①</sup>;财政范围包括公共财政与国有资本财政,前者由政府主导,后者则主要由企业管理,并逐渐形成“二元财政理论”(叶振鹏、张馨,1995)。

1992年,中国确立社会主义市场经济体制目标,财政改革从“放权让利”走向构建公共财政,具有中国特色的公共财政论在这过程中逐渐形成。<sup>②</sup>中国公共财政最初的提出,是为了实现财政支出由注重经济建设的“生产建设财政”到注重公共物品提供的“公共财政”的转变(安体富、高培勇,1993)。随着财政支出一侧的改革,财政收入与财政制度等也要进行相应的改革。财政收入依据政府活动的“公共”性质,推行税费改革,形成以税收为主的财政收入体系(高培勇,1996)。财政体

<sup>①</sup> “三职能说”以外,还有“四职能说”,将财政的分配职能划分为“筹集资金职能”与“供应资金职能”。参见姜维壮:《财政是国家作用于经济基础的经济杠杆》,《财政研究》1980年第Z1期;叶振鹏:《社会主义财政在社会再生产中的地位 and 职能作用》,《财政研究》1980年第Z1期。

<sup>②</sup> 亦有学者将社会公共需要的概念追溯到社会共同需要,但需要注意的是:公共财政论中社会公共需要和社会共同需要论中的社会共同需要是不同的。何振一对此做出过明确表述:“社会共同需要理论体系中的核心范畴是社会共同需要,认为它是社会再生产发展过程中内在阐述的社会需要一般范畴;公共财政理论体系中的核心范畴,是公共需要,主张它是建立在私人需要基础上,它是私人需要的集合。”参见何振一著《理论经济学(第2版)》,中国财政经济出版社2005年版,第15页。

制需完善税收制度、推进分级分税财政体制、调整国家与国有企业的关系,并对预算、支出管理、价格外贸、财政机构进行改革(谢旭人,1994)。1998年,李岚清副总理提出建立公共财政。此后,公共财政构建提速,并于2003年初步建成。

随着中国公共财政实践的深入,形成了具有中国特色、中国内涵的公共财政论,其思想内涵可表述为:从计划经济向市场经济转型中,形成遵循市场机制,满足社会公共需要的财政安排,并集中表现为“取众人财办众人事”的主要特征。公共财政论是对财政公共化下公共财政在理论层面的总结:财政运行格局突破“取自家财办自家事”——国有制财政转向多种所有制财政、城市财政转向城乡一体化财政、生产建设性财政转向公共服务性财政,体现为“取众人财办众人事”。同时,财政管理体制突破高度集中。其中,分税制明确央一地财政关系,提升政府的宏观调控能力和公共服务水平;现代企业制度明确政府和市场主体的职责边界,政府不再直接参与市场主体的经济活动而是专司市场经济的宏观调控。无论是财政运行格局的变化,还是财政管理体制的调整,其核心都是要明确公共财政“该管什么”和“不该管什么”。财政从“取自家财办自家事”向“取众人财办众人事”的公共化转变,必然要求财政运行机制要“从适用于国有部门内部的旧的‘自家’制度规范,被适用于整个社会的新的‘公共’制度规范所替代”,<sup>①</sup>即财政行为从遵循政府意志转变为回应市场要求;从以满足国家需要为目的转变为以满足社会公共需要为目的;从强调政府资源配置的分配、监督和调节的职能,转变为强调政府宏观调控的资源配置、收入分配和维持经济稳定与增长的职能。

#### 四、国家治理现代化、财政现代化与国家治理论的构建(2012—2018)

2012年以来,基于国家治理现代化的需要,中国提出构建现代财政制度。在构建现代财政的过程中,中国学界开始探索国家治理论。

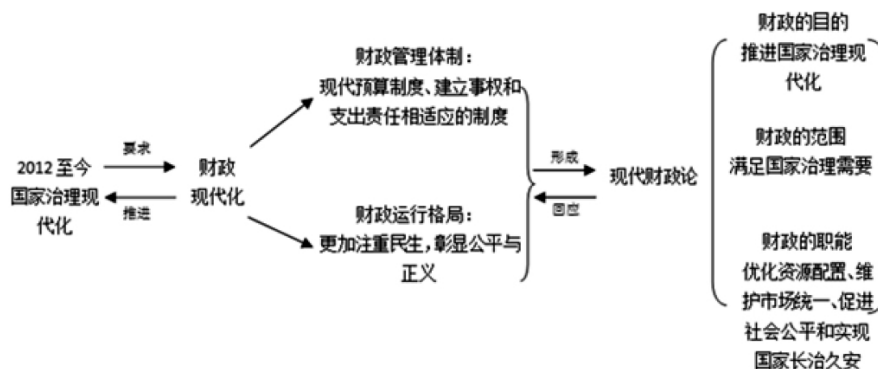


图3 财政现代化与国家治理论的构建

##### (一) 国家治理现代化要求财政现代化

进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,其既体现在物质层面,也体现在政策层面。物质层面包括经济结构失衡、区域发展不平衡、收入分配差距较大等,政策层面包括法制化发展不足、社会建设滞后、生态环境有待改善,涉及到社会经济各个方面,并且相互之间又产生影响,形成错综复杂的局面。按以往局限于经济领域去认识财政的思路,难以解决当前问题。亦因如此,中央提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,国家治理现代化必然实现财政现代化。

##### (二) 财政现代化下现代财政的体现

本轮改革作出三方面部署,包括:以全面规范和公开透明为特征,构建现代预算制度;以科学发展、社会公平、市场统一为特征,构建现代税收体系;以发挥央一地两方积极性为特征,推动央一地事权和

<sup>①</sup> 高培勇:《公共财政:概念界说与演变脉络—兼论中国财政改革30年的基本轨迹》,《经济研究》2008年第12期。

支出责任划分。这些改革举措彰显了财政运行格局和财政管理体制从公共化向现代化的转型：

1. 就财政运行格局而言：从财政收入角度看，财政公共化下财政收入是从“取自家财”向“取众人财”转变，构建以税收为主的收入体系。以“取众人财”为基础，在财政现代化目标，税制改革中逐步增加直接税并降低间接税，调整流量性税种并推进存量性税种，优化税收收入结构，使“取众人财”更加彰显公平和正义的原则；从财政支出角度看，财政公共化下财政支出是从“办自家事”向“办众人事”转变，支出结构从以经济建设为主向以改善民生的公共服务性支出为主转变。财政现代化下财政支出则是在此基础上，更加强调保障和改善民生，初步实现全民医保、完善社会保障和就业、推进劳动力自由流动、加强基本住房保障、支持生态环境建设(楼继伟,2018)，这些使财政能够更好地“办众人事”。

2. 就财政管理体制而言：从预算管理角度来看，现代财政要求预算管理更加彰显全面规范和公开透明，形成统一的预算管理体系。从央一地财政关系来看，财政公共化是建立分税制，财政现代化则要求以推动基本公共服务均等化为主要方向，缩小区域和城乡差距，在“办众人事”时更加彰显公平和正义的原则。

可以说，财政的现代化以公共化为基础。财政公共化体现出“取众人财、办众人事”，其落脚点是适应经济的市场化。财政现代化强调以人民为中心，高度聚焦民生，在“取众人财、办众人事”过程中更加注重公平和正义的原则、更加强调全面规范和公开透明、更加彰显财政的公共性，其落脚点是适应国家治理现代化。

### (三) 国家治理理论的构建：对现代财政的理论总结

财政现代化的转型和现代财政制度的构建，需要新理论的指导和解释。中国学界围绕财政理论创新进行了讨论，相关研究从多个思路出发，包括国家治理现代化(高培勇,2014)、社会共同需要(李俊生,2017)、协调多重矛盾(傅志华等,2018)、公共秩序(吕冰洋,2018)、共同体和无知面纱(李永友,2018)、公共风险(刘尚希等,2018)和人本范式(刘晔,2018)，形成多种国家治理理论框架。<sup>①</sup>

当前围绕国家治理理论的创新，学界达成了两点共识：其一，反思将财政局限于经济学范畴，提出要将财政置于国家治理体系范畴下重新定义财政；其二，反思公共财政论中将市场失灵作为财政的逻辑起点，提出要以新的逻辑起点去认识财政。同时，国家治理理论中对财政的主体、职能、学科体系、理论体系进行重新界定：财政主体从政府作为单一主体集中组织财政活动，转变为由政府、企业组织、社会组织和居民自治组织在互动的基础上推行财政活动；以国家治理界定财政职能——优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平和实现国家长治久安；财政的学科体系从经济学科，转变为以经济学为主导、综合多学科基础的综合性学科；财政理论体系从以弥补市场失灵为逻辑起点，转变为以满足国家治理需要为逻辑起点(高培勇,2015)。

这些以构建国家治理理论为目标，提出的关于财政概念、逻辑起点、职能、主体、学科体系和理论体系转型的理论创新，是财政现代化下现代财政的具体体现——形成以人民为中心，更加彰显民生、更加注重公平和正义的原则、更加强调全面规范和公开透明的运行格局和管理体制，推进国家治理现代化的实现。

## 五、中国财政理论嬗变的内在逻辑：解答“财政如何实现国家治理”

新中国成立以来，中国始终在积极探索“怎样治理社会主义社会、怎样治理中国这个问题”。<sup>②</sup>回顾中国财政理论的体系构建过程，虽然在不同的历史时期，中国学者提出不同的财政理论，但这些财政理论以解答“财政如何实现国家治理”为核心命题的主旨从未改变。至此，可以对中国财政理论演进的内在逻辑进行总结：在不同的历史时期，国家治理目标分别聚焦于国家工业化、经济市

<sup>①</sup> 同时，学者也提出：学界需要审慎对待当前的财政基础理论创新。参见马珺：《财政学基础理论创新：重要但需审慎对待的诉求》，《财政研究》2018年第8期。

<sup>②</sup> 高培勇：《新中国财政与国家治理同频共振的70年》，《经济研究》2019年第10期。



场化、国家治理现代化。以实现国家治理目标为目的,中国分别以“财政集中化—财政公共化—财政现代化”为内涵,经历了“高度集中财政—公共财政—现代财政”三个阶段,推进“国家工业化—经济市场化—国家治理现代化”的实现。在这一过程中,中国财政理论形成立足高度集中财政、体现财政集中化内涵的国家分配论,立足公共财政、体现财政公共化内涵的公共财政论,立足现代财政、体现财政现代化内涵的国家治理理论。

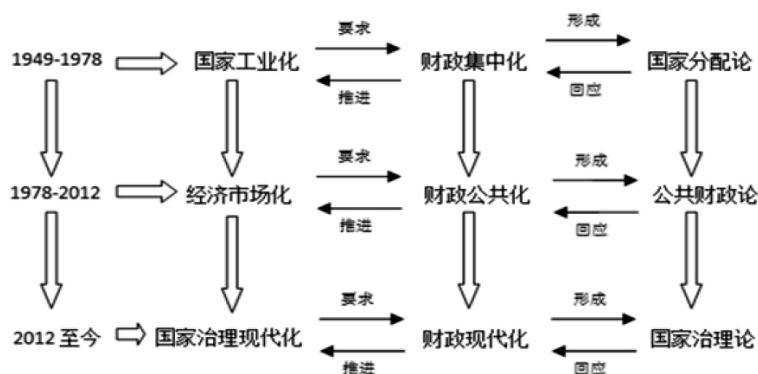


图4 中国财政理论的演进脉络与内在逻辑

中国财政理论研究是以解决中国实际问题为研究起点,形成立足中国财政实践的主体性和原创性理论研究成果。中国财政理论的形成,是中国学者以马克思主义基本原理为指导,以研究和解决中国财政问题为导向,形成解释和指导中国财政实践的理论成果。回顾中国财政理论的发展,其反映的是中国学者基于中国实践来构建中国财政学话语体系的过程——在不同的历史时期,基于不同国家治理目标的需要,立足于不同的财政实践,进行理论创新并提出相应的财政理论。虽然中国财政学话语体系的建立还有很长的路要走,但财政理论领域的研究已为中国特色财政学话语体系嵌上了核心部分。□

#### 参考文献:

1. 高培勇. 新中国财政与国家治理同频共振的70年[J]. 经济研究, 2019(10): 9-12.
2. 财政部财政科学研究所, 中央财政金融学院. 财政学问题讨论集[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1965.
3. 财政部财政科学研究所. 财政本质问题论文集[M]. 北京: 经济科学出版社, 1984.
4. 高培勇. 公共财政: 经济学界如是说[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
5. 中国财政学会. 新时代财政理论创新探索——“廊坊会议”纪实[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2019.
6. 姜维壮. 当代财政学主要论点[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1987.
7. 姜维壮. 当代财政学若干论点比较研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1987.
8. 姜维壮, 李俊生. 当代财政学主要论点(续)[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1996.
9. 许毅, 陈宝森. 财政学[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1984.
10. 张馨. 公共财政论纲[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
11. 邓子基. 国家财政理论思考: 借鉴“公共财政论”发展“国家分配论”[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.
12. 高培勇. 公共财政: 概念界说与演变脉络——兼论中国财政改革30年的基本轨迹[J]. 经济研究, 2008(12): 4-16.
13. 贾康. 财政学通论[M]. 上海: 东方出版中心, 2019.
14. 杨志勇. 新中国财政学70年发展的基本脉络[J]. 财政研究, 2019(6): 3-13.
15. 吕炜. 始终服从和服务于社会主义现代化强国建设——新中国财政70年发展的历史逻辑、实践逻辑与理论逻辑[J]. 管理世界, 2019(6): 1-15.
16. 闫坤. 新中国财政学研究70年[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019.
17. 马珺. 新中国财政基础理论70年[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2020.
18. 高培勇. 论中国财政基础理论的创新——由“基础和支柱说”说起[J]. 管理世界, 2015(12): 4-11.
19. 项怀诚. 中国财政体制改革六十年[J]. 中国财政, 2009(19): 18-23.
20. 高培勇. 共和国财税60年[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
21. 许廷星. 关于财政学的对象问题[J]. 财经科学, 1957(2): 61-77.
22. 谢旭人. 中国财政60年(上卷)[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009.
23. 王传纶. 资本主义财政[M]. 北京: 人民出版社, 1981.

24. 杨君昌.“公共商品”和财政职能[J]. 财政研究,1982(6):38-41.
25. 叶振鹏. 略论资产阶级财政学的形成和发展[J]. 财政研究,1984(5):48-52.
26. 刘邦驰. 当前财政学建设的若干理论问题[J]. 经济学家,1996(3):88-93.
27. 张馨.“公共财政”与“国家财政”关系析辨[J]. 财政研究,1997(11):24-28.
28. 赵志耘,郭庆旺.“公共财政论”质疑[J]. 财政研究,1998(10):44-60.
29. 郭庆旺,赵志耘.“公共财政论”再质疑[J]. 财政研究,1999(12):55-58.
30. 叶子荣. 对财政理论的再认识[J]. 财政研究,2000(2):77-81.
31. 杨志勇. 公共财政与资本市场[J]. 社会科学战线,1999(4):9-12.
32. 陈共. 关于“公共财政”的商榷[J]. 财贸经济,1999(3):46-50.
33. 安体富. 论我国公共财政的构建[J]. 财政研究,1999(6):2-7.
34. 许毅. 财政学基础理论的理论基础[J]. 经济学家,1999(6):83-90.
35. 叶子荣. 公共财政辨析与张馨同志商榷[J]. 财政研究,1998(4):44-47.
36. 邓子基. 借鉴“公共财政论”发展“国家分配论”[J]. 财政研究,2000(1):51-55.
37. 何振一. 财政起源刍议[J]. 财贸经济,1982(1):26-33.
38. 何振一. 理论财政学[M]. 北京:中国财政经济出版社,1987.
39. 王绍飞. 关于财政本质的探讨[J]. 学习与思考,1982(2):1-11.
40. 王绍飞. 关于财政学的几个问题[J]. 财贸经济,1983(3):17-21.
41. 王绍飞. 略论财政与国家的本质联系[J]. 财政研究,1984(1):38-40.
42. 陈秉良. 财政学概论[M]. 北京:中国财政经济出版社,1988.
43. 陈共. 财政学[M]. 成都:四川人民出版社,1990.
44. 姜维壮. 财政是国家作用于经济基础的经济杠杆[J]. 财政研究,1980(Z1):59-70.
45. 叶振鹏. 社会主义财政在社会再生产中的地位和职能作用[J]. 财政研究,1980(Z1):70-83.
46. 叶振鹏,张馨. 二元结构财政——中国财政模式研究[J]. 北京:经济科学出版社,1995.
47. 安体富,高培勇. 社会主义市场经济体制与公共财政的构建[J]. 财贸经济,1993(4):13-17.
48. 高培勇. 中国:振兴财政的路应当如何走[J]. 财贸经济,1996(7):26-30.
49. 谢旭人. 中国财政职能的转换及财税体制改革[J]. 财政研究,1994(1):3-9.
50. 高培勇. 论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设[J]. 中国社会科学,2014(12):102-122.
51. 楼继伟. 40年重大财税改革的回顾[J]. 财政研究,2018(2):3-29.
52. 刘尚希,李成威,杨德威. 财政与国家治理:基于不确定性与风险社会的逻辑[J]. 财政研究,2018(1):10-19.
53. 刘晔. 由物到人:财政学逻辑起点转变与范式重构——论新时代中国特色社会主义财政理论创新[J]. 财政研究,2018(8):40-49.
54. 李俊生. 新市场财政学:旨在增强财政学解释力[J]. 中央财经大学学报,2017(5):3-11.
55. 吕冰洋. “国家治理财政论”:从公共物品到公共秩序[J]. 财贸经济,2018(6):14-29.
56. 傅志华,陈龙. 财政本质的“多重性”与集中体现——兼论财政学的学科属性[J]. 财政研究,2018(8):11-19.
57. 李永友. 财政基础理论与新时代的财政使命——基于财政一词的解读[J]. 财政研究,2018(12):10-18.
58. 马珺. 财政学基础理论创新:重要但需审慎对待的诉求[J]. 财政研究,2018(8):50-61.

## The Evolution of China's Financial Theory from the Perspective of National Governance(1949—2018)

GONG Hao

(The Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences 100009)

**Abstract:** The third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee puts forward that finance is the foundation and important pillar of state governance, which fundamentally clarified the importance of finance in national governance. In order to achieve the goal of national governance, China has established highly centralized finance and public finance successively, and is building a modern fiscal model. In order to answer the core question—how finance achieves the goal of national governance, the financial theory research has formed the national distribution theory reflecting the connotation of financial centralization and the public finance theory reflecting the connotation of public finance, and is building the national governance theory reflecting the connotation of financial modernization. China's fiscal theory is a theoretical summary of fiscal practice, and it continues to evolve with the evolution of fiscal practice.

**Keywords:** National Governance; Fiscal Theory; Fiscal System; Financial Essence; Fiscal Reform