

# 公共财政理论的发展 与我国公共财政理论基础选择

刘晓燕<sup>1</sup> 郑敏<sup>1</sup> 严兴华<sup>2</sup>

(1. 中国国土资源经济研究院 北京 101149 2. 广州海洋地质调查局 广州 510075)

**【摘要】** 本文阐述了公共财政及其理论的产生与发展,并对我国公共财政理论基础的选择进行了分析,认为我国公共财政建设应借鉴西方公共选择理论的合理成分,实现财政决策的民主化和科学化。

**【关键词】** 公共财政 公共财政理论 公共需要

## 一、公共财政的产生及其理论变迁

有市场经济的地方必定有公共财政。回顾市场经济体制演进的漫长历史,可以看出市场经济与公共财政相互制约、相互促进、交替推动、共同前进,具有互动关系。概括地说,欧洲中世纪后期,是市场经济体制和公共财政的萌芽阶段;欧洲工业革命前后,是市场经济体制和公共财政的形成阶段;而20世纪30年代的西方经济危机时期,是市场经济体制和公共财政的发展和完善阶段。

1. 财政产生的历史条件。财政不是与人类社会同时产生的,有相当长的一段历史时期,人类社会中并不存在财政。它是社会生产力发展到一定程度,出现了剩余产品,产生了私有制,伴随着阶级和国家的出现而产生的。剩余产品的出现,以及由此引起的社会经济基础的变化是财政产生的经济条件。财政的产生不仅需要具备经济条件,而且需要具备政治条件。剩余产品的出现造就了私有制,促进了阶级与国家的产生,国家是财政产生的政治条件。国家为了维持统治和实现其职能,需要占有和消耗部分社会产品,因此国家必须凭借其拥有的政治权力,强制、无偿地征收一部分社会产品,以满足其各方面的需要。这种凭借国家政治权力进行的分配就是财政。

2. 公共财政的起源。据考证,在5 000年前的两河流域,苏美尔邦国家就存在国家基础建设投资,主要是灌溉系统建设财政支出,但财政制度的形成要比财政活动晚得多。在封建社会,国家的收入可以说是统治者的私人收益,统治者可以随心所欲地支配使用,财政收支的不规范严重阻碍了社会的发展。到了中世纪晚期,专制君主自身的财产收益已不能满足其挥霍的需要,财政收入进一步转向非个人财产收益的税收方面。而此时正是社会经济规模快速扩张时期,封建性质的私人财政与市场经济发展需要之间的矛盾相当尖锐。从另一方面来看,市场经济的发展客观上也要求建立与之相适应的财政制度。资产阶级为了保证自身的利益不受损害,与封建贵族展开了争夺财权的斗争。通过长期的斗争,资产阶级通过国会夺取了财政收支的控制权,政府的一切财政收支都必须向国会提出“财政收支计划书”,并由国会审核批准。公共财政形成初

期,最普通的形式就是政府预算。公共财政最早是在英国产生,1787年英国国会通过了“统一基金法案”,规定政府的一切财政收支必须向国会提交计划,并且要经过国会的审核批准,从而确立了国家预算制度。欧洲一些国家纷纷效仿。

3. 公共财政理论变迁。纵观世界各国,财政的历史源远流长,而将财政理论作为一门独立学科加以研究至今不过200多年。众所周知,公共财政理论起源于西方国家,而其形成与发展较其他理论的形成和发展要晚得多,它是伴随着资本主义生产方式的产生而发展的。因此,本文按照资本主义发展的不同时期,对公共财政理论的变迁与发展进行了梳理。

(1)自由资本主义时期的公共财政理论。17世纪中叶至18世纪中叶,西欧从封建社会过渡到资本主义社会。在这一时期,自由经济主义成为经济学的主流。1776年,英国著名经济学家亚当·斯密的《国富论》出版,这标志着公共财政理论的诞生。亚当·斯密认为市场能够有效配置资源,反对国家干预,主张自由竞争。同时,他也承认国家有其存在及执行其应有职能的必要性。此后,约翰·穆勒、威克塞尔、林达尔等经济学家进一步发展了亚当·斯密的理论,公共产品理论的创立和福利经济学的兴起使得公共财政理论逐渐丰富。

19世纪30年代,资本主义国家爆发了经济危机,英美经济学家对福利经济学进行了修正和补充,形成新福利经济学。第二次世界大战以后,福利经济学又经历了新的发展和变化,认为要想增加经济福利、消除国民收入分配不均等问题,光靠“看不见的手”是不能消除外部性问题的,只有国家对市场经济进行适当干预才能消除外部性,消除外部性是公共财政的目标之一。

(2)垄断资本主义时期的公共财政理论。随着西方资本主义经济的发展,垄断随之出现,市场经济的缺陷进一步凸显。分配不公和经济大幅度波动尤其突出,并开始直接威胁资本主义制度。经济学家对市场缺陷和政府干预作用的认识与研究日益深化,政府开始对经济进行大规模干预,公共财政的作用越来越重要。

1929~1933年,西方国家陷入经济危机,在这种情况下

凯恩斯主义应运而生。凯恩斯提出资本主义自发作用不能保证资源使用达到充分水平,国家有必要采取措施干预经济,为垄断资本主义国家干预经济的政策提供了理论基础。1936年,凯恩斯发表了《就业、利息和货币通论》一文,认为因市场缺陷造成的宏观经济的大幅度波动与失衡只能由政府来矫正。20世纪50~60年代,萨缪尔森、罗宾逊、希克斯、汉森等经济学家进一步发展了凯恩斯理论,凯恩斯理论成为当时西方经济学的主流。

(3)经济“滞胀”时期的公共财政理论。20世纪60年代中期以后,西方资本主义国家普遍出现经济发展停滞和通货膨胀并行的现象。“滞胀”在很大程度上说明政府干预本身也存在着缺陷,因此凯恩斯主义受到货币主义、供给学派、理性预期学派、新自由主义等的抨击。公共选择理论作为自由主义回潮与现代西方经济理论反思后的新经济理论产物,既承认市场缺陷,也承认政府缺陷。该理论认为,问题的关键是如何在市场和政府之间进行选择。只有对市场缺陷和潜在的非市场缺陷(政府缺陷)进行比较,才能知道是否需要政府进行干预。对需要政府干预的领域,也要采取种种措施来严格限制政府权力,以防滥用。

供给学派在此背景下兴起。供给学派主张通过减税抑制通胀、降低社会福利支出,强调资本投资在经济增长中的重要作用。供给学派对美国政府的经济政策影响很大。1981~1988年的美国的“经济复兴计划”就是以供给经济学的理论为依据,该计划实施不久,美国就陷入了第二次世界大战后最为严重的一次经济危机。

总之,20世纪70年代以来,西方各国出现经济“滞胀”以及社会储蓄率、投资率、生产增长率的急速下降,以及国外竞争力的急剧削弱,导致西方经济学界对政府干预普遍产生质疑,经济自由主义开始回潮。从现实情况来看,尽管政府干预存在一定的缺陷,但国民经济的运行仍然离不开政府的有效干预,如何提高政府干预水平及政府干预与市场调节的协调性才是政府有效干预市场经济发展的关键所在。

(4)当代西方公共财政理论的主要内容。当代西方公共财政理论认为,财政存在的必要性在于市场存在缺陷,即“市场失灵”。社会经济的运行应当以市场调节为主,只是在市场难以调节或者调节失灵的领域,才需要政府进行适应性调节与干预。公共财政理论还认为,公共财政是为弥补市场失效,提供公共产品的政府分配行为,它是与市场经济相适应的财政模式。在市场经济条件下,政府不是盈利性的市场运营主体,不能参与市场的盈利竞争,因而也就决定了公共财政的非盈利性。公共财政的活动范围只能限定在市场失效的领域内,不能超出这一领域而损害市场机制的正常运转。

## 二、我国公共财政理论基础的选择

1. 公共财政的本质决定了其理论基础。在市场经济条件下,国家管理形式、财政管理体系与管理方式都发生了变化,公共财政的本质也发生了变化。政府以社会和市场经济管理者的身份代表全体国民管理国家财产,取得国民收入,并将这些收入用于政府的公共活动支出,为社会提供公共产品和公

共服务,以保证国家机器正常运转,保障国家安全,维护社会秩序,实现经济与社会的协调发展。可以说,公共财政是与市场经济相适应的财政类型,它为市场提供公共服务、弥补市场失灵,对市场经济运行进行宏观调控。这是公共财政的本质,也决定了公共财政理论基础的选择方向。

### 2. 我国公共财政理论基础。

(1)把市场失效作为财政职能定位的经济依据。在市场经济条件下,财政职能的定位应建立在对市场经济运行的分析基础之上,从市场机制的角度研究公共财政的定位。有效的市场机制通常能产生经济上的高效率,这是因为:一方面市场信号能有效地引导资源向高效率的企业、行业和地区流动,从而带来整个市场经济效率的提高;另一方面,市场竞争机制可使效率低、成本高、技术落后、经营不善的企业在竞争中被淘汰,通过竞争筛选出来的企业必定是高效率的。英国著名的经济学家亚当·斯密早在18世纪就悟出了市场能够有效地配置资源的道理。然而,市场机制虽在许多情况下可以带来效率,但也有失败或无效的时候。比如,外部效应、垄断、收入分配不公乃至经济失衡等都是市场失效的典型表现。市场失效为政府干预经济提供了合理性依据。西方经济学家认为,在以市场为资源配置主体的经济社会中,只有在市场失效的领域,政府部门的介入才是必要的。在经济领域,政府的职能主要是克服市场失效的问题,财政则是支持政府行使这些职能的手段。财政所要解决的只能是市场不能解决的或者是通过市场解决不能令人满意的问题。由此可见,社会不同领域的资源配置职能必须由国家和市场分别承担,一切可以避免经济效益外溢的生产经营,其资源配置都应当由市场机制去完成;相反,凡是具有难以克服的效益外溢性的产品生产,都需要政府通过财政手段来解决。

(2)以公共需要作为财政支出定位的前提。一般来说,财政支出是财政职能的具体化,财政职能服务于政府职能,政府应做什么,财政资金就应该支持什么,而政府应做的事很多,因此应当确定一个划分标准。对此,西方财政理论界认为,所有社会产品可划分为三大类,即私人产品、公共产品和准公共产品。其中,私人产品具有效用的可分割性、消费的竞争性、受益的排他性,市场能有效提供;相反,公共产品则具有效用的不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性,不能通过市场有效提供;还有一些在性质上介于公共产品和私人产品之间,既具有私人产品的性质,又具有公共产品的性质的产品,被称之为准公共产品或混合产品,这类产品有的可完全由市场提供,而市场效率不高或供给不足的则应由政府适当提供。这样,政府的财政支出就是全部公共产品和一部分准公共产品。财政支出必须以满足社会公共需要为标准来界定和规范。所谓公共需要,是区别于私人消费的需要,是市场不能满足的需要,是具有非排他性和非竞争性的需要。满足公共需要的事务具有以下特征:一是代表全社会共同利益和长远利益的事务;二是只有政府出面组织和实施才能完成的事务;三是企业和个人不愿意筹办而又是社会存在和发展所必需的事务。只有满足社会公共需要的事务,财政才应提供资金支持。

# 企业人力资本价值贡献计量探讨

邵兵 玄立平

(海南师范大学经济与管理学院 海口 571158 中国人民银行海口中心支行 海口 570105)

**【摘要】** 本文总结了运用投入法与产出法计量人力资本价值贡献的难点,构建了基于群体人力资本价值贡献计量模型和个体人力资本价值贡献计量模型,并分别对两个模型进行了相关分析。

**【关键词】** 人力资本 价值贡献 风险

从1962年贝克尔在《人力资本投资:一种理论分析》一书中首次对人力资本价值进行计量到现在,理论界与实务界仍未能找出一种合适的计量人力资本价值的方法。人力资本的存量不仅可以作为国家制定战略时的参考,更可帮助企业在日益加剧的市场竞争中获得优势。企业是经济的最小单位,人力资本已经成为现代企业的重要战略资源。如何准确衡量企业中人力资本的价值,不仅关系到企业薪酬的制定、员工的努力程度,而且关系到企业的治理结构,从而影响利润分配。所以,对企业人力资本价值进行计量意义重大。

## 一、企业人力资本的性质

周其仁(1996)认为,企业是人力资本与物力资本的一项

合约,人力资本应该与非人力资本分享企业剩余是大势所趋。传统观念认为,各种人力资本在企业中受到不同程度的监督与激励,监督与激励程度受到人力资本存量大小的影响。由于人力资本存量大的所有者与物力资本所有者之间存在信息不对称,因而监督成本较大,故适合用激励机制代替监督机制;人力资本存量小的所有者从事基础工作,没有涉及到高深的专业知识,所以监督成本较低,故适合用监督机制代替激励机制。以传统理论为指导的企业总受到员工工作积极性低、满意度低、流动率大等问题的困扰,传统人力资源管理方式已经受到各种挑战。只有让人力资本所有者获得与自己价值相称的收入才能减少企业内部各种无效率的行为,才会进一步提高

(3)以公共权力作为财政收入定位的法律依据。财政收入是财政支出的资金来源,是满足公共需要的物质基础。私人用于满足私人需要的资金,是凭借其对生产要素的所有权取得的;而政府用于满足社会公共需要的资金,必须凭借公共权力获得。所谓公共权力,是由立法机关赋予政府代表公众行使的权力。在现代民主制度下,政府的任何权力都应通过公共选择程序,由立法机关审批、赋予,否则就是滥用职权。在组织收入方面,政府可以凭借其行政管辖权获取财政收入,这类收入都带有典型的管理和强制性征收的特色,主要包括税收、规费、使用费、罚金等收入。政府也可以依据经济所有权获取财政收入,其具体形式有国有企业上缴的利润、租赁国有资产的租金收入、国家参股所获得的股息和红利收入、国有资源管理费收入和其他国有资源收益。此外,政府还可以凭国家信用获得财政收入,这类收入是政府按照有借有还的信用原则,通过发行公共债券获取的。综上所述,政府是依据公共权力取得财政收入的。各种收入形式都有其优点和不足,相对而言,税收的强制性、无偿性、固定性以及与市场经济的兼容性,决定了其在财政收入体系中的地位,成为各国筹集财政收入的首要选择。在市场经济发达国家,税收占财政收入的比重一般在90%以上。其他收入形式的规范化和法制化程度较低,收入功能和调控功能难以与税收相比,只能作为财政收入的辅助形式。

(4)把公共选择作为财政决策定位的理论依据。西方公共

选择理论把政府的预算决策看成是由公共产品的供求双方相互决定的过程,政府通过预算收支提供的公共产品应符合公众的偏好或意愿。为了揭示公众对公共产品的偏好,并把公众的个别偏好集中成为集体偏好,从而作出符合公众意愿的决策,预算决策必须按照一定的民主政治程序进行,国家预算的内容要向社会公开,社会公众有权监督预算的编制和执行情况,这就要求国家的预算必须步入民主化、法制化和程序化的轨道。我国公共财政建设应当借鉴和吸收西方公共选择理论的合理成分,采纳西方国家科学的预算决策办法,进一步完善人民代表大会制度,在立法机关、政府部门、人民群众之间形成相互监督、相互制约的财政分配权力制衡机制,建立有中国特色的财政分配公共选择程序,实现财政决策的民主化和科学化。

## 主要参考文献

1. 贾康,冯俏彬.中国财政管理体制10年回顾.经济研究参考,2004;2
2. 陈石.论公共财政的起源、改革与发展.鞍山社会科学,2004;3
3. 于海峰,姚凤民.公共财政学.广州:华南理工大学出版社,2005
4. 孙开.财政体制改革问题研究.北京:经济科学出版社,2004