

# 关于公共财政的伦理审视

邢天添

(南开大学经济学院 天津 300071)

**【摘要】** 本文以“公共性”作为分析公共财政的逻辑起点,从伦理价值关系角度探究了公共财政的内涵,对公共财政的限权、预算民主、效率与公平的正义观等伦理观念进行了审视。

**【关键词】** 公共财政 伦理 限权 预算民主 正义观

“公共财政”是一种建立在民主政治、经济交换、非营利性社会基本价值观基础上的,与市场经济相适应的信息公开的、有效的财政制度。

笔者认为,对于公共财政这一概念的理解应从以下两个方面予以考虑:①财政就是“国家的收支”,从这里来看,财政首先是一个政治学概念,政体不同,财政的类型和功能必然不同。财政的基本价值观首先体现为政治价值观,而政治价值观上升为统治阶级的意识便是法律体系,因此从国家诞生起,财政便与国家的政治和法律有着密切的联系。财政是个大问题,他首先是一个政治和法律的问题。②公共财政作为一种特殊的财政模式,主要特点体现为“公共性”。如何理解“公共性”的概念内涵,如何探讨公共财政的基本价值观念,便是本文的逻辑起点。

## 一、公共观念的历史演进

公共性是被广泛用于政治学、哲学、经济学、法学、文学等领域的一个复杂概念。在古代社会,国家对经济生活进行全面控制,统治者把国家看做是自己家的扩大。“视天下人民为人君囊中之私物”,说的就是统治者认为所有的一切都是自己的,在强大的国家权力面前,“公”只是虚幻的存在。政府与公民之间是主仆关系,政府对公民谈不上服务,它体现更多的是“治民”的性质。

近代社会,“公”与“私”日渐分离,整个社会就成了公共领域与私人领域的整合体。1762年,法国启蒙思想家卢梭在《社会契约论》中重点强调了“公意”在形成契约、建立国家、选择政体以及政权废立等问题上的决定性作用。之后,康德将社会契约作为一种理性规定和“一种评价国家合法性的标准”,主张建立一个“自由国家的联邦”进而发展成为一种普遍的“世界公民的状态”。

当代社会,“公”与“私”出现相互融合和渗透的趋势:在经济领域,国家干预与自由经济并存;在政治领域,公民社会发展壮大,社群主义盛行。公共领域与私人领域、国家与社会公众、政治生活与经济活动具有对应的相关性,其作用范围不断交叉,政府与社会之间的互动日益增加,在客观上形成了对政府职能和角色重新定位的诉求和公共行政改革的浪潮。国家

的阶级性表现出从属和融入其公共性的趋向,公共性逐渐成为国家或政府的第一属性。公共性成为政府权能的必然价值选择,政府权能的维持、运作和发展,内含着以公共性为依归的一系列伦理理念。

## 二、公共性要求财政是一种限权型财政

孟德斯鸠认为,实行法治的根本所在就是要解决国家权力配置问题。国家权力配置问题是法治国家要解决的核心问题,国家权力配置包括国家权力的合理分工和有效制约。他认为,在人和社会,权力必须受到约束,只有在权力不被滥用的地方,公民才有安全的自由。“但是一切有权利的人都容易滥用权力,这是万苦不易的一条经验。”“要防止滥用权力,就必须以权力制约权力。”哈耶克也指出:“法治的基本点是很清楚的:即留给权力执行机构的行动自由,应当减少到最低限度。”

政府财政机构拥有的自由裁量权越大,越容易导致不符合公众利益的结果出现。在政府行为不受约束的情况下,政府对经济人的承诺变得不可信,这就是通常老百姓所担心的“政策多变”,在经济学上,这种现象被称为政府的“不可信承诺问题”。事实上,这往往是一种“双输”的局面。由于激励的减少,经济不发展,政府的税收收入往往会因此减少而非上升。所以政府行为不受约束后也会有损政府自身的利益。反之,当法律可以约束政府行为时,经济实体就有了一定的自主权。通过法律限制政府的权力,约束政府的行为,就会使得政府的承诺变得可信,从而提高老百姓的积极性,这不仅使老百姓受益,政府也从中受益。这不仅仅是逻辑推导的结果,也有历史证据可寻。比如英国的光荣革命削弱了皇家收税权力,该权力转由议会享有,在后来的英法战争中,英国反而因为其政府还债承诺可信性的增强而通过发行国债征集了大量军费,而实行中央集权的法国没有做到这点,因为投资者不相信不受约束的政府的承诺。

公共财政必然要求对政府财政决策的“自由裁量权”进行限制。公共财政既然是以提供公共产品为目的,就必须相应地构建一个决策机制。因此公共财政应以公民权利平等、政治权力制衡前提下的规范的公共选择作为决策机制。公共财政的发展理所当然要求提高其自身的透明度,减少可能发生的因

行使公权导致的公众资源误配置,形成提高其绩效的长久机制。只有实现民主代议制,才能保证公共需要得到真正的显现和满足,只有采取法制的形式,将财政立法权保留在人民代表所组成的议会中,才能保证政府财政活动范围不超过“市场失灵”和“市场需要”的限制,也才能监督政府依法行使财政权,体现财政的“公共性”。

### 三、公共性要求财政是一种预算民主型财政

政府预算是公共财政的制度基础。从王权控制财政到议会控制财政标志着公共财政的形成,公共财政最终成熟的标志是政府预算制度的确立。公共财政的制度框架是政府预算或公共预算,预算制度是关于民众赞同和监督国家财政活动的制度,立宪政治的发展史可以说是现代预算制度的成立史。预算在经济和技术层面上看是政府收支对比的计划表,是现代经济社会资源配置的机制,通过政治程序确定的预算,决定了整个社会资源在各部门之间配置的比例和结构,因而决定了财政配置资源的规模 and 方向。

究其本质,预算是纳税人及其代议机构控制政府财政活动的机制,是公共权力在不同主体之间的分配,是一个制衡结构和民主政治程序。具有独立资产权利的纳税人,担负着国家的财政供应责任,这必然要求由纳税人控制国家财政,以法律程序保证政府收支不偏离纳税人利益。

“公共性”要求这种决策机制必须是由社会各阶层广泛参与的。民主参与不但是现代国家民主政治发展的必然要求,而且是现代公共政策决策系统的重要组成部分。公民对公共决策的直接参与既是公共行政民主取向的突出表现,也是其重要的制度保障,特别是对于以普遍性和后及性为特点的公共政策来说,没有公民的直接参与,公共财政政策往往缺乏对公民需求的了解及对公民利益的整合,难以达成与广大公民的事前共识,在实施中必将遇到种种阻力。这样一方面有可能直接损害公民的合法权益,背离公共行政民主、公正的价值取向,另一方面还会造成行政成本高而行政效率低的后果,即使该政策本身非常正确,也达不到理想的政策效果。

因此在公共财政政策制定过程中,发挥广大社会公众的民主积极性,增加参与主体和参与途径,不但有助于实现公共财政政策的民主化和决策的科学化,而且对确保公共政策“以人为本”和“公正”的价值取向具有很大的现实意义。

从代议制理论来看,政府预算是议会控制和监督行政机关的一个重要手段。政府预算作为公共权力配置资源的规则,是公共财政运作的控制和组织系统,是代议制实施的政治基础,其价值核心是民主财政。

从古到今,政治制度的民主可以分为两种:一种是古希腊罗马实行的由全体公民参与国家和社会公共事务管理的直接民主制;另一种是近现代实行的,由公民通过选举代表或议员组成代议机关来管理国家和社会公共事务的间接民主制。这种间接民主制就是政治学中界定的代议制度,西方国家称之为议会制度,在我国则为人民代表大会制度,在西方议会制国家,议会作为代议机构由选举产生,是国家的最高权力中心。政府由议会产生,对议会负责,在预算发展的早期阶段,它是

以确立议会的职责为目的。

政府预算制度起初是作为国民议会控制和组织政府财政活动的手段而发展起来的,其目的是实现立法机关对行政机关的有效控制。在现代议会民主国家,预算草案必须得到议会的通过才能执行。例如法国宪法第四十七条规定,财政法律草案由议会根据组织法规定的条件表决通过,在挪威、芬兰等国家,预算以特别决议的形式通过。预算需要议会同意,这不仅因为国家财政与人民利益有着直接关系,而且因为议会可以借此来监督政府,有人甚至认为从历史发展来看,西方的议会民主和三权分立制度是在财政权力的民主化过程中得以逐步确立和完善起来的。

### 四、公共性要求财政是一种兼顾效率与公平的正义型财政

效率的实质在于促进市场经济效益的提高,促进生产力的发展。公平体现的是人类社会一种实实在在的价值关系和伦理要求。一种经济体制的效率,关系到全体成员在物质需要和精神需要方面得到的满足。因此,有史以来人们都在追求效率的最大化,但效率注重的是对个人实际贡献的评价,并以此来决定收入的分配。如果把效率放在首位,则自然会扩大收入差距,最终导致社会财富的两极分化。如果一味只讲公平,甚至搞平均主义,就会割断联结权利与义务的纽带,使懒惰者无偿地占有其他人的劳动,造成事实上的不公平,从而影响其他人劳动的积极性,导致效率的下降。因此,必须在公平与效率之间求得一种平衡,寻找一个人们认同的相对公平的合理区间。

改革开放以来,在分配领域我们按照“效率优先,兼顾公平”的原则来处理效率与公平的关系,但兼顾公平没有到位。“时间就是金钱,效率就是生命”体现的是对公平的漠视,导致近些年社会公正问题凸显。从公共财政角度来说,必须树立财政正义观,在继续关注社会资源总量增长的同时,注重追求社会资源分配中的平等与公正,体现对公平的回归,实现和谐发展。在改革深化、发展取得相当成效的今天,强调构建和谐社会,就是要求任何改革步骤与政策措施都要树立贯彻新的“公平效率观”,落实和谐社会特征中的“公平、公正”。公共财政改革应注重公平、公正的要求,树立财政正义观,做到在和谐中追求发展、在发展中实现和谐,发展为重、和谐为重(邓子基,2005)。

### 主要参考文献

1. 贾康.关于公共财政的若干思考.中国社会科学院研究生院学报,2005;6
2. 张康之.公共行政中的哲学与伦理.北京:中国人民大学出版社,2004
3. 邓子基.公共财政与和谐社会.厦门大学学报(哲学社会科学版),2005;6
4. 何振一.理论财政学.北京:中国财政经济出版社,1987
5. 詹姆斯·M.布坎南著.唐寿宁译.民主过程中的财政.上海:上海三联书店,1992
6. 楼继伟.完善公共财政框架促进和谐社会建设.人民日报,2006-04-26