

关于财政学的学科属性与定位问题^{*}

安体富

内容提要:研究财政学的学科属性与定位问题,对财政学的学科建设具有重要意义。教育部在高等学校的学科分类中,一直将财政学列入经济学科(应用经济学),这曾为大家所接受。但目前在财政学界,许多专家学者对此提出了质疑。本文从财政的性质(本质)、财政学在西方经典经济学中的地位、如何认识不同学科之间的交叉、如何看待财政政策与财政制度问题、关于“财政是经济基础还是上层建筑”的争论以及如何理解“财政是国家治理的基础”等,多角度论证了财政属于经济范畴,财政学属于经济学,是其重要组成部分。

关键词:财政 财政学 经济学

作者简介:安体富,中国人民大学财政金融学院首任院长、教授、博士生导师,100872;山东大学特聘一级教授,250100。

中图分类号:F810.2 **文献标识码** A **文章编号:**1002-8102(2016)12-0017-11

一、引言:财政学是否属于经济学科

教育部在高等学校的学科分类中,一直将财政学列入经济学科(应用经济学),这曾为大家所接受。但目前在财政学界,许多专家学者对此提出了质疑。陈共教授(2015)认为,“财政这个范畴是经济与政治共同作用下的产物,在财政诞生那一刻就注入了两种因素,即经济因素和政治因素,因而财政概念是二元的,是经济和政治的结合体”;“财政学是一门综合性很强的学科,不仅是经济学和政治学的交叉,而且也是和不少的相关学科相互的交叉,例如,法学、管理学、社会学等”;“财政学既要研究财政收支运行规律,又要研究财政政策和财政制度,前者属于经济基础范畴,后者属于上层建筑范畴,是两个有机组成部分。”高培勇教授(2014)指出,“财政绝不仅仅是一个经济范畴……从根本上说来,财政是一个跨越经济、政治、社会、文化和生态文明等多个学科和多个领域的综合性范畴。”马晓教授提出,“财政学是经济学、管理学、法学、社会学的融合,不能单纯地将财政学归属于经济学,相反,财政学应摆脱传统学科架构的束缚,要从多学科融合的角度来构建‘新财政学’。”^①

^{*} 基金项目:国家社科基金重大项目“深化收入分配制度改革的财税机制与制度研究”(13&·ZD031)。

^① 转引自蔡红英、魏涛(2016,第1页)。

二、财政学的学科属性与定位取决于财政的性质(本质)

那么,什么是财政?如何概括财政的概念?

陈共教授在《财政学》教材中,曾将财政简略概括为:“财政作为一个经济范畴,是以国家为主体的分配活动”(陈共,2004,第25~26页)。

20世纪40年代中华书局出版的《辞海》的财政概念:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费行为也。”

1979年上海辞书出版社出版的《辞海》的财政概念:“财政是国家为实现其职能,在参与一部分社会产品的分配和再分配过程中,与有关各方面所发生的经济关系。”

这些对财政概念的概括,都表明财政属于经济范畴。

我国学术界对财政概念问题曾进行过长期的讨论与争鸣,形成了不同的界说,主要有“国家分配论”“剩余产品论”“社会共同需要论”“价值分配论”“社会再生产论”等。这些界说,各有不同论点,但也有共同处,即都承认财政是一种国家的经济行为,是一个分配范畴,必须从社会再生产角度进行研究。

“财政”也称“公共财政”,其对应的是同一个英文词汇“Public Finance”,其中,Finance是个多义词,可翻译为“金融”“融资”“财政”“财务”“资金”等,为了使词义明确,只有加上Public进行修饰、限制,才能成为“财政”,否则会含混不清。但就Finance一词来看,其属于经济学词汇,黄达教授(2001,第6页)对此曾进行过专门考证,认为:“简言之,凡是与钱有关系的事情都可用Finance这个词。”显然,这与政治、社会、管理、法律等概念无关。

财政学的发展出现了“公共经济学”,即当代财政学。那么,什么是公共经济和公共经济学?

一般认为,市场经济的主体有三个:企业、居民和政府。作为市场经济主体的政府,指的是政府的经济活动,即政府经济,又称公共经济(public economy)或公共部门经济(public sector economics)。而与之相对应的以企业和居民为主体的经济活动,则称为私人经济。公共经济为社会提供公共产品,私人经济为社会提供私人产品。显然,在这里公共经济与私人经济的区分不是以所有制为标准,而是以不同经济主体的经济活动的不同特征为标准。这表明,私人经济与公共经济(政府经济)共同组成了市场经济,缺一不可,它们都属于经济范畴。

在市场经济条件下,经济活动都是围绕着资金运动即资金的筹集与运用展开的。具体地说,企业的经济活动主要表现为企业的收支活动,居民的经济活动主要表现为居民的收支活动,政府的经济活动主要表现为政府的收支活动。政府的收支活动就是财政。因此,财政(即公共财政)是政府经济即公共经济的主要内容。

公共经济学是研究公共经济的学科。20世纪初逐渐发展起来的福利经济学和随后的凯恩斯主义,为公共经济学的创立提供了理论和方法论基础。1959年出版的马斯格雷夫的《财政学原理:公共经济研究》,首次引入公共经济学概念。随后,冠以公共经济学之名的著作陆续出版,其中较为著名的有阿特金森与斯蒂格里茨(1992)合著的《公共经济学》、鲍德威与威迪逊(2000)合著的《公共部门经济学》。但就实际来看,目前的公共部门经济学,名不符实,它的内容并没有超越财政学研究的范围,最多也只能算是对财政学的研究做了一些深化和发展。因为财政部门不过是诸多公共部门中的一个公共部门,而公共经济学的内容并没有论及其他公共部门的经济和管理问题,实际上是给财政学冠上一个“大帽子”。

在财政学与公共经济学的关系上,由于政府的财政收支行为仍然是公共部门的主体,因此财政学依然是公共经济学的核心内容。事实上,当代财政学研究的内容与传统财政学相比,已经有很大的不同,而与公共经济学的内容则大同小异。正因为如此,瓦格纳和罗森曾指出,公共经济学是财政学的另一名称。我国台湾地区出版的林华德(1986)所著《当代财政学》的前言中也指出:“由于当代财政学之研究,系站在社会福利的立场,以政府的角色来探讨社会资源之运用,从而把《财政学》视为《公共经济学》亦无不可。”因为“当代财政学探讨的内容以公共经济事务为核心”。

综上所述,公共经济属于经济范畴,公共经济学属于经济学科,不可能认为公共经济不是经济,公共经济学不是经济学,否则就会陷入“白马非马”的谬论。

至于“财政学既要研究财政收支运行规律,又要研究财政政策和财政制度,前者属于经济基础范畴,后者属于上层建筑范畴,是两个有机组成部分”之说(陈共,2015),应当承认“财政政策和财政制度,属于上层建筑范畴”,但它们反映的是财政经济关系,而不是政治关系或其他关系。其实,这种情况并非财政学特有,比如,与财政学关系非常密切的金融学(货币银行学),也必然要研究金融(货币)政策与金融制度,能因此认为金融学不只属于经济学,还属于政治学与社会学吗?实际上,整个经济学都要研究经济政策与经济制度,这可以从下面西方经典经济学研究的内容中得到进一步印证,但人们并未因此把经济学看成是既属于经济基础又属于上层建筑的“两个有机组成部分”。

中共十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出了“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重要判断,从而把财政在国民经济中的地位和作用提到了一个新的高度。财政属于宏观经济,与国民经济各个部门都有着密切关系,其重要性是毋庸置疑的,但这不能成为财政(学)从经济(学)中独立出来的根据。考虑到财政学与其他学科的关系,可以从不同角度,如政治学、社会学、管理学、法学等学科角度研究财政问题,并形成相应的专著,如政治财政学、社会财政学、管理财政学等,但不可能写出包括上述诸学科的综合财政学。

从学科分类来看,目前我国,财政学科属经济类学科,而财政学的许多专家学者希望提高该学科的地位,将其从经济类学科中独立出来,成为一级学科甚至超一级学科,显然这是不太可能的。要知道在西方国家,财政学甚至不是一门专业和学科,仅是一门课程,但财政(学)的地位绝不低于我国。

总之,研究财政问题,不能就财政论财政,应从多角度进行研究,但不能因此否定财政(学)的经济(学)属性。

三、财政学从来都是经济学的重要组成部分

财政学从来都是经济学的重要组成部分,可以从西方经典经济学专著中得到证明,例如:

1. 亚当·斯密(1744)的《国民财富的性质和原因研究》被恩格斯誉为是创立了财政学的著作。该书专门论述财政问题的第五篇冠之以“论君主或国家的收入”的标题,他把“廉价政府”作为财政追求的最高目标,相应提出“公平、确定、简便和征收费用最小”的税收四原则与厉行节约、“量入为出”的财政支出原则,从而勾画出了财政学的基本框架。

2. 约翰·穆勒(2009)的《政治经济学原理》被誉为是具有里程碑意义的著作。该书专门论述财政问题的第五篇则冠之以“政府的影响”的标题,专门论述财政与政府的关系问题。

3. 凯恩斯(1999)的代表作《就业、利息和货币通论》。该书是形成凯恩斯主义的力作,他首次系统地论证了赤字的经济合理性,冲击了古典的“量入为出”原则。在税收方面,着重分析了税收调

节收入分配,从而调节经济运行的作用,并拟议一套以直接税为主和以累进税率为特色的租税体系。关于财政支出,论证了政府投资具有“倍数”扩张社会总需求的作用,力主政府负起直接投资之责。由于凯恩斯主义强调财政的作用,人们通常对他及其信奉者的理论冠以“财政学派”的名称。

4. 斯蒂格利茨(2000)的《经济学》。在该书的大量篇章中详细论证了财政问题:在第1章,关于什么是经济学的“导论”中,论证了市场与政府的职能问题;在第7章“公共部门”,专门分析了政府的作用、政府与再分配、政府失灵、政府选择等;第16章“政府对待竞争的政策”;第22章“税收、转移支付与再分配”;第23章“公共决策”;第32章“财政政策与货币政策”;第37章“赤字与赤字的减少”;等等。

5. 萨缪尔森和诺德豪斯(1999)的《经济学》。该书第2章,“市场与政府之间界限的划分”,专门论述了“政府的经济职能”。而第四篇的标题即是“政府在经济中的作用”,包括四章内容,其中,第16章“政府税收和支出”,全面论述了“政府对经济的控制”“政府的职能”“政府的政策工具”“公共选择理论”“政府支出”“税收的经济方面”等。在宏观经济政策的篇章中,详细论证了财政政策与货币政策及其配合问题。

6. 曼昆(1999)的《经济学》。在该书第六章,专门论述了税收如何影响市场,弹性与税收归宿。第八章“应用:税收的代价”。第十二章“税制的设计”。在第三十章,专门论述了“政府预算赤字”问题。第三十二章分析了“财政政策如何影响总需求”等。

从以上经典经济学专著的内容看,财政学是经济学不可分割的重要组成部分。

四、如何认识不同学科之间的交叉

随着经济社会的发展,学科之间的交叉越来越频繁和深化,而交叉学科的属性是由主体学科的性质所决定。例如:

1. 现代经济学,广泛运用数学和计量模型进行经济活动的定量分析,使分析的结果更加准确,从而形成了数理经济学和计量经济学。这是自然科学与社会科学之间的交叉,但在这里,数学、计量模型只是分析经济问题的方法和工具,其本体(主体)是经济,因此,数理经济学和计量经济学的学科属性是经济学,而不是数学。

2. 经济学是一个范围广泛的学科,它可以与许多学科相交叉从而形成不同门类的经济学,例如,教育经济学、劳动经济学、环境经济学、民族经济学、房地产经济学等。

3. 财政学,由于财政分配的主体是国家,因而财政学被称为典型的“政治经济学”,但它的本体是经济学,因而,政治经济学仍属于经济学范畴。约翰·穆勒所著《政治经济学原理》,应是经济学名著,而不是政治学著作。

4. 财政学与法学、管理学、社会学等之间存在着密切关系。应从多角度、多学科交叉的方法来研究财政问题,但这不能成为否定财政学属于经济学科根据。

从财政学与法学的关系来看,因为市场经济是法制经济,所有经济活动都受法律的规范和制约,例如,经济法(商法)中有预算法和税法,此外还有银行法、证券法、投资法、保险法、信托法等,在这里,法律是用来规范预算、税收和银行、证券、投资、保险、信托等财政金融行为的,但其实体仍然是预算、税收和银行、证券、投资、保险、信托等财政金融本身的内容。比如,最有代表性的是税法。汤贡亮(2004)主编的《税法》是财政部“十五”规划教材和全国高等院校财经类专业教材,该书共有十七章,其中除第一章“税法概论”和第十五章“税收征收管理法”外,其余章节都是我国现行税种法,其内容与财政学和税收学介绍的“税收制度”的内容是完全一样的。

财政与管理的交叉更为广泛,如:财政管理、预算管理、税收管理、国有资产管理、国有基金管理等,在这里,是用管理的理论和方法,对财政、国家预算、税收、国有资产和国有基金等进行管理,但管理的实体和内容属于财政学研究的范围,而不属于管理学。

五、财政学研究财政政策与财政制度,并不能以此否定财政学的经济学科属性

1. 所有的经济学著作,既研究经济运行规律,又要研究经济政策与制度,它们之间的关系是:经济规律是制定经济政策的理论基础,而经济政策使经济规律得以实现,并且可以推动经济理论的发展,因此,经济学著作不可能不研究经济政策与制度,如上述,亚当·斯密所著《国民财富的性质和原因研究》、穆勒所著《政治经济学原理》、凯恩斯的代表作《就业、利息和货币通论》、斯蒂格利茨的《经济学》、萨缪尔森的《经济学》和曼昆的《经济学》中都包括有经济政策和经济制度的内容,但这不能否定其经济学科属性。

2. 马斯格雷夫(2003)的《美国财政理论与实践》是作为经典的财政学教科书被广泛采用,其中除讲授财政职能、财政与税收原则等理论问题外,大量的的是关于财政政策、财政体制、财政制度和税收结构、税收制度方面的内容,并且两者结合得非常紧密。

3. 罗森(2003)的《财政学》也是被广泛采用的教科书,其中除介绍分析工具和财税理论外,第4篇用了5章篇幅详细介绍美国的收入制度,包括个人所得税、公司税、消费税和财富税。第5篇是关于联邦制财政和财产税方面的内容。另外,在其他章节中还有“扶贫支出计划”、“社会保障改革”、美国对外部性的对策等内容,这些也都属于政策、制度和措施方面的问题。

4. 陈共(2012)编著的《财政学》是普通高等教育“十一五”国家级规划教材和教育部经济管理类核心课程教材,在国内广泛使用。该书第一章至第三章,讲述“财政概念和财政职能”、“财政支出的基本理论问题”和“财政支出规模与结构分析”,属于理论部分;第四、五、六章介绍财政支出的各项具体内容,属于财政制度范围。第七、八、九章讲“财政收入规模与构成分析”、“税收原理”和“税收的经济效应”,这应属于理论范畴;第十章至第十六章则是介绍税收制度、我国现行税制、国债市场、预算管理和预算管理体制、财政赤字和财政政策等内容,这些当属于税收制度和财政政策、财政体制方面的内容。目前,国内财政学教材的版本很多,但都同陈共编著的《财政学》教材大同小异。

从上述对经济学和国内外财政学的内容介绍看,都包括两部分:财政经济理论和财政经济方面的政策、制度。既然不能因经济学中包括有经济政策和经济制度的内容,而否定其经济学科属性;同理,也不能因财政学研究财政政策与财政制度,而否定财政学的经济学科属性。

六、关于“财政是经济基础还是上层建筑”的争论

关于财政(学)的属性问题,早在二十世纪五六十年代就讨论过,这集中反映在《财政是经济基础还是上层建筑》(邓子基,1964)一书中,该书是由中国财政经济出版社委托厦门大学邓子基教授就“财政是经济基础还是上层建筑”问题,组织一部分关心这个问题的同志撰文讨论,并汇编出版。“财政是经济基础还是上层建筑”,这一问题同如何理解经济基础与上层建筑之间的关系,财政的性质(本质)、财政学的对象等问题密切相关,最早大约从1954年就开始讨论,其中,关于财政是经济基础还是上层建筑问题,争论相当激烈,当时一些著名学者,像邓子基、姜维壮、王绍飞、何振一、叶振鹏、陈明鑑、赵春新、王传曾、蔡次薛等都参与了讨论。最后收编入《财政是经济基础还是上层

建筑》这本书的论文共 9 篇,有三种观点:财政是经济基础;财政是上层建筑;财政既属于经济基础,又从属于上层建筑。其中,主张财政属于经济基础范畴的占大多数。

当时我的论文“财政是一种特殊的经济范畴”,也被收入该书。该文在马克思再生产理论的基础上探讨了财政的本质属性是经济范畴,但由于它与国家又有本质联系,因而是“特殊的经济范畴”。该文的贡献,主要有两点。

第一,从财政分配的社会产品的价值形态运动中,将财政资金运动公式纳入社会总资本的运动公式之中,从而证明财政属于经济范畴,这在当时,曾得到李成瑞等专家学者的赞赏。

财政是个经济范畴,可以从财政分配的社会产品的价值形态运动中得到证明。这里以资本主义为例。资本主义生产的结果,是取得一个商品生产物(设为 W')。商品 W' 可以分成两部分:一部分代表资本家为生产该商品所耗费的资本价值(设这部分商品为 W);另一部分代表剩余价值(设这部分商品为 w)。商品生产出来以后,必须按其价值销售出去,资本家才能收回商品生产中耗费的资本价值,并实现剩余价值。假设这一过程顺利实现,这时,商品 W' 便转化为货币 G' 。同时,商品资本 W 转化为货币资本 G ,商品 w 转化为货币 g 。到此,资本完成了一次循环。为使资本主义生产继续下去,就需要把货币资本 G 重新投入市场,购买生产资料和劳动力,于是资本又开始了第二次循环。但是,当资本通过 $W-G$ 的过程,从而完成了一次循环的时候,剩余价值的流通还没有完成,因为剩余价值的流通不同于资本的流通,而属于一般商品的流通,即按照 $w-g-w$ 的公式流通。因此,当剩余价值由商品形态 w 转化为货币形态 g 的时候,它仅完成了剩余价值流通的第一阶段,它还必须进行第二阶段的流通,即由剩余价值的货币形态 g 到剩余价值的商品形态 w 的更换,而这一更换,却是一个复杂的过程。在剩余价值流通的这个第二阶段, $g-w$ 之间,需要插入一个剩余价值在货币(价值)形态 g 上的再分配过程。也就是说,剩余价值的价值形态更换(由货币形态 g 到商品形态 w),必须以剩余价值的价值形态分配(即价值形态运动)为前提。财政分配的社会产品的价值形态运动,就是在这一过程中产生的。我们知道,剩余价值是由劳动者的剩余劳动创造的,它先是由产业资本家占有,“随后以地租、商业利润、资本利息、捐税等形式在各类资本家及其仆从之间进行分配”。^① 可见,地租、利润、利息和捐税等是剩余价值分配的产物,是它的转化形态。之后,地主和各类资本家把地租、利润和利息(设它们为 R)的一部分形成积累(设为 G),用于资本的扩大再生产,另一部分用于消费支出(设为 H),购买各种消费品(设为 W_H),并把它消费掉。于是,这部分剩余价值 R 就完成了由货币形态到商品形态的转化。而捐税(设为 S)则形成国家的财政收入(设为 $F_{收}$),然后通过财政支出(设为 $F_{支}$)的形式,转化为国家各类强力机构的收入(设为 I)。此后,这些国家强力机构就把这些收入用于购买消费品(设为 w_1),并把它消费掉。于是,另一部分剩余价值 S 也完成了由货币形态到商品形态的转化。

上述资本和剩余价值的流通与分配过程,可用公式表示如下:

$$\begin{array}{l} W' \left[\begin{array}{c} W \\ + \\ w \end{array} \right] - \left[\begin{array}{c} G' \\ - \\ g \end{array} \right] - \left[\begin{array}{c} G \\ + \\ R \\ + \\ S \end{array} \right] - G < \frac{A}{P_m} \cdots P \cdots W' \\ \left. \begin{array}{l} \rightarrow G - W < \frac{A}{P_m} \cdots P \cdots W' \\ \rightarrow H - w_H \\ \rightarrow F_{收} \rightarrow F_{支} \rightarrow I \rightarrow w_1 \end{array} \right\} w \end{array}$$

① 《马克思恩格斯全集》第十八卷,人民出版社 1964 年版,第 249 页。

注: A 为可变资本

P_m 为不变资本

P 为生产资本

……流通的中断

——价值(资本或剩余价值)形态的更换

→价值形态的运动(即价值分配)

R 为地租、利润和利息

S 为捐税

H 为地主、资本家的个人消费支出

$F_{收}$ 为财政收入

$F_{支}$ 为财政支出

I 为国家各类机构的收入

在上述公式中, $W'(W) - G' - (G) - W < \frac{A}{P_m} \cdots P \cdots W'$ 部分, 马克思的《资本论》中有详细的论述。而

$$\omega - g \left\{ \begin{array}{l} \left[\begin{array}{l} R \\ + \\ S \end{array} \right] \rightarrow G - W < \frac{A}{P_m} \cdots P \cdots W' \\ \rightarrow H - \omega_H \\ \rightarrow F_{收} \rightarrow F_{支} \rightarrow I \rightarrow \omega_I \end{array} \right\} \omega$$

是剩余价值的流通和分配公式。其中的 $S - F_{收} - F_{支} - I - \omega_I$ 就是国家财政分配的社会产品价值形态的运动公式, 或称作财政资金的运动公式。在此, 财政资金的运动公式表明了财政有它独立的价值形态及运动过程。财政分配关系就是这种价值形态的实体, 是它的内容。同时, 从财政资金的运动公式和剩余价值的流通与分配公式, 以及同社会总资本的流通公式之间的关系中, 更加表明了财政是社会总经济关系中的一个有机组成部分, 因而属于经济范畴。

通过对财政分配与一般经济分配异同的分析, 得出了如下两点基本结论: (1) 财政本身属于经济范畴, 财政分配关系包括在整个社会经济关系之中, 不过, 在国家产生以前, 它是融合于一般经济分配之中的。(2) 国家的产生, 是财政从一般经济分配中独立出来的原因。当财政独立出来以后, 它就具有区别于一般经济分配新的特征, 成为一个特殊的经济范畴。这种特殊性是由国家决定的, 表现为财政分配的主体、手段和目的等都是以国家为转移, 听从于国家的意志。不过财政的特殊性并不能改变它本身属于经济范畴的本质。

第二, 分析了为何不少人把财政看作是附属于国家的上层建筑, 这主要是由于把不相同的问题混淆了。

一是混淆了“财政本身是什么”和“财政产生的原因是什么”这样两个问题。财政本身是分配关系, 属于经济范畴。而财政产生的原因, 即财政这种分配关系为什么会从一般经济分配关系中独立出来, 则是由于国家产生的缘故。这是两个问题, 两回事情。

二是混淆了“财政形成的手段是什么”和“财政本身是什么”这样两个问题。财政形成的手段, 不是依靠对生产要素(生产资料和劳动力)的占有, 而是凭借国家的政治强力。但是, 财政本身并不就是政治强力, 而只是国家政治强力的结果。财政本身回答的问题是: 凭借国家政治强力形成的是什么关系; 而财政形成的手段所回答的问题是: 国家依据什么取得财政收入并形成财政关系。

三是混淆了“财政本身是什么”和“财政服务的对象是什么”这样两个问题。大家知道, 财政服务的对象是国家机器及其“实体的附属物”。但是, 财政本身并不就是国家机器, 也不是军队、警察、监狱和法庭等国家机器的附属物。财政只是保证国家及其附属物存在的物质基础。如像马克思所说的, “赋税是政府机器的经济基础”^①。显然, “政府机器”和“政府机器的经济基础”是不同的

① 《马克思恩格斯全集》第十九卷, 人民出版社 1963 年版, 第 32 页。

两种东西。

四是混淆了“财政分配关系本身是什么关系”和“透过财政分配关系反映了什么关系”这样两个问题。诚然,透过财政分配关系可以反映出国家的政治关系,即反映出国家的阶级性质、活动范围和方向。但是,财政分配关系本身毕竟还是一种分配关系,是经济关系的一部分。

现在看来,上述观点用来分析当今的财政学的学科属性与定位问题,仍具有重要意义。

七、如何理解“财政是国家治理的基础”

2013年《决定》做出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的结论,从而把财政的地位和作用提高到了一个新的高度。那么,如何理解“财政是国家治理的基础”,这应将其放在《决定》提出的“全面深化改革的总目标”中来认识。

《决定》提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”应当看到,这两句话是密不可分的,其中,完善制度,即“完善和发展中国特色社会主义制度”是“国家治理体系和治理能力现代化”的前提条件和核心内容,同时,制度完善的程度是衡量“国家治理现代化”程度的标尺。总之,把“国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,从而,第一次将其上升到了国家战略高度,这是改革理论和改革战略的一次重大突破。这有一个发展过程。

“治理”原本是个学术概念,是指“统治与管理”,国家的存在必然要对社会进行统治与管理。中国古代文献中的治理,首先是指完善、良好的管理和统治的状态。新中国成立后,最初治理的含义主要是治国理政,随后又把治理用在经济环境治理、社会环境治理等方面,之后把治理扩展到了国家和政府层面。中共“十六大”提出治党、治国、治军以及党要管党、从严治党等概念,直至2013年在中共十八届三中全会的文件中治理成为位居核心的关键概念之一,治理概念的地位提到了战略高度。

国家治理体系和治理能力现代化关键是要建章立制,不断完善制度,要把权力关进笼子里,并且要扎紧笼子。这里的“笼子”,指的就是制度、法律、法规。近一段时期以来,反贪腐、抓老虎、打苍蝇所暴露出的过去体制造成的一些问题,令人发指、触目惊心。这反映出我们制度不完善、有漏洞,治本的办法就是完善制度,实现国家治理的现代化。在《决定》公布后,习近平同志对国家治理体系和治理能力还进一步做出了阐释:“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^①这突出表明,完善国家制度是国家治理的核心内容和实现国家治理现代化的关键。

根据上述对“全面深化改革的总目标”的简略分析,对“财政是国家治理的基础”,可作如下几方面理解。

(一) 财政是国家治理的财力保障,是其经济基础

国家的存在及其治理活动离不开财政提供的财力保障。国家这种“公共权力”的存在不是抽象的,它是由军队、警察、监狱、法庭、官吏等统治机构所组成。国家为了维持这一套权力机构的存

^① 转引自李岩(2014)。

在和实现其职能,就需要有财力保障,能够提供这种财力保障的,只有财政。正像恩格斯所说:“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税,捐税是以前的氏族社会完全没有的。但是现在我们却十分熟悉它了。”^①捐税是历史上最早出现的,也是最典型的财政范畴。“随着文明时代的向前发展,甚至捐税也不够了,国家就发行期票,借债,即发行公债。”^②马克思对财税与国家之间的关系有过深刻的论述,指出:“赋税是喂养政府的娘奶”^③“国家存在的经济体现就是捐税”^④“赋税是政府机器的经济基础,而不是其他任何东西。”^⑤这表明,财税是喂养政府的奶汁;国家与财税的关系是身、影相随,结伴而行,永不分离,财税作为经济范畴体现着国家在经济上的存在;财税是国家存在的物质基础。可见,关于“财政是国家治理的基础”,这里的“基础”,只能是“经济基础”,而不可能是其他“基础”。

古今中外,国家的兴衰和朝代的更迭,都与财税状况密不可分。这就说明,如果没有财政,不仅国家各项治理活动无法开展,国家本身的存在都成了问题。例如,美国联邦政府因为两党争斗而影响预算拨款,致使出现或长或短的政府关门现象,近30多年来,在1977年、1978年、1980年、1996年等十余个年份,曾出现过政府有关部门“停摆”现象,最近一次是2013年,17年后政府再次“停摆”。这从一个侧面反映出财政的经济基础作用。

就国家与政府治理来看,国家与政府是既相联系又相区别的两个概念。国家是政治权力机构和公共服务机构,而政府是国家的执行机构和行政机关,国家是通过政府这一行政机关来实施并实现其职能的。因此,国家治理主要由政府治理来实现,而国家或政府的治理活动,是由其所属的各个部门来实施和实现的。目前我国政府(国务院)由25个部门和15个直属机构组成,它们具有不同的性质和活动(治理)范围。例如:外交部、国防部、公安部、国家安全部、监察部、司法部等,属于履行政治治理职能方面的部门;国家发展和改革委员会、国家科学技术部、工业和信息化部、财政部、中国人民银行、国土资源部、水利部、交通运输部、农业部、商务部等,属于履行经济治理职能方面的部门;民政部、文化部、教育部、国家卫生和计划生育委员会等,属于履行社会治理职能方面的部门。政府的上述各个部门和机构,从不同角度进行国家的治理活动,但要成为“国家治理的经济基础”,必须具备两个基本条件:(1)该部门必须是经济部门,从事经济活动。很难想象,政治部门或社会部门会成为国家治理的经济基础,比如说,国防部、司法部或民政部、文化部等在国家治理中都很重要,但它们都不可能成为国家治理的经济基础,因为它们本身不是经济部门,与经济无直接关系;反之,财政是国家治理的经济基础,而不可能是国家治理的政治基础或社会基础,因为财政属于经济范畴,财政部门属于经济部门。(2)国家治理的经济基础只能是财政及其财政部门,这具有唯一性,因为只有财政能为政府各个部门的治理活动提供财力保障,其他任何政治部门、社会部门以及除财政部门之外的所有经济部门都做不到这一点。

《决定》关于“财政是国家治理的基础”中,并没有在“基础”前加任何修饰词,但根据前面的分析,这里的“基础”,只能是“经济基础”。

(二)财政是国家治理的功能保障

国家治理作为一个综合系统,需要多种手段的协同使用。主要包括经济、行政、法律、道德、教

① 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1995年版,第171页。

② 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1995年版,第171页。

③ 《马克思恩格斯全集》第七卷,人民出版社1959年版,第94页。

④ 《马克思恩格斯全集》第四卷,人民出版社1958年版,第342页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第十九卷,人民出版社1963年版,第32页。

育、协商等手段。其中,经济手段主要是宏观调控体系手段,包括财政政策、货币政策、产业政策和价格政策等政策手段。在宏观调控中,最重要的手段是财政政策与货币政策,及其相互配合,而最后兜底的是财政政策手段。例如,在经济结构(包括产业结构、城乡结构、地区结构、投资与消费结构等)调整中,由于银行贷款利率难于区别对待,货币政策的调控作用会受到限制,而财税政策则不受此影响,可以根据需要灵活运用。又如,在经济萧条甚至危机时,需要用宽松的货币政策进行调控,办法是通过降低存款准备金率和降低利息率来扩大贷款规模,增加货币供给。但是,在大量企业亏损和破产的情况下,即使采取零利率甚至负利率,贷款也难于发放出去;而财政则可以通过减税、发债和扩大财政支出的赤字财政政策发挥调控作用,促进经济的恢复与增长。再如,当社会保障基金收不抵支出现缺口时,为了保障离退休人员的生活不受影响,最后能兜底的也只有财政。

在这里,财政发挥的是国家治理的“重要支柱”的功能。这种功能是财政职能的表现,是由财政的本质是经济范畴所决定的。这进一步证明,财政是国家治理的经济基础。

(三)财政是国家治理的制度保障

《决定》规定的“全面深化改革”包括深化经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革、生态文明体制改革和党的建设制度改革。在深化经济体制改革中,对财政体制改革的要求是:“建立现代财政制度”。

财政体制改革和财政制度建设,反映着政府与市场、政府与社会、中央与地方之间的关系,涉及政治、经济、社会、文化和生态文明等各个方面,其重要性是显而易见的。由于财政是个分配范畴,涉及各方面的经济利益,而改革就是进行利益的调整,因此,国家的每次改革都是从财政改革开始,成了改革的突破口。

新中国成立以来,我国财税体制经历多次调整,经历了从“统收统支”到“分灶吃饭”的包干制,再到“分税制”的改革历程。其中,1994年的分税制改革是我国财政制度建设的里程碑,为建立现代财政制度奠定了良好基础。经过这次改革和随后的调整、完善,调动了地方、企业的积极性和创造性,实现了政府财力的大幅增加和经济的高速增长,增强了中央宏观调控能力,对推进建立社会主义市场经济体制发挥了重要作用。可以说,这一时期经济改革和经济发展中的成就,都与财政体制改革分不开。

当前,我国进入了经济发展新常态阶段,面临着许多新的问题与挑战。例如,在经济领域,转变发展方式进展缓慢,重复建设和产能过剩矛盾突出;在社会领域,收入分配差距过大,公共服务滞后、均等化程度不高,教育、医疗、社保等问题较多;在资源环保领域,资源浪费、环境污染、生态退化等问题十分严重等。这些问题,从制度上看,都与现行财政体制存在漏洞,改革不到位、不适应有关。

可以说,财政体制与制度同经济社会的关系,是一荣俱荣,一损俱损,密不可分。财政制度在国家治理中,发挥着制度保障作用。

建立现代财政制度的主要内容包括:建立完整、规范、透明、高效的现代财政预算管理制度;建设有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系;健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制。^①如前所述,政策、制度属于上层建筑范畴,但财政政策和制度反映的是财政经济关系,属于财政学、经济学研究的内容。

财政作为国家治理的财力保障、功能保障和制度保障,从不同角度表明,财政是国家治理的经济基础。

综合以上分析,结论是:财政是经济范畴,财政学属于经济学科。

^① 参见楼继伟(2013,第169~179页)。

参考文献:

1. [英]阿特金森、[美]斯蒂格里茨:《公共经济学》,蔡江南、许斌、邹华明译,上海三联书店出版 1992 年版。
2. 安体富:《财政是一种特殊的经济范畴》,载邓子基主编:《财政是经济基础还是上层建筑》,中国财政经济出版社 1964 年版。
3. [美]鲍德威、威迪逊:《公共部门经济学》,邓力平译,中国人民大学出版社 2000 年版。
4. 蔡红英、魏涛:《深化财政学科建设的理论思考》,中国财政经济出版社 2016 年版。
5. 陈共:《财政学》,中国人民大学出版社 2004 年版。
6. 陈共:《财政学》,中国人民大学出版社 2012 年版。
7. 陈共:《财政学对象的重新思考》,《财政研究》2015 年第 4 期。
8. 邓子基:《财政是经济基础还是上层建筑》,中国财政经济出版社 1964 年版。
9. 高培勇:《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》,《中国社会科学》2014 年第 12 期。
10. 高培勇:《由适应市场经济体制到匹配国家治理体系——关于新一轮财税体制改革基本取向的讨论》,《财贸经济》2014 年第 3 期。
11. 黄达:《金融——词义、学科、形势、方法及其他》,中国金融出版社 2001 年版。
12. [英]凯恩斯:《就业、利息和货币通论》,高鸿业译,商务印书馆 1999 年版。
13. 李岩:《国家治理体系和治理能力现代化:背景、意涵与影响》,《领导文萃》2014 年第 6 期。
14. 林华德:《当代财政学》,圆山图书公司出版社 1986 年版。
15. 刘晓路、郭庆旺:《财政学 300 年:基于国家治理视角的分析》,《财贸经济》2016 年第 3 期。
16. 楼继伟:《建立现代财政制度》,载《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本,人民出版社 2013 年版。
17. [美]罗森:《财政学》,赵志耘译,中国人民大学出版社 2003 年版。
18. [美]马斯格雷夫:《美国财政理论与实践》,邓子基、邓力平译,中国财政经济出版社 2003 年版。
19. [美]曼昆:《经济学》,梁小民译,北京大学出版社 1999 年版。
20. [美]萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学》,萧琛译,华夏出版社 1999 年版。
21. [美]斯蒂格利茨:《经济学》,梁小民等译,中国人民大学出版社 2000 年版。
22. 汤贡亮:《税法》,经济科学出版社 2004 年版。
23. [英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(下卷),郭大力、王亚南译,商务印书馆 1974 年版。
24. [英]约翰·穆勒:《政治经济学原理》,金楠、金熠译,华夏出版社 2009 年版。

On the Subject Attribute and Orientation of Finance

AN Tifu (Renmin University of China, 100872/Shandong University, 250100)

Abstract: Research on the subject attribute and orientation of finance, has important significance for the discipline of finance. Ministry of education has been included in the economics of Finance (Applied Economics), which has been accepted by everyone. But at present, many experts and scholars have put forward the adverse opinion in the field of finance. This article Put forward that the Finance is an important part of the of economy finance economics, from the nature of finance, Finance (essence) in the western classical “economics” in the status, how to realize the intersection between different disciplines, how to treat the financial policy and financial system problems, about “finance is the economic basis and superstructure” argument and how to understand the “financial governance”.

Keywords: Finance, Finance discipline, Economics

JEL: E62

责任编辑:康 邑