

●张 馨

## 论中西方关于财政概念的分歧

作为一种理论体系，中国与西方财政学或财政理论无例外地都必须先回答“什么是财政”这一问题。由于中西双方所处的政治、经济、文化等环境的不同，以及中西双方分析问题角度的不同，双方理论界所得出的答案是大相径庭的。

### 一、国家财政与公共经济

中西双方在财政概念上的分歧，可以用“国家财政”与“公共经济”这两个词来加以概括的。对于中国财政学界来说，其主流派认为“财政”实际上是“国家财政”；而对于西方财政学界来说，则认为“财政”实际上是“公共经济”（Public Economy）或“公共部门经济”（Public Sector Economy）。尽管在中西双方各自的财政理论界内，对此都有或多或少的反对意见，本文的分析将只限于对“国家财政”与“公共经济”的差异作出的。

从中国财政学界来看，其主流派的“国家分配论”认为，财政是以国家为主体的分配，即由国家进行的分配。这一学说的分析，是从原始社会末期社会生产力的发展开始，导出剩余产品、阶级和国家的产生。财政是随着国家的产生而产生，随着国家的存在而存在，随着国家的发展而发展，随着国家的消亡而消亡的。所以，没有国家，也就没有财政。财政就是国家财政。

西方财政学界关于“财政”概念的分析，是从与中国财政学界完全不同的角度，遵循着完全不同的思路进行的。西方的分析是从对市场失效的分析开始的。西方财政学认为，在完全的充分的竞争条件下，市场经济能够在运行过程中，依靠自身的力量，去达到社会资源的有效配置和经济运行的最佳效率，也就是能处于帕累托最佳状态（Pareto Optimality）中。但是，在自由放任的基础上，市场竞争往往受到各种阻碍或限制而不能充分展开。在这些没有竞争或竞争不充分的条件下，单靠市场力量或市场机制的调节，是难以达到社会资源的有效配置和经济效率的最佳的。因此，自由放任的市场经济在其自身运行中必然自发产生种种缺陷或弊病。这就是市场失效。

西方经济学认为，市场失效是市场经济的一个极为重要的特征。如任其发展，任何经济的市场体系都不可能完全有效地运行，都无法达到帕累托最佳配置或帕累托效率的。具体地看，市场失效主要表现在以下几个方面，或者说具有以下几种类型：

（1）公共产品（Public Goods）。所谓公共产品，它指某些产品或事物，“某一特定个人消费该产品，并不能因此而减少任何他人也消费该产品。”<sup>①</sup>公共产品具有两个基本特性：一是非排他性，某人在消费公共产品时，并不能排除他人同时也消费该产品；一是非对抗性，也称共同消费性。某人对公共产品的消费，并不减少他人同时也消费此种产品的利益，并且新增他人参与消费的边际成本为零。这些特性都导致了市场价格机制的失效，使产

品提供者无法向消费者索取应有的价格。

(2) 外溢性 (Externalities)。所谓外溢性, 它指某个人或企业的行为活动影响了他人或其他企业, 却没有为此承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬。如果这类活动经由市场进行, 由于成本和收益的非对称性, 则外溢性产品的提供只能是过多或过少的。这就存在着社会资源配置的扭曲状态。

(3) 规模报酬递增 (Increasing Returns to Scale)。它指某些行业具有经营规模越大, 经济效益越好的特点。如供水、供电、煤气管道、电话服务等。或者说这些行业具有边际成本不断下降的特点, 因而独家经营之经济效益将远胜于多家竞争。此时天然存在着竞争失效的可能性, 它必然导致自然垄断的产生。

(4) 风险和不确定性 (Risks and Uncertainties)。也称信息不灵。西方经济学认为, 充分竞争的开展, 是以消费者和生产者都知道现在与未来所有产品和要素的价格为前提的。对于任何一种商品来说, 具有风险和不确定性, 则该商品的需求或供给都将在竞争不充分的状态下进行的, 从而市场运转也必然是不完善的。

(5) 不完全的市场。它指在市场自身运行中, 有时会出现虽然边际成本低于价格, 但市场仍然无法提供足量产品或劳务的状况。诸如市场机制在提供保险和信贷等就是如此。

除了上述种种无法达到帕累托最佳状态的市场失效类型外, 还存在着自由放任的市场即使处于帕累托最佳状态时, 也仍然存在缺陷的问题。

(6) 失业、通货膨胀与经济失衡。即使市场运行处于帕累托最佳中, 市场的自发运行也为这些问题所困扰。

(7) 分配不公。这也是市场无法依靠自身力量解决的难题之一。

上述各类市场失效问题, 西方财政学认为, 私人经济 (Private Economy) 或私人部门经济 (Private Sector Economy) 是无力加以解决的。此时需要有集体的或公共的活动介入, 以一种非市场价格机制的方式去解决市场失效问题。这样, 在私人经济存在的同时, 也必然需要有公共经济的存在。公共经济即财政, 这就说明了什么是财政及其必要性。

## 二、差异探源

国家分配论与公共经济论关于“财政”概念的差异, 是有其深刻的原因的。

首先, 它们从根本上反映了双方生产资料所有制的不同。从中国来看, 公共经济论或西方式的公共财政论是根本不适用的。因为按照公共经济论的口径, 不仅国家分配活动, 而且国有企业的活动, 也都是公共经济的组成部分。这样, 如果奉行公共经济论, 则我国绝大部分经济活动都属于财政活动, 因为不仅全民所有制经济, 而且集体所有制经济也都属于公共经济的范畴。在中国公有制始终占绝大部分比重的情况下, 这将使人们无法将财政与经济这两个范畴区分开来。此时大体上是可以将财政与经济划等号的, 这无异于取消财政范畴。所以, 公共经济论是无法用以指导中国的财政实践的。

公共经济论则立足于生产资料私有制基础上, 是适应生产资料资本主义私有制要求的理论。应当指出的是, 西方财政学界并不强调公共经济以私人经济为基础。相反, 他们认为资本主义经济是一种“混合经济”, 是私人经济与公共经济平等对立、共存共荣、相互作用的一种有机混合体。但尽管如此, 得出该论是建立于、适应于和服务于生产资料资本主义私有制的结论, 还是允当的: 第一, 该论是从市场失效开始的, 是认为只有在市场失效的地方,

才必须有公共经济，才允许公共经济存在。公共经济的作用，就是以非市场价格机制的方式，去克服和纠正市场失效。否则，在市场能够正常运转的地方，则以私人经济在市场机制作用下自发运行为主。所以，公共经济是以不妨碍私人经济的正常运行为准则的。这实质上是将私人经济摆在优先的和基础的位置上；第二，它为资本主义私有制基础上的国家干预和介入经济，提供了一条标准和界限。它使国家不得干预私人资本的正常有效活动，而只是要求国家通过纠正市场失效去更好地服务于私人资本的运行，去促进私人资本的发展；第三，公共经济论对市场经济的分析，强调的是完全竞争。众所周知，完全竞争的市场经济只有在资本主义制度发展过程中某个时期大致存在过。所以，该论对于市场竞争及其失效的分析，也全是以资本主义经济为对象的。

其次，它们反映了中西双方在经济学理论和意识形态上的对立。国家分配论所阐述的国家与财政的关系，是建立在马克思主义的经济学说和国家学说之上的。这种理论在非马克思主义的经济学和政治学占统治地位的西方，是不可能成为学术上的主流派的。

当代西方的公共经济理论，则是经过西方经济理论界两个多世纪的发展才形成的。这一发展过程，并非是一个线性上升过程，而是时而显著，时而消失，而后在时机到来时又出现的曲线运动过程。不过，在近年来则成为一门发展很快的学科。西方财政学的发展，是与西方经济学发展紧密相联的。它的每一步发展，都反映着当时流行的经济理论的影响。如边际效用论就深深地影响着当代西方财政学。杜普埃特常被人们称为边际成本订价概念的创始人，而埃奇沃思则是边际效用学派中数理经济学的代表人之一。至于皮古的福利经济学和帕累托的新福利经济学的产生，都将重要的方法和内容引入了西方财政学中。而凯恩斯主义的诞生，则使得西方国家赋予财政政策以全新的概念，等等。

西方财政学的上述发展过程，表明了马克思主义的国家分配论，是不可能成为西方财政学界的主要流派的。马克思主义经济学，是在批判地吸收斯密和李嘉图等人的古典经济学基础上创立的。但从西方财政学的几个发展点来看，从穆勒开始，就已抛弃了李嘉图的劳动价值论，再经杜普埃特和埃奇沃思等，转到了边际效用价值论上来了。所以，这是一个与马克思主义财政思想完全对立的发展过程。此后经威克塞尔，再皮古，再凯恩斯至萨缪尔逊，形成了一整套与马克思主义截然不同的思想学说体系。这是一个顺应着资本主义制度的发展，又有助益于资本主义制度的学说体系。它与否定资本主义制度的马克思主义财政学说体系是根本对立的。西方财政学中设有中国式的国家分配论的立席之地，则也是极其自然的。

### 三、财政与国家关系

如前所述，中国的国家分配论赋予了国家在财政活动中以特殊的地位，国家与财政是相辅相成互不可缺的两个事物。但在西方的财政理论中，则没有赋予国家在财政活动中同等重要的地位。

但是，这并不等于西方财政理论认为国家在财政活动中不重要，并不等于西方财政理论否认国家与财政的重要联系。实际上，西方财政理论认为，公共经济在很大程度上是等同于国家活动的。这可以从西方财政学的几个论点来看出：（1）当代西方财政学认为，当着市场无法有效配置资源时，能有效地加以纠正这种失效状态的，大体上只能是国家介入才行。此时不仅要求国家直接以税收和政府支出等配置社会资源，而且通过建立公共企业，实行订价政策，制订各种经济法律法规，去影响社会资源的配置。从理论上说，公共经济所涉及的领

域，公共活动和集体活动尽管也可以用个人联合的方式进行，但由于等价原则在自由竞争的前提下难以实现，因而只要公共活动规模稍大，涉及人数稍多，则可能产生“免费搭乘（free ride）”问题，即产生人们不愿为公共活动付费而只想坐享其成的行为而告失败。国家具有强制力，可以强迫人们为公共活动付费而避免这一问题。此外，对于由于外溢性、不完全市场、信息不灵等而产生的资源配置扭曲，则也只能由政府进行必要干预来纠正。否则，个人的自愿联合行动，将由于某些参加者出于自身利益考虑的反对而解体；（2）社会公平问题是公共经济活动的另一个重要领域。西方经济学认为，缩小社会财富和收入差距，尽管也可以通过个人的捐赠活动，通过私人 and 教会等慈善机构来做到。但这是很有限的，尤其是当着富有阶层不愿按社会的公平准则出让和放弃自己的一部分财富和收入时，个人的活动对此是无能为力的。所以，社会性的大规模的财富与收入再分配任务，是只有政府才有能力承担的，这也是以某种强制的方式进行的；（3）稳定经济是西方财政学认为的公共经济的又一重要活动领域。对此，要使失业、通货膨胀等保持在社会允许的范围内，没有政府从社会的角度发挥作用，是无法达到的；（4）西方国家的财政统计，有时虽然有将公共企业的收支数额包括在内，但更多地只是以政府预算数据作为财政收支数的。

但是，国家分配论与公共经济论对于财政与国家关系的看法，又存在着很大不同：（1）国家分配论认为国家的存在直接引起了财政的存在，没有国家就没有财政。而公共经济论则是先论证了公共经济的存在，是先通过个人的联合集体行动说明了公共经济的涵义，然后才指出国家与公共经济的关系。因此，在某种意义上可以说，是没有公共经济就没有国家。西方财政学认为，政府的存在本身就是一种公共产品，政府的活动包括国防、外交、施政、制订法律等，都是一种提供公共产品的行为，因而也都属于公共经济的范畴；（2）国家分配论认为只有国家进行的分配才是财政，而公共经济论则认为国家进行的所有经济活动都是财政，而不仅限于分配；（3）国家分配论认为国家的宏观经济政策等不属于财政范畴，而公共经济论则认为这些也属于公共产品的提供，也属于公共经济的范围；（4）西方国家也有将公共企业有关数据与政府预算数据合并，而编制公共部门经济帐户的做法。可见，西方理论并不严格认为公共财政就是等于国家财政的。

还应附带指出的是，我国现存的社会共同需要说，与西方的公共经济论是根本不同的。主要差异有：第一，公共经济论中的“公共经济”，是相对于私人经济而言的，是私人经济的对立面，它是不适用于公有制经济的。而社会共同需要论中的“社会共同需要”，则不是私人经济的对立面，它是建立在公有制经济基础上的理论，对于私有制经济和公有制经济都适用；第二，公共经济口径包括所有的国有企业以至政府活动在内，包括大量的非物质生产活动在内。而社会共同需要则仅指某种特定的分配活动，即物质性的剩余产品的分配；第三社会共同需要论的立论是以马克思主义理论为基础的，而公共经济论则是非马克思主义的。所以，如果将我国的社会共同需要论斥之为照搬照抄西方财政理论的举止，也非允当之论。

总之，在“什么是财政”这一最基本的理论问题上，中西财政学是存在着巨大的差异的。因此，要真正了解西方财政理论和学说，并在此基础上合理借鉴西方财政理论与实践中的可为我所用的做法，没有了解双方关于财政概念的差异是不行的。

注：①见萨缪尔逊：“The Pure Theory of Public Expenditure”，Review of Economics and Statistics, 36 (November, 1954)。