# 公共财政改革与中国持续发展（１）

来源：网络 作者：静水流深 更新时间：2024-06-09

*\" 政府干预经济是随着市场的失灵而产生的。斯密（1776）在《国富论》中指出，每个人在市场上追求个人利益可以达到促进社会利益的目标。追随斯密，1870年代早期，瓦尔拉斯（Walras）提出市场一般均衡模型，1909年帕累托（Pareto）提...*

\" 政府干预经济是随着市场的失灵而产生的。斯密（1776）在《国富论》中指出，每个人在市场上追求个人利益可以达到促进社会利益的目标。追随斯密，1870年代早期，瓦尔拉斯（Walras）提出市场一般均衡模型，1909年帕累托（Pareto）提出Pareto最优的概念。

这些理论指出了在何种条件下自由市场会产生社会理想的结果，一直是20世纪经济研究的基础。生产和消费中的外部作用会造成市场的失灵，即市场运作的结果不是社会理想的结果。市场决定的收入分配可能不公平。这就产生了对政府干预的需要。其实，斯密本人也提到政府应该提供某些公共工程、产品、和机构。公共财政涉及的是政府的收入和支出，及种种干预措施。

中国人百年来一直在探索强国富民之道。公共财政思想和财政政策随着中国社会和经济发展不断发生变化。在二十一世纪里，中国面临提高经济增长质量、持续和谐发展的严峻挑战。1978年开始的经济改革使中国经历着近代最好的经济发展时期。年人均国民生产总值增长率高达9%，实际人均国民生产总值是改革开放时的七倍。中国的面貌发生了翻天覆地的变化。然而，中国经济发展也面临种种问题，如地区差别加大，贫富悬殊，失业，人口老化，社会保障不健全，公共消费品不足，生态环境恶化，等等。所有这些问题都影响中国经济的持续发展，也都与公共财政有关。所以，公共财政将在中国社会稳定、经济持续高速发展中发挥极其重要的作用。

本文分析历史上的中国税收低的原因，回顾过去半个多世纪以来的财税改革，分析目前公共财政面临的挑战，探讨如何改革公共财政促进中国社会稳定和经济持续发展。

一、 历史上的中国公共财政

历史值得注意，现实的东西都有历史渊源。中国的一切事情都与中国文化有关，公共财政也是如此。而对人性的认识是中国文化最基础的东西。政府的规模究竟应该大还是小，政府应该多收税还是少收税，也与先哲们对人性的认识有关。

几千年来人们往往集中在对人性的评价上，即人性是善还是恶。第一个提出性善论的是孟子。孟子认为，人生来有最基本的共性，這就是“性善”或“不忍人之心”，或者说对別人的同情心。例如，人突然看到小孩要掉到井里去，都会因同情而去抢救。这种同情心，并不是为了讨好小孩子的父母，也不是为了获得好名声，也不是讨厌小孩的哭叫声，而完全是人的善性。他认为，如果人不善，那不是本性的问题，而是由抛弃了本性，不是他本来就沒有“善”的本性。孟子的性善论对中国文化影响很大，宋代以后流传的《三字经》开始就是“人之初，性本善”。性善论成为儒家的正统观念。

在先秦思想家中，有一派反对孟子的性善论，而主张性恶论。這一派的代表人物是荀子。荀子说，人之性恶，其善者伪（这里的伪是人为之义）。荀子认为人性是恶的，人都有好利好声色的情欲。饥而欲饱，寒而欲暖，劳而欲休。所以从人之性，顺人之情，必出于争夺，合于犯分乱理，而归于暴“。荀子性恶论的观点对法家影响甚大。

每个社会都有一定的行为准则和道德标准。为了让人们遵守这些准则，可以采取两种不同方法，一是教化，一是刑罚。儒家强调教化，法家重视刑法。荀子认为，人性虽然是恶的，但是通过教育可以改变人的恶行。其实法家（像韩非那样重视刑罚的人）也并没有否认感化教育的作用。王充说：“韩子岂不知仁德之为善哉！以为世衰事变，民心靡薄，故作法术，专意于刑也。”同样，儒家也不要废弃刑罚。宋朝大儒朱熹认为杀人者不死，伤人者不刑，天下就不得安宁。“故圣人之治，为之教以明之，为之刑以弼之，虽其所施或先或后，或缓或急，而其丁宁深切之意，未尝不在乎此也。”儒法二家的分歧在于重心应当放在教化呢，还是放在刑罚。儒家从性善论出发，把重心放在教化；法家从人性本恶出发，把重心放在刑罚。

鉴于对人性的认识不同，儒、法两家的财政理念不同。儒家认为人心是善的，这样强者会帮助弱者，富人会救济穷人。也就是说，私人之间可以进行收入再分配，政府在收入再分配中的作用就不大了。人心本来是善的，可以教化，应少用刑罚手段。因此，儒家主张“轻摇薄赋，”反对“横征暴敛”。儒家是小政府主义者。法家从人性本恶出发，强调政府的作用，要加强政府的功能。

孟子认为，薄赋敛既能富民，又有利于发展生产。“易其田畴，薄其税敛，民可使富也。食之以进，用之以礼，财不可用也”。“有布缕之征，粟米之征，力役之征，君子用其一，缓其二。用其二而民有殍，用其三而父子离”。在税收负担上，孟子主张 “什一而税”。这成为以后2024多年儒家的税收信条。

管仲是大财政学家。他主张轻税。在土地税方面，主张“二岁而税一，上年什取三，中年什取二，下年十取一，岁饥不税”。管仲十分重视工商业，提倡免征工商税。但是，管仲并没主张小政府。管仲认为税收高会引起百姓反抗。他建议盐铁由国家专卖，获取垄断收入，满足财政需要。盐铁是人们必需的生活资料与生产资料，垄断其销售，国家可以控制市场、增加财政收入。另外这样间接从百姓获取不会引起百姓反抗。管仲的实行盐铁专卖的税收思想，对后世的税收思想有很大的影响。

法家思想占主导地位的朝代税收就高。例如，秦朝就是高税收的。政府统一文字，统一货币、度量衡、车辙，履行了政府应该履行的重要职能。另外，秦朝政府修建了重大的国防工程——著名的万里长城。当然也修建了华丽的阿房宫和庞大的秦始皇陵。当时的人民肯定承受了巨大的赋税、徭役负担。在现代社会里，政府往往发行公债，寅吃卯粮，债留子孙。秦朝政府的做法恰恰相反。秦始皇的做法，对当时的百姓来说，的确是弊大于利的，秦王朝为此付出了代价。但子孙后代至今受益。试问其它那个朝代为子孙留下了像短暂的秦朝留下的那样的巨大的历史遗产啊？

儒家思想统治的社会里，由于强调轻摇薄赋，国家财政往往很困难。税收越低，老百姓越得不到纳税的好处，因为税收尚不能满足皇室的消费需求；越得不到纳税的好处，越不愿意纳税。税收就陷入低水平的圈子。中国的财政长期以来被称为“吃饭财政”，财政只够政府人员吃饭而已。其实中国皇帝的宫殿、林园建筑比外国金碧辉煌的宫殿花钱要少得多。中国的皇帝可以有三宫六院，可以吃喝玩乐。这些都是隐蔽的，不让百姓看见。如果皇帝搞一点建筑工程，要征税，大臣们就要纳谏了。

国家不强大，往往被外敌打败。受儒家思想影响大的国家都被秦国打败了。历史上财政困难，国力不强，中原屡遭外部骚扰。宋朝就是例子。宋朝的灭亡过程中生产力遭到极大的破坏。清朝政府也苦于税收不足。康熙即位后开始减税，取缔了实行上千年的人头税。“新滋人口永不加赋”。人口膨胀，税银减少。有人估计到清末，税收大约\" 是国民收入的5%.税收往往易降不易升。关键时，需要加大开支，增加税，就不容易了。国力虚弱，财政困难，与西方列强的多次战争、中日甲午战争都失败了。

对外战争屡战屡败，中国人开始反思。从曾国藩、张之洞、康有为、梁启超到孙中山，都批判中国传统思想，他们要富国强兵。五四运动更提出打到孔家店的口号，从此新文化运动开始，中国财政思想也开始变化。

二、半个多世纪以来的财税改革

清末明初，中国在思想文化上反思的同时，也开始了财政改革。中国从清末就着手引进现代税种。民国初期，引入所得税，遗产税，营业税，印花税等税种，形成新的税收体系。但是，1949年前税目繁杂，税制长期不统一。另外，战争连年不断，征税非常困难。

1957年中国完成生产资料的社会主义改造，建立中央计划经济体制。政府控制了生产和资源的分配，产品由国家统一定价。政府除了向农民征农业税外，还以低价购买农产品形式向农民征税。国务院颁布关于企业利润留成制度的规定，实行企业利润全额分成。利润首先在政府和各部间分配，再在部门和国企间分配。在1958年9月，国务院颁布《工商统一税条例》。根据这个新条例，政府合并了商品流通税、货物税、营业税和印花税为一种税，称为工商统一税。同时，政府停止征收利息收益税和文化娱乐税。

从1958年到1960年，中国经历了大跃进运动。共产风刮遍全国，生产下降，国企亏损，财政出现赤字，通货膨胀严重。1958年，政府尝试实施利税合并，国有企业缴纳企业上交收入。1959年5月停止。1961年1月开始实行调整、巩固、充实、提高的方针，生产开始恢复。1965年经济达到空前水平。1966文化大革命开始。文革中极左思潮把税收制度当成“繁琐哲学”、“管、卡、压”来批判。1973年，中国进一步简化税制，把企业的工商统一税及其附加，房地产税、车船使用牌照税、屠宰税和盐税并为一种工商税。大合并后，国有企业支付一种工商税，集体企业缴纳工商税和工商所得税。税收作用进一步受到限制。

改革开放前，税收对社会主义经济的调节作用已经消失的思想占支配地位，政府财政收入的主要来源是国有企业利润，但规模相当可观。例如，1978年国有企业的直接贡献占到财政收入的50.5%.税收的大部分也来自国有企业。这个时期政府控制着大量资源，财政收入占国内生产总值的比重1978年为31.1%.另外，由于农业是集体化，政府可以征调农业劳动力。

三、中国公共财政面临的挑战

中国财政面临严峻挑战。一方面，社会对公共产品和转移支付需求在增大。另一方面，中国正酝酿着新一轮的税制改革，面临降低税率的压力。另外，人们对政府继续发行债务也有忧虑。

1.社会对公共产品和转移支付需求在增大

这些年，政府财政支出大量用于大型公共投资工程，用于公共消费品的不够。公共消费品包括城市道路，垃圾、污水处理，公共环境卫生设备，社区公园，学校，公共医疗，等等。中国公共消费品严重不足。若到一个居民区参观，你会看到居民室内和室外的景象截然不同。室内往往装修得非常豪华，打扫得非常干净。一出门就不同了。楼道里往往很乱，也不粉刷。一出楼就更差了，有些地方垃圾乱扔，尘土飞扬。乡下有些贫困地区，乡村道路还不如改革开放前。属于公共的事情私人不愿意管，需要政府发挥作用。

人越多，居住越集中，大家需要共同消费的东西越多，越需要公共产品。现代公共经济学早已证明，私人也可以提供公共产品，但数量不足，达不到帕累托（Pareto）最优水平；私人之间也可以进行收入再分配，即富人救济穷人，但转移支付量不够，也达不到帕累托最优水平。很多时候，人们自扫门前雪，不管他人瓦上霜。

还有政府对公共义务教育投入不足，义务教育名实不符。教育具有良好的外部效益，需要政府补助，这是全世界公认的。我国教育投资占国民生产总值的比重步道3%，低于世界平均水平。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找