# 公共选择视角下中国财政制度的演进方向

来源：网络 作者：烟雨蒙蒙 更新时间：2024-06-09

*\" [摘要]公共选择原理的三大基本视角包括：选举机制失灵视角、政府失灵视角和财政正义视角。我国财政制度应由“威权型财政体制”转向“公共财政体制”进而向“民主财政体制”的制度演进。 一、公共选择原理的基本视角 二、政府失灵视角下的财政政策与财...*

\" [摘要]公共选择原理的三大基本视角包括：选举机制失灵视角、政府失灵视角和财政正义视角。我国财政制度应由“威权型财政体制”转向“公共财政体制”进而向“民主财政体制”的制度演进。

一、公共选择原理的基本视角

二、政府失灵视角下的财政政策与财政风险

政府失灵本质上是制度缺失、不均衡和不完善造成的。当前财政政策运用失当和财政风险的不断聚积则是由现行财政制度的不合理安排造成的。具体地讲，由于财政分权、财政预算、收支与担保、转移支付等制度的缺失、不均衡或不完善，不但造成政府财政决策过程中的随意性、片面性以及由此带来的财政政策运用失当，而且也加剧了财政风险的聚积。

（一）、财政政策运用失当的制度性因素

（二）财政风险积聚的制度性因素

三、财政政正义视角下的基层财政体制缺陷分析

基层财政体制的非正义性是通过基层政府行为表现出来的。如今的基层政府对上具有信息优势，对下具有权力优势。他们既不是“民选”政府，也不完全是中央政府在基层的代理人，其行为只可能服务于他们特殊的集团利益、部门利益乃至个人利益，再加上地方人大对同级政府的监督不力，失去约束的基层政府难免会运用手中的行政、财政和暴力权能大肆“与民争利”，攫取垄断租金，形成对“纳税人”的实质性“掠夺”，这就毁灭了财政正义原则，至于现实中的某些村、乡、镇干部欺上压下、横征暴敛、鱼肉百姓乃至草菅人命的严酷画面，正如《中国农民调查》的两位作者描述的那样，已经无法用言语来表达：

“原先存留在我们印象中的那一幅幅乡间风俗画，不过是遥远而虚幻的田园牧歌，或者说，是过惯了都市浮躁生活的城里人对乡间的一种向往。现实中生活中的农村并非如此，或者说，农民眼中的农村\" 并非如此，他们没有这样的闲情逸致，他们活得很累、很沉重。……我们看到了你想像不到的贫穷，想像不到的罪恶，想像不到的苦难，想像不到的无奈，想像不到的抗争，想像不到的沉默，想像不到的感动，想像不到的悲壮……”[10]

财政正义原则应当是一个历史范畴。尽管近年来出现了李昌平这样为民鼓与呼的基层干部，但正如周梅森先生所说的那样，中国的问题是不能寄希望于包打天下的“清官”的，唯有制度建设才能一劳永逸地解决问题。靠人与靠制度，孰重孰轻，这里不言自明。当前，亟须通过恰当的财政制度安排来实现公民（纳税人）的自由，承载公民的平等，保障公民应享受的权利和应尽的义务。

四、选举机制失灵视角下的财政制度演进方向：确立民主财政制度的最高目标

选举机制失灵原则是公共选择学派的理论基点。选举机制失灵的原因在于“公共服务的目的在于为集体的所有成员提供‘普遍’的利益，而将这些利益中的个体化份额分离出来是很困难的”[13]，换言之，由于每个人的目标函数存在着差异性，公共利益从来都不是完全统一的，阿罗的不可能性定理也告诉我们社会福利函数的均衡点是不可能扩展到社会福利曲线的边缘最大值处的。更进一步，如果按照布坎南对公共选择过程中的铁三角划分[14]：代表利益集团的微观主体（企业和居民）与代表立法者联盟的上级政府和代表行政机构的地方政府之间在公共利益问题上很难达成“一致意见”，再加上“搭便车”行为的大量存在和获取有关可选择对象的预期效果的信息是一个费用昂贵的过程[15]，必然难以找到一种使地区福利达到最大化的公共决策机制，但在现实中，我们不能因为找不到一种最优的综合个人偏好的社会选择机制而排斥适用于绝大多数人、并由政府提供的公共商品和服务，这正如完全竞争市场中，尽管众人皆知存在市场失灵，但大多数人还是自觉接受由这种并非尽善尽美机制所决定的价格一样，因此，现阶段主要任务不是排斥或接受的问题，当务之急是寻求次优的财政制度供给。

（一）建立公共财政制度的紧迫性

传统的“威权型财政制度”使得政府高度集权，其行为缺乏必要的约束，同时，由于干部选拔、晋升、考核的评价体系和指标相对单一，使得地方官员的财政决策往往内生于干部任用制度，表现在热衷于搞政绩工程、升级达标工程，而忽略科学、统筹和可持续的发展策略。历史的经验一再表明：“威权型财政体制”不仅难以提供次优的公共商品和服务，甚至还可能造成极大的负效用，譬如河南省灵宝市豫灵镇1994年提出“大借债，大开发”，大建高档宾馆及城镇配套设施，结果欠下一个亿的“政绩债”，该镇人口6万，人均债务1600多元，按目前的还款速度，至少需要100年，又比如河南省卢氏县是国家级贫困县，耗巨资搞夜景工程、绿色工程、隔离带工程等，背负了沉重的财政负担，可该县领导一时间被称为“政绩非凡”[16].根据制度变迁的基本原理“维持一种无效率的制度安排和国家不能采取行动来消除制度不均衡，这二者都属于政策失败”[17]，谋求新的财政制度安排的任务已显得非常紧迫。根据我国的实际情况，当前宜建立起公共财政的制度安排，而把财政制度向民主财政制度的演进作为最高目标。公共财政体制的本质要求是要实现“公共产品与私人产品生产的边际转换率，与居民消费这两种产品时得到的福利边际替代率相等，使福利达到最大化”[18]，如前所述，福利最大化的实现是有困难的，但根据中国制度变迁自上而下的“强制性”设计规律，以及降低制度供给过程的交易费用的基本思路，现阶段建立公共财政的制度安排是最合适、最有针对性也是最具可操作性的，因为它强调从政府的角度来配置公共资源，只要处理好政府与市场（微观主体），中央和地方，行政部门与立法、司法机构的权力分配和边界问题，公共财政的制度安排就可以在政府主导的制度变迁过程中建立起来，至于公共财政制度难以真正实现福利最大化的原因，不外乎是由制度设计过程中统治者的偏好和有界理性、意识形态刚性、官僚政治、集团利益冲突和社会科学知识的局限性造成的，但只要该制度变迁能满足基层大多数群众对公共产品的需求，且能够对利益受损者进行补偿和赎买，公共财政体制就会受到基层群众的衷心拥护，中央政府在基层的合法性基础就会更加巩固。

（二）确立民主财政制度的远期目标

[注释]

[2][5]刘尚希，中国财政风险的制度特征：“风险大锅饭”[J].管理世界，2024（5）。

[3]王玮，我国的财政分权改革：现状分析与战略选择[J]. 人文杂志，2024（6）。

[4]卢文鹏，尹晨，隐性担保、补偿替代与政府债务[J].财贸经济，2024（1）。

[6]马栓友，中国公共部门债务和赤字的可持续性分析[J].经济研究，2024（8）。

[7]刘尚希、赵全厚，政府债务：风险状况的初步分析[J].管理世界，2024（5）。

[8]Pieter，Bottellier，ImplicationsofWTOMembershipforChina‘sState-OwnedBanksandtheManagementofPub licFinances：IssuesandStrateg ies.WorkingPaper，2024

[9]叶汉生，林桢，防范潜在财政风险适度控制国债规模[J].人大复印资料（财政与税务），2024（4）。

[20]郑慧，何谓平等[J].社会科学战线，2024（1）。

[参考文献]

①金人庆，关于2024年中央和地方预算执行情况及2024年中央和地方预算草案的报告———2024年3月6日在第十届全国人民代表大会第二次会议上[N].人民日报，2024-03-18.

②高培勇，由“积极”转向“中性”：财政政策经历艰难选择[J].财贸经济，2024（8）。

③吕炜。寻求积极财政政策难以淡出的体制性根源[J].改革，2024（4）。

④吕炜。体制性约束、经济失衡与财政政策[J].中国社会科学，2024（2）。

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