

国家治理现代化框架下 中国财政改革实践和理论建设的再认识*

吕 炜 靳继东

内容提要:40年的改革进程中,财政作为国家治理的基础和重要支柱,不仅有效发挥了以“政”领“财”,为实现国家改革战略提供根本保障的基础作用,而且积极履行因“财”施“政”,根据改革需求优化财政结构,提升财政效率,对建立现代财政制度、实现国家治理体系和治理能力现代化提供了重要的制度支撑。在总结40年财政改革实践的经验、逻辑和特征的基础上,对具有中国特色的财政本质、功能和规律进行深化认识和理论归纳,对于形成中国特色社会主义财政规律的基本认识,明确新时代我国财政发展面临的形势与任务,思考新时代中国特色社会主义财政理论建设的基本方向,都是非常重要的。本文通过对40年中国财政改革实践和理论建设的思考,对上述问题进行探索。

关键词:国家治理 财政建设 财政理论体系

作者简介:吕 炜,东北财经大学经济与社会发展研究院教授,116025;

靳继东,东北财经大学公共管理学院副教授,116025。

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2019)02-0005-15

在中国经济体制转轨和整个改革开放过程中,财政改革发挥着极为重要的基础性作用。对财政之基础性作用的充分肯定,集中地体现在中央关于“财政是国家治理的基础和重要支柱”的论断中。这一重要论断自提出以来,国内学界对财政的基础地位、财政改革的基本经验以及中国财政学的理论基础建设等问题进行了充分讨论和深入思考(高培勇,2014,2018;杨志勇,2018;李俊生、姚东旻,2018;闫坤、于树一,2018),从而不断深化着我们对中国特色的财政改革规律和理论建设方向的理论认识。一个值得关注的问题是:财政作为国家治理的基础和重要支柱的定位不是凭空产生的,也不是改革开放进程中的阶段性产物,而应该说财政从来都在国家治理中处于基础和重要支柱地位,只是在我国不同发展改革阶段上呈现出不同的实践要求、改革方向和观念形态。否则,就会在理论形态上形成不同发展阶段之财政学的观念认识,或者导致财政理论难以解释40年财政改革实践整体进程的问题。那么,接下来需要回答的问题就是,国家治理现代化作为全面深化改革的总目标、财政作为国家治理的基础和重要支柱等理论认识从何而来?它的实践和理论线

* 基金项目:国家自然科学基金重点项目“国家治理视角下公共服务供给的财政制度研究”(71833002);国家社会科学基金一般项目“建立中央与地方政府事权和支出责任相适应的制度研究”(17BZZ068)。

索是什么,如何发展演变? 财政作为国家治理的基础和重要支柱的一般性及其在中国的实践基础是什么? 本文拟按照从治理到国家治理、再到国家治理现代化这一话语演变的理论线索,通过阐释改革开放以来财政在推动经济体制改革、支撑国家治理体系和治理能力现代化中的基础和重要支柱作用,根据新时代我国社会主要矛盾的变化,以判断当前财政发展面临的形势和任务,并尝试对中国特色财政理论体系建设进行探索思考。

一、国家治理:从理论到实践的中国经验和创新

治理作为一种实践概念和社会现象,在人类公共生活领域并不是一个新话题,而是对人类共同体这一永恒话题的时代性思考和回应。治理作为一种特定的理论话语和研究领域,其背后折射出来的深刻现实是 20 世纪 80 年代以后全球化加速过程中频繁出现的人类共同性问题,以及对诸如此类现实问题的理论追问和反思。1989 年,世界银行在《撒哈拉以南的非洲:从危机到可持续增长》的报告中首次使用了“治理危机”一词。这篇报告从国际经济组织角度评估多个主权国家面临的共同经济社会矛盾一样,在全球化过程中,“治理”这一理论话语较早地运用到在国际社会共同面临的全球性问题和矛盾的分析之中。罗西瑙(2001)更是将“治理”概念应用于共同政府等国际关系领域,强调在国际无政府状态下经由主权国家、非政府组织以及公民群体等共同应对全球化进程中的政权纠纷、无政府状态、恐怖袭击、环境问题等国际挑战,从而形成以非传统政府组织为主体的多元治理结构。相应地,在主权国家之内的治理概念,也被按照这一逻辑建构为“政府、公民、社会组织和私人部门在形成公共事务中相互作用,以及公民表达利益、协调分歧和行使政治、经济、社会权力的各种社会制度和过程”(吉玛·荣迪内利,2013),在原有以政府为主体的治理结构之外更加强非政府组织和公民群体的作用,主张治理主体多元化以及多元治理的交互过程,从而达到治理的理想状态或善治的标准。显然,这种以排斥政府作用、突出非政府组织或公民群体为主要特征的治理理论,在应用于中国改革实践时必然会遇到适应性矛盾。原因在于,被引进的治理概念及其所强调的善治标准主要遵循程序性逻辑,合法性、透明性、责任性、法治、回应性、有效性、参与等要素无不渗透着规则正义的原则,它们是确保善治的必要而非充分条件。而善治所强调的恰恰是治理的实质性后果所蕴含的实质正义的要求。从实践上讲,改革开放以来以政府主导为核心的发展模式是中国改革取得巨大成就的根本原因,如果不尊重这种发展实践以及中国现阶段社会组织发展不成熟等客观现实,一味强调排斥和否认政府作用的治理模式,既无法解释中国改革开放以来何以取得巨大的发展成就,也难以形成适用中国实践的理论范式。

基于研究中国问题的实践指向和学术自觉,中国学者对治理问题的研究取向很快从全球范围内的善治理念转向中国语境下的善政问题,即强调在主权国家之内的治理,在所有权力主体中,政府无疑具有压倒一切的重要性,任何其他权力主体均不足以与政府相提并论。进而,善政是通向善治的关键,欲达到善治,首先必须实现善政(俞可平,2016)。陈明明(2014)明确提出,对于发展中的中国来说,其实并不存在“没有政府的治理”,甚至也不存在“小政府大社会”式的治理。中国现代化至今没有改变“政府主导型”的特质。在中国语境中,政府治理不仅具有充分释放市场机制、限制政府不当干预的意义,还有如何在市场体制环境下进一步改进和加强政府宏观调控的问题。客观而论,强调政府作为中国治理的核心主体,是符合中华人民共和国成立以来探索社会主义建设道路的国情特点的。作为近代以来面临主权独立、民族复兴和现代化等多重历史使命的后

发国家,中国自1949年建国以后迅速建立起以高度集中的计划经济体制和政府管理体制等为标志的、具有强大整合能力的国家制度,这一制度对于迅速摆脱建国后“一穷二白”的落后面貌、实现从落后的农业国向强大的工业国转变发挥了重要作用。随着计划经济体制低效率的彻底暴露,中共十一届三中全会开启了以尊重基层制度创新实践为开端、以政府主导为主要发展模式、以扩大和强化市场机制在资源配置和经济运行中的根本作用为主要特征的改革开放进程。在这一进程中,经济领域伴随着大规模的制度变迁与创新,从农村家庭联产承包责任制到城市经济体制改革的全面展开,从放权让利到政企分开、建立现代企业制度,再到社会主义市场经济体制的正式确立和深入发展,政府治理的变革与创新扮演着关键角色,从施政理念、机构配置到权力运作机制等各个环节,政府治理模式也在进行着深刻变化。“一个有效的政府对于提供商品和服务,以及规则和机构是必不可少的,这些商品和服务可以使市场繁荣,使人民过上更健康、更快乐的生活。没有一个有效的政府,不论经济的还是社会的可持续发展都是不可能实现的。”(世界银行,1998)因此,对于我国“政府主导型”发展模式而言,政府的自我适应性治理变革是改革开放成功的关键因素。与这一实践特征相适应,从理论上思考和解释政府治理对于经济发展和体制改革的重要作用、影响机理,已成为中国治理问题研究的必然选择。

然而,政府治理是否等同于国家治理?在某些特定理论话语视角下,区分国家和政府似乎是没有必要的,国家和政府都是指那些“由个人组成的组织,这些个人分享着权力,对权力的运用承担明确的责任”(Sills,1972)。政府作为国家的代表,排他性地垄断公共权力、解决公共问题、提供公共服务,并且为了解决公共问题从社会强制汲取公共资源,从而获得提供公共服务和自身运转所需要的费用,作为公共权力得以存在和运作的物质基础。相应地,政府治理与国家治理好像也不存在根本性的差异。然而,这种理解是否具有普遍性,尤其是能否充分解释中国的改革实践,答案显然值得存疑。国家和政府、国家治理和政府治理之间的显著区别,部分在于“政府”存在广义和狭义之分,广义上的政府包括立法、行政、司法等权力机关,而狭义的政府仅指国家行政机关;且无论广义还是狭义,“政府”都无法涵盖“国家”之广泛和丰富的内涵,而政府治理也无法涵盖诸如中国政治实践生活中政党治理、社会治理等国家治理多重主体、治理机制和治理过程的范畴。为此,有学者强调国家在治理中的主体性地位,认为“国家治理就是国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家的范围内对社会公共事物的合作管理”(何增科,2014)。有学者将政党—国家体制也纳入国家治理的分析范畴,认为中国的国家治理具有“一核多元”的治理特征,“一核”是指中国共产党的领导,“多元”是指参与国家治理的其他主体,包括协商参议机关、民意代表机关、政府行政系统、司法机关、地方和基层、公民及其组织、市场和企业等各种社会力量元素(赵中源,2016)。从改革开放以来的治理过程讲,中国实践中的治理从来都是以国家为本位的,而非仅以适应市场化改革发展需要的政府为本位。具体地,中国语境下的国家治理是在中国共产党领导下,以人民根本利益和民族复兴为根本目标,以行政、立法、司法等公共权力机构为主体,充分发挥多种社会团体和阶层的积极作用,相机选择和综合运用政治、行政、法律和市场等多重手段,从而形成能够有效回应社会公共需求的制度体系、能力和过程。

从治理到国家治理、再到国家治理现代化这一全球理论话语的中国化,更加凸显中国在经济转轨进程中,坚持以完善和发展中国特色社会主义制度、提高中国特色社会主义制度执行能力为总目标的国家治理实践特征。邓小平同志早在1992年就指出,“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”。显然,这一表述本身就是一个过程性的

概念,强调中国特色社会主义制度的完善和发展是一个长期的历史过程。在邓小平同志这一战略思想的基础上,以习近平同志为核心的党中央在十八大以后进一步拓展深化,在新的历史时期进一步形成了实现“两个一百年”目标和“中国梦”的新“三步走”战略,而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,显然是作为实现新“三步走”战略在制度上的根本保障而提出的。在此意义上,推进国家治理现代化框架内的“财政是国家治理的基础和重要支柱”,显然是立足于改革开放40年的整体进程,肯定和突出财政制度建设对于实现国家总体战略目标,完善包括执政党与人民、国家与社会、政府与市场等多重关系、结构和过程的国家治理体系,发挥政治、行政、法律和经济等综合性国家治理手段作用,最终提高中国特色社会主义制度总体效果,满足人民群众日益增长的公共需要。

二、国家的主体地位:中国特色社会主义财政本质的实践认识

一切政治,非财不举。反之,也从来没有脱离政治和国家的财政。财政历来都是以国家为主体的治理实践的重要基础。甚至可以说,即便没有现代意义上的国家,财政与国家之间仍然存在着根本性联系。在此意义上,无论我国古代思想家所强调的“财者,为国之命而万事之本。国之所以存亡,事之所以成败,常必由之”,^①还是马克思在分析资本主义政治经济形态时所说的“国家存在的经济体现就是捐税”(马克思、恩格斯,1982),实质上都是在强调财政与国家之间的这种根本性联系。马克思主义政治经济学认为:国家是财政的主体,财政是国家实现发展目标和干预经济活动的工具,在国家政治经济生活中从来都处于基础性的地位,无论在何种发展阶段、何种国家形态下都概莫能外,这是财政本质的一般性。与此同时,在不同发展阶段和不同国家制度形态下,财政实践也必然具有不同的时代意义和制度特征。因此,只有立足于改革开放以来不同发展阶段的财政改革实践和制度变迁过程,才有可能实现对中国特色社会主义财政本质的准确认识和把握。

如何评价我国1949年以后的制度安排及其历史作用,对于客观认识1978年以来我国开创和发展中国特色社会主义事业,准确把握改革开放40年我国财政改革发展的实践逻辑,具有非常重要的意义。毋庸置疑,建国后迅速建立的国家主导的基本制度对此后财政改革实践的制度环境、初始起点、阶段性目标和根本方向等构成深刻影响或重要约束。在政党—国家体制、计划经济体制等基本制度安排下,财政实质上只是国家通过指令性计划配置经济资源和全面统领社会发展的工具,根据国家的计划相应地组织财力和安排资源投向。如果单纯按照经济学分析,这种财政体制安排由于在捕捉社会需求方面的信息劣势而难以保障财政资源配置效率,最终将是无效的。那么,为什么这种制度安排在建立之初能够实现国家财政收支规模增长、提高国家财政汲取能力,而且在相当长的时期内有效地发挥作用而没有显露和爆发出体制设计的漏洞和弊端呢?从制度分析的角度看,“任何一项制度安排和制度选择都不是随意决定的,而是人们依据费用效益分析进行权衡的结果,制度变革也是如此……人们做出的任何一种制度选择都是在当时、当地具体条件下,运行效益大于运行成本的制度,即制度净效益大于零的制度”(张曙光,1992)。1949年以后计划经济体制下的财政制度安排之所以在相当长的历史时期是有效的,主要是由当时国家所面临的政治形势、实现快速工业化所急需的财政汲取能力和强大物质基础,以及高度集

^① 北宋·苏辙:《栾城集三·上皇帝书》。

中的意识形态秩序所引致的。因此,高度集权的财政制度安排实际上是在当时历史阶段下国家实现最大制度收益和降低制度成本的必然选择。当然,这并不意味着作为计划经济工具的财政制度总是有效的,并不存在资源配置效率方面的缺陷和问题。从历史的角度看,随着计划体制所固有的内在缺陷最终显露和爆发,财政作为实现发展和牵动改革的制度安排也必然面临根据经济体制转型进行改革调整的重要挑战。但同样必须承认的是,以改革开放后社会主义市场经济条件下的财政制度安排和功能定位,来否定在当时历史条件下的财政制度是没有道理的。更深层次上,采取什么样的财政制度和财政实践,在根本上取决于不同历史条件和发展阶段的国家发展目标和实施路径,脱离国家的历史特点和发展实践,依靠纯粹理论的一般性分析进行历史评价,显然是不足取的。

计划经济体制的低效率,仅依赖“行政分权”方式难以解决,于是,党的十一届三中全会开启了以尊重基层制度创新实践为开端、以扩大和强化市场机制在资源配置和经济运行中的根本作用为主要内容的改革开放进程。在改革开放进程中,尤其是1992年确立社会主义市场经济体制改革目标以后,以市场化为导向的经济改革向纵深发展,经济社会体制转型的进程加速,为建立与市场经济相适应的政府职能范围和宏观调控能力,需要在理论上澄清社会主义市场经济条件下政府和市场的边界、关系和向度,在实践上充分发挥市场在资源配置中的决定性作用以及与此相适应的政府宏观调控功能。在推进社会主义市场经济建设的过程中,财政改革作为政府行为和制度变迁的基础发挥了重要作用。这一时期的财政体制改革总体上可以分为两个阶段:一是逐步放松计划经济体制、并逐步引入市场机制的双轨并行阶段,改革的重点是“放权让利”、激发市场活力和调动地方政府积极性;二是正式确立社会主义市场经济改革目标和深入推进社会主义市场经济体系建设阶段,改革的重点是建立与社会主义市场经济要求相适应的政府管理体制,在政府与市场关系的框架内厘清财政活动边界、财政作用发挥方式,实现财政功能。在“双轨制”阶段,财政通过“分灶吃饭”、财政包干、税制改革、预算外资金管理改革措施,推进政府向企业放权、向地方放权,以刺激企业谋求利润、地方政府谋求经济发展的动力,发挥着作为推进经济体制改革和政府管理体制改革的突破口的重要功能。在社会主义市场经济建设阶段,财政改革以提高“两个比重”为目标,深入推进分税制改革,合理划分中央政府与地方政府的财政收入,提升国家的宏观调控能力;优化财政支出结构,加大与居民切身利益相关的住房、医疗、卫生、教育、社会福利等公共服务支出,加快社会主义公共财政建设;深入推进中央政府与地方政府间事权划分、财力配置、支出责任和转移支付等改革措施,进一步理顺政府间财政关系,加快现代财政制度建设。这一系列财政体制改革措施,不仅有利于培育市场机制、充分发挥市场在资源配置中的关键作用,从而为经济持续快速发展提供根本动力,而且有利于政府通过财政杠杆撬动全社会资源、提高公共服务供给能力,推进了社会主义市场经济条件下公共财政体系和政府宏观调控能力建设,从最终效果上也为国家阶段性战略目标的实现和治理现代化水平的提升提供了重要支撑。

在推进社会主义市场经济发展的过程中,处理好政府和市场的关系始终是我国经济体制改革的一个关键问题,同时也是科学定位政府和市场关系的重要命题,对二者关系的学术研究、政策分析和实践探索,直接影响到对我国社会主义财政功能定位的基本认识。经济改革的实践,要求从理论上解释政府与市场关系框架内的政府对于经济发展和体制改革的重要作用、影响机理。但需要强调的是,在建设中国特色社会主义过程中,政府作用的发挥始终是为了实现国家根本利益和发展战略。同样需要予以高度重视的是,社会主义市场经济的本质是实现中国特色社会主义制度

与一般市场运行机制的有效对接,中国特色社会主义制度是社会主义市场经济葆有根本生命力的政治保障,而市场经济改革能够真正推动全面发展并使改革红利和发展成果为全民所共享,最终也将为完善和发展中国特色社会主义制度、提高中国特色社会主义制度执行能力提供支撑。单纯强调中国特色而忽略市场经济发展的一般规律,或者单纯强调市场经济而忽略中国特色社会主义制度的国家战略目标和人民根本利益,都是偏颇的。不可否认,市场经济是从西方国家发展起来的,在西方国家市场经济发展中,市场和政府的关系是随着市场经济的不同发展阶段而动态调整和嬗变的。市场经济配置资源的高效率毋庸置疑,但配置失灵和无效的问题也在不断显现。相应地,政府作用也呈现从国防外交、行政管理等“守夜人”职能到进行政府投资、提供公共产品、促进收入分配,再到确立以社会保障为导向的福利国家特征。这种从资源配置意义上之市场和政府关系的基本定位和动态调整,遵循着为资源配置最大化而强调市场调节的基础性作用,由市场失灵而强调政府的补充性作用,以及因政府失灵再强调市场作用的一般逻辑。显然,这种政府与市场关系是随着西方市场经济的发展而逐渐建立起来的,其理论认知也是建立在西方国家市场经济发展的实践经验基础之上的,在理论和实践层面带有泛经济化和不全面等特点。将这种仅仅建基于资源配置意义上的政府与市场关系界定,用于评价政府在国家综合发展和实现民族振兴中的地位和作用,不仅理论上有所偏差,在实践上也不合适。尤其是将这种对政府与市场关系认识之一隅放大于我国民族复兴和国家建设之全局,用来指导中国特色社会主义的发展实践,是不正确的。从改革开放以来我国经济发展和财政改革的实践不难看出,市场经济在我国不是自发形成的,而是在国家实现民族复兴和推进现代化进程中主动选择,并根据经济转型不同阶段而适时推进的,国家的主动决策和政府的自我调适始终发挥着关键作用。相应地,社会主义市场经济的财政建设也不仅是一般市场经济条件下政府所应承担的弥补市场失灵、公共服务供给、维护宏观经济稳定等功能,而是必须根据国家发展战略和人民根本利益需要,广泛地覆盖维护国家政权安全和经济安全、支持国家发展规划和重大项目安排、维护社会公平正义、承担代际改革成本、提供重要制度改革供给等诸多领域。进而,坚持中国特色社会主义的财政本质是国家财政,坚持国家在财政中的主体性地位并不是凭空产生的,而是根据我国社会主义市场经济发展和财政改革实践,在理论上必须始终明确坚持的。

确立社会主义市场经济体制改革目标以后,党和政府根据改革开放实践不断深化社会主义市场经济条件下政府和市场关系规律的认识,不断寻求市场机制作用和政府有效行为之间的科学定位。党的十五大提出“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,党的十六大提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”,党的十七大提出“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”,党的十八大提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。习近平(2014)深刻指出,“我国实行的是社会主义市场经济体制,我们仍然要坚持发挥我国社会主义制度的优越性、发挥党和政府的积极作用。市场在资源配置中起决定性作用,并不是起全部作用”,“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”。强调“两个更好发挥”并重,而不是从市场在资源配置中的决定性作用简单地推导出政府承担补充性作用,实质就是使一般市场经济运行机制与国家的宏观调控、政府的有效治理等中国特色社会主义的制度优势实现有机结合,这不仅是中国特色社会主义市场经济体制下政府和市场关系的重要理论创新和实践创新,也对正确认识财政在国家经济政治生活中的战略定位和基本功能提供了根本依据。基于此,财政作为国家治理的基础和重要支柱,不仅要发挥以“政”领“财”、为实现国家战略目标提供物质保障的基础作用,而且要履行因“财”施“政”、根据改革需求优化财政结构、提升

财政效率的管理功能,承担起建立现代财政制度、为实现国家治理体系和治理能力现代化提供制度支撑的重要职责。

三、基础和重要支柱:财政是推动经济体制改革、提升制度执行能力的保障

40年的改革开放,不仅仅是经济领域的改革和开放,更是中国特色社会主义制度不断完善和发展的过程。改革开放以来我国市场经济体制改革之所以取得巨大成功、社会主义制度的执行能力之所以不断提升,持续推进国家治理现代化是重要保障。财政作为国家治理的基础和重要支柱,在推进市场化改革、体现国家控制和驾驭市场经济能力,以及为改革自身提供新的制度供给等方面,发挥了重要的基础和保障作用。

回顾40年改革开放的历史不难发现,中国经济改革的起点是高度集中的计划经济体制及其日益表现出来的资源配置低效弊端,如何充分激发企业活力、有效释放改革红利从而迅速解放和发展社会生产力是国家面临的首要问题。但正如热若尔·罗兰(2002)所指出,“1989年以前惟一的重要转型经验是中国的经验,而中国的政治经济环境与欧洲国家有很大不同”。这里,中国经济转型的独特政治经济环境不仅在于一开始就强调的市场化改革的政治约束条件,而且也体现在转轨过程中的“渐进改革模式”选择,即在坚持社会主义基本政治经济制度的前提下,以经济建设与经济转轨为中心任务,通过逐步放开价格、推进国有企业改革等方式引入市场机制,最终取得了巨大的发展成就。从市场化转轨实践来看,我国的转轨既有不断调试和放松政府管制、逐步引入和扩大市场机制作用的一般特征,也有坚持政府主导、提供制度保障、对市场自发乱象进行必要控制的制度特点,并最终形成既充分发挥市场对资源配置的决定性作用,又有效发挥政府作用的发展模式。在经济体制改革路径选择和相关配套政策实施上,转轨初期呈现“摸着石头过河”的特点,政府职能作用随着经济转轨要求不断调整,通过“分权”、“放权”、“让利”等体制机制创新,逐步放开市场、放松管制以推进经济转轨进程,并最终确立社会主义市场经济体制的经济改革目标,政府有步骤、有次序地将权力和资源让渡给市场,日益扩大市场在资源配置中的作用,形成市场化的经济运作机制,持续推动经济增长与体制转轨过程。同时,政府保持对经济转轨过程的主导和控制,防范过渡时期可能出现的混乱。在发展从“需求短缺”转向“供给约束”,经济由高速增长转向高质量发展,深水区改革和发展问题并存,矛盾更趋复杂的新阶段,适时做出以供给侧结构性改革为主线,构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制的重要决策,要求以完善产权制度和要素市场化配置为重点、加快完善社会主义市场经济体制,这对政府提供有效调控监管、优质公共服务、完善制度体系、提升制度能力等提出了更高要求。如果我们承认中国市场经济改革取得的巨大成功,那么自然也不能否认这种成功是在中国特色社会主义制度框架中取得的,而不断发展的制度能力是保障市场经济改革成功的决定性因素。从中也不难发现,这种保障市场经济改革成功的制度能力并不是凭空出现或者先天具备的,而是在不断探索中国特色社会主义道路、持续推进中国特色社会主义理论和制度创新的进程中逐步形成的。在市场经济改革不断完善,以及运用国家制度优势驾驭市场经济的过程中,无论加强国家掌控市场还是应对经济危机,财政作为国家治理的基础和重要支柱无疑发挥着重要的保障作用。

在改革初期,国家按照“放权让利”的基本思路,在财政领域率先打破“财权集中过度、分配统收统支”的计划体制格局,在中央与地方财政分配关系上实行“分灶吃饭”、“财政包干”改革,在国

家与企业的分配关系上采取“利改税”、“大包干”、“承包经营”等“减税让利”措施,形成中央向地方放权、国家向企业让利等“双向”权力下放体制,扩大地方财政自主权,有效刺激了地方政府谋求经济发展的体制动力,扩大企业经营权逐步承认和扩大了市场在资源配置中的作用,并最终在党的十四大上确立了社会主义市场经济体制的改革目标。1992年以后,为建立与社会主义市场经济要求相适应的财政体制,面对前一阶段改革导致“两个比重”下降、国家宏观调控能力削弱的局面,针对地方擅自减免税、截留挪用财政收入、财政资金体外循环、非财政部门介入财政分配等运行机制问题,财政改革的重点转变为进一步确定政府事权范围和支出责任,以规范社会主义市场经济秩序;通过“分税制”改革提高社会主义市场经济条件下国家宏观调控能力,并通过税制、税费改革等措施确立适应社会主义市场经济需要的税收基本规范,通过预算外资金管理、部门预算、国库集中收付、政府采购等支出管理改革,规范政府行为,基本确立了与社会主义市场经济建设相适应的公共财政制度框架和运行机制。在改革开放进程中,中国改革的核心问题是计划体制向市场体制的根本转换,涉及重要权力主体利益格局的重新调整,也必然产生大量的制度改革成本和交易成本,如长期实行低水平社会保障形成的历史欠账,国有企业改制导致的大量职工下岗,将教育、卫生、医疗、住房等推向市场引发的复杂矛盾,以及价格、工资、科技等体制产生的成本问题。这些转轨过程中产生的制度成本和改革成本,不仅涉及人民群众的根本利益,而且与处理和应对复杂社会矛盾、维护社会稳定、实现公平正义等重大问题密切相关,需要国家通过财政兜底方式提供底线保障。从更深层次上讲,计划经济体制向市场经济体制转型的改革过程是一个制度变迁过程。在这个过程中,保持党和国家的主导地位,尤其是中央政府对经济改革的宏观调控能力、对地方政府的控制能力、对改革全局的掌控能力,不仅是顺利推进经济改革、决定改革最终成效的根本制度保障,而且是确保市场经济发展始终围绕国家发展战略和人民根本利益的重要政治条件。在财政改革实践中,在不断扩大地方财政自主性、调动地方政府积极性的同时,始终坚持中央政府对财政体制、事权关系、支出责任和收入划分等政府间财政关系调整的主导地位,始终坚持财政立法权、税收立法权、预算立法权等重大权力归于中央政府的基本原则,是中国特色财政体制最重要的制度特征,也为保障国家财政的主体地位、成功驾驭市场经济、维护国家长治久安提供了重要的体制支撑和保障。这种支撑和保障作用,不仅表现为财政在我国不同发展阶段的重大经济改革环节中发挥的重要牵动和引致作用,而且体现在通过财政自身的体制机制建设为持续推进社会主义市场经济发展,尤其是充分发挥市场机制在资源配置中的根本作用,形成统一的市场经济秩序提供了重要保障。进而,通过提供基本公共服务、为改革成本兜底、维护社会公平正义,以及为实现国家长治久安、保障中央政府的宏观调控能力和集中统一领导提供财政制度支撑。

随着社会主义市场经济和全面深化改革的深入推进,财政体制、功能也在改革实践探索中不断调试、丰富和发展,不断推动对中国特色社会主义发展规律的认识深化,“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”这一重要论断,既是对改革开放40年财政对于中国经济改革提供支撑保障作用的充分肯定和高度概括,也进一步明确了财政对于完善国家治理体系、提高制度执行能力的关键作用。当然,在社会主义基本制度与市场经济一般运行规则有效对接的过程中,财政建设在实践上仍然存在这样或那样的问题,主要表现在财政的“缺位”、“越位”、“不到位”等方面,但是,这些问题的存在并没有否定社会主义市场经济发展过程中的财政作用,而是从另一个侧面反映出单纯强调与市场经济体制相适应的政府财政功能发挥的局限性。因此,需要将财政从政府与市场关系

框架内的政策性工具逐步上升为国家治理的基础和重要支柱地位,以进一步明确新时代我国财政实践发展和理论建设的重要理论价值。

四、社会主要矛盾变化:新时代财政发展面临的形势和任务

改革开放40年来,无论市场化转轨,还是国家治理现代化,都是围绕发展和改革这个重大命题而展开的。财政作为国家治理的基础和重要支柱必须围绕这一命题和新的战略目标,根据新时代社会主要矛盾变化做出方向性调整和功能重塑。

在现代社会,发展是一个全球性的理念。时至今日,那种把经济发展等同于经济增长的声音已不多见,经济发展更多地被理解为包括经济规模扩张的增长指标、发展方式转变的质量指标,以及与生态、资源协调发展的社会指标,并最终表现为人的自由和社会公平的综合性进步状态。同样,把经济发展限于发展中国家、而把经济增长限于发达国家的观点也已很难成立,无论发展中国家还是发达国家,经济发展都是它们必须共同面对的根本问题。进而,什么是经济发展的原因?怎样才能实现发展?这既是近代以来经济学家、社会学家和政治学家反复讨论却始终没能取得一致意见的理论命题,也是当前世界各国以什么作为理论基础谋求经济发展、制定不同政策的现实问题。在不同国家的思想家围绕这个问题而达成的有限共识中,以国家及其权力机制为主要内容的制度因素是经济发展的重要动力,无疑是其中重要的真知灼见之一。国家是谋求经济发展最重要的主体之一,也是实现经济发展最重要的内生因素。国家可能是经济增长的关键,也有可能是导致经济衰退的原因。进而,尽管经济制度对决定国家的贫穷或富裕是极为重要的,但决定国家经济制度的是政治制度。显然,制度的形态、结构及制度变迁的路径都在影响着经济发展的成败。在所有与经济发展有关的行动中,或者说在国家谋求经济发展的所有制度安排中,财政活动作为有效联系经济发展和国家目标的关键环节,无疑处于更加重要、更加关键的地位。正是基于此,政治经济学家熊彼特认为,通过观察财政活动能够“洞悉社会存在和社会变化的规律,洞悉国家命运的推动力量,同时也能洞悉具体的条件,特别是组织形式发展和消失的方式”(贝尔,1989)。然而,财政活动在连接国家行动与经济发展之间的重要性,不仅仅在于其资源配置功能,更在于财政作为国家谋求经济发展的一种制度安排,还具有为实现经济发展要求而适时改革调整和完善整个制度体系的传导功能。从本质上讲,财政作为国家凭借垄断权力从社会无偿汲取资源,并按照国家目标进行资源分配的制度安排,其发展变化必然对国家整体的制度安排产生重要影响。更进一步,围绕发展和改革这个命题,财政作为国家的重要制度安排得以发挥重要作用的关键在于:作为政治组织的国家为了谋求发展采取了何种财政资源配置方式,而这种资源配置方式又是如何影响到国家制度安排的演进过程?反过来讲,在发展过程中实现了制度演进和变革的国家,为了实现新的发展目标又会对财政安排提出什么样的改革要求?在中国的语境下,这个现实命题可以转换为:面对中国特色社会主义进入新时代的历史发展方位,财政作为国家治理的基础和重要支柱,应该如何有效促进中国经济从高速增长转向高质量发展,如何为贯彻新发展理念、实现国家战略目标、并推进国家治理体系和治理能力现代化提供制度支撑?

从我国改革开放40年的财政改革实践历程来看,以人民为中心的发展命题集中体现为,根据不同发展阶段社会主要矛盾的变化,对国家发展目标做出战略性规划,并对包括财政在内的各领域提出改革要求,通过改革解放和发展生产力,使人民物质文化生活水平和国家综合实力

不断提高,使中国能够以更快的速度实现中华民族伟大复兴的战略目标。改革初期,我国面临的主要矛盾是“短缺”问题,“改革过程的一个目标是要消除短缺。查看短缺状况是检验进展程度的重要标志。如果在经济的一个或另一个重要方面短缺消失了,这就是一个相当可靠的信号,即改革在那里成功了”(科尔内,1986)。经过40年改革开放,我国取得了令人叹为观止的发展成就,但同时,我国发展和改革所面临的深层次问题和矛盾并没有减少,反而在新的形势下呈现出新的特征和发展趋势,需求型短缺正在向供给型短缺转变,经济发展方式不可持续、体制转轨相对滞后、利益结构发生扭曲、社会矛盾日益尖锐等深层次问题逐渐显露,并盘根错节、相互交织在一起,已经超越单纯的经济问题、社会问题或政治问题,而日益成为危及改革、发展和稳定大局的整体性问题,从而需要重新认识我国在新时期所面临的社会主要矛盾,并对国家治理目标和制度安排而进行重新规划和改革完善。党的十九大做出“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的重大判断,但同时强调,“我国社会主要矛盾的变化,没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变”(习近平,2017)。这不仅明确指出新时代我国面临着新的矛盾特点和发展改革任务,同时也进一步强调发展和改革的根本任务、坚持以人民为中心的政治使命没有发生任何变化,更加深刻揭示出新时代中国特色社会主义发展过程中,我国财政建设仍然必须继续坚持服务发展和改革这一时代命题,为实现更加充分、更加平衡的发展和全面深化改革提供制度支撑。

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾发生深刻的、关系全局的历史性变化,根本指向是国家治理现代化问题,以及与其相适应的财政功能发挥和实践改革方向。实现国家治理体系和治理能力现代化,实质上是国家根据阶段性战略目标和面临突出矛盾,而采取的一系列治理制度、体制、规则、程序和方式的主动变革过程。显然,在政府与市场关系框架内对财政职能的功能定位,已经远远不足以满足新的历史条件下实现国家治理现代化的根本要求,也不足以有效应对解决现阶段深层次矛盾的现实需求。在这一背景下,财政作为国家治理的基础和重要支柱,要从国家实现民族复兴的战略目标和主体地位出发,加快探索和推进财政实践创新、制度创新和理论创新,形成国家治理现代化所要求的财政体系和制度能力。

从新时代对财政改革实践提出的要求来看,当前和未来一个时期我国财政改革实践的基本方向是:在制度层面上,超越在社会主义市场经济体制下政府与市场关系框架内的财政功能定位,按照实现新时代国家治理体系和治理能力现代化的根本要求,尤其是“财政是国家治理的基础和重要支柱”的根本定位,重点围绕财政对于完善国家治理体系、提高国家治理能力的基础和支撑作用,充分发挥财政在优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平和实现国家长治久安等方面的基本功能,不断提高财政运行的制度化、法治化和规范化,最终形成与我国的大国人口、经济总量、国家综合实力和国际影响力相匹配,符合新时代国家治理现代化要求的财政体系、制度能力和总体效果。在体制层面上,紧密围绕新时代社会主要矛盾变化,加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,重点解决层级政府间尤其是省以下地方政府间的事权划分,依据事权关系合理确定支出责任、收入划分和财力统筹,最终形成既能够保证中央集中统一领导,又能够充分发挥地方积极性,最终满足人民对美好生活向往需求的政府间财政关系。通过加快建设规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,充分发挥预算改革对于推进社会主义民主政治、建设人民满意的服务型政府的促进作用。通过深化税收制度改革尤其是地方税体系建

设,提升各级政府特别是地方政府提供基本公共服务的能力和水平,建立有助于实现国家治理现代化和中国特色社会主义制度体系完善、制度能力提升的现代财政体制。在政策层面上,充分发挥财政作为实现国家目标的政策手段作用,健全财政对于创新和完善国家宏观调控、支撑发挥国家发展规划的战略导向作用的政策协调机制,重点保障和服务于供给侧结构性改革、改善民生水平、扶贫脱贫、实现共同富裕等发展改革稳定的阶段性目标。在国际层面上,与我国的国家综合实力和世界影响力的大国地位相适应,紧密围绕我国参与和改革西方国家主导的既定世界经济治理结构和政治治理秩序的实践需要,通过更好地统筹国内国际两个大局,有选择地在全球范围提供公共服务和公共产品,支撑和服务于我国“一带一路”倡议、“和平崛起”等发展战略,重点支持亚洲基础设施投资银行、丝路基金、金砖国家新开发银行等国际财经治理机制,通过发挥财政的支撑作用推进我国在改革发展中实现和平崛起,在崛起中谋求世界共赢,在共赢中进一步加强和彰显我国的大国地位和国际影响力。

五、新时代的财政理论探索:中国特色财政理论体系建设的逻辑与思路

在我国财政改革发展的历史路径、现实基础和制度模式基础上,立足于实现国家治理现代化对财政提出的新的功能定位,不仅有助于形成扎根中国实践、立足中国经验和体现中国特色的财政体系和制度能力,也为实现中国特色财政理论体系建设提出了新的要求。新时代中国特色财政理论体系必须立足于“财政是国家治理的基础和重要支柱”的根本定位,通过总结改革开放以来财政改革发展的实践经验,明确回答中国特色财政活动的本质特征、根本目的、理论根源、内容体系和方法论等关键问题。

中国特色财政理论必须明确社会主义财政活动的政治本质和制度内涵。财政是经济问题,也是政治问题,但首先是一个政治问题。财政活动的政治性质并不因不同国家财政制度的差异而不同,不同国家财政活动的政治性质并不主要表现在其制度形式方面,而是集中体现在其各自不同的制度本质和内涵上。在中国特色社会主义制度框架内,财政理论体系必须始终坚持以人民利益为根本依归的鲜明政治本质。以人民利益为根本依归的财政政治本质并不是抽象的,或者像西方国家那样被转换为对多元分化的社会利益诉求进行协调和汇聚的程序性内涵,而是能够超越社会具体利益差异从而形成人民共同利益和民族整体利益,并集中地体现为“两个一百年”和中华民族伟大复兴的“中国梦”等实质内涵。中国建立现代财政制度所要求的“公共性”内涵,显然也不是像西方国家那样通过政党竞争、议会控制、利益集团等制度机制,调和多元分立甚至相互冲突的社会利益诉求而形成,而是在中国共产党的领导下,以实现“两个一百年”和中华民族伟大复兴的“中国梦”为根本目标,通过执政党代表人民确定国家民族发展目标并广泛吸纳人民群众共同参与决策过程等人民民主途径得以实现的。基于中国共产党的统一领导、围绕共同发展目标而形成财政基本制度安排和运行机制,无论满足社会不同群体利益诉求的公共服务供给,还是立法和行政等公共服务供给,现代财政制度所蕴含的“公共性”要求,根本上不同于西方国家有关财政决策和支出的“公共”过程以及立法、行政之间的冲突和控制,而是体现为以人民共同利益和民族整体利益为根本目标的“公共性”实质以及立法、行政之间的一致性和协调性。同样,现代财政制度所要求的财政法治原则,也不仅仅在形式上强调对财政活动的法律约束,而是从根本上对中国共产党领导下的财政体系、制度和过程提供法治保障。因此,只有在明确中国特色社会主义财政本质和制度内涵的基础上,才能讨论在一般政府与市场关系条件下中国与西方国家的公共服务供给的某些共

性问题。换言之,中国特色财政理论,必须始终坚持财政的政治本质和制度内涵,而一般市场经济体制环境中的公共服务供给在某些共性原则上只是工具性的。

中国特色财政理论必须始终坚持国家在财政活动中的主体地位。国家和财政不是从来就有的,它们只是人类社会发展到一定阶段的产物。但一旦产生了国家,就必然出现财政活动以及相应的制度安排。“国家产生的第一步就是建立对组织化暴力的垄断,提供保护和参战能力是国家形成的重要内容,而且两者都取决于提取足够资源以支持组织化暴力”(利瓦伊,2010)。从国家和财政产生的历史中,可以深刻洞察二者之间的本质性联系:财政一方面构成国家的根本基础,另一方面围绕国家的目的而展开,没有钱,国家必将无所作为;而国家的一切所为,也将最终落实到财政活动上。因此,在财政产生后相当长的时期内,国家始终是财政的根本目的、财政理论始终是作为国家学说的一部分而存在的。尽管20世纪中期以后西方国家不少学者回避“国家问题”,并试图以“政府行为”取而代之,但财政预算仍是资本主义国家利益集团相互论辩、争夺和妥协的焦点问题,这一基本事实足以表明财政和国家之间的本质联系并没有发生根本性的变化。根据中国社会主义的国家本质特征,财政活动中的国家主体性并不意味着国家仅仅是社会公共权威凌驾于社会具体利益诉求之上以调和社会不同利益诉求的第三方协调者,而是强调国家作为中华民族伟大复兴和国家长远发展的代表,能够在国家建设、改革和发展进程中有效协调不同利益诉求、控制利益群体分立性危害,通过政治权威机制和相应的制度安排,保障分化的利益及其群体能够始终围绕国家的根本目标而共同发展。在我国社会主义建设和改革过程中,财政问题的根本定位始终是立足于不同历史时期国家发展战略目标而确定的,无论计划经济体制下作为指令性工具,还是市场经济体制下作为宏观调控手段,又或者新形势下作为“国家治理的基础和重要支柱”,坚持国家在财政活动中的主体性地位是一以贯之的。根据不同历史时期和发展阶段的要求对财政功能定位进行动态调整,既体现了中国特色社会主义国家学说的丰富和发展,也表明在新形势下根据国家治理现代化目标积极推进财政改革实践和发展财政理论体系建设,仍然必须坚持国家的主体地位原则。

中国特色财政理论必须始终扎根于中国丰富而深刻的财政改革实践。改革开放是当代中国最鲜明的特色和最伟大的实践,也是发展中国特色社会主义理论体系的源泉。在改革开放过程中,财政作为实现国家目标、落实改革举措的基础性制度,发挥着先行突破和牵动整体的关键作用。因此,既然承认改革开放事业已经取得了重大的历史成就,那么对我国财政改革实践的重要经验进行系统总结和梳理,就可以形成立足中国经验、具有中国特色、能够指导中国实践的财政理论体系。进而,在改革开放以来尤其是党的十八大以来持续推进深化财税体制改革重大实践基础上,立足于财政在实现国家治理现代化中的基础和重要支柱地位,是当前和未来一个时期中国特色财政理论体系建设的根本依据和指向。这一论断形成的历史过程,显著体现出我国在财政改革实践基础上不断深化财政理论认知的鲜明特征。特别是社会主义市场经济体制改革目标确立以后,以市场化为导向的经济改革向纵深发展,经济社会体制转型的进程加速,财政作为宏观调控手段对于保持经济快速增长、维护宏观经济稳定等功能越来越得到强化。与此同时,由于1992年以来过于强调建立与市场经济相适应的政府体制,从而使得财政功能似乎限于应对市场不能解决的公共服务供给和市场失灵问题,相对忽略了财政作为国家治理基础这一根本,以致屡屡出现政府与市场关系难以理顺、政府职能转换相对缓慢,以及政府层级事权分割不清、财政管理“碎片化”等问题,在理论上则引发质疑甚至否定有效发挥政府作用等错误认识。显然,从国家治理现代化角度对财政的根本定位,不仅有助于在理论上解释和澄清社会主

义市场经济条件下政府和市场的边界、关系和向度,在实践中也能更好发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,并明确了加快财政改革和制度创新的方向和途径。显然,这种基于中国发展和改革命题的财政实践,以及在实践基础上形成的财政改革评价标准,才是形成中国特色财政理论体系的真正源泉。进而,在中国特色社会主义建设过程中所形成的财政理论的某些阶段性特点,都统一于以国家主导为核心特点的财政理论体系,而非相互独立或彼此分割。

中国特色财政理论必须围绕国家治理现代化的根本要求重构内容体系。构建中国特色财政理论体系,应该围绕财政作为国家治理体系的重要内容和治理能力的重要支撑,研究如何发挥财政对国家治理体系和治理能力现代化的基础性作用,以服务 and 保障国家发展的政治意图、战略部署和改革方向,重点研究如何通过财政的制度安排和创新,理顺和规范国家与社会、政府与市场、中央与地方、人大与政府等重大财政关系;研究如何通过财政手段运用和政策实施,更好地发挥政府作用,最终完善中国特色社会主义制度、有效提升制度执行力并形成总体效果。按照这个逻辑框架,我国财政理论体系建设可以分为三个层次。一是政治性和功能性的,即从完善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角度,围绕国家治理赋予财政的优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安等保障功能,重点研究如何保障国家动员和集中全社会经济资源的财政汲取能力,如何服务国家重大利益关系调整和重大改革措施的资源配置能力,如何满足国家以有限公共资源实现国家重要目标的财政管理能力,如何形成能够牵动其他领域体制机制改革创新并实现国家管理社会的制度化、法治化和民主化的制度创新能力。二是制度性和体制性的,即从财政是国家治理体系的重要内容出发,围绕如何发挥中国特色社会主义基本政治和经济制度优势,重点研究通过财政制度创新和体制创新,理顺和规范中国特色社会主义制度的一些重大关系;如何通过改革和完善预算制度安排实现国家汲取、分配公共资源和调整社会利益结构的制度化、法治化和民主化;如何通过厘清国家财政支出的范围、边界,提高财政制度的合理性、规范性和科学性,进一步理顺和规范社会主义市场经济体制下的政府与市场关系;如何通过强化人大机关在财政预算过程中的权威地位和确立财政部门作为财政预算管理的核心地位,进一步推进和完善国家有关财政预算的民主决策、科学决策和有效实施的体制安排;如何通过调整事权、财权和财力等政府间财政关系,尤其是中央政府与地方政府、省级以下各级政府之间的事权关系、支出责任和财力配置,充分发挥中央和地方两个积极性,既保障中央在国家发展改革重大方向、重大原则和重大决策上的主导地位,又发挥地方政府在信息比较优势基础上提供公共服务和产品的主动性和有效性,进而形成有效发挥中国特色社会主义制度优势的政府财政体制。三是政策性和工具性的,即从财政作为实现国家目标的主要手段和工具作用出发,重点研究如何根据国家发展改革的阶段性,充分发挥财政政策的灵活性和及时性特点,重点保障和服务于经济新常态下反周期调控、供给侧结构性改革、“一带一路”以及区域发展和自贸区试验等阶段性改革重点。此外,还包括构建良好的财政运行机制、提高财政资金的配置效率、调整收支规模和结构等财政管理层面的内容。

中国特色财政理论必须旗帜鲜明地坚持马克思主义政治经济学的方法论。如何实现国家治理现代化对于财政的根本定位和改革实践要求?如何充分发挥国家财政对实现国家治理体系和治理能力现代化的制度支撑作用?这就涉及如何从方法论层面上形成对改革开放以来我国财政改革实践经验规律的认识深化,准确把握新时代实现国家治理现代化对财政建设发展提出的新定位、新要求,贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想对加快建设现代财政制度

的系统认知和知识形态。构建新时代中国特色财政理论的方法论体系,必须始终坚持以中国特色社会主义政治经济学的基本立场、原则和方法论为指导,形成财政活动的政治原则、核心问题、实践取向、改革问题和研究方法等系统知识体系。一是在根本立场上必须始终坚持以人民为中心的政治价值取向。公共财政、国家财政和现代财政,归根结底是人民财政。依靠人民、为民理财是中国特色财政理论体系的政治本质,也是在理论上正确认识新时代财政建设发展问题的根本基点。二是在核心问题上必须始终明确财政研究的中国问题意识。研究和解决当代中国发展改革问题是新时代中国特色财政理论体系的根本生长点。无论科学总结改革开放以来中国财政实践的基本经验,还是正确评价中国特色社会主义发展过程中财政建设的成败得失,以及新时代社会主要矛盾变化对财政发展提出的根本要求,都必须始终坚持围绕中国问题的鲜明实践取向,才能用中国的财政理论做好中国的财政叙事。新时代财政对于实现国家治理现代化提供制度支撑的根本定位,具有鲜明的中国问题取向,决定了中国特色财政理论研究的内容体系和基本方向,也是构建中国特色财政理论方法体系的根本支撑。三是在实践取向上必须始终围绕新时代财政建设发展的实践过程。无论运用西方财政学解释中国财政改革实践的理论贫困,还是市场失灵—政府干预—政府失灵—社会引入等理论逻辑难以指导中国财政改革实践,都要求立足中国财政建设发展的实践形成系统的理论体系。只有在中国财政建设发展实践的基础上,才能形成中国特色的理论知识形态;也只有形成中国实践特征的财政理论知识形态,才能真正构建起现代财政制度的中国话语体系。四是在研究方法上必须始终坚持马克思主义政治经济学的基本理论方法。财政从来就不是一个单纯的经济问题,在中国国情和实践中更具有围绕新时代中国特色社会主义发展宏伟目标、为实现国家治理体系和治理能力现代化提供重要支撑的鲜明政治本质。因此,必须在认识上超越单纯从一般市场经济条件下政府与市场关系角度界定财政功能的传统取向,在方法上超越“资源配置”、“交易过程”等经济方法范式,按照财政是国家治理的基础和重要支柱的根本定位,运用中国特色社会主义政治经济学的基本方法,思考和研究财政发展建设面临的新形势、新问题和新矛盾,为坚持和发展中国特色社会主义制度体系和制度能力提供支撑。

参考文献:

1. [美] G. 沙布尔·吉玛·丹尼斯·A. 荣迪内利:《分权化治理:新概念与新实践》,唐贤兴、张进军等译,格致出版社 2013 年版。
2. 陈明明:《治理现代化的中国意蕴》,《人民论坛》2014 年第 4 期。
3. [美] 丹尼尔·贝尔:《资本主义文化矛盾》,赵一凡、蒲隆、任晓晋译,商务印书馆 1989 年版。
4. 邓小平:《邓小平文选》(第 3 卷),人民出版社 2001 年版。
5. 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。
6. 高培勇:《中国财税改革 40 年:基本轨迹、基本经验和基本规律》,《经济研究》2018 年第 3 期。
7. 何增科:《国家治理现代化的维度和面向》,《人民论坛》2014 年第 27 期。
8. 李俊生、姚东旻:《财政学需要什么样的理论基础?——兼评市场失灵理论的“失灵”》,《经济研究》2018 年第 9 期。
9. [德] 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》第 9 卷,中共中央编译局译,人民出版社 1982 年版。
10. [美] 玛格丽特·利瓦伊:《统治与岁入》,周军华译,格致出版社 2010 年版。
11. [比] 热若尔·罗兰:《转型与经济学》,张帆、潘佐红译,北京大学出版社 2002 年版。
12. 世界银行:《1997 年世界发展报告:变革世界中的政府》,蔡秋生等译,中国财政经济出版社 1998 年版。
13. 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017 年 10 月 28 日。

14. 习近平:《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版。
15. [匈]亚诺什·科尔内:《短缺经济学》(上),张晓光等译,经济科学出版社1986年版。
16. 闫坤、于树一:《财税改革40年:挑战、主线、规律和未来改革思路》,《学习与探索》2018年第10期。
17. 杨志勇:《中国财政40年:观念与变革》,《财贸经济》2018年第10期。
18. 俞可平:《走向善治》,中国文史出版社2016年版。
19. [美]詹姆斯 N. 罗西瑙:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,江西人民出版社2001年版。
20. 张曙光:《论制度均衡与制度变革》,《经济研究》1992年第6期。
21. 赵中源、杨柳:《国家治理现代化的中国特色》,《政治学研究》2016年第5期。
22. 中共中央文献编辑委员会:《邓小平文选》(第三卷),人民出版社2001年版。
23. Sills, D. L., *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1972.

A New Understanding of China's Fiscal Reform under the Framework of State Governance Modernization: Practice and Theoretical Construction

LV Wei, JIN Jidong (Dongbei University of Finance and Economics, 116025)

Abstract: In the past 40 years of reform and opening up, public finance, as the foundation and a pillar of state governance, has not only effectively provided a fundamental guarantee for the realization of the national reform strategy under the government leadership, but also actively adopted finance-based policies, optimized the fiscal structure to meet reform needs, and improve fiscal efficiency, providing important institutional support for establishing a modern fiscal system and modernizing the state governance system and capability. On the basis of summarizing the experience, logic and characteristics of 40 years' fiscal reform, we should deepen the understanding and theoretical analysis of the essence, functions and law of public finance with Chinese characteristics, which is essential for us to form basic understanding of the socialist fiscal reform with Chinese characteristics, to make basic judgment of the situation and tasks of China's public finance in the new era, and to consider the basic direction of theoretical construction for socialist public finance with Chinese characteristics in the new era. This paper explores and responds to the above issues through reflection on the practice and theory of China's fiscal reform in the past 40 years.

Keywords: State Governance, Fiscal Construction, Fiscal Theoretical System

JEL: E62, P21

责任编辑:原 宏