

· 财政与税收 ·

新时代财政职能的国家化 和财政学的政治学转向

付敏杰

(中国社会科学院 经济研究所, 北京 100836)

摘要: 十八届三中全会对“财政是国家治理的基础和重要支柱”的强调, 注重财政的现代国家职能而非传统市场职能。国家是政治学的核心范畴, 经济学只研究市场和市场视角下的政府, 不研究国家。国家治理视角下的财政研究从以市场为中心转向以国家为中心, 意味着财政学要逐步从经济学主导转变为政治学主导, 从市场中的补充性职能转向国家治理中的基础性职能, 从而改变以往经济学视域的财政学“只研究政府、不研究国家”的状况。与全面深化改革以来国内的研究相比, 本文强调了财政职能的国家化, 并对财政学的政治学转向提出了设想, 即必须摆脱经济学传统下对于市场效率的过度关注, 逐步转向新时代对于国家治理政治的决定性影响。

关键词: 国家治理; 财政职能; 财政学; 经济学主导; 政治学主导

中图分类号: F810.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-476X(2019) 02-0071-08

十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”, 首次将财政的研究对象从“适应市场转向匹配国家治理”^[1-2], 开启了现代财政制度研究的新篇章^[3]。五年来, 理论学界对财政在国家治理中的地位和作用做了大量研究。这些文献试图建立反映和适应国家治理视角下财政学的新框架, 但还远未达成共识。财政学必须构建新的分析框架, 从根本上推动财政学基础理论创新。本文在梳理国家治理为核心的财政学文献的基础上, 试图从学科属性入手, 探讨国家治理视角下的财政职能转变和财政学学科属性问题, 试图为财政学研究指明方向。

本文可能的学术贡献有两个: 一是明确财政学的创新与发展应当以财政职能为基础, 而国家治理下的财政学研究应以国家为核心展开。经济学只研究市场和市场视角下的政府, 而国家是政治学的核心范畴。财政从适应市场到匹配国家治理的转换过程是财政体制从注重经济职能转向注重国家职能的过程, 特别是从经济领域再分配职能向政治领域基础性职能的转变。二是在财政学学科发展方向上, 考虑到财政天然的治国之术地位和多学科属性, 新时代财政学应当逐步从经济学主导转向政治学主导, 更加关注财政对国家认同、国家治理、市场统一、社会公平和国家安全等国家主题的影响机制。

收稿日期: 2018-11-19

作者简介: 付敏杰(1980-), 男, 河北井陉人, 副研究员, 博士, 主要从事财税制度与经济发展研究。E-mail: fuminjie2003@163.com

一、财政的市场职能和财政学的经济学视角

自 Musgrave^[4] 的开创性贡献以来, 财政学走上了现代经济学的研究轨道, 财政学的经济学化是 20 世纪财政学发展的主流。刘晓路和郭庆旺^[5] 从 1928 年 Pigou 发表的 ‘A Study in Public Finance’ 开始计算财政学的经济学时代, 杨志勇和张馨^[6] 认为, 阿兰和布朗 1947 年出版的《公共财政经济学》首次采用了意大利学者马尔科《公共财政学基本原理》中“财政学是经济学”的观点, 张晋武^[7] 则认为, 以斯密为代表的古典经济学派确立了“财政的经济范畴属性”, 而经济学的兴起则对应财政学政治观的退化。如果不是对财政和政府职能的强调, 那么一切财税(和政府)活动都会变成市场原教旨主义者眼中的市场效率损失, 从而一切政府也就失去了存在的必要。在这样一种传统财政学的视野下, 财政是一种特殊的经济范畴^[8]。从经济学体系的内在理论逻辑看, 在消费者、生产者等代表性行为人的优化结构下, 政府在市场中的第一角色是克服由于垄断、外部性、公共产品和信息不完全等种种市场内在缺陷所造成的市场失灵^[9]。潜台词就是政府通过修正或者弥补市场失灵来改善市场主体决策的环境和优化经济人的行为, 间接提高市场资源配置的效率。经济学以市场为研究对象, 所以经济学强调政府通过财政来弥补市场失灵的逻辑。如果市场失灵的表现也包括收入差距过大, 那么政府的第二个角色就是改善收入分配。经济学本身很少提到公平, 至多是客观描述分配, 在这样一个经济学框架下, 尽管与企业 and 家庭等私人部门理财的主体不同——财政的主体是政府, 但“公共财政学(Public Finance)”一词的出现, 也意味着政府、企业和家庭在很大程度上只是研究对象不同而已, 至少在融资(Finance)这一点上存在着巨大的相同之处。

财政学的学科体系基本建立在财政职能的基础上, 财政职能是财政活动安身立命之本。符合经济学逻辑的马斯格雷夫传统的财政学, 把以财政所代表的政府收支构建于以公共品供给来调节市场资源配置、以累进税制和对低收入群体的财政支持来改善收入分配、以逆周期的财政政策来稳定宏观经济三大职能之上。实际上, 公共品由于其具有非排他性和非竞争性, 也会产生重要的收入分配效果^[10-11]。考虑到财政学的经济学学科属性问题, 不妨把马斯格雷夫传统的上述财政三大市场职能视为财政的经济学职能。在经济学的视域内, 以财政代表的政府职能主要是弥补市场的不足, 所以传统财政学会自然地陷入政府与市场关系讨论之中。李俊生和姚东旻^[9] 对此类问题进行了讨论, 强调财政的市场功能, 客观上就是强调财政学的经济学特征。进一步地, 在经济学的真实经济周期理论(RBC)框架下, 宏观调控的作用是让经济尽快复苏, 从而具有明确的效率含义, 如希瑞克斯和迈尔斯^[12] 将上述三大职能进一步简化为公平和效率两大职能。公平与效率之间的折中关系, 意味着每一个公平增进, 基本都对应效率损失。

经济学以市场为研究对象, 适应市场代表了财政学的经济学导向。纵观中华人民共和国财政改革的历史, 适应市场是改革开放、特别是 1994 年分税制的基本价值导向。分税制改革的三大纲领性文件就明确强调了财税体制改革以适应市场经济为制度导向, 其中, 《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中提到“分税制改革是发展社会主义市场经济的客观要求”, 《国务院批转国家税务总局工商税制改革实施方案的通知》提出工商税制改革的目的是“为了适应建立社会主义市场经济体制的需要”, 《国务院办公厅转发国家税务总局关于组建在各地的直属税务机构和地方税务局实施意见的通知》提出两套税务机构分设是为了“加强国家宏观调控和促进社会主义市场经济体制的建立”^[1]。值得注意的是, 在经济学领域内, 财政及其对应的税收和支出属于经济再分配的范畴。从理论上讲, 劳动者在以市场为核心的初次分配环节通过边际产出(边际劳动生产率)来确定边际收入, 从而确定了初次分配的基本格局。经济学上所说的通过财税体制来促进公平, 基本上局限在改善(而不是决定)收入分配的范围之内, 通常是采用累进所得税税制和财政支出手段, 通过财税体制的消高补低作用来衡量财税制度对收入分配的改善效果。如普遍采用的 MT(Musgrave-Thin)指数就是税前和税后的基尼系数之差, 衡量的是税制对收入差距的改善作用, 而非决定性作用。用标准的经济学术语来说, 就是以财政为代表的政府承担的是对市场的补充性角色(Complemental Role)。

正是在这样一种公共财政学隶属于经济学的定位和理论背景下, 财政学甚至退化成与家庭理财和公司理财类似的政府理财学。能够说明现阶段财政学属于经济学范围之内的, 除了财政学在学科属性

上属于经济学门类下属的一级学科——应用经济学以外，还有更加明确的财政经济学、公共经济学和公共部门经济学等财政学在经济学中的代名词。在公共财政学的传统内容之外，大多数版本的公共经济学或者公共部门经济学都增加了公共选择传统的个人政治行为经济学分析，试图以此弥合公共财政理论与公共选择理论之间的鸿沟。代表性较强的是斯蒂格利茨^[13]的《公共部门经济学》。

经济学以市场效率为核心，所有的行为人优化框架和均衡都是在证明市场主体的自由选择具有效率。出于经济学逻辑一致性的需要，经济学视角下的财政也必须以市场和市场失灵所带来的效率损失为出发点。正是这个经济学体系的内在逻辑，导致经济学视角下的财政很难跳出“如何以政府来弥补市场失灵”的逻辑圈子，从而“只研究政府、不研究国家”成为一种经济学的潜在共识。尽管2013年以来有财政学的种种创新尝试，但是中外财政思想史的发展表明，在经济学范围内的财政学也就只能是公共经济学和公共部门经济学^[14]，或者经济学研究的公共部门版^[15]，现实价值大幅降低^[16]，因为其必须以经济学研究的市场运行为基础。^① 财政学学科的创新和发展，必须跳出经济学范围，另辟蹊径。

二、财政的国家治理新定位和国家职能

“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”^[3]。十八届三中全会对财政的全新定位，是五年来财政学研究的全新指引。国内学者以此为起点，开始了大量创新性研究。如高培勇^[2]的基础和支柱说率先分析了财政改革的国家治理新定位，吕冰洋^[16]的国家治理财政论强调了财政的制度供给职能和公共秩序的公共品含义。国家并不是一个传统的经济学范畴，与经济学关注市场相比，国家是政治学的核心范畴。与财政的市场职能或者经济学职能相对应，财政的现代国家职能本质上是财政的政治学职能，用于强调财政学的政治学导向。从柏拉图、亚里士多德对古希腊城邦政治的论述开始，直到现代政治学关于国别政治和比较政治的研究，国家都处于政治学的皇冠地位。唯一的例外可能是公共选择理论对官僚个人行为的分析和对于国家的重新认识。而20世纪70年代以来政治学国家学派的回归，把国家重新视为政治学的基本范畴^[17]，尤其是近年来盛行的国家能力理论。

以国家能力理论为例来分析财政的政治学职能。^② 国家治理的核心是提高国家能力。不同学者对国家能力的理解不同，但对国家能力的理论研究大多使用了一个制衡性框架，即政府行政能力的增强和对政府制衡的增强。把国家能力理解为政府实现既定政策目标的能力，这一点也是国家学派的核心观点。如斯考切波^[19]将国家能力归结为政府有效管理的能力。Mann^[20]认为，国家能力是国家穿透市民社会，在全领域理性实施政治决策的基础性权力。Fukuyama^[21]把国家能力引申为国家制度能力。从国家能力的外延看，Migdal^[22]把国家能力分为渗入社会能力、调节社会关系能力、从社会中提取资源能力和配置与运用资源能力四个部分。Besley和Persson^[23]的国家能力模型和实证指标只包括互补性的财政能力和司法能力两个部分。王绍光^[24]把国家能力分为国家的汲取能力、调控能力、合法化能力和强制能力四个部分。王绍光和胡鞍钢^[25]把基础性国家能力划分为国家的强制能力、汲取能力、濡化能力、国家认证能力、规管能力、统领能力、再分配能力和吸纳与整合能力八个部分。考虑到中国经济发展的基本经验和改革方向，适用于全面深化改革阶段的国家能力可以分为财政能力、司法能力、发展能力和安全能力四部分^[26]。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“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”，是对财政现代国家职能的新概括。这就把财政体制的职能置于资源配置、市场统一、社会公平和国家安全等国家治理视角下，突破了经济学传统财政三大职能的范围。这意味着以国家治理为核心、以国家为研究对象的财政学必须要突破传统经济学视野下财政学“只研究政府、不研究国家”的限制，发展到研究对象涵盖经济、政治、文

① 李俊生和姚东旻^[9]的新市场财政学强调了市场的交易平台特征，采用欧洲传统的参与型政府观替代主流财政学的政府与市场二元对立。但是从学科划分上，对“市场”二字的强调意味着其仍然基本属于经济学的研究范围。

② 与本文的视角相同，段炳德^[18]与刘晓路和郭庆旺^[5]的国家视角财政理论变迁和吕冰洋^[16]的国家治理财政论都采用了国家能力视角，并引用了相当多的国家能力研究文献。

化、生态、精神文明“五位一体”的新范围^[3]。

具体来看,从经济学理论出发,在优化资源配置方面,财政只能起到辅助的补充性作用,因为在资源配置中起决定性作用的是市场。政治学对优化资源配置的理解与经济学有共同之处,但却不在一个层面。在中国特有的政府管理体制和政府激励型发展模式下,至少在政治发展层面上,财政制度所定义的“(中央和地方)两个积极性”对经济发展具有特别重要的长期制度性作用。这一点已经被大量的经济增长和经济发展文献所证实。解释中国经济发展的代表性文献都强调了政府激励和政府行为对增长奇迹的作用,如政治激励的晋升锦标赛和强调财政激励的中国式财政联邦主义以及政府间的激励相容才是中国改革成功的原因^[27]。现代财政制度国家职能强调的优化资源配置意味着现代财政制度的国家职能发挥必须以现代化经济体系为基础(国家强,经济必须强)。现代财政制度中对于财政优化资源配置的强调,首先应该是公共资源配置效率的提升,其次是在公共资源配置效率基础上的整个市场资源配置效率的提高。这是财政国家职能试图涵盖市场职能,或者政治学职能试图兼顾经济学职能的表现。从这个意义上讲,强调财政的政治学职能不应该、也不会否认财政的经济学职能,学科意义上的财政学也不会完全转变为政治学,而是成为政治学的分支。经济学对维护市场统一的主要注解是市场的规模效应,即市场分割会严重限制创新收益递增效应的实现,继而影响技术进步和长期增长^[28]。相比经济学,政治学对市场统一的解释要更加生动和真实。许多国家的著名内战都是出于打破地区割据,建立全国统一市场和全国性政权的需要,如林肯时期的美国南北战争。

社会公平正义是政治追求的终极价值。各个政权、各种政权形式都在追求某种形式的公平正义,对公平和正义定义的改进是政治学家和哲学家的重要历史贡献。相比经济学强调财政通过现代税制和财政支出来改善收入分配的职能,特别是对群体差距、区域差距影响的定量化测度来说,在一个拥有长达两千多年封建阶级社会历史的民族面向现代化强国的建设之路上,社会公平至少包含了等级公平、官民公平、种族公平、性别平等更高层面的国家制度和社会终极价值。这一点可以从马克思主义关于人类社会的演进规律、人的全面自由发展或社会主义核心价值观上体现出来。就财政而言,促进社会公平最重要的是在公共财政强调的基本公共服务均等化基础上,进一步实现公共服务无差别化,让任何个人不会因为民族、种族、性别、职业、出身、宗教信仰、教育程度和财产状况而受到公共服务的歧视性待遇,并以此作为政府和国家促进整个社会公平的基石。发达国家《宪法》中大多包含了强调公共服务无差别化的非歧视性条款。值得注意的是,公平也不是瓦尔拉斯—萨缪尔森传统的边际革命后的纯粹经济学的研究范围,至多属于市场运行的环境。现代经济学家对公平的研究,基本都属于政治经济学,这已经超越了边际革命以来的现代经济学。^①

长治久安是发达国家的基本特征,也是建立现代国家制度的重要目标。Besley和Persson^[23]发现,按照宾州世界表PWT6.3(2005年不变价国际元)的数据,和平国家的人均收入均值为9412美元,而内战国家的人均收入均值为3612美元,内战国家要比和平国家更加贫穷得多。能够避免内部动乱和外部战争是国家能力的重要表现,这一点远远超越了经济学强调的、以逆周期总量调控政策为核心的财政宏观稳定职能(也远远超过了时间期限上从短期转向长期的含义)。实现国家长治久安,必须增强国家安全能力。关于中国历史长期以来的王朝更替、低税率和低国家能力的研究也证实了这一点。Perkins^[29]认为,整个帝制时期的政府收入从未超过GDP的4%。Dincecco^[30]提到1776年左右,清王朝统治期间的中国人均财政能力不到同期英国的1/12。王绍光^[31]认为,国民政府时期政府预算占GDP比重的最高值是1936年的8.8%。付敏杰^[32]提供了关于封建社会国家能力低水平长期锁定的初步判断和简要综述。从政治学来看,维护国家长治久安就是通过现代财政制度的汲取能力来维护国家安全,尤其是政权安全。现实中最极端的国家安全问题是:如果政府因为财政资金不足而不得不关门,哪些才是必须运转保证整个国家运转的部门?在广泛的国家利益之中,哪些利益才是国家的核心利益所在?要解决政权合法性问题,首先就要在中国立法至上的政治制度下,通过全国人民代表大会

① 从政治经济学到经济学转变的标志是19世纪后半期的边际革命。经济学自此走向关注市场运行的形式科学化路线,表现为数学优化工具和物理学均衡思想在经济学基本理论框架的广泛使用。

以人民同意的最高政治形式批准国家预算，实现税收法定。其次是增强国家安全能力，避免内部动乱和外部战争，切实保护产权。有恒产者有恒心，如何合理设置一般财产税，既能强化地方政府对保护财产的激励，又能保证整个社会财产的持久增长？这些都已经超出了经济学研究的范围。

作为国家从社会中获取资源的基本能力，国家财政抽取能力始终是国家总体能力的基础性和决定性因素，也是国家其他能力得以实施的前提条件^[31]。以国家能力理论为代表的政治学派将财政代表的国家抽取能力视为整个国家运转和国家职能得以发挥的前提和基础。国家抽取能力的强弱直接决定了其他方面的国家能力和国家整体能力，财政因而成为一切国家行为的基础。基于此，Kaldor^[33]认为，政府通过提取公共收入来促进经济发展的角色“无论怎么强调都不过分”。税收与发展的核心问题是：一个政府如何才能把税收占 GDP 的比重从 10% 提高到 40%^[34]。

与财政在经济中所处的再分配职能地位不同，本文认为财政不仅具有政治学职能，而且在以国家为核心的政治学职能体系中处于基础性、决定性地位。正是从市场中的再分配职能向国家治理中的基础性和决定性职能的转变，才产生了财政学从经济学主导向政治学主导转变的学科需求。

三、财政从以市场为中心转向以国家为中心

政治学没有像经济学那样建立统一标准的现代化理论框架，无法采用标准的通用模型来分析财政的政治学职能。^① 国家范畴散见于历代政治学家的隔空呼应式、甚至是矛盾性的辩论著作之中。如基于契约论“国家是想象中的共同体”的理解与马克思主义关于“国家是阶级暴力统治工具”的理解完全不同。为了分析财政从以市场为中心转向以国家为中心的含义，我们构建了一个简单模型来系统理解财政的市场职能与国家职能，也就是经济学职能与政治学职能及其之间的关系，如图 1 所示。

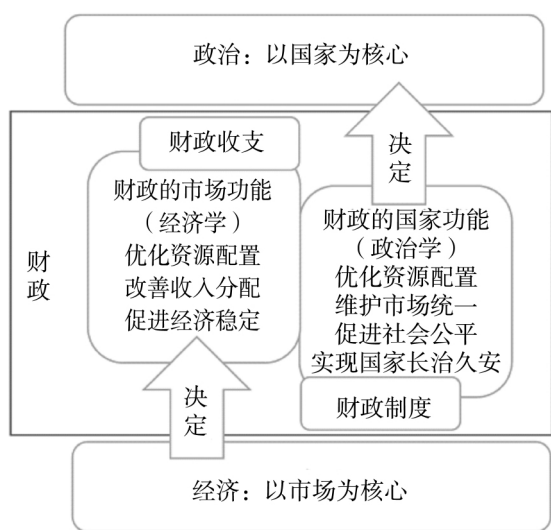


图 1 财政的市场职能与国家职能

从图 1 可以看出：

第一，财政的市场职能和国家职能是同时客观存在的，只是认识视角不同。财政的市场职能首先存在于财政收支之间，通过税收可以矫正外部性、支出可以提供公平品，收支都具有改善特定群体收入的能力，而逆周期的周期性财政收支差额（赤字）政策又适度熨平经济波动，这是经济学传统的马斯格雷夫财政经典三职能。从现代财政制度和国家治理的角度看，除了通过总量和个体的政策来改善资源配置和促进社会公平外，科学统一的财政制度和统一执法是全国统一市场的重要标志，也是资源在全国范围内自由流动和市场配置能力深化的基本保障。财产税等特定税种的开征，有助于增强地方政府的产权保护激励。国家安全能力和司法能力的增强又有助于避免内

乱外患，使全民享受和平红利，促进经济发展、社会稳定、政治民主和国家长治久安。

第二，财政在市场领域只能具有补充性作用，而在国家领域则具有决定性作用。在任何一个市场经济国家，资源配置的决定性力量都掌握在市场一方，政府在资源配置中只能起到补充性作用，主要补充方式是弥补市场失灵带来的效率损失。中国全面深化改革的重要目标也是让市场在资源配置中起决定性作用，从而把市场的效率发挥到极致。这就意味着，以财政收支为核心的政府行为只能在资源配置中起到辅助性和补充性作用。但从国家治理的角度看，财政收入的多少、财政支出的覆盖以及国

^① 这里所说的现代化是指自然科学化。虽然政治学追求科学化进程至少和经济学一样早，但与现代经济学的新古典理论框架相比，政治学的科学化还远远没有完成。如早在 1691 年配第就写作了《政治算术》，19 世纪初美国政治科学学会成立并出版《美国政治科学评论》杂志，但政治学至今没有像经济学一样建立一个从代表性行为人的优化行为出发的完整学术体系。虽然政治学也有“政治人”假设，但习惯上把代表性行为人的假设看做政治学的一个（行为主义）派别（而不是整个学科的逻辑研究起点），如把公共选择学派基于交易费用的政治学理解为个体政治学，而国家学派的国家行为理论则完全排斥个体政治优化行为。公共选择下的个体政治的利己主义理论逻辑和国家观与马斯格雷夫传统利他主义的仁慈政府截然对立^[35]。

家预算的规模直接决定了各项国家职能的发挥程度,国家抽取能力是一切自主性国家行为的基础。在现代国家学派中,国家自主性是国家能力和国家行为的重要基础^[36]。在政治学的视域内,回归国家学派将国家自主性理解为国家是特定行为的出发点,而不是像公共选择理论那样把国家理解为个人主义政治选择的结果(公共选择更多是经济学方法在政治学研究领域的应用,属于典型的“经济政治学”)。作为国家能力最好、最常用的指标,财政能力很大程度上决定了国家能力的上限,财政是国家治理的基础和重要支柱。^①

第三,财政制度是作为经济基础的市场与作为上层建筑的国家之间的天然屏障,不同的国家形式可以具有相同的国家能力。正是因为能够从市场中抽取到足够的财政资金,各个国家的政府政治职能才拥有基本保障,独立的国家自主行为才能展开,各国政治发展路径的差别也由此开始。也就是说,因为有现代财政制度的存在,经济基础与上层建筑的实现形式之间已经不再是一一对应的关系,财政成为政治模式、政治制度多样化的基本保证。这一点在多样化资本主义的研究中已经得到了充分体现^[37]:发达国家的经济基础和国家治理基本上都是现代化的,但相对而言,各国的国家治理模式和治理体系差别巨大,不同国家的国家行为和国家能力的差别已经远远超过了其经济基础的差距。

四、财政的多职能性与财政学的天然多学科特征

财政问题具有很强的复杂性和综合性。作为“治国之术”,财政学产生的时间至少可以追溯到古典政治经济学时期。这就意味着,财政学的历史远远超过了从马歇尔开始的现代经济学,经济学只能算是财政学的近代史。20世纪现代经济学科学化快速发展,客观上为财政问题搭乘经济学的便车创造了条件。但经济学以市场为研究对象,客观上要求经济学体系下的财政研究必须以市场为核心,围绕政府和财政的一切经济学分析都是以是否补充和增进市场资源配置能力、特别是有助于完善价格机制为导向,这就从根本上排斥了财政学在市场之外研究的创新空间。自20世纪中叶经济学中的新古典综合出现之后,关于税收、支出、债务和财政政策规则等财政运行层面的问题可以在新古典的代表性行为框架(尤其是动态一般均衡框架或者动态随机一般均衡框架)中得到形式化的科学表述,这促进了财政研究结果的量化、规范化和形式科学化,也使财政学在一定程度上进一步摆脱了炼金术的身份。但采用新古典经济学分析框架也会带来很多问题,特别是以一般均衡框架为代表的经济学模型进一步限制了财政问题表述范围。在经济学的大旗下,20世纪财政学的研究范围经过从经济学到新古典经济学连续两次压缩,从而经济学框架内的财政只能从市场的视角去研究政府运行的特定问题,而且主要是资源配置效率问题,距离现实的国家研究需要越来越远。要研究国家治理问题,就必须突破经济学的限制。

财政问题的复杂性和综合性决定了财政学天然具备多学科、跨学科特征。仅就“财政”二字而言,“财”与“政”意味着经济和政治两种角色,从而财政学天然涵盖了经济学和政治学两个学科。张晋武^[7]认为,经济与政治的关系是构建财政学体系的核心问题。陈共^[38]提出,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,因而财政范畴是二元的学科,应当从经济学与政治学结合和交叉的角度考察财政学对象。经济学绝非财政学的全貌,也绝非财政学的全部属性,财政学在此基础上还可以延伸到法学、管理学、社会学、历史学等学科^[39-40]。李炜光和任晓兰^[41]强调了财政的社会学视角。傅志华和陈龙^[42]认为,财政具有经济、政治、社会、生态以及文化与伦理道德等多重属性。从学科发展的角度看,新时代财政创新中复杂性和紧迫性交织,最有效率的方式是寻找跨学科、多学科财政研究的最小公约数,如果经济学研究范围内的财政学不足以涵盖国家治理的财政研究,那么转向政治学无疑是最明确的。

与多学科背景下财政学创新的其他文献对财政学未来研究方向的探讨不同,本文明确强调财政学的政治学转向,而不是转向其他未知的学科或领域。将财政学界定为经济学与政治学相互交叉和综合的特殊性学科是由财政活动所特有的客观属性决定的。无论将财政学只视为经济学还是财政学都不能

^① 国家能力最常见的衡量指标是财政收支占GDP比重,在国际上有着最广泛的应用。此外,税收收入占GDP比重、直接税占全部税收比重也是重要的二级备选指标^[23]。

形成真正科学的财政理论体系。只有同时兼顾财政的经济学和政治学研究，才能解释国家治理的客观财政规律。

五、从经济学主导转向政治学主导的财政学科：一个思路

第一，从内容上看，财政学的创新必须从财政职能入手。财政原有的三大市场职能已经被公共经济学和主流财政学进行了很好地刻画，这是今天财政学创新的基本理论基础。国家治理对财政四大国家职能的强调，意味着必须在财政学原有的经济学分析框架下增加政治学内容、强化政治学导向，力求同时体现财政在市场中的再分配作用与国家治理的基础性地位，从而形成一个完整的财政学的政治经济框架。这就是说，国家治理视角下的财政学研究和学科建设，首先要在经济学的基础上做加法，尝试涵盖国家治理的财政制度分析。这不仅是一个财政学扩围、加厚的问題，或者是如何以中国发展实践为基础来创新财政学理论的问题，而是去匹配国家治理的推进对于财政学创新提出的新需求。

第二，从方法论上看，国家治理新时代财政的政治学职能：资源配置、市场统一、社会公平和国家安全，并没有否认原有财政的三大经济学职能：资源配置、收入分配和稳定经济，因为二者并不在同一个层次上。新时代的财政研究要求在国家治理层次上认识财政的新职能，尤其是财政对政治的基础性作用。所以，对于财政国家职能的研究必须要以现有的主流财政学为基础，通过扩展现有财政学的研究范围来实现，尤其是在资源配置效率之外，更加关注财政制度对国家认同、国家治理、社会公平、市场统一和国家安全等政治主题的影响。这样一来，新时代的财政学创新表现为财政学扩展了研究对象和研究范围，将革命性和创新性寄托在延续性和一致性之中，通过符合政治学传统的国家视角来补充和完善，而不是替代和挑战原有基于经济学学科的财政学。

第三，从学科和人才培养看，国家治理视角下的财政学学科应当逐步从经济学学科中独立出来。现有的学科门类目录下，财政学只是经济学学科下属应用经济学的二级学科^[8]。授予的分别是应用经济学学科内的经济学学位，集中反映了现阶段财政学隶属于经济学的定位。随着财政学逐步从经济学主导转向政治学主导，财政学的学科属性应当尽早上提。若上提两级，与作为门类的经济学并列，成为经济学和政治学之外的独立学科^[42]；或至少上提一级，依然位列在经济学门类之中，向传统财政学时代回归，但与法学门类的一级学科的政治学基本对应，而留在经济学门类下的财政学应当变更为公共经济学，防止学科名称滥用。使学生能够尽早接受现代经济学和政治学的专业知识教育，适应新时代繁荣中国特色哲学社会科学和培养新时代财政学人才的需要。

综上所述，强调财政学的政治学转向，很大程度上是一个问题导向和现实导向的时代需要，首先是为了满足新时代国家治理的现实需要。现实和问题提出了新时代财政学创新的基本需要，表明了新时代中国财政学创新的问题导向，而不是哪一种财政基本问题的更新或者财政学方法论的革命。这符合中国长期以来经济发展政策和体制改革中的问题导向传统，更符合财政自诞生之日起“治国之术”的基本定位。

参考文献：

- [1] 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[J].财贸经济, 2014,(3):5-20.
- [2] 高培勇.论中国财政基础理论的创新——由“基础和支柱说”说起[J].管理世界, 2015,(12):4-11.
- [3] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报 2013-11-16.
- [4] Musgrave, R. A. The Theory of Public Finance [M]. New York: McGraw-Hill, 1959.
- [5] 刘晓路 郭庆旺.财政学 300 年: 基于国家治理视角的分析[J].财贸经济 2016,(3):5-13.
- [6] 杨志勇 张馨.公共经济学(第3版) [M].北京:清华大学出版社, 2013.
- [7] 张晋武.财政学的政治观: 历史回溯与现实反思[J].财政研究, 2015,(9):75-85.
- [8] 安体富.关于财政学的学科属性与定位问题[J].财贸经济, 2016,(12):17-27.
- [9] 李俊生 姚东旻.财政学需要什么样的理论基础? 简评市场失灵理论的“失灵” [J].经济研究, 2018,(9):20-36.
- [10] Aaron H., McGuire M. Public Goods and Income Distribution [J]. Econometrica, 1970, 38(6):907-920.
- [11] Kaplow L. Public Goods and the Distribution of Income [J]. European Economic Review, 2006, 50(7):1627-1660.
- [12] 吉恩·希瑞克斯 加雷思·迈尔斯.中级公共经济学[M].张晏等译 北京:格致出版社, 2011.

- [13] 约瑟夫·E.斯蒂格利茨.公共部门经济学(第3版)[M].郭庆旺,杨志勇,刘晓译,北京:中国人民大学出版社,2005.
- [14] 马珺.财政学基础理论创新:重要但需审慎对待的诉求[J].财政研究,2018,(8):50-61+75.
- [15] 杨志勇.财政学的基本问题——兼论中国财政学发展的着力点[J].财政研究,2017,(12):11-20.
- [16] 吕冰洋.“国家治理财政论”:从公共物品到公共秩序[J].财贸经济,2018,(6):14-29.
- [17] 曹海军.“国家学派”评析:基于国家自主与国家能力维度的分析[J].政治学研究,2013,(1):68-76.
- [18] 段炳德.现代财政制度的基本要素与构建逻辑——基于政治代理模型和中国省级数据的分析[J].管理世界,2016,(8):23-31.
- [19] 西达·斯考切波.国家与社会革命对法国、俄国与中国的比较分析[M].何俊志,王学东译,上海:上海人民出版社,2007.
- [20] Mann, M. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results [A]. Hall, J. States in History [C]. Oxford: Oxford University Press, 1986. 109-136.
- [21] Fukuyama, F. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century [M]. New York: Cornell University Press, 2004.
- [22] Migdal J.S. State-in-Society: Studying how States and Societies Transform and Constitute One Another [M]. New York: Cambridge University Press, 2001.
- [23] Besley, T., Persson, T. Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters [M]. Woodstock: Princeton University Press, 2011.
- [24] 王绍光.国家治理与基础性国家能力[J].华中科技大学学报(社会科学版),2014,(3):8-10.
- [25] 王绍光,胡鞍钢.中国国家能力报告[M].沈阳:辽宁人民出版社,1993.
- [26] 付敏杰.国家能力视角下改革开放四十年财政体制改革逻辑之演进[J].财政研究,2018,(11):33-45.
- [27] 张军,范子英.再论中国经济改革[J].经济学动态,2018,(8):18-27.
- [28] Charles I.J., Romer, M.P. The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital [J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2010, 2(1): 224-245.
- [29] Perkins, D. Government as an Obstacle to Industrialization: The Case of Nineteenth-Century China [J]. Journal of Economic History, 1967, 27(4): 478-492.
- [30] Dincecco, M. State Capacity and Economic Development: Present and Past [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- [31] 王绍光.国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验[J].中国社会科学,2002,(1):77-93+207.
- [32] 付敏杰.国家能力与经济发展:理论假说和中国实践[J].学习与探索,2018,(11):117-126.
- [33] Kaldor, N. Taxation for Economic Development [J]. Journal of Modern African Studies, 1963, 1(1): 7-13.
- [34] Besley, T., Torsten Persson. Why Do Developing Countries Tax so Little? [J]. The Journal of Economic Perspectives, 2014, 28(4): 99-120.
- [35] 詹姆斯·M.布坎南,理查德·A.马斯格雷夫.公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观[M].类承曜译,北京:中国财经出版社,2001.
- [36] 刘晓路,郭庆旺.国家视角下的新中国财政基础理论变迁[J].财政研究,2017,(4):27-37.
- [37] Hall, P., Soskice, D. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [38] 陈共.财政学对象的重新思考[J].财政研究,2015,(4):2-5.
- [39] 高培勇.抓住中国特色财政学发展的有利契机[N].人民日报,2017-02-27.
- [40] 齐守印.中国特色财政学部分基础理论问题辨析[J].财政研究,2018,(8):29-39.
- [41] 李炜光,任晓兰.财政社会学源流与我国当代财政学的发展[J].财政研究,2013,(7):36-39.
- [42] 傅志华,陈龙.财政本质的“多重性”与集中体现——兼论财政学的学科属性[J].财政研究,2018,(8):11-19+49.

(责任编辑:巴红静)