

财税改革、现代财政转型与大国崛起*

——大历史视角下的个案考察与初步分析

范建镛

内容提要: 财政是国家的一项重要职能,对经济发展、制度转型具有重大影响,对现代国家的建设乃至崛起,更具有不容忽视的特殊作用。本文从历史案例与战略视角论述财政力量在大国兴衰进程中所扮演的角色,认为大国崛起是国家意志与财政力量有机结合的结果。国家统制力与现代国际间竞争形态的多样化对财政提出了新的要求,财税改革进程中的国内压力与国际协调值得高度关注。

关键词: 大国崛起 国家统制力 财政转型 财税改革

一、引言

习近平总书记在党的十九大报告中指出,发展是解决我国一切问题的基础和关键。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标(习近平,2017)。

毋庸置疑,在建设现代化经济体系的进程中,现代财政制度的建设是一个重要方面。面对新的发展形势,进一步深化财税体制改革,从而逐步建立起与我国作为世界第二大经济体相适应的现代财政制度框架,成为重要而迫切的任务。此前,党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的新论断,得到社会各界普遍认同。这种“基础和支柱说”是一个具有历史和理论高度的新论断,它所带来的最突出变化就是将以往作为经济范畴、经济领域要素之一的财政提升到国家治理层面,放在国家治理的总棋局中定位,使其功能和作用得到全面提升和拓展(高培勇,2016)。

现代财政制度的建设是实现国家治理现代化的重要抓手。党的十八届三中全会《决定》曾指出,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。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性。党的十九大报告进一步强调,应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。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。深化税收制度改革,健全地方税体系。

从现代国家治理视角来看,财政是社会、政治、经济领域的关联地带,财政制度是社会、政治、经济制度的核心部分之一。不难看出,在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段这一背景下,上述对财税体制改革,对现代财政制度的界定都已有了不同于以往的新变化。财政职能更加受到重视,财政因素对经济发展、制度转型的影响将更为深远。财政因素对于现代国家的建设乃至崛起,对

* 范建镛,中国社会科学院经济研究所,邮政编码:100836,电子邮箱:fanjm@cass.org.cn。本文是在高培勇教授的悉心指导下写成的,谨此深表谢忱。感谢诸多学界同仁的点评与建议,惟文中有任何错误或不妥之处,笔者当自负文责并热忱欢迎指正。

于更好地发挥政府的职能,具有不容忽视的特殊作用。

经过三十多年的改革开放,我国已站在新的历史起点上,实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须准确把握经济全球化新趋势和我国对外开放新要求。习近平总书记指出,谋划和推进党和国家各项工作,必须深入分析和准确判断当前世情国情党情。强调重视形势分析,对形势作出科学判断,为制定方针、描绘蓝图提供依据(习近平,2017)。世界的今天是从世界的昨天发展而来的。今天世界遇到的很多事情可以在历史上找到影子,历史上发生的很多事情也可以作为今天的镜鉴。我国有着五千多年连续发展的文明史,观察历史的中国是观察当代的中国的一个重要角度。不了解我国历史和文化,尤其是不了解近代以来的历史和文化,就很难全面把握当代中国的社会状况,很难全面把握当代中国人民的抱负和梦想,很难全面把握中国人民选择的发展道路。中国人民正在为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗,需要从历史中汲取智慧,需要博采各国文明之长(习近平,2015)。

从全球的视野和中外历史的维度来加以审视,可以发现,财政制度的变革以及由此引发的财政力量的消长、变化在一国兴衰的进程中曾扮演了至关重要的角色。古今皆然,中外皆然。

二、大国兴衰进程中的财政力量与财税改革

(一) 大国崛起是国家意志与财政力量的有机结合

一个国家在国际社会中的中长期发展战略目标及其定位,可以看成是意识形态领域的国家意志。大国崛起可以视为发展战略目标及定位之一。这一目标能否实现,有赖于国家意志的执行结果,而立基点则是以财政力量动员社会资源的规模及成效。其背后,财政因素是作为主要推动力而发挥作用的。

从世界历史的基本经验看,大国崛起虽然表现为多种形态,有些是在区域发展竞争中逐步崛起,有些则是通过战争这一极端方式迅速崛起,但深入考察可以看到,其背后,财政因素均起着重要的支撑作用。在特定时期,财政力量及规模与国家意志的匹配度、适应度,决定了一国崛起意图的实现程度。

(二) 战争时期对财政的内在巨大需求

历史上,战争是实现大国崛起目标的一个极端形式。通过战争,一些国家首先成为军事强国,随着整体实力的增强,再逐步演变为综合实力强国。战争时期,对财政资源的不同动员方式,具有不同的效果和作用范围。

1. 法国七年战争时期(1756—1763年)。14世纪至17世纪期间,法国财政管理体制繁杂多变。到了路易十四时期,这一体制逐渐趋于稳固。虽然绝对主义王权体系趋于完善,但并不意味着专制权力不受任何约束。旧有的统治秩序并未被完全颠覆,所谓“根本法”(lois fondamentales)原则、地方的传统习惯、古老的自由观念等等,在相当程度上仍被遵循。

绝对主义王权体系虽然不断完善,其在财政方面的表现却并不令人满意。旧制度下的种种乱象,切实影响着财政管理制度的进一步变革。而战乱频仍,巨额军费支出则造成国家财政收支的巨大缺口,使战争成为影响法国财政最直接的因素。

七年战争发端于1756年,号称法国所经历的最为昂贵的战争。由于财政收入难以应对战争支出,依赖贷款化解财政危机的办法已很难继续奏效,债务攀升导致政府信用不断下降。为了应对财政颓势,国王试图推行公平税收的一些做法。但是,此举却威胁到法国特权阶级的利益,遭到以高等法院为代表的特权者的强力反对,君主权威受到严峻挑战(刘峰,2014)。从宏观层面看,财税改革关乎国家经济命脉,国王意欲推行的措施自有其理由。但从微观层面看,公平税收方案则关乎每个人切身利益。由于当时法国始终缺乏一个整合各方利益、有效化解财政困难问题的平台,致使公众舆论无法得到良性疏导,财政危机遂逐步恶化,社会危机不断加深,结果一发而不可收。

2. 我国抗日战争、解放战争时期(1937—1945年,1945—1949年)。1937年“七七事变”爆发。此后8年,形势变幻,国民党政府先后投入巨额力量组织抵抗日军侵华,由此带来浩大的军费支出,其占财政总支出的比重逐年攀升。1937—1945年,历年军务费占总支出的比重最低为57.6%(1939

年),最高达 87.3%(1945 年)。此 8 年间,历年财政赤字占实支总额的比例均高达 70%以上,与抗战前形成鲜明对照(杨荫溥,1985)。造成巨额赤字的原因,一是军费开支浩大,二是当沿海及华中各富庶地区先后沦陷,经济遭到破坏,税源逐渐枯竭,加之政府所借内债已完全无法弥补财政赤字(参见表 1)。为纾解财政困境,1937—1945 年国民党政府举借外债不仅次数增加,总额也增大,先后共借款 12 次,总额达 11.02 亿美元。这些借款,尽管当时社会各界有着不同看法,但确实较好地保障了国民党政府的军火费支出,也在一定程度上稳定了财政金融秩序。

表 1 1937—1945 年度国民党政府财政实支亏短数及其占总岁出的百分数

年 度	总岁出 ^[1] (百万元)	实际收入 ^[2] (百万元)	亏短数	
			数额(百万元)	占实支总额的百分数(%)
1937	2091	559	1532	73.3
1938 ^[3]	1169	297	872	74.6
1939	2797	715	2082	74.4
1940	5288	1317	3971	75.1
1941	10003	1184	8819	88.2
1942	24511	5269	19242	78.5
1943	58816	16517	42299	71.9
1944	171689	36216	135473	78.9
1945	1215089	150065	1065024	87.7

注:[1]现金结存除外的实际总岁出;[2]借款和银行垫款收入除外的实际总收入;[3]1938 年只包括 1938 年 7 月至 12 月半年数字,因从 1939 年起,会计年度改为“历年制”,即以各年 1 至 12 月为会计年度。

资料来源:杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社 1985 年版,第 102 页。

对比观之,在解放战争时期,国民政府面临局势的新变化,在财政与金融领域双双失序,成为国共双方战局逆转的重要因素之一。这从另一个侧面说明了财政实力对战争胜负、对时局走向具有重要的影响。

(三) 财政形势变化对时局与改革的影响

1. 清末中央政府权力弱化的财政导因。

(1)中央与地方权力结构变化导致政府控制权弱化。太平天国运动爆发之前,清王朝仍具有鲜明的中央集权特征;经过太平天国运动的沉重打击,中央与地方关系出现重大调整。督抚权限有所扩大,国家权力重心出现下移现象,中央集权体制逐渐为地方分权体制所取代。高度中央集权体制转变为中央与地方二元权力结构体制。

太平天国运动爆发之后,中央统兵大权逐步下移地方,致使统一的财政权随之分散。这主要是由于地方督抚权力扩张,无形中使地方每年财政收入的征收、上报机制发生了重大变化。以往需上报户部且必须经其同意才能调用的收入,已不再由户部掌握。财政权的分散,无形中也为地方督抚权力的进一步扩张提供了契机。

(2)中央与地方财政格局变化导致政府控制权弱化。清初、中期中央与地方财政关系的一个主要特点是中央对地方财政高度剥夺。但是,经历太平天国运动之后的局面则是,地方财政势力增长,地方财政收支的具体情况已无法完全反映到中央层面,中央财政格局因此大受影响。为了应对这一新形势,清政府在洋务运动时期试图采取专项经费和税收分成的办法,与地方厘清关系,以达到削减地方财政权力的目的(范建镛,2015)。

在太平天国时期,中央几乎无法过问各口洋税问题,因而,战争之后,在国家税收分成问题上,清政府试图通过种种手段把原来部分属于地方财政的收入重新转移到中央政府手中。对此,地方督抚想方设法抵制中央,对进出口货物照样课征厘金,与中央政府争夺财源。清政府削弱地方财权、切断地方财源的意图未能顺利实现。

洋务运动客观上加强了地方的经济和军事实力,省级财政的独立局面已经显现。在此基础上,最终形成了清亡前各省大体独立的地方财政。中央与地方两级财政体系的出现,终结了我国自秦代以来国家财政高度集权于中央的格局。

2. 孙中山辞去临时大总统的财政导因。武昌起义的胜利使原先并无充裕财源的革命党人遭遇

十分难以解决的财政困境,严重制约了南京临时政府的一系列行动计划。面对诸多困境,南京临时政府曾先后意图以发债募款、向资本主义国家的政府或私人借款等方式来筹措政府运转所必需的经费,但均未能如愿。在以轮船招商局为抵押向日本借款等一系列努力失败后,孙中山对短期内获得借款已经绝望,不得不接受议和,最终让位于袁世凯(杨天石,1997)。

接受议和、让位于袁世凯,有多重原因。革命党人对袁世凯的本质认识不足无疑是原因之一,但是,革命党人在短期内无力筹足保障革命彻底胜利所必需的经费,则是更为重要的原因。其后,在袁世凯主政时期,由于出现了一系列转机,当年南京临时政府经费艰窘,军事、政治活动多受财政牵制的状况并未出现。这对于袁世凯顺利推进其政治活动而言,无疑是一个重要而有利的因素。

三、近代欧洲主要强国和我国明清盛衰的财政教训

通过财政改革推进国家的现代化进程,再通过国家的现代化实现其在经济与社会领域的现代化,这是许多国家在历史发展进程中所呈现出的一般规律。深入考察可以看到,构建现代财政制度成为整个国家现代化进程中的一个重要环节。

为增强国家能力,从而迈向大国崛起的目标,一国的财政资源须适当集中,此点毋庸置疑;由此要求相应财政制度设计也须具备相应的集中性特征,这也毋庸置疑。集中性主要体现于两点:一是财政收入应成为政府收入的主要来源;二是中央政府应成为全部收支活动的重心,以避免不必要的资源内耗,从而确保国家推进整体改革的能力和进程。对此,财政史上16—18世纪荷兰联省共和国和英国的案例提供了有力的佐证(刘晓路,2014)。

(一)16—18世纪荷兰联省共和国和英国财政史的佐证

荷兰联省共和国主要是荷兰等7省在反抗西班牙压迫的背景下形成的,因而,应对战争是联省共和国的主要任务之一。在16世纪后半叶成立之后,绵延二百余年,联省共和国多数时期并未实行征兵制,因此军费支出浩大。在其1641年预算中,军费占比高达87%,支出投向主要是军队及相关设施。巨额军费需求使大量举债不可避免。1641—1801年,联省共和国成为欧洲乃至全世界最为发达的商业国家,但长年的债务积累使其财政不堪重负,最终不得不削减军费支出、缩减军队规模,无力与新崛起的英国展开实质性竞争,海上霸主地位丧失,经济陷入停滞。

英国的情形虽然与此类似但结局迥异。1689—1815年,英国由于卷入了至少8场战争导致军事支出大增,支出主要来自政府债务的扩张,故而,在不到150年的时间里,政府债务从1688年的接近于0激增至1815年国民收入2倍左右的规模。为了应对庞大的收支缺口和沉重的债务本息负担,政府不得不寻找其他有效的收入来源。在随后的改革中,政府依靠引入间接税、建立专业的税务官员队伍等措施,成功实现了收入大幅增长的目标,政府军事行动和国家信用得以有效维持。历经一系列重大财政改革措施,重新构筑新的财政制度,英国在18世纪中期顺利实现“领地国家”向“财政国家”的过渡,将一国经济实力成功转化为对内对外的国家能力(刘晓路,2014)。在新的财政制度下,集中财力成为可能。这为英国崛起奠定了坚实基础。与之相反,荷兰联省共和国却在财政压力之下最终走向分崩离析。

(二)我国明清时期盛衰的教训

明代中后期,商品经济萌芽开始出现,白银货币化趋势逐渐显现乃至越来越凸显,国家迫切需要建立起与这一货币化趋势及市场流通体系相应的财政体系和货币体系。明代财政体系的转型表明,财政货币化已成为变革的主导趋势。从宏观层面看,推行货币税,首先是有利于财政的统一结算,更为重要的是有利于中央财政运行提高效率。在16世纪,只有白银成为统一的财政会计核算体系中的主要计量标准单位,国家才有可能从数量上进一步把握全国财政的总体情况,进而使重新认识财政规模、收入结构成为可能。在此基础上,统一分析财政形势也才成为可能,财政综合调控能力也才有可能得到提高(万明,2014)。张居正推进改革进程中所显现出的财政管理效率提高就是一个典型例证。

经历剧烈震荡之后,明代财政虽然明确了走向货币化财政的目标,但是,从传统赋役制度向新的货币化财政转型的过程中,由于改革步伐迈得过大、过快,导致国家与社会出现了难以避免的剧烈冲

突,社会问题丛生,矛盾交织。最后,社会矛盾一发而不可收,倾覆了明王朝。

清朝的情形有些类似。太平天国运动以后,国家财力无法适应新的军事形势的发展,为应对时局变化,清政府对地方自行筹饷不得不采取默许态度。地方获允创设厘金之后,财权逐步扩张,最终形成了相对独立的地方财政机构。清朝后期,这种局面一直持续而没有太大改观,最终直接导致解款、协拨制度失灵,中央统一调控能力下降。

在洋务运动时期,财权进一步为地方督抚所掌握,中央集权的财政体制进一步松动瓦解。中央与地方之间的财权之争经此时期的一番巩固之后,终于无法恢复到清朝中期以前的那种格局。

通观清朝后期,列强诸国、地方督抚与中央政府三方之间,形成了一种相互争夺财政支配权的格局,三方势力在不同阶段各有消长,由此形成的对晚清财政格局的影响力也各不相同。在这一时期,地方分权化趋势有所加强,与中央财政自主权受外国力量冲击而逐渐丧失也有极大关系。时代使然,中央财政自主权不断丧失的同时,地方财权则不断扩张,客观上必然导致地方财权对中央财权的“离心力”不断加强(范建镛,2015)。

四、近代日本与台湾地区转型经验:财政的作用

(一)明治维新后日本社会经济成功转型的财政因素

在世界近代史上,由治国者发起自上而下的社会变革并取得成功,为数不少,日本明治维新即是较为典型的一次。

明治维新前的江户幕府时代,社会动荡,历代幕府统治者均为财政危机所困扰。在18世纪初至19世纪上半叶的一百多年间,针对财政危局,幕府进行了四次较大规模的改革^①。改革的缘起,都或多或少、直接或间接与财政危机相关。一直到明治维新前夕,导致幕府财政危机的诸多政治、经济和社会因素,一个也未见减少。从挽救国家财政这一层面来看,明治维新完全可以说是这些改革的继续。

明治政府在1868年成立之时就把财政问题列入了议事日程。太政官布告宣称,“租税是建国的根本和关系到民心向背的极其重大的事情”,这充分说明新的治国者已清醒地认识到财政在治国理政中的重要地位和作用。与此相联系,为应对日益严重的财政危机,政府采取改革俸禄制度、颁行《地税改革条例》(1873年)、发行大量纸币和政府公债以弥补财政赤字等措施,使政府稳住了阵脚。此外,对于当时日本国内的各个利益集团,政府采取了抑制与扶助并举的策略,对有的利益集团如士族集团采取削弱态度,对有些利益集团如“新兴财富”利益集团和农民利益集团则采取扶植和安抚的策略^②。通过这些措施,社会大致趋于安定。其后,政府通过“殖产兴业”措施,扶植“新兴财富”阶层;通过“补助金”等方式,保护和扶植私人资本。其中,“殖产兴业”措施的主要模式是,先由政府创办“新兴部门”,之后再出售给民间资本,由其经营管理。从财政角度看,政府不仅减轻了负担,还为民间资本的全面兴起创造了条件。1874年起,长崎造船厂等26家由国家投资创办的官营企业先后出售给了民间资本(车维汉,2008)。

一般认为,民间资本也即日本“新兴财富”阶层兴起的起点是1882年成立大阪纺织公司和随后数年间数十家近代纺织公司的设立。伴随着势力壮大,“新兴财富”企业逐步渗透到铁路、矿业、海运等行业之中,开始成为新政府的重要税源,财政对地税的依存度由此明显降低,财政状况根本好转。在这一进程中,治国者与“新兴财富”阶层结成联盟,大体上已具备了满足国民对公共产品需求的能力。随着改革的深入,代表新兴部门的“新兴财富”阶层开始成为强有力的利益集团,他们向政府纳税;而作为回报,治国者则以相应制度安排为其提供保护,并为其参与国事提供保障。

综合看来,明治维新是一次成功的改革。标志其成功的一个关键时点是明治维新发生约20年后的19世纪末。标志其成功的一个典型事实是“松方财政”模式的提出。1881年,明治政府大藏卿松方正义整顿财政,实施均衡财政成为其施政的一个主要线索^③。“松方财政”见证了财政形势的好转,反映出政府在经济上已扎稳根基。

(二)台湾1885年建省以来的转型经验与教训

自康熙二十二年(1683年)回归清帝国版图至1885年建省,台湾在行政区划上一直隶属于福建,

但因孤悬海外,其发展与内地差异甚大。1895年日本侵占台湾前,主要曾有两次受外人武力侵略,最终促成清廷筹议海防、创办新式海军,积极经营台湾的浪潮。光绪十一年六月二十三日(1885年8月3日),清廷旨允刘铭传专办台湾善后事宜。两个月后,于九月初五(10月12日)同时颁令成立总理海军事务衙门与台湾建省。

台湾建省之后,其财政形势的发展变化与经济发展、政府角色转变有着重要关系。通观建省以来的一百余年来,台湾财政变迁大致经历了三个阶段:晚清时期(1885—1895年)、日本侵占时期(1895—1945年)、抗日战争胜利后(1945—2005年)。上述三个时期,分别对应三个不同的政府治理台湾:一为晚清政府;一为处于对外扩张时期的日本帝国主义殖民政府——台湾总督府;一为抗日战争胜利后的台湾地区政府。三者的政府性质迥然不同,财政制度框架与面临的财政问题也各有差别,因而,各自治台财政政策亦显现出极大差异^④。

晚清时期10年间,台湾省虽力求财政自立,但受经济发展水平及清朝中央政府“大一统”财政模式的制约,财政形势困窘,经济现代化进程因而受到影响。这一时期,台湾省财政具有封闭式“自我循环”的特征,目标旨在“以台地之财办台地之事”,甚至还需接受邻省福建的协济。同时,清朝中央政府对其财政约束也较为宽松。

日本侵占时期,台湾沦为日本殖民地,财政运行具有明显的“殖民地财政”特征,即经济发展主要是为了配合日本国内经济需要,财政措施主要是为这一目标服务,在此基础上寻求台湾财政自立。其时,台湾虽处于殖民统治之下,但财政运行机制是比较完善和成功的。近现代财政体制的奠基也在这一时期内完成。从20世纪早期台湾财政收入的增长趋势上,大致可以看出明显的变化(表2)。从表现形式上看,殖民地财政已具有“充裕财政”和“独立财政”两大特征,这与殖民政府的经济发展策略紧密相关。殖民政府财政政策及财政支出在其整个治台时期呈现出一个明显趋势:因应经济发展形势之变而不断适时作出调整。这一思路在台湾回归中国后也曾被台湾地区政府所沿用。

表2 台湾地区生产总值与政府收入比较(1902—1936年)(千日元)

年度	生产总值	政府收入数额	生产总值指数	政府收入指数
1902	71752	19497	100	100
1904	57129	22333	80	113
1906	71549	30692	100	154
1907	91126	35295	127	177
1912	146373	60295	204	302
1914	134502	53164	187	267
1916	188938	55765	263	279
1919	411923	100165	574	502
1921	369802	112035	515	561
1924	497807	113614	694	569
1926	539069	131778	751	660
1928	570313	147523	795	740
1930	549990	129757	767	650
1931	452087	115972	630	583
1932	545219	120303	760	604
1933	504170	130812	703	656
1934	575332	141617	802	710
1935	709535	156549	989	783
1936	766389	175771	1068	880

资料来源:黄通、张宗汉、李昌权:《日据时代之台湾财政》,联经出版事业公司,1987年版,第18页。

战后70年来,台湾地区财政制度经历了从“战时财政”阶段向“民生主义财政”和“现代财政”阶段的转变。财政收支原则逐步由“量入为出”转向“量出制入”。而入不敷出的部分,处理方式也随时代不同而有所变化:初期以发行公债方式弥补,后期则转向以赤字财政方式解决。这与政府权力形式的变化和受制约程度紧密相关。

由于市场化因素客观存在,加之政府权力受民意制约的趋势也越来越明显,财政政策的制定及

实施无疑受到越来越严格的限制。从较长时期的发展历程来看,台湾地区财政政策的转型具有从“政府利益主导倾向”转向“民生福利主导倾向”的明显特征。值得指出的是,在建设现代财政制度的大背景下,我们应当认识到,后者才是现代财政制度的重要特征之一,而财政运行格局具体表现为财政赤字或财政盈余显然并不是“本”,而只是“末”。“本”“末”不可倒置。

五、国家统制力与国际竞争多样化对财政的新要求

现代国际间竞争,尤其是大国间的竞争,其形态已不同于以往任何一个历史时期。所谓竞争,已不再仅限于武力竞争,而呈现出多样化态势。所谓战争,也已不再仅限于军事战,更是经济战、政治战、思想战等。在中央集权的单一制国家,经济力(生产力)和国家统制力(强组织动员能力、强集权能力)二者的有效结合,可以确保一定成效。

从历史经验看,在成就强大、繁荣的国家的诸多因素之中,财政曾经是最重要的因素之一。这主要是因为,中央集权模式之下的大国财政效应在一定时期内可以提高经济效率和社会管理效率。从未来趋势看,财政上的适度集中,可以更有助于大国崛起战略目标的实现。但中央集权这一特点,应考虑如何更好地发挥。这种发挥不应只被看成是一味加强集权,而应被看作是在顺应全球化时代的一些基本趋势(如信息化、专业化)的基础上的有效集权。

应当认识到,我们所瞄准但远未建成的现代财政制度,是在我国经济转型进程中提出的,但是以现代成熟市场经济国家的既成体系作为参照系的。在现代社会,财政领域有其特殊性:一是民众的呼吁无法完全忽视,因为财政“覆盖全部、牵动大部”,现代财政制度与民生领域的一些基本诉求有着紧密联系;二是全球化背景下,国际政府间的压力时刻存在,一国国内财政问题所牵涉的货币政策、国际金融、国际关系诸领域,相关事务相互勾连,财政问题越来越表现为已不仅仅是一国的内部事务,而更需要国际间的协调配合。大国崛起,不能采取以邻为壑的战略,尤其是在财税政策的协调方面。

六、向现代财政转型的关键性因素及若干思考

由前文的论述大致可以看出,在大国兴衰的进程中,财政发挥了十分特殊的作用。我国作为一个发展中大国,当前正处于深化财税体制改革的重要阶段,财政制度面临转型,在向成熟的市场经济大国和完善的现代财政制度这一建设目标迈进的过程中,一些关键性因素值得高度关注。这主要体现在两方面:一方面是反映对潜在财政资源的动员能力的因素;另一方面则是反映财政对社会资源的有效调控水平的因素。大致可归结如下:

(一)政府债务水平

从宏观层面看,中央政府发行的国债,总体虽有节制,并且较易控制,但从地方政府层面看,如果债务趋于失控,弱化了地方政府的预算约束,将导致地方政府债务风险的可控程度成为值得高度关注的指标。

(二)税负水平及税收征管效率

如果短时期内国内的宏观税负水平急剧上升,国家和平崛起战略首先就失去了国内基础,更不必谈及税负水平上升对居民实际负担能力所造成的负面影响。

确保税收征管措施的有效性和及时性,将涉及对税收征管体系的重新构造。只有确保税收征管效率,才能确保对潜在财政资源的动员和汲取。

(三)国有(公营)企业和民营企业利润分配差异

在市场经济条件下,大国崛起的微观基础无疑是企业。作为市场经济活力主要来源的企业,不论是民企还是国企,其角色必将有所变化。当前,国企的地位及其扮演的角色微妙而又特殊,如何妥善处理民企与国企的关系,对待二者的财税政策应否有所区别,将可能直接导致二者利润分配模式出现极大差异。这一点,值得从国家发展战略高度做出相应决断。

(四)财税改革进程中的国内压力与国际间的协调配合

习近平总书记在党的十九大报告中提出“坚持推动构建人类命运共同体”的理念,这一理念不以

一国利益为出发点,而是立足全世界,是对中国传统“天下为公”的大同理念的弘扬与实践。习近平总书记提出的这一理念,为世界贡献了中国的智慧,正在深刻影响和改变着世界。在经济全球化和全面深化改革相互交织的背景下,就财税领域而言,国内一些财税改革措施推出后,极可能对利益相关国家产生多重影响。

从财税改革自身这一角度来看,随着未来国内财税改革措施的深入推进,有关措施将直接面临国际间如何进一步协调的问题。虽然我方可能考虑周详,但是,如果协调不当,国内财税改革措施无疑将面临如何进一步应对利益相关国家在财税政策领域所作出的恶意回应乃至报复性举措。

从“和平崛起”的财政代价这一角度来看,一国对国际公共事务的参与意愿和参与力度与该国的财政支撑能力成正比。受限于财政支撑能力,这将考验我国今后对重大国际事务的实际关注度和参与度(这是大国崛起的内在动力),也对我未来财政收入的总体水平提出了现实的、严峻的要求(这是国内事务)。可以看到,财政支撑能力是国内事务与国际事务的关键联结点,与构建人类命运共同体有着密不可分的内在联系。

当前,我国正积极推进“一带一路”倡议这一伟大构想。这一伟大构想有其重要经济意义,更有其重大世界意义。但是,面对我国财政收入已趋于中低速增长这一客观现实,无疑应更为严谨、审慎地考虑上述战略构想背后的财政现实支撑力度和潜在支撑力度,对此,应有一个较为客观的真实评估。此外,还涉及财政政策领域的国际间协调问题。在未来,这一协调的实现程度将更直接体现大国财政调控的有效水平,更直接关系到人类命运共同体的实际走向。

注:

①四次改革分别为享保改革(1716年)、田沼意次幕政改革(1770年)、宽政改革(1787年)和天保改革(1841年)。

②当时,日本国内主要利益集团大致形成了“三类分立”格局:下级武士为主体的统治利益集团;中上层士族为主体的士族利益集团;经济地位低下、人数众多的农民利益集团。旧体制之外,还有以工商业者和“豪农”为主体的“新兴财富”利益集团。

③其政策重点还包括治理通货膨胀,也包括鼓励出口,大幅增加日本外汇储备。但核心则聚焦于财政问题。

④近代台湾地区财政转型的历史经验、台湾迈向现代财政的路径及其主要特征,可参见范建鏊(2008)的有关分析。

参考文献:

- 车维汉,2008:《由财政压力引起的制度变迁——明治维新的另一种诠释》,《中国社会科学院研究生院学报》第3期。
- 范建鏊,2008:《政府权力与台湾财政转型之研究》,中国社会科学院研究生院博士学位论文。
- 范建鏊,2015:《近代以来我国中央与地方关系的历史演进及其财政逻辑》,《地方财政研究》第10期。
- 高培勇,2016:《深刻认识财政“基础和支柱说”》,《人民日报》2016年1月7日。
- 黄通 张宗汉 李昌权,1987:《日据时代之台湾财政》,联经出版事业公司。
- 刘峰,2014:《七年战争期间法国财政问题研究》,山东大学硕士学位论文。
- 刘晓路,2014:《现代财政制度的强国性与集中性》,《中国人民大学学报》第5期。
- 万明,2014:《16世纪明代财政史的重新检讨》,《史学月刊》第10期。
- 韦尔斯,2001:《世界史纲》(中译本),广西师范大学出版社。
- 习近平,2015:《习近平致第二十二届国际历史科学大会的贺信》,《人民日报》8月24日。
- 习近平,2017:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为决胜全面小康社会实现中国梦而奋斗》,《人民日报》7月28日。
- 习近平,2017:《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》10月28日。
- 徐中约,2001:《中国近代史》(上、下),香港中文大学出版社。
- 杨天石,1997:《孙中山与民国初年的轮船招商局借款》,《中国社会科学》第4期。
- 杨荫溥,1985:《民国财政史》,中国财政经济出版社。
- 张馨,2014:《论国企的根本问题是资本问题——〈资本论〉框架下的国企改革分析》,《财贸经济》第7期。
- 周幼海,1944:《日本概观》,上海新生命社。

(责任编辑:谭易)

(校对:陈建青)