



举凡有良知的学者都应把社会改善预设为自己的学术职业使命,对个人安身立命的关怀当从属于家国情怀。

■ *王雍君*

用公共财政改善社会

——中央财经大学政府预算研究中心主任王雍君教授访谈

王雍君,贺力平,周玉林

摘要:王雍君教授的学术兴趣跨越财政学、经济学、管理学和公司财务,而以公共财政,尤其是公共预算见长。在多年的教学与学术职业生涯中,他的研究旨趣始终对准“公共财政与社会改善”这一主题,致力于从公共财政角度解读社会兴衰的密码和救济方法,而“既仰望星空、又脚踏实地”正是其独树一帜的学术风格的真实写照。其代表性学术文献中展现的视界宏大而不失细节、理念深刻而不失务实、思路清晰而不失立场坚定、文笔质朴而不失学术韵味,给许多读者留下了深刻印象。与同时代的多数财政学者相比,王雍君教授涉猎的财政领域更为宽广,涵盖公共财政基础理论、公共预算、税收、公共支出管理、政府会计、国库现金管理和财政审计。主要学术贡献包括:在国内学界中最早提出“国家财政”向“公共财政”的转型、最早澄清基于支出周期的预算会计优先于权责会计、最早阐明支持年度预算的中期财政框架、最早提出现代国库管理的概念框架、最早在智识财政学框架下建构一体化的财政学知识图谱。

关键词:公共财政;社会改善;止恶扬善;社会;共同体

中图分类号:F812.2

文献标识码:A

文章编号:1002-3240(2019)06-0003-04

王雍君(1962-),湖南邵东人,中央财经大学教授、博士生导师。1985年毕业于湖南财经学院。1988年毕业于中央财经大学(时为中央财政金融学院),获经济学硕士学位。1994年毕业于中国社会科学院研究生院,获经济学博士学位,同年进入中央财经大学从事教学与科研至今。1995年至1998年借调财政部地方预算司工作。2001年到2016年任中央财经大学财政研究院院长。自2003年起任中央财经大学政府预算研究中心主任至今。2004年入选中央财经大学首批教育部新世纪优秀人才。2008年入选国务院特殊贡献津贴专家。现为中国财政学会理事、北京市财政学会理事,北京党外高级知识分子联谊会理事,中央统战部信息联络员,审计署特约审计员,国家开发银行高

收稿日期:2019-03-08

作者简介:王雍君(1962-),湖南邵东人,中央财经大学教授、博士生导师,主要研究方向为公共财政管理、政府预算、公共财务管理 and 公司财务管理;贺力平(1965-),湖南邵东人,《社会科学家》杂志社外联部主任;周玉林(1979-),广西玉林人,《社会科学家》杂志社主编,研究方向:知识产权、编辑出版。

级财务评审专家,教育部公共经济学课程主讲专家。多次在央视新联播、焦点访谈、东方时空、中央人民广播电台、人民网等受邀访谈。在2007年中国知网全国最有影响力哲学社会科学500强个人排行榜上,排名第125位。

主要学术著作包括《政府间财政关系经济学》《中国公共支出实证分析》《政府施政与预算改革》《国库改革与政府现金管理》《公共经济学》《公共预算管理》《中国公共预算改革——从年度到中期基础》和《公共预算与财务管理》。近年来,在继续从事公共预算等特定领域研究主题的同时,研究重心逐步转向财政学基础理论创新方面,尤其聚焦财政学知识图谱的智识化与集成化建构。在王雍君教授看来,这项工作意义非凡,无论就财政学学科建设而言,还是就把财政相关者的经验知识升级为专业知识而言,抑或就系统回应改革实践提出的棘手挑战而言。

贺力平,周玉林(以下简称“贺,周”):感谢王教授接受我们的采访。我们注意到您的学术兴趣广泛,但主线一直是公共财政和公共预算。请问是什么动力使您这么始终如一?

王雍君:(以下简称“王”):简单地讲,就是职业使命感使然。我修习的专业一直是财政学,我的收入中很大一部分也来自财政拨款。从这个意义上讲,我是典型的财政人。推而广之,财政人的群体庞大,包括所有的财政供养人口和相关的学界人士。大致说来,中国的财政人超过2000万,可与一个中等国家的全部人口相提并论。

财政人的特质就是花别人的钱,也就是花纳税人的钱。这个事实构成“公共财政”的核心。在这个世界上,我们要么花自己的钱,要么花别人的钱。这两者很不一样。花别人钱的问题在公司中也存在,公司花债权人和股东的钱。相比之下,政府花纳税人的钱。尽管如此,公共财政与公司财务还是很不一样。公司财务的合理目标是利润最大化,公共财政的合理目标是公共利益最大化。两者不能相提并论。

因此,把人文社会科学区分为两类是有意义的。一类把追求私利目标,可称之为庸俗的学问。公司财务和经济学就是如此。在这里,“庸俗”并无贬义,只是想表达我对客观事实的一个判断。我们不能说利己不好、利他才好。但相对而言,利他行为在人类事务中至关重要但却相对稀缺,因而难能可贵。

相比之下,公共财政学为高尚的学问,至少在原则上如此。我们花纳税人的钱,理应为纳税人谋福利,否则就难以与小偷或强盗划清界限。须知小偷和强盗也花别人的钱,但纯粹是拿人钱财、替自己消灾。财政人则以拿人钱财、替别人消灾为己任,本质上必须是利他主义者。国家、政府、公共机构都是财政人的组织化人格,其所作为必须反映服务人民的本质。

我的学术生涯一直受到寻求“真理”和发掘“意义”这两股力量的驱动,两者都根植于对“花别人钱”这个简单事实的不懈追思:为什么要这样?出发点和目的地在哪里?如何从此岸到达彼岸?财政人的责任担当是什么?如何用财政学话语把这些问题背后隐含的“真理”和“意义”表达给大众,并使之成为时代的强音,一直是长久萦绕我心的一种使命感。

贺,周:如何才能把“公共财政”这个术语的准确含义和独特重要性,简明扼要地传递给大众?

王:财政就是“财”与“政”的结合。财指的是纳税人的钱财。纳税人的钱财既不能任意“拿”,也不能任意“花”,这就需要“政”加以约束与引导。“政”指“政治”,推而广之就是制度和政策。政的功能在于处理冲突,因为财政人与纳税人的目标与利益通常不一致。纳税人是给钱者,财政人是花钱者。我们这个社会是个财政社会,即由纳税人群体和财政人群体组成的社会。自从人类以社会共同体安顿自己的生活以来,两类角色间的冲突一直左右着社会的兴衰存亡,至今依然如此。这种冲突,完全可以称之为人类社会最基本、最深刻也最持久的冲突。一个社会的集体命运、进而个体命运,大致就取决于这个社会调和冲突的能力和智慧。

试问在财政社会里,还有别的什么事比处理好两类角色的关系更紧要的吗?“万事悠悠、财政为大”之说,并无夸张。

稍加思考不难推论:世上最开心的事,莫过于花别人的钱。“财政学”因而是最开心的学问。

稍加思考也不难推论:世上最困难的事,莫过于花好别的钱。“公共财政学”因而是最困难的学问。

人类的专制时代有“财政”而无“公共财政”。人类只是进入民主时代后,皇室财政与国家财政相分离,才开启了“公共财政”的纪元。皇室财政是最自私的财政,没有之一。这是因为它攫取天下所有人的钱财为皇室的一己私利服务。当然,皇室财政客观上也让社会获利,因为它毕竟终结了人类早期的劫掠时代,即盗匪横行的流寇

时代。在这一意义上,皇室财政为巨大的历史进步。但与“普天之下莫非王土、率土之滨莫非王臣”相观照,皇室财政的私利本质就暴露无遗,因为它没有为公共利益留出适当位置。

唯有公共财政才终结了这一局面,尽管他人钱财问题依然复杂棘手。皇室财政有皇室财政的麻烦,公共财政也有公共财政的忧虑。“公共财政”可以最佳地理解为“花好别人钱的公共游戏”。在这里,“别人”当然指纳税人。

贺,周:在您看来,“社会改善”的确切含义是什么?

王:社会是各种人际关系的组合,人类个体是组成社会成员的细胞。社会改善首先指的是改善个体成员的生存状况,提升其生存品质,而终极意义在于对个体生命的关怀,或者说对尊重、保护生命尊严的价值的关怀。生命的降世本身就是奇迹:几乎不可能,居然来了。生命美丽而脆弱,不堪风折雨摧。生命也很短促,纵然百岁人生也不过3万多天。最紧要的是:个体生命大概只有一次,无法重来。这一切还不足以让我们珍惜生命、热爱生活、顽强生存吗?

社会改善还有第二个含义:改善共同体。共同体就是“船”,人类个体就是“船”上的乘客。如果船不牢固,一旦遭遇风雨就脆弱不堪,每个乘客又如何能够幸免?

所以,社会改善必须有两个维度:个体维度和集体维度。集体维度就是共同体(community)维度。当代自由主义价值观对个体维度抱有强势关怀,但缺失了对集体维度的考量。历史地看,集体主义价值观虽然暗含了极权专断的高风险,但至少有其逻辑上的正确性。我们需要的是扬弃而非摒弃。在我的思维框架下,社会改善概念融合了个人主义价值观和集体主义价值观的合理内核。通俗地表达就是:社会的个体乘客都负有对“我们的船”的财政义务和道德义务,片面地伸张个体权利并不足取。“我们的船”就是对社会共同体的隐喻。无论纳税人还是财政人,关于“社会改善”的所思所想、所作所为,均应采纳两个维度。财政人就是花纳税人钱的人。

贺,周:在您看来,公共财政如何能够扮演好社会改善的关键角色?

王:概括地讲就是通过“止恶扬善”来扮演好角色。次序很重要:先止恶再扬善。对个人健康而言,防治疾病优先于“进补”。进补就是服用补品。防治疾病是止恶,进补是扬善。止恶是雪中送炭,扬善是锦上添花。止恶是底线思维,扬善是线上思维。止恶是减法思维,关注把“恶”减掉;扬善是加法思维,关注把“善”加上。

本土财政学和社会学一直缺失“止恶扬善”——包括“先止恶再扬善”——的思维与分析范式。这种范式具有广泛的适用性,一开始就能把复杂棘手的问题引向正确的思考方向。西方学者的分析范式有其借鉴意义,但照搬却没有前途。在我看来,把止恶扬善作为中国特色的基本分析范式不仅是合理,甚至也是必需的。不只是因为能够把复杂问题说清楚,还因为切中要害。空洞虚的话语在时下的学术领域十分盛行。说了一大堆,但真正有效信息却很少。如果采用止恶扬善范式,情形会好得多,许多社会问题很快就会进入“法眼”。对学者和学术研究而言,“用法眼观世”弥足珍贵。“法眼”就是深邃的洞察力,也就是直击要害的能力。

一旦以止恶扬善洞察,对公共财政如何扮演社会改善之关键角色的思考就变得清晰起来。可以清晰分辨出两个路径:财政权力路径和财政资源路径。以公共财政改善社会,要求在这两个平行路径上展开止恶扬善。

概要地讲,权力路径着眼于把“强制的权力”转换为“合意的权力”(content power)。合意的权力并不拒斥强制,但要求为强制设限——限定为“必要之恶”所需的强制框架内。惩罚罪犯是一种强制的恶,但却是“必要之恶”,也就是为了避免更大伤害的恶。

在人类创设和运用的权力清单中,财政权力堪称最重要的权力。财政权力就是关于“他人钱财”的权力,首要的“拿走他人钱财”的权力,其次是“花掉他人钱财”的权力。政治权力无法脱离财政权力,其他权力也是如此。就社会改善而言,问题在于如何去除附着于“拿钱”与“花钱”权力之上的非必要之恶,在此基础上运用权力行善。我们早已习惯于“公共利益最大化”思维,但“公共伤害最小化”思维至今未能扎根。前者指向“善”,后者指向“恶”。

推论起来,就其广度与深度而言,每个社会的最大恶莫过于财政之恶,尤以滥用课税权为甚;每个社会的最大善莫过于财政之善,尤以公共支出为甚。正是在这个意义上,公共财政可以并且应该在社会改善中扮演关键角色。

“最小恶、最大善”的思维亦应在财政资源维度上展开。财政资源不只是公款,也包括许多公共资产。在公有制国家中,公共资产的规模比公款规模大得多。

如果说权力维度的止恶扬善聚焦权力的合意性,资源维度的止恶扬善则聚焦超额负担和财政绩效。前者关注止恶,后者关注扬善。财政绩效的核心是以合理的财政成本交付公众偏好的公共政策与服务,在全球化背景下攸关一个国家的国际竞争力。超额负担指“拿钱”造成的经济财富的净损失。举例来说,假设纳税人每向政府每支付1元的税,经济体系就会少创造2元的财富。这种隐形的净损失就是超额负担,很可能远高于税收收入本身。从历史上的周期律来看,这是社会衰退的主要根源之一。

贺,周:以上您简要陈述的“用公共财政改善社会”的立意高远、思路清晰,但如何才能为改革实践确立起正确的目标感与方向感?

王:这也是我近年来一直在思考的问题。在财政权力路径和财政资源路径上的止恶扬善,只有与清晰的目标感与方向感相结合时,才能反映社会改善的目的性关切。

重要的是要认识到公共财政的目的性关切,与社会改善的目的性关切本质上是一致的。人类的专制时代曾在这个问题上铸下了大错,也付出了这沉重的代价。这个大错,就是把财政收入最大化作为根本的目的性关切。统治者似乎受到一股无法自我摆脱的异化力量的支配,驱使其有意无意地把攫取臣民财富作为安身立命的根基。

人类如今已经进入21世纪,但历史的幽灵并未完全消散在地平线下。我们仍须警惕。在此背景下,理解2013年十八届三中全会提出的“建立现代财政制度促进国家长治久安”的宏大命题,其非凡意义和精深用意值得费心思量。

在我看来,最大的挑战在对于鉴别和瞄准两项终极的、合理的项目的目的性关切:贴近公民的财政偏好,以及深化共同体建设。前者指向个体生存状况,后者指向集体给个体提供的认同感与归属感。集体就是共同体,即前面隐喻的“船”。人体就是乘客。

财政偏好指需要借助财政机制满足的公民个体偏好。通过市场机制满足偏好的偏好,并非财政偏好。财政偏好之所以诉诸财政机制,并非因为市场机制不适用,而是因为共享的共同体成员身份和基于该身份的社会选择不允许这样做。举例来说,监护孩子外包给市场(请人监护)当然是可行的,但为何多数父母还是自己监护?我对盛行的“公共物品”持拒斥态度,部分原因也在这里。在我看来,用“社会物品”概念取而代之好得多,更能准确反映社会改善的合理目的。

至于针对共同体深化的财政改革,要点在于回归财政义务意识和小共同体的财政主体性意识。为理解起见,可以自问:自己应负担家里(父母与孩子)的开支吗?以什么为限度才合理?这里涉及的就是财政义务意识,针对社会共同体的个体成员。当代的共同体涣散危机,根本原因可以追溯为财政义务的危机,即其合理来源与合理限度被普遍漠视的危机。

当代最大的公共共同体是民族国家。家庭是最小的私人共同体,不是公共共同体。在民族国家的框架内,还有许多规模相对较小的地方共同体。中国背景下,最小规模的地方公共共同体是村镇与社区,往上一直延伸到省级辖区。在这个方向上的财政改革,应致力于确认、尊重和保护地方共同体的主体性(subjecthood),以及作为其题中之义的自主性(autonomy)与能动性(activity)。每个地方辖区一方面作为独立的利益主体,同时又能意识到相对于国家利益而言的从属地位;既能在财政上独立运营,又能配合上级的财政运营从而成为其中不可分割的内在组成部分。这样的财政共同体模式,我称之为内驱模式,因为它植入内生动力和责任。与之相反的是外驱模式,其动力和责任都从外部输入。

贺,周:今天的访谈很精彩,谢谢王教授。

[责任编辑:栗红蕾]

学者聚焦

王雍君(1962-),湖南邵东人,中央财经大学教授、博士生导师,中国财政学会理事、北京市财政学会理事,北京党外高级知识分子联谊会理事,中央统战部信息联络员,审计署特约审计员,国家开发银行高级财务评审专家,教育部公共经济学课程主讲专家。主要学术研究领域为公共财政管理、政府预算、公共财务管理和公司财务管理。

热切期待《社会科学家》
能更多更好地传播足以启迪国人
心智的人文社会科学大思想。

王雍君

