

重构政府与市场的关系

——新市场财政学的“国家观”“政府观”及其理论渊源

李俊生 姚东旻

内容提要：政府与市场之间的关系问题不仅是重大的财政理论问题，而且也属于长期困扰各个国家政府的重大财政实践问题。本文运用文献研究法，以新市场财政学的“国家观”“政府观”为理论起点，通过回顾、梳理和分析对比国家分配论学派、盎格鲁-萨克森学派和欧洲大陆学派财政理论发展史中的主要文献，发现国家分配论与公共财政学理论有着共同的“国家观”与“政府观”，二者共同持有“政府与市场二元对立”的观点；而由欧洲大陆学派的理论可以推导出政府与市场之间实际上是财政行为主体与财政活动“场地”之间的关系。新市场财政学借鉴欧洲大陆学派的理论，重构政府与市场的关系，提出了“市场平台观”，不仅可以为政府制定旨在充分发挥市场在资源配置过程的决定性作用的财政政策提供相应的理论依据，而且也将财政学中国学派的理论建设向前推进了一小步。

关键词：新市场财政学 国家观 政府观 市场平台

中图分类号：F810.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878(2018)01-0020-13

DOI:10.19477/j.cnki.11-1077/f.2018.01.003

一、引言

关于政府与市场之间的关系问题不仅是当代财政学理论建设的核心问题，而且也是我国当前经济改革与发展过程中所必需解决的重大实践问题。2013年11月中国共产党第十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称“十八届三中全会决定”）在确定“全面深化改革的总目标是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”的大前提下，明确我国要“坚持社会主义市场经济改革方向”，要“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，……。”^①“十八届三中全会决定”不仅为我国进一步全面深化改革开放确定了基本的战略目标，而且也为我国哲学社会科学界、特别是财政学界规定了立足中国国情、创立能够解释和指导改

作者简介：李俊生，中央财经大学学术委员会主席，教授，博士生导师。

姚东旻，中央财经大学中国财政发展协同创新中心副教授。

致谢与说明：本文是我和姚东旻博士共同从事的中央财经大学新市场财政学研究所“新市场财政学基础理论系列研究”的阶段性成果。现在呈现给读者的这篇论文曾经提交给2016年在中央财经大学召开的“新市场学财政理论研讨会”作为参会论文，会上反响热烈。作者感谢财政学界同仁、著名财政学家刘尚希、高培勇、郭庆旺教授等和美国佐治亚州立大学经济系主任 Roy Bahl 教授对本文以及我的研究的鼓励与指教。诚然，本文的文责由作者自负。

^① 新华网，2013年11月15日授权发布：“中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定”。

革实践的财政学理论体系的学科建设方针。然而,迄今为止,在如何确保市场在资源配置过程中起决定性作用的问题上,我国学术界同仁尚未提出既在逻辑上具有强力自治性、又在实践上具有切实可行性的理论体系与范式,因而无法解决市场的定位和作用问题,也无法解决政府与市场之间的关系定位问题。当代主流财政学^①主要以“市场失灵”以及市场失灵理论作为实践的出发点和理论基础来解释和预测政府与市场、政府与私人部门之间的关系问题及其发展趋势,所得出的结论依然是把政府与市场对立起来、把市场和私人部门混淆起来。依据当代主流财政学这种以市场失灵理论为出发点、以政府与市场之间具有二元对立关系为核心的理论与范式,所推导并提出的有关政府对市场经济活动进行干预的政策与建议,与“十八届三中全会决定”中有关市场作用的决议是相悖的,如果依据这样的理论制定相关的政策实际上无法保证“市场在资源配置中起决定性作用”,也无法保证在此前提下执政党及其政府对国家的有效治理。当代主流财政学的理论体系及其范式本身已经严重缺乏对财政的解释力和预测力。因此,重构政府与市场之间的关系,是构建科学的财政理论体系、建立起既能解释中国的财政实践问题、又能回答在不同政治与行政体制下的政府财政发展问题的、具有普适价值的财政分析范式的关键环节。

实际上,市场与私人部门完全是两个不同的范畴——市场是一个交易平台,企业、私人经济、核心经济^②、非营利组织和以政府为代表的公共部门都是市场活动的参与者(李俊生和姚东旻,2016)。为了进一步厘清“政府与市场”、“公共部门与私人部门”的关系,本文拓展和深化了李俊生(2017)有关新市场财政学的理论框架。通过重新梳理欧洲大陆学派的“参与型”政府观,回顾并对比学术界关于国家、政府和财政的本质研究的理论研究成果,从“政府和市场关系”的学说渊源入手、从跨学科的角度进一步深入分析政府作为市场参与者的角色定位问题。本文运用文献研究法,力图通过梳理国家分配论财政学派、盎格鲁-萨克森学派和欧洲大陆学派有关政府与市场关系的学说,在财政理论上重构政府与市场的关系,进而解决和回答政府与市场的关系问题,以便为构建具有解释力和预测力的科学的财政理论体系奠定基础。

本文采用“新市场”三个字限定财政学研究范围的目的在于与目前的“主流”财政学做“对称”,以表示“新市场财政学”立论的针对性和对包括主流财政学理论在内的已有的财政理论成果合理内核的批判与衔接。当代主流财政理论实际上是由我国财政学术界“全盘”从西方国家引进并经过我国财政学者的简单诠释而形成的,其基本特点是以市场经济条件下的政府财政活动为研究对象,以市场失灵理论为理论基础,以当代西方经济学的研究方法为范式基础,属于“市场财政学”。本文也是以市场经济为基本前提条件来阐述财政学基本范式及其理论渊源,同属于“市场财政学”的范畴。但是,本文所阐述的市场财政学理论框架及其有关政府与市场之间关系的理论是以反“市场失灵理论”为前提,以“新市场模型”为理论基础的,为了彰显与同属于“研究市场经济财政个别”^③的主流财政学理论之间的不同,我

① 李俊生(2014):主流财政理论(Public Finance)是以英美盎格鲁-萨克森学派为代表的,以美国著名财政学家马斯格雷夫为主要代表人物的财政理论。

② 核心经济(Goodwin et al, 2014, pp.64-67)代表家庭的生产性的、无报酬的活动。核心经济为市场经济提供资源(如劳动力)和需求。

③ “市场经济财政个别”是何振一教授的用语。何先生2014年在接受《中国经济时报》记者采访时说道,“社会共同需要论研究的是财政一般,公共财政论研究的是市场经济财政个别,国家分配论研究的是社会主义国家计划经济财政个别,只不过额外涉及到国家财政概念一般内涵的研究。三个理论流派在研究中都兼顾了相应的管理制度与体制及运行效率等问题的研究,因此,可以说现存的三个理论流派的研究成果,已初步覆盖了财政一般与财政个别有机结合的完整学科体系的三个层面,只是三个理论流派的研究都远没有达到完善地步,甚至还存在研究的重要空白。例如国家分配论没有对不同社会制度下的各个国家财政特殊性和运行规律的特殊性进行系统研究;公共财政论忽略了中国社会主义市场经济财政特殊性及其特殊规律的理论研究,因此并没有真正构造起中国特色的公共财政理论体系;社会共同需要论的理论体系依然有不少研究的空白点。”参见《中国经济时报》专访:“何振一:财政学社会共同需要论学派的创立”,2014年11月26日。

们在“市场财政学”名称前加上一个汉字“新”，即“新市场财政学”，以示区别。

二、理解政府与市场之间关系的起点：国家观与政府观

“国家观”或者“政府观”首先涉及到财政学关于对“国家”或者“政府”在财政行为中的地位与功能的理解与定位问题，是关于财政行为主体的确认问题；其次，也是更深层次的问题，是涉及到财政本质问题，涉及到在人类社会形成的初期，当现代意义的“国家”及其疆界尚不存在的情况下应当如何理解财政行为主体的问题，涉及到在当代国家中如何对社会组织在财政行为中定位的问题；再次，就是在市场经济条件下，涉及到如何理解和确定财政行为主体与市场之间的关系问题。本文的重点是讨论第一和第三个层次的问题，因为在当代社会中，政府与市场的关系问题实际上是财政基础理论建设过程中绕不开的话题，也是重大的财政实践问题；财政行为主体问题属于财政学的基本范畴问题，也是理解政府与市场关系问题的关键环节。

学术界对“国家”与“政府”在理解上的不同，直接导致了对财政行为主体确认上的错位。也许是由于对外来语（主要是英语）翻译与理解不同的缘故，我国财政学界常常把“国家”或者“政府”同时、或者交替作为财政行为的主体。从政治科学的角度看，国家与政府的涵义是不同的，国家是在国际社会享有主权的、涉及到一定地理范围管辖权的政治组织，政府是管理与行使国家主权的机关（商红日，2001）。政治科学家王绍光教授（2014）所提出的有关“基础性国家能力”的八项内容^①在特定的国家领土范围内实际上都要具体化到政府头上，这里的政府包括中央政府和各级地方政府。例如，“国家强制能力”中的国防力量就应当属于中央政府的管辖范围，而关于对社会治安以及相应的公检法等机构、包括我国的武装警察部队的管理体制则依据辖区分工分属中央和各级地方政府管辖，相应地，财政行为主体也会依据各级政府的“强制能力”配置与分工的不同而有所不同。因此，笔者理解为，如果学术界一定要从“国家能力”出发阐释财政理论问题的话，绝不能将“政府”混同于“国家”；政府代表国家行使国家主权，但是“政府”并不等于“国家”，“政府”是受“国家”的委托代理行使国家主权和其他国家权力，与此同时，一些社会组织也可以接受“国家”的委托行使国家的部分社会权力。但是我国部分财政学者在其行文中常常是将“国家”与“政府”混同起来使用。鉴于篇幅的限制，本文暂不对其予以辨析，依然沿用我国财政理论界对“国家”与“政府”的表述习惯，同时建议我国财政学术界逐步放弃这个表述习惯，还“国家”与“政府”以本来面目。从我国当代财政学说发展的历程来看，“国家分配论”、“公共财政学”两大学派的理论分别是曾经和正在占据“主流”地位的两大财政学派理论，前者习惯于将“国家”表述为财政行为的主体；后者习惯于将“政府”表述为财政行为的主体。

“国家分配论”是我国建国之初、直到20世纪90年代中期影响力最大的财政学派之一，该理论早期由许毅、许廷星、邓子基、陈共、姜维壮、赵春新等老一辈学者以马克思主义政治经济学为理论基础、借鉴前苏联的财政理论予以创建，该理论认为财政的本质是以国家为主体的分配关系（邓子基，2001），其目的是为了实现国家职能。而国家则是所有财政行为的主体，同时也是马克思主义的“阶级国家”，是凌驾于社会各对立阶级之上的机构（黄耀军，2000），具有很强的阶级性，这就是我国“国家分配论”所秉持的国家观和财政观。

^① 这八项基础性国家能力分别是指：第一项，强制能力；第二项，汲取能力；第三项，濡化能力；第四项，国家认证能力；第五项，规管能力；第六项，统领能力；第七项，再分配能力；第八项，吸纳和整合能力。

尽管“国家分配论”运用马克思的社会总产品分配理论和社会再生产理论为指导，但是由于该理论对市场经济关注度不够，无法适应自20世纪90年代中期以来我国推行的社会主义市场经济体制，难以解释市场经济体制下的财政现象与财政问题，从而被以西方盎格鲁-萨克森学派为主导的“公共财政学”理论所取代。“公共财政学”以社会契约论为理论基础，该理论认为政府的创立是民众通过协议订立契约的结果，是按照人们的自觉意图形成的，同时“公共财政学”以市场失灵为起点分析了财政存在的必要性，认为政府财政存在的目的是为了弥补市场缺陷，满足社会公众的公共需要（周克清，2001）。该理论认为财政的本质属性是公共性（廖家勤，2004），这就是“公共财政学”的政府观和财政观。

实际上，尽管存在着上述差异与变迁，“公共财政学”理论与“国家分配论”理论依然有共同之处，即在一定程度上都将“政府”或者“国家”视为存在于经济与社会的外在力量，视为凌驾于经济与社会之上的、对经济与社会具有调控或者管控职能的超社会的力量。从逻辑上看，按照这两个学派的“国家观”或者“政府观”，政府或者国家与市场之间在资源配置领域中是相互对立的两个主体。而在有关对“政府”或者“国家”性质与职能的理解方面，几乎被财政学界忘却的欧洲大陆学派（李俊生，2014）的观点则截然不同，欧洲大陆财政学派将政府视为经济社会生活中的参与者，将国家视为众多个体互动的制度框架，这种国家观、政府观显然是有别于“国家分配论”和“公共财政学”两个学派的观点的。在欧洲大陆学派看来，政府作为财政行为主体在国家或者市场这个大的制度框架内与其他行为主体一道从事所谓的“资源配置活动”，只是政府这个特殊的行为主体的性质与经济社会中的私人和企业不同，目的不同，因而决策方式也不同：政府财政服务于国家的政治目标，在君主制度下采取适合特定制度的行为决策模式（在后期的民主制度下采取“公共选择”的决策模式）——这就是欧洲大陆学派的国家观和财政观（参见表1）。

表1 财政理论学派的国家观和对财政本质的概括

财政学派	国家分配论学派	盎格鲁-萨克森学派	欧洲大陆学派
国家观或者政府观	国家是阶级统治的工具，对经济社会进行管控	政府是社会契约的产物，对经济社会进行调控	在国家制度框架内，政府作为财政行为主体与企业、私人互动
财政观	为实现国家职能而进行分配的再分配关系	弥补市场失灵的缺陷，满足社会公共需要	政府参与市场行为，满足国家的政治需要

欧洲大陆学派关于在国家制度框架内将政府财政作为整个经济社会行为主体的一个重要组成部分的“国家观”与“政府观”，对于解释在市场决定性地配置资源的前提下如何构建我国的国家治理模式具有重要的启发性，因为这种观点实际上是把政府财政置于“地上”，而不是像“国家分配论”与“公共财政学”理论那样把政府财政置于“空中”；前者为市场决定资源配置提供了足够的空间，而后者则在理论上限制了市场的资源配置作用。

三、对政府与市场关系的截然不同的理解 ——欧洲大陆学派与盎格鲁-萨克森学派

表1列示的欧洲大陆学派和盎格鲁-萨克森学派有关政府观的差异性表明，这两个财政学派对政府与市场之间的关系问题有着截然不同的理解。

“政府与市场二元对立关系”是盎格鲁-萨克森学派财政理论的主线。自第二次世界大战以来，盎

格鲁-萨克森学派的财政理论在财政学界一直占据主流地位。该学派将市场失灵当作政府干预的起点,认为市场和政府是配置资源的两个对立^①主体,政府作为独立于社会之外的自治体,主要扮演市场干预者和监管者的角色,进而达到政府自身的目的。这种对政府与市场关系的理解由来已久,最早可追溯到以柏拉图和亚里士多德为代表的希腊经院学派。根据柏拉图的观点,政府是类似“利维坦”(Leviathan)^②般的客观存在,是按照严格的等级制进行治理的机构(Guin and Austin, 1983)。他的学生亚里士多德认为市场是国家的产物或者创造物(Lowry, 1989)——到此,我们似乎还没有看到政府与市场的对立关系,因为在经院学派鼎盛时期的古希腊市场经济无论在量上还是在质上都不能和今天相比(Engen and Darel, 2004)。此后的重商主义学者逐步开始重视对市场以及市场机制的建设,但他们仍十分看重政府对市场的干预与管理,认为政府政策是稳定经济的手段(Crassby, 1995)。进入20世纪以来,凯恩斯作为政府干预主义的代表人物,依据他的“需求原理”,主张政府采用扩张性的财政政策,通过增加总需求拉动经济增长。而后的综合学派和剑桥学派,或者强调政府干预与市场结合,或者主张政府采取措施,以实现收入的“均等化”。直到20世纪七十年代,货币主义和供给学派关于需要减少国家干预的声音才逐渐强大起来,八十年代的新自由主义学说发展了其观点,认为政府干预是必要的,但是必须有所限度(Sleat, 2013),等等,但是这些理论观点与主张均未脱离政府“管控”市场“政府观”,未能脱离政府与市场二元对立关系这条主线。“政府与市场二元对立关系”这条主线在理论上基于以下的“政府观”:政府是外在于市场的、是对市场上的经济主体以及社会经济生活的干预者,干预的目的是解决市场失灵问题。这种模式也被称为“自治型政府干预模式(Model of the autonomous state)”——这就是盎格鲁-萨克森学派财政理论的基本模式和特征——盎格鲁-萨克森学派财政理论模式的基本理念是政府与市场是相互对立的。

欧洲大陆学派将政府财政行为视为政府参与市场活动的重要载体。与盎格鲁-萨克森学派“自治型政府干预模式”不同,欧洲大陆学派采用“参与型政府模式(Model of a participative state)”,该学派将政府定义为市场的参与者,进而摈弃了政府与市场对立的观点——这也是欧洲大陆学派财政学理论的基本特征。

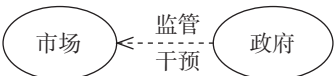
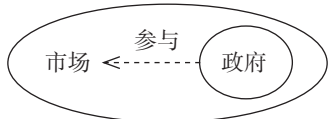
欧洲大陆学派“参与型政府模式”的基本涵义是:政府只是“经济社会”(Gatallaxy)中各种错综复杂的、相互作用实体的一个组成部分——“Gatallaxy”是奥地利著名学者哈耶克在其著作《致命的自负》中创造的一个词汇,词源来自于希腊语。许多国内学者将“Gatallaxy”视为等同于经济学(Economics)的专用词汇,也有人翻译成“交换学”,但是就迄今为止所能查到的英语文献对其理解和解释的情况看,“Gatallaxy”一词的含义远比经济学、交换学的含义更加复杂。“Gatallaxy”希腊语的原意大概是指一种开放的、内部各个组成部分相互作用的社会,李俊生(2014)曾把它翻译为“经济社会”,现在看来,“Gatallaxy”这个词的涵义可能更接近于现代意义的、具有错综复杂关系的欧洲大陆学派理论指向的“国家”。从这个意义上说,欧洲大陆学派更倾向于通过研究在“国家”的框架内政府参与市场的行为来了解和定义政府财政的性质。具体说来,“经济社会”实际上是由各种错综复杂的、相互作用实体构成的,政府作为这个“经济社会”的参与者之一(而不是置身于这个经济社会之外),与“经济社会”或者与“市场”本身之间的关系不可能是对立关系。因此,欧洲大陆学派实际上是将以政府为代表的公共部门视为与以

^① 例如政府充当守夜人(斯密,1776)或者裁判员(弗里德曼,1962),在经济危机的时候充当市场的调控者和干预者(凯恩斯,1936;萨缪尔森,1954),充当产权界定者(科斯,1960)等等。

^② 在《圣经》中,利维坦(Leviathan)原指一种巨大的水生怪物。人们为了抵御各种外来的风险,自己创造了一个能让他们有归属感的“利维坦”——政府。但政府这个利维坦有双面的性格。它由人组成,也由人来运作,因此也就具有了人性的那种半神半兽的品质,它在保护人的同时,又在吃人。

企业为代表的私人部门具有同等地位的市场活动参与者，政府与企业等私人部门在市场中共生而存。关于盎格鲁-萨克森学派与欧洲大陆学派之间有关政府与市场关系的观点的对比情况参见表2。

表2 政府与市场的关系：盎格鲁-萨克森学派与欧洲大陆学派的对比

学派	盎格鲁-萨克森学派	欧洲大陆学派
政府-市场模式	自治型政府模式	参与型政府模式
政府-市场关系内涵	市场和政府是配置资源的对立主体 政府是市场的监管者与干预者， 独立于经济过程和经济制度	市场和政府并非对立关系 政府是市场的参与者， 政府和经济相互作用，共生而存
政府-市场关系示意图	两个独立的框架 	国家制度框架内 

四、从“经济社会”到“财政社会学” ——欧洲大陆学派关于政府与市场关系问题探索的理论线索

与英美传统（盎格鲁-萨克森学派）相比，欧洲大陆学派传统财政理论的典型特征是将政府作为“经济社会”意义的国家的内在的生产性参与者和市场行为主体来看待，其前提是将“国家”作为具有众多个体互动的制度框架。因此，研究的范围和视野也更加宽阔。笔者认为，欧洲大陆学派的“政府观”比较客观真实地反映了政府及其财政在市场中的地位与作用，客观地诠释了政府与市场的关系。

以德国学术界为代表的欧洲官房学派兴起于16世纪初期（Backhaus and Wagner, 1987）。早期的官房学派学者实际上具有双重身份：作为“咨询专家”向各城邦的统治者提供咨询服务，同时也是政府部门和国有企业的管理者（Schumpeter and Aris, 1954）。到16世纪中叶，德国和奥地利兴起了研究“国家”（宫廷和政府）经营学的热潮。而后，官房主义学说在17世纪至18世纪发展到了鼎盛时期。学术界普遍认为，在当时的德国与奥地利，官房主义学说是作为早期的政治经济学理论而存在的，然而事实并非如此。从官房主义学派当时的主要研究对象和政策建议来看，把官房主义学说定义为财政学学说可能更为贴切——从这个意义上说，财政学是政治经济学的鼻祖，而不是相反。美国著名财政学家，也是当代主流财政学派的鼻祖马斯格雷夫教授也认为德国官房主义学说实际上还没有演变为经济学，只是在19世纪80年代末期“边际效用论（Marginal utility）”出现以后才开始了其“经济学化”^①的进程。因此，早期的官房主义学说将市场定义为维持国家秩序的一种政治形式，认为国家需要保证市场行为的安全性

^① “经济学化”是笔者对自马斯格雷夫教授以来财政学理论演化情况的概括，其本意是指财政学的研究与分析范式完全采用了经济学的研究与分析范式。自第二次世界大战以来，以盎格鲁-萨克森学派为代表的财政学不仅将“财政学”明确地归类于经济学，把财政学作为经济学的一个分支，而且也摈弃了欧洲大陆学派财政学的研究与分析范式，完全用经济学的范式取而代之。

和合理性,政府所有的监管形式都是个体行为和自由的基础,从中我们看到了自由市场发展的影子(Birger, 2008),同时也看到了其“政府观”形成的历史渊源。

从19世纪中后期开始,德国的官房学已为欧洲大陆学派所取代。鉴于当时的德国(第二帝国)面临着国家建设的重要任务,他们将现代意义的法学、经济学、公共行政、政治科学、社会学、当代历史与政策等学科融会在一起(Backhaus, 2005),继承了官房学派跨学科的学术传统。19世纪80年代至20世纪40年代是意大利财政学蓬勃发展的历史时期之一,在此期间,意大利学者建立了一种独特的财政学研究方法:首先,确定财政学不是作为经济学名目下的某个专门的分支学科;其次,将财政范畴视为独立存在的特殊的研究对象,属于经济学、政治科学、法律和行政学共同的研究内容(Wagner, 2004)。在这一时期,随着政府财政收入结构中税收收入所占比重的提升和政府管理模式的变化,以瓦格纳(Adolf Wagner)为代表的欧洲大陆学派认为“经济社会”中存在着个人主义市场经济组织、共同经济组织和慈善经济组织三种形式^①,并且市场经济与强制性共同体经济之间存在相互依赖性和互补性(神野直彦, 2012)。由此不难看出,私人经济组织(实际上是以企业为代表的私人部门)与公共经济组织(以政府为代表的公共部门)共同构成了市场经济中的行为主体。

第一次世界大战后,伴随着欧洲大陆学派财政理论的发展进程,财政社会学在欧洲大陆开始兴起——这是欧洲大陆学派财政理论范式明显区别于盎格鲁-萨克森学派财政理论范式的重要佐证。财政社会学是在西方资本主义经济危机中产生的学说,该学说在研究财政政策的形成和效应时,考虑了包含政府在内的社会组织的相互作用、政治机制和历史环境等因素。其重要代表人物兹尔坦(Herbert Sultan, 1935)在《财政与国民经济的社会学研究》(Public Finance and National Economy Sociologically Considered)中指出,财政与政治、经济、社会具有高度相关性,这种相关性导致政府向私人部门渗透及各种半政治、半经济问题的发生。国家与市场经济是相互转化和共存的。财政社会学关注财政活动对社会和政策的影响。它指出许多产品与服务既可以由私人部门提供,也可以由政府来提供,因此公共产品理论对财政现象的解释不是那么有效,该理论并不适用于解释许多现实问题。

不幸的是,欧洲大陆学派财政理论发展到了20世纪三四十年代遭遇到了纳粹政权种族主义政策的迫害,从而导致了欧洲大陆学派财政理论发展的停滞、甚至倒退:许多欧洲大陆学派的财政学者要么被杀害,要么停止了学术生涯;其他侥幸生存下来的欧洲大陆学派的财政学者则大量移民海外,其中大多数移民到了英国和美国。对于那些移民海外的学者来说,移民打乱了他们学术研究的连续性,在新的环境里,那些流亡学者必须接受英语作为他们的学术语言,甚至必须接受他们所移居国家的学术传统与文化,因而这些移民学者不得不逐渐转向使用盎格鲁-萨克森学派财政理论的学术语言和范式。移民学者对财政理论的选择性继承使欧洲大陆学派财政理论发生了变形。直到20世纪中叶,布坎南等人试图以“公共选择理论”的名义复兴欧洲大陆学派的财政理论,但是,迄今为止财政学依然被盎格鲁-萨克森学派财政理论所主导。

图1简单地勾画了欧洲大陆学派财政理论兴衰的历程,从中可以看出,欧洲大陆学派财政学家们在20世纪三四十年代最困难的时刻实际上已经通过财政社会学的视角将财政学的研究引入了政府财政与社会其他组织有机互动的境界,进而有可能进一步深化和完善欧洲大陆学派财政理论体系的建设。遗憾的是战争完全停止了理论进程。

^① 以“德国财政学三剑客”之一的舍夫勒的观点——“市场经济”和“共同经济”这两种经济形式共同组成了“经济社会”为基础发展而来。

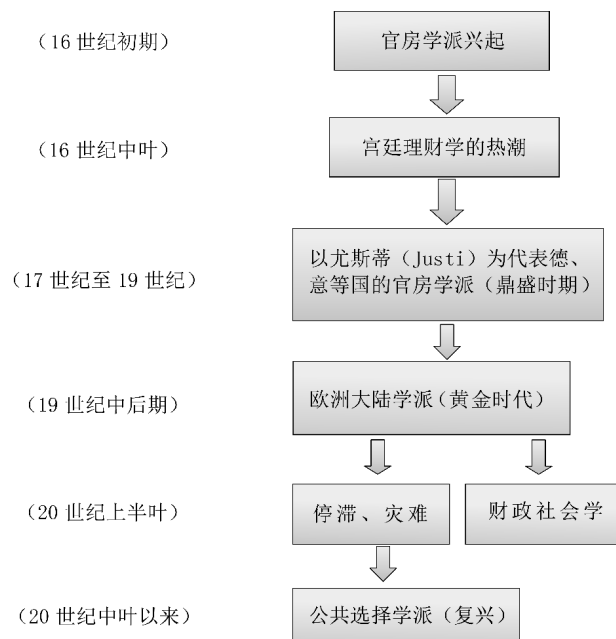


图 1 欧洲大陆学派的理论渊源与发展

新市场财政学的“政府观”借鉴了欧洲大陆学派的“经济社会”意义的“国家观”，从“经济社会”这个“国家”的视角考察政府与市场之间的关系，同时从“财政社会学”建立的有关政府财政与社会其他组织有机互动机制分析框架中寻找灵感，进而按照新型的政府与市场关系为出发点探索建立科学的现代财政学一般研究框架与范式。

五、多学科的借鉴和融合——关于政府与市场关系的进一步的论证

单纯运用经济学理论和方法，无法对财政学的核心问题——即政府与市场的关系问题做出科学合理的解答，无法对现实世界的财政现象和政策实践给出有力的解释。因此，新市场财政学尝试从相关学科研究成果中汲取合理的思想内核，进而建立新市场财政学的核心概念体系。这些学科主要包括营销学、产业组织学、社会学、行政管理学与公共管理学、政治科学等学科。

营销学——市场是价值创造的系统，政府与企业一样是这个价值创造系统中的一个子系统。21世纪以来，营销学界开始从企业价值创造的角度研究市场问题，许多营销学的学者将市场视为价值创造的系统，他们认为市场为商业系统中相互联系的主体提供了平台，是商业系统赖以存在的基础。市场作为价值创造的体系，其价值创造的过程不是单一的价值链，而是包括政府在内的市场参与者相互联系的价值体系 (Normann, 2001)。市场作为一个复杂的系统，其所有参与者都是资源的整合者，对于价值创造意义重大。新兴的营销学还把政府营销问题纳入其研究领域，他们将政府看作企业，视为营销主体 (Bulter, 1994)。政府营销是指政府及其职能部门，以社会公众的利益为核心，以公共价值为导向，通过借鉴和运用企业市场营销的方法，营销政府的公共物品与公共服务，达到政府管理的目的。由此可见，营销学视角下的市场和政府的定义与主流财政学的相关定义之间存在着本质的区别，营销学将“市场”定义为一个平台；并且将“政府”看作一种特殊的“企业”——政府与企业一样，是价

值创造链中的一个子系统并通过市场平台创造公共价值。

产业组织学——市场平台是实体的有形市场与虚拟的无形市场的综合体。产业组织学研究市场的组织特性，并考察市场结构是如何有效运行的。产业组织学也将市场看作是一个平台（Andrea Galeotti, 2009），并直接就市场平台机制建设进行研究和探讨，认为市场平台是一个囊括商流、物流、信息流、资金流的相互作用的体系，将实体的有形市场与虚拟的无形市场相结合，并利用子博弈纳什均衡来分析市场平台上买卖双方的行为（Rochet and Tirole, 2003）。产业组织理论中的芝加哥学派对政府干预市场的政策持有怀疑态度：一个政府对其合意的市场绩效所能够做的事情，就是不干预——要让市场力量自动起调节作用。因此，产业组织学中的“市场”本身就被视为一个买卖双方为了追求各自最大化利润而进行博弈的平台，同一产业内的各个企业是这个市场平台的参与者，同时也有产业组织学学者^①认为政府不应该凌驾于市场之上——产业组织学的这种市场平台观和政府观，都是新市场财政学力图借鉴的应有之义。

社会学——将市场定义为制度安排、社会结构与竞技场的多面体，政府与市场上的其他“竞技者”互相作用、互相影响。社会学中使用“场域”（英文的文献中用 field 来表示）来定义市场，企业和政府在同一个场域内完成各自的目标。“场域”也有营销学和产业组织学所说的“平台”的意思，不过其内涵更加丰富，超越了“平台”的物理含义。可以将“场域”理解为具体的制度安排（Ménard, 1995），从这个角度看，市场可以被定义为一种“社会结构”，在这个社会结构当中生产者会不断地重复其活动，同时也会自我修正其市场行为（White, 1981）。社会市场学甚至将市场放在整个社会的背景下进行研究，认为市场是一种政策，社会机制由市场组成（Neil, 1996）。同时市场也是一种社会“竞技场”，在此之上，公司、工人、供给者、消费者以及政府之间相互作用并受到相互联系的影响。关于地方政府的行为特征问题，社会学认为地方政府行为具有高度“公司化”的特征，以追求地方利益为目标（Oi, 1992）。由此可见，社会学实际上是将市场定义为一个更为广义的“平台”，在这个平台之上，企业、政府等多个主体相互作用、相互联系。

行政管理学与公共管理学——新公共管理理论与公共价值理论。形成于上个世纪 70 年代的“新公共管理运动”的基本特征是将市场因素引入了政府管理领域^②。公共价值理论则是在 20 世纪 90 年代由美国哈佛大学的马克·摩尔（Moore, 1995）提出的公共管理学的新范式，被认为是对新公共管理理论的创新与发展^③，是为了在理论上和实践上解决“管理主义”所面临的各种责难以及“市场化要素”被引入行政与公共管理领域后，在公众当中存在的个人利益最大化与公共利益（以及公共精神）之间的矛盾问题所提出的一种新理论与新范式。新公共管理理论和公共价值理论对传统公共管理理论的重大突破是：该理论将政府置于市场之内，作为市场上的重要组成行为主体，而不是像传统的公共管理理

① 例如斯蒂格勒（V. Stigler）、德姆塞茨（H. Demsetz）、布罗曾（Y. Brozen）等。

② 戴维·奥斯本、特德·盖布勒著，《改革政府：企业家精神如何改革着公营部门》（中文版），上海译文出版社 1996 年版。发端于欧洲和澳洲的新公共管理运动在美国被称为“改革政府运动”，奥斯本和盖布勒的著作从十个方面详细阐述了在美国公营部门的改革实践，对于如何将企业家精神与市场元素引入政府及其公共部门进行了出色的实证分析。

③ 2006 年，英国曼彻斯特大学盖瑞·斯托克（Garry Stoker）教授在《美国公共行政评论》上发表了《公共价值管理：网络化治理的新范式？》（Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?）一文，把公共价值称为继传统公共管理、新公共管理范式后的新范式（马亭亭和唐兴霖，2014）。

论模式那样继续将政府作为一个外在于市场的官僚机构。与新公共管理理论不同，公共财政学以市场失灵理论为基础构建的财政理论体系的核心目的是解释政府对市场干预的必要性与方法，其实质是“反”市场的，因此，主流财政理论对自新公共管理运动以来政府在行政管理和公共管理领域所体现的“市场要素”没有给出任何理论上的阐释，对于政府以及公共部门在市场进行资源配置过程中的地位与作用问题始终沿用“调节”或者“控制”范式去解释，更谈不上用市场的“语言”和“尺度”去表述和衡量财政活动的结果了。实际上，公共价值这种新理论与新范式为市场经济条件下财政活动结果的市场表现形式及其衡量方法的理论构建提供了重要启示：公共价值可以被视为社会共同需要在市场上的实现形式；公共价值体现的是“公共性”，是市场经济条件下政府以及公共部门财政活动结果的理论表现形式。新公共管理范式与传统公共管理范式之间根本的区别在于对市场要素的认识不同：前者认为，在不存在对其他政府目标产生负面影响的前提下，在公共部门引入的市场化因素越多，政府财政资金的使用效率就越高（李俊生和王斌，2010）；而传统公共管理范式则把市场要素视为政府及其所代表的公共部门的对立物，政府及其所代表的公共部门与市场之间是互为外在性的关系。新市场财政学主要借鉴了新公共管理理论以及公共价值理论的三个重要思想：一是关于将市场要素在政府以及公共部门管理过程中予以“内化”的思想；二是由股东价值最大化联想到公共价值最大化，进而重新定义了公民与政府的关系；三是将公共价值作为政府财政以及公共管理的市场表现形式。

政治科学与公共选择理论。政治科学、公共管理学、行政管理学 and 经济学都将公共选择理论视为本学科的理论建树，财政学更是将公共选择理论作为财政理论的一个重要组成部分。公共选择理论的重要代表人物布坎南（James Buchanan）则因为“发展了经济和政治决策的契约论与宪法基础”、创建了公共选择理论而获得了诺贝尔经济学奖。公共选择理论的另一位重要代表人物图洛克（Gordon Tullock）认为公共选择理论是以经济学的分析工具来研究和刻画传统的政治科学问题的理论，本质上属于政治科学的范畴。因此本文也是按照图洛克的定义，主要是从政治科学的角度解释公共选择理论对财政学理论发展的学术意义。布坎南认为政治市场与经济市场具有高度的相似性，公共部门内的个人也是追逐个人利益最大化的理性“经济人”，这样就可能出现公共部门不能代表全社会整体利益的情况——这实际上就是借鉴经济学的方法研究政府与公共部门所得出的结论。公共选择理论将政府及其所代表的公共部门的决策过程比喻为市场上的行为主体的决策过程，这实际上是将政府和公共部门视为市场上的内在的行为主体，这种观点与欧洲大陆学派财政管理理论有异曲同工之妙，布坎南本文也承认他的理论是受到了欧洲大陆学派财政理论的影响^①。公共选择理论对新市场财政学基本思想和方法论的形成均有重要的借鉴意义。

综上所述，与传统经济学对市场的理解不同，营销学、产业组织学、社会学、行政管理学、公共管理学和政治科学等学科赋予了市场更为丰富的内容，将市场视为一个平台，企业、政府等多主体在此平台上进行各自的经济活动，以满足各自的需要并创造价值。新市场财政学力图借鉴上述各个不同学科在市场和政府角色定位方面的理论观点，提出和构建了“市场平台观”、“政府参与观”、“公共选择观”和“公共价值观”等概念体系，以便重新理解和阐释政府与市场的关系，构建具有解释力的财政理论（参见图2）。

^① 参见布坎南与马斯格雷夫：《公共财政与公共选择：两种截然不同的国家观》。

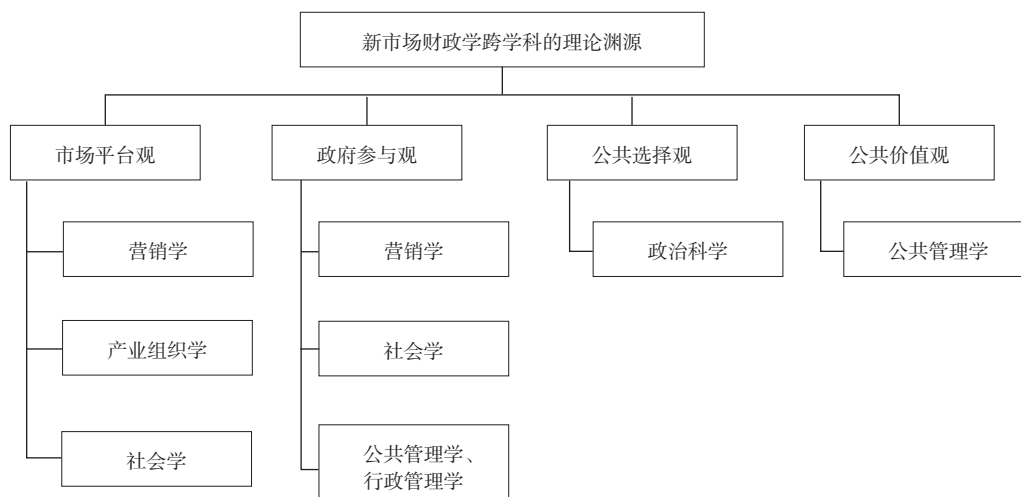


图2 新市场财政学跨学科的理论渊源

六、结 论

“国家观”与“政府观”是理解政府与市场之间关系的起点。笔者在考察当代财政学说史中三个具有代表性的学派理论时发现，在如何理解“国家”与“政府”及其与市场的关系问题上，实际上存在两种不同的观点：一方面，国家分配论财政学派从“阶级国家”的角度定义“国家”与市场的关系，当代主流财政学派即公共财政学从市场失灵的角度出发定义“政府”与市场的关系，两者的分析范式虽然不同，但是却殊途同归，得出了相近的结论，即“国家”或者“政府”与市场之间是二元对立的关系；另一方面，欧洲大陆学派财政理论则从经济社会大框架的角度定义“国家”，在“国家”这个大框架内，政府实际上与其他经济社会组织成员一道扮演着经济社会行为者的角色，欧洲大陆学派这种“国家观”与“政府观”隐含的基本思想是：“国家”是“市场”的政治边界，而“政府”则是“市场”中的行为者之一，两者之间并不存在所谓的“对立”关系。欧洲大陆学派的这个理论观点对重构政府与市场之间的关系具有重要的启发意义，对新市场财政学“市场平台观”的形成具有重要的借鉴意义。实际上，除了经济学、财政学以外，笔者考察的其他哲学社会科学诸如营销学、产业组织学、社会学、行政管理学与公共管理学、政治科学等学科都是将市场作为“平台”、并且将“政府”视为这个市场平台上行为者之一，政府与市场之间并不存在什么“对立”的关系。这些跨学科理论研究成果构成了新市场财政学有关政府与市场关系理论的重要理论渊源，是新市场财政学“市场平台观”的重要理论依据。

依据新市场财政学的“政府观”、“国家观”和“市场平台观”所确立的政府与市场之间的关系的实质是：将市场视为交易平台，国家作为市场政治边界的规定者；政府是市场的参与者，是社会经济体内在的成员，也是国家的“受托人”，其行为受国家的规范；企业、法人等社会组织成员与自然人成员也都是市场活动的参与者。公共部门为实现其公共价值最大化而进行市场活动；私人部门则为了私人价值最大化而进行市场交易；第三部门为了社会价值最大化而经营运作。市场的中性特征确保使其不“偏袒”任何一方，交易双方通过市场规则来实现双向约束。市场规则应运而生，约束和规范各交易主体行为，以维持整个市场正常运行。以社会共同需要为目标导向、以公共选择中集体决策程序为目标确定方式、以公共价值

为政府财政行为市场的表现形式——是新市场财政学在理论上如此构建政府与市场之间关系的结果，在客观上为解释“市场在资源配置过程中发挥决定性作用”提供了重要的理论依据和解释工具。

参考文献

- [1] 布坎南, 马斯格雷夫著. 类承曜译. 公共财政与公共选择: 两种截然不同的国家观 [M]. 中国财政经济出版社, 2000.
- [2] 邓子基. 关于公共财政的几点认识 [J]. 财政研究, 2001 (7):11-16.
- [3] 黄耀军. “国家分配论”与“公共财政论”关系辨析 [J]. 厦门广播电视大学学报, 2000 (2):55-59.
- [4] 廖家勤. “公共财政论”与“国家分配论”的比较分析 [J]. 暨南学报 (哲学社会科学版), 2004, 26 (6):49-53.
- [5] 李俊生. 新市场财政学: 旨在增强财政学解释力的新范式 [J]. 中央财经大学学报, 2017 (5):3-11.
- [6] 李俊生, 王斌. 试论公共价值革命——关于公共管理范式对 21 世纪财政理论发展影响的若干思考 [J]. 中央财经大学学报, 2010 (6):1-6.
- [7] 李俊生. 盎格鲁-萨克逊学派财政理论的破产与科学财政理论的重建——反思当代“主流”财政理论 [J]. 经济学动态, 2014 (4):117-130.
- [8] 李俊生, 姚东旻. 互联网搜索服务的性质与其市场供给方式初探——基于新市场财政学的分析 [J]. 管理世界, 2016 (8):1-15.
- [9] 马亭亭, 唐兴霖. 公共价值管理: 西方公共行政学理论的新发展 [J]. 行政论坛, 2014 (6).
- [10] 商红日. 国家与政府: 概念的再界定——兼论国家与政府的区别 [J]. 北方论丛, 2001 (3):39-45.
- [11] 神野直彦. 财政学: 财政现象的实体化分析 [M]. 南京大学出版社, 2012.
- [12] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究 [M]. 商务印书馆, 2011.
- [13] 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.
- [14] 周克清, 张晓霞. 析国家分配论与公共财政论间的财政本质之争 [J]. 财经科学, 2001 (s1):111-112.
- [15] Butler P, Collins N. Political Marketing: Structure and Process [J]. European Journal of Marketing, 1994, 28 (1):19-34.
- [16] Backhaus J, Wagner R E. The Cameralists: A Public Choice Perspective [J]. Public Choice, 1987, 53 (1):3-20.
- [17] Backhaus J G, Wagner R E. Continental Public Finance: Mapping and Recovering a Tradition [J]. Atencion Primaria, 2005, 21 (1):58-60.
- [18] Birger J. Where to Put Your Money Now [J]. Fortune International, 2008, 157 (8):30-36.
- [19] Crass C. Towards a Non-Violent Society: A Position Paper on Anarchism [J]. Social Change and Food Not Bombs, 1995.
- [20] Guin U K L, Austin A. Solomon Leviathan's Nine Hundred and Thirty-First Trip around the World [J]. Leviathan, 1983.
- [21] Galeotti A, Moraga-González J L. Platform Intermediation in a Market for Differentiated Products [J]. European Economic Review, 2009, 53 (4):417-428.
- [22] Lowry S T. The Archaeology of Economic Ideas: The Classical Greek Tradition [J]. History of Political Economy, 1989, 21 (1):158.
- [23] Ménard C. Markets as Institutions versus Organizations as Markets? Disentangling Some Fundamental Concepts [J]. Journal of Economic Behavior & Organization, 1995, 28 (2):161-182.
- [24] Moore, Mark Harrison. Creating Public Value: Strategic Management in Government [M]. Harvard University Press, 1995.
- [25] Normann R. Reframing Business: When the Map Changes the Landscape [J]. International Journal of Service Industry Management, 2001, 15 (1):122-125 (4).
- [26] Neil Barr. Conventional and Low-input Pasture Improvement——A Review of Recent Market Research [J]. New Zealand Journal of Agricultural Research, 1996, 39 (4):559-567.
- [27] Oi J C. Fiscal Reform and The Economic Foundations of Local State Corporatism in China [J]. World Politics, 1992, 45 (1):99-126.
- [28] Rochet J C, Tirole J. Platform Competition in Two-sided Markets [J]. Journal of the European Economic Association, 2003, 1 (4):990-1029.

- [29] Sleat M. Liberal Realism:A Realist Theory of Liberal Politics [M]. Manchester University Press, 2013.
- [30] Samuelson P A. The Pure Theory of Public Expenditure [J]. Review of Economics & Statistics, 1954, 36 (4) :387-389.
- [31] Schumpeter J A, Aris R. Economic Doctrine and Method: An Historical Sketch [J]. Economic History Review, 1954, 8 (1) :111.
- [32] Sultan H. Public Finance and National Economy Sociologically Considered [J]. Bulletin of the National Tax Association, 1935, 21 (2) :40-45.
- [33] Tullock G. The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft [J]. Economic Inquiry, 1967, 5 (3) :224-232.
- [34] Wagner R E. Public Finance in Democratic Process [M]. The Encyclopedia of Public Choice. Springer US, 2004:780-782.
- [35] White H C. Production Markets as Induced Role Structures [J]. Sociological Methodology, 1981, 12:1-57.

Rebuilt the Relationship Between Government and Market **——State View and Government View from Neo Public Finance Theory**

Li Junsheng Yao Dongmin

Abstract: The relationship between government and market is not only significant for the public finance theory, but also a long-term fiscal practice problem that troubled all countries. This paper uses the literature research method and regards the State View and Government View of the neo public finance theory as start points. Through reviewing, comparing and analyzing the history of the National Distribution school, the Anglo-Saxon school and the European Continent school literature development, we find that the National Distribution and Public Finance school hold a common view of state and government, which claimed the Government and Market Dualistic View; and the European Continent school considered the relationship between government and market as the main subject and platform of fiscal activities. Neo public finance learns from European Continent school and puts forward the Market Platform View. That could not only provide the theoretical basis for the government to formulate the fiscal policy which aims at giving full play to the decisive role of the market in the process of resource allocation, but also push the theoretical construction of the Chinese school a small step forward.

Keywords: Neo Public Finance; State View; Government View; Marketing Platform

（责任编辑：高小萍）