

财政市场：概念发展与制度存在

雷艳红*

【摘要】政府虽然是财政中的关键行动者，现有研究并未体现对此角色的应有重视。有别于“政治市场”概念框架中政府的类经济市场多元行动主体身份认定和政治行动的经济学解释，论文提出“财政市场”概念：形态上，是以政府为主体构造的落实政府与纳税人交易与提高资源配置效率的制度安排，该制度安排是对政府作为权力组织的公共性实践；行动上，是政府为巩固公共生产资格而以效率规范财政收支过程的生产经营努力，该努力是权力的进取表现，由政府作为权力组织的排他属性决定。经由概念的阐发和制度的解读，将政府从公正、无私、非人格化的简单身份认知中解脱出来，通过明确政府作为独立组织的职责定位和排他需求，解释和规范政府的财政运作。

【关键词】财政市场 政治市场 概念发展 公共性 排他性

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2018) 01-0150-16

国内学者大抵不会从市场的角度去理解财政。大家或者习惯地认为，政府是权力聚集处、正义伸张地或秩序维护者，因而难以建立起政府与生产组织的联系；或者认为，财政并非市场行为，税收属于强制性支付，不存在竞争性价格。与此同时，对公共部门采取市场的研究方法是公共选择理论的重要范式，且贡献了“政治市场”概念，用以诠释民主国家政治领域的操作，将政治视为政治人相互交换所持资源的市场（缪勒，1993；布坎南，1989；塔洛克，2015）。本文认为，作为研究方法或视角的“市场”，不再是传统意义上的交换场所，而是具有将一切事物纳入交易范畴的认知力量，且是因市场的效率本质而具有隐性指导行为主体的规范力量。只是这一认识大抵是经济学界默会的知

* 雷艳红，厦门大学公共事务学院，副教授。感谢朱亚鹏教授的建议。感谢匿名评审人的意见。

资金项目：国家社科基金项目“我国财政公共化发展的评价指标体系研究”（11BZZ048）。

识，其他学科未必认同。百年来的社会科学特别是经济学对私人部门给予了高度关注和研究热情，而政府作为影响甚至决定经济、社会发展的重要组织却只是作为确保市场得以自由竞争、行为人能够充分发挥理性的前提条件出现于研究中。至于政治学，政府是学科的论述对象（政府因必要之恶而彰显合法性）和学科的规范目标（因拥有强制力而必须对它有所约束），研究的目的在于更好地发挥政府实现个体的公共目标或共同体目标的功能。将上述研究进路理解为从外在去规范政府固无可厚非，但它对真实世界的忽视也是现实。更严重的是，这一忽视降低了以研究去规范政府的可能性。与“政治市场”对政府的类经济主体身份认定不同，本文以为，政治权力的本质决定了政府具有高于其他组织的职责定位和强于其他组织的排他抱负。政府更替、政权兴亡不是改变而是证实此特质。政府若不能有效履行职责和实现排他抱负，则被替代的风险增加。

本文提出“财政市场”概念，将政府置于广义市场，展示政府的权力特质是如何推动财政制度建构和规范财政运作的。以市场去解读和规范财政，表明本文不仅接受了经济学默会的知识，更在于提醒学界放下对政府的傲慢与偏见，将其作为独立的组织纳入研究而不只是作为自由市场的前提。此处的“财政市场”既是实在描述，也是应然规范。为所需的支出匹配所需的收入，对于任何体制中的政府而言都不轻松；原因是，任何政府不可避免都处于资源汲取的“市场”中，凡有资源汲取，必有竞争，包括与同一政治体系内其他主体如企业的竞争、与其他政治体系如他国政府的竞争；区别只是，压制竞争、回避竞争，还是参与竞争。政府接受竞争，就立于财政市场，压制、回避竞争则沦陷财政市场。此前已有学者提出“财政市场”一说，指传统社会“因政府之财政施为而形成的市场”（程念祺，2006：177），此市场是实在的交易场所，为政府组织财政提供便利如将民众的赋税力役转化为政府的货币收入，并不具有以市场法则规范交易主体行为的作用，如作者所云，“无论是市场交换之程度，还是货币经济之程度，往往都是政府选择的结果；而强大的政府力量，以及在当时压倒一切的政府财政需求，使得政府在作出这种选择时，所受的制约是非常有限的”（程念祺，2006：177）。这表明，政府是刻意回避竞争以摆脱市场约束。

本文通过回顾财政市场作为概念的发展以引出财政市场的制度命题，旨在强调市场是不以政府意志为转移、无法逃避的客观存在，顺则政成，逆则政衰。论文围绕概念起源、概念要素的获得、成为概念的必要性、作为制度安排的财政市场和财政市场逻辑下的政府行动展开论述，前两个环节回顾前人之功（前人虽未明言财政市场，实际却是探讨财政市场），后三个环节是本文对论题的推进。本研究的意义在于，以市场为视角，将政府作为核心行动主体和独立组织纳入财政分析；以财政市场的成败解释政治的治乱兴亡，提醒决策者厘清公共

治理的财政思路。

一、概念起源

财政的历史与现实或多或少都蕴含了“市场”的基本理念，只是因为制度的复杂性与各国制度的差异，“市场”的理念未必能清晰呈现于财政实践中。然而，前人的认识和实践却在铺垫“财政市场”作为概念的基础。

（一）财政的经济理解

将国家或政府视为经营实体，财政则是具体的经营活动，是西方财政学的传统。19世纪末期，奥地利、意大利、德国和斯堪的纳维亚的学者的经典论述中，便尝试将税收——支出的决定方案作为经济价值问题来处理。阿道夫·瓦格纳（Adolph Wagner）（Wagner, 2015: 19）将财政称为“财政经济”，指出“如果将国家自身视为一个经济单位的话，那么财政经济可被视为是其中的一个部门”，并认为“财政经济就像所有经济组织一样，在法律和经济意义上，从事管理和行政的主体都是法人”。此后，乌戈·马佐拉（Ugo Mazzola）等均沿用“财政经济”的表述。马佐拉（2015: 72）对征收个人捐税的强迫性提出了在今天看来仍然富有新意的理解，“这一强迫性，只不过是生产公共产品所耗费成本具有整体性的一种外在表现或者说法律表达”。1919年，埃里克·林达尔（Erik Lindahl）（2015）在其博士论文中，用自愿交换理论以更严格的形式表述了公共经济。在意大利经济学家安东尼奥·马可（Antonio de Viti de Marco）看来，私人经济学中的价值原则同样适用于公共经济学，“公共财政学于是将私人经济学中的价值理论转移到公共经济学领域中。它考察政府生产活动所处的环境，以便让公共服务的生产选择、各自生产规模的确定、消费者的成本分摊能够按照价值理论来决定，也即尽可能地减少私人财富的浪费，以获得公共需求的最大满足”（Marco, 1936: 35 - 36）。

（二）支出的生产功能

19世纪以来的趋势是：一方面，政府的财政权力不断扩大；另一方面，民众认为政府应该承担更多的社会责任，而不仅仅是提供财产保护等法律服务。如此一来，支出不只是政府的活动内涵，还具有生产功能。1883年，马费奥·潘塔莱奥尼（Maffeo Pantaleoni）（2015）提出，国家不仅仅是消费主体，由于公共支出产生了有益于社会的效用，国家也是生产主体。同年，瓦格纳（2015: 21）指出，“从经济学的意义看，国家的服务、国家自身以及财政经济（财政经

济侧重于消费经济活动) 具有极高的生产性”。只是他也承认, “很难给某项国家活动所具有的技术生产率赋予确切的价值, 也无法准确说明国家活动的经济生产率是多少”。然而, 这一理解恰恰体现了财政运作细致化、合理化的努力。一个世纪后, 理查德·马斯格雷夫 (Richard A. Musgrave) 指出, “将政府作为‘支出者’或消费者而将私人部门作为储蓄者和投资者的这种流行的论点是错误的, 特别是如果将政府对教育或健康这种人力资本的投资也包括进来的话, 典型的这类政府投资在政府支出中的份额往往超过私人支出中的投资份额。再说, 一定的公共投资例如交通、教育和科学研究从本质上看对于经济增长具有特别重要的战略意义” (布坎南、马斯格雷夫, 2000: 50)。

(三) 政府的经营管理

大多数人看待政府时, 会将其理解为政治体在从事公共管理。然而, 政府的这些行动也可理解为经济体在从事经济管理。瓦格纳 (2015: 18) 曾指出: “政府在获得产品的过程中, 不管运用强制手段还是通过‘商业’活动, 都必须对这样的收入经济活动加以组织, 以便在提供公共服务时, 可用它来支付雇员的工资或者直接购买商品。”

二、概念要素的获得

在西方的学术视野中, 财政作为政府的行动或国家的治理手段, 已经包含了交易主体、交易动机、价格和价格机制等市场要素。这些要素既是市场的标志性存在, 也是财政市场作为制度安排的实践基础。

(一) 交易主体

唐纳德·埃斯卡拉茨 (Donald R. Escarraz) (Escarraz, 1966) 指出, 尽管政治过程在资源分配中的强制性大于市场过程, 但这一局限并不妨碍我们用供求决定的支付方与生产方的交易过程来讨论公共产品生产。此时, 政府不只是秩序的维护者、权力的行使者, 还是公共生产者。西方关于“公共生产”的代表性理解是, 围绕公权力展开的活动, 如政府的行政、司法服务皆属公共生产。这也是为何他们可以比较没有心理障碍地将政府与私人家庭、市场中的企业同等对待, 将其视为生产组织或类企业化的组织, 如马可 (Marco, 1936) 将政府界定为生产特定产品的专业化企业。与此同时, 民众不只是秩序的保护对象、权力的源泉, 还是服务购买者。这一角色定位在传统中国不可想象, 但在现代中国已成部分群体的共识。

（二）交易动机

财政领域中政府与民众的交易动机均是明确的。就政府而言，尽管公共经济学主张政府不应牟利，应该以成本价作为公共产品定价（Marco，1936），但政府作为公共生产的经营实体，必须以稳定的收入作为生存发展的基础。如玛格丽特·利瓦伊（Margaret Levi）（2010：2）所云，“统治的一个主要限制条件是岁入，即政府的收入。国家的岁入越多，统治就可能延伸得越广。岁入增强了统治者的能力，使他们能够精心建立国家机构，将更多的民众纳入这些机构的治理范围内并增加国家所提供的公共产品的种类和数量”。因此，政府的首要交易动机是获得稳定的收入。以稳定的收入为基础，政府的另一交易动机为扩大公共生产的规模，这是有抱负组织的正常意愿。

就民众而言，首先是获得安全保护。没有人可以在孤立中实现更好的生存，没有个体可以强大到不需要与他人合作，而合作的方式之一是，委托一个强有力的组织为众人提供安全保护。路德维希·米瑟斯（Ludwig H. E. von Mises）（Mises，1995：75）指出：“使用强制和暴力手段，迫使那些危害社会的人遵守社会共同生活规则的社会机构，我们称之为国家；人们必须共同遵守的规则，我们称之为法律；操纵强制机器的机关，我们称之为政府。”其次，降低保护成本。若是深入民众与政府交往的实践，不难发现，财政本身就是经济的。因为相比无国家阶段个人需要与每个他者为策略性的讨价还价而投入资源，个体选出代表与国家的实体组织——政府去谈判，这种方式显然更节约成本。

（三）价格

税收超越了传统财政的税负内涵，便获得了价格的含义。将税收理解为纳税人获取公共服务的价格或成本，是20世纪二三十年的事情。马可明确将政府界定为公共产品的生产者，纳税人界定为公共产品的消费者，认为“税收是用于生产产品，这种产品是对共同体中纳税人的利益回报”（Marco，1936：69）。马斯格雷夫（Musgrave，1959）《公共财政原理》出版后，公共财政领域开始广泛使用“价格理论”这一术语。很快，经济学界普遍接受“税收作为公共产品或服务的价格”这一规范性的理论共识。如有学者认为，税收可以视为政府提供的产品或服务的价格，政府可以视为公共产品的生产者（Escarraz，1966）。詹姆斯·布坎南（James M. Buchanan）（1993：97）提到，“对个人来讲，税收是政府为他提供的商品和服务的‘价格’，或‘成本’”。只是在本文看来，财政市场的价格并非经济学意义上的，而是政治学意义上的。因为税收价格并不是由产品带给个人的边际效用决定的（事实上个人根本没法决定），而

是由税收制度、政策以及税种、税率等作为政治决策的结果具体决定的。

（四）价格机制

财政市场的价格机制可以分为定价机制和价格调节机制。关于定价机制，民主国家的选举投票和国会表决可以作为公共产品的定价机制。瓦格纳（2015：22）谈到，“在一定意义上，政府和国会相当于商业贸易的两方，政府充当国家服务供应者的角色，而国会则充当需求者的角色。在判断国家服务的价值与成本时，双方常常不一致，政府总是高估价值（即公共服务给民众和社会带来的好处）而低估成本（即税收及其额外成本带给民众的牺牲）。国会则正好与此相反，即高估成本而低估价值”。尽管公共产品的定价机制有别于私人市场根据供需、成本等因素定价，且实行交易前定价原则，然则私人产品的定价其实也是在交易前完成。因此，马佐拉公共产品价格论的错误在于，如果真的存在公共产品价格，它也不是形成于消费阶段，而是在消费之前的生产计划编制阶段。

关于价格调节机制，公共产品的价格从来都不是一成不变、一劳永逸的（表现为税收负担的变化），这表明，一定存在价格的调节机制。尽管公共产品市场的消费者影响价格的作用有限，但私人产品市场的个体消费者影响价格的作用也是有限的。私人产品市场中的消费者行为只是理性或象征意义上的消费者自治和自我管理行为，被认为是经过慎重考虑所做出的选择。同私人产品市场一样，公共产品市场的消费者影响价格的作用取决于所在市场的开放性和竞争性。较之经济市场中的价格能够及时地反映市场的供求，公共产品的价格调节机制具有滞后性，未必能及时准确地反映市场供需状况。政府因提供的公共产品质量不符合纳税人的要求或定价过高而出现了潜在竞争对手，它也能在一段时间内维持生产，消费者仍不得不接受劣质的产品或高昂的价格，如马可所云，“就国家而言，唯一的限制力量是反抗、移民或个人财富资源的消耗殆尽”（Marco，1936：28）。区别是，民主国家的价格调节周期相对明确，通常与选举周期重合，而威权国家的价格调节周期取决于该国政府对压力的反应程度和应对压力的方式。

三、成为概念的必要性：与政治市场的比较

在概念提出阶段，它与相关概念的联系除了继承，更体现在区别。若是原有概念可以覆盖新概念的理论内涵，则无构造概念实体的必要。与“财政市场”最相关的概念应是“政治市场”，因此，有必要阐明两者的不同。

“政治市场”作为概念的兴起要归功于经济学的努力。20 世纪五六十年代，

一些经济学者将目光投向原本属于政治学的研究领域，如安东尼·唐斯（Anthony Downs）（Downs，1957）用经济学理论研究民主体制中的投票行为和党派竞争，跳出了传统政治学的解读模式和问题视角，通过强调政治行动中行为人的不同算计来还原或解释政治运作与制度的形成、演变，从而生动展示民主国家的政治运作，堪称经济学研究政治的典范。布坎南和戈登·塔洛克（Gordon Tullock）（Buchanan & Tullock，1962）使用经济分析工具和方法以及当时的一些经济学概念对国家政体的宪法组织进行分析，如从成本效益的角度分析美国的宪法解释近来出现的一些变化，指出修改宪法的过程相当困难、成本高昂，为了使个人主义社会在修宪成本高的情况下成功地将这些变化写入宪法，便采取让高等法院重新解释现行宪法的方式，这样便可回避困难。这些研究虽然只是经济学理论并不复杂的应用，却为政治问题的分析和解决增加了一种思路，也因此促进了“政治市场”的概念推广。“政治市场”是经济学的分析工具应用于政治分析而逐渐形成的表达，严格而言，“政治市场”是政治的经济化即将经济学的学科方法、分析工具用于政治问题的分析和解释，而在学科上，通常称为“政治的经济学”（雷艳红，2008）。“财政市场”与“政治市场”的区别体现在：

（一）立论前提不同

首先，对政治的理解不同。与“政治市场”将政治运作类比为经济运行不同，“财政市场”的立论前提是将政治视为独立的领域。本文认为，尽管政治会受经济影响，但并不意味着：制度层面，经济可以操控和主导政治；理论层面，经济学可以替代政治学，政治虽然是交易，且有类经济市场交易的特征，但它毕竟是政治交易。

其次，对政府的理解不同。在“政治市场”中，政府的最大作用在于设定交易规则，更多是作为不同交易主体的交易平台，无论是克努特·维克塞尔（Knut Wicksell）的“一致同意”原则，还是林达尔的“自愿交换”原则，纳税人都是交易主体，所有的交易都发生在纳税人与纳税人之间，国家或政府只是发挥类似交易平台的作用。由此凸显了基础制度环境的重要性，明确了国家和政府的职责在于构建一个公开透明的交易平台。而在以布坎南为代表的“公共选择学派”视界里，纳税人、政府官员、利益集团、企业主都是交易主体，构成了复杂的交易场。与“政治市场”不同，财政市场中的政府是有着独立意志和明确目标的行动主体，典型表现为，公共性与排他性。尽管现实中的政府从来都不是完美的，而更多被视为问题重重，但政府仍被赋予了高度的“公共性”期待，正是此期待以默会的共享知识形式建构政治制度。至于排他性，政府官

员虽然有着各自的利益算计，却能坚持基本一致的目标，即追求政府的排他性利益。这也是为何在生产企业（政府）内部，有关排他性利益的政策或法案通常能顺利通过，因为这符合每一位生产者的利益。如果说“公共性”是政府作为行动主体应承担的道义责任，那么“排他性”则明确了政府的认知责任。两者共同决定了，在政治交易中，政府更多是整体的形式出现，而不只是作为分立或独立的行动主体。

其三，概念适用范围不同。财政市场较之政治市场的概念适用性更广。规范层面的政治市场只适用于民主选举的国家，只有存在决定政治执政资格的选票，才可能有选民与候选人的交易。财政市场概念框架下，只要存在政府与纳税人，就存在交易，也因之具备了形成市场的基础条件；更何况，就广义的市场而言，任何个体或组织都处于市场中，区别是在市场上收获成功，还是遭遇失败。

（二）交易内涵不同

第一，交易主体不同。政治市场上的参与主体为选民、利益集团、政府及政府官员，“财政市场”关涉的是政府与纳税人的交易事宜。因此，交易主体是政府、纳税人。第二，交易阶段不同。政治市场是未定政府和政权将要发生轮替时围绕政府权力而展开的交易，财政市场则是既定政府即已取得统治权的政府为权力巩固而与纳税人展开的交易。第三，交易标的不同。经验层面的“政治市场”交易物甚为复杂，除了选票，政治职位（权力）、制度/政策、官员手中的资源、利益集团手中的政治支持、大众舆论的民意基础等，都可以作为交易中介或筹码。尽管有些交易未必会带来资源的最优配置，更可能降低资源配置效率。相较而言，“财政市场”的交易物却简单得多，即税收和公共服务。第四，交易关系不同。政治市场的交易关系更为复杂，通常是多方参与其中，包括：强权者独断，势均力敌者各取所需，弱者往往是制度的牺牲品。财政市场的交易关系更为明确，交换逻辑清晰，其交易由政府与纳税人围绕着税收与公共服务而展开。第五，交易本质不同。政治市场的交易本质是权力，在规范的政治市场中，人们通过投票来选择自己心仪的竞选者为自己供给公共服务。而财政市场的交易本质是效率，即政府通过财政收支行为体现其具高于同类组织的效率，并以此提高纳税人的交易动力，增强“准自愿服从”。

综上，“财政市场”是基于政府作为政治组织的公共性定位和排他性需求而建构的概念性分析框架，通过将政府置于不以行为者意志为转移的客观市场，展示“公共性”是如何塑造政治制度安排、“排他性”是如何规范政府行动内涵的。此概念框架作为对19世纪以来西方财政学的继承体现在，将政府视为生

产组织；发展或区别则是，将政府视为独立的公共生产组织。西方财政学视野中的政府虽然是生产组织，但是作为满足个体效用的工具存在的，而财政市场概念框架中的政府是具有独立意志和特定需求的组织，尽管它所发挥的作用可以理解为满足个体效用的工具，但其作为独立组织的主体性不会因此被遮蔽。

四、作为制度安排的财政市场

此处的“财政市场”，指的是以政府为主体构造的落实政府与纳税人交易与提高资源配置效率的制度安排。通过将现实中的财政运作类比为市场交易，财政市场可以理解为“财政即市场”，它是对政府作为权力组织的公共性实践。此处的市场，准确而言是要素市场，意味着财政能降低成本和提高资源配置效率。根据交易费用经济学的“间接定价”理论，企业的功能在于节省市场中的直接定价成本（或市场交易费用）。与之对应，政府的功能也是节省市场中的直接定价成本。之所以采取纳税人向政府纳税、政府用税收供给公共服务和公共产品的方式，是因为它可以降低每个人所承担的成本，这比个人直接在市场上寻找产品供给者（为其提供生命、自由、财产保护）更有效率。本文以为，这是理解政府公共性的知识基础。根据市场的要素构成，本文从交易关系、交易方式、交易动机、交易价格和交易规则五个方面，阐述作为制度安排的“财政市场”内涵。

（一）交易关系

政府的行动可以理解为公共活动（按照瓦格纳的理解，是国家用强制手段获取产品的行为），也是商业活动（根据瓦格纳的说法，国家用自己的生产活动来获得收入，或者用契约性服务来谋求回报，以及政府发放贷款的行为）（瓦格纳，2015）。其中公共活动可以视为政府与民众的强制性交易，考虑到民主国家的政府在获取产品前须经过议会的讨价还价，所以此强制性交易是协商基础上形成的强制，因协商而使强制具有了合法性。至于商业活动，可以理解为类经济市场的交易，民众以纳税的形式获取国家提供的保护。与私人市场的交易发生在生产者和消费者之间类似，财政市场中的生产者或供给者是政府，消费者是纳税人，交易关系表现为，纳税人以纳税交换政府提供的公共服务。更为具体的交易关系形态有：政府依据公共服务供给者的身份，与纳税人建立的征纳关系；政府通过公共支出，与民众建立的再分配关系；政府作为采购者通过政府采购与产品供应商建立的买卖关系；等等。

（二）交易方式

发生在政府与纳税人之间的交易分为两个阶段。第一阶段纳税人通过让渡部分权利特别是财产权，赋予某个组织专属保护权即只有政府才能有资格制定规则（法律、制度）。社会契约论者的税收论逻辑起点是，个人无法孤立地在自然状态中实现自己的自然权利，只好同他人签订协议，并为此建立政府来保护自然权利。在财政市场的概念框架中，此交易对于纳税人意味着该组织具有强制功能，能够有效行使保护个体生命、自由和财产的权力；对于政府则意味着获得公共服务的生产资格（许可证）。第二阶段纳税人获得普遍保护。在具体的公共服务生产过程中，由于纳税人已经提前支付了公共服务的生产费用，与市场上的一手交钱、一手交货的现货交易不同，纳税人可以以无二次付费^①的方式获取政府提供的公共服务。

（三）交易动机

纳税人的交易动机为：第一，政府供给更有效。可以认为，财政市场是一个更有可能满足个人欲求的市场，考虑到人类必须有效合作才能更好地生存这一事实逻辑，当个体可以用纳税来获得一个公正、自由、民主的政府以保护自己的生命、自由、财产权时，这无疑是一桩很划算的交易。与私人需求不同，公共产品的消费特性是不可分割与不可排斥性（马佐拉，2015）或非竞争性与非排他性（萨缪尔森，1954）。这意味着，若是我享有公正、自由，其他人也必须同享之；若是我获私有财产保护，他人必须同获保护。原因是，只有在众人都遵守该服务或产品的保护原则时，才能确保该服务或产品的质量。以产权保护为例，最优状态是，所有人包括保护者和被保护者都认同产权保护的重要性，能自愿接受产权保护相关法律法规的约束。此最优状态的前提之一是，由具有权威性的组织提供产权保护。第二，政府供给更经济。保罗·萨缪尔森（Paul A. Samuelson）（Samuelson，1954）建立的公共支出纯理论最初是为了说明，某一类产品的“集体消费”特点和非排他性或排他意味着高昂的成本，最后却成功地解释了为何由政府组织公共产品的生产或供给——每个人承担的成本可能较低。渐渐地，便形成了政府供给比市场供给更经济的默会知识。

政府的交易动机为：第一，确认和强化政府的存在感。通过政府与纳税人的交易，政府作为权力组织的公共性得以充分体现。第二，提高政府作为生产

^① 所谓“无二次付费”，指的是纳税人以纳税的方式提前支付公共服务的生产费用，在具体消费阶段则无需为此消费支付费用（雷艳红，2006）。

组织的盈利能力。尽管公共经济学坚持政府不应牟利，应该以成本价作为公共产品定价（Marco，1936），但现实中的政府并非无利可图，或是不应牟利。事实上，政府可以利用规模经济的效应，创造比私人投资更大的经济效益（如大型水库、电信设施等）。因此，政府存在获利动机，只是不能将这种利益同私人市场的厂商利益等同视之。

（四）交易规则

财政市场的交易通常贯彻三个原则：强制原则、协商原则和竞争原则。其中，协商的前提是有竞争，而强制的前提是可协商。这是因为，财政市场的价格属于特定时空内的垄断定价，即便在民主制下，价格需要协商，但价格一旦制定，将在一定时期维持。因此，财政市场的价格愈高，则政府愈有动机控制更多的资源，挤占相对政府而言具有价格优势（价格低）的市场所拥有的资源。此时竞争原则的价值在于，让交易双方都掌握相对的产品定价权，而不是由一方垄断定价权。

（五）交易价格

指的是政府提供公共产品和服务的价格，核心表现为税收价格即以税收为价格。此处的税收价格有别于19世纪末马佐拉论述的公共产品价格（马佐拉，2015）。马佐拉将个人从公共产品中获得的边际效用等同于公共产品的价格，此时价格是主观的、虚拟的，而税收（作为价格）是客观的、现实的。本文认为，税收作为交易价格与商品价格的共通之处在于：消费者对于市场上出售的商品会进行效用评估，如果消费者认为该商品的效用等于或高于其估值，则会选择购买，这意味着接受价格。但是，无论购买还是放弃，价格都存在。纳税人对于政府法定的税收，会根据所获得的公共服务对税收进行效用评估，评估的结果决定了纳税遵从度，若是效用低于估值，则遵从度降低，纳税人选择避税、逃税或偷税漏税。无论纳税人做出何种选择，税收（价格）都存在。除了税收，诸如政府运行成本、纳税人的税收成本等也是价格的形态。

五、财政市场逻辑下的政府行动

此处的政府行动，指的是政府为巩固公共生产资格而以效率规范财政收支过程的生产经营努力。具体而言，财政不仅要降低成本（对纳税人而言，意味着税负减轻）、提高收益（表现为提高财政支出的效率和效益）；还应通过制度、政策层面的努力，推动经济市场的发展，进而扩大财政收入的基础。此时财政

市场的准确内涵是“财政应市场”即以市场思维认识财政，做法是，以自由竞争的市场原则规范政府的财政运作，目的是确立政府的排他地位，而这是由政府作为权力组织的排他属性决定的。本节也是从交易关系、交易方式、交易动机、交易规则和交易价格五个方面探讨作为政府行动的财政市场制度内涵。不同的是，为了确立政府作为权力组织的排他性，对上述五个方面提出要求，这既是财政市场的制度内涵，也是政府生产经营努力的体现。

（一）交易关系简化

“交易关系简化”在政治学或公共管理中，意味着政府的职责明确、权力边界合理。通过市场机制，个人能够在最少约束条件下追求自己的最大利益。也因如此，政府的唯一作用是弥补市场失灵和提供市场不愿意、不能够提供的物品和服务。在“财政市场”概念框架中，政府作为生产性组织的复杂性远远大于企业，至少在效率、市场敏感度等方面远远不如企业。因此，财政市场的价值并不在于它能配置多少资源，而是它应该配置多少资源和它能有效配置多少资源。

（二）交易方式优化

财政运作的现实是，通过政府收支并不能提供所有的公共服务，至少在公共服务的具体供给中，可以有政府之外的其它主体参与甚至替代政府供给（通常称为公共服务的市场化供给或服务外包）。在“财政市场”的视野中，此做法可视为交易方式优化的构成。“优化”的本质是效率，交易方式优化可表述为，根据效率原则确定何种服务或产品应由政府通过财政来供给，而不是由私人直接从市场上购买获得。于是问题的关键落在“如何判断效率”。我们不能想当然地认为，如果政府供给比其他可供选择的方式更有效率时，则由政府供给。这属于循环论证。评判交易方式是否优化必须确定在什么条件下，政府供给比市场供给更有效率。因此，应进入具体的制度环境去比较分析。

（三）交易动机明朗

就纳税人而言，交易的强制性基本设定了纳税人的行动空间，因此纳税人的交易动机明朗指的是，纳税人知晓自己的权利和义务明确政府的责任。纳税人的权利义务指纳税人因负担纳税义务而拥有相应的财政权利。关于政府的责任，西方个人主义所理解的市场（自由竞争的市场）虽然可以将个人的自私行为导向一个互惠互利的结果，但前提是财产和个人权利被很好地定义并受到保护，同时反对暴力和欺诈行为的法律要发挥应有的作用。据此确定政府的责任

是，提供经济市场无力提供的公共产品，以实现经济市场的良性运转。

至于政府的交易动机，弗里德里希·哈耶克（Friedrich A. von Hayek）曾区分了政府的两个功能——“强制功能”和“服务功能”，“政府的这两个不同功能通常没有被清晰地区分开来，然而，以下两个功能之间的区别是非常重要的：一是强制功能，政府强行实施行为规则；一是服务功能，政府仅需要管理其职权下的资源即可”。哈耶克指出，“在第二种功能下，政府同其他组织一样是整体自发秩序众多组织的一个。然而在第一种功能下，政府为整体秩序的维持提供一个必不可少的条件”（Hayek，1973：48）。哈耶克的“强制功能”与“服务功能”分类与布坎南的“保护性国家”和“生产性国家”区分类似（Buchanan，1975：68）。根据哈耶克和布坎南有关政府规则或政治权力的论述，可以明确政府的交易动机是巩固其作为保护性国家的权威和提高其作为生产性国家的能力。具体而言，强化政府排他供给保护性公共服务、高效供给生产性公共服务的能力。“排他供给”指的是，政府应确立其作为博弈规则的裁判员和实施者的垄断性角色。至于“排他”的手段仍是规范意义上的，这意味着，政府不能诉诸武力或暴力镇压的方式去排他，而是通过行为和制度的合法合规以凝聚共识进而确立其在民众心目中的排他地位。“高效供给”指的是，在政府既定掌握的资源中，政府应最大程度降低公共服务的生产费用如降低人员开支、提高公共服务供给效率和质量。进言之，高效供给是政府实现排他供给的理由和支持，尽管政府的强制职能先于服务职能，但服务职能的良好履行赋予了强制职能更高层次的正当性。

（四）交易规则可行

即协商原则、竞争原则和强制原则具有现实可行性。协商原则有别于私人市场中的你情我愿，本文将其理解为交易双方对于权利义务的准确领悟基础上的公平交易。布坎南（1993）分析了特定的财政制度对集体选择中的个人行为的影响，强调个人必须“决定”政府财政预算的适度规模，以及财政预算组成项目。尽管作者故意模糊规范与实证，但可以明确的是，透过宪政体制下的政府行为约束，使得财政市场中的价格是一种相对而非绝对价格，这就要求政府不能自行定价（如确定税率和征税额、决定公共支出项目），由于公共部门配置的资源（税收收入）主要来自私人部门的贡献，实质上是要求私人可以在进行私人消费与公共消费的效用、私人投资与公共投资的收益比较后决定私人资源与公共资源的分配比例。

关于竞争原则，需要正视的是，无论政府愿意或不愿意，财政中的确存在竞争。经济学认为，厂商间的竞争将使价格趋向于合理。同样，财政运作中提

高竞争性有助于价格趋向合理。财政中的竞争尽可能地将交易双方的意志反映在价格的制定中，潜在的供给竞争压力如政府能力或合法性受到挑战，导致政府不再垄断定价权，而是通过引入市场机制、创造现实的竞争环境，促使财政价格回到合理水平。公共服务市场化供给便是实践，如让多家企业联合参与公共服务供给，通过竞争促使其降低成本、提高服务质量。如果公共服务的供给存在竞争者，也就是允许政府之外的其他组织提供公共服务，则会刺激政府控制其生产成本以战胜竞争对手；同理，这一竞争机制对于私人部门同样有效，它将促使提供公共服务的私人部门降低生产成本。更重要的是，在众多部门参与公共服务供给的情况下，即便公开的竞争不起作用，但经费的提供者即纳税人也能借助媒体等平台对公共部门提出批评意见，使这些部门有可能透露真实的生产成本，从而对政府的公共开支施加影响。

关于强制原则，尽管政府行为具有强制性且历史上也一再实践着政府强制，本文中的强制以协商和竞争为前提，即只有在协商和竞争的制度环境中，才会出现有效的强制。任何无前提的强制如政府凭借强权强迫市场服从于国家意志，满足国家的财政需求，其结果往往事与愿违。在产权模糊、法律失效甚至政府主动毁约的同时，也应运而生了各种竞争者，如潜在的政治替代者、与政府并存的黑市，并导致政府和纳税人成本增加、收益减少。即便不存在有力的竞争者，政府也不会是最终的胜者。

（五）交易价格合理

合理有别于最优。萨缪尔森（1954）公共支出理论阐明，帕累托最优（Pareto Optimality）的要件是公共产品与私人产品的边际替代率的总量（ $\sum MRS$ ）等于边际转换率（MRT），如果政府供应公共产品的边际替代率总量等于边际转换率，也就实现了公共产品的最优供给，即达到了竞争性均衡。简言之，通过比较私人市场与公共市场的资源配置效率提出“最优”。此后，马斯格雷夫（1959）用新古典经济学的效用原则规范政府的财政行为，指出公共政策的目标是确保产品的生产能够使边际成本等于边际收益。此处的合理，不是纳税人整体的衡量，更不是纳税人个体的衡量；同样，不是政府整体的衡量，也不是政府内部的个体衡量。合理是交易双方的综合衡量，是就同一产品的公共价格与私人市场价格比较而言的，其意义在于，规范政府和纳税人的行为。如果税收价格高于市场价格，意味着政府具有增加公共服务供给的激励，表现为公共部门扩大、机构膨胀和政府运行成本增加。然而政府未必能一意孤行，因为消费者不大可能接受此价格安排，他们会减少对公共生产的依赖，或转向私人市场，或将希望寄托在潜在的、可能的公共服务供应商。在民主体制下，是现任政府在换届选举时下台，其作为公共服务供给者的资格被剥夺。在非民主体制，民

不聊生将引发暴力革命进而结束现任政府的政治生命。

六、小结

本文以概念梳理展开全文，既是致敬一个多世纪以来财政学界试图将财政纳入市场的努力，也是回应学界对“财政市场”作为概念工具的可能质疑。“财政市场”未获概念化定义前，最主要的应用是以市场理念指引财政经营、政府管理。本文将“市场”提升至“道”“法则”层面，“财政市场”因之强化了其规范政府行为、明确政治操作的功能。在该市场中，不同国家的政府、一国内不同层级的政府都是交易主体，他们的交易对象是所有纳税人，此市场未必有形却是现实。例如，一国政府的大规模减税政策，必将引发各国政府间的税收竞争，无论他国是否愿意参与，但竞争的现实与意愿无关。市场是一种客观存在，政府间的竞争关系决定了市场中并不是只有政府一个卖方（正如经济市场中厂商与消费者的交易构成了市场，但并非只有一个厂商），纳税人也不是作为整体与某一政府交易，而是基于现实的条件约束和利益偏好选择或接受某个政府作为公共产品生产厂商。政府和纳税人的作用在于，作为交易者参与其中，影响市场运转。

回顾财政市场作为概念的发展可见，概念的形成和发展是怀揣信念者通过对实在的深刻观察，以信念去解释和规范实在的思维过程，是探讨与诠释的结合。在此过程中，共有信念者通过持续的思考，不断丰富和完善概念的内涵，赋予概念以生命力。尽管“财政市场”作为概念目前尚不能涵盖财政这一庞大而复杂领域中的所有问题，但它为提升财政领域研究问题的理论层次指明了方向；同时，因纳入政府、纳税人两大行动主体及其互动分析，为财政学研究增加了动态的观察视角。至于财政市场作为制度的存在，或许可以理解为政治的第一原则和第二原则。其中，作为制度安排的财政市场贯彻的是政治的第一原则，即通过落实政府与纳税人之间的交易和提高资源配置效率以体现政府作为权力组织的公共性。此为政治共识的基础与实践。作为政府行动的财政市场贯彻的是政治的第二原则，即政府为巩固公共生产资格而以效率规范财政收支过程的生产经营努力。此为政治共识的维持与继续。

参考文献

- 阿道夫·瓦格纳(2015). 财政学三论. 载马斯格雷夫、皮考克主编《财政理论史上的经典文献》. 刘守刚、王晓丹译. 上海: 上海财经大学出版社.
- 埃里克·林达尔(2015). 正义税收: 一个实证解. 载马斯格雷夫、皮考克主编《财政理论史上

- 的经典文献》。刘守刚、王晓丹译。上海：上海财经大学出版社。
- 程念祺(2006)。国家力量与中国经济的历史变迁。北京：新星出版社。
- 丹尼斯·缪勒(1993)。公共选择。王诚译。上海：上海三联书店。
- 戈登·塔洛克(2015)。公共选择。柏克、郑景胜译。北京：商务印书馆。
- 雷艳红(2006)。现代税制下的政府收益最大化：概念阐释。中国行政管理，250(4)：97-101。
- 雷艳红(2008)。政治的经济学与经济的政治学。厦门大学学报(哲学社会科学版)，182(2)：13-19。
- 路德维希·冯·米瑟斯(1995)。自由与繁荣的国度。韩光明等译。北京：中国社会科学出版社。
- 马费奥·潘塔莱奥尼(2015)。公共支出安排理论文稿。载马斯格雷夫、皮考克主编《财政理论史上的经典文献》。刘守刚、王晓丹译。上海：上海财经大学出版社。
- 玛格利特·利瓦伊(2010)。统治与岁入。周军华译。上海：格致出版社、上海人民出版社。
- 乌戈·马佐拉(2015)。公共产品价格的形成。载马斯格雷夫、皮考克主编《财政理论史上的经典文献》。刘守刚、王晓丹译。上海：上海财经大学出版社。
- 詹姆斯·M. 布坎南(1989)。自由、市场与国家。吴良健等译。上海：三联书店。
- 詹姆斯·M. 布坎南(1993)。民主财政论：财政制度和个人选择。穆怀朋译。北京：商务印书馆。
- 詹姆斯·M. 布坎南、理查德·A. 马斯格雷夫(2000)。公共财政与公共选择：两种截然不同的国家观。类承曜译。北京：中国财政经济出版社。
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Escarraz, D. R. (1966). *The Price Theory of Value in Public Finance*. Gainesville, Florida: University of Florida Press.
- Hayek, F. A. (1973). *Law, Legislation and Liberty*. London and Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Marco, A. D. V. A. (1936). *First Principles of Public Finance*. New York: Harcourt, Brace & Co..
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics* 36(4): 387-389.
- Towns, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers.

责任编辑：汪广龙

Treatment Value Assumption (SUTVA) and the Ignorable treatment mechanism assumption. The core idea of SUTVA proposes that the units have no interactions. Also, the ignorable treatment mechanism assumption presumes that an assignment mechanism does not affect the potential outcomes. As the potential outcomes are determined by the assignment mechanism, the assignment mechanism plays an important role in the potential outcomes model. We can classify different research studies through the assignment mechanisms. The potential outcomes model is one part of the epistemology and methodology revolution. It focuses on the convergence of experimental research and observational research. What's more, this model is meant to allow research to be performed in an observational study from the perspective of an experimental study. In fact, this model is a powerful tool for judging the criteria of causal relationships. We should learn from it and further develop this model in the context of social sciences.

Key Words Causal Inference; Potential Outcomes Model; Assignment Mechanism; Experimental Studies; Observational Studies

● ARTICLES

Financial Market: Concept Development and Institution Existence

..... Yanhong Lei

Abstract Although the government is the key actor in finance, the existing research does not attach enough importance to its role. Unlike the concept framework of the “political market” in which the government acts as a pluralistic action subject in an economic market and an economic explanation for political action can be offered, this article puts forward the concept of the “financial market”. In terms of form, this concept refers to the institutional arrangements mainly constructed by government which aim to carry out transactions between government and taxpayers and to improve the efficiency of resource allocations. Such kinds of institutional arrangements are government's publicity practice as a power organization. When it comes to action, it refers to the government's production and operation efforts which standardize the process of fiscal revenue and expenditure in order to consolidate its public production qualifications. Such efforts are an aggressive performance of power and are determined by the government's exclusiveness as a power organization. Through concept elucidation and institution interpretation, this study liberates government from its perceived identity of being impartial, unselfish, and impersonal. It explains and standardizes the financial operation of

government by defining the responsibilities and exclusive needs of government as an independent organization.

Key Words Financial Market; Political Market; Concept Development; Publicity; Exclusiveness

How Does Target – Evaluation Affect Effectiveness of Workplace Safety Governance: The Mediating Effect of Government Commitment

..... Yating Jiang & Guorong Chai

Abstract Target – evaluation of workplace safety is regarded as an effective means of reducing the frequency of workplace accidents. Using panel data of Chinese provincial governments from 2001 – 2012, this paper focuses on the local government’s commitment to the issue of workplace safety and the degree of that commitment. In doing so, this study examined the mediating effect of a government’s commitment on the relationship between target – evaluation and policy effectiveness. Based on Government Work Reports from 30 provinces, the results show that the implementation of target – evaluation on workplace – safety has decreased accidental deaths significantly. In addition, a local government’s attention disposition to workplace safety played a mediating role, but its degree of commitment did not. Further, being held strictly accountable did provoke a response and commitment on specific areas of local government. However, further tests must be performed to determine if that commitment can be converted into real acts of governance. This paper provides a new analysis perspective to determine the effectiveness of target – evaluations, which further expands our understanding of the effectiveness of workplace safety governance. In turn, this could be used to enhance the credibility of government commitments and narrow the gap between knowing and doing in local government.

Key Words Target – evaluation; Government Commitment; Workplace Safety; Policy Effectiveness

● THEORETICAL REVIEWS

The Government Performance Information Use: A Literature Review

..... Jian Tang

Abstract Government performance management is of great importance if government work – style and service efficiency are to be improved. The use of performance information