

# 新市场财政学：批判、继承与开拓

马海涛<sup>1</sup> 陈珊珊<sup>2</sup>

(1.中央财经大学研究生院,北京 100081;2.中央财经大学财政税务学院,北京 100081)

**[摘要]** 随着国内政府购买服务、政府采购以及 PPP 等新经济现象的出现与发展,西方的主流财政理论已经不能对此做出合理解释,究其原因是基础理论市场失灵理论本身存在很多缺陷,并且被严重的经济学化后失去了学科本身特征。事实上,早在 20 世纪 70 至 80 年代,西方公共管理运动就在推进政府与市场机制的融合发展,只不过财政学界缺乏对这方面的关注和解释、跟踪,在主流财政学的研究范式中被“有意忽略了”。失去解释能力和预测能力的财政理论开始走向没落,为此我们倡导新市场财政学的研究范式。新市场财政学对传统财政理论的继承主要体现在社会共同需要理论、公共选择理论、平台论以及不完备合约等方面。此外,新市场财政学摒弃了主流财政学政府与市场的“对立说”,转向“市场平台说”,并运用“剩余控制权”和“约定控制权”理论来界定政府与企业之间的关系。在社会共同需要、公共选择、市场平台观三个假设前提下,探讨新市场财政学的分析范式,分析经济社会中的财政新现象、新问题。

**[关键词]** 新市场财政学;旧市场财政学;市场平台说;剩余控制权;约定控制权

**[DOI 编码]** 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2017.03.001

**[中图分类号]**F812.2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-3410(2017)03-0005-11

## 一、引言

目前“主流”的财政理论是指以“盎格鲁-萨克逊”学派为主的财政理论,其用经济学的方式分析问题,把政府看作是独立于社会之外的自治体,认为只有出现市场失灵问题时,政府财政和干预市场才有意义<sup>[1]</sup>。但是由于“规制不足”和“规制不能”<sup>①</sup>等原因,导致政府失灵等问题的发生。市场失灵与政府失灵并存的“双失灵”问题使得主流财政学陷入了理论上的困境。追溯到 20 世纪 70 年代,高失业率和高通货膨胀率共存的“滞胀”局面,已经使西方财政学理论饱受质疑。可见,主流财政理论被严重的“经济学化”后,已经在一定程度上丧失了对现实世界的解释能力,我们必须充分认识西方财政学的缺陷所在,探索对现实和新经济现象具有解释力的新理论。西方财政理论的分析建立在凯恩斯的宏

观经济理论和公共财政理论的基础之上,以市场经济为立足点,研究市场经济形态下的财政活动,新市场财政学的研究针对的是这种“狭义财政学”<sup>[2]</sup>。

财政学作为一门社会科学,是研究以政府为代表的公共部门财政活动的社会科学,其目的就是揭示财政活动规律,解释和描述财政现象,检测财政活动绩效,预测财政活动结果<sup>[3]</sup>。从学说史来看,经济学产生于政治经济学,政治经济学产生于财政学<sup>[1]</sup>。从 20 世纪 50 年代开始,英美财政学者将经济学的分析方法引入财政学领域,此后财政学逐渐集中在对市场经济形态下财政活动的研究上。传统财政学持“政府与市场对立说”,认为市场是配置资源的基础性手段,在此基础上出现市场失灵政府再进行干预,市场失灵领域恰好是政府财政的作用领域,政府要替代市场,更多通过财政投融资等对市场

**[基金项目]** 本文是中国财政学会 2016-2017 招标课题“改革开放以来财政理论的演变与发展”和国家社会科学基金重点项目“我国雾霾成因及财政综合治理问题研究”(项目编号:15AZZ010)的阶段性成果。同时,本文受“中财-鹏元地方财政投融资研究所”资助。

**[作者简介]** 马海涛(1966—),男,北京人,中央财经大学研究生院院长、博士生导师。主要研究方向:财政理论与政策。

机制“越俎代庖”、拔苗助长。如果上面论述的是旧市场财政学的话,新市场财政学则认为政府财政应该更多地利用市场机制来提供公共产品,以提高公共产品的供给效率,包括政府购买公共服务、政府与社会资本合作、碳交易平台、能源合同管理、消防合同管理、按病种付费 ( Diseases Related to Groups, DRGS) 等等。

二、文献综述

由于各国的财政实践中不断出现问题,西方主流财政理论一直受到国内外学者的质疑。盎格鲁-萨克逊学派财政理论的缺陷主要表现在两个方面:一是财政理论的研究以市场失灵为出发点;二是财政理论被严重的经济学化。

(一)对市场失灵的批判

19 世纪末随着边际革命兴起,张伯伦等人从微观角度分析生产者的行为,找到了市场深层次的缺陷,从而正式发起市场失灵理论。经过近百年的发展,市场失灵理论成为主流财政学的理论基础,是当代西方经济学的重要组成部分。但是,市场失灵无论从理论还是实践上都存在缺陷,从刚开始提出市场失灵理论就饱受诟病。Richard 和 Howard (1999)

指出市场失灵的概念最初是由经济学家提出,在概念上是有缺陷的,并从交易成本的角度证明了这一点<sup>[4]</sup>。在对经验研究的分析中,他们进一步证明了市场失灵与政府干预不存在必然的联系。Tyler 和 Eric (2002) 提出了针对市场失灵的理论和经验反驳,挑战了约瑟夫·斯蒂格利茨、乔治·阿克洛夫和保罗·戴维等人的模型假设,对市场失灵理论提出批评<sup>[5]</sup>。杨静 (2015) 系统分析了市场失灵理论的双重悖论,指出市场失灵不仅在理论上是失败的,在实践上也被证明是失败了的<sup>[6]</sup>。市场失灵具有误导性,会阻碍政府功能的实现,所以要重新构建“双强、双优”的新型政府与市场的关系。

(二)财政理论经济学化

财政学“经济学化”是指把经济学的分析范式引入财政学,以“经济人”假设为前提,以市场失灵为起点,以福利经济学为基础,以成本效益分析方法为核心,将财政理论全盘经济学化。经济学化的结果使财政学丧失了自己的学科特征,迷失在经济学大旗之下。目前,财政学已经被严重地经济学化,需要新的理论体系为财政科学革命开辟道路。

表 1 有关财政学经济学化的过程			
年份	学者	著作	主要观点
1890	Marshall	Principles of Economics	主张政治经济学与经济学是通用的,政治经济学开始向财政学转变
1920	Pigou	the Economics of Welfare	提出外部性理论,主张国民收入均等化
1922	Dalton	Principles of Public Finance	通过边际效用价值论分析政府预算支出的效率问题,边际思想得到进一步传播
1928	Pigou	Studies in Public Finance	将补偿原则作为财政学的基础理论
1936	Marco	First Principles of Public Finance	公共财政理论为人们所熟知
1939	Musgrave	the Voluntary Exchange Theory of Public Economy	进一步完善了林尔达理论
1947	Allen, Brownlee	Economics of Public Finance	认为财政学就是“经济学”、公共财政学是对公共经济的研究
1954	Samuelson	the Pure Theory of Public Expenditure	通过数学表达式严格界定公共产品的客观属性及其最优供给的技术条件
1959	Musgrave	the Theory of Public Finance	将政府的作用概括为矫正“市场失灵”问题;调节收入分配;稳定价格水平,提高就业率。并将成本—收益法引入公共经济理论中
1965	Johnson	Public Economics	开始界定公共部门的范围,财政学实质内容发生转变
2008	Harvey	Public Finance	将有关政府税收与支出的活动称为财政,把财政学定义为经济学

(三)市场平台观的演进过程

“市场平台说”正式提出之前,已经有很多相关学科学者对此进行了深入的研究。Walras (1874) 提出一般均衡模型,相当于说市场就是交易的平台,市

场上的买卖双方 in 交易机制的作用可以达到一般均衡状态<sup>[7]</sup>。Cournot (1897)<sup>[8]</sup>、Shaw (1912)<sup>[9]</sup>、Baggozzi (1974)<sup>[10]</sup>对“市场平台说”的主要贡献为市场就是交易的场所,是有组织的行为系统,目的是获得

交易价格的一致性,这些观点可以归结为市场是一个平台,参与者在市场平台上能够获得交易价格的一致性。Ménard(1995)<sup>[11]</sup>和 Fligstein(2001)<sup>[12]</sup>则从社会学的角度提出市场其实是场域的概念,在一定程度上可以理解为市场是一个平台(fields)。Rochet(2003)<sup>[13]</sup>和 Galeotti(2009)<sup>[14]</sup>在具体问题的分析中将市场作为平台处理,直接推动了市场平台观的发展。桂学文(2013)对电子商务促进经济发

展的效果进行了测量,并指出电子交易平台等新经济形式能够优化投资、就业、产业布局等产业结构,促进国民生产总值的提高,提高人们的生活水平<sup>[15]</sup>。李俊生等(2016)通过对互联网搜索服务供给方式的分析,正式提出“市场平台观”的概念,认为公共部门与私人部门分别以公共价值最大化和私人价值最大化为目标进行博弈,实现资源的最优配置<sup>[16]</sup>。

表 2 市场平台观的演进过程				
年份	学者	文献	主要观点	对市场职能的认识
1874	Walras	Elements of Pure Economics	建立一般均衡理论,认为在整个市场上,总供给与总需求在价格机制作用下趋于相等	买卖双方在市场交易过程中会达到一般均衡
1897	Cournot	Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth	市场是寻求价格一致的交易场所	市场是交易的平台,参与双方在交易中相互博弈,在竞争合作中实现一致的交易价格
1912	Shaw	Some Problems in Market Distribution	市场是有组织的行为系统,参与者出于各自的目的,在市场上进行交易	
1974	Bagozzi	Marketing as an Organized Behavioral System of Exchange	市场包含一组参与者,这些参与者在内生变量与外生变量的影响下相互作用,进行市场活动	
1995	Ménard	Markets as Institutions Versus Organizations as Markets? Disentangling Some Fundamental Concepts	组织和市场被嵌入在一个制度框架内,并且相互交叉重叠,这种结构会影响参与者,同时参与者也会对这种结构产生影响	将市场看做一个场域,可以理解为市场是一个社会空间,其实质是一个平台
2001	Fligstein	Social Skills and the Theory of Fields	开创了领域理论的新领域,它将市场和企业的形成与稳定的问题联系起来	
2003	Rochet	Platform Competition in Two-sided Markets	通过双边市场平台竞争模型讨论不同治理结构的决定因素	在实际问题分析中,将市场视作平台,“平台观”已初具雏形
2007	Galeotti	Platform Intermediation in a Market for Differentiated Products	认为市场是一个平台,市场上买卖双方的行为可以通过子博弈纳什均衡来分析	
2013	桂学文	电子商务促进经济发展的效果测度研究	电子交易平台等新经济形式能够提升资源配置的经济效率	随着现代技术的进步,交易平台的形式变得越来越丰富
2016	李俊生	互联网搜索服务的性质与其市场供给方式出探——基于新市场财政学的分析	市场是交易的平台,以政府为代表的公共部门与以企业为代表的私人部门同为平台上的参与者,两部门分别以公共价值最大化和私人价值最大化为目标进行博弈,不断达到动态平衡	市场为公共部门与非公共部门提供了一个平台

三、新市场财政学提出的原因分析

追溯到 20 世纪 70 年代,凯恩斯主义的财政政策盛行,出现的高失业率和高通货膨胀率共存的“滞胀”局面,已经使主流财政学理论饱受质疑,再加上主流财政理论被严重“经济学化”,对社会经济发展、特别是发展趋势的解释在减弱。应该说,传统财政学的没落并非个案和偶然,几乎任何致用学科的理论发展都存在“各领风骚数十年”的问题。也正是从这种意义讲,理论是灰色的,生命之树长青。

(一)自然垄断导致效率低下

传统财政学认为,公共产品只能或者主要由政府机构或者准政府机构垄断供应。近年来,财政学

的理论发展认为,公共产品未必一定由政府机构或者准政府机构供应,私人经济主体也可以介入到准公共产品的供应中来,但是由一家垄断供应还是财政学中的主流思想。这就会产生自然垄断的问题。也就是说,一般来讲,在燃气、电力等公用事业类的准公共产品供给中,经常存在的问题就是“自然垄断”,即在有限的区域内,通常认为一家主体供应效率较高,否则两家管道铺设会造成重复投资和效率损失,但这样做的结果非常容易导致垄断和公共效率的损失。不管过去计划经济条件下农产品的统购统销,还是现在电力供应体制的“新统购统销”<sup>②</sup>,都容易导致垄断和销量损失的怪胎。垄断扼



杀了自由竞争,不同程度地损坏了社会福利,同时垄断企业出于利润最大化的考虑,会提高价格降低产量,从而导致不能有效配置资源。

能源互联网、多家电网并存,给生产者和消费者更多的自由选择权,新技术正在颠覆很多传统的自然垄断行业。在新技术条件下,颠覆和革命正在变得容易。结合国家工商总局开展的电信等领域的反垄断调查,可以发现,即使在纯市场领域也容易出现垄断,这样市场竞争的基础和决定性作用就显得更为重要了。让市场在资源配置当中发挥决定性作用,不仅仅应该针对的是私人市场产品,对于准公共产品和纯公共产品应该同样适用。

## (二)政府支出不断扩大

新市场财政学主张应该更多地利用市场机制来提供公共产品的另一个原因,是政府部门相对于市场部门效率更低下。为研究财政危机问题,美国经济学家鲍莫尔于1967年提出两部门非均衡增长模型,从政府部门平均劳动生产率偏低的现象入手,对财政支出增长原因进行分析<sup>[17]</sup>,并得出结论:生产率提高缓慢的部门会出现“成本病”(Cost Disease)现象,政府支出不得不增加。鲍莫尔于1985年提出了渐近停滞理论,对两部门非均衡增长模型进行修正,引入了第三个部门:渐近停滞部门(Asymptotic Stagnant Sector)<sup>[18]</sup>。渐近停滞部门由进步成分和停滞成分两部分构成,在企业发展初始阶段,渐近停滞部门生产率提高较快且成本是下降的,但是随着部门发展,生产率和成本逐渐接近于停滞部门。也就是说,一部分劳动生产率的提高是具有欺骗性的,成本病问题要比两部门模型预期下更严重。鲍莫尔通过引入价格机制和生产率增长理论进一步完善了非均衡增长模型,并提出创新部门的索洛余值(Total Factor Productivity, TFP)提高不仅会使劳动生产率提高,同时也会使该部门的产出增加。

市场经济是一部“创新机器”,是生产创新与增长的机制,只有竞争性的市场机制才会带来GDP的持续增长,带动整个经济社会的发展。通过对鲍莫尔非均衡增长模型的分析,政府部门比市场部门效率低是不争的事实。单纯依靠政府部门提供公共产品与服务不仅会使政府支出不断增加,而且会造成整个社会生产效率的下降。所以,进行财政理论创

新时,要更多地发挥市场的作用,让市场机制在资源配置中发挥决定性作用,这不仅包括私人产品,也应该包括准公共产品和公共产品。

## (三)新常态下经济增速趋缓明显

我国目前的财政理论是照搬西方主流的财政理论,出现了“水土不服”的现象,经济发展的问题逐渐显现,包括产能过剩、杠杆过高、环境污染等多方面的问题,财政自身的收支矛盾也开始日益尖锐。尤其是经济进入发展新常态之后,经济增速趋缓明显。2015年全国GDP增长率为6.9%,自1990年以来增长率首次破七,并创25年来增速新低。其中,第一产业比上年增长3.9%,第二产业增长是6.0%,第三产业为8.3%<sup>③</sup>。近10年来我国第一、二、三产业平均增长率分别为4.4%、10.8%和10.6%<sup>④</sup>,2015年内产业增速相对走低。2016年中国GDP增速持续走低,为6.7%<sup>⑤</sup>,经济形势依然不容乐观。

上溯至2001年我国“入世”以来,我国成为“世界工厂”,成功的出口导向型经济发展模式使我国充分分享了经济全球化的“大蛋糕”。当时,一是政府财政收入充沛,二是社会资本主要分布在出口部门经济领域。然而,现在时过境迁,全球经济不景气导致我国外需不振,政府部门特别是地方政府部门“撸胳膊挽袖子”亲自来到了“稳增长、调结构”的第一线,通过地方融资平台集中了大量资金。这时的社会资本面临既无“源水资金”、又无“投资项目下锅”的窘境。要想扭转经济形势,只能从政府与市场的定位出发,积极进行创新,开展政府与社会资本合作等新型经济发展模式。经济不景气、发展模式僵化等问题的凸显,使得对政府与市场之间的关系的新思考显得尤为迫切。

## (四)国家治理面临新挑战

面对公共部门和市场之间的“互有攻守”,国家治理日益面临新挑战。一方面,围绕公共利益最大化的“公转”的公共部门和围绕私人利益最大化“自转”的市场如何和谐共治面临很大挑战。企业很可能利用与政府之间的合作,狐假虎威甚至串通共谋,使公共利益面对巨大威胁。另一方面,企业部门对公共服务的渗透,使得公共部门“防不胜防”,甚至最终尾大不掉、投鼠忌器。雷曼兄弟破产案、大众公司排放门、三星手机电池门等层出不穷的大企业事

件,无不表明现代市场经济条件下,政府与企业、市场之间的关系是“你只有我,我中有你”,大家是“一荣俱荣,一损俱损”的关系。在这种情况下,如何处理好政府与市场、与企业之间的关系,防止公共部门“偷鸡不成蚀把米”、防止企业部门“人心不足蛇吞象”,都是新时期国家治理面临的严峻挑战。然而,归结起来,不管是公共部门还是企业部门,大家都是“一根绳子上的蚂蚱”,为了眼前利益,最终会导致长远利益受损,为了个体利益,很可能使整体利益受损。现实经济生活中,利益主体多元化,国内利益和国际纷争交叉重叠,都增加了现代国家治理的难度。

根据传统财政理论,公共产品和服务具有外部性,如果由市场供给就会产生“公地的悲剧”<sup>⑥</sup>,所以只能由公共部门向市场输送。但在现实经济生活中,以政府为代表的公共部门和以企业为代表的私人部门,在利益最大化的驱动下相互渗透,双方利益交叉部分不断上升,政府与私人部门没法截然分开,传统的财政学对国家治理的指导能力减弱。新市场财政学主张公共部门的活动要时刻向目标看齐,公共产品和服务的提供方式也要服从这一目标,也就是说,资源的配置方式可以是多元的、多样的。在旧市场财政学对国家治理的指导面临挑战时,新市场财政学给出了一剂“良药”,提供了一条解决治理问题的新思路。新市场财政学,就是要在二者不断博弈过程中推进公共利益和私人利益的“双重最大化”。未来,不管是政府还是市场,抱残守缺、固步自封都是没有出路的。

#### 四、新市场财政学对传统财政理论的继承

新市场财政学与旧市场财政学虽然是两个相反的概念,但并不意味着新市场财政学是对旧市场财政学的全盘否定,并不意味着两者之间就是完全对立的关系。新市场财政学正是以原有的框架与范式为基础,进行分析和创新,有批判的部分也有继承的部分。新市场财政学对传统财政理论的继承主要体现在以下几个方面:

##### (一) 社会共同需要理论

1980年,何振一提出“财政起源于社会共同需要”的观点,并在1987年系统阐述了社会共同需要的基本观点,这标志着“社会共同需要理论”体系的正式成立。纵观西方财政理论几百年的发展史,主

流财政学的很多概念都与社会共同需要有关,而社会共同需要也一直是财政学理论框架的基本构成要素。尽管西方经济学经历了二战、20世纪30年代经济危机、凯恩斯经济革命、“滞胀”、经济全球化等重大变革,但是财政学研究的基本问题、基本概念并未发生很大的变化。上述提到的基本问题与基本理论都以社会共同需要为前提的,可见社会共同需要贯穿财政研究的始终,存在于财政研究的方方面面。

在新的历史时期,社会共同需要论只有不断发展、与时俱进才能保持持久活力、彰显时代意义。新市场财政学的提出不仅保留了财政学分析范式下社会共同需要的内容,而且将人文精神与契约精神注入财政理论研究中。新市场财政学分析框架下,政府部门参与到市场活动中来,以社会共同需要为导向,以实现公共价值最大化为目标,这时政府的一切活动将围绕社会需求展开。为最大限度地实现公共价值,政府部门会主动了解个体的需求,致力于满足每个个体的共同需求,没有任何一个个体的需求会被忽视。公共部门更多地关注个人需求,这实际上体现了“以人为本”的理念。新市场财政学引入约定控制权<sup>⑦</sup>与剩余控制权<sup>⑧</sup>的概念,在公共部门与私人部门之间形成一种“合约”关系。参与者签订合约,相当于在法律层面对双方的行为形成约束,掌权者的活动变为满足社会需求。在契约约束下,国家权力也不再凌驾于公民意志之上,在整个国家治理、财政管理中体现了一种平等的精神。新市场财政学体系赋予了社会共同需要论新的时代内涵,能更加准确地反映现阶段社会经济与政治变化与变革,应对新的难题和挑战。

##### (二) 公共选择理论

1951年,阿罗不可能定理的提出使社会福利经济学陷入理论上的困境<sup>[19]</sup>,随后布坎南和塔洛克将个人利益交换引入政治决策中,并提出公共部门的决策理论,更加注重政策得以通过的过程,而非结果<sup>[20]</sup>。按照这一思路,以布坎南为首的公共选择学派搭建了财政研究框架。布坎南实际上借鉴了经济学领域中的分析方法,将政治学与“理性选择理论”结合起来,以“选择”为切入点,重新阐述了财政学的基本概念和核心概念。公共选择理论为财政决策构建了基本的方法论,是财政研究的核心问题之一。

新市场财政学同样将公共选择理论作为方法论和理论的源泉,借鉴传统财政学的优秀的理论对于正处在发展初期的新市场财政学来说无疑是至关重要的。布坎南公共选择理论的缺点是并未给出选择的依据,缺乏理性的因素。这就需要从财政的本源出发,寻找适合的理论——社会共同需要理论。以满足社会公共需要为标准进行公共选择,如此将两个理论结合在一起才是完整的理论基础。不管财政学如何变化、发展,社会共同需要理论和公共选择理论都应该处在财政理论研究的核心位置。为构建新市场财政学完整的理论体系,必须围绕社会共同需要和公共选择两个概念展开,这是决定新市场财政学到底可以走多久的关键所在。

### (三)平台论

旧市场财政学中,也有关于“平台论”的表述。传统观点认为,在市场这个大环境下,各行为主体为了实现自身目标的最大化,通过不断博弈在竞争与合作中达到均衡。摒除政府部门,市场实际上为其参与者即各私人部门提供了一个交易的平台。公共部门与非公共部门构成二元对立的关系,市场失灵是政府干预的充分必要条件。

新市场财政学基于主流财政学范式的研究,指出市场的实质就是“平台”,并提出“市场平台观”。政府与公共部门、个人与私人部门和立法机构都基于平台之上,而非与市场平台对立,平台上的参与者通过不断互动博弈来建立、实现和扭曲平台的具体规则,充当“交易”的“立规者”。以公共价值最大化为目标的公共部门和以私人价值最大化为目标的私人部门在市场这个平台之上从事交易和资源配置的活动,在这一过程中市场体系也不断得到完善。

新旧市场财政学平台观均将市场看做一个平台,但是两种平台观中所包含的要素是不一致的。旧市场财政学基于政府与市场的“二元论”,认为市场上的参与者只有私人部门;新市场财政学转向政府、企业与市场的“三主体论”,也就是说,市场平台上的参与者既包括私人部门,同时也包括政府部门。此外,两者对政府与市场的关系界定也是不同的,新市场财政学破除了政府与市场对立的关系,树立了“平台观”与“参与型”的政府观。

### (四)不完备合约

2016年,诺贝尔经济学奖获得者哈特(Oliver Hart)和霍姆斯特朗(Bengt Holmstrom)的突出贡献在于契约理论(Contract Theory)。契约理论分为完全契约理论和不完全契约理论两个派别,其中哈特的贡献主要体现在不完全契约理论上。不完全契约理论就是指合约当事人是有限理性的,不可能预测到所有可能的情况,即使预测到也不可能将所有情况全部写入合约,也就是说合约是不完备的<sup>[21]</sup>。在旧市场财政学理论中,市场上的企业是一种契约的组合,企业参与者以及生产要素都通过契约联系起来。不完备契约理论以契约的不完备性为起点,以财产权的最佳配置为目的,是传统财政学下分析企业理论和公司治理的重要工具。

新市场财政学的两个重要的分析工具“剩余控制权”和“约定控制权”就来源于不完备合约理论。剩余控制权在合约之外的情况发生时起作用;约定控制权允许合约执行方即乙方通过技术革新、提高生产率降低劳动成本的方式获得额外的收入,也就是说剩余控制权充分利用了合约的不完备性。剩余控制权与约定控制权的配置问题关系到资源的配置效率,所以“约定控制权”的条款签订必须谨慎选择。

有人质疑新市场财政学是对原有财政理论的彻底颠覆,是在完全抛弃既有的体系基础上凭空捏造出来的,显然这种说法不合理。新市场财政学绝对不是向壁虚构,而是在旧市场财政学理论和实践都出现问题的情况下,众多学者纷纷寻求可以解释并指导现实的理论,并经过多年的论证和实践逐渐形成的体系。经过上述的讨论,不难看出,新市场财政学的分析范式充分借鉴了旧市场财政学的分析框架,两者之间并非霄壤之别。

## 五、新市场财政学的分析范式以及对现实现象的解释

### (一)新市场财政学的分析范式

由于西方主流财政理论存在着无法克服的缺陷,新市场财政学在吸收借鉴其具有现实适用性的观点外,还需要对原有的财政理论框架进行开拓创新,形成一整套新的分析框架和范式。

任何理论的分析都需要建立在特定的假设条件基础上,新市场财政学也不例外。该理论建立在



“市场平台观”、“社会公共需要”以及“公共选择”假说之上,其中市场平台观是最基本的假设。新市场财政学的核心要义在于对政府与市场关系的重新界定,认为两者不再是对立的关系,而同为市场平台上的参与者;社会需要理论是财政的本源,也是新市场财政学的本源论,财政活动的发生就是为了满足社会公众的需要,即社会公共需要;公共选择理论为财政研究提供了方法论的指导,是新市场财政学的方法论,给社会共同需要提供选择的标准。新市场财政学摒弃了主流财政学“市场失灵”的假设条件,使财政理论研究从“黑板经济学”<sup>⑨</sup>中解脱出来,从源头上保证了理论的正确性。

“剩余控制权”和“约定控制权”是新市场财政学中两个非常重要的分析工具,两者之间的配置问题直接决定着社会共同需要的满足程度。约定控制权和剩余控制权从法律的层面对市场活动进行约束,合约提供方只需要在合约结束后考核执行方的合约完成情况,不需要在执行过程中对其进行监督,客观上排除了发生信息不对称的可能性。产品或服务的提供者首先按照约定控制权的规定进行市场活动,在合约之外的部分尽量降低自己的成本以获得更大的利益;政府部门作为合约提供一方,根据完成情况支付给企业费用,并决定下一期是否继续合作。最终,公共部门与私人部门在利益博弈过程中保障了公共利益和私人利益的实现。

旧市场财政学将政府与市场截然分开,政府以“局外人”的身份存在,导致市场失灵与政府失灵同时并存的“双失灵”局面。各国的实践表明,公共物品或服务单纯由政府来提供存在效率低、成本高、浪费严重、财政压力大等诸多问题。随着科技的进步,电力、燃气等诸多领域引入市场竞争供应更有效率,这应该成为新市场财政学的核心思想之一。

新市场模型的构建是新市场财政学的理论内核。在新市场模型下,重新树立了市场“平台观”和“参与型”的政府观。政府与市场不再是传统的对立关系,将市场看做是一个平台,政府与企业则都是这个平台上的参与者,是两种不同的资源配置主体,为了各自的利益诉求不断竞争与合作,完成了从政府、市场的“双主体论”到政府、企业、市场“三主体论”的转变。

## (二)新市场财政学对现实现象的解释

如果“纯公共产品”是旧市场财政学的一个核心观点的话,那么现实世界事实上并不存在纯公共产品,国防、外交等所谓的“纯公共产品”也需要地方政府、乃至民间部门的配合。因此,“公共产品”理论事实上只是一种理论抽象;财政学的现实世界大都是“准公共产品”,“俱乐部产品”、“公共资源类产品”比比皆是,其提供主体也不仅限于政府部门一家。这样看来,尽管传统财政学可以自己否认,但是财政学事实上早就“市场化”了,或者说财政学从来就没有脱离开过“市场”。就像“公共产品”理论一样,过去纯之又纯的财政学只不过是理论家们为了理论抽象所做的人工剥离而已。一些新现象、新问题的出现不断冲击着旧市场财政理论,公共利益与私人利益不但没有背道而驰愈行愈远,反而相互融合交集越来越大,两部门利益的相互渗透体现在两个方向上。

### 1.政府部门的主动创新

旧市场财政学从政府与市场相对立的“二分法”出发,认为公共产品应该由政府来提供、私人产品应该由市场和企业来提供。然而,这种理论框架遭遇了现实的严峻挑战。也就是说,现实经济生活中,无论纯公共产品、还是纯私人产品都很难寻找,大量存在的是介于二者之间的准公共产品。为此,公共产品的提供出现了以下两种趋势:一是就提供方式而言,政府虽然还是公共产品的供给主体,但是政府越来越多地通过政府购买公共服务(out-sourcing)和政府与社会资本合作模式(PPP)来借助市场力量,以实现公共产品供给的市场化、专业化,具体表现就是政府尝试将监狱等公共服务私人化。这样做既减轻政府供给公共产品的财政压力,又促进公共产品和公共服务供给的专业化,以不断提高公共产品供给的专业化水平。事实上,这种趋势还表现在能源合同管理、消防合同管理以及按病种付费等。这些探索都是试图借助市场的力量,来弥补政府提供公共产品的效率不足。二是政府借助碳排放权交易(cap and trade)等市场化手段,来实现节能减排等公共目标。如果说上面的第一种情况是政府在财力捉襟见肘的情况下的选择的话,那么这里通过制度创新所做的努力则是在开征新税受到税收法

定主义原则等约束之下所做的努力,这一点在美国表现得尤为突出。也就是说,欧洲大陆国家政府强势,面对温室效应、环境污染可以采取出台碳税、环保税等新税的手段,而分权化程度更深的美国开征新税之路很难走通,为了实现节能减排等公共政策目的,转向了创造碳排放市场等制度创新手段。

在以上两种公共产品的提供问题上,政府绝不是以“守夜人”的姿态存在,而是与市场上的企业处在平等的地位上进行合作,既实现了提供公共产品的目标,又为企业创造了获取利益的机会,契合了新市场财政学的“市场平台说”。政府与企业为了各自的目标签订合约,政府向私人部门支付资金或者授权,私人部门通过事先规定的内容提供公共产品和服务。而在特定的时间和空间内,平台上的资源是有限的,平台上的参与者为了获得更多的资源以最大化实现各自的目标,会在市场平台上围绕“剩余控制权”和“约定控制权”不断进行博弈,在相互制衡中实现动态均衡。

### 2.企业部门的悄然渗透

随着现代市场经济的发展,企业部门为了利润最大化,向公共部门渗透的现象在不断增多。一是百度、谷歌等公司提供的检索服务很难说是纯粹的私人产品,其创新的风起云涌不断地向公共部门的“固有王国”渗透。苹果帝国、三星王国一定程度上在替代部分传统政府部门公共服务的职能。北京等地政府部门为了解决民众出行“最后一公里”的问题,曾经费了九牛二虎之力推出公共租赁自行车,但是效果却不温不火。但是 2016 年以来兴起的摩拜单车、OFO 共享单车等未用政府直接出钱资助,通过互联网和金融创新,却将同一件事情做得如火如荼,值得深入思考。也就是说,一方面他们假借提供准公共产品获得了一定比例利润——具有“准税收”的性质,另一方面他们所提供的服务也具有公共产品的性质。二是随着跨国公司的发展,他们日益成为富可敌国的“巨商大贾”,不仅是现代大国财政的柱石,同时在国家财政治理中的发言权举足轻重,在国家财政治理中的影响力更是潜移默化。如果说政府向市场部门的“进军”堂而皇之,那么市场和企业向公共部门的渗透则是“随风潜入夜,润物细无声”。

企业部门向政府部门的渗透也可以用新市场财政学理论来解释。企业利用自己的优势,通过各种方式参与公共产品的供给,并取得了一定的成效,客观上形成了政府与企业博弈的局面。这种竞争与合作其实默认了两者的地位是平等的,而不再是对立的关系,处于同一市场平台之上,政府成为市场的参与者,而不单以“守夜人”的身份存在。一些规模庞大的企业集团甚至可以对国家的财政治理产生影响,这说明政府与企业之间相互制衡、相互约束,各自为了不同的利益目标竞争、合作、妥协。

## 六、结论与展望

### (一)本文主要结论

本文通过对传统财政学与新市场财政学的比较分析,得出如下结论:

1.将政府与市场截然分开的“二元论”已经很难对各国的财政实践做出解释和预测。旧市场财政学最大的缺陷,即把政府置于市场的对立面,将财政研究建立在“市场失灵”和“经济学化”的基础上。市场失灵理论本身就是一个似是而非、被证明是失败了假设,建立在“黑板经济学”上的财政理论是不可能对现实财政现象做出合理解释和预测的。若财政学完全使用经济学方法进行分析,就会丧失财政学科自身的分析范式,财政理论会逐渐丢掉自己的思想和方法论。

2.提出新市场财政学的主要原因是,公共产品由一家主体提供的情况会造成自然垄断,出现效率低下的问题。美国经济学家鲍莫尔所建立的“非均衡增长模型”也证明了政府支出会不断增加,而且整个社会经济效率也会不断下降。中国步入经济新常态的新阶段,经济趋缓压力不断加大,需要政府部门突破旧市场财政理论的桎梏,主动寻求创新。全球大环境不断发生着变化,国内利益与国际纷争交叉重叠,给国家治理带来新挑战,而传统财政理论无法给出合理的指导。

3.新市场财政学对旧市场财政学并没有全盘否定,有批判的部分也有继承的部分,继承主要体现在社会共同需要理论、公共选择理论、平台论以及不完备合约等方面。新市场财政学在主流财政理论的基础上推陈出新、革故鼎新,确立“市场平台观”,将政府与企业置于同一平台之上。政府购买服务模式为



公共产品的提供找到了一条新思路,可以有效解决信息不对称等问题。此外,政府与私人部门的合作实现了公共价值和私人价值最大化,同时资源也得到有效配置。

4.新市场财政学建立在社会共同需要理论、公共选择理论与市场平台观三个假设条件之上,把使用市场化手段提供公共产品与服务作为核心思想,创新性地提出一套新的分析范式,重新树立起市场“平台观”与“参与型”的政府观。公共利益与私人利益的相互渗透是现实经济社会中的大势所向,公共部门和私人部门为了利益最大化,双双寻求创新。这些新现象和新问题的出现,需要新市场财政学的指导,倘若拘泥于旧市场财政学的分析范式则不利于经济社会的发展和进步。

5.新市场财政学“取其精华,去其糟粕;推陈出新,革故鼎新”,确立了市场平台观,排除了政府与企业之间发生矛盾的可能性。建立在“市场平台说”上的新市场财政学,能够对现代的财政实践给予合理的解释与指导,反过来又证明了新市场财政学的科学性。

由于我国目前的财政理论很大程度上照搬西方主流的财政理论,出现了“水土不服”的现象,财政科学与研究滞后。再加上西方的财政理论在实践和理论上都出现了问题,已经不能对我国的财政实践给出解释和指导,目前我国急需建立立足中国、具有科学解释力的中国学派的财政学理论。以新市场财政学为出发点进一步完善中国财政理论体系,从这个层面上说,新市场财政学的提出对于构建财政学的中国学派具有重要的意义。

## (二)适合中国的财政理论分析

1949年之前,由于我国现代财政研究的乏力以及社会制度等方面的原因,我国财政理论对西方公共财政学持全盘接受的态度,即主要从国家或政府的公共活动角度来分析财政支出、财政收入、财政平衡和财政管理等问题,并未形成中国特色的财政理论体系。1949年中华人民共和国成立后,我国财政学与公共财政理论决裂,并开始探讨与社会主义制度相适应的财政理论。在马克思主义思想的指导下,中国财政学开始转向马克思主义政治经济学。在改革开放之前的这段时期,由于政治制度的变迁,

再加上我国具有“短缺经济”的特点,中国实行计划经济体制,经济体制完全排斥市场机制,国家“集中力量办大事”的优势非常明显,相应的国家分配论占据了我国财政学界的主流地位。我们将上述两个时期概括为我国的“财政学”时代,整个国家的社会经济都是“大财政”。

改革开放之后,公共财政主导了既有的中国财政学以及中国财政改革与发展进程。社会共同需要论应运而生,创造性地提出“公共性”问题,该理论的提出强调财政活动是为满足整个社会的共同需要。社会共同需要理论、剩余产品决定理论以及再生产理论动摇了国家分配理论的核心地位,对其财政活动是为实现国家职能而存在的观点提出挑战。我国逐渐意识到财政一统天下对经济活力、经济发展、经济效益都会产生很多深刻影响,因此,我国开始实行放权让利、市场经济取向的改革。也就是说,这一时期国家的经济体制开始接纳商品经济、乃至市场经济。但是,政府部门从经济事务当中并没有完全解脱出来,为了“集中力量办大事”,政府部门跃居前台、撸胳膊挽袖子,在我国经济基础过于薄弱的特定历史阶段推动了我国经济发展的“快速起飞”。1992年邓小平南方讲话后,社会主义市场经济体制在我国正式确立起来,中国越来越重视市场机制在资源配置中的作用。在关于中国财政学走向的讨论中,将市场经济作为研究起点的财政理论无疑是最具生命力的。改革开放后的这段时期,将社会主义与市场机制融合,研究的是市场经济形态下的财政活动,我们在财政学前面添加“市场”这一修饰语,更加侧重的是财政理论的经济基础和体制背景的分析,强调市场机制对资源配置的作用,这就意味着我国发展到了“旧市场财政学阶段”。

但是,我国社会经济发展进入到新世纪、特别是新常态之后,“旧市场财政学”作为一种理念指导我国经济发展的问题开始逐渐显现,包括产能过剩、杠杆过高、环境污染等多方面的问题,财政自身的收支矛盾也开始日益尖锐。这一时期,我国社会经济的发展“刚猛有余、但韧性不足”。在短缺经济条件下,政府可以替代市场配置公共产品更有效率;但是2014年国家经济进入新常态之后,政府与市场之间的关系可能需要重新思考。在这种情况下,我国政

府部门逐渐主动调整、相对收缩,财政配置资源的方式变得日益“聪明”(smart)。政府部门开始运用政府购买公共服务、政府与社会资本合作模式等多种形式,将市场机制引入公共产品和公共服务的供给和配置当中。在这种情况下,我国现在的发展需要“新市场财政学”。

对现实和新经济现象具有解释力的理论才具有生命力。从这种意义上说,新市场财政学本着“批判性思考”(critical thinking),针对现实经济社会中的新现象、新问题寻求理论突破,使财政学这门古老的学科在新时代焕发勃勃生机,无疑值得肯定和赞许。同时,要坚持与时俱进,做开拓性、创新性的研究。世界在不断地变化,不断有新生现象出现,我们要宽容失败,不断总结历史规律,探索更加完善的理论体系。

#### 【注】

①市场上,政府通常通过事后的严厉处罚和限制厂商所采取的技术来规制“问题企业”,但是由于技术限制和激励扭曲等问题的存在,政府的“规制”难以奏效。

②电力供应体制的“新统购统销”是指电量与电价都是由发改委确定,量价都由政府部门确定,生产者不能自主生产、消费者不能自主消费,没有自由选择权。电力供应部门电网的垄断,绑架了全国人民的利益。

③数据来源:国家统计局网站, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201601/t20160119\\_1306083.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201601/t20160119_1306083.html)。

④数据来源:根据国家统计局官网发布的数据计算得出,参见 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

⑤数据来源:国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)发布的《2017年世界经济展望报告》。

⑥“公地的悲剧”(Tragedy of the Commons)是一种涉及个人利益与公共利益(Common Good)对资源分配有所冲突的社会陷阱(Social Trap)。

⑦约定控制权是李俊生在研究剩余控制权的基础上提出来的,是指事先写入合约的,合同提供方拥有的权力和义务。

⑧剩余控制权(Hart, 2003)是指在合约没有明确规定的状态下,对这种状态的相机处理权。剩余控制权属于执行方,遇到事先无法写入合约的情况时,执行方可以通过技术创新提高利润。

⑨“黑板经济学”是指经济学理论成立的前提过于抽象,不能解决实际经济和社会问题。该种经济学只注重抽象

的演算,忽视现实的经济现象,如同闭门造车。

#### 参考文献:

[1]李俊生.盎格鲁-撒克逊学派财政理论的破产和科学财政理论的重建——反思当代“主流”财政理论[J].经济动态,2014,(04).

[2]何振一.理论财政学[M].北京:中国社会科学出版社,2015.

[3]Plehn C. C. Introduction to public finance[M].Macmillan,1920.

[4]Richard O., Zerbe J., Howard E. The failure of market failure[J].Journal of Policy Analysis & Management,1999,(18).

[5]Tyler Cowen, Eric Crampton (ed.). Market failure or success[M].Edward Elgar Publishing, 2002.

[6]杨静.新自由主义“市场失灵”理论的双重悖论及其批判——兼对更好发挥政府作用的思考[J].马克思主义研究,2015,(08).

[7]Walras L. Elements of pure economics [Éléments d'économie politique pure ou théorie de la richesse sociale][M].London,UK: Routledge,1958.

[8]Cournot A. Researches into the mathematical principles of the theory of wealth[J].Macmillan,1960,(04).

[9]Shaw A.W. Some problems in market distribution[J].Quarterly Journal of Economics,1912,(26).

[10]Bagozzi R.P. Marketing as an organized behavioral system of exchange[J].Journal of Marketing,1974,(38).

[11]Ménard C. Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts[J].Journal of Economic Behavior & Organization,1995,(28).

[12]Fligstein N. Social skills and the theory of fields[J].Sociological Theory,2001,(19).

[13]Rochet J. Tirole. Platform competition in two-sided markets[J].Journal of the European Economic Association,2003,(01).

[14]Galeotti A., Moraga-González J. L. Platform intermediation in a market for differentiated products[J].European Economic Review,2007,(54).

[15]桂学文.电子商务促进经济发展的效果测度研究[D].武汉:华中师范大学博士学位论文,2011.

[16]李俊生,姚东旻.互联网搜索服务的性质与其市场供给方式出探——基于新市场财政学的分析[J].管理世界,2016,(08).

[ 17 ] Baumol W. J. Macro economics of unbalanced growth——The anatomy of urban cities[ J].American Economic Review, 1967, ( 57).

[ 18 ]Baumol W. J. Unbalanced growth revisited: Asymptotic stagnancy and new evidence[ J].American Economic Review, 1985, ( 75).

[ 19]Kenneth J. Social choice and individual values[ M]. Guilford Press,1952.

[ 20]Buchanan J. M., Tullock G.The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy[ M]. University of Michigan Press,1965.

[ 21]Hart O.,Moore J. Incomplete contracts and renegotiation[ J].Econometrica, 1985, ( 56).

(责任编辑:宋 敏)

New Market Finance: Criticism, Inheritance and Development

MA Haitao<sup>1</sup>,CHEN Shanshan<sup>2</sup>

(1.Graduate School, Central University of Finance and Economics,Beijing 100081,China;  
2.School of Public Finance and Tax, Central University of Finance and Economics,Beijing 100081,China)

**Abstract:** With the emergence and development of new economic phenomena, such as government purchase, government procurement and PPP, the mainstream financial theory in the West can not make a reasonable explanation. The reason is that the theory of market failure has many defects and loses the characteristics of the public finance itself after being severely economized. In fact, as early as the 1970s and 1980s, the Western public management movement has been promoting the integration of government and market mechanism, but financial scholars have lacked of concern, explanation and tracking in this area, which was "deliberately ignored" by the mainstream financial research paradigm. The financial theory losing explanatory power and predictive ability begins to decline, for which we advocate the new market finance research paradigm. The inheritance of new market finance to the traditional financial theory is mainly embodied in the theories of social common needs, public choice theory, platform theory and incomplete contract. In addition, the new market finance abandons the "opposite theory" between the government and the market held by the old public finance, and turns to the "market platform theory". The theory uses the tools of "residual control" and "agreement control" to define the relationship between the government and the enterprise. Under the assumption of common needs, public choice and market platform, the paper explores the analytic paradigm of new market finance and analyzes new financial phenomena and problems in economic society.

**Key Words:** New market finance;Old public finance; Market platform view;Residual control; Agreement control