

财政学新论

王绍飞 著

中国财政经济出版社

429600



2 018 5117 5

CAIZHENGXUE XINLUN

财政学新论

王绍飞 著



中国财政经济出版社

财政学新论

王绍飞 著

中国财政经济出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
北京怀柔县东茶坞印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 8.625印张 204,000字

1984年5月第1版 1984年6月北京第1次印刷

印数：1—12,000

统一书号：4166·500 定价：平1.00元
精1.65元

目 录

绪 论.....	(1)
第一章 财政关系的起源和发展 (上)	(16)
第一节 财政关系的起源	(16)
第二节 财政关系的发展	(28)
第二章 财政关系的起源和发展 (下)	(39)
第一节 财政关系与国家	(39)
第二节 财政关系与阶级斗争	(47)
第三节 财政一般与特殊的财政关系	(50)
第三章 社会主义财政关系、财政在社会再生产中的 地位和作用.....	(53)
第一节 社会主义的财政关系	(53)
第二节 财政在社会再生产中的地位	(65)
第三节 财政在社会再生产中的作用	(73)
第四章 财政收入的经济内容、收入形式和数量界限	(81)
第一节 财政收入的经济内容	(81)
第二节 财政收入的形式	(89)
第三节 财政收入的数量界限	(96)
第五章 财政支出结构与支出的数量界限	(111)
第一节 财政支出结构及其对社会再生产的影响	(111)
第二节 财政支出的数量界限	(123)
第六章 财政平衡	(135)

第一节	财政平衡在国民经济综合平衡中的地位和作用	(135)
第二节	财政平衡的构成	(143)
第三节	财政结余和财政赤字	(156)
第七章	财政效果	(169)
第一节	财政效果的涵义及其客观性质	(169)
第二节	财政效果在财政主要支出领域的表现形式	(172)
第三节	衡量财政效果的原则方法	(187)
第四节	研究财政效果的理论和现实意义	(190)
第五节	提高财政效果的主要途径	(195)
第八章	财政管理体制	(209)
第一节	财政管理体制的概念	(209)
第二节	我国财政管理体制的演变	(215)
第三节	改革财政管理体制的基本原则	(221)
第四节	财政管理体制改革的方 向	(226)
第五节	财政管理体制改革的条 件	(235)
第九章	财政发展的战略目标	(238)
第一节	制定财政发展战略目标的依据	(238)
第二节	制定财政发展战略目标的指导思想	(241)
第三节	制定财政发展战略目标的基本原则	(247)
第四节	财政发展的战略目标	(255)
第五节	实现战略目标的政策措施	(259)
后 记		(269)

绪 论

财政学是一门具有原理性的专业经济学，专门研究社会再生产过程的一个侧面（或称特殊领域）。尽管这一个侧面涉及国民经济各部门和国民经济发展的全局，与整个国民经济的发展有密切的联系，但是，它并不研究全部生产关系，而是只研究与生产力水平相适应的某一部分生产关系形成和发展的特殊规律。因此，财政学的研究对象，既不同于研究全部生产关系的一般经济学（如政治经济学和国民经济史等），也不同于以部门经济活动为研究对象的部门经济学（如工业经济学、农业经济学等），具有自己的特殊性。

财政学本身和财政政策一样属于意识形态，是上层建筑的组成部分。但是，财政学的研究对象则是客观存在的一种分配关系——财政关系，属于经济基础，不是上层建筑，也不是经济基础与上层建筑的混合体。财政政策之所以不能成为财政学的研究对象，那是因为财政政策是人们主观意识的产物，不等于人们意识之外的客观经济过程。人们为什么要制定这样的而不是那样的财政政策，这样或者那样的政策对于社会生产力的发展起什么作用，是促进社会生产力的发展还是阻碍社会生产力的发展，这不能用人们的主观意识来说明，也不能用财政政策本身来说明，只能用生产力的发展状况和客观存在的财政关系来说明。财政政策的作用在于调整财政关系，通过财政关系，通过各个生产者的经济利益影响生产力的发展。凡是能够协调剩余产品的分配过程，

充分调动企业集体和个人生产经营积极性的财政政策，就能体现社会生产力发展的客观要求，促进社会生产力的发展，相反的情况，则会阻碍社会生产力的发展。

财政关系作为客观存在的分配剩余产品的经济形式，是不以人们主观意识为转移的客观经济过程，是社会生产关系的一个不可缺少的组成部分，不管人们是否意识到它，它也要按照社会再生产的客观需要引起剩余产品的分配；没有剩余产品的分配，社会再生产就不能进行。但是，在这个客观过程中，剩余产品在各个经济主体之间的分配比例和分配形式不仅是¹可以改变的，而且由于上层建筑的反作用会经常发生变化。财政学把剩余产品的分配过程作为研究对象，就是要揭示剩余产品分配的客观规律性，揭示剩余产品的分配在社会再生产过程中的地位和作用，探索符合生产力发展需要的分配比例和分配形式，促进社会生产力的发展，促进国民经济的综合平衡，提高社会再生产的经济效益。

财政关系和财政政策虽然都属于财政领域，但是二者具有不同的性质，不能互相代替。混淆这两者的区别，把客观存在的财政关系和根据人们主观认识制定的财政政策混合起来作为财政学的研究对象，会给科学研究和实际工作造成困难，甚至会引起某种人为的混乱。

首先，财政关系是客观经济过程；财政政策是人们在认识客观过程的基础上制定的行为规范，它对人们的财政活动具有约束力，对客观经济过程没有约束力。尽管财政政策可以影响客观过程的发展，但是客观过程并不按照政策规定去运行。相反地，政策必须适应客观过程的要求，才能取得预期的成效。如果我们把这种性质不同的两个问题混合起来作为财政学的研究对象，不仅会使我们的财政学变得杂乱无章失去应有的科学性，而且会混淆主观与客观过程的区别，使我们难以很好地探索客观规律。

其次，财政关系作为客观存在的经济过程处在不断的发展变化中，人们的认识要随着客观过程的发展变化而不断地发展，不断地探索，不断地认识，不断地提高，只要财政过程继续存在，人们对这个过程的探索和认识就不能停止和中断；财政政策作为人们的行为规范要求具有相对的稳定性，在客观过程没有发生显著的变化之前，政策是不能轻易更动的。否则，政策多变，朝令夕改，会给社会经济生活造成混乱。客观过程的不断发展变化和财政政策的相对稳定性，都是社会再生产的需要。不能用政策的相对稳定性限制科学探索，即要求科学探索完全与现行政策相吻合；也不能用不断地科学探索否定财政政策的相对稳定性，即不认真贯彻执行现行财政政策。二者要分别进行研究。

再次，客观过程的运动和发展是绝对的，人们对客观过程的认识是无限的。但是，就不断发展的客观过程来说，人们认识的正确与否又是相对的。由于人们所处的地位和认识条件不同，在探索过程中会产生不同的认识，提出不同的主张，这就需要按照“百花齐放，百家争鸣”的方针进行讨论，求同存异，逐步取得一致的认识。但是，财政政策则要求集中统一，在同一时期内只能执行一种财政政策，不能有几项财政政策，为了保证国民经济的协调发展，不允许有不同的政策主张，否则整个社会就会陷于无政府状态。因此，不能用“百花齐放，百家争鸣”的方针反对政策的集中统一；也不能用政策的集中统一反对“百花齐放，百家争鸣”的方针。混淆这两个不同的问题，就会给理论联系实际造成困难，既不利于科学研究的发展，也不利于实际工作中的集中统一。科学研究中的自由探讨与政策上的集中统一，是相辅相成的，缺少一方面，另一方面就不能顺利实现。

研究财政政策是一个很重要的问题，应该予以足够的重视。当前存在的许多问题都与政策研究不够有关。我认为，需要在财

政学领域增设一个新学科，叫做财政政策与财政制度，象财政管理学、国家预算、税收与部门财务一样，组织力量进行专门研究。

为了正确认识财政学的研究对象，需要进一步分析财政分配与社会产品的一般分配过程的联系和区别。

社会产品的一般分配过程，作为社会再生产的一个重要组成部分，是由各个历史时代的生产力发展水平、生产资料所有制的性质和人们在社会再生产过程中的地位决定的。恩格斯说：“随着历史上一定社会的生产和交换的方式和方法的产生，随着这一社会的历史前提的产生，同时也产生了产品分配的方式和方法。”^①又说“分配就其决定性的特点而言，总是某一个社会的生产关系和交换关系以及这个社会的历史前提的必然结果，而且，只要我们知道了这些关系和前提，我们就可以确实地推断这个社会占支配地位的分配方式。”^②恩格斯在这里讲的历史前提，我理解主要是指生产力发展的水平，即产生某种生产关系的历史前提，指出分配关系是与一定的生产力水平相适应的生产关系和交换关系的产物。当然，分配关系对生产与交换也不是消极的，它同样要影响生产与交换的发展，对生产与交换有很大的反作用。马列主义经典作家从来不孤立地研究分配关系，总是把分配与各个历史时代的生产力发展水平和所有制的性质联系起来进行考察，把分配作为所有制的表现形式，并且认为只要知道当时生产力的发展水平和所有制形式，就可以确实地推断这个社会占支配地位的分配方式。反过来，透过各个历史时代的分配方式也可以了解当时生产力的水平和所有制的性质。这是一般分配过程在社会再生产中的地位和作用。

但是，不管生产的社会性质如何，社会总产品总是可以分

① 《马克思恩格斯全集》第20卷，第161页。

② 《马克思恩格斯全集》第20卷，第167页。

为 C、V、M 三部分，这是政治经济学中的理论概括，它体现社会产品分配过程的共性，即分配一般。

为了消费的需要，任何一个社会都必须连续不断地进行再生产，社会产品也必须不断地分为 C、V、M 三部分。C 用于补偿生产过程的物质消耗，由直接生产单位重新作为生产资料投入下一次生产过程。因此，在社会再生产中，C 既可以代表生产消费，也可以代表归企业支配的生产基金，是企业进行再生产的物质条件；V 作为社会成员的生活资料，用于补偿活劳动消耗，形成物质生产领域劳动者的个人收入，代表个人所得份额，保证劳动力再生产的需要；M 是归社会支配的剩余产品，用于非生产消费和积累。从各个经济主体所得份额来看，在社会产品分配中直接生产单位（企业）占主要地位，成为社会再生产的决定环节。例如，1982 年的社会总产品为 9,894 亿元，企业占用和支配的部分约为 6,000 亿元左右（包括 C 和 M 的一部分），个人支配部分约为 2,700 亿元左右（包括 V 和 M 的一部分），由国家集中支配的部分约 1,100 亿元左右（M 部分）。分配的结果是企业占大头，个人得中头，国家得小头。这是把社会总产品作为分配对象的一般分配过程。

不过，政治经济学中所说的分配，一般是指国民收入的分配，即从社会总产品中扣除生产过程的物质消耗部分 C 以后，把 V + M 作为分配对象进行考察。这样，每年新创造的产品就可以分为两部分，一部分用于满足直接生产领域的劳动者及其家属的需要；另一部分是由剩余劳动创造的剩余产品，用于一般的社会需要。在资本主义社会，这一分配过程可以揭示工人与资本家的分配关系和分配比例，揭露资本主义的剥削程度 $\left(\frac{M}{V}\right)$ ；在社会主义社会，V 代表个人所得部分，可以说明个人与社会的关系，揭示个人对社会的贡献。从各个经济主体所得份额来看，在国民收

入分配中，个人所得占主要地位。例如，1982年的国民收入为4,247亿元，归个人支配的部分约为2,500亿元左右，由国家支配的部分约1,100亿元左右，归企业支配的部分约600多亿元。分配的结果是个人占大头，国家得中头，企业得小头。

在社会再生产过程中，无论是社会产品的分配还是国民收入的分配，都包含着财政分配在内，这是毫无疑问的。但是，社会产品和国民收入的一般分配过程，既不能揭示财政分配的特殊性，也无法说明财政分配与一般分配过程的区别，因而难以揭示财政学的研究对象。如果企图用社会产品与国民收入的一般分配过程来直接说明财政分配的本质，那就必然是重复政治经济学教科书中已经讲过的东西，把财政学的研究对象弄得模糊不清，无法说明财政学研究对象的特殊性及其客观界限。

要揭示财政分配与一般分配过程的区别，从而正确认识财政学的研究对象，需要从社会再生产的连续性来观察社会再生产过程。这样，我们就可以把社会产品分为补偿产品（ $C+V$ ）和剩余产品（ M ）两部分。这种划分虽然也是一种理论概括，但是，它比 C 、 V 、 M 的划分更接近实际。在现实经济活动中， $C+V$ 总是要不断地用于补偿生产过程的物化劳动与活劳动的消耗，构成人们通常所说的生产费用。任何一个生产单位，它要连续不断地进行再生产，就必须不断地补偿生产过程消耗的 $C+V$ ，这是再生产能够连续进行的前提。从这里可以看到，在连续不断的再生产中， $C+V$ 都属于补偿过程，作用是相同的，它们的分配过程基本上是由各个生产单位实现的。不能设想，在连续不断的社会再生产中，可以使 C 、 V 脱离各个生产单位由国家集中进行分配，即在每一次生产过程结束之后，把全部产品（ $C+V+M$ ）全部上交给国家，由国家进行集中分配，然后各个生产单位再按照国家分配的 $C+V$ 进行再生产，也就是说，由某一国家机关进行统一核

算，代替各个生产单位补偿生产过程的物质消耗并向职工支付劳动报酬，恐怕任何一个经济学者都是不会这样来设想的。因为这样做，会破坏社会再生产过程的连续性，给社会再生产造成人为的混乱。因此，作为补偿生产消耗的 C 、 V 的分配过程只能由各个生产单位去进行，不能离开直接生产过程。只有补偿 C 、 V 以后的剩余产品 M 才能脱离各个生产单位，由社会进行统一分配，用于社会的共同需要，即非生产消费和积累。由此可见，只有剩余产品才能而且需要从一般分配过程独立出来，形成一个超越生产单位的特殊的分配过程，构成财政学的研究对象。

与一般分配过程不同，财政分配的对象不是社会总产品和国民收入，而是包含在社会总产品和国民收入中的剩余产品，这是财政分配的质的规定性，也是财政分配区别于其他分配关系的本质特征。从各个经济主体所得份额来看，在剩余产品分配中国家占主要和主导地位，分配的结果是“国家得大头，企业得中头，个人得小头”。绝大部分的剩余产品应该而且必须归国家集中支配，这是社会主义再生产的客观需要。

但是，财政学界有一部分学者认为，财政学的研究对象是国家对社会产品的分配过程。根据是，财政收入中包括一部分基本折旧基金，不只是剩余产品。他们认为，如果说财政分配的对象是剩余产品，那就会缩小财政分配的范围。只有把财政说成是社会产品的分配，才能提高财政的地位和作用。

我认为，事实恰好相反，把财政作为社会产品的分配过程，不仅抹煞了财政分配与一般分配过程的区别，把财政分配淹没在一般分配过程之中，使它变成无所在与无所不在的一种关系，失去独立存在的客观必要性，而且抹煞了财政分配的特殊性，无法从本质上揭示财政学的研究对象，从而也不能正确地阐明财政在社会再生产中的地位和作用。实际上，以财政收入中包括一部分

基本折旧基金为依据来证明财政是社会产品的分配,是不科学的。我们知道,基本折旧基金不是当年新创造的价值,不能成为收入,这是马列主义经典作家作过充分论证的问题;在实践上,基本折旧基金可以上交财政机关作为“财政收入”,也可以全部留在企业,不上交给财政机关,因而不能成为财政收入;有的国家把基本折旧基金看作财政收入,由财政机关集中起来进行再分配,有的国家财政收入中不包括基本折旧基金,由企业用于固定资产的更新和技术改造,即固定资产的再生产。用这种对基本折旧基金的不同处理办法作依据,证明财政分配不限于剩余产品,那是把一些带有偶然性的现象当作本质,很难使人信服。

财政在社会再生产中的地位和作用是一种客观存在,不是由人们的主观愿望决定的,也不会因为人们的说法不同而提高或者降低它的地位和作用。剩余产品是满足社会共同需要的手段和积累的唯一源泉,对于人类社会的进步和扩大再生产具有决定作用,因而作为剩余产品分配过程的财政对人类社会的发展和扩大再生产也必然具有决定作用,这个问题我们将在第三章中展开论述。

在这里需要指出的是,财政学界还有一种观点,认为财政是归国家支配的那一部分资金,或者称作归国家集中支配的那一部分产品(收入)。持这种观点的人虽然不多,但是自觉或者不自觉地用机械的经验主义的观点来认识财政本质的人还是不少的。这种观点之所以是机械的,就是因为他们用物代替财政关系,把资金的量当作财政的本质。我们知道,财政是通过物来表现的一种人与人的关系,即经济关系,它不是货币资金的量,不能说归国家集中支配的那一部分收入才叫财政。财政学是研究国家、集体与个人分配剩余产品的关系,不是研究它的物质形式。“政治经济学不是研究‘生产’,而是研究人们在生产上的社会关系,生

产的社会制度。如果这种社会关系一经阐明和彻底分析，各个阶级在生产中的地位也就决定了，因而，他们获得的国民消费份额也决定了。”^①因此，把国家集中支配的那一部分收入称作财政是不确切的。其次，这种观点之所以是经验主义的，那是因为他们凭自己的直观感觉来判断经济过程，不能正确地反映客观经济过程的本质。实际上，即使是国家集中的那一部分收入，仍然要在国家、集体与个人之间进行分配和再分配，它所表现的还是国家、集体与个人分配剩余产品的关系，即经济关系，货币资金（收入）不过是一种转瞬即逝的物质现象，并不停留在国家手中。因此，货币资金只是在剩余产品分配中不断新陈代谢、不断出现和不断消失的物质形式，进入这个过程的总是新创造的剩余产品，不是原来的货币资金。收入和支出的数量是财政关系的现象，不是财政关系的本质，也不决定财政关系的范围。例如，在中央财政收入占剩余产品的70%，地方财政收入占20%的情况下，不能说财政分配的范围扩大了。同样，在中央财政收入占剩余产品的50%，地方财政收入占30%的情况下，不能说财政分配的范围缩小了。财政的收支范围基本上取决于可分配的剩余产品量，不是由某一级、某一单位的收支范围决定的。直观感觉可以加深人们对某种现象的印象，但是不足以成为科学的论据。中央一级的财政收入应该占可分配的剩余产品的70%还是50%，只是说明国家、集体与个人分配剩余产品的比例有所变化，不改变财政分配的范围，更不影响财政关系的本质。

研究社会主义财政关系，必须把握它作为剩余产品分配形式的基本特征：第一，作为分配关系的财政关系不能只有一个经济主体，单个主体不能形成分配关系，分配关系总是几个（至少两

^① 《列宁选集》第1卷，第184页。

个)主体之间的关系。何况财政是仅次于经济的一个一般经济范畴,它涉及许多经济主体的活动及其相互关系,决不只是体现某一个经济主体的活动。因此,说财政是以国家为主体的分配关系是不确切的。第二,分配关系是通过物(包括货币)体现的人与人的关系,不是人与物的关系,不能把国家集中支配的那一部分剩余产品价值(或实物)称作财政,否则,会有意无意地把财政当作物的概念,走上货币资财论或资产阶级财货论的道路。财政关系运动的结果是使剩余产品形成社会积累基金和消费基金。积累基金形成公有财产,成为社会的生产基金或后备基金;消费基金,一部分用于集体消费,一部分用于个人消费。因此,财政是由剩余产品形成各种社会基金的一个经济过程,始终体现国家、集体与个人之间的剩余产品的分配关系。这种关系的运动过程是:

$$M(\text{剩余产品}) \left\langle \begin{array}{l} C \text{ (积累基金)} \\ V \text{ (消费基金)} \end{array} \right\rangle M \left\langle \begin{array}{l} C \\ V \end{array} \right\rangle \dots\dots$$

这是一个连续不断的过程,社会再生产不能中断,这个过程也就不能中断,由这种连续的分配过程形成社会再生产的一个特殊的经济领域,即财政部门。第三,财政关系是客观的,不以人们的主观意识为转移。首先,财政可分配的剩余产品量是由社会生产力的发展水平决定的,并且受集体与个人经济利益的限制,不是由人们的主观愿望决定的;其次,剩余产品的用途是由社会再生产的客观需要决定的,财政支出的数量及其构成取决于社会的生产结构和消费结构。尽管人们对财政支出作出各种不同的安排,但是,归根到底必须适应社会再生产的客观需要。把握财政关系的这些基本特征,是能够正确揭示财政关系运动的规律性、克服财政工作中的主观随意性、按照客观经济规律办事的关键环节。

财政关系和财政不是等同的概念,正如生产关系不等于生

产、货币关系不等于货币一样。财政关系是在一定所有制形式下，超越生产单位的社会分配剩余产品的经济形式，这种关系决定财政的社会性质，形成各种财政范畴，而财政则不仅体现财政关系，还要体现由这种关系引起的物质后果——财政基金的数量和借以表现的物质形式。如果说，财政关系是由特定所有制决定的分配剩余产品的经济形式（即社会形式），体现各个经济主体之间的相互关系，那么财政不仅体现这种关系，而且要体现这种关系依存的客体，即剩余产品的数量和分配份额。所以，财政是财政关系与可分配的剩余产品量的统一，是现实的分配剩余产品的经济过程，通过这种分配使剩余产品形成归国家、集体与个人支配的各种基金，并且在此基础上形成与国家、集体和个人需要相适应的具体的财政形式，如国家预算、税收、企业财务等，构成财政体系的各环节。所谓财政形式就是通过物质（实物或货币）表现的具体的财政关系（如税收、利润等），也就是财政活动的现象形态。把这些现象形态归纳起来，从中抽出它们的共同的本质的东西，就归结为剩余产品分配的经济形式，即财政的本质。本书各章是按照财政关系——财政——财政形式（各种财政现象）这种层次来使用上述概念的。至于人们所说的财政杠杆，一般是指各种财政形式的经济作用而言。

现在，我们要回过头来进一步探讨财政关系存在的客观依据。我们说财政关系是剩余产品分配的经济形式，财政是社会分配剩余产品的经济过程，那么，社会主义社会存在剩余劳动、剩余产品和剩余产品价值的客观必然性，就成了本书的立论根据。

剩余劳动、剩余产品和剩余产品价值在社会主义经济中存在的客观必然性是由以下原因决定的。第一，在社会主义社会，劳动力仍然是生产过程的物质要素，直接生产劳动仍然是创造物质财富的源泉，劳动还是人们谋生的手段。马克思说：“自由王国只

是在由必需和外在目的规定要做的劳动终止的地方才开始；因而按照事物的本性来说，它存在于真正物质生产领域的彼岸。象野蛮人为了满足自己的需要，为了维持和再生产自己的生命，必须与自然进行斗争一样，文明人也必须这样做；而且在一切社会形态中，在一切可能的生产方式中，他都必须这样做。”^①因此，现阶段人们还不能摆脱繁重的体力劳动。在社会生产力还没有达到满足人们各种需要的时候，社会只能依据“各尽所能，按劳分配”的原则来补偿活劳动消耗。“各尽所能”是指人们的劳动都是直接的社会劳动，为社会所需要；“按劳分配”是补偿活劳动消耗的尺度，是恢复劳动力的物质条件。为了保证生产过程的连续性，所有的生产单位都要首先补偿活劳动消耗，只有在补偿活劳动消耗以后，才能确定有多少剩余劳动用于社会的共同需要。活劳动消耗的补偿过程，决定了为社会共同需要提供的劳动只能采取剩余劳动的形式，不可能采取别的形式。第二，社会共同需要和满足这种需要的程度，不是取决于社会劳动总量，而是取决于补偿活劳动消耗以后的剩余劳动，即取决于社会总劳动量中剩余劳动所占的比例，而且只有剩余劳动创造的剩余产品才能用于社会的共同需要。

必要劳动和必要产品、剩余劳动和剩余产品，是就个人与社会的关系来说的。对社会来说，所有成员的劳动都是社会所必需的，无所谓必要与剩余之分。但是，对每一个劳动者来说，他的劳动总是要分为两部分，一部分用于个人及其家属的需要，另一部分用于社会的共同需要。而且这种超过个人及其家属需要的剩余劳动，作为社会发展的物质基础，必须始终存在，不会因为社会制度不同而取消。马克思说：“在任何社会生产（……）中，总

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第926页。