



普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材

财政学

主 编 邓晓兰

副主编 李社宁 谭建立



西安交通大学出版社

XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS



普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材

财政学

主 编 邓晓兰
副 主 编 李社宁 谭建立
编写人员 (以编写顺序排列)

谭建立	王晓芳	武永义	康锋莉
霍建英	贺忠厚	张海玮	赵彩虹
王建喜	景红英	徐敏丽	李社宁
袁文倩	张巧玲	邱 艺	马 联



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

· 西安 ·

内容提要

财政学是研究政府理财的经济学分支,主要探讨政府的经济活动及其规律性,介绍财政的起源和财政学思想体系的演进及财政职能,以及公共财政支出与收入理论,及其具体收支制度、管理体制等主体内容,探讨财政在国民经济宏观调控中的功能、作用与政策。本教材在内容创新方面,开辟了专栏及案例讨论,以鲜活的案例及专栏资料来弥补教材内容的抽象性缺陷,给教师的课堂教学开辟新的空间,教师可以灵活地对“专栏”资料(案例)进行选择、更新,组织课堂讨论。

本教材内容覆盖面广,系统性强,不仅适用于经济管理类学科的专业核心课程或选修课程教材,也适用于非经济管理类的其他学科作为选修课教材或自学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/邓晓兰主编. —西安:西安交通大学出版社,
2007.8

ISBN 978-7-5605-2475-7

I. 财... II. 邓... III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 074336 号

书 名	财政学
主 编	邓晓兰
出版发行	西安交通大学出版社
地 址	西安市兴庆南路 10 号(邮编:710049)
电 话	(029)82668357 82667874(发行部) (029)82668315 82669096(总编办)
印 刷	西安新视点印务有限责任公司
字 数	484 千字
开 本	727mm×960mm 1/16
印 张	26.125
版 次	2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷
印 数	000 1~3 000
书 号	ISBN 978-7-5605-2475-7/F·149
定 价	29.00 元

版权所有 侵权必究

普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材

编写委员会

学术指导：刘尚希

总 主 编：邓晓兰 （西安交通大学经济与金融学院财政系
教授，博导，全国高校财政学教学研究会理事）

编委会委员（按姓氏笔划排序）：

王满仓 王俊霞 王建喜 申嫦娥

刘 明 李兰英 李社宁 李爱鸽

张思锋 张雅丽 宋丽颖 贺忠厚

徐 谦 胡克刚 铁 卫 段玉宽

咎志宏 温海红 谭建立

策 划：魏照民

总 序

中国作为发展中国家,正处于由计划经济向市场经济转型的历史阶段。经济转型不只是经济体制的转变,而是整个社会结构的一场深刻变革,国家、社会、市场以及个人之间的复杂关系正在被重新诠释和构建。伴随着以市场经济为基础的中国新型社会结构的形成过程,必然衍生出新的财政关系,“公共财政”这一新提法便是中国特定语境下新型财政关系的概括。在中国大地上展开的公共财政建设,无疑是借鉴人类共同文明成果基础上的一种制度创新,因为中国从来没有过“公共财政”,而发达国家的“Public Finance”也难以照搬到中国来。中国公共财政的制度建设必将带有中国的特色,那就是地域广袤、人口众多的大国特征和经济社会发展阶段性的历史印迹。

中国的改革、开放、发展进入到一个新阶段,面临着经济全球化的新形势,我们如何从理论上对纷繁、复杂、多彩的财政经济现象做更透彻的理解与把握,如何科学地解释、解决经济社会发展和改革中的问题、矛盾与挑战,是理论工作者和实际工作者共同面对的重要任务。中国的发展,中华民族复兴伟业的实现,需要一代又一代人的努力。未来是不确定的,需要我们做好全方位的准备。人才的准备则是最重要的。作为培养各类高素质财经人才的财经类院系,其首要任务就是让学生——未来的财经理论工作者和实际工作者,能够得到科学、严格的专业训练,系统地深入地掌握财经学科的基本原理、基本方法,使之具备足够的能力,为他们将来能够科学地解释和有效地解决复杂的现实财经问题奠定扎实的基础。

财经人才的培养,离不开财经教材的建设。这套财政学本科专业系列教材正是从这一宗旨出发,在这方面做了有益的探索。在阐述西方财政基本理论、基本方法的同时,该套教材紧密结合中国财经改革的实践,从理论与现实的结合中尝试形成对中国公共财政的科学诠释和合理的学科体系构架。要做到这一点,其实是很不容易的。其困难在于社会学

科是介于科学与艺术之间的学科门类,尽量往“科学”一端靠,也只能是“软科学”。社会科学具有太多的不确定性,包括以价值判断为基础的假设前提、概念的语境变化,以及被观察对象的多变性和在时间维度上的随机性等等,使之难以“放之四海而皆准”和永远“正确”。财政学科自然也不例外。例如,自打“公共财政”这个概念提出,争议从来就没有停止过,一个重要的原因就是对其语境的理解不同。“公共财政”的中国语境和“Public Finance”的西方语境有很大差异,语境不同,那么,“公共财政”就不等于“Public Finance”,反之亦然。抽象掉语境,这两个概念是可以互译的,但作为学术概念,则无法互译。因此,在教材建设中,要恰到好处地把中外学术成果融合起来,是相当困难的一件事情。

尽管如此,该系列教材还是尽可能地从“三个结合”上下功夫。

第一,中外理论与现实相结合。该系列教材尽可能吸收国内外同类教材的理论和方法,在此基础上,适当运用一些现实案例进行解读,以使读者有一定的感性认识,并和理性认识相融合。第二,中外已有成果与最新研究成果相结合。在一定意义上,教材是对“比较成熟”的理论和方法的系统梳理,比较稳定,而学术研究则是日新月异,教材很难处于理论前沿。该套教材在介绍已成熟理论与方法的同时,也尽力阐述相关理论、方法的创新点,以使读者感受学术研究的新动向。第三,写作范式上“国际规范”与“中国特色”相结合。学术界一直在讨论经济学在中国发展的“规范化”、国际化、现代化与“本土化”的关系问题。在没有“定论”以前,该系列教材尽力“土洋结合”,以适合国人理解的方式来阐述基本理论和方法,努力做到深入浅出,通俗易懂。

该系列教材的作者来自全国十几所院校,他们接受过现代经济学、管理学的系统训练,大都是经济学博士,而且从事教学科研工作多年,他们对中外理论研究和现实状况有较全面和深入的了解,为这套系列教材在融合中外学术成果的基础上再上新台阶提供了条件。教材建设是一个长期的动态过程,同样需要与时俱进。该套教材也许还有种种不足之处,甚至存有缺陷,但以发展的眼光看,任何尝试都是值得的,都是对学界的一份贡献。

刘尚希

2007年3月26日于北京

前言

财政学是门古老而年轻的学科,是研究政府理财的经济学分支。从 1776 年亚当·斯密发表《国富论》开始,财政学作为相对独立的研究学科已有数百年的历史。然而,财政学又是一门处于不断创新发展中的新兴学科。纵观 20 世纪的历史,世界各国在推进本国工业化和现代化的经济发展过程中,形成了社会体制转型的多元化模式。与此相伴随,自亚当·斯密以来的西方古典公共财政(public finance),也实现了向现代公共财政学或公共(部门)经济学(public sector economics)的转变。财政越来越融入于市场经济体系与机制之中,财政学的研究领域逐步延伸到社会公共部门的方方面面,在制度与政策层面上也呈现出向公共管理与公共政策延伸、交叉的趋势。

在中国从计划经济向现代市场经济转型之中,公共财政模式将取代过去财政包揽一切,政府代替市场进行资源配置、提供公共品的机制。如何面对财政改革现实,科学地解释、有效地解决经济活动过程中业已存在或即将面对的系列公共经济问题,不仅是实际经济工作者面对的重要任务,也是作为培养各类高素质经济建设人才的经济类院系教育工作者的责任和义务。然而,相对于迅速发展、内容丰富的中国财政改革实践,中国的财政理论更新,尤其是高校的教学内容与教材的更新却相对滞后。基于这种认识,西安交通大学经济与金融学院财政系联合国内十余所院校,进行积极探索,博采众长,编写了这本财政学教材。

本教材的编写意图与主要特点是:

第一,在教材结构体系上既继承国内传统财政学教材的收、支、平、管的基本结构与基本顺序,又试图作些新的探索,突出现代财政学作为经济学的重要组成部分与特殊分支,把从经济学的高度认识财政作为全书的逻辑起点。这主要体现在以探讨经济形态与政府的关系、财政的起源和财政学思想体系的演进,以及财政在混合经济中的职能为开篇;以介绍公共财政支出与收入理论及其具体收支内容、管理体制与制度为主体;以讨论财政在国民经济宏观调控中的功能、作用与政策为终篇。

第二,在教材内容创新方面,本书力图广泛吸收国内外财政理论发展与财政制度及政策研究的最新成果,力求全面反映当代财政学一般原理、制度与政策,同时,尽量贴近市场经济与中国现实,在财政制度、政策的介绍上努力使一般经济原理与中国现实经济生活相结合。为此,本书开辟了专栏及案例,试图以鲜活的案例以及

专栏资料来弥补教材内容的抽象性缺陷。同时,也给教师灵活的课堂教学开辟新的空间。教师可以灵活地利用“专栏”资料,对其内容(案例)进行选择、更新,并在不断充实、完善中跟踪国内外新的研究成果,培养学生把握学科发展最新动态的能力。

第三,在适用对象上,本书力图兼顾通用性与专业性,不仅适用于经济管理类学科的专业核心课程或选修课程,也适用于非经济管理类的其他学科作为选修课教材或自学参考书。因此,教材内容的覆盖面广,系统性强。本书不仅全面系统地介绍了公共财政支出与收入相关理论与具体内容,而且比国内现有财政学教材更大篇幅、更详细地介绍了税收制度,以便于非财政专业学生了解税收知识与中国税制。同时,还尽可能根据中国经济改革的进程,整理了国有经济重组与国有资产收入、公共定价与收费改革等新内容。

本书由西安交通大学经济与金融学院博士生导师邓晓兰教授提出编写方案与编写大纲,在听取校内外学者意见后,对编写框架几经调整。初稿编写工作由西安交通大学经济与金融学院财政系主任贺忠厚副教授、西安财经学院财政系主任李社宁教授、山西财经大学谭建立教授组织安排。初稿完成后,由邓晓兰负责统稿。参加本书编写的人员与分工如下:山西财经大学谭建立教授(第一章),南京工业大学公共管理学院王晓芳讲师(第二章、第十一章),陕西省财政研究所武永义所长(第三章),广东外语外贸大学经济管理学院康锋莉讲师(第四章),西安邮电学院霍建英讲师(第五章),西安交通大学贺忠厚副教授(第六章),深圳大学张海玮讲师(第七章),西部财会编辑部赵彩虹副总编(第八章),西安外国语大学商学院王建喜教授(第九章),陕西行政管理学院景红英副教授(第十章),江南大学讲师、上海财经大学徐敏丽博士(第十二章),西安财经学院李社宁教授、袁文倩讲师、张巧玲讲师、邱艺讲师、马联副教授(第十三章、第十四章、十五章、十六章、十七章)。西安交通大学经济与金融学院2005级硕士研究生张旭涛、王海波、葛雯等同学负责了本书大部分案例的选编、参考文献的整理以及书稿的校对工作。

这本《财政学》教材是教师们在总结多年的教学实践,广泛汲取国内外学者研究成果的基础上完成的。对于参考引用的成果我们将标列在脚注和书尾参考文献中。在此,对相关作者表示诚挚的敬意和感谢。本书的出版得到了西安交通大学出版社的大力支持,尤其是魏照民编辑自始至终关心、关注教材的编写,全力协调一切事项,为该书顺利出版付出了大量心血,对此,要特别感谢西安交通大学出版社及其各位编辑所付出的辛勤劳动。

作者 2007 年 5 月于西安

目 录

1	第一章 经济形态与政府
1	第一节 自然经济形态下的政府
6	第二节 计划经济形态下的政府
15	第三节 市场经济形态下的政府
27	第二章 财政的产生与财政学的发展
27	第一节 财政的起源与发展
36	第二节 财政学理论体系的演进
45	第三节 财政学的对象与研究方法
51	第三章 混合经济中的财政职能
51	第一节 市场失灵与政府失效
55	第二节 政府职能与财政收支
59	第三节 混合经济中的财政职能
64	第四章 公共支出理论
64	第一节 公共产品理论
75	第二节 外部性理论
81	第三节 公共选择理论
92	第五章 财政支出概述
92	第一节 财政支出的分类
94	第二节 财政支出规模
100	第三节 财政支出结构
105	第四节 财政支出效益分析
117	第六章 购买性支出
117	第一节 购买性支出概论
121	第二节 社会消费性支出
137	第三节 财政投资性支出
145	第七章 转移性支出
145	第一节 社会保障支出

152	第二节	财政补贴
160	第三节	税式支出
166	第八章	财政收入概述
166	第一节	财政收入的形式与分类
169	第二节	财政收入规模
174	第三节	财政收入结构分析
178	第九章	税收原理
178	第一节	税收的概念与特征
180	第二节	税收效应
189	第三节	税收负担与税负转嫁
195	第四节	税收原则
203	第十章	税收制度
203	第一节	税收制度概述
209	第二节	流转税类
221	第三节	所得税类
229	第四节	资源税类
231	第五节	财产税与行为税类
233	第六节	国际税收
238	第十一章	公共定价与收费
238	第一节	公共定价
249	第二节	公共收费
264	第十二章	国有经济与国有资产收入
264	第一节	国有资产收入概述
268	第二节	国有经济战略性调整与国有产权流动
275	第三节	国有资产及其收益管理体制的改革
285	第十三章	政府预算
285	第一节	政府预算概述
291	第二节	政府预算组织形式
293	第三节	政府预算管理制度改革
311	第十四章	财政管理体制
311	第一节	财政管理体制概述
318	第二节	分税制
330	第三节	政府间转移支付制度

337	第十五章	财政平衡与财政赤字
337	第一节	财政平衡概述
340	第二节	财政平衡与社会总供求平衡
344	第三节	财政赤字及其经济影响
354	第十六章	公共债务
354	第一节	公债概述
362	第二节	公债的经济效应
367	第三节	公债制度
382	第十七章	财政政策与宏观调控
382	第一节	财政政策概述
391	第二节	财政政策效应
398	第三节	财政政策与货币政策的协调
404	参考文献	

第一章 经济形态与政府

在人类社会历史发展过程中,相继出现了各种不同的经济形态,每种社会经济形态都支撑着不同性质的政府。本章主要研究各经济形态与政府职能之间的关系,通过分析在一定经济形态下政府的职能运用与所发挥的作用,揭示财政存在的必要性与财政分配的基本依据。作为经济形态可以有多种划分,从历史发展阶段划分,有农业经济、工业经济、知识经济等;从社会制度划分,有奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义社会等;从经济制度划分,有自然经济、计划经济、市场经济等。本章结合我国国情,主要从社会历史与经济制度的角度来讨论经济形态与政府之间的关系。通过本章学习,了解自然经济、计划经济、市场经济、混合经济各自的特征,认识各经济形态与相应政府之间的关系,掌握政府财政分配的客观经济依据。

第一节 自然经济形态下的政府

一、自然经济特征

(一)自然经济的概念

所谓自然经济是一种以自给自足为动力和核心目标的经济形态。在自然经济条件下,每个生产者利用自身的经济条件,几乎能生产出自己所需要的一切消费品和生产资料,产品不进入或极少进入流通过程。这种个体生产基本上是农业和手工业结合的家庭经济,表现为“男耕女织”、耕织结合型的自然经济或小农经济。

(二)自然经济的特征

经典作家多次指出,自然经济是封建社会的基础,它是一种生产规模狭小的自给自足的经济。自然经济又是一种只具备生存功能而不具备发展功能的经济形态。由于自然经济的生产目的是为了自给自足而不是用于交换,是为了获取产品的使用价值而不是价值,因此这种经济很难形成价值积累,其生产的扩大也只是对自然资源和劳动力资源占有规模的外延扩张,而不是价值积累和扩大。正是自然经济才使人类存在得以保障,而同时也正是自然经济使人类发展受到束缚。自然

经济不论在哪个国家和地区都存在这样一些共同的本质特征。

1. 自然经济是自给自足的经济

自然经济规模狭小,单家独户经营,每户耕种几亩到十几亩地不等。这么小的经营规模决定了生产首先是满足自己的消费需要,有了剩余才拿去交换别的产品。

2. 自然经济是保守型经济

自然经济的生产工具落后,锄头、犁、耙等简陋的传统手工工具几千年一贯制。在分散、落后、狭小的生产经营规模的基础上,生产耕作工具的改革速度较慢,难以实现大规模生产。

3. 自然经济是以简单再生产为特征的经济

由于小农经济彼此之间都是自给生产,以生存为目的,产品不进行交流,每家每户只有血缘关系,没有商品经济关系。

4. 自然经济是封闭型经济

由于自给生产的自然经济特征,小农经济除了受自然气候的影响外,不受市场等其他因素的影响,所以也不关心市场及相关的信息。

5. 自然经济中劳动者的私人劳动直接成为社会劳动的组成部分

这一特征完全由自然经济本身的性质所决定。因此,自然经济是一种落后的经济形式。它既是社会生产力不发达的产物,又阻碍社会生产力的发展,是造成人类社会在相当长的时期内生产力发展缓慢的根本原因。

(三)自然经济发展的过程

自然经济与生产力低下和社会分工不发达相适应,人类社会经历了如下自然经济形态。

(1) 原始社会的经济是纯粹的自然经济,由于生产力水平极为低下,产品没有剩余,不存在商品交换,虽然原始社会后期随着生产力水平提高,经济已有一定程度的发展,甚至在某一地区或某一时期还有较程度的发展,但自然经济仍然占据统治地位,商品经济只是从属地位,起着补充的作用。

(2) 奴隶制经济与封建制经济尽管都属于自然经济,但它们之间有较大区别。奴隶制社会的奴隶是奴隶主的财富,自由民是在简单协作的基础上受到榨取,这种以自然经济为基础的超经济强制,主要表现为一种掠夺经济。封建制经济是以生产力水平较高的农民分田耕种为基础,在这里超经济的剥削仍然是沉重的,但因为他们已经有自己的私有经济,所以对于生产有了一定兴趣。在封建制下的封建主经济,是直接生产者的小农经济,基本上是自然经济,这是构成封建制一环和一环的相互依赖的统一的经济基础。封建社会各级君主都要按领地大小完成一个个的自给自足的经济结构。

(3) 封建社会经济的表现状况不同。在战国秦汉时期是以贫富来分的社会,是商品交换经济、城市经济非常繁荣的一个时期。据史籍记载“民弃本逐末,耕者

不能半”，留在农村耕地的农民不到一半人，可见当时商品经济的繁荣。魏晋南北朝隋唐时期，是贵贱身份等级分明的社会。唐宋是继战国秦汉以后商品经济发展的又一个一个小高潮，而浓厚的自然经济仍是这一时期的主要特征，这也是它和前后社会区别开来的一项特征。明清时期是中国封建地主制商品经济发展的又一高潮。农产品流通活跃，农村集市和市镇有了新的发展，各区域内部和各区域之间的经济联系加强，全国性的市场网络进一步形成和整合，以致出现了全国性的大商帮、钱庄、票号等金融机构。明清的商品经济基本上是沿着封建制自然经济的轨道前进的，但并非完全是承接前代的惯性发展，而是有一定的超越，甚至可以说这种发展和超越是在劳动生产率总体停滞甚至下降的情况下发生的。鸦片战争后，中国的商品经济得到了史无前例的发展，商业流通空前活跃，而国内市场的扩大，特别是手工业品和农产品在流通中比重的加大，又不断诱使着农业生产目的由自然经济向商品经济转化。资本主义入侵是中国自然经济逐步解体的最直接和最主要的原因。

二、自然经济体制与政府的关系

（一）自然经济与政府的协调统一

自然经济能够在国家的政策、制度中得以确立，就是一种协调。中国古代是一个建立在农业文明高度发达基础上的封建社会。1840年以工业文明为基础的西方列强打开中国大门以前，中国社会仍然按照自身的农业文明发展规律向前发展，并达到较高水平，能够在分散的小农经济的基础上造就封建王朝鼎盛时期的高度繁荣。在人类历史上，继罗马奴隶制超级大国造就的奴隶制时代最高文明之后，中国创造了封建时代的最高文明成就。这种联系表现在政府与自然经济体制相协调。

1. 农业经济发展与开明皇帝及其领导统治集团的励精图治相协调

以传统农业为基础的社会经济高度发达，农业进入精耕细作阶段，农田的单位面积产量较高，农业的剩余可以养活大量人口，维持庞大的城市和国家机构；与农业高度发达相一致的是手工业、商业和金融业也很发达，明朝中叶以后大量白银内流即是一例。这种传统农业文明高度发达的另一个表现，是经济体制表现出的高级形式，即土地可以作为商品自由买卖，地主经济和大量自耕农并存，租佃制和雇佣制的普遍存在，家庭财产继承在诸子间的相对平均；国家税制的相对统一和完善。每代盛世，都在“大一统”的条件下，实现了长治久安，生产稳步发展，粮食足用，国库充实。

2. 政府政治体制的管理职能与相互制约表现出较高级的形态

传统中国社会的政治体制经过夏商周以来三千余年的发展，就传统的农业文明社会而言，到清代已经相当完备。首先，形成了统一而庞大的政府行政管理体

系。其特点是条块结合、分级管理,实行对皇帝负责的三权分立、互相制约(行政、监察、司法)。其次,政府具有较强的经济职能,即除了承担国防和维护经济秩序,承担了“治河”、“救灾”、“市政建设”等公共工程和社会事业外,还通过官营工商业和专卖制度,将工商业纳入政府控制。最后,形成了一整套官吏选拔、考评和调任制度。特别是科举制度,不仅打破了贵族和豪强垄断政府机构,而且将教育纳入了官僚选拔,“学而优则仕”、“白衣可致卿相”,使社会的优秀人才进入政府管理阶层,保证了政治与自然经济体制的正常顺利运行。

从哲学观点看,小农经济是中国封建社会的经济基础,经济基础决定上层建筑,由于小农经济长期不变,所以封建社会长期延续。封建统治者为了维护自己的统治而保护了小农经济,农民为了维护自己的存在而用战争保护了封建统治者的经济基础,这又是历史的辩证法。这个辩证法体现了封建统治者和农民阶级的统一性。

(二)自然经济与政府的矛盾对立

事物发展总是一分为二的,一个地区优越的自然条件与开明政府的协调,使该地区成为较早的人类文明的发祥地,同样的原因又使这种文明的发展较早地停滞下来。这就是历史的辩证法,世界历史上的四大文明古国,埃及、巴比伦、印度和中国的历史发展都证明了这一点。这种自然经济与政府的区别就是二者之间存在着矛盾和不协调,主要表现在二者各自内部体制矛盾无法协调。

1. 封建政府剥夺了人的自主权,限制了自然经济的发展

自然经济是专制主义的温床,专制主义最大的罪恶,就在于剥夺人的自由与利益,扼杀人们的自主意识。这种高度中央集权的政治结构,往往随着当朝皇帝的故去,那些经济制度和开明政策也随之而去,可谓人亡政息。由于几千年来,在多民族的封建集权国家统治下,中国封建社会的长期稳定性起着安定社会秩序的作用,同时也限制了人民个人应享的权利。自然经济带来的是个人的非主体性,窒息了人权意识,人们没有独立的经济地位,被组织在家庭、家族、国家之中,形成了很强的人身依附关系。自然经济基础上产生的官僚制度阻碍了民主政治的产生,造成了整个社会利益的单一性,带来了明显的政治经济一体化结构。自然经济滋生出人治、权力私有化、官本位、权力拜物教,从而又限制了自然经济的发展。

2. 政府以牺牲农民利益为代价,迫使农民造反起义

封建国家的宗法共同体是一种自我调节机制,一旦发生内部功能紊乱,“家一国一体化”的结构崩溃,就失去了国家保护农民的功能,使农民无所依附。封建国家的农业政策与稳定小农经济有着极为密切的关系,在符合社会生产力发展实际的法令法规缺乏政府有效的社会制度作保证时,无一例外地出现了政府机构庞大,财政支出扩张,国库空虚;财权分散,政令不统一;贪污腐败,横征暴敛。一个个辉煌的农业文明盛世以至整个朝代,最终在大规模农民起义血红的落日里隐去。自

然经济的生产者与封建政府的命运息息相关,在社会发生危机时,二者都为了自身的生存展开激烈斗争。政府为了自身生存以牺牲农民的生存为代价,而农民为了维护自己生存而进行推翻政府的斗争。最终结果是推翻旧王朝建立新王朝,或者农民起义被镇压,仍然继续维持着自然经济基础上的封建专制主义政府。这种维护自身生存权力的斗争,也是中国封建社会得以长久存在的主要原因。

三、政府在自然经济中的作用

政府所发挥的作用是政府职能运用的必然结果,在以后章节将对其进行详细论述,在此仅就政府在自然经济中的作用进行一些概括描述。政府在自然经济中的作用主要表现为:

(一)进行战争与镇压,实现领土完整和专制权力贯彻

在自然经济基础上的封建政府,为了保护和维持国家对内对外的安全,在进行战争与镇压,实现领土完整和专制权力贯彻中发挥作用。

在历史上的封建政府,通过组织或发动战争,用武装暴力、民族战争等手段保护自身管辖的领土完整,最终随着战争胜利者意愿而获得领土边界的划分,一旦失败者由于国力增强,过若干年又会发生新的战争。无论是封建政府采取战争反抗外来武装势力,还是依靠强盛军力进行征服、占领及侵略,最终都是为了争夺领土管辖范围的扩大。人类社会的发展史告诉我们,“弱肉强食”不仅表现在动物世界,在人类古代社会也表现得最为充分。

各国的封建政府,以同样方式镇压了一次又一次的农民起义,在历史上除了少数农民起义推翻了封建王朝,又建立了新的封建王朝,大多数农民起义都被封建政府的武装力量镇压。同时封建国家的各级政府都采取自身武装打击少数农民的反抗,维护其安全,保证封建专制权力的贯彻执行。

(二)设置行政机构,选用官吏,实行政治统治,维持社会稳定

各国的封建王朝时期,无论皇帝或君主在位的时间长短,都不同程度地进行了政治制度的改革,以王朝自己的主观意志为标准,从上到下选择官吏,发挥政治统治的作用。

在我国封建社会曾经出现过许多盛世,史学界公认的三大盛世,即:“文景之治”、“贞观之治”、“康乾盛世”,都与开明皇帝密切相关,说明一个皇帝或君主就是封建政府的集中代表。相反,社会乱世的皇帝则是昏庸无道、任人唯亲、混淆是非、偏听偏信而愚暗,虽然他们也同样进行政治制度改革,但是在执行过程中就已经偏离了方向,使社会走向黑暗,人民遭受其害。

(三)制定经济政策和制度,安排财政收支,维护社会经济秩序

中国古代封建社会的政府都制定过一些经济政策和制度,安排财政收支,发挥维护经济秩序的作用。主要表现在政府对市场的管理及对贸易的参与方面,比如

政府对市场的管理主要包括:建立城镇市集,划分销售地区;规定贸易时间,限制夜市交易;推行重农抑商政策,加强商人管理;严格审查商品质量,不许伪劣入市;调控市场物价,严格物价管理;改革财税政策,调节社会经济;统一衡器币制,方便货物交易;制发契券票帖,规范贸易行为;缉盗贼防火灾,保证财货安全;制订交通规则,维持市场秩序。政府对贸易的参与主要表现在官营贸易及官吏经商两个方面。历史上封建政府干预经济的活动,在维护社会经济秩序方面发挥了重要作用。

第二节 计划经济形态下的政府

一、计划经济特征

计划经济(planned economy)是以计划调节作为资源配置方式的一种经济制度。在计划经济中,生产什么,如何生产,为谁生产完全是由中央政府或地方计划部门所决定,而且企业归政府所有,没有自主权。这种以一小部分计划者根据个人观察与个人偏好来决定三大问题,存在着明显的缺陷。

随着前苏联建立起人类社会古往今来的第一个社会主义国家,二战之后,在东欧又建立了8个社会主义国家即人民民主国家^①,在亚洲有4个^②,1959年1月在美洲大陆古巴建立了第一个社会主义国家。

《中国大百科全书》给计划经济所下的定义为:“以社会化大生产为前提,在生产资料公有制的基础上,由社会主义国家根据客观经济规律的要求,特别是有计划按比例发展规律的要求,通过指令性和指导性计划来进行管理和调节的国民经济。它不仅是一种管理国民经济的方法和体制,而且是一种经济制度,是社会主义社会的基本特征之一。”在此,需要将计划管理的必要性与计划经济,手段与基本制度加以区分。

所谓计划经济的概念来自马克思的理论。对社会经济活动实行全面计划控制的主要理由是:资本主义市场经济的自由竞争导致资源的大量重复浪费,财富的高度集中,最终导致社会经济的崩溃;而计划经济可以避免这些缺陷,实现社会资源的最优配置。因此,共产主义者建设社会主义社会,要用人造的、有计划的方式干预、规划和指导经济。俄国十月革命后在世界上最早建立了计划经济体系,二次世界大战后成立的社会主义国家实行的都是计划经济体系,中国也实行了近四十年的计划经济。“计划经济=社会主义”,在逻辑上被公式化,在理念上被政治化,在模式上被神圣化。以计划经济、平均主义为特征的“平等”,成为中国社会最普遍接受的主导机制。

^① 南斯拉夫、阿尔巴尼亚、罗马尼亚、保加利亚、波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利和德意志民主共和国

^② 蒙古人民共和国、朝鲜民主主义人民共和国、越南民主共和国、中华人民共和国