

国家 财政理论思考

借鉴公共财政论
发展国家分配论

GUOJIA CAIZHENG LILUN SIKAO
JIEJIAN GONGGONG CAIZHENG LUN
FAZHAN GUOJIA FENPEI LUN

邓子基
著



中国财政经济出版社

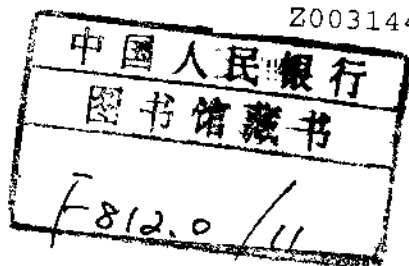
国家财政理论思考

——借鉴“公共财政论” 发展“国家分配论”

邓子基



Z0031443



中国财政经济出版社

2467108

图书在版编目 (CIP) 数据

国家财政理论思考：借鉴“公共财政论”发展“国家分配论”/邓子基著. - 北京：中国财政经济出版社，2000.10

ISBN 7-5005-4857-5

I. 国… II. 邓… III. 财政管理-研究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 54370 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dro.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码：100010

发行处电话：64033095 财经书店电话：64033436

财经图书发行中心电话：88119132 88119130 (传真)

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 9 印张 214 000 字

2000 年 11 月第 1 版 2000 年 11 月涿州第 1 次印刷

印数：1-1 000 定价：15.00 元

ISBN 7-5005-4857-5/F·4360

(图书出现印装问题，本社负责调换)

序

50 多年前，当时年轻的我怀着一颗“经世济国”之心，开始踏上了经济学之路。从此后，在这条漫长的道路上，我不停地解读、思索财经理论与实践中的诸多问题。数十年的学与问，终于使我能够在自己辛勤劳作的园地上，留下一笔自觉不菲的积淀。而呈现在读者面前的这本《国家财政理论思考》专著，则可能集结了其中最具份量的一块。

有国家存在，则必有财政相随；只要是政府行为涉足之处，则通常少不了财政的行踪。而由于国家、政府对经济活动的无所不在的影响力，财政在经济过程中所扮演的角色自然不容低估。然而，财政的本质是什么？财政的功能有哪些？财政怎样影响经济？什么样的财政才能服务经济，而不是阻碍经济？……一提到财政，诸般疑问似乎就会涌进脑海。而围绕着的对上述问题的思考，恰恰贯穿着我个人学问生涯的始终。

在“国家分配论”的初创时期，我发表了《略论财政本质》[载《厦门大学学报》（哲学

社会科学版)1962年第3期]、《试论财政学对象与范围》[载《中国经济问题》1962年第4期]、《财政只能是经济基础的范畴》[载《中国经济问题》1962年第11期]等一系列论文,运用马克思主义经济学的基础理论和国家学说,阐明了财政的本质是以国家为主体的分配关系这一命题。在此后的几十年中,在与不同观点的论战中,我又不断对自己的“国家分配论”进行丰富和发展。改革开放初期,我分别在《为“国家分配论”答疑》[载《厦门大学学报》(哲学社会科学版)1983年第4期]、《论财政与国家的相互关系》[载《财政研究资料》1984年2月18日]等论文中,进一步深化了对财政本质问题的看法。同时先后在由我负责总纂的全国统编教材《社会主义财政学》(中国财政经济出版社1980年3月第1版,1982年8月修订版,1987年9月第2次修订版)、专著《财政学原理》(高等学校文科教材,经济科学出版社1989年第1版,1997年修订版)中,以及在汇集我国著名经济学家观点的《我的经济观》(江苏人民出版社1992年2月版)一书中,我多次阐明并继续深化自身的观点。此外,在《社会主义市场经济条件下的财政职能》[载《经济研究》1993年第9期]、《社会主义市场经济与税收基础理论》[载《当代经济科学》1993年第4期]等一系列论文中,我都直接间接地涉及到财政本质问题,并由此进一步丰富和发展了自己的“国家分配论”观点,使自己关于财政问题的著述建立在财政本质问题的基础之上,并进而构建了一套较为完整的财政理论体系。

在我国市场化改革的初期,本着“八方借鉴,择适用之”的原则,我牵头引进西方财政理论,编译出版了一系列著作。最早出版《资产阶级财政理论批判》(与吴兆莘合著,上海人民出版社1964年版);最早编译引进《美国财政理论与实践》(与邓力平合译,中国财政经济出版社1987年版);主编《现代西方财政

学》(中国财政经济出版社1994年版)。在借鉴、吸收西方财政理论的基础上,我还牵头建立了比较财政学、比较税收学、国际税收等新的学科体系。通过这些努力,使我国财政理论的研究领域和人们的视野逐步得以拓宽。

近几年来,随着我国经济改革往纵深方向的推进,建立适应社会主义市场经济的财政模式的呼声越来越高。鉴于中西方在经济运行机制方面所逐渐表露出的趋同倾向,在我国财政学界,引进、消化与吸收西方“公共财政论”成为一股热潮。应该肯定,这是一件好事,它对于我国公共财政框架的构建起到了积极的推进作用。但是,恰恰在热潮面前,我们更应注意保持一份清醒的头脑,否则有时不免要冒被灼伤的危险。在近五六年间,针对理论界存在着的一种把西方“公共财政论”与“国家分配论”对立起来的错误倾向,我本着独立思考、探元求真的精神,先后发表了《坚持、发展“国家分配论”》[载《财政研究》1997年第1期]、《“国家分配论”与构建公共财政框架》[载《当代财经》1999年第4期,被《新华文摘》1999年第9期全文转载]、《借鉴“公共财政论”发展“国家分配论”》[载《财政研究》2000年第1期]等论文,较好地解答了在社会主义市场经济新形势下,我国财政理论界应如何借鉴、吸收西方“公共财政论”,坚持、发展“国家分配论”这一重大理论问题。而作为这一较长思考历程的阶段总结,则构成了本书得以成型的初衷和基础。我衷心希望本书的出版,能为国家财政理论的发展和“为建立适合市场经济要求的财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政”(江泽民总书记为《领导干部财政知识读本》的重要批示)而做出一点贡献。

在本书写作过程中,我的博士生林志远、张立球、余雁刚、李一花、黄耀军、王殿志,以及张会萍、袁星侯、苏宁华、陈涛

等在资料收集与整理、论点论据的扩充与完善等方面给予了大力的支持与帮助，因此，我撰写的这本《国家财政理论思考》专著无疑也凝聚了他们的心血，在此向他们表示衷心的感谢。此外，本书的出版还得到了厦门大学经济学院财政金融系和中国财政经济出版社的大力协助，在此一并表示感谢。

欢迎批评指正。

邓子基

2000年7月于厦门大学

目 录

第一章 “国家分配论”的沿革	(1)
第二章 “国家分配论”立论基础分析	(22)
第一节 基础经济学背景分析	(23)
第二节 重新审视国家理论	(50)
第三节 几点基本认识	(71)
第三章 财政与经济	(78)
第一节 经济制度变迁与财政制度变革	(78)
第二节 经济运行中的财政	(85)
第三节 经济体制与财政模式	(104)
第四章 财政本质	(112)
第一节 财政本质	(112)
第二节 财政属性	(126)
第三节 财政要素	(135)
第四节 财政职能	(140)
第五章 公共财政论	(150)
第一节 市场失灵	(150)
第二节 政府职能与政府干预	(160)
第三节 公共财政	(176)
第六章 “国家分配论”与“公共财政论”的关系	(190)
第一节 “国家分配论”与“公共财政论”的 区别	(190)

第二节 “国家分配论”与“公共财政论”的 联系·····	(204)
第三节 “公共财政论”的一些启示 ·····	(207)
第七章 公共财政与国有资产(本)财政·····	(223)
第一节 公共财政的基本框架·····	(223)
第二节 国有资产(本)财政·····	(233)
第三节 财政模式选择:双重结构财政·····	(243)
第八章 若干重要范畴分析·····	(253)
第一节 国家税收·····	(254)
第二节 国家预算·····	(259)
第三节 财政体制·····	(271)

第一章

“国家分配论”的沿革

“国家分配论”是在大量的社会实践和长期的理论探索的基础上，经过众多财政理论工作者的反复研究和精心提炼，渐臻成熟的结果。它诞生于计划经济时代，植根于中国社会主义的土壤之中，是具有鲜明中国特色的当代财政理论。在人类社会已经踏上了新的文明纪程，社会主义市场经济正在取代传统的计划经济这一承前启后的转折点上，对一种学说进行总结与提高，无疑是一件颇有意义的工作。

“国家分配论”的产生绝非偶然，有着深刻的社会历史原因。这里，我想就“国家分配论”产生的历史背景和发展历程作一必要的回顾。纵观“国家分配论”从萌芽到确立，直至不断完善的全过程，大体上可以划分为三个阶段：

第一阶段：“国家分配论”的萌芽（1960 年以前）

我国现代意义上的财政理论来源于西方，是随着西方经济理论的传入而逐渐深入人心的。历史上，我国关于“财政”一词的表述，使用的是“国用”、“度支”等。19 世纪末，一批进步学者在意译日本财政学著作时，才将“财政”一词引进到国内。因此，追溯“国家分配论”的起源，必须返回到 20 世纪初那西学初开的年代。

从现在可以索籍的材料来看,最早呈现于中国读者面前的现代财政学著作是1903年出版,由作新社翻译的(最新)《财政学》。但真正产生较大影响的是1909年出版的由日本小林丑三郎原著、张锡之翻译的《比较财政学》(上、下卷)。经过一段时间的译介之后,最早由中国学者自己撰写的财政学论著是1907年天津丙午社刊行、黄可权著的《财政学》。自此滥觞之后,我国的财政学论著逐渐增多。难能可贵的是,在这些早期著作中,一些学者在进步思想的启发下,自觉运用马克思主义的立场、观点和方法来认识财政,写出了孕育着“国家分配论”初步思想的第一批著作。从这些论著中,我们可以看到“国家分配论”的雏形,其主要表现在:

(一) 将财政与国家联系在一起

现在看来,财政与国家之间具有内在的本质联系这一点是毋庸置疑的常识,但最初理性地认识到这一点,并作出明确表达却并不容易。这种开创恐怕要归功于我国老一辈经济学家千家驹。1949年新中国成立前夕,他在所著《新财政学大纲》一书中指出:“财政是国家的经济,即为维持这统治工具的存在和发展这统治工具的职务而必须有的经济。”^①据张馨考证,千家驹是将财政与国家联系起来看问题的第一人。^②1953年尹文敬在其《国家财政学》中,对这一观点作了很大改进,他说:“在原始社会,……生产力薄弱,不可能有剩余生产物以供别人剥削。……没有剥削,没有阶级,既无国家,自然是无国家财政。”^③

(二) 把财政看作是阶级统治的工具

① 千家驹:《新财政学大纲》,北京三联书店,1949年版,第7页。

② 张馨:《公共财政论纲》,经济科学出版社1999年5月第1版,第373页。

③ 尹文敬:《国家财政学》,上海,立信会计图书用品出版社1953年第1版,第1页。

自19世纪末马克思主义在中国传播以来，到建国前夕，阶级分析的观点已经深入人心，因此一些财政学家便逐渐认识到财政是实现阶级统治的工具。马克思曾经一针见血地指出：“资本主义国债成了原始积累的最有力的手段之一”^①。千家驹在前述著作中指出：“在资产阶级财政学者看来，国家是超阶级而代表全社会福利的机关，他们用‘公共职务’的名词，掩盖了国家职务的阶级性。”^②当然，千家驹对财政的阶级性还未作出正面的表述。到了1953年，在其《国家财政学》中明白无误地指出了这一点，他说：

“财政即是在实现国家职能，为统治阶级服务，于是国家的本质规定了财政的本质。在阶级社会里，财政很明显地是统治阶级的剥削工具。资本主义财政学家，为要隐蔽财政的阶级性与剥削性，硬说政府是为公共服务的，财政是应公共的需要而发生，把它称为‘公共财政’或直接称为‘政府财政’；他们不敢触及国家本质，甚至连‘国家’这一名词，也避而不用；他们仅仅罗列一些财政现象，推论一些收支技术问题，这种混淆是非的理论，是不足以说明财政的真义的。”^③

肯定财政的阶级性，这是“国家分配论”的一个十分重要的观点。只要国家具有阶级性，财政就一定也有阶级性，这是不容否定的事实。现在由于现实的需要，我们可以不去强调财政的阶级性，但不说不等于就没有了。同时，认识到财政的阶级性，必须以马克思的国家非生产理论为基础，也就是说必须承认财政是非生产性的，其作用只在于参与社会分配，国家只有借助于财政

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第819页。

② 千家驹：《新财政学大纲》，北京三联书店1949年版，第5页。

③ 尹文敬：《国家财政学》，上海，立信会计图书用品社1953年第1版，第6页。

这个手段参与社会分配,集中一部分“社会扣除”,才能获得生存与发展的物质条件。这样的逻辑联系,也就为人们以后很自然地将财政定性为一种分配关系铺平了道路。由于有了财政的阶级性和分配性的认识,也才会有财政分配的强制性、无偿性等认识。

(三) 提出了“国家分配论”的若干核心概念

理论是范畴和概念的逻辑体系。一种学说的形成,必须有它独特的范畴和概念。“国家分配论”也是如此。而且,与其他学说的产生一样,在有系统的学说诞生以前,一些重要概念已经被其先行者创立和不断使用了。比如,1951年8月出版的伍丹戈的《论国家财政》,就提出了“具体财政”、“抽象财政”和“财政一般”等“国家分配论”的若干核心概念。在此之前,人们早已使用的“国家财政”一词也是国家分配的基本概念。千家驹曾经说过:“循着唯物辩证法的指导,使我们能够揭露出财政现象的本质。”^①也许就是在诸如此类表述的启发下,后来我们明确提出了“财政现象”、“财政本质”等概念。

(四) 提出了以国家为主体的财政定义

随着认识的逐步深入,到了50年代,人们已经有意识地用国家、分配等范畴来界定财政的概念。1951年出版的丁方、罗毅的《新财政学教程》,对“财政”定义如下:

财政是什么?简单地说,财政是国家在满足它的需要上,进行社会财富的分配和经济行为。它在形式上,表现为社会财富的一部分流出流入于国家机构,构成国家的收入支出及收支管理与运用等各种经济行为的总称。^②

① 千家驹:《新财政学大纲》,北京三联书店1949年版,第21~22页。

② 丁方、罗毅:《新财政学教程》,北京,十月出版社1951年8月第1版,第3页。

这一“财政”概念已包含了“国家”主体和“分配”这两个“国家分配论”的基本要素。同时，该书还将财政与国家本质、国家职能以及国家权力的行使等直接联系在一起，并从国家角度分析了财政与经济的关系问题。^①对“国家分配论”，早期作者关于财政定义的认识深化，可以举尹文敬为例。1935年尹文敬在其《财政学》一书中指出：“财政学为研究财政之科学，故欲明财政学之意义，当先了解二字之意义。财政者何？即国家或地方政府，当其欲满足共同需要时，关于所需经济的财货之取得、管理及使用等各种行为之总称也。”^②到了1953年，尹文敬在其新出版的《国家财政学》一书中，对财政的表述是：“财政学是研究国家财政收支活动的科学”。“国家财政收支”当然就是国家分配。紧接着作者就为这一点作了解释：“财政即是为国家物质需要而服务，以便利国家职能的实现，保证物质资源的供给，基本上它又是通过国家的强制权力而行使的，所以国家的本质，决定了财政的本质。”^③可以看出，这样的财政定义已经接近后来的规范表述了。1957年许廷星将财政定义表述为：“财政是国家对社会的物质资料的一种分配。”从而，“财政学的对象是国家关于社会产品或国民收入分配与再分配过程中的分配关系，也就是人类社会各个发展阶段中国家对社会的物质资料的分配关系。”^④到此，财政学的定义基本上准确了。

这一时期是我国财政学从译介开始独创的一个重要阶段，因

① 张馨：《公共财政论纲》，经济科学出版社1999年5月第1版，第377～378页。

② 尹文敬：《财政学》，商务印书馆1935年版，第1页。

③ 尹文敬：《国家财政学》，上海，立信会计图书用品出版社1953年第1版，第2页。

④ 许廷星：《关于财政学的对象问题》，重庆人民出版社1957年5月第1版，第5页。

此有一些混淆和模糊在所难免。比如，丁方和罗毅关于财政的定义就表现出明显的过渡期的痕迹。其表现，一是将“财政”仍然落脚在“经济行为”上，而不是“分配关系”上；二是仍然以“国家的收入支出及收支管理与运用等”行为来概括财政活动。正是由于这种不成熟，才有后来的补充、完善和发展。

第二阶段：“国家分配论”的确立（1960～1980年）

如果说，50年代末已经有个别学者敏锐地提出了“国家分配论”的基本观点，但可以肯定地说，那时并未引起太多人的注意。只有到了60年代，将“国家”与“分配关系”联系起来以表述财政的本质和定义才成为一种普遍现象。也正是由于这样一种事实，我们将第二阶段的上限确定为60年代。这一时期，很多学者表述了“国家分配论”的观点，有代表性的如下：

赵春新于1961年从强调“国家权力”和“无偿方式”的角度分析了国家分配问题：

这种依靠国家权力，基本上采用无偿方式，从社会各阶级、各阶层、各社会成员中征集一部分物质资料，由国家集中分配，以满足国家的消费需要而形成的产品分配关系，即是国家财政分配关系。^①

胡鉴关于1962年更为明确地指出财政这一经济范畴，具有两个必要的因素：

一、国家；二、分配关系。不因国家权力而发生的、不以国家为主体的分配关系，不属于财政的范围。因国家权力而发生的，在分配关系以外的经济关系，也不属于财政的范围。我们可

① 赵春新：《关于国家财政性质等问题初探》，载《光明日报》，1961年8月21日，第4版。

以这样认为：财政，作为一个经济范畴，它的本质是国家为实现其职能，参与一部分社会产品的分配，而与有关方面发生的分配关系。……财政与国家及对社会产品的分配关系这两个因素发生本质联系：……财政因国家的产生而产生，因国家的存在而存在，财政是与国家发生本质联系的。^①

1962年我在《略论财政本质》一文中，对财政的本质作了这样的表述：

“财政本质……是人类社会各个不同社会形态国家为实现其职能并以其为主体无偿地参与一部分社会产品或国民收入的分配所形成的一种分配关系，简称为财政分配关系。”^②

我的这一表述为以后几十年我国财政学教科书所常常引用。

1961年8月21日《光明日报》发表了侯梦麟的《关于财政问题的讨论》；1962年1月26日《大公报》发表了庆理的《关于财政实质等问题——一年来经济学界讨论意见综述》等综述性文章，表明这一时期“国家分配论”已经基本成型。但“国家分配论”作为主流学派得以确立的标志，还是1964年8月在辽宁大连市召开的第一次全国财政理论研讨会。

这次会议之所以著名，除了它是新中国建立后的第一次全国性财政理论讨论，是我国财政理论研究成果的第一次检阅之外，更主要的还在于它是我国财政学界的第一次基本理论大论战，是我国财政学界关于财政本质及其相关理论的第一次大讨论，也是我国财政学界最终摆脱苏联财政理论的束缚，开始独立地构建自己的财政学，最终确立“国家分配论”主流地位的标志。

① 胡鉴美：《试论财政的本质与范围问题》，载《学术月刊》，1962年第2期。

② 邓子基：《略论财政本质》，载《厦门大学学报》（社会科学版），1962年第3期，第115～116页。

这次会议关于财政本质的争论，大致有四种观点：第一种，认为社会主义财政是无产阶级专政的国家为实现其职能而分配社会产品的关系，可简称为“国家分配论”；第二种，认为社会主义财政是以价值形式进行的社会性产品和国民收入的分配关系，可简称为“价值分配论”；第三种，认为社会主义财政是社会主义国家资金运动所形成的经济关系，可简称为“国家资金运动论”；第四种，认为社会主义财政是剩余产品价值的生产、分配、使用，即剩余产品价值的运动过程，可简称为“剩余产品价值运动论”。^①“国家分配论”在会上占据着绝对优势。在会后出版的《1964年财政学讨论会论文选集》中，我的《关于社会主义国家财政的本质与范围问题》一文，受到与会代表的好评和肯定。在该文中我将社会主义国家财政的本质表述为：

是无产阶级专政的国家为实现其职能，并以其为主体无偿地参与一部分社会产品，或国民收入的分配所形成的一种分配关系，简称为以国家为主体的分配关系或财政分配关系。^②

我在这篇文章中，“从财政的产生、发展过程的历史分析”、“从马克思主义经典作家的有关指示”、“从被分配的社会产品的两重性考察”以及“从财政与经济的关系”等四个方面阐述了“国家分配论”的观点，较为全面系统地论述了“国家分配论”问题，因而在我国财政学界产生了较大的影响。此外，我在该文中提出的关于财政本质的表述，为此后我国财政学界广为接受，至今仍为多数财政学教科书所采用。

① 财政部财政科学研究所、中央财政金融学院主编：《财政学问题讨论集 1964 年财政学讨论会选辑》（下集），中国财政经济出版社 1965 年 6 月第 1 版，第 202 页。

② 财政部财政科学研究所、中央财政金融学院主编：《财政学问题讨论集 1964 年财政学讨论会论文选辑》（上集），中国财政经济出版社 1965 年 6 月第 1 版，第 122～123 页。