

中国特色社会主义财政 “四位一体”的分析

邓力平 著

State Finance with the Chinese Characteristics:
A Study based on a “Four-dimensional” Analytical Framework



经济科学出版社
Economic Science Press

中国特色社会主义财政 “四位一体”的分析

邓力平 著

State Finance with the Chinese Characteristics:
A Study based on a “Four-dimensional” Analytical Framework



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色社会主义财政：“四位一体”的分析 / 邓力平
著. —北京：经济科学出版社，2012. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1461 - 4

I. ①中… II. ①邓… III. ①财政改革 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 279510 号

责任编辑：白留杰 张 力

责任校对：徐领柱

技术编辑：李 鹏

中国特色社会主义财政：“四位一体”的分析

邓力平 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

教材分社电话：88191354 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：bailiujie518@126. com

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 12. 5 印张 240000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1461 - 4 定价：35. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

第一章 导论	1
第一节 把握时代对我国财政的基本要求	1
第二节 本书的结构与内容	5
第二章 财政基本问题：历史考察与文献综述	9
第一节 对我国财政基本问题的研究：简要回顾	9
第二节 中国财政思想发展史中的财政基本问题研究	11
第三节 西方财政理论发展史中的财政基本问题研究	14
第三章 “四位一体”的中国特色社会主义财政：分析框架	17
第一节 时代要求与基本判定	17
第二节 “四位一体”的基本分析框架	19
第四章 国家财政：财政的社会主义性质与国家职能要求	26
第一节 坚持我国财政的社会主义性质	27
第二节 坚持我国财政的国家职能要求	29
第三节 对我国财政发展改革经验的总结	37
第五章 公共财政：市场与调控的结合是财政运作的基本出发点	43
第一节 市场机制与宏观调控：研究公共财政的起点	44
第二节 财政中性与财政非中性的结合	46
第三节 “三个同心圆”：对我国现阶段公共财政的理解	49
第六章 发展财政：初级阶段对财政发展的基本要求与国情制约 ...	57
第一节 “两个基本判断”与我国财政发展	57
第二节 发展财政：历史沿革与基本观点	60

第三节	现阶段我国发展财政的理论与实践	69
第四节	社会先行资本提供的理论与实践	73
第七章	国际财政：统筹内外两个大局是财政要考虑的	
重要因素		81
第一节	国际财政：文献综述与基本问题	82
第二节	开放经济下的我国财政体系建设	87
第三节	对国际公共产品提供的逐步参与	89
第四节	财政政策的主权运用与国际协调	97
第五节	对国际治理体系构建的更加关注	104
第八章	中国特色社会主义“四位一体”财政的可持续性	115
第一节	研究我国可持续财政的必要性	115
第二节	可持续财政：国内研究综述与评析	117
第三节	可持续财政：国外研究综述与评析	127
第四节	可持续财政：基于“四位一体”框架的分析	131
第九章	“四位一体”分析框架运用的四个范例	135
第一节	现阶段的民生改善与公共产品提供：范例之一	135
第二节	房地产税改革与土地出让金管理：范例之二	143
第三节	在服务大局中完善发展财政理念：范例之三	151
第四节	应对挑战的我国财政政策运用：范例之四	168
第十章	把握战略机遇期中的我国财政发展改革	174
第一节	“框架已经基本确立”：“四位一体”的理解	175
第二节	“发展始终第一要务”：“四位一体”的解读	177
第三节	“改革仍是主要动力”：“四位一体”的分析	179
主要参考文献		186
后记		194

第一章 导 论

本书研究的是在当前我国全面建设“惠及十几亿人口的更高水平的小康社会”这一新战略机遇期中的财政发展改革问题，是在新的历史条件下对构建“中国特色社会主义财政”体系的初步探索。本书将试图回答两个相互联系而又依次递进的问题：一是我们这个时代呼唤着什么样的财政；二是这样一种财政应该具有什么基本特征。就前者而言，我们所处的时代是高举中国特色社会主义伟大旗帜的时代，是一个沿着中国特色社会主义道路不断开拓前进的时代，是一个努力全面实现建设小康社会宏伟目标并进而全面建成“富强民主文明和谐的社会主义现代化国家”的时代。因此，我们应该努力去把握这一时代对我国财政发展改革的基本要求。而就后者而言，我们必须努力在中国特色社会主义伟大实践的基础上，在中国特色社会主义理论体系的指导下，在中国特色社会主义基本制度的框架内，坚持理论与实践的结合，努力探寻、理解、把握与坚持中国特色社会主义财政的基本特征，努力将这一财政的发展改革事业推向前进。在本书中，笔者将阐述对上述两个重要问题的初步理解，提出一个关于“中国特色社会主义财政”的理论分析框架，并尝试运用这一框架来理解与把握事关当前我国财政发展改革的重大理论与实践问题，来领会与贯彻国家顺应新形势应对新挑战所实施的财政政策运用，从而为全面推进中国特色社会主义财政伟大事业的建设做出自己的努力。

第一节 把握时代对我国财政的基本要求

我国现阶段财政的基本特征是什么？毫无疑问，对这一问题的回答是把握当前我国财政发展改革与财政政策运用的基本出发点。中华人民共和国成立 62 年来，特别是在改革开放 33 年来的历史进程中，我国财政理论和实务工作者始终认识到研究这一课题的重要意义，始终结合着不同阶段中我国财政发展改革的许多关键问题与特殊要求，围绕着这一问题进行了广泛而深入的讨论，进行了持之以恒的探索，也尝试着给出各种不同的答案，不断动态地丰富与发展着我国社会主义财政的理论体系与实践。在这些探索中，有用一以贯之地坚持并不断自我完

善的“国家分配论（国家本质论）”来加以概括的，有用伴随着现代市场经济体系建立而提出并越来越为大众所知晓的“公共财政论”取而代之的，也有试图用财政应该如何在中国特定历史阶段中发挥独特作用的角度进行分析的，也还有从我国财政在参与经济全球化进程条件下应该具有的新表现形式之侧面来加以讨论的。

从国家财政的角度来看，共和国成立以来，我国财政理论研究的重点之一就是“对‘财政基本问题’或‘财政本质’的探讨乃至一定的争论”。回顾相关的研究探讨过程，最初主要是“国家分配论”与“货币关系论”之争论，而后又不断有“国家分配论”与“社会共同需要论”、“剩余产品论”、“社会集中分配论”等新观点新思路的争辩。而伴随着20世纪80年代初我国改革开放进程的逐步启动与不断深化，在我国财政理论界最为引人注目的是长期坚持的“国家分配论（国家本质论）”与不断兴起的“公共财政论”之间的辩论、争议、交流与探索。而讨论的结果也正如现在大家所熟知的，即长期以来，“国家分配论（国家本质论）”在众多老一辈财政学家和许多中青年学者的共同努力下，一方面始终坚持其基于我国社会主义国家财政发展实践的强大生命力，始终维持其在我国财政基本理论发展中的重要地位；另一方面又在我国的财政发展改革实践中不断作出与时俱进的必要调整与自我完善。包括笔者在内的众多学者始终坚持辩证唯物论与历史唯物论的基本方法，始终用与时俱进、求同存异的基本态度，在与不同流派观点的研究与探讨中一次次地证明“财政的本质就是以国家为主体的分配关系”，一次次地举例论证“只要国家存在，任何财政都是国家财政”这一基本命题。与此同时，这些学者也还应该清醒地看到，要使对财政本质或基本问题的讨论始终具有强大的生命力，就必须始终将这种研究与特定主权国家政治经济社会的“制度”（System）特征及其发展联系起来，就必须始终与特定国家在不同阶段所采纳的不同资源配置方式的“体制”（Mechanism）因素及其运作形式联系起来。简言之，笔者始终认为，当前特别要研究的，就是如何在坚持社会主义基本政治经济社会“制度”的前提下，在坚持现代市场经济“体制”作为主要的或基础性的资源配置方式的条件下，努力探讨国家财政在特定体制（机制或基本制度下的具体制度）条件下的表现形式，特别要不断探索在中国国情条件下国家财政与公共财政统一的表现形式。

而从公共财政的角度来看，自党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制以来，关于社会主义市场经济下的财政应是什么以及应该如何发展的讨论一直在进行，1998年党中央提出的以构建与社会主义市场经济相适应的公共财政基本框架为改革目标，已经为这一讨论指出了明确的方向。总体上说，我们应该看到，一方面，我们对在现代市场经济条件下公共财政的建设方向必须坚定不移地加以推动、加以坚持。10多年来，公共财政理念已经逐步成为基本共识，公共

财政框架已经基本搭建,公共财政体系发展方向已经基本确立。概言之,“公共财政是市场经济条件下财政的主要表现形式”这一基本观点已经得到了包括笔者在内的学术界同仁的广泛认同。但另一方面,我国市场经济条件下公共财政的建设还有很多重要工作要做。从理论上讲,学者们对市场经济条件下公共财政表现形式的共性与个性的把握还不尽一致,对我国现阶段公共财政的基本定义与应有内涵还存在一些不同看法。而在现实中,中国国情条件下公共财政的具体实践还有待不断发展与健全完善,这里既包括对公共财政涵盖范围的确定、对公共产品提供基本原则与政策力度的把握,也包括对与我国社会主义基本制度相适应的公共选择制度的坚持与完善。笔者认为,我们要特别研究的是,作为与市场经济条件相对应的财政形式,公共财政在努力体现市场经济体制运行基本特点的同时,应该在我国经济社会政治发展的实践中,既充分体现社会主义国家财政的本质要求,又能充分反映我国作为发展中国家的国情制约与不断对外开放的特定要求。

我国是一个发展中国家,我们是在具有“人口多、底子薄”等基本国情特征的社会主义初级阶段中探索发展现代市场经济与推进国家现代化建设的,因此,我们还应该特别研究发展中国家特定条件与发展阶段对现代财政发挥作用的“基本要求”,把握发展中国家基本国情对现代财政活动的“可能制约”,这是时代特征与国情现实赋予我国财政理论与实践工作者责无旁贷的历史使命。自党的十二大提出“我国的社会主义社会现在还处在初级发展阶段”的基本论断,到党的十七大重申“中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变”,再到在2011年3月十一届全国人大四次会议上通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》对“两个基本判断(或两个仍然)”的表述(“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,发展仍是解决我国所有问题的关键”),人们已经越来越充分地认识到,“社会主义初级阶段”、“发展中国家”就是中国最重要的基本国情,这是当前乃至今后很长一段时间研究我国一切问题的出发点,也是我们探索我国现阶段财政发展改革问题的基本出发点。几年前,笔者在研究现阶段我国非税收收入的表现形式与规范管理问题时,就曾经强调,“公共财政是一种与市场经济体系相适应的财政表现形式,但一般公共财政理论并不能唯一地解释伴随着中国特色社会主义市场经济进程而丰富发展的我国非税收收入实践,那种用公共财政来否认国家财政存在的倾向有碍于我们从社会主义国家财政的角度分析非税收收入问题,那种不顾发展中国家国情而生搬硬套西方公共财政理念的做法更是无法揭示现阶段我国众多非税收收入形式的存在”(邓力平等,2009a)。也正是因为“社会主义初级阶段”、“发展中国家”、“两个基本判断”这些基本国情对理解现阶段财政理论与实践有着极为重要的意义,与“社会主义初级阶段”、“发展中国家”、“两个基本判断”这一基本国情对应的

“发展财政”问题（即关于发展中国家国情对财政活动基本要求与现实制约的理论与实践）应该受到我国财政理论界与实务部门的关注。

同样，在我国不断实施对外开放并逐步全面参与经济全球化进程的大背景下，如何考虑不断深化的开放经济条件对我国财政发展的影响，也是一个必须深入研究的新课题。自党的十一届三中全会做出实行改革开放的重大决策以来，特别是2001年12月中国正式成为世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）第143个成员以来，我国与世界经济的联系已经变得越来越紧密。加入WTO后10年来，一方面，我国通过发挥比较优势，参与国际分工，推行互利共赢的对外开放战略，国家的对外开放度不断提高，国家经济实力也不断加强。在撰写本书过程中，2010年，我国国内生产总值（Gross Domestic Product, GDP）已经达到40万亿元，超过日本成为世界上第二大经济体，2011年前三季度，我国GDP达到32.1万亿元，同比增长9.4%，继续保持着强劲的发展势头，对世界经济发展的影响也變得越来越大。而另一方面，伴随着经济全球化进程的不断加快与深化，伴随着我国对经济全球化进程参与程度的不断提高，世界经济形势发展变化对我国经济发展的影响乃至制约作用也在不断增强。就主权国家的财政领域而言，在经济全球化的今天，各国财政政策的“主权运用”与国家间财政关系的“国际协调”，已经日益成为这一时代的主要特征。因此，我国在进行国家财政收支活动和制定国内宏观财政政策时，既要坚持以我为主，以服从国内经济社会发展目标为主，还必须同时考虑经济全球化等外部条件的影响。简言之，就是要研究主权国家财政在经济全球化条件下为国家利益最大化服务的方法与途径。同样，我国财政在努力为国家经济社会发展做贡献的同时，还应该更加逐步地关注不断增加的各种全球新问题，更加关注并且逐步参与对国际公共产品的有效提供，更加关注具有外溢性与公益性的国际治理体系的完善与改革。同样简言之，就是要研究主权国家财政在经济全球化条件下更加关注国际问题的方法与途径。毫无疑问，这些新的变化与发展趋势必然也让国际财政这一新兴领域逐渐进入了我国财政理论研究者的视野，我国财政的国际（或对外）侧面同样也是我们研究现阶段我国财政问题时所必须予以关注的重要方面。

将以上四点基本考虑结合起来，笔者认为，我们现在需要特别研究的，一是在如何在对我国社会主义基本政治经济制度的坚持中，二是在如何在对我国市场经济资源配置方式已经初步建立并逐步完善这一现实的领悟中，三是在如何在对我国依然长期处于社会主义初级阶段基本国情的理解中，四是在如何在对我国不断推进对外开放参与经济全球化进程的把握中，来全面分析与概括现阶段我国财政的基本特征。换言之，我们可以并应从上述四个基本方面入手，来回答新的历史时期中或现阶段“我国财政是什么”这一基于我国发展改革实践的财政基本问题。

对于这样一个时代赋予我们的课题，我们必须始终以伟大祖国不断前行中建

设、发展、改革与开放的实践作为依据，与时俱进地加以思考，实事求是地加以研究。2009年，在我们庆祝共和国成立60年与纪念改革开放31年的特定历史时点上，在当时我们努力应对国际金融危机挑战的特定历史阶段中，笔者开始较为系统地思索与考虑这些问题。在随后进行的一系列研究里，笔者力图比较系统地回顾我国财政60余年走过的历程，回顾我国财政在伴随着改革开放春风而实现的巨大发展，回顾当时积极财政政策在“最为困难”的2009年交上的“最令人满意”的答卷，逐步对“现阶段我国财政是什么”这一财政基本问题有了新的认识。笔者认为，我们要研究的现阶段我国财政，就是具有中国特色社会主义鲜明特色的财政，要研究与把握的就是这样一种财政的基本特征。党的十七大提出的“中国特色社会主义”这八个大字，是我们的道路，我们的理论体系，是当代中国发展进步的旗帜。胡锦涛总书记在2011年7月1日庆祝中国共产党成立90周年大会上的重要讲话中，再次就“中国特色社会主义”的道路、理论体系与制度作了全面系统的阐述，号召全国人民继续在中国特色社会主义伟大旗帜指引下满怀信心地走向中华民族的伟大复兴。因此，在我国财政战线上，与“中国特色社会主义”相对应的，就应该也只能是书写“中国特色社会主义财政”这十个大字。伟大时代赋予我们这一代财政人的历史使命，就是要不断努力去研究与探索“中国特色社会主义财政”的精神实质与深刻内涵。两年多过去了，当我们成功地战胜了国际金融危机带来的挑战，当我们顺利地完成了“十一五”时期的各项任务，当我们满怀激情地迎来并开始“十二五”时期开局的时候，笔者对这一问题的认识更加深刻了，立场更加坚定了，把握也更加全面了。

因此，本书的任务，就是要基于中国特色社会主义事业这一与时俱进的伟大实践，努力全面地把握我国现阶段财政的基本特征与表现形式，特别是要通过分析、归纳与研究上述我国财政发展四个不同侧面的内涵及其内在联系，把握现阶段我国财政的基本特征及其相互关系，同时还要研究这种财政的可持续发展问题。理论的探索来源于实践，同时是为了更好地运用与指导于实践。因此，笔者在探索构建中国特色社会主义财政理论体系的同时，同样特别关注这一理论框架的运用问题，关注如何运用本书提出的理论分析框架看待与理解我国财政的发展改革实践，总结多年来（特别是刚刚过去的“十一五”时期）我国财政的发展改革之路，为面向新战略机遇期中的我国财政再上新台阶提供理论支持。

第二节 本书的结构与内容

全书共分十章，除第一章导论外，共分为“理论框架”、“基本分析”与“实践运用”三个部分。

第一部分为“理论框架”，由第二章与第三章构成。在对财政基本问题历史回顾的基础上，主要基于共和国财政发展的历史进程，特别是根据改革开放以来中国特色社会主义财政建设的实践进程，尝试地提出一个关于中国特色社会主义财政“四位一体”的基本分析框架。

第二章是对财政基本问题研究的历史考察，从历史回顾与现实分析结合的角度，重点探讨我们研究现阶段我国财政问题时应该把握的方法论问题。中国有句古话叫做“博古可以论今，鉴史可以明今”。面对本书首先所要研究的“现阶段财政是什么”这一财政基本问题，从方法论的角度看问题，有两点需要坚持：一是要坚持辩证唯物主义观，既要看到不同制度、不同体制与不同阶段下财政的一般，也要看到特定制度、特定体制与特定阶段下财政的特殊；二是要坚持历史唯物主义观，从财政发展的历史进程中去区分财政的一般和特殊。因此，要对现阶段我国财政有一个正确认识，首先可以而且应该从历史中去寻找答案，可以通过对中外财政基本问题的历史考察，一方面确定不同制度、不同体制与不同阶段下的财政一般是什么；另一方面要特别考虑与确定在特定制度、特定体制与特定阶段下财政特殊的决定因素是什么。

第三章则基于我国建国62年来特别是改革开放33年中国特色社会主义的伟大实践，明确提出并论证具有“四位一体”特征的中国特色社会主义财政的命题，即我国现阶段的财政，即中国特色社会主义财政，或者更具体地说，中国特色社会主义市场经济下的财政，应该是“国家财政、公共财政、发展财政、国际财政”这四种财政理念的结合。我们既要认真把握这“四位一体”财政体系中每一侧面的深刻内涵，还要把握这些侧面之间的相互联系，同时也还要研究这种“四位一体”财政的可持续性发展问题。

第二部分为“基本分析”，由第四章到第七章构成，分别在中国特色社会主义财政实践发展的基础上讨论“四位一体”理论分析框架中的四个基本侧面。

第四章研究国家财政问题。主要探讨在中国特色社会主义条件下对国家财政的定位与把握，重点研究的是如何坚持国家财政的“社会主义性质”与“国家职能体现”这两个基本方面，如何在实践过程中既把握社会主义性质对我国国家财政的基本要求，又理解国家财政职能在现代市场经济等机制条件下的表现形式，并努力在对这两者的有机结合中总结我国财政发展改革的主要经验，把握我国财政未来前行的正确方向。

第五章研究公共财政问题。主要在坚持市场机制与宏观调控的结合（即发挥市场机制的基础性作用与宏观调控的引领作用）的前提下，探讨对现阶段我国公共财政的基本定位与准确理解。既研究市场机制与宏观调控对现代财政活动的基本要求，提出“财政中性与财政非中性相结合”的基本命题，又阐述笔者对现阶段我国公共财政“三个同心圆”表现形式的基本理解，全面论证与坚持“公

共财政就是将财政收入主要用于公共产品与服务提供的国家财政”这一基本命题。

第六章研究发展财政问题。主要基于我国国情并参照国际经验来定位发展财政的基本内涵，特别强调社会主义初级阶段基本国情对我国财政发挥作用的“基本要求”与“国情制约”，这里既包含对发展财政理念的把握、对我国现阶段发展财政表现形式的认识，也包括对社会先行资本提供在理论与实践结合上的探索，还包括对初级阶段基本国情对我国财政发展改革制约因素的理解。在这些分析的基础上，将试图证明“当前我国财政发展改革中要着重处理的就是公共财政与发展财政的关系”这一重要命题。

第七章研究国际财政问题。主要在现代市场世界经济背景下与我国参与经济全球化进程中考察我国涉外财政的发展问题，并重点研究当前统筹国内国际两个大局要求下与国际财政（涉外财政）发展相关的一些基本问题。简言之，一是要“努力为国家利益的最大化服务”，二是要“逐步更加关注国际问题”。而就后者而言，主要包括对国际公共产品提供的必要参与，对国际治理体系构建的继续关注，以及对财政政策国际协调的基本把握。

第三部分为“实践运用”，由第八章到第十章构成，主要运用“四位一体”分析框架来分析新历史条件下的我国财政实践，包括三个方面：一是对我国财政发展可持续性的研究；二是以四个范例来说明“四位一体”分析框架在理解我国财政发展改革实践中的运用；三是在“四位一体”的分析框架中解读新战略机遇期中我国财政发展改革的若干重大问题。

第八章讨论中国特色社会主义财政的可持续性问题。在归纳关于“可持续财政”国内外现有研究成果的基础上，试图将对可持续财政的研究放在本书倡导的“四位一体”分析框架中进行，并运用这一框架从可持续财政的角度解读近年来我国应对新挑战的财政实践。

第九章介绍运用“四位一体”分析框架来把握当前我国财政实践的四个范例。一是讨论初级阶段基本国情条件下我国公共产品的提供问题，对财政在处理发展与民生、短期与长期、目标与现实等问题上应该注意的原则进行探讨；二是以房地产税改革与土地出让金管理为例来说明当前我国财税体制改革中应该把握的基本原则，揭示运用公共财政与发展财政理念来处理财税体制改革问题的可行性；三是讨论在服务国家大局中对发展财政理念的不断丰富与完善，特别强调要在国家财政、公共财政与发展财政三者结合的框架内处理好一些重要关系；四是回顾过去3年来我国宏观财政政策有效运用的情况，期待“四位一体”分析框架的运用能够给我们带来政策上的启示。

第十章在“四位一体”理论框架内对新战略机遇期中我国财政发展改革方向进行重点分析，在把握“财政发展改革”作为新时期我国财政活动的重要方

向与指导思想的必要性后，将在“四位一体”的框架中讨论笔者提出的相互联系三个重要判断，即“框架已经基本确立，发展始终是第一要务，改革仍是主要动力”，希望能对战略机遇期中的我国财政发展改革提出一些政策建议。

第二章 财政基本问题：历史考察与文献综述

站在新中国成立 62 年和改革开放 33 年的今天，回首我国社会主义财政理论与实践的发展历程，用“持之探寻、与时俱进”这八个字来加以概括应该会比较合适的。从新中国成立初期对适应社会主义国家要求的财政建设的艰辛探索，到改革开放后对建设有中国特色社会主义财政的不懈追求，我国财政领导部门与财政理论工作者们在孜孜不倦地解决历史留下的老问题的同时，也时刻力图回答新时代新形势提出的新问题。对财政基本问题的研究更是如此，因为在给定社会政治经济社会基本制度的前提下，它不仅要回答“不同体制不同阶段下的财政是什么”这样的基本问题，对一个特定时期财政理论研究的基石和财政实践的方向来讲，它同时还需要回答“特定体制特定阶段下的财政是什么”这样一个当前特别要关注的、富有很强时代气息、对财政实践具有重大指导意义的问题。

第一节 对我国财政基本问题的研究：简要回顾

在共和国成立之初的较长一段时间内，我国财政基本问题研究主要集中于对“财政本质”的争论，也就是本书所指的“不同体制不同阶段财政是什么”问题的争论，比较有代表性的观点有“国家分配论”、“社会共同需要论”、“剩余产品论”、“社会集中分配论”等。国家分配论（邓子基，1962）认为，“财政是人类社会各个不同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分配关系”。社会共同需要论（何振一，1982）认为，“财政是人们为了满足共同需要而对社会剩余产品进行分配所发生的分配关系”。剩余产品论（王绍飞，1984）认为，“财政是财政关系与可分配剩余产品量的统一，是现实的分配剩余产品的经济过程，通过这种分配形成归国家、集体和个人支配的各种基金，……财政的本质可归结为剩余产品分配的经济形式”。社会集中分配论（贾康，1998）认为，“财政的本质，是在其种种繁复纷纭的现象形态后面掩盖着的某种带有集中性特征的分配关系”。争论的结果也正如大家所知，“国家分配论”（包括其现在的延伸“国家本质论”）在众多老一辈财政学

家和部分中青年学者的共同努力下，一方面坚持财政与国家的本质联系；另一方面又根据变化着的情况，特别是我国选择的市场经济作为主要的资源配置方式这一重要新变化中与时俱进地自我调整与不断完善，始终在我国财政基本理论的发展中占据着重要的地位，对我国财政发展的实践发挥着重要的作用。

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的目标以后，我国财政基本问题研究也随之转向于讨论“中国特色社会主义市场经济下的财政应是什么与如何发展”的问题，也就是本书所指的“特定体制特定阶段财政是什么”的问题。一些财政学者在考察与借鉴发达国家市场经济条件下财政发展一般经验的基础上，提出了“公共财政是为市场提供‘公共’服务并弥补市场失效的国家财政，它受‘公共’的规范、决定和制约。只有公共财政才能适应于、服务于并有利于市场经济的存在和发展”的观点（张馨，1997）。在此后一段时间内，虽然也出现过国家分配论与公共财政论之争，但从总体上看，这两种观点在不断交流、探索与辨析中，最终还是逐步趋于共存与统一，“国家财政体现的是财政的本质，而公共财政是财政在市场经济条件下的主要表现形式”这一基本判定现在已经得到了国内财政理论界的广泛认同，并得到了决策层的认可。1998年年底召开的全国财政工作会议，提出了初步建立社会主义公共财政基本框架的改革目标^①。10多年来，公共财政理念基本成为共识，公共财政框架基本搭建，公共财政体系方向基本确立。可是蓦然回首，我们却发现至少还有两个重要问题没有完全得到解决。一是虽然绝大多数同志都赞同公共财政是财政在市场经济条件下的主要表现形式这一提法，但对于公共财政的内涵的表述仍然各异，对于“现阶段我国”公共财政的基本特征的把握也不尽相同，这些重要方面都还有待于我们在对中国特色社会主义市场经济道路的孜孜不倦探索中加以理解。二是主要源于发达国家实践的公共财政理论与做法能否直接指导发展中国家的财政实践，理论界的观点分歧较大。有的学者持肯定的态度，认为事实上存在一个“普世”的公共财政模式。在这些学者看来，仅强调“市场经济呼唤着公共财政”还不够，更要坚持的是“真正的、普世的公共财政呼唤着真正的市场经济”，要坚持的是发达国家与发展中国家使用一个通用的公共财政模式。对此，包括笔者在内的众多学者不敢苟同。笔者认为，从我国依然处在社会主义初级阶段的国情出发，主要基于发达市场经济发展实践的一般公共财政理论并不能唯一地、充分地描述与解释作为发展中的社会主义大国的我国实践，我们应当探索在发展中国家搞市场经济的特定条件下财政可能具有的特殊表现形式。因此，对在发展中国家的现阶段（即“特定阶段”）搞市场经济（即“特定体制”）下的财政应该是什么的研究

^① 参见《中国财经报》1998年12月16日《李岚清副总理在全国财政工作会议发表重要讲话强调，实施积极财政政策必须全国一盘棋》和《准确把握形势继续实行积极的财政政策——财政部部长项怀诚在全国财政工作会议上的讲话（摘要）》的相关内容。

还需继续进行。

那么,在我国社会主义国家基本政治经济制度的基础与前提下,如何理解在我国现阶段“财政是什么”这一财政重要问题呢?笔者认为有两点是必须坚持的:一是要坚持辩证唯物主义观,既要看到不同体制下与不同阶段中财政的一般,也要看到特定体制下与特定阶段中财政的特殊;二是要坚持历史唯物主义观,从财政发展的历史进程中去区分财政的一般和特殊。因此,要对现阶段我国财政有正确的认识,在联系我国实际考察“现阶段我国财政是什么”这样一个财政基本问题之前,我们可以并应该简要地先从对历史的回顾中去寻求方法论的启示。

第二节 中国财政思想发展史中的财政基本问题研究

据载,中国官方最早启用“财政”一词,源于清朝光绪二十四年(公元1898年),戊戌变法“明定国是”诏书中“改革财政,实行国家预算”的条文^①。在中国上下5000年的历史长河中,使用“财政”一词的时间只有百余年,对财政基本问题所指的“不同体制不同阶段财政的一般”和“特定体制特定阶段财政的特殊”两大问题进行专题论述的学者和专著相对而言较少,但蕴涵于卷帙浩繁的典章古籍之中的丰富财政思想却为我们研究财政基本问题提供了两个帮助:其一,通过对中国财政思想发展史的考察,我们可以从中找到不同体制不同阶段财政的共性,总结出其中的财政“一般”;其二,通过对中国财政思想发展史的考察,我们可以从中找到特定体制特定阶段财政之所以特殊的决定因素,从而为现阶段研究财政的“特殊”提供一个分析起点。必须说明,笔者并不擅长对中国财政史的研究,这里只是从一般较为公认的历史记载中,借鉴相关财政史学者的研究成果,简要地通过对中国财政思想发展史的考察,力图说明历史在研究财政基本问题的方法论方面所能给予的一些启示。

其一,财政与国家有着天然联系。中国财政活动的历史大约可以追溯到公元前21世纪的虞夏时,正如史记所载“自虞、夏时,贡赋备矣”(《史记·夏本纪》);再如“禹别九州,量远近,制五服,任土作贡,分田定税,十一而赋”(《通典·食货上》)。中国的财政、税收活动的起源与中国第一个国家的建立基本同步,这对后来的财政学者从“剩余产品—私有制—阶级—国家—财政”这条主线作出“财政与国家有着天然的联系”的论断在中国史学上提供了有力的论证。

^① 参见“百度百科”——“财政”词条,网址:<http://baike.baidu.com/view/22841.htm>。

其二，财政在国家生活中占据重要地位。早在西周建国之初，周武王曾向顺宗周的原商代贵族箕子询问治国之大法^①，由此引出农用八政“一曰食，二曰货”，意思就是在农业国家的八种政府机构组织中掌管“食”和“货”的最为重要^②，而“食货”在班固的《汉书·食货志》之后几乎成了财政的代名词，也由此可见财政在三代时已经非常受重视。在之后，从苏辙提出“财者，为国之命而万事之本”（《上皇帝书》），包世臣提出“国立于三，夫维心以德，养尊以威，合众以财”（《说储上篇前序》），到当代江泽民总书记提出的“财政是一个经济范畴，又是一个政治范畴，事关治国安邦，强国富民”^③，无不佐证了自古以来财政就在国家生活中占据着重要地位的基本事实。

其三，财政始终代表的是国家利益或者说统治阶级的利益。在奴隶制国家，国家财政与王室经费是不加区分的，正如《诗经》所云“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”（《诗经·小雅·北山》），国家的财政收入被视同国王的财富^④。在封建制国家，土地私有制被确立，极高的地租收益使封建剥削有利可图，因此社会财富多用于购买土地，发展农业。国家从维护封建统治阶级的利益出发，提倡“重农抑商”，封建统治者运用了很多手段来保障这一政策的实施，其中就包括财政手段。比如商鞅的“不农之征必多，市利之租必重”（《商君书·外内》）；再如《史记》记载“天下已平，高祖乃令贾人不得衣丝乘车，重租税以困辱之”（《史记·平准书》）；又如范仲淹所言“国用未减，岁入不可阙，既不可取之于山泽及商贾，经取于农。与其害民，孰若取之于商贾”（《梦溪笔谈》）；等等。

其四，财政始终体现的是一种强制性的分配关系。关于财政的强制性，早在春秋时期，管子就已有所发现，他看到了税是一种“夺”，因此，他主张实行轻税制，而通过对关系国计民生的盐、铁、粮等实行专营专利来增加国家的财政收入，把税款寓于价格之中“见于之行、不见夺其理”（《管子·轻重乙》），“取人不怨”（《管子·国蓄》）。此外，财政的这种强制性还可以从“税赋遇明君则轻，遇暴君则重”可见一斑。关于财政是一种分配关系，无论是奴隶制国家从公田中取，还是封建制国家从私田中取；无论是封闭国家从国内商品中取，还是开放国家从国外商品中取；或是国家将盐铁从商人手中收归国有实行专卖；又或是国家从财政收入中拿出一部分来提供社会保障、实现财物转移；等等，历史上如此种种的财政活动体现的都是一种以国家为主体参与社会产品或国民收入分配而形成

① 参见《尚书·洪范》“武王胜殷，杀受，立武庚，以箕子归。作《洪范》”。

② 将“农用八政”理解为农业国家的八种政府机构组织，参见：胡寄窗、谈敏，《中国财政思想史》，中国财政经济出版社1989年版，第14页。

③ 参见《人民日报》2000年4月7日评论员文章《为建立稳固强大的国家财政而奋斗》。

④ 孙翊刚，《简明中国财政史》，中国财政经济出版社1988年版，第13~14页。