

財政分配結構簡論

● 經濟學叢書

三民書局出版

前 言

客观事物是极其复杂和具体地呈现在人们面前的，具体的事物是多样性东西的统一，可以分为若干组成部分和要素。深入事物内部研究其要素的构成及其联系，是认识事物的重要途径。财政收入来源于国民经济各部门、各种经济成份；财政支出运用于国防、行政、科学、文化、教育等诸多方面；财政收支要在中央和地方之间进行划分；财政分配的手段多种多样；统一的财政分配呈现出复杂的层次性结构，牵涉到纵横交错的利益关系。只有对财政分配进行深入的结构剖析，才能把握其内在联系和变化规律；只有认识和掌握财政分配规律，才能真正做到按客观经济规律办事。这一认识构成我们探索财政分配结构的重要动因。

经济体制改革以来，国民经济蓬勃发展，国民收入迅速增长，国民收入分配格局发生了深刻变化。然而，国家财政却长期陷于困境，结构性矛盾日益突出：财政收入萎缩，财政支出扩张，债务规模扩大，财政连年出现赤字，财政补贴越来越多，行政管理费用膨胀，重点建设难以保证，支农支出不足，等等。财政分配结构的矛盾反映着国民收入分配结构失衡，由此不仅产生了收入分配不公，助长了需求膨胀，而且直接导致了经济结构失调。解决财政困难，调整经济结

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 财政的一般概念.....	(1)
第二节 财政分配结构的含义与内容.....	(8)
第三节 财政分配结构与经济结构.....	(12)
第四节 研究财政分配结构的意义.....	(19)
第五节 研究财政分配结构的方法.....	(23)
第二章 财政分配结构的依据和原则	(28)
第一节 确立财政分配结构的依据.....	(28)
第二节 确立财政分配结构的原則.....	(36)
第三节 财政分配结构合理化的基本要求.....	(42)
第三章 财政收入结构	(48)
第一节 财政收入的价值结构.....	(48)
第二节 财政收入的所有制结构.....	(55)
第三节 财政收入的产业部门结构.....	(62)
第四节 财政收入的形式结构.....	(71)
第四章 税制结构	(84)
第一节 税制结构及其演变.....	(84)
第二节 税收在社会再生产各环节的分布.....	(92)
第三节 税制结构合理化.....	(97)

第四节	我国税制结构的改革与完善	(104)
第五章	公债的规模与结构	(115)
第一节	公债的规模	(115)
第二节	公债政策的选择	(124)
第三节	公债的结构	(130)
第四节	外债规模与结构	(135)
第六章	财政支出结构	(144)
第一节	财政支出的构成及历史变化	(144)
第二节	财政支出结构存在的问题	(157)
第三节	财政支出结构的调整	(165)
第七章	财政收入占国民收入的比例	(177)
第一节	制约财政收入占国民收入比例的因素	(177)
第二节	财政收入占国民收入比重分析	(182)
第三节	适当提高财政收入占国民收入的比重	(193)
第四节	财政支出占国民收入的比例	(197)
第八章	财政与积累和消费	(202)
第一节	财政分配与积累和消费的关系	(202)
第二节	决定积累和消费比例的因素	(212)
第三节	积累和消费比例关系的分析	(218)
第四节	强化财政对积累和消费的调控	(225)
第九章	中央财政与地方财政	(234)
第一节	中央与地方之间财政分配关系的演变	(234)

第二节	中央与地方之间财政收支的划分	(241)
第三节	中央财政收入占全部财政收入的比例	(251)
第四节	地方财政之间的横向均衡	(259)
第十章	预算外资金	(269)
第一节	预算外资金的历史与现状	(269)
第二节	预算外资金结构	(275)
第三节	预算外资金的性质	(278)
第四节	预算外资金分解对策	(283)

第一章 绪 论

第一节 财政的一般概念

研究财政分配结构，首先探讨财政的一般概念是必要的。很显然，如果不对财政的内涵作出较为科学的解释，就难以对财政分配的范围作出明确的界定，财政分配结构的研究也就缺乏坚实的基础。从哲学的高度看，事物的质规定事物的量，一定的质规定了一定的量的界限。区分事物的质是认识事物的开始，是认识事物的量的前提。从以后的论述中，我们将会体会到研究财政分配结构应从明确财政概念入手。

一、财政概念的定义

从人类社会历史来考察，财政是一种历史悠久的经济现象。马克思曾指出：“在亚洲，从很古的时候起一般说来只有三个部门：财政部门，或对内掠夺的部门；军事部门，或对外进行掠夺的部门；最后是公共工程部门”^①。国有百政，财为之母，财政的历史至少与国家的历史一样久远。

当今世界，国家财政是一个涉及到社会生活各个领域的复杂的分配活动。从居民的衣食住行到国家的政治经济活

^①《马克思恩格斯选集》第2卷第64页。

动，时时处处存在财政现象：规模宏大的电站、体育场，横跨江河的桥梁，四通八达的铁路、公路，大多由财政投资兴建；工商企业、个体工商业户以及达到一定收入标准的居民要依法向国家纳税；具有工资收入的职工几乎都要认购国库券；城镇职工每年在住房、医疗、粮食等诸多方面享受由财政支付的巨额财政补贴；如此等等，举不胜举。现代社会离不开财政，这是我们从切身生活中可以感受到的事实。但是，感觉到了的东西，不一定能够深刻理解它，不能够深刻了解的事物，我们就难以很好地驾驭和运用它。

古今中外，关于财政的概念可以列出几十种。建国以来，我国财政学界关于财政概念的争论，也是各抒己见，众说纷纭。本书不打算在这一问题上开展学术争鸣，也不可能详尽考察财政形成和发展的全部历史。只是本着兼收并蓄的精神，在吸收各家之长的基础上，提出一个我们认为比较科学明晰的财政一般概念——财政是为了满足社会公共需要以国家为主体对一部分剩余产品的集中性分配。这一概念可以从以下论述中进一步把握。

二、财政分配的若干要素

（一）财政分配的主体。在国家存在的情况下，财政始终是国家财政，财政分配的主体是国家，这是毫无疑问的。国家作为财政分配的主体，表明政府是财政分配的执行者，是财政政策的制订者。政府可以在一定程度上改变财政收入的来源结构和财政资金的使用方向。但是，需要强调的是，经济主体并不能决定客观的经济关系，财政政策可能正确反映客观经济规律，也可能背离客观经济规律。也就是说，作为

财政分配主体的国家各级政府，只有在正确认识和掌握客观经济规律的基础上，才能真正把财政工作做好。

（二）财政分配的对象。关于财政分配的对象或者分配客体。理论界有多种说法，一种意见认为是一部分社会产品；一种意见认为是一部分国民收入；一种意见认为是一部分剩余产品。上述财政的定义已经反映了作者的观点。这将在财源的价值结构中予以较为充分的讨论。

（三）财政分配的根据。财政分配的根据，也可以理解为财政分配的目的。两者在语言学上是有差别的，但在这里我们可以作一致的理解，前者是从为什么要进行分配，也即从财政分配的起点角度看待财政分配，后者是从财政分配的结果角度看待财政分配。

财政分配的根据是什么？或者说为什么要存在这样一种分配？我们的答案是：满足社会公共需要。如果把不同历史阶段上财政分配的特殊本质舍象掉，不问财政分配的具体形式如何？也不问由谁来代表社会进行分配，就会发现古今中外财政的一个共性要素是满足社会公共需要。正如马克思所说：“在任何社会生产（例如，自然形成的印度公社，或秘鲁的较多是人为发展的共产主义）中，总是能够区分出劳动的两个部分，一部分的产品直接由生产者及其家属用于个人消费，另一个部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般社会需要，而不问这些剩余产品是怎样分配，也不问谁执行这样社会需要的代表的职能”。^①

作为财政分配根据的社会公共需要，不仅要回答为什么

① 《马克思恩格斯全集》第25卷第992—993页。

要把一部分剩余产品由国家集中分配，而且对于解决财政分配的规模、构成以及各个项目的排列次序等问题具有决定作用。因此，必须对社会公共需要进行较为充分的论述。

三、社会公共需要

马克思指出：“经济范畴不过是生产关系的理论表现，即其抽象”。^①社会公共需要作为一个客观存在的经济范畴，同样是对生产的社会关系的一种理论抽象。就我们的认识，社会公共需要的概念可以这样表达：处于一定发展阶段上的社会维持自身生存和发展必然产生和形成的社会公共事务的需要。

社会是由人组成的，人是社会的主体，人总是社会的人，人类的生活自始是社会生活，人非在社会中不能生存。因此，人类的活动具有社会性。人类活动的社会性客观上必然产生出一定的社会公共事务。最简单的事实是，社会需要一个正常的生产生活秩序，需要调解各种社会纠纷等，也就是社会需要管理，无人管理的社会是不可思议的。进一步的问题是：人类为了能够生活，首先需要衣、食、住以及其他东西，因此，人类的第一个历史活动就是物质资料的生产。一定社会阶段上的生产，必须具备该阶段社会生产的一定条件。比如，由于生产力的发展，交往的扩大，修筑桥梁、开辟道路、治理河流，成了生产发展的客观要求，而单独的个个人是难以完成这些巨大工程的，这就必须靠社会的力量来组织。上述互相联系的两个方面构成社会的公共事务，社会公共事务的物质需求形成社会公共需要。

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷第108页

社会公共需要的内涵是及其丰富和复杂的，我们可以概括出它的以下几个性质与特征。

（一）社会公共需要具有客观必然性。社会公共需要的客观必然性在于，它不是人们的主观愿望和心理倾向，而是一种不以人们的意志为转移的客观要求。它基于现实的社会经济条件，不以任何人，任何集团和阶级的主观好恶为转移。现代资本主义大搞社会公共福利、普及教育、救济失业，乃是现实的资本主义生产方式所产生的客观要求。就资产阶级贪得无厌的本性而言，绝不希望给失业者以救济，给老弱病残者以资助，但资本主义生产方式生存和发展的需要，决定了资本主义国家不得不这样做。

（二）社会公共需要具有社会集合性。社会公共需要体现着特定社会形态下的社会公共利益，它是相对于个人需要，单个家庭需要、生产单位需要所反映的个人利益，单个家庭利益、生产单位利益而言的。个人需要、家庭需要、生产单位需要在于维持自身的生存和发展，谋求自身利益，社会公共需要则体现和反映社会公共利益，维持社会的生存和发展。它维持整个社会的生存条件，具有把整个社会粘连为一个整体的作用，这就是社会公共需要的集合性。诚然，在不同的社会形态下，社会公共利益与不同的私人利益的关系是根本不同的，但无论其关系如何，两者的区别是极其明显的。在资本主义条件下，社会公共利益不等于私人资本家的利益和各个企业的利益。在社会主义条件下，社会公共利益、企业利益、个人利益虽然根本上是一致的，但社会公共利益也不等于企业利益和个人利益，企业利益和个人利益也

不就是社会公共利益。

应当指出，社会公共需要是维持社会有机体整体生存和发展必须由社会承担的社会公共事务的需要。它不是个人需要的机械组合和数学加总，在很多情况下具有不可切割的性质。比较典型的有国防、公共工程等。以一条公路为例，因为是公共的，人人可以走这条路，实际上不是每个人都要走这条路，但不可能把这条路分成每人一份。

（三）社会公共需要具有非排它性和非竞争性。社会公共需要的产品和服务，不可避免地为一个集体的人们而提供，由应当享受的每一个社会成员共同享用。一个或一些社会成员享受这种产品或服务，并不排斥其它社会成员享用。上述公路的例子也可说明这一点。正因为此，它的消费和为满足个人需要而提供的产品是不同的，用于满足个人需要的产品，如一台电视机，你买了这一台，别人就不能再得到这一台。社会公共需要的非排它性和非竞争性，决定了它所需要的产品和服务不能简单地通过市场来提供，而应由政府来满足。

（四）社会公共需要具有层次性。社会公共需要内容复杂，范围广泛，从纵横两个方面都可以分为若干层次。从纵的方面看，它可以分为范围大小不同的若干层次。在国家存在的情况下，国家是社会的正式代表。而一个国家总是要分成几级政府，各级政府毫无例外地都是那个特定范围的社会代表，执行那个社会的公共职能。进言之，满足不同范围的社会公共需要构成各级政府和财政的根据，而不是各级政府创造了社会公共需要。从表现形式上看，我们可以把社会公

共需要的纵向层次分为全国（全社会）范围的社会公共需要、各级地方（局部社会）范围的社会公共需要、跨地区范围又不属于全国性的社会公共需要等层次。

从社会公共需要的横向层次看，国防、外交、司法、行政、文化、教育、卫生、邮政、电讯、交通、社会保障等诸多方面可以分成性质不一的若干层次，每一层次还可细分为低一级的层次。社会公共需要的不同层次、不同性质以及不同历史发展阶段的地位和作用，是我们研究财政分配结构的重要依据。

（五）社会公共需要具有历史性。社会公共需要的历史性，首先是指社会公共需要是历史地发展变化的。列宁说：

“辩证方法是要我们把社会看做活动着和发展着的活动机体。”^①社会在发展，历史在前进。在古代，农业是国民经济的主导部门。“国之大事，在祀与戎，”兴修水利、军事、祭祀曾是主要的社会公共需要；在工业上升时期，提供工业发展的基础设施成为国家必须承担的任务；现代社会，发展科学教育、保护生态环境、提供社会福利保障成为社会公共需要的重要内容。当然，维护社会秩序等最基本的社会公共需要，在任何社会形态下总是存在的。

其次，社会公共需要的历史性还表现在它的具体性和特殊性。在剥削阶级占统治地位的社会中，社会公共需要一方面满足社会成员的公共利益，另一方面维护了剥削社会（国家）的生存和发展，保护了剥削制度。社会公共需要的满足是以维护那个特定的社会制度存在，维护剥削阶级的根本利益

^① 《列宁选集》第1卷第54页。

为前提的。同时，由于剥削阶级占统治地位，总是把其阶级的需要说成是社会公共需要，或者将满足社会公共需要的产品攫为己有，使社会公共需要遭到了极大的歪曲。但是，社会公共需要的客观必然性决定了它是不能被彻底否定的。正如恩格斯所说：“政治统治到处是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的社会职能时才能维持下去。”^①在我国社会主义条件下，公有制基础确立了劳动人民的主人翁地位，国家和全体劳动人民根本利益的一致性决定了社会公共需要真正用于维护全部劳动人民的利益。所谓“取之于民，用之于民”是其本质概括。当然，也有极少数官僚主义者和腐败分子假公济私、挥霍浪费，但随着社会主义制度的完善，这些弊端是可以消除的。

第二节 财政分配结构的含义与内容

一、财政分配结构的含义

客观事物总是可以分为若干组成部分或若干要素。结构是客观事物作为一个有机整体的构成。系统论把相互联系、相互制约的各个部分组成的具有一定功能的有机整体称作系统。财政分配同样是一个系统，而且是一个复杂的系统。财政分配结构则是以价值形式参与社会产品分配形成的财政分配内部的各种要素的整体构成。财政分配结构作为一个系统的构成，不仅有质的规定性，而且有各要素间量的比例关系和各要素之间特定的联结方式。

^①《马克思恩格斯选集》第3卷第219页

根据系统论原理，任何一个系统，都和周围环境组成一个较大的系统，因此，任何一个系统都是更高一级系统的一个要素。社会再生产由生产、分配、交换、消费四个环节组成。这些环节相互联系、相互制约组成国民经济结构。分配结构是经济结构大系统中的分系统。财政分配是社会再生产分配环节的一个重要组成部分，财政分配结构则构成分配结构中的分系统。同时，任何一个系统的要素本身，通常又是一个较低一级的系统。在财政分配系统中，又可以分为财政收入系统，财政支出系统等；以下还可细分，如收入系统还可细分为税收系统、公债系统等。所以，对财政分配结构作比较全面的把握，至少应包括以下几个方面。

（一）财政分配由相互联系、相互制约的诸环节，诸要素组成。各个要素的性质和联结方式对财政分配结构有直接影响。首先，财政分配从不同侧面和角度考察，可以分解为若干部分或要素。比如，从财政分配的最基本要素来考察，可以分为财政分配的主体、客体、目的或目标三个基本构成要素；从分配过程来考察，可以分为收入和支出两个方面；从分配形式来考察，可以分为税收、公债、上缴利润等。其次，财政分配的各个部分或要素具有财政范畴的共性，又有其特性并对整体构成有直接影响。因此，既要了解其共性，又要把握其特性。再次，各要素的联结方式影响财政分配的整体构造。比如，国家与企业之间采取税收还是上缴利润，中央与地方之间的财力如何划分，对财政分配结构有直接的制约作用。因此，对财政分配从何角度分解，各要素具有怎样的性质？各要素间的联系是怎样的？这是财政分配结构最

基本的规定性之一。

(二) 财政收支采用货币形式并与国民经济各部门、各经济成分密切联系, 必然形成错综复杂的价值分配关系结构, 并往往通过量的比例关系反映出来。也就是说, 财政收支以货币为统一的计量标准。财政收入的各项来源之间、收入的各形式之间、支出的各项目之间都客观存在着量的规模和比例。这种量的比例关系取决于各部分的性质并制约财政分配的根本性质和特征。比如, 税收的性质决定了税收收入是财政收入的主要来源, 并构成财政分配的无偿性特征。同时, 量的规模和比例随着时间、地点和条件的不同而改变, 究竟何种比例关系合理, 要根据不同时期的不同经济状况进行分析。

(三) 财政分配结构作为整个分配结构的分系统并内在于整个经济结构, 必然同分配结构中的其它系统以及整个经济结构中的其它系统相互作用, 这是由事物之间的普遍联系性所决定的。如财政分配与企业财务分配之间、银行信贷分配之间, 财政分配结构与产业部门结构之间都具有密切的联系。这是把握财政分配结构的规定性不能忽视的一个方面。因此, 考察财政分配结构, 既要把财政分配从国民收入总体中割裂出来, 进行分解后具体分析, 又要从财政分配与其它分配及经济结构的关系中综合研究, 全面把握。前者只能说明财政分配结构是怎样的, 后者却可以回答它为什么会是这样的。例如, 我国农业提供的国民收入占国民收入总额的比重, 四十年来都在70%以上, 建国初达60%以上, 但其提供的财政收入却甚少。只有通过产业结构、劳动生产率、价格

结构等才能作出回答。

二、财政分配结构的内容

从财政分配的全过程、多侧面考察，财政分配结构的内容包括以下几方面。

(一) 财政收入结构。财政收入是国家通过税收等手段集中起来的货币资金，表现着一定量的社会产品价值。社会产品价值由C、V、m三部分组成，在我国，它是由分布于不同地区的、不同所有制成分的国民经济各部门创造的。因此，财政收入结构可以分为价值构成、地区构成、所有制构成和产业部门构成。同时，财政收入总是通过一定形式集中起来的，按照取得财政收入的不同形式划分，构成财政收入的形式结构，其内部还可分为税收结构、债务结构等。合理的财政收入结构对于调节各地区、各部门、各经济成分的收入、平衡国民收入分配有重要作用。

(二) 财政支出结构。财政支出结构是财政支出各要素的构成和比例状况。也可按不同标志和方法分类，表现为不同类型的结构。通常有按费用性质分类、按使用部门分类、按国家职能分类、按支出的具体用途分类等几种分类方法，在各项之下也可再作细分。合理的财政支出结构，可以促进生产力的合理布局、国民经济结构的协调和国民经济的良性循环。

(三) 财政体制结构。财政体制结构是中央和地方之间、地方各级政权之间的财政分配关系结构。财政体制结构从纵向上反映中央与地方之间、地方各级之间的财力、财权、财政责任的划分；从横向上反映同级财政之间、本级财

政各部门之间（财政、税务、金库等）之间的财政关系。财政体制结构的合理与否，直接关系到中央与地方之间、地方各级之间、财政机构各部门之间的关系是否协调，对于整个财政分配结构的合理化具有举足轻重的地位。

第三节 财政分配结构与经济结构

国民经济是一个复杂的有机体系统，因此，经济结构也是一个内涵丰富、范围广泛的概念。概括地说：“所谓经济结构，是指国民经济各个部门、各个地区、各种成分、各个组织和社会再生产各个方面的构成以及它们的相互联系、相互制约的关系”^①。包括所有制结构、产业结构、地区结构、就业结构、企业规模结构、技术结构等。其中，所有制结构是从生产关系方面考察的经济结构，可称社会经济结构；其它则主要是生产力角度考察的经济结构，可称国民经济结构。由于国民经济结构的核心是各部门之间的比例关系，为了在有限的篇幅内简单地分析问题，这里主要从产业结构和所有制结构两方面分析财政分配结构与经济结构的关系。

一、经济结构对财政分配结构具有决定作用

（一）经济结构决定财政分配结构，从生产关系与分配关系考察，就是所有制结构决定财政分配结构。所有制结构决定财政分配结构，最明显的是不同经济成分在国民经济中的地位决定来自各经济成分的收入在财政收入中的比重。

^①马洪：《经济结构与经济管理》、人民出版社1982年版第5页