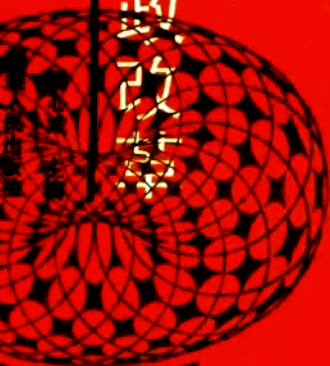


关于财政改革的 思考



中国财政出版社

序

正在蓬勃发展的我国社会主义经济建设和财政体制改革的实践，召唤和催促着财政理论的繁荣和尽快适应时代的需要。近几年来，许多同志在这方面作了不少探索，潘心城同志主编的《关于财政改革的思考》一书，是其中一部颇富新意的专著。

这本书以马克思、恩格斯的经济思想和我国领导人的若干论述为理论基础和先导，对外向型经济、财政政策和战略目标、财政体制和财政的宏观控制、国际财政和特区财政、国家和企业的分配关系、通货膨胀的成因及其对策、税收模式的抉择和理财观念的更新等当前改革、开放和整顿治理中的一系列重大现实问题作了较有成效的分析和探索。它把财政实践上升到理论高度阐述，寓理论于具体问题的分析之中；体系上自成一格，各个问题以专章论述，又相互联系形成一个整体；内容上较为新颖，许多方面带有一定创见性，具有相当的学术价值和实践意义。

该书作者有身居财政工作第一线，对财政理论颇有研究的领导同志和实际工作者，有多年从事经济理论研究和教学的教育工作者，可以说这本书是科研教学单位和实际业务部门共同努力的结晶。

社会主义财政理论是在实践中不断丰富和发展的。自古

及今，充满探索精神的作品无不使人耳目一新，活跃人的思维，启迪人的智慧。“筚路蓝缕，以启山林”，我希望作者把这部著作的出版作为新的起点，为建立具有中国特色的社会主义财政体系作出新的努力，希望财政战线的理论、实际工作者继续探索，进一步推动财政理论和实践的发展。

邓子基

1989年11月于厦门大学

前 言

祖国广袤的大地上，正进行着一场巨大而深刻的改革。实践呼唤着理论，同时要求理论的科学和深化。多年的财政工作实践敦促着作者，把财政工作中的一些研究和想法汇集成册，为繁荣中国财政园地增添一抔润土。本书名曰“思考”，旨在围绕财政改革和治理整顿中出现的新问题、新情况，以求实精神进行分析和探讨，试图通过纷繁的经济现象寻求比较切实可行的对策，揭示出一些规律性的东西。在注重务实的同时，在体系和内容上也作了一些探索，以有助于读者从财政理论和实践的结合中认识当前财政的若干现实问题。《关于财政改革的思考》的出版问世，就是这样一个尝试，其目的在于抛砖引玉，共同促进财政理论研究的发展。

本书在编写过程中，得到国务委员兼财政部长王丙乾同志的关心，并题词勉励；书稿写就后，蒙我国著名财政学专家邓子基教授悉心审阅，提出许多宝贵意见，并在百忙中为本书撰序，一并在表表示谢忱。

由于水平有限，编写中难免有些缺点错误，恳望同行赐教，并衷心欢迎来自广大读者的意见。

潘 心 城

1989年于福州

目 录

第一章 马克思主义经济理论是财政改革的理论基

础和依据·····(1)

- 一 宏观控制的理论基础·····(1)
- 二 关于财政性质·····(3)
- 三 经济结构和分配结构·····(4)
- 四 财政在社会再生产中的地位·····(6)
- 五 社会主义产品分配原理·····(7)
- 六 税收是国家作用于经济基础的杠杆·····(8)
- 七 关于财政收支平衡·····(9)
- 八 关于对外开放和保护关税·····(11)
- 九 关于国家财政信用·····(14)
- 十 关于直接税和间接税·····(16)
- 十一 关于财政分配及其职能作用·····(19)
- 十二 对资本主义税收制度的批判·····(21)

第二章 发展外向型经济的财政问题思考·····(24)

- 一 发展外向型经济的意义·····(24)
- 二 外向型经济发展状况分析·····(28)
- 三 财税在发展外向型经济中的地位和作用·····(33)
- 四 外向型经济发展中财税面临的主要问题·····(38)
- 五 加快外向型经济发展的财税对策·····(42)

第三章 对我国宏观财政政策的反思·····(54)

- 一 关于近期宏观财政政策的抉择·····(54)
- 二 宏观财政政策工具的抉择·····(64)

第四章 我国财政发展战略目标	(79)
一 双向协同的财政战略目标.....	(79)
二 对后10年财政收入目标的测算.....	(89)
三 财政战略目标和财政分配结构.....	(94)
四 实现财政战略目标的策略.....	(96)
第五章 对财政宏观控制认识的深化	(107)
一 探索和健全宏观经济的调控体系.....	(107)
二 对财政控制机制特征认识的深化.....	(113)
三 有效的财政控制的实现.....	(125)
第六章 关于财政管理体制的改革和完善	(139)
一 国家财政管理体制的概念.....	(139)
二 政府职能和财政管理体制.....	(140)
三 对现行财政管理体制的评价.....	(143)
四 财政预算管理体制目标模式的选择.....	(148)
五 进一步改革财政管理体制的设想.....	(154)
第七章 正确处理国家与国营企业的分配关系	(165)
一 国家与企业分配关系的沿革.....	(165)
二 承包制的利与弊.....	(167)
三 完善承包制的措施.....	(172)
四 实行税利分流制度.....	(181)
五 承包制向股份制的过渡.....	(185)
六 国有资产管理组织.....	(189)
第八章 社会主义初级阶段的税制模式	(195)
一 历史的考察：成效与缺陷.....	(195)
二 完善税制的思维：治税思想与政策选择.....	(200)
三 税制模式的选择：目标模式与过渡模式.....	(206)
四 建立适度的分税制.....	(212)

第九章 通货膨胀的成因及其对策	(221)
一 改革面临的困境：通货膨胀的现实.....	(221)
二 改革的历史考察：通货膨胀原因追索.....	(225)
三 治理通货膨胀：通货稳定与经济的增长的战略 选择.....	(238)
第十章 特区财政	(252)
一 特区财政的性质与特点.....	(252)
二 特区财政收支.....	(256)
三 公共消费型财政的理财原则.....	(259)
四 特区财政模式.....	(262)
五 改革和完善特区财政机制的构想.....	(267)
六 特区财政的宏观控制方式.....	(270)
七 实现财政间接控制的基本对策.....	(274)
第十一章 关于国际财政和国际税收	(278)
一 国际财政的特征.....	(278)
二 国际财政的若干问题.....	(281)
三 国际财政协定.....	(285)
四 国际税收负担原则.....	(290)
五 国际双重税收的形成及其种类.....	(295)
第十二章 时代的理财观念	(302)
一 创立财政经营管理学.....	(302)
二 理财模式的转换——心理财政论.....	(310)
三 财政分配的社会学考察.....	(313)
四 社会主义财政研究面临新的综合.....	(321)

第一章 马克思主义经济理论是财政改革的理论基础和依据

马克思主义是一个内容十分丰富的科学理论体系。马克思主义的经济学说是这个科学体系的一个重要构成部分。财政理论是其中的有机组成，是社会主义财政理论的基石。但经典作家生前并没有留下系统的财政学说，他们关于财政的理论和主张散见于大量的论著和书信中。今天，我们系统地整理、研究和阐明这些理论和主张，对繁荣社会主义财政理论、指导社会主义经济体制改革和财政改革都是有意义的。本章拟从以下几个方面对马克思财政思想进行一次粗浅的概括。

一 宏观控制的理论基础

从经济思想发展史看，有关国民经济总体的问题，受到许多经济思想家的注意。威廉·配第、魁奈、亚当·斯密、大卫·李嘉图等都从不同角度有所论述，魁奈的《经济表》更是典型的宏观经济分析。当然，从自然科学引来的宏观（macro）、微观（micro）并不象某些同志所认为的，是专属于西方经济学的概念。实际上，马克思在《资本论》中既进行了有自己特点的微观分析和宏观分析，也运用了未明确给予定义的总供给、总需求等概念。

马克思说：“每一单个资本只是社会总资本中一个独立

的、可以说赋有个体生命的部分。社会资本的运动，由社会资本的各个独立部分的运动的总和，即各个单个资本的周转的总和构成”。“这个总过程，既包含生产消费（直接的生产过程）和作为其媒介的形式转化（从物质方面考察，就是交换），也包含个人消费和作为其媒介的形式转化或交换。”^①马克思又说：“在第一篇和第二篇，我们考察的，始终只是单个资本，只是社会资本中一个独立部分的运动。”“但是，各个单个资本的循环是互相交错的，是互为前提、互为条件的，而且正是在这种交错中形成社会总资本的运动。”^②这已经相当清楚地提出了从微观分析到宏观分析的过渡，以及宏观分析和微观分析的关系。马克思还说：“供给等于某种商品的卖者或生产者的总和，需求等于这同一种商品的买者或消费者（包括个人消费和生产消费）的总和。而且，这两个总和是作为两个统一体，两个集合力量来互相发生作用的。”^③马克思在这里是就某种商品而言，但同样适用于整个社会的商品生产，全社会的总供给和总需求同样是“作为两个统一体，两个集合力量来互相发生作用的”。所以，《资本论》的分析，从个别资本过渡到社会总资本，也就是从微观分析过渡到宏观分析，实质上已包含宏观经济运行的一些基本概念。这些基本概念，是分析任何比较发达的商品经济的宏观运行所必需，也是各种形态的比较发达的商品经济所共有的。特别应当看到，马克思对社会资本再生产的分析，既有价值的运动，又有作为价值实体的商品的运动，是将再生产和流通紧密结合，决不是将二者分离开来孤立分析的。

①《马克思恩格斯全集》第24卷第390页。

②《马克思恩格斯全集》第24卷第392页。

③《马克思恩格斯全集》第25卷第216页。

二 关于财政性质

马、恩认为财政是国家存在的物质基础，并一再强调财政是一个分配范畴。

财政与国家存在着本质联系，它是以国家存在为政治前提的，没有国家就无所谓财政；没有财政，国家就没有存在的物质基础。马、恩不止一次地指出，财政是政府机器的经济基础，而不是其他任何东西。财政体现着表现在经济上的国家存在，换句话说，国家存在的经济体现就是财政。恩格斯在评价亚当·斯密的财政学时，历史客观地指出：“产业革命时亚当·斯密就着手进行这种挖空工作，他在1776年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作，从而创立了财政学。在这以前，全部财政学都纯粹是国家的，国家经济被看作全部国家事务中的一个普通部门，从属于国家本身；亚当·斯密使世界主义服从国家的目的并把国家经济提升为国家的本质和目的。他把一切——政治、党派、宗教——都归结为经济范畴，因此他认为财产是国家的本质，发财是国家的目的。”^①马克思在批判地继承古典学派的基础上，对此又有所发展。马克思把国家作为资产阶级社会三大阶级内部结构的必然表现形式来把握，而且在特定的经济制度下给财政学以资产阶级社会在国家形式上的概括的地位。这样，马克思就把亚当·斯密的从经济导出国家以及经济(财产)与国家的结合在总体上统一起来了。正如恩格斯所说：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。”^②马克思也指出：“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉，一

①《马克思恩格斯全集》第1卷第675页。

②《马克思恩格斯全集》第21卷第195页。

句话，它是行政权力整个机构的生活源泉。”^①国家权力和政府机构要得到发展也要依靠财政捐税。

恩格斯在批判杜林的“政治关系的形式是历史上基础性的东西，而经济的依存不过是一种作用或特殊情形，因而总是第二等的事实”时，指出：“只有象杜林先生这样的人才能设想，捐税在国家中只是‘第二等的作用’”^②。这就是说，财政税收在国家中起着第一等的作用，国家的存在离不开财政税收，有国家就必有财政税收。

马恩在强调国家与财政的相互依存关系时，并未忽视财政本身是一个经济范畴，是一种分配。马恩明确指出，国家课税是国家主权对私有财产权的一种侵犯，国家通过课税无偿占有有一部分原非归它所有的产品；剥削阶级国家的课税，不论对准征收，也不论如何征收，总是剩余产品的一种分配形态。马克思指出：“利润会以各种不同的形式——利润、利息、地租、年金、赋税等等在不同名称和不同阶级的居民之间进行分配（甚至一部分工资也是这样）。他们之间所分配的决不能多于总剩余价值或总剩余产品。”^③捐税作为一种剩余价值的分配形态说明了这种从社会经济条件中分离出来的剩余价值，是财政税收的物质基础。

三 经济结构和分配结构

一百多年前，马克思就提出分配结构与生产结构的概念。他说：“分配的结构完全决定于生产的结构，分配本身就是生产的产物，不仅就对象说是如此，而且就形式说也是如此。就

①《马克思恩格斯全集》第8卷第221页。

②《马克思恩格斯全集》第20卷第173、175页。

③《马克思恩格斯全集》第46卷（下）第311页。

对象说，能分配的只是生产的成果，就形式说，参与生产的一定形式决定分配的特定形式，决定参与分配的形式。”^①马克思在这里第一次提出分配结构和生产结构的概念，而且说明生产结构是第一位的，分配被生产决定，不仅就对象讲是如此，就形式说也是如此。

马克思还提出社会的经济结构的概念。他说：“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形式与之相适应的现实基础。”^②在这里，马克思第一次提出经济基础与上层建筑的概念，并深刻阐明了它们之间的相互关系。马克思还说：“在分配是产品的分配之前，它是（1）生产工具的分配，（2）社会成员在各类生产之间的分配……。这种分配包含在生产过程本身中并且决定生产的结构，产品的分配显然只是这种分配的结果。”^③这里指出了作为生产要素和生产成果的分配制约和反作用于生产结构的原理。财政参与生产要素和生产成果的分配就是这个意思。因为“分配并不仅仅是生产和交换的消极的产物，它反过来又同样地影响生产和交换。”^④所以财政分配结构并不是消极的，它能积极制约经济结构，合理的财政结构不仅是形成合理的产业结构的起点，而且是建立合理产业结构和配置生产力的物质基础。

①《马克思恩格斯全集》第12卷第745页。

②《马克思恩格斯全集》第13卷第8页。

③《马克思恩格斯全集》第12卷第746页。

④《马克思恩格斯全集》第20卷第162页。

四 财政在社会再生产中的地位

社会主义财政在社会再生产中的地位，是指财政作为社会再生产中分配环节的重要组成部分与社会再生产诸环节的相互关系。许多财政政策都是建立在这个理论基础上的。

生产过程是连续不断和经常更新的过程，社会再生产过程包括生产、分配、交换、消费等环节。马克思指出：“不管生产过程的社会形式怎样，它必须是连续不断的，或者说，必须周而复始地经过同样一些阶段。一个社会不能停止消费，同样，它也不能停止生产。”^①社会主义财政不同于资本主义财政的根本特征之一，就是它建立在生产资料社会主义公有制的基础之上，直接参与国营企业的生产要素和生产成果的分配，参与社会再生产，因而财政分配就从非物质生产领域扩展到物质生产领域。

财政承担了生产要素和生产成果分配的任务，所以财政资金是国营企业的资金的主要组成部分。马克思指出：“产业资本的连续进行的现实循环，不仅是流通过程和生产过程的统一，而且是它的所有三个循环的统一。”^②又说：“相继进行一停滞，就使并列存在陷于混乱。在一个阶段上的任何停滞，不仅会使这个停滞的资本部分的总循环，而且会使整个单个资本的总循环发生或大或小的停滞。”^③我国企业的供、产、销三个阶段，大体上相当于企业资本经历的买进、生产、卖出三个阶段，如果能衔接，就会使三种不同资金形态在时间上和空间上的关系安排妥善，就能保证企业资

①《马克思恩格斯全集》第23卷第621页。

②《马克思恩格斯全集》第24卷第119页。

③《马克思恩格斯全集》第24卷第120页。

金运动的连续性。

五 社会主义产品分配原理

1875年，马克思在《哥达纲领批判》中，批判了拉萨尔的“不折不扣的劳动所得”观点，第一次正面阐述了社会主义社会总产品的分配原理。这一原理对于研究社会主义财政分配问题是具有指导意义的。

马克思指出，社会总产品不能全部分配给一切社会成员，在共产主义社会第一阶段，即社会主义社会阶段，在对“集体的劳动所得就是社会总产品”实行个人按劳分配以前，必须进行社会的必要的扣除：

“第一，用来补偿消费掉的生产资料的部分。第二，用来扩大生产的追加部分。第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。”剩下的社会总产品的其他部分，在进行个人按劳分配以前，还得扣除：

“第一，和生产没有关系的一般管理费用。……第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等。……第三，为丧失劳动能力的人等等设立的基金”。^①马克思关于社会主义社会总产品分配原理是社会主义财政分配的理论基础和客观依据。从某种意义上讲，社会主义财政分配工作就是搞“社会必要扣除”，以满足国家与人民需要的工作。

马克思、恩格斯1848年在《共产党宣言》中还明确把财政措施当作“对所有权和资产阶级生产关系实行强制性干涉”的“变革全部生产方式”的“必不可少”的手段。他们提到的财政措施是：“1. 剥夺地产，把地租用于国家支出。

^①《马克思恩格斯全集》第19卷第19—20页。

2.征收高额累进税。……4.没收一切流亡分子和叛乱分子的财产。5.通过拥有国家资本和独享垄断权的国家银行，把信贷集中在国家手里。”^①这些都为我们通过财政手段对生产关系进行改造和促进生产力发展提供了理论依据。

六 税收是国家作用于经济基础的杠杆

马克思认为，税收在资产阶级的政治生活中起着非常大的作用，是国家作用于经济基础的杠杆。

首先，表现在税收是“扼杀君主专制的一条金锁链”^②。它在消灭封建的生产关系，加速资本的原始积累，建立和巩固资本主义生产方面起了重要作用。马克思指出：“在资产阶级发达的国家中，赋税增加的好的一面在于：小农和小私有者（手工业者等）会因此而纷纷破产，并被抛入工人阶级的队伍。”^③“每出现一种新税，无产阶级的处境就更恶化一些；取消任何一种旧税都不会提高工资，而只会增加利润。”^④在《共产党宣言》中，马恩还科学地预见到税收杠杆可促进社会主义生产关系的建立和巩固。

其次，表现在税收对经济的干预作用，国家利用税收杠杆来调节生产和流通，影响分配和消费。马克思在评述重农学派的税收观点时，就把税收与国家工业干涉联系在一起。他说：“因为地租被认为是唯一的剩余价值，并且根据这一点，一切赋税都落到地租身上，所以对其他形式的收入课税，只不过是对于土地所有权采取间接的、因而在经济上有

①《马克思恩格斯全集》第4卷第489—490页。

②《马克思恩格斯全集》第4卷第343页。

③《马克思恩格斯全集》第6卷第639页。

④《马克思恩格斯全集》第7卷第336页。

害的、妨碍生产的课税办法。结果，赋税的负担，从而国家的各种干涉，都落不到工业身上，工业也就摆脱了国家的任何干涉。”^①事实上，国家课税的对象并不限于地租，税收的干预不只作用于农业，也作用于工业、商业等。马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》中，分析了拿破仑时代和路易·波拿巴时代赋税的不同作用，指出：“拿破仑的赋税曾是刺激农民发展副业的手段，而现在赋税却使这些副业失去最后的资源，失去抵御贫困化的最后的可能性。”^②可见税收对生产的作用可分为积极的和消极的两种，积极的作用即促进生产的发展，消极的作用就是阻碍甚至破坏生产的发展。此外，国家还通过税种的取舍、税率的高低来鼓励或限制消费。“消费税只是随着资产阶级统治的确立才得到了充分的发展。……在它手中消费税是对那些只知消费的封建贵族们的轻浮、逸乐和挥霍的财富进行剥削的一种手段。”^③这种“剥削”的结果，也就在一定程度上调节了分配关系。因此，税收作为分配关系，是国家用来调节社会各阶层对国民收入占有份额的比例、调节资本家集团对剩余价值的划分的重要杠杆。

七 关于财政收支平衡

社会主义财政是收支数量及其反映的质量的统一体，收入和支出是财政资金运动的形式，是财政分配在形式上区别于其他分配（如价格分配、信贷分配、工资分配）的一个主要特征。

①《马克思恩格斯全集》第26卷第26—27页。

②《马克思恩格斯全集》第8卷第222页。

③《马克思恩格斯全集》第4卷第179页。

马克思指出：“每一个预算的基本问题是预算收支部分之间的对比关系，是编制平衡表，或者为结余，或者为赤字，这是确定国家或者削减、或者增加税收的基本条件。”^①财政平衡在综合平衡中处于关键的地位，只有财政收支真正平衡了，才意味着国家所集中和分配的物资供求也可以保持平衡。马克思曾一针见血地指出：“当没有恢复预算平衡，没有恢复国家收支平衡的时候，是不能使国家行政服从于国民生产利益的。”^②

实现社会主义财政收支平衡必须具备必要的外在条件。马克思说过：“只有在生产受到社会实际的预定的控制的地方，社会才会在用来生产某种物品的社会劳动时间的数量，和要由这种物品来满足的社会需要的规模之间，建立起联系。”^③只有建立在生产资料公有制基础上的社会主义社会，才可能自觉地建立和保持国民经济发展的“联系”和平衡。

“社会化的人，联合起来的生产者，将合理地调节他们和自然之间的物质变换，把它置于他们的共同控制之下，而不让它作为盲目的力量来统治自己，靠消耗最小的力量，在最无愧于和最适合于他们的人类本性的条件下来进行这种物质变换。”^④可见，只有社会主义社会才具备按比例分配社会资金，实现财政收支平衡从而实现国民经济综合平衡的客观条件。

依据对立统一规律，财政矛盾着的收支双方，既相对立又相统一，因而能够依一定条件互相转化。正如马克思所

①《马克思恩格斯全集》第9卷第67页。

②《马克思恩格斯全集》第7卷第13页。

③《马克思恩格斯全集》第25卷第209页。

④《马克思恩格斯全集》第25卷第926—927页。