



社会财政论纲

王映松 著



四川人民出版社

99
F810
168
2

社会财政论纲

王映松 著

X4K2P116



四川人民出版社

1999年4月·成都



3 0101 1939 8

(川)新登字 001 号

责任编辑：袁久勇

技术设计：何 华

社会财政论纲

王映松 著

四川人民出版社出版发行（成都盐道街3号）

新华书店经销

西南建筑设计院印刷厂印刷

开本 850×1168mm 1/32 印张 6.5 插页 4 字数 200 千

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-220-04418-6/F·433

定价：30.00 元



谨将此书献给与社会和财政有关
的每一个人。

作 者
1998 年冬至于成都

目 录

上篇 求证社会财政

0. 导论	(3)
0.01 对主题的灵感	(3)
0.02 研究方法的选择	(11)
0.03 研究内容的安排	(15)
1. 永恒的社会财政：实证和推论	(19)
1.01 国家产生前的社会财政形态	(19)
1.02 与国家财政并存的社会财政形态	(24)
1.03 国家消亡后的社会财政	(35)
2. 社会财政的理论基础	(39)
2.01 财政与社会制度	(40)
2.02 财政与社会流动	(42)
2.03 财政与社会变迁	(46)
2.04 财政与社会控制	(50)

2.05 财政与社会开放	(54)
3. 社会财政的职能作用	(65)
3.01 维护个体利益和公共利益的比例平衡	(66)
3.02 维护基本人权, 提供社会保障	(68)
3.03 克服社会差异, 维护社会公平	(72)
3.04 实现资源价值补偿, 推动人类社会的可持续发展	(78)
3.05 化解社会矛盾, 提供社会安全	(85)
4. 关于财政与财务的几个理论问题	(93)
4.01 财务及其本质规定	(93)
4.02 关于国家财务分配理论	(96)
4.03 社会财政与财务的区别	(100)

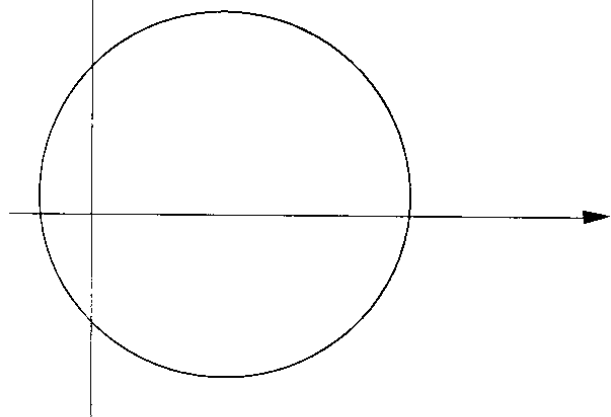
下篇 改革我国财政

5. 社会财政理论与我国财政政策改革	(114)
5.01 可持续发展的财政政策体系	(114)
5.02 社会稳定的财政政策体系	(123)
5.03 社会协调的财政政策体系	(139)
5.04 社会公平的财政政策体系	(158)
6. 社会财政理论与我国财政体制改革	(168)
6.01 中国社会变迁的历史证明, 处理中央与地方的财	

政关系, 既不能高度集权, 也不能分权过度, 必须实现中央与地方财力的均等化	(169)
6.02 均等化地方财力的指导思想和基本原则	(172)
6.03 均等化地方财力的模式选择	(175)
6.04 均等化地方财力的数量模型	(178)
7. 社会财政理论与我国财政管理改革	(182)
7.01 财政收支管理战略的创新: 必须树立“以支定收” 观念	(183)
7.02 市场经济体制条件下加强财政管理必须遵循的 基本原则	(193)
7.03 在财政管理中引入社会评价方法的设想	(201)

上 篇

求证社会财政



0. 导论

0.01 对主题的灵感

我对财政理论的理解与把握，始终同对现实社会问题的深切关注分不开。近年来，我对现实社会现象和社会问题的透视和剖析倾注了一定的心血。在这个过程中，我发现：任何社会问题都或多或少地涉及到了财政问题；同样，任何财政问题也都或多或少地带有社会问题的性质。这一发现使我观察和思考问题的方式发生了根本性的转折：那就是用财政的眼光观察社会问题；用社会的视野探索财政问题。带着探究财政与社会的关系的浓厚兴趣，我尽可能地涉猎财政学和社会学的研究领域。我得到了“社会是享有共同文化、地域和利益的人们构成的群体，是由人与自然的关系，以及人与人之间的共同需要和共同关系的总和”的理论精要。在财政学领域，尽管学派纷呈，但几乎所有的学派都承认财政的本质（或职能）之一是“公共需要”。既然社会与财政都是人类的共同需要，那么社会与财政就应该存在着天然结合的关系。或者说，社会需要决定了财政的产生，财政寓于社会之中，并反作用于社会形态、结构和功能。基于这种认识，“社会

财政”的命题开始长时期在我的脑海中浮现，“社会财政”的理论框架也从一个朦胧的轮廓变得越来越清晰起来。

为了验证命题的科学性和合理性，我尝试着用“社会财政”的眼光审视当代财政学。我又发现，当今财政学界对财政本质问题的许多困惑都可以在“社会财政”的理论中找到答案。

财政的本质问题，说白了就是财政“是什么”的问题。这个看似简单的问题却是所有财政理论的基础和前提。能否准确把握这一问题，无疑直接决定着对一切财政问题研究的成败。这一问题在我国学术界经过 40 多年的讨论和争鸣，目前基本形成了以“国家分配论”和“公共产品论”为主宰，其他理论为补充的格局。

国家分配论的形成和发展可谓源远流长。亚当·斯密的“国家职能”论就有财政是国家分配或以国家为主体的分配的思想；在马克思那里，财政则紧密联系于关于生产方式、阶级、国家的唯物史观；在瓦格纳、巴斯特布尔等人那里，都已经出现了比较明确的关于以政府收支满足其实现职能需要的表述——尽管在具体的理解、阐释上可以有种种不同。而本世纪 50 年代之后逐渐成型于中国的“国家分配论”，可以说是迄今研究最为深入、影响最为广泛的财政本质学说。这一学说的本质内涵可以归结为以下几个方面：一是关于“分配关系”。即把关于财政本质的认识，最终落在分配关系之上，认为财政是生产关系的内在构成环节之一——分配关系的一个组成部分。这一要点继承了马克思主义经济学理论的传统，使关于财政的本质在“人与人关系”的层面上能够得到比较充分的展开。二是关于“国家主体”。即认为财政分配关系与其他分配关系相区别的主要个性或特点，在于分配的

主体是国家政权或政府，而非其他任何经济活动主体。这一要点隐含着“财政即为国家财政”的界定，在这一界定下，国家政权的唯一主体性是不言而喻的。由国家政权掌握的分配，必属财政；不由国家政权掌握的分配，必非财政。三是关于“国家职能”。即认为以国家为主体的分配在其功能、目标的客观规定性上，必然要归结为“满足国家政权实现其职能的需要”。并由此规定了国家分配的作用和方向。四是关于“阶级属性”。即“国家职能”的内容是阶级性的，而并不是公共的、全民的。国家职能只能是统治阶级利益主导作用下的国家职能，即国家机器阶级属性前提下的国家职能。

虽然“国家分配论”在我国财政学界占有十分重要的位置，但由于它在具有鲜明的国家性的同时，忽略了财政的社会属性，因而不可避免地存在若干瑕疵。归结起来，主要有：

——“从国家权力中引出财政关系，本末倒置”。如王绍飞提出，国家分配论“违反了历史唯物主义的基本原理，财政既然是分配关系，那它就是社会生产关系的一个组成部分。它和社会生产关系一样，是由生产力的发展水平决定的。离开生产力的发展水平，从国家权力中引出财政关系，这在逻辑上是本末倒置。”

——“在经济基础和上层建筑的关系上，本末倒置”。如许方元提出：“首先……一方面说财政的本质是‘分配关系’，另一方面又说财政的作用是‘促进社会主义生产关系的巩固和发展’。这不就是说生产关系为自己服务了吗？”“第二，一方面把财政的本质说成是属于生产关系的，另一方面在讲财政作用时，又说财政是‘为巩固无产阶级专政服务’的，这就出现了经济基础为上

层建筑服务这样本末倒置的问题。”“第三，一方面说财政是属于生产关系的，另一方面在讲税收的时候，又说：‘它是国家凭借政治权力对纳税人征收的强制性、无偿性的收入。’这就产生了一个经济基础与上层建筑在财政肚皮里闹矛盾的问题。”

——“分配关系以国家为主体不能成立”。如蔡明麟、许方元提出：“在任何社会形态下，分配关系的形成，总是以生产资料的占有关系为转移，只有这一个主体。如果说分配关系以国家为主体，不是靠向‘暴力论’，就会陷入二元论，那是行不通的。”

我认为，国家分配论之所以存在这些瑕疵，其根源就在于这一理论在强调财政的国家属性的同时，忽略了财政的社会属性。从而决定了这一理论无法把财政关系与社会关系，经济基础与上层建筑有机地结合起来；在强调国家需要的同时，无法很好地兼顾共同需要；在强调国家主体的绝对权威的同时，就无法涵盖客观存在的其他分配主体。而所有这些问题在“社会财政”的理论体系中都可以得到有效解决。在“社会财政”的视野中，国家只是各种社会形态中的一种形态；国家需要只是各种社会需要中的一种需要；财政关系只是各种社会关系中的一种关系。在这一前提下，国家分配论中看似对立的矛盾就得到了统一，所有的漏洞都可以得到有效的弥补。

公共产品理论是一种完全不同于国家分配论的西方财政理论。目前越来越被我国财政理论学界和实际工作部门的同志所接受、认同和推崇。这种理论认为：所谓财政，是由于市场失灵而引发的一种政府行为。财政的主要职能作用也就是通过政府活动纠正市场失灵，保证市场经济的正常运行。其主要论点包括三个

基本方面：第一，财政是一种政府经济行为。政府为了保证社会资源的最有效利用、克服市场机制运行的缺陷，必须通过各种方式进行各种公共活动，如国防、教育、社会保障、医疗保健、社会福利等。所有这些由政府出资的活动就构成了财政活动的内容。第二，财政活动的目的在于纠正市场失灵。公共产品理论认为，市场失灵是市场经济的一个极为重要的特征，是市场本身无法克服的弊病。面对这种弊病，私人经济是无法加以解决的，必须要由政府进行干预。如干预生产要素的配置和收入的分配，采取宏观经济政策、提供公共产品对市场运行加以引导和补助。因此，公共产品理论认为，财政因市场失灵而产生，最终目的在于干预、纠正市场失灵。第三，财政活动的对象是公共产品。政府公共活动的任务在于通过公共产品的提供达到纠正市场失灵、保证经济顺利运行的目的。由此可见，公共产品理论是建立在西方私有制及自由市场经济基础之上的。尽管它存在着许多合理内核值得我们学习和借鉴，但它也不可避免地存在着一些局限性：首先，它采用静态分析的方法，把财政这一一般的社会历史经济现象放置于自由市场经济的特殊阶段加以研究，显然是割断历史、不尊重历史事实的。市场经济从英国开始至今只有 300 年时间，而财政从原始社会便产生了，难道说那时的财政就不是财政吗？更为重要的是，公共产品论只能站在国家分配论的对立面，对于客观存在的国家财政的阶级性无法给予合理的解释和说明。在人类社会成员分裂成为不同阶级、因阶级矛盾不可调和而产生国家之后，“共同需要”仍然是存在的，如防治自然灾害、保护环境等。但这时在一般情况下，不同阶级间的、特别是掌握国家政权的统治阶级与处于被专政地位的被统治阶级之间的不同利益和不

同需要，成为经常发生的、并且对于整个社会生活产生巨大影响（往往是最重要影响）的矛盾冲突，而统治主体所掌握的财政分配，在这种冲突中必然是服务于本阶级需要而打击被统治阶级需要的——“公共论”对此无力予以概括和说明。显然，既要概括人们的共同需要，又要概括统治阶级的特殊需要，唯有“社会需要”是最恰当的。

在我国财政学界，关于财政本质问题的论述占有一席之地的学说大致还有：剩余产品分配论、再生产前提论、公共融资论等。应该说这些学说在对财政本质问题的研究上都具有各自独到的见解，具有高度的学术水准，然而由于这些理论都存在一个共同的缺陷——忽视财政的社会性，因而不可避免地存在一些缺陷。

剩余产品分配论的核心观点在于，认为财政的本质特征是对剩余产品的分配。这种概括有其合理之处，因为无论从财政起源还是从财政的实际运行考察，财政分配的经济前提都是存在社会剩余产品，即 m 部分。有剩余产品，社会权力中心才有财可“理”，才能有称之为财政的理财活动。但如果仅仅强调这一条，其理论表述很难做到严谨和科学。因为：在进入阶级社会之后的历史中，决不能排除国家政权“横征暴敛”的财政分配超越剩余产品范围而涉及必要产品的现象。许毅等曾指出：凡是剥削阶级统治的国家，“其剥削量通常都是超过剩余劳动的，不侵犯必要劳动的分配是鲜见的”。所以，他们认为剩余产品分配论在这方面“不尽符合历史事实”，“抽象不够完全，不如说成财政分配是对社会产品的分配来得概括更加科学”。此外，社会主义国家的财政在高度集中体制下也曾长期发生对于企业折旧基金的分配，

是另一个反证。因此，剩余产品分配论在这个角度上涵盖不足；对于剩余产品的分配，并不仅仅发生在宏观的财政层次，也发生于微观的财务层次。事实上，在人类社会进入稍微发达一些的阶段之后，财政仅能分配剩余产品之中或多或少的一个部分，基本上不可能分配其百分之百的全部。所以，以“对于剩余产品的分配”来抽象出财政本质，在这个角度上讲又涵盖过度。

“再生产前提论”强调的是从社会再生产出发，以再生产为前提认识财政本质。这无疑是符合唯物史观的。问题是，在关于财政本质的认识中，虽然可以和应当强调分配环节与社会再生产总体联系的方面，但毕竟还不可能绕开财政分配关系形成时所不可缺少的另一方面的前提：社会权力中心的出现。无社会性的权力中心，即使存在剩余产品，即使存在分配环节，也仍然是有“财”无“政”。所以，在考察财政问题时，一定不要忘记在经济性基本前提的旁边，客观存在着的政治性基本前提的位置。

“公共融资”论是国内近年出现的一种新观点。但这种理论把财政收支关系抽象为一种信用关系则是不妥的。政府收支虽然包括了一部分公共信用或国家信用（公债的举措及还本付息，“财政投融资”等），但其主要的、大量的收支活动，却不是反映的信用关系，不属融资活动，不能用“融资”来概括。比如，财政收入的最主要来源——税收，以及非主要来源之一——罚没收入，都无法用“公共融资”来概括，现象上不是，本质上更不是，毋宁说它们在现象上是带有法律强制性背景由政府筹资（与调控）手段，本质上是政府为主体的分配。又如，财政支出中的国防、行政管理、公检法支出等，也无法用“公共融资”来概括，它们同样在现象、本质上都与“融资”不相合。只有属于

“财政信用”的那一部分财政收支，称得上是“公共融资”，但它并不构成财政收支的主体。众所周知，理论研究的术语需保持必要的逻辑规范，以部分的、非主体的属性来概括出整体的、本质的属性，即为以偏概全，是难以成立的。事实上，财政收支关系既有强制的（如税收）；又有自愿的（如捐赠）；既有有偿的，又有无偿的。财政收支关系是一种复杂的社会利益重组关系。

总之，尽管当代中国财政理论学界出现了百花齐放，百家争鸣的喜人现象，尽管各种学派关于财政本质问题的研究已经相当深入，取得了丰硕的学术成果，但我仍然认为，对财政本质问题的研究仍然非常必要。而站在社会的角度（不仅仅是站在国家的角度，也不仅仅是站在公众的角度）研究财政本质问题也许是一种有必要的尝试。审视当今中国财政理论研究的现状，我感到有必要进一步拓展研究的思路和视角，从人类社会的产生、发展的历史过程中考证财政萌芽的机理，掌握财政产生和发展的来龙去脉，从而更全面、更充分地揭示财政的形成过程和内在规定性；有必要充分学习、吸收、借鉴我国当今关于财政本质问题各流派的合理学术思想，取彼之长、补己之短，使财政理论体系更加丰实和科学；有必要吸收西方社会学和财政学的学术经典，去其糟粕、取其精华。更为重要的是，必须把财政学的研究置于马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义的思想体系之中，放在世界社会经济发展和我国改革开放的大背景下。唯有如此，关于财政本质问题的研究才可能做到既深刻、又科学，既有理论水准，又经得起实践的检验。

这就是我要写本书的初衷，也是我对主题研究的所有灵感。

0.02 研究方法的选择

经济分析的方法对于经济分析本身来说，至关重要。因为方法是实现目标的手段。“工欲善其事，必先利其器”。没有合理的方法，要完成对主题的研究将是极其困难的。布坎南就曾把经济分析方法比作经济研究的行车路线图。但是方法无论多么重要，同研究任务相比只能处于从属的地位，它毕竟是从属于研究任务，为一定目的服务的。从这个意义上说，研究方法的选择又是由研究对象本身的特点所决定的。获得研究主题的灵感后，我又深深地感到主题太博大，而自己的能力又实在太渺小，真有“老虎吃天，无从下口”之感。的确，分析社会现象比分析自然现象更困难。一个重要的原因是，社会现象中存在着人的复杂的主观世界。在错综复杂的社会现象中抽象出社会财政的基本脉络，其难度是可想而知的。经过我的反复权衡，最终确定的研究方法是，以开放的思维方式作定性分析为主，在借鉴西方理论的同时，关注东方思想；在作理性分析的同时，关注现实的客观存在。

以定性分析为主而舍弃数量分析是本书研究的第一个特色。作出这样的选择，一方面是因为数量分析不是我分析技能的强项，同时，对于社会财政这一浩繁复杂的研究领域来说，定量分析难免挂一漏万。我一向对一些社会学研究著作中图表、公式、数字的简单罗列持有异议，更何况现实社会生活中的数字往往具有不可想象的水份呢？的确，定量分析给了经济科学明晰与精确的生命力，数量分析的成功运用提高了经济科学研究的科学性与