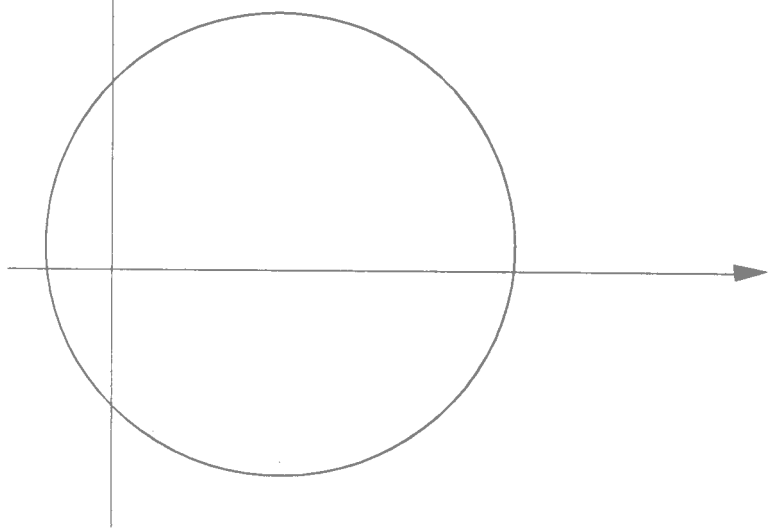


上 篇

# 求证社会财政





## 0. 导论

### 0.01 对主题灵感

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。它和整个社会生产关系一样，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

客观性。诺贝尔奖授予经济科学这一客观事实，足以证明经济科学相对于其他社会学科的专长与优势。这种优势恰恰是数量分析赋予经济学的。但是，另一方面我们必须看到，数量分析在给经济学带来福音的同时，也直接带来了诸多问题。因为每一个数学化表达的经济学原理或观点，都以严格的逻辑假设为前提，在数量经济的方程式中，因为变量假设的不同，得出的结论也许恰恰相反。冒昧地说，社会变量的不确定性，在相当长的时间内将是数量经济分析无法逾越的“百慕大”。此外，数学的高度渗入，使经济学这门大众之学、世俗之学陷入了“孤芳自赏”与“离群索居”的困境，因而它有意或无意地疏远了广大的理论需求者。著名计量经济学家瓦西里·里昂扬夫也对经济学研究中的泛数学化倾向提出了尖锐的批评，他说：“不断地专注于想象的、假设的现实而不是专注于可观察的现实，已经逐渐歪曲了我们学术界用来评价和排列其成员科学功绩的非正式的评价尺度。按照这个尺度，以经验为根据的分析比数学形式的推理得到较低的等级。”鉴于对数量分析的反思，促使我对主题的研究更关注于非数量分析方法的应用。我坚信，构筑经济学科学大厦的途径与方法是多种多样的，数量分析是通往成功之巅的一种选择，但决不是唯一的选择。因此我采用非数量化的规范分析决不是知难而退，寻求学术研究的“避难所”，而是为了卸去萨缪尔森所说的“非常怪诞堕落的智力负担”。

抽象分析与实证分析相结合是本书研究方法的第二个特色。抽象一词源自拉丁文，本意是排除、抽出，以后引申指一切不能为人们的感官所直接把握的事物，或者说没有物理性状的事物；另一种引申意义是指空洞的没有实际内容的东西。其中，前两种

意义分别说明了科学研究中的两种思维方法。抽象的第一种意义指的是，在思维中将对象的属性加以分离、提纯和简化。第二种意义指的是用概念、范畴的形式进行思维。这两种思维方法都是科学，是理论研究必不可少的方法。因为，科学的基本特征就是用抽象的概念来把握世界的本质，而不是像艺术那样借助于具体的形象。没有第一种意义的抽象，就不可能产生科学概念，没有第二种意义的抽象，就无法形成科学的理论。因为，所谓科学理论就是科学的概念或范畴的体系。因此可以说，没有抽象方法，就没有科学。

抽象思维并不排除归纳，但更多的是逻辑演绎。马克思把经济学的抽象方法概括成为一个简洁的公式“具体——抽象——具体”。这就是“完整的表象蒸发为抽象的规定”，然后“抽象的规定在思维行程中导致具体的再现”。这样一个过程。在这个公式的第一阶段“具体——抽象”的过程中，思维方法主要是上述第一种意义上的抽象，这种抽象的逻辑形式有归纳，但又不完全是归纳，第二阶段“抽象——具体”的思维方法，主要是上述第二种意义的抽象，其逻辑形式完全是演绎。因此，抽象法必然以演绎逻辑为主要特征。

由于本书的研究对象是从浩繁的社会关系和财政关系中探寻“社会财政”的本质特征，显然，没有高度的抽象思维是不够的。甚至可以说抽象思维能力的高低，直接决定着研究问题的深浅、成败，尤其是对类似“共产主义财政”这种问题的论证，更是只能依据抽象。道理很简单，作为研究对象的共产主义财政迄今为止在人类世界上还没有出现过，谁也没有看见过它、体验过它。当然，在注重抽象分析的同时，本书还将尽可能运用实证分析方

法，对一些重要的结论将尽可能地佐以客观事实的论证，使研究结论尽量建立在客观事实的基础上，而避免营造空中楼阁和脱离实际的空谈。

开放的思维方式是本书研究的第三个特色。目前，经济理论的落后是与整个社会科学理论的落后相一致的。社会科学理论的落后突出表现在思维方式的封闭上。自然科学的思维方式早在本世纪初就进入了无限的宇宙空间，爱因斯坦相对论的提出，表明他已经能够站在宇宙的高度来抽象地思考物理学理论，而不再是直观地认识或局限于地球空间来分析问题，他的著名的思想实验可谓是自然科学思维方式驰骋于宇宙的典型。近一个世纪以来，从宏观到微观，自然科学的思维方式不断地开拓、突进，结出了累累硕果，然而，相比之下，社会科学的思维方式还一直保持在传统的封闭的模式之中。可以说，这就是当今社会科学研究严重落后于自然科学研究的根源所在。也许由于迄今为止，对“社会财政”作深入研究的人并不多，因而，对我而言，条条框框就要少一些；也许因为现有成果的贫乏在使我失去许多基本参照的同时，却获得了足够的自由思维的空间。因此，在本书的研究中，我将充分放纵思想，而不拘泥于既定的理论、思想和方法。当然，对一些问题的认识难免会出现偏颇，但我认为，作为突破理论禁区研究的尝试也是值得的。

“古为今用，洋为中用”是本书研究的第四个特色。我们应当承认，尽管目前还很少有人正式提出“社会财政”的命题，“社会财政”在财政学界，也许只能算一个正在孕育的婴儿，但是“社会财政”所包含的基本思想却是源远流长的。这种思想或由这种思想所指导下的行动不仅可以在中国古代经济思想史中寻

觅到几丝灵光，而且现代西方财政学的“公共财政”理论更是包含着极其丰富的社会财政内涵。显然，借鉴和运用前人研究的优秀成果，对于我完成对主题的研究是至关重要的。的确，经济学的发明权当属西方，但并不意味着在中国古典的思想家中，就缺少对经济问题及其相关的社会问题与政治问题的思考和建树。就社会财政的角度来看，“厚生利用之学”、“轻徭薄赋之学”等就极具见地。就社会经济学研究而言，我们没有理由理所当然地接受和应用西方的经济学说与对策建议，也没有理由将中国传统的文化仅当成追忆古人、寄托哀思的遗物，而应当把它们作为珍贵的思想资源加以发扬光大。“言必称希腊”的食举不化行为只会误己误人。

马克思劝告人们：“一个国家应该而且可以向其他国家学习。一个社会即使探索到了本身的运动规律——它还是既不能跳过也不能用法令取消自然的发展规律，但它能缩短和减轻分娩的痛苦。”的确，引入西方社会经济理论的现有成果，也许会使我主题的研究走上捷径。然而，我清楚地知道，简单的拿来，只能是“食洋不化”，很难“去其糟粕，取其精华”。我不指望坐享人类物质与精神的现成果实来无代价、无负担地搭起社会财政的框架。一个只有思想“进口”没有思想“创新”的理论，只能沦为庸俗的理论。

### 0.03 研究内容的安排

前面已经论及，促进我关注和研究“社会财政”这一难度很大的命题的因素有两个：一是观察社会问题的启示，二是理论研

究的感悟。然而，这个命题一经提出，也就意味着我必须初步勾勒出一个全新的财政理论体系的框架：不仅要证明社会财政已经存在，而且还要证明它必然存在，同时，要尽可能地把社会财政与国家财政作一些比较研究，提出改革我国财政体系的基本主张。唯有如此，我的研究尝试才有意义。

我的研究主题决定了研究内容必将牵涉到社会、经济、自然、历史等广阔的学术空间和思辩领域。为了使研究工作不迷失方向，偏离主题，我把研究视角主要界定在两个方面：第一方面：证明社会财政的客观存在及其合理性，第二方面，为我国财政改革注入社会财政理论的精髓，提出改革我国财政的初步构想。这样，本书的研究内容也就自然而然地分成了紧密联系的两个部分。

第一部分的研究内容难度很大，也是本书的精华部分。将全方位、多角度地证明社会财政的永恒存在，勾勒社会财政的职能作用和特点。

——用马克思的唯物史观证明社会财政客观地存在于人类社会的各个历史时期。从纵向看，不仅存在于阶级、国家出现之后的各种社会形态，而且存在于阶级、国家出现之前以及阶级国家消亡之后的各种社会形态。从这个意义上说，国家财政只是社会财政的一种特殊的（或典型的）形态。从横向看，即使在阶级社会里，在国家财政占据主导地位的情况下也仍然存在着社会财政关系。具有充分说服力的就是一些国际经济政治组织（如联合国、欧盟）同样存在着财政问题和财政关系。显然，这一章的研究难度是三个：其一是证明阶级、国家出现前就已经存在财政关系（这显然拓展了把阶级和国家的起源同时看作财政起源的传统

财政学视点)；其二是证明阶级、国家消亡以后仍然存在财政关系。换句话说，就是要证明共产主义社会仍然存在财政关系。这一论点目前财政学界还很少有人正式提出和充分论证；其三是证明在国家财政存在的同时，仍然存在着社会组织的财政关系。证明了这三点，也就从现象上证明了社会财政的客观存在。

——从社会与财政的千丝万缕的联系中抽象出二者之间客观存在的本质的、必然的联系，揭示社会财政存在的理论基础。也就是说，要从理论上证明社会与财政的天然依赖关系，论证社会财政的必然性。将主要从财政与社会制度、财政与社会流动、财政与社会变迁、财政与社会开放、财政与社会控制等方面来展开理论抽象。显然，研究这个问题的难点在于准确把握财政与社会的关系，从现象中抓住本质，理性思维的空间要宽、深度要够。

——根据财政与社会的关系，勾勒社会财政的职能作用。社会财政的职能作用显然比国家财政的职能作用更宽泛，与人类社会的发展更加密切相关。将从满足公共需要、维护社会秩序、提供社会保障、保证社会公平、推进社会文明与进步等方面来展开论证。

——与国家财政的本质是“以国家为主体的分配活动”不同，提出“社会财政的本质是社会权力中心为主体的分配活动”。在社会财政的视野中，作为财政活动的主体将不仅仅是国家，而是社会权力中心（或者说国家仅仅是社会权力中心的特殊形式）。

经历了第一部分艰苦的学术跋涉，论证了社会财政的必然存在之后，研究工作步入了改革国家财政的领域。本书的第二部分与第一部分有如下的关系：如果说第一部分要完成“知”的使命——认识与把握社会财政的本质与发生机制的话，那么，第二部