

财税体制改革专题

社会主义市场经济中的分配问题*

党的十四大明确提出，要把建立社会主义市场经济作为我国经济体制改革的目标，这是社会主义经济理论和改革理论的又一次具有深远历史意义的重大突破。这一伟大战略决策，诊治了我们在市场经济问题上常犯的“恐资病”，使我们获得进一步的精神解放，为深化改革指明了方向。

按照十四大的精神，加快从计划经济向市场经济过渡的步伐，是各条战线、各个部门的共同任务。财政在传统的计划经济体制下一直是国家计划的附属物，也是它的重要组成部分，而且同各个部门、各个地区都有着千丝万缕的利害关系，因此，财政向市场经济过渡，面对着比其它部门更为复杂、更为艰巨的任务。

我国的财政理论研究，同建国几十年经济建设的实践紧密结合，不断地开辟前进的道路，逐步形成了一套比较完整、独具特色的财政理论体系。特别是党的十一届三中全会以后，迎来了财政理论全面繁荣的新时期，面对市场取向的改革，财政理论研究也不断地开拓、创新并有若干新的突破，所形成和阐发的主要观点，同党中央在政治上、思想上保持了高度的一致，对我国的改革开放和经济建设事业，起到了积极的促进作用。但是，总体说来，我们传统的财政理论和在这一理论指导下的财政工作，基本

* 本文是作者为《社会主义市场经济与财税改革》一书所写《序言》的一部分。

上是以传统计划经济为基点的，要适应社会主义市场经济的需要，必须从理论到实践逐步实现总体转轨，这就为财政理论研究提出了一系列新的课题。

财政问题本质上是一个分配问题，因此，探讨财政深化改革的思路，首先应该从分配问题入手。按照建立社会主义市场经济体制的要求，我们对分配问题的认识，应该从计划经济轨道转向市场经济轨道。在这里，我认为有三个问题应该明确：

一、按市场经济要求，正确区分经济分配、财政分配、信用分配三种不同性质的分配

我们的分配理论的基石，是马克思在《哥达纲领批判》中所阐述的三大基金和六项扣除的理论。我们的社会总产品分配是这样，财政分配尤其是这样。关于社会主义的社会总产品分配，马克思在《哥达纲领批判》一文中说，在向劳动者个人分配之前，社会应该扣除：第一，用来补偿消耗掉的生产资料部分。第二，用来扩大生产的追加部分。第三，用来应付不幸事故、自然灾害的后备基金或保险基金。在进行上述扣除后的总产品的其他部分是用来作为消费资料的。在把这部分向个人分配之前，还要从里面扣除：第一，和生产没有直接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设立的基金。在进行上述两个层次、六项扣除之后，才是劳动者个人的消费基金。只有在此前提下，才能按照劳动的质量、数量分配给个人。这就是《哥达纲领批判》中所讲的分配原则。

在产品经济、计划经济条件下，全社会类似于一个大工厂，财政部门是一个总的后勤分配部门，这些社会基金都是由财政部门来分配，也就形成全社会范围的财政统收统支，即供给制财

政。与此相适应的财政观点，就是传统的大财政观点。这种传统的大财政观点认为：“社会主义国家的财政是建立在生产资料公有制基础上的，全国经济是由国家统一领导的，所以财政不仅包括生产领域以外的分配关系，而且包括生产领域内的分配关系，形成了一个包括国家预算、银行信贷和企业财务在内的社会主义财政关系。”（马洪、孙尚清主编：《经济与管理》大词典，中国社会科学出版社 1985 年版，第 442 页）正因为如此，所以长期以来政治经济学社会主义部分讲分配问题，一般只讲个人消费品的分配，缺乏完整的科学的分配理论体系。

我认为，在市场经济条件下，社会总产品价值形态的分配，应该划分为三种性质，体现为三个层次。

第一种分配关系是经济分配。这是在生产、流通领域的初次分配，也叫原始分配，是分配的第一个层次，是企业财务活动的主要内容。在原始分配中所形成的分配关系的重要特点，是以生产资料占有和人们在生产中的地位为前提的。换句话说，这是在不同生产要素的所有者之间进行的分配。这种分配是一种市场化分配，带有要素交换的性质，是通过要素价格来体现的。要素的交换过程同分配过程是结合在一起的。因此，经济分配是所有权的形态变换，而不是所有权的永久性转移，它是市场经济条件下的基础性、主导性的分配形式。

第二种分配关系是财政分配。这是在国民收入已经分配为工资、利润、利息、地租的前提下，凭借国家权力所进行的带有强制性、无偿性的分配，它是要素所有权的永久性转移。这就是人们所说的再分配或进一步分配，是分配的第二个层次。从我国的情况来说，对于非全民所有制的经济成分，财政分配是指在生产、流通领域之外进行的再分配。对于全民所有制经济来说，由于生产资料归国家所有，国家财政不仅凭借政治权力进行财政再

分配，而且还以全民所有制生产资料所有者代表的身份参与初次分配。因而，我国的财政分配与经济分配在国有经济范围内有适当的交叉。

第三种分配关系是信用分配。它是在经济分配和财政分配的基础上所进行的更进一步的分配，是分配的第三个层次。信用分配是以偿还为条件的资金分配形式，主要是将已经分配过尚未用出去的或尚未分配出去的资金集中起来，按照有借有还的原则借给生产、流通领域作临时周转。信用分配既不是价值形态的变换，也不是资金所有权的永久性转移，而是资金使用权的暂时让渡，它具有偿还、短期、付息的特点。

以上三种性质的分配，既有区别，又有联系，还在一定条件下相互转化。对此，我们在理论上必须认识清楚，不能相互混淆。这是认识市场经济条件下的财政职能和财政分配，从而据此深化财政改革的重要理论前提。

二、正确认识按资分配、按劳分配、按需分配三种分配原则

在社会主义分配问题上，过去我们受一个传统的理论观点影响较深，认为在社会主义这个相当长的历史阶段中，资本主义因素和共产主义因素共同存在，相互斗争，谁战胜谁的斗争异常尖锐。这样一个观点引伸到分配领域，就是不允许按资分配；按劳分配属于资产阶级法权，要在无产阶级专政条件下适当加以限制；按需分配是共产主义因素，应当尽可能扩大和发展。在这种理论指导下，按资分配原则被根本否定，按劳分配受到不应有的限制，按需分配得以扩大和蔓延。在财政实践中，为什么财政包袱长期以来难以摆脱？就是因为在这种理论观点指导下所形成的分配格局一下子扭转不过来。现行财政分配中存在着大量福利性、政策性按需分配的因素，如低房租、低工资加其它福利，这

些年来，职工福利还发展到包揽交通费、计划生育费、洗理费等。长期以来我们把这种按需分配视为历史的进步。这种理论观点，根本不适应市场经济要求，是一种“左”的思想表现，是“文革”时期无产阶级专政条件下继续革命理论的一些“左”的观点的遗留。

发展社会主义市场经济，可以适当限制按资分配，但不能取消按资分配，否则我们的生产资料和资金就无法充分运用。如投资者不能参与分红，没有报酬，谁来投资？所以按资分配只能适当限制，但不能限制过分，更不能把它取消。

按劳分配究竟能实现到哪种程度？这是一个需要认真探讨的问题。过去我们搞了多年的所谓按劳分配，事实上，在计划经济条件下，还没有找到一种真正能够体现按劳分配原则的较好的实现形式，工资制度改来改去，还是难以符合按劳分配原则。究竟怎样实现按劳分配的原则，还需要付出很大的努力。但是，这个原则我们不能放弃，而且按劳分配还应占主导地位。

按需分配应适当限制。原来所搞的按需分配，把本应通过市场交换解决的问题也纳入财政分配的视野，超越了我国现实的生产力发展水平，成为经济发展中的包袱。因此，应该对目前按需分配的因素进行清理、改革，该保留的保留，该取消的取消，该转由市场解决的交由市场解决。为此，我们要尽快推进住房制度、医疗制度、社会保障制度和工资、价格制度的改革。否则，我们的经济发展就很难迈向社会主义市场经济轨道。

与分配结构相对应的是权力结构。在社会主义市场经济条件下，作为个人有三种权力，即财产权力、劳动权力、生存权力。与这三种权力相对应的分配，就是按资分配、按劳分配、按需分配。那么，在社会主义市场经济条件下，这三种权力各应在多大程度上发挥作用，就成为我们研究分配问题，尤其是研究财政分

配问题所不能忽略的重点。

三、将分配顺序由“先扣除、后分配”改为“先分配、后征税”

按照社会总产品先进行六项社会扣除而后再向个人分配的理论，在产品计划经济条件下，国家财政部门自然是执行扣除任务的职能部门。至于在哪个环节扣除，采取什么形式扣除，个人并不关心，每个人所关心的只是在扣除后剩余的消费品中自己应得的份额。在这种条件下，我们过去在国民收入分配中一直采取的是“先扣除、后分配”的顺序，这在计划经济条件下，是一种简捷、有效、顺理成章的分配方法。而在社会主义市场经济条件下，既然分配首先是市场化的经济分配，又存在多种经济成份和多种分配形式，如果还按“先扣除、后分配”的顺序运行，不仅违反客观经济规律，实际上也无法操作，这正是目前分配领域出现秩序混乱和各种不同形式的“分配不公”现象繁衍的症结所在。如果坚持这种分配顺序，必然是既损害经济效率的提高，也有损于经济公平和社会公平的实现，自然是不可取的。所以我们应该按照市场经济的运行规则，逐步把分配顺序转换过来，变“先扣除、后分配”为“先分配，后征税”，也就是在经济分配的基础上再进行财政分配。这样，我国的税制结构也必须进行合理调整。目前和今后一个时期内，我们仍将以流转税和企业所得税为主要税种。但从发展趋势看，随着市场经济的发展，伴随着分配顺序的转换和分配格局的调整，个人所得税势必要上升为主要税种。

由于分配顺序的转换不可避免，因此，财政分配理论、税收理论都要探索如何转变的问题。这个转变既不可能过急、过快，但也不能过缓过慢，更不能因循守旧。只有财政分配、税收分配

顺序进行了转变，大的分配关系理顺了之后，分配关系才能适应生产力发展的要求。如果分配顺序能够改变，工资关系、价格关系亦可以随之逐步理顺，国家税基也能逐渐扩大，财政状况也会有所好转，财政也有条件在此基础上调节收入水平，体现效率与公平的统一。

这种改革的好处很多。例如，对个人收入的分配顺序改变以后，至少有以下好处。一是可以较大幅度地提高劳动报酬水平，有利于调动劳动者的积极性，促进经济效率的提高。二是可以为适当拉开收入分配上的差距，克服平均主义现象，提供较为宽松的活动空间。现在之所以形成工资平台，就是因为工资是低水平的，拉不开距离，只能在低水平的基础上往上加，加来加去，平均主义问题还是解决不了。三是可以通过增加个人购买力，为拉开消费档次，扩大市场活动的范围创造条件，有利于促进商品生产和第三产业的发展。四是劳动报酬中包括劳动者为社会提供的一部分剩余产品价值，国家可以从中征收部分税收，有利于增强居民依法纳税的意识。改变分配顺序，先分配后征税，劳动报酬里含税，开征个人所得税就合情合理了。五是维持国家机关和非生产领域的开支主要依靠公民纳税，有利于增强居民的主人翁责任感，从而可以对政府的活动实行群众监督。财政支出用得是否合理，群众就有充分的发言权。

总之，只有将大的分配格局调整清楚了，作为分配枢纽的一个主要部分——财政分配才能够适应市场经济的要求，纳入市场经济的运行轨道。

（原载《社会主义市场经济与财税改革》，中国致公出版社 1993 年 6 月版，第 1—8 页）

略论社会主义市场经济 与财政改革

—

党的十四大把建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标模式，是我国经济理论和改革理论的又一次具有决定性意义的突破。这一目标模式的确立，一举解决了改革开放以来在理论和实践中存在的许多重大的疑难问题，必将成为把我国经济体制改革进一步推向前进的巨大动力。这一理论的重大意义，主要表现在以下几个方面：

（一）它解决了长期以来在市场取向的改革过程中，对计划 and 市场的处理问题上的反复摇摆，确立了市场经济在资源配置中的基础性、主导性地位，把国家的宏观调控和计划指导放到市场经济的基础上，使我们可以一股肠子按市场经济的要求来深化改革。

（二）它克服了“有计划的商品经济”提法的历史局限性，使经济活动的商品化、货币化、市场化、信用化、国际化，成为合理合法的事情，可以使我们按市场经济条件下商品普遍化、全要素商品化的要求来深化改革，避免在什么是商品、什么不是商品、什么能买卖、什么不能买卖这一类问题上枉费周折。

（三）它确立了市场经济属于中性范畴、不具有制度属性的观点，使我们可以放手大胆地引进、学习、借鉴、吸收一切搞市

市场经济的国家那些多年来行之有效的理论观点、政策主张、规章制度和实际做法，避免事无巨细，都在符合国情还是不符合国情、有中国特色还是没有中国特色这一类涉及社会基本制度范畴的问题上，费大的心机。

我认为，我国最大的国情和最大的特色，就是既坚持社会主义基本制度，又发展社会主义条件下的市场经济。除此以外，都属于枝节问题，不应该斤斤计较。

当然，在重大的理论突破和历史转折面前，必然会发生各种不同的认识，这是很自然的，不奇怪的。关键是要通过十四大文件的学习，及早更新观念，统一认识，跟上时代前进的步伐，沿着十四大指引的方向，把我们的各项事业推向前进。

二

建立社会主义市场经济体制，必然要求传统的财政理论和在这一理论指导下的财政工作实现总体转轨。为什么？这是因为我们过去的财政理论基本上是建立在计划经济的基础上，财政活动是从属于国家计划的。尽管改革开放以来，我们的财政理论和财政工作都按照市场取向改革的要求，进行了一系列的改革、创新和探索，但其基本格局仍然是属于计划经济体系的。在社会主义市场经济条件下，财政活动同其它一切经济活动一样，要以市场为基础，这是一个根本性的转变，按照这一转变的要求来衡量，我国传统的财政理论和在这一理论指导下的财政工作，不同程度地存在着“先天不足”和后天“营养不良”的问题。因为：(1) 过去我们学习马克思主义财政经济理论，侧重于阶级分析，致力于揭露剩余价值剥削的秘密，剖析资本主义制度下阶级对立和生产无政府状态等方面的研究，忽视对其中包含的商品经济运行机制方面的丰富内容的学习，这就使我们对商品经济、市场经济的知识较

为浅薄。(2) 我们所继承的是老革命根据地商品经济不发达条件下的理财经验，其中有些还继续有用，有的已经过时。(3) 我国的财政理论和实践，基本上向苏联学习的，他们在高度集中的计划经济体制下的一些理论观点和实际做法，已不符合发展社会主义市场经济的要求。(4) 长期以来，我们对旧中国和西方国家搞市场经济的经验，基本上采取否定、批判和排斥的态度，拒绝吸收和借鉴其合理的成分。(5) 我们正处于生产力发展水平较低、商品经济不发达、缺乏市场经济实践的环境中，要形成符合市场经济要求的财政观点还缺乏实践基础。在以上条件下形成的某些财政理论观点和政策主张，不适应或不完全适应市场经济的要求，是很自然的。我们的任务是要自觉地、积极地进行理论探索和改革、试验，力求跟上时代前进的步伐。

三

探索适应市场经济要求的财政经济理论，必须突破若干理论难点。我认为，要实现这一突破，应该从两个方面着手。

一是从分配理论入手。主要包括：

(一) 按市场经济要求，把经济分配、财政分配、信用分配三种不同性质的分配区分清楚。

在市场经济条件下，社会总产品价值形态的分配，大体上可以划分为三种性质，体现为三个层次。

第一种分配关系是经济分配。(略)

第二种分配关系是财政分配。(略)

第三种分配关系是信用分配。(略)

区别分配的三种性质，是认识市场经济条件下的财政职能和财政分配，从而据此深化财政改革的重要理论前提。

(二) 按资分配、按劳分配、按需分配三种分配原则的转换。

(略)

(三) “先扣除、后分配”和“先分配、后征税”两种分配顺序的改变。(略)

通过以上分析,可以看出,要适应市场经济运行的要求,在分配问题上,至少要解决三个问题,就是经济分配、财政分配和信用分配三种分配性质的划分问题;按资分配、按劳分配、按需分配三种分配原则的调整问题;“先扣除”后分配”和“先分配,后征税”两种分配顺序的转换问题。只有将大的分配格局调整清楚了,作为分配枢纽的一个主要部分——财政分配才能够适应市场经济的要求,纳入市场经济的运行轨道。

二是从财政理论入手。目前财政理论中值得探讨的问题很多,我认为最关键的问题有以下几个。

(一) 加强综合财政管理问题。

马克思的社会总产品分配理论,是我们进行分配,尤其是进行财政分配的理论基础。财政分配,必须着眼于全社会的总财力来合理地调节地区、部门、产业、企业和个人的收入,优化资源配置,绝不能就财政论财政。但是,加强综合财政管理并不等于把综合财政同国家财政混同。应该看到,综合财政同国家财政是不同的经济范畴,不是同一的经济范畴。只有把综合财政同国家财政的性质区别清楚,我们才能有针对性地强化财政职能。

(二) 摒弃统收统支的供给制财政观点问题。

产品计划经济条件下的财政观点,是建立在全社会是一个大工厂,财政部门是它的总后勤部的理论假设之上的。这种观点不符合市场经济的要求。这种观点的集中表述,体现在《经济与管理》大词典中。这一词典说:“社会主义国家的财政是建立在生产资料公有制基础上的,全国经济是由国家统一领导的,所以财政不仅包括生产领域外的分配关系,而且包括生产领域内的分配

关系，形成了一个包括国家预算、银行信贷和企业财务在内的社会主义财政体系。^① 这种观点，实际上是把经济分配、财政分配和信用分配混淆在一起的统收统支的供给制财政观点，不符合商品经济实际，应该摒弃。

（三）正确地处理公共财政与建设财政的关系问题。

我国财政，实际上是由公共财政和国有经济两部分组成。财政部门实际上具有四个方面的职能：宏观调控职能、社会管理职能、国有资产所有者职能、债权债务关系人职能。财政部门职能转变的实质是只搞公共财政，还是也搞国有经济。市场经济条件下的公共财政，是在市场失灵的领域发挥作用的，它要解决的是通过市场解决不了的问题。换句话说，凡是通过市场交易能够解决的问题，没有必要通过财政解决。这也是西方国家把财政叫“公共财政”的原因。

公共财政的任务是：（1）保证国家机器正常运转和国防建设（军政费用）的资金需要；（2）社会基础设施和公用事业建设的资金需要；（3）社会性的共同需要，如教育、卫生、科研、文化等；（4）社会保障需要；（5）国家的战略储备和经济后备；（6）政策性补贴；（7）援外支出。

资金来源主要靠税收，也可适度地以债务收入来补充税收的不足。

国有经济部分包括：（1）垄断性的行业，如煤炭、石油、电力、铁路、航空等。这些行业在一定时期内要保持一定比例的计划调节，盈利性较差。（2）一部分投资需要多、建设周期长、资金回收慢、盈利少的竞争性项目，非国有部门无力投资和不愿投资，又确属经济建设所必需的，也要由国家投资，以弥补市场投

^① 《经济与管理》大词典第 442 页，中国社会科学出版社。

资的不足。(3) 一般的盈利性竞争项目。这些行业国有部门尽可能不搞或少搞。

现在的问题是理论界有人主张：我国在市场经济条件下只搞公共财政，应该把国有经济排除于国家财政之外。另外，也有人认为，我国的国有经济占相当大的比重，它在国家宏观调控中具有重要作用，在整个工作以经济建设为中心的条件下，国有经济应该成为国家财政的重要组成部分，我国的财政应该具有生产建设性特征。我本人倾向于后一种意见。至于对国有经济如何管理，那是另一种性质的问题，不能同财政类型的划分混为一谈。事实上，我国财政如何处理好与国有经济的关系问题，是建设有中国特色的财政理论的重点。目前财政面临的困难，主要导源于国有经济。国有经济既是财源的基础，又在一定程度上成了财政的拖累，必须认真对待。

四

按市场经济的要求来深化财政改革，是摆在我们面前的重要课题。为此，首先必须搞清楚市场对财政改革的要求。

市场经济的基本特征是：产权明晰化，商品普遍化，交易自由化，竞争平等化，调控间接化，管理法制化。这些特征决定了它对财政部门的要求。

市场经济要求政府各部门，尤其是财政税务部门提供以下条件：

1. 要有利于比较稳定而宽松的宏观经济环境的形成，避免社会总供给与社会总需求的严重失衡和结构失调。
2. 要有利于全国范围内统一的开放性的竞争性市场体系的形成，打破地区或部门的封锁和割据。
3. 要有利于企业在市场上平等竞争环境的形成，反对垄断，

避免对市场活动主体实行优惠保护和政策歧视。

4. 要有利于资源的合理流动和优化配置及优胜劣汰机制的形成，避免保护落后，或者用不正当竞争的方式打击先进。

5. 要向市场经济的国际惯例靠拢，以利于扩大开放，加强国际经济合作，更好地吸引外资，促进我国企业积极参与国际市场的竞争。

6. 要有利于法制环境的形成和干部、群众法制观念的加强。

7. 要加快社会化服务监督体系建立与健全的过程，对国有企业实现由直接管理向间接管理过渡。

8. 要有利于最大限度的实现效率与公平的统一。

按照以上要求来衡量我们现行的方针、政策、规章制度、管理办法，就可以找出进一步深化改革的途径。

深化财政改革，应该确定两个目标。一是通过财政改革，促进整个经济改革转向市场经济轨道。这是因为财政是国民经济的综合反映，只有各项改革能够大体配套运行，财政改革才能真正到位。过去财政改革孤军深入，其他改革严重滞后，是形成目前财政困境的重要原因。在这个方面，我们应该争取主动，积极促进，不应被动应付，更不能成为妨碍推进配套改革的阻力。二是财政自身要着力于按市场经济的要求来理顺分配关系，强化财政职能，努力实现财政经济状况的根本好转。这两项目标，前者应放在首位。

目前，促进经济体制模式转换的重点是：

1. 推动广义价格改革，适当加快改革步伐。广义价格包括工资、收费、租金、利率、汇率等。只有价格形成机制基本上市场化，国有资源补偿缺位和国有资产收益过低甚至亏损的问题，才能够通过价格改革合理解决，财政上每年几百亿元的价格补贴包袱才能卸掉，市场机制才能正常运行。

2. 深化国有企业改革，转换企业经营机制。除了少数公用性和垄断性企业外，一切竞争性企业，都应进入市场，平等竞争，充分发挥优胜劣汰机制的作用。企业改革包括政府的社会管理职能与资产所有者职能分离，国有资产的法律所有权（终极所有权）与经济所有权（法人所有权）分离，政（社会目标）企（经济目标）职责分离，所有权与经营权分离，贷款与投资分离（取消“拨改贷”改行资本金制度），税（企业所得税）利（纳税后的利润）分离，政策性补贴与经营性补贴（取消亏损补贴）分离等内容，使企业成为名副其实的独立商品生产者和经营者。企业改革到位以后，破产法即可认真执行，财政上每年 500 多亿元的企业亏损补贴（还不包括潜亏和在企业内部用盈利产品的利润直接弥补亏损产品的亏损数额）的包袱就可以卸掉，国有企业也能够市场上同其他各种类型的企业平等竞争。

3. 加速社会保障制度的改革。应尽快将医疗、失业、养老等社会保障制度建立健全起来，为企业破产、工人失业、社会安定，构筑最后一道防线。社会保障的资金来源，可以社会统筹，也可以通过征收社会保险税的办法解决。从目前情况看，要想加强社会保障基金管理，通过征收社会保险税的办法，可能更好一些。

关于深化财政改革的基本思路，我们仍然应该坚持 1992 年 7 月全国财政工作会议确定的六项改革措施。这些改革措施，基本上是按市场取向改革的要求设计的，没有必要做大的改变，或者另搞一套，但内容和重点应进一步充实、调整。

（一）推行税利分流、税后还贷、税后分利的办法，改善国家同国有企业的分配关系。实行税利分流是为了有利于实现政企职责分开和所有权与经营权分离，使企业成为名副其实的经济实体。国家凭借行政权力向企业收取所得税，各类企业一视同仁；