

# 正确认识“国家财政”与“公共财政”

邓子基



[摘要]在我国构建公共财政框架的进程中,有必要对“公共财政”与“国家财政”这两个重要范畴的内涵及其相互关系进行梳理,以澄清认识上的误区。国家财政与财政有着完全一致的内涵,公共财政则是对西方市场经济普遍实行的特定财政模式(类型)的理论概括与统称,因而公共财政只是国家财政的子概念、属概念。在不同的经济发展时期,我国财政采取了不同的财政模式,尤其是,适应于建立社会主义市场经济体制的需要,有必要借鉴西方的公共财政模式,对我国计划经济时期的“大一统财政”模式进行改革,建立起公共财政与国有资本财政并存的“双重(二元)结构财政”模式。在这一进程中,西方的公共财政实践及其“公共财政论”为我国的财政改革与财政理论建设提供了重要的启示作用。

[关键词]国家财政;公共财政;国家分配论

中图分类号:F810 文献标识码:A

文章编号:1000—8780(2000)10—0004—05

二  
年第十期

名家论坛

## 一、问题的提出

当前,在对“公共财政”与“国家财政”这两个重要范畴的内涵及其相互关系的理解上,财政学界和实践部门存有较大的争议和分歧。1998年12月,财政部部长项怀诚在全国财政工作会议上提出了初步建立公共财政的基本框架的设想,国务院副总理李岚清则强调调整财政支出结构,逐步向公共财政的职能转变。1999年8月18日江泽民总书记在《领导干部财政知识读本》的重要批示中和2000年1月19日在省部级主要领导干部财税专题研讨班上一再指出:在我国,要建立稳固、平衡、强大的国家财政;2000年7月,李岚清副总理和项怀诚部长在全国财政工作会议上又先后指出:要建立稳固、平衡、强大

的国家财政,同时,要重点推进支出管理改革,加快建立公共财政体系。由此,我们可以看出,江泽民总书记提到“国家财政”,李岚清副总理和项怀诚部长既提到“国家财政”又提到“公共财政”。那么,我们应当如何领会国家领导层关于“国家财政”与“公共财政”的理解,以及如何正确看待二者之间的关系呢?这一问题需要我们从理论上进行深入的探讨和研究。

## 二、当前出现的两种认识倾向

我认为,不管是从理论的层面还是从历史的角度进行考察,财政就是“国家财政”,也叫“政府财政”。这是“财政一般”。财政是国家(政府)的分配行为或经济行为,而国家的直接指意就是社会公众利

[作者简介]邓子基,(1923—)男,福建沙县人,1952年厦门大学研究生毕业。现任厦门大学教授,博士生导师,博士后联系导师,学术委员,财政科学研究所名誉所长,全国重点财政学科学术带头人。著名经济学家、财政学家,我国财政学界主要学派“国家分配论”主要代表人物之一。现兼任中国国际税收研究会副会长,中国国有资产管理学会顾问;中国资产评估协会高级顾问,中国财政学会常务理事,英国剑桥国际传记中心副总裁和美国传记协会副总裁等职务,治学严谨,勤奋开拓,著作丰厚,自成体系。公开出版《财政学原理》、《财政理论与财政改革》、《财政理论专题研究》等著作、教材54本(含合作),发表论文300多篇。其理论观点与政策主张多为政府所采纳,成为制订政策的依据。多次组织和参加国际学术交流,先后到法国、英国、肯尼亚、美国、加拿大、日本、新加坡等国家访问、讲学;还组织、出席国内各种财政税收国际会议。荣获国务院“政府特殊津贴”、“福建省有突出贡献专家”、“福建省五一劳动奖章”等国家、省部级荣誉奖励30多项。其名字被列入《世界500名人传》(英国)、《国际500名有重大影响人物传》(美国)、《世界名人传》(中国卷)等30多项国内外名人传记、辞典之中;荣获“国际荣誉勋章”、“世界500名人勋章”(英国)和“终生杰出成就荣誉勋章”(英国)等。

益的代表者,这就使财政或国家财政天然具有公共性,因而也可以把财政或国家财政称为“公共财政”。从这个意义上说,“国家财政”、“政府财政”、“公共财政”是一致的。不过,现在我们所提到的“公共财政”有着特定的内涵,它是对西方市场经济条件下的国家财政所采取的一种特定模式(类型)的概括。从这个意义上看,“国家财政”与“公共财政”是两个不同层次的基础理论概念,围绕着这两个概念可以衍生出不同的次生概念。例如,“国家分配论”、“国家财政论”、“国家需要论”、“国家财政模式(类型)”、“国家财政职能”、“国家财政政策”等都与“国家财政”有着千丝万缕的关系;而“公共财政论”、“公共产品论”、“公共需要论”、“公共选择论”、“公共财政模式(类型)”、“公共财政职能”、“公共财政政策”等又与“公共财政”密不可分。财政本质的界定、财政模式(类型)的划分、财政职能的整合以及财政政策的取向等问题,都可以分别被涵盖在“国家财政”与“公共财政”的大概念或大关系内。由此可见,正确认识“国家财政”与“公共财政”的内涵及其关系就显得尤为必要。

在西方,“公共财政”(Public Finance)的提法已有近 300 年历史。在建国前和建国初我国学者翻译西方财政论著时,有的译为“公共财政”,有的译为“财政”,近几年来被广泛引用。随着社会主义市场经济的深入发展,财政理论研究的空前活跃,公共财政理论研究进入了一个新时期、形成了一个阵地、发表出版了一批论文论著,正确指出了财政本质与财政模式(类型)的联系与区别,在继承与发展“国家分配论”方面作出了贡献。这无疑促进了我国财政理论与财政改革的深化,是可喜的进步。但同时必须指出,有的同志在研究公共财政理论时,存在认识上的误区,有的回避、混淆甚至否定国家财政。这一错误倾向自然引发了诸多批评。于是各种理论论战层出不穷。国家财政与公共财政的关系被演变成了严重的对立关系:不是以公共财政排斥、否定、最后替代国家财政;就是以国家财政排斥、否定、直至替代公共财政。这两种认识倾向都是片面的,不可取的。长此以往,必将进一步导致理论不明、实践不顺的局面,不利于改革与建设事业的发展。

### 三、“国家财政”与“公共财政”之间关系的再梳理

#### 1. 经济形态与财政模式

任何社会经济形态的国家,都存在着国家财政,但由于经济发展阶段、生产力水平、基本经济制度和经济体制的不同,不同社会经济形态下的国家又可以采取不同的财政模式。在自然经济条件下,国家及

其财政活动从根本上说是服从君主的利益需要的。我国的“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,法国路易十四的“朕即国家”等中外名言,都清楚地表明了这点。此时的国家财政公私不分,具有“家计”性质。国家财政的收入是君主个人的收入,国家财政的支出是君主个人的支出,国家财政的收支活动就等同于君主的收支活动,国家财政相应表现为奴隶制国家和封建制国家下的“家计财政”。当然,严格说来,奴隶制国家实行的是“家计财政”模式,而封建制国家实行的则是“领主财政”模式。

为了弥补市场失灵,更好发挥资源配置的效率,在西方市场经济条件下,国家财政采取了市场型的公共财政模式。

在计划经济条件下,国家控制着一切经济活动,指令性计划贯穿于生产、交换、分配和消费诸环节,国家财政属于计划型财政。在新中国即将解放前的新民主主义革命时期和新中国建立后的新民主主义社会时期,我国财政实行的是“供给制财政”模式;在完成了社会主义改造,进入社会主义计划经济时期之后,国家实行的是“一要吃,二要建设”的“建设吃饭型财政”;在改革开放以后,随着社会主义市场经济体制逐步确立,计划型财政已经无法适应新形势的需要,因而迫切需要建立起“公共财政”与“国有资本财政”这两种既相互对立又相互统一的财政统一体——“双重(二元)结构财政”。而此前的“建设吃饭型财政”,可称为“大包大揽财政”,也即是“大一统财政”模式。

国有资本财政是原有财政存量中的主要部分,公共财政是原有财政增量中的主要部分。在“有所为、有所不为”原则的指导下,存量中国有资本财政的比重相对降低,增量中公共财政的比重相对提高。这是国有企业主动采取战略性调整,逐步退出竞争性领域的必然结果。国有企业股权结构的有效转变将加速这一进程。同时,国家积极运用有限的财力不仅要面向社会提供公共产品,满足无限的社会公共需要,而且还要针对普遍的市场失灵以及我国市场发育不完全的现实,充分依靠包括预算、税收、转移支付等在内的财政政策。可以认为,公共财政在我国未来的市场经济体制中,将占有更为重要的席位。因此,正是“公共财政”完成了对“大一统财政”模式的反思,进而促使其分解。

#### 2. 财政一般与财政特殊

任何社会经济形态下的国家都存在着国家财政,这是“财政一般”;由于生产资料所有制的性质不同,特定社会经济形态下的国家财政,则是“财政特

殊”。公共财政作为适应于西方市场经济的特定财政模式,它也是国家财政这一“财政一般”中的“财政特殊”。实行市场经济的国家,一般都实行公共财政,这体现着“公共财政一般”;但不同的市场经济国家又实行不同的公共财政模式,从而表现出“公共财政特殊”。当前,我国实行的公共财政不同于一般市场经济国家的公共财政,当然有着自己的“财政特殊”。在国家财政的前提下,我国的公共财政仅仅属于“财政特殊”,是作为财政模式来表述的。而对横亘数千年文明史的国家财政整体来说,则属于“财政一般”;对不同社会制度下的国家财政和各自所实行的财政模式,则属于“财政特殊”。从本质上分析,国家财政则可概括为“财政一般本质”与“财政特殊本质”。对国家财政本质观的研究,是中国财政理论工作者对全世界财政理论的重大贡献,它是建立在马克思经济理论和国家学说基石上的崭新理论,谈到这个话题,就不能不提及令人魂牵梦绕的“国家分配论”。

50年代末至60年代初,来自于前苏联的“财政货币关系论”受到质疑。当时,我作为一名年轻的财政理论工作者,积极倡导论证,重新诠释国家财政本质观。从“国家财政”到“国家分配”的概念渐为学术界与领导层所共识。以1964年8月在大连召开的全国财政学讨论会为标志,“国家分配论”开始跻身于财政学的主流地位。70年代末80年代初,“价值分配论”、“国家资金运动论”、“社会共同需要决定论”、“剩余产品决定”、“再生产决定”、“国家意志”等国家财政本质观纷纷涌现,对“国家分配论”提出第一次挑战。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革思路后,“国家分配论”面临着来自“公共财政”的第二次挑战。在答复、回应各种质疑与诘难的过程中,“国家分配论”吸收、借鉴公共财政的运行模式、机制和管理方法,获得了进一步的发展与完善。它不仅能够对财政本质问题进行全方位、广角度、深层次的分析,而且还能够对社会主义财政的范畴、职能、作用、属性等财政基本理论问题进行科学的解释,从而进一步奠定了“国家分配论”的核心理论地位。总之,“国家分配论”确立在长期的理论争论中,并在反复的争鸣中巩固了自身,经受了实践的各种考验。我国财政理论界对国家财政本质问题进行探讨,所形成的“财政是以国家为主体的分配关系”——“国家分配论”,一直是居主流地位的结论。

在我和一批同志经过三四十年的共同努力下,反映国家财政本质的主要内容和体系已基本定型。尽管不时在各种刊物杂志上仍可见到零星的关于财政本质的文章,但是,再也没有了理论高度上的突

破。近几年,在一片公共财政热潮中,公共财政模式的新机制、新思想、新思路进入我国的财政领域,使财政运行理论出现了生动的局面。但是,公共财政只是一种运行模式,它不涉及财政本质的讨论,当然,它不是关于财政本质的理论,仅是关于财政模式的理论。这样,也就从反面证明了“国家分配论”的财政本质理论的高度纯熟性和概括性。应当指出,“公共财政”作为一种理论,必然有着自己的理论基石和作为其理论的独立性。要想正确看待这种理论的特征及其同“国家分配论”在观点上的异同,就必须挖掘国家财政与公共财政的深层次上的关系。近几年,我在不断的思考中,连续发表了在国家财政的大前提下,着重研究如何认识公共财政的一组文章,并出版了一本专著——《国家财政理论思考:借鉴“公共财政论”,发展“国家分配论”》,这本书反映了我对国家财政与公共财政的认识逐步深化的过程。

### 3.“国家财政”与“公共财政”的联系与区别

国家财政与公共财政的同一性主要表现在以下几个方面。(1)从财政概念角度出发,两者的财政定义都是由主体、客体、形式和目的四要素组成的统一体。即财政以国家(政府)为主体,以分配社会产品或提供公共产品为客体,以价值形式为运动过程和以满足国家和公共需要为目的。(2)“国家分配论”认为,国家财政具有资源配置、收入分配、调控经济与监督管理四大职能,而“公共财政论”认为,财政具有资源配置、收入分配与稳定经济三大职能,从这个角度看,国家财政与公共财政的职能内涵大体相同。(3)公共财政是国家财政在市场经济下的一种特殊运行模式,二者是全局与局部的关系、是涵盖与充实的关系。我国为适应市场经济要求而对公共财政运行模式所进行的实践,使得我国的国家财政因公共财政的丰富而丰富,因公共财政的发展而发展。(4)两者的运行轨迹大体相同,都认为财政运行过程包含“收、支、平、管”(或“支、收、平、管”)等内容,即财政活动是财政收入、财政支出、财政平衡和财政管理等运动过程的统一体。(5)财政运行模式反映、体现着财政的一般本质或特殊本质,国家财政与公共财政的本质观都是以国家为主体的分配关系。

当然,国家财政与公共财政也存在着差异,主要表现在财政本质、立论基础、所有制基础、财政四要素、财政职能及财政收支等几个方面。(1)“国家分配论”认为,自古以来,没有任何财政不是以国家为主体的分配行为,也没有任何以国家为主体的分配行为不是财政。国家与财政之间存在的这种必然的、稳定的内在联系才是财政的本质联系,这是“国家分配

论“关于财政一般的基本观点。西方的“公共财政论”植根于资本与市场的环境,其分析和解决的仅是资本主义市场经济环境下的财政问题,而不是整个财政史的共同问题,其着重研究在确保市场发挥基础配置资源作用的前提下,政府如何通过自身的经济活动,对市场失灵问题进行克服和矫正,以促进经济的正常运转。这是“公共财政论”关于财政特殊的基本观点。(2)“国家分配论”以马克思主义的国家观为立论前提,以马克思主义政治经济学为经济学依据,是建立于劳动价值论基础之上的。而“公共财政论”关于财政活动或政府行为的分析则以“社会契约论”为自己的立论前提,以理性人假设和资源稀缺性为依据,是建立于边际效用价值论基础之上的。(3)国家财政已经历了 5000 年历史,而公共财政只有不到 300 年的历史,“公共财政论”不探讨国家财政的发展历史,不可能明确财政一般问题。(4)国家财政的本质观——“国家分配论”强调财政的分配关系与公共性,也分析财政的阶级性,见物又见人。而“公共财政论”只讲公共性,不谈分配关系与阶级性,见物不见人。(5)我国计划经济时期的国家财政,研究的主要参照物是大而公的单一全民所有制为基础的国家财政。现在,我国的国家财政是建立在以公有制为主体、多种经济并存的所有制基础上。这样,我国改革前后的国家财政都必然被打上了公有制的烙印,并服务于其赖以建立的公有制基础。而西方的公共财政形成于资本主义的上升时期,研究的参照物是市场经济条件下的私有制国家财政,同样,此时公共财政必然被打上了私有制的烙印,并服务于其赖以建立的私有制本身。(6)“国家分配论”认为,财政是一种分配活动,是主体、客体、形式、目的四要素和运行模式的组合。任何财政的分配主体都是国家或政府;分配的客体是一部分社会产品或国民收入,主要是剩余产品;分配形式在自然经济条件下主要是实物和力役形式,在市场经济和计划经济条件下则主要是货币价值形式;分配目的乃是为了满足作为主体的国家实现其职能的国家需要(含公共需要)。“公共财政论”的主体是经由社会契约而产生的社会机构;客体是公共产品;形式是价值形式;目的是满足社会的公共需要。(7)国家财政强调“以收定支”,而公共财政强调“以支定收”;在支出分类上,前者划分为生产性与非生产性支出,后者划分为补偿性和转移性支出,等等。

#### 四、为构建“公共财政”框架叫好,但对其要有全面正确的认识

##### 1. 构建公共财政框架,是我国建立社会主义市

场经济体制的客观要求,是一项重大的改革举措

市场经济中的公共财政,具备四大基本特征:弥补“市场失灵”、非赢利性、提供“一视同仁”的服务、法治化。这些基本特征的综合,可以说就是“公共性”。正是由于市场经济下的财政具有“公共性”这一根本特性,决定了此时的财政模式无疑就是公共财政。构建公共财政框架,首先要保证必要的公共支出,以满足公共需要,这是财政管理特别是财政支出管理中的一项重大改革。这一点应予充分肯定和称许。但应该指出,有的同志把计划经济时期计划型的“大一统财政”模式同“国家财政”等同起来,认为现在要否定“大一统财政”,实行“公共财政”了,于是就作出否定“国家财政”的结论。有的同志还提出了“中国财政学向何处去?”的命题,认为实行“公共财政”就是一场“革命”,云云。我认为,上述片面认识,可能是由于误解或是由于不大了解“国家财政”与“公共财政”的内涵和相关关系,不大了解中西公共财政的同异而造成的。我为公共财政模式叫好,也明确指出,这是一项重要改革,不是什么“革命”。西方“公共财政论”怎能“革”以马克思主义为指导,又借鉴西方有益东西而有机整合的“国家分配论”的命呢?公共财政“怎能“革”国家财政”的命呢?国家财政是财政一般,而公共财政作为国家财政的一种运行模式,它从属于国家财政,是财政特殊,财政特殊怎能否定财政一般呢?况且,公共财政本身也有“公共财政一般”与“公共财政特殊”之别,中西公共财政有同有异,我们只能求同存异,更不能以西方公共财政来否定社会主义的国家财政!一句话,国家财政是财政一般,具有普遍性、公共性,是不能以财政模式(包括公共财政模式)来否定的。

##### 2. 注重公共财政,但不能忽视国有资本财政

改革开放进行了 20 余年,我国的经济和财政已经发生了巨大的变化,现在还处在计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨过程中。这一背景决定了我国的财政模式正在摆脱“大一统财政”模式,向国有资本财政、公共财政并存的“双重(二元)结构财政”模式转变。在这一深刻的变化过程中,随着政府作为政权组织和生产资料所有者双重身份的分开和政府职能的转变,原有的财政内涵将产生新的变化。它使得作为统一的国家财政内部,逐步区分为两个既是相互独立又有内在联系的财政行为,即为满足国家行使政权组织职能需要的公共财政分配行为和行使生产资料所有者职能的国有资本财政分配行为。这种内涵两类财政分配行为的财政模式,我们称之为:“双重(二元)结构财政”,它是与转轨经济相适

应的客观财政模式,并在转轨后的长时间存在,其中以公共财政模式为主。

国有资本是社会主义制度的物质基础,国有企业代表着社会主义方向。国有资本财政中的国有资本集中存在于国有企业中,迄今已累计达 6 万亿多元,是近两代人的血汗积累,而这一部分资本如果不能保值、增值,党和政府将无法向人民交代。我们不能以国有企业在市场经济改革中要进行战略性调整,要退出竞争性领域为借口,更不能以政府下一步的主要目标是构建公共财政框架为借口,轻视、忽略乃至放弃国有资本财政。国有企业已实现三年脱困的目标,正向建立现代企业制度的方向迈进,出现了活力。如果像有些同志那样,把公共财政作为改革的最终目标和唯一方向,而轻视、忽视甚至否定国有资本财政,那是有问题的。难道我们不坚持社会主义方向了么?难道忍心让劳动人民的血汗积累就这样不了了之?当然是不许可的!国有资本财政和公共财政都是国家财政的重要组成部分。我们对公共财政模式寄予厚望,但不能过分抬高公共财政的地位、夸大公共财政的作用。忽视、轻视、否定国有资本财政的做法与提法是不符合中国国情的,也会偏离中国财政理论的发展方向。

3.“公共财政”关于征税依据的“交换说”在宏观层面上有参考意义,但在微观层面上有害

“国家分配论”主张征税依据是“权力说(权益说)”。税收是国家凭借政治权力强制征收的,具有强制性和无偿性的特征,国家通过制定法律,要求任何单位和个人都必须依法纳税,否则将会受到法律制裁。所以,税收根本依赖的就是政治权力,由政治权力而产生的强制性和无偿性是税收的形式特征。“公共财政论”提出的“交换说”认为,税收是国家与纳税人的一种利益交换关系。这样,“交换说”把征税依据归结为:社会公众为获得政府所提供的公共产品而必须付出交换代价,政府为提供公共产品而必须从社会公众那里获得交换补偿,代价与补偿之间是一种等价交换关系,具体表现是,用所纳税额购买对应的公共产品数量,税收转化为“税收价格”。

在宏观层面上,政府在取得用于提供公共产品和服务的税收收入时,贯彻总体有偿的原则,根据提供公共服务的实际支出来确定收入的规模,即“公共财政论”所讲的“以支定收”、“量出为入”。从这个角度来看,“公共财政论”所提出的“交换说”具有参考意义,因为政府作为政权的行使者,它通过强制手段取得收入的能力是非常巨大的,极容易对经济效率造成损害。但是,纳税人获得了多少公共产品和服务

很难直接衡量。在市场经济条件下,企业和个人有自身独立的经济利益,税收的征纳直接减少它们的经济利益。纳税人不可能拥有纯粹的纳税意愿,萦绕在纳税人头脑中的是如何减少应纳税额的计算。正是为了克服纳税人为维护自身私利所产生的计算,税收只能凭借政治权力加以征收。如果把国家与纳税人之间的关系简单地放在纯市场经济关系中来考察,那就否定了税收与国家的本质联系,回避了国家在征税中的主体或主导地位,贬低了“取之于民、用之于民”的涵义。这是很有问题的。因为那样想、那样做,必然有失税收的严肃性,软化税制的刚性,为偷税、漏税、逃税、骗税和抗税打开方便之门,不利于税收征管和充分发挥税收的聚财、调控等作用。所以,从微观层面上来讲,应当坚持“国家分配论”征税依据的“权力说(权益说)”。

4. 借鉴西方公共财政模式,建立稳固、平衡、强大的国家财政

(1) 西方公共财政模式可贵之处在于为财政支出的定位。它要求调整财政供给范围,优化支出结构,解决财政的“缺位”与“越位”问题,这也就是要求公共财政与国有资本财政要形成良好的互动关系。

(2) 市场经济条件下的公共财政要求提供法治化、程序化和公开化的制度保障,其中,财政预算制度是国家财政管理制度中的一个重要内容,财政预算的政治决定过程是各界关注的焦点之一,这方面,应当吸收“公共选择论”中的合理成分。(3) 为了防止财政支出时产生的无效或低效现象,西方公共财政模式尤为注重财政支出改革,如实行部门预算、国库集中收付制和政府采购制,采用定量统计分析、实证个案研究、成本——效益分析等方法,以提高财政支出的效率和公平性。对此,应当持有积极而谦虚的学习态度。(4) 要进一步完善分税制,强调财政支出结构的改革,加大公共财政中转移支付的力度,改善中央政府与地方政府之间、地方各级政府之间、政府与企业之间、政府与个人之间的分配关系,等等。

总之,我们要从中国国情出发,学习、借鉴、吸收西方公共财政模式与“公共财政论”中有益的东西,求同存异,扬长补短、有机整合,为建立稳固、平衡、强大的国家财政而奋斗。

注释:

张馨:《公共财政论纲》,经济科学出版社,1999年版。

邓子基:《国家财政理论思考:借鉴“公共财政论”,发展“国家分配论”》,中国财经出版社,2000年版。

(作者单位:厦门大学,福建 厦门 361005)

(责任编辑:自然)