

# 借鉴 “公共财政论”

# 发展 “国家分配论”

邓子基

近年来,我国财政理论界形成了一股引进、消化与吸收、借鉴西方“公共财政论”的热潮,这是一件好事,它对于我国建立适应社会主义市场经济的财政模式起到了积极的推进作用。但是,我们也应当清醒地认识到,一方面,由于财政模式的选择不能不受到现实的生产力发展水平、经济制度和经济体制等诸多因素的制约和决定,因此我国能否实行类似于西方国家的纯粹或单一的公共财政模式尚值得推敲;另一方面,西方“公共财政论”长期置身于市场经济环境之中,固然在一定程度上对市场经济中的财政运动规律作出了正确的把握,但它仅仅着眼于从财政运动现象与财政运作机制的层面分析与阐述问题,而缺乏对财政本质问题的深刻分析,因此这一理论是不可能替代我国传统财政理论的主流——“国家分配论”的。我个人认为,适应于理论与实践的需要,我们的现实抉择应当是:借鉴“公共财政论”,发展“国家分配论”!

## 一、“国家分配论”是在长期的理论论争中确立并巩固其在财政学界的主流学派地位的,在实践中经受住了各种考验

任何理论的形成,从来都不是一帆风顺的。在50年代末,作为批判、继承在当时占主导地

位的财政理论——(来自于前苏联的)“货币关系论”的产物,我国老一辈财政理论工作者提出了“国家分配论”。在70年代末、80年代初批判“国家意志论”的政治背景下,“国家分配论”受到第一次挑战。而在新的历史时期,伴随着不断的思想解放所带来的人们视野和思路的拓宽,“社会共同需要论”、“剩余产品决定论”和“再生产决定论”等财政本质观纷纷涌现,对“国家分配论”形成了强有力的挑战。在答复、回应各种质疑与诘难的过程中,“国家分配论”自身也得到了进一步的发展与完善。多次理论论争的结果是,“国家分配论”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了科学的解释,并在此基础上,构建了一套完整的财政理论与政策体系,从而逐渐奠定了其在我国社会主义财政理论领域的不拔之基。

近年来,尤其是党的十四大提出建立社会主义市场经济体制后,如何看待“国家分配论”再次成为财政理论界关注的热点问题之一,一些持西方公共财政理论观点的同志对“国家分配论”又提出了种种质疑乃至否定和非难,“国家分配论”又一次面临着巨大的挑战。那么,根植于计划经济土壤之上的“国家分配论”,在市

市场经济体制下是否已经过时,它与市场经济的逻辑是否相悖,应该如何看待它与西方“公共财政论”的关系,等等;这些理论问题亟待澄清。另一方面,从实践来看,适应于建立社会主义市场经济的需要,我国政府已经明确提出初步构建公共财政基本框架的设想;那么,“国家分配论”能否继续为经济、财政改革的深化提供理论指导呢?抑或,我国公共财政框架乃至整个财政框架的建构只能从西方“公共财政论”中寻求解决方略呢?

从根本上说,上述诸问题可以归纳为两个方面:其一,财政本质问题:市场经济条件下的财政要不要讲本质?公共财政要不要讲本质?其二,财政模式问题:单一的公共财政模式适合尚处于社会主义初级阶段的中国吗?下文的论述将着重围绕这两个问题展开。

## 二、进一步认识“国家分配论”的财政本质观

财政本质问题是关系到能否对“什么是财政”作出正确回答的一个基本理论问题,是任何财政理论所不能回避的。“国家分配论”认为,财政是以国家(或政府)为主体的分配行为。在国家与财政之间,存在着同生死、共存亡的密切联系。历史发展到今天,没有任何财政不是以国家为主体的分配活动,也没有任何以国家为主体的分配活动不是财政。财政与国家、再生产、剩余产品、价值等都有密切联系,但只有同国家的联系才是最深层次的联系,即本质联系。这是“国家分配论”关于财政一般本质问题的基本观点。在把握财政一般本质的基础上,“国家分配论”还对社会主义财政这一财政特殊的本质、职能、作用、原则和属性等基本理论问题进行了深入的分析与探讨。

“国家分配论”采用层层“剥笋式”的分析方法,正确地把握了各种社会形态下财政的一般本质,在一定程度上对“什么是财政”这一问题作出了科学的回答。不过,由于“国家分配论”毕竟形成于计划经济时期,随着我国经济体制的

转轨和经济条件的变化,“国家分配论”者对于社会主义财政这一财政特殊的本质的认识必定要因之而发生变化。正因如此,我作为“国家分配论”的主要倡导者之一,始终密切关注我国社会主义经济建设与财政改革的进程,不断对这一进程中出现的新形势、新问题进行思考,根据实际情况对“国家分配论”某些观点进行修正和发展,从而丰富和完善了这一理论。

可能是受到西方财政经济理论研究影响的缘故吧,当前财政学界中有一种有意绕开财政本质问题谈财政的倾向。然而,市场经济下的社会主义财政可以不谈本质吗?公共财政可以不谈本质吗?我认为,这一倾向是不对的。因为:把握财政范畴说到底就是要探讨财政的本质,如果我们撇开了对财政本质问题的把握,那么关于财政的诸多理论问题也就无从展开论述,我们所要努力构建的社会主义财政理论体系的根基将会丧失,整个理论体系也将因此而坍塌。正所谓:皮之不存,毛将焉附?

## 三、“国家分配论”与“公共财政论”的关系

在市场经济的长期发展过程中,西方国家逐步建立了适应于市场经济体制的财政制度,并相应形成了一整套财政理论体系。一般说来,西方财政理论着重研究在确保市场发挥其配置资源的基础性作用的前提下,政府如何通过自身的经济活动,对市场体系存在着的种种不足与缺陷,即“市场失灵”(Market Failure)问题进行克服与校正,以促进社会经济的正常运转。从西方财政理论涉及的主要问题看,可以着重将其归结为五个方面,即关于财政起因的“市场失灵论”、关于财政对象的“公共产品论”、关于财政目的的“公共需要论”、关于财政模式的“公共财政论”,以及关于财政决策的“公共选择论”。也就是说,西方学者是以市场经济为立足点,把市场失灵作为财政存在的根本理由,把提供(广义上的)公共产品作为财政活动的基本对象,把满足社会大众的公共需要作为财政活动的目

的,把公共财政作为财政运行的模式(或类型),把公共选择作为财政决策的政治过程,从而构建起一套关于财政理论的基本分析框架的。而“公共产品论”与“公共财政论”则是西方财政理论的核心组成部分,它们分别从财政客体与财政模式的角度揭示了市场经济中财政活动的基本特点及其运作机制。当前,我国一般以“公共财政论”作为当代西方财政基本理论的总称。

应当说,由于“公共财政论”自其诞生之日起便置身于市场与资本的环境之中,并且随着西方市场经济实践和经济基础理论的发展而不断得以丰富与发展,因此在分析市场经济条件下的财政现象、财政模式以及财政管理方法等许多方面都不乏科学的成分。在我国经济体制向市场经济体制转轨以及力图初步建立公共财政基本框架的背景下,尤其需要吸收与借鉴西方“公共财政论”的精华,以指导我国的财政经济改革实践,对我国传统财政理论作相应的修正、补充与完善。但是,对于西方的东西,我一向主张,科学的态度应该是学习、分析、批判和吸收。“公共财政论”受其生存土壤的限制,事实上只针对资本主义市场经济这一特定社会形态下的财政活动,因而未能对已经有5000多年的财政史作出科学的解释,客观上割断了历史的联系,此其一。其二,“公共财政论”只从公共的角度对政府的收支活动进行分析,只涉及财政模式及其运行的一般机理,而没有涉及财政本质问题。因此,“公共财政论”的分析只触及财政活动的表层,是现象论、模式论,而非本质论。其三,“公共财政论”研究的核心问题是作为稀缺资源的公共产品的配置问题,即生产什么与生产多少,如何生产以及为谁生产公共产品的问题,它重在考察人与物的关系问题,却极少通过人与物的关系去考究其背后所隐藏着的人与人之间的利益分配关系,从而常常陷入了只见物而不见人的境地。

一般说来,财政本质论是“国家分配论”的基石,“国家分配论”正是沿着其财政本质观进行逻辑展开,从而构建起自身的理论体系的。这样,着重作为本质论的“国家分配论”与着重作

为现象论的“公共财政论”就分别居于不同的理论层面上,因此二者之间并不存在截然对立、水火不相容的关系,不存在谁能够 and 应该替代谁、排斥谁的关系。在本质的层面上,“国家分配论”可以涵盖“公共财政论”,因为“公共财政论”的本质也属于“国家分配论”;在现象的层面上,“国家分配论”的不足或滞后于现实的需要之处,则需要通过吸收与借鉴“公共财政论”来弥补。可见,“国家分配论”与“公共财政论”是本质论与现象论(模式论)的关系,是包含与充实的关系。

#### 四、为公共财政叫好,但不应忽视 国有资产(本)财政

我一向认为,我国财政内含“一体五重”的关系,即“一个主体(国家或政府)——两种身份(政权行使者,国有经济代表者)——两种权力(政权,财权)——两种职能(社会管理,经济管理)——两种形式(税收,国有资产收益)——两种分配关系(税收分配关系,利润分配关系)”。这种“一体五重”的关系形成了社会主义财政特有的“一体两翼”格局,即国家税务部门和国有资产管理部成为财政这一机体的两个翅膀,缺一不可,这是由社会主义国家的双重身份决定的。在计划经济时期,“政企不分”、“政资不分”、“两权不分”,从而在国家这一主体之下的“五个两重”是合二为一的;与此相适应,财政是单一结构的,体现政权和公共性的所谓“吃饭财政”与体现财权和经营性的“建设财政”没有分别预算、分列运行、分开管理。这是当时时代的需要。如今,我国实行社会主义市场经济,经济运行机制要求政府实行“政企分开”、“政资分开”、“两权分开”,与此相对应,就要求实行税利分流,复式预算,打破“大一统”、“大包揽”的财政模式,构建公共财政和国有资产(本)财政相结合的“双重(元)结构财政”运行模式。我国实行公共财政是国家财政所固有的,但不能忽视国有资产(本)财政,把国家财政变成单纯的公共财政。

从公有制这一基本经济制度来说,国家资产(本)财政是公有制的物质基础,代表社会主义方向,这是必须肯定的。建立社会主义市场经济,要求调整财政供给范围,优化支出结构,解决财政“缺位”和“越位”问题。为此,财政要逐步从竞争性、经营性领域退出,加强公共设施、基础教育、医疗、社会保障、农业和环境保护等公共产品方面的投入。这是当前我国财政工作的重点。但财政退出经营性领域,要从中国国情出发,要经历一个过程,要把握一个度,绝不是撒得干干净净。如粮食、军工产品生产经营,你能退出吗?我认为,解决我国财政分配中“缺位”和“越位”现象,应当坚持“保三争四”的原则:一是保证国家机构,如国防、行政以及公、检、法等执行社会管理职能的需要;二是保证科学、文教、卫生、体育、社会保障等事业发展中必须由财政提供部分的需要;三是满足大型公共设施、基础设施、重点建设投入等非盈利性或微利性投资的需要;以上三项就是政府提供公共产品的“公共支出”;四是在前三个需要(公共支出)得到满足且国力允许的情况下,可适当安排对国有垄断性和竞争性、盈利性企业的投入。“保三争四”的指导思想是:首先保证公共产品,满足公共需要,重点是公共财政,但不能忽视而必须兼顾国有资产(本)财政。从西方市场经济国家来看,它们都或多或少存在着国有企业,只是国有企业的性质不同,其规模相对小,主要分布在无利或微利的非经营性领域。因此,西方这部分财政支出也划入公共财政范围。我认为,我国是社会主义国家,公有制是主体,根据中国的国情,我国财政投资和国有资产的分布面应当比西方国家大一些,应保证垄断性投资需要,促进经营性国有资产的有效营运,使之保值、增值,不能完全退出竞争性、盈利性企业的投入,这是以公有制为主体、多种所有制共同发展,共同推动社会主义市场经济快速、高效、健康发展所要求的。

## 五、中西公共财政的异同

以市场经济为基础和依托的公共财政有其

一般性的内涵,即“公共财政一般”,这主要体现在:(1)预算的公共性。公共财政从出发点和归宿点来看,是应市场主体的公共需要而产生,为满足公共需要而存在。因而通过预算收支提供的公共产品必然也必须是由公众的偏好和意愿决定的,要受公众的制约和监督。政府作为社会公众的代理人不能侵犯公众的利益。(2)收入的公共性。指的是课征税收依据的是公共权力,税收普遍课及每个社会成员,“取之于民、用之于民”,这符合受益原则。(3)支出的公共性。财政的供给范围限制在公共性领域,如公共安全、社会秩序、公用事业、基础设施、科技教育、社会保障、经济稳定、环境保护等方面。市场有效竞争领域的资源配置,是经济主体的事,财政一般不插手。

由于社会制度、历史文化传统等的差异,不同的“市场—政府观”下的公共财政,又有特殊性的一面,即“公共财政特殊”。即使从西方国家来说,政府干预的广度与深度不尽一致,公共财政范围的大小不一。就中西比较而言,姑且不论财税制度和政府收支结构上的细微差异,就公共财政模式本身看,我国公共财政至少有这两大特殊性:一是我国的公共财政不是单纯的公共财政,我国还要处理公共财政与国有资产(本)财政之间的关系。多一个国有资产(本)财政,这是我国财政的特色;我国的公共财政远非西方的那么简单。二是我国公共财政的职责不单是要弥补市场不足和保护市场,同时还要影响市场和培育市场。我国目前的市场经济还比较脆弱,要发育到西方比较成熟的市场经济水平,还有很长的一段路要走,这就加重了政府的责任,宏观调控的广度和力度相对要大些,要强些。不仅“市场不能干的、政府要干”,这是公共财政最基本的供应范围;就是“市场能干,但现在干不好或干得很慢的”,政府还要介入,产业结构调整就是一个突出的例子。可见,我国的公共财政的内涵和外延除了其一般性,还保留自身的特殊性。在公共产品供应范围上,不仅要加强物质性的公共产品供应,如公共基础设施、社会保障等;还要加强政策、制度、法令性的公共

产品供应,以健全、完善、稳定市场经济。

## 六、借鉴“公共财政论”,发展“国家分配论”

我认为,“公共财政论”主要有如下思路、观点或方法是值得“国家分配论”学习和借鉴的。

首先,在市场经济条件下,资源配置应当以市场配置为基础,以政府(财政)配置方式为补充,使“看不见的手”与“看得见的手”相互配合,以实现社会经济的有效运行。在市场经济中,财政作为政府直接计划配置资源的手段,应当真正发挥市场在资源配置方面的基础性作用;财政活动则把弥补市场的缺陷作为出发点,其首要任务是所有的市场主体提供一视同仁的公共服务,避免由于政府财政的不恰当干预给市场的有效运作和经济效率造成损害。这意味着,在我国社会主义市场经济条件下,应当把构建和完善公共财政作为财政改革的核心内容,并在此基础上,切实搞好国有资本财政。

其次,政府取得的用于提供公共产品和服务的财政收入,应贯彻总体有偿的原则,根据政府提供公共服务的实际支出来确定收入的规模,即实行公共财政上的“量出为入”。“公共财政论”把课征税收的原因归结为政府为社会公众提供公共产品的获得的价值补偿,主张根据公共产品的规模来确定税收的规模,同时试图在个人所享受的公共服务的数量与其应缴纳税额之间建立起等价交换关系。总体上说,由于一个人究竟获得了多少公共服务是很难衡量的,因此“公共财政论”的这一看法在现实中并不具备可操作性,但仍不乏其意义。那就是,在市场经济条件下,政府可以取得多少财政收入,应该充分考虑到自身为社会提供了什么样和多少的服务,从而可以从社会公众那里取得多少的补偿或收入,而不能仅仅考虑自己在取得收入方面到底有多大的能力。因为从理论上讲,政府作为政权的行使者,他通过强制手段取得收入的能力是可以非常巨大的,但这很容易造成对经济效率的损害。

再则,市场经济条件下的财政应当是法治

化的财政。国家预算制度是一个国家的财政管理制度中最具决定意义的内容,国家预算的政治决定过程是西方财政理论关注的焦点。“公共财政论”认为,公共财政从出发点和归宿点来看,是应市场主体的公共需要而产生,为满足公共需要而存在的,因此通过预算收支提供的公共产品必然也必须是由公众的偏好和意愿决定的,要受公众的制约和监督,政府作为“代理人”不能侵犯公众的利益。这就决定了国家预算应当依据有关法律,通过一定政治程序进行,国家预算的绝大部分内容向社会公众公开,社会公众有权监督国家预算的实际执行情况,这些做法使得市场经济条件下的国家预算在很大程度上步入了法治化、程序化和公开化的轨道,从而使政府的财政活动呈现出很强的法治化特点。为了使我国的财政与社会主义市场经济体制相适应,无疑也应当采纳西方国家财政的做法,借鉴和吸收“公共选择论”的一些合理成分。

最后,在研究方法方面,“公共财政论”沿袭了西方经济理论的传统研究方法,即透过经济现象提出经济思想,再把经济思想具体化为系统的经济理论,之后通过建立适当的经济模型把经济理论作进一步深化,然后将经济理论用于指导经济政策与实践。这一过程可以简要地表示为:经济现象→经济思想→经济理论→经济模型→经济政策。“公共财政论”大量采用数理方法、计量方法,对财政理论与实践问题进行定性、定量分析,这是丰富和发展“国家分配论”时值得借鉴的地方。

作者单位:厦门大学  
(责任编辑 刘静武)

