

改革开放推动财政理论的发展

钱伯海 孙秋碧

改革开放,为加强国民经济科学管理和国际经济对比的需要,我国对产业分类和国民核算制度进行了重大的改革,确认以服务为主要内容的第三产业的生产性质,推行包括第三产业在内的新国民经济核算体系。这个改革直接影响了财政收支的经济性质,并对财政理论引发了一系列新的问题和变化,进一步推动财政理论的发展。下面拟就有关理论问题作一些研究探讨,不当之处,恳请专家学者给以批评和指正。

财政学史中众多理论存在源于生产而又轻于生产的不足

西方传统财政理论的创立者,公推亚当·斯密。1776年,亚当·斯密在他的名著《国民财富的性质和原因的研究》(即《国富论》)中,就国家的支出、赋税、国债等问题作了阐述,提出了平等、确定、便利和最小费用的税收四原则。亚当·斯密的财政理论在资产阶级财政理论中占有相当重要的地位,被誉为“财政学之父”。

之后,萨伊、李嘉图等经济学家对财政理论都作了深入的研究。19世纪下半叶,德国新历史学派代表人物瓦格纳推出了代表巨著《财政学》,瓦格纳为代表的德国财政学在很大程度上为现代财政学奠定了基础,对以后西方的财政理论和政府的财政决策产生了较大影响。

1928年,福利经济学派创始人庇古,根据他的福利经济学原理,认为国民收入总量愈大愈好,国民收入分配愈平均愈好,他把财政视作实现这两个目标的重要工具。庇古的福利财政理论把财政学的发展推进了一大步。

本世纪30年代,传统财政学让位于现代财政学,国家运用财政手段干预经济,成为这一时期财政理论的主旋律。60年代末、70年代初,由于经济滞胀现象的出现,供给学派、货币学派提出了与凯恩斯学派不同的财政政策主张。

作为区别于传统财政学的一个重要特征,公共产品、公共选择成为现代西方财政学的重要研究对象。穆斯格雷夫等财政学家都在这个研究领域作出了重要贡献。美国经济学家布坎南因为深刻地剖析了决定税收水平和支出水平后面隐藏的政治背景,获得了1986年的诺贝尔经济学奖。

我国社会主义财政理论经历了几十年的发展历程,其基本内容主要源于三个方面:(1)马克思主义理论,包括剩余价值理论、再生产理论、阶级学说、国家学说等。(2)我国传统的理财观念和文化背景。(3)前苏联模式。

财政理论诸学派中居主流地位的是“国家分配论”,认为财政是以国家为主体的分配,其本质是

以国家为主体的分配关系,持这一观点的著述把财政定义为国家依靠其所拥有的公共权力,强制地、无偿地占有和支配一部分社会产品,以满足和实现其自身职能的需要,从而由整个社会产品分配中,独立出一种由国家凭借政治权力(公共权力)直接参与的社会产品分配。

持“剩余产品决定论”者不同意国家凭借政治权力参与社会产品分配的观点,认为所有权与经营权的分离,作为社会扣除的现成形式以及商品经济的发展,是财政分配得以发展的因素,且所有权和社会扣除是决定因素。

“社会公共需要论”认为财政是为满足社会公共需要所采取的分配形式。还有“再生产决定论”等等,各自从不同角度来理解财政的范畴。

上述诸观点中,“国家分配论”的观点已被国内绝大多数财政学教材所采用,财政分配的强制性、无偿性被界定为财政的本质特征。社会主义财政的作用概述为社会主义国家凭借政治权力和生产资料所有权,在参与社会产品的分配过程中,调节、控制、反映、监督财政收支和国民经济各方面的运动,具有分配职能、调节职能和监督职能。

综上所述,历代经济学家都关心和研究财政问题,并对财政理论、财政本质作了很多创造性的论述,大大促进了财政理论和实践的发展。诸财政理论包括福利经济理论、公共需求理论、国家分配理论等等,观点各有不同,有的差别很大,但它们也有其共同的特点,就是认为财政来源于生产——剩余产品或国民收入,依靠国家权力,通过税收等方式取得财政收入,实现各自的目标和任务——满足国家需要、均等分配收入、实现公共需求等等,而轻于或疏于研究财政与生产发展的直接联系。这在现代生产大分工、大协作、第三产业大发展的情况下,显然存在欠缺和不足。财政收入来自三次产业的创造,而财政支出也主要用于三次产业,特别是公共产品部门的发展。三次产业的劳动合称社会劳动,社会劳动创造价值则是财政收支的本质所在,社会劳动创造价值应该成为财政学的基础性理论,国家权力只是方便履行其职能而已。下面分成几个问题作进一步阐明。

M 之中存在 M_c, 是改革开放对剩余价值和 财政理论的重大发展和推进

长期以来,我国采用物质生产观点,只承认工业,农业、建筑业和商业、货运业的生产性,号称五大物质生产部门。国民核算制度规定只对五大部门的活动成果计算产值,对于文化教育、科学研究、卫生医疗、生活旅游和国家管理等部门,统统是非生产部门,不作为生产活动,采用 MPS 国民核算制度,对它们规定不计算产值,作为国民收入的再分配处理,这对比西方国家和广大发展中国家的核算制度 SNA 存在极大的不同。改革开放,面向世界,深感物质生产观点不适应国民经济发展和国际经济对比的需要,决心改革,确认上述以服务为主要内容的第三产业的生产性,称为非物质生产部门,并多方采取措施,大力发展第三产业,逐步改变了我国原来第三产业严重滞后,直接影响国民经济全面发展的落后状况,取得十分可喜的成果,下面是我国和几个国家的历史对比材料。

第三产业占国民经济的百分比

国家	1970	1980	1985	1990	1991—1994间的一年
中国		21.4	28.5	31.3	31.8
美国	58.9	54.0	57.6	61.3	63.9
日本	47.2	54.4	55.8	55.5	57.6
英国	52.4	55.0	57.1	62.9	66.3

摘自《世界统计年鉴》1996年,中国统计出版社出版。

相应地,经过国务院的批准,我国国民核算制度也进行了重大改革,引进了联合国制定的国民核算制度 SNA,拓宽了国民经济核算的范围,对第一二三次产业的活动,统统作为生产活动,并计算产值,这是一个巨大的改革和变化。

国民经济是一个有机整体,作为社会再生产的基础环节拓宽了,其他再生产环节——分配和使用,也必须相应地变化。根据三方等价原则,国民生产=国民分配=国民使用,即生产量、分配量和使用量应保持相等。同样,根据国民经济核算的平衡原则:“生产范围划在哪里,产值指标就算到哪里,中间消耗和最终使用也算到哪里,初次分配和再分配、原始收入和派生收入就在哪里分界。”现在生产范围拓宽了,由物质生产扩大到包括服务为主要内容的第三产业,分配和使用的范围也要相应地扩大。过去对文化教育、科学研究、生活旅游、城乡交通和国家管理等公共产品的部门,统统不作为生产部门、不计算产值,当然不能算使用。现在不同了,算了产值就要算使用,用于正常生产的算中间消耗,用于人们消费积累的算最终使用。也就是工业、农业、建筑业等物质生产和非物质生产部门,因为生产需要享用公共产品(或称为公共服务)就要作为中间消耗,并应给以相应的报酬。这些报酬应该和生产耗用的原材料、零配件一样,作为 C,计入企业的生产成本。但对这些公共产品、公共服务的报酬,例如安全服务、城乡交通服务、文化教育服务、国家管理服务等,都不好直接计费,很难直接支付。世界各国都采取税收的形式,向财政税务部门缴纳,再由财政给上述公共服务部门拨款,作为“再生产”之用。税收是剩余价值 M 的组成部分,因而原来剩余价值 M 中的相当部分,在此已经不是什么剩余了,而是企业享用公共服务的一种报酬和费用。对公共服务支出这种形式上为 M 而实质上为 C 的支出,我们称之为 M_c,数量很大,但内容复杂,除了为生产服务外,还有相当部分是为个人消费和社会消费服务,难以计算,在国民经济核算中,只好冒扩大国民收入总量的失误,作“政府消费”或“社会消费”外理。根据诺贝尔经济学奖金获得者、在美国有国民收入之父之称的 S·库兹涅茨早期的计算,在许多国家其扩大数占 GDP 的 8.1%,并有逐步增加的趋势,^①现在已经大大超过这个数字和比例。

财政收支一般都讲是剩余产品、剩余价值或国民收入的一种分配,而 M_c实质上是一种费用支出,是一种偿付,是成本开支中的 C,从性质上它不属于国民收入的内容,因而国家分配理论、福利经济理论、公共需求理论等所讲的内容,与此不相符合,也就是扩大生产范围、对公共产品部门计算产值以后,改变了原有财政收支的经济性质,从而推动财政理论的发展,并且显著地表露出了原有诸财政理论观点存在着偏颇和不足。

理顺财税关系,为财政科学建立更加坚实的理论基础

国民经济包括无以计数的部门和单位,彼此实行社会大分工、大协作,保证社会再生产正常而有秩序地进行。只有实行大分工、大协作,才能大幅度地提高劳动生产率,也就是说任何一个企业的正常生产,取得盈利,建筑在其他众多企业大分工、大协作的基础上。否则,离开社会的分工协作,离开公共服务部门的支持,包括安全服务、交通服务、文化教育服务、国家管理服务,生产马上就要停顿,处于瘫痪之中。企业享用各种公共服务,就要给以报酬,不给报酬,公共服务部门就无法存在下去。为了保证社会大分工、大协作,保证社会生产正常有序地进行,一如前说,企业采取“纳税”的形式加以支付,形成纳税双方的收支往来的经济联系,通过对公共服务部门的经济往来剖析,可以使纳税、收税者双方取得下面的共识:

(一)任何一个生产部门和单位,都享用了公共产品或公共服务,凝结了公共服务的劳动,需要给以相应的服务报酬,作为成本开支中的 C,公共服务不便直接计量和支付,一般采用税收的形式,使得 M 之中存在 M_c。

(二)公共服务部门向社会提供的公共服务,不是天上掉下来的,是有关部门劳动投入的成果,必须得到报酬或补偿,否则公共服务就要停顿,社会再生产就不能进行。

(三)公共服务部门应提供更多更好的公共服务,促使各企业更好地发展,进一步降低中间消耗和提高劳动生产率。

有了上述三点共识,对于收税和纳税者双方,可以起到良好的推动和协调作用。

对于纳税者,各企业了解自己之所以能顺利生产,是因为享用大量的社会公共服务,他们的产品和盈利中,凝结了公共服务部门的劳动,不能无偿占有,应该给以相应的补偿。得之于众,还之于众,从而会大大减少纳税者的心理矛盾和阻力,心诚意服地纳税。

对于收税者,有了上面的认识,确认收税主要是对公共服务部门的服务报酬,不是对企业外加的额外负担,就可以理直气壮地向纳税者收税,并且和各种逃税漏税的行为作斗争。(当然,税收中也包括了一部分再分配的份额)。收税是对过去,用税即拨款是对未来,国家财政要进一步根据社会发展的需要,办教育、办科学、搞好国家管理,发展社会公用事业,为一二三产业的发展,为社会劳动创造价值和使用价值,提供更好的硬软环境和条件。

既如此,财政的收支与社会生产密切相联系,财政理论研究就应该反映这个实际,并进一步促进财政理论和实践的发展。在此,国家分配论、福利经济论和公共需求论等等,都无法说明财政收支的上述主体内容,只反映财政收支的一部分内容,不能以偏概全。一二三次产业的劳动合称社会劳动,社会劳动创造价值则形成了财政收支和财政理论研究的重要内容。既是出发点又是归宿点,作为理论建设来说,社会劳动创造价值是基于改革开放、基于扩大生产范围,大力发展第三产业产生的,一句话,改革开放推动财政理论的发展。

社会劳动创造价值,一方面作为商品二因素中的“价值”,始终和商品的“使用价值”联系在一起,它代表着无以计数、琳琅满目的商品和劳务;另一方面,社会劳动创造价值主要是指创造剩余价值,同等劳动在同等时间内,创造更多的剩余价值的产品,也就是提供更多的商品和劳务,既有生活资料,又有生产资料,以满足人们日益增长的物质和文化生活的需要。所以讲财政学以社会劳动创造价值作为基础理论,就是讲财政理论研究不能就财政论财政,或者是仅仅考察社会福利、公共需求、国家凭权力分配国民收入等等,而是要把财政收支立足于生产,优化资源配置,落实在生产的发展上。生产发展,财源扩大,使财政与经济密切联系,相辅相成。当然,财政还有其他职能,如公共积累、社会福利等等,但均应以生产为中心,使财政收支建立在更加坚实可靠的基础上,并且对财政工作和财政理论建设,赋予更为重大的任务和使命。

优化资源配置 赋予财政部门以更为重大的任务和使命

资源有人力、财力和物力资源,其中包括自然资源。在市场经济条件下,财力资源乃是最重要的资源。有了财力,通过各类市场,可以雇佣劳力、购买生产资料,以及租购各种自然资源,以弥补其他资源的配套和不足。财政部门职司财力分配,对国家资源的分配起着十分重要的作用。财政部门决不是单纯的管收管支,平衡预算,而是要立足于发展生产,满足需要,以优化资源配置,协调经济关系为己任,发展社会生产力,为社会劳动更好地创造价值和使用价值,提供更好的环境和条件。也就是随着生产范围的扩大,财政部门肩负着更为重要的任务和使命,要求在如下几方面发挥其特定的功能和作用。

(一)发挥对经济增长和产业结构的调节作用。财政收入主要来源是税收,商品税、所得税和其他税,税率提高,税额增加,企业收入会相应地减少。财政集中的财力除了作为公共服务的报酬外,还有一部分用于扩大再生产、用于短线产品或关键产业,对比留给企业安排和支用,结果自然不同,

影响经济增长和产业结构,对国民经济发展的速度和比例起调节作用。因此,如何确定税种和税率,以什么方法计征,要不要采用累进制或采用什么标准的累进制计征,其中大有学问。税率作为一个重要的经济杠杆,在市场经济条件下,作用很大而且更为重要,要求财政部门会同有关各方,以国民经济为整体,瞻顾发展前景,加以研究和确定。应该看到,我国财政收入在国民收入中的比重,比过去大大地降低了,国家可以运用的财力,特别是用以解决重点项目、克服薄弱环节、促进国民经济的协调发展的能力,已经明显地降低了。这要求财政部门会同有关部门,从社会劳动创造价值、优化资源配置、协调产业关系、提高社会经济效益来综合加以研究和确定。

(二)发挥对公共服务部门规模结构的优化作用。作为公共服务部门,文化教育、科学技术、社会治安、城乡交通和国家管理等部门必须有一个合理合适的规模结构,而且会随着经济技术发展和政治形势的变化而变化。社会不稳定,安全无保证,一切生产再生产都无法顺利进行。现代高科技,教育是基础,必须把科技教育放在重要地位,实行科教兴国,但都不能脱离现有的经济技术基础。财政拨款,大增小增或者减少,优化资源配置,使公共服务部门保持合适的比例,这要求对国民经济各部门的现有基础和发展前景有着充分的了解,统筹兼顾,科学安排,从而使财政拨款建立在促使各公共服务部门优化资源配置,为社会劳动创造价值提供更好硬软环境的基础上。

(三)发挥对生产发展与社会保障的协调作用。发展生产,满足需要是人类社会的永恒主题,由此产生的效率与公平问题,在经济学中一直是很难解决的课题。发展生产必须讲究效率,满足需要要求注意公平,建立必要的社会保障体系。但二者是矛盾的统一。在不同经济技术条件下,有不同的比例标准,过多过少都不好,要求财政部门发挥其必要的协调作用。企业财务属于企业范围,但众多财务制度是由财政部门制定的,直接影响企业的生产成本和收入分配。财政部门集中的国民收入,一部分也用于社会福利,应该统盘安排,发挥其协调作用。在中国,社会主义公有制,一部分国有企业效益低下,长期存在亏损,需要财政补贴或抵消财政收入,显然是不正常的。但事关职工的基本保障、起码的生活条件,又非开支不可。不正常的情况不容许长期存在,它在很大程度上削弱了财政对生产发展和社会保障的协调能力,一定要通过企业改革加以彻底的解决。

三大作用都直接联系到财政的优化资源配置,把有限的财力用到最需要的地方去,人尽其才,物尽其用,调动一切积极因素。但要了解,所有收支都不能仅看数量,不看质量,质量更为重要,并直接影响数量。一个部门高质量,以较少的人办较多的事,而且办得很好,对财政十分有利;而另一个部门低质量,拨款虽多,但人浮于事,而且挥霍浪费,效益低下,直接影响财政对优化资源配置功能的发挥。应该说,这是财政工作最大的不幸。为此,财政必须把部门单位的质量考核和讲究效率放在首位,并且有法律保证,加强法治,革除不正之风,才能使财政部门发挥其应有的功能和作用。

理论源于实践,高于实践,并指导实践。伴随改革开放对财政工作提出的新课题新任务,必然会推动财政理论体系的相应发展,特别是关于社会劳动创造价值、财政收支性质改变的内容,调整结构,建立与财政实践相配套的新财政学理论体系。

作者单位: 厦门大学
福州大学
(责任编辑 吴雪)

①S·库兹涅茨:《各国经济的增长》中译本,第94页,商务印书馆1985年出版。