

对“国家分配论”与“社会共同需要论”的重新认识与思考

■ 闫 坤 于树一

回顾我国财政理论的发展历程, 剩余价值论、国家分配论、社会共同需要论、公共产品论等等, 都曾是社会主义财政理论之树上争奇斗艳的奇葩。其中, 以“国家分配论”和“社会共同需要论”的影响最为深刻, 在新的形势下, 它们对财政具体实践仍然深具指导意义, 将二者进行对比分析, 并将二者的合理因素进行融合, 对于公共财政的发展具有较强的推动作用。

一、对“国家分配论”与“社会共同需要论”的对比分析

从“国家分配论”和“社会共同需要论”产生的时代背景来看, 它们分别产生于完全的计划经济和“有计划的商品经济”阶段, 所以在具体内容上既存在着共性也存在着差异。

(一) 理论基础

“国家分配论”与“社会共同需要论”都是建立于历史唯物主义与辩证唯物主义的基础上, 在马克思主义经济理论的指导下开展活动的。

“国家分配论”以“马克思主义的国家观为理论基础, 以马克思主义的政治经济学为基础经济学依据, 也是建立于劳动价值论基础之上的”(邓子基, 2000)。该理论强调“国家”主体的重要性, 认为财政与国家的本质联系表现在: 财政是阶级社会的产物, 国家的产生、发展、消亡决定了财政的

产生、发展、消亡; 国家的性质决定财政的性质; 财政参与社会产品的分配才使得国家能够存续下去; 财政分配凭借的是国家政治权利进行的, 具有强制性和无偿性。

“社会共同需要论”以马克思主义的社会再生产理论为理论基础, 分析社会共同需要的本质。但是该理论认为对财政学的研究应该摆脱“国家”的框框, “回到社会再生产过程中”, 将财政作为社会再生产的一个有机组成部分、一个经济范畴, 是“社会集中化的分配”。同时, “社会共同需要论”还按照马克思主义哲学的对立统一规律, 分析了财政的一般和特殊, 认为“人类社会从产生财政起, 到现在已经经历了原始氏族社会财政(后期是农村公社财政)、阶级社会财政和社会主义财政等三个历史阶段, 其中, 阶级社会财政和社会主义财政都是国家占据分配关系中的支配地位”(何振一, 1987)。可见, 该理论并不承认财政与国家是共生的, 而是认为财政先于国家而存在, 国家财政是其研究的财政总体中纵向的一个特殊部分, 二者是局部和整体的关系。

(二) 研究对象

“国家分配论”和“社会共同需要论”都应归属为财政理论研究的“本质论”, 即回答“什么是财政”这一基本问题的理论, 并对整个财政学体系框架和内容进行了界定; 都认定财政是作为一个经济范畴参与社会产品的分配,

体现的是一种分配关系, 而且财政关系的具体内容是随生产力、生产方式、社会性质的变化而不断变化的; 都将财政体制、国家预算、税收、利润、国债、各类社会资金的分配、财政补贴等等作为财政关系的外在表现形式, 包含着财政运动的轴心、聚财手段、用财渠道在内的财政活动的各个方面。

“国家分配论”认为, 财政与国家有本质联系, 它以国家权力为依托, 对社会产品进行必要的分配, 而具有非生产性的国家从中获得维持其存在所需的物质资料。因为这一特点, 决定了“财政的分配关系是社会产品分配关系中一个特定的分配关系……不同于以生产资料所有者身份参与的对社会产品的分配关系”(许毅、陈宝森, 1984)。

“社会共同需要论”认为, 财政与社会共同需要有本质联系, 而社会共同需要存在于从原始社会到共产主义社会的各个社会形态之中。财政分配关系是一种“社会集中化”的分配关系, 而参与分配的主体是社会或社会代表, 这便将社会共同需要扩展为社会生产和生活过程中的各种需要。同时, 也将国家职能需要纳入社会共同需要的范围, 大大拓展了财政研究的客观内容。

(三) 财政分配对象

“国家分配论”认为虽然财政主要是参与剩余产品的分配, 但总起来看, 财政的分配对象应为社会产品(C+V+M)或国民收入(V+M), 因为

在不同的社会形态中,财政会不同程度地参与C(生产资料价值)和V(劳动力价值)的分配。在剥削阶级统治的国家常常出现超经济剥削,财政分配也超出了剩余产品的分配而侵犯了必要产品的分配。在社会主义高度集中的计划型财政体制时期,国家在安排积累和消费基金的时候,必须从全社会出发作统筹安排,并力求达到综合平衡的目标,财政则参与C、V、M(剩余价值)三个部分的分配(其中的C主要是国有企业提取的折旧基金)。“我们按照社会主义计划经济的客观要求,以社会产品和国民收入作为财政分配对象,也正是体现社会主义财政是计划财政,是国民经济总体的财政”(许毅、陈宝森,1984)。当进入现代资本主义市场经济和社会主义市场经济后,“企业成为自主经营、自负盈亏的经济实体,财政不再参与其折旧基金的分配”(邓子基,2000)。

“社会共同需要论”认为C和V不能作为财政分配客体。固定资产在实物形态更新前,以价值形态存在的补偿(折旧)基金是可暂作他用的,但要以按时按量归还、不妨碍固定资产的正常更新为前提,否则就会破坏社会再生产。而折旧基金的“暂作他用”应属于资金的“调剂”,它与“分配”是截然不同的,“调剂是对资金上的余缺给以暂时的融通,是一种信用行为”(何振一,1987),而财政分配则是不需要偿还的,因此折旧基金的暂作他用不应纳入财政分配范畴。可变成本V是用来补偿劳动力再生产所需要的生活资料的部分,具体表现为工人的工资,但并不是工人实际得到的工资的全部。在资本主义社会中,对工人征收的捐税实际上是资本主义国家先将一部分剩余价值留在工人手中,再以征税的形式取走,表面上看是对工人工资征税,实质上是国家对工人剩余价值的

分配。在社会主义制度下,实行按劳分配的分配制度,人们取得的收入不仅包括必要劳动创造的价值V,而且得到了一部分剩余价值M,因此财政所征的税收是对已经扣除了V后的M征收的,是对剩余产品的再分配。也就是说,V作为劳动力再生产的价值补偿,和C一样是不能被分配的,否则社会再生产同样将遭到中断和破坏。

(四) 收支原则

“以收定支”或者“量入为出”是“国家分配论”和“社会共同需要论”共同遵循的收支原则,即按财政收入安排支出,财政支出总量以收入总量为限。二者都认为财政赤字对社会主义经济来说是一个消极因素,应加以避免,反对“赤字无害论”。但二者都不否认在“以收定支”原则下也会出现财政赤字,认为短期的赤字虽然会挤占非财政分配的份额,但不会造成总供求的失衡。

“国家分配论”认为,财政的收支体现着公共产品的供求,财政支出的刚性性与财政收入的有限性始终是一对矛盾,它们受到社会发展过程中公共产品的无限需求与有限供给的矛盾制约。为了避免财政分配的主体——国家在宏观经济调控中陷入被动的局面,或者陷入巨额赤字和债务危机中,财政应该遵循“以收定支”的原则。但是随着市场经济的进一步发展,公共支出的需要不断增长,在新的历史条件下,应将“以收定支”发展为“以收定支”为主而“以支定收”为辅的收支原则。同时认为,承认“动态平衡”的合理性,“并不意味着要实行年度平衡政策,而是要根据经济形势的发展需要而适当调整财政收支,促进经济增长”,但“从战略上、根本上、长期来看,仍需保持财政平衡”(邓子基,2002)。

“社会共同需要论”认为“财政收入与支出是财政分配的同一过程,所分配的资财量是同一的”(何振一,

1987),财政收入在总量上制约着财政支出。赤字对经济造成的危害远远不能由此前或此后的结余所弥补,出现赤字后最要紧的是针对所出现的赤字找出原因,采取相应的措施加以克服,并不认为“动态平衡”是可取的。

(五) 国有资产管理方式

“国家分配论”在我国现阶段财政运行模式的选择上,持“建立公共财政与国有资产财政并存的双重结构模式”的观点。理由是我国正处于社会主义初级阶段,基本经济制度是公有制,这决定了我国的财政主体——社会主义国家享有两种权力,身兼双重身份,即政权行使者和国有资产管理者的,并通过税收和国有资本收益两种形式,分别履行社会行政管理职能和国有资产管理职能。相应地便将国家财政划分为规范的公共财政与社会主义特有的国有资产财政两个相对独立的部分,“体现的原则是非市场性和市场性两种经济关系……,公共财政的分配主体是以社会管理者身份出现的国家,主要以税收形式筹集资金,解决市场配置资源所不能解决的问题,满足公共需要,局限于市场失灵的范围。国有资产财政则以国有资产所有者的身份出现的国家为主体,从价值形态上对国有资产进行宏观管理,并确保其保值增值,资金来源主要是国有资产收益,主要用于国有企业的投资,活动于市场有效的范围内。”(邓子基,2000)虽然二者有着诸多差异,但“国家分配论”强调,它们的本质是相同的,都反映一定的财政分配关系。

“社会共同需要论”并没有对我国财政运行模式提出具体的方案,但它仍看到了社会主义市场经济下财政模式选择的制约因素。“社会主义国家对国营企业形成了双重关系:一重是国家作为社会共同需要的组织者与社会各生产单位之间的关系;一重是国家作为全民所

有制生产资料的所有者与全民所有的生产资料各个经营者之间的关系。”从而国营企业就承担了既要向国家提供满足社会共同需要的纯收入，又要向作为生产资料所有者代表的国家提供红利的双重义务。这样，国家与国有企业之间也就形成了双重分配关系，“一方面作为社会共同需要的代表参与国营企业的分配，取得企业劳动者为满足社会共同需要创造的纯收入的分配关系；一方面作为全民所有制生产资料所有者的代表，占有和分配国营企业所取得的红利的分配关系”（何振一，1987）。

可见，“国家分配论”和“社会共同需要论”在分析社会主义财政关系的特殊性方面达成了一致的观点，但“社会共同需要论”并不完全赞成“国家分配论”建立双重结构财政的模式，认为“国家分配论”提倡的国有资产财政取之于国有企业又用之于国有企业，实际上是企业财务范畴而非财政范畴，而且这种财政模式容易造成财政运行上的混乱。因此，“社会共同需要论”赞成建立以满足社会共同需要为目的的单一财政运行模式，在处理国有资产的问题上，可以考虑由独立于财政部门的专门机构对国有资产进行管理。

二、对“国家分配论”和“社会共同需要论”的重新认识与运用

在市场经济条件下，社会法制化、规范化步伐逐渐加快，为了更好地适应市场经济的要求，财政领域的各个环节均需要进行较大调整，而作为指导实践的理论——“国家分配论”和“社会共同需要论”仍不失为社会主义公共财政体系建设的重要参考依据。

首先，综合二者的合理因素，可以对我国现阶段的公共财政加以科学定位，即公共财政应以国家为主体，

在社会再生产过程中为满足公共需要（包括国家职能需要）参与社会分配，最终形成社会集中化的分配关系。它的主要作用是在非市场赢利性的制约下弥补市场失效，为市场主体提供公平的公共产品和服务，创造平等的市场竞争环境。

其次，通过对二者合理因素的借鉴，有助于解决我国公共财政体系建设中有关国有资产管理的问题。“国家分配论”探索了一条特殊的国有资产管理方法，即建立相互独立的公共财政与国有资产管理财政并存的双重结构的财政体制，这有利于解决公共预算与国有资本预算混列、国有资本预算分散在各个单位而难以掌握等问题。但是，在此方法的指导下，财政会在客观上参与市场竞争，追求经济利润，与公共财政的公平性和非市场赢利性特征不符，并有可能影响到公共产品和服务的供给。而“社会共同需要论”提出由独立于财政部门的专门机构对国有资产进行管理，便为解决上述难题提供了思路。国有资产的经营由市场主体（可以是国有企业）独立完成，专门机构行使注资、享受分红、监督经营状况等所有者的权力，该机构和财政之间只有在履行纳税义务和消费公共产品时发生关系，这有利于规范财政运行以及企业财务和国家财政的界限。因此，在国有资产管理实践中，应该将二者的科学观点加以综合利用。在具体实践中，我国成立了国有资产监督管理委员会作为国有资产管理的专门机构，履行出资人职责。2007年9月13日，《国务院关于试行国有资本预算的意见》要求中央本级国有资本经营预算从2008年开始实施；2007年12月23日，《国有资产法（草案）》提请十届全国人大常委会第三十一次会议进行首次审议。这些都是

在理论的的基础上对国有资产管理实践的有益探索，有利于优化国有经济布局 and 结构调整，促进企业技术进步，深化国有企业收入分配制度和社会保障制度改革，增强政府宏观调控能力。

最后，通过对二者的发展，有助于解决我国公共财政体系建设中有关收支原则的问题。随着经济发展步入新的阶段，“国家分配论”和“社会共同需要论”倡导的单一的“以收定支”的收支原则与经济发展需要之间逐渐拉开了差距。在“以收定支”原则指导下，财政常常表现得消极而被动，在收入集中上来之前，并没有确定具体用来做什么；收入集中上来之后，支出项目和支出顺序还没确定好，这容易造成资金滥用，不能集中财力满足最迫切的公共需要。目前我国的基础设施、人口素质、卫生保健等多方面公共需要仍处于低水平，仍是经济发展严重的“瓶颈”制约。事实上，财政收支活动的主要方面应该是支出，这是因为财政应以满足公共需要为首要职责，而财政支出由公共需要所决定。因而，现阶段的财政收支应以财政支出为主，根据支出需要来筹措收入，同时控制财政赤字。在程序上，应先考虑公共需要，再确定支出和收入，并要求在安排收入前做好严密的支出计划，按照成本——效益方法确定支出顺序。这样的收支原则带有较强的目的性，使财政变得积极而主动，能够使公共需要得到最大限度的满足，并能减少资源损失。但是，经济发展的阶段性决定公共支出必然随着公共需要的增加日益增加，这便容易产生庞大的财政赤字，所以，必须科学地预测财政收入总额，警惕赤字的过度扩大，建立有效的预警系统，控制财政赤字在安全线以内。

（作者单位：财政部财政科学研究所 中国社会科学院）

责任编辑 常嘉