# 财政属性与范围问题回顾

来源：网络 作者：水墨画意 更新时间：2024-08-07

*\" 内容提要: 本文介绍了财政属性和财政范围问题，它们曾经在我国财政理论争论和教学中占据了重要地位。财政属性问题围绕着政治与财政的关系展开，其争论的核心是政治有无成为财政活动的因素。这是中国式的公共选择问题的探讨。财政范围问题的争论，反映出...*

\" 内容提要: 本文介绍了财政属性和财政范围问题，它们曾经在我国财政理论争论和教学中占据了重要地位。财政属性问题围绕着政治与财政的关系展开，其争论的核心是政治有无成为财政活动的因素。这是中国式的公共选择问题的探讨。财政范围问题的争论，反映出对于计划经济时期和体制转轨时期财政与经济关系认识的分歧。回顾这些理论争论，对于构建中国式的公共财政论是有所裨益的。

关键词：财政；财政属性；财政范围

财政属性和财政范围是我国财政理论的两个基本问题，曾经在我国财政理论和教学中占据了重要的地位。尽管近年来它们已不再受到关注，处于被遗忘的状态，但它们曾在我国财政理论体系中产生了较大的影响，了解和把握这两个问题，对于我国财政学的后来者，仍然是有必要的。

一、财政属性问题回顾

财政是属于上层建筑还是经济基础的问题，直接导源于财政本质的争议。不同的财政本质观将得出不同的财政属性论，反过来财政属性分析也将加强和支持自己的财政本质观。

我国财政理论界早在50年代前半期，就已提出了财政属性问题。而到50年代末60年代初的财政本质大争论中，则成为热门话题之一。60年代出版的《财政是经济基础还是上层建筑》小册子，大体上囊括了这一问题的各种有代表性的观点，故下面着重介绍之。

邓子基为该书写了《关于财政是经济基础还是上层建筑问题讨论综述——代序》，介绍了关于财政属性的争议概况：“这个争论经历了相当长的时期，是随着对财政本质的认识而逐步展开的。起初，大家几乎一致认为，资本主义及其以前的剥削阶级统治的国家财政以及社会主义社会的财政，都是一种上层建筑。后来，有人对上述论点表示怀疑，认为社会主义财政不仅是上层建筑，而且也是经济基础，肯定社会主义财政具有两种属性，对于剥削阶级占统治地位的社会的财政，则仍认为是上层建筑。近几年来，有人主张财政是经济基础。其中又有两种意见：有的同志主张社会主义财政是经济基础，剥削阶级占统治地位的社会的财政还是上层建筑；有的同志则主张任何社会形态的财政都属于经济基础的范畴。”（1）具体来看，可以归纳为三大类观点：

一种观点认为，财政是一种上层建筑。持这种观点的有陈明鉴等人。陈明鉴在《财政是一种上层建筑》一文表明了这一观点。该文主要是“从上层建筑的特征来探讨财政的上层建筑的性质”的，认为“财政本身不能生产物质财富，它不是物质的形式”，从而也应是一种上层建筑。此外，他还指出，“财政比之一般上层建筑又有其特殊的地方。财政是伴随国家而来的东西，……国家本身是一种上层建筑，财政既伴随国家而来，我们就不能否认其依存其他上层建筑——国家的事实。”（2）

一种观点认为，财政具有经济基础与上层建筑的两种属性。在姜维壮的《社会主义财政基本上属于经济基础，私有制社会的财政是上层建筑》，和叶振鹏的《国家预算既属于经济基础，又从属于上层建筑》等文中，阐述了这种观点，这只要从论文的题目可清楚地看出了。

在《财政是经济基础还是上层建筑》小册子中，持经济基础观有5篇，超过一半。持这种观点的有邓子基、赵春新、安体富和蔡次薛，以及主张剩余价值产品决定论的王绍飞，和在70年代末提出社会共同需要论的何振一等。

此后在“文化大革命”中对该问题的争议几乎停止了。“文革”结束后不几年，我国财政理论界重开财政本质问题的论战，作为该问题伴生物的财政属性问题，很自然地也被重新提出。尽管已时隔十几二十年，但在我国经济理论和财政理论没有大的变化的大环境下，参加争论的主要还是那些人，因而所持的基本观点和主要分歧依然如故，除了有所深化之外，基本上没能超出原有的窠臼。此后，随着人们对于财政本质问题的淡化，我国财政学界对于财政属性问题的争议也逐步沉寂了。至今除了在大学课堂上教师有所介绍之外，基本上不再见诸于财政刊物和论著之中了。

二、财政范围问题回顾

财政范围或者说财政体系的问题，也是与财政本质直接相关联的财政基础理论之一，因而将其与财政属性问题结合在一起考虑。

在大连财政学讨论会上，几乎每篇论文都涉及了财政范围问题，并且在当时就形成了“大财政”、“中财政”和“小财政”三大类的看法。

1.“大财政”其主张者主要为李成瑞。他认为，“社会主义财政的范围（体系）包括以下三个部分（环节）：（一）国家预算；（二）国家银行信贷；（三）国营经济各部门和国营企业财务。”（4）

1964年中国人民大学财政教研室的《财政学》（初稿）也持有类似的看法，即“财政体系是由财政实质确定的。在我国有计划分配社会产品过程中，属于国家为了保证社会再生产和社会公共需要而形成集中性货币资金与非集中性货币资金的诸分配关系，构成了我国的财政体系。我国财政体系主要包括国家预算、银行信用和国营企业财务三个环节。”（5）

2.“中财政”其主张者邓子基认为，“社会主义财政本质决定财政范围。……凡是具备反映以社会主义国家为主体的、具有强制性和无偿性特征的分配，都属于财政范围。不具备的，都不属于财政范围。”（6）因此，“在我国条件下，财政的范围主要包括国家预算与国营企业财务两大环节。…前者是我国财政的中心，后者是我国财政的基础。此外，财政的范围还包括国家信用（公债）和其他财政资金等方面。”不过，“企业财务虽然成为财政的基础，但不等于它所反映的经济关系全部属于财政范围。……国营企业财务中反映的财政分配关系的那一部分，即体现以国家为主体与无偿特点而与国家预算发生相互关系的那一部分，……才属于财政范围……。财政既不包括全部经济关系，也不包括那些由信贷、等价交换、提供劳务而形成的分配关系”。（7）这是典型的“中财政”，它由国家预算和国营企业财务的部分内容所\" 组成。

3.“小财政”陈共撰文指出，“我们是主张‘小财政’的”。至于“小财政”包括哪些内容则没有具体指出，而仅谈到小财政在概念上是不等同于国家预算的。（8）不过，通常来说，“小财政”即是主张财政范围仅由国家预算和预算外资金所构成。

此时人们的争论还未涉及预算外资金，是因为当时预算外收入数额过小。在80年代随着其规模的膨胀，预算外资金也自然地被纳入财政范围内，这对于各种财政范围观来说倒是没有什么异议的。

此外，还存在着若干处于中介状态的财政范围观。

在国家分配论者中，有些人的观点介于中财政和小财政之间，但实质主张小财政。翟华林的《关于财政学上几个问题的认识》具有典型性。该文认为企业财务只是财政的基础，但不是财政范围的组成部分：“在社会主义国家成为国家财政基础的，不仅有国营企业财务，还有集体经济财务以及其他经济成分的财务，虽然它们作为基础不及国营企业财务那样大、那样密切，但是，其为基础则一也。…把国营企业财务这个基础，当做国家财政范围的组成部分，它与主张财政本质是以国家为主体的财政分配关系的说法陷入了自相矛盾的境地。”他进而指出，“把国营企业财务这个基础当做国家财政范围的组成部分，在理论上是不好解释的，而且必然要混淆了财政与财务的界限。”（9）

应当说，翟华林对国营企业财务是财政基础环节观点的批评是中肯的，因为国营企业财务分配并不是强制的和无偿的。但他又没有完全提出小财政的主张，而稍微留了点尾巴，将“企业财务”而不是“国营企业财务”说成是财政的“基础”，这实际上是没有必要的。

80年代编写组编写的《社会主义财政学》教科书，实际上受到了翟华林观点的影响。该书主张：“国家预算是社会主义财政体系的主导环节，…预算外资金是社会主义财政体系的补充环节。…国营企业财务是社会主义财政体系的基础”。（10）这实际上退到小财政观上来了，因为在这儿国营企业财务仅是“基础”而去掉了“环节”二字，其实质是将国营企业财务从财政范围中剔除出去。

在国家分配论者中，还有较多人的观点介于“大财政”和“中财政”之间，但根本上则属于“中财政”。谷棋和刘明远等人就认为：“国家预算、银行信贷、国营经济财务及预算外资金在资金综合计划上共同构成统一的社会主义财政体系，其中国家预算是主导环节，国营经济财务是基础环节。”沈云也认为，“国家财政范围主要应该包括：国家预算、国家财政信用、国营企业财务、国家税收、其他财政资金等五个环节”。（11）而该文的“其他财政资金”，则大致上指的是预算外资金。

这些作者的观点将银行信贷包含入财政范围内，乍一看与“大财政”相类似，但实质上与大财政观有着根本的区别。“大财政”将整个银行信贷都纳入财政范围，而这些观点则仅将财政通过银行发放的长期信贷列入财政范围。由于财政拨给银行的长期信贷资金本身已包含在国家预算内了，因而它的单独提出是没有什么意义的，因而其实质仍是中财政观。

这两类具有中介状态的财政范围观，与前述三类财政范围观相交融，就使得我国财政理论界对于财政范围的看法，呈现了一种连续分布状态。此时还有其他一些主张，如认为税收也是财政的一个独立环节。这种主张，甚至在80年代还为许多财政学教科书所采用，但终究没能产生多大的影响。

进入90年代以来，改革赋予国有企业愈益增大的独立自主性，使得几乎无人再主张国有企业财务也是财政范围的构成部分了。于是，我国财政由预算内和预算外两部分组成，大体上已没有什么争议了。此时则冒出了一个“制度外”财力问题。所谓“制度外”财力，它也是各级政府及其部门掌握的财力，但不仅没有纳入各级政府预算，而且也不是按照有关制度规定征收的，因此在很大程度上是违规性质的政府财力。作为政府财力，它们显然属于财政范围，是财政的组成部分。由于它们往往与乱收费乱摊派直接相关联，因而引起理论界的高度重视，但此时分析的并不是“制度外”财力是否属于财政范围，而是如何规范和管好这部分财政资金问题。因此，财政范围问题在90年代可以说是完全沉寂下去了。这对于我国财政理论研究来说是正常的，甚至是走向成熟的一种表现，是市场基础的建立解决了认识分歧的结果，也是我国财政研究从“纯”理论争论中超脱出来的表现。

三、财政属性问题评价

由财政本质问题决定的财政属性问题和财政范围问题，尽管直接源于前苏联的财政理论，但如同财政本质论一样，也具有了我国自己的特色。它既受经济体制决定，又随着经济体制的变革而变化和发展更新。

在前述的几种财政属性观点中，乍一看经济基础观是正确的，而上层建筑观则是明显错误的。其实不尽然，只要仔细分析一下，其结论就不那么绝对了。

这一问题的分析是以对财政本质的认识为基础的。对于国家分配论者来说，在“财政本质是以国家为主体的分配关系”命题下，财政本质归结为是一种“分配关系”，而“纯分配关系”显然只能是经济基础。但这种观点未考虑到财政活动主体是国家这一特殊性。国家主体使得财政分配直接渗入了上层建筑的因素，而绝非企业等经济主体那样，进行的是“纯”经济基础的活动。财政主体的这一特殊性，使得财政成为经济基础和上层建筑的直接中介物与联结体。这似乎是符合辩证法要求的，它避免了截然分割经济基础和上层建筑的问题发生，而鲜明地表现了两者之间的相互联系。

可见，财政作为分配是一种经济活动，而其国家主体身分又使得这种经济活动直接包含了国家因素。这表明，从国家分配论出发，绝对地将财政归入经济基础或上层建筑的范畴，都是无法圆满地说明问题的。

正因为如此，反对国家分配论而以客观经济因素为基点的剩余产品价值决定论者和社会共同需要论者，都是经济基础观的主张者，如王绍飞和何振一等人。他们都是仅从经济关系角度分析财政本质问题的，都否定国家与财政存在本质联系，从而在财政属性问题上不存在“国家主体”所引起的困惑。他们得出经济基础观是自然的，是与他们的财政本质观完全一致的。相反，国家分配论者则不同，“国家主体”和“分配”的混于一体，使得他们在财政属性问题上陷入困惑，产生种种不同歧见，其得出纯经济基础结论是勉强的。

从纯上层建筑观来看，它完全将财政视为国家的政治行为，而撇开了财政的分配性质，是不符合财政实践状况的。正因如此，这一观点在我国财政理论界几乎没有什么人响应。但就财政的主体是国家这个侧面来看，其观点则又有某种正确之处。

既然从国家分配论的角度看，单一属性观存在认识绝对化的问题，那么，双重属性观是否都正确呢？

答案也是否定的。就双重属性观来看，我国财政界也存在着种种具体分歧。财政属性应是“财政一般”的属性，即所有社会形态下的财政所共有的性质，而不能仅就某个社会形态或某个时期的财政，即“财政特殊”所特有的性质得出结论。因此，那种以财政处于不同的社会形态，处于不同的活动领域为标准，而将整个财政的一部分归结为上层建筑，另一部分归结为经济基础的观点，显然是难以自圆其说的，因为那等于从根本上将财政分割为两个事物了。

这样，相对正确的观点，将是以单一标准得出的结论。为此，叶振鹏等人的双重属性观就显得较为全面，与国家分配论的财政本质观也更为一致。这类观点认为，财政从根本上看属于经济基础，又含有上层建筑性质，不能作为“纯而又纯”的经济基础来看待。

就财政属性问题本身来看，似乎是纯理论的问题。然而，在我国特有\" 的国情下，它又有着现实意义。这就是强调财政属性的经济基础观，很大程度上是希冀从理论上强调国家活动必须遵循经济规律的客观要求，以此减少我国经济建设中长官意志的危害。60年代是我国财政理论界对于这一问题讨论最为热烈的时期，大约就是大跃进惨痛教训的自然反映。然而，也正是由于它完全是一个纯理论问题，因而也是最不为政府所重视，在其后的改革开放中几乎没有再引起理论界的关注。

然而，财政属性问题与西方的公共选择论，在某种程度上涉及的是同一问题，即究竟应该仅从经济的角度，还是仅从政治的角度，抑或从两者兼顾的角度，来看待财政问题和研究财政问题？正是在相同的时间内，西方的公共选择论却迅速发展起来，促进了西方财政理论的大进步。可见，回顾财政属性问题并非是毫无意义的。随着我国财政从计划型向着市场型的转变，在原有的财政属性论基础上发展我国自己的公共选择论，将是我国财政理论发展的重要乃至关键的内容之一。

四、财政范围论评价

在60和80年代两次财政范围问题讨论中，人们都同意财政范围观的分歧源于财政本质观的分歧。这是对的，因为判定“财政范围有多大”，显然必须以“什么是财政”为直接依据。这样，国家资金运动论者必须将国家预算、预算外资金、国营企业财务以及银行信贷资金都包括进财政范围，其持有的只能是“大财政观”。国家分配论者由于主张只有国家进行的分配才是财政，因而严格地说是只能持有“小财政观”，即认为只有国家预算和预算外资金才属于财政范围，因为银行信贷和国营企业财务的分配主体都不是国家。

其实不然，事实与理论推断却存在较大出入。虽然国家资金运动论者主张的是大财政观，但国家分配论者内部却出现了种种分歧，不仅有主张小财政者，而且还有相当多人持有中财政观，并且其观点往往还与大财政观有相似之处，甚至有的干脆就主张大财政观。这就表明了问题的复杂性。

如果说财政本质是高度抽象而得出的结论，那么，财政范围则是较为具体的分析，是以此为标准去衡量各种具体的现象形态。此时概念的单一性和明了性将不存在，面对的是纷繁复杂千变万化的财政现实。于是，困惑和犹疑旋踵而至，这首先要具体解答的就是：什么是“国家主体”？

这实际上是计划经济给当时的财政理论出的一个大难题。在当时企业国有国营，银行国有国营，它们都是按照国家的指令性计划进行活动，是国家这个大工厂的组成部分，其分配从根本上看也是国家在进行分配。这样，由国家分配论出发，得出企业财务分配和银行信贷也是财政活动，即也是以国家为主体的分配，也是有其依据的。由此可知，同为国家分配论者，却在财政范围问题上产生于分歧，是毫不奇怪的。甚至国家资金运动论和大财政观，也都是有其一定的道理的，至少表明这些观点的持有者对于计划经济的运行特征是有着独到认识和见解的。

对此，人大本《财政学》就指出，他们之所以持有大财政观，就是因为生产资料社会主义公有制使得国家具有了经济职能，使得财政成为社会主义经济内部的分配关系，决定了“社会主义财政直接伸延到生产领域，把国家预算、银行信用同企业财务紧密地衔接在一起。国家预算和银行信用是社会主义集中性财政，……国营企业财务是非集中性财政”。（12）

然而，企业和银行毕竟与国家存在根本区别，即使是在计划经济下，企业和银行也仍然不是国家，它们的分配活动仍然不是国家直接进行的分配。更主要的，如果将企业财务分配和银行信贷列入财政范围，换言之，企业财务分配和银行信贷也都是财政，这就取消了财政与企业财务和银行信贷的区别，其结果必将导致实践工作的混乱。所以，如同国家资金运动论一样，大财政观的赞同者也鲜有其人，是可以理解的。

在上述分析的基础上再来看中财政观就可以明了，这类观点的合理性是与大财政观相一致的，而其根本弱点也是与大财政观相一致的，简言之，中财政观能否成立的关键是国营企业财务问题。

对于将国营企业财务说成是财政基础环节的观点，李成瑞曾中肯地指出了弱点：“有的同志在讲到社会主义财政的实质的时候，说它是社会主义国家为行使其职能而形成的分配关系，但在说到社会主义财政的范围（体系）的时候，又说包括国营企业财务在内。而国营企业财务显然不仅仅是分配，而且包括资金的周转。…为了解决这个逻辑上的矛盾，已经出现了种种说法。”（13）

为摆脱这一矛盾，有些中财政论者主张国营企业财务分配与财政发生直接联系的那部分才属于财政范围。但这也不能根本解决问题，其原因就在于将国营企业财务归人财政范围本身就是不对的，不管归入的是其全部，是其整个分配，还是仅限于部分分配都如此，因为国营企业作为其财务的活动主体，毕竟不是国家主体。

如果说这些分歧的是非曲直在计划经济下是难以判明的话，那么到了今天从市场经济角度来看则是简单明了的。改革开放导致多种经济成分并存局面的出现，我国财政的“基础”显然已不是只建立在国有经济之上了。尤其是当着国有企业逐步成为独立的市场运营主体之际，再以国有经济对于各级政府的行政附属关系为依据，强调国有企业财务的财政基础地位，显然是不能成立了。

总之，财政属性和范围问题，大体上可以说是我国计划经济时期的财政理论问题。了解这些理论及其争议，对于了解和剖析我国的计划型财政理论，对于如何进一步发展和完善我国的市场型财政理论，都是有其作用的。

参考文献：

[1]邓子基。财政学原理[M].北京：经济科学出版社，1989.

[2]何振一。理论财政学[M].北京：中国财政经济出版社，1987.

[3]侯梦蟾。必须把社会主义财政放到再生产中来研究[A].财政部财政科学研究所。第三次全国财政理论讨论会文选[C].北京：中国财政经济出版社，1980.

[4]王绍飞。财政学新论[M].北京：中国财政经济出版社，1984.

[5]张馨。财政。计划。市场中国财政比较与借鉴[M].北京：中国财政经济出版社，1993.

About Attribution and Scope of Public Finance

ZHANG Xin

（Department of Finance and Banking， Xiamen University， Xiamen 361005， China）

Abstract： These issues about the attribution and scope of Public Finance were important fiscal theories in China in 1960‘ s.The former discussed about the effect of politics on public finance，which seems to be the issue of public choice with the Chinesemethod. The latter was discussion about the relationship between economic sysetm and public finance in the periods of planning and reform .

Key words： public finance； attribution of public finance； scope of public finance

（3）邓子基编：《财政是经济基础还是上层建筑》，第1版，第6-7页，中国财政经济出版社，1964年。

（4）财政部财政科学研究所、中央财政金融学院主编：《财政学问题讨论集1964年财政学讨论会论文选辑》（上册），第1版，第188页，中国财政经济出版社，1965年。

（6）邓子基：《社会主义财政理论若干问题》，第1版，第19页，中国财政经济出版社，1984年。

（13）财政部财政科学研究所、中央财政金融学院主编：《财政学问题讨论集1964年财政学讨论会论文选辑》（上册），第1版第181页，中国财政经济出版社，1965年。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn