

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

使用大字体察看本文

阅读次数: 1424

加强按要素分配理论研究, 推动我国财政法制建设的发展

李先龙 周英虎

关键词: 生产要素, 分配, 财政, 法制建设。

内容提要: 按要素分配理论是马克思主义生产理论在分配领域中的运用和发展。客观上, 生产要素除包括劳动力和生产资料以外, 还包括土地和国家权力。我们有必要承认国家权力作为生产要素, 与土地以及其他各种生产要素共同参与社会分配的观点, 从而为国家既以国有土地所有者身份又国家权力拥有者的身份分别参与社会分配, 提供最基本的理论依据, 并对劳动者为何创造出价值却不能参加利润分配、特定的社会人群(包括特定部门、行业、地区、人员等)不创造价值却能够无偿地获得财政支出现象, 作出科学的阐释。

正确认识和妥善处理按劳分配与按要素分配的关系, 从按要素分配的理论的角度出发, 遵循“以国家为主体、以社会为本位”、“以稳定为基础、以发展为目标”、“公平优先、兼顾效率”等原则, 明确财政法与相关部门法之间的关系, 构建一个以《宪法》为统领, 以《财政法》(基本法)为中心, 以《财务会计法》、《税收法》、《国家预算与决算法》、《社会保障法》等相配套的社会主义财政法体系。

改革开放以来, 我国的财政法制建设取得了长足的进展。但是, 由于历史的原因, 我国的财政立法还长期停留在“头痛医头”、“直达目标”式的政策性规范层面, 缺乏深厚的理论支撑。具体表现为财政法律体系的非系统性、欠完善性和不稳定性。笔者试图从按要素分配理论的角度, 提出一条加强我国财政法理论研究和财政法制建设的思路。

众所周知, 财政作为一种始终都以国家为主体一方、以国家为主导的分配活动, 表现为国家利用政治权力, 强制、无偿地占有部分社会物质财富, 和自主、无偿地运用国家资财的行为过程。在过去、现在以及将来, 国家财政活动都强制地决定着社会物质财富的分配, 并直接关系到国家与各种社会主体(包括一切合法存在的机关、团体、企业、事业单位、个人等)之间的财产归属和利益转移。财政分配作为国家上层建筑中的一个基础性组成部分, 具有突出的非市场特征。在整个财政分配过程中, 必须妥善处理公与私、中央与地方、国家与集体和个人、当前和长远之间的经济利益关系, 处理好不同所有制、不同行业, 以及不同社会阶层之间的物质利益关系。因此, 财政分配活动饱含实行“法治”的内在要求。

马克思主义的按要素分配理论, 是马克思主义的生产理论在分配领域的具体运用, “消费资料的任何一种分配, 都不过是生产条件本身分配的结果”^①。分配是联结生产与消费的纽带, 是整个社会再生产活动过程的“瓶颈”。把马克思主义的按要素分配理论, 结合我国实际, 纳入我国社会主义财政法学研究与财政法制建设的视野, 建立我国具有一定经济学、财政学和法学理论指导的财政法理论体系, 规范和引导我国财政法制建设, 促进我国财政法体系的健康发展, 很有必要。

一、马克思主义的按要素分配理论

根据马克思的生产理论，所谓生产要素，是指生产过程得以进行所必须具备的条件与资源。物质生产部门的物质产品生产过程，既是使用价值的生产过程，也是价值的形成和创造过程。生产要素同时也是创造价值的要素，而不论其本身是否直接创造价值。在经济学上，马克思把劳动过程的简单要素划分为劳动、劳动资料和劳动对象。前者为人的要素，后者为物的要素。如果把特定的劳动对象和劳动资料归结为狭义的生产资料——通过人类文明创造出来的生产资料，则土地成为与生产资料相提并论的另一种生产资料——自然存在的生产资料，而且它是各种生产活动所必备的相同要素。据此，生产要素可以归结为：劳动、生产资料（劳动对象和劳动资料）、土地。针对社会总产品的初次分配而言，参与分配的要素应当包括劳动、生产资料和土地，具体表现为劳动者、生产资料的所有者和土地所有者。其中，劳动者是作为劳动的载体、以劳动力所有者的身份参与分配；生产资料的所有者则包括个人、单位以及国家；而土地，它既是人们赖以生存的先决条件，同时又是法律上所有权的对象，并以国家或者集体为其权利代表。

在这里，我们注意到：马克思为了便于分析，抽象掉了“国家权力”或者政治权力这一前提性的生产要素。它与土地一样，是一切生产和生活所必备的先决条件和首要因素。事实上，除在原始社会和将来国家消亡以外，一切社会性生产活动都必须建立在一国领土主权之上和一国政权管理之下。国家权力的存在和运行，实际上是一切生产活动所必需。国家权力客观上应当以生产要素的名义进入初次分配领域。国家权力不但要作为生产要素参与社会总产品的初次分配，而且在具体分配很大中具有优先的效力。我们必须实事求是地认识和客观地承认这一点。否则，单凭“国家实现为实现其职能的需要”而“凭借政治权力”“依法”征税等观点，明显不能自圆其说，而且在政治上和法治上都有很大的危害性，并可能酿成诸多的风险②。

同理，针对国民收入的分配，参与分配的要素也包括劳动者、资本、土地，和国家权力。在研究按要素分配的时候，土地和国家权力，应当作为不同的生产要素区分开。

马克思在分析资本主义生产过程时，提出“只有可变资本带来剩余价值”，据此揭示了资本家（私人）凭借其资本所有者的身份（实际上只是拥有不变资本——生产资料，而非拥有全部资本或者全部生产要素）无偿占有剩余价值（利润）这一剥削关系。在我国社会主义市场经济条件下，我们有必要承认国家权力作为生产要素，与土地以及其他各种生产要素共同参与社会分配的观点，从而为国家既以国有土地所有者身份又国家权力拥有者的身份分别参与社会分配，提供最基本的理论依据，并对劳动者为何创造出价值却不能参加利润分配、特定的社会人群（包括特定部门、行业、地区、人员等）不创造价值却能够无偿地获得财政支出，作出科学的理论阐释。这绝非仅仅是一个人道主义的问题。相反，它是一个严肃的经济和法律问题。

难点在于：我们如何科学、适当地分析和界定国家权力和土地参与社会分配的数量和程度。

在市场经济条件下，生产要素的存在和运用区别于生产力要素，重价值形态而非物质形态，对生产要素的管理也重在其价值管理而不是实物形态管理。据此，我们可以就生产要素参与分配建立相应的数学模型，进行一定程度的定量分析，指导我国财政法体系的建立和财政法制建设。

把要素的所有权作为分配的基本依据，是马克思主义经济学与西方经济学的共同认识。只是在现代西方经济学中把分配理论的重点放在要素对利润的索取权与生产效率的关系上，而马克思主义经济学更加强调要素的所有制关系决定其相应的分配关系，突出强调生产关系对分配的决定作用。即全体社会成员在实质上都是以其对生产要素的占有（包括国家权力属于全民）取得分配的权利从而实现其利益。所以，我们不仅要从事资源最优配置的目标出发来研究国家财政法制建设，而且要更多地从生产关系的角度出发，来研究国家的财政法制建设问题。要在深入分析社会物质财富的创造过程和社会主义生产关系对国家财政分配的要求和影响的基础上，探讨建立真正符合我国生产力进步要求和社会经济发展需要的社会主义财政法体系。

二、按要素分配理论在我国财政法研究及财政法制建设中的运用

根据通行的公共财政理论，国家作为社会公共利益的代表，需要有抱负、有良心、正义的政治家，在民主与监督相结合的机制下，运用政治权力，提供尽可能充分的公共产品，缔造社会福祉。国家不是企业，它本身不直接从事物质生产活动，而是通过财政分配取得和支配公共产品。马克思指出：物质资料的生产是人类社会存在和发展的基础。结合按要素分配理论，国家乃是凭借其生产要素（土地、国有资产、国家权力）所有者或拥有者的身份，立足于社会、服务于社会，取之于社会、用之于社会。把按要素分配理论引入公共财政理论体系，指导我国财政法研究及财政法制建设，需要解决以下问题：

首先，要正确认识和妥善处理按劳分配与按要素分配的关系。

有观点认为，市场经济在本质上否定按劳分配，且按劳分配与按要素分配不属同一分配层次，因此二者不能结合，或者不存在结合问题。这种观点，割裂了二者之间的内在联系，或者没有站在财政参与整个社会分配的高度来分析。

另有观点主张在公有制领域实行按劳分配、在非公有制领域实行按要素分配，整个社会两种分配同时作用、二者并存结合。笔者也不赞成此种观点。

笔者认为，根据该两种分配的性质和特点，按劳分配实质上只存在于初次分配领域，并且只是针对不同的劳动者之间，通过对其各自劳动不同的“量”与“质”的横向比较，来确定不同劳动者取得不同的报酬。而按要素分配，则是站在国家的角度、站在整个社会整体的高度，来考察全社会物质产品的分配与再分配。也就是说，按劳分配实际上是按要素分配的一个具体方面，是按要素分配中针对劳动这一要素进行分配的一个具体表现。按劳分配当然地统一于按要素分配之中，二者不存在结合与否，更不存在能不能结合的问题。

其次，要明确按要素分配理论指导下的财政法原则。

国家财政活动是国家各种社会经济活动在分配领域的集中反映，对国家和社会生产、生活具有“牵一发而动全身”的影响。“现行财政政策具有巨大的内在的自动稳定性质，不管白天黑夜，不管总统是睡是醒，财政体制一直保持着我们经济的稳定”^③。在一个国家的整个法律体系中，财政法具有区别于其他法律部门的、相对独立的调整对象和范围。它以国家税收、国家预算、国家决算、国债（公债）以及社会保障等社会关系为调整对象，客观上应当成为一个独立的法律部门，并在一国法律体系中具有特殊重要的地位。

目前，理论界代表性的观点认为，财政法在立法宗旨、本质特征、调整对象、调整方法等方面，总体上与经济法相一致，故而将财政法纳入到经济法的体系之中，使之成为经济法中宏观调控法的一个组成部分^④。这种观点强调了财政活动作为一种经济活动、财政法与经济法之间的共性，但掩盖了财政法区别于经济法的个性，特别是在无形之中降低了财政法在国家整个法律体系中的地位。其不良影响在于使立法、行政执法和司法工作中对财政法有所忽视，甚至把财政法只当文件不当法，把国家财政活动仅仅作为实现国家收入、进行宏观调控的具体工具。

为此，笔者认为，根据马克思主义的按要素分配理论原理，为了真正理顺国家财政分配关系，更好地发挥国家财政的职能作用，增强中央的宏观调控能力，同时充分调动地方和单位、个人的积极性，促进社会主义市场经济持续、高效、稳定、健康地发展，应当站在按要素分配的理论高度，以国家为主体，以社会为本位，构建我国社会主义的财政法体系，并遵循下列原则：

1、以国家为主体、社会为本位的原则。财政关系是一种始终都以国家为主体一方的特殊分配关系。其一端连接国家（公共）利益，另一端连接单位或者个人（私人）利益，而以国家权力为中介。在这里，政府在相当程度上扮演了“既是运动员又当裁判”的双重角色。一方面，国家权力作为生产要素参与分配，以政府为代表；另一方面，国家权力又在主持这种分配。正是因为这种双重性，决定了财政分配“有法可依”、“有法必依”的特殊重要性。尽管，在许多情况下，在国家的“公”，与单位、个人的“私”之间，通常还存在着部门、地区和行业的过渡性空间地带，然而它在本质上，是“公”的利益和“私”的利益之间在具体意义上的直接冲突和总体意义上的完全统一。

基于国家利益与社会公共利益之间的同一性及区别性，和国家、社会公共利益与单位、个人私人利益的矛盾性与统一性，在对财政分配关系的构造和安排上，特别是在税收征收、预算支出、社会保障、社会福利救济等方面，研究和运用按要素分配理论，明确以国家为主体、社会为本位、以社会公共利益为终极目标，分清社会生产各要素在社会产品与国民收入分配与再分配中的地位，依法妥善处理社会生产各要素在社会产品与国民收入分配与再分配中的关系，是建立健全科学、实际、可行的财政法体系的重要前提。

财政法的“社会本位”，既区别于行政法的“政府本位”，也区别于民商法的“个体本位”，甚至还需要与经济法的“国家本位”相区别。

2、以稳定为基础、以发展为目标的原则。“稳定是发展的前提和基础”。财政活动作为一种特殊的分配活动，它不仅直接关系着一个国家和社会的经济秩序、生产秩序、教育秩序、文化秩序、生活秩序，而且直接关系着一个国家的政治秩序和国家安全。安全是一个社会个体的基本需要，财政分配在此扮演着一个不可替代的角色。在财政法制建设中，无疑应当把安全性作为一个必须考虑的前提，同时通过科学、有效的财政分配，促进社会经济的发展。

3、效率与公平相结合的原则。“效率与公平”问题是当今世界两大主题之一。公平是一切法律的共同目标。它既是法制的最高标准，也是法律的起码要求。但是，财政法所追求的公平，与民法、行政法、经济法等法律部门所追求的公平既有共性，更有区别。它是一种接近于宪法意义的公平，更加强调在维护良好的社会秩序、有利于提高整个社会的生产效率的条件下的社会公平，具有浓厚的政治意义、广泛的社会意义，并渗透着对人类本身的关爱和人道主义的关怀。这一切，都有赖于国家通过具体的财政分配活动实现之。相对而言，效率退居次位。例如：在经济法领域，一般强调“效率优先、兼顾公平”，主张由政府针对“市场失灵”区域方可实施宏观调控；而在财政法领域，则无疑应当是“公平优先、兼顾效率”。这种公平，具体表现在税收负担公平（“受益负担”、“应能负担”等等）、财政支出公平、社会保障与社会救济公平等许多方面。

财政分配当然也讲求效益或者效率，但它主要是表现在国家财政投资、财政资金有偿使用，以及公债的运用等方面，而且这里所追求的效率或者效益，除具有通常的经济意义以外，仍然更加注重其社会意义、政治意义、生态意义和环境意义。

4、财权与事权相结合原则。从社会本位出发，财权实质上是生产要素的一种代表，财权的具体运用就构成了财政分配的具体过程。而事权，则不过是整合生产要素的一种基本手段。尽管这种手段对要素的整合有时是直接的，有时是间接的。因此，在财政法律规范上，以各级政府组织法为基础，根据各级政府及其所属部门的事权划分，运用按要素分配的原理和模型，合理确定各级财政的收支范围，正确界定收支权限，科学核定收支数额，建立较为完善的税收返还和转移支付制度，是财政法的一个十分重要的内容。

5、正确处理中央与地方、全局与局部、当前与长远，以及公与私的利益关系的原则。遵照该原则，主要是要运用按要素分配的原理，在财政分配活动中注意解决中央与地方、局部与全局在利益关系上的矛盾，并通过按要素分配，明确各要素在财政分配中的地位和作用，相应安排财政收支。既增强中央政府的宏观调控能力，又兼顾地方和行业经济社会的发展特殊需要，特别是在税收减免、税收返还、转移支付，以及财政补助与上解、财政结算、个人所得税的征收和社会补助救济等方面，做到有法可依、依法办事，使财政分配能够充分调动各个方面的积极性，促进当期以及未来国家财政收入的合理增长，促进国家繁荣，经济、社会与文化事业和谐、健康发展。

三、按要素分配理论指导下的我国财政法体系构想

要建立按要素分配理论指导下的我国财政法体系，我们有必要明确财政法与相关部门法之间的关系，包括财政法与宪法的关系，财政法与行政法的关系，财政法与经济法的关系，财政法与社会法的关系，财政法与民法的关系，财政法与刑法的关系，以及财政法与国际法的关系等。其中：

宪法是国家的根本大法，具有最高法律效力。在理论上，财政法具有“小宪法”的性质、地位和作用，宪法对国家所规定的各项主要职能，无不需要通过国家财政活动去实现之。宪法规定的一些最基本的义务，特别是依法纳税等义务，也必须在国家财政（税收）活动中，方得以具体履行。所以，财政法既是宪法的“实施法”，又是宪法以及其他法律得以有效实施的“保障法”。

财政法与行政法的关系，主要表现在代表国家参与财政分配具体活动的各类国家机关，须依照各级政府组织法和相关行政性法律的规定而设立。各级各类政府机关，均须依法行政，特别是必须有效地防止代表国家参与财政分配具体活动的各类国家机关，把国家权力这一“公有”的生产、分配要素，异化为“私有”、“私用”的生产和分配要素。

财政法与经济法，具有较为广泛的联系。特别是财政法与经济法中的计划与产业促进法之间，在调整目标和调节功能上具有一定程度的相同预期。另一方面，从事生产经营活动的市场主体，同时也是财政分配关系的主体一方，其利益受到财政法的当然调节，其行为倾向受到财政法的规范和指引。在这里，要处理财政法和经济法的不协调关系问题，一个重要方面就是要妥善协调和处理“按劳分配”与“按要素分配”的连接问题和关系问题。

财政法与社会法，则具有较为普遍和密切的关系。尤其是社会保险法、居民最低生活保障法、自然灾害社会救济法、社会福利法等，它们既是社会法的组成部分，也是财政法的组成部分，是财政法与社会法的交叉领域，也是依国家权力进行分配的一个重要领域。在一定意义上，税法也具有社会法的功能和属性。

财政法与民法基本无直接关系。

财政法与刑法之间，主要是对严重违反财政法的行为须依照刑法追究而彼此应当互相衔接的问题。在这里，做好财政法与刑法的有机结合、严格防止和依法惩处利用公权“分取”私利的行为，具有特别重要的意义。

在财政法与国际法的关系上，主要是财政分配与我国签署和参加的国际条约、公约之间的衔接问题，以及充分关注财政法对我国对外政治、经济、贸易关系的影响。

基于以上认识，笔者认为，应当构建一个以《宪法》为统领，以《财政法》（基本法）为中心，以《财务会计法》、《税收法》（实体法）、《税收征收管理法》（程序法）、《工资法》、《国家预算与决算法》、《预算外资金管理法》、《国有资产管理与营运法》、《公债法》、《社会保障法》、《社会福利与救济法》，以及《政府采购法》、《对外援助法》、《对外债务法》、《审计法》、《注册会计师法》、《监察法》和《刑法》相配套的社会主义财政法体系。

①《马克思恩格斯全集》第19卷，第23页。

②包括政府无限扩大收入规模的内在冲动、政府规模膨胀，政府完全按自己的偏好组织支出、公众的合理需要得不到满足，代表国家的政府与对方当事人之间信息不对称、政府财政行为严重违背公众意愿，以及诱发公权私用、扰乱分配秩序，等等。邱彬、汪衢：《论市场经济下的依法理财》，《江西财经大学学报》，2001年第1期。

③[美]萨缪尔森、诺得豪斯：《经济学》上册，第286页。

④杨紫煊：《经济法》，北京大学出版社，第381页。

⑤郑国中：《中产阶级：离我们还有多远》，《人民法院报》2003年3月21日“正义周刊”。

作者单位：贵州省安顺职业技术学院

地址：贵州省安顺市

邮编：561000

电邮：lxl42918@163.com

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)