



普通高等教育“十二五”规划教材

财政学

(第二版)

李汉文 徐 艺 主编



科学出版社



普通高等教育“十二五”规划教材

财 政 学

(第二版)

李汉文 徐 艺 主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书分为四篇共十四章，分别为理论篇、支出篇、收入篇和管理篇。其中，理论篇包括导论、政府与市场、外部性、公共品和公共选择理论五章；支出篇包括财政支出概述、购买性支出和转移性支出三章；收入篇包括财政收入概述、税收原理、税收制度和公债四章；管理篇包括政府预算管理、与财政体制、财政平衡与财政政策两章。

本书既可作为高等院校经济管理类各专业的教学用书，也可作为财会人员及其他经济管理人员的阅读参考资料，还可供企业管理人员培训、学习使用。

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 李汉文, 徐艺主编. —2 版. —北京: 科学出版社, 2016.3

普通高等教育“十二五”规划教材

ISBN 978-7-03-047862-7

I. ①财… II. ①李… ②徐… III. ①财政学—高等学校—教材
IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 056837 号

责任编辑: 兰 鹏 / 责任校对: 贾娜娜
责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

文林印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013 年 8 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2016 年 3 月第 二 版 印张: 16

2016 年 3 月第四次印刷 字数: 379 000

定价: 38.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

编 委 会

主任委员

蔡绍洪	贵州财经大学	校长
-----	--------	----

副主任委员

徐大佑	贵州财经大学	副校长
-----	--------	-----

胡华强	科学出版社	副总经理
-----	-------	------

委员（按姓氏拼音排序）

岑燕坤	贵州民族大学管理学院	院长
-----	------------	----

董延安	贵州财经大学会计学院	院长
-----	------------	----

杜 滨	贵州大学管理学院	院长
-----	----------	----

范方志	贵州财经大学经济学院	院长
-----	------------	----

黄东兵	贵州财经大学管理科学与工程管理学院	院长
-----	-------------------	----

黄 静	贵州财经大学财政与税收学院	院长
-----	---------------	----

江 能	贵州财经大学金融学院	副院长
-----	------------	-----

吕 萍	贵州师范大学经济管理学院	院长
-----	--------------	----

彭 刚	贵州民族大学商学院	院长
-----	-----------	----

王明亮	凯里学院经济管理学院	院长
-----	------------	----

王秀峰	贵州大学经济学院	院长
-----	----------	----

文静华	贵州财经大学信息学院	院长
-----	------------	----

肖良武	贵阳学院经济与管理科学学院	主任
-----	---------------	----

肖小虹	贵州财经大学工商管理学院	院长
-----	--------------	----

杨华蔚	贵州财经大学数学与统计学院	院长
-----	---------------	----

第二版前言

自从公共选择理论被经济学界广泛认可之后，经济学的研究对象在深度和广度上都得到了极大的拓展，作为应用经济学之一的财政学的研究对象当然也会随之发生变化。传统财政学所研究的“政府活动”现在已经可以进一步细化为“政治家、官员、选民和利益集团活动的加总”，原因很简单，任何一个政府都是以上四大政治市场主体内部及他们之间相互博弈的场所而已，从这个角度来看，我们可以以微观的方式来理解现代财政学。同时，“政府活动”必然也会有诸多宏观目标，如经济发展、物价稳定、充分就业和国际收支平衡等，尤其是在宏观经济处于波峰和波谷时更是如此，所以我们当然也可以以宏观的方式来理解现代财政学，而且这种方式较上一种方式更为重要。正因为现代财政学可以以宏微观两种方式加以理解，所以财政学现在也可以叫做“公共财政学”、“公共部门经济学”和“公共经济学”等，但本书仍然称为“财政学”，因为按照“实质重于形式”原则，名称本身并不重要，况且国内的主流还是习惯称为“财政学”，当然我们也不会反对其他称呼。

本书的第二版在第一版的基础上进行了逻辑结构的进一步调整和优化，加入了最新的财政研究动态，反映了财政学科的前沿理论和实践。具体而言，重新梳理了政府与市场的关系，提出了财政存在的逻辑基础，于是单列出了第二章“政府与市场”；把原先的社会保障支出和财政补贴支出合并为第八章“转移性支出”；把原先的税收基本理论拆分为第十章“税收原理”和第十一章“税收制度”；删除了原先国有资产管理的部分；在原政府预算管理的章节中增加了财政体制的介绍；对原先的财政赤字与财政政策的章节进行修改和完善，拟定了第十四章“财政平衡与财政政策”。

本书的编写凝聚了贵州财经大学经济学院财税系众多老师的共同努力，具体分工如下：李汉文负责第一章第一节至第三节、第二章第四节、第三章和第四章的编写及全书的统筹；谭承友负责第一章第四节和第五节、第十二章和第十四章的编写；罗青负责第二章第一节至第三节和第五节的编写；章晓雯负责第五章的编写；梁倩负责第六章的编写；肖远菊负责第七章的编写；徐艺负责第八章的编写、全书的校对和与老师们的协调

工作；杨颖负责第九章的编写；魏戡负责第十章和第十一章的编写；刘一欧负责第十三章第一节和第二节的编写；汤旖璆负责第十三章第三节的编写。

本书的出版离不开国内外同仁的相关研究，也离不开科学出版社刘志男先生的努力，当然更离不开我们所热爱的学生们的鼓励和支持，在此一并表示最诚挚的谢意。

李汉文

2016年1月于贵州财经大学花溪校区

目 录

第一篇 理论篇

第一章

导论	2
第一节 生活中的财政现象	2
第二节 财政的概念	3
第三节 财政的起源与发展	6
第四节 财政学的发展	11
第五节 财政学的研究方法	15
本章小结	17
复习思考题	17
案例分析	17

第二章

政府与市场	18
第一节 市场失灵	18
第二节 政府失败	21
第三节 政府和市场的关系	25
第四节 财政的目标	27
第五节 财政的职能	35
本章小结	39
复习思考题	39
案例分析	39

第三章

外部性	40
第一节 生活中的外部性现象	40
第二节 外部性的概念	41
第三节 外部性的种类	42
第四节 外部性带来的效率损失	43
第五节 外部性的治理	44
本章小结	48
复习思考题	48
案例分析	48

第四章

公共品	50
第一节 公共品的定义和性质	50
第二节 公共品的种类	52
第三节 公共品的供给	53
第四节 公共品的需求	62
本章小结	66
复习思考题	66
案例分析	66

第五章

公共选择理论	67
第一节 公共选择理论的概念	67
第二节 政治市场与公共选择理论	69
第三节 财政决策主体行为	72
第四节 财政决策机制	76
本章小结	83
复习思考题	83
案例分析	83

第二篇 支 出 篇

第六章

财政支出概述	86
第一节 财政支出的概念与分类	86
第二节 财政支出的规模分析	89
第三节 财政支出的结构分析	97
本章小结	101
复习思考题	101
案例分析	101

第七章

购买性支出	102
第一节 购买性支出的性质	102
第二节 购买性支出的经济效应	103
第三节 购买性支出的分类	107
本章小结	120
复习思考题	120
案例分析	120

第八章

转移性支出	122
第一节 社会保障支出	122
第二节 财政补贴	129
第三节 税式支出	136
本章小结	138
复习思考题	139
案例分析	139

第三篇 收 入 篇

第九章

财政收入概述	142
第一节 财政收入的概念与分类	142

第二节 财政收入的规模分析	144
第三节 财政收入的结构分析	146
本章小结	148
复习思考题	149
案例分析	149

第十章

税收原理	150
第一节 税收概述	150
第二节 税收原则	152
第三节 税收负担和税负转嫁	158
第四节 税收的经济效应	160
本章小结	165
复习思考题	165
案例分析	165

第十一章

税收制度	166
第一节 税收制度的基本要素	166
第二节 税收制度的分类	171
第三节 中国现行税收制度	173
本章小结	179
复习思考题	179
案例分析	179

第十二章

公债	181
第一节 公债概述	181
第二节 公债发行、流通、偿还与市场	184
第三节 公债负担、风险与危机	190
第四节 公债效应	193

本章小结	198
复习思考题	198
案例分析	198

第四篇 管 理 篇

第十三章

政府预算管理与财政体制	202
第一节 政府预算的基本理论	202
第二节 政府预算的编制、执行与决算	210
第三节 财政体制概述	215
本章小结	220
复习思考题	221
案例分析	221

第十四章

财政平衡与财政政策	223
第一节 财政平衡与财政不平衡	223
第二节 财政政策概述	225
第三节 财政政策运行过程分析	231
第四节 财政政策效果分析	233
第五节 中国财政政策实践	239
本章小结	241
复习思考题	241
案例分析	242

参考文献	244
------------	-----



第一篇 理论篇



导 论

► 引言

财政是个大家耳熟能详的词汇，但对什么是财政，财政有哪些作用，财政与我们的生活有什么联系，这些问题能准确回答的人不多。在市场经济下，市场可以通过价格调节经济，为什么还需要政府介入？国家、政府和财政是什么关系？政府财政工作的职能、作用应该表现在哪些方面？这些问题都可以通过财政学的课程得到相关解答。通过本章导论的学习将对财政的概念、财政的研究对象、财政学的发展历程、财政学的研究方法有初步了解。

第一节 生活中的财政现象

“财政”在现代社会是一个常用词汇，它是现实社会中最为普遍的经济现象之一，人们对其并不陌生。其不仅是一个与财政部门、税务部门有关的问题，更是一个与我们日常生活息息相关的事情。

对于个人而言，从出生开始，我们就享受着政府提供的各种服务。例如，接生我们的医院大多都是由政府提供并经营的。伴随着我们的成长，我们接受的各种教育，如就读的小学、初中、高中甚至大学多半是由政府开办的。大学里，对家庭经济困难的学生进行助学贷款，其在读书期间的贷款利息是由国家财政予以补贴支付的。走上工作岗位后，受伤生病，我们可以享受政府提供的医疗保障服务；如果失业，我们可以领取国家的失业保险金；退休时，我们还可以得到国家给予的养老金。总之，我们的“生老病死”都与政府及财政活动息息相关。

此外，生活中的一些公共品和服务，也由政府来提供，如国防、治安、公共设施及义务教育等。在遇到重大天灾人祸时，任何的个人、企业都很难抵御风险，只有政府进行大量财政投入才能抵御灾害，实现社会重建。例如，2003年抗击“非典”的斗争，充分显示了政府和财政的巨大作用。据不完全统计，为抗击“非典”中央政府投入20亿元人民币，地方政府投入80亿元人民币，这100亿元人民币的财政资金挽救了无数生命，保证了国人的“自由呼吸”。又如，2008年四川汶川大地震，政府是救灾重建的主体，累计投入3000多亿元财政资金，在短短几年就完成规划浩大的重建工作，让世人震

惊。当前我国的道路交通运输业发展迅速,据统计我国高速公路已由2002年年底的2.51万千米增加到2014年年底的11.195万千米,其里程已跃居世界第二。不为人知的是,大部分高速公路的兴建都需要政府的财政资金做后盾。同时,我们日常生活所用的水、电、气都是由政府及其管理的企业进行统一提供,凡此种种构成了政府的主要财政支出。

然而,政府和家庭一样,要办事就必须有钱,有支出就必须有收入,但与家庭和企业不同的是,政府作为公共权利和公共服务机构,本身收入来源有限,其收入主要还是取之于民,用之于民。总的来看,政府收入主要包括税、费、利、债四项。税收收入是政府收入的主要构成部分,如我们在买卖各种商品和服务的过程中,我们所支付的价格已包含了各种税款;当我们的收入达到一定水平后,要缴纳个人所得税;如果拥有一定数量的动产或者不动产,还要缴纳不同形式的财产税等。费在我们日常生活中也很常见,如高速公路通行费、收看有线电视缴纳的使用费等。利和债也是政府收入的重要组成部分,利主要指国有企业按比例上缴的利润收入,债主要指国家发行债券取得的收入。以上的税、费、利、债构成政府财政收入的主要内容。

可见,我们每个人时时处处都受到政府经济活动的影响,而政府的各项经济活动都必须由财政预算进行安排。这些活动都是我们生活中的财政学,也是现实社会中最为普遍的经济现象之一。

第二节 财政的概念

财政是伴随着国家的产生而产生的,财政活动是一种历史悠久的经济现象。纵观我国几千年的古籍,可以看到诸如“国用”“国计”“度支”“理财”等都是对财政即代政府理财之道的记载,而“大司农”“大农令”则是对财政管理部门的记载。据考证,1898年戊戌变法《定国是诏》中有“改革财政,实行国家预算”,这是在我国首次使用“财政”一词。“财政”一词的适用,还是维新派在西洋文化的影响下,间接从日本引渡过来的,而在日本则是来源于英文“public finance”一词。辛亥革命时期,孙中山也多次强调要进行财政改革,并且将主管国家收支的部门叫做“财政部”。在美国,相应的机构英文用词为“Department of Treasury”,译为金库或者国库,即我国的财政部。

一、对财政概念的不同理解

自新中国建立以来,关于财政的概念,不同的学者在不同的阶段有着不同的定义,如国家分配论认为财政是国家凭借其权力而参与一部分社会产品的分配和再分配的活动;公共财政论则认为财政是为了弥补市场不足而满足社会公共需要的一系列制度安排的综合;还有其他观点直接认为财政就是政府的收支和管理活动。对财政的理解,可谓仁者见仁、智者见智。

(一) 国家分配论的观点

新中国成立初期,受当时特殊的政治经济形势影响,在我国财政学理论研究中占主要地位的是从苏联引进的“货币关系论”及在此基础上形成的一些学派。此理论存在的

问题是可能将所有的货币关系都归属于财政,大大夸大了财政的范围。

20 世纪 50 年代末,许廷星从参与资源分配主体的不同把分配关系分为社会经济的分配关系和国家职能所发生的分配关系两大类,并在 1957 年提出“国家分配论”,认为“财政是国家对社会的物质资料的分配。……这种分配在不同条件下,或者表现为实物形态,或者表现为货币形态,但各种形态的实质都是属于社会的物质资料的一种分配”。1964 年召开的第一届全国财政理论讨论会闭幕词中总结道:社会主义财政的本质是无产阶级专政的国家为实现其职能,分配社会产品和国民收入而形成的分配关系。这初步奠定了国家分配论在我国财政学界的主流地位。

国家分配论是对一切社会形态的财政所作的理论概括,它适用于一切社会形态,也就不存在只适用于计划经济,而不适用于市场经济的问题,它不存在过时不过时的问题。其对财政本质问题的研究方面,区别于其他财政思想与观点的最具特色之处,当数它以马克思主义国家学说为依据,通过层层剖析,揭示出财政与国家之间所存在着的本质联系。但是国家分配论以财政活动满足国家职能的需要作为理论研究的起点,这强调了国家的意志,带有任意性和主观性。同时,国家分配论没有对国家需要进行必要的规定,国家的需要可能无穷大,这会导致财政缺乏客观定量,在支出方面陷于随意性和盲目性。因此,为适应市场经济体制,国家分配论的内在逻辑必须强调发挥市场在经济中的基础性作用。

当然,这并不是说,国家分配论不能对国家需要进行界定。实际上,国家分配论可以是一个中性的理论,是一个实证的结论。财政确实表现为国家(通过政府实现的)收支活动的总和(关于国家产生之前是否有财政的问题,其实这是一个对相同概念的不同理解问题,如果那时有财政,则这种财政也和随国家同时产生的财政不是一个事物)。国家分配论的关键之处在于,国家是怎样的国家,是谁的国家?如果是人民的国家,是民主的国家,则国家的意志其实是公众意志的集中或代表,这时的国家意志就不是任意的,而是民主政治依法运行的自然结果;国家意志也不是简单的主观的,因为代表公共利益的大众意见的集合作为结果不能简单地说是主观的。特别是,说国家的需要无穷大也并不符合实际。因为在民主政治下,自然有民主政治过程限制着国家或政府的需要,也有经济状况作为其客观的限制。财政的定量从决策过程来看不是事先可以预期的,而是事后决定的;而且即使从事先看,财政也可以通过预算提出大致的设想,预算的审批则会做出定量的决策。在这个意义上,国家分配论适合于一切经济体制。市场经济下的国家的分配自然不同于计划经济下的国家的分配。所以,国家分配论具有广泛的适应性。当然这样的国家分配论应该首先明确国家的性质。

(二) 公共财政学的观点

公共财政学是以政府为研究对象的经济学分支,即研究市场经济条件下政府的行为。它是一门研究与政府预算有关的组织政府收入、安排政府支出、提供公共品、矫正市场失灵、调节资源配置及收入分配等方面,并概括和分析政府经济行为的一门应用经济学。从其发展历史来看,分为早期的公共财政学和 20 世纪 30 年代大危机以来的现代公共财政学。

早期的公共财政理论将财政限定在政府的某些职能范围上,如亚当·斯密根据政府的管理范围和职能确立的财政学理论框架里,将财政限定在公共安全、公共收入、公共服务、公共工程、公共机构及公债等范围。挪威的维克塞尔和瑞士的林达尔将政府预算的支出过程和税收收入结合起来,并将公共部门的决策过程看成是一个政治的集体选择过程,从而达到公共部门供求之间的均衡。这些理论对财政的理解为后来现代公共财政学的研究奠定了基础。

20世纪30年代以后,随着政府广泛干预经济活动,公共财政活动的范围扩大到对市场失灵的矫正、提供公共品、组织政府收入、安排政府支出、调节资源配置与收入分配及稳定宏观经济等方面。这一时期的公共财政理论认为财政是为了弥补市场不足而满足社会公共需要的一系列制度安排的综合,建立在现代市场经济条件下的政府财政所面对的是由私人部门经济和公共部门经济组合起来的混合经济,并从市场失灵出发来界定政府的经济活动范围和职能。

改革开放以后,尤其是在建立社会主义市场经济的过程中,英美等国的财政理论得到引进和吸收,结合我国的具体国情,公共财政不仅要矫正市场失灵,同时还要培育市场、弥补“市场残缺”,建立完整的市场体系;不仅要在收入领域通过经济和法律的手段调节收入差距、促进社会公平,还要在生产领域进行一些基础产业和基础设施的投入,提高国有企业的经济效益;同时,还要运用财政政策保持国民经济的持续、健康、稳定和协调发展。

二、本书对财政的界定

“财政”一词,有多方面的含义:

一是从实践意义来讲,财政是“理财之政”。从组织来说,财政是指国家(或政府)的一个经济部门,即财政部门,它是国家(或政府)的一个综合性部门,通过其收支活动筹集和供给经费和资金,保证实现国家(或政府)的职能。作为一个经济过程,财政包括财政收入和财政支出两个部分。收入主要来源于税收、收费和公债,支出主要有购买性支出和转移性支出。

二是从经济学的意义来理解,财政是一个经济范畴,是一种以国家为主体的经济行为,是政府集中一部分国民收入用于满足公共需要的收支活动,以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标。财政的本质是国家为实现其职能,凭借政治权力参与部分社会产品和国民收入的分配和再分配所形成的一种特殊分配关系。根据美国财政学家哈维·罗森的观点,作为财政学研究的对象,财政也称公共部门经济或政府的收支活动,包括其对资源配置与收入分配的影响。

三是财政还有政治学方面的含义。这就是前面说的,财政是为国家政权的运行提供财力基础,从而服务于维持既定的政治秩序。财政是主流政治体系做出的一种政治利益或公共利益安排,关系到统治者的利益实现。因此,财政被视为政治体系的主要组成部分。

四是财政也有社会学方面的含义。财政是一种特殊的社会关系,其媒介是公共收支,其目的是维护既定社会秩序,其中某些集团处于统治地位,其他集团则处于被统治地位。

第三节 财政的起源与发展

国家与政府都有其历史,财政也有一个产生与演化的过程。本节运用马克思主义国家理论与社会契约论的国家理论,从国家(政府)与财政的关系角度,考察财政的起源与发展,目的是更加深入理解财政演化的机制与动力。

一、财政的起源

(一) 马克思主义的观点

马克思主义认为,国家是一个政治权力机构和公共服务机构,它具有政治、经济、社会公共服务和文化职能,而财政是为国家实施并实现其职能提供财力的,因而说财政是国家的经济行为,是以国家为主体的经济行为。而政府是国家的执行机关和行政机关,国家通过其执行机关和行政机关来实施并实现职能,因此也可以说财政是政府的经济行为。

依据马克思主义的理论,财政是国家的组成部分,是国家的经济基础。要说明财政的起源,必须先搞清楚国家的起源。

马克思主义认为,国家是阶级统治的工具,它不是从来就有的,而是当社会生产力发展到一定阶段,出现了剥削阶级和被剥削阶级对立的时候产生的,它是阶级矛盾不可调和的产物和表现。马克思主义关于国家起源问题的基本论断是:氏族制度的解体是社会内部生产发展的必然结果,国家起源于社会内部基本矛盾的运动。

原始社会不存在生产资料私有制,社会没有分裂为剥削与被剥削、统治与被统治的两个互相对立的阶级,因而也没有一个阶级用来统治和镇压其他阶级的国家机器。原始社会末期,随着人类生产力的发展,促进了分工和交换的出现,在经历三次社会大分工之后,特别是商业的独立标志着人类社会的分工和交换已经达到相当普遍的程度,经济活动一跃成为人类生活的主要内容,经济利益也上升为决定人际关系的根本因素。分工、交换、利益分化这些因素的出现,使经济因素逐渐取代血缘因素成为决定人类社会制度的主要因素。随着群婚制度向“一夫一妻制”的被迫过渡,个体家庭逐渐取代氏族成为社会的基本经济单位,生产分工日益细化,商品交换日益频繁,人们之间的利益冲突也越来越广泛,越来越深刻。原始的氏族组织和道德力量已经无力应付这一变化,于是就需要有第三种力量站在相互斗争的各阶级之上,压制它们的公开冲突,至多允许阶级斗争在经济领域内以“合法”的形式进行。于是,氏族制度被分工及其后果——社会分裂为阶级所撼动,被新的机关——国家所代替了。

国家一旦出现,它就代替原来氏族、部落、部落联盟,具有管理公共事务、维护和发展生产等社会职能。但是,国家并不是像表面上所呈现的那样,似乎是整个社会的代表,是超越于社会各阶级之上的调和阶级利益的力量,而是统治阶级对被统治阶级、剥削阶级对被剥削阶级实行阶级压迫和阶级剥削的暴力工具,是为统治阶级利益服务的权力机构。