

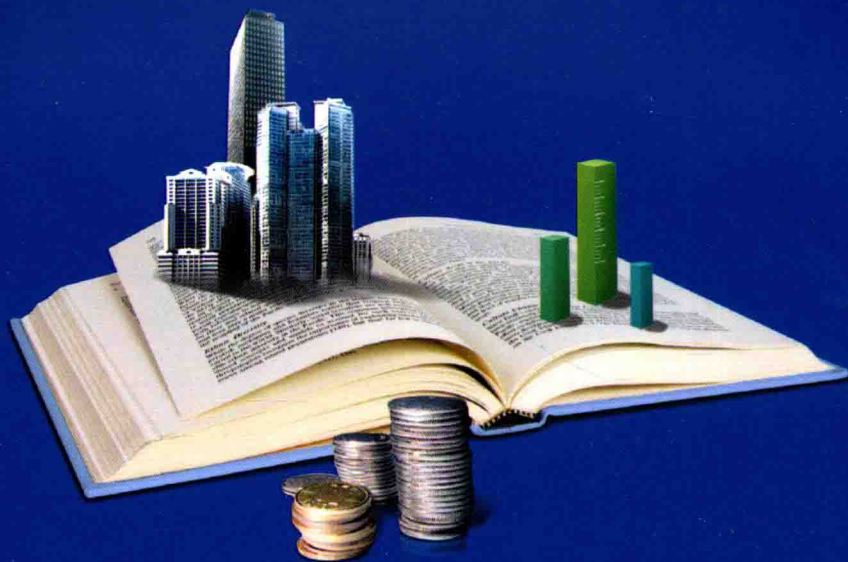
普通高等教育“十三五”财政与税收专业规划教材

财 政 学

【 第三版 】

主 编 邓晓兰

副主编 宋丽颖 贺忠厚



赠 送
电子课件



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

普通高等教育“十三五”财政与税收专业规划教材

财 政 学

【 第三版 】

主 编 邓晓兰

副主编 宋丽颖 贺忠厚



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 邓晓兰主编. —3 版. —西安:西安交通大学出版社,2015.8
ISBN 978-7-5605-7775-3

I. ①财… II. ①邓… 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(2015)第 187237 号

书 名 财政学(第三版)

主 编 邓晓兰

责任编辑 史菲菲

出版发行 西安交通大学出版社

(西安市兴庆南路 10 号 邮编:710049)

网 址 <http://www.xjtupress.com>

电 话 (029)82668357 82667874(发行中心)

(029)82668315 (总编办)

传 真 (029)82668280

印 刷 陕西奇彩印务有限责任公司

开 本 787mm×1092mm 1/16 印张 21.875 字数 526 千字

版次印次 2015 年 9 月第 3 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5605-7775-3/F·546

定 价 42.80 元

读者购书、书店添货,如发现印装质量问题,请与本社发行中心联系、调换。

订购热线:(029)82665248 (029)82665249

投稿热线:(029)82668133

读者信箱:xj_rwjg@126.com

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

财政学是研究政府理财的经济学分支，主要探讨政府的经济活动及其规律性。本教材主要介绍财政的起源和财政学思想体系的演进及财政职能，以及公共财政支出与收入理论及其具体收支制度、管理体制等主体内容，探讨财政在国民经济宏观调控中的功能、作用与政策。

本教材内容创新方面开辟了资料链接与案例分析，以鲜活的案例及资料的分析提示来弥补财政学教学内容的抽象性缺陷。这一方面给教师的课堂教学开辟新的空间，教师可以灵活地对资料与案例进行选择、更新，组织课堂讨论；另一方面学生根据教学单元所学理论在课后复习中可以进行案例与资料分析，理论联系实际地学习。

本教材内容覆盖面广，系统性强，不仅可作为经济管理类学科的专业核心课程或选修课程教材，也可作为非经济管理类的其他学科的选修课教材或自学参考书。

普通高等教育“十三五”财政与税收专业规划教材

编写委员会

学术指导：刘尚希

总 主 编：邓晓兰 （西安交通大学经济与金融学院财政系
教授，博导，全国高校财政学教学研究会理事）

编委会委员(按姓氏笔画排序)：

王满仓 王俊霞 王建喜 申嫦娥

刘 明 李兰英 李社宁 李爱鸽

张思锋 张雅丽 宋丽颖 贺忠厚

徐 谦 胡克刚 铁 卫 段玉宽

咎志宏 温海红

策 划：魏照民

总序

中国作为发展中国家,正处于由计划经济向市场经济转型的历史阶段。经济转型不只是经济体制的转变,而是整个社会结构的一场深刻变革,国家、市场以及个人之间的复杂关系正在被重新诠释和构建。伴随着以市场经济为基础的中国新型社会结构的形成过程,必然衍生出新的财政关系,“公共财政”这一新提法便是中国特定语境下新型财政关系的概括。在中国大地上展开的公共财政建设,无疑是借鉴人类共同文明成果基础上的一种制度创新,因为中国从来没有过“公共财政”,而发达国家的“public finance”也难以照搬到中国来。中国公共财政的制度建设必将带有中国的特色,那就是地域广袤、人口众多的大国特征和经济社会发展阶段性的历史印迹。

中国的改革、开放、发展进入到一个新阶段,面临着经济全球化的新形势,我们如何从理论上对纷繁、复杂、多彩的财政经济现象做更透彻的理解与把握,如何科学地解释、解决经济社会发展和改革中的问题、矛盾与挑战,是理论工作者和实际工作者共同面对的重要任务。中国的发展,中华民族复兴伟业的实现,需要一代又一代人的努力。未来是不确定的,需要我们做好全方位的准备。人才的准备则是最重要的。作为培养各类高素质财经人才的财经类院系,其首要任务就是让学生——未来的财经理论工作者和实际工作者,能够得到科学、严格的专业训练,系统而深入地掌握财经学科的基本原理、基本方法,使之具备足够的能力,为他们将来能够科学地解释和有效地解决复杂的现实财经问题奠定扎实的基础。

财经人才的培养,离不开财经教材的建设。这套财政学本科专业系列教材正是从这一宗旨出发,在这方面做了有益的探索。在阐述西方财政基本理论、基本方法的同时,该套教材紧密结合中国财经改革的实践,从理论与现实的结合中尝试形成对中国公共财政的科学诠释和合理的学科体系构架。要做到这一点,其实是很不容易的。其困难在于社会学科是介于科学与艺术之间的学科门类,尽量往“科学”一端靠,也只能是“软科学”。社会科学具有太多的不确定性,包括以价值判断为基础的假设前提、概念的语境变化,以及被观察对象的多变性和在时间维度上的随机性等等,使之难以“放之四海而皆准”和永远“正确”。财政学科自然也不例外。例如,自打“公共财政”这个概念提出,争议从来就没有停止过,一个重要的原因就是对其语境的理解不同。“公共财政”的中国语境和“public finance”的西方语境有很大差异,语境不同,那么,“公共财政”就不等于“public finance”,反之亦然。抽象掉语境,这两个概念是可以互译的,但作为学术概念,则无法互译。因

此,在教材建设中,要恰到好处地把中外学术成果融合起来,是相当困难的一件事情。

尽管如此,该系列教材还是尽可能地“三个结合”上下工夫。

第一,中外理论与现实相结合。该系列教材尽可能吸收国内外同类教材的理论和方法,在此基础上,适当运用一些现实案例进行解读,以使读者有一定的感性认识,并和理性认识相融合。第二,中外已有成果与最新研究成果相结合。在一定意义上,教材是对“比较成熟”的理论和方法的系统梳理,比较稳定,而学术研究则是日新月异,教材很难处于理论前沿。该套教材在介绍已成熟理论与方法的同时,也尽力阐述相关理论、方法的创新点,以使读者感受学术研究的新动向。第三,写作范式上“国际规范”与“中国特色”相结合。学术界一直在讨论经济学在中国发展的“规范化”、国际化、现代化与“本土化”的关系问题。在没有“定论”以前,该系列教材尽力“土洋结合”,以适合国人理解的方式来阐述基本理论和方法,努力做到深入浅出,通俗易懂。

该系列教材的作者来自全国十几所院校,他们接受过现代经济学、管理学的系统训练,大都是经济学博士,而且从事教学科研工作多年,他们对中外理论研究和现实状况有较全面和深入的了解,为这套系列教材在融合中外学术成果的基础上再上新台阶提供了条件。教材建设是一个长期的动态过程,同样需要与时俱进。该套教材也许还有种种不足之处,甚至存有缺陷,但以发展的眼光看,任何尝试都是值得的,都是对学界的一份贡献。

刘尚希

2007年3月26日于北京

第三版前言

这本《财政学》教材是我们在2007年编写并由西安交通大学出版社首次出版,2010年修订第二版的基础上,于2015年再次进行大规模调整更新后的第三版。这次修订教材的指导思想主要是想通过案例教学来巩固学生对财政学基本理论知识的掌握,培养学生运用财政学基本原理分析和解决现实中财税问题的能力,引导学生对现行财税政策和制度从专业角度进行分析评价,同时提高学生对财政学课程学习的热情,克服目前教学中填鸭式教学的弊病,让学生学习掌握的不仅仅是财政学的基本原理,更重要的是培养学生能够运用财税基本理论知识解析社会经济现象,运用专业知识规范地分析现实社会经济问题的能力。

财政学狭义理解是研究政府理财的部门经济学,但在市场经济条件下财政学已经向公共经济学发展,尤其是中国在从计划经济向市场经济转轨过程中必须建立公共财政框架。公共财政的职能作用影响广泛,财税政策宏观上涉及国民经济发展与社会的稳定,微观上关乎个人的生活安定与幸福指数。所以财政学是应用经济学的一个分支,绝不仅仅研究纯理论问题。在教学过程中如何将理论与典型社会经济问题结合起来讨论,案例教学是最佳途径。运用案例教学法进行财政学教学的优势主要体现在增强教学效果与提高教学质量等方面,具体而言就是:

(1)逻辑思维与形象思维相结合,打破财政学理论教学内容枯燥感。在教学单元中如果加入合意的案例分析与讨论,学生会为分析案例而带着问题去理解理论知识,这样学以致用,逻辑思维与形象思维相结合,学习兴趣大增,案例分析讨论的教学方式会使学生认为财政学非常有意思。

(2)案例讨论前期准备工作量大,促进学生课外用功学习。每教学单元进行一次课堂案例讨论,虽然课堂教学时间只有两个学时,但学生需要翻倍时间去做准备工作——阅读与进一步搜索案例材料、思考案例所涉及的理论知识点、写出分析报告、完成课堂讨论用的PPT。这个学习过程不仅比课堂听课用时多,而且比单纯让学生课外写一份书面作业或者小论文,无论是在时间上还是在启迪学生心智上更有效率。

(3)课堂案例讨论过程思辨热烈,给学生一个展示与锻炼的平台。围绕一个现实的经济问题,当代大学生思维活跃,会有激烈的观点冲撞,如何把各自的观点有条理、言简意赅地表达出来,需要训练平台。课堂案例讨论过程既是机会也是训练过程。有的学生胆大善于言辞,有的学生却内向、需要更多的训练机会。总之,财政学课堂案例讨论应该给学生们一个平等发言的机会,这是在教学过程中培养学生口头表达能力的一个极好平台。

(4)课堂案例讨论分工协作,培养学生沟通合作的团队精神。每次案例讨论分小组进行准备,然后课堂展示观点或者进行小组辩论,从准备到课堂展示可以了解学生们沟通合作的情况,对于合作质量高的团队老师课堂点评给予鼓励,这对于培养学生沟通合作的团队精神十分有效。

综上,财政学教学中值得推行案例教学方法。因为该种教学思路与方法在激发学生理论

学习兴趣、调动学生主观能动性、培养综合技能(资料收集与整理、逻辑思维与思辨、报告撰写与PPT制作、口头表达技能等),以及提高学生综合素养(正确的社会经济价值观与团队协作精神)等方面具有积极作用。在我们以往教学实践探索中已经显现出财政学案例教学的综合优势在于能够增强教学效果、提高教学质量。

因此,根据推行财政学案例教学的意图和指导思想,本版教材主要修订内容如下:

第一,教材结构体系适当调整,由原来的16章压缩调整为15章。将“公共定价与收费”和“国有资产管理与国有资产收入”合并为“非税收入”一章。

第二,教材内容较大规模地更新。除了相关的理论阐述与数据更新外,内容的更新主要是基于贯彻财政学案例教学的指导思想,在每一章以资料链接形式加入更多的专栏资料与案例,并切合每一章的理论知识点给出分析思考要点提示。

第三,创新教材每章末尾的复习思考题。过去教材每章后面的复习思考题就是关键词和根据教材理论内容提几个问题,本版教材改变了提问方式,要求学生根据所学理论知识阅读专栏资料与案例后,分析问题并写出研究报告。这种复习思考题型改变了学生课后做问答思考题单纯照抄书本的方式,旨在调动学生学习的主动性,进行拓展式学习,培养学生将理论知识运用于分析社会经济现实问题的习惯与能力。

第四,教材添加了关于财政学案例教学的附录资料。主要包括两个方面的内容:一是优选的学生案例分析报告,二是教材主编进行课堂案例教学的录像资料。添加附录的目的旨在给教材使用者提供参考借鉴,重在抛砖引玉。

本版教材放大了初版和第二版教材的优点与特色。修订设计框架由西安交通大学经济与金融学院邓晓兰教授提出,宋丽颖教授、贺忠厚副教授配合协助完成教材修订的组织编撰工作,对第二版教材进行了60%的修改与补充。人员分工情况如下:南京工业大学公共管理学院王晓芳讲师负责第一、十一章的修改重写;西安邮电大学麻元元讲师负责第二章的改写;西安交通大学博士生车明好、陈宝东、刘源负责第三、四、五章的修改重写;湖南大学唐明副教授负责第六章的重写;宋丽颖负责第七、十三章的修改重写;西北大学谢平讲师、西安交通大学李铮博士负责第十二章的修改重写;西安交通大学博士生(西安外事培训学院)王赞杰讲师负责第八、九章的重写;西安交通大学刘华讲师负责第十章的重写;广东外语外贸大学经济管理学院康锋利副教授负责第十四章的修改重写;江南大学徐敏丽副教授负责第十五章的重写。最后邓晓兰教授负责全书统稿和总纂。

本书编写与修改过程中广泛借鉴汲取了国内外学者与媒体的文献成果,在此诚表谢意。出版得到了西安交通大学出版社的大力支持,特别是魏照民编辑一如既往地关注、支持该教材的编撰修订工作,为该教材的出版与再版付出大量的心血,再次表示由衷的感谢。本书可能存在缺点与疏漏,恳望读者批评指正。

邓晓兰

2015年6月于西安

第二版前言

财政学是门古老而年轻的学科,是研究政府理财的经济学分支。从1776年亚当·斯密发表《国富论》开始,财政学作为相对独立的研究学科已有数百年的历史。然而,财政学又是一门处于不断创新发展中的新兴学科。纵观20世纪的历史,世界各国在推进本国工业化和现代化的经济发展过程中,形成了社会体制转型的多元化模式。与此相伴随,自亚当·斯密以来的西方古典公共财政(public finance),也实现了向现代公共财政学或公共(部门)经济学(public sector economics)的转变。财政越来越融入于市场经济体系与机制之中,财政学的研究领域逐步延伸到社会公共部门的方方面面,在制度与政策层面上也呈现出向公共管理与公共政策延伸、交叉的趋势。

在中国从计划经济向现代市场经济转型之中,公共财政模式将取代过去财政包揽一切,政府代替市场进行资源配置、提供公共品的机制。如何面对财政改革现实,科学地解释、有效地解决经济活动过程中业已存在或即将面对的系列公共经济问题,不仅是实际经济工作者面对的重要任务,也是作为培养各类高素质经济建设人才的经济类院系教育工作者的责任和义务。然而,相对于迅速发展、内容丰富的中国财政改革实践,中国的财政理论更新,尤其是高校的教学内容与教材的更新却相对滞后。基于这种认识,西安交通大学经济与金融学院财政系联合国内十余所院校,进行积极探索,博采众长,编写了这本财政学教材。

本教材的编写意图与主要特点是:

第一,在教材结构体系上既继承国内传统财政学教材的收、支、平、管的基本结构与基本顺序,又试图作些新的探索,突出现代财政学作为经济学的重要组成部分与特殊分支,把从经济学的高度认识财政作为全书的逻辑起点。这主要体现在以探讨经济形态与政府的关系、财政的起源和财政学思想体系的演进,以及财政在混合经济中的职能为开篇;以介绍公共财政支出与收入理论及其具体收支内容、管理体制与制度为主体;以讨论财政在国民经济宏观调控中的功能、作用与政策为终篇。

第二,在教材内容创新方面,本书力图广泛吸收国内外财政理论发展与财政制度及政策研究的最新成果,力求全面反映当代财政学一般原理、制度与政策,同时,尽量贴近市场经济与中国现实,在财政制度、政策的介绍上努力使一般经济原理与中国现实经济生活相结合。为此,本书开辟了专栏及案例,试图以鲜活的案例以及专栏资料来弥补教材内容的抽象性缺陷。同时,也给教师灵活的课堂教学开辟新的空间。教师可以灵活地利用“专栏”资料,对其内容(案例)进行选择、更新,并在不断充实、完善中跟踪国内外新的研究成果,培养学生把握学科发展最新动态的能力。

第三,在适用对象上,本书力图兼顾通用性与专业性,不仅适用于经济管理类学科的专业核心课程或选修课程,也适用于非经济管理类的其他学科作为选修课教材或自学参考书。因此,教材内容的覆盖面广,系统性强。本书不仅全面系统地介绍了公共财政支出与收入相关理论与具体内容,而且比国内现有财政学教材更大篇幅、更详细地介绍了税收制度,以便于非财政专业学生了解税收知识与中国税制。同时,还尽可能根据中国经济改革的进程,整理了国有

经济重组与国有资产收入、公共定价与收费改革等新内容。

本书由西安交通大学经济与金融学院博士生导师邓晓兰教授提出编写方案与编写大纲,在听取校内外学者意见后,对编写框架几经调整。初稿编写工作由西安交通大学经济与金融学院贺忠厚副教授、西安财经学院财政系主任李社宁教授组织安排。初稿完成后,由邓晓兰负责总纂修改定稿。参加本书编写的人员与分工如下:南京工业大学公共管理学院王晓芳讲师(第一章、第十章),陕西省财政科研所武永义所长(第二章),广东外语外贸大学经济管理学院康锋莉讲师(第三章),西安邮电学院霍建英讲师(第四章),西安交通大学贺忠厚副教授(第五章),深圳大学张海玮讲师(第六章),西部财会编辑部赵彩虹副总编(第七章),西安外国语大学商学院王建喜教授(第八章),陕西行政管理学院景红英副教授(第九章),江南大学讲师、上海财经大学徐敏丽博士(第十一章),西安财经学院李社宁教授、袁文倩讲师、张巧玲讲师、邱艺讲师、马联副教授(第十二章、第十三章、十四章、十五章、十六章)。西安交通大学经济与金融学院博士研究生(西安外事培训学院讲师)王赞杰负责了本书税收理论与税制部分的修定和案例的选编、博士研究生鄢哲明参与了数据图表的更新整理以及书稿的校对工作。

第二版主要在以下方面进行了修订:第一,根据最新税法变动修订了相关税制章节的内容,并增补了最适课税理论;第二,追踪社会经济发展及其税制改革前沿问题增加了相关专栏资料;第三,重点更新了财政支出与收入两章的数据图表。

本教材是教师们在总结多年的教学实践,广泛汲取国内外学者研究成果的基础上完成的。对于参考引用的成果我们将标列在脚注和书尾参考文献中。在此,对相关作者表示诚挚的敬意和感谢。本书的出版得到了西安交通大学出版社的大力支持,尤其是魏照民编辑自始至终关心、关注教材的编写,全力协调一切事项,为该书顺利出版付出了大量心血,对此,要特别感谢西安交通大学出版社及其各位编辑所付出的辛勤劳动。

编者

2010年10月于西安

目 录

1	第一章 财政的起源与财政学的发展
1	第一节 财政的起源与发展
5	第二节 财政学理论体系的演进
10	第三节 财政学的研究对象与研究方法
14	第二章 政府活动与财政职能
14	第一节 市场失灵与政府干预
17	第二节 政府职能与财政收支
20	第三节 混合经济中的财政职能
24	第三章 财政学的基础理论
24	第一节 福利经济学理论
27	第二节 公共产品理论
35	第三节 外部性理论
41	第四节 公共选择理论
50	第四章 财政支出概述
50	第一节 财政支出分类
52	第二节 财政支出规模
58	第三节 财政支出结构
63	第四节 财政支出效益分析
68	第五章 购买性支出
68	第一节 购买性支出概论
71	第二节 社会消费性支出
83	第三节 财政投资性支出
92	第六章 转移性支出
92	第一节 社会保障支出
100	第二节 财政补贴
106	第三节 税式支出
113	第七章 财政收入概述
113	第一节 财政收入的含义与分类
117	第二节 财政收入规模
123	第三节 财政收入结构
130	第八章 税收原理
130	第一节 税收的概念与特征

133	第二节	税收效应
138	第三节	税负转嫁与归宿
143	第四节	税收原则与最适课税理论
150	第九章	税收制度
150	第一节	税收制度概述
156	第二节	货物劳务税类
164	第三节	所得税类
171	第四节	其他税类
178	第十章	国际税收
178	第一节	国际税收概述
185	第二节	税收管辖权与国际重复征税
196	第三节	国际税收协定
207	第十一章	非税收入
207	第一节	非税收入概述
210	第二节	公共定价
217	第三节	公共收费
223	第四节	国有资产收入
231	第十二章	公共债务
231	第一节	公债概述
239	第二节	公债的经济效应
244	第三节	公债管理制度
256	第四节	地方公债管理
264	第十三章	政府预算
264	第一节	政府预算概念体系
270	第二节	政府预算的程序
278	第三节	政府预算管理制度改革
284	第十四章	财政管理体制
284	第一节	财政管理体制概述
289	第二节	分税制财政体制
296	第三节	政府间转移支付制度
303	第十五章	财政平衡与政策调控
303	第一节	财政平衡概述
306	第二节	财政赤字及其经济影响
311	第三节	财政政策调控
315	第四节	财政政策与货币政策的协调配合
325	参考文献	
328	附录:财政学案例讨论分析报告选编	

第一章 财政的起源与财政学的发展

学习概要:本章主要研究和阐述财政起源与发展、财政学理论体系的演进以及财政学研究对象与方法等内容。通过本章的学习,要求了解财政的起源、经济与财政之间的关系和各种经济形态下财政的特征,掌握公共财政的含义与特征以及财政学的研究对象与方法。本章的学习重点是财政起源与发展以及财政学的研究对象,难点是财政理论的发展。

第一节 财政的起源与发展

一、财政的起源

(一) 财政范畴的产生

财政是伴随着国家的产生而出现的一个特殊的分配范畴。在原始社会初期,社会生产力水平极端低下,人们共同劳动,共同消费,共同占有生产资料,产品平均分配,以维持人们极低的生活需要。当时,几乎没有剩余产品,没有生产资料私有制,没有社会公共需要,没有阶级和国家,因而也没有财政。到了原始社会末期,社会生产力的发展和剩余产品的出现,促进了私有制和阶级的产生,终于使人类社会从无阶级的原始社会过渡到有阶级的奴隶社会,随之产生了国家。国家为了维持国家机器的运转和满足公共需要,开征赋税。这种凭借国家权力强制将一部分社会产品纳入政府手中现象的出现,就标志着国家财政产生。

“国家是整个社会的正式代表,是社会在一个有形的组织中的集中表现”^①,其活动的经济体现集中表现为财政分配。因此,财政分配的主体只能是国家,这包括两层基本含义:第一,在财政分配的各项收支活动中,无论是收支的形式、渠道,还是收支的规模、比例等都由国家确定,而参与的另一方总是处于被动的和从属的地位,是按照国家规定行事的具体执行者。第二,国家在一定时期内的政治、经济政策常常要通过财政分配活动体现出来,财政是贯彻国家政治、经济政策的重要手段,换言之,财政是国家治理的基础和重要支柱。

(二) 财政与经济的关系

经济决定财政,即经济规模及发展速度决定财政收支的规模及发展速度。经济发展的规模越大,速度越快,财政分配的规模越大;反之,经济发展的规模越小,速度越慢,财政分配的规模越小。同时,财政反作用于经济,即财政积聚资金的规模制约着经济建设的规模与速度,财政分配结构制约着国民经济结构和经济增长。

^① 马克思恩格斯全集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1998:320.

[资料链接 1-1]

古代以色列人对政府的认识

《圣经》中记载:公元前 1030 年,古以色列部落一直没有中央政府。以色列人要求先知撒母耳“创设给我们以仲裁的国王,像其他国家那样”。撒母耳为打消以色列人的念头,描述了在独裁者统治下的生活:“国王会这样君临你等:他要夺走你等的儿子,安排在他的身边,做他战车的马僮,跑在战车的前面……他要夺走你等的女儿,给他洒香水、备餐、烤面包。他要抢占你等的土地、葡萄园(即使是你等最好的园地),赏赐给他的仆人……他要强征你等 1/10 的畜群,你等将沦为他的奴仆。你等在那里要为自己有了国王而悔恨。”以色列人没有被这令人泄气的告诫吓住,“人们不听撒母耳的劝告,说:‘不,我们需要国王,这样我们才能和其他国家一样。国王给我们以仲裁,走在我们前面,带领我们战斗。’”

《圣经》的这一段记载表明,对政府的矛盾态度古已有之。但政府又是必要的,它能为国民提供一些难以通过自身来提供的服务(如军队),然而政府的存在与运行需要国民付出代价,即交纳捐税。因此政府的一切支出最终来自私人部门。随着国家及政府的产生,也就产生了一种新的分配形式,这就是财政分配。早期的财政收入既是国家的收入,也是国王的收入,这使国家、政府、国王(或皇帝)在相当程度上是一个概念,从而也都是财政为之服务的对象。

资料来源:撒母耳.撒母耳记[M].南京:译林出版社,2011.

二、不同经济形态下的财政特征

财政作为一种以政府为主体的分配方式或资源配置方式,在不同的社会经济形态与体制下,财政的本质与特点是不同的。人类社会迄今为止存在着三种经济体制,相应有三种财政类型。这就是与自然经济相适应的“家计”财政,与市场经济相适应的“公共”财政,以及与计划经济相适应的“国家”财政。

(一)自然经济中的“家计”财政

自然经济条件下,奴隶制和封建制王室财政模式统称为家计财政。由于“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”,因此,整个国家的财产,不管实际掌握在谁手中,最终都来源于君主,或为君主所有。在这种情况下,国家财政与王室财务并无本质的区别。由于君主直接掌握着土地等重要生产资料,因此当时财政收入的主要来源并不是以公共权力的身份获取的税收等公共收入,而是来源于王室的财产收入或特权收入,如地租、专营收费等。而财政支出也几乎都是满足王室和整个官吏阶层的消费性需要,即使存在兴修水利、防灾救灾等公共项目开支,其目的也是君主维护自己“家天下”统治的稳固。至于由于君主的命令即是法令而导致的财政收入和支出的随意性以及王室财政的不受监督则更是一个普遍的现象。从以上的分析可以看到,尽管当时的财政活动也是以国家的名义强制地、无偿地参与国民收入的分配,但是国家的代表是君主,不管是政治权力,还是财产权利,君主都可视其为“私权”。在这种历史背景下,“私人”与“公共”的区分因为缺乏对应的参照系而成为不必要,国家财政成为王室的“家计”财政就是自然而然了。

(二)计划经济中的“国家”财政

计划经济体制下的财政又称国家财政。“国家”财政不是一般的以国家为分配主体的财政模式,而是特指在计划经济体制下财政活动的一种特殊历史类型,故而在“国家”二字上打上引号。“国家”财政不同于“家计”财政,作为财政主体的国家完全摆脱了“家计”财政下“君临天

下,唯我独尊”的状态,在政治上,国家是全体人民利益的代表,是全民所有制财产的所有人,根本不能再存在国家财政与个人财务相混淆的情况。“国家”财政也不同于“公共”财政,它建立在比较纯粹的全民所有制基础之上,虽然从政治上而言人民的利益和需要是摆在第一位的,但在经济实现途径上,国家利益和国家需要是至高无上的,而个人或企业的利益即使不是完全否定,也是被压抑到尽可能低的程度。在这种情况下,建立在私人需要基础上的公共需要也缺乏产生的土壤,国家财政的阶级性被强调到了无以复加的程度。“国家”财政的具体内容可以通过其对社会三大经济问题,即效率、公平和稳定的解决办法上得以体现。

(三)市场经济中的“公共”财政

公共财政是指在市场经济条件下国家提供公共产品或服务的分配活动或分配关系,是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行机制模式,是与市场经济相适应的一种财政类型,是市场经济国家通行的财政体制和财政制度。公共财政的公共性是财政操作层面的本质体现,站在公共需要的角度要求政府提供财政服务、筹集公共收入,是人们观察财政问题的一个新的视角。它尊重市场在某些领域失效的客观事实,突出为满足公共需要而进行财政支出的地位,将财政收入的筹集活动限制在财政支出适应公共需要这一个限度内。这对于国家职能的转变,对于督促国家财政更好地为市场经济提供高效优质服务提供了理论突破点。

三、公共财政的含义与特征

财政作为一种以政府为主体的分配方式或资源配置方式,与市场性的资源配置一样,目的都是为了满足社会需要。我国目前提出公共财政的概念,绝不是为了翻译上的别出心裁,而是从我国历史发展的角度对财政内容所作出的一种新的定位。公共财政是财政的一种特定形态,具有以下三大特征:

1. 公共性

公共财政着眼于满足社会公共需要,要求每一笔政府收支都必须建立在公众根本利益的基础之上。公共财政的职能范围以满足社会公共需要为口径界定,凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项,财政就不去介入;凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项,财政就必须涉足。社会公共需要涵盖的范围颇广,既包括政府执行其职能以及执行某些社会职能的需要,诸如行政、国防、文化教育、卫生保健、生态环境保护的需要,也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资;从广义上讲,还包括为调节市场经济运行而采取各种措施和各项政策提供的服务等。综上所述,财政的运行完全以满足社会公共利益的需要为出发点和落脚点,作为财政分配主体的国家或政府没有独立的特殊利益,不得超越市场机制活动的界限行使其分配权力,对待市场经济活动的其他主体应该坚持一视同仁的公平原则。公共性是公共财政模式最主要的特征。

2. 非营利性

公共财政的收支安排是以公共利益的极大化,而不以政府投资赚钱或带有投资赚钱的因素为出发点和归宿。公共财政的非营利性决定于政府活动和公共财政的公共性,在市场经济条件下,政府作为社会管理者,其行动的动机不是也不能是取得相应的报偿或营利,而只能以追求公共利益为己任。其职责只能是通过满足社会公共需要的活动,为市场的有序运转提供必要的制度保证和物质基础。即便有时提供的公共物品或服务的活动也会附带产生数额不等的收益,但其基本出发点或归宿仍然是满足社会公共需要,而不是营利。其表现在财政收支上

即为财政收入的取得,要建立在为满足社会公共需要而筹集资金的基础上;财政支出的安排,要始终以满足社会公共需要为宗旨。

3. 法治性

公共财政是法治化的财政,即公共财政收支行为具有规范化与法制性。一方面,政府的财政活动必须在法律法规的约束规范下进行;另一方面,通过法律法规形式,依靠法律法规的强制保障手段,社会公众得以真正决定、约束、规范和监督政府的财政活动,确保其符合公众的根本利益。公共财政以满足社会公共需要为基本出发点,与全体社会成员的切身利益直接挂钩。不仅财政收入要来自于社会成员的缴纳,财政支出要用于向社会成员提供公共物品和服务的事项,而且财政收支出现差额带来的成本和效益,最终仍要落到社会成员的身上。财政作为政府直接进行的活动,在市场经济条件下显然也必须受到法律的约束和规范,从而具有了法治性。

[资料链接 1-2]

“财政”与“公共财政”概念辨析

百度百科对“财政”一词的定义是: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分配和再分配所形成的一种特殊分配关系。对于公共财政的定义,目前国内外尚无统一的定义。不过,我国学者概括了公共财政的基本特征:以满足社会的公共需要作为政府理财的基本目标与工作重心;以提供公共产品与公共服务作为满足公共需要的基本方式和手段;以规范的公共选择作为政府理财的决策和监督机制;以现代意义的预算作为政府理财的具体运作方式(贾康,2008)。财政学者高培勇(2007)指出,总结30年来我国财政领域的改革历程,如果用一个关键词来揭示财政理论与实践最重要、最实质的发展轨迹,那么可能非“公共财政”莫属。倘若也用一个关键词来标识未来我国财政理论与实践最重要、最实质的发展方向,同样可能非“公共财政”莫属。1983年,美国经济学家阿图·埃克斯坦所著的《Public Finance》中译本出版发行。译者将“Public Finance”直译为“公共财政学”(张愚山,1983),这与以往有所不同(此前,我国财政学界基本上是将“Public Finance”等同于“财政学”或“财政”)。在当时,人们并没意识到“公共财政”概念所蕴含的深刻意义以及可能给未来经济社会生活带来深刻变化。

从逻辑上讲,“公共财政”一词,应该有不同于以往使用的“财政学”概念的特殊含义,最明显的就是对“公共性”的彰显和突出。由此说来,以往所说的“财政学”肯定带有某种“非公共性”特征,或者说在某些方面缺乏“公共性”特征。然而,我国学者在寻求“公共财政”与“财政学”之间的区别点以及归结以往“财政学”的“非公共性”特征上颇费周折,遭遇了不少理论困惑。而这恰恰从一个侧面折射出了我国公共财政问题的特殊性。对此,高培勇(2007)认为,应当在我国财政改革的实践中去把握“公共财政”的实质内涵,“公共财政”并非一个经严谨论证的纯学术概念,更多的是改革实践催生的产物。就“公共财政”所要改造的对象而言,首当其冲的就是传统体制下的财政运行格局。再进一步,“财政学”概念的“非公共性”特征,要从传统的财政体制中去寻找。传统体制下,我国财政运行的基本格局是:财政收入主要来自国有部门;财政支出主要投向国有部门;财政政策倾向在国有部门和非国有部门之间实行“区别对待”。因此可以说,那时候的财政收入主要是来自国有部门的“自家之财”。而在财政支出上,用在国有部门的钱占了整个财政支出很大一部分。虽然那时候也有用于农业、农村和农民方面的支出,但其所占的比重非常之小。所以,财政支出主要是办国有部门的“自家之事”。而在财政政