

21^{世纪} 高等院校经济学系列规划教材
普通高等教育优秀教材·经管系列

C AI ZHENG XUE

财政学

主 编 辛 波 冷功业



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

21世纪 高等院校经济学系列规划教材
普通高等教育优秀教材·经管系列

C AI ZHENG XUE

财政学

主 编 辛 波 冷 功 业
副 主 编 宋英杰 伊 守 香 张 晓 林
郭江华 王 尚



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本教材主要包括财政学基本理论,财政支出,财政收入,财政管理制度和财政宏观调控五部分内容。重点是财政政策、财政宏观调控理论;难点是财政平衡。

本教材既可作为普通高等院校财税类专业的教材,也可供其他经济管理类专业的师生及从事财政实际工作人员选用。

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 辛波, 冷功业主编. — 上海: 上海交通大学出版社, 2015

ISBN 978-7-313-13087-7

I. ①财… II. ①辛… ②冷… III. ①财政学 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 117404 号

财政学

主 编:辛 波 冷功业

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:韩建民

印 制:北京市龙展印刷有限责任公司

开 本:787×1092mm 1/16

字 数:573 千字

版 次:2015 年 6 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-13087-7/F

定 价:48.00 元

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021—64071208

经 销:全国新华书店

印 张:23.75

印 次:2015 年 6 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:010—88774639

前言

在现代市场经济条件下,市场在资源配置中发挥决定性作用,但也存在市场自身无法解决或解决得不好的公共问题。比如,宏观经济波动问题、垄断问题、外部性问题、收入分配不均问题、产业结构不合理问题,等等。而要解决这些问题,政府不仅是首要的“责任人”,而且也必须筹集与掌握一定的财政资源。在实际的经济生活中,财政也与老百姓的生活息息相关,比如,教育问题、住房问题、医疗问题、物价问题、税收问题,等等。我们每一个公民既是政府财政的受益者,同时也是政府财政的实际承担人。因此,不管从政府的层面来讲,还是从个人角度来看,我们都应该关心财政、了解财政、学习财政。

财政是以国家(或政府)为主体的经济(或分配)活动、经济行为或经济现象,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履行政府职能和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。实践中,财政表现为政府的一系列收支活动或政府的理财活动。

财政学是研究财政收支活动及政策的科学,是从财政现象入手,透过财政现象探索财政本质,揭示支配这些现象的规律性。财政学作为经济学的一个分支,其目标的确定、过程的分析、结果的评价完全遵循和经济学研究相一致的原则,并将整个国民经济划分为“政府”和“市场”(或者是“公”与“私”)两大部分,从两者的相互关系来研究经济,力图使政府活动更能符合全民利益最大化的经济目标。

从当代中西财政活动来看,公共财政是主流,但由于各国发展情况不一,中西财政活动的演变也不一样。在西方,财政学就是公共财政学,是市场经济的产物。在中国,改革开放前主要表现为与计划经济体制相适应的财政学;改革开放后,财政理论中的市场性因素和内容逐步增加,并指导和服务于市场化改革。随着市场化改革的深入,财政学理论研究最鲜明的特点是引进、学习和借鉴西方财政学理论,否定计划型财政理论,无论是体系还是内容都已大幅度向国际通行的公共财政学靠拢。

本书坚持基本遵循公共财政学的一般分析框架,结合我国最新的财政改革理论与实践,按照财政学的产生与发展——政府、市场与财政的关系——财政支出——财政收入——财政管理——财政政策这一主线来构建其基本内容。本书在编写的过程中,力图体现以下几个特点:

(1)组织体系完整、结构清晰。在每章开始分别设置了中华古代名相管仲的经典名言、知识点与开篇导言,以利于学生掌握本章的内容主旨,起提纲挈领之效;章节结束还设置了本章小结、关键概念和综合训练,以便于学生进行系统总结和复习,做到温故而知新。

(2)知识体系的系统性。每章从基础知识入手,在阐述基本理论的基础上,还注重了对学生实际运用能力的训练。

(3)知识面的拓展。各章设专题若干,其内容基本上都是涉及本章节最新的资料,具有前沿性、知识性、可读性的特点,以激发学生学习与思考的兴趣。

本书既可作为高等院校经济类专业课程的教材,也可作为财政工作者或对财政感兴趣人员的学习参考书。

本书由辛波、冷功业担任主编,宋英杰、伊守香、张晓林、郭江华、王尚担任副主编,在整个编写过程中,得到了山东工商学院经济学院、山东工商学院聊城大学、华东交通大学理工学院及山西大学商务学院经济系的大力支持与帮助,在此表示衷心感谢。

本书在编写过程中,参考借鉴并引用了有关财政学教材以及学术杂志发表的研究成果,在此向有关作者表示感谢。

虽尽努力,但本教材仍存在不足之处,编者真诚地希望读者能够提出宝贵的意见,帮助本教材不断的完善。

编 者

2014 年 9 月

目 录

第一章 财政与财政学的产生与发展	2
第一节 财政的起源与发展	3
第二节 财政学说的形成与发展	6
第三节 财政学研究的内容、视角与方法	13
第二章 市场、政府与财政职能	19
第一节 市场失灵	19
第二节 政府干预	30
第三节 财政的职能	34
第三章 公共产品供给与公共抉择理论	41
第一节 公共产品供给理论	42
第二节 公共抉择理论	48
第四章 财政支出规模及效益评价	57
第一节 财政支出的意义及分类	57
第二节 财政支出规模	62
第三节 财政支出效益评价	72
第五章 财政支出结构	81
第一节 财政支出结构概述	81
第二节 对几项重要财政支出的分析与比较	88
第三节 政府投资支出分析	106
第四节 财政支出结构的优化	110
第六章 财政收入总论	119
第一节 财政收入的分类	119
第二节 财政收入规模	123
第三节 财政收入原则	131
第七章 税收基本原理	136
第一节 税收的含义及特征	136
第二节 税制要素与税收分类	140
第三节 税收负担及其转嫁与归宿	147

第四节	税收效应与税收原则	156
第五节	最优税制理论	163
第八章	商品税	171
第一节	商品税概述	172
第二节	增值税	174
第三节	消费税	180
第四节	营业税	182
第五节	关税	184
第九章	所得税	191
第一节	所得税概述	192
第二节	企业所得税	195
第三节	个人所得税	198
第十章	财产税及其他各税	205
第一节	财产税	205
第二节	其他税收	214
第十一章	国际税收简述	224
第一节	国际税收的产生与发展	224
第二节	税收管辖权的分类	226
第三节	国际重复征税的产生和消除	228
第四节	国际避税与反避税	231
第五节	国际税收协定	235
第十二章	税收筹划与税收征管	241
第一节	税收筹划概述	241
第二节	税收筹划的原理与方法	244
第三节	税收的征管	248
第十三章	政府收费收入	258
第一节	政府收费依据及原则	259
第二节	政府收费收入的内容	262
第三节	政府收费的效应及制度变革	264
第四节	政府性基金收入和彩票公益金收入	267
第十四章	国有资产收入与经营管理	276
第一节	国有资产的含义与分类	276

第二节 国有资产收入及分配	278
第三节 国有资产的经营与管理	284
第十五章 政府公债	293
第一节 公债的含义及分类	294
第二节 公债的运行与管理	297
第三节 公债的经济效应与政策效应	308
第十六章 政府预算与预算管理体制	313
第一节 政府预算概论	314
第二节 政府预算程序	322
第三节 政府预算改革	324
第四节 政府预算管理体制	339
第十七章 财政平衡与财政政策	348
第一节 财政平衡与财政赤字	349
第二节 财政政策	355
第三节 财政政策与货币政策的配合	363
参考文献	370

论治国之一

“明乃哲，哲乃明，明哲乃大行。”《管子·宙合》

注译：明智才会领悟哲理，懂得哲理才能明智，明智且懂得哲理，路就会走得更宽广。

“不方之政，不可以为国，节时于政，与时往矣。不动以为道，期以为行，避世之道，不可以进取。”《管子·侈靡》

注译：错误的政策是治理不好国家的，治理国家要注意与时俱进。把不变动的看成是真理，把没有不同的看法当作忠实品德，这实际上是消极避世，是不可能进取心的。

“礼、义、廉、耻，乃之四维；四维不张，国乃灭亡。”《管子·牧民》

注译：礼、义、廉、耻，是做人的四条准则；“四维”不伸张，国家就会走向衰亡。

“仓廩实则知礼节，衣食足则知荣辱。”《管子·牧民》

注译：仓储充实了，百姓自会注意礼节文明，丰衣足食了，百姓就会区别羞耻和荣誉。

“治国之道，必先富民；民富则易治，民贫则难治。……故治国常富，而乱国必贫。是以善为国者，必先富民，然后治之。”《管子·牧民》

注译：治理国家的道理，必须使百姓先富起来；百姓富裕则国家就容易治理，百姓贫困则国家就不容易治理。所以，善于治理国家的人，必须先采取富民的措施，然后才谈得上治理国家。

第一章 财政与财政学的产生与发展



学习目标

通过本章的学习,要求掌握财政的产生、发展及财政的性质、特征、概念,了解中西方财政学说的演变过程,熟悉财政学研究的内容、角度与方法。



开篇导言

财政是什么?这是我们开始学习这门课程必须首先回答的问题。说起来,这个问题既复杂又简单。说它简单,是因为现实生活中存在着许多与国民经济发展及人们生活密切相关的财政现象。例如,规模宏大的三峡水利工程、登月工程、高速铁路建设、歼-20 隐形战机研发等,都是由政府财政投资的。另外,政府每年要拿出大量的资金从事农林基本建设;国家机关、学校、军队、警察、基础研究等部门主要靠政府财政拨款来维持其生存与发展;城乡居民在医疗、教育、养老、住房等领域都在一定程度上享受着政府的财政补贴;国际交流、对外援助等也必须由政府承担全部的责任。同时,为了维持国家庞大的财政支出,政府必须要依法向企业、单位及居民征收及征收相关的费用,例如企业所得税、增值税、个人所得税、过路费、水电费,等等。如果没有这些税费,政府就会难为“无米之炊”,不可能承担起相应的职责。近些年来,随着我国经济实力的增强(已成为世界上第二大经济体),政府的财力越来越强,2013 年中国的 GDP 总量为 568845 亿元(可折算成 9.3 万亿美元),超过了美国 2001 年的水平,中国政府的财政收入近 13 万亿美元的规模。但这些收入还不足以保证政府的需要,必要时还会通过发行国债来或国际借款的方式来筹集资金,以促进国民经济的快速、稳定、健康的发展。

在一年一度的各级人民代表大会上,全体代表还必须通过必要的立法程序对于本级上一年度的决算报告与当年的预算报告,给予讨论、审查与批准。在这一过程中,人民代表会把百姓最关心的热点问题反映出来,各种媒体也会对这些事情给予集中报道,使得社会公众知道政府的钱来自何处,花到了哪里。

以上诸如此类的财政问题或现象还有很多,对此,不仅政府官员与学着关注它、研究它,就是普通的百姓也自觉或不自觉地关心它、议论它。对于大学生来讲,我们将来要承担起国家建设与发展的重大责任,因此,对于财政问题,我们不仅应只是去接受它、感受它,更需要从基本原理与逻辑出发来学习它、掌握它。

第一节 财政的起源与发展

纵观人类社会发展的历史,财政不是从来就有。它是随着生产力水平的提高,人类社会发展到一定阶段后,在社会再生产过程中,产生了独立于社会生产单位和消费单位之外的统治阶级为了自己及社会公共事务的需要而形成的。

一、财政的起源

1. 财政产生的过程

财政是一个古老的历史范畴,是随着社会生产力的发展和国家的产生而产生的。原始社会初期,人类所处的环境很恶劣,为抵御外界的侵袭,人们只能聚集在一起,运用最原始的生产工具共同劳动,生产极少的劳动产品并归全体成员共同占有。随着生产力水平的提高,畜牧业与手工业开始从农业中分离出来,且单纯的从事商品交换的商人也出现了,于是,整个社会生产的产品除了满足人们最低生活需要之外,还出现了剩余,私有制也因此而产生。此后,因人们所占有的私有财产多寡不均,贫富分化逐渐加剧,社会分裂为奴隶和奴隶主两大根本对立的阶级。奴隶主阶级为了巩固自己的统治地位,保护自己的既得利益,镇压奴隶的反抗,建立起了军队、警察、法庭及监狱等暴力统治机构,这就标志着奴隶制国家的诞生。而国家作为一种管理机构,虽然它本身并不从事物质资料的生产,不直接创造财富,但是为了维持其自身的存在并履行其职能,却需要消耗一定的物质资料。于是,国家就依靠它所拥有的政治权力,采用赋税等形式,强制、无偿地占有一部分社会产品来满足其需要。这样,在整个社会产品的分配中,就独立出来一种由国家凭借政治权力来参与的社会产品的分配,而这就是财政分配。

2. 财政产生的条件

从上述过程可以看出,财政的产生需要满足两个条件:一个是经济条件,一个是政治条件。

经济条件是指财政产生的物质基础。如果一个社会的生产力水平极其低下,没有剩余产品,也就不存在财政产生的可能性。只有当生产力发到一定水平,社会出现剩余产品时,才能具备财政产生的物质基础。

政治条件是指财政产生的权力保证。只有当社会发展到一定阶段,贫富两大对立阶级的矛盾变得不可调和时,才会是出现维护统治阶级利益的权力机关——国家。国家的产生以及暴力统治机构的设置就为国家无偿占有一部分社会产品提供了权力保证,同时,国家的出现也就意味着财政的产生。可见,财政不仅是一个历史范畴,同时也是一个经济范畴,更是一个政治范畴。

二、财政的发展

财政随国家的出现而出现,也随国家的发展而发展。它依次经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义社会,并相应地形成了为各社会形态的国家政权提供服务的奴隶制财政、封建制财政、资本主义财政和社会主义财政。

在不同历史时期,财政作为国家的分配,伴随着商品货币经济的发展和进步,其分配的形态经历了实物形态向货币形态的转化。其收入形式由贡赋、租税、官产收入为主过渡到了以税收、公债、甚至货币发行为主;其支出重点也从祭祀、战争、王室、官俸等为主转向以政权建设、经济发展、文教科技、社会保障为主。此外,新的财政范畴也不断出现,如封建社会末期出现了公债,资本主义时期出现了国家预算、赤字财政、社会保障等;财政活动的范围和领域也不断地得以拓展,由简单的政府收支发展成为政府调控经济的重要手段,广泛地服务于政府实现其职能的各个方面。

三、财政的性质与特征

财政作为一种分配范畴,它具有其他分配范畴所不具备的特征,具体表现为:

1. 财政分配的主体是国家或政府

财政分配是以国家的存在为前提的,是由国家组织在全社会进行的集中性分配,是凭借国家的政治强制力进行的分配,因此国家是财政分配的主体。而其他分配形式如银行信用分配、企业财务分配及价格分配的主体要么是银行,要么是企业,要么是交换双方的买者或卖者,只有以国家为主体的分配才是财政分配。

2. 财政分配的客体(即对象)是社会产品

社会产品是一个国家的劳动者在一定时期内(通常是1年)所生产出来的产品和劳务的总和,其价格总和即为社会产品价值。根据马克思主义经济理论,任何一件社会产品均由三部分价值形态组成,分别是:用来补偿生产过程中已经消耗掉的生产资料价值部分(C);劳动者为自己创造的价值部分(V);劳动者为社会创造的价值部分(M)。其中,消耗掉的生产资料价值又包括流动资产价值和固定资产价值两部分,消耗掉的固定资产价值以提取固定资产折旧体现出来。在不同时期,国家对社会产品或社会产品价值三个组成部分的分配政策各不相同。一般来说,财政收入主要来自于社会产品(价值)中的“V”和“M”部分,这两部分作为劳动者新创造的价值,合在一起被称为国民收入。其中,作为劳动者为社会创造的价值“M”,是企业所得税的基础,也是财政收入的重要来源。此外,国家还会通过包括对个人收入征收个人所得税等在内的多种形式从“V”中筹措财政资金。

3. 财政分配的目的在于满足国家或政府实现职能的财力需要

国家职能如巩固政权、发展经济、促进民生进步等,这些都是属于社会公共需要。财政分配的直接目的是实现国家职能,间接目的是满足社会公共需要。从一定意义上看,国家与财政是相互依存的。没有国家,就不会有财政;而没有财政提供财力,国家的职能就难以实

现,社会公共需要就难以满足,国家自身也难以存活。因为“赋税是喂养政府机器的娘奶”,“赋税是政府机器的经济基础”。^① 巩固政权也好,经济建设也罢,作为国家的收支活动,政府职能的实现只能靠财政提供财力。

四、财政的概念

“财政”一词属于外来语。据考证,Finance 一词在公元 13—15 世纪起源于拉丁语,意思为货币支付。16 世纪末期,法国政治家布丹在其所著《共和国六讲》一书中使用了财政一词,并且将它由拉丁文的 Finare 写成法文 Finances,专指财政收入和公共理财活动。到了 18 世纪,英国著名的古典政治经济学代表人物亚当·斯密在其代表作《国民财富之性质与原因的研究》一书中,就多处使用 Finance。直到 1892 年巴斯塔布尔才用 Public finance 表述财政这个概念(汉语的意思是公共财政)。

在我国,“财政”一词的出现还是近百年的事情。1898 年(光绪二十四年),在戊戌变法“明定国是”诏书中虽然有了“改革财政,实行国家预算”的条文,但直到民国(1912 年)以后,人们才逐渐对财政一词有了较全面的理解。在 20 世纪 40 年代,中华书局所出版的《辞海》是这样解释财政的:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达为目的,而获得收入、支出经费之经济行为也”。

新中国成立以后,虽然苏联的教科书被引入进来,但人们对于财政概念的认识并不一致。当时对于财政的定义,主要有两种论点:一是认为财政是以国家为主体所进行的分配;二是认为财政是国家的经济活动。而改革开放以来,随着西方财政理论的传播,人们对于财政的理解有了进一步的认识,现在通常的解释是:财政是以国家(或政府)为主体的经济(或分配)活动、经济行为或经济现象。也有的将财政的一般概念表述为:财政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履行政府职能和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。不管如何来定义财政这一概念,但在实践中,财政就表现为政府的一系列收支活动或政府的理财活动。

专题 1-1

对财政学概念的另外一种解释

在现代经济学的分析视野中,人类的欲望可以大致分为两类:一类是私人欲望,另一类是公共欲望。一般说来,私人欲望的满足可以经由市场的活动,凭借价格机制的运作来达到圆满的解决;而公共欲望的满足则很难借助市场机制的运作达成,它一般需要通过政府预算决策来实现。在现代政体中,政府预算的编制须经议会的同意,而议会代表则由公众投票选举产生,因此追根溯源,公共欲望的满足一般经由投票过程达成。上述分析如图 1-1 所示。

^① 《马克思恩格斯全集》第 19 卷,第 32 页;第 4 卷,第 342 页。

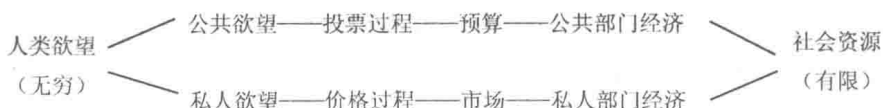


图 1-1 私人部门经济与公共部门经济的异同

尽管私人部门经济和公共部门经济有着各自的活动范围和方式,但就其本质来说,二者的目的都在于如何利用社会上有限的资源来满足人类的无穷欲望。从这个意义上说,二者之间的差别仅仅是手段上的。

我们知道,作为社会公众利益的代表者,政府是实现公共欲望的当然首选。因此,公共部门的经济活动实际上就是指政府的经济活动。而为了满足公共欲望,政府需要向公众提供道路、公园、治安、国防等各种公共产品和服务,此时,政府免不了要承担成本、耗费资金,这就形成了政府支出。政府要开支,就要有相应的收入来源,税收、收费和公债等是政府融资的主要渠道,它们共同形成政府收入。所谓财政,指的就是政府的收支活动及其管理。而财政学(public finance)就是研究政府收支活动及其对经济运行所产生的影响的经济学分支。由于财政活动是政府从事各种经济、社会和政治活动的基础,因此,在更为广泛的意义上,财政学就是研究政府经济活动及其对经济运行所产生的影响的经济学分支,也称公共部门经济学或公共经济学。

第二节 财政学说的形成与发展

如同财政的产生与发展经历了漫长的历史过程一样,财政学的形成与发展也经历了长期的演变轨迹。而且,随着时代的变迁,财政学的内涵也处于不断的变化之中。

一、中国古代的财政思想

中国是一个文明古国,在漫长的历史发展进程中,涌现出了许多杰出的理财家和思想家。他们从当时的实际出发,为治国安民寻求良方,在财政建设方面提出了一些颇有见地的见解。

1. 轻徭薄赋的财政思想

轻徭薄赋是中国财政思想史上较为普遍的一种政策主张。历代的经济思想家普遍认为,轻徭薄赋的财政政策不仅有利于缓和社会矛盾,而且还有利于社会经济的恢复与发展。例如:西周时期的周公就提出了统治者应“勤政裕民”的主张;春秋时期的管仲以“治国之道,必先富民”的原则为齐王理财;孔子反对苛政,主张“敛从其薄”;孟子认为“易其田筹、薄其税敛”是富民的首要因素;唐代的刘晏以“理财常以养民为先”来告诫他的君王;北宋的王安石认为,理财要做到“因天下之力以生天下之财,取天下之财以供天下之费”;清代的魏源说得更形象化,他指出,“善赋民者,譬植柳乎,薪其枝叶而培其本根;不善赋民者,譬剪韭乎,日剪一畦,不罄不止”。

2. “量入为出”与“量出制入”的财政思想

这是中国财政思想史上关于财政收支安排的两种相互对立的观点。“量入为出”的思想最早提出应是在西周,当时在《周礼》中就有“以九赋敛财贿,以九式均节财用”的记载。而与“量入为出”相对应的“量出制入”的思想,最早见于唐代的杨炎。他说,“凡百役之费,一钱之敛,先度其数而赋予人,量出以制入”,由此也引起以后历代理财家对“量入为出”与“量出制入”的争论。如唐代陆贽率先批判杨炎提出的“量出制入”原则,指出“量入为出”是“圣王”之法,只有到政治衰败时才会“量出为人,不恤所无”。明代的张居正,也坚持财政的“量入为出”原则。事实上,封建统治者总是交替使用“量入为出”和“量出为人”两种财政原则的,即使在杨炎没有公开提出“量出制入”之前,也是这样。

3. 开源节流的财政思想

这一思想主张在发展生产的基础上开辟财源,节制赋税,富国富民。战国时代的荀况就最早表达了这一观点。他认为“下贫则上贫,下富则上富”,只有生产才是“财之本也”,只有以劳动为本,才能达到“上下俱富”。在税收思想上,他主张“轻田野之税,平关市之征,省商贾之数,罕兴力役,无夺农时,如是则国富矣”。在财政支出的问题上,他明确地提出了“节其流,开其源”的著名财政原则,后世将此原则概括为“开源节流”,并成为一直被广泛接受的一个财政格言。

4. 官营专卖的财政思想

这一思想指的是不通过增加租税而是通过官营工商业和产品专卖的办法来充实国库。这种思想最早见于《管子·轻重·山国轨》:“不藉而赡国,为之有道乎?”在《管子·轻重·海王》中还提出了“官山海”的建议,主张由国家控制盐、铁、山林、川泽等自然资源来增加财政收入。到了西汉,桑弘羊还制定了“均输”、“平准”两法。“均输”,就是各郡国的贡品,除稀少特优的直接运送京城外,一般的贡品可由当地办理均输的官吏运往邻近高价地区出售或将贡品折收现金,并另购当地量多价廉物美的商品运到高价地区出售。这样一来,不仅能减少贡品在输送过程中所产生的损失和费用,减轻劳动人民承担运送贡品的劳役,而且还能增加国家的财政收入。“平准”,就是在京城设置一个官方机构,“贵则卖之,贱则买之”,使“万物平而便百姓”,这样不仅能打击投机商使其无法牟取暴利,而且还有助于社会经济的稳定。而唐代的刘晏则主张通过整顿盐铁专卖并推行平准法来开辟财源,并收到了“官收后利而民不知贵”,以及“敛不及民而用度足”的实效。不过,这一政策对于封建社会后期工商业的发展也产生了不利的影响。

除了上述这些突出的财政思想外,历代的思想家还提出了“公平税负、统一税收、简化税制、中央与地方财政分权”等观点。但要指出的是,尽管我国古代的财政思想十分丰富,但是仅作为理财之政,始终没有上升为理论的系统阐述,因此也就最终无法形成完整的财政理论体系。^②

^② 项斌,马傅. 中国古代财政思想史稿[M]. 北京:中国财政经济出版社,1993.

二、当代西方的财政学说

从历史上来看,在古希腊、古罗马及西欧中世纪,一些思想家在论述政治经济问题时,就有了对财政问题的许多见解。但是,把财政作为一门专门的学问来研究,则是15世纪末期资产阶级产生以后才出现的事情。1776年,亚当·斯密在《国富论》一书中比较完整地阐述了他的财政思想,因此,他也就被冠以了“财政学之父”的名号。而1936年,英国经济学家凯恩斯(John Maynard Keynes, 1883—1946)的《就业、利息和货币通论》(简称《通论》)的发表,则被认为是当代资产阶级财政理论形成的标志。

1. 重商主义与重农学派的财政思想

重商主义起源于16世纪中叶的英国,盛行于17世纪。它认为一国经济的强弱取决于该国黄金的多寡,主张政府应积极运用包括财政手段在内的各种手段干预民间经济活动,尤其应当利用关税政策鼓励出口,保护本国贸易,以换回更多的金银,积累货币财富。

重农学派起源于18世纪的法国,主张自由放任,反对国家干预。重农学派把理论研究从流通领域转向了农业生产领域,认为农业是物质财富的真正源泉,只有发展农业生产,才能使得财源茂盛。在税收方面,它极力主张实行“单一的土地税”,并由占有“纯产品”的地主承担全部税负,并同时取消其他课税。

2. 古典学派的财政思想

亚当·斯密是西方财政学的开山鼻祖。他在《国富论》中,专门开辟独立的一篇“论君主或国家的收入”,系统地研究了国家财政收支、税收和公债等问题,有创见地把财政作为经济学中的一个重要范畴来加以专门研究,并形成当代财政学的理论体系。其主要思想观点如下:①主张君主的职权应尽量限制在窄小的范围内,以利于私人经济活动领域的扩大;认为政府只要像守夜人那样,防止外来的侵略和内在的治安及保护资产阶级财产不受侵犯;与此相适应,政府的财政开支也要压缩到最低限度。②在赋税问题上提出以地租、利润、工资三种收入作为划分税收的依据,并提出著名的“公平、确定、简便和征收费用最小”四原则。③对公债持否定态度,认为巨额的公债有可能破坏国家财政。

英国经济学家大卫·李嘉图(David Ricardo)在1871年出版的《政治经济学及赋税原理》一书中,不仅继承了斯密的思想,而且还在许多方面有所丰富和发展。比如在公债问题上,李嘉图则与斯密一样持否定态度,认为举债是将生产性资本转向非生产性消费,会影响资本积累。但在赋税问题上,李嘉图和斯密的观点有所不同。李嘉图反对对资本课税,“因为征收这种赋税,就会损害维持劳动的基金,因而也就会减少国家将来的生产。”而斯密认为税收是人民的非生产性支出转为国家的非生产性支出,对现有资本并无损害。

此后,他们的思想经过J·穆勒(John Stuart Mill)、A·马歇尔(Alfred Marshall)和庇古(Arthur Cecil Pigou)等持经济自由主义观点的古典或新古典经济学家的阐发而形成了西方财政学的所谓“盎格鲁—撒克逊传统”。该传统推崇市场机制在资源配置方面的神奇作用,相信存在“看不见的手”会自动地将私人利益引导到公共利益,主张“最好的政府是管理最少的政府”。

3. 现代西方的财政理论

(1)凯恩斯主义的财政理论。1929年爆发世界规模的经济危机后,世界经济陷入长期萧条,失业问题严重,垄断资产阶级迫切需要一套“医治”失业和危机,加强垄断资本统治的新的理论和政策措施。凯恩斯在其《通论》一书中阐述的经济思想正是适应了这种需要,引起了西方经济学界的震动。许多资产阶级经济学家因此放弃了庸俗经济学的传统观点,转而追随凯恩斯,并对《通论》加以补充和发展,形成了凯恩斯主义,其主要代表人物包括美国的汉森、萨缪尔森,英国的罗宾逊、斯拉法等人。他们的主要财政观点和政策主张是:

①实行国家干预的经济和财政政策。凯恩斯认为,之所以出现经济危机,关键原因是有效需求不足即消费需求和投资需求不足,而要消除经济危机,就必须刺激有效需求。因此,政府必须扩大财政开支,大量发行公债,推行财政赤字政策。汉森则把财政赤字政策和经济周期联系起来,认为在萧条时期,政府应推行赤字预算的政策,以弥补有效需求的不足;而在繁荣时期,应推行预算盈余的政策,以减少有效需求。这种旨在调节有效需求以熨平经济波动的政策,被称为补偿性财政政策。

②把税收作为调节社会经济的重要手段。凯恩斯认为,国家应通过改变租税体系,限定利率或其他方法,指导和刺激消费需求。后凯恩斯主义者还把税收和投资联系起来,根据国家干预经济的需要,实行增税或减税,以谋求缓和经济衰退。

③用发行公债的办法来弥补财政赤字。凯恩斯认为,政府扩大公共开支而导致的财政赤字可以通过举债来弥补。只要政府把公债用来刺激经济增长,公债就是安全的,并可以一代一代的传下去。

(2)货币主义学派、供给学派和理性预期学派的财政理论。凯恩斯主义的财政政策在第二次世界大战后的成功运用,的确让他们在学界风光了好一阵子。但是,到了20世纪70年代初,当通货膨胀席卷西方世界,而失业率却未能像其理论所预示的那样大幅度降低时,人们逐渐对它产生了怀疑。以M·弗里德曼(Milton Friedman)为代表的一批经济学家借此发动了一场对凯恩斯传统的“反革命”,其中主要有货币学派、供给学派和理性预期学派,他们认为正是国家对经济的大规模干预窒息了市场经济的活力,从而造成20世纪70年代的“滞胀”局面。但是,凯恩斯主义的反对者们并未建立起一套足以与凯恩斯主义相抗衡的财政学说。区别只是,他们力图在这个框架内恢复古典学派的传统。

(3)公共选择学派的财政理论。当人们围绕着凯恩斯理论展开无休止的争论时,以布坎南(James M. Buchanan)和图洛克(Gordon Tullock)为首的一批经济学家在财政学的一个重要领域取得了重大的理论进展。他们将财政作为公共部门经济,集中研究社会公共需要及满足这一需要的产品——公共产品问题,分析了决定公共产品的生产及分配的过程,以及生产公共产品的机器国家的组织和机构。公共选择学派的主要财政观点表现在以下几个方面:①明确界定公共产品的产权。②在公共部门内部和部门之间引入竞争机制,重构官员的激励机制,按照市场规则来组织公共产品的生产和供给,约束政府的税收和支出。③重新设计公共产品的偏好显示机制,使投票人尽可能真实地显示其偏好。

(4)新凯恩斯主义的财政理论。除了上述一些主要流派的财政理论外,新凯恩斯主义对现代财政学的发展也做出了重要的理论贡献。与其他经济学派相比,新凯恩斯主义经济学派的理论缤纷繁杂。概括地看,他们在吸纳并融合各学派理论之长、批判地继承和发展原凯