

安徽财贸学院经济、管理类学科主干课程系列教材

财 政 学

阮宜胜 主编

安 徽 大 学 出 版 社

安徽财贸学院经济、管理类
学科主干课程系列教材

财 政 学

阮宜胜 主编

安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 阮宜胜主编. — 合肥: 安徽大学出版社,
2004.1

ISBN 7-81052-411-9

I. 财... II. 阮... III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 00448 号

财 政 学

阮宜胜 主编

出版发行 安徽大学出版社
(合肥市肥西路 3 号 邮编 230039)

联系电话 编辑室 0551-5108458
发行部 0551-5108397

责任编辑 王先斌 李 虹

封面设计 张 冉

经 销 新华书店

印 刷 中国科学技术大学印刷厂

照 排 合肥天星电脑照排社

开 本 850×1168 1/32

印 张 13.75

字 数 345 千

版 次 2001 年 3 月第 1 版

印 次 2004 年 1 月第 2 次印刷

ISBN 7-81052-411-9/F·44

定价 22.00 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

安徽财贸学院经济、管理类 学科主干课程系列教材编委会

主任委员：蒋玉珉

副主任委员：朱学勤 王建刚

委员(按姓氏笔画为序)：

王文举 阮宜胜 孙敬水 邱平荣 汪祖杰

卓文燕 赵卫亚 姜利军 郭显光 龚兴郑

总 序

近几年,我国高等教育的改革与发展取得了突破性进展。教学工作是高等学校各项工作的主旋律,提高教学质量是高等学校永恒的主题,教学改革是高等学校各项改革的核心,本科教学是高等教育的基础。这些,已在我国高等教育界形成共识。

1998年,教育部对全国原有本科专业进行了大幅度的归并调整。根据教育部的要求,我院认真地对本科专业进行了归并,去年又组织专家、教授制订了面向21世纪的新专业教学计划。

21世纪将是知识经济的时代。信息技术的迅猛发展,改变了传统的时空概念,经济全球化已成为一种发展趋势。这既加剧了世界范围内的市场竞争,又在经济上形成了不同形式的国际合作和战略联盟。当前,我国经济改革与发展正处在攻坚阶段,社会主义市场经济体制正在逐步确立。经济领域里的新现象、新问题和新的发展模式层出不穷,中国人民正在中国共产党的领导下开创前无古人的伟大事业。以上世界经济和我国经济发展的现状,对我国高等教育提出了新的挑战,尤其是对教学内容、教学方法和教学手段等提出了新的更高的要求。因此,对原有教材体系、教材内容进行更新显得十分迫切和必要。

为适应我院学科建设、专业建设、课程建设、教材建设的需要,我们组织了院内的一批专家、教授编写了“安徽财贸学院经济、管理类学科主干课程系列教材”。其目的是:一、满足教学之需,为提高教学质量提供最基本的保证;二、集中展示我院的教学科研成果

果,从一个侧面反映我院的科研和教学水平;三、在教材编写过程中锻炼师资队伍,提高师资队伍的水平;四、提升我院在全国同类院校中的知名度。由于各高等学校的人才培养目标、规格定位不同,以及学科结构和课程体系的差异,试图用某一种教材或一种“体系”来实现全国范围内的“大统一”是不现实的也是不可取的。从这个意义上讲,各高等学校在有能力的情况下,结合自身实际编写系列教材应是值得提倡和受到鼓励的。

安徽财贸学院具有四十余年的办学历史,目前已发展为以经济、管理类为主,跨经济学、管理学、法学、文学、理学、工学等六大学科门类的一所多科性院校,其中,经济学学科经济学类和管理学学科工商管理类所有专业,我院均有举办权;并具有政治经济学、财政学、金融学、产业经济学、国际贸易、统计学、会计学、企业管理等专业的硕士学位授予权。我院师资力量较为雄厚,编写“安徽财贸学院经济、管理类学科主干课程系列教材”,是推动我院深化教育教学改革的新的尝试。

本次推出的系列教材包括《微观经济学》、《宏观经济学》、《管理学》、《计量经济学》、《会计学》、《财政学》、《经济法》、《统计学》、《现代营销管理》、《国际贸易》,共计 10 种,计划在 2000 年内完成。根据经济和高等教育的发展,我们还将陆续编写出版其他有关教材。本系列教材在编写中,我们力图体现理论上的前瞻性、国际性和实务上的通用性、可操作性的指导思想。能否达到这种愿望,尚待各界读者评判。

安徽财贸学院院长、教授

石秀和

2000 年 7 月 15 日

前 言

随着社会主义市场经济体制的逐步建立,构建与之相适应的社会主义公共财政学就是摆在我们面前的一项重大课题。公共财政是与市场经济体制相适应的财政模式。我国既已确立社会主义市场经济体制,就必然要构建社会主义公共财政。构建社会主义公共财政,必须从理论和实践两个方面进行。从实践上看,目前我国公共财政框架的建立已开始起步,包括在理顺政府收入机制的同时,从中央到地方,创新支出管理机制;早编细编政府预算,编制部门预算和综合预算,采用零基预算和标准预算周期,科学分配财政资金;推行政府采购制度;研究试行国库集中收付制度,工资发放银行化;支持国有企业改革,逐步建立独立于企业之外的社会保障体系;实施积极财政政策,促进经济稳定增长等。理论来源于实践。财政改革的实践极大地推动着财政理论的研究。从理论上,西方公共财政理论的引进,也推动着我国公共财政理论研究的深入发展。虽然我们不可能看到我国学术理论界对构建中国公共财政理论的完全一致的认识,但是,改革传统理论,构建适应市场经济的财政理论在财政经济理论界已基本形成共识。

财政学的根本问题是政府与市场的关系问题。很显然,过分崇尚市场和过分崇尚政府都是不可取的。在我国,必须坚持和完善社会主义市场经济体制,使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。市场是经济的核心,但市场代替不了政府,政府应在经济管理中发挥积极作用。市场与政府间均衡点应视不同国家的政府能力、市场机构的发展状况及其他相关条件而定。在我国,由于

市场机制不够完善,所以,政府的培育市场和夯实发展基础的作用不仅重要,而且必要。从这个意义上说,我们构建的社会主义公共财政,并不是纯而又纯的公共财政模式。构建社会主义公共财政,一方面在于这种财政模式是与社会主义基本经济制度相结合,这是中国公共财政不同于西方公共财政的最突出的方面;另一方面是因为这种财政模式是中国财政改革深入发展的必然趋势。因为,中国财政改革从 20 世纪 70 年代末至今已走过 20 多个年头,现在到了该回答政府应该干些什么,财政应该干些什么以及怎么干的问题的时候了。回答这些问题自然也就构筑了社会主义公共财政的框架思序和理论体系。本书的写作正是沿着上述思路展开的。包括:第一部分主要阐述公共财政基础理论;第二部分主要从理论与实践的结合上阐述公共支出体系的建立;第三部分阐述公共收入体系的建立;第四部分主要阐述公共财政管理以及中央与地方财政关系的构筑,重点在于规范管理、细化管理;第五部分主要阐述财政政策及其运行机制。有鉴于此,本书既是高等院校的教材,同时也适合作为政策研究者与政府工作人员的理论读本。

本书的编著工作由安徽财贸学院财税系阮宜胜教授主持,并担任主编。具体写作分工为:第一、二、三、八、十三、十四、十五章由阮宜胜负责编写;第四、五、六章由单学勇负责编写;第七、九章由经庭如负责编写;第十、十一、十二章由童大龙负责编写。全书由阮宜胜教授负责统稿、总纂。

由于作者的水平有限,书中不足和不妥之处在所难免,恳请读者及时向我们提出宝贵意见,以便修正。同时,对于支持本书出版的同志们、朋友们表示衷心感谢!

作 者

2000 年 10 月

目 次

第 1 章 导 论	(1)
1.1 财政的产生	(1)
1.2 西方公共财政理论的演变和发展	(3)
1.3 构建社会主义公共财政学	(12)
第 2 章 国家、政府与财政职能	(29)
2.1 国家、政府与市场	(29)
2.2 财政的职能	(36)
2.3 财政职能的协调:效率与公平	(44)
第 3 章 公共产品理论	(48)
3.1 公共产品的特征	(48)
3.2 公共产品的提供和生产	(51)
3.3 公共选择理论	(55)
第 4 章 财政支出理论	(60)
4.1 财政支出的原则	(60)
4.2 财政支出的分类	(69)
4.3 财政支出不断增长的趋势	(77)
4.4 财政支出的经济分析方法	(88)
4.5 政府采购制度	(101)
第 5 章 政府购买性支出	(108)
5.1 政府消费性支出	(108)
5.2 政府投资支出	(119)

第 6 章	政府转移性支出	(134)
6.1	社会保障支出	(134)
6.2	财政补贴支出	(146)
第 7 章	财政收入概论	(151)
7.1	财政收入分类	(151)
7.2	财政收入结构分析	(156)
7.3	财政收入规模分析	(170)
7.4	政府非税收入分析	(180)
第 8 章	税收原理	(189)
8.1	税收的概念	(189)
8.2	税收分类	(201)
8.3	税收原则与税收效应	(210)
8.4	税负转嫁	(226)
8.5	国际税收	(240)
第 9 章	税收制度	(254)
9.1	税制结构与税收体系	(254)
9.2	流转课税	(265)
9.3	所得课税	(272)
9.4	财产课税	(280)
9.5	资源课税和行为课税	(283)
第 10 章	国债原理	(287)
10.1	国债的含义及其历史沿革	(287)
10.2	国债理论概述	(292)
10.3	国债的功能	(298)
10.4	国债的负担与限度	(301)
10.5	国债制度	(304)

第 11 章 政府预算	(316)
11.1 国家预算的概念及其类型	(316)
11.2 国家预算的组成及原则	(325)
11.3 国家预算的编制、执行和决算	(332)
11.4 预算外资金及其管理	(341)
第 12 章 国有资产管理	(347)
12.1 国有资产的概念及其分类	(347)
12.2 国有资产基础管理	(352)
12.3 国有资产评估	(356)
第 13 章 中央政府与地方政府的财政关系 —— 预算管理体制	(364)
13.1 中央政府与地方政府财政关系的一般分析	(364)
13.2 我国预算管理体制的沿革	(367)
13.3 中国现行分税制预算管理体制	(373)
第 14 章 财政平衡与财政赤字	(386)
14.1 财政平衡	(386)
14.2 财政赤字	(394)
14.3 财政赤字的弥补及其宏观经济效应	(399)
第 15 章 财政政策	(403)
15.1 财政政策概述	(403)
15.2 财政政策的构成要素	(413)
15.3 财政政策效应	(419)
15.4 财政政策与货币政策的配合	(422)

第 1 章 导 论

1.1 财政的产生

财政,英文为 Finance,源于拉丁文 Finis,意思为支付期限,后来变为 Finare,意即支款及裁判上确定款项及罚金支付等;到 16 世纪传入法国后变为 Finaces,开始有了公共收入的意思;17 世纪以后用以指国家一般的理财。其实,现代的 Finance 含义较多,既可译为财政,也可译为金融,还可译为财务或筹资。在我国,“财政”一词的使用是近代的事。中国古代典籍中有理财、度支、国用等,意思就是现代所说的财政。据考证,官方最早使用“财政”一词,见诸于清朝光绪二十四年(1898 年)戊戌变法“明定国是”诏书中“改革财政,实行国家预算”的条文。

财政作为公共分配,是一种社会经济现象。

在原始社会,随着生产力的发展、剩余产品的出现,氏族、部落和部落联盟的分配便产生和发展起来。这就是原始公共分配,或称为原始社会财政。原始财政是以原始公共权力为主体,以满足氏族、部落和部落联盟的公共需要为目的而进行的集中性分配。

随着社会生产力的进一步发展,一夫一妻制父系家庭的形成,出现了生产资料家庭私有。同时,随着人类第一次、第二次社会大分工,商品交换成为可能和必要,社会成员之间贫富差别变得明显起来,“同一氏族内部的财产差别把利益的一致变为氏族成员之间

的对抗”^①，于是，国家产生了。正如恩格斯说的：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^②可见，国家并不像黑格尔所断言的是‘道德观念的现实’，‘理性的形象和现实’”^③。国家产生之后，“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税……随着文明时代的向前进展，甚至捐税也不够了；国家就发行期票，借债，即发行公债。”^④在这里，国家代表着这种公共权力。于是，便产生了这种以国家为主体的集中性分配，这就是国家财政。

国家财政产生以后，伴随着国家形态的发展变化，又经历了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政、社会主义国家财政。社会主义以前的国家财政，均是剥削阶级国家财政，只有社会主义财政才是一种新型的财政。

诚然，国家消亡虽然是遥远的事情，但可以肯定的是，随着国家的消亡，国家财政也必然不复存在。但这并不是说财政作为公共分配也随之消亡了。

由上述可见，财政这种公共分配的产生，必须同时具备两个基本条件：一是社会剩余产品的出现；二是公共权力的产生。社会剩余产品是财政产生的基本前提，因为如果社会没有剩余产品，就没

① 马克思：《摩尔根〈古代社会〉一书摘要》，191页，人民出版社，1965。

② 《马克思恩格斯选集》，第4卷，166页，人民出版社，1972。

③ 同上书，同页。

④ 同上书，167页。

有可供公共分配的对象。公共权力的产生是财政产生的必要前提。道理很简单,如果没有公共权力,就没有公共分配的主体,甚至也就没有公共分配的目的。从国家财政来说,如果没有国家,也就没有以国家为主体的、以实现国家职能或满足社会公共需要为目的的集中性公共分配。所以说,国家的存在是国家财政存在的必要条件。这是国家财政与国家关系的一个方面。另一个方面,也可以说,国家财政是国家机器的经济基础,正如马克思说的:“赋税是政府机器的经济基础,而不是其他任何东西。”^①“国家存在的经济体现就是捐税。”^②或者说,有了国家财政便有了国家,便有了国家存在的经济体现。在这里,国家财政又是国家存在的必要条件。这是国家财政与国家关系的又一个方面。

1.2 西方公共财政理论的演变和发展

公共财政是与市场经济体制相伴随的一种财政模式。17世纪中叶,资产阶级政权的建立和巩固,为公共财政模式的构建创造了基本政治条件,而资本主义市场经济的迅速成长和发展,又为公共财政模式的确立提供了根本的经济条件。公共财政模式的确立,为公共财政学的创立奠定了实践基础和决定性条件。诚然,如果以亚当·斯密于1776年《国富论》的问世,标志公共财政学的创立,那么,这中间显然已经经历了一个多世纪的漫长时间。

1.2.1 前市场经济时期西方财政思想和财政理论

市场经济体制的形成是市场经济力量与自然经济力量长期较量的结果。公共财政理论也可以说是在这种长期较量过程中逐步

^① 《马克思恩格斯全集》,第19卷,32页;第1卷,342页。

形成的。所以,前市场经济时期西方财政思想和财政理论是公共财政理论的渊源。当然,古希腊、古罗马的财政制度是简单的、粗糙的。中世纪西欧出现的财政思想和财政理论也是零散的和偶然的。可以说,一直到12世纪,西方也没有有价值的财政理论产生。13世纪著名的神学家和经院哲学家托马斯·阿奎那(Thomas Aquinas)才将税收与国家的主权联系起来考虑。

到15世纪,在意大利,由于文艺复兴和商业金融的迅速发展,导致了财政的重大发展。在那不勒斯王国,卡拉法(Diomedes Carafa)作为军人和政治家,在他关于国家管理问题的论文中对财政问题给予了前人未曾有过的认真分析。他主张王室领地的收入应是国家财政的基础,而税收仅是一种临时性的收入形式;他把公共支出分为三类:①用于国家防务的支出。②用于王室的支出。③用于偶然事故的支出。他认为,公共支出应是适度的和有节制的,以保持财政平衡。

到16世纪,法国的政治哲学家让·博丹(Jean Bodin)于1576年发表了他的政治哲学名著《国家六论》,其中对作为“国家神经”的国家财政问题作了重要的探讨。他认为,对于国家财政有三种必要的事情:①正当的收入手段,包括王室领地收入、关税和紧急需要时对臣民的直接征税。②以国家的利益和名义使用这些收入,包括王室费用、军队和官员工资、济贫支出,有结余时用于公共设施的建设和各类学校的开办等。③结余部分收入以应不时之需,反对公债特别是有息公债。

1662年,可能是涉及公共财政问题最早的英语专著威廉·配第的《赋税论》面世。该书分别论述了公共支出和收入问题,并从“公共”的角度讨论财政支出和公共经费即财政收入取得的方式,主张采用王国土地税等。

17—18世纪,德国不少大学教授与政府官员注重研究公共财

政问题,并形成了官房学派。其代表人物约翰·冯·尤斯蒂于1766年出版著名的《财政学》一书,意味着18世纪德意志的财政学已达到了成熟的程度。该书的卷四以“捐税的一般原则”为名,对财政的基本理论问题进行了探讨,并对财政问题分别从支出、收入和满足临时性紧急需求手段等三方面进行了研究。

18世纪,法国重农学派的奠基人和领袖人物弗朗斯瓦·魁奈,在凡尔赛非正式刊印了他的《经济表》一书,第一次提出了关于财富的生产与交换和分配相统一的理论。

1.2.2 自由放任时期的公共财政论

1. 亚当·斯密的财政论

亚当·斯密《国富论》的出版,开创了财政学的新纪元。其主要论点包括:

(1)自由市场经济的观点。亚当·斯密认为,一切特惠或限制的制度,一经完全废除,最明白最单纯的自然自由制度就会树立起来。每一个人,在他不违反正义的法律时,都应听其完全自由,让他采用自己的方法,追求自己的利益,以其劳动和资本与任何其他人或其他阶级相竞争。

(2)在市场优先的原则下确立国家的职责。亚当·斯密认为,国家(君主)只有三个应尽的义务:一是保护社会;二是尽可能保护社会上各个人;三是建议并维持某些公共事业及某些公共设施。

(3)财政活动的目标就是“给国家或社会提供充分的收入,使公务得以进行”。

(4)根据国家职责,确定了财政支出的项目和内容:①国防费。②司法费。③公共工程和公共机关的费用。同时强调:①财政支出的“一般利益”基点即财政的公共性基点。②利益与费用之间的对称性,即必须遵循市场所要求的成本效益对称准则。

(5)公共财政应采用税收形式取得来自“人民的收入”，同时还论述了税收的四原则，即平等、确实、便利、节省。

2. 萨伊的财政论

萨伊(Say)的公共财政观体现在其《政治经济学概论》一书里，是从“公共消费”开始分析财政问题的。其主要论点包括：

(1)满足“公共消费”是政府及财政的最基本职责。这些公共消费是为了满足对外防御、对内保护私人权益的司法活动的需要。这种从消费角度把握财政问题的思维方式，正是公共产品论的分析方式，也是其后西方公共财政论转向公共经济论的起点。

(2)财政活动的利益交换观。萨伊是一位效用价值论者，即认为人们所给予物品的价值，是由物品的用途而产生的。他从自己的效用价值论的基点出发，将公共消费视为与个人消费具有同样性质的“财富的消费”。这样，他就从正负效用相交换的角度考察了财政问题，主张政府消费所提供的利益，必须超过其牺牲的利益；提出了财政活动所引起的正效用必须超过负效用的观点。

(3)提出了中央政府与地方政府的费用分担问题，并认为在极少数场合下，有部分公共消费品应由私人供应。

(4)财政活动的非生产性观。他认为公共消费不同于私人消费之处，在于其消费的是无形产品，因而是非生产性活动。

(5)鲜明的“小政府”和“小财政”观。他在分析赋税问题时提出“最好的财政计划是尽量少花费，最好的租税是最轻的租税”的口号。

3. 李嘉图的财政论

大卫·李嘉图(David Ricardo)继承和发展了斯密的自由市场经济观，是古典经济学集大成者。他的财政观主要反映在他的《政治经济学及赋税原理》一书和其他论著中。其主要论点为：

(1)“税收邪恶论”。他指出：“赋税是一个国家的土地和劳动的