



“十一五”高等院校精品规划教材

“SHI YI WU” GAODENG YUANXIAO JINGPIN GUIHUA JIAOCAI

财政学

CAIZHENGXUE

主编 王红萍



北京交通大学出版社
<http://press.bjtu.edu.cn>

“十一五”高等院校精品规划教材

财 政 学

主 编 王红萍
副主编 付 芳
参 编 王春波 佟少强 魏 琦
张雪梅 刘亚卓 王晓云

北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书阐述当代财政学的基本内容和理论框架。全书分为五个基本部分,即财政基本理论、财政支出、财政收入、财政管理及财政宏观调控;内容涉及到财政的概念、财政的职能、公共产品理论、公共选择理论、财政支出基本内容、购买性支出、转移性支出、财政收入基本内容、税收原理、税收制度、国债理论、政府预算、政府间财政关系、财政政策等。

本书形成了研究财政问题的一种统一的分析框架,有助于使学习者掌握财政学这门学科的大体概貌。书中对具体内容的介绍则是深入浅出、理论联系实际。本书适合作为高等学校经济管理类专业本科生教材,也适合于政府经济管理部门的工作人员和研究者使用。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/王红萍主编. —北京:北京交通大学出版社, 2008. 12
(“十一五”高等院校精品规划教材)

ISBN 978-7-81123-445-9

I. 财… II. 王… III. 财政学-高等学校-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 175399 号

责任编辑:郇桂英

出版发行:北京交通大学出版社

电话:010-51686414

北京市海淀区高粱桥斜街 44 号

邮编:100044

印刷者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印张:16.5 字数:412 千字

版 次:2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-81123-445-9/F·397

印 数:1~3 000 册 定价:28.00 元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn.

前言

财政学自 20 世纪 50 年代开始又被称为公共经济学,以政府的收支活动及其对经济的影响为研究对象,是经济学的一个分支学科。对财政学专业而言,财政学是一门专业理论课,起着衔接经济学和财政专业课的作用;对其他经济管理类专业而言,财政学则是一门重要的核心课程,学习这一课程有助于学生了解政府的收支活动、掌握一定的财政学知识,从而扩充知识面,提高综合素质。

同时,财政学作为一门独立的学科也在不断地发展变化。一方面得益于对基本经济理论的运用和对其他学科思想的吸收,另一方面也得益于财政实践的变化。随着转轨进入由市场主导的中后期,公共财政模式已经成为中国财政改革的大方向,财政政策也已经成为一个具有主导性的宏观经济政策,中国财政实践的变化令人耳目一新。但是,新的财政理论和财政实践进入财政学教科书的过程却是缓慢的。

鉴于上述两个方面的认识,我们编写了这本《财政学》。本书由五个基本部分构成。第一部分包括第 1 章至第 4 章,主要阐述财政学的基本理论。这一部分首先从不同的政府观出发,引出政府的作用,进而揭示财政的概念和财政学的研究内容和研究方法;然后从政府与市场的关系出发,论证了财政的职能,并对财政学的两个重要的基础理论——公共产品和公共选择作了详细地介绍。第二部分包括第 5 章至第 7 章,属于财政支出部分,主要阐述财政支出的基本内容,并将财政支出按购买性支出和转移性支出两个大类分别进行了具体地阐述。第三部分包括第 8 章至第 11 章,属于财政收入部分,该部分首先对财政收入的形式、分类、规模及结构进行了介绍,然后对财政收入的主要形式——税收及国债的基本原理和制度作了具体的阐述。第四部分包括第 12 章和第 13 章,主要阐述财政管理方面的问题,即国家预算方面的有关问题和政府间的财政关系。第五部分即第 14 章,属于财政宏观调控部分,从阐述财政平衡出发,引出财政赤字问题,进而对财政政策的目标、工具及其效应等进行了介绍和分析。

本书在编写方面力求突出以下特点。第一,按照财政活动的基本逻辑来安排课程体系,以保证教学内容的系统全面,循序渐进。基本的体系是:基本理论—财政支出—财政收入—财政管理—财政宏观调控。第二,在编写方法上,借鉴了西方经济学和财政学中各种有用的范畴、理论和分析工具。这些方法的引入,能够激活学生头脑中已有的经济学知识,保证其知识单元之间的联系性,同时也能为财政学的教学活动增添趣味性。第三,在内容的安排上尽可能简明扼要,尽量做到用简单明了的语言引导学生得到关键性的结论。第四,注重财政学理论的应用与实践。本书注重对财政学领域的基本理论、基本知识的介绍,并密切联系中国财政经济发展的实际,以及其他国家财政经济发展中的经验和事实,尽量减少纯学术探讨。

本书由兰州理工大学王红萍任主编，广东外语外贸大学付芳任副主编。编委会成员分工如下：兰州理工大学王红萍编写了第1章、第2章、第3章、第4章、第13章、第14章；兰州理工大学王春波编写了第5章、第6章、第7章、第11章；广东外语外贸大学佟少强编写了第8章；广东外语外贸大学付芳编写了第9章、第10章、第12章。兰州理工大学魏琦、张雪梅、刘亚卓、王晓云负责校稿。全书由王红萍、付芳负责修改定稿。

本书适用作为高等学校经济管理类专业本科生的教材，也可以作为政府各经济管理部门的工作者和研究者的参考书。在教材的写作过程中，参阅、借鉴并引用了国内外同行专家、学者的相关教材和科研成果，在此向他们致以谢意！为了充分体现本教材的特点我们尽了很大努力，但限于理论水平和实践经验，书中的疏漏和错误在所难免，恳请读者和专家不吝赐教。

编者

2008年11月

目 录

第1章 导论	(1)
1.1 什么是财政	(2)
1.1.1 不同的政府观	(2)
1.1.2 财政的概念	(3)
1.2 财政学的研究内容	(6)
1.2.1 财政学的发展	(6)
1.2.2 财政学的研究内容	(8)
1.3 财政学的研究方法	(9)
1.3.1 实证分析方法	(9)
1.3.2 规范分析方法	(10)
本章小结	(11)
复习思考题	(11)
第2章 市场、政府与财政	(12)
2.1 市场与市场失灵	(13)
2.1.1 市场效率	(13)
2.1.2 市场失灵	(15)
2.2 政府干预与政府失灵	(18)
2.2.1 政府的经济作用	(19)
2.2.2 政府失灵	(20)
2.3 财政的职能	(22)
2.3.1 资源配置职能	(22)
2.3.2 收入分配职能	(24)
2.3.3 经济稳定职能	(26)
本章小结	(28)
复习思考题	(28)
第3章 公共产品	(30)
3.1 公共产品的特征及其供给主体	(31)
3.1.1 公共产品的特征	(31)
3.1.2 公共产品的供给主体	(32)
3.2 公共产品的最佳供应	(37)
3.2.1 纯公共产品的最佳供应	(38)

3.2.2 准公共产品的最佳供应	(42)
3.3 公共产品的生产与定价	(43)
3.3.1 公共产品的生产	(43)
3.3.2 公共产品的定价	(47)
本章小结	(51)
复习思考题	(51)
第4章 公共选择	(53)
4.1 公共选择理论及其研究方法	(54)
4.1.1 什么是公共选择	(54)
4.1.2 公共选择理论的研究方法	(54)
4.1.3 政治市场的均衡	(56)
4.2 投票机制	(58)
4.2.1 投票规则	(59)
4.2.2 投票悖论与中间投票人定理	(60)
4.2.3 互投赞成票	(63)
4.2.4 阿罗不可能定理	(64)
4.3 政治市场中各经济主体的行为分析	(65)
4.3.1 投票者的行为分析	(66)
4.3.2 政治家的行为分析	(66)
4.3.3 政府官僚的行为分析	(67)
4.3.4 特殊利益集团的行为分析	(68)
本章小结	(69)
复习思考题	(70)
第5章 财政支出总论	(71)
5.1 财政支出的分类	(72)
5.1.1 按政府职能分类	(72)
5.1.2 按支出用途分类	(72)
5.1.3 按经济性质分类	(73)
5.1.4 国际分类方法	(74)
5.2 财政支出规模分析	(75)
5.2.1 衡量财政支出规模的指标	(75)
5.2.2 财政支出规模发展变化的一般趋势	(76)
5.2.3 影响财政支出规模的因素	(79)
5.2.4 中国财政支出规模分析	(79)
5.3 财政支出结构分析	(80)
5.3.1 财政支出的职能结构	(81)
5.3.2 财政支出的经济性质结构	(82)
5.4 财政支出效益的分析和评价	(83)
5.4.1 财政支出效益分析的必要性	(83)

5.4.2	财政支出效益的内涵和范围	(84)
5.4.3	财政支出效益的评价方法	(85)
	本章小结	(86)
	复习思考题	(86)
第6章	购买性支出	(87)
6.1	行政支出	(88)
6.1.1	行政支出的内容及其特征	(88)
6.1.2	中国行政支出的规模和结构	(89)
6.2	国防支出	(90)
6.2.1	国防服务的性质和内容	(90)
6.2.2	国防支出的规模分析	(91)
6.2.3	国防支出的结构分析	(92)
6.3	文教科卫支出	(93)
6.3.1	教育支出	(93)
6.3.2	科研支出	(94)
6.3.3	卫生支出	(96)
6.3.4	文化支出	(97)
6.4	政府投资性支出	(98)
6.4.1	财政投资支出的一般分析	(98)
6.4.2	基础设施投资	(100)
6.4.3	农业投资	(101)
6.4.4	财政投融资	(103)
	本章小结	(105)
	复习思考题	(106)
第7章	转移性支出	(107)
7.1	社会保障支出	(108)
7.1.1	社会保障的性质和内容	(108)
7.1.2	政府介入社会保障的主要原因	(109)
7.1.3	社会保障模式	(110)
7.1.4	中国的社会保障制度	(111)
7.2	财政补贴支出	(114)
7.2.1	财政补贴的性质和特征	(114)
7.2.2	财政补贴的必要性及其作用	(115)
7.2.3	财政补贴的主要内容和形式	(116)
7.2.4	中国财政补贴的改革	(118)
7.3	税式支出	(120)
7.3.1	税式支出及其类型	(120)
7.3.2	税式支出的特点	(120)
7.3.3	税式支出的手段	(121)

本章小结·····	(123)
复习思考题·····	(123)
第8章 财政收入总论 ·····	(124)
8.1 财政收入形式及分类·····	(125)
8.1.1 财政收入的形式·····	(125)
8.1.2 财政收入的分类·····	(126)
8.2 财政收入规模分析·····	(128)
8.2.1 财政收入规模的衡量指标·····	(128)
8.2.2 中国财政收入规模的变化·····	(129)
8.2.3 制约财政收入规模的因素·····	(130)
8.3 财政收入结构分析·····	(131)
8.3.1 财政收入项目构成·····	(132)
8.3.2 财政收入所有制构成·····	(133)
8.3.3 财政收入部门构成·····	(133)
本章小结·····	(134)
复习思考题·····	(135)
第9章 税收原理 ·····	(136)
9.1 税收概述·····	(137)
9.1.1 什么是税收·····	(137)
9.1.2 税收特征·····	(138)
9.1.3 税收术语·····	(139)
9.1.4 税收分类·····	(141)
9.2 税收负担与税负转嫁·····	(142)
9.2.1 税收负担·····	(142)
9.2.2 税负转嫁·····	(147)
9.3 税收原则·····	(150)
9.3.1 税收原则的发展·····	(150)
9.3.2 税收的财政原则·····	(151)
9.3.3 税收的效率原则·····	(151)
9.3.4 税收的公平原则·····	(153)
9.3.5 税收的稳定原则·····	(156)
本章小结·····	(156)
复习思考题·····	(157)
第10章 税收制度 ·····	(158)
10.1 税收制度概述·····	(159)
10.1.1 税收体系的构成·····	(159)
10.1.2 税制结构的设计·····	(159)
10.1.3 税收制度的发展·····	(161)
10.2 商品课税·····	(162)

10.2.1	商品课税概述	(163)
10.2.2	中国现行商品课税的主要税种	(164)
10.3	所得课税	(172)
10.3.1	所得课税概述	(172)
10.3.2	中国现行所得课税的主要税种	(174)
10.4	其他课税	(180)
10.4.1	资源课税	(180)
10.4.2	财产课税	(182)
10.4.3	行为课税	(184)
	本章小结	(186)
	复习思考题	(186)
第 11 章	国债	(187)
11.1	国债基本原理	(188)
11.1.1	国债的产生和发展	(188)
11.1.2	国债的种类	(189)
11.1.3	国债的经济效应和政策功能	(190)
11.2	国债的结构、负担与限度	(193)
11.2.1	国债的结构	(193)
11.2.2	国债的负担	(194)
11.2.3	国债的限度	(195)
11.3	政府的隐性债务与或有债务	(196)
11.3.1	政府债务的主要类型	(196)
11.3.2	中国政府的隐性债务与或有债务	(197)
	本章小结	(198)
	复习思考题	(199)
第 12 章	政府预算	(200)
12.1	政府预算概述	(201)
12.1.1	政府预算的概念	(201)
12.1.2	政府预算的种类	(203)
12.2	政府预算程序	(204)
12.2.1	政府预算编制	(205)
12.2.2	政府预算的审批	(206)
12.2.3	政府预算的执行	(208)
12.2.4	政府决算	(210)
12.3	中国政府预算制度的改革	(211)
12.3.1	部门预算编制改革	(211)
12.3.2	政府采购制度改革	(212)
12.3.3	国库集中收付制度改革	(212)
12.3.4	政府收支分类改革	(213)

12.3.5 预算绩效评价体系建设改革	(214)
本章小结	(214)
复习思考题	(215)
第13章 政府间财政关系	(216)
13.1 政府间财权与财力的划分	(217)
13.1.1 地方分权的必要性及其局限性	(217)
13.1.2 政府间财政职责分工	(219)
13.1.3 政府间财力的划分	(222)
13.2 政府间转移支付	(224)
13.2.1 转移支付的功能	(224)
13.2.2 转移支付的类型	(226)
13.3 中国政府间财政关系	(229)
13.3.1 中国财政体制的变迁	(230)
13.3.2 中国的分税制	(231)
本章小结	(235)
复习思考题	(236)
第14章 财政平衡与财政政策	(237)
14.1 财政平衡	(238)
14.1.1 财政平衡的含义	(238)
14.1.2 财政平衡与社会总供求	(239)
14.2 财政赤字	(240)
14.2.1 财政赤字的统计口径	(240)
14.2.2 结构性财政赤字和周期性财政赤字	(241)
14.2.3 财政赤字的弥补方式	(242)
14.2.4 中国的财政赤字	(242)
14.3 财政政策	(244)
14.3.1 财政政策的目标和工具	(244)
14.3.2 财政政策的效应	(247)
14.3.3 财政政策的基本类型	(250)
本章小结	(251)
复习思考题	(252)
参考文献	(253)

第1章

导论

【知识学习目标】

了解关于政府的不同观点，理解政府与财政的关系，重点掌握财政的概念、财政学的研究内容和研究方法。

【能力培养目标】

具备辨别一般财政现象的思维能力。

【教学重点】

财政的概念，财政学的研究内容和研究方法。

【教学难点】

财政学的研究方法。



导入案例

“财政的阳光”与“阳光财政”^①

“让公共财政的阳光照耀农村”这句话，前财政部长金人庆曾在很多场合提到，给人们留下了深刻印象。“十五”期间，广大农民实实在在地感受到“阳光”的温暖：国家加大“三农”投入力度，仅中央财政用于“三农”的资金就达到11300多亿元，5年年均递增17%，是改革开放以来支农投入增加最多，增长最快的时期。“阳光”这个词用到了公共财政上，确实让人感到温暖惬意，尤其是公共财政的阳光能够普照到农村、农业和农民，实在是值得庆幸的。然而，这种庆幸不光是受到了“阳光”照耀后感到的温暖，也有以往这种“阳光”照耀不到或照耀不够所带来的遗憾。

有些时候，一听到财政部长提及公共财政的阳光，好像是“财神爷”在开恩，因而，容

^① 资料来源：董宏达，“财政的阳光”与“阳光财政”[EB/OL]. (2006-03-20).

易把这种阳光看成是财政部门的政绩。其实,公共财政和阳光原本就应该照耀到最需要阳光的地方。因为公共财政是政府的一项重要职能,公共财政这种“阳光”的“热源”来自于纳税人的税收,作为财政管理的政府只不过运用财税等手段,将税收集集中起来行使其三个职能:一是通过财政资金进行再分配,为各种社会公共需要提供资金保障;二是调节社会成员之间及地区之间的收入分配格局,以便消除贫富悬殊现象,实现社会公正;三是对经济运行进行干预,促进充分就业、经济增长、物价稳定等社会经济发展目标的实现。

请问:什么是公共财政?

1.1 什么是财政

财政学是研究公共部门经济行为的一门科学。政府是公共部门中最重要的主体,政府要做的事情就是财政要做的事情。因此,要回答“什么是财政”,首先必须明确政府在经济领域中应该发挥什么样的作用。

1.1.1 不同的政府观

政府部门是通过政治程序建立的,在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。政府部门有狭义和广义之分,广义的政府是指政权机关总和,包括国家权力机关、国家行政机关、审判机关、检察机关和军队等;狭义的政府部门仅指国家行政机关。政府的基本职责是为社会提供免费的或部分免费的公共产品,如法律、安全、教育、卫生等,其收入主要来源于私人部门缴纳的税收。

对政府在经济领域中的作用范围的看法,一般要受到人们对于国家和个人之间关系的理解的影响。对此,人们有两种不同的典型看法:一种是“有机论”,另一种是“机械论”。

“有机论”将社会看作一个有机体,每个人都是这个有机体的一部分,而政府则是这个有机体的心脏。按照这一观点,社会的每一个组成部分是无法分割的,个人只有作为社会的一部分才有意义,因此,个人日常生活的每一项活动都必须有利于社会,国家利益至高无上。马克思的“阶级国家观”实际上就属于“有机论”,他认为:国家是社会在一定发展阶段上的产物;当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时,为了使这些对立面、这些经济利益相互冲突的阶级不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要一种表面上凌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”范围之内;这种从社会中产生又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量,就是国家。

“机械论”认为政府不是社会的一个有机组成部分,而是个人为了更好地实现其个人目标而人为创立的组织。按照这一观点,处于社会历史舞台中心的应当是个人,而不是政府,政府的存在是为了人民的利益。正如以霍布斯、洛克和卢梭等人为代表的“社会契约论”者所指出的,国家是社会公众“契约行为”的产物,一切人与人之间、民众与政府之间的关系都可以解释为一种契约关系;政府或国家是基于与民众签订契约而产生的,民众把国家和社

会委托给政府管理,如果政府不合格,民众有权利重新选择政府。从这个意义上来看,国家的基础是个人主义。

政府观的不同导致政府经济目标的选择和政府的定位存在很大的差异。比如,在计划经济体制下,更多地贯彻的是“有机论”的观点,强调国家利益,个人利益服从集体利益、国家利益,所以政府往往是“大包大揽”。而“机械论”则在英美的政治思想中占据主导地位。在这些国家,更注重微观主体的利益机制,强调市场在社会资源配置中的主导作用,政府的作用往往限于一定的范围之内。

1.1.2 财政的概念

1. 财政的一般概念

在现实社会中,政府作用的发挥需要消耗一定的社会资源。但作为一个非生产部门,政府本身并不创造社会财富,所以只能凭借其政治权利,将一部分社会资源占为己有,并通过一定的程序进行再次分配,以实现其职能。这种以政府为主体的收支活动就是财政。

财政实际上是一个历史范畴,是社会生产力发展到一定阶段,伴随着国家的产生而产生的。在原始社会,由于生产力水平极其低下,全社会的产出只能维持最低生活需要,几乎没有剩余产品,人们共同生产,共同占有劳动果实,无所谓个人需要还是公共需要。随着社会生产力的发展,剩余产品逐渐增多,私有制、阶级、国家相继产生。为了保证国家机器的正常运转,国家凭借其权利,强制地、无偿地将一部分社会产品占为己有。这样,整个社会就出现了一种由国家直接参与的社会总产品的分配活动,这就是财政范畴。

随着社会制度的变革、经济形势的转变、国家类型的更替,财政也在发展变化。在自然经济占绝对统治优势的私有制国家,对君主而言,国家和臣民都是自己的私人财产,此时的财政收支与君主的个人收支没有完全分开,所以被称为“家计财政”。财政收入的主要形式是实物或力役,包括捐税、徭役、附庸的贡纳收入等。财政支出主要用于国家机构支出、军事支出、皇室支出、文化支出、祭祀和宗教支出等。自然经济的自给自足的特性决定了这时的国家及其财政基本上不干预经济,且在收支安排上必须要追求年度平衡。随着自然经济向商品经济、封建社会向资本主义社会的转化,社会分工进一步细化,资源开始以市场为中心,在全社会范围内进行配置,财政最大的变化就是其“公共性”的增强。此时,税收逐渐成为政府最主要的财政收入形式,政府支出主要集中在国防、行政、公共工程等满足纳税人公共需求的项目上来。所以,这时的财政就被称为“公共财政”,它被看作政府收支及其管理活动。

从财政的产生和发展过程来看,如果不考虑经济发展阶段、国家形态的差异,可以说财政就是以国家或政府为主体的收支活动。这就是财政的一般概念,可以用来解释任何一种国家的财政。当然,要理解和分析一个国家的财政活动,必须还要结合财政的特殊性。不同的国家,由于经济体制、社会制度、历史、文化等方面的差异,其财政活动都会表现出与众不同的一面。一个国家在经济发展的不同阶段,财政活动也会表现出一定的差异性。

2. 公共财政与国家财政

1) 公共财政

所谓公共财政 (Public Finance), 就是为市场提供公共产品和公共服务的分配活动, 是社会公众的财政。公共财政是以市场经济体制的运行基础为前提的, 其产生与发展过程也是与市场机制的演进相适应的。在资本主义市场经济发展的早期阶段, 政府基本不干预经济, 因此, 早期的公共财政支出主要用于军事、司法、行政等非生产性支出, 通过提供公共产品和公共服务来满足社会公共需求。因此, 财政收入也尽可能减少, 只要能维持国家机器正常运转的最低需要就足够了, 所以有“廉价政府”之说。20 世纪 30 年代的大萧条之后, 市场失灵的问题暴露出来, 政府开始利用财政手段对经济进行全面干预。财政支出不再限于非生产性支出, 生产性支出有所加强, 社会福利和社会救济的份额也明显增加。财政收入占国民收入的份额也显著增加。从此, 现代意义上的公共财政得以正式确立。20 世纪 70 年代资本主义国家出现“滞胀”现象以后, “政府失灵”等问题凸显。许多国家开始重新强调市场的作用, 政府活动的规模和范围有所减少, 财政支出的规模和结构也发生了很大的变化, 更多的财政资金进入了公共保障的领域。

所以, 现代公共财政实际上是政府与市场相互博弈的结果, 它面对的是由私人部门和公共部门组成的混合经济, 具有以下基本特征。

(1) 弥补市场失灵

市场经济条件下, 由于市场本身的缺陷, 市场失灵问题不可避免。为促进社会资源的有效配置和公平分配, 政府的干预是必要的。公共财政就是政府干预经济运行的基本经济手段。政府可以通过征税和收费等方式为政府各部门组织公共产品和公共劳务的生产提供资金, 最终满足社会公共需要, 同时又可以通过税收优惠、财政补贴和财政政策等手段调控市场经济的运行。所以, 市场失灵是公共财政存在的重要理论依据, 弥补市场失灵就是公共财政必须遵循的活动准则。

(2) 提供公平服务

公共财政是公众支持的财政, 政府通过强制性的征税、收费等方式, 将一部分社会资源集中起来, 为全社会提供公共产品和公共服务。在这个聚财和用财的过程中, 应该公平地对待所有的市场交易主体。也就是说, 公共财政应该为市场提供一视同仁的服务, 为市场主体的公平竞争创造条件。

公共财政的这一特征具体是通过公共支出、公共收入和政府对市场规范作用等表现出来的。从公共支出方面看, 政府的支出安排必须着眼于所有的市场活动主体, 而不是只考虑某一经济成分或某些阶层、集团、个人的要求和利益; 应该尽可能将资源配置到具有正的外部效应的领域, 提供普遍服务, 使所有社会成员都能享受到均等化的基本公共服务。从公共收入方面看, 政府不能针对不同的经济成分、不同的阶层、集团和个人制定不同的税收法律制度, 税收面前, 人人平等, 这是维护公平竞争所必需的。

(3) 非市场营利性

公共财政的非营利性是指政府的财政活动不能直接以追求经济利益为目的, 应当以社会利益为目标。这是由政府的性质决定的。政府是一个社会的公共权力机关, 代表全体人民从事公共事务的管理, 为全社会提供公共产品。公共事务管理涉及全体人民的利益, 不能以追求盈利为目标。政府管理社会公共事务所需的各项耗费, 如公务员的工资、办公经费、公共

设施的建设和维修费用等,基本上由社会成员通过税收的形式分摊了,所以在一些具体的经济社会事务管理中不能再收费。对于某些需要收费的项目,即使收费,也要遵循等价交换的原则,不能从中牟利。

确保公共财政的非市场营利性,对市场经济发展具有根本的意义。在市场经济条件下,市场是资源配置的主导方式,追求利益最大化的市场主体的行为,最终会使资源配置达到较高的效率水平。如果政府利用其政治强权,进入竞争性领域,追逐市场利润,就会破坏市场公平竞争的游戏规则,对市场产生根本性的危害。所以,要保证市场经济的健康发展,必须将政府的财政活动约束和控制非营利性领域。

(4) 法制化的财政

市场经济是法制经济,以市场经济为基础的公共财政必然也是法制化的财政。如果没有法律赋予的权力,政府就无法开展正常的财政分配活动。同时,为维护社会公众的利益,防止政府部门及其官员滥用权力、损公肥私,政府组织收入和安排支出的过程也必须受法律的约束和规范。

公共财政的法制化具体是通过预算制度实现的。国家预算是经法定程序批准的、政府机关在一定时期的财政收支计划。这个计划必须全面、统一、准确、严密、具有时效性,由行政首脑准备并提交,经代议机构批准与授权后方可实施,并向社会公众公布。有了这样一个制度安排,政府的财政收支活动就变得透明,因为政府所有的财政收支都被统一到一本账里,代议机构能够监督政府的财政收支,确保预算是按财政年度编制的、公开透明的、清楚的、事先批准的、事后有约束力的。这样,财政才能真正成为一只“看得见的手”,发挥其应有的作用。

2) 国家财政

如果说公共财政面对的是市场经济,那么国家财政面对的就是计划经济。在计划经济体制下,生产什么、怎样生产和为谁生产等资源配置决策问题是由中央计划者集中决策的。中央政府拥有大部分社会资源,并用自上而下的指令性计划来分配社会资源,以保证整个经济的运行协调一致。因此,计划经济体制下的国家财政必然表现出与市场经济体制下的公共财政不同的特征,主要表现在以下两个方面。

(1) 国家计划是配置资源的基本手段

在计划经济条件下,国家对社会资源的计划配置也是通过组织收入和安排支出来完成的。财政通过税收和国营企业利润上缴等形式集中了大部分社会资源,并按照国家计划进行再次分配。所以,在这种体制下,财政支出不仅直接决定着社会固定资产投资的总规模,而且直接决定着整个国民经济的发展方向和比例结构状况。在当时的经济发展阶段,国民经济运行中出现的很多问题都可以从财政的角度找到根源,问题的解决也是通过财政任务的转向来进行的。比如,中国在第二个五年计划时期(1958—1962年),为了进行大规模的经济建设,国家对原有经济体制中过分集中的状况进行了改革,以调动一切积极因素。但是,“一五”时期的社会主义改造成功后,骄傲情绪蔓延,从中央到地方忽视经济发展的客观规律,急于求成,搞“大跃进”,刮“共产风”,使国民经济遭受到不应有的重大损失。到1960年下半年,市场供应短缺,百姓生活水平明显下降,政府不得不实行经济收缩,调整国民经济,于是财政工作的任务转向以调整国民经济结构为主要目标。

(2) 直接服务于国营经济

计划经济下,国家以国家所有制的形式直接掌握了全社会大部分的生产资料,直接拥有和经营国有企业。当时,财政收入主要来源于国营企业,财政支出中也有相当一部分投入国营企业。所以,在计划经济国家,生产资料的公有制性质决定了这些国家的财政主要服务于国营经济,对经济体系中的其他经济成分往往会进行“区别对待”,以抑制其发展。为了发展国营企业,不断壮大国营企业,国家通过财政分配不断进行再投资,以保证国营企业的保值和增值。由于国家将财政支出中的很大一部分用于经济建设支出,特别是生产性基本建设投资,所以计划经济体制下的财政具有明显的“生产建设经营型财政”特征。

3) 从国家财政到公共财政

中国于20世纪50年代建成计划经济体制,并形成与之相适应的国家财政制度。当时,国家的财政活动覆盖了包括政府、企业、家庭在内的几乎所有部门的职能,既管吃饭,也管建设。从1978年开始,中国进入从计划经济体制向市场经济体制过渡的转轨时期。市场化改革决定了中国财政改革的目标必然是建立与市场经济体制相适应的公共财政制度。

中国经济改革的“渐进性”特征决定了从国家财政到公共财政的转变必然要经过较长的过渡时期。在这个过程中,市场逐渐成为资源配置的主导方式,政府不再包揽一切,实行政企分开,逐渐减少对微观经济活动的直接干预。与此对应,财政也逐渐地退出传统的资源配置领域,由“经济建设型”向“公共服务型”转型,并最终将主要目标定位于弥补市场失灵。改革开放以来,税收日益成为中国财政预算内收入的主要形式,财政支出占GDP的比重与计划经济时期相比明显下降,经济建设支出占财政支出的比重下降,政府投资逐渐从生产性投资为主转向非营利性投资,政府预算制度也日益完善,这些变化说明中国财政改革总体上是向公共化方向迈进的。

1.2 财政学的研究内容

政府的收支活动早已存在,为什么会发生这些现象?其中有何规律?随着人们对这类问题的思考,逐渐形成了一个理论体系,产生了一门学科,就是财政学。

1.2.1 财政学的发展

人类很早就开始关注财政问题,所以有关财政的观点、思想乃至理论实际上古已有之,中外都是如此。比如,古希腊的色诺芬在《雅典的收入》一书中讨论了希腊雅典的财政收入问题,并建议由国家购买奴隶,并将他们出租以增加国家的财政收入。在柏拉图和亚里士多德的一些著作中,也有过关于财产与收益之间应如何确定课税标准,以及税收的征收应该公平之类的论述。中国古代社会,也有不少理财家提出了许多精辟的财政思想。比如,春秋时期齐国的管仲,以“治国之道,必先富民”的原理管理财政;北宋的王安石明确指出“因天下之公,以生天下之财,取天下之财,以供天下之用。”;西周时期,周公在建立税制时就提出和实施了量入为出的原则,主张每年年底根据国家大小、收成好坏和国家储备的需要,进