



财政学

孙文基◎主编



中国财政经济出版社



ISBN 978-7-209-0791-9

财 政 学

孙文基 主编

中国财政经济出版社

425

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/孙文基主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0791 - 9

I. 财… II. 孙… 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 096146 号

孙文基

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 13.5 印张 334 000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 27.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0791 - 9 / F · 0644

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



目 录



第一章 财政概述	(1)
第一节 什么是财政	(1)
第二节 什么是财政学	(15)
第二章 市场失灵与财政职能	(29)
第一节 市场失灵	(29)
第二节 财政职能	(39)
第三节 政府失灵	(46)
第三章 财政收入	(53)
第一节 财政收入概述	(53)
第二节 财政收入的分类与形式	(55)
第三节 财政收入的规模	(59)
第四节 财政收入的原则	(63)
第四章 税收概论	(67)
第一节 税收理论	(67)
第二节 税收制度	(79)
第三节 税制结构	(89)

第五章	现行税制	(98)
第一节	流转税类	(98)
第二节	所得税类	(107)
第三节	其他税类	(115)
第六章	财政支出概述	(125)
第一节	财政支出的作用	(125)
第二节	财政支出的规模	(129)
第三节	财政支出的结构	(143)
第七章	财政支出的内容	(150)
第一节	购买性支出	(150)
第二节	转移性支出	(182)
第八章	政府采购	(196)
第一节	政府采购概述	(196)
第二节	政府采购制度	(200)
第三节	我国政府采购制度的完善	(207)
第九章	财政不平衡与财政赤字	(211)
第一节	财政不平衡性	(211)
第二节	财政赤字	(215)
第三节	财政赤字对经济的影响	(226)
第十章	公 债	(238)

第一节	公债概述	(238)
第二节	公债制度	(249)
第三节	公债流通市场	(257)
第四节	公债的规模	(260)
第十一章	政府预算	(270)
第一节	政府预算概述	(270)
第二节	政府预算的编制、执行和政府决算	(282)
第三节	部门预算	(294)
第四节	零基预算	(301)
第十二章	国库管理	(308)
第一节	国库管理概述	(308)
第二节	若干国家的国库管理制度	(311)
第三节	我国国库管理制度的改革	(315)
第十三章	财政管理体制	(323)
第一节	财政管理体制概述	(323)
第二节	财政管理体制的演变	(342)
第三节	分税制	(353)
第四节	政府间转移支付	(362)
第十四章	财政效益	(374)
第一节	财政效益概述	(374)
第二节	财政筹资效益	(376)
第三节	财政支出效益	(378)

第十五章 财政政策	(393)
第一节 财政政策的基本问题	(393)
第二节 财政政策乘数	(405)
第三节 财政政策的有效性	(409)
附 录 常用财政词汇中英文对照表	(417)
主要参考书目	(422)
后 记	(425)

第一章

财政概述

第一节 什么是财政

一、财政现象

在现实经济生活中，我们社会中的每个人几乎都与财政有着各种各样的联系，通过各种方式、各种渠道与财政“打交道”。

在我国，几乎所有的大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等国有大中型企业都是由政府出资兴建的。这些企业为国民经济提供了大量电力、能源、原材料等必要的产品，为整个国民经济的发展、人民群众物质文化生活水平的提高奠定了雄厚的物质基础。

在许多国家中，遍布全国的铁路、公路网、桥梁、城镇的供水、排水、煤气，农村的大型水利工程、灌溉系统以及其他大型公共工程等社会生产和生活基础设施，大多数都是由政府财政投资兴建的。

因此，在现代社会中，我们每一个居民——无论是作为政府公职人员，还是企业的职员、教师、工人、农民、军人，都应当对财政有个起码的了解。

二、“财政”一词的来历

从人类社会发展史考察，财政是个古老的经济范畴。在我国，财政活动古已有之。但“财政”一词在我国的使用则是近代的事，属外来语。我国古代虽然没有财政这个名词，但却有属于财政范畴或接近财政范畴的术语，比如，我国古代文献《周礼·天官·大宰》中就曾有过类似的术语。该文献中说“乘其财用之出入”这句话，“乘”就是计算的意思，“财用”指货物或货币，“出入”指财政收入与支出。除此之外，如“国用”、“国计”、“邦计”、“理财”、“度支”、“计政”等都不同程度地表达了这个意思。诚然，同现代术语相比，上述各种用语没有比较全面、恰当地概括财政的含义和当时的财政活动。

现代术语“财政”一词的英文词通常是 Finance。据考证，Finance 一词在公元 13~15 世纪起源于拉丁语 Finis，意思为货币支付，表示当时一切货币关系的总和。后来，随着社会、经济文化的发展，Finis 一词又演变为 Finare，有支付款项、裁定款项等含义。16 世纪末期，法国政治家布丹在其所著的《共和国六讲》一书中论及财政问题。在该书中，布丹使用了“财政”一词，并将它由拉丁文的 Finare 改为 Finance，专指公共收入和公共理财活动。到了 18 世纪，英国著名经济学家亚当·斯密发表了代表作《国富论》，其中的第五篇专门论述财政问题，提出了“Finance”这个术语。到了 19 世纪，Finance 专指国家及公共团体的理财。

日本在 1868 年“明治维新”后，实行所谓“门户开放”政策，自然科学与社会科学有了较大发展。关于财政，它们采用了法国的 Finance 这个词，在翻译和使用时，吸收了我国汉字所固有的“财”与“政”这两个字，将它们合并起来创建了“财政”这个术语。同时，日本在 1882 年的官方文件《财政议》中第一次使用

“财政”这个术语。

在我国，最早使用“财政”这个术语的时间是1898年（清光绪24年），在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文，是官方使用“财政”一词的开始。1903年（清光绪29年）清政府还设立了财政处，各省设立各种财政官，如正、副财政监理官等等。

三、财政的定义

我国社会主义财政学说伴随着新中国的诞生而产生，并随着社会主义事业的发展而得到不断的深入和完善。经过50余年的关于财政概念的探讨和争论，形成如下几种代表性的定义：

其一，财政是国家为了满足实现其职能的物质需要，并以其为主体，强制地、无偿地参与社会产品分配的分配活动及其所形成的分配关系——“国家分配论”。

其二，财政是一种物质关系即经济关系，是随着社会生产的不断发展，在剩余产品出现以后逐渐形成的社会对剩余产品的分配过程——“剩余产品论”。

其三，财政是社会为满足社会公共需要而进行的分配活动，在国家存在的条件下，这种分配活动表现为以国家为主体的分配活动——“社会公共需要论”。

上述各种定义具有以下共同点：①就现代财政而言，大多数定义都同意，财政是一种国家（政府）行为；②财政是一个分配范畴；③财政活动是社会再生产活动的一个有机组成部分。

抛开学术界对财政所下的种种定义不说，在现实经济生活中，我们所能观察到的财政活动一般具有以下特点：它是由政府所从事的一种经济活动；财政活动主要表现为政府安排资金用于各项政府活动和其他有关经济活动，通过征税、发行公债等手段组织收入供

政府及其有关部门使用；上述种种财政活动都是在政府统一安排和组织下进行的，即具有社会集中性的特点；政府从事这种活动的目的，是为了满足社会公共需要。

结合上述观察所得到的结果，对照学术界对财政所下的定义，我们给出下列财政定义：财政是政府为满足社会公共需要，以政府为主体对一部分社会产品进行的集中性分配，是社会经济活动的一个特殊的有机组成部分，也是政府进行宏观调控的一个重要手段。

理解这一财政概念，就要把握以下几个基本点：

（一）财政分配的主体是政府

什么是政府？政府与国家的关系是什么？这是自政府产生以来，人们一直在探索的问题。

《圣经》中把国王和政府看作是保护居民利益、公正仲裁的组织。

17 世纪的英国政治学者约翰·洛克认为，政府是权利交换的产物。他在其著作《政府论》中指出，在国家出现以前，人类处于自然状态，是自由平等的，但处于自然状态下的自然权利经常受到他人侵犯，为保证享有这些权利，人们相互订立契约建立国家，授予统治者一定的权力，同时放弃了在自然状态下的权利。

18 世纪法国思想家卢梭提出了社会契约论。他认为：政府是人们通过社会契约方式，在完全平等的基础上自愿结合起来的组织，法律就是一种契约方式。政府的根本作用就是保护个人的天赋权利——自由、生命和财产。

长时期以来，我国将国家与政府归为同一个概念，这是一种误解。现代政治学认为，国家与政府是两个互为联系的概念。国家是由居民、政府和领土组成的有机体，而政府仅是组成国家的三大要素之一。

政府与国家的关系是：

第一，国家是一个有机体，它是由相互联系着、又不断运动着的居民、政府和领土构成的整体。

首先，政府与居民的关系是不断变化的。这种关系，既表现为政府不断地为居民提供各种服务，并通过法律、秩序等确立自己的统治地位，也表现为政府通过权力扩张或收缩来适应经济发展要求。居民从事着生产活动，并通过缴税和遵守法律制度与政府发生着各种关系；其次，无论是政府，还是居民，都必须在一定的土地上生存，而国家的领土是不断变化的。

第二，国家是由三个要素构成的。

居民——指包括种族在内的广义居民，它是指在一国居住，且在该国领土有住所，居住时间达到一定标准的本国公民、外国公民和无国籍人。居民是一个社会的主体，正是居民间的各种利益关系和冲突，才会产生代表不同居民利益的政党和社会团体，从而产生政治。正是因为居民的经济和社会活动，才存在那些个人无力解决的问题，从而产生公共利益与公共需要，并进而产生政府这一行政组织。

政府——政府一词有大概概念和小概念之分。小概念的政府是指公共行政管理机关，如我国法律中规定的中央政府和地方政府；大概概念的政府是指由一定阶级占统治地位的公共事务管理机关，它不仅指各级行政机关，而且包括立法机关、各级司法机关以及附属事业单位。

领土——这是指包括领空、领土、领海和海洋底土在内的广义上的领土。

另外，国家要生存和发展，就必须要进行管理，协调各要素之间的关系，这一工作是由政府来承担的。

政府是财政分配的主宰者。这就是说，财政分配的目的、分配的方向、分配的范围、分配的结构、分配的规模、分配的时间等，都是由政府决定的。

(二) 财政分配的目的是满足社会公共需要

1. 社会公共需要的含义

社会公共需要是指社会安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。

2. 特征

社会公共需要同个人需要是不同的，也同独立核算的企业和非国家预算拨款的组织和团体的个别需要相区别。与这些需要相对比，社会公共需要具有如下特征：

(1) 范围不同。社会公共需要是就社会总体而言的。

(2) 对象不同。为满足社会公共需要提供的产品和劳务，具有“不可分割性”，即它是向所有社会公众提供的，而不是向某个人或集团提供的。

(3) “效用的不排他性”。为满足社会公共需要所提供的产品和劳务，可由社会成员共同享用，某人或某集团对这种产品的享用并不排斥其他成员或集团的享用。

(4) 无偿性。社会成员享用为满足社会公共需要的物品和劳务时，无需付出任何代价或只需付少量的费用。

(5) 来源不同。满足社会公共需要的物质来源只能是剩余劳动、剩余产品或剩余价值。

3. 社会公共需要的范围

自古以来，很多思想家都从国家职能的角度涉及社会公共需要的范围问题。马克思曾说，在亚洲有史以来，国家一般只有三个政府部门：财政部门、军事部门、公共工程部门，古典经济学家亚当·斯密认为政府活动范围为：防务、司法裁判、公共工程。

根据我国的情况，我们把我国的社会公共需要概括为如下几点：

(1) 维护国家政权和政府机关正常运转的需要，如国防、外

交、公安司法、行政管理。

(2) 与收入再分配紧密联系在一起的社会服务需要, 包括为教育、卫生保健、社会福利、基础科学研究提供经费。

(3) 与政府调控经济职责有关的基础设施和非竞争性基础产业建设的需要, 如铁道、航空、公路。

(三) 财政分配的对象是一部分社会产品

财政属于分配, 它所分配的对象只能是部分社会产品, 为了保证社会生产的正常进行, 它不能分配全部社会产品, 而只能是一部分社会产品。至于其多少, 主要取决于社会经济发展水平、收入分配政策和政府需要等多种因素。

(四) 财政分配是一种集中性分配

财政是政府进行资源配置的重要手段, 与市场进行资源配置相比, 财政分配是由政府从国家全局出发, 为满足社会公共需要, 统一集中进行的资源分配。

(五) 财政是政府进行宏观调控的一个重要手段

财政分配是政府调节物质利益的重要手段, 财政支出是社会总需求的一个重要组成部分, 财政手段是政府可以直接操纵的政策工具, 因此, 财政是政府进行宏观调控的重要手段。

四、财政的产生与发展

(一) 财政的产生

财政产生的条件是什么, 学术界有不同的意见, 目前, 主要有国家分配论和社会公共需要论两大观点。

从“国家分配论”出发, 财政产生的条件有两个: 一是剩余产品的出现; 二是国家的产生。

显而易见, 决定财政产生的基础是社会经济条件, 即生产力和生产关系发展的结果。但剩余产品的出现仅为财政产生提供了某种

可能，而国家的出现才使财政的产生成为现实。因为国家一经产生，就需要从社会产品中占有一定的份额，用于维持国家的存在并实现其职能的需要。如果仅有剩余产品而没有国家，财政是不会存在的，可见国家的出现是财政得以产生的重要前提。只有具备上述两个条件，财政分配才会从一般社会产品的分配中分离出来并发展成为一个独立的范畴。

从社会公共需要论出发，财政产生的条件是为了满足社会公共需要。

（二）财政的发展

1. 财政分配范畴的发展

从财政分配范畴来考察，财政经历了一个从简单到复杂的发展过程。

徭役和赋税形成于奴隶社会，是最早的财政范畴，反映国家财政处于低级发展阶段。

封建社会后期，随着国家政权的加强，财政支出不断增加，捐税收入已不能满足日益增长的国家支出的需要，封建国家开始向教会、商人或高利贷者借款。到封建社会末期，财政亏空越来越大，封建国家便日益依赖于向新兴资产阶级发行债券，以满足自身统治的需要，于是国债这个财政范畴便发展起来。新兴资产阶级在财政上支持和帮助封建国家的同时，在政治上同封建君主展开了斗争，积极要求参与征税、借债等活动，以维护本阶级的经济利益和争取各种社会管理实权。在这个过程中，一个新的财政范畴——政府预算随之萌芽。17世纪末，英国就规定：国家财政收支报告须经议会同意之后方可执行。这表明，政府预算是新兴资产阶级围绕财政分配同地主阶级进行斗争的重要工具。

到了资本主义社会，由于商品经济的高度发展，整个社会的分配利用了货币，财政分配关系随之货币化，一些新的财政范畴如赤

字财政、财政发行、通货膨胀等也相应出现。在财政收支不能平衡、发行公债不能弥补财政亏空时，国家就用增发纸币的办法直接取得财政收入，而财政发行必然导致通货膨胀。

2. 财政分配形式的发展

从财政参与社会产品的分配形式来考察，财政发展经历了力役、实物和货币三种形态。

力役形态是指国家通过直接占有劳动力并驱使其劳动来实现对社会产品的占有和支配。这是以超经济的人身依附关系为前提的一种分配形式，在奴隶社会表现得最为充分。奴隶社会的国王直接抽调奴隶，征集平民修建宫殿、陵墓或其他工作（如戍守边关），以满足其自身的需要。

实物形态是指国家通过法律这一手段，以实物形式强制地占有和支配一定的社会产品，这是以自然经济为前提的一种分配形式。在封建社会，地主阶级虽然占有土地等主要生产资料，但不完全占有生产劳动者，劳动者获得相对的独立和自由，生产组织结构趋于分散化，这时，国家靠直接占有劳动而实现财政收入已不可能，而只能凭借政治强权按土地数量、人口、户数课征田赋和口赋，即“有田则有租、有家则有调、有身则有庸”。

货币形态是指国家采用价值形式参与部分社会产品的分配，这是以商品经济为前提的一种分配方式。在封建社会，尽管商品经济有了一定发展，但占统治地位的是自然经济。因此，封建国家财政收入主要采用实物形式。随着商品经济的壮大和价值形式的演进，财政分配的货币化程度不断提高，并逐步由实物形式过渡到价值形式。资本主义社会是商品经济高度发达的社会，等价交换是社会通用的原则，货币征服了一切领域，因而资本主义国家的财政收支全部采用价值形式。社会主义经济是在资本主义基础上建立起来的，商品和货币不仅不会消亡，而且要为发展社会主义经济服

务。因此，社会主义财政采用价值形式分配将会长期存在下去。

3. 财政分配管理的发展

从财政分配管理方面去研究，国家财政管理经历了一个从不完备到比较完备的发展过程。

在奴隶社会，国家财政收支同王室收支混而不分。一方面，皇室费用是国家财政开支的重要组成部分；另一方面，皇室土地收入又是国家财政收入的重要来源。这表明：奴隶制国家对奴隶的剥削和奴隶主对奴隶的剥削没有截然的界限，结果导致奴隶主对奴隶的剥削加深，从而使阶级矛盾激化，加速了奴隶制的崩溃。

封建社会经历了领主经济和地主经济两个阶段。在领主经济阶段，每一个封建领主在其领域内有政治和经济上的全部权力，领主庄园实际上是独立王国，领主不仅拥有军政大权，而且独立地规定税收和铸造货币。在此阶段，封建国家的财政很不统一，实际上是分散的封建领主财政。当封建经济由领主经济发展到地主经济阶段后，封建割据逐渐发展为中央集权，形成了封建统一的政治格局，这时，分散的封建领主财政也逐渐为封建集权国家的财政所代替。随着集权化国家财政的形成，国王个人收支与国家财政收支分开，在形式上，国家和王室财政分别设置机构和人员进行管理，特别是到了封建社会末期，新兴资产阶级参加议会，对国家财政收支进行监督，进一步促进了这种分离。

在资本主义社会，财政管理有了比较完备的形式，不仅国家财政和统治者个人收支以法定形式分开，而且实行中央和地方多环节管理的财政，取消了包税制和贵族、僧侣的特权。同时，国家财政制度也日益健全。