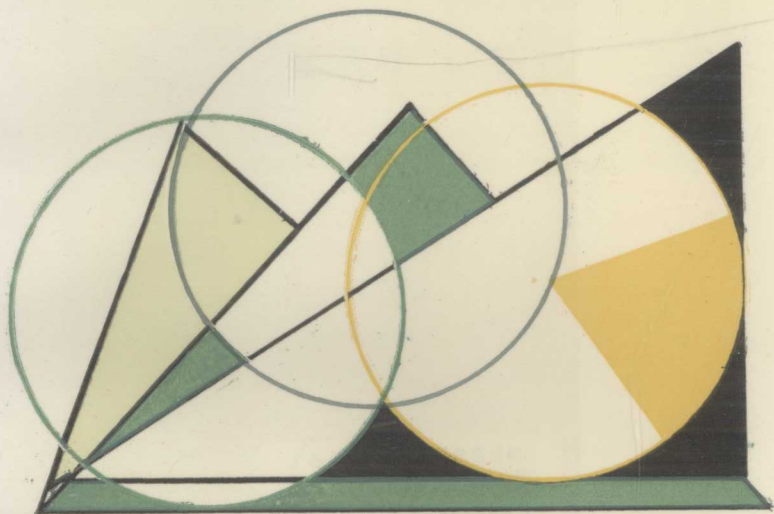


现代财政学

张筱峰 编著



湖南出版社

现代财政学

张筱峰 编著

湖南出版社

[湘]新登字 001 号

责任编辑 袁志华
装帧设计 肖 勤

现代财政学

张筱峰 编著

*

湖南出版社出版、发行
(长沙市河西银盆岭南路 67 号)
长沙交通学院印刷厂印刷
1996 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
开本: 787 × 1092 1 / 32 印张: 10
字数: 221000 印数: 1-3000
ISBN7 - 5438 - 1364 - 5
F · 214 定价: 13.00 元

前 言

财政学是政治经济学的重要分支,它是研究国家为实现其职能所需资源的提供、管理与支出的一门科学,其内容主要包括三个方面:一是财政收入,二是财政支出,三是财政管理。

现代财政学的研究已不再局限于旧时财政收支管理的范围,而是包括政府一切经济活动。研究的重点亦转向财政体制、财政政策、财政与货币的协调,主要是研究如何通过财政体制和财政政策,达到物价稳定和持续经济增长的宏观经济新目标。

我国社会主义市场经济建设已进入到一个关键阶段,各项财政体制改革政策相继出台和实施。本书结合当前财税体制改革和建立市场经济要求的新思路,在编著的体系、结构和内容上进行了适当调整,注重充实财经体制改革的最新成果和重点问题,同时也反映了作者的一些研究观点。

本书由张筱峰撰写,曾于1995年作为交通系统高等学校内部教材使用。此次由张筱峰、刘剑对全书进行修订、补充(刘剑负责第七、八、九、十章),最后由张筱峰定稿。长沙交通学院的管楚度教授、蔡立新老师、蔡忠旺老师以及湖南出版社对本书的出版给予了热情支持,提出了许多宝贵意见。对此,作者深表谢意。

书中的缺点和错误之处,恳请读者批评指正。

张筱峰

1996年6月

目 录

第一章 结 论	(1)
第一节 财政学概述	(2)
第二节 国家财政的职能	(4)
第三节 财政宏观调控的目标及政策体系	(8)
第二章 财政思想的发展	(12)
第一节 中国古代的财政思想	(12)
第二节 西方财政思想的发展	(22)
第三章 财政收入	(39)
第一节 财政收入的构成	(39)
第二节 财政收入的形式	(43)
第三节 财政收入的原则	(44)
第四章 国家税收	(47)
第一节 税收存在理论	(47)
第二节 税收原则	(49)
第三节 税收负担	(54)
第四节 税收制度	(57)
第五节 现行税制改革	(66)
第六节 现行各税	(69)
第五章 公 债	(106)
第一节 公债的定义和分类	(106)
第二节 国债规模的评价指标	(110)
第三节 国家内债管理	(113)
第四节 国家外债管理	(131)

第六章 国有资产收入	(138)
第一节 国有资产与财政的关系	(138)
第二节 国有企业利润分配制度的演变	(141)
第三节 税利分流与国有企业利润分配制度改革	(150)
第七章 财政支出	(159)
第一节 财政支出的分类与结构	(159)
第二节 财政支出的形式	(165)
第三节 财政支出的原则	(167)
第四节 财政支出的规模	(174)
第八章 经济建设支出	(181)
第一节 固定资产投资支出	(181)
第二节 流动资产投资支出	(195)
第三节 农业投资支出	(200)
第九章 国家经常性支出	(206)
第一节 文教科学卫生事业支出	(206)
第二节 行政管理支出和国防支出	(215)
第三节 社会保障支出	(219)
第四节 财政补贴支出	(229)
第十章 国家预算	(238)
第一节 国家预算概述	(238)
第二节 国家预算管理	(243)
第三节 国家预算制度	(255)
第四节 预算收支平衡与赤字	(264)
第十一章 财政管理体制	(271)
第一节 财政管理体制的构成及其实质、原则	

· · · · ·	(271)
第二节 国家预算管理体制 · · · · ·	(276)
第三节 国家财政管理体制的演变 · · · · ·	(281)
第四节 分税制财政管理体制 · · · · ·	(290)

第一章 绪 论

第一节 财政学概述

一、财政的本质和特征

财政是国家为了实现其职能的需要，以国家为主体，对社会产品进行的集中性分配和再分配，是随着国家的产生和发展而从社会产品分配中独立出来的一种特定的分配范畴。财政分配包括两个阶段，即收入和支出。它的收支活动是社会物质运动的表现，反映了人们在社会再生产中对生产成果的占有和支配关系，这种关系是由社会生产关系所决定，是社会经济关系的组成部分。

从上所述，财政具有以下几方面特征：

（一） 财政是以国家为主体的分配

国家主体性是财政分配最基本的特征，这包含着两层义：第一，在财政分配的各项收支活动中，无论是收支的具体形式、渠道，还是收支的规模、比例等都是由国家来确定的，其主动权完全掌握在国家手中，而参与分配的另一方则总是处于被动的和从属的地位，是按照国家各项规定行事的具体执行者；第二，国家在一定时期内的政治、经济政策往往要通过财

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。

(二) 财政是一种集中性的、全社会范围内的分配

财政是宏观经济范畴的分配，它可以利用国家政权的力量集中比任何私人或社会经济组织数量大多得的资金以满足社会各个方面的支出。国家在组织收入和安排支出时必须以宏观经济和社会发展为目标，不仅要考虑财政收支自身效益，而且要考虑其对整个社会经济的影响。

(三) 财政是一种强制性的分配，常常带有国家权力的印记

财政分配是国家凭借法律或行政手段强制施行的，国家在参与社会产品分配时总是以国家的政治权力作为保证。

财政分配的强制性是由无偿性引起，所谓无偿性表现在财政无论是筹集资金，还是拨付资金，都不需要直接的偿还，收与支都是价值单方面的转移，它既不同于商品的等价交换，也不同于银行信贷的有偿分配。当然，在无偿分配的基本形式之外，财政也在一定范围内运用国家信用的各种有偿方式来筹集和分配资金，但这种有偿方式只是财政分配的特殊形式和调剂措施，并不影响其整体上和本质上的无偿性特征。

二、财政学的概念

西方所称财政学，不是“Finance”，而是“Public Finance”，直译为“公共财政学”，也称“政府财政学”(Government Finance)。

财政学是研究政府为实现其职能所需资源的提供、管理与支出的一门科学。它包括三方面的内容：一是财政收入，为支出筹集资金；二是财政支出，为满足政府需求所作的支付；三是财政管理，为收入和支出制订方针政策，划分收支范围和管

理权责，促进经济稳定发展。

财政学作为一门独立的学科，是 18 世纪后期英国经济学家、古典学派创始人亚当·斯密建立的。他在 1776 年出版的《国富论》一书中，把国家财政分为收入论、支出论、公债论予以阐述，基于他的自由放任思想，他主张国家支出局限于私人力量所不能办到的或利润微薄而不愿办的，如国防、司法、教育、公共工程等。国家收入范围主要局限于地租、利润和工资。他认为，政府财政是家庭财政的反映。它和家庭财政一样，必须量入为出。只有收支平衡，并尽量保持低水平的财政，才是唯一的好财政。因此，早期财政学的研究范围，是对财政支出和支出目的采取严格限制，并对国家发行公债持否定态度。

亚当·斯密的财政理论影响西方财政思想达 150 年之久，直至 20 世纪 30 年代初期发生世界经济大恐慌才有突破，30 年代财政学的研究范围，首先仍是政府支出，但由于政府职能加强，政府在反周期性危机、反通货膨胀、反失业、促进经济增长和维持国际收支平衡等方面都发挥着愈来愈重要的作用，财政支出范围不断扩大，政府支出和税收成为国家稳定经济、调节供求、促进经济发展的重要杠杆。

自 60 年代后期以来，西方经济陷入高通货膨胀率和高失业率同时并存的“滞胀”之中，西方经济学家认识到，单纯依靠财政政策和货币政策不可能解决滞胀问题，因而主张财政货币混合政策。现代财政学研究的重点转向财政体制、财政政策、财政与货币的协调。现代财政学的研究已远远超过财政收支管理的范围，不再局限于旧时所谓政府收入、支出、预算、公债几大部分，而是包括政府一切经济活动，主要是研究如何通过财政体制和财政政策促进经济稳定，达到所谓没有通货膨

胀的经济增长的宏观经济新目标。也就是说，研究财政的出发点和归宿不在财政，而在经济。

第二节 国家财政的职能

财政分配包括收入和支出两个阶段。无论中西方财政学如何差异，也无论是建立怎样的财政理论体系，整个财政分配的活动，将永远遵循着收与支两个对立面；一切财政调节经济、诱导资源配置及对社会财富重新分配的作用，都是通过财政收入手段如税收、公债等，或者通过财政支出手段来实现的。分配职能是财政的基本职能。

但是，在不同的经济运行模式下，财政收支的活动范围、分配对象和调节力度是不同的，因而，国家财政的职能范围亦会循着不同的思路来界定。在传统的计划经济运行模式下，财政收入主要来源于公有企业的一切收入，包括补偿基金和新创造的价值，然后通过财政支出的再分配形成无所不包的大财政。由此形成的财政职能范围大而宽，财政职能延伸到社会各类财务职能之中，包揽生产、投资乃至消费，覆盖了包括政府、企业、家庭在内的几乎所有部门。然而，国内外的实践证明，这种大而宽的财政职能范围格局，既不利于市场经济运行机制的形成，又不能有效地配置资源，导致经济效益的低下和我国财政负担的异常沉重。

在市场经济条件下，社会资源的主要配置者是市场，而不是政府。市场经济条件下国家财政的职能范围，是以“市场失灵”为标准，从纠正和克服“市场失灵”现象出发来界定的。也就是说，国家财政只能在社会资源的配置中起补充和配角作

用，财政所要解决的只能是通过市场不能解决，或者通过市场不能解决得令人满意的事项。一般来说，它主要包括这样一些方面：

1、提供公共产品

所谓公共产品，是相对于私人产品而言。二者的区别在于，公共产品由公共经济部门或者说政府部门提供，实行国家管理；私人产品由企业和家庭经济部门提供，实行市场调节。私人产品是根据交换原则而产生的，它有市场，有排他性，有利润目标。例如，一件衣服，一顶帽子只能供某个人穿戴，对别人毫无效用，某人的消费与别人的消费是相克的。公共产品则完全不同，它具有三个基本特性：一是效用的不可分割性，即公共产品是向整个社会共同提供的，不能将其进行分割，分别划归为某些个人或企业消费；二是消费的非排他性，即某个人的消费，并不影响或妨碍其他人同时消费该公共产品，也不会减少其他人消费该公共产品的数量或质量；三是受益的不可阻止性，即没有办法将拒绝为公共产品付款的个人或企业排除在公共产品的受益范围之外。这些特性决定了公共产品不能通过市场来提供，不能通过个别消费者和生产者的交易来进行，而必须将它纳入国家财政的职能范围。

2、纠正外部效应

在经济社会中，某些产品和劳务具有显著的外部效应，它们所产生的服务，不仅对当事人有效果，对别人也有作用。所谓外部效应，就是指私人费用与社会费用之间或私人得益与社会得益之间的非一致性，使得某个人或某一企业的行为活动影响了他人或其他企业，却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬。例如，某地为了灌溉农田建造一个水坝，它

不仅对本地灌溉农田产生效应，而且，还可发电，开辟风景区，以及为下游防洪，其影响所及，对许多局外人有益，这就是正外部效应。反之，如果某工厂排放废水，造成河水污染，影响水产资源的生长和附近居民的健康，从而产生负外部效应。家庭和企业部门往往只顾自己的利益，不管公共利益，因此，这些外部效应的存在，会导致社会资源配置的扭曲。在这种情况下，政府有责任采取包括财政在内的非市场方式去纠正外部效应问题。

3、维持有效竞争

竞争和价格机制是市场经济的灵魂。但在市场经济中，不完全竞争却是随处可见。某些行业为少数企业所控制，从而产生垄断力量。垄断必然排斥竞争，市场配置社会资源的作用也会因此而出现失效现象。这又决定了政府必须承担起维持市场有效竞争的责任，将与此有关的任务纳入财政的职能范围。例如，某些带有垄断性的产业，如自来水厂、电力公司、铁路等，为避免为私营部门所垄断，应由公共经济部门兴办。

4、调节收入分配

在市场经济里，收入分配决定于每个人提供的生产要素(如劳动力、资本、土地等)的数量以及这些生产要素在市场上所能获得的价格。这种根据因素分配理论的方法是经济分配的主要方法，其意义在于资源分配的有效利用。但从社会角度看，它往往又是极不公平的，广大的低收入者只占有社会很少的财富，少数高收入者却占有社会很大比例的财富。造成这种不公平的主要原因是财富集中，“财富创造财富”造成贫富悬殊，收入不均。其他如教育、培训和就业机会上的不平等，对种族、宗教、性别的歧视，同工不同酬，也会形成贫富不均现

象。因此，政府有义务解决收入分配不公问题。财政是执行收入再分配政策的有力工具，大致有五种基本措施：首先，税收是执行收入再分配政策的最直接办法，征收高收入者的累进税以补贴低收入家庭；其次，间接再分配，例如执行教育和训练规划，以增加低收入者获取高工资的机会和能力；第三，补贴及社会保障制度，如给予低收入者住房、食品和医疗服务，提供失业救济金；第四，增加财政支出，促进经济增长，使低收入者和高收入者均能获得好处，提高他们的生活水平；第五，政府制定法律，保障低收入者的合理收入。

5、稳定经济

财政是执行宏观经济政策的工具。财政政策必须促进充分就业，物价稳定，国际收支平衡，和适当的经济增长。充分就业和物价稳定不会来自市场经济的自动调节，必须有财政政策的引导，这一方面是由于价格信号在某些重要的市场上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力。另一方面，从总供求角度看，不同经济主体在实现其经济利益上所具有的竞争性和排他性，也会使市场的自发力不能经常保证总供求在充分利用社会资源的水平上相一致，经济波动会周期性地重复出现。因此，政府有必要运用支出和税收的变化来发挥财政稳定经济的职能。

由此可见，在市场经济条件下，由于公共产品、外部效应以及不完全竞争状态的存在，决定了财政需履行相应的资源配置的职能；由于收入分配不公、贫富悬殊现象的存在，决定了财政需履行收入再分配的职能；由于经济周期性波动的不可避免，通货膨胀率与失业率的此消彼长，交错上升，又决定了财政需履行相应的稳定经济的职能。

财政职能范围的变化,进而决定了传统计划经济运行模式下所形成的无所不包的大财政将不以人们意志为转移地转到以市场经济为取向的公共财政。按照社会主义市场经济的要求,构建我国的公共财政,最为关键的一步,就是以“市场失灵”为标准,从纠正和克服“市场失灵”现象出发,对现存的财政职能事项逐一鉴别、筛选,在此基础上,重新加以严格界定,并且把今后财政支出的基本内容限定在公益性的基础设施建设、基础性的科教文卫等事业发展及政府机构的正常运转三个方面,同时适当保留必要的社会保障开支及最低限的经济导向开支。

第三节 财政宏观调控的目标及政策体系

一、财政宏观调控的目标

财政宏观调控是一个重要的理论和现实问题,是社会主义社会化大生产和市场经济的客观要求。经过四十多年艰苦的探索和发展,我国生产力水平及其社会化大生产的程度越来越高,并且终于找到了自己的经济发展道路——社会主义市场经济。社会化大生产要求国民经济各部门、社会再生产各环节保持协调的比例,要求合理配置资源,优化产业结构、地区生产力布局和产品结构。但由于市场机制的局限性,使得全社会的资源配置不可能自动处于高效率状态,因而需要国家的宏观调控。财政作为国民收入分配的总枢纽,是国家进行宏观调控的重要杠杆。

搞好财政宏观调控,首要的问题是科学选择财政宏观调控的政策目标,主要有:

1、优化资源配置。即通过财政政策作用于市场机制，引导资源在部门、地区和行业间的合理流动，减少资源的盲目使用和闲置浪费，使产业结构向高层次发展。

2、收入公平分配。如何在收入分配中处理好效率与公平的矛盾，是发展社会主义市场经济过程中急待解决的一个重要问题。在传统体制下，收入分配不公的主要问题是平均主义影响效率。社会主义市场经济体制必然扩大职工收入分配的差距，产生收入过分悬殊的新的不公现象，因此，国家要运用税收、补贴及社会保障制度，合理调节收入分配，对过大的收入差距予以纠正，保证生产的正常进行并维持个人基本的生活水准。

3、经济增长。国民经济持续、稳定、协调、高效地增长，是社会生产各项事业发展和人民生活水平提高的物质基础，这对财政宏观调控的总量平衡提出了要求，需要财政在投资、储蓄、消费、利益分配、产业结构、价格、货币供应量、国际收支等方面，发挥宏观调控作用，为国民经济以较快速度增长，稳步协调发展，创造良好的宏观环境。

二、财政政策体系

财政政策是国家制定的指导财政分配活动和处理各种财政分配关系的基本方针和准则。财政调控是通过财政政策来实现的。财政政策体系是规范各种财政分配的基本方针和准则的总和。它涉及财政分配的各个方面，可以进行各种形式的分类。

(一) 按财政工作的全过程来划分，财政政策可分为税收政策、财政支出政策、预算政策、国有资产政策、财政补贴政策、国债政策等。

1、税收政策。是指国家制定的指导税收分配活动，调节经济的基本方针和准则，其作用形式有税种、税率、减免税等。税收政策决定税收收入的总水平以及税负分布的状况，从而决定了税收的调节目标和调节效果。

2、财政支出政策。是国家制定的指导财政支出安排的基本方针和准则。财政对国民经济的影响主要表现在财政支出上，财政支出规模的增加和减少会引起社会总供给、总需求的变动；财政支出结构中经济建设支出与社会消费性支出的比例，会影响国民收入中积累与消费的比例；财政投资结构会影响产业结构等。

3、预算政策。国家预算是在年度内制定和调节财政收支总体规模和结构的一种政策手段。国家预算收入和支出的平衡关系，直接制约着总需求与总供给的平衡，乃至国民经济的综合平衡，是预算政策的核心内容。

4、国有资产管理政策。它的核心任务是要维护作为所有者的国家的权益，使国有企业成为充满生机与活力的、高效率的微观经济实体。

5、财政补贴政策。财政补贴是指政府对企业或个人的一种现期转移。在我国，财政补贴的主要内容包括政策性价格补贴、国有企业计划亏损补贴、职工生活补贴和财政贴息等。财政补贴按其补贴环节来划分，有生产环节补贴、流通环节补贴、消费环节补贴。按补贴的主体划分，分为中央财政补贴、地方财政补贴。就财政补贴的方式来看，有直接补贴和间接补贴，俗称“明补”与“暗补”。财政补贴是社会生产和生活的特殊需要，但在不同的经济体制下，需要有不同的财政补贴政策，国家应根据政策目标相应地设置或取消某些财政补贴。