



现代经济与管理类规划教材

# 财政与税收

(第2版)

段治平 主编  
辛 波 陈金库 副主编



清华大学出版社 · 北京交通大学出版社

◇现代经济与管理类规划教材

# 财政与税收

(第2版)

段治平 主编

辛 波 陈金庠 副主编

清华大学出版社  
北京交通大学出版社

·北京·

## 内 容 简 介

本书坚持遵循财政学的一般分析框架,并对税收有所侧重的编写思想,结合我国财政、税收改革前沿,力求用生动、简洁的语言、图表、案例,准确阐述财政与税收的一般规律和基本理论、基本业务及基础知识,重点反映政府与市场的关系、财政职能、财政支出、财政收入、财政管理及财政政策,并通过专题等形式介绍我国的财政改革实践,尤其是税收的改革实践。通过本书的学习,学生不仅可以明确财政与税收的研究对象,掌握财政与税收的最基本概念,了解财政与税收的基本业务,还可以拓宽非财政专业学生的知识结构,提高学生从事经济工作的综合素质,以尽可能了解和熟悉这个变革的社会。

本书可作为高等院校非财政专业学生教材,尤其是开设财政与税收课程或不开设税收学只开设财政学(对税收有所侧重)课程的教学用书,也可作为注册会计师、会计专业技术资格考试参考用书和广大经贸财会从业人员的学习参考书和培训用书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

### 图书在版编目(CIP)数据

财政与税收/段治平主编. —2版. —北京:清华大学出版社;北京交通大学出版社, 2010.8

(现代经济与管理类规划教材)

ISBN 978-7-5121-0194-4

I. ①财… II. ①段… III. ①财政-中国-高等学校-教材 ②税收管理-中国-高等学校-教材 IV. ①F812

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第139157号

责任编辑:吴嫦娥 特邀编辑:张德兰

出版发行:清华大学出版社 邮编:100084 电话:010-62776969 <http://www.tup.com.cn>

北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414 <http://press.bjtu.edu.cn>

印刷者:北京交大印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印张:20.5 字数:465千字

版 次:2008年2月第1版 2010年8月第2版 2010年8月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-0194-4/F·681

印 数:1~4 000册 定价:32.00元

---

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质检组反映。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](mailto:press@bjtu.edu.cn)。

## 第2版前言

2008年由北京交通大学出版社和清华大学出版社联合出版的《财政与税收》，蒙读者垂青，两年时间重印4次，发行近2万册。在深感欣慰之余，我们深知，教材中仍存在不少问题，更有许多有待提高和完善之处。为此，在出版社和广大读者的支持下，作者从2010年年初开始，着手本书的再版修订工作。

本书再版修订工作主要有以下四个方面：一是进一步明确和完善有关理论与概念，如流动性陷阱、拉弗曲线、对公平的衡量方法、财政支出范围及原则等；二是对书中知识点、开篇导言、专题、案例、关键词、思考题等做了适当修正；三是有关的财政与税收政策更新到2010年6月份；四是数据更新，将数据尽量更新到2008，有些数据更新到2009年。

本书再版修订工作基本遵循第1版的分工，具体编写与再版修订分工如下：第1章、第2章、第12章由段治平、张炳泉负责完成；第13章由段治平、陈金库负责完成；第3章、第6章由辛波负责完成；第4章、第5章由朱海涛、张炳泉负责完成；第7章由黄燕、吕君负责完成；第8章、第9章、第10章、第11章由朱智强、吕君负责完成；第14章由聂国栋、陈金库负责完成；第15章、第16章由聂国栋负责完成。全书由段治平审核。

在修订过程中，北京交通大学出版社的吴嫦娥女士给予了多方面的支持，孟庆才、温华清等研究生参与了数据的补充修订工作。不少热心读者，尤其是高校的老师们对教材修改提出了良好建议。对于所有这些支持和帮助，在此并致由衷的谢忱！也正是这些充满热忱的支持和期待，激励着我们集思广益、群策群力去打造更好的版本，激励我们倾心投入此次修订工作。

写一本生动、简洁、内容丰富的教材，十分不易。诚然，由于诸多原因，本书仍会存在一些不足，甚至错误之处，恳请广大读者批评指正。

编者

2010年7月

# 前言

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，以实现优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展等目标。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，并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与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，从二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。

从当代中西方财政活动来看，公共财政是主流，但由于各国发展情况不一，中西方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。财政是国家经济和政治活动的综合反映，是市场经济下公共经济活动的主要方面和政府调控经济的主要手段，与社会经济生活有密切关系。财政学知识是现代市场经济下的财经管理人才知识结构不可缺少的组成部分。学习财政学是系统、完整地掌握经济学知识的需要。为学好这门课程，学习时应注意以下几点。

第一，财政学涉及面广，牵涉问题复杂，要抓主要矛盾，有条件地略去一些次要因素，找出问题的本质和分析主线，有利于尽快掌握财政学的精髓。1892年，巴斯塔布尔的《公共财政学》是第一本正式出版的英文财政学专著。该书遵循着“基本理论—公共支出—公共收入—支出与收入的关系（主要涉及赤字与公债问题）—财政管理与控制”的思路，建立了自己的基本框架。而当代西方财政学从总体上看，仍然沿用了这一基本框架。在中国，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，不仅在内容都已大幅度向国际通行的公共财政学靠拢，而且呈现出当代西方财政学框架体系的趋势。

第二，把财政学学习置于一个特定的社会经济背景之中。经济决定财政，财政影响经济，财政与经济的关系是财政学的一条根本线索。财政活动是在特定的社会经济环境中进行的，国民经济的运行决定了财政运行的范围、目标和方式。反过来，财政作为政府的活动，

又强有力地影响着社会经济过程，直接影响投资、消费和进出口，影响GDP的增长和结构，影响收入分配和各阶层之间的收入差距，影响经济的稳定和可持续发展。现代财政学理论认为，经济活动是一切活动的核心，必须把财政问题放到经济活动中来研究、考察，才能对财政问题产生更高的认识。财政学作为一门应用经济学，更应在学习中牢记理论联系实际，决不能仅仅局限在书本之内，要关注国内外经济形势，尤其是政府财政领域的走向，做到学以致用。为此，要尽量切合实际，同我国的改革实践结合起来，与当前的热点、焦点、敏感问题联系起来，留意一些相关性、背景性知识。通过学习，尽快认识、熟悉这个变革的社会。果真如此，财政学的学习就不会显得枯燥，不会脱离实际。

第三，坚持立足于国内，中学为体，西学为用。学习借鉴西方财政理论，要紧密结合中国财政经济实际，如我国经济不发达，具有发展中国家财政的某些共同特征，经济格局呈现明显的“二元结构”，中国实行的社会主义市场经济体制是由原来以政府为主导的计划经济体制转换过来的，当前的市场经济体系还不完善，市场机制还不健全等。我国的市场经济是否定计划经济的产物，是“人为”建成的。这是一条完全不同于西方式的构建路径。然而，同为“财政”，又决定了东西方财政实践与理论具有共性，都以政府收支的全过程作为分析对象。进一步看，由于中国的改革趋势也指向市场经济，其经济体制背景正逐渐与西方趋同，相关财政理论与实践的某种趋同现象是不可避免的，即适应市场经济需要的公共财政模式及其理论将成为当代财政主流。在学习过程中，要留意国外的财政理论与实践，注重比较与借鉴，以发展我国的财政理论，更好地指导我国的财政改革实践。

第四，实证分析与规范分析相结合。专业课不同于基础课。一般包括实证分析和规范分析。实证分析，就是按事物的本来面目描述事物，说明研究对象“是什么”，它着重刻画经济现象的来龙去脉，概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。实证分析法运用于财政学，就是要按照财政活动的原貌，勾勒出从财政取得收入直至安排支出的全过程及其产生或可能产生的经济影响、财政活动同整个国民经济活动的相互作用，以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。规范分析要回答的问题是“应当是什么”，即确定若干准则，并据以判断研究对象目前所具有的状态是否符合这些准则。如果存在偏离，应当如何调整。规范分析运用于财政学，就是要根据社会主义市场经济这一制度前提，根据公平与效率这两大基本社会准则，判断目前的财政制度是否与上述前提和准则相一致，探讨财政制度的改革问题。

基于上述认识，本书坚持基本遵循财政学的一般分析框架，并对税收有所侧重的编写思想，结合我国财政、税收改革前沿，力求用生动、简洁的语言、图表，准确阐述财政与税收中最一般的规律和基本理论、基本业务和基础知识，重点反映政府与市场的关系、财政职能、财政支出、财政收入、财政管理及财政政策等。为介绍我国财政改革实践，尤其是税收的改革实践，本书正文中穿插专题学习资料。本书可作为高等院校非财政专业学生教材，尤其是开设财政与税收课程或不开设税收学而只开设财政学（对税收有所侧重）课程的教学用书，也可作为注册会计师、会计专业技术资格考试参考用书和广大经贸财会从业人员的学习

参考书和培训用书。

本书由段治平担任主编，辛波、陈金库担任副主编。书稿写作分工如下：第1章、第2章、第12章由段治平编写；第3章、第6章由辛波编写；第4章、第5章由朱海涛编写；第7章由黄燕编写；第8~11章由朱智强编写；第14章由聂国栋、陈金库编写；第13章由段治平、陈金库编写；第15章、第16章由聂国栋编写。在编写过程中，李佳、吕志昌、高祖艳、王娟、王文杰等研究生参与了习题的补充修订、正文校核等工作。

为方便教师教学和学生学习，本书各章配有大量练习题，请登录北京交通大学出版社网站下载使用，或发邮件至 [cbswce@jg.bjtu.edu.cn](mailto:cbswce@jg.bjtu.edu.cn) 索取。

本书在编写过程中，参考借鉴并引用了有关财政学教材及学术杂志发表的研究成果，特此说明，并向有关作者表示感谢。我们还要感谢北京交通大学出版社吴嫦娥女士，由于她的辛勤努力，才使本书得以顺利出版。

由于编者理论水平和实践经验有限，疏漏或错误在所难免，恳请广大读者批评指正。

编者

2008年1月

# 目 录

<b>第 1 章 财政与财政学基本理论</b> .....	1
1.1 财政活动、财政与财政学 .....	1
1.2 西方财政理论变迁 .....	4
1.3 中国财政思想与财政理论变迁 .....	9
◇ 本章小结 .....	15
◇ 关键词 .....	16
◇ 思考题 .....	16
<b>第 2 章 市场、政府与财政</b> .....	18
2.1 政府与市场的关系 .....	18
2.2 财政的职能 .....	27
2.3 构建中的中国公共财政框架 .....	31
◇ 本章小结 .....	36
◇ 关键词 .....	36
◇ 思考题 .....	36
<b>第 3 章 财政支出总论</b> .....	37
3.1 财政支出范围及其分类 .....	38
3.2 财政支出规模 .....	44
3.3 财政支出结构 .....	49
3.4 财政支出效益 .....	51
◇ 本章小结 .....	57
◇ 关键词 .....	57
◇ 思考题 .....	57
<b>第 4 章 购买性支出</b> .....	58
4.1 消耗性支出 .....	59
4.2 投资性支出 .....	67
4.3 政府采购、国库集中支付与部门预算制度 .....	71
◇ 本章小结 .....	76



◇ 关键词 .....	77
◇ 思考题 .....	77
<b>第5章 转移性支出 .....</b>	<b>78</b>
5.1 社会保障支出 .....	79
5.2 财政补贴支出、外援支出和债务支出 .....	89
5.3 政府间的转移支付制度 .....	94
◇ 本章小结 .....	99
◇ 关键词 .....	99
◇ 思考题 .....	99
<b>第6章 财政收入总论 .....</b>	<b>100</b>
6.1 财政收入分类 .....	101
6.2 财政收入规模 .....	107
6.3 财政收入原则 .....	114
◇ 本章小结 .....	116
◇ 关键词 .....	117
◇ 思考题 .....	117
<b>第7章 税收原理 .....</b>	<b>118</b>
7.1 税收性质及征税理论 .....	118
7.2 税制要素与税收分类 .....	121
7.3 税收负担及其转嫁与归宿 .....	126
7.4 税收的经济效应与税收原则 .....	132
7.5 我国税收制度的演变及当前改革的主要内容 .....	136
◇ 本章小结 .....	141
◇ 关键词 .....	141
◇ 思考题 .....	141
<b>第8章 流转税 .....</b>	<b>142</b>
8.1 流转税概述 .....	142
8.2 增值税 .....	145
8.3 消费税 .....	153
8.4 营业税 .....	159
8.5 关税 .....	162
◇ 本章小结 .....	165
◇ 关键词 .....	166
◇ 思考题 .....	166
<b>第9章 所得课税 .....</b>	<b>167</b>

9.1	所得课税概述 .....	168
9.2	企业所得税制度 .....	171
9.3	个人所得税制度 .....	179
◇	本章小结 .....	187
◇	关键词 .....	188
◇	思考题 .....	188
<b>第 10 章</b>	<b>财产及其他课税 .....</b>	<b>189</b>
10.1	财产课税概述 .....	189
10.2	财产保有税 .....	191
10.3	财产转让税 .....	196
10.4	其他税收 .....	201
◇	本章小结 .....	205
◇	关键词 .....	205
◇	思考题 .....	205
<b>第 11 章</b>	<b>税收筹划与税收征管制度 .....</b>	<b>207</b>
11.1	税收筹划 .....	207
11.2	税务管理 .....	212
11.3	税款征收 .....	216
11.4	税务检查与违章处理 .....	218
11.5	税务代理 .....	221
◇	本章小结 .....	225
◇	关键词 .....	226
◇	思考题 .....	226
<b>第 12 章</b>	<b>政府收费收入 .....</b>	<b>227</b>
12.1	政府收费及政府收费原则 .....	228
12.2	政府收费的分类 .....	234
12.3	政府收费制度及收费制度创新 .....	239
◇	本章小结 .....	244
◇	关键词 .....	244
◇	思考题 .....	244
<b>第 13 章</b>	<b>国有资产收入 .....</b>	<b>245</b>
13.1	国有资产的形成与分类 .....	246
13.2	国有资产管理与运营 .....	250
13.3	国有资产收入与国有资产收益 .....	256
◇	本章小结 .....	260

◇ 关键词	261
◇ 思考题	261
<b>第 14 章 国家公债</b>	<b>262</b>
14.1 公债概述	263
14.2 公债制度	267
14.3 公债市场	270
14.4 公债的管理	272
◇ 本章小结	276
◇ 关键词	277
◇ 思考题	277
<b>第 15 章 国家预算与预算管理体制</b>	<b>278</b>
15.1 国家预算概论	279
15.2 国家预算制度	284
15.3 预算外资金	288
15.4 国家预算管理体制	290
◇ 本章小结	296
◇ 关键词	296
◇ 思考题	296
<b>第 16 章 财政平衡与财政政策</b>	<b>297</b>
16.1 财政平衡与社会总供求平衡	298
16.2 财政政策	303
16.3 财政政策与货币政策的配合	311
◇ 本章小结	316
◇ 关键词	316
◇ 思考题	316
<b>参考文献</b>	<b>317</b>

# 第1章

## 财政与财政学基本理论

### 【学习目的】

掌握财政活动、财政、财政学概念，了解财政学与其他相关学科的关系，熟悉中西方财政理论与实践的演变过程，了解东西方财政理论的异同。

### 【开篇导言】

平常家里过日子，今年一共有多少钱可以花，往哪儿花，花得对不对，每个人可能作为家里的成员，一定非常关心。如果是一个国家，你是不是同样关心？这就涉及财政问题。

在当今社会，说起“财政”，人们并不陌生，财政问题和财政现象无处不有、无处不在，并与每个单位、个人的利益息息相关。2006年3月14日，十届全国人大四次会议通过了2006年度中央和地方预算草案，全国财政支出在2006年达到了3.8万亿元，其中中央财政支出为2.2万亿元。根据财政部的解释，2006年度财政预算的显著变化是：支出安排向农业、教育、就业和社会保障、公共卫生等经济社会发展薄弱环节倾斜，向困难地区和群体倾斜，向科技创新和转变经济增长方式倾斜。

“财政”就在我们身边。从早到晚：水、电、煤气、公共汽车……从生到死：医院、幼儿园、学校、失业与再就业、社会保障……财政问题不仅是经济学问题，而且广泛地涉及政治学、行政学、法学、教育学、心理学等方面。正像萧伯纳把经济学喻为一门使人生幸福的艺术一样，财政学是促进人们树立和增强社会意识、宏观意识、和谐意识、平衡意识的助动器，是人的自然属性和社会属性完美结合的黏合剂。作为当代大学生，应该对财政、税收方面的知识，尤其是我国的财政税收状况和改革方向有一个基本的了解。

本章从财政活动入手，引出财政的概念，以及财政学所要研究的内容、研究视角，并系统论述了西方财政理论变迁情况、我国财政思想与财政理论变迁情况。希望通过这样简单明了的安排，开启财政与税收知识殿堂的大门。

## 1.1 财政活动、财政与财政学

### 1.1.1 财政活动

财政活动，首先表现为财政支出。财政支出，与各级政府的职能与事权相统一，也与特

定社会经济条件下的难点、重点、热点问题紧密相关。前者如政府机关的行政经费、国防费用、文化科学教育费用及各项政府性投资；后者如“三农”问题、社会保障问题、贫困问题、地区发展不平衡问题、国企改革与银行改制问题等。从理论上讲，凡是政府职能需要花钱的地方，都需由财政支出来完成。

“财政”既表现为各级政府的支出安排，又反映出企业与个人必须向政府缴纳各种税收和费用。这就涉及财政收入问题。财政收入主要是各项税收，另外还有政府性收费、国有资产收益等非税收入。而公债值为财政收入的一种特殊形式越来越受到人们的关注。

财政收支是财政活动最直接的表现。财政活动还包括财政管理、财政政策与财政调控等。财政管理涉及财政资金的使用效率问题，财政支出应该用在何处，怎样用更少的钱办更多的事；而财政政策的调整，更会影响到整个社会的运转，也会不同程度地影响到企业、个人和家庭的决策。

可见，财政支出、财政收入、财政管理、财政政策问题，不仅仅是政府自身的问题，而且与一般公众有着较为密切的关系。政府的这种财政活动是国家经济和政治活动的综合反映，是市场经济下公共经济活动的主要方面和政府调控经济的主要手段，已经深入地贯穿于现代社会经济生活之中。

### 1.1.2 财政概念

“财政”一词属于外来语。据考证，“finance”一词起源于拉丁语 *finis*，意思为货币支付，表示一切货币关系的总和。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·斯密的代表作《国民财富之性质与原因的研究》中多处使用 *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）。这一表述虽然得到西方大多数学者的赞同，但也不乏反对者。例如，1898 年阿当斯就曾以 *science of finance* 一词来表述，1937 年瞻森曾以 *government finance* 一词来表述，1965 年约翰森则以 *public economics* 一词来表述。

“财政”虽然是一个具有悠久历史的经济范畴，但我国古代没有“财政”这个词，却有属于财政范畴或接近于财政范畴的术语。如文献中所说“乘其财用之出入”，在这里“乘”是计算的意思，“财用”是指货物和货币，“出入”实际上就是指财政收入与支出。除此之外，诸如“国用”、“国计”、“邦计”、“理财”、“度支”、“计政”等也都不同程度地表达了财政的概念及其思想。

“财政”一词在我国的出现还是百年前的事情。1898 年（光绪二十四年），在戊戌变法“明定国是”诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文。梁启超在《自由书二·文明与英雄之比例》中写道：“财政愈充溢，国势愈进步。”光绪三十二年，实行新官制，改户部为度支部，中央在度支部下设“清理财政处”，各省设“清理财政正、副监理官”等职官。但

当时对“财政”一词的理解偏重于货币，所以所设“财政处”的主要职责是负责铸币，包括铜钱、银币、纸币及制定各种钱币发行的制度规则等，直到建立民国（1912年）以后，才逐渐对“财政”一词有了较全面的理解<sup>①</sup>。陈启修的《财政学总论》一书，是中国最早的财政学专著之一，他强调：“财政者公共团体之经济或经济经理也；易词言之，即国家及其他强制团体当其欲满足其共同需要时关于所需经济的财货之取得管理及使用等各种行为之总称也。”寿景伟的《财政学》就明确提到了“公共财政”概念，并从公共财政的角度对全书进行了分析。该时期对财政概念的概括，以1935年尹文敬的《财政学》最具代表性。他指出，财政“即国家或地方政府，当其欲满足共同需要时，关于所需经济的财货之取得、管理及使用等各种行为的总称也”<sup>②</sup>。20世纪40年代中华书局所出版的《辞海》是这样解释的：“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。”

新中国成立初期至改革开放前，对于财政的定义，主要有两种论点：第一种论点认为财政是以国家为主体所进行的分配，第二种论点认为财政是国家的经济活动。我国1986年出版的《汉语大词典》对财政的解释：谓理财之事，即国家或公共团体在资金的管理、积累、分配、使用等方面的经济活动<sup>③</sup>。

现在通常的解释：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。也可以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。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。

### 1.1.3 财政学主要研究内容及研究视角

财政作为客观存在的范畴，必然促使人们不断地研究，以更好地了解、把握和驾驭它，这就产生了财政学。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，并透过财政现象探索财政本质，揭示支配这些现象的规律性。

财政学的体系主要有三部分：一是财政基础理论（即什么是财政，以及财政本质、财政职能等）；二是财政制度（通过一些范畴，如国家预算、国家税收、国家公债、国家财政支出、财政体制等展开）；三是财政政策。这三部分之间的关系是：财政理论是基础，财政制度是实践，理论通向实践的桥梁是财政政策。

财政与经济的关系是财政学的一条根本线索。财政为国家命脉、政治关键和经济枢纽。国民经济的运行决定财政的运行，财政运行反过来影响国民经济的运行。财政学作为经济学

① 孙文学. 公共财政框架理论简论：我国财政理论的重大发展与创新. 财经问题研究, 2003 (12).

② 尹文敬. 财政学. 北京：商务印书馆, 1935: 1.

③ 汉语大词典编纂委员会. 汉语大词典（第10卷）. 上海：上海辞书出版社, 1986: 85-86.

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，从二者的相互关系来研究经济，力图使政府活动更加符合全民利益最大化的经济目标。财政学所要回答的同样是经济学的4个基本问题：生产什么（生产多少私人物品，多少公共物品？政府是提供更多的医疗服务，还是提供更有利于健康的环境？），如何生产（私人部门生产还是公共部门生产？政府的政策同时也会影响企业“如何生产”的选择，如对高污染技术征税），为谁生产（如有限的公共基础教育资源如何分配？用什么机制分配？），如何决策（公共财政学的目标之一就是研究民主社会的集体决策，即社会选择是如何做出的，而且集体决策比其他经济学研究的个人决策要复杂得多，因为不同的社会成员对公共产品有不同的偏好）。

从经济学角度对财政问题进行研究，这是财政学的基本视角；而从政治学角度研究财政问题，则是财政学的重要视角。因为政治是经济的集中表现。人们所有的经济活动，都直接关系到和影响人们的经济利益，由此而形成的经济理论也就必然要反映社会成员的各种利益要求和矛盾。这就使得经济理论研究往往难以局限于“经济”的层面，而或多或少地上升到“政治”层面上来。财政活动的主体是政府，财政活动不仅影响和牵涉各方面的利益关系，更主要的还在于作为政府活动的一个部分，它往往就是政治活动的支点和后盾。这样，财政理论上的争论，使得人们往往超越经济的范围而采用了政治的办法来解决问题。

财政学研究的视角，绝不仅仅限于经济学和政治学。政府作为现代社会的管理者，其活动还涉及各种各样的社会问题，而财政则是其处理社会问题的最重要手段之一，所以社会学也是研究财政问题的重要方面之一。此外，由于财政活动牵涉整个国家和全体社会成员的生活，因而财政学研究还必须从哲学、伦理学、心理学等视角进行。可见，财政学是一门经济学，也是一门政治学，更是一门社会学，还是一门伦理学。财政现象是国民经济的综合反映。只有具备广泛的知识并且运用这些知识来综合分析财政现象，才可能透视财政现象的真谛。

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，随着市场化改革的深入，财政学正在逐步公共化，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。

## 1.2 西方财政理论变迁

西方国家理财思想及财政理论，派别繁多，观点迥异。但纵观其变化，同西方经济理论一样，是伴随着资本主义制度的产生与发展而不断演进的。

西方学者认为,西方财政的原始形式最早形成于17—18世纪。当时德国有一批学者被国王选为财政金融顾问,作为国王的“智囊团”经常参加在王室私人议事室召开的会议,讨论有关国家的财政金融事务。这些学者被称为官房学者,其学派被称为“官房学派”。德国的官房学派虽然较早地研究了国家财政问题,但由于这个学派主要是为国王统治出谋划策,其论述涉及面广,对财政问题的研究并没有形成系统、科学的论述,因而只能说是西方财政学的原始形式,还不能说官房学派奠定了西方财政学的基础。西方财政理论大体可以分为4个阶段:重商主义财经理论盛行时期、古典政治经济学财经理论盛行时期、凯恩斯主义财经理论盛行时期、新自由主义财经理论及当代公共财政理论盛行时期。

### 1.2.1 重商主义财经理论盛行时期

重商主义出现于15世纪初,流行于16—17世纪,大约盛行了300年。重商主义的发展,经历了早期和晚期两个阶段,其经济理论的基本思想只局限于流通领域,保护主义关税、现代税收制度和国债制度是这一时期的主要财政理念。早期重商主义者,主张实行高关税限制商品进口,防止金银外流,保护本国对外贸易,促进国内商品生产和交换的发展。晚期重商主义者,主张发展工业,扩大商品出口,限制商品进口,通过贸易顺差换回大量金银货币。重商主义的出现反映了资本主义原始积累的需要。当资本主义生产方式因工业资本的发展成熟而站稳脚跟时,这种理论也就完成了它的使命而退出了历史舞台。

### 1.2.2 古典政治经济学财经理论盛行时期

古典经济学财政理念盛行了200多年,历经自由资本主义和垄断资本主义两个阶段,始终居于财政经济理论的统治地位。古典经济学的财政思想主要是反对国家干预经济,提倡提高国家税收收入,强调对内加强财政管理,保护、扶持工商业发展,对外实行高关税,限制进口等。主要包括亚当·斯密的财政理论、大卫·李嘉图的财政理论、瓦格纳的财政理论和庇古的财政理论。

亚当·斯密在其1776年出版的《国民财富的性质和原因的研究》(即《国富论》)卷五中,分析了财政收入和财政支出等财政活动,标志着财政学作为一个独立学科的出现。他认为私人的、自由的经济制度在市场自发调节下能保持理想的秩序,每个人在追求最大私利的同时,社会利益也能得以最大限度地实现;国家的活动属于非生产性活动,不创造物质财富,国家职能是保护国家安全、维护社会治安、抵御外来入侵、建设并维持某些公共事业等一些对社会有益而又不可缺少的活动,充当“守夜人”的作用,应为小政府、廉价政府;关于财政收入问题,提出了以受益者负担为中心的收入理论,即按享受国家经费开支利益的大小和方向来筹集经费;关于税收问题,他提出了平等、确定、便利、最少征收费用的赋税原则;关于公债问题,提出了“公债有害论”,即不主张发行公债;关于财政支出问题,他主张严格限制、量入为出的理论,必须限制在国防、司法、公共工程建设和维护公共机关的需要。



在亚当·斯密之后，经过大卫·李嘉图、穆勒、萨伊、瓦格纳、巴斯坦布尔、道尔顿、庇古等大批学者的努力，西方财政学不断得到完善。

英国的大卫·李嘉图同意斯密关于国家职能、公债、财政收支方面的观点，又提出了自己的赋税理论和财政补贴理论。李嘉图的赋税理论主要体现在赋税总论和赋税论两个方面。在赋税总论方面，他认为任何形式的赋税都来源于利润、地租或其他形式的收入，都会减少资本积累。为了减轻对生产的破坏，他主张尽量减少对最终由资本来承担的赋税的征收，认为最好的财政计划是节约的财政计划，最好的赋税是负担最轻的赋税。在赋税论方面，他研究了包括地租税、利润税、工资税、农产品税、黄金税等当时主要的税种的转嫁、归宿问题及各项赋税政策对国民经济的影响。他反对政府对农产品进行补贴。李嘉图的一些观点和思想，被后人概括为“税收邪恶论”和“李嘉图等价定理”<sup>①</sup>，对后世产生了重大而深远的影响。

德国的瓦格纳的财政理论是建立在其国家职能理论和社会政策思想基础上的。他认为，国家职能不仅仅是维持国内秩序和防御外敌的任务，而且还要为社会的经济、文化、福利的发展服务。他主张扩大国有财产，实行铁路、保险、银行的国有化。他认为随着人类社会的发展，国家职能应该不断扩大，财政支出不断增长，并与经济的增长存在着一种函数关系，即瓦格纳法则。在财政收入方面，他提出了“社会政策的赋税”的观点，认为赋税不仅仅是以满足财政需要为目的，还应当增加社会政策的目的。因此，他主张在所得税中采用累进税制，对奢侈品、财产课以重税。他还建立起了自己的赋税原则：财政政策原则、国民经济原则、公正原则和税务行政原则，即著名的瓦格纳四端九项原则。

英国的庇古对财政理论的研究根源于其社会福利经济学论——1920年出版的《福利经济学》。观点有两个：一是国民收入总量越大，社会的经济福利越大；二是国民收入在个人之间的分配越是均等，社会的经济福利越大。关于财政收入，他提出了税收最小牺牲原则，对所得税实行累进税制，对穷人实施低税或免税政策，从而达到收入的均等化，增加社会福利。关于财政支出，他主张增加失业人员、贫困家庭补助的社会福利支出，缩小收入差距，以及利用财政支出的变化，促进资源优化配置和充分就业等。庇古提出了边际私人成本与边际社会成本及外部性问题：当存在负外部性时应对企业征以特别的税收（庇古税），正外部性时则应给予一定的补贴。

除上述外，法国的让·巴蒂斯特·萨伊的名言“最好的财政计划是尽量少花费，最好的租税是最轻的租税”，一直流传至今，成为自由放任学说在财政领域的经典性表述。约翰·斯图亚特·穆勒1848年的《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》，则立足于“政

<sup>①</sup> 李嘉图等价定理是英国著名古典经济学家大卫·李嘉图于19世纪提出来的。他认为，政府支出是通过发行国债融资还是通过税收融资没有任何区别，即债务和税收等价。其核心观点是国债仅仅是延迟的税收，当前为弥补财政赤字发行的国债本息在将来必须通过征税偿还，而且税收的现值与当前的财政赤字相等。从本质上来看，李嘉图等价定理是一种中性原理，认为是选择征收一次性总量税，还是发行国债为政府支出筹措资金，对于居民的消费和资本的形成，没有任何影响。