

财 政 部 规 划 教 材
全国高等教育应用型财税系列教材

财政学

唐祥来 黄书猛 主编



经济科学出版社

财政部规划教材

全国高等教育应用型财税系列教材

财 政 学

唐祥来 黄书猛 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/唐祥来,黄书猛主编. —北京:经济科学出版社, 2010. 7

财政部规划教材. 全国高等教育应用型财税系列教材
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9429 - 7

I. ①财… II. ①唐…②黄… III. ①财政学 - 高等学校 - 教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 093662 号

财 政 学

唐祥来 黄书猛 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191307 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 18.5 印张 380000 字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9429 - 7 定价: 31.50 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 审 说 明

本书由财政部教材编审委员会组织编写并审定，同意作为全国高等院校财经类通用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

编写说明

本书是财政部规划教材，由财政部编审委员会组织编写、修订并审定，作为全国高等院校财经类教材。

财政学是研究政府收支活动及其效应的经济学分支，是经济学中最具活力、最为引人入胜的领域之一。作为一门政府经济学，它试图回答这样一些问题：政府为什么存在？哪些事应由政府去做以及哪些事政府一定不能去做？政府如何配置资源以及如何影响收入分配？政府如何取得收入以及如何支出？政府制定什么样的行为规则和制度才是符合社会公众利益的？等等。伴随着我国社会主义市场经济体制的建立与完善，世界经济一体化在加速，政府在经济发展、社会公平以及国际间的合作与利益协调等方面的准确角色定位，是极富挑战性的财政学课题。与此相应，国内外市场对人才培养提出了新的要求，其中，复合型、应用型高级专门人才尤为缺乏。基于这一客观实践的要求，依托多年的教学与科研基础，我们组织编写了这本《财政学》教材。

本书在编写过程中力图体现以下特色：第一，突出前瞻性。融合国内外优秀教材的优点，构建反映财政理论实践创新和发展的课程架构，将学科前沿、财经热点、难点纳入教材之中。第二，注重理论契合实际。依据国际惯例，向读者展现丰富的财政学知识，运用中外案例，解读经典理论。第三，彰显规范分析。用“图形”、“推理”等经济学规范分析工具来阐明基本理论、分析财政现象；第四，强化技能的培养。以“资料链接”拓展读者视野，运用“课堂金话筒”、“思考题”、“应用训练”等激发读者问题意识，培养其分析、解决问题的能力。

本教材由唐祥来教授、黄书猛副教授担任主编，在唐祥来教授提出总体框架后，编写小组经过多轮研讨并通过财政部教材编审委员会财经组专家审定后，确立基本写作思路和写作风格，分头工作，并由总编进行总纂。具体分工如下：导论、第一、二、三章由唐祥来（南京财经大学）编写；第四、五、六章由陶学荣（南京财经大学）编写；第七、八、九章由刘清文（广东外语外贸大学）编写；第十、十一、十二章由李凤荣（青海大学）编写；第十三、十四章由黄书猛（集美大学）编写。

虽然我们在财政学教学岗位上辛勤耕耘多年，且积累了一定的写作素材，但要编写一部质量过硬并经得起实践检验的教材是一项充满诱惑又极富挑战性的工作。鉴于此，全体编写人员勤勤恳恳，广泛阅读、借鉴国内外财政学及相关教材的框架体系、写作风格及科研成果，在此表示最诚挚的谢意。南京财经大学财政与税务学院财政系的同人为本书的写作做了许多基础性工作，彭成洪教授和杨抚生教授担任本书的主审和副主审，并为本书的修改提出了宝贵意见，在此一并致谢。同时，要感谢财政部干部教育中心为本教材的编写与出版提供的组织与领导工作，为本书的诞生付出了辛勤劳动。

由于水平有限，书中错误和不当之处在所难免。恳请读者提出宝贵意见与建议，我们将作进一步的修改与完善。

编者

目 录

导论	1
第一章 财政的概念与职能	7
【本章要点】	7
第一节 市场与政府	7
第二节 财政的概念	12
第三节 财政的职能	15
本章小结	21
思考题	21
应用训练	21
第二章 公共产品理论	23
【本章要点】	23
第一节 公共需求	23
第二节 公共产品	25
第三节 纯公共产品的供给均衡	29
第四节 公共产品供给模式	33
第五节 外部性	40
本章小结	45
思考题	45
应用训练	46
第三章 公共选择与政治过程	47
【本章要点】	47
第一节 公共选择论	47
第二节 政治均衡与财政决策	49
第三节 政党、利益集团、官僚及寻租	54
本章小结	60

思考题	60
应用训练	60
第四章 财政支出一般理论	62
【本章要点】	62
第一节 财政支出的原则与分类	62
第二节 财政支出规模	69
第三节 财政支出结构	73
第四节 财政支出效益	76
本章小结	78
思考题	78
应用训练	78
第五章 购买性支出	80
【本章要点】	80
第一节 文教科卫支出	80
第二节 行政管理支出与国防支出	89
第三节 政府投资性支出	94
本章小结	104
思考题	104
应用训练	105
第六章 转移性支出	107
【本章要点】	107
第一节 社会保障支出	107
第二节 财政补贴	121
第三节 税收支出	125
本章小结	128
思考题	128
应用训练	128
第七章 财政收入一般理论	130
【本章要点】	130
第一节 财政收入的原则与分类	130
第二节 财政收入规模	133
第三节 财政收入结构	138
本章小结	142
思考题	142
应用训练	142

第八章 税收基本原理	144
【本章要点】	144
第一节 税收基本概念	144
第二节 税收原则与最适课税	147
第三节 税制构成要素	151
第四节 税负的转嫁与归宿	154
第五节 税收效应	160
本章小结	163
思考题	164
应用训练	164
第九章 税收制度	166
【本章要点】	166
第一节 商品课税	166
第二节 所得课税	174
第三节 资源课税	178
第四节 财产课税和行为课税	179
本章小结	184
思考题	184
应用训练	184
第十章 非税收入管理	186
【本章要点】	186
第一节 非税收入概述	186
第二节 政府收费的理论基础	190
第三节 公共定价与非税收入标准	192
第四节 我国税费改革	196
本章小结	198
思考题	199
应用训练	199
第十一章 政府债务管理	201
【本章要点】	201
第一节 政府债务概述	201
第二节 政府债务规模与结构	207
第三节 政府或有债务	211
第四节 地方政府债务	215
第五节 政府债券市场及其功能	220

本章小结·····	224
思考题·····	225
应用训练·····	225
第十二章 政府预算·····	227
【本章要点】·····	227
第一节 政府预算概述·····	227
第二节 政府预算的编制、执行与决算·····	233
第三节 我国政府预算制度改革·····	238
本章小结·····	246
思考题·····	246
应用训练·····	246
第十三章 政府间的财政关系·····	248
【本章要点】·····	248
第一节 财政分权的理论基础·····	248
第二节 政府间职能与支出划分·····	252
第三节 政府间的收入划分·····	256
第四节 我国现行的分税制财政管理体制·····	260
第五节 政府间的财政竞争·····	265
本章小结·····	268
思考题·····	268
应用训练·····	268
第十四章 财政政策·····	270
【本章要点】·····	270
第一节 财政政策概述·····	270
第二节 财政政策的传导·····	277
第三节 财政政策与货币政策的协调·····	280
本章小结·····	282
思考题·····	282
应用训练·····	282
参考文献·····	285

导 论

一、经济、社会与财政

在市场经济环境下,人们通过市场进行各种商品和服务的交易,从而满足多样化的需求。工人、农民、教师、工商业者等凭借劳动和合法经营取得货币收入,并以此购买自己所需要的商品,如食品、衣物、住房以及交通工具等;工商企业则通过市场购进原料、原材料以及雇佣劳动力以生产产品或提供服务,获得货币收入并投入再生产。这些通过市场调节供给与需求并用来满足企业、居民家庭需要的商品是私人产品。然而,人们的需要是多样化的,市场不可能提供人们所需要的所有商品,市场不可能满足人们的一切需要,因此,市场不能提供的但又是人们所需要的商品和服务,必须由政府来提供。事实上,政府承担了诸多满足社会公共消费需要的功能。就个人的成长而言,他每前进一步,都与政府的扶助有着密切关系。当一个人来到这个世界,首先,为其接生的医院多数是由政府出资兴办的,也就是说,政府为新生儿顺利降生到这个世界提供了最基本的保障;其次,未成年人需要接受一系列的教育,如幼儿教育、小学、中学乃至大学教育,政府都提供了大量的财政资金并制定了具体的教育规范,在一定程度上保证了公民基本的受教育权利;再次,青年学生接受一定教育以后,由于种种原因不能顺利就业,以及参加工作以后,一旦暂时失业,政府都会千方百计促进其就业并为失业者提供基本的生活补助。即使你不具备足够的体力和精力继续工作,也可以依靠政府参与提供的养老保障和医疗保障安度晚年。现实生活中,政府和财政无处不在,正所谓,政府为人们提供了“从摇篮到坟墓”的全程服务。

政府除了为民众提供基本的民生性服务以外,还承担着市场难以承担的诸多社会职能,包括行政、国防、治安、基础研究、公共卫生和公共设施等。社会民众之所以能够安居乐业,其主要原因在于政府提供了强大的国防和国家统治工具,对外抵御了强敌入侵和对内镇压了邪恶势力,保障了人们的生命财产安全和正常的经济社会秩序,这些都是政府提供的国防服务、公检法部门提供的行政服务,是基本的公共服务,市场不会也不可能提供。基础科学研究也具有相同的性质。众所周知,基础科学的研究成果不能直接付诸应用,但却是应用技术和应用工程的基础。我们经济社会生活中的许多应用技术,如制冷、超导、信息发送与接收等都依赖于基础物理研究。基础科研失败的风险很大,而且不能被授予专利,个别企业不能也不愿意花巨资做这些成本与收益不对称的事,这些产品也只能由政府去提供。

除肩负着诸多的社会职能以外,政府还承担着重要的经济职能。在市场经济体制下,市场配置资源是有效的,但也存在失效的领域,如经济的周期性波动是市场无法克服的,这就需要政府运用财政政策对其进行干预,其中,投资手段必不可少。诸如,我国长期规划中已

经完工或正在实施的三峡水利枢纽工程、西气东输工程,以及对铁路、公路网,大型的农业水利工程、灌溉系统建设,农村电网改造等,只能在政府资金主导下采取多渠道筹资的方式来兴建。多年来的经济建设实践表明,在我国市场经济发育不够完善和资本市场欠发达的情况下,政府资源配置是必要的并具有重要的意义。

政府开展这些事业同样需要资源,而政府作为公共权力和公共服务机构,本身没有太多的收入来源,其必须从市场筹集收入。居民个人一方面有权享受政府提供的各种产品和劳务,同时也必须为享受服务而付费,成为纳税义务人。通常情况下,政府是根据其提供的公共服务的多少和花费的数量来确定收入范围的,从政府自身来讲,它符合收支平衡原则。毫无疑问,政府收入规模的大小直接影响企业、居民的生产与生活,适度的收入不仅满足政府为社会提供足够、满意的服务,还有利于企业、居民家庭从事健康的生产与生活活动,夯实政府财源。征税是政府获取收入的主要方式,征多少税、征何种税以及如何征税,是政府必须慎重考虑的,其中,效率与公平的权衡是政府必须面对的。

政府是代表人民为市场提供服务的,因此,政府的收支并非是任意的,财政收支必须通过预算来安排,且政府预算的编制与执行要经过全国人民代表大会及其常委会的审核和批准。当然,如果政府收不抵支,也可以通过借债方式予以弥补,其中,国债是一种较为稳健和安全的弥补财政赤字模式。事实上,国债是一种非常重要的财政政策工具。改革开放以来,中央政府运用国债政策筹集了大量的经济建设资金,强化了基础设施的建设,发展了公共事业。值得一提的是,1997年亚洲金融危机对我国当时的外需产生了强烈冲击,1998年中央政府及时推出积极财政政策,运用国债政策筹资,增大政府财政投入,扩大内需,取得了良好的政策效果。

诚然,经济、社会和财政之间的关系是错综复杂的,我们平时所经历的乃至所感受到的种种财政现象,其实也就是现实生活中的财政学。

二、财政学的研究对象、研究内容和研究方法

(一) 财政学的研究对象

财政学是应用经济学的一脉,它同样是在资源稀缺的框架下研究资源配置问题。财政学的理论基础之一是市场失灵论,它也是政府干预市场的基本前提。事实上,财政学研究的是政府行为及其影响,故又称政府经济学,即研究政府配置资源问题。这里必然联系到在市场经济体制下,在资源配置中起基础性作用的市场。那么,哪些事应该由市场去做?哪些事应该由政府去做?这是财政学必须回答的重要问题。尽管时至今日,市场与政府的职能边界如何划分,理论界还存在诸多争论,不同的历史时期以及不同的政治经济体制的国家,政府职能范围存在差异,但共识还是清晰的,政府在资源配置、收入分配调节和经济的稳定与发展方面是大有作为的。

毋庸置疑,关于财政学的研究对象,人们在认识上存在一定的分歧,有人将其概括为“小财政”与“大财政”之争,事实上也就是“小政府”与“大政府”的差异。前者仅以财政部门的收支作为考察的基础,后者以整个政府的收支作为考察对象。相应地,财政学的研究对象也有狭义与广义之分。狭义的财政学研究对象是指为满足国家实现其职能的需要而

凭借国家的政治权力参与国民收入分配所形成的分配关系及政府收支活动的规律；广义的财政学研究对象是政府为满足社会公共需要所从事的资源配置、收入分配和经济的稳定与发展与各种公共经济活动的规律，是公共经济意义上的研究对象。

（二）财政学的研究内容

在亚当·斯密（Adam Smith）创立了财政学以后，财政学发展经历了传统财政学和现代公共财政学两大发展阶段。在斯密时代，自由放任的观点在经济思想中占据了主导地位。人们普遍认为政府和市场是两种对立的资源配置方式，而市场机制是完善的，政府干预只能干扰市场机制的正常运转，因此政府只应该充当“守夜者”。这一时期的财政学，除了少量税收理论以外，更多的是具体的税收、公共支出和公共债务活动的分析，很少对公共支出进行经济分析。在古典经济学的视域里，“看不见的手”和“萨伊法则”被视为经济运行的法宝，但它们并没有给资本主义社会的繁荣提供任何保证。20世纪20年代末和30年代初，资本主义世界发生了空前的经济危机，它催生了凯恩斯革命，在凯恩斯革命以前，都可以看成是传统财政学时代。

现代公共财政学的研究是围绕着政府的经济行为进行的，其研究的逻辑可以概括为：现实生活中不存在完美市场，市场失灵使得政府的干预成为必需。但政府干预主要局限于市场失灵，因此，政府干预必须有一个合理的限度。财政学的研究转向了对政府经济活动的具体分析，可以概括为三个方面：首先是财政支出对宏观经济的影响，即财政支出规模是否与宏观经济状况匹配，它能否促进宏观经济的持续、健康增长，实现资源在长期内的有效配置；其次是财政支出的分配效率，指财政支出是否实现了最优配置，与通过政府管制或依靠私人部门的其他选择相比，特定的财政支出是否是实现政府目标的最优方式，能否提供合意的公共产品；最后是财政支出的技术效率，这主要涉及财政支出能否以有效的方式规划和执行及公共部门的管理问题，财政预算研究的就是这一类的问题。

公共产品论和公共选择论对现代公共财政的形成与发展起到了重要作用。因此，公共财政学不仅包括传统的财政收支，还包括公共规制，而且，中央银行、非营利经济组织等经济主体的活动都纳入现代公共财政学的研究范畴，而传统财政学是不包括这些内容的。

（三）财政学的研究方法

作为应用经济学的一个分支，财政学研究可采用实证研究、规范研究、理论分析与计量分析以及实验分析和案例分析等多种方法。

实证分析是在经济变量之间建立因果关系，从而解释经济变化、发展规律。基本方法是，按照事物的本来面目描述研究对象“是什么”，刻画经济现象的本源，概括出若干可以通过经验验证的结论。财政学中的实证研究，就是依据政府活动的基本状况，从政府为了满足社会公共需要所形成的各种支出和政府采取的各种手段筹集的收入，以及政府收支活动对经济社会产生的影响等方面进行研究，以此为基础，政府可以针对具体情况，对建立的机构、制度和政策等进行相应的调整与安排。实证分析又包括理论分析和计量分析。理论分析是基于若干基本研究前提，通过逻辑推理的方法对可能产生的结果作定性分析。理论分析的基本假设前提是：生产技术和个体偏好和个体行为目标。由于三者之间的差异大，其结果往往大相径庭，因此就需要计量分析得出确切的结果。所谓计量分析就是根据实际资料进行的

实证分析。反映在财政学里,就是将政府的财政收支以及其他经济资料纳入计量分析框架,得出政府行为“是什么”的基本结论。规范分析方法是关于经济目标、经济结果、经济决策、经济制度的合意性的研究,它回答的问题是“应当是什么”,旨在判断研究对象目前所处的状况是否合规,如果存在偏离,应该如何调整。规范分析方法运用于财政学,就是以社会主义市场经济为基点,以效率和公平为基本原则,判断目前的财政制度是否合规,以及对财政制度进行改革研究。

科学技术的飞速发展也带来了经济学研究方法的不断创新。21世纪,实验方法在经济学研究领域得到了广泛认可与运用,实验经济学也因此成为一种新兴的经济学研究领域。经济学家已经发展了一系列的经济学实验方法,并制定了规范的标准,提倡在经济政策实施之前可以在实验室进行模拟运行,并对实验结果进行评估,从而决定经济政策是否付诸实施。

基于财政学的社会经济贴近性和广泛的适用性,案例分析方法越来越受到财政学界的高度重视,它甚至被认为是培养应用型人才必备的研习方法。案例分析法的特点是,撇开纷繁复杂的影响因素和作用环境,只是对具体案例进行“解剖麻雀”,分析财政制度运行机制,了解经济运行的一般规律,从而对相应事物作出“好”、“坏”判断。本教材将注重引导学习者运用案例分析法,去了解和认识客观财政现实,提高其识别和判断能力,为培养高素质创新型人才出一份力。

三、财政学的形成与发展

财政现象古已有之,当人们对这类现象的理论认识达到一定程度时,便升华为一定的理论体系,从而形成一门财政学学科。从财政学产生的历史时期及其具备的条件来看,它是市场经济的产物。因此,考察财政学的形成与发展,西方财政理论与制度当然是研究的起点。

(一) 西方财政学的发展

恩格斯曾指出,英国的亚当·斯密“在1776年发表了自己关于国民财富的本质和原因的著作,从而创立了财政学”。斯密在《国富论》(即《国民财富的性质和原因的研究》)一书中,用了非常大的篇幅论证了政府职能范围以及政府如何取得收入,其中的第五篇“论君主或国家的收入”,对财政问题做了系统科学的阐述。斯密勾勒了财政学的基本框架。

《国富论》中充满着斯密的“自由放任”的经济思想。他认为人是有理性的“经济人”,社会经济的运行是在一只“看不见的手”的操纵下进行的,人人在追求自身利益的同时最终产生一个大家都获利的社会结果。市场是精妙的、有效的,对它的任何干预都是不可取的,政府的职能越小越好。斯密认为,政府职能仅限于三个方面,即国防、社会稳定和大型公共基础设施的建设等,且财政支出要厉行节约、量入为出。税收是政府取得收入的主要手段,税收必须遵循公平、确定、简便和征收费用最小四原则。斯密反对政府发行公债,并认为公债不仅会妨碍生产资本的积蓄,会加重子孙后代的负担,而且是腐败、堕落、贫困的根源。

20世纪30年代,西方社会发生了严重的经济危机,传统的经济学对于这一现象无法给出一个理性的、合理的、全面的解释。在这种情况下,以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义经济学应运而生。凯恩斯的经济政策主张在其《就业、利息和货币通论》(《通论》)一

书中表露无遗。凯恩斯摒弃古典经济学关于政府只当“守夜人”的教条,积极主张政府支出能直接形成社会有效需求,弥补市场需求不足,促进经济社会充分就业。凯恩斯经济政策观点的核心是反对自由放任,主张国家干预。凯恩斯以宏观经济为研究视角,对国民经济各个总量之间的关系进行分析,得出“有效需求不足”是经济不振和经济危机的根本原因这一重要结论。而有效需求是由消费需求和投资需求组成,刺激消费和投资,就是刺激有效需求。他大力提倡扩大政府职能,主要是扩大政府调节消费倾向和投资诱导的职能,从而刺激消费和投资。而市场经济的自发调节无法解决社会有效需求不足和严重的失业问题,要保证充分就业和经济繁荣,政府必须对经济进行全面干预,而其中重要的措施之一就是扩大政府的财政支出。最明智的做法是通过扩大政府支出实现双促进,即促进消费和投资;而重点促进投资又是凯恩斯经济政策的倾向。在财政政策类型及其实施效果上,凯恩斯认为,赤字财政和适度的通货膨胀对经济增长有益无害。

20世纪70年代初,西方世界普遍遭遇滞胀困扰,凯恩斯主义失灵导致人们对其产生质疑。与此同时,涌现出一大批经济学流派,如货币主义、供给学派、公共选择学派等,纷纷对凯恩斯理论进行挑战。

(1) 货币主义。发端于20世纪50年代并兴盛于70年代的货币主义,是美国重要的反凯恩斯学派之一,其代表人物是米尔顿·弗里德曼。弗里德曼承袭了古典学派的观点,主张自由放任,认为凯恩斯的财政扩张政策是导致通货膨胀和经济低速增长的原因。弗里德曼非常强调货币的重要性,认为货币供应量是影响经济总水平的最主要因素,将货币供应量作为最重要的政策工具,主张实行“单一规则”的货币政策和经济自由主义政策。把货币存量作为唯一的政策工具,由政府公开宣布一个在长期内固定不变的货币增长率,它在保证物价水平稳定不变的条件下,与预计的实际国民收入在长期内的平均增长率相一致。20世纪70~80年代,美国的合理预期学派认为,预期在决定物价和产量的进程中处于最重要地位,因为企业和居民户将及早懂得判断经济变化,从而他们会完全预料到政府的相关经济行为,并在事前采取行动来抵消政府的政策措施效应。所以,任何具有稳定作用的经济政策的前途都是黯淡的,甚至在短期内,也只有未被预料到的政策行动才会对真实产量有影响。这样,合理预期就与极端货币主义观点联系在一起。

(2) 供给学派。供给学派是又一个反凯恩斯主义学派,阿瑟·拉弗是供给学派的著名代表。供给学派的财政政策主张可以概括为三个方面:一是降低累进所得税率。供给学派认为,在经济增长的自然动力被窒息时,以扩大财政支出刺激需求的增长,仅仅带来通货膨胀,而累进的高所得税率则是抑制经济增长和生产发展的主要障碍。因此,供给学派强调降低边际税率会对经济产生多方面的积极影响,如鼓励人们以工作替代休闲、积极经营、推迟退休、缩短待业期等,从而提高收入,促进储蓄与投资。二是改革福利制度。供给学派认为,社会福利也是阻碍经济增长的重要因素。他们认为所得转移——福利、社会保险、失业补助等,对个人进取心的消极影响与高累进所得税率的影响相同。由于救济金水平与个人工作的净所得相差不大,因此,救济金制度事实上形成了领取救济金者赚取另一些人个人所得的制度。这种制度鼓励的是那些不想干活的人,而挫伤的则是积极进取的人。这种不合理的现象将会导致更高的失业率。三是实现预算平衡。供给学派反对赤字财政政策。他们认为,预算赤字的增加只能剥夺私营企业所需要的资本,并且造成金融市场的“挤出效应”,或者当政府所发生的亏空是用增加货币发行量去弥补时,就会造成通货膨胀。如果说税收和政府

开支等量增加,那么私营企业的积极性受到挫伤又会使经济进一步萧条。他们虽然反对赤字财政,却不赞成把平衡预算作为实行减税的前提条件。供给学派还反对赤字财政造成通货膨胀的观点。

(3) 公共选择学派。以布坎南和塔洛克为典型代表的公共选择论者运用经济分析方法研究政治问题,在财政学的一个重要领域取得了重大的理论进展。他们将财政作为公共部门经济,集中研究社会的公共需要以及满足这一需要的公共产品的决策与供给机制。通过投票论、政治联盟论、官僚主义论和制度选择论,布坎南等经济学家运用经济分析的方法研究了政治制度的运行。该学派认为,西方发达国家经济问题的根源在于政治制度,且政府是失效的,并主张慎重选择政府行为或基本放弃政府干预。公共选择学派的理论不仅丰富了公共财政理论,且大大扩展了人们研究公共财政的视野。

(二) 中国财政学的发展^①

西方财政学的性质是公共财政学。从亚当·斯密到马斯格雷夫,财政学内容虽然有所变化,但与市场经济相适应的财政学,其核心内容是研究政府与市场之间的关系。而我国财政学走的是一条引进苏联模式,继而自我发展的道路。财政理论与制度的发展尤为典型。在苏联的财政本质论和财政职能论基础上,中国发展了具有自己特色的丰富的财政本质理论,如“国家分配论”、“价值分配论”、“国家资金运动论”、“剩余产品运动论”等,且“国家分配论”一枝独秀。它于20世纪60年代占据主流地位并一直维持到了20世纪90年代中期,指导着我国的财政实践。该理论是中国财政学独立于苏联财政理论体系的突出体现,它以对财政本质的独特分析和得出的重要结论而特色鲜明。

20世纪90年代后半期,随着社会主义市场经济体制和公共财政制度的逐步建成,中国的财政理论与实践的车轮也逐渐进入了公共化变革的快车道。目前,国内出版的财政学教材,在体系和内容上已逐渐与国际通用的公共财政学教材接轨了。

^① 本部分内容主要参考张馨主编的《财政学》,北京:科学出版社,2006。

第一章 财政的概念与职能

【本章要点】

- 政府与市场关系
- 市场失灵及其表现
- 财政基本概念
- 财政职能

财政学是政府经济学。要准确把握哪些事由政府去做，哪些事政府不能去做，对于政府制定各项财政政策是至关重要的。认识并理解政府与市场在社会资源配置中的角色与地位，对于政府职能定位以及构筑和谐的政治经济关系，都是非常必要和重要的。

第一节 市场与政府

一、个人、社会与政府

学习社会主义市场经济的财政，必须从了解并认识市场开始。市场和政府是两个独立的配置资源系统，二者结合构成资源配置体系。明确政府与市场之间的关系是学习和研究财政问题的基本理论前提。

市场是商品和服务交易的场所，从主体构成来看，它包括个人（家庭）、企业和政府。政府包含这样一些组织：建立这些组织的目的在于对居住在某一社会内的个人、企业的活动进行管理，供给基本服务并为此类服务供给资金。如政府为市场供给基础设施、教育和社会保障等。而缴纳税款是个人不可推卸的责任，不仅因为个人享有政府供给的各种社会服务，而且还会在多种情况下获得由此类税收供给资金的收入。例如，社会保障退休金、失业保险补偿金以及向穷人供给的补助等都是通过税收和强制性收费供给资金的。

除了责任以外，个人应该具有相应的权利。个人有权参与决策政府应该做什么以及如何去做，其参与程度因社会的政治制度 and 经济制度的不同而不同。政府应该做什么、政府的支出规模以及政府为履行满足社会需要的职能如何获得资金，这些反映了居民间的政治互信。政治制度包括规则以及其运行的程序与步骤，它们形成和发展于某一社区，以决定政府应该做什么以及如何做。这样一来，个人愿望转化成具有约束力的政策，这些政策与政府的职能

范围有着紧密联系。

二、市场失灵

市场在资源配置中起基础性作用，市场配置是一种有效率的运行机制，但这必须是建立在完全的市场竞争的基础之上，现实的市场机制本身却存在固有的缺陷与不足，即所谓“市场失灵”。市场失灵为政府干预提供了依据。

市场失灵主要表现在以下几个方面：

信息不充分和不对称。完全竞争市场要求生产者和消费者都拥有充分的信息。生产者要掌握消费者需要什么，需要多少以及需要的变化趋势。消费者要知道产品的品种、性能和质量。生产者之间同样需要相互了解生产总量与生产结构，营销企业则更需要把握生产和消费情况，准确掌握采购和销售。在市场经济条件下，生产者与消费者的生产、销售、购买都属于个人行为，信息既是企业的资源也是竞争的砝码，因此，信息不充分和信息不对称是市场常态，它是阻碍资源效率配置的重要因素之一。

垄断。当某一行业在产量达到相对较高水平之后，就会出现规模收益递增和成本递减现象，这时就会形成垄断。垄断导致效率损失：（1）产量受到限制，消费者福利受到额外损失；（2）垄断行业由于追求并事实存在垄断利润，缺乏尽可能降低成本的竞争压力；（3）垄断阻碍技术进步；（4）垄断者追求超额收入的寻租活动本身会造成资源浪费。

不完全竞争。对不完全竞争造成的市场失灵，政府可以针对具体情况采取相应的对策，例如，对自然垄断行业实行国有化、管制和定价措施等；对垄断竞争行业实行反托拉斯政策，利用《反垄断法》来促进竞争；政府可以通过颁布《专利法》鼓励技术创新。

外部性。外部性是无法在价格中得以反映的市场交易成本或收益。当外部性出现时，买卖双方之外的第三方将受到这一产品的生产和消费影响。无论这一产品的买者还是卖者都不会考虑第三方的收益和成本。可见，外部性是针对交易双方以外的第三者而言的，而当事人完全没有考虑第三者的感受。外部性有两种情况：一是正的外部性，指没有反映在价格中的除买卖双方之外的第三方所获得的收益，此时，私人边际收益低于社会边际收益；二是负的外部性，指没有反映某一产品的市场价格中由买卖双方之外的第三方所承担的成本。由于负的外部性的存在，致使私人边际成本低于社会边际成本。因此，外部性会阻碍竞争市场获得有效率的产出。从效率角度来看，政府应制定相应政策，促使经济个体的成本和收益相对称，主体思路是外部性内部化。由此可见，外部性理论对于政府制定环境税等相关法规是具有指导意义的。

公共产品。纯公共产品是指每个人对这种产品的消费并不会导致任何其他人消费的减少。^① 由于公共产品的消费具有非排他性和非竞争性，市场供给公共产品存在“免费搭车”问题，因此，政府必须介入公共产品供给领域。

收入分配不公平。市场经济的基础分配是要素分配，个人收入取决于劳动投入的数量和质量以及投入资本的多少，即承认个人禀赋、受教育的程度以及私人财产所有权，因而必然形成收入差距，而且差距会越来越来。这是市场效率的必然结果，市场机制本身不能解决收

^① 这里主要是萨缪尔森对公共产品的定义。