



21世纪财税理论与实务丛书

财政学

第三版

PUBLIC FINANCE

廖家勤 余 英 编著
陆超云 唐飞鹏



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

C13028385

F810-43
61-3

 21世纪财税理论与实务丛书

财政学

第三版

PUBLIC FINANCE

廖家勤 余 英 编著
陆超云 唐飞鹏



北航

C1635105



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

F810-43
61-3

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/廖家勤, 余英, 陆超云, 唐飞鹏编著. —3 版. —广州: 暨南大学出版社, 2013. 2
(21 世纪财税理论与实务丛书)

ISBN 978 - 7 - 5668 - 0428 - 0

I. ①财… II. ①廖… ②余… ③陆… ④唐… 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 (2012) 第 286760 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 26

字 数: 619 千

版 次: 1993 年 12 月第 1 版 2013 年 2 月第 3 版

印 次: 2013 年 2 月第 15 次

印 数: 79001—81000 册

定 价: 48.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

前 言

20 世纪 90 年代以来,国际政治经济发展的最突出变化莫过于“世界改变了中国,中国改变了世界”。

“世界改变了中国”是指中国顺应世界发展潮流,确立了社会主义市场经济体制改革目标,加入了世界贸易组织,按市场经济规律行事,从而在经济上彻底融入世界,“中国已经离不开世界”。

“中国改变了世界”是指中国经济迅速崛起,超越德国、日本,成为仅次于美国的世界第二大经济体,形成了所谓经济发展的“中国模式”,中国对国际经济的影响与日俱增,“世界已经离不开中国”。现代财政学或被称为公共经济学,是治国安邦、强国富民的科学,如何从理论上对这一国际政治经济发展的重大变化作出合理解释?或者反过来说,如何理解国际政治经济发展的重大变化对中国现代财政学理论创新的影响?在“中国改变世界”的过程中,中国现代财政学能否作出自己的贡献,形成改变世界的中国特色财政学,对这一问题的基本思考是写作财政学教材的基本动机之一。

中国高校财政学学科点众多,每一学科点都应以自己或多或少的学术贡献推动中国财政学的发展。暨南大学财政学学科点的建立时间虽然不长,但也应该逐步积累自己的学术成果,为繁荣中国财政学理论研究尽微薄之力。本书是编著者第三次对《财政学》教材进行改版,这也是我们写作该教材的基本动机之二。

暨南大学是华侨最高学府,坚持面向海外的办学方针,海外学子众多,他们都有自己的特殊性,财政学教学也就必须适应暨南大学海外学子学习中国财政学的需要,财政学教材必然要有别于国内其他高校。此乃写作财政学教材的基本动机之三。

基于以上动机,编著者力图尽最大努力写出一点特色:①在体例上,每一章都用名人名言作为导语,并有引导学生思考现实问题的小案例,同时附有本章小结和思考题。②在形式上,图文并茂,既大量运用图表来直观地展现财政理论和财政问题,也用文字深入分析财政理论和财政问题,并且用较多专栏来对财政学的基本知识作专门说明,开阔学生的财政学视野。③理论与实际相结合。既注重基本理论传授,又紧密联系中国财政改革发展的实际;既注重用财政理论解释中国财政实际现象,也注重用中国财政现象验证财政理论,力图通过教材的学习,使学生们在掌握财政学基本理论的同时,又能够对中国财政实际有所了解,做到学以致用。④继承与发展相结合。既注重市场经济体制下财政一般基本理论的传承,又注重基于中国社会主义市场经济体制实践,创新财政理论。

本教材内容分四部分。第一部分是财政学理论基础,揭示财政存在的理论依据及财政行为方式。主要介绍市场失灵与公共财政、公共产品、财政职能、财政决策。第二部

分是公共支出，揭示财政提供的公共产品与服务的规模及结构。主要介绍公共支出的分类、原则，财政支出规模及结构。第三部分是公共收入，揭示财政获取资源的方式及制度安排。主要介绍公共收入的分类、规模及结构，税收原理与制度，非税收入、国债原理与制度。第四部分是财政管理，主要介绍公共预算原理与制度、政府间财政关系原理与制度及财政政策原理与实践。

暨南大学财税系四位中青年学者共同编著了本教材。教材大纲由廖家勤教授设计，并编写初稿，经四位编著者反复讨论修改完善后形成。编著者承担的具体章节分工是：廖家勤（第十、十一、十二章及第二章第二、三节），余英（第六、七、八章），陆超云（第一、三章，第二章第一节），唐飞鹏（第四、五、九章），廖家勤教授负责统稿。

从编著者的年龄来看，本教材不可能“老道”。一是本教材吸收了大量国内外财政学前辈的学术成就，原创性的学术思想不多。对于教材中引用的前辈学术成果，期望前辈不要与后辈们对簿公堂。二是本教材编著者不自量力地试图提出自己对财政学理论的一些看法，可能显得不够成熟，会见笑于财政学界同仁。三是本教材为适应海外学生的学习特征，在教材中加入了活跃气氛的漫画，可能与严肃的学术要求不太适应。

殷切期望财政学界同仁与各位读者不吝指教，提出批评与建议，您的鞭策将是我们再版的最大动力。

廖家勤 余 英 陆超云 唐飞鹏

2012年10月20日

目 录

前 言	1
1 绪论	1
1.1 财政学是什么	1
1.2 财政学的视角与分析方法	5
1.3 财政学的起源与发展	10
1.4 学习财政学的目的和方法	17
2 市场失灵与公共财政	22
2.1 市场失灵	22
2.2 公共财政的内涵	44
2.3 公共财政的基本特征	54
3 公共财政的职能	61
3.1 公共财政职能的理论界定	62
3.2 公共财政的资源配置职能	63
3.3 公共财政的分配职能	69
3.4 公共财政的稳定职能	72
3.5 公共财政的发展职能	75
3.6 公共财政职能的决定机制	76
4 公共支出的理论分析	88
4.1 公共支出的基本理论	90
4.2 公共支出的分类	98
4.3 公共支出规模	106
4.4 公共支出效益	116
5 公共支出的结构分析	128
5.1 一般公共服务支出	129
5.2 国防支出	132

5.3	教育支出和科学研究支出	137
5.4	医疗卫生支出	148
5.5	社会保障和就业支出	154
5.6	财政补贴	160
6	公共收入的规模与结构	170
6.1	公共收入分类	170
6.2	公共收入规模及影响因素	173
6.3	中国非税收入构成分析	185
7	税收原理	201
7.1	税收的概念与特征	201
7.2	税收的分类	203
7.3	税收原则	210
7.4	税收负担与税负转嫁	219
8	税收制度	235
8.1	税收制度概述	235
8.2	商品课税	247
8.3	所得课税	261
8.4	财产、行为与资源课税	269
8.5	特定目的课税	274
9	公债	282
9.1	公债概述	283
9.2	公债制度	290
9.3	国外公债	298
10	公共预算	308
10.1	公共预算的属性	311
10.2	公共预算程序	320
10.3	绩效预算与预算绩效管理	328
10.4	公共预算报告	333
11	公共财政体制	338
11.1	多级财政存在的必然性	339
11.2	公共财政职能在不同级次政府之间的划分	341
11.3	财政体制的类型与原则	344

11.4	分级财政体制的一般模式	345
11.5	中国现行分税制财政体制框架	360
12	公共财政政策	377
12.1	财政政策的构成要素	378
12.2	财政政策的类型	387
12.3	财政政策的功能、乘数和时滞	392
12.4	财政政策思想演变	395
12.5	中国市场经济体制下财政政策的实践	398

1 绪 论

财政学无疑是对个人与国家之间关系的高深的讨论。没有比财政学更好的学校教育课程了。

——捷克前总理瓦茨拉夫·克劳斯 (Vaclav Klaus)

1.1 财政学是什么

1.1.1 不可忽视的公共部门

你相信吗？作为社会一分子的我们，从在妈妈肚子中的第一天开始，就已经在不断地与政府打交道了。

不用感到惊讶，因为妈妈为照顾肚子中的我们，所吃的每一口食物，去医院做的每一次检查，甚至在去医院的途中所享受的交通等都离不开政府的工作。而我们中的绝大部分人更是出生在政府开设的医院里，在政府设立的学校内接受教育，享受由政府维持的社会治安与秩序，有的直接进入政府工作，有的则在由政府资助的机构中工作；当我们垂垂老矣，又有由政府建立的社会保障体系为我们提供退休金，以度过余生。而这里说到的仅仅是我们所享受到的政府提供的服务中很少的一部分。

而你又知道吗？我们中的所有人——注意，不是绝大多数，是所有人——不论有没有享受政府的服务，无论从事什么工作，都必须向政府缴纳税款。如果你作为生产要素的“打工者”，你的要素报酬——个人工薪所得，需要向政府缴纳个人所得税；如果你作为消费者，在你购买产品和服务的时候，你所支付的产品和服务的价格中实质上已经含了增值税、营业税、消费税等政府间接税；如果你作为资本所有者投资开办企业，那要缴纳的税就更多了，如增值税、营业税、消费税都是由企业直接向税务局缴纳的；除此之外，企业有了利润要缴纳企业所得税，企业进口产品要缴纳关税，企业与其他经济主体订立营销合同还要缴纳印花税。富兰克林说得好：在这个世界上，只有两件事是毫无疑问的，那就是死亡与税收 (In this world nothing is certain but death and taxes)。

在现代社会里，政府部门已经成为我们生活中不可缺少的一部分。无论我们愿意还是不愿意，政府部门已经俨然成为现代社会经济里与私人部门并列的一个“公共部门”。

随着近代社会经济的爆发式发展，各国财政的地位亦逐渐上升到十分显著的地位。我们可以看到，在过去的一个多世纪里，各国的政府支出在整体国民经济中所占的比例

不断增加,特别是20世纪中后叶期间,公共支出占整体GDP的比例呈现出一个加速增长的趋势,可见表1-1和表1-2。

表1-1 2009年各工业国中央(联邦)政府财政收入与支出占GDP比例

	GDP (百万美元)	财政收入 (百万美元)	财政支出 (百万美元)	财政收入占 GDP比例(%)	财政支出占 GDP比例(%)
加拿大	1 337 578	239 426	259 490	17.9	19.4
法国	2 619 685	1 071 451	1 260 068	40.9	48.1
德国	3 298 636	979 695	1 055 564	29.7	32.0
意大利	2 111 148	810 681	924 683	38.4	43.8
俄罗斯	1 222 648	311 775	380 244	25.5	31.1
英国	2 171 386	781 699	1 007 523	36.0	46.4
美国	13 863 600	2 245 903	3 659 990	16.2	26.4

资料来源:世界银行, <http://data.worldbank.org>。

表1-2 西方各主要国家1870—1996年政府支出占GDP百分比的情况

	1870年前后	1913年	1920年	1937年	1960年	1980年	1990年	1996年
美国	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4
日本	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9
德国	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
法国	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0
意大利	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
英国	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0
加拿大	N/A	N/A	16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	44.7

资料来源:[美]维托·坦齐,[德]卢德格尔·舒克内希特.20世纪的公共支出.胡家勇译.北京:商务印书馆,2005.

无论如何,我们可以得出一个重要的结论:无论你是否乐意,在当前形势下,政府,或者说公共部门,已经成为各国当代经济生活中拥有与调集的资源最多、影响最大的一个实体。一国经济不再是企业和家庭的两部门经济,而是由政府、企业和家庭组成的三部门经济。

1.1.2 财政学是什么

现代市场经济既然是由政府、企业和家庭组成的三部门经济,那么采用科学、客观的方法与理论,研究政府经济活动范围,以及如何发挥政府经济活动对家庭、企业经济

活动的积极影响,消除政府经济活动对家庭、企业经济活动的消极影响,以实现资源配置的优化、收入分配的公平和经济的持续稳定发展,最大限度增进国民福利,也就成为当代应用经济学的一个重要任务。而从学科的演变和分类来说,财政学就是专门研究政府收入、支出等财政活动的一门应用经济学科。

当然,财政学研究对象的独特性和复杂性决定了人们对财政学的不同看法,专栏 1-1 分别是中国、美国、英国的三位财政学者对财政学所下的定义。

专栏 1-1 各国学者对财政学的不同定义

财政学与经济学有密切联系,财政学是经济学的一个特殊分支,经济学是财政学的理论基础。财政学研究政府活动对整个国民经济的影响以及政府活动的适当范围和方式。

——蒋洪. 财政学教程. 上海:上海三联书店,1996.

财政学,也称公共部门经济学或公共经济学,以政府的收支活动及其对资源配置与收入分配的影响为研究对象。财政经济学家既分析显示政策,又对政府活动提供指导,在后一个角色中,经济学家受其对政府在社会中的作用的看法的影响。

——[美] 哈维·罗森. 财政学(第7版). 郭庆旺,赵志耘译. 北京:中国人民大学出版社,2006.

公共部门经济学研究公共支出和对经济课税的效应。政府应该履行哪些职责?税收为公共支出筹资,导致效率下降和削弱了经济增长的潜力吗?一个经济该如何界定公共支出的数量?哪些因素促使公共支出增长?公共支出和税收破坏了激励机制吗?政府行为使人们生活更好还是更差?为取得相同收入,而以一种税取代另一种税,对市场经济主体有何影响?公共部门在其活动中有效配置资源了吗?

——[英] C. V. 布朗, P. M. 杰克逊. 公共部门经济学(第4版). 张馨主译. 北京:中国人民大学出版社,2000.

财政学是经济学的一个分支,从学科的基础来看,其采用的研究方法、思路等都是与经济学一致的。然而,财政学还有其作为边缘学科的特点。一方面,财政学由于以研究政府的收入与支出为核心内容,必然大量地涉及政治学的内容,从而使得财政学处于经济学与政治学的交叉边缘;另一方面,现实中的财政活动将对社会生活产生深远的影响,故在社会公平、稳定等方面,财政学亦必须加以关注,这又形成了与社会学的交叉;另外,财政学还是一门十分强调应用实践的学科,为了给各种财政活动提供可操作的指导,财政学亦大量地借鉴现代的管理学理论,对预算、政府开支、税收制度等方面的运作进行了深入分析。综上所述,与经济学的其他分支相比,财政学与其他社会科学的交叉重叠是其最为显著的特点,这亦意味着,在学习财政学的过程中,必须对包括政治学、社会学、管理学等学科有所涉猎,这样才能深入理解财政背后的深刻含义。

1.1.3 财政学的研究范围

如上所述,财政学是一门实践性非常强的学科,它不仅有大量关于公共部门的理论分析,也包括了各种实际财政活动的经验与指导。因此,财政学的研究范围涵盖了理论与应用两大部分。

1. 财政理论

财政的基本理论包括:什么是财政?为什么要存在政府与财政?政府在社会经济中应该起什么作用?与私人部门的关系如何?财政有哪些职能?职能的范围与边界在哪里?如何履行这些职能?

现代的财政学已经基本就政府存在的必要性及意义达成共识:政府的存在,是为了弥补和纠正各种市场失灵。那么,什么是市场失灵?其体现是什么?政府在弥补和纠正的过程中,应该履行什么职能?……这些问题都属于财政理论的核心内容。

2. 财政收入与财政支出

既然财政学是关于政府理财的学问,那么收入与支出自然就是其两大根本内容了。

在财政学中,涉及政府收入的内容主要是指公共收入的部门,而其中的主要内容就是税收学。顾名思义,税收学就是探究税收理论、政策、制度和管理内容的一门学科。一般来说,它主要包括以下内容:

(1) 税收原理。什么是税收?为什么要征税?税收有什么职能、原则?这些都是理论上要解决的问题。除此之外,衡量一个地区人民负担的税收负担学说,考察各种税收如何最终转移到消费者身上的税收转嫁学说等有趣的问题,也是税收原理的一部分。

(2) 税收制度与实务。在现实中,税收体系主要包括了哪些税种?购买哪些商品需要交税?什么行为需要征税?增值税与所得税有什么不同?为什么有这么多人出售伪造增值税发票却屡禁不止?这些都是税收制度与实务关注的问题。

(3) 国际税收。随着全球经济一体化的不断发展和对外贸易的不断加深,国际税收的重要性也进一步凸显。譬如一个美国的企业,在中国就其年度利润缴纳了所得税,那么当它把利润汇回美国时,是否还要缴纳一次美国的所得税?这就是国际税收中常见的重复课税问题。要解决这一问题,则往往需要国际税收协定,协调不同国家税法之间的差异。

在政府支出方面,财政学关心的是以下问题:

(1) 公共支出原理。在什么情况下需要政府介入,以公共支出的形式提供相应的产品与服务?市场与政府的界限在什么地方?公共品是政府直接生产提供,还是政府出资,由私人生产?这些都是公共支出理论所要解决的问题。另外,公共支出应该如何分类?各种支出的比例如何?这也是需要在学理上进行分析的问题。

(2) 公共支出实务。在现实中,政府的支出是如何安排的?遵循什么原则?如何评估、考核公共服务的效益?不同类型的支出有什么特点?应该怎么安排?这些都是公共支出实务要研究的问题。

3. 财政管理与财政政策

中国的政府运行是通过预算管理与财政体制来对各级财政收支予以管理的。

(1) 预算管理。我们这里讨论的预算是指政府预算，也就是经法定程序审核批准的政府机构的集中性收支计划。一份预算，就是一个期间的财务计划。税务机构根据预算预计年度的税收收入等数据，并予以执行；各级政府机构根据预算，按照一定的规则，从国库里面支取资金以支持其运作。因此，预算是财政管理实质的反映。

(2) 财政体制。所谓的财政体制就是指国家通过规定各级政权管理财政收支的权限和各企事业单位在财务管理上的权限来处理国家各级政权之间、国家与企事业之间的财政分配关系的管理制度。目前，中国实行的是分税制财政体制，不同税种的收入划归不同级别的政府。在分税制体制下，如何合理划分各级政府的财权事权，是各方争论很大的一个话题。

(3) 财政政策。政治、经济、社会环境不断变化，需要政府政策作出相应调整以适应不断变化的环境，那么，作为政府政策主要内容的财政政策，设计的基本原理是怎样的？不断变革的政策背后有没有一些不变的基本规律可循？或者说有没有一些为政府财政政策变革所遵从的基本原则？政府如何根据政治、经济、社会环境的不断变化来调整财政政策？中国市场化改革以来财政政策的实践效果如何？诸如此类的问题都是财政政策所要涉及的。

1.2 财政学的视角与分析方法

1.2.1 财政学的思维方式

作为经济学的一个分支，财政学的分析方法是与经济学一脉相承的。正如保罗·海恩等在《经济学的思维方式》中所指出的：

经济学的思维方式在使用过程中会关注三个方面：其一，个体的行为；其二，群体的合作；其三，前述两种活动的结果，不管这些结果是有意的还是无意的。对个体行为的关注主要指节约和权衡，或者代价。节约意味着使用者最大限度地从资源中获取他想要的东西。稀缺使得节约成为必要。

.....

经济学的思维方式会澄清节约的过程，以及在稀缺性造成的约束之下的选择行为。

.....

经济学的思维方式也澄清了很多重要而令人困惑的群体合作问题。如果说个体经济行为的核心问题是稀缺性，那么群体经济合作的核心问题就是存在大量互不相同甚至互不兼容的个人计划。我们通过节约解决稀缺问题。我们需要千千万万素不相识的人的合作，这是事实，我们通过参与协作过程来达到这个目标。

无疑，在财政学中，个体的行为、群体的合作以及两者互动的结果也居于核心地位。事实上，根据卢梭的社会契约论，政府本来就是社会的各个个体为了增进自己的福

利而实现的一种群体合作的模式。

而在经济学的思维以外,财政学由于其特殊的研究对象和独特的属性,以及其与政治学、管理学等学科的交叉,衍生了一些独特的视角。

1. 政府与市场

作为经济学的一个特殊分支,财政学在经济分析方法上的基本特点就是将整个国民经济划分为政府与市场两大部分,并从政府与市场的相互关系角度出发来研究经济。探讨政府与市场的关系是财政学的立论基础。现代经济学已经对市场及其个体行为作出了十分细致的描述与建模,而现代财政学正是建基于这些分析之上的,对市场运作的效率不足现象予以揭示,同时,客观地反映政府在纠正过程中可能出现的各种问题。财政学要研究的基本问题是:在现代社会中,哪些事应该由市场去做,哪些事应该由政府去做,以及为什么要作出这样的安排?政府该做的事采取什么方式才能做得更好?政府与市场的分工范围及政府办事方式对国民福利水平将产生怎样的影响?怎样的政府与市场的分工模式及政府办事方式才能最好地增进国民福利水平?对于这些问题,持不同学术观点的人会有不同的看法,各国处理这些问题的方式也有很大差异,财政学试图通过理论研究寻求处理这些问题的基本指导思想。稍后,将详细深入地讨论政府与市场之间的关系。

案例 1-1 沭阳:大政府主导经济的一个典型案例

江苏沭阳发明了一种“招商引资第一责任人代理负责制度”,就是将政府全部单位都纳入招商管理考核体系,如果招商任务完不成一把手就要成为代理一把手,以示警告;如果继续完不成,就可能被降职为副书记。于是,那里几乎所有的政府部门都成了招商局,媒体形容说“没有与招商引资无关的人,没有与招商引资无关的单位”,甚至很多不相干的部门如检察院这样的政府部门都动员他们利用各种人脉关系和资源去招商引资。

沭阳只是中国大部分地方政府的代表,政府的中心工作是招商,而所有的部门都必须围绕着这一中心工作转。从某种程度上说,这样的政府完全成了一个大型代理公司。这与政府的职责主要是提供公共产品的常识大相径庭。

地方政府招商引资的原动力是什么?其一,经济发展以及 GDP 几乎成了考核政绩最重要的标准;其二,一个项目从谈成到落户再到最终生产全程提供了大量寻租空间。单凭这两点,就足以调动全部政府人员参与到大规模的招商活动中。诚然,地方政府尤其是贫困地区的地方政府这么做同样有不少客观上的苦衷。在竞争相对自由的市场上,各种生产要素是自由流动的,也就是说“商”或者“资”的流动往往与政府的主观愿望没有太大关系。如果说富裕地区或者工业发达地区有较好的区位优势,那么贫困地区同样有自身优势,如资源、土地或者税收。在拥有这几个优势的前提下,贫困地区的地方政府固然需要作招商努力,但也不至于到了目前这么夸张的程度。现在的情况只能说明一点,国内市场仍然没有到市场要素流动相对自由的程度,由于地方保护主义等因素,国内市场人为分割严重,市场要素流动到贫困地区往往要增加大量的附加成本。在这样的

情况下,急于发展本地经济的贫困地区政府只好到处出击,以人脉、关系等各种手段进行招商引资;同时,还要说明一点,这种情况下招来的企业往往多数是被先进地区淘汰的高污染、高能耗企业,因为只有这样的企业才最在乎劳动力成本和税收、土地政策,而且,这些通过各种非市场因素招来的企业也往往比较难产。事实正是如此。以江苏沭阳为例,不少招进来的大项目进展并不顺利,不少工厂停工,闲置的工厂土地累计至少在千亩以上。

经济发展是当前第一任务,但经济的发展和政府主导经济是两码事,并不是政府掌控一切,经济就能发展得好。我们的改革方向应当是在经济活动中减少政府的分量,增加市场的分量,削弱政府的多余控制力,增强社会的自主性。当前的中国经济走到了改革开放以来的新高峰,GDP达到了世界第二,然而,这样的一种发展经济的整套制度并不足以支撑中国经济走得更远,沭阳是一个政府主导经济的典型案例。这个案例有太多值得反思的地方,值得作为解剖的麻雀,用来研究中国县域经济制度,为未来的经济发展找一个不那么捉襟见肘的新路径。

资料来源:《南方日报》2010年8月17日评论员文章。

2. 效率与公平

财政学的特殊之处在于,它并不仅仅是经济学的一个分支,同时还融入了大量的人文视角。经济学主要研究资源配置的效率问题,作为经济学的一个特殊分支的财政学,则不仅要研究效率问题,也要研究公平问题,这正是财政学的魅力所在。很多时候,单纯追求经济效率,不仅不能增进社会的总体福利,反而可能因其片面追求而有损社会的公平公正。例如,单从效率角度而言,对偏远山区农村提供电力、电信、公路、学校等服务是不合算的,在经济上是亏本买卖。但是从公平角度来看,则要求全体人民都能共享经济发展的成果,并且维护社会公平是政府应尽的义务,因此,对偏远山区农村提供电力、电信、公路、学校等基础设施是政府的职责所在,是其职能内的应尽事务。再如,单纯的市场竞争有可能使贫富悬殊加剧,最后因难以容忍的贫富差距而导致社会分裂。而一个理性、文明的社会,是绝不会坐视这一情况的扩大与蔓延而置之不理的。对此,财政学要研究如何通过政府财政的收入再分配,实现社会成员收入分配的公平,把贫富差距维持在社会公众可以承受的合理限度内。为此,在经济学所追求的效率之外,财政学往往还要求考虑公平的需要,这与人类天生而有的人道主义立场是完全一致的。

1.2.2 财政学的分析方法

财政学科是经济学科的一个分支,因此经济学的研究方法似乎“应该”适用于财政学。大多数经济学家认为,经济学是一门解释性科学,但对于经济学是否应该在此基础上进行评价和政策设计,也就是说,除了回答“是什么”和“为什么”,是否也应回答“应该是什么”和“怎么办”的问题,人们是有分歧的。有的学者认为,在科学的范畴内,问题只有一个,即“为什么”,而“怎么办”则是工程学的问题,“好不好”是伦理学的问题。科学不问“怎么办”,也不问“好不好”。这种思想可以追溯到20世纪30

年代。莱昂内尔·罗宾斯就主张经济学仅限于科学解释，这一功能既不能回答价值判断，也无法演绎出对策措施。但也有学者主张，现代经济理论的成长有三个阶段：开始是产生思想的原创阶段；继而后人在“前期产品”的基础上，通过建立模型进行形式化和一般化；最后人们再用非数学语言进行思想综合和政策开发，形成“后期产品”。萨缪尔森更明确地指出：“经济学本质上就是一门以经验为依据的科学。它以解释我们身边的世界为首要目标，然后帮助我们基于正确合理的经济原则来设计经济政策，以提高国内外人民的生活水平。”这就是说，价值判断和对策措施是经济学不可分割的部分。

实际上，英文 economics 的中文译法在 20 世纪初被确定为“经济学”，与我国古代经世济民、学以致用思想传统有关。在过去的一个世纪里，我国几代经济学者秉承传统知识分子的社会使命感，把经济学介绍到我国并为现代化建设服务作出了不懈努力。今天，不少经济学家仍然认为，经济学除了遵循科学原则对现实世界进行系统解释外，其最终的着眼点在于对经济社会有所助益：它是一门经世致用之学。

这个问题牵涉经济学的实证研究 (Positive Study) 和规范研究 (Normative Study)。所谓实证研究实际上是解决“是什么”和“为什么”的问题；而规范研究，则是解决“好”与“坏”的价值判断问题，即回答“应该是什么”的问题。主张经济学应严格限于实证研究的学者，认为从关于现象的解释，即从对“是什么”和“为什么”这些实然问题的回答中，并不能推导出对“应该怎样”这个问题的解释。正如物理学和化学一样，只能求“真”与“假”，而不能求“好”与“坏”。但主张经济学应该超越现象解释，为人们提供决策选择标准和决策手段的学者认为，不同于一般自然科学，作为社会科学的经济学研究的是现实社会中人的行为，其研究目的在于对互动中人的行为进行解释、比较和判别，进而解决人们为改善自身命运而不得不进行的方向选择问题。有关经济增长的代价、社会评价标准、社会目标的讨论等都属于规范研究的范围。

事实上，规范研究和实证研究在经济学研究中从未截然分开过。经济学家严肃的实证研究本身就包含着对其所关注的人群命运的关怀；反过来，越是关怀社会中人的命运，经济学家在研究中越要踏踏实实地进行实证分析，把科学道理告诉公众和政策制定者。另外，无论理论上经济学家怎样争论，现实生活中的政策制定者总是从经济学的进步中汲取着思想资源却是不争的事实。

同样，在财政学看来，不仅要回答“是什么”、“怎么样”的问题，更重要的是要回答“怎么做”。财政学的许多领域，与实际政策的制定是密切相关的，在公共决策中，财政学应该也必须通过翔实、严谨的探讨，回答如何制定政策、制定什么政策以及所带来的后果将是什么等问题。这些问题的解决关系到整个社会每一个个体的福利，具有异乎寻常的重要性。所以，在财政学的研究中规范分析所扮演的角色，相较于在经济学中规范分析所扮演的角色更为显著。

在财政学中，进行实证分析可以有多种方法。

1. 理论分析

通过理论阐述、数学建模等方式将现实的经济运行进行抽象化，从而在理论上进行探讨，是经济学惯用的分析方法与思路。这一思路同样大量地存在于财政学的研究中。以财政学中最常见的公共品研究为例，萨缪尔森、蒂布特等都进行了开创性的理论探

讨，他们的论述，有的包括严谨的数学推导，如萨缪尔森（1954），有的仅仅进行文字描述，如蒂布特（1956）。无论是否采用数学进行建模，分析背后的思想与内涵，才是个中关键。上述两位学者都大胆地在理论上提出了与前人不同的创见，从而在这一学术领域作出了卓越的贡献。

2. 计量分析

统计学与现代计量经济学的发展，为经济学科的数量分析提供了优越的工具。许多理论上的分析，可以进一步采用实证数据进行检验，而实证过程中的发现亦可能启发理论上的创新。例如蒂布特提出的地方公共品模型就得到了大量学者的实证检验，而检验的过程又衍生出资本化等一系列新的理论。

3. 可控实验

与自然科学相比，经济学进行可控实验的难度是比较大的。但是在学者们多年的努力下，实验经济学依然得到了长足的发展，对于经济学实验的设置、观察等已经逐步形成比较成熟的体系。如公共品问题，就有很多学者通过各种方式设计实验室实验，考察人们是否如理论预测那样，无法形成对公共品的自发供给。

而在规范分析方面，相比经济学的其他分支，财政学的特点是十分显著的。由于财政学十分关注“怎么做”的问题，且对社会的效率与公平都同等重视，因此在财政学的规范分析中，往往涉及如何衡量社会的福利水平、如何考察政策对社会福利水平的影响等问题。此时，财政学大量借助福利经济学与政治学的工具，通过帕累托原则、社会福利函数等概念厘清分析思路，从而较好地回答“怎么做”的问题

案例 1-2 一个关于公共品的经济学实验

“假设有 4 名来自社会学系的男大学生，他们被带到一个房间坐好，每人给予 5 美元，并告诉他们每人可以选择部分或全部资金做一个投资，特别是，每个人必须不经讨论同时把钱放在一个信封中。实验者将收集这些‘捐献’的钱，累加起来并翻倍，再在小组中分钱。这样，从‘公共品’中得到的私人利益是总捐献额的一半，这是每个人从小组投资中得到的。除了实验组织者，没有人知道其他人的‘捐献’，但每人都知道捐献的总数。实验过程提供工具并对实验对象付费，收集的实验数据只是每个人捐献的数量。”

公共品实验主要由环境、结果、工作标准、制度和行为模型等方面构成。环境描述了实验情景中的细节和实验组织者控制的外生变量，包括实验人数或代理人人数、他们的偏好和赠与数、行为的生理限制、心理和生理法则、法律结构中固定不变的方面，如产权、信息结构、谁知道什么、共同知识达到什么程度、技术细节和生产的可能性等等。实验结果描述了资源和报酬的最后分配，工作标准体现了实验结果所要达到的要求，制度说明了谁与谁交流、以何种方式、采取何种行动及在什么时候，行为模型是实验组织者根据实验数据导出的关于人们行为规律的方程。对于上述实验而言，实验环境为：人数 4 人，赠与数 5 美元，信息结构是彼此不知道捐献额，但都知道捐献的总数，实验的结果是捐献总额及每个人的最后所得，制度规定了彼此不能交流，只能独自捐献。实验