

- 财政部“十三五”规划教材
- 天津市精品课程《财政学》主选教材
- 天津财经大学重点建设教材

PUBLIC FINANCE

财政学 第二版

武彦民 陈旭东 张平 / 主编

财政部“十三五”规划教材
天津市精品课程《财政学》主选教材
天津财经大学重点建设教材

财 政 学

(第二版)

武彦民 陈旭东 张 平 主编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/武彦民, 陈旭东, 张平主编. —2 版. —北京:
经济科学出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7736 - 7

I. ①财… II. ①武…②陈…③张… III. ①财政学
IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 014318 号

责任编辑: 刘新颖

责任校对: 杨 海

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

财政学 (第二版)

武彦民 陈旭东 张 平 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

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

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

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

787 × 1092 16 开 19.75 印张 460000 字

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7736 - 7 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

目录/CONTENTS

绪论	1
第一章 市场经济与财政职能	10
第一节 市场经济的运行原理及市场缺陷	10
第二节 公共物品理论	15
第三节 公平与效率的权衡	19
第四节 财政职能	24
第二章 政府失灵与公共选择	32
第一节 政府失灵	32
第二节 公共选择理论与公共财政	38
第三节 财政透明度与财政监督	45
第三章 财政分配关系	50
第一节 政府财政与企业之间的分配关系	51
第二节 政府财政与个人之间的分配关系	58
第三节 政府财政与行政、事业单位之间的分配关系	61
第四节 中央财政和地方财政之间的分配关系	63
第四章 财政支出概述	67
第一节 财政支出范围与分类	67
第二节 财政支出规模	69
第三节 财政支出结构	78
第四节 财政支出效益与绩效评价	82
第五章 购买性支出：政府投资	94
第一节 政府投资概述	94
第二节 基础设施投资	99
第三节 财政投融资制度	104

第四节 财政用于“三农”的支出	107
第六章 购买性支出：社会消费	112
第一节 文教科学卫生支出	112
第二节 行政管理支出	121
第三节 国防支出	124
第七章 转移性支出	128
第一节 社会保障	128
第二节 财政补贴	135
第三节 税收支出	139
第八章 财政收入概述	144
第一节 财政收入的概念和分类	144
第二节 财政收入的总量界限	149
第九章 税收理论	160
第一节 税收分类	160
第二节 税收原则	162
第三节 税负转嫁与归宿	166
第四节 税收效应与税收的经济影响	171
第十章 税收制度	177
第一节 税收制度的概念与结构	177
第二节 税制要素	178
第三节 中国现行税制结构	183
第四节 中国现行流转税制度	185
第五节 中国现行所得税制度	195
第十一章 国际税收关系	203
第一节 国际税收的概念、产生与发展	203
第二节 税收管辖权	206
第三节 国际重复课税及其免除	210
第四节 国际避（逃）税及其防范措施	214
第五节 国际税收协定	218
第十二章 国有资产管理	222
第一节 国有资产管理概述	222

第二节	国有资产管理体制	225
第十三章	公债理论与制度	234
第一节	公债理论	234
第二节	公债功能与效应	240
第三节	公债负担与规模	242
第四节	公债市场	246
第十四章	政府预算管理	253
第一节	政府预算概述	253
第二节	政府预算形式	258
第三节	政府预算程序	262
第十五章	财政政策	269
第一节	财政政策的概念和构成要素	269
第二节	财政政策的类型	275
第三节	财政政策的效应	279
第四节	财政政策和货币政策的配合	283
第十六章	政府间财政关系	290
第一节	财政管理体制的概念和内容	290
第二节	分级财政管理体制的理论依据	293
第三节	我国分税制财政管理体制	296
第四节	政府间财政转移支付制度	301
参考文献		308
后记		310

绪 论

本绪论旨在向初学者提供学习财政学的基本理论前提和方法论。财政的概念、财政的产生和发展过程、财政学的学科性质和研究方法等构成绪论的基本内容。获得入门知识,掌握基本的学习方法,是本绪论的主要目的。

财政是一个存在历史久远、影响范围广泛的经济范畴。财政的英文称谓是“public finance”,直译应为“公共财政”。追根溯源,财政一词是舶来品,日本人最早将“public Finance”意译为财政。19世纪末,中国维新派在引进西洋文化时间接从日本“进口”了“财政”概念。至于我国目前广泛使用的“公共财政”概念;与其说是对“public finance”的原译,不如说是在改革过程中,相对于原计划(国家)财政的一种新的财政分配模式。

财政是国家主导的重要经济行为之一。公共工程投资、企业技术改造、国家机器运转、社会事业发展、人民生活提高、社会秩序稳定等等,都须臾离不开国家财政。教育公平、社会保障、房价波动、收入分配、政务公开、币值升降、粮食安全等社会热点问题,都与国家财政有密切关系。每一个社会主体,包括行政机关、企事业单位、社会团体、居民个人,甚至外籍居民等,都是财政分配的当事人,都以各种身份同国家财政保持密切联系。在市场经济中,安全、稳定、秩序、公正等公共物品或公共事务需要国家财政提供资金保证,而大量私人事务在其累积到一定程度时,也需要国家财政介入其中,如大量劳动者失业、众多家庭贫困、大批企业倒闭、许多商品价格同向波动等。市场经济固然以市场机制作为经济调控的主导力量,但政府调控这只“看得见的手”(包括财政调节)也是绝对必需的。因此,了解财政分配原理,熟悉财政规章制度,预测财政政策效果,是我们每一个人,特别是大学生和国家各级管理人员应有知识结构的重要组成部分,也是做好经济理论研究和经济政策设计的必要前提条件。

一、财政的概念

概念是对特征的独特组合而形成的知识单元,^① 或者是通过使用抽象化的方式从一群事物中提取出来的反映其共同特性的思维单位。^② 对财政概念的归纳,可通过对众多

① 中华人民共和国国家标准 GB/T 15237.1—2000。

② 德国工业标准 2342。

财政现象的分析整理得出。在我们的日常生活中发生频率较高、对社会影响较大的财政现象有：

（一）税收

税收是最著名的财政现象，也是最古老的财政范畴之一。目前税收是我国最主要的财政收入形式，也是国家调节社会经济生活的重要杠杆。商品销售、财产转移、收入分配、盈利获取、基建投资、特种消费等，都是应税行为，正如美国著名政治家、科学家本杰明·富兰克林（Benjamin Franklin）所说：“人的一生有两件事是不可避免的，一是死亡，一是纳税。”2015年，我国税收收入总额为124892亿元，比上年增长4.8%，占一般公共预算收入的比重达到82%。

（二）国家预算

国家预算是关于一个国家在一定时期内（通常是一个预算年度）财政收支状况的计划。每年年初，各级人民政府都要向同级人民代表大会提交有关上年财政决算和本年财政预算的报告，待人大通过后再正式公布，以求家喻户晓，以利万民监督。

（三）财政赤字

财政赤字是财政支出超出财政收入的数额。1979年以来，除1985年和2007年短暂出现过少量财政结余外，其余年份均是赤字财政。2015年我国财政赤字为16200亿元，占当年GDP的比重2.4%。伴随着赤字规模的增大，持续年份的拖长，人们对财政赤字的态度也由过去的全面排斥，发展到相对兼容；赤字也由纯粹的账面现象变为政策工具。

（四）国家债务

债务是弥补赤字的手段。财政赤字的尾大不掉也将国家债务推到一个前所未有的高度。自1981年恢复发行国债以来，国债规模不断扩大，国债品种不断增多，国债功能不断强化。国债也是人们非常青睐的投资工具（所谓“金边债券”），购买国债正在成为许多人经常从事的经济行为。

（五）财政补贴

财政补贴是国家对部分企业和居民的无偿补助。国有企业亏损补贴和价格补贴曾经是两个最重要的财政补贴项目。特定补贴项目也是重要的财政政策和社会公平的实现工具。有的产业依靠财政补贴获得发展，部分企业依靠财政补贴勉强度日，许多职工依靠财政补贴维持生计。

（六）公共投资

公共投资是国家财政直接或间接用于公共工程建设的投资基金。道路、学校、医院、环保、通信、机关、军事等纯公共工程或准公共工程，其建设资金必须全部或部分由财政拨款。我国依然处在社会经济大发展阶段，基础设施经常处于发展的“短板”，

各级政府特别是地方政府肩负繁重的投资责任，以至于不少地方政府频频利用各种投融资方式，为辖区内的基础设施提供建设资金。而且，公共投资也是掌握在政府手中的重要经济调控武器。

（七）职务消费

职务消费也称公务消费，是指公共管理人员为履行职责而发生的公共消费支出。没有人怀疑职务消费具有合理性的一面，但也没有人怀疑职务消费确存在大量明公暗私、形公实私、公中有私、公私兼顾的一面。鉴于职务消费支出的主基调是“灰色”，因此，严控“三公”消费，力促“弃暗投明”，是这些年各级政府在改革职务消费上采取的主要对策。

此外，比较重要的财政现象或财政范畴还有许多，如社会保障、政府采购、费税改革、分税制、转移支付、国库集中支付等。

所有财政现象有如下共有特征：（1）以国家为主体。国家不仅是财政分配活动的直接参与者，而且在完备的法律约束下，国家也是财政分配过程的直接决定者。（2）以劳动者创造的财富总值（主要是 GDP）为分配对象。总量适度和结构协调是财政分配的基本原则。（3）以国家权力为根据，包括国家的政治权力和经济权力。（4）以满足社会公共需要为目的，这些公共需要的物质载体就是公共物品。

将这些共有特征综合起来，即形成财政的定义：国家基于一定的法律许可，为满足社会公共需要，凭借自己的特有权力，对社会财富的价值进行的分配、再分配活动。

财政是历史范畴和经济（分配）范畴的统一。作为历史范畴，一方面财政现象仅仅同人类社会发展的某些历史阶段相联系，并不伴随人类社会始终；另一方面，财政发展的不同阶段均有不同的特征和本质。作为经济范畴，财政是社会收入分配体系的特殊组成部分，它有自己的运行规律，有自己的本质体现。本书绪论只讨论财政作为一个历史范畴，在财政理论界已经取得的比较公认的研究成果，包括财政的产生过程和财政的发展过程。关于财政作为一个经济范畴所形成的理论体系，将在以后各章介绍。

二、财政的产生和发展

财政现象与国家之间存在本质联系，财政随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展。

（一）财政的产生

财政产生的直接条件是国家的产生，根本条件或经济条件是生产力的发展、剩余产品的出现。

原始社会不具备财政产生的土壤。在原始社会，社会生产力水平很低，人们通过采集和狩猎，只能获取极少的劳动产品，从中极难分离出剩余产品。与原始的生产方式相适应，劳动者只有联合起来，使用极为简陋的劳动工具（石器），共同劳动，才可能同恶劣的自然现象和敌对力量相抗衡。因此，在原始社会，不具备产生私有制、阶级和

国家的物质基础，也不可能有什么财政。

在原始社会末期，劳动工具的改进和社会分工的出现，使生产力水平得到提高，劳动者创造的产品中不仅有维持自身生存所必需的必要产品，还有了剩余。剩余产品的出现，使一部分人占有别人的劳动产品成为可能。原氏族公社的领导成员（如氏族长），利用自己有利的社会地位，捷足先登，把原本共有的生产资料攫为己有，形成人类历史上第一批私有者。私有制和剩余产品的出现，将社会成员分裂为两个对立的社会集团，一方是剥削阶级和压迫阶级，另一方是被剥削阶级和被压迫阶级。为使阶级剥削和阶级压迫秩序化、稳定化，人类创造了国家。按照马克思主义的国家学说，国家在本质上是阶级压迫的工具，它体现统治阶级的意志。但从社会进步的角度看，国家是人类社会迄今为止最为天才的创造，它为社会稳定发展提供了精妙的制度保障，是在特定历史条件下维护公平与效率相对均衡的主要制度安排。为了实现自己的职能，国家必须凭借自己的权力（主要是政治权力），参与社会产品的分配和再分配，财政分配活动由此产生。正如经典作家所说：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。”^①“赋税是政府机器的经济基础，而不是其他任何东西。”^②

（二）财政的发展：前社会主义财政

伴随人类社会的进步和国家的更迭，财政依次经过了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政等四个阶段。不同的财政发展阶段无不在财政存在基础、财政分配内容、财政分配形式、财政管理方式等方面打上其所在社会的烙印。

奴隶制国家财政是与奴隶社会相适应，根本上服务于奴隶主阶级的财政阶段。其存在的社会基础是奴隶主占有生产资料，并直接占有劳动者——奴隶本身的生产关系。奴隶制国家财政的主要收入有王室土地收入、掠夺弱小国家的贡物收入、自由民上缴的税收等。财政支出主要有军事支出、祭祀支出、王室支出、官员俸禄支出等。我国在该时期产生了最早的田赋制度，或称税收的雏形——贡、助、彻，所谓“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻，其实皆什一也”。^③与自然经济相适应，奴隶制财政分配主要采用实物和力役形式。由于奴隶制国家的国王和国家合为一体，所谓“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，^④因此，奴隶制国家财政和国王私人收支是密不可分的。

封建制国家财政是与封建社会相适应的财政发展阶段，其存在的经济基础是封建主占有社会最基本的生产资料——土地，并不完全地占有农民或农奴本身。它从根本上反映封建地主（领主）阶级的利益。封建制国家财政收入主要有官产收入、诸侯贡纳、捐税收入、专卖收入，主要支出有国家机器支出、皇室费用、宗教支出等。与商品经济的逐步发展相适应，封建制财政分配逐步过渡到以货币形式为主。由于封建制国家在经

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第167页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第22页。

③ 《孟子·滕文公》（上）。

④ 《诗经·小雅·北山》。

济和政治上的分封和割据，造成其财政管理上的不统一。

资本主义财政是与资本主义社会相适应的财政阶段，它以资本主义生产关系为存在的经济基础。财政在资本主义阶段，无论是理论体系、本身功能，还是制度架构，都获得了长足发展。鉴于资本主义财政的许多理论和政策都是以市场经济为根据的，我国的体制改革也以社会主义市场经济为终极目标，因此，我国正在进行的财政改革和政策实践，很多都是师承资本主义财政或西方财政的。财政学作为一门独立的经济学科始建于资本主义时期，古典经济学代表人物亚当·斯密（Adam Smith）被公认为财政学的鼻祖。恩格斯在评价亚当·斯密时曾指出：“他在1776年发表了自己的关于国民财富的本质和成因的著作，从而创立了财政学。”^① 税收是资本主义财政收入的主要形式。公债和通货膨胀税在该阶段也达到了前所未有的高度。现代资本主义财政不仅是政府聚敛和分配财富的工具，也是国家调控经济生活，维护社会稳定的重要政策武器。英国著名经济学家凯恩斯对财政功能作了创造性发挥，他以《就业、利息和货币通论》为代表构建的“危机经济学”（Crisis Economics），至今依然是西方宏观经济学的主要基础，也是现代国家制定经济干预政策的主要依据。萨缪尔森（P. A. Samuelson）、汉森（Alvin Hansen）、马斯格雷夫（R. A. Musgrave）、布坎南（J. M. Buchanan）等著名经济学家都对西方财政学的发展做出了不可磨灭的贡献。资本主义财政（也就是西方财政）的许多理论观点和政策措施实际上是与市场经济相联系的，完全可以为我所用。

（三）财政的发展：社会主义财政

社会主义财政是与社会主义社会相适应的财政阶段。从全世界来看，社会主义理论（包括财政理论）和制度（包括财政制度）尚处在探索和完善之中。本书以中国特色社会主义财政作为主要阐述内容。

1949年中华人民共和国成立后，通过生产资料社会主义改造建立起高度集中的计划经济体制。1978年底开始计划经济向市场经济转轨，1992年明确经济体制改革的终极目标是社会主义市场经济。适应市场化改革的需要，1998年中央财政工作会议正式提出以公共财政作为财政改革的目标。与市场经济体制相适应的财政模式称作公共财政，相应的改革之前与高度集中的计划经济体制相适应的财政模式称作计划财政或国家财政^②。

无论是作为理论框架，还是作为制度体系，计划财政在中国财政史上稳居了四十年的主导地位，它在财政运行的计划性、平衡性、统一性、集中性等方面有着非常不错的表现。确立了社会主义市场经济改革目标后，特别是随着改革步步深入，计划财政赖以生存的经济基础和运行环境发生了根本性变化，公共财政取代计划财政是财政改革的必

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1972年版，第675页。

② 厦门大学张馨教授曾提出与自然经济、计划经济、市场经济相适应的财政模式应是家计财政、国家财政、公共财政。当然，也有学者对此有另外的看法，比如同为厦门大学的邓子基老先生认为，与计划经济相适应的财政模式应概括为“大一统财政”。我们认为其间并无根本性区别，只是归纳的依据不同而已，计划财政是依据财政存在的经济基础是计划经济而来，国家财政是基于该财政模式的活动目的是为了实现政府的职能而来，而大一统财政则是基于财政活动的边界非常广阔，而且统一性特别强烈而来。因为计划财政和国家财政的使用频率比较高，故而在此使用之。

然选择。

公共财政与计划财政（国家财政）之间有很大的区别。最根本的是上面谈到的、两者赖以存在的经济体制基础不同——公共财政与市场经济相适应，计划财政与计划经济相适应。此外，起码在下面四个方面存在明显区别：

（1）服务内容不同。公共财政以公共性物品为服务对象，计划财政的服务内容则涵盖所有社会物品的所有层面。计划财政最显著的特征就是无所不包。总量均衡、结构合理、社会稳定、国家安全、环境保护等宏观层面需要国家财政提供资金保证；企业投资、产品结构、供销渠道、交易价格等企业微观层面的问题，国家财政也要进行相当大程度的干预；甚至家庭收入、消费结构选择等个人生活问题，国家财政也有一定决定作用。之所以在计划体制下没有公共物品、混合物品和私人物品的概念之分，就是因为国家承担所有物品和服务的提供责任，各种物品基本上都具有公共物品（特别是制度性公共物品）的属性。而市场经济则不然，市场机制的作用范围天然以私人物品为界，市场机制力所不及的公共服务领域自然成为公共财政的活动边界。

（2）集中程度不同。计划财政特别强调高度集中，财政分配权力由中央财政集中掌控；公共财政特别强调分级管理，地方财政有较大的财政分配权力。财政管理模式的不同，归根到底是由经济管理体制决定的。计划经济中，经济活动的责任、权力、利益高度集中于中央，作为这种体制的财力保证，也必须有高度集中统一的财政管理体制相配套，统收统支体制、集权主导型体制，甚至包括“分灶吃饭”体制等，都是计划财政的管理模式。而与市场经济相适应的公共财政，地方财政的独立性将大大增强，真正意义上的分级财政管理模式将得到确立，一级政权，一级财政，各级政府之间职责明确，各级预算相对独立，自求平衡，与此相适应的财政管理权将由各级政权分享，地方政权依法享有独立的财政立法权、举借债务权、预算审批权、预算调节权等。

（3）法治化程度不同。计划财政以“人治”为主，公共财政具有高度法治性。这是计划财政与公共财政的本质区别。在计划经济时期，政府集所有权与经营权于一身，企业是政府的附属物，个人是用人单位的附属物，它们之间的这种关系，使政府的法制化管理缺乏存在的前提条件。企业向国家财政上缴收入多采用直接利润上交，税收制度大多由国务院以条例形式颁布实施，收入形式的重大调整（比如主体税种由工商统一税改变为工商税等）大多由政府直接决定，预算审批基本上流于形式，立法机关的矫正能力太差，政府有关部门的预算调整权力太大，特别是在处理国家财政与相对主体的财政关系上，财税工作人员的左右能力过大等。总之，计划财政在本质上与法治化是相抵触的。公共财政以市场经济为存在基础，企业和个人相对于国家来说，是具有独立责、权、利关系的市场主体，它们之间的所有关系，包括财政关系只能建立在法制的基础上。预算法、税法、税收征管法、行政许可法、银行法、海关法、企业法等是调整国家与相对人之间财政关系的法律规范。国家预算要由全国人民代表大会依法严格审批，收入依法获取，支出依法拨付，调整依法报批，过程依法监督，政府收支高度预算化，分配过程高度透明化。总之，公共财政与法治化之间是有本质联系的。

（4）管理机制不同。计划财政的管理完全是由政府主导的，公民基本没有参与财政管理的渠道和方式；公共财政管理的本质则是公众广泛参与财政运行的监管，政府只

是接受公民的委托负责财政分配的具体事务。在计划财政模式下,财政分配的计划权、发布权、调整权、评价权、监督权等几乎完全由政府掌控,甚至我国从1964年至1977年的14年间,国家预算被当成国家机密,不在全国人民代表大会上发布,不接受人大代表审议和质询。民众只有依法履行纳税的义务,却鲜有参与国家财政管理的权利,财政运行基本上在政府机构内部封闭性管理,财政活动的透明度极低,财政官员的自由裁量权太大。公共财政的本质是财政管理的公共化。财政资金的分配过程要高度透明,财政管理的主体应是国家各级权力机构,财政保障对象和保障程度要依法确定,财政监督权力要真正赋予民众,财政管理的科学性、精细性程度要大大提升。总之,公共财政应当是“谁的钱,谁决定;谁的钱,谁知道;谁的钱,谁监督”^①。

三、财政学的课程性质和研究方法

(一) 财政学的课程性质

财政学是一门宏观经济学课程。财政学的研究内容主要是国家这个最高层次的社会主体的经济(分配)行为,研究领域主要是社会经济中的总量平衡关系和高层次的比例关系,主要关注的是如何通过财政资金的筹集和使用,保持或恢复国民经济的总量平衡和社会经济的结构协调,实现“高级盈利最大化”。尽管财政学也研究企业和个人等微观经济主体的行为方式,但其动机主要是揭示财政政策和制度的作用机制,以更好地实现宏观调控目标。

财政学是一门应用经济学课程。财政学是一门“致用之学”,它不仅为政府从事财政分配提供具体理论指导,使政府更加合理地组织财政收入和安排财政支出,同时也为财政分配的相对人——特别是纳税人等提供同政府发生分配关系时必备的专业知识。我们在理解财政学是“致用之学”时,一方面要强调财政学研究的出发点和归宿是如何提高财政部门的工作效率,为政府进行财政制度、财政政策的设计提供理论基础;另一方面也强调财政学对一般社会主体(企业和个人)维护自身合法权益,更合理地安排自己的行为所具有的重要性。

财政学是一门基础理论课程。完整的财政学科体系由财政学、财政史学、国家预算学、公债经济学、国有资产管理学、财政法学、国际财政学等具体学科组成。其中,财政学由于其研究和揭示财政分配领域的一般规律,为学习其他学科提供了最基本的理论前提,故此,财政学是整个财政学科体系的基础理论学科。

(二) 财政学研究方法

工欲善其事,必先利其器。正确的研究方法有助于准确把握财政理论,提高财政学习效率,取得事半功倍的学习效果,甚至取得一定的科研成果。

^① 厦门大学张馨教授在2009年11月29日“2009中国公共经济学论坛暨2009公共经济与管理国际会议”上的讲话。

(1) 理论联系实际。财政学研究不同于某些自然学科，后者可以通过实验室的工作，求证研究结论，获取研究成果。财政学等社会科学的实验室就是本研究领域丰富的实践活动。从纷繁复杂的财政实践中整理、归纳出某种带规律性的东西，上升为财政理论，再将其放回财政实践中去检验和矫正，也就是“从实践中来，到实践中去”，是财政学学习和研究的最重要方法。要力戒两种倾向：①只沉浸在貌似严密的理论体系中孤芳自赏，习惯于纸上谈兵，毫不顾及现实财政实践的丰富多彩，不善于从独具特色的中国财政实践中抽取出新的财政理论；②沉湎于复杂的财政现象中不能自拔，片面强调实践活动的多因素性和不确定性，不善于从中总结出带规律性的理论成果，将理性的财政实践陷于无序的浑浑噩噩之中。我们需要并提倡一定的怀疑精神，但决不等于怀疑一切，否定所有现存的理论成果，拒绝理论对实践的指导作用；我们强调理论学习和理论研究的重要性，也决不意味着将所有的财政理论奉若神明，冻结财政理论的更新和发展。尽管影响财政活动的因素很多，从而财政学永远不是严密的科学，但不断地理论联系实际，可以使我们不断完善财政理论体系，日益接近财政科学的彼岸。

(2) 全面分析同重点分析相结合。全面分析是对研究对象的总体状态进行的分析和把握，只有全面分析，才能得出科学的结论，力避结论的片面性。重点分析是对研究对象的主要矛盾和主要因素进行的个别探究，以求将研究工作引向深入。财政理论学习和研究必须将这两种分析方法有机结合起来，既注重全面分析，以便使自己的研究成果具有较强的适应性，不至于出现“攻其一点，不及其余”的漏洞；也要在全面分析中融入重点分析，抓主要矛盾，找主攻方向，以使研究结果具有可操作性，为财政制度和财政政策的制定提供依据。

(3) 横向比较同纵向比较相结合。有比较才能鉴别。在财政理论研究中，只有进行对象选择适当、有典型意义的横向比较，才能在纷繁复杂的财政现象中，找出它们之间的差异以及形成这种差异的原因，为改进财政分配工作提供指导。而通过纵向比较，则有助于我们在对财政现象进行历史分析中，理出财政分配的轨迹，分析不同财政制度和财政政策的效果，总结出财政分配规律，并对财政分配的未来走势做出大致判断。

(4) 定性分析同定量分析相结合。从哲学上讲，量变和质变是事物发展的两种状态，定量和定性则是对事物状态进行分析的两种方法。定性分析会告诉人们事物的性质和类型是什么，定量分析会告诉人们事物变化的具体程度或相对关系。无论是定性还是定量分析，都需要运用数学分析工具。因此，对于现代经济学和现代财政学的研究者来说，娴熟的数学分析功底是使研究走向深入的重要条件。

(5) 实证分析同规范分析相结合。实证分析和规范分析是两种常规经济分析方法。前者的典型分析范式是“现在是什么——为什么”，一般不应加入价值判断，只是对现状及其成因的客观描述，注重数据梳理和模型分析是实证分析方法的主要特征。后者的典型分析范式是“应该是什么——为什么”，其中已经包含了研究者的价值判断或目标模式，注重逻辑推理、环环相扣是规范分析方法的典型特征。在现有的财政学（也包括其他经济学科）的教材和研究性文章中，这两种分析方法的运用比比皆是。

绪 论 小 结

1. 所有财政现象有如下共有特征：(1) 以国家为主体。国家不仅是财政分配活动的直接参与者，而且在完备的法律约束下，国家也是财政分配过程的直接决定者。(2) 以劳动者创造的财富总值（主要是 GDP）为分配对象。总量适度和结构协调是财政分配的基本原则。(3) 以国家权力为根据，包括国家的政治权力和经济权力。(4) 以满足社会公共需要为目的，这些公共需要的物质载体就是公共物品。归纳起来，财政就是国家基于一定的法律许可，为满足社会公共需要，凭借自己的特有权力，对社会财富的价值进行的分配、再分配活动。

2. 财政是历史范畴和经济（分配）范畴的统一。作为历史范畴，财政现象仅仅同人类社会发展的不同历史阶段相联系，财政发展的不同阶段均有不同的特征和本质。作为经济范畴，财政是收入分配体系的特殊组成部分，它有自己的运行规律，有自己的本质体现。

3. 财政与国家之间存在本质联系，财政随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展。财政产生的直接条件是国家的产生，根本条件或经济条件是生产力的发展和剩余产品的出现。不同的财政发展阶段在财政存在基础、财政分配内容、财政分配形式、财政管理方式等方面打上其所在社会的烙印。

4. 财政学是一门宏观经济学、应用经济学和基础理论课程。财政学的研究方法主要是理论联系实际、全面分析同重点分析相结合、横向比较同纵向比较相结合、实证分析同规范分析相结合。

主 要 概 念

财政 奴隶制国家财政 封建制国家财政 资本主义国家财政 社会主义国家财政

复 习 思 考 题

1. 什么是财政？各种财政现象有哪些共有特征？
2. 如何理解财政的产生和发展过程？
3. 财政学的课程性质和研究方法有哪些？
4. 请简单归纳一下西方经济学中关于财政调节经济运行的理论。
5. 请运用实证分析和规范分析的方法分析一个经济热点问题。

第一章 市场经济与财政职能

本章属财政学基础理论知识。本章主要提供关于市场经济的运行原理、市场机制的固有缺陷、国家财政如何通过发挥自身职能来向社会提供公共物品、协调公平与效率的关系。明了财政运行的经济基础和制度环境，掌握市场经济条件下财政的职能，是本章的重点。

经过 1978 年底以来持续不断的改革，中国的社会主义市场经济体制初步确立，市场机制已经成为经济运行的主导力量。2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步提出“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”。以市场经济为基本生存环境的公共财政制度正在构建和逐步完善。本章通过分析市场经济的作用原理，列举出市场机制的失效之处或力所不及之处，归纳出社会经济生活对国家财政的基本要求，进而导出财政应担负的社会经济职责或财政职能，应当是一个合乎逻辑的论述过程。

第一节 市场经济的运行原理及市场缺陷

一、市场经济的运行原理

市场经济是以市场机制作为调节经济运行主导力量的经济制度。鉴于人类需求的无限复杂性，如果以最大限度地满足社会需求作为经济活动的终极出发点和归宿点的话，市场经济就是人类社会建立的最好的经济运行制度。从纯粹的意义上说，社会化大生产阶段的经济制度只有两种——计划经济和市场经济，但就结果的主流来看，市场经济是最能够将人们的个体利益和社会（公众）利益有机结合起来，将社会发展的各种动力源泉最大限度凝聚起来的最佳制度安排。古典经济学的代表人物亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中指出：“用不着法律干涉，个人的利害关系与情欲，自然会引导人们把社会的资本尽可能按照最适合全社会利害关系的比例，分配到国内一切不同用途。”^① 我们曾经在很长时间内进行过多种理论和实践探索，谋求建立一个使各种利

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），商务印书馆 1994 年版，第 199 页。

益“一损俱损，一荣俱荣”的经济体制，希望形成一个合力最大化的动力机制。经过十多年“摸着石头过河”的艰难跋涉后，方知道市场经济制度就是达到既定目标的最佳途径。

竞争性市场经济的运作机理大致可以这样描述：消费者在其收入和商品价格的双重约束下，根据自己的消费偏好和可接受的价格获得所需的消费品；生产者按照利润最大化的原则提供商品；生产者与消费者之间通过市场在均衡价格的约束下完成交易。

市场经济的制度基础或哲学基础是“经济人”（Economic Man）^①的存在。经济人是追求个人利益最大化的理性人。在经济活动中，经济人作为一个生产者，会千方百计地向社会提供价高利大的产品；作为一个消费者，他又会想方设法购买那些价低值高的物品。在扮演着不同角色的时候，经济人在主观上受利己主义的支配，但在客观上又都促进了社会福利的提升。“我们每天所需的食品和饮料，不是出自屠户、酿酒家和烙面师的恩惠，而是出于他们利己的打算。我们不说唤起他们利他心的话，而说唤起他们利己心的话。我们不说自己有需要，而说对他们有利。”^②

推动市场经济运行的主导力量是市场机制。市场机制是以市场主体的经济利益为纽带在各个市场要素之间建立的联动关系。某一个市场要素发生变动后，各个市场主体基于维护和提升自己的经济利益的需要，必然随之发生连锁变动。比如，某种产品生产的技术条件获得改善，成本水平降低，销售价格下降，需求量上升，生产规模扩大，企业纯收入上升，劳动者收入增加，所有者权益提高，资源配置结构调整，企业重组……在市场机制的作用下，资源配置结构改善，国民福利提升，社会经济发展。当然，不是所有的因素变动都会引起其他市场要素的相应变动，如果初始因素变动微弱，再加上经济生活中存在逆向变动因素，也可能某些后续环节的传递过程会中断，市场机制的作用强度会较小，但是，市场机制在总体上肯定扮演经济运行主要调节力量的角色。

市场机制的核心要素是广义价格机制。价格机制指市场供求状况与商品价格之间相互关系、相互制约的依存关系，包括价格形成和价格影响两个环节，前者是商品供求状况决定商品价格水平和结构的过程，后者是价格变动引起商品供求关系相应变动的过程。如果这里的价格不仅包括物质商品价格，同时也包括资金、劳动力、技术、无形资产、知识产权，乃至一切可用于交易的对象的价格，这时的价格机制就是广义价格机制。价格是市场主体利益关系的集中体现，市场机制的作用过程，亦即各种市场要素的联动调整过程，往往表现为价格的连锁反应过程。

价格机制的力量源泉是价格分配。价格分配是在商品交换过程中，由于价格和价值背离，在交换双方之间实现的国民收入再分配。价格高于价值（或生产价格），一部分国民收入从买者手中向卖者手中转移，厂商获得丰厚利润，生产规模随之扩大，需求

① 经济人也称为“经济人假设”（Hypothesis of Economic Man），该假设起源于享受主义哲学和英国经济学家亚当·斯密（Adam Smith）的关于劳动交换的经济理论。归纳起来，亚当·斯密“经济人”假设可以归纳为以下四点含义：第一，“经济人”必然是自利的，且不是孤立的。追逐个人利益的动机（利己心）是“经济人”行为的驱动力，“经济人”不能孤立地生存，只有在与他人进行经济交往中体现出来。第二，“经济人”总是凭借所处的市场环境判断自身利益，努力使用各种手段，追求自身利益最大化。第三，“经济人”唯一目的是追求私人利益，但最终会促进社会公共利益。但是，这一过程需要有良好的法制和规则作为保证。第四，“经济人”追逐私利的手段和内容会随着社会发展发生变化，但其自利本性不变。

② 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（上卷），商务印书馆1994年版，第14页。