

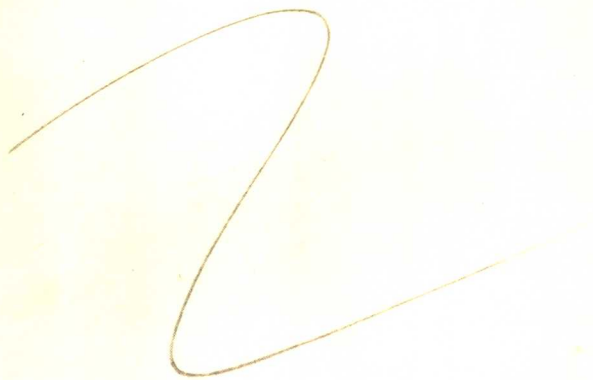
CAIZHENGXUE JIAOCHENG

省级精品课程教材

21世纪新编核心课系列教材

财政学教程

寇铁军 主编



 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

F810
56

省级精品课程教材

21世纪新编核心课系列教材

财政学教程

寇铁军

江苏工业学院图书馆
藏书章

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

© 寇铁军 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学教程 / 寇铁军主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2006. 3
(21 世纪新编核心课系列教材)

ISBN 7-81084-822-4

I. 财… II. 寇… III. 财政学-高等学校-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 005846 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 400 千字 印张: 17
印数: 1—6 000 册

2006 年 3 月第 1 版

2006 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉

责任校对: 尚 下

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

定价: 29.00 元

前 言

财政是政府的经济行为，财政学是研究政府收支活动及其效应的经济学分支。财政学是经济类、管理类学科的核心课程，在经济类、管理类基础课和财政学专业课之间具有承上启下的作用，既是理论经济学在财政学专业的延伸，也是财政学其他专业课的理论基础。掌握好财政学，对于认识和探讨现代经济社会中政府收支活动的运行，对于理解和制定公共政策，都是必不可少的。

本书按照现代财政学的体系和思路，立足于我国财税改革的现实基础，本着理论联系实际的原则，系统全面地阐述了财政基本理论，广泛吸收和反映了当今国内外的最新研究成果，及时反映了我国公共财政改革的进程和内容。

全书共十五章，分为五个部分：

第一部分为财政理论部分（导论、第一章），介绍财政的基本概念、财政和财政学说的产生与发展以及财政学的研究对象和方法，并以市场失灵为切入点，阐释公共产品理论和财政职能问题。

第二部分为财政支出部分（第二章至第四章），阐述财政支出的基本理论，分析财政支出规模、结构和效益，并将财政支出项目按购买性支出和转移性支出的分类分别进行具体分析。

第三部分为财政收入部分（第五章至第十章），该部分首先介绍财政收入的形式、规模和结构，然后重点分析税收原理、税收制度、国债原理和制度以及政府性收费与基金等。

第四部分为财政管理与监督部分（第十一章、第十二章、第十四章），阐述政府预算的概念、分类、原则和程序等问题，论述政府间事权与支出的划分、税收的划分以及转移支付制度，介绍财政监督的基本内涵、原则、形式与内容。

第五部分为财政政策部分（第十三章），从财政平衡入手，分析财政政策的一般理论以及财政政策与货币政策的配合等。

本书具体分工如下：

彭健：导论；

许慧：第一章第一、二节；

张晓红：第一章第三节；

崔惠玉：第二章，第十章；

金双华：第三章，第四章；

2 财政学教程

张晓红：第五章；

赵颖：第六章；

孙晓峰：第七章；

张海星：第八章，第九章；

包丽萍：第十一章；

孙开：第十二章；

贺蕊莉：第十三章；

刘明慧：第十四章。

全书由寇铁军教授负责总纂。

本书作为辽宁省精品课程的基本教材，适用于财经类院校本科生、研究生教学，可以作为公务员开设公共财政学课程的培训教材，也可以作为政府各经济管理部门和有关科研机构进一步研究财政理论问题的重要参考书。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，并表示感谢。限于作者理论水平和实践经验，本书难免有疏漏或错误之处，恳请读者批评指正。

编 者

目 录

导 论	⇨1
第一章 市场、政府与财政	⇨12
第一节 市场与市场失灵	/12
第二节 公共产品	/16
第三节 财政职能	/18
第二章 财政支出总论	⇨26
第一节 财政支出的分类	/26
第二节 财政支出规模分析	/31
第三节 财政支出结构分析	/38
第四节 财政支出效益与绩效评价	/42
第三章 购买性支出	⇨50
第一节 行政、国防支出	/50
第二节 文化、教育、科学、卫生事业支出	/53
第三节 政府投资性支出	/61
第四章 转移性支出	⇨73
第一节 社会保障支出	/73
第二节 财政补贴	/80
第三节 税式支出	/85
第五章 财政收入总论	⇨91
第一节 财政收入的分类与结构	/91
第二节 财政收入规模分析	/97
第六章 税收原理	⇨103
第一节 税收概述	/103
第二节 税收的原则	/107
第三节 税制构成要素	/110
第四节 税负转嫁与归宿	/114
第七章 税收制度	⇨119
第一节 商品课税	/119
第二节 所得课税	/126

2 财政学教程

第三节 资源课税 /130

第四节 财产课税和行为课税 /132

第五节 国际税收 /134

第八章 国债原理 ⇨140

第一节 国债的产生和发展 /140

第二节 国债的种类与结构 /145

第三节 国债的功能与效应 /150

第四节 国债的负担与限度 /155

第九章 国债制度 ⇨162

第一节 国债的发行 /162

第二节 国债的偿还 /167

第三节 国债市场 /169

第四节 外债 /176

第十章 政府性收费与政府性基金 ⇨183

第一节 政府性收费 /183

第二节 政府性基金 /186

第十一章 政府预算 ⇨189

第一节 政府预算概述 /189

第二节 政府预算程序 /197

第三节 我国政府预算制度的改革与完善 /201

第十二章 政府间财政关系 ⇨211

第一节 政府间的事权与支出范围划分 /211

第二节 政府间的税收划分 /218

第三节 政府间的转移支付 /222

第四节 中国分税制改革 /227

第十三章 财政政策 ⇨239

第一节 财政平衡 /239

第二节 财政政策概述 /248

第三节 财政政策与货币政策的配合 /251

第十四章 财政监督 ⇨257

第一节 财政监督概述 /257

第二节 财政监督的形式与内容 /261

主要参考文献 ⇨265

[本章要点]

- ◆ 现代市场经济中的财政
- ◆ 财政的一般概念
- ◆ 财政的产生与发展
- ◆ 财政学说的形成与发展
- ◆ 财政学的研究对象和研究方法

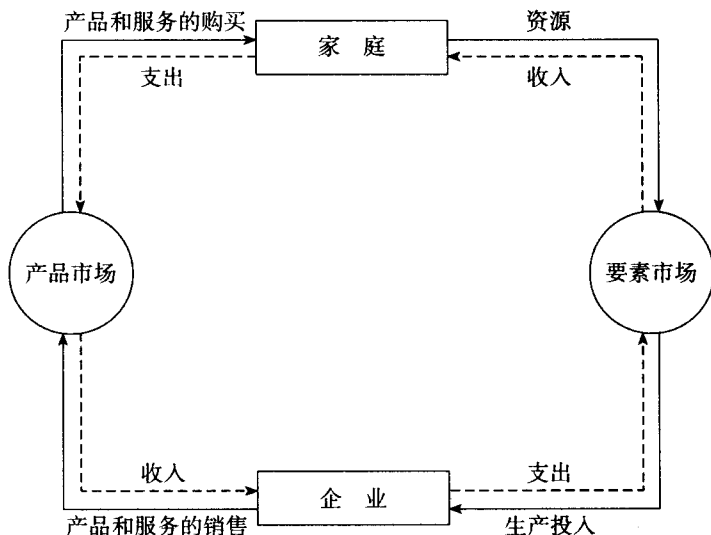
财政学是研究政府收支活动及其对经济运行所产生影响的经济学分支学科。由于财政活动是政府从事各种经济、社会和政治活动的基础，因此，在更为广泛的意义上，财政学是研究政府经济活动及其对经济运行所产生影响的经济学分支，也称公共部门经济学或公共经济学。

一、现代市场经济中的财政

在现代市场经济条件下，财政作为政府的收支活动，是经济系统的一个重要组成部分，对整个社会经济的运行有着极为重要的影响。现代市场经济运行是由社会中的无数个人、家庭、企业、团体以及政府部门围绕着经济利益及相关的其他各种利益而形成的交互作用、相互影响的运作过程。在经济学中，通常对经济运行系统进行简化处理，以描述现代市场经济运行的基本轮廓和总体面貌。

我们先考察仅由家庭和企业组成的私人部门经济的运行（如图1所示）。在这个经济系统中，基本决策单位只有两个：家庭和企业。家庭和企业通过两个有着不同性质的市场——产品市场和要素市场——从事各种交易活动。如图1所示，在产品市场上，家庭为消费而购买各种产品和服务，企业为获得利润而向家庭提供相应的产品和服务，并获得由家庭支付的费用。而在要素市场上，企业利用从产品市场上得到的收入，购买生产所需的各种资源投入，如劳动、资本、土地等，并通过各种资源的组合生产出市场所需的产品；家庭也需要向企业售出他们所拥有的各种资源，并获得相应的回报，如工资、利润、租金等。

可以看出，纯粹私人部门经济的运行由两方面的运动构成：产品运动和货币运动。首先，家庭借助要素市场向企业提供各种资源，企业通过产品市场向家庭提供产品和服务，这是产品运动的过程（图1中的实线部分）。其次，在家庭通过要素市场向企业提

图1 两部门经济运行图^①

供各种资源时，企业需要向家庭支付相应的报酬，而企业通过产品市场向家庭提供各种产品和服务时，家庭需要向企业支付货币，这是货币运动的过程（图1中的虚线部分）。对于两部门经济来说，产品运动和货币运动的过程是周而复始、循环往复的。

从现实生活中可以发觉，私人经济部门不是满足人们需要的唯一系统，它不能包揽人们的一切需要。由于社会公共需要所具有的特征，决定了私人企业和家庭不愿提供、无力提供或无法有效提供，需要政府承担起这方面的责任。在现代市场经济中，政府作为一个决策单位，在经济运行中扮演着愈益重要的角色，不仅为社会公众提供了相当数量的产品和服务，而且还对私人经济活动进行一定程度的干预和管理。为了把握现实经济的运作，我们有必要了解私人部门和公共部门共同起作用的经济运行循环，如图2所示。

图2的中心部分代表政府及其财政活动。政府的财政活动主要包括：

(1) 政府在要素市场和产品市场上，向家庭和企业购买各种资源与产品，然后利用这些资源与产品向家庭和企业提供各种政府服务，如国防、社会秩序、基础教育、基础研究、公共卫生、公共设施等，以满足家庭和社会公共需要。

(2) 为了调节收入分配或达到特定的经济、社会目的，政府还会向某些家庭和企业提供一定的收入支持或补贴。

(3) 为了维持政府部门的正常运转和弥补购买各种产品和资源的开支，政府会通过税收、收费及国有企业收益等形式从家庭和企业那里取得财政收入。如果引入资本市场的话，政府还可以采用公债的形式从私人部门筹集财政收入。

(4) 现代经济活动还经常伴随着经济波动、失业、通货膨胀或通货紧缩、国际收支不平衡等影响整个国民经济活动正常运行的一些宏观经济现象，这些通常需要由政府采取相应的政策手段来加以调节，而财政政策——通过政府收支活动的调整以实现宏观

^① 邓子基、林致远：《财政学》，北京，清华大学出版社，2005。

经济目标的决策——则是最常用的政策手段之一。

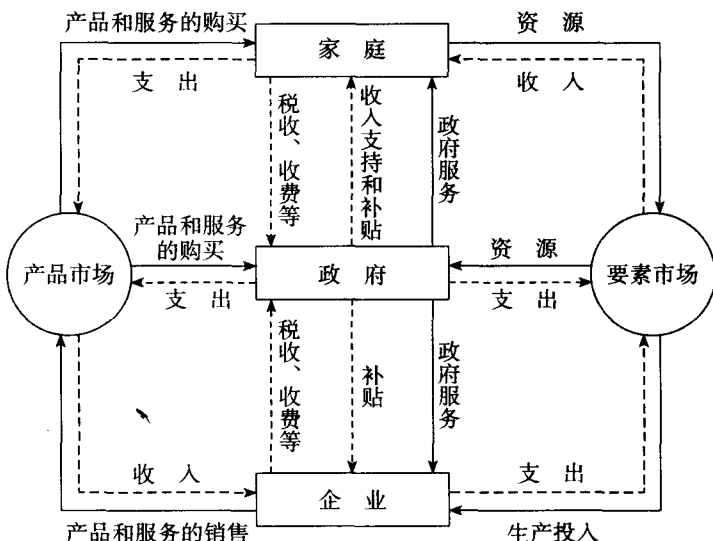


图2 三部门经济运行图^①

二、财政的一般概念

（一）财政一词的来历

从人类社会发展史来考察，财政是一个古老的经济范畴，财政活动自古有之。但“财政”一词属于外来语。我国古代虽然没有“财政”这个词，却有属于财政范畴或接近于财政范畴的术语。文献中说“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思想。还有“大农令”、“大司农”、“户部”一类用词，都指的是古代的财政管理部门。但是，同现代术语相比，上述各种用语都没有较为全面、恰当地概括财政的含义和当时的财政活动。

现代术语“财政”一词的英译词通常是 public finance。据考证，finance 一词在公元 13~15 世纪起源于拉丁语 finis，意思为货币支付，表示当时一切货币关系的总和。后来，伴随着社会经济和文化的发展，finis 又演变为 finare，有支付货款、裁定款项等含义。16 世纪末期，法国政治家布丹在其所著《共和国六讲》一书的第六讲中论及财政问题，使用了“财政”一词，并且将它由拉丁文 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·斯密在其代表作《国民财富的性质和原因的研究》（《国富论》）的第五篇专门论述了财政问题，也提出了许多财政方面的术语，其中就有 finance 这个词。

日本在 1868 年明治维新以后，实行门户开放政策，自然科学与社会科学有了较大的发展。关于财政一词，其采用了法文的 finances 这个词，在翻译和使用，吸收了我

^① 邓子基、林致远：《财政学》，北京，清华大学出版社，2005。

国汉字所固有的“财”与“政”这两个字，将它们合并起来创建了“财政”这个术语。同时日本在1882年官方文件《财政议》中，第一次使用了“财政”这个术语。

在我国，“财政”一词的使用，是当时维新派在引进西洋文化思想的指导下，间接从日本“进口”的。在政府文献中最初启用“财政”一词是在清朝光绪二十四年（1898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。孙中山在辛亥革命时期宣传三民主义曾多次应用“财政”一词强调财政改革，民国政府成立时，主管国家收支的机构被命名为财政部。

20世纪40年代中华书局出版的《辞海》对“财政”一词作了如下解释：财政谓理财之政，即国家或公共团体以维持其生存发达之目的，而获得收入、支出经费之经济行为也。目前“财政”一词在中文词汇中的应用已有百余年历史，虽然其含义在学术上还有不同的理解，但在日常生活中已经是一个没有异义的十分确定的词语。例如，管理国家收支的工作称之为财政工作，对应的管理机关称之为财政部、财政厅、财政局等，这已经约定俗成，为社会所公认。

（二）财政的一般概念

简单地讲，财政是以国家（或政府）为主体的经济（或分配）活动，也可以将财政的一般概念表述为：财政是国家或政府为了满足社会公共需要，以国家或政府为主体对一部分社会产品的分配活动。财政的一般特征可以从以下几个方面进行分析：

1. 财政分配的主体是国家或政府

从经济学上看，财政体现的是一种分配关系，这个分配关系的主体是政府，没有政府作为主体的分配，就不能将其称为财政。一般经济分配的主体是投入要素的单位和个人，而财政分配的主体只能是国家或政府，这是财政分配区别于其他分配范畴的基本特征。所谓以国家为主体，是指国家在财政分配中居于主导地位，并形成国家与其他分配主体之间的分配关系。当然，并不表明国家对经济可以为所欲为，从根本上讲，财政由经济决定。但在现代市场经济条件下，市场机制应在经济运行中起着基础作用，财政应该尊重市场的活动范围，能够由市场解决的经济活动，政府应该让位于市场，在市场存在失灵的领域，财政则应该发挥积极的作用。

2. 财政分配的对象是部分社会产品与服务

财政分配的对象是一部分社会产品与服务，即一部分国民收入。一个国家在一定时期内（通常是一年）所生产的最终产品与所提供的全部服务的市场价值的总和，是国家取得财政收入的基本源泉。政府通过税收、国有资产收益、收费和公债等收入形式，将一部分社会资源从私人部门转移到公共部门，形成财政收入。

3. 财政分配的满足社会公共需要

人类社会的需要虽然五花八门，但从最终需要来看，无非是两类需要：一类是私人的个别需要；另一类是社会的公共需要。社会公共需要是相对于私人需要和微观主体需要而言的。所谓社会公共需要是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。属于社会公共需要的事例很多，诸如政府的行政管理、国防、文化教育、公共卫生、生态环境保护的需要，也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资，从广义上讲，还包括为调节市场经济运行而采取各种措施和各项政策

提供的服务等。

社会公共需要具有如下基本特征：一是总体性，社会公共需要是就社会总体而言的，为了维持一定政治经济生活，维持社会再生产的正常运行，必须满足由社会集中、执行和组织的社会职能的需要。二是共同性，为满足社会公共需要提供的产品和服务，其效用具有“不可分割性”，即它是向社会公众共同提供的，而不是向某个人或集团提供的，是社会共同享用的，而不是某个人或集团享用的。三是不对称性，与满足私人需要相比的等价交换，社会成员享用为满足社会公共需要的产品和服务，无须付出任何代价或只支付少量的费用。

在现代市场经济条件下，一般说来，私人个别需要的满足可以经由市场的活动，凭借价格机制的运作来解决；而社会公共需要所具有的特征决定了其需求的满足则很难借助市场机制的运作完成，它一般需要通过政府的收支活动来实现，而这正是财政学的研究核心。

三、财政的产生和发展

（一）财政的产生

财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物。马克思主义认为，物质资料的生产是人类社会存在和发展的基础，当社会生产的产品超过了劳动者直接的个人消费需要而形成剩余产品，国家参与剩余产品分配的时候，就产生了财政。

财政是一个历史的范畴，它的产生以社会生产力发展到一定历史阶段为基础，以国家的产生为前提。

原始社会初期，社会生产力水平极其低下，由此决定了原始社会生产关系的基础是生产资料的原始氏族公有制。在一个原始氏族公社里人们用原始的、简单的劳动手段共同劳动，劳动所得归公社全体成员共同占有，以维持他们最低限度的生活需要。当时，没有剩余产品，没有私有财产，没有剥削，没有阶级和国家，也没有财政。

到了原始社会末期，随着社会生产力的发展，剩余产品的出现，以及社会分工和产品交换的产生、发展，在原始公社内部开始出现了财产的私人占有。随着社会生产力和生产关系的进一步发展，私有制逐渐代替原始氏族公有制而成为整个社会的经济基础。私有制的产生与发展，将人类社会分裂为两个在经济利益上根本对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级，形成了奴隶主占有制生产方式。与此相适应，分配关系也发生了变化，产生了带有剥削性质的分配关系，结果必然产生阶级利益的冲突，占统治地位的奴隶主阶级为了维护他们的既得利益，实现和巩固他们的统治，就需要掌握一种拥有暴力的阶级统治工具，这样就产生了国家。正如列宁所说：“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现，在阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和程度，便产生了国家。”

国家不同于氏族组织的重要特征之一就是“公共权力”的设立。而构成这种权力的，不仅要有武装的人，而且还要有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的社会所没有的。这就是说，国家的产生，使社会上出现了一种脱离物质生产，专门从事阶级统治的机构人员，国家为了维持其存在并执行其职能，就需要消费一定的物质资料，但是国家本身并不从事物质资料生产，其物质资料的消费就只能凭借国家的权力，强制地、无偿地把一部分社会产品占为己有，以满足国家的需要。这样，在

整个社会产品分配领域中就出现了一种由国家直接参与的社会产品分配,这就是财政分配。恩格斯指出:“为了维持这种公共权力,就需公民缴纳费用——捐税。”这里所说的捐税是国家财政分配活动的最初形式之一,是最早出现的财政范畴,也是一种最典型的财政范畴,它是国家凭借其政治权力对社会产品的强制征收,是国家赖以存在的物质基础。

(二) 财政的发展

随着社会生产方式的变革和不同性质国家的更替,财政也得到了发展。从人类社会历史的发展看,到目前为止,除原始公社制度外,各种不同社会形态的国家都有与其相适应的国家财政。

奴隶制社会生产关系的基本特征是奴隶主不仅占有一切生产资料,还直接占有奴隶本身和奴隶的劳动。国王既是至高无上的政治统治者,又是最大土地所有者和奴隶主。由此决定了奴隶制国家财政的特征是:财政的基本目的是维持统治;分配对象和方式是直接占有奴隶的劳动和产品,财政关系与一般经济分配关系没有完全分开;财政分配与直接占有奴隶劳动过程混为一体,税租贡合一,没有纯粹意义上的税收;在管理上国王个人收支与财政收支不分;财政收支采取实物与劳役形式。

封建社会生产关系的基础是封建地主占有生产资料——土地,但不完全占有生产劳动者——农奴。与此同时,社会上还存在以个体经济为主体的小私有制经济。财政随着领主经济向地主经济的发展而变化。封建社会财政的特点是:财政的基本动因依然是维持统治;国家财政收入由官产收入为主转为税收为主,税收与地租逐渐分开,成为纯粹意义上的税收,财政关系与一般的经济分配关系逐渐分开;随着产品经济的发展,封建财政收支由主要是力役、实物,转为日益增多的货币形式;随着经济的发展和国家政治制度的某些变化,国王个人收支与国家财政收支逐渐分离;封建社会后期萌生和发展了相互联系的两个财政范畴:国债和国家预算。

在以资本主义私有制为基础的社会经济制度下,产品经济充分发展,生产社会化程度日益提高。随着资本主义自由竞争走向垄断,国家对经济的管理由自由放任发展到全面干预。从而资本主义财政与历史上已出现的财政相比,具有以下特征:一是税收成为国家财政的主要收入形式;二是国家还充分运用税收、公债、财政支出等手段干预经济;三是由于产品经济的高度发展,财政分配高度货币化,国家财政收支全部采取价值形式。

我国作为社会主义国家,财政的发展有着自己的特色。在高度集中的计划经济体制下,经济资源的配置服从于国家计划,市场的作用受到排斥和禁止,财政属于生产建设型。改革开放后,特别是在1998年构建公共财政框架这一目标确立后,我国开始努力探索和构建与社会主义市场经济体制要求相适应的公共财政体制。经过近年来有意识的公共财政改革努力,公共财政框架的构建已取得了明显成效。

四、财政学说的形成与发展

财政学作为经济学的一个重要分支,从早期对政府收支活动的简单描述,发展到完整的学科体系经历了漫长的历史过程。

(一) 早期的财政思想

财政伴随着国家的产生而产生,财政活动已有数千年的历史,而成为一门独立学科

则始于1776年亚当·斯密《国富论》的出版。但是,在财政学诞生之前,众多理财家早已在探讨财政问题,并提出了许多精辟的财政思想。

古希腊的色诺芬在《雅典的收入》一书中讨论了希腊雅典的财政收入问题,并建议由国家购买奴隶,并将他们出租以增加国家的收入。在柏拉图和亚里士多德的一些著作中,也有过关于财产与收益之间应如何确定课税标准,以及税收的征收应该公平之类的论述。在古罗马,有关于罗马税制以及专门讨论赋税负担的著作。17世纪的法国财政大臣柯尔伯特认为“征税的艺术就在于拔最多的鹅毛,听最少的鹅叫”^①。威廉·配第的《赋税论》(1663)广泛地论述了各种公共经费、税收理论、各种征税方法等,为财政学的创立奠定了基础。

曾为人类社会创造光辉灿烂文化的中国古代社会,也有不少理财家提出了许多精辟的财政思想。这些财政思想可以概括为:(1)藏富于民,培养财源,发展经济以增加财政收入的理财思想。春秋时期齐国的管仲,以“治国之道,必先富民”的原理管理财政。北宋的王安石明确指出:“因天下之功,以生天下之财,取天下之财,以供天下之用。”明代丘浚提出“理财之道,以生财之道为本”的治财哲理。(2)量入为出与量出为入的财政收支原则。早在西周周公建立税制时就提出和实施了量入为出的原则,主张每年年底根据国家大小、收成好坏和国家储备的需要等进行通盘打算,按预计的收入来安排支出。唐代后期为增加财政收入,巩固统治地位,唐德宗接受宰相杨炎的建议,实行量出为入的原则。(3)运用财政手段调控经济,特别是调节市场供求的思想,平抑经济波动。西汉桑弘羊制定“均输”、“平准”两法。“均输”是指在各郡设均输官,由其负责将各地上缴国库的实物形式的贡赋,或者廉价收购的土特产品,从中选择高质量的上缴国库,将其他产品运往其他地区高价出卖,然后将出售收入上缴国库。这样既能使国家增加财政收入,也能沟通各地的物资交流,调节物价。“平准”是一种保持粮价平衡的方法,在京城设置官方机构,负责物价下跌时买进商品,物价上涨时抛出商品,以平抑物价,达到供求平衡。

(二) 西方财政学说的发展

财政学理论的形成虽然只有200余年的历史,但其发展却十分迅速,变化很大。如果以政府在经济中所起的作用为基本线索,可以大致将其划分为三个时期。

1. 第一个时期:古典学派的财政理论(1776年—20世纪30年代)

英国古典经济学的代表人物亚当·斯密于1776年出版了经济学的奠基之作《国富论》。该书第五章“论君主或国家的收入”分支出、收入和公债三个方面对财政问题进行了深入系统的研究,标志着财政学体系的创立。在《国富论》当中,亚当·斯密宣扬了“自由放任”的经济思想,他认为人是“经济人”,有一只看不见的手操纵着经济的运行,使得人人都为自己的经济活动最终产生一个大家都获利的社会结果。市场经济既然有如此神妙的作用,对它的任何干预就都是不可取的,因此,政府不要过多地干预经济,政府的职能越小越好。他认为,政府职能只限于防止外来侵略、维持国内治安和建设公共设施等方面。在财政支出方面,亚当·斯密主张要厉行节约、量入为出。

① [美] 哈维·S·罗森:《财政学》,平新乔等译,中文4版,248页,北京,中国人民大学出版社,2000。

在税收方面,亚当·斯密提出了公平、确定、简便和征收费用最小四原则。亚当·斯密对公债的发行持反对态度,认为公债的发行会妨碍生产资本的积蓄,会加重子孙后代的负担,公债是腐败、堕落、贫困的根源。总体而言,亚当·斯密的财政理论主张可以概括为“廉价政府,夜警国家”,这成为古典学派财政理论所要追求的最高目标。后来的古典学派经济学家,如李嘉图、萨伊、穆勒和庇古等,基本上都是在亚当·斯密的理论框架中求得发展。

2. 第二个时期:凯恩斯学派的财政理论(20世纪30年代—60年代)

一直到1929年的经济大危机时为止,由亚当·斯密创始的自由经济思想在经济学界和政治生活中占据着统治地位。从经济实践来看,在一个多世纪的时间里,资本主义社会创造了巨大的财富,生产力快速增长,市场机制运行得那么和谐完美。除了描述和赞美市场经济之外,人们简直不知道还需要经济学家做些什么。但是,1929年10月29日,以美国股市崩溃为导火线,西方资本主义世界在1929—1933年爆发了一场历史上从未有过的深刻、持久、广泛的世界性的经济危机。这场震撼世界的经济危机给传统的经济理论以沉重的打击,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。

凯恩斯的理论主张主要体现在他1936年出版的《就业、利息和货币通论》(《通论》)一书当中。凯恩斯从宏观经济的角度,以整个国民经济活动作为考察对象,通过对有关国民经济的各种总量之间关系的分析,得出“有效需求不足”是产生危机的根本原因这一结论。凯恩斯认为,单凭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,而其中重要的一项措施就是扩大政府的财政支出。财政支出就可以直接形成社会有效需求,可以完全弥补私人部分需求的不足部分,使得经济达到充分就业与均衡。此外,凯恩斯还首次系统地论证了财政赤字和公债发行的经济合理性。

凯恩斯的理论在西方财政学界乃至经济学界引起了一场革命。《通论》的发表标志着宏观经济学的创立,并开始了经济学的凯恩斯时代。他的著作出版以后,一大批追随者致力于阐释和发展工作。以萨缪尔森为代表的一些西方经济学者经过补充和发展,逐步形成曾显赫一时的新古典综合派,后来又吸收反对凯恩斯主义的各学派的观点,在第二次世界大战(简称二战)以后长期居于统治地位。凯恩斯主义经济学主要以宏观经济分析为特色,财政学也因此 in 经济学体系中占据了显赫的位置。

3. 第三个时期:新自由主义学派的财政理论(20世纪70年代以后)

二战后,西方发达国家的经济出现了持续稳定的高速发展,凯恩斯理论在经济学界被奉为圣经。随着时间的推移,西方发达国家又出现了一些新的经济问题,特别是进入20世纪70年代之后,普遍发生了滞胀。凯恩斯理论对此缺乏诊治的良药,人们对凯恩斯的理论产生了怀疑。在经济学界,开始涌现出一大批流派,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。财政学理论研究进入了第三个阶段。这一阶段中较为重要的理论有:

(1) 货币学派。货币学派是美国在20世纪50年代开始出现、于70年代蓬勃兴起的一个经济理论学派,该学派以反对凯恩斯主义著称。弗里德曼是货币学派的创始人和

主要代表人物。他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最有力的手段,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。

(2) 供给学派。供给学派是 20 世纪 70 年代后期,在美国形成的又一个反凯恩斯主义的经济学流派。阿瑟·拉弗是供给学派的著名代表。减税是供给学派政策主张的核心和基本环节。该学派认为,美国经济的主要问题是供给不足,而降低税率可以促进个人和企业增加消费和投资,因此,减税便是促进供给增加的基本手段。此外,供给学派极力主张减少社会福利支出,将其作为促进供给增长的又一重要措施。他认为,政府庞大的社会福利支出不仅不能使穷人摆脱贫困,反而会使失业增加,有损劳动力的供给,因为在庞大的失业队伍中,有很大一部分是因失业成本太低而自愿失业的。

(3) 公共选择学派。以布坎南和塔洛克为首的公共选择学者运用经济分析方法研究政治问题,该学派着重分析政府如何依据政治程序来进行公共产品决策。从纵的方面看,该学派分析了立宪阶段、立法阶段和行政司法阶段的公共产品决策;从横的方面看,它分析了公共产品的直接需求决策、间接需求决策和公共产品供给过程。该学派认为,西方发达国家经济问题的根源在于政治方面。与市场失灵相对应,该学派提出了政府失效的概念,并主张慎重选择政府行为或基本放弃政府干预。公共选择学派理论不仅丰富了公共财政理论,而且大大扩展了人们进行公共财政研究的眼界和思路。

需要指出的是,由于 20 世纪 80 年代美国总统里根和布什实行以减税为核心的财政政策效果不佳,1993 年民主党人克林顿入主白宫后,凯恩斯主义又以新的面貌“复兴”。新凯恩斯主义继承了凯恩斯主义的国家干预主义,但对传统凯恩斯主义的理论和政策主张进行了修正。新凯恩斯主义更加强调宏观经济学的微观基础,建立起有微观基础的新凯恩斯主义宏观经济学,提出新型政府—市场观,认为当代经济是一种混合经济,政府与市场是互补而不是替代关系;更加重视市场机制的作用,主张政府进行“粗调”;主张财政政策的调节要深入到经济运行的内部,强调增加人力资本、研究开发等具有创新性的投资等。

(三) 我国财政学说的的发展

1949 年以前,我国基本上处于引入西方公共财政学的阶段。我国学者从 20 世纪 20 年代起开始编写《财政学》,但基本上是对西方财政学著作的编译,并不具有中国特色。如 1924 年陈启修的《财政学总论》认为:“财政者,公共团体之经济或经济经理也。”^①对于财政概念的概括,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之总称也”^②。

1949 年后,我国先是以学习借鉴苏联财政理论为主,20 世纪 60 年代开始才注重结合我国实际进行财政理论研究。我国学术界经过长期关于财政概念的探讨与争鸣,形成了具有中国特色的不同学说,主要有国家分配说、社会再生产说、剩余产品说、社会共

① 陈启修:《财政学总论》,4 页,北京,商务印书馆,1924。

② 尹文敬:《财政学》,1 页,北京,商务印书馆,1935。

同需要说、价值分配说等。各种学说从不同角度探索了财政的内涵与外延，各自有鲜明的中心论点，但各种理论之间并不是绝对排斥的，有差异也有共同之处，对某些具体问题的看法也有交叉。20世纪90年代后，我国财政学界在总结传统财政理论的同时，注重借鉴西方财政理论与方法，致力于探索与社会主义市场经济相适应的财政理论，使我国的财政理论研究有了长足的进展。

五、财政学的研究内容与方法

（一）研究内容

财政学是经济学的一个分支学科，集中研究的是与政府收支相关的经济活动。具体而言，财政学的研究内容主要有：

1. 财政基本运行规律

财政学的任务是阐明财政的基本知识和基本理论。在现实经济生活中，人们经常接触的总是各种各样的财政现象，财政学自然不能不研究财政现象，但是，作为应用理论学科，其视野不能只局限于现象层次，而是要透过现象，探索本质，揭示支配这些现象的规律。

2. 财政收支活动

财政活动主要具体化为财政的收入和支出。财政收支均由若干项目构成，各收支项目得以成立的根据为何，各有何特点，它们如何影响国民经济的运行，财政收支总量上的平衡或不平衡怎样影响总供给和总需求的平衡关系等，都是财政学研究的主要内容。

3. 财政制度

政府在自己的收入和支出活动中，必须制定某些规则，并依据这些规则作出某些制度上的安排。比如，税收制度、公债制度、政府预算制度、财政管理体制、转移支付制度和财政监督制度等，这也是财政学研究的重要内容。

4. 财政政策

财政学还研究财政政策，但是，它关心的不是财政部门已经做了什么和正在做什么，也不研究供操作的政策设计。财政学研究政策的逻辑是关注那些深藏在形形色色、往往朝令夕改的财政政策背后稳定的规律性的东西。诸如，财政政策的目标是什么，为什么确定这些目标，可以采用哪些手段来实现这些目标，政策效力的传导机制是什么，政策效果如何，怎样评价，财政政策如何同其他经济政策相配合等。简言之，财政政策的目标、手段、传导机制、效果以及同其他政策手段的配合等都是财政学的重要研究内容。

（二）研究方法

1. 实证分析与规范分析相结合

在分析政府经济活动的过程中，财政学不仅要解释实际政策对经济运行的影响，而且还要尽可能为政府决策提供指南。为完成这两项任务，财政学经常采用经济分析的两种基本方法：一是实证分析；二是规范分析。所谓实证分析就是依据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。实证分析方法运用于财政范围就是要按照财政活动的原貌，勾勒出从财政取得收入直到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