

二十一世纪普通高等院校实用规划教材·经济管理系列



# 财政学

## CAIZHENGXUE

孙世强 主 编  
徐全红 赵惠敏 副主编

赠送  
电子课件

- 先进性与基础性相统一 •
- 教材建设与教学改革相统一 • 综合性与针对性相统一 •
- 案例分析与阅读资料开阔视野 •

清华大学出版社

二十一世纪普通高等院校实用规划教材 经济管理系列

# 财 政 学

孙世强 主 编

徐全红 赵惠敏 副主编

清华大学出版社

北 京

## 内 容 简 介

本书在注重财政学基本理论、基本知识、基本技能阐述的同时,还注重结合中西方经济社会发展的新形势,探究前沿性的财政理论与实践中的新问题。在保证财政学体系的科学性、系统性、完整性与准确性前提下,体现了基础性与前瞻性、理论性与实践性的结合。在内容选择上,主要立足于公共财政视角,安排了公共财政理论、公共财政支出、公共财政收入、公共财政管理四部分,共计15章内容。通过对本书的学习,可拓宽学生的理论视野,让学生掌握最新财政理论,了解财政实践面临的问题,并让学生知晓理论界研究的最新动向,可实现培养和提升学生运用所学的公共财政理论进行宏观经济分析和解决实际问题的能力。

本书既可作为普通高等院校经济管理专业的教材,也可作为相关人员的参考用书。

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 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

财政学/孙世强主编;徐全红,赵惠敏副主编. —北京:清华大学出版社,2011.2

(二十一世纪普通高等院校实用规划教材 经济管理系列)

ISBN 978-7-302-24410-3

I. ①财… II. ①孙… ②徐… ③赵… 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 228013 号

责任编辑:彭欣 桑任松

封面设计:山鹰工作室

版式设计:杨玉兰

责任校对:王晖

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:19 字 数:408 千字

版 次:2011 年 2 月第 1 版 印 次:2011 年 2 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:32.00 元

# 前 言

财政学作为经济学的一个分支,在各财经类专业的课程体系中一直处于核心地位。随着社会的发展,经济学理论和研究方法发生了很大变化,财政学理论不断得到充实和完善,研究方法也在不断地更新,可以说财政学领域发生了很多、很大变化。本书在介绍财政学基础知识、基本理论和基本管理技能的基础上,融入了国内外财政领域最新发展成果和研究方法。

目前,国内流行的《财政学》教材大体分为两类:其一是以传统的社会主义国家财政体系为基础,加入新近引入的西方财政学理论,其主要内容是以我国1949年以来的计划财政体制与实践为模板进行实证描述与政策解释。虽然近年来随着修订版的不断出现,西方财政学的内容越来越多,但实证描述与政策解释的大体框架并未发生大的变化。其二是以西方的财政学体系为基础,加入所谓中国国情内涵,其特点是力图全盘引进在西方已经比较成熟的萨缪尔森与马斯格雷夫的财政学体系,并在内容上体现出我国公共财政体系改革与建设的特点。这两类教材虽然出发点有所不同,但随着时间的推移和中国特色的社会主义市场经济改革的深入,内容的差异已越来越小,其结构体系雷同,内容只是因中外体制不同而稍有差异。这种中国财政学与西方财政学合二为一的趋势扩展了财政学研究领域、创新了财政学理论,应用了西方经济学中的研究方法,但淡化了马克思主义基本理论,模糊了中国特色的社会主义市场经济特色,对原有的教学方案与计划也产生了巨大的冲击。本书以马克思主义和中国特色的伦理观为指导,借鉴了西方财政学的发展成果,尤其是立足于中国实际,创设了中国特色的财政学。

该书全面、及时地反映了当代财政学应关注的主要问题,如物业税问题、地方政府之间的财政竞争问题等,并力图准确地向学生和介绍财政理论界有关财政学领域的最新观点和发展动向,尽最大努力应用最新的资料、数据来佐证财政理论,说明问题,这为拓宽学生视野、启迪学生思维,进一步进行深入研究奠定了基础。这是本书的特色之一。

本书作为一本公共经济学教材,作为一种尝试,试图用经济学的方法来引导学生思考公共经济问题,力图让学生了解政府活动或公共经济活动的经济规律或效率原则。这是本书的特色之二。

在体例方面,为了更好地提升教学效果,每章前都有知识要点、引导案例,每章后都有复习思考题,在形式上也体现了一种创新。这是本书的特色之三。

全书内容共分为公共财政理论、财政收入、财政支出、财政管理、宏观调控五大部分,囊括政府失灵、市场失灵、公共物品理论、公共需求理论、财政职能、税收原理、税收制度、国债、国有资产收入、财政支出基本理论、社会购买性支出理论、社会转移性支出理论、财政投融资理论、国家预算、预算管理体制、财政监督、财政平衡、财政赤字、财政



政策、地方政府间财政竞争等 15 章内容。

本书由河南大学经济学院孙世强教授(博士)主编,吉林大学年志远教授(博导)主审,为全国多所大学的财政学同仁共同合作的集体成果。具体分工如下(以章为顺序):

|         |              |           |
|---------|--------------|-----------|
| 导论、第十三章 | 河南大学经济学院     | 孙世强教授、博士  |
| 第一章     | 河南财经政法大学     | 史自立教授、博士  |
| 第二章     | 河南大学经济学院     | 尚会永副教授、博士 |
| 第三章     | 吉林财经大学       | 赵惠敏教授、博士  |
| 第四、五章   | 河南大学经济学院     | 徐全红副教授、博士 |
| 第六、十二章  | 河南大学经济学院     | 张胜民副教授、博士 |
| 第七、十四章  | 河南大学经济学院     | 陈家涛副教授、博士 |
| 第八章     | 长春大学         | 张晓辉教授、博士  |
|         | 河南科技学院       | 郭庆然副教授、博士 |
| 第九章     | 安华农业保险股份有限公司 | 程海荣博士     |
|         | 河南大学经济学院     | 陈家涛副教授、博士 |
| 第十章     | 上海立信会计学院     | 杨光焰教授     |
| 第十一章    | 河南大学经济学院     | 王宝顺副教授、博士 |
| 第十五章    | 吉林大学经济学院     | 年志远教授、博士  |

在本书的编写过程中,借鉴了国内外同行专家、学者的一些科研成果,在此表示真诚的谢意!

在编写过程中,河南大学经济学院宋丙涛博士对本书架构和内容安排,提出了十分宝贵的意见。上海大学经济学院、郑州大学商学院、河南大学经济学院许多同仁也给予了大力支持,提出了宝贵的修改意见。吉林大学财政系财政专业研究生赵娜、刘铭、张倩、孙卫红、刘莉、李璐、王水含,河南大学财政系财政专业的研究生张明召、罗珊珊、李敬、王咏参与了书稿的通读与校对工作,在此一并表示感谢。

由于编者水平有限,书中的疏漏和不足在所难免,真诚地希望各位读者和专家不吝赐教。

编 者



# 目 录

## 导论 ..... 1

### 一、政府与公共财政 ..... 1

### 二、财政学的研究对象 ..... 2

### 三、财政学的研究方法 ..... 3

### 四、中西方财政学的演化 ..... 3

### 五、当代中国财政学建设的

#### 指导思想 ..... 6

#### 复习思考题 ..... 8

## 第一章 公共财政理论 ..... 9

### 第一节 政府与市场 ..... 10

#### 一、市场机制与市场失灵 ..... 10

#### 二、政府与政府失灵 ..... 12

### 第二节 公共物品与公共需求 ..... 15

#### 一、私人物品与公共物品 ..... 15

#### 二、私人需求与公共需求 ..... 16

### 第三节 财政的产生与发展 ..... 17

#### 一、财政的产生条件 ..... 17

#### 二、财政的含义 ..... 18

#### 三、财政的发展 ..... 19

#### 四、财政与公共财政 ..... 19

### 第四节 财政职能 ..... 20

#### 一、资源配置职能 ..... 20

#### 二、收入分配职能 ..... 22

#### 三、经济稳定和发展职能 ..... 23

#### 复习思考题 ..... 24

## 第二章 公共财政支出 ..... 26

### 第一节 公共财政支出的性质及分类 ..... 27

#### 一、公共财政支出的性质 ..... 27

#### 二、公共财政支出的分类 ..... 28

### 第二节 公共财政支出绩效评价 ..... 29

#### 一、财政支出绩效评价的概念 ..... 30

#### 二、财政支出绩效评价的历史演进 ..... 30

#### 三、财政支出绩效评价的原则 ..... 31

#### 四、财政支出绩效评价组织实施的

##### 基本程序 ..... 31

### 第三节 公共财政支出控制 ..... 33

#### 一、预算监督 ..... 34

#### 二、政府采购制度 ..... 35

#### 复习思考题 ..... 37

## 第三章 公共财政支出规模与结构 ..... 38

### 第一节 公共财政支出规模 ..... 39

#### 一、公共财政支出规模的增长趋势 ..... 39

#### 二、公共财政支出规模增长的

##### 理论分析 ..... 41

#### 三、公共财政支出规模的影响因素 ..... 43

### 第二节 公共财政支出结构 ..... 45

#### 一、制约公共财政支出结构的

##### 基本因素 ..... 45

#### 二、我国公共财政支出结构的

##### 演进与优化 ..... 46

#### 复习思考题 ..... 48

## 第四章 购买性支出 ..... 50

### 第一节 社会消费性支出 ..... 51

#### 一、社会消费性支出的含义及特点 ..... 51

#### 二、行政管理支出 ..... 52

#### 三、国防支出 ..... 54

#### 四、科学技术支出 ..... 56

#### 五、教育支出 ..... 58

#### 六、公共卫生支出 ..... 61

### 第二节 财政投资性支出 ..... 63



|                         |     |                          |     |
|-------------------------|-----|--------------------------|-----|
| 一、财政投资的基本理论 .....       | 63  | 三、文化因素 .....             | 104 |
| 二、基础设施支出 .....          | 67  | 第四节 我国公共财政收入规模           |     |
| 三、农业财政支出 .....          | 69  | 增长变化的分析 .....            | 104 |
| 第三节 财政投融资制度 .....       | 71  | 一、我国公共财政收入规模             |     |
| 一、财政投融资的含义 .....        | 71  | 增长变化趋势 .....             | 104 |
| 二、财政投融资的特点 .....        | 71  | 二、我国公共财政收入规模             |     |
| 复习思考题 .....             | 73  | 增长变化比较 .....             | 108 |
| 第五章 转移性支出 .....         | 74  | 三、我国公共财政收入规模的            |     |
| 第一节 社会保障支出 .....        | 74  | 合理性度量 .....              | 110 |
| 一、社会保障的概念、特点与职能 .....   | 74  | 复习思考题 .....              | 114 |
| 二、社会保障支出的构成 .....       | 77  | 第七章 税收原理 .....           | 115 |
| 第二节 财政补贴支出 .....        | 81  | 第一节 税收的概念、特点及分类 .....    | 115 |
| 一、财政补贴的基础理论 .....       | 81  | 一、税收的概念及其理论依据 .....      | 115 |
| 二、财政补贴的构成 .....         | 82  | 二、税收的特征 .....            | 116 |
| 三、现行财政补贴存在的问题           |     | 三、税收的分类 .....            | 116 |
| 及对策分析 .....             | 83  | 第二节 税收原则 .....           | 118 |
| 第三节 税式支出 .....          | 85  | 一、税收原则演化 .....           | 118 |
| 一、税式支出的概念 .....         | 85  | 二、税收原则的现代观点 .....        | 120 |
| 二、税式支出的分类 .....         | 86  | 第三节 税收负担与税负转嫁 .....      | 122 |
| 三、税式支出的形式 .....         | 86  | 一、税收负担的含义、分类             |     |
| 四、税式支出的社会效应分析 .....     | 88  | 与度量 .....                | 122 |
| 复习思考题 .....             | 89  | 二、税负转嫁与归宿 .....          | 124 |
| 第六章 公共财政收入 .....        | 90  | 三、影响税负转嫁的因素分析 .....      | 125 |
| 第一节 公共财政收入的内涵、历史演变      |     | 第四节 税收的经济效应 .....        | 128 |
| 及其原则 .....              | 91  | 一、税收的宏观经济效应 .....        | 128 |
| 一、公共财政收入的内涵 .....       | 91  | 二、税收的微观经济效益 .....        | 132 |
| 二、公共财政收入内容的历史演变 .....   | 92  | 复习思考题 .....              | 137 |
| 三、公共财政收入的原则 .....       | 92  | 第八章 税收制度 .....           | 138 |
| 第二节 公共财政收入的分类 .....     | 94  | 第一节 税收制度的含义及构成要素 .....   | 138 |
| 一、按公共财政收入来源分类 .....     | 94  | 一、税收制度的含义 .....          | 138 |
| 二、按公共财政收入形式分类 .....     | 95  | 二、税收制度的构成要素 .....        | 139 |
| 三、按公共财政收入管理方式分类 .....   | 98  | 第二节 中国税收制度的历史演进 .....    | 141 |
| 第三节 影响财政收入规模的因素分析 ..... | 99  | 一、1950—1980 年的税制改革 ..... | 142 |
| 一、经济因素 .....            | 99  | 二、1980—1984 年的税制改革 ..... | 142 |
| 二、政治因素 .....            | 103 |                          |     |



|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| 三、1994 年至今的税制改革 .....         | 143        |
| 第三节 商品课税概述 .....              | 146        |
| 一、商品课税的特征 .....               | 146        |
| 二、我国现行商品课税的<br>主要税种 .....     | 146        |
| 第四节 所得课税概述 .....              | 150        |
| 一、所得课税的特征 .....               | 150        |
| 二、我国现行所得课税的<br>主要税种 .....     | 151        |
| 第五节 资源课税、财产课税概述 .....         | 154        |
| 一、资源课税和财产课税的含义<br>及特点 .....   | 154        |
| 二、资源课税和财产课税的<br>主要税种 .....    | 155        |
| 复习思考题 .....                   | 161        |
| <b>第九章 国有资产收入 .....</b>       | <b>163</b> |
| 第一节 国有资产与国有资产收入 .....         | 164        |
| 一、国有资产的概念与分类 .....            | 164        |
| 二、国有资产收入的形式 .....             | 165        |
| 第二节 国有资产管理 .....              | 167        |
| 一、国有资产管理概述 .....              | 167        |
| 二、国有资产管理体制 .....              | 167        |
| 三、国有资产管理内容 .....              | 168        |
| 四、国有资本运营 .....                | 169        |
| 第三节 国有资产收入分配 .....            | 172        |
| 一、国家参与国有资产收入分配的<br>制度演化 ..... | 172        |
| 二、现行的股份制企业的<br>国有股股利分配 .....  | 173        |
| 第四节 国有资本经营预算 .....            | 174        |
| 一、国有资本经营预算的含义 .....           | 174        |
| 二、国有资本经营预算的内容 .....           | 174        |
| 复习思考题 .....                   | 176        |
| <b>第十章 国债及国债市场 .....</b>      | <b>177</b> |
| 第一节 国债基本原理 .....              | 177        |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 一、国债的概念、种类<br>及国债负担 ..... | 177 |
| 二、国债的构成要素 .....           | 181 |
| 三、国债的经济效应 .....           | 183 |
| 四、国债的功能 .....             | 185 |
| 第二节 国债风险及其管理 .....        | 187 |
| 一、国债的负担率分析 .....          | 187 |
| 二、国债依存度分析 .....           | 189 |
| 第三节 国债市场及其功能 .....        | 191 |
| 一、国债市场 .....              | 191 |
| 二、国债市场功能 .....            | 194 |
| 复习思考题 .....               | 196 |

## 第十一章 国家预算及预算

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 管理体制 .....                  | 197 |
| 第一节 国家预算概述 .....            | 197 |
| 一、国家预算的含义 .....             | 197 |
| 二、国家预算制度的形成 .....           | 199 |
| 三、国家预算的原则 .....             | 200 |
| 四、国家预算的分类 .....             | 201 |
| 第二节 国家预算的编制、执行<br>与决算 ..... | 205 |
| 一、国家预算的编制 .....             | 205 |
| 二、国家预算的执行 .....             | 207 |
| 三、政府决算 .....                | 209 |
| 第三节 国家预算管理体制 .....          | 209 |
| 一、国家预算管理体制的概念 .....         | 209 |
| 二、国家预算管理体制的类型 .....         | 210 |
| 三、分级分税预算管理体制 .....          | 214 |
| 复习思考题 .....                 | 216 |

## 第十二章 财政监督 .....

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第一节 财政监督概述 .....     | 217 |
| 一、财政监督的概念及构成要素 ..... | 218 |
| 二、财政监督体系 .....       | 221 |
| 第二节 财政监督的实现 .....    | 224 |
| 一、财政监督的方式 .....      | 224 |







|                                     |            |                             |            |
|-------------------------------------|------------|-----------------------------|------------|
| 二、财政监督的流程.....                      | 226        | 一、货币政策的含义.....              | 267        |
| 三、财政监督的方法.....                      | 228        | 二、货币政策工具.....               | 268        |
| 第三节 财政监督的内容.....                    | 229        | 第四节 财政政策与货币政策配合.....        | 270        |
| 一、财政预算监督.....                       | 230        | 一、财政政策与货币政策配合的<br>必要性.....  | 270        |
| 二、财政收入监督.....                       | 231        | 二、财政政策与货币政策配合的<br>模式.....   | 271        |
| 三、财政支出监督.....                       | 233        | 三、财政政策与货币政策配合的<br>效果.....   | 272        |
| 四、会计监督.....                         | 235        | 四、财政政策与货币政策搭配的<br>选择.....   | 274        |
| 五、国有资产监督.....                       | 236        | 复习思考题.....                  | 275        |
| 六、财政内部监督.....                       | 237        |                             |            |
| 复习思考题.....                          | 237        |                             |            |
| <b>第十三章 财政平衡与财政赤字.....</b>          | <b>238</b> | <b>第十五章 地方政府间财政竞争.....</b>  | <b>276</b> |
| 第一节 财政平衡的基本理论.....                  | 239        | 第一节 地方政府间财政竞争<br>基本理论.....  | 276        |
| 一、财政平衡的含义及必要性.....                  | 239        | 一、财政竞争的概念.....              | 276        |
| 二、财政收支平衡的必要性.....                   | 241        | 二、财政竞争产生的环境.....            | 277        |
| 第二节 财政赤字的类型与规模.....                 | 241        | 三、财政竞争的形式.....              | 279        |
| 一、财政赤字的概念.....                      | 241        | 第二节 地方政府间财政竞争的<br>社会效应..... | 281        |
| 二、财政赤字的类型.....                      | 242        | 一、财政竞争的积极影响.....            | 281        |
| 三、财政赤字的作用.....                      | 243        | 二、财政竞争的消极影响.....            | 282        |
| 四、财政赤字规模的衡量指标.....                  | 244        | 第三节 财政竞争的规范.....            | 284        |
| 第三节 财政赤字的效应.....                    | 245        | 一、转变政府职能, 规范<br>主体行为.....   | 284        |
| 一、人们对财政赤字的宏观经济效应<br>认识的分歧.....      | 245        | 二、完善财税体制, 理顺<br>政府关系.....   | 285        |
| 二、财政赤字的宏观经济效应<br>的一般分析.....         | 246        | 三、建立合理的地方官员绩效<br>考核制度.....  | 286        |
| 三、对我国改革开放以来财政赤字的<br>宏观经济效应的再认识..... | 248        | 四、提高财政决策过程的<br>民主程度.....    | 286        |
| 复习思考题.....                          | 249        | 五、健全相关机制, 完善竞争<br>条件.....   | 286        |
| <b>第十四章 财政与宏观调控.....</b>            | <b>250</b> | 复习思考题.....                  | 287        |
| 第一节 宏观调控概述.....                     | 250        | <b>参考文献.....</b>            | <b>288</b> |
| 一、宏观调控.....                         | 250        |                             |            |
| 二、宏观调控的基本目标.....                    | 251        |                             |            |
| 第二节 财政政策.....                       | 253        |                             |            |
| 一、财政政策的基本理论.....                    | 253        |                             |            |
| 二、财政政策的传导与效应.....                   | 262        |                             |            |
| 第三节 货币政策.....                       | 267        |                             |            |

# 导 论

## 【知识要点】

认清政府与市场同社会需求的关系是财政学研究的出发点。自亚当·斯密出版了《国富论》，标志着财政学的产生。随着历史的发展，财政学理论及研究方法经历了一个不断充实完善的发展过程。了解中国财政学理论和方法的发展历程，掌握现阶段财政学理论和应用方法，洞察未来的财政学建设发展思路，对构建中国特色的财政理论和建设中国特色的社会主义市场经济具有重要意义。

## 【引导案例】

从亚当·斯密开始，市场经济一直是由政府与市场这两只手支配着，只不过是在不同的市场经济阶段，这两只手各自的作用程度不同而已。从亚当·斯密时代到 20 世纪 20 年代，是市场这只“看不见的手”起主导作用的自由市场经济阶段。20 世纪 30 年代以后，政府这只“看得见的手”干预市场经济的作用在不断增强。现代市场经济是政治与市场的混合物，这两只手在混合经济中共同发挥作用的观念越来越成为全社会的共识。两只手共同发挥作用的原因何在？发挥作用的领域和空间有何不同？这两只手的作用是否有先后之分？这些问题在本章中将给予回答。

## 一、政府与公共财政

没有政府就没有国家秩序。国家的所有事宜都是由各级政府管理的。没有政府的国家就没有国防安全，就没有审判的司法体系和维持社会治安的保障体系。没有政府的国家就不能有向社会全体成员提供的基本服务，即没有公共卫生服务、消防安全服务、教育服务以及向穷人、老年人提供的社会保障等各种服务。没有政府的国家很难说能让我们生活的质量得以提升。因为政府就是这样的组织，该组织主要对居住在这一社会内的任一个人进行管理，并向其提供基本服务和相应资金，以保障个人公共需求的最大满足。政府部门为满足个人公共需求，要从事如何筹措公共收入，如何安排公共支出的活动。这就是最基本的公共财政的社会活动方式，而财政学就是研究政府活动或公共活动的经济学。

1776 年亚当·斯密(Adam Smith, 1723—1790)《国富论》的出版，意味着财政学的产生。在亚当·斯密的思想体系中，信奉市场主体的作用，而将政府主体的作用只置于“守夜人”角色。20 世纪 30 年代的资本主义经济危机，政府单纯的“守夜人”职能受到冲击，政府在经济方面的作用不断增强。此后在市场经济中从来就没离开过政府这只“看得见的手”的身影，只是在不同的历史时期，其作用程度有大小之分。市场“看不见的手”失灵需要政



府“看得见的手”补救。与 20 世纪 30 年代的资本主义经济危机惊人相似的是 2008 年以来的世界性金融危机，政府的作用得到进一步认可和强化，政府在经济方面的作用规模、作用范围进一步扩大。为什么政府部门能满足公共需求，为什么在经济危机中彰显政府的重要性，源于政府自身的特点。一是政府具有强制力。政府可以向市场主体依据不同的身份采用多种形式进行筹资，其中就有以政权所有者的身份，依据政权的力量征税，筹措公款或公共收入。二是政府具有服务全社会的义务。政府是人民的政府，是为人民服务的政府，它有义务为每一位公民提供服务。公民的需求就是社会的需求，就是政府的义务。公民的需求有多种，政府也就要承担市场主体不可能承担的诸多政治和社会职能，如行政、国防、治安、义务教育、基础科研、公共卫生、公共设施等。三是政府活动目标不是利润的最大化。这是区别市场主体的一个主要标准。应当说，政府的目标不止一个，围绕诸多政治和社会职能确立多个目标，但政府服务于公共利益、提高社会福利这一综合性的社会目标是永恒的。

实践证明，满足公共需求要靠政府。政府在经济领域里担当的角色，既可以作为经济参与者，直接从事社会经济活动，如取得收入、安排支出；也可作为政策制定者，制定和实施影响经济活动的各种经济政策；还可作为经济管制者，管理和规范民间经济活动。<sup>①</sup>当然，在现实生活中，政府的这些经济活动彼此总是相互影响的。但不论其担当何种角色，从事何种活动，其目的就是最大限度地满足社会公共需求。

## 二、财政学的研究对象

毛泽东同志曾从哲学的角度说，对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。立足这一理论，在中国不同的历史时期，财政领域面对的矛盾是不同的，产生了传统财政学和现代财政学的区分，其研究对象也不相同。传统财政学的研究对象主要是政府的收支及管理行为，主要是解决收与支的矛盾。传统财政学的研究对象所涉及的范围，在理论界有大小之分：大范围包括国家预算、预算外资金、国家信用、国有企业财务及银行信贷(在计划经济时代，其特点是大财政、小银行，财政范围包括银行)等；小范围包括国家预算、预算外资金、国家信用和国有企业财务等。现代财政学的研究对象是公共部门的经济活动或政府部门的经济活动，主要是解决公共部门资源配置是否有效的矛盾。其研究对象所涉及的范围，在理论界有狭义和广义之别：狭义范围的研究对象仅包括国家预算控制下的政府活动领域；广义范围的研究对象包括公共部门活动所涉及的所有领域。所以，现代财政学的研究对象是研究政府所有财政活动及其管理的所有领域。

<sup>①</sup> 有关政府在经济领域中担当的角色的讨论，参阅皮尔逊的著作：Pierson C. The Modern State. Routledge, 1996, P.126.

### 三、财政学的研究方法

财政学作为一门应用理论学科,最基本的研究方法要遵循马克思主义的唯物辩证法。只有运用马克思主义的唯物辩证法,才能形成一套从现象到本质、由本质到现象,从具体到抽象,再由抽象到具体的描述财政的方法论体系。

财政学的研究方法,最基本的就是实证分析和规范分析,其他如宏观分析方法和制度分析方法等都是这两种方法的延伸和拓展。

所谓实证分析,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。将这一方法运用于财政学,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,财政活动与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。

所谓规范分析,就是要回答“应当是什么”的问题,即确定若干准则,并据以判断研究对象所具有的状态是否符合这些准则,如果有偏离,应当如何调整。将这一方法运用于财政学,就是要以社会主义市场经济为前提,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,并探讨财政制度的改革问题。

宏观分析方法就是对经济总量进行均衡分析的方法,它最早是由凯恩斯纳入传统新古典分析方法体系的,因此在西方经济理论中有着很重要的地位。这种方法着重解决经济总量的均衡问题,在实际运用中大多只是经验描述,主要是为政府干预经济提供依据。

制度分析方法是针对制度进行均衡分析的方法,即把市场经济作为一种制度安排的产物,考虑在交易费用为正的情况下经济的均衡问题。它主要侧重从制度安排的角度来考察和研究财政对资源配置和收入分配的影响。

随着时代的发展,科学研究方法也在不断创新。但本书注重的是理论与实践相结合、规范分析与实证分析相结合、定性与定量分析相结合、纵向和横向相结合的方法。

### 四、中西方财政学的演化

#### (一)西方财政学的演化

西方财政学作为一门独立的学科,是由英国经济学家、西方经济学古典学派的主要代表人物亚当·斯密在18世纪后半期建立的,迄今已有200多年的历史。随着经济与社会的发展,西方财政学的主要内容有所改变。

##### 1. 18世纪后期到20世纪30年代:古典学派和庸俗学派的观点

18世纪后期到20世纪30年代财政学以古典学派和新古典学派为中心。亚当·斯密在



1776年出版的《国民财富的性质和原因的研究》中系统地讨论了财政赋税等问题,提出了税收的“公平、确定、简便、征收费用最小”四原则,在支出方面确立了“厉行节约”原则,在财政收支平衡方面提出了“量入为出”原则,在财政目标方面提出了“廉价政府”应成为财政所要追求的最高目标。亚当·斯密勾勒出了财政学的基本框架。由于亚当·斯密首次把财政作为政治经济学的一个部分来研究,作为一个经济范畴来分析,所以恩格斯认为斯密首创了财政学。后来的古典经济学家和庸俗经济学家,如大卫·李嘉图、让·巴蒂斯特·萨伊、约翰·斯图亚特·穆勒和庇古等,基本上是在亚当·斯密的框架中将财政学进行发展的。

## 2. 1929年的经济大危机以及“二战”期间的通货膨胀时期:凯恩斯主义

1929年的经济大危机以及“二战”期间的通货膨胀时期标志着资本主义国家经济的重大变化。为挽救资本主义危机、维护资本主义制度,强调国家干预经济必要性的凯恩斯主义应运而生。西方国家传统的财政思想立足于两种思潮。第一种思潮是个人主义的国家观,在英、法、美等国占优势。他们认为,国家不应该也不能够通过财政来干预市场经济。第二种思潮是全体主义的国家观,在德国占优势。他们认为,国家应该通过财政来干预市场经济。两种思潮都有各自的理由。

20世纪30年代的资本主义经济危机打破了古典经济学派关于市场机制自动调节经济发展的神话,以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义应运而生,财政学也因此成为经济学体系中的一个重要组成部分。约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes, 1883—1946, 简称为J.M 凯恩斯)在其1936年发表的《就业、利息与货币通论》中系统地阐述了他的经济理论和财政思想。凯恩斯立足于有效需求不足的经济危机症候诊断,认为财政支出可直接形成社会有效需求,使市场经济实现充分就业。他首次论证了财政赤字的合理性。在税收方面,强调税收调节收入分配功能,主张建立以直接税为主和以累进税为特色的租税体系。在财政支出方面,立足“乘数理论”,论证了政府投资扩张社会总需求的乘数效应。所以他主张财政政策应从传统的预算平衡理念中解放出来,走向主动的、积极的赤字预算,以此刺激社会经济活动,增加国民收入。凯恩斯主义是20世纪30年代居主流地位的一大经济学派。其财政理论为现代世界各国的经济学者所接受并发扬光大,美国的阿尔文·汉森(Alvin Hansen, 1887—1975)在继承凯恩斯学说的基础上弥补了凯恩斯忽视通货膨胀的缺陷,提出了具体的“补偿财政政策”的主张。凯恩斯主义者的观点对后来的财政学产生了重大的影响。

## 3. 20世纪70年代:古典学派理论的回归

20世纪70年代,西方国家出现了失业与通货膨胀并存的“滞胀”问题,凯恩斯主义拿不出良策。货币主义、供给学派和理性预期学派的新保守主义经济学抬头,力图复归古典学派的自由主义传统,责难国家干预经济的危害。“货币”的政策替代了“财政最重要”的政策。供给学派的代表拉弗创立了著名的政府收入与税率关系的拉弗曲线,为刺激供给的减税政策提供了理论依据。

#### 4. 20 世纪 80 年代：新凯恩斯主义的复兴

“拉弗曲线”理论为里根政府、老布什政府的以减税为中心内容的财政政策提供了理论依据，但其实施结果不尽如人意。所以，克林顿(William Jefferson Clinton)1993 年入主白宫后，承继凯恩斯国家干预主义的新凯恩斯主义得以抬头。新凯恩斯主义强调宏观经济学的微观基础，提出了新型政府——市场观，认为现代经济是一种混合经济，政府与市场是互补而非替代关系；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，而这显然意味着政府在教育、研究经费支出方面的增加。2008 年，发生了世界性的经济危机，中国政府的 4 万亿元人民币刺激经济投资，美国政府 7000 亿美元的刺激经济投资的政策实际也是凯恩斯主义的政府干预政策在经济上的体现。

#### 5. 财政学研究的新领域

20 世纪 60 年代初期的美国以詹姆斯·M.布坎南(James McGill Buchanan, 生于 1919 年)和戈登·图洛克(Gordon Tullock, 生于 1922 年, 其姓氏也译作塔洛克或杜洛克)为代表的“公共选择学派”在财政学的一个重要领域取得了重大理论进展。他们将财政作为公共经济部门，集中研究社会的公共需要以及满足这一需要的公共物品问题，分析了决定公共物品的生产和分配过程以及生产和提供公共物品的机器——国家的组织和机构。布坎南等人通过将投票论、政治联盟论、官僚主义论和制度选择等，与经济分析方法的结合，研究了政治制度的运行，而其中财政问题始终居于研究的中心地位。在布坎南和图洛克《同意的计算》一书中，其主要研究的就是关于经济和社会中多数主义政治可能带来的有害效应的问题。他们认为，特殊利益集团和联合会等会促使政府制定一些增进其集团利益但要由整个社会和经济来承担其成本的项目计划，结果就形成了公共部门过度扩张的强烈倾向，伴随着转移支付水平的不断提高，税率也不断提高。因此布坎南和图洛克建议政府要采取一系列“规则”或者是宪法来有效地限制公共部门的扩张。与积极性政府的观点不同，布坎南和图洛克的观点是反对政府干预市场的。这一学派的观点，自布坎南 1986 年取得诺贝尔经济学奖以后，引起了西方财政学的广泛关注。

### (二)中国财政学的演化

1949 年以前，中国的财政学基本上秉承英美财政学体系；新中国成立以后，我国的财政学界才开始独立探索建立自己的财政学理论体系。20 世纪 50 年代中期经济建设的巨大成就和后期“大跃进”的失败，为财政基础理论的研究提供了正反两方面的实践经验，出现了一个财政理论探讨的活跃时期，产生了许多流派。

建国初期，由于当时特殊的政治经济形势，在我国财政理论研究中占统治地位的主要还是从前苏联引进的“货币关系论”，以及在此基础上形成的一些流派，如“价值分配论”





和“国家资金运动论”等。价值分配论者认为国家参与价值分配，必然在社会的各方面，首先是在各个阶级之间形成一系列的分配关系，而这些分配关系——国家分配价值所发生的分配关系，就是财政现象的本质。国家资金运动论者则认为社会主义财政就是社会主义国家资金所体现的经济关系，而国家资金是指社会主义国家所能掌握和运用的全部资金，包括长期运用的和短期运用的、集中运用的和分散运用的、可供分配使用的和只能作周转的。这就是说，它包括国家预算、国家银行和国有企业所能运用的全部资金。至于集体所有制单位和居民个人的资金，当国家以征收税收、吸引存款和储蓄等方式，把其中一部分转入国家手中的时候，这一部分资金就进入了社会主义财政的范围。

20 世纪 50 年代末至 60 年代初，在中国财政理论界对“货币关系论”的批评过程中，“国家分配论”逐渐占据主流地位。“国家分配论”认为财政是国家对社会的物质资料的分配。……这种分配在不同条件下，或者表现为实物形态，或者表现为货币形态，但在各种表现的形态后面，实际上都是属于社会的物质资料的一种分配。财政学的研究对象是国家关于社会产品或国民收入分配与再分配过程中的分配关系，简单地说，也就是人类社会各个发展阶段中国家对社会的物质资料的分配关系。认为社会主义财政的本质是无产阶级专政的国家为实现其职能，分配社会产品和国民收入而形成的分配关系，初步奠定了“国家分配论”在中国财政学界的主流地位。

改革开放后，尤其是建立社会主义市场经济体制的过程中，引进和吸收了美英等国的财政理论，出现了对“国家分配论”、“剩余产品分配论”、“再生产前提论”等的一系列争论，形成了一些新的理论流派。如“社会共同需要论”认为财政是由于人类社会生产的发展，出现了剩余产品和剩余劳动之后，发生了社会共同需要而产生的。它的实质是人们为了满足共同需要而对社会剩余产品进行分配所发生的分配关系。“剩余产品分配论”认为财政是由剩余产品形成各种社会基金的一个过程，始终体现国家、集体与个人之间的剩余产品的分配关系。“再生产前提论”认为研究财政的本质必须从社会再生产出发。综合各观点理论，我国著名财政学家陈共教授认为，从根本上说，决定财政的产生和发展的不是国家，而是经济条件，亦即各该社会现存的生产力和生产关系。

20 世纪 90 年代以后，我国财政学界开始注重对源于西方的“公共财政论”的认识与辨析，一度引起许多关于所谓“国家分配论”与“公共财政论”的理论争论。但是，随着理论研究的不断深化，学术界越来越倾向于两者不是直接对立而是相互兼容的关系，事实上，只有在市场经济条件下，财政的公共性才能真正取得独立，才能形成成熟、规范、完全的存在形式——公共财政，亦即市场经济财政。当然，在争论过程中，以市场经济为背景的“公共财政论”的认识不断地得到清晰化和具体化。

## 五、当代中国财政学建设的指导思想

当代中国财政学建设的指导思想是：以马克思主义基本原理为指导，借鉴西方财政学





发展成果，立足中国实际，继承和发展，创设中国特色的财政学。<sup>①</sup>

马克思主义基本原理是财政学的理论基础。马克思主义的劳动价值论、社会再生产理论、公共产品理论、国家理论及研究方法等，对当代中国财政学建设具有重要的理论指导意义。马克思的劳动价值理论，是财政学理论的基础。市场经济条件下的财政分配直接表现为价值分配，是价值运动的中枢。财政分配对象主要是劳动创造的剩余产品，财政参与价值分配和价值流通。价值增值的运动、财政政策的选择、税率的确定、税收转嫁与归宿等，无不以劳动价值论为重要依据。所以，我们要深入领会劳动价值理论的精神实质，用以指导财政税收工作实践，要自觉遵守支配商品生产和商品交换的价值规律，这有利于提高国民经济运行质量，有利于开辟较为充裕的财政收入来源。马克思的六项扣除理论对研究现代公共产品理论是有重要意义的。在《哥达纲领批判》一文中，公共产品理论较明显地体现在六项扣除的四项之中，即：和生产没有关系的一般管理费用；用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等；为丧失劳动能力的人等设立的基金；用来应对不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险金。这些应当就是人们所说的公共产品(国家行政费和国防费应当归在一般管理费之中)。马克思主义经典作家认为，这些扣除是任何社会维系其生存和发展都不可少的。马克思主义的阶级分析理论和国家理论一直都是国家财政理论建立的基础。马克思主义用辩证唯物主义和历史唯物主义理论，科学地揭示了社会发展规律，使人类找到了改造社会的强大思想武器。在运用马克思主义研究财政学时，要认真研究马克思主义的基本原理，不能照搬照抄，要将其原理和研究方法运用到财政学建设中去。

借鉴西方财政学发展成果。借鉴西方财政学发展成果，不仅要有鉴别地吸收西方财政学中对我们有用的基本原理，还要学会对我们有用的方法。要掌握西方财政理论发展演化环境、演化规律、演化原因及政府不同时期的财政政策、税收政策特点，从历史性角度掌握政府不断地干预市场到不干预市场再到干预市场这一循环往复的变换过程，要通过这些现象认清实质。要了解 20 世纪 60 年代以来西方财政学在研究的范围、指导思想等方面的变化，要学会利用西方财政学的现代经济分析方法，要善于利用规范分析方法中的，如帕累托最优条件、契约曲线、效用可能性曲线、生产可能性曲线、边际技术替代率、边际转换率、消费者剩余和生产者剩余、无差异曲线、社会福利函数等分析方法与技术来说明现代财政问题。

中国财政学建设必须紧密结合中国社会的实际。紧密结合中国实际包括结合中国实际发展了的马克思主义理论成果，还包括一切从中国的国情出发，结合中国的现实问题得出的符合中国实际的结论。马克思主义传入中国后，同中国社会的具体实际相结合，产生了四次飞跃——毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观，这些中国化的马克思主义理论必然成为研究和学习财政学的理论基础和指导思想。

① 当代中国财政学建设指导思想是参阅陈共主编的《财政学》的相关内容整理而成的。



中国的实际就是社会主义初级阶段，也就是生产力不发达的阶段，而相对应的财政思想、研究内容、财政收支特点、财政税收政策取向等也必然体现阶段性和时代性。但随着社会主义市场经济的不断完善，财政学理论体系和观点也需要不断地完善。财政理论必须发展，只要以马克思主义基本原理为指导，借鉴西方财政学发展成果，立足中国实际，继承和发展，就一定能创设出中国特色的财政学。

## 复习思考题

### 一、名词解释

私人需求 公共需求 实证分析 规范分析

### 二、问答题

1. 简述政府与市场的关系。
2. 简要说明需求与政府、与市场的关系。
3. 财政学的研究对象是什么？
4. 简述西方财政学理论发展演变的过程。
5. 财政学的研究方法有哪些？
6. 简要说明当代中国财政学建设应遵循哪些指导思想。