



高等院校法学系列教材

# 财税法学

CAISHUIFAXUE

宋瑾篱 编著

湖南大学出版社

高等院校法学系列教材

# 财 税 法 学

宋 谨 箴 编 著

湖 南 大 学 出 版 社

2003 年 · 长 沙

图书在版编目(CIP)数据

财税法学/宋槿篱编著. —长沙:湖南大学出版社,2003. 1

ISBN 7-81053-602-8

I. 财... II. 宋... III. ①财政法—法的理论—中国  
税法—法的理论—中国 IV. D922. 201

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 004611 号

财税法学

Caishuifaxue

宋槿篱 编著

- 
- 责任编辑 李 由  
 特邀编辑 邓迎燕 高 艳  
 封面设计 黎 敏  
 出版发行 湖南大学出版社  
社址 长沙市岳麓山 邮码 410082  
电话 0731-8821691 0731-8821593
- 经 销 湖南省新华书店  
 印 装 湖南省望城县湘江印刷厂
- 
- 开本 787×1092 16 开  印张 17  字数 393 千  
 版次 2003 年 1 月第 1 版  2003 年 7 月第 2 次印刷  
 印数 40 001—48 000 册  
 书号 ISBN 7-81053-602-8/D·54  
 定价 20.40 元
- 

(湖南大学版图书凡有印装差错,请向承印厂调换)

# 目 次

## 第一章 财政法概述

第一节	财政原理	1
第二节	社会主义市场经济下的公共财政	9
第三节	财政法概述	19

## 第二章 预算法

第一节	预算法概述	26
第二节	预算管理体制	31
第三节	预算管理程序	36
第四节	预算决算监督与预算法律责任	46

## 第三章 国债法律制度

第一节	国债原理	49
第二节	国债法概说	53
第三节	国家内债法律制度	55
第四节	国家外债法律制度	61

## 第四章 税收及税法原理

第一节	税收原理	65
第二节	税收对经济的影响及税收调控	71
第三节	税法概述	81
第四节	税法的基本原则	88

## 第五章 税收征管法

第一节	税收征管法概述	94
第二节	税务管理	99
第三节	税款征收	109
第四节	税务检查	118
第五节	法律责任	119

## 第六章 流转税法

第一节	流转税法概述	125
第二节	增值税法	129
第三节	消费税法	144
第四节	营业税法	150
第五节	关税法	158
第六节	城市维护建设税法	165

## 第七章 所得税法

第一节	所得税法概述	169
第二节	个人所得税法	172
第三节	企业所得税法	182
第四节	涉外企业所得税法	191
第五节	农业税法	199

## 第八章 财产税法

第一节	财产税法概述	204
第二节	资源税法	207
第三节	土地税法	211
第四节	房产税法	219
第五节	契税法	221
第六节	车船税法	224

## 第九章 行为税法

第一节 行为税法概述 .....	230
第二节 印花税法 .....	232
第三节 筵席税法 .....	236
第四节 屠宰税法 .....	237

## 第十章 电子商务对我国税法的影响

第一节 电子商务对税法基本原则的影响 .....	240
第二节 电子商务对税收实体法的影响 .....	243
第三节 电子商务对税收征管法的影响 .....	245
第四节 电子商务时代的中国税法 .....	249

## 综合练习与测试

综合练习与测试(一) .....	253
综合练习与测试(二) .....	256
综合练习与测试(三) .....	259

参考书目 .....	262
------------	-----

后记 .....	263
----------	-----

# 第一章 财政法概述

## 本章提示

由于经济、政治理论基础的不同以及经济体制的差异，中西方对于财政的含义以及特征的理解有很大的不同。西方公共财政论是以市场为分析起点，顺应市场经济的学说体系。在我国确立社会主义市场经济体制的背景之下，以建立公共财政框架为我们财政改革的目标是有着历史必然性的。但社会主义市场经济条件下的公共财政与西方的公共财政又有着区别，构建公共财政和国有资产经营财政的双元财政模式，是符合中国国情的。本章还探讨了公共财政下财政公开的问题。在第三节还概括了财政法的概念、特征、性质以及财政法的基本原则等。

## 第一节 财政原理

### 一、中国国家分配论对财政的理解

在中国古代，财政被称为“国计”，意为国家财赋的计算和收支。在国外，英文称财政为“Public Finance”，被解释为“公共收支”。到近代，日本学者将“Public Finance”运用汉语“财”与“政”的词意，译为财政，20世纪初传入中国。

新中国建立后，最初是在前苏联的直接帮助和指导下开始建设的，我们全面引入前苏联的经济模式与理论，财政领域也不例外。到20世纪50年代末60年代初，才逐步扬弃了当时占主流地位的前苏联的“货币关系论”或“价值分配论”等观点，在理论争论中形成和完善了国家分配论学说，并成为我国财政学的主流观点。

国家分配论对财政的分析是以国家为起点的。它认为，财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物，即社会生产力发展到一定程度，产生了私有制，产生了阶级，出现了国家。国家的存在需要耗费一定的物质资料，但国家本身又不生产物质产品。因此国家就依靠自身的公共权力，强制地无偿地占有和支配一部分社会产品，以满足实现自身职能的需要，从而从整个社会产品分配中，独立出一种由国家凭借其政治权力（公共权

力)直接参与的社会产品分配。这就是财政。<sup>①</sup>

国家分配论认为,财政是一个历史的范畴。它随着国家的产生而产生,随着国家的发展而发展,也随着国家的消亡而消亡。

国家分配论认为,财政的目的是为了满足国家职能的需要。依据马克思主义的国家学说,国家活动满足的主要并不是公共需要,而是统治阶级的需要,为统治阶级利益服务才是其根本目的。

国家分配论认为,财政的本质是以国家为主体的分配活动。因此,在财政的定义中,国家和分配是两个缺一不可的要素,惟有国家进行的分配才是财政。即财政是人类社会各个不同社会形态的国家为实现其职能,以国家为主体无偿地参与一部分社会产品或国民收入的分配活动。<sup>②</sup>这里的国家首先是一个阶级国家,是统治阶级维护自己的统治,镇压被统治阶级反抗的工具和手段,尽管具有一定的公共性,但最基本的和主要的仍是阶级性,其公共性也是为其阶级性服务的。

从国家的角度来分析财政,并非是我国财政学界的首创。西方早期的财政理论,也是从国家或政府角度论述财政问题的。如西方学者认为,西方财政的原始形式最早形成于17~18世纪之间。当时德国有一批学者被国王选为财政金融顾问。这些学者被称为官房学者,其学派被称为“官房学派”。该学派的研究范围几乎涉及国家全部的活动,但主要内容是研究如何管理王室财产与王室收支等问题,也就是国家财政问题。因此西方学者又称财政学为“官房学”。<sup>③</sup>官房学派虽然较早地研究国家财政问题,但由于该学派主要是为国王出谋划策,所以对财政的研究并未形成系统、科学的论述。真正奠定西方财政学基础并创立财政学的是古典学派的奠基人亚当·斯密。

## 二、西方公共财政论对财政的阐释

在西方,公共财政理论的发展大致经历了两个发展阶段:即早期公共财政以及20世纪30~50年代之后的现代公共财政阶段。<sup>④</sup>

西方公共财政理论最早的奠基人是18世纪英国经济学家亚当·斯密。恩格斯曾指出:“他在1776年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作,从而创立了财政学。”<sup>⑤</sup>亚当·斯密认为市场正如一只看不见的手在操纵着经济的运行,对它的任何干预都是不可取的,政府只要能像“守夜人”那样防止外来侵略和维持国内治安就行了。其《国富论》中将政府财政的管理和职能限定在公共安全、公共收入、公共服务、公共工程、公共机构、公债等范围,基本确立了西方早期公共财政学的理论框架。到1892年巴斯塔布尔出版了《公共财政学》一书,标志着财政学作为一门独立完整的学科体系和专著正式出现。<sup>⑥</sup>

① 邓子基著:《财政学原理》,经济科学出版社,1989年版,第9~10页。

② 刘剑文主编:《财政税收法》,法律出版社2002年版,第1页。

③ 赵宇、李冰编著:《新编西方财政学》,经济科学出版社2002年版,第1页。

④ 张馨:《“国家财政”还是“公共经济”》,载《财经问题研究》1997年第5期。

⑤ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1956年版,第675页。

⑥ 刘玲玲、冯健身著:《中国公共财政》,经济科学出版社1999年版,第56页。



早期公共财政理论的视角还局限在以国家职能的履行引导出公共财政的活动范围的思路上。20世纪30年代世界性的经济危机，催生了以宏观经济分析为特色的凯恩斯主义经济学。凯恩斯认为，西方经济危机是由于需求不足引起的。为增加有效需求，必须借助政府的力量。政府应当通过扩大财政支出来形成社会的总需求，财政应成为干预经济生活，达到充分就业和调整经济周期最有效的工具。他把税收、公债、赤字财政、政府投资、补贴等财政手段提高到国家宏观调控手段的地位。凯恩斯对传统经济理论的革命，导致了西方财政理论的重大转折。他的财政理论为现代世界各国的经济学者所接受并发扬光大。由于凯恩斯主义强调财政的作用，因此人们将他及其追随者的理论冠以“财政学派”的名称。

20世纪30年代之后，伴随着政府广泛参与对经济的干预，财政的活动范围扩大到矫正市场失灵以及调节经济稳定增长，形成了现代意义上的公共财政。西方财政学家对财政的认识也由原来的政府收支及其管理转到政府提供公共产品与服务满足公共需求以及矫正市场失灵的分析上来。他们开始从矫正市场失灵、提供公共产品、组织政府收入、安排政府支出、调节资源配置和收入分配以及稳定宏观经济等方面来阐释公共财政的基本含义。这就是公共财政伴随着政府角色从不干预向着干预状态的转变而转变，从而逐步实现其自身从“公共融资型”向“公共经济型”的转变，公共财政从此演变成为国家调控宏观经济的重要工具。这时许多财政学者甚至认为，“财政学”一词已远不能囊括上述研究内容，而主张使用“公共部门经济学”、“政府经济学”或“财政经济学”来替代“财政学”，即认为财政包括政府一切经济活动，把财政学看做是“公共部门经济”的科学。如1936年意大利学者马尔科的《公共财政学初步原理》在美国翻译出版，该书围绕公共品理论和公共经济论述阐明财政问题，将英美财政学理论的“政府收支”转向“公共经济”上来。10年以后，这一新思想在英美财政学界得到认同。阿兰和布朗里1947年出版的《公共财政经济学》首次采用马尔科的观点，将经济增长与就业等问题与财政收支联系起来，认为“公共财政学很快变成对公共经济的研究”。<sup>①</sup>

20世纪六七十年代，以布坎南和塔洛克为首的一批经济学家在财政学的重要领域取得了重大的理论进展。他们另辟蹊径，将西方经济理论的微观分析方法应用于政治制度运行的研究，如投票论、政治联盟论、官僚主义论和制度选择论等。而且始终将财政问题置于研究的中心位置。他们将财政作为公共部门经济，并集中研究了社会公共需要以及满足这一需要的公共产品问题，分析了决定公共产品的生产及分配过程，以及生产公共产品的国家机构的运行。这一学派被称为“公共选择学派”。自布坎南1986年因公共选择理论获得诺贝尔经济学奖之后，这一学派的观点被广泛接受并构成现代西方财政理论的重要内容。

总之，现代公共财政是建立在现代市场经济条件下的政府财政。它由早期公共财政论下简单的政府收支转向对公共经济的研究，其分析视角的转变是由政府职能向矫正市场失灵的转换。它从市场失灵出发来界定公共部门即政府的经济活动范围和职能。

与国家分配论相比较，西方公共财政论不是以国家为分析起点，而从一开始就是以

<sup>①</sup> 刘玲玲、冯健身著：《中国公共财政》，经济科学出版社1999年版，第58页。

公共需要和市场失灵为研究起点的。早在 1819 年，法国的西斯蒙弟在其著作《政治经济学新原理》中论述到：“人类形成社会团体以后，就必须管理由自己财富所产生的共同利益。社会形成的初期，就有一部分公共财产必须用以满足公共的需要。于是，如何征收和管理这种不属于个人而属于公共所有的国民收入，就成为政治家的一门重要的科学知识。我们把这部分知识叫做财政。”<sup>①</sup>

西方财政学认为，财政之所以存在是因为有一类可以满足公共需求，但却无法通过市场机制自发供给的公共物品必须由政府这一公共主体予以提供。

西方财政学认为，与私人需求相对应满足私人需求的物品是私人物品，它是可以分割而且具有排他性而不能共享的，它可以在市场上通过价值规律和交换的形式来提供。而公共需求如国防巩固、社会安定等虽然可以说是一种特殊的私人需求，但因为是一种社会的共同需求，个人对它的要求在质和量上具有共性，无法分割，不可独占，不能按照私人经济的收费方式供给。与公共需求相对应，满足公共需求的物品称之为公共物品，它并不一定是有形的货物，而主要是一种行为或服务。由于公共物品具有共同消费性，即整体性和非排他性的特征，一旦有人提供，不妨碍任何人同等地享受，因此必然会出现有人搭便车而不愿意付费的情形。因此即便是由私人部门来提供公共产品，也完全不能以市场交换的形式来实现，因为他们无法按照市场机制来收费，要么这种收费不可能，因为私人主体无法强制他人缴费，要么收费成本或收费所带来的社会成本太高。总之公共物品本身所固有的特点，决定了市场机制在提供公共物品上的失效或失灵。故而只有国家或政府能够担当此任。因为国家或政府能够凭借政治权力强制性地获取提供公共物品的费用，并且使得任何人没有机会“免费搭车”，而且其权力范围和活动空间覆盖整个领土，所提供的公共物品能够使每个个体受益。这种为了提供公共物品而进行的公共收入、公共支出活动，便是典型的公共财政。

公共需求以及公共物品的存在是导致市场失灵以及进行公共收入和公共支出的重要原因。除此以外，西方经济学认为，外溢性的存在、规模报酬递增导致的自然垄断状态、风险与不确定性的存在以及市场运行机制本身存在的缺陷如社会分配不公、经济失衡等都是市场无法发挥作用的“失灵”领域，也无法由私人经济或私人部门来克服，而需要国家或政府以非市场的方式提供公共服务来加以矫正，由此产生的财政收支活动便是公共财政。

之所以认为这类财政是公共的，首先是因为这类财政的目的是为了满足公共需要，而不仅仅是国家分配论下的满足国家实现其职能的需要。其次，该类财政下，其收入来源主要是公共收入——全体社会成员缴纳的税收，其支出也是用于公共支出，即一视同仁地为所有市场主体提供公平的服务，国家所提供的公共物品不分民族、等级、阶级而为其覆盖范围内的所有人共同享受。再次，这种财政形式的公共性还在于其民主法治性。它要求财政收入及支出的运行和管理由法律来规范，以保证代表民意的、由人民选出的代表组成的立法机构能够监督和制约政府的财政活动，使财政在法治的轨道上按照民众的公共意志来进行。

<sup>①</sup> 西斯蒙弟著：《政治经济学新原理》，商务印书馆 1964 年版，第 24 页。

### 三、中西不同财政观的差异析源

综合上述分析，中西方关于财政的理解主要存在以下差异：<sup>①</sup>

#### 1. 分析起点不同

我国国家分配论是以原始社会末期国家的产生为分析起点。而西方公共财政论以公共需要和市场失灵为分析起点。

#### 2. 与国家的关系不同

国家分配论强调国家在财政中的主体地位和作用，而公共财政论并不强调财政与国家的关系。公共财政论是在分析市场失效的同时，从如何克服市场失效的角度来涉及“政府”主体的。所以我国财政学使用“国家”一词，谈的是国家收支。而在西方财政学的发展过程中，“国家”一词逐步被“政府”一词所取代，使用的大体上是 government（政府）一词，而不是 state（国家）。在近几十年撰写的西方财政学中，除了主要使用“公共收入”、“公共支出”之外，再就是“政府收入”、“政府支出”等词。这里面固然有中西方语言文字理解上、翻译上的差异，但不可否认西方财政学大体是以政府的开支和筹资活动为主要研究内容的。

#### 3. 与市场的关系不同

国家分配论没有或至少没有直接与市场经济相联系。它所指的财政是所谓“财政一般”，即适用于奴隶制、封建制、资本主义社会和社会主义社会等所有社会形态的财政。在这种财政观下，即使是在资本主义以及社会主义市场经济条件下有财政的存在，其主要原因也不是由于市场经济，而是由于国家的存在。而公共财政论下的财政则是建立在市场经济基础上的“财政特殊”。

#### 4. 分析的内容不同

国家分配论从国家履行职能的角度来分析财政，其财政的活动范围和内容以国家的职能为界限，实际上是对国家为履行职能如何开展分配活动的分析。而公共财政论则将财政的范围和内容定位在弥补市场失效的界限之内，实际上是对政府如何提供公共物品和服务以及弥补市场失效的分析。

#### 5. 分析的广度不同

国家分配论指的仅是社会产品，其中主要是剩余产品的分配问题，涉及的仅是分配环节。而公共财政论中的公共产品供应问题，则回答着“生产什么”，“如何生产”和“为谁生产”等最基本的问题，不仅涉及经济领域，而且涉及政治、公共选择等领域。

中西方在财政的理解问题上存在以上差异，主要有理论和实践两方面的根源，具体表现在：

首先，中西方经济理论基础不同。国家分配论以马克思主义政治经济学为理论基础，建立在劳动价值论基础之上。马克思主义经济学是在批判地吸收亚当·斯密和李嘉图等人经济理论的基础上创立的。而西方财政学与西方经济学的发展是紧密相连的。西方经济学从穆勒开始，就抛弃了李嘉图的劳动价值论，再经杜普埃特等的努力，转到了

<sup>①</sup> 参见张馨著：《比较财政学教程》，中国人民大学出版社1997年版，第31~46页。

边际效用价值论上来。西方经济学的“边际革命”使西方财政学转到了边际效用价值基础上，才形成了以“公共产品”为核心的一整套财政理论。而西方关于市场有效运行问题的分析，是微观经济学尤其是其中福利经济学的任务。因此现代西方财政学是在福利经济学基础上，紧接着对市场失效进行探讨而逐步深入和展开的。与我国理论界将财政视为宏观行为不同，西方财政学主要从微观经济的角度看待财政问题。我们可以看到，微观效率分析在所有的西方财政学中几乎贯穿始终，而宏观稳定分析要么只在少数章节中提到，要么根本无此内容。总之，西方财政学是一个顺应资本主义和市场经济，又有助于资本主义和市场经济发展的学说体系。它当然与否定资本主义的马克思主义是截然不同的。

其次，中西方政治理论基础不同。马克思主义国家学说是国家分配论的另一个理论基础。而西方则是建立在社会契约论基础上的，认为国家是公共国家，是个人基础上经由社会契约而产生的社会机构。正由于国家是“公共”国家，所以西方的财政活动是一种“公共”活动，也才能称为“公共”财政，财政收入为“公共”收入，财政支出为“公共”支出。

再次，中西方不同经济体制的影响。我国国家分配论主流地位的确立，是在 20 世纪 50 年代末 60 年代初，它是完全建立在计划经济体制基础之上的。在这一体制下，经济活动是以国家为中心来展开的，国家直接安排和控制整个经济活动，财政直接为国家的经济建设筹集和供应资金。因此国家分配论强调国家的主体地位，强调财政为国家履行职能和分配。而近代西方财政学是在市场经济的基础上产生的。众所周知，亚当·斯密创立了作为一门科学的财政学。在此之前，西欧已产生了大量的财政思想和财政观点，也有了一定的财政理论，但人们并未完成创立财政学的任务。这一任务由亚当·斯密完成，固然有他个人的因素，但从根本上看是由他所处的时代背景决定的。《国富论》于 1776 年出版时，距英国资产阶级革命已经 130 多年，距英国资产阶级政权得到巩固的 1688 年的“光荣革命”也近 90 年，但当时英国的产业革命尚未完成，英国的市场经济在很大程度上还受到残余的封建制度和流行一时的重商主义的束缚。《国富论》正是肩负着从理论上说明和论证资本与市场自由放任发展的合理性这一历史使命而诞生的。从财政的角度看，《国富论》论证和提出的是公共财政学，是对与市场经济相适应的公共财政实践的理论总结、升华和体系化；反过来，它又从理论上指导着现实的财政活动，使其按照市场经济发展的要求来不断发展完善。

#### 四、财政的特征

长期以来在我国占主流地位的财政理论对财政的特征所持有的观点都是强制性和无偿性。认为国家是一个消费性的不从事生产性活动的单位，因此国家为实现其职能的需要而必须取得供自己消费的物质产品时，就只能凭借公共权力无偿地获取，它并不对缴纳的企业或个人承担必然等量偿还的责任，而由于财政支出而受益的企业或个人，也并不直接相应为之缴纳等量的费用。正因为如此，在任何财政存在的社会里，强制性必须成为其后盾。一旦人们抗捐抗税，国家将依靠其政治权力强制性地征收。

西方公共财政论也承认财政的强制性。如前所述，公共财政论认为公共产品之所以

只能由国家或政府提供，除了因为其权力范围和活动空间覆盖整个领土或辖区，其所提供的公共服务能够使每一个个体受益之外，更重要的是因为它能够凭借政治权力，按政治程序强制性地获取提供公共物品的费用，并且使得任何人都没有机会“免费搭车”。可见，西方财政理论也认为财政是具有强制性的。然而中西方对财政强制性的看法是有差异的，表现在：其一，我国理论认为，尽管公债和拨改贷、周转金等收支活动具有有偿形式，但整个财政活动从本质上看都是具有强制性的，而西方财政理论则只认为政府预算活动有强制性，其他公共活动则无此特性。其二，我国的财政强制性是与无偿性相联系的，是以被强制者的利益损失为代价的。而西方财政的强制性则是有回报的，是与被强制者的根本利益相一致的强制性。其三，我国理论认为，财政的强制性是与生俱来，天然就有的，而西方理论则没有做出同样的强调和结论。

西方公共财政论主张财政活动具有强制性，但不主张财政具有无偿性。相反，公共财政论关于公共产品和税收价格问题的分析，是认为公共产品的提供与个人纳税（即收费）之间实质上是存在着市场式的等价交换关系的。即社会成员从政府手中获取公共产品或服务，是以纳税作为交换的，也就是说税收是公共产品或服务的价格（或收费）。

之所以中西方关于财政无偿性问题会有迥然不同的观念，原因在于：公共财政论的财政有偿性，以自由主义的国家学说和个人主义为理论基础，它以个人为单位，是个人的纳税与受益之间的等价交换。而我国财政理论关于无偿性的分析，是从整个社会的角度，以整个社会为单位得出的结论。此外，还有着深刻的经济根源。在中国计划经济体制时期，个人只是单位的附属物，单位又是国家的附属物，一切都在国家高度集中的指令性计划安排控制下，整个社会以国家为单位形成了一个大型企业，财政成为该企业的大财务，税收和利润上交成为该大企业的财务收入，而国家直接安排固定资产投资和其他经济建设支出时，也有着企业内部进行财务无偿调拨的实质。所以，认为财政从本质上看是无偿性的，是与当时的社会经济实践相吻合的。而西方在市场经济条件下，经济活动是以私人为基本点的。因此西方理论的税收价格观以个人为单位来建立，按等价交换的思路得出财政有偿性的结论，是与其客观的经济现实相一致的。财政有偿观是等价交换这一市场经济的基本准则在财政理论上的体现，是一种与市场经济相适应的理论。

在我国 20 世纪 80 年代初关于财政本质的大辩论中，对于只强调财政强制性和无偿性的主张，就有人提出质疑：仅以暴力单方面取走，那么国家与打家劫舍的强盗有什么区别？所以，只强调税收的强制性和无偿性，即使将社会主义税收排除在外，在理论上或多或少地仍将处于难以自圆其说的困境。从我国目前的现实来看，过分强调财政的强制性和无偿性，将对人们不愿纳税的传统心理起着某种火上浇油的作用。而且既然税收是国家强制无偿地取走的，纳税人是在尽义务，又难以从理论上说明纳税人决定和监督国家财政活动的权利。因此，借鉴西方公共财政论，我国财政理论应从原来计划经济的无偿观，转到市场经济的有偿观上来。

不过，仅从我国理论的原有思路，是难以实现这种转变的。改革开放以来，我国财政学界一直存在着否定财政无偿性的呼声。从根本上看，这是改革引起的市场因素增强在财政理论上的反映。但是，这些对财政无偿性的否定看法，至今难以说是成功的。这些看法认为，由于公债的有偿形式和财政的某些有偿支出等，使得就整个财政来说不是

无偿的。这类看法有一定的道理，但其关键性的缺陷在于，它没能说明财政分配的基本部分和主要内容也是有偿的。因为上述财政的有偿活动，都只是财政活动的次要的和补充的形式。它们不是财政与生俱来就有的，也不是在财政存在的任何时期都有的。而存在于整个财政史所有时期的只有无偿形式的财政分配，即使现代各种有偿方式纷纷出现，但主要的和基本的财政活动仍然是无偿的。因此，要否定财政的无偿性，仅凭以上论点是不够的。相反，西方对财政无偿性的否定则不同，是从对财政的基本分析得出的结论，因而否定无偿性的论证是强有力的。所以，要想证明财政的有偿性，应从财政活动的基本部分得出这一结论才行，这要从原来的国家基点转到市场基点上来。

## 五、财政的职能

财政能干什么或者政府应该干什么？财政的活动范围应该有多大？这都取决于一个最根本的问题，即财政的职能。职能一词，指的是事物的功能、职责、任务乃至作用等。至于什么是财政职能，我国理论界大都认为“财政职能是财政固有的客观功能”。<sup>①</sup>如有学者论到：“财政职能是指财政作为一个经济范畴所固有的功能，只要存在着财政，这种功能就不会消失。”<sup>②</sup>既然财政职能是财政所固有的功能，那么它在任何社会形态和经济体制下都应是没有任何区别的。而历史似乎并非如此。自然经济条件下财政的职能与市场经济条件下财政的职能就是完全不同的。造成这一差别的原因在于受客观条件和人们主观认识能力的限制，财政的功能有些能实现，有些不能实现，有些产生正面效应，而有些会产生负面效应。

总之，财政的职能是财政必须履行的职责和任务，是财政追求的经济目标。而财政职能的发挥有一个演变和发展的过程。

在奴隶社会和封建社会，财政的首要职能是政治职能，经济职能处于次要地位。这是由所处的政治经济条件所决定的。在这一时期，朝代更迭，政治极不稳定，维持国家的安全就成为国家以及财政的首要职能，而另一方面，这一时期经济上处于自然经济状态下，更多地是以自发的形式进行生产，自给自足，无须政府干预，因此财政的经济职能的发挥受到很大的限制。发展到资本主义初期即自由资本主义时期，奉行自由竞争，由市场配置资源，而政府不加干预。而且认为政府为实现其职能而必须消耗的那部分物质产品，是社会财富的一种浪费，严重妨碍了资本积累和国民财富的增长。因此，政府应将开支压缩到最低程度，形成“廉价政府”。在这种背景之下，财政职能也仅限于筹集收入满足国家日常经费开支的需要。当资本主义发展到垄断阶段以后，资本主义世界大规模的经济危机打破了市场机制自动调节经济的神话，在市场失灵的情形下，人们开始寻求借助政府的力量来干预经济，财政成为政府用来调节经济生活，达到充分就业和调整经济周期的最有效的工具。财政的职能得到了前所未有的发挥。20世纪50年代，美国著名财政学家马斯格雷夫提出的财政的资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职

① 张馨著：《比较财政学教程》，中国人民大学出版社1997年版，第63页。

② 陈共主编：《财政学》，中国人民大学出版社1999年版，第31页。

能，被认为是市场经济条件下财政职能的概括。<sup>①</sup>而社会主义市场经济体制下也同样具有以下三大基本职能：

### 1. 资源配置职能

世界上所有国家都将高效的资源配置作为头等的重要经济问题。<sup>②</sup>市场在资源配置中起着基础性作用。它通过价格与供求机制自发地形成一种资源配置状态。但由于市场会存在失灵或缺陷，市场自发形成的资源配置状态，不可能达到最优的效率结构。财政的资源配置职能是指通过财政本身的收支活动为政府提供的公共物品提供财力，来引导资源的流向，弥补市场失效，最终实现资源配置的最优效率状态。财政发挥资源配置职能的途径和手段主要有：确定公共产品的基本范围、优化财政支出结构、合理安排政府投资、税收和补贴，等等。

### 2. 收入分配职能

市场机制也具有收入分配的功能，但市场本身所具有的缺陷，必然造成收入分配不公。这是因为，市场分配以社会成员对生产所做贡献的大小来分配收入，而社会成员贡献的大小不仅取决于个人的天赋、体力、智力，而且依赖于个人所拥有的资源如资本、土地乃至受教育等状况，而这些因素与资源本身就是不平等的。市场机制形成的收入分配不公平状态，需要政府进行调整。财政是国家对国民收入进行再分配的主要工具。财政对收入分配不公的调整主要是依靠税收和转移支付进行的。通过税收把一些人的一部分收入征收上来，再通过转移支付把一部分收入转移给另一些人，从而调整收入的分配。这就是财政的收入分配职能。

### 3. 经济稳定与发展职能

由于市场经济的缺陷，在市场自发运行过程中会产生经济周期问题，如周期性的经济危机以及由此引发的持续失业和通货膨胀。这些是市场本身不能解决的，必须通过政府调整经济活动，防止或矫正经济波动。利用财政进行反“经济周期”调节成为必要。如在经济过热时期通过增加税收、压缩财政支出来抑制投资和消费；在经济萧条时期通过减税、加大财政支出来刺激投资和消费，以增加社会总需求，并以此促进经济的发展。

## 第二节 社会主义市场经济下的公共财政

### 一、我国建立公共财政的背景

党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出了我国财政改革的目标，就是“逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架”。1999年全国财政工作会议也明确指出：“转变财政职能，优化支出结

<sup>①</sup> 杨萍、靳万军、窦清红著：《财政法新论》，法律出版社2000年版，第6页。

<sup>②</sup> 陈共主编：《财政学》，中国人民大学出版社1999年版，第32页。

构，初步建立公共财政的基本框架。”这是我国经过几十年的改革探索，最终确定的道路，是继1994年分税制改革之后我国财政体制的又一项重大变革。

### 1. 建立公共财政是建立社会主义市场经济的需要

纵观世界上实行市场经济体制的国家的财政运行机制，尽管形式各异，但基本模式是相似的，这就是，以满足社会公共需要为口径来界定财政的职能范围，并以此构建财政收支体系，也就是公共财政。社会主义市场经济条件下同样存在着私人需求与公共需求的对立，同样也会出现市场失效。因此同样需要国家或政府提供公共物品或服务，弥补市场失效，建立在此基础上的财政收支活动必然脱离了原有的以履行国家职能为内容的财政活动范围，而具有了公共财政形态。正如社会主义也有市场，资本主义也有计划一样，公共财政并非西方的专利品。搞市场经济就要搞公共财政。我们在选择市场经济体制的同时，也就注定了要走公共财政的道路。

### 2. 建立公共财政是转变我国财政思想、指导财政实践的需要

财政活动的目的和结果，就是政府通过产品分配为整个社会及其成员提供公共物品或服务。因此，财政活动最应受到重视的是“产出”，是全体社会成员获得的公共物品或服务的数量和质量。公共财政论以公共物品为分析起点，就将财政分析的视野，从单纯的财政收支拓展到支出所提供的服务上，使得西方财政理论延伸到了财政活动的归宿上。

而我国财政理论对财政的分析都只集中在社会产品或剩余产品分配的研究上。这种财政理论将财政局限于分配领域，没有将财政活动的结果当成是一种“产品”来看待，就不可避免地为忽视财政活动的最终效益提供了某种理论上的便利。长期以来，我国财政工作中存在的只管花钱不管效益的现象，把财政视为政府理所当然的钱袋，而不是将重点放在提供公共物品和服务上，就很难说不与理论上的这种缺失有关。因此引入公共财政论，将我国财政理论的分析拓展到财政活动的终点和归宿，对于提高我国财政资金的使用效益，是大有帮助的。

此外，公共财政论将公共产品或服务作为财政活动的目的和归宿，而且按照效用→费用→收税的思路来分析公共产品的提供。也就是说，安排财政活动首先是考虑社会及其成员对政府的公共产品需求，然后安排相应的支出，最后才征收相应的税收。这对于确定财政的最佳活动规模，以及如何安排财政收支活动，都提供了基本思路和准则。

### 3. 建立公共财政是解决我国财政支出压力的现实需要

从改革开放伊始，我国的财政收支一直处于困难境地。对于财政收支的困难，最初我们是作为改革的成本来看待的，以为随着改革的逐步到位，财政收支的压力会自动减轻。后来又和市场经济联系起来，以为搞市场经济，就会与财政困难相伴。但是随着时间的推移，研究视野的放宽，发现改革以及市场经济体制的建立，和财政困难没有必然的联系。真正的问题所在，还得从财政运行机制和整体经济环境中去寻找。

在计划经济体制下，大而宽的政府职能范围，决定了财政职能范围也是大而宽的。国家财政不仅满足国防安全、行政管理、文化教育等社会公共需要，进行能源交通等公共基础设施和非竞争性基础产业项目的投资，而且还要承担为国有企业供应资金、弥补亏损等责任，甚至还为国有企业所担负的职工住房、医疗保健、集体福利等提供补贴。



这种事无巨细、包揽一切的财政，我们将之称为生产建设财政。

市场化的改革进程，带来了财政收入机制的极大变化。一方面，先后几次大幅度地提高农副产品收购价格甚至取消对农副产品的统购统销，增加了工业的原材料投入成本，同时也加大了城市居民的生活费用开支，从而增加了工业的劳务投入成本。另一方面，国家扩大了企业财权并放宽职工的工资管理，使得职工工资向市场化工资标准靠拢，工资收入相应提高，这也增加了工业的劳务投入成本。随着工业部门的成本大幅度上升，利润水平下降，原有的财政收入机制逐渐被打破甚至不复存在。而另一方面，经济体制改革的各项举措以及加快经济的发展都需要财政增加支出来支持，财政支出增长的势头居高不下。1979年全国财政支出为1281亿元，1999年已增加到14824亿元（预算数）。而财政收入占GDP的比重始终偏低。1979年为31.92%，1998年已下滑至12.4%。<sup>①</sup>

面对经济体制转轨以来的财政收支困难的压力，在财政收入占GDP比重持续下降并且短期内难有较大改观的背景下，政府和理论界越来越倾向于从压缩财政支出规模上寻求出路，便有了调整支出结构的动作和改变财政“越位”、“缺位”、“错位”等想法。而西方公共财政财政职能范围相对狭窄的特点和我们旨在通过调整支出结构压缩支出规模的思路相吻合。因此，借鉴公共财政的经验，重新界定我国财政支出范围被提上了议事日程。公共财政论认为，公共产品基本上只能由政府和非盈利性的国有企业以非市场的方式提供，而个人产品则应由私人企业通过市场提供。这是一种以私有制为基础的理论。但是，按照公共产品与个人产品的区分来界定我国的政府与盈利性国有企业各自的活动范围，对我国是具有一定启示的。对于完全的和纯度较高的公共产品，应由政府按非市场的原则，经由财政直接拨款提供。对于完全的和纯度较高的个人产品，则应由盈利性企业（包括盈利性国有企业）经过市场来提供，财政补贴应基本退出这类领域；对于介于中间状态的非纯公共产品和外溢性较强的个人产品，也应由企业经过市场提供，而政府则可对其介入和干预。

其实，改革开放这些年来，我们的财政收支格局已经在逐步朝着公共财政的方向迈进。例如，过去我们一直把基本建设支出占财政支出的较大比重作为“生产建设财政”的主要标志。但现在，这个比重数字已经从1979年的40.4%下滑至不足10%。而科教文卫事业支出占财政支出的比重，从1979年的13.1%提高到20%以上。<sup>②</sup>当然，这些变化在最初并不一定主要出自于自觉，多少带有被迫的色彩或出于困境中的无奈选择。

总而言之，走公共财政道路是中国的历史必然。如何构建与社会主义市场经济相适应的公共财政的基本框架，使我国财政运行机制真正走上公共财政的道路，是我们当前要思考和研究的课题。

## 二、社会主义市场经济体制下的中国公共财政

公共财政是为满足社会公共需要而构建的政府收支活动模式或财政运行机制模式。<sup>③</sup>公共财政以满足社会公共需要为其基本出发点和归宿。它具有以下特点：

<sup>①②③</sup> 高培勇：《市场经济体制与公共财政框架》，载《税务研究》，2001年第4期。