



创新系列·经济学

财政学 (第2版)

Public Finance, Second Edition

◆ 主编 贾冀南 ◆ 副主编 赵莉 徐运红



中国工信出版集团



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>



创新系列·经济学

财政学 (第2版)

Public Finance, Second Edition

◆ 主编 贾冀南 ◆ 副主编 赵莉 徐运红

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

内 容 简 介

本书按财政的运行过程和财政范畴之间的逻辑关系安排课程体系,系统而全面,循序渐进。基本体系是:基本理论—财政收入—财政支出—预算管理体制—财政政策。

本书以税收知识为主,重点突出案例教学,每章内容后配备2~3个案例,并附有简要提示。本书内容根据形势的发展更新了有关的数据资料,并力图反映财政体制改革的最新动态。

本书每章均配有思考题,并配套思考题答案及教学课件供参考。本书可作为高等学校经济和管理类专业的教科书,也可作为其他相关专业和从事财政工作人员的培训教材。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容
版权所有,侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

财政学/贾冀南主编. —2版. —北京:电子工业出版社,2015.8

(华信经管创新系列)

ISBN 978-7-121-26986-8

I. ①财… II. ①贾… 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(2015)第 196209 号

策划编辑:王志宇(wangzy@phei.com.cn)

责任编辑:王志宇

印 刷:涿州市京南印刷厂

装 订:涿州市京南印刷厂

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本:787×1 092 1/16 印张:19.75 字数:519 千字

版 次:2010 年 7 月第 1 版

2015 年 8 月第 2 版

印 次:2015 年 8 月第 1 次印刷

印 数:3 000 册 定价:39.50 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010)88254888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn,盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线:(010)88258888。



序 言

FREWORD

财政学是一门研究政府如何取财、理财、用财及其相关规律的学问。财政学作为相对独立的一门学科已有数百年的历史。在现代市场经济体制下,市场和政府都是资源配置方式,两者相互交融,但运行机制又有所不同。财政作为政府实现其资源配置功能并借以提供公共产品的主要手段,有了越来越大的规模和越来越复杂的结构,同时也就有了更大的经济和社会影响力。财政学所要研究的就是基于市场经济体制框架内财政的基本现象和基本任务,探讨财政运行的规律。

我国是社会主义市场经济体制,建立和健全公共财政为目标的体系,是今后一段时期我国财政改革与发展的目标取向。伴随着我国社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,财政体制的改革步伐不断加快。加入世界贸易组织之后,我国经济进一步融入了世界经济体系,随着我国经济与世界经济联系更加紧密,我国的财政体制、政策导向也受到了较大影响。近年来,与财政有关的问题受到高度关注,尤其是社会上出现了不少研究预算改革、公共治理、财政决策的民间研究机构或组织,也进行了一些很有价值的改革试验,推动着我国的财政改革逐步向纵深领域迈进。比如,预算改革大步推进,税收制度掀起新一轮改革热潮,财政政策实践进一步丰富,财政支出绩效评价迈出新步伐,等等。财政理论也随着实践的深入不断丰富和发展,取得了新的研究成果,并进一步指导财政工作更上一层楼。此外,2007年以来发生的全球性经济危机又一次证明经济发展的周期性波动难以避免,特别是我国社会主义市场经济建立的时间不长,容易受到多种内外部因素的影响,这就需要政府运用财政和货币政策以及其他手段调控经济运行,尽可能减少波动的时间和幅度,减少其负面影响。上述新形势、新情况和新问题为财政理论研究提供了广阔的空间。高等院校财政学教材亟需适应这种新变化,反映这种新变化,并从理论上加以总结和更新。正是基于这一客观实践的要求,在多年教学和科研的基础上,贾冀南教授组织编撰了《财政学》一书。

该教材坚持以科学发展观理论为指导,适应国家“十二五”规划要求,立足中国国情,较全面地阐述了财政学的基本理论和基本知识。同时,充分吸收了近年来我国财政实践及其学术研究的新成果,借鉴了现代市场经济国家公共财政学的理论和科学方法,具有较强的前瞻性。该教材的特点如下。

(1)注重通过案例分析等形式对一些背景资料和最新改革实践相关内容进行阐释,在介绍基本知识的同时,又体现了专业技能培养的要求,资料新颖,内容全面准确。较好地体现了知识

性、资料性、可读性和实用性。

(2)注重教材内容设计的全面性和实用性。本教材不仅较详细地阐述了财政基本理论和结构,而且突出了税收知识,包括税收理论和具体的税种制度。

本教材适合经济管理类专业本专科学生使用,也可供对财政问题感兴趣的广大读者阅读、参考。

陈永清

孙健东



前言

PREFACE

财政是政府的经济行为,财政学是研究财政收支规律及政策的科学。随着我国改革开放的步伐进入第十二个五年计划,社会主义市场经济体制不断完善,特别是我国经济的快速发展,财政体制、财政制度和财政政策都在不断地改革和完善。尤其是近几年,全球经济形势发生了重大变化,在2007年以美国次贷危机为导火索爆发的全球经济危机的影响下,我国经济仍保持了较高的增长速度,完成了预期目标,这与我国政府及时调整宏观经济政策,采取多项财政和货币政策干预经济是分不开的。相对于迅速发展的、内容丰富的中国财政改革实践而言,财政理论的更新比较滞后。目前国内大多数财政学教材编写时间较早,教材内容无法反映财税改革的最新动态和成果,数据也亟需更新。在这样的背景下,我们试图编写一部适应市场经济新形势的财政学新教材。本书编写组的成员都是有着多年财政学教学经验的高校教师,结合自身的教学改革成果,经过努力探索和刻苦钻研,编写了这本《财政学》。

本书的编写意图和主要特点如下。

1. 本书以马克思主义基本原理、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”、科学发展观理论为指导,适应国家“十二五”规划要求,以求实、创新、发展、服务为原则,体现改革开放后党的历届代表大会关于经济建设方针和市场经济体制的论述。

2. 本书按财政的运行过程和财政范畴之间的逻辑关系安排课程体系,系统而全面,循序渐进,贴近实际生活,容易为读者所接受。基本体系是:基本理论(导读)—财政收入—财政支出—预算管理体制—财政政策;根据我国税收改革与发展的实践,调整部分税收理论与税收制度的相关内容;适应公共财政支出管理改革,详细介绍了社会保障、国家预算与国库制度;结合财政体制的最新改革,更新了财政管理体制的相关内容;根据形势的发展加入了最新的数据资料。

3. 本书突出案例教学,每章内容后附有2~3个案例,并有简要提示供读者参考。案例的选用努力做到结合财政学最新研究成果和财税改革实践,反映当前财政学界和政府部门对相关问题的最新研究成果和改革动向,提供最新的相关资料和数据。案例的相关问题和提示使读者能够理论联系实际,更深层次地理解每章的内容。

4. 在编写内容上,本书更加突出税收知识,力图多角度、多侧面地介绍和分析税收理论和实践,对具体税种制度的设置给予了详细的讲解,兼顾了通用性和专业性,兼容了“财政学”和“税收学”两门相关专业课的核心内容。

5. 本书在借鉴吸收西方经济学和财政学中对我国有实际应用价值的某些原理和方法,广

泛吸收和反映当今中外最新的研究成果的基础上,力求贴近中国实际,全面反映当代财政学的一般原理、制度与政策,在理论上有一定的深度和前瞻性。

本书在第1版使用过程中,几次重印时根据实际需要进行了小范围的修订。但随着时间的推移,财政与税收领域发生了一些变化,因此,第1版的部分内容、数据和案例等已经不能很好地适应教学的需要。所以,教材编写组进行了第2版的编写工作,根据当前财政发展的实际情况更新了部分内容,同时也补充和完善了大量较新的案例和数据,从而使本书更具现实性和实效性。

本书覆盖面广、内容新颖、难易适度、实用性强、案例丰富,能够满足应用型本科及专科院校经济和管理类专业的教学需要,也可作为其他相关专业和从事财政工作人员的培训教材。作为一学期授课任务,建议学时在40学时左右,学生需要一定的高等数学基础和经济学基本理论知识,教材每章均配有思考题,并配套思考题答案及教学课件供参考,以上教学资源可通过华信教育资源网(<http://www.hxedu.com.cn>)免费注册下载。

本书由贾冀南教授提出编写意图和编写大纲并负责组织初稿的编写工作,在听取校内外专家、学者意见后,对编写框架几次修改。初稿完成后由贾冀南教授负责总纂。参加本书编写的人员与分工是:孙锦(第1、6章)、赵莉(第2章)、徐运红(第3章)、王英臣(第4章)、任立媛(第5章)、张洪源(第7章)、王志斌(第8章)、暴平菊(第9章)、周群立(第10、11章)、何湘宁(第12章)、杜江波(第13章)、顾瑶(第14章)、贾冀南(第15章)。

编写过程中参考了国内外专家、学者的著作和文献(参考文献附后),一些专家、教授也对本书的编写提出了宝贵意见,在此一并表示感谢。

由于时间紧张和作者水平有限,本书内容难免有不够成熟之处,希望同行专家和广大读者多提建议、不吝赐教,联系邮箱是 jiajinan1970@sina.com,您的建议和意见都会是我们前进的动力。

贾冀南



目 录

CONTENTS

第1章 导论	1	2.2.6 经济波动与失衡	22
1.1 财政学与经济学	1	2.3 财政职能	23
1.1.1 经济学的发展	1	2.3.1 资源配置职能	23
1.1.2 经济研究的基本要素和框架	2	2.3.2 收入分配职能	25
1.1.3 财政学与经济学的关系	4	2.3.3 经济稳定与发展职能	28
1.2 财政概念	5	2.4 政府干预与政府失灵	30
1.2.1 什么是财政	5	2.4.1 政府干预	30
1.2.2 财政的起源与发展	7	2.4.2 政府失灵	31
1.3 财政思想与财政理论演进	9	小结	33
1.3.1 早期财政思想	9	思考题	33
1.3.2 古典经济学时期财政理论 体系的形成	10	案例简介	34
1.3.3 现代经济中的财政理论观点	11	第3章 财政收入概述	36
1.3.4 我国学者对财政理论的探索	13	3.1 财政收入的含义与分类	36
小结	13	3.1.1 财政收入的含义	36
思考题	14	3.1.2 财政收入的分类	38
案例简介	14	3.2 财政收入规模	41
第2章 财政职能	16	3.2.1 财政收入规模的含义	41
2.1 公共产品	16	3.2.2 制约财政收入规模的 主要因素	42
2.1.1 公共产品及其特征	16	3.2.3 财政收入规模确定的 重要性及如何确定	43
2.1.2 准公共产品	17	3.2.4 改革开放以来我国财政收入 增长状况及财政比重的变化 和原因	45
2.1.3 社会公共需要与公共产品	18	3.3 财政收入结构	46
2.2 市场失灵	19	3.3.1 财政收入结构的含义	46
2.2.1 公共产品的提供	20	3.3.2 财政收入结构的分析	47
2.2.2 外部效应问题	21	小结	53
2.2.3 市场垄断	21		
2.2.4 信息不充分	22		
2.2.5 收入分配不公	22		

思考题	54	5.4 营业税	95
案例简介	55	5.4.1 营业税概述	95
第4章 税收原理	57	5.4.2 营业税的特点	96
4.1 税收的概念和特征	57	5.4.3 我国现行营业税制度	96
4.1.1 税收的概念	57	5.5 关税	99
4.1.2 税收的特征	59	5.5.1 关税概述	99
4.2 税收术语和分类	60	5.5.2 关税的特点和分类	100
4.2.1 税收术语	60	5.5.3 关税的作用	101
4.2.2 税收分类	64	5.5.4 我国现行关税制度	102
4.3 税收负担	67	小结	103
4.3.1 税收负担的概念	67	思考题	103
4.3.2 税收负担的分类	68	案例简介	104
4.3.3 税收负担的衡量指标	69	补充阅读	106
4.3.4 税收负担水平的确定	70	第6章 所得课税	108
4.4 税负转嫁与归宿	71	6.1 所得税概述	108
4.4.1 税负转嫁与归宿的概念	71	6.1.1 所得税的概念及特点	108
4.4.2 税负转嫁的形式	71	6.1.2 所得税税制的设计	109
4.4.3 税负转嫁的一般规律	73	6.1.3 所得税的产生与发展	110
4.5 税收效应	75	6.1.4 我国所得税的结构体系	110
4.5.1 税收对纳税人工作努力		6.2 企业所得税	111
的影响	76	6.2.1 企业所得税的概念	111
4.5.2 税收对储蓄的影响	77	6.2.2 企业所得税的特点	111
4.5.3 税收对投资的影响	78	6.2.3 我国现行企业所得税制度	111
小结	78	6.2.4 我国目前统一企业所得税	
思考题	80	的意义	117
案例简介	80	6.3 个人所得税	118
第5章 商品课税	83	6.3.1 个人所得税的概念	118
5.1 商品课税概述	83	6.3.2 个人所得税的特点	119
5.1.1 商品课税的特征	83	6.3.3 我国现行个人所得税制度	119
5.1.2 商品课税的类型	84	小结	125
5.1.3 商品课税的主要税种	85	思考题	126
5.2 增值税	85	案例简介	126
5.2.1 增值税概述	85	第7章 资源税、财产税与其他课税	128
5.2.2 增值税的特点	85	7.1 资源税	128
5.2.3 增值税的类型	86	7.1.1 资源税的概念和特点	128
5.2.4 我国现行增值税制度	87	7.1.2 资源税的作用	130
5.3 消费税	91	7.1.3 我国现行资源税制度	131
5.3.1 消费税概述	91	7.1.4 土地增值税	132
5.3.2 消费税的特点	91	7.2 财产税	134
5.3.3 消费税的类型	92	7.2.1 财产税的概念和特点	134
5.3.4 我国现行消费税制度	92	7.2.2 财产税的作用	134

7.2.3 财产税的分类	135	9.3.2 我国财政支出规模与结构	179
7.2.4 我国财产税的立法沿革	136	9.4 政府采购	181
7.2.5 我国财产税的主要税种	137	9.4.1 政府采购的含义和特点	181
7.3 其他课税	143	9.4.2 政府采购的原则和运行 机制	182
7.3.1 印花税	143	9.4.3 政府采购法	182
7.3.2 城市维护建设税	146	小结	183
7.3.3 车辆购置税	147	思考题	183
小结	147	案例简介	183
思考题	148	第10章 购买性支出	187
案例简介	149	10.1 社会消费性支出	187
第8章 国债	152	10.1.1 社会消费性支出的含义	187
8.1 国债概述	152	10.1.2 行政管理支出	188
8.1.1 国债的基本概念	152	10.1.3 国防支出	193
8.1.2 国债的类型	154	10.1.4 科教文卫支出	195
8.1.3 国债的功能	155	10.2 财政投资性支出	200
8.1.4 我国国债的发展简史	156	10.2.1 财政投资概述	200
8.2 国债的发行与偿还	157	10.2.2 基础设施投资	203
8.2.1 国债的发行	157	10.2.3 财政对农业的投资	206
8.2.2 国债的偿还	162	10.2.4 财政投融资制度	209
8.3 国债市场	163	小结	211
8.3.1 国债市场的概念	163	思考题	211
8.3.2 国债市场的功能	164	案例简介	212
8.4 国债管理	165	第11章 转移性支出	215
8.4.1 内债管理	165	11.1 社会保障支出	215
8.4.2 外债管理	166	11.1.1 社会保障的含义	215
小结	169	11.1.2 社会保障体系	217
思考题	170	11.2 财政补贴	222
案例简介	170	11.2.1 财政补贴的含义和特征	222
第9章 财政支出概述	172	11.2.2 财政补贴分类	222
9.1 财政支出的含义、原则、分类	172	11.3 税式支出	224
9.1.1 财政支出的含义	172	11.3.1 税式支出的概念与分类	224
9.1.2 财政支出的原则	173	11.3.2 税式支出的形式	225
9.1.3 财政支出的分类	173	11.3.3 税式支出的预算控制	227
9.1.4 国际分类方法	174	小结	228
9.2 财政支出结构分析	175	思考题	229
9.2.1 财政支出结构的内涵	175	案例简介	229
9.2.2 财政支出结构的影响因素	175	补充阅读	230
9.2.3 财政支出结构的调整与 优化	176	第12章 国家预算	233
9.3 财政支出规模分析	178	12.1 国家预算概述	233
9.3.1 财政支出规模的衡量指标	178	12.1.1 国家预算的概念	233

12.1.2	国家预算的类型	234	14.2.2	社会经济总量失衡 与平衡	269
12.1.3	国家预算的原则	236	14.2.3	财政平衡与社会总量平衡的 经济学分析	270
12.1.4	国家预算的功能	237	14.3	财政赤字	271
12.2	国家预算的体系与形式	237	14.3.1	财政赤字概述	271
12.2.1	国家预算的体系	237	14.3.2	影响财政赤字的因素	274
12.2.2	国家预算的形式	239	14.3.3	财政赤字的经济效应	276
12.3	国家预算的编制、执行与 决算	241	14.3.4	财政赤字的弥补方式	277
12.3.1	国家预算的编制	241	14.3.5	赤字财政政策	279
12.3.2	国家预算的审批	243	小结		280
12.3.3	国家预算的执行	243	思考题		281
12.3.4	政府决算	244	案例简介		281
小结		245	第15章 财政政策		283
思考题		245	15.1	财政政策概述	283
案例简介		246	15.1.1	财政政策的含义与性质	283
第13章 财政管理体制		250	15.1.2	财政政策的主体	284
13.1	财政管理体制概述	250	15.1.3	财政政策的目标	284
13.1.1	财政管理体制的含义	250	15.1.4	财政政策的工具	288
13.1.2	财政管理体制的类型	251	15.1.5	财政政策的类型	290
13.1.3	财政管理体制的原则	251	15.2	财政政策的传导机制与效应	291
13.1.4	我国财政管理体制的变迁	252	15.2.1	财政政策的传导机制	291
13.2	分税制	254	15.2.2	财政政策的效应	292
13.2.1	分税制含义	254	15.3	财政政策与货币政策的配合	294
13.2.2	分税制依据	254	15.3.1	货币政策概述	294
13.2.3	国际上常见的分税制 类型	255	15.3.2	财政政策与货币政策的 组合策略	295
13.2.4	我国的分税制	255	15.4	经济新常态下我国财政 政策的选择	296
小结		259	15.4.1	经济新常态的含义	297
思考题		259	15.4.2	经济新常态对我国经济的 影响	297
案例简介		260	15.4.3	经济新常态下我国财政政策 的选择	298
第14章 财政平衡与财政赤字		263	小结		300
14.1	财政平衡与财政赤字概述	263	思考题		301
14.1.1	财政平衡的含义	263	案例简介		301
14.1.2	财政平衡概念的理解	264	参考文献		305
14.1.3	财政收支矛盾	265			
14.1.4	财政平衡的计算口径	266			
14.2	财政平衡与社会总供求平衡	268			
14.2.1	社会总需求和社会 总供给	268			

第1章

导论

本章学习要点

通过本章的学习,掌握财政的概念;理解财政学的研究对象及与其他相关学科的关系;了解财政的起源与发展、财政学理论体系的演进。

本章学习重点与难点

本章的学习重点是财政的概念、财政学的研究对象;难点是财政学理论体系的演进。

本章基本概念

经济学、经济人、市场制度、公共经济制度、效率、公平、财政、规范分析、帕累托最优、起点公平、规则公平、结果公平、实证分析、经验实证分析、理论实证分析、国际分配论、价值分配说



1.1 财政学与经济学

学习财政学,最先遇到的问题就是“什么是财政学”及“财政学研究什么”。要想很好地了解这些问题,则离不开对经济学的理解。因为归根结底,无论从历史的角度还是从现实的角度看,财政学都是经济学的一部分,只有搞清楚“什么是经济学”及“经济学研究什么”,并在此基础上弄清财政学与经济学相互之间的关系,才能够真正把握好财政学这一概念。

1.1.1 经济学的发展

经济学作为一门独立的科学,是在产生和发展的过程中形成的。在资本主义时期以前的各个历史时期,有不少思想家对当时一些经济现象和经济问题发表见解,形成某种经济思想,但是没有形成系统,并常与他们的政治、法律、伦理、宗教等思想混杂在一起。因此,古代经济思想的发展,可以称为经济学前史。

“经济学”(economics)一词发源于古希腊,它是由两个词根“家庭”和“支配”组成的,意为

“家庭管理”。但是现在的“经济学”与古代和中世纪的“经济学”相比，已有了本质的不同。古老的“经济学”主要是总结一些人们在以往经济活动中的经验，并以此来指导今后的实践，但这种经验的总结和对实践的指导并未能上升到把握规律性的高度。作为一门科学的“经济学”是随着资本主义的产生与发展在17~18世纪产生的。1776年，亚当·斯密的奠基之作《国民财富的性质和原因的研究》（又称《国富论》）发表，标志着现代经济学的诞生。这一政治经济学的特征是“研究了资产阶级生产关系的内部联系”，开始揭示在经济表象掩盖下的经济活动的内在规律，并以此与以前的仅仅从事描述、归纳、概括经济表象的研究工作区别开来，从而使经济学发展成了一门科学的学科。诺贝尔奖获得者阿马蒂亚·森在《伦理学与经济学》中认为：“在很长一段时间内，经济学科曾经被认为伦理学的一个分支。亚当·斯密最著名的思想中有许多也并非新颖独特，但是他首次提出了全面系统的经济学说，为该领域的发展打下了良好的基础。因此，完全可以说《国富论》是现代政治经济学研究的起点。”

随着生产力的快速发展，如何很好地组织急剧膨胀的要素资源使其得以被有效地利用，越来越成为一个在经济领域迫切需要解决的问题，而这一问题又远较前代复杂得多，这时作为一种经济制度的市场的一般形态，也正好与生产力的发展相适应得以迅速地成为一种占主导地位的资源配置方式。这样，探究复杂而非直观的市场制度背后的规律性就成为一种时代的要求。

到20世纪30年代后，由于全球经济大危机的现实，凯恩斯主义应运而生，经济学开始关注政府制度的作用，财政学得到了空前的发展。

总的看来，经济学就是这样的一门学问：它研究人们如何借助于经济制度，最大限度地利用稀缺的资源来最好的达到配置效率与分配公平两大经济目标。或者，更通俗地讲，经济学就是一门权衡之学，它是考察人们在社会活动中得到多少、失去多少，以及如何尽可能地多得少失。用经济学的术语来讲，就是“成本—收益”计量。这构成了经济学作为一门社会科学的独特视角与思考方法，并以此为基本特征将经济学与其他社会科学相对独立地分割开来。经济学作为社会科学的一个分支，它的视角可以涉及社会生活的方方面面，或者换句话说，一切社会部门的活动都包含着经济学的意义，都可以用经济学的方法加以研究，这是现代经济学相对于前代经济学的重大突破。

1.1.2 经济研究的基本要素和框架

从总体上看，经济研究的要素包括经济人、经济制度、经济决策、经济目标与经济结果、经济评价五个方面的内容。

1. 经济人

经济活动是一种社会活动，也就是说，是一种有人参与的活动，无论是经济活动的起因、目标还是结果，都与社会中的人相联结。人的经济活动是有规律可循的，而这一规律在经济学上被表述为“追求自身利益的最大化”。在经济研究中，我们把人的社会活动的经济方面的特质提炼出来，表述为“经济人”，也就是人的经济行为的规律性。由此可见，“经济人”并非是一个实体的人，而是为了科学研究的需要将人的社会活动中的经济方面抽象出来，并揭示其规律性。

2. 经济制度

经济制度旨在处理经济活动中人与人之间以及人与物之间的关系，以便更好地组织和协



调经济发展中人们的共同力量,改造自然,实现人们之间的经济公平。经济制度事实上是人们在处理经济问题时所借助的工具,人们通过这样一件工具能够比赤手空拳更有效率地应付各种纷繁复杂的经济事务。经济制度有以下三种。

(1)市场制度。市场制度是当今世界中不论是资本主义国家还是社会主义国家都最为广泛采用的一种经济制度,它的主要特征在于通过货币媒介来决定资源的配置和收入的分配。在我国,市场制度是基础性的资源配置制度,有关资源配置的任务主要通过市场制度来完成。

(2)公共经济制度。公共经济制度也称政府制度,是人类社会中久已有之的一种经济制度,它的特征是通过非货币的政治强制力的方式来决定资源的配置和收入的分配。从经济意义上讲,这里所说的政府并不是单指实体意义上的政府,也并非政治学意义上的国家行政机关,而是指从理论上抽象出来的国家机器的经济方面的特质。随着近几十年来世界各国经济中政府干预的加深,政府制度的外延又有所延伸,因此,现代经济意义上的政府制度往往也被称为公共经济制度。

(3)企业制度。企业制度是人类解决经济问题的又一重要的制度工具。它的作用机制既不同于市场制度,也不同于政府制度。对于企业内部既不同于货币决定权、又不同于政治强制力的企业控制权究竟如何形成的问题,经济学家正在进行深入的研究。

在现代社会中,通过市场制度、公共经济制度、企业制度以及其他经济制度的综合运用,人们就能比较有效地处理好经济问题。一个总的原则是,具体的经济问题由哪种制度工具来处理能够干得最好,就使用哪种经济工具,而不拘泥于某些先验的唯心主义理念。当然,在处理经济问题时,根据实际情况,也可以选择几种制度工具配合使用的方法。

一般认为,经济制度有两个方面的作用,即配置与分配。配置指的是人们如何将稀缺的资源合理地配置到人们所需的不同的产品和服务之上,以使人们取得最大的效用,它描述的是经济中人与物之间的关系。分配则是指对生产出来的产品和服务如何在不同的个人之间实行较为合理的分配,既促进生产的效率,又保障人的生存的基本权利。配置和分配是经济制度的基本功能。

3. 经济决策

人的经济活动是有着明确的目的的,但是由个人利益的经济动机所支配的经济活动要受到制度的制约。因此,在现实中,面对具体的经济问题,每个人为了实现自己的最大个人经济利益,都将根据不同的制度规则作出自己的决策。当然,从更为广泛的意义上讲,个人的经济决策从根本上还要受到当时的经济技术条件的制约。在经济学研究中,尽管不经常提及这一点,但是这一假定,事实上却是经济研究中暗含的一个最基本的大前提。众多个人的经济决策通过一定的集体决策机制的汇总又会形成某些公共的决策,当公共决策的范围大到整个国家的时候,这一经济决策就成为了国家的经济政策。

4. 经济目标与经济结果

经济学研究所要达到的目标是以全体人民的经济利益为着眼点的,这同样是经济学研究的一大前提。那么通过经济学研究想要使得人类社会的经济活动达到怎样的一个好的目标呢?通常认为这包含了两个方面的内容,即效率与公平。

(1)效率。效率是指人们在生产中投入与产出或成本与收益之间的比例关系。效率的高低取决于一定成本下的收益的多少或一定收益下成本的大小。制造同样多的产品或者提供相同

数量或质量的服务花费最少的人力和物力的方案是效率最高的方案；同样，花费了一定的人力和物力能够提供最多和最好的产品和服务是效率高的表现。

效率所要表明的是经济中如何达到人与自然之间的和谐共存，也就是说，人们如何能够更好、更节约地利用自然来更有效地满足自身的物质文化生活的需要。

(2)公平。公平是指如何对一个社会所能够提供的产品和服务进行更为合理的分配，使得更多社会成员感觉到这种分配是合理的。

公平与平等的概念是有区别的。平等指的是对于所有的社会产品和服务采取每人相等的分配方式，不论其贡献大小都一视同仁。但是这样的分配方式，作为大部分人来讲，很难认为它是合理的，比如，在我国全面实行计划经济的时代，曾实行过在经济分配中“干多干少一个样，干好干坏一个样”的分配方式，抑制了劳动者的积极性，破坏了社会的公平。

(3)公平与效率的关系。公平与效率是一对辩证统一的关系。首先，只有充分发展社会生产，提高经济效率，将社会经济建立在更为雄厚的物质基础上，社会公平才能够得到充分的保障。其次，社会公平状况的改善，对社会经济的发展、社会效率的提高起着不可低估的作用。达到一个效率与公平相统一的最优结果是我们孜孜不倦追求的目标，但由于各种主客观条件（如经济人动机、经济制度、技术资源条件）的限制，现实中所能够达到的经济结果往往与人们所设想的最优标准之间有一定的差距。

5. 经济评价

从经济人出发，借助于经济制度工具，人们将作出各种经济决策，并在实践中实现这些决策，最后产生一个与原先的设想或多或少有些偏差的结果，这就完成了一个经济活动的过程。如何对于现实中已经发生的这样的过程的合意性（通俗地讲就是满意与否）进行判断是经济研究的一个重要方面。如果经济结果是合意的，我们将归功于适当的经济决策和经济制度，探讨这些经济决策与经济制度的合理性究竟何在，并总结经验以资后用。同样，如果我们认为经济结果是不合意的，那么同样可以追根溯源去探问经济决策与经济制度的不合意处究竟何在，然后对之加以改进。所有以上的工作又都构成了经济研究的一个重要内容，即经济评价。

1.1.3 财政学与经济学的关系

财政学作为经济学的一个分支，它在经济人行为假定、经济决策的产生、经济目标的确定、经济结果的分析以及对经济过程的评价上所遵循的完全是与经济学研究相一致的原则。财政学就是通过对政府制度运行的具体研究，力图使政府制度的发展更能符合全民利益最大化的经济目标。当然，财政学对政府制度的研究在相当程度上是通过对政府收支的考察来实现的。因为政府的收支活动在相当大的程度上反映了政府制度运行的客观过程，政府的支出体现了政府制度的作用方向，政府的收入反映了政府制度运行的成本，通过对它们的综合考察，就能够在相当程度上把握政府制度运作的性质和效应。更深入一步，通过对政府收支产生的原因的分析，就能够更为清晰地把握政府制度背后的人的决定性因素，并对当前政府制度的性质作出基本的判断。比如在资本主义社会中，通过资本主义的政府制度，其财政收支总是反映着对资产阶级有利的原则；而在社会主义国家中，尽管在人民内部也存在这样或那样的有关经济利益的矛盾，但从总体上看，财政收支反映的是最广大的人民群众的经济利益。



1.2 财政概念

1.2.1 什么是财政

1. 财政概念的历史演变

(1) 西方国家财政概念的演变。“财政”一词最早于 13~15 世纪出现在拉丁文中,意为结算支付期限、支付款项、确定罚款支付等。16 世纪“财政”一词传入法国,意为公共收入。17 世纪演变为专门指国家理财。19 世纪进一步阐明指国家及一切公共团体的理财,并相继传入欧洲其他国家,英文为“finance”。19 世纪末,日本引进“finance”的词义,同时借用中国的两个汉字“财”与“政”,从而产生“财政”一词(1882 年日本开始用“财政奏折”一词)。“finance”释义较广,可译为“金融、融资、财务”等。专指国家理财时,西方国家一般用“public finance”,可直译为“公共财政”。

(2) 我国财政概念的演变。早期用“度支”、“国计”、“国用”等词来概括财政现象。19 世纪 90 年代,“财政”一词由日本传入我国。在戊戌变法(1898 年)“明定国是”诏书中首次出现“改革财政,实行国家预算”的条文。自民国开始,以“财政”命名官方机构,称“财政部”。20 世纪 40 年代,旧中国中华书局出版的《辞海》对财政概念的解释是:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达为目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。”这是引用西方国家公共财政定义而进行的表述。社会主义市场经济体制下我国对财政进行了重新认识。1992 年中国共产党第十四次代表大会提出建立社会主义市场经济体制的改革目标后,西方国家的公共财政概念被引入中国,理论界开始对财政概念进行重新认识。

2. 财政的含义

现在通常对财政的解释是:财政是以国家(或政府)为主体的经济(或分配)活动、经济行为或经济现象。也可以将财政的一般概念表述为:财政是一种以国家为主体的经济行为,是政府集中一部分国民收入用于履行政府职能和满足公共需要的收支活动,以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标。实践中,财政表现为政府的一系列收支活动或政府的理财活动。

财政概念包括以下四个方面的具体含义。

(1) 财政分配的主体是国家或政府。任何社会产品的分配都有其主体,都不可能自发产生。就财政而言,任何财政的分配主体都是国家。国家作为财政分配的主体,其分配的对象或客体、分配的数量、范围和分配方式都直接由国家来决定,而构成财政分配的另一方,即各企事业单位和个人也都直接与国家发生分配关系。

(2) 财政分配的客体是一部分社会产品或国民收入(其中主要是剩余产品)。分配活动是人作用于物的活动,因此,财政分配不仅有主体,而且还有客体,否则财政就成为无源之水、无本之木,也就不成其为分配。财政分配的对象及财政分配的客体是一部分社会产品或国民收入。社会总产品是一个国家在一定时期内(通常指一年)物质生产部门的劳动者所生产出来的物质财富的总和,是国家满足其实现职能需要的基本收入来源。社会总产品首先要在物质生产部门和企业里进行初次分配,因为企业是国民经济运行的起点和基础,只有企业能够生产和

提供社会产品，所以在企业进行初次分配时，首先要在社会总产品中扣除补偿生产资料的耗费（相当于 C 的部分）和以工资形式支付职工的劳动报酬（相当于 V 的部分），然后剩下的企业纯收入（相当于 M 的部分），成为财政收入分配的主要对象。

(3) 财政分配的形式既有实物和力役形式，也有价值形式。财政分配是整个社会产品分配的一个组成部分，它的分配形式要依当时占支配地位的社会产品分配形式为转移。在自然经济条件下，如奴隶社会与封建社会时期，财政分配主要采取实物和力役的形式；但在商品经济或市场经济条件下，如资本主义社会与社会主义社会时期，财政分配则以价值形式为主，主要表现为货币的收入与付出。

(4) 财政分配的目的是满足国家实现其职能的需要。任何一个国家在其建立之后，都具有社会管理与经济管理两大职能。前者是为了维护国家政权、保卫国家安全和维持社会的正常秩序；后者是为了保证社会经济的正常运转，促进国家经济的发展，即维持物价稳定、保证充分就业、减少经济危机、加快经济发展等。

3. 财政的特征

(1) 公共性。公共性是指财政着眼于满足社会公共需要，要求每一笔政府收支都必须建立在公众根本利益的基础之上，必须由代表全体人民的全国人民代表大会来决定。社会公共需要涵盖的范围很广，包括政府执行其职能以及执行某些社会职能的需要，诸如行政、国防、文化教育、卫生保健、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。

总之，财政的运行完全以满足社会公共利益的需要为出发点和落脚点，作为财政分配主体的国家或政府没有独立的特殊利益，不得超越市场机制活动的界限，行使其分配权力，对待市场经济活动的其他主体应该坚持一视同仁的公平原则。

(2) 非赢利性。在市场经济条件下，政府作为社会管理者，其行动的动机不是、也不能是取得相应的报偿或赢利，而只能以追求公共利益为己任。其职责只能是通过满足社会公共需要的活动，为市场的有序运转提供必要的制度保证和物质基础。即使有时提供公共物品或服务的活动也会附带产生数额不等的收益，但其基本出发点或归宿仍然是满足社会公共需要，而不是赢利。

(3) 民主与法治性。民主与法治性是指财政收支行为具有公共选择与法制规范性。一方面，政府的财政活动必须接受公众的监督与法律法规的约束；另一方面，通过法律法规形式，依靠法律法规的强制保障手段，社会公众得以真正决定、约束、规范和监督政府的财政活动，确保其符合公众的根本利益。

4. 财政活动

财政活动，首先表现为财政支出。财政支出，与各级政府的职能与事权相统一，也与特定社会经济条件下的重点、难点、热点问题紧密相关。前者如政府机关的行政经费、国防费用、文化科学教育费用及各项政府性投资；后者如“三农”问题、社会保障问题、贫困问题、地区发展不平衡问题等。从理论上讲，凡是政府职能需要花钱的地方，都需要由财政支出来完成。

财政活动既表现为各级政府的支出安排，又反映出企业和个人必须向政府缴纳各种税收和费用，这就涉及财政收入问题。财政收入主要是各项税收，另外还有政府性收费、国有资产收益等非税收入。