

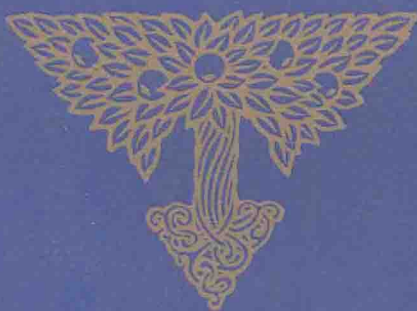


21 世纪高等学校
经济管理类规划教材
高校系列

财政学

杜振华 © 编著

PUBLIC FINANCE



中国工信出版集团



人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

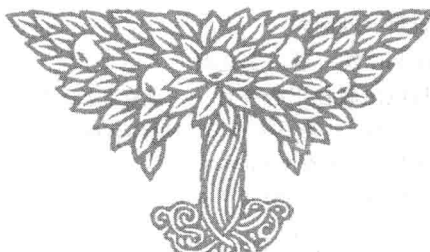


21 世纪高等学校
经济管理类规划教材
高校系列

财政学

杜振华◎编著

PUBLIC FINANCE



人民邮电出版社

北京

图书在版编目 (C I P) 数据

财政学 / 杜振华编著. -- 北京 : 人民邮电出版社,
2015.8
21世纪高等学校经济管理类规划教材. 高校系列
ISBN 978-7-115-39547-4

I. ①财… II. ①杜… 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154183号

内 容 提 要

财政学是研究以国家为主体参与社会产品分配活动和向社会提供公共产品行为及其发展规律的学科。全书以公共财政理论为主线,以现代财政制度为方向,对财政基本理论和我国财政基本制度及其相应政策进行阐述和分析。具体包括:公共财政基本理论、财政支出理论、财政收入理论、国家预算和财政管理体制、开放经济下的财政以及财政政策与货币政策的协调等。

本书可以作为普通高等院校经济管理类和公共管理类等专业的教材,也可作为相关人员的参考用书。

-
- ◆ 编 著 杜振华
责任编辑 武恩玉
执行编辑 刘向荣
责任印制 沈 蓉 彭志环
 - ◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市丰台区成寿寺路 11 号
邮编 100164 电子邮件 315@ptpress.com.cn
网址 <http://www.ptpress.com.cn>
固安县铭成印刷有限公司印刷
 - ◆ 开本: 787×1092 1/16
印张: 19 2015 年 8 月第 1 版
字数: 458 千字 2015 年 8 月河北第 1 次印刷
-

定价: 42.00 元

读者服务热线: (010)81055256 印装质量热线: (010)81055316
反盗版热线: (010)81055315

前言

FOREWORD

从摇篮到坟墓,政府的职能已经渗透到人们生活的方方面面。人们的生老病死,都同政府与财政息息相关。财政学是一门以政府经济活动特别是中央政府部门的经济活动为研究对象的学科。作为一门与政府职能相适应的学科,其发展随着政府职能的转变而处于不断发展和变革之中。本书力求将国内外关于财政学研究的最新理论成果,通过系统化和逻辑化的编辑整理,使其成为人类知识宝库中最璀璨的明珠为学生所掌握,以造福于整个社会。当然,这其中也包含着编著者在浩瀚的财政学知识海洋中对于各种瑰宝的取舍以及自己对财政学的理解与探索。

一、本书主要内容

财政学是研究以国家为主体参与社会产品分配活动和向社会提供公共产品行为及其发展规律的学科。全书以公共财政理论为主线,以现代财政制度为方向,对财政基本理论和我国财政基本制度及其相应政策进行阐述和分析。

全书内容具体分为5部分。第1部分,公共财政基本理论,主要包括:第1章导论、第2章财政职能、第3章财政学基本理论。第2部分,财政支出理论,主要包括:第4章财政支出的基本理论、第5章财政经常性支出、第6章财政投资性支出与补贴及税收支出。第3部分,财政收入理论,主要包括:第7章财政收入理论、第8章税收基本理论、第9章税收制度、第10章公债。第4部分,国家预算与财政管理体制,主要包括:第11章国家预算和财政管理体制。第5部分,开放经济下的财政以及财政政策与货币政策的协调,主要包括:第12章开放经济下的财政。

二、本书主要特点

执教生涯中,每当给新的学生上“财政学”这门课时,总为学生在这方面知识的欠缺而吃惊。本来财政学是关系到每个人切身利益和福祉的最一般的知识的科学,但学生对这方面的知识几乎是空白,甚至连最基本的税收知识都知之甚少。大学生尚且如此,整个社会其他社会成员又该如何呢?如何在全社会树立纳税人意识,形成对政府的监督?因此,希望“财政学”不仅是经济类、管理类学生的必修课,最好能成为所有大学生的必修课。但在目前还不可能实行的情况下,希望写一本有特色的教科书来弥补缺憾。不仅经济类、管理类本科生学起来方便易于掌握,而且对于那些对“财政学”感兴趣的无论什么专业的大学生都可以学习和掌握。

本书主要特色:

(1) 以公共财政理论为线索,以中国财政制度为内容,以案例分析为应用,集目前主要财政学教学成果之精华,体现财政学的核心与精髓;

(2) 每章附有案例分析,启发学生深入分析和思考现实问题。同时每章附有小结、关键术语和思考题,以便学生对每一章知识的整体把握和深入思考;

(3) 与大学不断缩减的学时相适应,全书章节安排紧凑,在最短的学时中将最主要的财政理论、财

政思想的核心内容传授给学生。

三、课程辅助材料

为使学生了解到最新的财政研究前沿问题,把握我国政府职能与财政改革、发展的脉络和动向,这里介绍一些相关期刊和网站,作为学生课后辅助学习资料。

1. 相关学术期刊

- (1) 《财政研究》
- (2) 《中国财政》
- (3) 《税务研究》
- (4) 《中国税务》
- (5) 《财贸经济》
- (6) 《财经问题研究》
- (7) 《财经科学》
- (8) 《当代财经》
- (9) 《中央财经大学学报》

2. 相关网站

- (1) www.fec.com.cn (中国财经网);
- (2) www.cei.gov.cn (中国经济信息网);
- (3) 国家发展机改革委、财政部、中国人民银行、国家税务总局、国家统计局等官方网站。

3. 养成关注两会习惯

学习财政学,必须关注一年一度的全国人民代表大会和中国人民政治协商会议,学习政府总理所做的政府工作报告,注意研读当年的国家预算和上一年度的预算执行情况或决算。对国家总体财政状况及相应的管理制度有一个大致的了解,养成关注两会习惯,对于政府所做的事和即将做的事有一个总体了解,并形成对政府的监督。

四、致谢

本书的完成是大家共同努力的结果。很多人都给了我以很大的帮助,以期能为学生提供更好的资源,我非常感谢他们每个人对此付出的努力。

本书在写作和编写过程中,得到了我的同事陈岩教授的支持和鼎力相助;同时还得到了茶洪旺教授的悉心指导和方向性建议,在此特别表示感谢!此外,我的丈夫焦玉良博士以其财经管理方面的实践经验在我写作的过程中给予了一些中肯的建议,对此也表示感谢!

在本书的编写过程中,参阅了大量的已经出版的同类教科书和许多学者的著作、讲义、研究成果,并从诸多官方网站中获取了大量有价值的数据和资料,这些在本书的参考文献中也已体现,在此表示衷心的感谢!

除了第1章、第3章、第4章、第7章、第10章、第11章由本人撰写外,第2章由陈雷撰写,第5章由张伟撰写,第6章由刘智颖撰写,第8章由李玮、周家欣撰写,第9章由和佩珊撰写,第12章由姜梦静撰写。对他们的认真和专注以及全力投入表示真诚的感谢!全书最后由杜振华教授进行了统一修改、编辑并定稿。

本书在编写过程中,可能存在一些缺点和错误,不当之处,恳请广大读者给予批评指正,我们将进一步修改和完善。

杜振华

2015年6月20日于北京邮电大学

目 录

CONTENTS

第 1 部分 公共财政基本理论

第 1 章 导论	2
1.1 财政的产生和发展	2
1.1.1 财政的产生及其内涵	2
1.1.2 财政的发展及财政学的产生	3
1.2 财政学是以政府财政活动作为研究对象的学科	4
1.3 财政学研究的主要内容	5
1.3.1 财政学研究的基本内容	6
1.3.2 政府的经济行为	6
1.3.3 政府经济行为研究的具体范围	7
1.4 财政学的研究方法	7
1.4.1 唯物辩证法	7
1.4.2 实证分析法与规范分析法	8
1.4.3 博弈论分析方法	8
1.4.4 历史与逻辑相结合的分析方法	9
本章小结	9
案例分析 国家的存在	10
关键术语	11
思考题	11
第 2 章 财政职能	12
2.1 财政的基本特征和原则	12
2.1.1 财政的基本特征	12
2.1.2 财政的基本原则	14
2.2 政府与市场的关系	18
2.2.1 政府的职能	18
2.2.2 生产效率与市场失灵	20
2.2.3 政府干预与政府干预失败	22
2.3 财政职能	26
2.3.1 优化资源配置	27
2.3.2 调节收入分配	28

2.3.3 稳定与发展经济	29
本章小结	31
案例分析 电信监管是加强还是放松	31
关键术语	32
思考题	32

第 3 章 财政学基本理论 33

3.1 公共选择理论	33
3.1.1 公共选择的涵义	33
3.1.2 公共选择理论的研究主题范围和方法	34
3.1.3 直接民主制下的公共选择	36
3.1.4 代议制下的公共选择	43
3.2 公共产品理论	51
3.2.1 公共产品及其特征	51
3.2.2 公共产品的一般均衡分析	53
3.2.3 庇古模型	56
3.2.4 鲍温模型	56
3.2.5 维克塞尔—林达尔模型	58
3.2.6 公共产品的提供方式	59
3.2.7 准公共产品的供给	61
3.2.8 公共定价法	64
3.3 外部效应理论	65
3.3.1 外部效应及其分类	65
3.3.2 外部性与资源配置效率	66
3.3.3 外部性的纠正	67
本章小结	69
案例分析 我国十大空气污染最严重的城市	70
关键术语	71
思考题	71

第 2 部分 财政支出理论

第 4 章 财政支出的基本理论 73

4.1 财政支出的涵义与分类	73
4.1.1 财政支出的涵义	73
4.1.2 财政支出的分类	74
4.1.3 财政支出原则	78
4.2 财政支出规模	79
4.2.1 财政支出规模及其衡量指标	79
4.2.2 西方经济学家对财政支出不断膨胀趋势的分析	82
4.2.3 财政支出规模的影响因素	86

4.2.4 财政支出结构	86
4.3 政府采购制度	88
4.3.1 政府采购制度概述	88
4.3.2 政府采购的特点和意义	89
4.4 财政支出效益	90
4.4.1 财政支出效益的涵义	90
4.4.2 财政支出效益的衡量方法	90
本章小结	96
案例分析 年底要“突击”花掉 2.6 万亿元	97
关键术语	98
思考题	98
第 5 章 财政经常性支出	100
5.1 行政管理支出与国防支出	100
5.1.1 行政管理支出与国防支出的经济属性	100
5.1.2 行政管理支出	102
5.1.3 国防支出	105
5.2 教育、科学技术和医疗卫生支出	108
5.2.1 支出的经济属性	108
5.2.2 教育支出	109
5.2.3 科学技术支出	110
5.2.4 医疗卫生支出	111
5.3 社会保障支出	112
5.3.1 社会保障支出的属性和意义	112
5.3.2 社会保障制度的主要内容	113
5.3.3 社会保障的功能	115
5.3.4 社会保障支出公平与效率的衡量	115
5.3.5 社会保障资金的来源和筹资模式	116
本章小结	118
案例分析 长达 17 年的“手纸”之争	119
关键术语	119
思考题	119
第 6 章 财政投资性支出与补贴及税收支出	120
6.1 财政投资支出概述	120
6.1.1 财政投资的特点和范围	120
6.1.2 财政投资的标准	122
6.2 公益性项目投资	122
6.2.1 公益性项目投资的涵义及经济分析	122
6.2.2 公益性项目投资的管理	123
6.3 基础性项目投资	124

6.3.1 基础性项目投资的范围	124
6.3.2 基础性项目投资的特征	128
6.4 财政投融资制度	128
6.4.1 财政投融资的涵义和特征	128
6.4.2 项目融资	130
6.5 财政补贴与税收支出	132
6.5.1 财政补贴的涵义及分类	132
6.5.2 财政补贴的原因和经济效应	135
6.5.3 税收支出的涵义及分类	137
6.5.4 税收支出的形式及预算控制方式	138
本章小结	140
案例分析 配套资金挡道，公益项目难上	141
关键术语	142
思考题	142

第3部分 财政收入理论

第7章 财政收入 144

7.1 财政收入涵义与分类	144
7.1.1 财政收入的涵义	144
7.1.2 财政收入的分类	145
7.2 财政收入规模	148
7.2.1 影响财政收入规模的主要因素	148
7.2.2 财政收入规模的确定标准	151
7.3 财政收入结构	153
7.3.1 财政收入结构涵义	153
7.3.2 财政收入结构分析	153
7.4 财政收入原则	155
本章小结	156
案例分析 1950—2014 年中国历年财政收入一览表	157
关键术语	159
思考题	159

第8章 税收基本理论 160

8.1 税收概述	160
8.1.1 税收的涵义	160
8.1.2 税收的主要特征	161
8.1.3 税收的分类	162
8.2 课税原则	164
8.2.1 历史上的课税原则	164
8.2.2 现代课税原则	166

8.3 税收负担与税负的转嫁与归宿	168
8.3.1 税收负担	168
8.3.2 税负转嫁与归宿概述	172
8.3.3 税负转嫁与归宿的一般规律	174
8.4 税收效应	180
8.4.1 税收效应的作用机制	181
8.4.2 税收的经济影响	182
8.5 最适课税理论	184
8.5.1 最适课税理论的基本涵义	184
8.5.2 “最优原则”和“次优原则”	185
8.5.3 最适课税理论的主要内容	185
本章小结	187
案例分析 治理大气污染需用税收手段	188
关键术语	188
思考题	189
 第9章 税收制度	 190
9.1 税收制度概述	190
9.1.1 税收制度涵义	190
9.1.2 税收制度的构成要素	191
9.1.3 我国税收制度的发展	193
9.2 商品课税	196
9.2.1 商品课税的特征与功能	196
9.2.2 增值税	197
9.2.3 消费税	200
9.2.4 营业税	202
9.3 所得课税	203
9.3.1 所得课税的特征和功能	203
9.3.2 中国的企业所得税	205
9.3.3 中国的个人所得税	206
9.3.4 土地增值税	209
9.4 资源课税与财产课税	210
9.4.1 一般特征	210
9.4.2 资源税与财产税	211
本章小结	212
案例分析 电信业营业税改征增值税试点	213
关键术语	214
思考题	214
 第10章 公债	 215
10.1 公债原理	215
10.1.1 公债的涵义	215

10.1.2	公债种类	217
10.1.3	公债的功能	220
10.2	公债的规模与结构	222
10.2.1	公债的规模	222
10.2.2	公债的结构	224
10.3	公债与资源配置	227
10.3.1	公债与税收资源配置方面的区别	227
10.3.2	政府部门债务实现效率的机制	228
10.3.3	公共企业部门债务实现效率的机制	228
10.4	公债的负担和效应	229
10.4.1	公债负担	229
10.4.2	公债理论的发展	230
10.4.3	李嘉图等价定理与公债效应	231
10.5	公债市场及其功能	235
10.5.1	公债市场概述	235
10.5.2	公债市场的功能	236
10.6	公债政策	237
10.6.1	公债政策的内容	237
10.6.2	公债政策的作用	238
10.6.3	公债的影响	238
	本章小结	239
	案例分析 300 亿元凭证式国债 5 年期票面年利率 5.32%	240
	关键术语	241
	思考题	241

第 4 部分 国家预算与财政管理体制

第 11 章	国家预算和财政管理体制	243
11.1	政府预算的基本内容	243
11.1.1	政府预算的涵义	243
11.1.2	政府预算的基本特征	245
11.1.3	政府预算的主要功能	246
11.2	政府预算的分类	247
11.2.1	单式预算和复式预算	247
11.2.2	项目预算和绩效预算	249
11.2.3	增量预算和零基预算	249
11.2.4	中央政府预算和地方政府预算	250
11.2.5	总预算、部门预算和单位预算	251
11.2.6	年度预算和中长期预算	251
11.2.7	正式预算、临时预算和追加预算	252
11.2.8	我国现行的复式预算	252
11.3	政府预算的主要理论及新发展	254
11.3.1	均衡预算理论	254

11.3.2 功能预算论	255
11.3.3 高度就业预算论	255
11.3.4 政府预算理论的新发展	256
11.4 财政管理体制	261
11.4.1 财政管理体制的涵义	261
11.4.2 财政管理体制的内容	262
11.4.3 财政管理体制的类型	263
11.5 我国的财政管理体制	263
11.5.1 分税制财政管理体制的具体内容	263
11.5.2 财政管理体制的进一步改革	266
本章小结	267
案例分析 新预算法实施,规定政府全部收支纳入预算	267
关键术语	269
思考题	269

第5部分 开放经济下的财政及财政政策与货币政策的协调

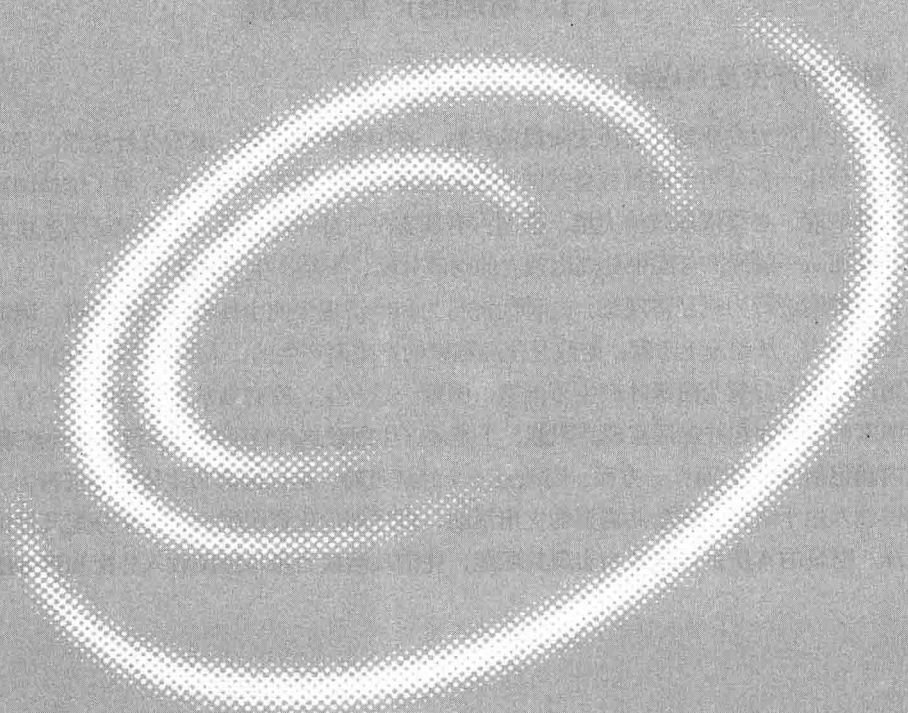
第12章 开放经济下的财政 271

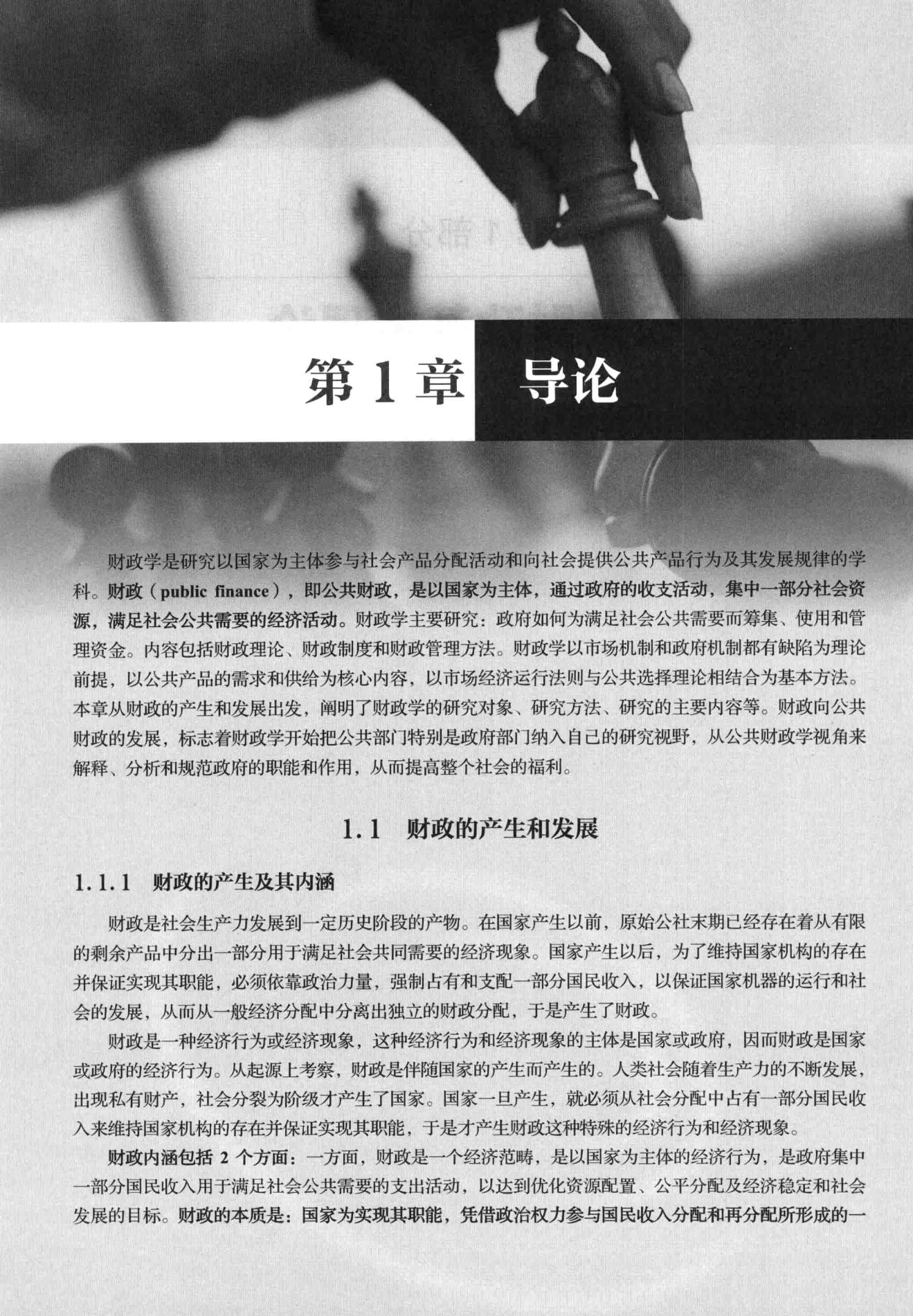
12.1 国际税收	271
12.1.1 国际税收内涵	271
12.1.2 税收管辖权	272
12.1.3 国际重复征税及其减除	274
12.1.4 税收饶让	275
12.1.5 国际税收协定	275
12.2 关税	276
12.2.1 关税内涵	276
12.2.2 保护关税	278
12.3 出口退税	280
12.3.1 出口退税制度	280
12.3.2 我国出口退税制度	281
12.4 开放经济条件下财政政策与货币政策协调	284
12.4.1 浮动汇率条件下财政政策与货币政策的协调	284
12.4.2 固定汇率条件下财政政策与货币政策的协调	285
12.4.3 内外均衡与财政政策与货币政策配合	286
本章小结	287
案例分析 新中荷税收协定的签订与蒙荷税收协定的废止	288
关键术语	288
思考题	289

参考文献 290

第 1 部分

公共财政基本理论





第 1 章 导论

财政学是研究以国家为主体参与社会产品分配活动和向社会提供公共产品行为及其发展规律的学科。财政（**public finance**），即公共财政，是以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，满足社会公共需要的经济活动。财政学主要研究：政府如何为满足社会公共需要而筹集、使用和管理资金。内容包括财政理论、财政制度和财政管理方法。财政学以市场机制和政府机制都有缺陷为理论前提，以公共产品的需求和供给为核心内容，以市场经济运行法则与公共选择理论相结合为基本方法。本章从财政的产生和发展出发，阐明了财政学的研究对象、研究方法、研究的主要内容等。财政向公共财政的发展，标志着财政学开始把公共部门特别是政府部门纳入自己的研究视野，从公共财政学视角来解释、分析和规范政府的职能和作用，从而提高整个社会的福利。

1.1 财政的产生和发展

1.1.1 财政的产生及其内涵

财政是社会生产力发展到一定历史阶段的产物。在国家产生以前，原始公社末期已经存在着从有限的剩余产品中分出一部分用于满足社会共同需要的经济现象。国家产生以后，为了维持国家机构的存在并保证实现其职能，必须依靠政治力量，强制占有和支配一部分国民收入，以保证国家机器的运行和社会的发展，从而从一般经济分配中分离出独立的财政分配，于是产生了财政。

财政是一种经济行为或经济现象，这种经济行为和经济现象的主体是国家或政府，因而财政是国家或政府的经济行为。从起源上考察，财政是伴随国家的产生而产生的。人类社会随着生产力的不断发展，出现私有财产，社会分裂为阶级才产生了国家。国家一旦产生，就必须从社会分配中占有一部分国民收入来维持国家机构的存在并保证实现其职能，于是才产生财政这种特殊的经济行为和经济现象。

财政内涵包括 2 个方面：一方面，财政是一个经济范畴，是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满足社会公共需要的支出活动，以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和社会发展的目标。财政的本质是：国家为实现其职能，凭借政治权力参与国民收入分配和再分配所形成的一

种特殊分配关系；另一方面，从实际意义来讲，财政是“理财之政”，是指国家（或政府）的一个经济部门，即财政部门，它是国家（或政府）的一个综合性部门，通过其收支活动筹集和供给经费和资金，保证实现国家（或政府）的职能。

“财政”作为一个经济过程，包括财政收入和财政支出两个部分。财政收入主要来源于税收和国债，财政支出主要包括社会消费性支出、财政投资性支出和转移支出。

由于社会生产方式及由此决定的国家类型不同，财政经历了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政的历史演变。

根据财政功能和性质的不同，在不同历史阶段，人们又把“财政”称作“国家财政”“公共财政”等。

财政是伴随国家的产生而产生的，财政活动是一种历史悠久的经济现象。我国历史上，一般用“国用”“国计”“度支”“理财”等来说明财政，也就是政府理财之道；用“治粟内史”“大农令”“大司农”等来记载当时的财政管理部门。在中国财政学著作与教科书中，“财政”一词一般被认为是在清末由日本移植过来的。由此说来，财政活动虽然是一个古老的经济范畴，但是“财政”一词出现在中文词汇中时间并不长。但根据史学家万明考证，实际上，我国早在明代就已开始出现“财政”一词。明代内阁权臣严嵩文集中有《赠李运司序》云：“《易》曰：何以聚人，曰财。夫财者，王者所恃以合天下之众也。《周礼》一书，理财居其半，圣人思理财之难，故制为法，纤悉备密，择吏而慎守之。故吏者，天子所恃以守天下之法也。吏不良则法废而莫守，法不守则财弊而莫理，财莫理，则天子不得。今之盐课，国用所需，财政之大者也，特置运司以领之。其长曰使，曰同知，皆秩高而位宠，常选诸吏有材谄劳绩者表用之。”又云：“户部郎中新城李君擢为两浙运司同知。君初为令、为州守、为扬州同知，以入户部，前后皆有财政，君皆优为之。”上述严嵩所云“今之盐课，国用所需，财政之大者也”中的盐课，是中国古代的盐税，是古代国家财政中的重要税收项目，也是中国历代王朝财政收入的重要来源^①。孙中山先生在辛亥革命时期，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命名为财政部。美国政府相应机构的英文用词为“department of treasury”，本来的意思是金库或国库，在我国则译为财政部。

20世纪40年代中华书局出版的《辞海》对“财政”的解释为：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。例如，管理国家收支的工作名之曰财政工作，管理机关名之曰财政部、财政厅、财政局等，研究财政的学问名之曰财政学，已经约定俗成，为社会所公认。

1.1.2 财政的发展及财政学的产生

“赋税是政府机器的经济基础”^②。英国的威廉·配第1662年发表的《赋税论》是最早的财政学专著，他主张财政支出按国家职能划分为军事、行政司法、宗教、教育、社会事业和公共土木工程等项目，并认为国家支出应以提高生产率、振兴产业为目标，削减非生产性支出，增加生产性支出。赋税是将人们的一部分财产转移给政府，人们所纳赋税应以其在公共秩序中所享受的权益而定。他提出了“公平”“简便”“节省”的征税标准。在税收制度上，他主张以地租为主要税源，以单一国内消费税取代其他税种，并倾向于实行比例税制。

被恩格斯誉为创建了财政学的亚当·斯密，1776年发表的《国富论》，被认为是古典经济学派的非财政学专门著述中较为系统描述财政学理论的代表作，是第一部从理论上系统阐述财政理论的著作。亚

^① 万明。“财政”一词并非舶来品。中国社会科学报，2014-12-17（681）。

^② 马克思恩格斯全集第19卷，32。

当·斯密创立了古典政治经济学理论体系和财政学体系,被誉为“政治经济学之父”和“财政学之父”,标志着自由贸易、自由放任的古典政治经济学的形成。斯密在《国富论》第五篇“论君主或国家的收入”中论述了政府义务、公务、收入和支出,认为应将政府的职能限于一定的范围之内,如国防、司法、行政、公共秩序的维护等,资源配置的任务应在“看不见的手”——市场的供求和价格机制的引导下完成。

斯密之后,李嘉图、穆勒、萨伊、马歇尔、瓦尔拉斯等经济学家进一步发展了市场经济及自由放任的理论。大卫·李嘉图发表的《政治经济学及赋税原理》为古典经济学的终结。大卫·李嘉图继承和发展了威廉·配第和亚当·斯密的财政思想。其财政思想主要包括:(1)赋税的来源。李嘉图认为税收来自劳动产品的价值,赋税是一个国家的土地和劳动的产品中由政府支配的部分,它最后总是由该国的资本中或是由该国的收入中支付的。但税收不论来自收入还是来自资本,都是对积累的减少。(2)税收原则。李嘉图的税收原则没有像亚当·斯密那样比较系统和全面地对税收原则进行分析。他认为社会一切收入都应征税,人们应按自己的财力来负担税收;政府税收只要负担合理,为了公平地征收税收,应该建立以工资税、利润税和农产品税组成的税收制度。另外,李嘉图认为政府财政支出是非生产性的;政府税收是用于政府支出,因而也具有非生产性;税收具有妨碍生产和耕种的通病,给生产带来负担。此后,约翰·穆勒所著《政治经济学原理》一书中,专门论述财政问题的第五篇的标题是“政府的影响”。

财政学名称的最先提出,是在德国旧历史学派学者卡尔·劳(1792—1870年)1826年出版的《政治经济学》第一版中,该书明确提出了财政学作为一门独立学科存在的条件已经成熟,应该给这门独立的经济学科新分枝冠以财政学名称。1832年他出版了书名为《财政学基本原理》的专著,确定了财政学的研究对象,定义了财政学的概念,强调财政学的应用科学性,论述了财政学与政治经济学、国家经济政策等范畴之间的联系和区别。他使财政学脱离了政治经济学母体,并成为一门自成体系的独立学科。

后来,各种财政学专著不断涌现。1892年巴斯塔布尔(Bastable, C.F.)的《公共财政学》出版,紧接着,普兰(Plehn, C.C)1896年出版了《公共财政学导论》,阿当斯(Adams, H.C)1898年出版了《财政科学:公共收支探索》等。1936年英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)的《就业、利息和货币通论》被认为是当代西方财政理论形成的标志。这些专著系统地反映总结了当时财政研究的成果,又以自身理论体系的建立和发展,反过来促进了财政研究的发展和深化。

财政学科通常被命名为“财政学”(public finance);之后,学者们更喜欢用“公共部门经济学”(public sector economics)的名称;也有学者采用“政府经济学”(government economics)或“公共经济学”(public economics)的名称。

1.2 财政学是以政府财政活动作为研究对象的学科

财政学是以政府财政活动作为研究对象的学科。具体包括如何通过政府的财政活动实现政府的职能,如何通过财政活动实现社会资源的优化配置,公平社会财富分配,提高人们的社会福利,熨平经济波动,实现经济社会稳定发展。不同时期,由于政府职能不同,财政学的研究对象也就有所不同。理论界公认的财政学创始人亚当·斯密,在其《国富论》中,有关财政学的内容包括三部分:支出论、收入论和国债论。20世纪30—60年代,除了古典学派的公共支出及其效果、税收理论以外,财政政策已经成为最重要的研究内容之一。现代财政学研究对象范围继续扩大,从公共财政学的研究扩大到公共经济部门,重视对公共产品及公共服务的研究,在研究方法上充分借鉴了现代经济学研究的所有方法。

这里必须说明一下对国家和政府二者的理解和用法。国家和政府是既相联系又有区别的两个概念。

国家是政治权力机构和公共服务机构,国家具有政治、社会和经济职能,而财政是为国家实施并实现其职能提供财力的,因而说财政是国家的经济行为或以国家为主体的经济行为,无疑是正确的。而政府是国家的执行机构和行政机关,国家是通过它的执行机构和行政机关来实施并实现其职能的,我国全国人民代表大会是国家的最高权力机构,全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权,国务院即中央人民政府是最高国家行政机关,由最高权力机构产生,具体贯彻执行由最高权力机构制定的法律和通过的决议,并受最高权力机构的立法监督。因此,财政是政府经济行为和财政是国家经济行为两种说法的涵义是一致的,说财政是政府经济行为,并不意味着忽视财政法制化和立法监督。特别是在市场经济体制下,政府和企业、居民共同构成市场的经济实体,在分析政府与市场关系时,说财政是政府的经济行为,对表达财政的涵义则更为明确。

财政学是研究政府如何为满足社会公共需要而筹集、使用和管理资金的应用学科。政府是国民经济中唯一通过政治秩序建立的在特定区域内行使立法、司法和行政权的实体。政府除对辖区内居民负有政治责任外,还参与非市场性社会生产活动,从事非市场性财富分配。政府包括4个层次:第一个层次是狭义政府,主要是中央政府,包括中央政府的各部、委、办、厅、局及其附属机构,是公共部门的核心层次;第二个层次是广义政府,包括中央政府和地方政府;第三个层次是统一公共部门,包括中央政府、地方政府和非金融公共企业;第四个层次是广义公共部门,包括中央政府、地方政府、非金融公共企业和政策性金融机构。值得注意的是:金融性的政府企业超过了个别政府机构的职能,对整个社会的资源配置直接起作用,对国民经济有着极大的影响。

现代市场经济条件下,任何国家都不是纯粹的市场经济,也不是纯粹的国家直接干预下的计划经济,而是一种混合经济体。混合经济体制是当代国家以社会目标补足私人目标,以政府经济政策补足个人经济决策,以政府调节补足市场调节的一种经济体制。在这种体制下,国家与市场、政府与企业和个人通过职能分工与合作以实现国家经济的稳定增长和社会福利的最大化。

作为财政学研究对象的政府,与非政府部门主要有两个基本的区别。首先是向谁负责,是向选民负责,还是向投资者负责。一般来说,在民主政治体制下,政府对经济的干预行为主要是向选民负责;而非政府部门(企业)的行为则主要是向投资者负责。其次是有有关强制权的问题。政府部门的行为对于其行为接受者来说通常具有强制性,而非政府部门的行为对于其行为接受者来说则不具有强制性。

财政学研究从财政现象入手,其研究对象包括以下4个方面的内容。

(1) 财政与经济的关系。作为局部的财政与作为整体的国民经济之间存在何种关系,这是财政学的一条根本线索。

(2) 财政收入与支出的原理。各个财政收支项目得以成立的根据、特点、影响及财政收支平衡与否如何影响总供求平衡,这是财政学的主要内容。

(3) 规范财政收支活动的制度安排。政府的各项财政收支活动应通过哪一些制度来规范约束,这是财政学的重要内容。

(4) 财政政策背后的规律。涉及财政政策的目标及其选择、政策手段或工具、政策作用机制或传导过程、政策实施的效果及其评价,这也是财政学的重要内容。

1.3 财政学研究的主要内容

一般可以把政府行使职能的总体目标归纳为3个方面:有效配置资源,增进人民福利,维护社会稳