

财政学

◎ 牛永有 李互武 富永年 主编

 复旦大学出版社

013054863

财政学

◎ 牛永有 李互武 富永年 主编

F810
141

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学/牛永有、李互武、富永年主编. —上海:复旦大学出版社,2013.7
ISBN 978-7-309-09758-0

I. 财… II. ①牛…②李…③富… III. 财政学-高等学校-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 121461 号

财政学

牛永有 李互武 富永年 主编
责任编辑/宋朝阳

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
江苏省句容市排印厂

开本 787×1092 1/16 印张 15.5 字数 358 千
2013 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-09758-0/F·1940
定价:35.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书不仅介绍了财政管理实践，告诉读者财政是什么，更详细介绍了财政管理的实施技术、功能、结构和决定机制，以及为什么要这样做。

本书共分十三章，包括财政概念和财政职能、公共产品理论、财政支出理论、社会消费性支出、政府投资支出、转移性支出、财政收入理论、税收原理、税收的经济效应、税收制度、公债理论、政府预算管理和财政政策。这是一本理论与实践紧密结合的教材。

前言

Preface

财政学又被称为公共财政学或公共经济学,是经济学的重要分支和高校财经类的核心课程,是现代市场经济条件下的财经管理人才知识结构不可或缺的一部分。

自亚当·斯密 1776 年发表《国民财富的性质和原因的研究》创立经济学体系以来,财政学作为其中一个分支已经有 200 多年的发展历程。从最初只研究财政本身的收支活动,拓展到关注政府和公共部门的公共经济活动以及对社会经济生活所产生的效应。财政学的研究范畴发生了重大的变化,使财政学成为经济学领域最富有挑战性的学科,同时也是一门融合了经济学、政治学、公共管理学、法学、社会学等多门学科的交叉、综合类学科。

本教材共分为十三章,主要包括导论、第一章财政概念和财政职能、第二章公共产品理论、第三章财政支出理论、第四章社会消费性支出、第五章政府投资支出、第六章转移性支出、第七章财政收入理论、第八章税收原理、第九章税收的经济效应、第十章税收制度、第十一章公债理论、第十二章政府预算管理和第十三章财政政策。

本教材的主编为牛永有、李互武、富永年。具体分工如下:李互武撰写第三章、第七章、第八章、第九章、第十一章、第十二章;富永年撰写第四章、第五章、第六章、第十章。牛永有负责提纲设计、导论、第一章、第二章、第十三章和最后的统稿、定稿。

本书在编写的过程中得到甘肃民族师范学院的领导和复旦大学出版社编辑的关心、帮助和支持,在此一并表示感谢。

由于编者水平有限和时间仓促,书中难免有偏颇、疏漏甚至错误的地方,恳请专家、学者和读者不吝赐教,以便我们及时修正和改进。

编者

2013 年 4 月

目 录

Contents

导 论	1
一、关于财政学的简要说明	1
二、我国财政学的指导原则	2
三、财政学的研究对象和方法	4
第一章 财政概念和财政职能	7
第一节 财政概念	7
第二节 市场、政府与财政	15
第三节 财政职能	27
第二章 公共产品理论	35
第一节 公共产品	35
第二节 公共物品的提供、生产和定价	39
第三章 财政支出理论	46
第一节 财政支出分类	46
第二节 财政支出规模分析	49
第三节 财政支出结构	54
第四节 财政支出效益分析	56
第五节 财政支出决策的民主化、法制化和财政监督	60
第四章 社会消费性支出——购买性支出的一种	63
第一节 行政管理支出	63
第二节 国防支出	68
第三节 科教文卫支出	71
第五章 政府投资支出	77
第一节 政府投资的一般分析	77
第二节 基础产业投资	81
第三节 财政对农业的投资	83
第四节 财政投融资制度	86
第五节 政府采购制度	89
第六章 转移性支出	94
第一节 社会保障支出	94

第二节 财政补贴	105
第三节 税收支出	112
第七章 财政收入理论	118
第一节 财政收入及其分类	118
第二节 财政收入规模	124
第三节 财政收入结构	128
第八章 税收原理	131
第一节 税收概念	131
第二节 税收术语	135
第三节 税收分类	140
第四节 税收原则	141
第五节 税负的转嫁与归宿	147
第六节 最适课税理论	154
第九章 税收的经济效应	158
第一节 税收的经济效应及影响	158
第二节 税收与经济发展	162
第十章 税收制度	164
第一节 税收制度概述	164
第二节 商品课税	173
第三节 所得课税	183
第四节 资源与财产课税	189
第五节 其他税种	196
第十一章 公债理论	200
第一节 公债简介	200
第二节 公债的功能与种类	204
第十二章 政府预算管理	209
第一节 政府预算基本理论	209
第二节 政府预算的程序	215
第三节 预算外资金及其管理	220
第十三章 财政政策	228
第一节 财政政策概述	228
第二节 财政政策的传导和效应	234
第三节 财政政策与货币政策的配合	237

导论

一、关于财政学的简要说明

(一) 课程的类型

财政学是经济学的重要分支学科。同其他的经济学课程一样,财政学的具体内容也要依存于、立足于一定的社会经济体制背景。我国现在实行的是社会主义市场经济体制,本课程要讲的是市场经济下的财政学。

(二) 财政与财政学

在市场经济条件下,满足人们需要的系统有两个:一是政府系统;二是市场系统。市场是通过商品买卖来满足人们需要的系统。无论工人、农民、知识分子、工商业者都要依靠诚实劳动和合法经营取得货币收入,然后再到市场购买自己所需的商品或劳务,比如吃的食品、穿的衣服、私人住房等。通过市场提供给个人的商品,被称为私人物品,它的功能是满足私人的个别需要。但是,人们的需求包罗万象,五花八门。因此,市场不可能提供人们所需要的全部物品,不可能满足人们的一切需要,而市场不能提供或不适于提供的物品,则必须由政府来提供。由政府提供的商品和服务,被称为公共物品,它的功能是满足社会的公共需要。就家庭和居民个人而言,从“摇篮到坟墓”都和财政息息相关。出生时接生你的医院,学龄前儿童要上幼儿园,学龄儿童要接受义务教育,再后来上高中、大学,参加工作后一方面要享受政府提供的各种服务同时也是纳税义务人,退休人员要享受养老保险,城镇居民享受政府提供的价格补贴等,所有这些都离不开政府和财政的服务。此外,政府还承担着市场不可能承担的诸多的政治和社会职能,如行政、国防、义务教育、基础科研、公共卫生、公共设施等。你手里有钱,可以在市场购买吃的食品、穿的衣服、住的房子等,但是却买不到行政服务、国防安全、国家法规和安定的社会秩序等。基础科研由于失败的风险很大,不能期望个别厂商热衷于这类事业,但是一旦成功,全社会甚至全人类都可以受益。因此这类“产品”只能由政府来提供。

政府与家庭和企业一样,要办事就要有钱,有支出就要有收入,但是政府作为公共权力和公共服务机构,本身没有收入来源,它的收入来自民,而后用之于民。居民个人一方面享受国家提供的服务,另一方面要作为纳税义务人;工商企业一方面是主要纳税人,另一方面还要享受政府提供的各种优惠支持,如税收豁免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

以上所说的我们生活中种种的财政现象,也就是我们现实生活中的财政学。

从现象上看,财政即政府的资金收支活动或政府的理财活动。对此,可以从现实财政现象中有一个直接的感性认识。由此而言,财政学是一门关于钱的学问。学习财政学的目的就是了解政府理财的基本知识和基本理论。

财政学的具体学习对象包括财政收支及其运行规律、财政与经济及社会发展的关系、财政制度、财政政策等。

(三) 财政学与一些相关经济管理课程内容的关系

1. 财政学与主要的基础经济学课程——微观经济学、宏观经济学和马克思主义政治经济学的关系

(1) 微观经济学、宏观经济学和马克思主义政治经济学作为基础经济学课程,都是讲最基本的经济知识和理论(各自的具体研究对象和理论体系不同)。财政学作为经济学的一个分支,只是研究政府或公共部门经济活动的一个主要方面——政府的资金收支活动,其中包括政府财政收支活动对个体和社会整体经济活动的影响。

(2) 财政学与微观经济学内容的衔接关系。两者首尾相接。微观经济学通过对个体经济单位的经济行为的研究,说明市场机制的运行和作用,以及改善这种运行的途径。其最后要讲到市场失灵,引出政府干预的必要性。财政学正是从市场失灵讲起。

(3) 财政学与宏观经济学内容的衔接关系。宏观经济学是研究社会总体的经济行为及其后果,研究整个国家的经济运行情况,核心是讲国民收入的决定因素和宏观经济的均衡与增长问题。其中的主要内容之一是宏观市场失灵和如何运用财政政策与货币政策促进实现宏观经济的均衡与增长。财政学也要讲财政在经济稳定和增长中的作用和相应的财政政策问题。两者在这一点上是重合的。

(4) 财政学与马克思主义政治经济学内容的衔接关系。马克思主义政治经济学的重要内容之一是社会再生产理论,社会再生产包括生产、分配、交换、消费四个环节。财政收支属分配范畴。财政学要研究财政分配在社会再生产中的作用与影响。

2. 财政学与其他相关经济管理课程——主要是与金融学(或货币银行学)、财务管理学的关系

(1) 财政学与金融学。财政学与金融学都是关于钱的学问,但财政学是研究政府的钱怎么来、怎么用,金融学是研究市场上的钱怎么来、怎么用,是讲各个经济主体如何通过金融市场进行资金融通,也包括政府通过金融市场进行的融资活动,如发行公债;财政收支一般是无偿的,属政府行为,通过金融活动形成的资金收支是有偿的,属市场行为。

(2) 财政学与财务管理学。两者也都是关于钱的学问,但财政学是研究政府的钱怎么来、怎么用,财务管理学是研究企业的钱怎么来、怎么用;政府的钱怎么来、怎么用主要是个政策问题,企业的钱怎么来、怎么用是个经营问题;政府财政的理财目标是实现社会整体效益的最大化,企业理财的目标是谋求自身利润的最大化。

二、我国财政学的指导原则

(一) 马克思主义基本原理为指导

财政学是一门应用理论学科,政治经济学的一般原理是财政学的理论基础。马克思创

立了科学的劳动价值理论,创立了科学的再生产理论,并对资本主义财政进行了大量的论述,这些经济学原理对今天的经济改革和经济发展中摆正财政的地位与作用具有重要的理论指导意义。在运用马克思主义研究财政学时,不能僵化教条,要随着时代的发展而发展,要将马克思基本原理与中国的实际相结合,解决中国市场经济建设中的问题。

(二) 借鉴西方财政学

西方财政学从微观经济学的角度看待财政问题,对我国是具有重要借鉴作用的,这主要体现在以下三个方面。

(1) 西方财政学从微观角度分析财政问题是隐含着这么一种含义的:此时的政府参与社会资源配置,其地位如同企业和个人一样,都是身份相等的市场活动主体,即企业和个人是处于市场有效运行领域的活动主体,而政府则是处于市场失效领域的活动主体,它们进行的都是同等的资源配置活动。这样,它们之间除了依法正常交往如照章征税纳税之外,只能是互相尊重、互不侵犯和干预,而不能是国家凌驾于企业和个人之上,可以随心所欲地干预它们的市场正常活动。

(2) 财政活动除了作用于宏观经济的内容之外,仅就其本身对于社会资源的配置来看,则应视为是一种微观行为。只有这样,才能正确界定政府在市场经济中的地位。否则的话,将财政活动等同于宏观调控,而财政干预企业市场活动也就等于政府的宏观调控活动。由于社会主义市场经济下政府的宏观调控又是必要的,其结果实际上是为政府和财政随心所欲地干预企业的微观活动提供了理论依据。这些年来,人们在财政经济工作中总会情不自禁地干预和插手企业的正常市场活动,其理论根源就在于此。这点在防止政府和财政随意干预企业的问题上,是可资借鉴的。

(3) 在财政仅是一种宏观经济行为的思想指导下,我国迄今为止在税收和财政支出的具体分析上,即如何按效率原则来取得和配置归政府支配的资源方面,其研究是相当薄弱的。这也是我国现实财政工作缺乏效率和严重浪费的关键原因之一。这与西方财政学所进行的大量卓有成效的微观经济分析,是形成鲜明对比的。为此,借鉴西方财政学的微观分析方法去研究我国的财政问题,也是我国财政研究亟须开展和加强的领域。

(三) 紧密结合中国财政经济实际

理论离不开实践,具体西方的财政经济理论能否为我所用,必须紧密结合我国的市场经济发展的实际,即我国的具体情况:

- (1) 初级阶段经济不发达。
- (2) 经济呈现明显的“二元结构”。
- (3) 中国实行社会主义市场经济体制是由原来以政府为主导的计划经济体制转换过来的。当前的市场经济体系还不完善,市场机制还不健全。
- (4) 财政具有发展中国家财政的某些共同特征。

(四) 继承和发展

中华民族历史悠久,在经历了奴隶社会、封建社会和半封建半殖民地社会下形成了各种财政思想,这些思想对我们今天仍有非常重要的借鉴意义。新中国成立后,在马克思主义的

指导下我国学术界对社会主义特色财政形成不同学说,从不同角度探索财政的内涵和外延,各有鲜明的中心论点,其间的学术争鸣有力地推动了财政学学术繁荣。改革开放以后,我国财政学界致力于探索符合社会主义市场经济的财政理论,取得了可贵的成果。但是,这些都不足以说明和解释新体制下出现的新的财政问题和财政现象,财政理论必须发展,只有发展才具有强盛的生命力,继承和发展是相辅相成的。否定过去的一切,不问中国实际,简单照搬西方财政学,绝不是中国的治学方法,也绝不是中国财政学的出路。

三、财政学的研究对象和方法

财政学是一门应用理论学科,在学科体系中起着衔接一般经济理论课和财政业务课的中介作用:一方面将经济理论引向深化,另一方面对财政业务进行理论性分析。财政学通过研究财政现象及本质,揭示和阐明政府财政活动的规律,探索财政活动同整个国民经济和其他社会经济活动的关系及其变化的规律,进而为政府财政活动的实践提供理论依据。

(一) 研究对象

财政学从财政现象入手,其研究内容包括以下四个方面。

1. 财政运行的基本规律

财政运行是经济运行的一个侧面、一个部分、一个层次。经济决定财政,财政影响经济,财政与经济的关系是财政学的一条根本线索。由于财政现象是国民经济的综合反映,所以财政学就是通过研究财政现象,探索财政本质,揭示隐藏在财政现象背后的规律。

2. 财政收支活动

财政活动主要具体化为财政收入和支出。财政收入和支出均由若干项目构成。各收支项目得以成立的依据、各项目的特点和影响,以及如何影响整个国民经济的发展,是财政学研究的主要内容之一。

3. 财政制度

财政制度是根据党和国家的路线、方针、政策制定的财政工作的依据和规范,即规范财政活动关系的具体形式。政府的各项财政收支活动得以顺利进行,必须通过一些制度进行规范和约束。政府财政制度制定的是否合理科学直接影响政府财政活动的效果。因此,政府的财政制度,如税收制度、公债制度、国家预算制度等也是财政学研究的主要内容。

4. 财政政策

财政政策是国家为实现一定时期的政治经济任务,在财政方面制定的处理各种财政活动的规则和秩序,是对财政关系的强制规定,它是根据统治阶级利益处理财政活动关系的准绳。财政政策是国家宏观调控的重要方法之一。财政政策目标、财政政策手段、财政政策传导机制、财政政策工具以及实施的效果和评价、财政政策与货币政策相互配合,都是财政学研究的主要内容。

(二) 财政学研究的方法

1. 从本质上来说

从本质上来说,财政学研究的方法是马克思主义的唯物辩证法。

唯物辩证法是一种研究自然、社会、历史和思维的哲学方法;是辩证法的三种基本历史

形式之一;是由马克思首先提出,经其他马克思主义者发展而形成的一套世界观、认识论和方法论的思想体系;是马克思主义哲学的核心组成部分。唯物辩证法认为:“与万物普遍联系”和“按自身规律永恒发展”是世界存在的两个总的基本特征,从总体上揭示了世界的辩证性质;唯物辩证法的基本规律和各个范畴,从不同侧面揭示了这两个基本特征的内涵和外延;矛盾(即对立统一)的观点是唯物辩证法的核心。

2. 从具体方法来说

从具体方法来说,财政学研究的方法包括实证分析法、规范分析法、归纳与演绎的方法、定量与定性方法等,但主要是实证分析、规范分析及其统一。

(1) 实证分析。

所谓实证分析,就是按照事物的本来面貌描述事物,说明研究对象“是什么”,它着重刻画经济现象的来龙去脉,概括出若干通过经验证明正确或不正确的结论。将这一方法运用到财政学,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者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,以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。原则上实证分析法不要求做价值判断,因为它的目的在于描述。

(2) 规范分析。

所谓规范分析,就是确定若干准则,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。它要回答的问题是“应当是什么”。将规范分析法运用到财政学,就是要以社会主义经济是市场经济为前提,根据公平与效率两大准则,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。原则上规范分析法要求有伦理标准,因为没有伦理标准,就无法说何者为“好”。

(3) 归纳与演绎分析法。

① 归纳分析法是从个别事实走向一般概念、结论的思维方法。

② 演绎分析法是从一般的概念、原理走向个别结论的思维方法。

(4) 定量与定性分析法。

① 定量分析法就是运用数理和统计技术,考察事物的“量”的规定性,从而把握事物性质的一种研究方法。其着眼点在于用数量关系精确地揭示事物的根本特征。

② 定性分析法就是运用理论分析、历史研究和逻辑演绎,剖析事物的“质”的规定性,从而把握事物性质的一种研究方法。其着眼点在于对事物的表象进行全面的、深入细致的考察和分析,进而揭示出决定这一事物运动、变化和发展的内在规律。

(三) 财政学的对象范围和研究范围的联系与区别

财政学的研究对象范围,是指研究财政学并揭示其特殊矛盾、特殊规律的一个特定领域。但是,如果认为财政学所要研究和涉及的问题,都是该门学科的研究对象,那就无法区分财政学和其他学科各自独特的对象,就模糊了财政学的独特任务。财政学的研究范围比研究对象范围要宽泛得多,除对象范围外,尚包括对象范围之外的一些现象和事物。对这些现象和事物的研究,只是用来完美地阐明对象范围的规律性所必然涉及的从属性领域。财政学的研究,要密切联系财政政策、财政制度、财政史、财务、金融、投资、会计等学科,这些学科有其独特的任务,有其特定的对象范围,但它们又是财政学所必然要涉及的从属性领域。

总之,明确财政学的对象范围和研究范围的联系与区别,处理好两者的关系,有助于在研究财政学所涉及的、颇为广泛的领域中明确主次,分清对象,有助于财政学这门学科的建设。

(1) 对象范围:主要是阐述财政学的特有任务,弄清财政学所要探明的特殊矛盾产生、发展、变化的规律。

(2) 研究范围:比对象范围宽,除对象范围外,还需要联系其他方面或学科来加以研究。如财政政策、财政制度、财政史、财务、金融、投资、会计等,也是财政学所必然涉及的从属性领域。

一般认为,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

从研究对象来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。从研究范围来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

——摘自《财政学》(1)

从研究对象来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。从研究范围来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

——摘自《财政学》(2)

从研究对象来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

从研究范围来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

——摘自《财政学》(3)

从研究对象来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

从研究范围来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

从研究对象来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

从研究范围来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

从研究对象来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

——摘自《财政学》(4)

从研究对象来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。从研究范围来看,财政学是研究国家(或政府)的收支活动及其规律的科学。其研究对象是国家的收支活动,其研究范围是国家的收支活动及其规律。

第一章

财政概念和财政职能

第一节 财政概念

一、财政概念的概括表述和具体含义

财政是以政府为主体,集中一部分国民收入来满足社会公共需要的收支分配,是政府从事资源配置和收入分配的一种公共经济活动。

其包括以下四个方面的具体含义。

(1) 财政是一种分配活动,属于分配范畴。这里的分配是广义的分配,既包括关乎社会再生产的资源配置即生产要素的分配,也包括关乎人们之间利益关系的收入分配。

(2) 财政活动的主体是政府(或国家)。财政表现为政府的集中性分配活动,是一种政府行为。这意味着:① 财政是为实现政府职能服务的;② 政府是财政分配的组织者和主持者;③ 所有财政活动都体现着政府与其他经济主体之间的经济关系。这种经济关系在不同的社会制度下具有不同的性质。这是不同社会制度下财政的特殊性。

由于财政属政府的经济行为,在经济部门划分中政府属公共部门,因此财政活动是一种公共经济活动。

(3) 财政活动的主题或目的是提供公共物品和满足社会公共需要。财政作为一种以政府为主体的分配方式或资源配置方式,与市场性的资源配置一样,目的都是为了满足社会需要。人类的需要可分为两类:一类是私人需要(包括个人生活需要和企业单位的生产经营需要);一类是社会公共需要。在市场经济条件下,私人需要通过市场机制提供私人物品来满足,社会公共需要由政府通过财政机制提供公共物品来满足。这是市场经济下市场与政府的基本分工。这样公共物品和公共需要问题就成了市场经济下财政问题的核心,公共物品和社会公共需要理论亦成了认识市场经济条件下财政概念的基本点。

(4) 财政分配的对象是一部分国民收入,即主要是剩余产品价值。

二、财政概念的历史演变

(一) 西方国家财政概念的演变

从经济学的发展过程来看,最早提出“财政”一词的是把经济学转为“科学”第一人的亚当·斯密。1776年亚当·斯密发表了其代表作《国民财富的性质和原因的研究》(也称

《国富论》),《国富论》的第五篇“论君主或国家的收入”中专门讨论了国家财政问题,包括国家经费(国防费、司法经费、公共工程和公共机关的费用)、收入源泉(各种赋税和公债)以及征税的原则方法等。

英文“Finance”可翻译为财政、金融或财务。最早“Finance”一词源于拉丁文 Finis(支付期限之意);16 世纪转成法语,变成 Finances,始有公共收入的意义;20 世纪初,由法国传入各国后,即用以指国家及其他公共团体的财政。为了区分政府理财的活动与其他经济主体理财活动的不同,遂将“Finance”的意思进行了延伸,具体分为个人理财(Personal Finance)、公司理财(Corporate Finance)以及政府理财(Public Finance)。由于政府活动体现的是公共的需求,因此政府理财活动是一种代表公共的理财活动,这也就是我们现在所说的“财政学”或“公共财政学”。

1868 年日本在明治维新过程中,要向西方学习。日本大藏省官员岸田俊辅在翻译《国富论》时,对于其中第五篇关于政府或君主收入中的“Finance”一词进行翻译时确立“财政”一词(借用了中国古代的“财”和“政”的词意)。“财”,从贝从才。“贝,货也”(《广雅·释诂》);“才”,指人的能力和智慧。所以,“财”就是为创造财富的人和人所创造的财富及天地自然之物。“政”,正也;治也;官府所治公事,包括维持民生诸事。财政者乃管理公共钱财或财货之事。

(二) 我国财政概念的演变

(1) 我国早期用“度支”、“国计”、“国用”等词来概括财政及财政现象。

(2) 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,支出经费之行为也。”这已是引用西方国家公共财政定义而进行的表述。

(3) 新中国成立后对财政概念的表述。

① 20 世纪 50 年代初的财政观——货币关系论。

② 传统计划经济时期和改革开放初期对财政理论的探讨和对财政概念的不同学说,主要有国家分配论、剩余产品论、价值分配论、社会再生产论、社会公共需要论等。其中,国家分配论曾在较长时期内占据主流地位。20 世纪 80 年代中期以来,国家分配论、剩余产品论、社会公共需要论三者的融合倾向较为明显。

这些观点的差异主要是中心论点不同。在根源上涉及对财政的起源、财政分配主体和财政分配对象在解释财政概念中的不同认识。这些观点的共同点是: A. 承认财政是国家的经济行为; B. 承认财政是一个分配范畴; C. 都以财政与经济的关系为基本线索看待财政问题。

③ 社会主义市场经济体制下对财政概念的重新认识。1992 年党的十四大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我国,理论界开始循着公共财政的精神对财政概念进行重新认识,并成为我国解释财政概念的主流意见。

三、财政的产生与发展

(一) 财政的产生

财政的产生需要具备两个条件:一个是经济条件,另一个是政治条件。

1. 经济条件：剩余产品——首要条件

物质资料的生产是人类生存和社会发展的基础。在生产力极其低下的条件下,原始社会公有制初期对社会产品的分配只能在生产劳动者之间进行,以维持他们最低的生活需要。没有剩余产品,就不可能在生产领域之外再进行分配,也不可能供养不直接从事生产劳动的人口,财政更不可能产生。原始社会末期,随着社会生产力的发展,发生了社会分工,出现了商品生产,也出现了日益增多的剩余产品。当剩余产品出现以后,财政有了存在的物质基础,才会随之出现。因此,经济条件是财政产生的首要条件。黄帝、颛顼、帝喾、尧、舜、禹都从事社会活动,还有其他的官员和这些人的家属,他们的生活和活动开支必然由社会上其他人提供,这只有在剩余产品产生后才有可能。也就是说只有社会生产力发展到人的劳动力所生产的东西超过了单纯维持劳动力再生产需要的数量时,天子及百官脱离生产专门从事社会管理才有可能,否则,缴贡献赋税者就会饿死,统治者也失去了征敛的对象。剩余产品的出现,是财政产生的首要条件。没有剩余产品,任何强权政治都无济于事。

2. 政治条件：国家——必要条件

政治条件是财政产生的必要条件。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,但这只是集体劳动成果由集体分配,属于经济分配,还没有财政分配。社会发展到一定阶段,原始公有制解体,“黄帝二十五子”,“帝颛顼高阳者,黄帝之孙”,“帝喾高辛者,黄帝之曾孙”。这表明已产生家庭,而且帝位已由禅让制走向世袭制。天子还“置左右太監于万国”,对不纳贡的诸侯以武力征伐。可见这时已出现了强制索取物品的行为。也就是说,财政是在家庭私有制阶级产生之后,统治阶级凭借其力量,以公共需要的名义向征服对象索取人力、财力。进入私有制社会,由于奴隶主和奴隶的出现,产生了阶级,由于奴隶主和奴隶的经济利益冲突不可调和,就需要有一种日益脱离社会又居于社会之上的力量,这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。

国家产生以后,在政治和经济上占统治地位的阶级,为了维护国家的存在依靠政治力量强制占有和支配一部分社会产品,形成国家集中性收入,供国家的需要,保证国家机器的运行和社会的发展。于是在整个社会产品的分配中,除了以生产资料所有制为主体的分配外,又出现了以国家为主体的分配,这个时候产生了财政,它是伴随着国家的产生而产生的。同时,如果国家没有这种分配,国家就不可能存在,所以,财政与国家同“生”共“死”,相互伴随着同时萌芽、产生、发展和消亡。可以说,财政与国家互为基础和前提。所谓财政,历来都是国家财政,这种观点在我国财政学研究领域中影响最深,学术界通常将其称为“国家分配论”。

各种历史资料表明,我国在炎黄时期就产生了国家和财政。正如《史记·五帝纪》中所记载的:“轩辕之时,神农氏世衰,诸侯相侵伐,暴虐百姓,而神农氏弗能征,于是轩辕乃习用干戈,以征不享,诸侯咸来宾从。”“诸侯咸归轩辕为天子,代神农氏,是为黄帝。天下有不顺者,黄帝从而征之。”这段话表明,炎黄之时,已有“天子”、“诸侯”、“百姓”的划分,即存在着统治阶级与被统治阶级。轩辕用武力“以征不享”,就是征伐不纳贡的诸侯。古代“来享”是纳贡的意思。贡是财政收入的形式,表明当时已产生了财政。

从上述说明可以看出,财政是一个历史范畴。它不是有了人类社会就出现的,而是社会发展到一定历史阶段的产物,它将随着国家的消亡而不复存在。

财政是一个经济范畴。由于社会产品的分配是社会再生产过程中的分配运动,分配关

系是生产关系的一个方面,属于经济范畴。财政是以国家为主体的一种分配活动,因此亦属于经济范畴。

财政是一个政治范畴。不论国家是何种性质,财政都是作为一定阶级专政国家的分配工具,它是为实现国家职能、维护国家及其的正常运转而提供财力的,因此它也属于政治范畴。

(二) 财政的发展

由于社会生产方式及由此决定的国家类型不同,财政的性质、内容和形式也在不断地发展变化,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。

1. 奴隶制国家财政

(1) 经济基础。在奴隶主占有生产资料和奴隶这一经济基础之上,因为土地国有制,国王是最大的奴隶主,也是全国土地的所有者。

(2) 奴隶制国家的职能。“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣。”(《诗经》)对内依靠军队、监狱等各种强制机器,残酷地镇压奴隶反抗,以维持奴隶主阶级的统治;对外则不断进行以扩大领土、掠夺奴隶和物质财富为目的的战争。

(3) 奴隶制国家财政的内容。

① 奴隶制国家财政收入主要来自三方面:其一是实物,奴隶从事农业、畜牧业、手工业劳动所生产的产品,其中最重要的是农产品;其二是来自奴隶的劳役地租,土地国有的“井田制”(例如,630亩土地,分为9区,每区70亩,中为公田,8家各授1区,并助耕公田),国家的收入来自助耕的那一部分收获物;其三是掠夺、纳贡,主要来自战争和下属国、下属地方等,纳贡也是强制性的,不按期纳贡的国家可以出兵讨伐。

② 奴隶制国家财政支出主要有三大类。一是战争和祭祀支出:除了发动战争掠夺别的国家或地方,奴隶主每年的祭祀活动频繁且动用大量的牲畜和奴隶,奴隶不是逃亡,就是暴动,于是镇压奴隶的战争也不断发生,维持军队和强化暴力机器的财政支出就显得非常重要。二是王室费用:这包括国王及其家属的衣物、食物等方面的挥霍浪费支出。三为兴办水利灌溉事业(公共工程):这是一项体现国家社会职能的支出,更是为了更好地发展农业,原因在于国家的主要收入均来自农产品,所以只有农业发展了才能保证国家每年所需的财源。

(4) 奴隶制国家财政的形式。这一时期社会生产力水平低下,商品经济不发达,所以采用的是力役和实物形式。这种形式要求上缴的实物进行统一计算,因此对照比较是不可能实现的。

(5) 财政的公共性。从财政的收入和支出看,国王私人的收支和国家公共的收支是不可能完全分清的,甚至是合为一体的。即便有水利灌溉这样的公共工程,也是为了奴隶主能获得更多的收入。

2. 封建制国家财政

(1) 经济基础。这是指封建主占有生产资料 and 不完全占有农业劳动者这一经济基础。

(2) 封建制国家的职能。对内保护封建剥削制度,对外防止侵略和从事扩张领土的战争。

(3) 封建制国家财政的内容。

封建制国家分为领主封建和地主封建两个时期。不同的时期,国家财政收入的内容是不同的。领主封建时期主要的财政收入是农民的无酬劳动。特别是我国春秋时期出现对土