

12

2004

全国成人高等教育规划课程教材

财 政 学

樊丽明 李齐云 主编



A0967210

高等教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学/樊丽明,李齐云主编. - 北京:高等教育出版社,2002.6

ISBN 7-04-010727-9

I. 财… II. ①樊…②李… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 044878 号

财政学

樊丽明 李齐云 主编

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市东城区沙滩后街 55 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100009	网 址	http://www.hep.edu.cn
传 真	010-64014048		http://www.hep.com.cn

经 销 新华书店北京发行所
印 刷 北京印刷三厂

开 本	850×1168 1/32	版 次	2002 年 7 月第 1 版
印 张	12.5	印 次	2002 年 7 月第 1 次印刷
字 数	310 000	定 价	15.80 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书是全国成人高等教育规划课程教材。该教材系统地介绍和论述了财政学的基本理论、制度、政策和方法。全书共分 13 章,主要内容有:财政学的研究对象、发展及其研究方法,财政的职能,财政支出的基本理论,重点财政支出的介绍与分析,财政收入总论,税收的基本理论,中国的税收制度,国际税收,国有资产收益及政府收费研究,国债理论及其管理,国家预算和预算管理体制以及财政平衡与财政政策等。本教材考虑到成人高等教育与普通高等教育的差异,在编写过程中力求全面系统,通俗易懂,并注重理论与实务的结合。本教材也可作为大学经济类专业学生学习财政学的参考书,还可作为关心财政问题的朋友们的参考读物。

前 言

财政学是用经济方法研究政府经济活动和决策的一门科学。财政是政府职能的化身,贯穿于政府各部门、各职能之中,也与我们的生活密切相关。我国在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中,政府的职能也在发生重大的转变,许多财政新情况、新问题需要我们去认识、研究并加以妥善解决。因此,深入学习财政学的相关理论和知识是十分必要的。

本书的特点是:(1) 坚持马克思主义的立场、观点和方法,系统阐述财政学的基本原理和内容,揭示财政运动的客观规律性;(2) 跟踪理论研究前沿,把握理论发展动态,吸收财政理论研究的最新成果,借鉴西方财政学中有益的成分和财政制度建设中的成功经验;(3) 坚持理论联系实际的原则,立足于中国财政实际,总结了新中国财政的巨大成就和历史经验,探讨了新时期财政发展的基本方向,并从多个角度和不同侧面提出了财政改革的基本构想;(4) 注重财政学基本理论、基本知识的介绍和基本技能的训练,力求阐述全面、结构合理、内容准确、观点鲜明、资料翔实、简洁实用,可作为高等院校本、专科学生及成人学习财政学的教材,亦适合作为政府工作人员和企业财会人员、管理人员的学习参考读物。

本书的编写工作由山东大学经济学院院长、博士生导师樊丽明教授和博士生导师李齐云教授主持,由山东大学经济学院和山东财政学院的专业教师共同完成。具体分工为:樊丽明负责全书写作大纲的拟定,撰写第一章;李齐云撰写第三、九、十章;郭琳撰写第二章;陈东撰写第四章;李华撰写第五、六章;李文撰写第七章;李金龙撰写第八章;邓淑莲撰写第十一章,周金玲撰写第十二

章;李一花撰写第十三章。最后由李齐云统稿、总纂。

本书的编写和出版得到了高等教育出版社和山东大学经济学院的大力支持,特别是高等教育出版社经济管理编辑室的孙乃彬老师给予了我们热情帮助,为本书的编辑和出版付出了心血,在此谨致谢忱。

本书在编写过程中,借鉴了国内外专家、学者的一些科研成果,在此表示诚挚的谢意。对于书中的疏漏和缺点,诚望读者和专家批评并赐教。

编 者

2002 年 2 月于山东大学

郑 重 声 明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》。行为人将承担相应的民事责任和行政责任,构成犯罪的,将被依法追究刑事责任。社会各界人士如发现上述侵权行为,希望及时举报,本社将奖励举报有功人员。

现公布举报电话及通讯地址:

电 话:(010) 84043279 13801081108

传 真:(010) 64033424

E-mail:dd@hep.com.cn

地 址:北京市东城区沙滩后街 55 号

邮 编:100009

责任编辑	刘清田
封面设计	张楠
责任绘图	尹文军
版式设计	胡志萍
责任校对	殷然
责任印制	孔源

目 录

第一章 导言	1
第一节 财政学的研究对象	1
第二节 财政学的发展	3
第三节 财政学的研究方法	7
第四节 本书的内容体系	10
第二章 财政与财政职能	14
第一节 市场与政府	14
第二节 财政的概念	25
第三节 财政的职能	33
第三章 财政支出概述	45
第一节 财政支出分类	45
第二节 财政支出结构	48
第三节 财政支出规模及增长	57
第四节 财政支出的效益分析及控制	65
第四章 财政支出分论	77
第一节 行政管理与国防支出分析	77
第二节 科教文卫支出分析	85
第三节 政府投资支出分析	96
第四节 财政补贴分析	104
第五节 社会保障支出分析	108
第五章 财政收入总论	119
第一节 财政收入形式	119
第二节 财政收入规模	126
第三节 财政收入结构分析	132

第六章 税收理论	141
第一节 税收概念与原则	141
第二节 税制要素与税收分类	150
第三节 税制结构	158
第四节 税收负担	165
第五节 税收效应	170
第六节 税收筹划	173
第七节 税式支出	180
第七章 中国税收制度	190
第一节 中国税收制度的演进	190
第二节 中国现行税制	199
第三节 中国税收制度的改革和完善	212
第八章 国际税收	221
第一节 国际税收概论	221
第二节 国际重复征税及其减免办法	226
第三节 国际避税及其应对措施	233
第四节 国际税收协定	240
第九章 国有资产管理与收益分配	249
第一节 国有资产的概念与分类	249
第二节 国有资产管理与资本运营	252
第三节 国有资产收益分配与管理	258
第十章 公共定价与政府收费	270
第一节 公共定价概述	270
第二节 公共定价形式	276
第三节 行政收费与事业收费	281
第十一章 国债理论与管理	292
第一节 国债的一般概念	292
第二节 国债的负担	300
第三节 国债的发行	307

第四节	国债的使用与偿还	315
第五节	国债的经济效应	322
第十二章	国家预算和预算管理体制	331
第一节	国家预算与《国家预算法》	331
第二节	预算管理体制的分类与分权理论	338
第三节	中国的分税制改革	345
第四节	我国分税制预算管理体制的改进和完善	348
第十三章	财政平衡与财政政策	358
第一节	财政平衡与财政赤字	358
第二节	财政平衡与社会总供求平衡	366
第三节	财政政策概述	370
第四节	财政政策与货币政策的协调配合	381
主要参考书目		388

第一章 导 言

第一节 财政学的研究对象

一、丰富多彩的财政现象

在社会经济生活中,人们经常面对各式各样的财政现象和问题,譬如,在市场经济条件下,人们通过提供并运用劳动力、资本、土地或房产等各种生产要素,获得相应的工资、薪金、利息、股息、利润、地租等收入。人们运用一部分收入,在市场上通过交换活动,可以满足衣、食、住、行等多种个人需要,但国防安全、社会秩序、环境保护、公共设施、社会保障、基础教育、卫生防疫、基础科学研究等社会成员的共同需要却无法通过市场自我提供,因此,必须由政府安排支出,满足社会公共需要。财政支出即是一类重要的财政现象。

又如,某企业进行了生产经营活动取得销售收入后,应依法缴纳流转税(增值税、消费税或营业税);如有盈利,应缴纳企业(或公司)所得税;拥有或使用房地产,还应缴纳房产税。个人在取得收入后,也经常被征收个人所得税、社会保险税(费)、遗产税等等。2001年,我国各项税收收入总额达到15 172亿元,占到国内生产总值的15.8%。在国际经贸活动中,还会涉及重复课税、税收抵免、税收饶让、国际税收协定等问题。税收是在经济活动中出现频率极高的一类财政现象。

再如,当国家财政收不抵支、出现赤字时,尤其是在社会有效需求不足、经济增长率下降、物价持续下跌、失业人口增加的条件

下,政府往往采取增发国债的方式予以解决,根据国家需要确定国债收入的具体用途,并根据形势的变化调整国债发行的规模、偿还期限、发行价格、利率水平及偿还本息的方式。1998—2001年,我国政府针对国内投资需求和消费需求不足,因东南亚金融危机和西方发达国家经济低速增长而影响我国出口增长的状况,共发行长期国债和特种国债 5 100 亿元,用于高速公路、水利设施、农村电网、国家粮库、高等教育设施的建设以及重点行业企业的技术改造和产业升级。作为不同于私债的一种政府的信用行为,又不同于国家其他收入的方式,国债构成了一个特殊的财政范畴。

另如,国家财政收支是公共之财,为了保证管理公共之财过程的规范化与科学化,以实现效率与公平的目标,国家必须编制财政收支计划——国家预算,并公之于众,立法机关代表公众审批国家预算,行政机关执行国家预算,最后形成决算,报经立法机关批准。国家预算是一个专门的财政问题。

凡此种种,都属于财政学研究的范围。

二、财政学的研究对象和任务

财政学是一门应用理论学科。它以宏观经济学、微观经济学等基本理论为基础,专门就国家分配活动进行理论研究,又为研究更加具体的财政活动提供理论分析的基础。

财政学即是研究财政分配的科学,其研究对象是财政分配活动及其规律。研究财政学,就是要从纷繁复杂的社会经济现象中梳理、归纳出财政分配活动,着重研究财政职能定位、财政分配的过程及其内容,研究财政分配与社会经济活动的相互关联,揭示财政分配的规律性。

财政学的研究离不开对财政制度的分析,国家的财政分配活动是在一定的制度框架下进行的,这些制度应该是系统反映财政经济规律,并指导和约束现实的财政分配过程的。财政学的研究重点不在于具体的、经常变化的财政制度,而是在剖析财政分配过

程、揭示财政分配规律的基础上,总结归纳出基本的稳定的制度框架,并探讨财政制度随条件变化而变化的大致趋势。

财政学的任务在于阐明财政基本知识和基本原理,以便为学习者奠定扎实的理论基础,为学习者客观认识财政分配活动、分析理解财政经济现象、探讨解决财政经济问题的途径提供知识准备和基本思路,而不是要罗列繁杂多变的财政现象,或对某个具体的财政问题提供对策建议,或进行十分具体的财政制度设计。

第二节 财政学的发展

财政分配现象早在原始社会末期就出现了,它随着国家的产生而形成。随着财政分配活动的不断进行,古代的中外理财学家提出过许多精辟的财政思想,对后世产生了深远的影响。其中,中国古代理财学家的经典论述汇集成了内容丰富的中国财政思想史册,形成了人类文明的宝贵财富。如关于财政与经济的关系,古代理财学家的认识就颇为深刻,周朝即有对国家理财之道的阐释,“生财有大道,生之者众,食之者寡,为之者疾,用之者舒,则财恒足矣。”^① 汉代总结秦王朝横征暴敛、民不聊生、政权倾覆的惨痛教训,论证并实施“轻徭薄赋”的政策,造就了“京师之钱累巨万,贯朽而不可校;太仓之粟陈陈相因,充溢露积于外,至腐败而不可食”^② 的民安国富的盛世。在税收调节方面,有“寓禁于征”的税收调节生产流通的思想。在财政收支管理方面,既有周公的“量入为出”^③ 的原则,也有唐代杨炎“量出为人”^④ 的主张。但由于主

① 《大学》。

② 《史记·平准书》。

③ 《礼记·王制》:“冢宰制国用,必于岁之杪,五谷皆入,然后制国用。用地小大,视年之丰耗,以三十年之通制国用,量入以为出”。

④ 《旧唐书》卷一一八《杨炎传》:“凡百役之费,一钱之敛,先度其数而赋于人,量出以制入”。

客观条件的限制,这些财政思想是不系统、不完整的,尤其是没有把财政分配作为社会经济活动的一个组成部分进行研究,而仅仅作为“官房学”、国家理财学存在。正如马克思所说,在亚当·斯密之前,“全部财政学都纯粹是国家的;国家经济被看做全部国家事务的一个普通部分,从属于国家本身。”^①

把财政分配作为专门的研究对象,形成系统的财政学说,至今只有两百多年的历史。威廉·配第(1623—1687年)于1663年出版了《赋税论》,详细论述了各种公共经费、各种征税方法,为财政学的创立奠定了基础。古典学派的杰出代表亚当·斯密(1723—1790年)在1776年出版的代表作《国民财富的性质及其原因的研究》(亦称作《国富论》)中,在运用价值、货币、价格、社会分工、交换、工资、利润、地租等一系列经济范畴对资本主义市场经济进行分析说明的基础上,专门列出一篇研究财政问题,论述了君主或国家的费用(“经费论”)、一般收入或公共收入的源泉(“收入论”)和国债问题(“国债论”或“平衡论”),从而创立了财政学。财政学不同于以往单纯研究政府收支的“官房学”,而是把财政作为一个分配范畴与社会经济活动联系起来进行研究,不仅研究财政收支本身,而且分析财政与经济活动的内在联系,把政府的财政收支视为手段,而把经济发展作为目的;判断财政活动效应优劣的标准是是否有利于经济发展。亚当·斯密之后,财政学从政治经济学中逐步分离出来,成为独立的学科。这一时期的财政学也被称为旧公共经济学。

当代的西方财政学,亦称新公共经济学、政府部门经济学等,是于20世纪60年代建立的。进入20世纪之后,西方国家政府的经济活动从财政收支扩展到对私人经济的管理和调控,政府直接介入生产并形成一定规模的公共生产部分,政府收支规模也较前大大扩大,这为财政学提供了许多新的研究课题。西方经济学特

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1952年版,第675页。

别是宏观经济学、微观经济学、福利经济学的发展则为财政学的发展提供了理论的支持。西方财政学的新发展不仅体现在内容上的扩展,如研究公共经济存在的合理性及其合理范围的界定,注重具体分析财政收支的社会经济效应,重视研究政府对宏观经济的调控与管理,把公共生产及其定价、公共提供与公共生产的关系等问题引入财政学的研究等等,而且体现在研究方法的改进、定性研究与定量研究结合、注重数理分析、增加案例分析等方面,使研究更为具体深入。

在 20 世纪西方财政学的发展中,具有里程碑意义的是凯恩斯学派的财政调节社会总供求平衡的理论、供给学派的“拉弗曲线”及减税政策、布坎南等人的“公共选择理论”等,他们的研究成果已被写入各种财政学教程的论著中。

新中国建立以来,我国财政学发展经历了一个以介绍苏联财政理论为主,到总结我国社会主义经济建设实践,逐步建立自己的财政学理论体系,再到进一步总结我国财政实践,并引进吸收西方财政学的精华,丰富财政学研究内容,繁荣财政学理论研究的过程。

建国初期,我国社会主义的社会科学研究是一项崭新的事业,对于在新的生产方式和新的社会政治制度中运行的财政的本质、职能、作用应如何认识,如何建立符合中国实际的财政学理论体系,都是亟待解决但又需假以时日的工程。因此,这一时期财政学界主要致力于学习、引进、介绍前苏联的财政理论,这不仅是发展我国财政学理论的需要,也是培养我国的财政人才、推动财政工作的需要。

1956—1965 年,是我国建立和发展自己的财政学体系、财政学理论研究十分活跃的黄金时期。在此期间,财政理论研究者、教育工作者和实际工作者以马克思主义的基本原理为指导,总结我国革命根据地时期、国民经济恢复时期和五年社会主义建设的实践经验,从现实经济生活中迫切需要解决的有重大意义的理

论问题入手,逐步建立和发展我国的财政学体系。在这10年中,财政学界对财政学的研究对象和范围,财政的本质,财政的属性,财政的产生和发展,社会主义财政的职能作用,财政平衡及其与信贷、外汇、物资的综合平衡,社会主义税收的性质和作用,财政分配与工资、价格、分配的关系,财政分配与固定资产再生产的关系,社会主义利润的性质和作用,以及社会主义经济核算等问题进行了比较广泛的研究和讨论,大大丰富了我国财政学的内容。尤为可贵的是,这一时期的财政学研究遵循“百花齐放、百家争鸣”的方针,形成了不同的学术观点或派别。仅对财政本质的阐述,即有“国家分配论”、“社会共同需要论”、“货币关系论”、“价值分配论”、“国家资金运动论”、“剩余产品分配论”等不同观点。对财政的属性,则有属经济基础、属上层建筑、是经济基础和上层建筑的统一体等多种认识。当然,由于客观条件的限制,这一时期的研究主要是围绕财政学的一系列基础理论问题展开,研究方法上以定性研究为主,带有浓厚的思辨色彩,研究内容则深深打上了计划经济的烙印。

我国进入社会主义建设新时期之后,迎来了财政学研究的春天,财政理论研究空前繁荣,研究领域不断拓宽,研究内容逐步深入。这一时期中,随着我国社会主义市场经济体制的确立和对外开放的扩大,学习和借鉴西方财政学的研究成果,丰富我国财政学内容体系,成为财政学发展的重要方面。现代西方财政学是以市场经济为体制背景进行研究的,由于西方发达国家市场经济发展较早,因而积累形成了探讨市场经济中财政运行规律的理论,这些研究成果是人类社会的共同财富。鉴于不同国家市场经济运行存在着共性,学习借鉴现代西方财政学的有关内容实有必要。迄今,西方学者的公共产品理论、市场缺陷分析、财政职能理论、税收效应和税负转嫁理论、社会总供求平衡公式、公共生产及公共产品定价等已被引入国内的多种财政学教材,充实了财政学的内容。在财政学的研究内容方面,结合我国财政分配实践的发展变化,对财

政与经济的辩证关系、财政效益、社会保障、财政补贴、国债运行管理、国际税收等问题的研究形成成果,也丰富了我国财政学的内容。在研究方法上,也注重了定性研究与定量研究的结合、规范分析与实证分析的结合。我国的财政学在实践的推动下,在吸收中外学者财政理论研究成果的基础上不断发展。

第三节 财政学的研究方法

从性质上看,财政学属于一门应用性理论学科,在经济学学科体系中起着衔接一般经济理论课和财政业务课的作用,一方面将一般经济理论从财政的角度进一步深化,另一方面以一般经济理论为基础,对财政活动与财政业务进行理论性分析与阐述。同时,它也是一门从财政经济实践活动中探索财政运行规律并上升为理论,继而又将理论应用于实践,为实践活动提供科学的理论依据、指导实践活动的理论学科。财政学科的这几个特点,决定了财政学的学习和研究者应当注意以下几种方法。

一、基本方法:唯物辩证法

唯物辩证法是马克思主义的科学研究方法,是研究自然科学和社会科学所必须遵循的科学的方法论。根据唯物辩证法,物质世界发生、发展、变化过程无不体现了三大规律,即对立统一规律、质量互变规律、否定之否定规律。按照唯物辩证法学习和研究财政学,就是以唯物辩证法所揭示的物质世界运动的三大规律为基本线索,来把握和研究财政活动过程的内部联系及其财政活动与其他社会政治经济活动之间的联系,进而了解和掌握财政活动规律。如财政活动与政府活动之间的联系,财政收入与财政支出的联系,财政收入体系内部各种收入之间的联系,各项财政支出之间的联系,等等。运用唯物辩证法学习和了解上述财政活动中发生的各种联系,就是要注意了解和观察各种联系是如何既相互矛盾、

又相互统一的,了解和观察各种联系是如何发生变化进而导致整个财政活动发展和变化的。

运用唯物辩证法学习和研究财政学,首先应当正确理解掌握财政学中的一些基本概念、基本范畴,这是理解财政学一般原理的前提条件。例如,如果我们不理解“财政”的涵义,就无法进一步理解财政学的内容、财政学的主要研究对象等问题。其次,学习财政学、研究财政学应当理论联系实际。财政学作为一门应用性的理论学科,同实践有着密不可分的关系,它的一切理论与原理,都是从实践中总结出来,并且经过在实践中的应用、再应用而趋于完善。因此,学习财政学应当密切结合实际,运用财政学的原理去分析实际问题、解决实际问题,也只有如此,才能真正牢固掌握所学到的财政学知识。

二、实证分析法与规范分析法

实证分析法和规范分析法实际上是两种相互联系、同时又相互区别的研究方法。一般说来,财政学研究方法就是这两种具体研究方法的统一。

所谓实证分析,是指按照事物的本来面目来描述事物,说明研究对象究竟“是什么”,或者究竟是什么样的。实证分析方法的主要特点,是通过对客观存在物的验证(即所谓“实证”)来概括和说明已有的结论是否正确。它的主要作用或者说重点,是“说”清楚事物的来龙去脉,进而做出事物究竟是什么或者是什么样的结论。将实证分析法运用于财政学,就是通过对财政活动实际情况的分析与描述,讲清楚财政活动实际上是一种什么样的活动,它对经济已经产生了什么样的影响,以及将来会产生什么样的影响,讲清楚在各级政府之间财政收入和财政支出究竟是怎样划分的,这种划分对经济、社会以及政府本身产生了什么影响,讲清楚有关财政政策是怎样发挥作用的,以及作用的结果怎样,等等。

规范分析则与实证分析不同,通过规范分析所要回答的问题