

309

211

西南财经大学“211”工程规划教材

FINANCE

财政学

王国清 程 谦 主 编



西南财经大学出版社

责任编辑：段智玲

封面设计：郭海宁

书 名：财政学

主 编：王国清 程 谦

出版者：西南财经大学出版社

（四川省成都市光华村西南财经大学内）

邮政编码：610074 电话：(028) 7353785

排 版：西南财经大学出版社激光照排中心

印 刷：郫县犀浦印刷厂

发 行：西南财经大学出版社

全 国 新 华 书 店 经 销

开 本：850mm×1168mm 1/32

印 张：14.625

字 数：335千字

版 次：2000年8月第1版

印 次：2000年8月第1次印刷

印 数：5000册

定 价：22.80元

ISBN 7-81055-678-9/F·566

1. 如有印刷、装订等差错，可向本社发行部调换。
2. 版权所有，翻印必究。

编者说明

社会主义市场经济的运行离不开国家的宏观调控，财政是国家组织财政收支、调控经济、监督经济的重要手段。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和发展，学习财政学知识，弄清有关财政的范畴，系统掌握财政基础理论、基本知识，正确认识财政的地位和作用，继续深化财政改革，健全财政职能，加强财政管理，为建立适应社会主义市场经济要求的财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政而共同努力。

为了适应新形势的要求，满足高等教育经济类本科各专业的教学和广大经济工作者的需要，我们在已经出版的《财政学原论》、《社会主义财政学》、《财政学》的基础上，编写了这本《财政学》教材。本书既继承了我国财政学建设的科学部分，注意吸收国内财政经济方面的最新研究成果，又借鉴了当代西方财政经济理论中适合我国国情的理论和管理方法，力图做到理论联系实际，着力使之具有中国特色。

本书大纲由王国清和程谦设计编写，经编著者集体讨论，并受益于刘邦驰教授、郭复初教授、李达昌教授、陈显昭教授、汪叔九教授、汪孝德教授、马骥教授、朱明熙教授的悉心指导或建议。

本书由西南财经大学财政税务学院王国清、程谦主编。各

章编写人员及其相关章节如下：王国清（导论、第一章、第二章）、程谦（第三章、第四章、第五章、第六章、第八章）、张慧英（第七章）、周小林（第九章、第十一章、第十二章、第十三章）、叶子荣（第十章）、廖常勇（第十四章、第十五章）、武振荣（第十六章、第十七章）。最后由王国清、程谦负责总纂和定稿。

财政学是普通高等学校财经类专业的一门核心课程，属应用经济学范畴，涉及面宽、内容十分广泛。尤其是社会主义市场经济条件下的财政理论与实践，有许多重大问题尚处在不断探索和发展之中。加上我们成书时间仓促，水平有限，缺点和错误在所难免，敬请同仁专家、学者和广大读者批评指正。

2000年4月

目 录

导论	(1)
第一节 财政学的研究对象与方法	(1)
第二节 财政学的形成与发展	(4)

第一篇 总 论

第一章 国家、经济与财政	(11)
第一节 财政的特征	(11)
第二节 国家与财政	(19)
第三节 经济与财政的关系	(25)
第二章 市场经济与财政职能	(42)
第一节 市场经济与财政的内在联系	(42)
第二节 市场经济条件下的财政原则	(44)
第三节 公共财政：财政的公共性及其发展	(45)
第四节 市场经济条件下的财政职能	(49)

第二篇 财政支出

第三章 财政支出的理论依据	(55)
---------------------	------

第一节	公共产品与公共支出	(55)
第二节	公共支出增长理论	(68)
第三节	财政支出原则	(83)
第四章	财政支出构成	(92)
第一节	财政支出结构的确定与调整	(92)
第二节	财政支出的分类及其效应分析	(97)
第五章	购买支出(上)	(111)
第一节	政府投资概述	(111)
第二节	基础产业支出	(118)
第三节	发展农业投资	(132)
第四节	国家物资储备支出	(139)
第六章	购买支出(下)	(145)
第一节	行政管理和国防支出	(145)
第二节	科学、教育、文化、卫生支出	(154)
第七章	转移支出	(167)
第一节	社会保障支出	(167)
第二节	财政补贴	(181)
第八章	公共支出效果评价	(189)
第一节	公共支出的成本—效益分析	(189)
第二节	公共支出效果评价的其他方法	(198)

第三篇 财政收入

第九章	财政收入概述	(204)
第一节	财政收入的原则	(204)
第二节	财政收入分类	(208)
第三节	财政收入的结构分析	(211)

第四节 财政收入的规模分析·····	(220)
第十章 税收·····	(227)
第一节 税收的特征·····	(227)
第二节 税收原则·····	(229)
第三节 税收负担与转嫁分析·····	(233)
第四节 税收制度及其经济效应·····	(241)
第五节 税制结构 ·····	(256)
第六节 国际税收·····	(262)
第十一章 国有经济及国有资源收入·····	(270)
第一节 社会经济制度与国有经济·····	(270)
第二节 国有经济收入·····	(279)
第三节 国有资源收入·····	(285)
第十二章 政府收费收入·····	(292)
第一节 政府收费的含义、内容及特点·····	(292)
第二节 政府收费的社会经济效应·····	(295)
第三节 政府收费的选择与制约·····	(298)
第十三章 公债·····	(310)
第一节 公债及其内容·····	(310)
第二节 公债活动的过程·····	(314)
第三节 公债的运用·····	(323)
第四节 公债的限度与负担·····	(331)

第四篇 政府间的财政分配关系

第十四章 政府间的职能划分及其实现·····	(339)
第一节 政府间职能的划分·····	(339)
第二节 各级政府职能的实现·····	(345)

第十六章	财政宏观调控理论的形成与发展	(399)
第一节	凯恩斯的国家干预理论与财政宏观调控	(399)
第二节	不同经济体制下的财政宏观调控模式	(412)
第十七章	财政宏观调控的运行	(423)
第一节	预算决策	(423)
第二节	财政赤字、公债与宏观调控	(433)
第三节	财政政策与货币政策的协调配合	(441)

导 论

财政学是经济学领域中的一门具有独特语言的学科。财政学的研究对象与方法是什么？财政学是如何形成与发展的？在我们学习财政学这门学科时，必须首先回答这些问题。

第一节 财政学的研究对象与方法

一、财政学的研究对象

毛泽东同志论及科学的研究对象时说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^① 财政学属于财政学科体系中的理论学科，它的任务是阐明财政的基本知识和基本理论，它的研究对象是国家参与一部分社会产品或国民收入分配与再分配所进行的一系列经济活动中存在的分配关系及其发展规律，或者说，财政学是研究国家参与一部分社会产品或国民收入分配与再分配所进行的一系列经济活动中存在的分配关系及其发展规律的科学。

二、财政学的研究范围

关于财政学的研究对象，理论界争论的不同论点主要有以

^① 《毛泽东选集》，第1卷，284页，人民出版社，1966。

下五种：

(1)认为财政学研究的对象应以财政范畴和财政制度为主；

(2)不同意只把财政制度和政策作为财政学研究的主要对象，认为财政分配活动、财政政策和制度、财政分配关系都是财政学研究的对象；

(3)认为财政学是通过财政分配活动和财政分配关系的统一，研究制定财政政策和财政制度的客观依据，而财政政策和财政制度本身不能单独构成财政学的研究对象；

(4)认为财政制度和财政政策不属于财政学的研究对象，只有客观存在的财政分配关系才是财政学的研究对象；

(5)认为财政学研究的对象是客观存在的货币关系的一部分，或者是在客观的实际中所发生的国家分配价值的关系。

对上述各种论点，理论界提出了不同看法，目前则主要集中在财政政策和财政制度是否属财政学的研究对象的争论。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。因此，我国的财政政策应遵循客观经济规律的要求，符合党和国家的路线、方针和政策。财政制度则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。

我们认为，理论界关于财政学研究对象的争论中，不少观点都明确地提出了各自认定的对象的涵义和研究范围框架。但明确财政学的对象范围和研究范围的联系和区别，对于阐述财政学的特有任务，弄清财政学所要探明的特殊矛盾之产生、发展、变化的规律性，以及需要联系哪些方面或学科来加以研究和阐明，是颇有意义的。

财政学的对象范围，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,统统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现象,就模糊了财政学的独特任务。财政学的研究范围比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,只是用来完满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和区别,处理好二者的关系,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。

三、财政学的研究方法

财政学作为一门社会科学,必须注意现象与本质的联系及其中间层次,必须理论与实践相结合,必须运用抽象力。马克思指出:“分析经济形式,既不能用显微镜,也不能用化学试剂。二者都必须用抽象力来代替。”^① 所以,财政学的研究方法,从根本上来说,就是马克思主义的唯物辩证法,借以形成一套从现象到本质、从具体到抽象地研究财政,再由本质到现象、由抽象到具体地描述财政的方法论体系。财政学的研究方法,从具体方法来说,包括历史的方法、统计的方法等等,但主要是实证分析、规范分析及其统一。

所谓实证分析,就是按事物的本来面目描述事物,说明研究对象“是什么”,它着重刻画经济现象的来龙去脉,概括出若干可

^① 《马克思恩格斯全集》,第23卷,8页,人民出版社,1975。

以通过经验证明正确或不正确的基本结论。这一方法运用于财政学,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。

规范分析要回答的问题是“应当是什么”,即确定若干准则,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。这一方法运用于财政学,就是要根据社会主义经济是市场经济这一制度前提,根据公平与效率这两大基本社会准则,来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。

第二节 财政学的形成与发展

什么是财政?一般说来,早期的西方学者认为财政是政府收入和支出的管理,有时也叫做政府资金的征收、使用和管理,而财政学就是政府收支管理的科学。随着经济的发展,西方财政学的主要内容有所改变,大致可分为两个时期:

一、古典学派和庸俗学派的观点

18世纪后期到20世纪30年代,财政学以古典学派和新古典学派为中心。

早在17世纪,在重商主义的影响下,德国官房学派就以国库行政为中心,讨论租税征收和费用管理的方法,这可以说是财政学的原始形式。德国官房学派(Kamera),又称计臣学派,Kamera一词出自拉丁语,就是房屋的意思,亦即是指国王贮藏私产之所在,继则用以指国库或国王的会计室。德国各大学设

有官房学,培养经济、行政和财政人才,专门研究官房学的人,就称为官房学派。

重农学派提倡简化税制,主张以“纯产品”理论为基础的单一税制:地租税,但还没有形成财政学体系。

亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中,系统地讨论了财政赋税等问题,特别是在第五篇《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),其收入源泉(各种赋税和公债)以及征税的原则方法等,形成了财政学的比较完整的体系。由于他把财政作为政治经济学的一个部分来研究,作为一个经济范畴来分析,作为国家经济与私人经济相区别,所以恩格斯说斯密首创了财政学。

大卫·李嘉图在《政治经济学及赋税原理》中有10章论赋税,在《基金制度论》中讨论了公债。约翰·穆勒的《政治经济学原理》第五篇的标题是《政府的影响》,有7章讨论财政,尤其是租税与公债。阿·马歇尔在《经济学原理》中,有不少散见的关于租税的理论,但没有系统的租税论述。埃奇沃思提出了租税学的定义:“租税学包含两个主题,即可把纯理论的特性归纳起来的主题:一是归宿定律,一是均等牺牲原则。”但这还不是财政学的定义,只不过他提出了“租税学”这一名词。

法国古典政治经济学的完成者和小资产阶级政治经济学的创始人西斯蒙第在1819年出版的《政治经济学新原理》中,给财政学下了定义:“人类形成社会团体之后,就必须管理由自己的财富产生的共同利益。社会形成的初期,就有一部分公共财产必须用于满足公共的需要。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,我们要把这部分知识叫做财政。”他把财政同国民收入结合

起来,但还是一个极粗糙的定义。不过,西斯蒙第之后约一个世纪中的资产阶级财政学,在什么是财政这一问题上,基本上没有离开西斯蒙第的看法。

总之,自由资本主义时期古典学派和英法庸俗学派的财政学,只限于赋税、支出和公债等几个范畴。英法财政学一般也是归在政治经济学中。德国则有独立体系的财政学。19世纪末至20世纪初,自从德国庸俗学派财政学者在罗尔把官房学划分为经济学、行政学、财政学之后,许多财政学者,如瓦格纳写了财政论著,认为财政是以国家为主体的公共经济的科学。

到了19世纪末和20世纪初,英法财政学也发生了一些变化。资产阶级的经济学替代了资产阶级政治经济学,虽有些流行的经济学教科书中仍包含有巨大篇幅的财政学篇章,但一般的经济学著作已不再包括系统的财政学。这种发展的另一面则是出现了财政学专著。如英国1892年出版的巴斯塔布尔的《财政学》和1922年出版的多尔顿的《财政学》。这些《财政学》对财政有类似的定义:“财政是关于公共权力机关的收入和支出并使其相互适应的事务”,“财政一词的意义即为货币事情及管理”。从总体上看,这些财政学书籍的内容是沿袭古典学派和庸俗学派的财政学体系的。

二、现代西方学者的观点

1929年的大危机以及二战期间的通货膨胀,标志着资本主义国家经济的重大变化。为挽救资本主义危机、维护资本主义制度、强调国家干预经济必要性的凯恩斯主义应运而生。

(一)国家干预与市场经济问题

要了解现代西方财政学的观点,有必要回顾西方国家传统的财政思想在这个问题上的两大基本思潮。

第一种思潮是个人主义的国家观,在英、法、美等国占优势。他们认为,国家不应该,也不能够通过财政来干预市场经济。其理由是:个人是独立的,有自己的意识和行动,国家不过是这些个人结合而成的,国家所能做的,只限于向个人征收必要的税金来办理少量公共事务,其余的应该让个人自由行动。第二种思潮是全体主义的国家观,在德国占优势。他们认为,国家应该通过财政来干预市场经济。其理由是:国家虽然是由个人形成的,但国家本身是一个有机的整体,国家的意志和行动,代表全体个人,并要超过各个人的行动和意志。每一个人的经济意志与活动,都要受国家的影响,所以国家是能够通过财政干预经济的。19世纪后期,产生了福利经济学。提出福利经济学的,如英国的霍布森等,原来是自由主义经济学者,只是19世纪末年,因社会思潮要求改良,使原来主张国家不应干预私人经济的人,改变了原有看法。所以,福利经济学转而认为国家财政应以增加社会公共福利为目标,要考虑财政收支对社会公共福利起什么影响。福利经济学的观点对财政学产生了重要的影响,从某种意义上说,个人主义逐渐倾向全体主义。同时在另一方面,全体主义或国家主义经济学,也逐渐接受英美财政学说。二战后,德国财政经济政策制度称为社会市场经济,即通过国家政策措施,支配经济的发展,但也注意到个人在市场经济中所起的作用。

所以,前述两种思潮有逐渐融合的趋势。

(二)凯恩斯主义关于财政学的主题

1936年,凯恩斯发表了《就业、利息与货币通论》,这本书不论在资产阶级经济学上,还是在资产阶级财政学上,都是划时代的著作,造成了资本主义经济的巨大变化。在财政学方面,凯恩斯认为,传统的财政范畴:税收、支出、公债、预算等仅仅是财政学主题的一部分。除此之外,他还系统地论述国家干预经济,尤

其是包括政府政策的实施对总体经济活动(如失业和通货膨胀等)水平的影响。近几十年来,西方财政学书籍往往标明“财政学原理、制度和政策”,政策被提高到相当高的地位。凯恩斯主义者的观点,对后来的财政学产生了重大的影响。

(三)岸田俊辅和马斯格雷夫的财政定义

为适应垄断资产阶级的要求,一些资产阶级财政学者对财政定义作了新的阐述。日本大藏省官员岸田俊辅在1978年版的《图说日本财政》中,把财政定义由“国家资金的征收、使用和管理”发展为“政府所进行的经济活动”。美国人马斯格雷夫在他1973年初版的《财政学理论与实践》一书的序言中说:“财政这一名词,传统地应用于包含税收和支出措施的那套政策问题。这不是一个好名词,因为根本问题不是资金方面的,而是涉及资源利用、收入分配和就业水平的,不过这个名词已为人们所熟知,而且称之为公共部门经济所引起的误解将不会更少些。”他在该书1980年第三版中说:“本书论述公共部门经济,不仅包括其资金,而且包括它对资源利用的水平和配置,以及它在消费者之间的收入分配的全部关系。虽然我们的主题是归属于财政学的,但它涉及到问题的资金方面,也涉及到实物方面。而且,它不单纯是个公共经济问题。因为公共部门是在和私有部门相互作用之中运行的,所以两个部门都进入分析,不仅支出和税收政策的效果有赖于私人部门的反应,而且对财政措施的需要也取决于财政措施不存在时私人部门如何行动。”

总之,现代西方财政学的主题已不限于财政收支管理,更不能限于货币资金管理,而要结合到资源的配置、收入的分配、经济的稳定,从公、私部门经济的相互作用,从宏观和微观的角度进行分析,强调财政是经济的一个范畴。甚至于有人用“公共部门经济学”、“政府经济学”或“财政经济学”的名称来代替“财政

学”。

至于中国的财政学,1949年新中国成立以前,基本上秉承英美财政学体系;建国初期,主要引进前苏联的“货币关系体系”的财政学;50年代后期以来,“国家分配论”的财政学逐渐占据主流地位,其间,各种流派的财政学相继问世;改革开放后,尤其是建立社会主义市场经济体制的过程中,美英等国外财政理论得到引进和吸收,并出版了为数不少的“公共财政学”著作。

本章小结

一、内容提要

1. 财政学的研究对象,是国家参与一部分社会产品或国民收入分配与再分配所进行的一系列经济活动中存在的分配关系及其发展规律。

2. 财政学的研究范围比对象范围要宽泛得多,除包含对象范围外,财政政策、财政制度、财政史、财务、金融、投资、会计等学科,也是财政学所必然涉及的从属性领域。

3. 财政学的研究方法,根本的方法是唯物辩证法,具体的方法,主要是实证分析法、规范分析法及其统一。

4. 亚当·斯密首创了财政学,但财政学经历了一个发展过程,现代财政学已不限于财政收支管理,更不能限于货币资金管理,而要结合到资源的配置、收入的分配、经济的稳定,从政府与市场的相互作用,从宏观和微观的角度进行研究,甚至有人用“公共部门经济学”或“政府经济学”等名称来代替财政学。