

高等学校财政学类专业主要课程教材

财 政 学

主编 孙健夫

副主编 王延杰 杨文杰



高等教育出版社

高等学校财政学类专业主要课程教材

财 政 学

主编 孙健夫

副主编 王延杰 杨文杰

CAIZHENGXUE

高等教育出版社·北京

内容简介

本书力图结合财政学理论研究的最新成果和财政改革实践经验,以市场经济条件下政府的功能为依据,以公共财政为主线,分析财政与政府的关系、财政与企业和社会公众的关系,明确公共财政的职能和财政在社会财富分配中的原则。全书主要内容包括财政收入、财政支出、财政预算、财政平衡、财政政策等。

本书适用于高等学校经济学、管理学类专业的财政学本科教学,也可作为相关专业的硕士研究生参考教材。

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 孙健夫主编. --北京: 高等教育出版社,
2016. 8

ISBN 978 - 7 - 04 - 046079 - 7

I. ①财… II. ①孙… 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(2016)第 192075 号

策划编辑	施春花	责任编辑	施春花	封面设计	杨立新	版式设计	王艳红
插图绘制	邓超	责任校对	刘莉	责任印制	耿轩		

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街4号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.hepmall.com.cn
印 刷	中国农业出版社印刷厂		http://www.hepmall.com
开 本	787 mm × 1092 mm 1/16		http://www.hepmall.cn
印 张	23.25	版 次	2016年8月第1版
字 数	580千字	印 次	2016年8月第1次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	38.00元
咨询电话	400-810-0598		

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

物 料 号 46079-00

前言

财政学课程是经济学课程体系中的重要组成部分,是我国高校经济学类和管理学类学生的必修课程。近年来,财政学的教材可谓百花齐放,既有国内学者出版的一批不同学术观点的版本,也有国外原版教材或翻译版本进入学生课堂,在培养我国高质量财政学专业大学毕业生方面发挥了十分重要的作用。然而,财政作为市场经济发展中社会再分配的基本手段,随着我国经济改革的不断深化和社会发展的不断提升,其功能也越显重要,并推动着财政制度和财政政策逐步走向更加成熟的高级阶段。这些变化需要我们从理论上进行新的思考和认识,使之成为能够指导财政分配实践的思想源泉。对于学生而言,能够准确把握符合时代要求的财政理论和财政税收制度及政策,有助于他们在未来走向工作岗位时,理性分析国家的财政形势,客观看待财政税收政策与经济和社会发展的联系,增强自己的实际工作能力。正是本着这样的认识,我们在已有的教学经验和教材建设经验的基础上,重新编写了这部《财政学》教材。

教材的主线突出了我国社会主义市场经济体制对财政运行模式的要求,将市场、政府、财政三者的关系放在首要位置进行讨论,以公共财政运行模式为主线统领全书的内容。

参与本教材编写的教师,都是河北大学财政学精品课的承担者。河北大学是全国最早设立财政学专业的四所高校之一,不仅承担了改革开放以后的第一部财政学教材编写工作,而且作为主编单位,与其他高校教师合作,共同编写了培养面向21世纪经济管理人才需求的财政学教材。2009年,河北大学财政学教师团队获得国家级教学团队的荣誉。2013年,河北大学财政学专业被教育部确定为全国专业综合改革试点单位。这些荣誉和成果是对我们长期致力于教书育人、培养财政学优秀人才的努力最好的认可。多年来,全体教师如何在如何建设好财政学课程方面投入了大量精力,已经具有丰富的财政学教材编写经验。本教材力求准确地反映现有的学术成果和我国公共财政建设的实际进展,并在内容、结构、语言等各个要素上,力争体现出教材的先进性和适用性,努力满足读者对财政学基础知识学习的需求,同时也为教师授课提供一本便于使用的教材。

全书共分为14章。其中,孙健夫教授编写第一章、第十四章,王延杰教授编写第二章、第十一章、第十二章,杨文杰教授编写第九章,李克桥教授编写第十章,李梦娟副教授编写第六章,于艳芳副教授编写第十三章,谷彦芳副教授编写第七章、第八章,李林副教授编写第三章、第四章,李超副教授编写第五章。

考虑到本教材使用专业的差别,特别提请有关授课教师能够根据不同专业学生的特点和要求,对课程内容做适当的选择,以求提高学生学习的效果。

在教材编写过程中,我们广泛吸收了近年来财政学科部分教材及学术研究成果的内容,在此,谨对有关作者表示真诚的谢意!感谢财政学国家级教学团队项目、财政学专业综合改革试点项目的资助出版!高等教育出版社的各位编辑为保证本教材的出版质量付出了自己的辛勤劳动,在此一并表示我们深深的谢意!

编者

2016年3月

绪 论

一、财政发展的历史

财政是政府掌管的财务,英语为 Public Finance,其字面含义为公共财务,在我国汉语的表达中则称其为财政,意为政府之财。

财政作为一种与人类社会发展密切联系的经济现象,已经有了很长的历史过程。从一定意义上说,自从有了人类的集体性活动,就有了财政。因为在任何集体活动当中,都必须有集体成员共同生产和共同消费的需要,这样的需要不可能由某一个或某一部分社会成员去承担,尤其在社会生产力比较低下的时期更是如此。比如,要抵御水患对人们生产和生活的影响,靠少数人的努力是难以奏效的,所有的人都必须共同尽力,修河筑堤,才有可能保护好自己的生命财产安全。同样的道理,为了抵御外敌的入侵,一个国家也必须建立军队,并为之征集军粮,打造武器,组织战斗。这样的军事物资储备和消耗也必须由所有国民共同出力。正是为了共同的利益而发生的各种各样的共同物质需要,最终促成了财政的形成。

在理论上考察财政形成和发展的历史,人们一般将国家的出现作为财政存在的基本前提条件。这是因为在较小的集体组织中,其成员之间的经济关系相对来说比较简单,他们所形成的共同需求处理起来也比较容易,无需通过复杂的协调就可以解决问题。而国家作为一种集体性组织的存在,表明其社会成员的规模已经有了急剧的增长,其生存的疆域也变得更加广袤。如何应对社会成员之间复杂的经济和社会关系,让所有社会成员能够为共同需要承担责任,分享利益,就必须考虑采用一套有约束力的规则进行管理。国家是一个被赋予政治权力的特殊组织,它不仅拥有制定社会行为规则的权力,而且拥有维护其权力的管理机构 and 工具。财政自从和国家联系起来后,它就不是社会成员任意而自愿的行为,强制性特征非常明显。

社会发展从封建社会进入资本主义社会,是财政发生重大转折的历史阶段。在封建社会,皇权的统治建立在家族的威权基础之上,国家财政与王室收支互不分离,国家对财政的分配往往体现着浓重的皇权自身的利益偏好,名义上的法律规则常常被实际上的人为操纵所替代,这一现象在中国历史发展中有着非常清晰的烙印。在诸如唐宋繁荣的历史时期,固然出现过一些类似一条鞭法、两税法等著名的财政管理制度,并且带来了当时的国库充盈景象。但是,几个封建王朝更迭的重要原因,也让我们从中看到正是皇帝通过控制国家机器,对人民横征暴敛,在满足皇室及其统治阶级穷奢极欲消费和大兴土木的同时,导致了广大百姓民不聊生,以至于逼迫他们不得不揭竿而起,并最终推翻了一个旧的朝代。这表明,封建社会的国家财政治理状况,与君主的个人开明程度直接相关。当封建社会解体、以市场经济为基础的资本主义社会诞生的时候,由皇权、皇室所控制的国家财政开始转变为国家权力机构所控制的财政。议会制度至少在形式上代表着一个国家不同群体的利益,他们所制定的财政分配法律规则交由政府去实施,并对实施过程进行监督。政府无权私自变更分配规则,确实需改变的规则,仍然需要议会进行讨论和批准。其

典型形式就是国家预算以及国家税收制度普遍作为法案的确立和执行。这意味着财政已经把公共财富和政府管理者的私人财富区别开来。所谓 Public Finance 正是对资本主义国家财政形态的一种表述。这反映了资本主义市场经济中法律对私权的保护和对公权的制约。

在我国,社会发展没有经历过资本主义阶段就从半殖民地半封建社会进入到新民主主义社会,并过渡到社会主义社会。因此,我国的财政也没有能够直接建立起像西方资本主义国家一样的真正意义上的公共财政。1949 年新中国成立之后,经过短暂的经济恢复阶段,就开始了以计划经济为特征的社会主义建设时期。财政作为国民经济计划的主要手段和主要内容,在建立庞大的国有经济体系和社会福利体系中,发挥了十分重要的作用。虽然期间也有过不同程度、不同层面的调整,但总的来说,这时期的财政主要是围绕着计划经济的要求而构建的国家财政。其特征是:(1)生产建设性。国有经济是整个经济体系的重要组成部分,而国有企业的利润需要直接上缴财政,同时,企业的投资也要依靠财政,财政成为控制国有企业资产的主体,企业则成为政府的附属品。这使得财政不仅担当着社会基础设施建设的任务,而且能够直接参与企业的生产经营过程。由于财政长期的持续投资,国家积累了庞大的国有资产。(2)财政分配形成的公共福利主要向城镇职工和居民倾斜。由于经济发展水平低下,财政分配的资源有限,财政收支规模直到 1978 年只有 2 000 亿元左右。加之财政担负着艰巨的生产建设性投资责任,因此,财政对民生领域的投入受到了很大约束。并且,诸如教育、文化、卫生、养老和劳动保障等民生方面的支出,也主要是投向了城镇地区,农民和农村家庭受益十分微弱。从一定意义上说,我国城乡居民的生活水平差别与财政资金的分配方式有着直接的关系。(3)社会公众缺乏财政决策的参与意识和条件。由于国家主要是通过对社会经济资源的直接控制获取财政收入,并通过统一的工资制度对城镇职工和家庭提供必要的生活消费保障,农村劳动者及其家庭则主要依靠农业生产直接获取生活消费来源,商品经济很不发达,有限的税收对城乡居民的生活没有实质性影响。更为重要的是,计划经济运行中特别强调了政府在社会经济生活中无所不能、无所不在的地位,而个体的地位则处于被动服从的境况。因此,这导致无论是企业还是居民个人对国家财政决策的参与都缺乏动力和热情。人们不了解国家预算的制定和审批情况,也不了解财政资金的使用如何影响到自身的利益。

随着 1978 年经济改革开放大幕的拉开,我国财政也逐渐走上了现代财政发展的道路。特别是进入 20 世纪 90 年代以后,社会主义市场经济体制的建立推动着财政向公共财政的方向不断深化改革和发展。公共财政作为现代财政发展模式,不是资本主义国家特有的模式,它完全可以适用于我国社会主义市场经济对财政运行的要求。在 1998 年 12 月 15 日全国财政工作会议上,时任国务院主管财政税务工作的副总理李岚清明确提出要建立公共财政的基本框架。从此以后,将财政逐步转变为与社会主义市场经济体制相适应的公共财政就成为我国财政转型的一种理念和基本导向。经过近 20 年的改革和发展,我国在财政管理体制的建立、财政收支管理制度的建立、政府间财政分配关系的形成、国家预算的科学规范、财政政策的出台和透明度等各方面,都显示出公共财政日益成熟,它为促进社会公共利益增长、促进经济发展和社会进步发挥了非常积极的作用。

本书的内容基于市场经济与公共财政相辅相成的逻辑关系而顺序展开。

二、财政学的基本任务

财政学是研究财政运行规律的科学,是正确把握财政的社会经济功能、指导财政实际工作、优化财政制度建设的理论体系。

财政作为与人类社会发展相伴随的、由国家或政府所主导的财富分配现象,包含着十分复杂的政治、经济、社会问题。如何让财政成为提升社会经济效益和社会福利水平、消除或减小社会分配不公、支持国家有效治理的重要手段,一直是政治学家、经济学家、社会学家、管理学家和政府管理者孜孜以求的目标。历经长期的运行实践,人们在深入研究和总结已有经验教训的基础上,不断丰富着财政学理论。

财政学的基本任务是:

第一,准确解释财政所包含的各个概念,引领认识财政现象和财政问题。要掌握财政科学理论,必须首先对其中所涉及的相关概念有一个清晰透彻的理解,以便所有接触和关心财政的人形成共同的分析基础,用一个同样的内涵进行相互交流。在财政学体系中,既有基础理论的概念,又有财政收入、财政支出、财政体制、财政政策等诸多应用性的概念。应该注意到,对这些财政概念的认识,在某些情况下,由于研究的视角不同,也并非都能达成一致。本书将尽可能在前人研究的基础上,对主流理论做出具体解释。对于制度性概念,将以政府发布的法律法规为依据进行阐述。

第二,搭建财政科学的理论框架,提供认识财政现象和财政问题的总体思路。什么问题属于财政学的研究范畴,如何将构成财政学的各个要素系统地组织在一起,便于人们从总体上了解财政现象、把握财政实质,必须对财政学理论框架进行科学设计。鉴于财政学理论的研究既要考虑其与经济和社会问题的联系,又要考虑其在不同的国家环境中存在的差异,完全统一的财政学理论框架是没有的。同时,作为财政学课程教材,还涉及与其他课程教材的协调,因此,框架所包含的内容会有自己的特点。例如,对税收制度方面的内容,在本书中并没有系统地展开。

第三,分析中国财政现实问题,提出解决问题的方法和思路。本书是以中国的财政经济和社会发展为理论基础形成的理论分析,每一部分内容都要紧紧围绕中国财政发展的轨迹与环境,理性认识存在的问题及其原因,探讨解决问题的方法和思路。不回避问题,也不人云亦云。

第四,学习借鉴国际财政理论和财政制度、财政政策,做到洋为中用。财政是所有国家共同依赖的治国理政的工具,在西方国家的经济和社会发展中,财政制度和政策随着环境的变化而不断进行创新,财政学理论也不断获得新的完善。毫无疑问,市场经济作为资本主义和社会主义条件下共存的经济模式,客观上决定了中外财政具有共同的要素和制度形式,我们有理由充分吸收那些有益的理论和制度设计理念与方法,以减少制度设计和实施中的成本。但是,财政学以及财政运行的实践都反映了一定背景下的特定要求,在其他国家适用的东西未必在中国同样适用,盲目照抄照搬是有害的。因此,我们需要在学习借鉴中提倡理性思维,坚持科学分析的态度。

三、财政学的学习方法

财政学是融财政理论与实践于一体的科学。要学好财政学,需要掌握以下方法:

第一,打牢经济学理论基础。财政学属于经济学的一个分支,研究财政问题不能脱离经济的整体。说到底,财政只是整个经济链条中的分配环节,它的变化趋势与整个经济的发展变化具有

直接的关联性,财政制度和政策的设计不仅要适应经济发展的要求,而且也要服务于经济的发展。从财政与市场经济的相互依存出发研究财政问题,是财政学的基本逻辑。只有系统地掌握了经济学的基本理论,才会更好地理解财政学的内容。

第二,注重财政学与政治学、社会学和公共管理学之间的联系。财政是治国理政的主要手段之一,财政问题必须通过政治程序进行决策,财政分配结果影响着一个政府的施政能力,反映着政府的施政水平。因此,财政不仅是经济学的研究对象,也是政治学的研究对象。许多财政问题单纯从经济的角度而不站在政治的高度上去审视,就无法得出有效的结论。财政学与社会学也有很密切的联系。这是因为财政虽然是一个经济问题,但是它不同于微观经济主体追求经济利益目标的取向,而是更多地关注社会利益最大化问题,或者说提升社会福利水平是财政最核心的追求目标。国家安全、教育、卫生、社会保障、公共文化事业以及政府服务,都是财政政策需要支持的社会发展方向。因此,学好财政学,需要有一定的社会学视野。至于公共管理学与财政学的关系,较之于政治学和社会学就更加密切。公共管理学是研究公共部门特别是政府组织的管理活动及其规律的科学,其目标是如何让公共管理部门的活动能够更有效率地运用公共资源维护公共利益。公共财政是公共资源的主要组成部分之一,是公共管理部门行使其职能的重要依托。在一些专家看来,公共财政学甚至可以被看做是公共管理部门的经济学。让每一分财政资金都能花得最有效益,是公共管理学和财政学共同的研究内容。因此,对公共管理学知识的把握,有助于我们深刻而具体地理解财政学理论。

第三,关注与财政有关的国家经济和社会发展政策的制定及实施。财政学理论既来源于实践的总结与凝练,又反过来指导社会实践。国家的财政政策要反映社会经济发展变化的要求,在社会快速发展时期,财政政策不能墨守成规,必须根据实践的要求进行适时调整和有效应对。要使财政理论能够与实践相互融合,就需要对财政政策实施中的效果进行及时而充分的调查研究,以便从中发现理论的不足和实践中有待改进的地方。学以致用,是学习的最高境界。

第四,掌握必要的定量研究方法。财政分配过程中社会财富在公共部门和私人部门之间的分割问题,公共收入取多少合适,不同的收入途径应有什么样的比例,不同层次的收入拥有者应该如何分担公共责任,提供公共产品和公共服务如何让经济增长和社会发展更协调,如何避免供给规模过大和供给不足,等等,都不是简单的定性分析所能解决的问题。有指导价值的财政理论和合理的财政决策蕴藏在收支数量标准和数量关系之中。

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》，其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。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人进行严厉打击。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。

反盗版举报电话 (010) 58581999 58582371 58582488

反盗版举报传真 (010) 82086060

反盗版举报邮箱 dd@hep.com.cn

通信地址 北京市西城区德外大街4号 高等教育出版社法律事务与版权管理部

邮政编码 100120

目 录

绪论	1	第五章 转移性支出	90
第一章 市场经济下的政府与财政	5	第一节 社会保险支出	90
第一节 市场配置资源的有效性与失灵	5	第二节 社会救助与社会福利支出	98
第二节 政府对市场失灵的弥补	9	第三节 财政补贴支出	105
第三节 公共产品及其提供方式	13	第四节 税式支出	111
第四节 财政及其在市场经济中的运行 模式	17	本章小结	116
本章小结	20	思考题	117
思考题	21	第六章 财政收入概述	118
第二章 财政职能	22	第一节 财政收入规模	118
第一节 资源配置职能	22	第二节 财政收入基本结构	126
第二节 收入分配职能	24	第三节 地方财政收入结构	131
第三节 经济稳定职能	26	第四节 财政收入对社会公平与效率的 影响	142
第四节 社会发展职能	29	本章小结	146
本章小结	31	思考题	147
思考题	31	第七章 税收原理	148
第三章 财政支出概述	32	第一节 税收概述	148
第一节 财政支出分类	32	第二节 税收的基本术语	153
第二节 财政支出规模	35	第三节 税收分类	158
第三节 财政支出结构	41	第四节 税收原则	160
第四节 财政支出效益	50	第五节 税收负担与税负转嫁	165
本章小结	60	第六节 税制模式	172
思考题	60	本章小结	175
第四章 购买性支出	61	思考题	176
第一节 社会消费性支出	61	第八章 税收制度	177
第二节 公共投资支出	74	第一节 流转税收制度	177
第三节 政府采购制度	82	第二节 所得税收制度	190
本章小结	88	第三节 资源税收制度	199
思考题	89	第四节 财产税收制度	206
		第五节 行为税收制度	212
		本章小结	216
		思考题	216

第九章 公债	217	第一节 政府间财政关系	293
第一节 公债概述	217	第二节 政府预算管理体制概述	296
第二节 公债的发行与偿还	224	第三节 分税制预算管理体制	301
第三节 公债的流通	230	第四节 政府间财政转移支付制度	304
第四节 公债的经济效应	233	本章小结	317
第五节 我国地方债改革	236	思考题	317
本章小结	241		
思考题	241	第十三章 财政赤字与财政风险	318
第十章 非税收入	242	第一节 财政平衡的含义及解析	318
第一节 非税收入概述	242	第二节 财政赤字与弥补方式	321
第二节 行政事业性收费收入	244	第三节 财政赤字效应分析	325
第三节 国有资本经营收入	247	第四节 财政风险与控制	329
第四节 国有资源(资产)有偿使用 收入	255	本章小结	332
第五节 非税收入的规范性问题	259	思考题	333
本章小结	263		
思考题	264	第十四章 促进宏观经济稳定的财政 政策	334
第十一章 政府预算	265	第一节 财政政策概述	334
第一节 政府预算概述	265	第二节 促进宏观经济稳定的财政政策 设计	340
第二节 政府预算程序	270	第三节 财政政策的影响及效应	344
第三节 政府预算管理方式与改革	279	第四节 财政政策与货币政策的配合	349
本章小结	291	第五节 积极财政政策在我国的应用	352
思考题	292	本章小结	361
		思考题	362
第十二章 政府预算管理体制	293	参考文献	363

绪 论

一、财政发展的历史

财政是政府掌管的财务,英语为 Public Finance,其字面含义为公共财务,在我国汉语的表达中则称其为财政,意为政府之财。

财政作为一种与人类社会发展密切联系的经济现象,已经有了很长的历史过程。从一定意义上说,自从有了人类的集体性活动,就有了财政。因为在任何集体活动当中,都必须有集体成员共同生产和共同消费的需要,这样的需要不可能由某一个或某一部分社会成员去承担,尤其在社会生产力比较低下的时期更是如此。比如,要抵御水患对人们生产和生活的影响,靠少数人的努力是难以奏效的,所有的人都必须共同尽力,修河筑堤,才有可能保护好自己的生命财产安全。同样的道理,为了抵御外敌的入侵,一个国家也必须建立军队,并为之征集军粮,打造武器,组织战斗。这样的军事物资储备和消耗也必须由所有国民共同出力。正是为了共同的利益而发生的各种各样的共同物质需要,最终促成了财政的形成。

在理论上考察财政形成和发展的历史,人们一般将国家的出现作为财政存在的基本前提条件。这是因为在较小的集体组织中,其成员之间的经济关系相对来说比较简单,他们所形成的共同需求处理起来也比较容易,无需通过复杂的协调就可以解决问题。而国家作为一种集体性组织的存在,表明其社会成员的规模已经有了急剧的增长,其生存的疆域也变得更加广袤。如何应对社会成员之间复杂的经济和社会关系,让所有社会成员能够为共同需要承担责任,分享利益,就必须考虑采用一套有约束力的规则进行管理。国家是一个被赋予政治权力的特殊组织,它不仅拥有制定社会行为规则的权力,而且拥有维护其权力的管理机构 and 工具。财政自从和国家联系起来后,它就不是社会成员任意而自愿的行为,强制性特征非常明显。

社会发展从封建社会进入资本主义社会,是财政发生重大转折的历史阶段。在封建社会,皇权的统治建立在家族的威权基础之上,国家财政与王室收支互不分离,国家对财政的分配往往体现着浓重的皇权自身的利益偏好,名义上的法律规则常常被实际上的人为操纵所替代,这一现象在中国历史发展中有着非常清晰的烙印。在诸如唐宋繁荣的历史时期,固然出现过一些类似一条鞭法、两税法等著名的财政管理制度,并且带来了当时的国库充盈景象。但是,几个封建王朝更迭的重要原因,也让我们从中看到正是皇帝通过控制国家机器,对人民横征暴敛,在满足皇室及其统治阶级穷奢极欲消费和大兴土木的同时,导致了广大百姓民不聊生,以至于逼迫他们不得不揭竿而起,并最终推翻了一个旧的朝代。这表明,封建社会的国家财政治理状况,与君主的个人开明程度直接相关。当封建社会解体、以市场经济为基础的资本主义社会诞生的时候,由皇权、皇室所控制的国家财政开始转变为国家权力机构所控制的财政。议会制度至少在形式上代表着一个国家不同群体的利益,他们所制定的财政分配法律规则交由政府去实施,并对实施过程进行监督。政府无权私自变更分配规则,确实需改变的规则,仍然需要议会进行讨论和批准。其

典型形式就是国家预算以及国家税收制度普遍作为法案的确立和执行。这意味着财政已经把公共财富和政府管理者的私人财富区别开来。所谓 Public Finance 正是对资本主义国家财政形态的一种表述。这反映了资本主义市场经济中法律对私权的保护和对公权的制约。

在我国,社会发展没有经历过资本主义阶段就从半殖民地半封建社会进入到新民主主义社会,并过渡到社会主义社会。因此,我国的财政也没有能够直接建立起像西方资本主义国家一样的真正意义上的公共财政。1949 年新中国成立之后,经过短暂的经济恢复阶段,就开始了以计划经济为特征的社会主义建设时期。财政作为国民经济计划的主要手段和主要内容,在建立庞大的国有经济体系和社会福利体系中,发挥了十分重要的作用。虽然期间也有过不同程度、不同层面的调整,但总的来说,这时期的财政主要是围绕着计划经济的要求而构建的国家财政。其特征是:(1)生产建设性。国有经济是整个经济体系的重要组成部分,而国有企业的利润需要直接上缴财政,同时,企业的投资也要依靠财政,财政成为控制国有企业资产的主体,企业则成为政府的附属品。这使得财政不仅担当着社会基础设施建设的任务,而且能够直接参与企业的生产经营过程。由于财政长期的持续投资,国家积累了庞大的国有资产。(2)财政分配形成的公共福利主要向城镇职工和居民倾斜。由于经济发展水平低下,财政分配的资源有限,财政收支规模直到 1978 年只有 2 000 亿元左右。加之财政担负着艰巨的生产建设性投资责任,因此,财政对民生领域的投入受到了很大约束。并且,诸如教育、文化、卫生、养老和劳动保障等民生方面的支出,也主要是投向了城镇地区,农民和农村家庭受益十分微弱。从一定意义上说,我国城乡居民的生活水平差别与财政资金的分配方式有着直接的关系。(3)社会公众缺乏财政决策的参与意识和条件。由于国家主要是通过对社会经济资源的直接控制获取财政收入,并通过统一的工资制度对城镇职工和家庭提供必要的生活消费保障,农村劳动者及其家庭则主要依靠农业生产直接获取生活消费来源,商品经济很不发达,有限的税收对城乡居民的生活没有实质性影响。更为重要的是,计划经济运行中特别强调了政府在社会经济生活中无所不能、无所不在的地位,而个体的地位则处于被动服从的境况。因此,这导致无论是企业还是居民个人对国家财政决策的参与都缺乏动力和热情。人们不了解国家预算的制定和审批情况,也不了解财政资金的使用如何影响到自身的利益。

随着 1978 年经济改革开放大幕的拉开,我国财政也逐渐走上了现代财政发展的道路。特别是进入 20 世纪 90 年代以后,社会主义市场经济体制的建立推动着财政向公共财政的方向不断深化改革和发展。公共财政作为现代财政发展模式,不是资本主义国家特有的模式,它完全可以适用于我国社会主义市场经济对财政运行的要求。在 1998 年 12 月 15 日全国财政工作会议上,时任国务院主管财政税务工作的副总理李岚清明确提出要建立公共财政的基本框架。从此以后,将财政逐步转变为与社会主义市场经济体制相适应的公共财政就成为我国财政转型的一种理念和基本导向。经过近 20 年的改革和发展,我国在财政管理体制的建立、财政收支管理制度的建立、政府间财政分配关系的形成、国家预算的科学规范、财政政策的出台和透明度等各方面,都显示出公共财政日益成熟,它为促进社会公共利益增长、促进经济发展和社会进步发挥了非常积极的作用。

本书的内容基于市场经济与公共财政相辅相成的逻辑关系而顺序展开。

二、财政学的基本任务

财政学是研究财政运行规律的科学,是正确把握财政的社会经济功能、指导财政实际工作、优化财政制度建设的理论体系。

财政作为与人类社会发展相伴随的、由国家或政府所主导的财富分配现象,包含着十分复杂的政治、经济、社会问题。如何让财政成为提升社会经济效益和社会福利水平、消除或减小社会分配不公、支持国家有效治理的重要手段,一直是政治学家、经济学家、社会学家、管理学家和政府管理者孜孜以求的目标。历经长期的运行实践,人们在深入研究和总结已有经验教训的基础上,不断丰富着财政学理论。

财政学的基本任务是:

第一,准确解释财政所包含的各个概念,引领认识财政现象和财政问题。要掌握财政科学理论,必须首先对其中所涉及的相关概念有一个清晰透彻的理解,以便所有接触和关心财政的人形成共同的分析基础,用一个同样的内涵进行相互交流。在财政学体系中,既有基础理论的概念,又有财政收入、财政支出、财政体制、财政政策等诸多应用性的概念。应该注意到,对这些财政概念的认识,在某些情况下,由于研究的视角不同,也并非都能达成一致。本书将尽可能在前人研究的基础上,对主流理论做出具体解释。对于制度性概念,将以政府发布的法律法规为依据进行阐述。

第二,搭建财政科学的理论框架,提供认识财政现象和财政问题的总体思路。什么问题属于财政学的研究范畴,如何将构成财政学的各个要素系统地组织在一起,便于人们从总体上了解财政现象、把握财政实质,必须对财政学理论框架进行科学设计。鉴于财政学理论的研究既要考虑其与经济和社会问题的联系,又要考虑其在不同的国家环境中存在的差异,完全统一的财政学理论框架是没有的。同时,作为财政学课程教材,还涉及与其他课程教材的协调,因此,框架所包含的内容会有自己的特点。例如,对税收制度方面的内容,在本书中并没有系统地展开。

第三,分析中国财政现实问题,提出解决问题的方法和思路。本书是以中国的财政经济和社会发展为基础形成的理论分析,每一部分内容都要紧紧围绕中国财政发展的轨迹与环境,理性认识存在的问题及其原因,探讨解决问题的方法和思路。不回避问题,也不人云亦云。

第四,学习借鉴国际财政理论和财政制度、财政政策,做到洋为中用。财政是所有国家共同依赖的治国理政的工具,在西方国家的经济和社会发展中,财政制度和政策随着环境的变化而不断进行创新,财政学理论也不断获得新的完善。毫无疑问,市场经济作为资本主义和社会主义条件下共存的经济模式,客观上决定了中外财政具有共同的要素和制度形式,我们有理由充分吸收那些有益的理论和制度设计理念与方法,以减少制度设计和实施中的成本。但是,财政学以及财政运行的实践都反映了一定背景下的特定要求,在其他国家适用的东西未必在中国同样适用,盲目照抄照搬是有害的。因此,我们需要在学习借鉴中提倡理性思维,坚持科学分析的态度。

三、财政学的学习方法

财政学是融财政理论与实践于一体的科学。要学好财政学,需要掌握以下方法:

第一,打牢经济学理论基础。财政学属于经济学的一个分支,研究财政问题不能脱离经济的整体。说到底,财政只是整个经济链条中的分配环节,它的变化趋势与整个经济的发展变化具有

直接的关联性,财政制度和政策的设计不仅要适应经济发展的要求,而且也要服务于经济的发展。从财政与市场经济的相互依存出发研究财政问题,是财政学的基本逻辑。只有系统地掌握了经济学的基本理论,才会更好地理解财政学的内容。

第二,注重财政学与政治学、社会学和公共管理学之间的联系。财政是治国理政的主要手段之一,财政问题必须通过政治程序进行决策,财政分配结果影响着一个政府的施政能力,反映着政府的施政水平。因此,财政不仅是经济学的研究对象,也是政治学的研究对象。许多财政问题单纯从经济的角度而不站在政治的高度上去审视,就无法得出有效的结论。财政学与社会学也有很密切的联系。这是因为财政虽然是一个经济问题,但是它不同于微观经济主体追求经济利益目标的取向,而是更多地关注社会利益最大化问题,或者说提升社会福利水平是财政最核心的追求目标。国家安全、教育、卫生、社会保障、公共文化事业以及政府服务,都是财政政策需要支持的社会发展方向。因此,学好财政学,需要有一定的社会学视野。至于公共管理学与财政学的关系,较之于政治学和社会学就更加密切。公共管理学是研究公共部门特别是政府组织的管理活动及其规律的科学,其目标是如何让公共管理部门的活动能够更有效率地运用公共资源维护公共利益。公共财政是公共资源的主要组成部分之一,是公共管理部门行使其职能的重要依托。在一些专家看来,公共财政学甚至可以被看做是公共管理部门的经济学。让每一分财政资金都能花得最有效益,是公共管理学和财政学共同的研究内容。因此,对公共管理学知识的把握,有助于我们深刻而具体地理解财政学理论。

第三,关注与财政有关的国家经济和社会发展政策的制定及实施。财政学理论既来源于实践的总结与凝练,又反过来指导社会实践。国家的财政政策要反映社会经济发展变化的要求,在社会快速发展时期,财政政策不能墨守成规,必须根据实践的要求进行适时调整 and 有效应对。要使财政理论能够与实践相互融合,就需要对财政政策实施中的效果进行及时而充分的调查研究,以便从中发现理论的不足和实践中有待改进的地方。学以致用,是学习的最高境界。

第四,掌握必要的定量研究方法。财政分配过程中社会财富在公共部门和私人部门之间的分割问题,公共收入取多少合适,不同的收入途径应有什么样的比例,不同层次的收入拥有者应该如何分担公共责任,提供公共产品和公共服务如何让经济增长和社会发展更协调,如何避免供给规模过大和供给不足,等等,都不是简单的定性分析所能解决的问题。有指导价值的财政理论和合理的财政决策蕴藏在收支数量标准和数量关系之中。

第一章 市场经济下的政府与财政

本章学习目的和要求

财政学研究的是政府财政资金收支运动及其所形成的分配关系。在市场经济条件下,政府的活动与市场的活动不可分离,因此,研究财政问题必须从关注市场与政府的关系入手。本章以市场经济的运行作为出发点,阐述了市场、政府、财政三者之间的关系,特别是对财政的一般要素与公共财政模式的运行特征进行了系统性分析。本章要求学生清楚地把握与公共财政相关联的各个基本概念,深入理解公共财政与市场机制失灵和政府经济作用的内在联系,并初步了解我国学术界围绕公共财政问题所开展的讨论情况。

第一节 市场配置资源的有效性与失灵

现代经济是以市场为基础运行的社会再生产过程,因而被称为市场经济。市场经济的运行过程突出地强调市场机制对资源配置的有效性,并将其视为市场经济的根本性特征。正确理解这一点,不仅是把握市场经济理论的核心问题,也是分析市场经济下财政存在的价值及其活动范围和分配方式的关键。

一、资源配置及其效率

资源是指一切可被人类开发和利用的物质、能量与信息的总称,它广泛地存在于自然界和人类社会,是一种自然存在物或能够给人类带来财富的财富。资源存在的形态既包括自然界的土地、矿藏、阳光、水和森林等自然资源,也包括由人的劳动能力和智力组成的人力资源,以及由人类的社会活动生成的物品、资本、管理和信息等社会经济资源。相对于人的需求而言,资源总是处于稀缺状态。为了让有限的资源转换成更多更好的产品和服务,提高人类的福利水平,社会成员必须高效率地利用或配置资源。

所谓资源配置就是在一定的空间和时间内,通过现有能力和手段,把分散的相关资源组织在一起,以保证某种经济和社会活动的进行。以农业生产活动为例。农民种植粮食,需要有土地、劳动力、种子、肥料、水电资源,也需要有货币资金和专业技术。这些资源不是现成的,不是农民家庭所能完全提供的。在市场经济条件下,他们需要到市场上购买种子、肥料、水电,甚至要到市场上融资借贷和雇佣劳动力,并根据生产规模、生产方式的变化,把各种资源组合起来,把资源的潜在生产力转化成实际的生产力。新疆是我国重要的棉花产地。近年来,每年都有来自河南、四川等地远赴新疆的采棉大军的流入,帮助当地棉农完成棉花的采摘工作。如果没有这种大规模的劳动力季节性流动,新疆的棉花生产优势就无法实现。同样的道理,目前大量的农民进入城市

从事非农业劳动,也正是城市经济劳动力短缺的表现。没有这些劳动力的流动,仅有城市的资金和技术,就无法形成真正的生产力。

资源配置效率是资源配置所反映出来的结果,既包含时间因素,也包含效益和效果因素。它表明经济活动主体可以在多长时间内将所需资源组织起来,并做到节省资源耗费,收获更多产出成果,反映资源投入的成本与其所产生的收益之间的比例关系。资源配置效率高低的评价是通过同类资源在不同环境或时间内配置的结果进行比较确定的。同样的土地质量和面积,种植相同的农作物,投入同样的劳动力和生产资料,农民甲收获了比农民乙更高的产量,表明农民甲的资源配置效率高于农民乙。反过来说,则是农民乙的资源配置效率低于农民甲。如果发生在农民甲自身,同样是这块土地,本年度的产量高于上一年度,那么我们就说本年度的效率好于上个年度。

由于资源的稀缺性,资源配置就不仅仅是一个家庭或者企业内部的问题,它还会在不同的人和企业之间造成相应的影响。也就是说,当一部分资源被一个家庭或企业占有或支配之后,其他家庭或企业就要减少占有这部分资源的量,甚至完全失去占有或支配这部分资源的机会。我们把这种现象称为资源配置过程的竞争。从经济学的意义上说,资源配置竞争对资源利用能力越强的经济主体越有利,说明资源配置效率和社会经济发展效率越高;对资源利用能力越弱的经济主体越有利,则说明资源配置效率和社会经济发展效率越低。

二、市场配置资源的有效性

将有限的资源配置到最有利的领域和支配主体,是市场经济着力追求的目标。理论研究表明,如果社会上的每个市场都能满足以下假定条件,就将使市场在充分竞争原则基础上,实现社会经济资源配置的最佳效率。

第一,在市场上有众多的买者和卖者。这意味着每个卖者所能提供的产品数量与每个买者打算购进的产品数量,在市场总量中所占的份额都是微不足道的,以至每一单个卖者或买者增减其供给量或需求量都不足以对 market 价格的形成产生任何影响。因此,在这些市场上,任何一个卖者或买者都只是价格的接受者,而不是价格的决定者。

第二,人力、物力和财力等各种资源都能够自由地通过市场在不同企业、行业 and 地区间转移,即不存在任何法律的、社会的或资金的障碍,阻止个人和企业进入某一行业。

第三,生产者和消费者对有关的市场信息具有完全的知识,他们不仅掌握今天的信息,而且能准确预知明天、后天即未来一定时间内将发生的情况。

第四,生产者所提供的同种产品是同质的,即同一产品是无差别的。这样,对于消费者来说,他们不会由于自身的消费习惯或偏好而对有着不同品牌、包装、服务等同种产品产生不同的兴趣,从而出现某一厂家的产品由于特别受消费者欢迎而占据较大的市场份额,形成某种垄断的现象。

上述四个假设条件,就是所谓完全竞争市场的条件。在这样的市场上,所有生产者和消费者从自身的利益和理性的行为方式出发,相互联系,相互作用,进而推动社会资源的配置达到最优状态。在这一状态下,整个经济都无法通过资源的重新配置在无损于其他社会成员利益的前提下,使其中一个或几个社会成员变得比以前更好。也就是说,社会资源在现有技术条件下已经没有改善的余地了。这就是经济学上所讲的“帕累托效率”或“帕累托最优”。