

21世纪应用型本科财税系列规划教材

财政学

PUBLIC FINANCE

(第四版)

蒙丽珍 古炳玮 主编



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



21 世纪应

材

财 政 学

(第四版)

蒙丽珍 古炳玮 主编

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 蒙丽珍, 古炳玮主编. —4版. —大连: 东北财经大学出版社, 2016.8

(21世纪应用型本科财税系列规划教材)

ISBN 978-7-5654-2423-6

I. 财… II. ①蒙… ②古… III. 财政学-高等学校-教材 IV. F810

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第182387号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连天骄彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 394千字 印张: 17

2016年8月第4版 2016年8月第11次印刷

责任编辑: 孙晓梅 责任校对: 贝 鑫

封面设计: 张智波 版式设计: 钟福建

定价: 36.00元

教学支持 售后服务 联系电话: (0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

如有印装质量问题, 请联系营销部: (0411) 84710711

第四版前言

新时代呼唤新思想、新观念。面对越来越普及的高等教育、不确定性更大的就业方向，教材应当怎么改革？面对“相信自由自在，相信希望，相信青春没有地平线”，渴望“与太阳肩并肩”的青年学生，教学应当怎么改革？“财政学”是一门专业基础课，它的教材不可能包括所有内容，而应当像网站的首页，是浓缩精华，要吸引人的眼球，让师生感兴趣，愿意继续深入探究，又让人有所收获。教材改革应当往这个方向努力：感知时代的脉搏，走进学生的心灵，回应师生的关切，成为同学们放在枕边的一本书。大学学习不在于记住多少东西，而在于培养专业兴趣，掌握科学方法，学会有用技能，以使用一技之长安身立命，为社会作出贡献。为此我们提出：“财政学”的教学目的在于让大家学会用财政学的眼光来观察现实世界，用财政学的方法思考和分析社会问题。

在网络时代，各种教学课件、视频、网站大大丰富了教学资源。有人担心教材会失去市场、教师会下岗、课堂会消失。我们认为，网络教学资源与传统教材是互相补充的关系，网络教学资源不能代替教材；教师仍然承担特殊的责任，他们传道授业解惑的作用更加突显；借助各种媒介和先进技术手段，课堂会更加富有活力。近十年来，我们在“财政学”“政府预算管理”等课程中开展了“读、写、议、评”教学方法探索，通过导读、写作、讨论、点评四个环环相扣的阶段提高课堂活力，调动学生的积极性，取得了可喜成效。实践证明，只有还学生课堂上的主人公地位、学习上的主动权，才能有效地提高教学效果。

有个故事说一位博士回到中学的母校看望老师，看到老师正在批改作业，题目与以前几乎一模一样。他感到不解，老师意味深长地回答“问题没有变，可是答案变了”。经济社会不断变化，死记硬背某些理论知识是不顶用的，只有活学活用，才能应对各种实际问题。从前有句话叫“学好数理化，走遍天下都不怕”，现在我们可以说“掌握好方法，走遍天下都不怕”。我们的体会是，教学没有独门绝技，而是探索通过案例教学、社会调查、文化沙龙、课堂发言、小组辩论等活动，布置写作读后感、文献综述、案例分析、调查报告等作

业，逐步培养和锻炼各项专业技能，为大学生的成长“搭台子、铺路子、压担子”，引导他们不仅“学会”，还要“会学”，锻炼和提高文献检索、信息处理、归纳与演绎、口头及书面表达、思辨等能力，形成自己的主见。

基于上述思考，本次修订除了更新数据和大部分案例外，还进一步吸收近几年教学实践经验：一是大幅减少了概念等理论阐述，更多地采用图表、案例、通俗解释的方式，提高可阅读性和趣味性；二是按照学以致用用的精神，注重引导学生学会用所学知识思考和分析身边的经济社会现象，书中的案例分析只提出基本思路，留给大家进一步深入思考的余地；三是避免面面俱到，涉及经济学基础、税收学、政府预算管理、国有资产管理、会计学、公共管理学、财务管理等课程的内容都点到为止，鼓励同学们阅读其他书籍，拓宽视野；四是阶段练习取消了论述题，替换为有实际数据的案例题，每章引言部分增加“待解问题”，同样着眼于引导学生学会思考，提高分析问题的能力。

本书有以下特点：一是着重介绍财政学基本理论和用理论分析现实问题的基本方法及步骤，引导学生掌握和运用分析方法。二是在体例上体现“读、写、议、评”教学方法、案例教学法的成果，每章都有知识结构图、引言、各节内容、案例讨论等部分。除此之外，部分章节还附有知识之窗、阶段练习、思考与讨论，最后附有学生作业建议。案例讨论和思考与讨论可以由师生在使用时灵活选择，引导学生学以致用；学生作业建议供任课教师布置作业时参考。三是力图用通俗易懂的文字把财政学基本理论和知识讲清，并制作了较多图表，既便于教师讲授，也易于学生自学。本书配有教学大纲、教学日历、学习指南、学习方法建议、推荐教材及学习资源、教学案例集、电子课件、习题库，详情请登录东北财经大学出版社网站（www.dufep.cn）查询，或与编者联系（200101@163.com）；本书附有16个二维码，包括四个阶段练习的参考答案以及怎样学好财政学、财政学教学建议、如何解答案例分析题、怎么样处理和分析数据等，帮助师生更好地了解和使用的本书。

本书主要面对普通本科院校经济管理类专业学生。从结构上看，本书的总体思路是：财政是什么（定义）—为什么需要财政（市场与政府）—财政做什么（财政职能、财政支出、财政收入）—财政怎样做（财政管理、财政政策）。全书以公共产品为主线，各章内容安排顺序为：公共产品存在的理由（第一章）、公共产品理论及发展（第二章）、公共产品决策机制（第三章）、公共产品供给内容（第四、五章）、公共产品资金筹集（第六、七、八章）、公共产品供求管理（第九、十、十一、十二章）、全球性公共产品（第十三章）。本书在内容上反映最新实践进展，有助于学生深入理解所学知识，培养职业技能，同时为学生认识社会打开一扇窗，开启智慧之门。

本书由广西财经学院副校长蒙丽珍教授策划、审稿，本次修订由广西财经

学院古炳玮副教授具体负责。在本书修订过程中，我们吸收了理论界及同行的研究成果，在此谨向作者表示衷心感谢。

由于能力所限，书中定有疏漏和不足，希望使用本书的老师 and 同学们提出宝贵意见，以便修订时不断完善。在此，我们还要感谢东北财经大学出版社的精心组织和策划，感谢编辑人员付出的大量心血。如果没有他们的辛勤劳动，本书也难以按时与读者见面。

编 者

2016年6月



怎样学好财政学



财政学教学建议

目 录

第一章 财政起点：政府与市场	1
知识结构图	1
引 言	1
第一节 政府与市场	2
第二节 财政学发展历程	8
第三节 财政职能	13
第四节 财政学的分析与学习方法	17
第二章 财政职责：公共产品	22
知识结构图	22
引 言	22
第一节 公共产品的性质	23
第二节 公共产品的供求	30
第三节 公共产品理论与供给制度的变迁	36
第三章 财政决策：公共选择	40
知识结构图	40
引 言	40
第一节 公共选择理论概述	40
第二节 公共选择的方式与规则	43
第三节 政府失灵与公共治理	49
阶段练习一	57
第四章 财政支出的规模及原则	62
知识结构图	62
引 言	62
第一节 财政支出分类	62
第二节 财政支出规模	68
第三节 财政支出增长原因	71
第四节 财政支出原则	74
第五章 财政支出内容	79
知识结构图	79
引 言	79

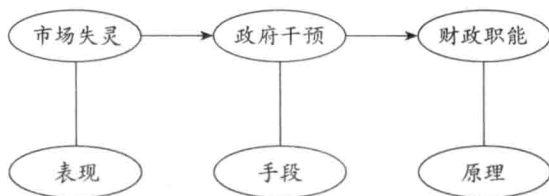
第一节 购买性支出	79
第二节 转移性支出	88
第三节 中国的财政支出	104
阶段练习二	112
第六章 财政收入形式与规模	117
知识结构图	117
引 言	117
第一节 财政收入的形式和结构	117
第二节 财政收入规模	122
第三节 财政收入的质量	129
第七章 税收原理	133
知识结构图	133
引 言	133
第一节 税收 ABC	134
第二节 税收原则	137
第三节 税收负担及转嫁	143
第四节 中国的税收制度	146
第八章 非税收入与公债	151
知识结构图	151
引 言	151
第一节 非税收入的内容	152
第二节 国有资产收益	156
第三节 公债理论与制度	159
阶段练习三	165
第九章 政府预算	174
知识结构图	174
引 言	174
第一节 政府预算的产生与作用	174
第二节 政府预算体系	179
第三节 政府预算程序	180
第十章 政府间财政关系	186
知识结构图	186
引 言	186
第一节 财政分权理论	186
第二节 政府间财政职责的划分	188
第三节 中国的财政管理体制	194
第十一章 财政管理制度	206
知识结构图	206
引 言	206

第一节 部门预算·····	206
第二节 政府采购·····	213
第三节 国库支付·····	216
第四节 财政信息化·····	221
第十二章 财政政策·····	224
知识结构图·····	224
引 言·····	224
第一节 财政政策及类型·····	224
第二节 财政政策目标及工具·····	227
第三节 中国财政政策实践·····	230
第十三章 国际财政关系·····	237
知识结构图·····	237
引 言·····	237
第一节 国际财政关系及国际贸易·····	237
第二节 国际（财政）援助·····	241
第三节 国际财政协调·····	246
阶段练习四·····	253
参考文献·····	258
学生作业建议·····	260

第一章

财政起点：政府与市场

知识结构图



引言

辽宁省沈阳市出台购房新政，自2016年3月25日起，高等学校、中等职业学校全日制在校生购买沈阳新建商品住房的，由沈阳财政部门按建筑面积给予每平方米200元的补贴。同时，对高校、中等职业学校在校生、新毕业生购买商品住房的，给予契税全额补贴政策。2015年年报显示，300多家上市公司连续三年亏损，由于得到当地政府的财政补贴，才没有退市。2016年3月，财税部门出台政策，淘宝一族网购国外产品要考虑征税问题。此外，对出租车公司该不该补贴？公园该不该免费？自己居住的房子要不要征收房产税？对平价商店给予补贴好不好？物价补贴是补给生产者好，还是补给销售者、消费者更好？近年来，越来越多的城市开通了轨道交通（地铁、轻轨），大家都关注票价及财政补贴……这些都是生活中必须面对的财政问题。

经济学专业的同学可以结合本专业知识思考经济与财政的关系，国际经济与贸易专业的同学可以思考采用什么样的财政政策促进贸易发展，会计专业的同学可以思考财政政策与企业利润的关系、对企业投资决策的影响，工商管理专业的同学可以关注工商管理中财政因素的影响，农业经济专业的同学可以关注财政为农业发展带来哪些好处，市场营销专业的同学可以关注财政与流通的关系，统计学专业的同学可以运用统计方法分析财政现象……其实，不管什么专业，大家都是纳税人，都会关注我们所交的税用到哪里了，都希望享受到更多、更优质的公共服务。一句话，财政的朋友圈很大。

让我们一起从身边的事例开始了解和认识财政，从市场与政府角色分工来理解为什么需要财政，财政做什么、怎么做。同时，为帮助大家尽快迈入财政学的大门，本章还对财政学的发展历程和学习方法做了简要介绍。希望大家认识自己的专业、了解外面的社会有帮助。

待解问题——

政府与市场的楚河汉界在哪里？

为什么我国的民办教育不容易发展壮大？

为什么我国的盐业、烟草、石油、供热、自来水、煤气、电力、航空、铁路等由国家垄断，一直难以打破？

垄断行业与非垄断行业之间收入差距明显，有什么解决办法？

怎样进一步缩小我国收入分配差距？

第一节 政府与市场

一、市场失灵

(一) 市场是万能的吗？

为什么几千年来，人们总是起早贪黑，辛勤劳作？为了生存？为了出名？为了发财？是什么力量在引导、推动？不需别人催促，每个人都如此自觉。也许大家觉得这是小事，但有心之人一直苦苦探寻。亚当·斯密——一位苏格兰青年冥思苦想，最后提出：人的利己主义动机是推动世界发展的根本动力，正是这一神奇力量使人们不断努力，生生不息。他在1776年出版了一本书《国民财富的性质和原因的研究》，也被称为《国富论》。书的扉页上写着“献给女王陛下的一本书”。他的意思是，女王陛下，请您不要干预国家经济，回家去吧！国家干什么呢？就做一个守夜人，当夜晚来临的时候去敲钟，入夜了看看有没有偷盗行为，这就是国家的任务。只要国家不干预经济，经济自然就会发展起来。^①他的思路可以这样描述：劳动分工-市场交易-互通有无-逐利经营-经济发展-社会进步。

亚当·斯密发现，自从有了商品交易，市场就被一只无形的手——价格机制牵引着，根据供给与需求的关系决定生产什么、如何生产、为谁生产。他分析说，我们每天能够吃到面包、喝到牛奶，不是面包师、奶农的仁慈，而是他们对自己利益的追求（原文是：我们每天所需要的食物和饮料，不是出自屠户、酿酒家或烙面师的恩惠，而是出于他们自利的打算^②）。这一机制被称为“看不见的手”，每时每刻都在起作用。市场就在供给和需求之间，根据价格的变动，引导资源向着最有效率的方面配置。在经济领域，市场扮演着主要角色，不需要政府插手。这是自由主义经济学派的主张，在1936年凯恩斯发表《就业、利息和货币通论》以前，这一理论颇为盛行。

经济人假设是经济学研究的三个假设前提（资源稀缺、经济人假设、产权明晰）之一，基本原理也有三个：福利最大化原理、供求原理、等价交换原理。亚当·斯密指出：毫无疑问，每个人生来首先和主要关心自己；而且，因为他比任何其他人都更适合关心自己，所以他如果这样做的话是恰当和正确的^③。

他进一步分析说，由于他管理产业的目的在于使其生产物的价值达到最大程度，他所盘算的也只是他自己的利益。在这场合，像在其他许多场合一样，他受着一只看不见的手的指导，去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。也并不因为事非出于本意，就对社会有害。他追求自己的利益，往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益。^④

那么，政府为什么存在？政府应当做些什么？市场与政府的边界在哪里？这些问题时时困扰着经济学家和政府决策者，特别是人类社会进入21世纪之后，各种经济和社会问题不断出现，迫切需要弄清上述问题，并且为实践指明方向。

① 韩秀云. 推开宏观之窗 [M]. 北京：经济日报出版社，2003：16. 有改动。

② 斯密. 国富论：上卷 [M]. 郭大力，王亚南，译. 北京：商务印书馆，1972：14.

③ 斯密. 道德情操论 [M]. 蒋自强，等. 译. 北京：商务印书馆，1997：101-102.

④ 斯密. 国富论：下卷 [M]. 郭大力，王亚南，译. 北京：商务印书馆，1972：27.

知识之窗 1-1

亚当·斯密——经济学与财政学之父

亚当·斯密（Adam Smith）于1723年6月5日出生在苏格兰法夫郡的柯卡尔迪，父亲是一位律师，还是海关监督，在他出生前几个月就去世了。他和母亲相依为命，共同生活了60年，终身未娶。据说，他4岁时，和母亲到舅舅家玩，大人们在屋里聊天，他在门外玩，被一群路过的吉普赛人抱走。听到哭声的舅舅一路追赶，终于把他抢回来，平安地送回母亲身边。他成名后，人们都称赞他舅舅为世界追回了一个伟人。1737年，14岁的斯密进入格拉斯哥大学学习，得到了名师指导，认识了当时著名的哲学家大卫·休谟，并成为终身密友。

1740年，斯密作为优秀学生获得斯内尔奖学金，被保送到牛津大学。在那里度过了六年时光，受益于校内藏书丰富的图书馆。1748年他到爱丁堡大学任教，1750年回到格拉斯哥大学担任逻辑学教授。1759年，斯密出版了《道德情操论》，引起轰动。1764—1766年他受聘作为巴克勒公爵的家庭教师，一起游历欧洲大陆近三年，结识了当时法国著名思想家、哲学家伏尔泰、杜尔哥，经济学家魁奈，扩展了视野。回到英国后，他闭门不出，潜心研究，历经10年写出了《国民财富的性质和原因的研究》，1776年3月9日正式出版，获得了广泛赞誉。当时英国首相皮特也是他的学生，对他非常尊敬。在一次非正式聚会中，斯密到来时，包括皮特在内的众多高官和名流全体起立欢迎他，等斯密坐下后，皮特才和大家落座。晚年他担任了格拉斯哥大学校长，还担任爱丁堡海关专员，1790年去世。

有学者指出，斯密在《道德情操论》中“研究道德世界的出发点是同情心”，而“研究经济世界的出发点则是利己主义”，将两者理解为一对不可调和的矛盾，这就是所谓的“亚当·斯密问题”。

有人评论说，牛顿为工业革命创造了一把科学的钥匙，瓦特拿着这把钥匙开启了工业革命的大门，那么，亚当·斯密则是挥动一只看不见的手，为工业革命的推进缔造了一个新的经济秩序。

（二）市场失灵现象

我们不妨看看这样一些现象：

生活在城市的人们每天都有不少时间耗费在路上，大热天挤公交车的滋味很不好受；让孩子就近接受优质教育是每一个家庭的共同愿望，但赞助费把不少人挡在校门外；以前，人们根据经验总结了很多预测天气的民谚，今天则希望得到更加准确的天气预报；温饱问题解决之后，人们又被食品安全问题所困扰，期待有人为每天的餐桌把关……这些公共服务总是难以尽如人意。

一些行业被一个或几个企业占据了多数市场份额，控制着生产和流通，通过制定过高的价格，企业及职工享受着高工资、高福利、高利润，其他企业难以与之竞争，违背了公平原则，也侵害了消费者利益。尽管我国价格管理部门先后几十次调低药品出厂价，但老百姓仍然感觉不到医药负担减轻。高通公司开发的CDMA手机通信技术在中国拥有很大市场份额，但滥用市场支配地位，收取不公平的高价专利许可费，国家发改委价格监督与反垄断局2015年经调查后对其处以60.88亿元的罚款；2015年，云南省发改

委查处了省通信管理局违反反垄断法，滥用行政权力，组织电信运营商达成价格垄断协议，排除和限制相关市场竞争的案件，对中国移动通信集团云南分公司、中国电信股份有限公司云南分公司、中国联合网络通信有限公司云南分公司、中国铁通集团有限公司云南分公司共计罚款1 318万元；2014年，河北省交通厅、物价局和财政厅出台规定，本省的客运企业可以享受过路过桥费半价优惠，但是其他省跨省运输就不能享受，这是滥用行政权力实行歧视性价格。Google公司被欧盟反垄断委员会指控利用搜索引擎优势，推广本身的销售服务，可能面临几十亿欧元的罚款。垄断现象似乎伴随着市场经济，禁而不绝。

俗话说：“不比不知道，一比吓一跳。”自古以来，贫富不均就伴随着人类社会的发展。进入21世纪，各国在财富增加的同时，贫富差距扩大不断挑战人们的承受底线，收入分配不公成为人们热议的话题。

目前我国上大学的人越来越多，随之而来的就是就业问题，每年大学毕业生就业难都是热点新闻。近年来，临近毕业的几个月被称为“史上最难就业季”，媒体评论称“没有最难，只有更难”。2016年春节刚过，杭州灵隐寺官方微信发布“文宣部招聘通知”，招聘岗位是网站新闻采编和摄像/视频后期，不限性别。这引起了强烈关注，被戏称“不是和尚也能进”。大学生找工作都难，更不要说其他群体了。失业成了市场经济中一种普遍现象，影响每一个人的生活和社会稳定。就业这个人人衣食住行都离不开的基础，成了市场经济中不少人无法轻松实现的梦想。

一些企业和个人只顾追求自己的经济利益，将社会和他人的利益抛在一边。近年来，多地爆发儿童血铅超标事件。2009年8月，陕西凤翔县接受检测的1 016名儿童中，共查出851名儿童血铅超标，进而引发恶性群体性事件。此后，湖南武冈市、福建上杭县、广东清远市也出现类似现象。经调查，这些铅中毒事件均与当地企业的污染排放有关。2012年1月15日，因广西金河矿业股份有限公司、河池市金城江区鸿泉立德粉材料厂违法排放工业污水，广西龙江河突发严重镉污染，污染团顺江而下，污染河段长达300千米，对龙江河沿岸渔民和柳州300多万市民的生活造成严重影响。

近年来，雾霾对中国中东部地区，尤其是京津冀地区造成严重影响，南方地区也被波及，环境污染已经成为影响人们生活质量的重要因素。城市堵车现象越来越严重，多个城市被戏称为“堵城”。尽管城市越来越大，道路不断拓宽，但堵车不仅没有得到缓解，相反还在加剧。车速越来越慢，车流越来越长，人们对交通的抱怨增多。

市场中有些经济活动不仅对买卖双方或当事人造成影响，而且涉及他人，这被称为“外部效应”或“外部性”。有利的影响是正外部性，不利的影响是负外部性。上面提及的环境污染、拥堵等自然属于负外部性，而治理环境、发明创造、慈善事业则属于正外部性。

经济发展并不像人们想象的那样平稳顺畅，不仅起伏波动，而且时常上蹿下跳，甚至发生经济危机，严重扰乱人们的正常生活。

上述种种现象暴露了市场的盲目性，经济学家称之为“市场失灵”。其具体表现及政府的职责见图1-1。

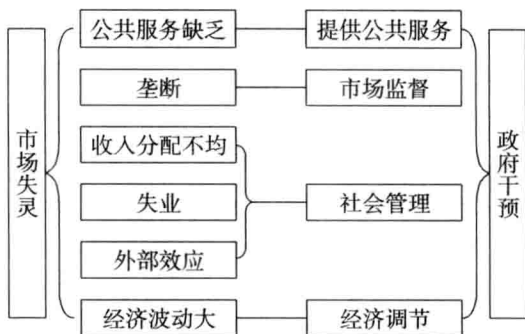


图 1-1 市场失灵的具体表现及政府的职责

市场并非完美无缺，面对种种不足和问题，市场自感无力回天，只能寄希望于外力干预。于是，人们首先想到了威力无边的政府。那么，它能否承担这一重担？第三章将作进一步分析。政府公共服务与财政的关系见图 1-2。

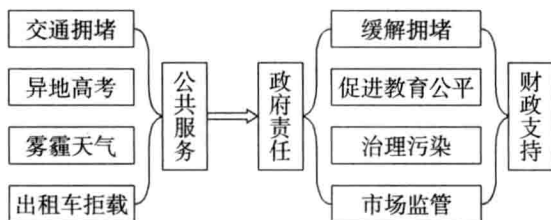


图 1-2 政府公共服务与财政的关系

在资本主义自由竞争时代，人们相信市场是万能的，市场这只“看不见的手”能够实现资源的最优配置。维多利亚女王是英国历史上在位时间最长的君主，她在位的 64 年（1837—1901）是英国最强盛的所谓“日不落帝国”时期。在国事上，她被认为几乎什么都不做，而恰恰是这位看起来什么都不做的女王，让那只“看不见的手”发挥了力量，开启了让英国人至今仍津津乐道的兴盛时期。究竟是什么原因让这样一个面积仅有 24 万平方千米、人口仅有几千万的岛国，孕育了如此超凡的能量，改变了自己，也影响了世界？答案是工业革命。工业革命使英国走进了现代化的大门，成为第一个现代化国家，也迫使整个世界追随英国向现代化方向前进。而艾萨克·牛顿、詹姆斯·瓦特、亚当·斯密是对这一切变化居功至伟的三大巨头。^①

20 世纪 30 年代的经济大危机打破了市场万能的神话。当时有这样一个故事：一位银行家有一天在路边擦皮鞋的时候，擦皮鞋的人一边给他擦皮鞋，一边跟他大谈股市如何赚钱。回到家后，他仔细一想，连一个擦皮鞋的人都知道股市能赚大钱了，这股市不是太热了吗？他当机立断，卖出手上所有股票。在这场灾难中，只有他这样的极少数人幸存下来，其他人都在这场股市大崩盘中血本无归，很多人因此而跳楼自杀。^②面对新的形势，以前的古典经济学说已经无法作出解释，于是，英国经济学家凯恩斯提出了新的观点：在市场失灵的情况下，政府应实行干预，从幕后走到前台，通过实行财政、货币政策，调控宏观经济，熨平经济周期，以实现充分就业、经济增长、物价稳定和国际收支平衡。

① 于中鑫. 亚当·斯密——经济学鼻祖 [M]. 北京：人民邮电出版社，2009：109. 有删节。

② 韩秀云. 推开宏观之窗 [M]. 北京：经济日报出版社，2003：19. 有改动。

案例讨论 1-1

滴滴打车掀起的革命与争论

俗话说：在家千日好，出门半天难。在城市，出门打车是常事。全国的城市出租车大体有三种模式：北京模式（承包经营模式）、温州模式（个体经营模式）、上海模式（公车公营模式）。其中既有公共利益，也有政府部门利益、运营企业的利益，还有司机、顾客的利益。传统的管理模式限制运营车辆数量，这样的垄断产生了寻租空间。在网络时代，滴滴专车、神州专车等冲击传统的出租车市场，一些地方出现了专车与出租车司机打架、出租车司机罢工等事件。究竟怎么管理最好？是统一采取一种模式，还是允许各地自行制定合适的管理制度，或者由市场自行调节？出租车提供的是不是公共服务？要不要对运营车辆数量进行限制？是否应当实行经营权期限限制？经营权是否有偿使用？运营价格是否应当由政府定价？这些问题都考验着决策者的智慧。2015年10月8日，合并后的滴滴和快的获得上海市交通委颁发的网络预约出租汽车平台经营资格许可。10月10日，交通运输部正式公布《关于深化改革进一步推进出租汽车行业健康发展的指导意见（征求意见稿）》和《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法（征求意见稿）》，并进行为期一个月的公开征求意见。直至2016年7月26日，管理办法才正式出台。

讨论：

1. 为什么滴滴打车引起争议？反映了什么问题？可以在当地开展社会调查，并结合经济学和财政学原理进行思考和分析。

2. 市场、政府在现实社会中担负什么角色？你怎么看待上述争议？可以在班上开展辩论。

二、政府该做什么

一般认为，在市场经济条件下，社会资源的主要配置力量是市场，而不是政府。只有在市场失灵领域，政府的介入才是必要的。政府只能在社会资源的配置中起补充作用，它所要解决的只能是通过市场不能解决，或者通过市场解决不能令人满意的事情，主要包括：提供公共产品、纠正外部效应、维持有效竞争、调节收入分配、稳定经济运行（见图1-3）。

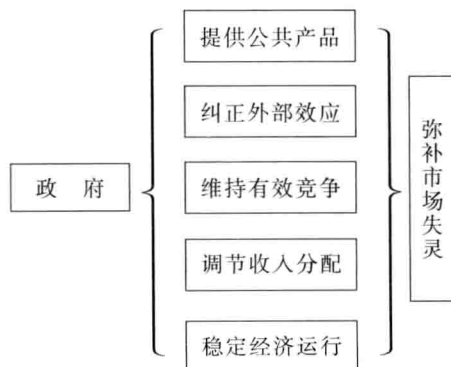


图 1-3 市场失灵与政府职能

提出政府干预的学者首推凯恩斯，他的《就业、利息和货币通论》与亚当·斯密的《国富论》、马克思的《资本论》一起并称为经济学三大经典。他以非充分就业经济学和危机经济学否定了自由放任的古典经济学理论基础——萨伊定律，主张政府积极干预经济生

活。他开出的药方包括发行国债、举办公共工程、扩大政府财政支出，以赤字财政政策拉动需求，应对经济危机。

上面的分析似乎完美无瑕，但它是建立在这样的假设基础上的：市场做不好的事，政府一定能做好。后来，人们又反思凯恩斯的理论有没有不足之处，究竟政府干预对不对。大家可以阅读相关文献了解详细情况，并参与讨论。

随着时间的推移，人们发现市场做不好的事情，政府也并不一定能做好，于是，又产生了第三部门。表 1-1 对它们做了简单比较，本书第二、三章还要继续探讨这一问题。

表 1-1 市场与政府、第三部门的比较

主体	市场	政府	第三部门
特点	自愿、竞争	强制、垄断	自愿
追求目标	效率、利润	公平、社会福利	兼顾效率与公平
产品	私人产品	公共产品	公共产品
成本承担	消费者	纳税人	第三方
交易原则	等价交易	依法进行	平等协商

三、财政现象和财政定义

（一）财政现象

自古以来，税收将居民与国家紧密联系在一起，税负的轻重牵涉到每一个人的生活，也影响国家的发展与稳定，是财政收入的重要形式；投资 35 亿元的国家体育场“鸟巢”，其经费属于财政支出的内容；近几年来，要求全面且详细地公开政府预算的呼声日渐高涨，特别是公款出国、公款吃喝等问题引发人们对预算的高度关注，预算这一财政管理工具逐步为普通百姓所认识。上述事例都是典型的财政现象，都为人们所熟悉。

财政现象无处不在、无时不有，因为我们身处现代社会，很多事情需要政府来做，政府做任何事情都得用钱，当然就跟财政沾上边了。不管是吃喝拉撒、衣食住行，还是经济、教育、文化、卫生、科技、军事等各类事务，没有钱都办不成。政府的钱从哪里来？显然，天上不会掉下个大馅饼，只能是大家你一块、我一毛，一起凑起来的，最终也是用到我们大家身上。所以，财政学实际上就是百姓经济学、生活经济学、普通人的常识。了解财政现象、学习财政知识、掌握财政理论，不在于背记多少概念、学说，而在于认识财政经济的基本原理，学会观察社会生活中的相关现象，正确理解其中的规律，理智地看待政府的政策，作出有利于自己也有益于社会的选择，从而过上幸福的生活。

学习过历史的同学都不会对下列内容感到陌生：周朝的贡助彻，鲁国的初税亩，秦朝的田租、户赋、徭役，唐朝的租庸调、两税法，宋朝的青苗法，明代的一条鞭法，清代的摊丁入亩。这一系列事件勾勒了中国古代税制改革的脉络，反映了作为财政收入主要形式的税收不断发展变化的历史。透过这些现象，我们体会到财政既与国家政权的稳定息息相关，又与每一个老百姓密不可分，是联系政府与居民经济关系的重要纽带，是人类历史不可忽视的重要组成部分。

（二）财政的定义

关于财政的定义，人们有不同的看法。国家分配论认为，财政是以国家为主体，为实现国家职能而参与国民收入分配形成的分配关系。公共产品理论认为，财政是国家提供公共产品的物质条件。其他学派也提出了不同的观点，呈现出百花齐放、百家争鸣的景象。社会科学有与自然科学不同的特点，难以通过计量器具或实验证明观点的对错，各种社会问题及政策选择没有唯一正确的答案，需要人们根据科学原理、社会实践、严密的思维进行验证、判断。千百年来，无数学者思考经济现象和问题，发表了不少名篇巨著，提出了很多颇有见解的观点，形成了各种学派。学习前人的成果无疑是我们认识世界和现实的捷径，大家不妨多选择一些图书翻阅，“开卷有益”嘛，哪怕一本书只看小部分章节，也一定会有不小的收获。近年来，通俗解读和趣谈经济学的书籍层出不穷，对于普及经济学常识起到了很好的作用。经济管理类大学生当然有必要“攀登书山放激情，论剑学海抒豪气”，今日坐而论道，为的是明天起而行之，为社会进步贡献自己的智慧和力量。

第二节 财政学发展历程

一、财政学起源

在《国富论》中，亚当·斯密不仅运用价值、货币、价格、社会分工、交换、工资、利润、地租等经济范畴分析资本主义市场经济，而且对财政问题进行了专门研究，分别论述了君主（国家）的费用、公共收入的源泉及国债问题，初步建立了国家的经费理论、收入理论、国债理论，创立了系统的财政学理论，被称为经济学及财政学的开山鼻祖。不同的人对亚当·斯密的观点有不同的理解，大有“乱花渐欲迷人眼”之势。最准确的理解无疑是直接阅读原著，中文版书籍也已面世，为我们认识这位巨人的思想提供了良好条件。

创立一个新的理论流派不是芸芸大众所能做的，但有人可没闲着，提出了一个个新见解，由此形成一个个财政学流派，老师带徒弟，一代代人衍生出精彩纷呈的理论体系，造就了上百位理论大咖。要取得真经，最好的办法是翻开原著，细细品味，从大师原汁原味的叙述中获取真知，肯定会有茅塞顿开的感觉。

花开两朵，各表一枝。话说在这些流派中，在国内影响较大的是国家分配论。它认为财政是以国家为主体的分配，随着国家的产生而产生，也将随着国家的消亡而消亡，理论基础是马克思的阶级学说和再生产理论。20世纪90年代以来，从西方市场经济国家传入的公共产品理论对学界影响很大，为大多数人所接受，并应用于各种经济社会现象的分析。

比较上述两种影响较大的财政理论，可以看出：国家分配论是站在财政历史起源的角度，基于阶级学说进行分析的。它从国家是阶级统治的工具出发，认为财政的出现是为了满足国家的需要，进而把财政定位为维护政权机关运转、调节分配关系、调控经济运行的工具。公共产品理论是站在现代社会的角度，基于市场理论（如经济人假设等）进行分析的。它从市场失灵需要政府干预出发，认为财政的存在是为了提供公共产品，它的活动范围应界定在配置资源、调节分配、稳定经济等方面。表1-2对这两种理论进行了简单比较。