

现代 财政学

吴俊培 许建国 杨灿明 编著



xiandai
caizheng
xue



中国财政经济出版社

PDG

前言

早在十年前就酝酿编纂一本财政学教材，直到现在才交付出版。

十年前，财政界普遍感到当时的财政学体系已经不符合实际的需要，编纂一本新的财政学教材几乎成了时代的需要。当时财政部教育司组织有关高等院校的财政学学者着手这一工作。吴俊培教授负责财政学教学大纲的主编工作。在审稿的时候曾引起激烈的争论，最后经反复修改以后定稿出版^①。当时的那个大纲今天看来很容易被人们接受，然而显然是太粗糙了。近年来涌现了不少财政学的新版本，从一个侧面反映了理论变迁和实践变革的迅速。在这十年中，我们也一刻没有放松财政学教材的建设工作^②。但是，为财政本科专业撰写的教材一直处于手稿状态，感到要写好一本财政学教材实在是太困难了。学生的培养目标定位、教材的逻辑体系安排、教材内容的选择、阐述方法的考虑等均受作者认识水平的变化而变化。这是一项永远修改不完的工程，为了教学的需要，也只能让这个“遗憾的工程”交给读者了。

对现代财政学的理解应该有观念上的根本转变。首先，现代财政学已经不是简单的经济学分支学科了。现代财政学大家萨缪尔森、布坎南、马斯格雷夫、斯蒂格里茨等都是著名的经济学家，现代新制度学派也都是财政问题某些方面的专家。因此可以说，不懂得财政学就不可能懂得经济学；其次，经济学中的最困难之点大都集中在财政问题上。经济外部性是形成财政学科的基础。但经济外部性是普遍存在的，哪些问题应该由、必须由财政去解决，是一个不断探索的过程。从经济效率的角度看，经济外部性的解决方式不是千篇一律的，这取决于人们的认识水平、技术手段、市场经济和非市场经济的制度安排等因素。因此，财政理论的发展反过来推动经济学的发展已成为不可忽视的重要力量；再次，财政学也不是单纯的“应用经济学”。把财政学看作单纯的应用经济学是与“经济学发展在先，财政学发展在后”这样的传统观点相适应的。事实上，20世纪30年代

^① 参见《财政学专业教学大纲》，财政部教育司编，东北财经大学出版社，1993年9月。

^② 参见《公共部门经济学》，吴俊培、许建国、杨灿明编著，中国统计出版社，1998年9月；《财政学》，陈共、吴俊培编著，中国财政经济出版社，1999年6月；《财政（财政类）专业知识与实务》，吴俊培主编，机械工业出版社，1993~2000年的各种版本

以来^①，财政问题的研究才真正进入规范分析和实证分析并重的阶段。可以说，理论和应用是相辅相成，交互发展的。

财政学不仅是财政学科的重要课程，而且是经济学科、管理学科和公共管理学科的重要课程。该课程的适用性是很广泛的。

目前，我国对财政理论的运用程度仍然是不高的。最明显的标志是在财政决策中缺乏可验证的分析支持。这表明该学科还需要大力发展。

本书第一至六章、第十章、第十七章、第十九至二十章由吴俊培教授撰写；第十一至十五章由许建国教授撰写；第七至九章、第十六章、第十八章由杨灿明教授撰写。第十一至十五章的“简短的回顾和小结”是由刘京焕博士撰写的。吴俊培教授负责全书的设计。

本书的出版要感谢中国财政经济出版社的大力支持，尤其要感谢徐殊丽同志的关心、鼓励和支持。

编 著 者

2000年12月16日于武昌

^① 自亚当·斯密1776年创立古典经济学以来，经济学一直是指导实践的理论武器。在古典经济学到新古典经济学（以19世纪中叶的马歇尔为代表）这段历史时期，经济学的应用价值主要体现在为政治家建构市场经济制度提供思想、理论武器。新古典经济学发展到凯恩斯可视为顶点，也可以看作是终结。新古典经济学前期，以剑桥学派为代表，经济学的应用深入到市场经济的微观主体；后期以新剑桥学派为代表，为“国家”提供经济应用理论。这批理论家在对“国家”的认识上是和斯密一脉相承的，并没有深入到“国家”的微观机理中去。20世纪30年代以来，经济学应用领域之广阔是前所未有的。

目 录

1	引 言
4	第一章 财政学导论
5	第一节 现代财政学的研究对象
8	第二节 现代财政学的研究方法
10	第三节 主要分析方法的回顾及简要说明
18	第四节 财政理论发展的简要回顾
24	回顾与小结
25	第二章 现代国家的经济职能
25	第一节 社会主义市场经济体制
29	第二节 为什么要有财政
32	第三节 政府的资源配置职能
34	第四节 政府的收入分配职能
35	第五节 政府的经济稳定和经济增长职能
37	回顾与小结
39	第三章 政府资源配置理论
39	第一节 公共商品供需均衡的理论模型
48	第二节 公共商品偏好表达机制的设想
51	第三节 公共选择理论
58	回顾与小结
60	第四章 社会公平的理论和实践
60	第一节 社会公平的标准及准则
66	第二节 社会不公平程度的测量
68	第三节 关于我国的收入分配情况
70	第四节 社会不公平的原因分析
72	第五节 社会公平的实施方式

74	回顾与小结
76	第五章 财政支出的理论及经验分析
76	第一节 财政支出规模及测量
82	第二节 财政支出增长的原因
90	第三节 中国财政支出的现状分析
94	回顾与小结
96	第六章 公共预算及效率
96	第一节 公共预算的含义
100	第二节 影响公共预算效率的因素
105	第三节 预算决定程序
111	第四节 公共支出的成本—收益分析
119	第五节 成本—收益分析方法在预算规划中的运用
122	第六节 公共预算的形式
125	回顾与小结
127	第七章 财政经常性支出
127	第一节 财政经常性支出概述
131	第二节 国防公共部门支出
134	第三节 行政公共部门支出
138	第四节 事业公共部门支出
145	回顾与小结
147	第八章 财政投资支出
147	第一节 财政投资支出概述
151	第二节 财政生产性投资
162	第三节 财政非生产性投资
166	回顾与小结
167	第九章 财政转移支付支出
167	第一节 财政转移支付概述
170	第二节 财政补贴

176	第三节 财政社会保证支出
180	第四节 社会保险支出
185	回顾与小结
186	第十章 财政收入理论
186	第一节 财政收入总论
190	第二节 税收类收入
195	第三节 政府收费类收入
198	回顾与小结
200	第十一章 税收原理
200	第一节 税收本质
202	第二节 税收类型
205	第三节 税制要素
208	第四节 优化税制理论
220	第五节 税收负担与转嫁
228	回顾与小结
229	第十二章 商品劳务税
229	第一节 商品劳务税概述
231	第二节 增值税
241	第三节 消费税
248	第四节 营业税
250	第五节 资源税
253	第六节 关税
261	回顾与小结
264	第十三章 所得税
264	第一节 所得税概述
266	第二节 企业所得税
272	第三节 外商投资企业和外国企业所得税
278	第四节 个人所得税
285	回顾与小结

287	第十四章 财产税及其他税
287	第一节 财产税
295	第二节 其他税收
303	回顾与小结
305	第十五章 税收征收管理
305	第一节 税收征收管理概述
308	第二节 税收征管制度
313	第三节 反逃、避税的管理
318	回顾与小结
320	第十六章 国有资产管理
320	第一节 国有资产管理理论
327	第二节 国有自主经营企业的管理体制
336	第三节 国有国营企业的管理
337	第四节 国有国营企业的盈利和亏损处理
339	回顾与小结
340	第十七章 预算管理体制
340	第一节 预算管理体制的决定理论
348	第二节 财政收入权在各级政府之间的划分
352	第三节 中央政府对地方政府的补助
358	第四节 中国的预算管理体制
364	回顾与小结
366	第十八章 政府预算外资金管理
366	第一节 预算外资金概论
373	第二节 预算外资金管理的原则
376	第三节 预算外资金管理的方式
386	第四节 预算内外资金的统一核算
387	回顾与小结
389	第十九章 财政宏观调控
389	第一节 财政宏观调控的目标

393	第二节 财政宏观调控功能
396	第三节 开放体系下的财政宏观调控
398	第四节 财政宏观调控的政策体系
400	回顾与小结
402	第二十章 预算赤字和政府债务
402	第一节 国债概述
405	第二节 国债的功能及效应
407	第三节 国债的规模
410	第四节 国债的发行管理
415	第五节 国债市场的管理
418	第六节 国债偿还的管理
421	回顾与小结

引 言

一个社会需要解决三大经济问题：效率、公平和稳定。解决这三大经济问题，需要建立一套相应的社会经济制度。我国经几十年的探索，终于明白解决社会三大经济问题的适当制度是社会主义市场经济体制。社会主义市场经济体制是市场经济制度和非市场经济制度的有机统一。财政学就是研究非市场经济制度解决效率、公平和稳定问题的学科。本书命名为“现代财政学”，一是指市场经济体制下研究财政问题；二是指运用标准经济学的方法分析非市场的经济行为。

财政理论自亚当·斯密 1776 年创立至今已有 220 多年的历史。当今的财政理论，无论在研究内容和方法上，还是在实践的运用上，都比斯密时代大大拓展和深化了。自斯密以来，财政理论的存在环境都是以市场经济体制为背景的，都试图运用非市场机制解决市场机制不能解决或不能很好解决的经济问题。但我国的财政理论在 1978 年改革开放以前是以传统的计划经济体制为背景的，缺乏市场机制的制度安排。因此，对于社会主义市场经济体制来说，需要对传统的财政制度安排进行改革，也需要对财政理论重新概括。

市场机制是人类文明进步的共同财富，是迄今为止使资源配置有效率的最基本、也是最好的装置。没有市场机制为基础，也就没有效率。效率是解决公平问题和稳定问题的基础，没有效率的公平和稳定是毫无意义的。但市场机制不能解决资源配置的所有问题，也不能从根本上解决公平问题和稳定问题。市场机制的这些不足要靠非市场机制来弥补。

市场机制是对市场经济运行方式的一种概括，概念上可以把市场机制和市场经济同等使用。作为市场经济中主体的行为方式，是对“市场经济”这一环境的必然反应。因此，市场经济可以看作是一种“制度”，是经济行为主体必然遵循的一种“规则”。市场经济是靠“看不见的手”调节的，是一种无政府状态，因此市场经济制度似乎是一种不成文的规则。但市场经济并不是孤立的，而是和非市场经济同时存在的。非市场经济是一种政治行政机制，有大量的成文制度作保证。同时，市场经济制度也离不开政治行政的成文制度作保证。例如，市场经济要求的恪守信用、反对欺诈、反对垄断等规则需要相应的法律



设施作保证。因此，对于经济主体的行为环境来说，主要体现在产权制度、国家制度和社会意识形态等方面。不成文的市场经济制度要靠非市场经济的成文制度作保证。

财政可以说主要是研究非市场经济的，国家是非市场经济的组织形式，因此以往通常被称为国家财政论。国家财政论表明非市场经济的行为主体是国家。把国家直接作为行为主体的看法是一种传统观点。这种观点实际上把国家拟人化，即把国家看作是具有独立主体行为的个人一样。于是，国家行为的“意志”如何被产生出来的问题就被排除在外了。现代财政论认为国家是一种制度安排，国家的“意志”是通过一定的政治行政程序产生出来的。从国家的制度安排来看，财政的行为主体是公共部门，即公共部门是执行国家意志的活动主体。公共部门是指政府职能机构和受政府资助的非盈利部门。现代财政论并不否认国家财政论，与传统观点不同的只是从制度安排上来认识国家意志的产生过程。实质上就是把非市场经济的决策过程纳入了财政学的研究领域。

传统财政学只对非市场经济与市场经济直接发生关系的部分进行经济分析，并没有对非市场经济本身的行为作经济分析。这突出表现为传统财政学只对税收作经济分析，并没有对公共部门的支出及公共部门的生产效率作经济分析。而公共部门的支出及生产效率的经济分析则是现代财政学的重要内容。

财政在现象形态上表现为政府的收支过程和公共部门的投入和产出过程。这在市场经济国家都要在政府（公共）预算中得以反映，因此财政的研究范围和预算的研究范围大致是相当的。但在我国，政府收支和公共部门的投入和产出并不都在预算中得到反映，在制度安排中还有预算外收支、甚至制度外收支的情况。这在研究中国的财政问题时应该引起重视。

中国的市场经济体制是以公有制为基础的，因此国内有的学者把盈利性的国有企业也看作是公共部门。这是不妥当的，因为盈利性的国有企业属于市场经济的行为主体，把它们列入非市场经济的范畴不符合改革的方向。换句话说，传统体制把国有企业当作公共部门来对待正是需要改革的。但是，国有企业又是我国市场经济体制的基础，因此对国有企业的制度安排及经济分析同样被纳入财政学的研究视野。

以社会主义市场经济体制为背景来重构财政理论，是开创性的工作，难度很大。因为“社会主义市场经济体制”尚是改革的目标，尚在建立和完善之中，因此研究对象是变革的，这给新理论的建设构成很大的困难。我们不可能照搬照抄成熟市场经济体制国家的制度安排和相应的财政理论；我们也没有一个既定的“社会主义市场经济体制”这样的研究对象。如果新理论解释不了现实，就要被批评脱离实际；如果新理论只是现存状况的简单描摹，显然与“社会主义市场

经济体制”不符。因此，新的财政理论必然是充满改革的，即既是对旧体制的扬弃，又是对建立新体制的指导。但建构新理论并非是凭空创造，我国的改革实践以及东西方的理论成果为我们提供了必要的条件。只要我们坚持实践是检验真理的唯一标准，正确运用现代经济的理论成果，紧密结合中国的实际，新理论的创立和完善是完全可能的。

第一章

财政学导论

亚当·斯密创立古典财政学之后到 20 世纪 50 年代之前，财政学的英语名称通常用“Public Finance”来命名。“Public Finance”相对应的学科名是“Business Finance”。后者译为“企业财务”看来是没有多大争议的。据此，“Public Finance”的直译应该是“公共财务”。但是，“公共财务”的译法在中国并无市场，因为一开始就被意译为“财政”，而且被广泛接受和流传至今。“财政”这一译法是“拿来主义”的产物。“财政”最先是由日本人学习西洋文化，对“Public Finance”意译的结果。这一学科领域涉及的问题和市场机制领域既有共性又有区别。相同点都是货币收支，区别点在于“Public Finance”的货币收支与政治有关。可见“财政”作为意译名称是揭示本质特征的，因而可以说是较好的译法。既然“财政”是“Public Finance”的意译，就不存在把 Finance 译为财政，再把 Public 作为财政的修饰词加上得出“公共财政”的译法。

19 世纪末，中国维新派引进西洋文化是从日本间接“进口”的。中日文字同宗，故沿用财政译法。1898 年清政府主管国家财务的“户部”（相当于“财政部”）向皇帝上的奏本（相当于国家职能机构向最高统治者递送的报告）上就用了“财政折”的称谓。“财政”的流行和普及与孙中山的三民主义深入人心有关。孙中山在宣传三民主义的时候，多次强调“财政”改革。清政府被推翻以后，主管国家财务的职能机构也用“财政部”命名。与此相适应，西方国家的类似职能机构的命称“Treasury”也被译为财政部。这个译法也是“财政”在中国深入人心以后的意译译名的例证。相应的例子有“Public Revenue”，“Government Revenue”被译为“财政收入”，“Public Expenditure”，“Government Expense”被译为“财政支出”等等。

由于“财政”是个意译名称，因此其中已经隐含了“公共财务”，“国家财务”的背景内容。财政部就有“国家财务部”或“国家资金供应部”的含义；财政收入就有“国家收入”的含义；财政支出就有“国家支出”的含义。“国家”和“公共”之间本来就有一种天然的联系，因为国家从其诞生起就以代表“公共利益”的面目出现的。至于“国家”是否真正代表公共的利益，或代表到什么程度，那是另外性质的问题。

现代西方财政学已经扬弃了“Public Finance”的用法，而代之以“Public Sector Economics”的用法。20世纪50年代，财政大家马斯格雷夫(R.A. Musgrave)在撰写财政学时仍然用了“Public Finance”这一命称。例如，他撰写的“Public Finance in Theory and Practice”(译为“美国财政理论和实践”)一书，当时学术界已经都更喜欢用“Public Sector Economics”这一称谓了。他只是考虑到“Public Finance”的名称已经沿用很久，因此在书中加入新内容以后更易普及推广，故沿用旧命称。1970年代以来，随着财政理论的发展，西方学者采用了更规范的用法：“Economics of Public Sector”。该名称的直译是“公共部门经济学”。名称的变化反映了该学科内容和理论体系的变化。这种变化将在本章第六节作进一步的说明。但“公共部门经济学”的术语在中国影响不大，考虑到“财政学”是意译，因此把新名称译为“财政学”也是未尝不可的。

第一节 现代财政学的研究对象

一、财政现象

我们每个人都可以感受到财政的存在。我们大部分人出生在医院，受到过医生的照料；在大学、中学、小学接受教育；在公园中游玩、马路上行走；甚至在医院中结束生命，在墓地火化，等等。此外还有国防提供的安定劳务，警察提供的人生安全和财产安全的保护等。所有这些劳务都是政府提供资金或得到政府资助的。这表明人们在生活中需要的各种消费品（包括劳务）不全是从市场上购买的，还有大量的消费品是由公共部门提供的，离开财政，人们将寸步难行，甚至无法生活。在市场经济中，人们的消费品是通过其收入的消费来得到的。但是在一个社会中总有人没有收入或收入菲薄而发生生活困难，这时就需要接受政府的资助来确保生存权。尤其是当我们支付税收、购买国债时更深切地感觉到财政的存在。可以说，财政现象到处存在。财政在国民经济中的地位越来越重要。一般说来，当前发达国家的财政支出占国民生产总值的比例在40%以上；中等发达国家的财政支出占国民生产总值的比例在30%左右，欠发达国家的财政支出占国民生产总值的比例在20%左右。因此，在市场经济国家被称为“混合经济”，意思是政府的经济活动与市场经济活动共同组成国民经济运行。

通过对财政现象的观察可以知道，政府给居民提供消费品、给没有生活来源

的人提供基本生活保障、政府利用税收及公债等形式筹措资金等都属于财政活动。但理论并不是对现象的简单描摹，现代财政学的创建更是如此。因为从市场经济体制的要求来看，政府正在干的，未必是政府必须干的；政府没有干的，未必政府就一定不能干。对财政学的研究对象需要从现象出发，从而进行本质的抽象。

二、现代财政学的研究对象

现代财政学是研究政府资源配置、收入分配和维持经济稳定增长的学科。

财政学是经济学的一个分支，是从与市场机制相对应的非市场机制的角度研究经济学的所有问题，即从非市场经济的角度解决效率、公平和经济稳定问题。在这三类问题中，效率问题是基础，因为没有财富的充分涌流，后两个问题也失去了意义。效率的核心问题是资源配置。怎样利用稀缺资源生产出尽可能多的满足人们需求的消费品是经济学中的首要问题。公平主要通过收入分配来解决。经济稳定是个宏观问题，实际上是效率和公平的长期化问题。

现代财政学对研究对象的界定和传统财政学是不一样的。传统财政学认为，财政学是研究国家凭借政治权力参与国民收入分配的学问。产生这种认识的根本原因是：效率的基本装置不是市场，而是国家的计划。因此，效率、公平和经济稳定这三类问题是可以完全被统一起来的，而且都可以通过国家“分配”国民收入的方法去解决。显然，这里对国民收入的“分配”包含了“资源配置”和“收入分配”两方面的内容。市场经济体制是以市场经济为基础的，三类经济问题并不在同一个层面上，而且“国家”在解决这些问题时要维护市场机制的基础地位。这样，研究对象的界定必然是不同的。在市场经济体制条件下，资源配置、收入分配和经济稳定增长是可以被区分的三个不同领域。

传统财政理论以否定市场机制为基础，是以国家是充分理性为前提的。这实际上是把国家作为拟人化的主体来研究的，即国家本身就是无所不知的。现代财政学以市场经济体制为背景，即以市场机制和非市场机制的制度安排为基础。“国家”同市场一样，都是一种制度安排。“国家”的理性是通过国家的制度安排来得以实现的。“政府”是执行国家理性的机构，也是产生国家理性的重要环节，因此现代财政学不以“国家”而以“政府”作为行为主体。显然，这强调了“国家”的经济行为是通过制度安排（机制）得以实现的，“国家”不可能自然而然地理性化。当然，在明确国家是一种制度安排以后，采用“国家的经济行为”的说法也未尝不可。例如国家的财政收入、国家的财政支出等。

上面已经指出，财政是一个意译名称，使用非常广泛。例如，财政学是作为学科名；财政部是作为政府机构名称；财政收入，或者有的用国家的财政收入来

表示政府收入的特殊形式，等等。需要指出的是：财政收入不是“财政部”的收入，因为财政部仅仅是政府的一个职能机构；甚至也不是简单的政府收入，因为政府是国家制度安排中的一个职能机构。严格说来，国家的财政收入和国家的财政支出总是通过国家制度安排的各种职能机构去完成的。从上述含义来看，财政收入、财政支出等用语与政府收入、政府支出，或与公共收入、公共支出等用语是一样的，只要我们切记把国家作为制度安排的产物就可以了。

三、现代财政学的研究范围

现代财政学的范围包括三方面的内容：一是为什么要有财政，即财政干什么？二是财政怎样干？三是财政为谁服务？全面阐述现代财政学的研究范围是本书的任务，因此不可能在这里全面展开。这里主要阐述研究范围的几个方面。

（一）财政是干什么的

财政是干市场干不了或干不好的经济问题。市场经济本身是一种制度安排，目的是使资源配置有效率。能使资源配置有效率的市场称之为效率市场。效率市场不能提供所有产品，即有些产品，市场不能提供或不能有效率地提供；同时，效率市场主要是解决资源配置问题，不能很好解决公平问题和经济稳定问题。所有这些都给财政活动留下了空间。但是，效率市场的制度安排是个不断完善的过程，因此财政活动的范围不是一成不变的。效率市场的制度安排受三个方面的局限：一是对效率市场认识的局限；二是对效率市场制度安排受技术手段的限制；三是对效率市场的制度安排受交易费用的限制。因此，要了解财政是干什么的，就必须深入了解效率市场的条件和实现这些条件的现实可能性。同样，明白财政应该干什么并不等于财政就可以干什么，因为财政可以干什么同样是一种制度安排，同样受认识、技术和交易费用的限制。可见，财政是干什么的问题，随社会政治、经济、意识形态的变化而变化。但总的来说是解决市场干不了或干不好的经济问题。

（二）财政怎样干

财政怎样干取决于制度安排，制度安排决定了财政运行的机制。财政属于非市场机制，是一种政治行政机制。因此，要了解财政怎样干的问题实质上是对政治行政机制进行经济分析。其中包括决策问题、财政收支手段问题、公共部门的经济行为问题，等等。

（三）财政为谁服务

财政活动的根本目的是增进社会总福利。财政为谁服务的问题隐含于财政制度安排之中。但制度安排和制度变迁取决于为谁服务。财政活动对每个人的受益程度是不一样的，每个人为财政活动支付的成本也是不一样的。因此，对财政经

济效应的分析同样是财政研究的范围。

第二节 现代财政学的研究方法

现代经济学通常采用三类分析方法，即抽象法、实证分析和规范分析、局部均衡分析和一般均衡分析，财政学也不例外。

一、抽象法（推理和归纳）

（一）含义

抽象法是指从大量财政现象中抽象出财政主体行为的一般规则，即制约现象的最一般的本质规定性的方法。抽象出来的一般规定性是建构理论分析的前提。根据这样的前提就可以知道财政主体在特定条件（环境）下的行为。抽象出来的理论分析前提也称假设前提。假设前提本身并不是一个理论问题，因为它是从实践（现象）中抽象出来的，因此属于实践的范畴。例如，消费倾向随收入增长而下降这一假设前提，是需要大量的数理统计来验证的。又比如经济人假设，即个人行为是以自身利益极大化为准则的。这同样需要实践印证。由于假设前提是通过大量现象观测得到的，因此总有局限性。这种假设前提的局限性规定了理论适用的范围。比如，牛顿力学是以物体的运动速度小于光速为前提的，当物体的运动速度接近光速的时候，牛顿力学就不适用。又比如，斯密的经济理论是以交易费用为零为前提的，因此在考虑交易费用的时候，斯密的理论就解释不了，等等。

财政的行为主体是公共部门，公共部门是执行国家意志的，国家意志是由政治程序决定的。因此，说到底，国家意志是集合个人意志制度安排的必然产物。对政治决策的经济分析是现代财政学的重要内容。公共部门能否不折不扣地执行国家意志，同样取决于制度安排和公共部门的激励约束制度。从这个意义上说，个人经济行为的假设仍然是财政研究的重要基础。但公共部门是组织建构，内部实行科层管理方式，政治家的行为受选民的制约，因此其行为方式要视制度环境而定。

推理和归纳是抽象法常用的两种方法。归纳是在重复的现象观察中得到的本质规定性；推理以某种假设为前提，推论出必然的逻辑结果。推理和归纳是相辅相成的，因为没有归纳就不可能有推理，没有推理也无法印证归纳的正确性。

另一类抽象具有思想实验的性质，它由已知的因果关系来假设相应的条件，或者说假如要有那样的结果的话条件应该是怎样的。那种“假如”也是一种抽象，但并不是现实既与的。这种研究方法可以激励人们去探讨那些条件如何实现。例如，知道了市场机制的运行过程，就可以假设出效率市场的条件。这显然有利于建构效率市场的制度。

社会主义市场经济体制可以说是财政研究的假设前提，是制度安排的追求目标，如果现实状况与之不符，就要改革。

（二）现代财政学的假设前提

现代财政学可以说是研究运用非市场机制解决经济问题的学说，但理论存在的假设前提和市场机制是一样的。

一是作为个人的行为准则和市场机制中的行为准则一样，都是个人利益极大化的。这是假设每个人都最清楚自己的福利状况，因此其行为都是有利于个人利益极大化的。但市场机制和非市场机制的“利益”范围是不同的。市场机制研究的利益都是可以货币化的利益，而非市场机制的利益除了货币化利益之外还包括非货币化的利益，如社会声望、受人尊敬等。这实际上是假定人的行为都是理性的，非理性行为只是导源于信息不对称。

二是人的行为都是环境的反应。市场机制和非市场机制的制度安排是最基本的环境，由个人集合起来的团体的行为是制度安排的必然产物。但市场机制主要研究个人的经济行为规律，非市场机制则主要研究政治性集体行动规律。

二、实证分析和规范分析的方法

实证分析在于揭示出财政现象之间的因果关系，回答“现实的真相如何”这类的问题。规范分析则是在社会的或政策的目标被设定的前提下，寻求被企求结果的效率手段，回答的是“应该或必须去做什么”这类的问题。例如，分析财政赤字和价格、产量之间的关系，则属于实证分析。如果目标要消除财政赤字，然后寻找实现这一目标的效率手段，则属于规范分析。规范分析含有价值判断，因此要以实证分析的成果为基础。需要指出的是，实证分析是对规律的揭示，并非是现象的描述；规范分析并非只是偏好的表达，而是寻找实现偏好的有效方法。

实证分析和规范分析是一个问题的两个方面。没有实证分析，价值偏好的实现就没有基础；没有规范分析，实证分析就会失去目标。

三、局部均衡分析和一般均衡分析的方法

局部均衡分析是在诸多经济变量中假定其他变量不变条件下分析两个变量之间的关系，类似于数学分析中的偏微分析。例如，在研究税收与征税产品的产量