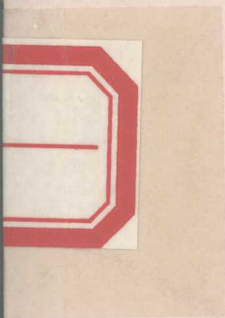


财政学原理

PRINCIPLES OF PUBLIC FINANCE

刘京焕 陈志勇 李景友 编著



 中国财政经济出版社

财政学原理

PRINCIPLES OF PUBLIC FINANCE

周洪波 周洪波 周洪波 周洪波

中国财政经济出版社

财 政 学 原 理

刘京焕 陈志勇 李景友 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学原理/刘京焕, 陈志勇, 李景友编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.8

ISBN 7-5005-8517-9

I. 财… II. ①刘…②陈…③李… III. 财政学-高等学校-教材
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 090780 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 18 印张 333 000 字

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 34.80 元

ISBN 7-5005-8517-9/F·7414

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

财政理论的发展和教学实践的需要促使我们对原版的《财政学原理》和《财政学案例》进行修订。

本版仍然继承原版的两大特点：

1. 以经济国际化为背景，沿着效率与公平这条主线，论述财政的一般理论。
2. 原理与案例分离。《财政学原理》主要突出财政学的理论框架、基本原理和主要观点，是教师应当统一讲授的“标准内容”，也是学生应当掌握的基本知识，同时也是检查和评估教师授课质量、学生学习情况的依据。《财政学案例》是《财政学原理》的辅助教材，其主要作用在于：（1）从实际出发，说明财政学的基本理论和观点，加深学生对财政理论的理解和认识；（2）介绍具体的财政政策、法规以及财政运行情况，扩大学生的视野；（3）分析财政理论在实际运用中的效果或效应，增强学生分析和解决具体问题的能力。

本版对各章、节的内容进行了调整、更新和充实，形式上的改动主要有两处：一是删除“财政的职能”一章，有关内容在“政府及其职能”一章中论述；二是删除“国有资产收益及管理”一章，国有资产收益仅作为财政收入的一种形式，在第八章中介绍。

本版进一步体现本课程内容的层次性：

1. 本书内容以财政学专业本科生的财政学教学需要为基点。但考虑到财政专业的课程设置特点，“税收原理”、“税收制度”两章不纳入教学安排。
2. 对于非财政专业的本科生，如果授课课时在40个以上，可考虑省略带“★”符号的章节（见目录）；如果在40个课时以下，可考虑再省略带“*”号的章节。
3. 如果是对非学历教育或短期培训，可根据授课对象的具体情况，选择教学内容。

本书主要用于高等院校财经类专业本科教学，同时对财政理论研究和实际工作具有一定的参考价值。

本书的再版，凝聚了中南财经政法大学财政税务学院诸位同仁的辛劳和智

慧，尤其是叶汉生教授、王金秀教授、张青教授、李祥云副教授、梅建民副教授、肖准老师、毛晖老师、李农老师、王银梅老师、赵福军老师等，对本书编写做了大量的基础性工作。同时要特别感谢吴俊培教授、许建国教授、杨灿明教授的指导和帮助。中国财政经济出版社的李洪波、张晓彪同志在本书的出版过程中，也付出了辛勤劳动，在此一并表示致谢。

由于水平所限，加之时间仓促，尚留许多缺憾，错误和疏漏也在所难免，欢迎读者批评、指正。

刘京焕 陈志勇 李景友

2005年8月于武汉

目 录

1	导 论
1	第一节 财政的概念
5	第二节 财政学的基本问题
7	第三节 财政学的理论体系
13	基础理论篇
15	第一章 公共需求
15	第一节 公共需求与公共商品
20	第二节 公共需求的决定：公共选择 *
30	第三节 公共商品的提供
37	第二章 效率与市场
37	第一节 资源配置
39	第二节 资源配置效率
49	第三节 市场与效率供给 *
57	第四节 市场失败
60	第三章 政府及其职能
60	第一节 政府透视
65	第二节 混合经济中的政府职能
71	第三节 财政职能
77	财政支出篇
79	第四章 财政支出总论

79	第一节 财政支出规模
86	第二节 财政支出结构
90	第三节 财政支出效益★
99	第五章 购买支出：公共投资
99	第一节 公共投资支出概述
103	第二节 基础产业投资 *
106	第三节 农业投资 *
111	第六章 购买支出：公共消费
111	第一节 国家管理支出
114	第二节 国防支出
117	第三节 社会性支出
126	第七章 转移支出
126	第一节 社会保障支出
130	第二节 财政补贴支出 *
137	财政收入篇
139	第八章 财政收入总论
139	第一节 财政收入概述
141	第二节 财政收入规模
143	第三节 财政收入结构
149	第九章 税收原理
149	第一节 税收概述
157	第二节 税收原则
160	第三节 税收负担

166	第四节 税收效应 *
170	第五节 最优课税理论★
175	第十章 税收制度
175	第一节 税制结构
178	第二节 商品课税
183	第三节 所得课税
185	第四节 国际税收★
190	第十一章 公共收费
190	第一节 公共收费的性质与功能
194	第二节 公共收费的类型 *
197	第三节 公共收费标准与定价方法★
201	宏观调控篇
203	第十二章 财政预算
203	第一节 财政预算概述
206	第二节 财政预算的编制★
213	第三节 财政预算的执行★
223	第四节 财政平衡
229	第十三章 公共债务
229	第一节 公债概述
233	第二节 公债负担与效应
239	第三节 公债的发行与偿还 *
245	第四节 公债市场★
248	第十四章 财政政策与宏观调控

248	第一节 财政政策目标
250	第二节 财政政策的运行机理 *
253	第三节 财政政策的选择
261	第十五章 政府间财政关系
261	第一节 财政的集权与分权
268	第二节 政府预算管理体制
272	第三节 分税制预算管理体制★
275	第四节 政府间转移支付制度

导 论

第一节 财政的概念

一、现实中的财政

在现实中，存在着多种分配形式：劳动者凭借其劳动取得工资；资本家凭借其资本获得利润或利息；地主凭借其土地收取地租。这些以生产要素为依托的分配被称之为一般性分配。

一般性分配有两大特点：一是遵循等价交换原则。即参与分配的双方，都以各自拥有的要素与对方交换。在劳动者与资本家的交换关系中，劳动者获得的工资尽管低于其劳动所创造的价值，但却是其劳动力的价格，因此工资分配在形式上仍然体现了等价交换原则。二是遵循自愿性原则。即参与分配的双方都是以自愿为基础，不存在一方对另一方的人身强制。尤其是在现代社会，劳动力以及其他分配主体的政治权利、参与劳动和分配的权利都得到法律的保护，使得任何一方都不能对另一方进行政治和经济上的强制。

从社会再生产的角度看，一般性分配是在生产、流通领域进行的分配，因此属于初次分配的范围。

除了一般性分配外，我们实际上还参与了另一种特殊的分配，即财政分配：在学校读书期间，我们接受着有形或无形的财政资助；我们每天都免费使用着政府提供的道路、桥梁，并且得到了政府提供的无偿安全保护；当我们受灾、退休或生病时，享受着由政府提供的社会保障；个人、企业和单位所取得的收入要依法向政府纳税；等等。可以说，财政与我们的日常生活息息相关。

总体上讲，财政主要有三大类分配和管理活动：

第一，筹集财政收入。工商企业、事业单位、个体工商户、城乡居民等都要按税法规定向政府交纳有关税收；有盈利的国有企业要按财政、财务制度的规定向国家上缴利润；工商、公安等国家机关为企事业单位、居民提供工商登记、结

婚登记等有关服务时还可以收取一定的费用等等。通过以上各种渠道,形成国家的财政收入。

第二,安排财政支出、提供公共商品。国家行政机关,科学、教育、文化、卫生等事业单位所需的经费主要依靠财政拨款;邮电、通讯、交通等基础设施和能源、原材料等基础产业项目,主要由财政投资兴建;各级政府为加强农业的基础地位,每年拨出大量财政资金用于农业基本建设和农业生产;如此等等。政府通过各种形式安排财政支出、提供公共商品,促进国民经济和社会事业的发展,改善人民生活。

第三,对国民经济的监督、管理和宏观调控。主要有三个方面的内容:一是对财政收支的管理和监督。为了有效地组织财政收入,合理地安排财政支出,政府需要编制财政收支计划,制定相应的财政政策和制度,并建立专门的机构,对财政收支等活动进行管理和监督。作为财政收支计划的财政预算,要由国家立法机关予以审查和批准。二是通过制定和运用各项财政政策和法规对社会经济中各个主体的经济行为进行监督、管理。三是运用税收、公债和政府预算等财政政策手段调节社会供求关系,对国民收入分配、国民经济的各个运行环节以及整体运行状态进行调节、控制。

二、财政产生的条件

财政的产生,需要同时满足三个条件,即存在财政分配的对象、财政分配的主体和财政分配的目的。

(一) 剩余产品是财政产生的经济基础

这实际上是表明:没有剩余产品就不会有财政。这是因为:第一,如果没有剩余产品,就没有可供财政分配的对象。第二,如果没有剩余产品,就不可能有独立于直接生产过程的财政专职人员和专门机构。

(二) 国家的存在是财政产生的政治前提

财政产生和存在的社会条件和政治前提是国家的产生和存在。如果没有国家,就没有财政分配的主体,也就没有财政。因此,财政是随着国家的产生而产生的。但对于二者之间的关系以及产生的时间则应放入社会发展的漫长历史中去考察。

(三) 公共需求是财政产生的根源

人类社会有两大需求,即私人需求和公共需求。私人需求主要由私人商品予以满足,公共需求则由公共商品予以满足。财政产生的根源在于私人组织(如个人、家庭、企业等)不能有效提供公共商品。

私人组织不能有效提供公共商品主要有三个原因:(1)能力所限。由于公共

商品的生产需要较大的人力、物力投入，私人组织一般难以承担。(2) 权力所限。许多公共商品（如国防、环保、司法和公共安全等）的生产和提供需要有政治权力做后盾，而私人组织不具有政治权力。(3) 利益所限。私人组织的产品提供不仅要求其成本得到足额补偿，而且要求能够为其带来更大的利益。但由于公共商品的非排他性使生产成本得不到足额补偿，私人组织不愿意提供公共商品。因此，这就客观上要求国家依靠政治权力（或公共权力）来提供公共商品、满足公共需求。

公共需求作为财政产生的根源，从人类社会发展的历史中也可得到印证。恩格斯对国家产生以前的易洛魁人和希腊人氏族演变分析表明，从氏族、胞族、部落、部落联盟各种公共组织形式看，其组织的产生、职能的界定、公共权力的运用等，都毫不例外地在于满足其公共需求。而这些组织正是国家产生的基础形式。

在国家产生后，公共需求的决定和实现方式存在着巨大差异。在君主统治或独裁统治的社会，统治者是以其个人偏好决定公共政策，这种公共政策并不一定能够完全反映公共需求，甚至可能完全背离公共需求；同时，统治者是运用政治权力来实现统治者的个人或阶级利益，尽管他在一定程度上也会考虑公共需求，但当公共需求与其个人需求发生冲突时，他会不惜采用暴力手段优先保障其个人或阶级利益。在这种情况下，国家就成为阶级统治的工具，国家的职能取决于统治者的需要和愿望，财政分配的目的就表现为满足统治者的阶级统治需要。但在现代民主社会，国家统治者都直接或间接地源于公共选择，都在一定程度上体现着公众的偏好和需求，国家职能取决于公众的需要。这时，财政分配的目的就是为了提供公共商品、满足公共需求。

三、财政的概念和特征

(一) 财政的概念

财政是国家为了满足公共需求对剩余产品进行分配而产生的经济行为。财政的这一定义包含有三大要素：

1. 财政分配的主体是国家。这是财政分配区别于其他分配形式的根本标志。由于在现实中，是由政府代表国家履行其具体职能，因此，财政分配实际上是政府的经济行为。

2. 财政分配的目的在于满足公共需求。公共需求是财政产生的根源，也就成为财政分配的目的。

在民主社会，财政分配的目也可表述为“满足实现国家职能的需要”，但国家职能的本质内容仍然是公共需求。从社会发展的历史看，国家的职能是随着

社会经济的发展而变化的。尽管各个国家以及同一个国家在不同时期的具体职能有所不同,但都有三个基本职能:保障国家和人民的生命、财产安全,促进社会 and 各项事业的进步,保持收入的合理分配以及国民经济的稳定和增长。而围绕这三大职能所产生的各种具体职能和活动都是公共需求的内容。如果以实现国家职能为财政分配的最终目的,就不能解释国家职能的内容和确定依据。因此,无论是国家产生的动因,还是国家职能界定的依据,都是公共需求。国家职能只是公共需求的反映和表现,财政分配的根本目的就是满足公共需求。

以满足公共需求为财政分配目的有着重要的现实意义。因为,公共需求的边缘可以通过公共选择程序予以清晰的界定,这就使财政分配具有充分的依据和明确的范围,从而减少非规范性财政分配,硬化预算约束,提高财政支出效率。

3. 财政分配的对象是剩余产品价值。尽管在形式上财政分配的对象,可能包括全部社会产品价值,但实际上都是对剩余产品价值分配的转化。

社会产品中的剩余产品价值,既是财政产生的经济前提,也是财政的分配对象。社会产品的价值由三部分构成,即 $C + V + m$ 。其中, C 是生产资料耗费的补偿价值, V 是劳动力再生产价值, m 是剩余产品价值。如果不考虑财政分配的形式,单纯从财政分配的价值来源看,财政分配的对象只能是剩余产品价值。

(二) 财政的特征

与一般性分配相比,财政分配有三大特征:

一是强制性。在市场机制中,交易是自愿进行的,个人可以选择退出;财政行为则对每一个居民产生影响,而且居民无法退出。也就是说,财政不遵循自愿性原则,它是国家依据政治权力进行的强制性分配;财政行为一旦发生,个人只能接受,无法选择。强制性是政治性集体行动的必然派生形式。

二是无偿性。财政分配不遵循等价交换原则,这主要表现在两个方面:首先,全体社会成员可以无偿地消费由政府提供的公共商品。这种无偿性是由政府的职能以及公共商品的基本特征决定的。其次,国家可以无偿地占有其他主体的收入。这种无偿性决定于政府所拥有的政治权力以及为提供公共商品而进行的经济活动性质——政府提供的公共商品使每个人受益。那么,政府进行这些活动所需要的“费用”就应由全体受益者——社会成员负担。

三是国家主体性。一般性分配的主体可以不是国家,但不以国家为主体参与的分配不是财政分配。财政分配必然是以国家为主体进行的分配。当然,国家也可能进行一般性分配,但在这种情况下,国家是作为一般主体,所进行的分配一般不具有强制性和无偿性特征。这说明,以国家为主体的分配并非都是财政分配。

第二节 财政学的基本问题

一、经济学体系中的财政学

财政学与经济学有密切的联系，前者是后者的一个重要分支，后者则是前者的理论基础。

经济学是研究经济效率的学科，它可分为宏观经济学、微观经济学和部门经济学。

（一）经济学的层次及研究对象

1. 宏观经济学：以社会的总体经济运行规律为研究对象。其中包括生产、交换、分配、消费四个环节的运行及其内在联系。

2. 部门经济学：以特定部门的经济运行规律为研究对象。如农业经济学、商业经济学等。

3. 微观经济学：主要研究微观主体（如个人、企业等）的经济活动和内在规律。

（二）财政学的研究对象

财政学属于部门经济学，但它是关于一个特殊部门——公共部门经济活动的学科。

公共部门是生产和提供公共商品的非盈利性部门或机构，主要由政府、社会组织和机构等主体组成。各主体尽管都可能生产和提供公共商品，但在一个社会中，绝大部分公共商品都是由政府机构或由政府资助的事业单位提供。因此，财政学主要是研究政府进行资源配置、提供公共商品以及从事社会经济管理等经济行为的学科。

二、财政学研究的基本问题

财政学主要研究以下四个方面的问题：

（一）政府的活动范围和支出范围

从理论上讲，政府既可以生产和提供私人商品以满足私人需求，也可生产和提供公共商品以满足公共需求。实际上，并非一切事情政府都能干，即使干了也不一定能干得好。因此，在资源配置过程中，需要对政府机制与非政府机制（主要是市场机制）进行合理的分工和定位，而这种分工和定位又将直接决定财政收

支的规模和结构。

政府机制与市场机制的分工是基于以下现实：市场机制是目前人类所发现的能够最有效率地配置资源的机制，但市场机制自身也存在一些缺陷；政府机制可以在一定程度上弥补这些缺陷，但在一般资源配置过程中却不及市场机制更有效率。所以，在市场经济条件下，界定政府活动范围的基本原则是：将市场作为社会资源配置的基础性机制，而政府的资源配置和其他活动主要在于市场失效领域，或由政府进行干预后使资源配置更为有效的领域。依据以上原则以及经济发展的现实，可将政府的活动范围总体上界定为：生产和提供公共商品以满足公共需求；财政的支出范围就是保证政府生产和提供公共商品的资金需要。

所以，财政学需要研究：如何运用这两种机制才能使社会资源得到有效的配置？政府以及财政应具有何种职能？如何确定合理的财政收支规模和结构？

（二）政府行为对国民经济运行的影响

政府行为与国民经济活动存在着极为密切的关系：国民经济运行状况在一定程度上制约和影响政府行为，而政府的行为——尤其是财政行为又会反过来影响国民经济的运行，其中包括国民收入的分配和消费以及社会总供给和总需求的平衡。对此，财政学需要对以下具体问题进行研究：在一定的社会结构中，政府在国民经济中应居的地位和应具有的行为，政府行为对国民经济产生的影响，如何保证国民经济的稳定和高效运行等。

（三）政府制定财政政策的理论和现实依据

财政学研究的重点在于研究和提供制定财政政策的客观依据以及理论基础，而不在于财政具体政策的设计和制定。对此，财政学主要研究以下具体问题：财政政策的目标，各种财政政策的效应和应用环境，实现财政政策的手段和机制，财政政策与其他政策的配合等。

（四）政府行为的有效性以及政府资源的有效配置

在财政运行过程中，由于受到资源、技术以及其他条件的约束，不仅要保证社会资源中非政府资源的有效配置，还必须保证政府所拥有的资源在不同时间、不同空间（地区）以及不同公共商品之间的合理配置。但要实现这一点，一方面要求有完善、有效的公共需求和公共政策决定机制以及政府行为约束机制，另一方面还要建立健全各种法规和管理制度，并在实践中使这些法规和制度得到完整和全面的贯彻执行。对此，财政学需要研究的具体问题主要包括：公共需求的决定，政府预算的制定和管理，财政管理体制，财政效益及其评价等。

第三节 财政学的理论体系

财政已经历了数千年的发展过程,但财政学作为一门研究政府经济行为的独立学科,只有二百多年的历史。尽管如此,经济学家仍然取得了前所未有成果。

一、西方财政的主要理论与体系

(一) 古典财政理论

从威廉·配第(1623—1687年)开始,魁奈(1664—1774年)、亚当·斯密(1723—1790年)、大卫·李嘉图(1772—1823年)等均是古典财政学派的代表者。古典财政学适应自由资本主义的需要,主张尽量减少国家干预,节省政府开支,减轻租税课征,同时对财政经济领域中的封建特权和垄断进行了批判。

早在17和18世纪,重商学派、官房学派及重农学派都把研究领域扩展到财税基础理论。如重商学派论述了消费税的课征;官房学派论述了财政收支、财政管理及财产税等问题;重农学派阐述了只有土地提供产品和应对土地纯产品征收单一税的理论。威廉·配第在其主要著作《赋税论》和《政治算术》中,第一次从流通领域与生产领域联系的角度系统研究了财政和租税问题。

亚当·斯密在总结前人成果的基础上,比较系统地研究了资本主义经济内部的活动,论述了地租、利润、工资、税收、公债等经济和财政范畴,指出财政是君主、国家或政府的经济活动,把财政确认为经济范畴。他在1776年发表的奠基之作《国民财富的性质和原因的研究》中,系统地研究了政府的支出、收入和公债,从而创立了财政学。随后,西方财政学者相继以财政学为名进行著述,并逐步形成由支出、收入、公债和预算四部分组成的所谓“四分法”财政学理论体系。

(二) 现代西方财政理论

20世纪30年代以后,由凯恩斯等人创建的现代财政理论取代了古典财政理论,成为财政学的主流理论。其代表人物主要有凯恩斯、萨缪尔森、阿罗、布坎南、马斯格雷夫等。

20世纪20年代末期发生的世界经济大危机充分显示了资本主义制度的历史局限性,也充分暴露了古典经济学在解释资本经济运行及政策取向上的软弱无力,为政府干预经济提供了一个契机;在危机中,美国采取的以政府经济干预为主要内容的一系列政策取得了明显成效,从而使政府经济干预的必要性和可行性