

财 政 学

张悦玲 张丽明 马长海 主编
张晓光 主审



中国农业科学技术出版社

F810
Z233:1

I-810
Z233.
人才 政 学

张悦玲 张丽明 马长海 主编
张晓光 主审

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/张悦玲等主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2003.8

ISBN 7-80167-544-4

I. 财… II. 张… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 071231 号

责任编辑

责任校对

出版发行

经 销

印 刷

开 本

印 数

版 次

定 价

闫庆健

马丽萍

中国农业科学技术出版社 邮编: 100081

新华书店北京发行所

北京奥隆印刷厂

850mm × 1168mm 1/32 印张: 10.375

1 ~ 3500 册 字数: 251 千字

2003 年 8 月第 1 版, 2003 年 8 月第 1 次印刷

22.00 元

前 言

随着我国经济体制改革的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步完善，财政在整个国民经济运行中的作用越来越重要，其地位也越来越突出。笔者根据社会主义市场经济理论对财政学更新的要求及教学的需要，结合多年来从事教学的经验和体会，编写了《财政学》这本书。

本书较全面而又重点突出地阐述了财政的基本理论和基础知识，紧密结合我国社会主义市场经济条件下财政改革和发展的实际，汲取了近年来财政研究的新成果，并注重在保持我国原有财政研究中的精华成果的基础上，吸收、借鉴西方财政学的思想，为我所用。本书体系完善、内容新颖、富有特色、科学规范、实用性强，可供高等院校经济类、管理类各专业做教材使用，也可供各类成人教学及自学者使用。

本书由张晓光教授主审，由张悦玲、张丽明、马长海任主编，并对全书修改、总纂和定稿，赵瑞琴、刘梦岩、李海英任副主编。编写人员有：张悦玲、马长海、张丽明、赵瑞琴、刘梦岩、李海英、苑玲彩、臧悦利、田拢。

在本书编写过程中，笔者借鉴了有关财政理论的著述，得到有关专家、教授的指导与帮助，尤其是张晓光教授在百忙中对本书进行了主审。笔者所在单位给予大力支持，尤其是河北农业大

学经济管理学院给予鼎力支持，在此一并表示感谢。

由于笔者水平有限，加之编写时间较为紧迫，书中不足之处在所难免，恳请各位专家、师长、同仁和读者批评指正，为推动财政学科的建设而努力。

编 者

2003年6月

目 录

第一章 财政概述	(1)
第一节 政府与市场	(1)
第二节 财政概念	(13)
第二章 财政职能	(22)
第一节 资源配置职能	(22)
第二节 收入再分配职能	(28)
第三节 经济稳定职能	(32)
第三章 财政收入概述	(38)
第一节 财政收入的分类	(38)
第二节 财政收入的原则	(42)
第三节 财政收入的规模分析	(47)
第四节 财政收入的结构分析	(52)
第四章 税收理论	(62)
第一节 税收的性质与作用	(62)
第二节 税收制度的建立原则	(71)
第三节 税制结构与税收分类	(77)
第四节 税收制度的构成要素	(83)
第五节 税负转嫁与归宿	(89)

第五章 财政支出概述	(94)
第一节 财政支出的分类	(94)
第二节 财政支出的原则	(100)
第三节 财政支出的规模与增长分析	(106)
第四节 财政支出的效益分析	(118)
第六章 购买性支出	(130)
第一节 社会消费性支出	(130)
第二节 财政投资性支出	(147)
第七章 转移性支出	(158)
第一节 社会保障支出	(158)
第二节 财政补贴	(166)
第三节 税式支出	(177)
第八章 国 债	(184)
第一节 国债原理	(184)
第二节 国债制度	(197)
第三节 国债管理	(208)
第四节 外 债	(212)
第九章 国家预算	(219)
第一节 国家预算的组成与原则	(219)
第二节 国家预算的编制与执行	(229)
第三节 国家决算	(238)
第十章 财政管理体制	(242)
第一节 国有企业利润分配体制	(242)

第二节	国家预算管理体制	(245)
第三节	国家税收管理体制	(255)
第四节	国有资产管理体制	(259)
第五节	国有企业利润分配体制	(264)
第十一章	财政平衡	(269)
第一节	财政收支矛盾与平衡	(269)
第二节	财政平衡与社会总供求平衡	(278)
第四节	财政赤字	(285)
第十二章	财政政策	(293)
第一节	财政政策概述	(293)
第二节	财政政策的影响及效应分析	(304)
第三节	财政政策与货币政策配合的理论与实践	(313)

第一章 财政概述

第一节 政府与市场

一、市场失灵和市场缺陷

(一) 为什么要从市场失灵和市场缺陷说起

我们这里是学习和研究社会主义市场经济条件下的财政问题。在市场经济条件下，市场是一种资源配置系统，政府也是一种资源配置系统，财政是一种政府的经济行为，因而研究财政问题要从政府与市场的关系说起。市场是一种有效率的运行机制，但市场的资源配置功能不是万能的，市场机制也具有自身固有的缺陷，经济学称其为“市场失灵”和“市场缺陷”。因而，“市场失灵”和“市场缺陷”为政府的介入或干预提供了必要的和合理的依据，也是分析和研究政府与市场关系的基本理论依据。

(二) 市场失灵

市场失灵是和市场效率相对应的，也即，市场在资源配置的某些方面是无效或缺乏效率的。主要表现在以下几个方面：

1. 垄断

市场效率应以完全自由竞争为前提，然而现实市场并不具备这种绝对的条件。当某一行业产品的产量达到相对较高水平时，就会出现规模收益递增和成本递减的趋势，这时就会形成垄断。垄断者就有可能通过限制产量，抬高价格，使其产品价格高于其

边际成本，获得额外利润，不可能完全自由竞争，从而丧失市场效率。为了对付垄断，政府可实行公共管制，即由政府规定价格或收益率；政府还可以在垄断部门建立公共生产秩序，并从效率或社会福利角度出发规定价格。

2. 信息不充分

竞争性市场的生产者和消费者都要求有充分的信息。生产者想知道消费者需要什么，需要多少，以及需求方面瞬息万变的信息；消费者想知道产品的品种、性能和质量信息；生产者之间也需要相互了解。而在市场经济条件下，有关生产者与消费者的生产、销售、购买都属于个人行为，都不可能全面掌握必要的信息。在这里政府所要做的事情，就是向社会提供有关商品供求状况、价格趋势、宏观经济运行和前景预测资料。政府提供信息是为了弥补市场的缺陷，是一种社会性服务，属公共服务的范围。

3. 外部效应与公共物品

完全自由竞争市场要求成本和效益的内在化，产品生产者要负担全部成本，全部收益亦归生产者所有。外部效应则是指一个厂商从事某项经济活动对其他人带来利益或损失的现象。如上游水库下游可以受益，是正的外部效应；造纸厂对河流造成污染，是负的外部效应。所以，外部效应就是指在市场活动中没有得到补偿的额外成本和额外收益。当出现正的外部效应时，生产者的成本大于收益，利益外溢，得不到应有的效益补偿；当出现负的外部效应时，生产者的成本小于收益，受损者得不到损失补偿。因而，就市场竞争而言不可能形成理想的效率配置。外部效应典型的例子是“公共物品”（详见下一段），大部分公共物品的效益是外在化的。当出现外部效应时，政府可采取行政法律手段，例如命令排污工厂停产或限期治理；也可以采取财政手段，例如通过征税提供公共物品，或提供补贴。

（三）市场缺陷

市场机制自身也存在固有的缺陷，主要表现为收入分配不公和经济波动。市场经济即使是有效率的，也不可能兼顾社会公平，而公平和效率是不可分的两个方面，一旦出现严重的分配不公，也就失去了效率。自发的过度竞争不可避免地会造成失业、通货膨胀和经济波动。这种市场经济的固有弊端，作为经济学的常识问题，这里不再赘述。需要的是政府介入或干预，通过政府与市场的有效配合，保证公平分配和国民经济的稳定和发展，而政府干预的主要手段是财政政策和货币政策。

二、公共物品和公共需要

（一）公共物品^①

1. 公共物品与私人物品

公共物品是和私人物品相对应的。人类社会需要各式各样的商品和服务，例如，吃的食品、穿的衣服、居住的房屋、人行和车行的道路、各种日用消费品，以及通过国防保卫国家领土的安全，通过公安机关维持社会秩序，通过行政机关提供行政管理服务，包括文化、教育和卫生保健服务等。从商品和服务需要的主体来看，有各社会成员的个人需要，如吃的食品，穿的衣服；而有的不是某个人的需要，而是集体的社会性的共同需要，如国防和社会安定。从商品和服务的供给渠道来看，在市场经济体制下，供给的主渠道是市场，凡是市场上有的东西人们可以从商店里购买。但是，当存在市场失灵，有些商品和服务是市场不能提供的，或不适合由市场提供，则必须由政府系统通过自身的特殊运行机制来提供。因此，人类社会需要的各式各样的商品和服务，按照需要主体和供给渠道的不同，可以分为两大类：即公共

^① 公共物品一词，英文为 public goods，中文有多种译法，本书采用公共物品一词，“物品”的含意中包括有形的和无形的商品和服务

物品和私人物品。由市场供给用于满足个别人需要的商品和服务称私人物品；由政府为代表的国家机构——公共部门供给，用于满足社会公共需要的商品和服务称公共物品。“公共物品（public goods）是这样一些产品，不论每个人是否愿意购买它们，它们带来的好处不可分开地散布到整个社区里。相比之下，私人物品（private goods）是这样一些产品，它们能分割开并可分别地提供给不同的个人，也不带给他人外部的收益或成本。公共物品有效率的供给通常需要政府行动，而私人物品则可以通过市场有效率地加以分配”^①。

2. 区分或辨别公共物品和私人物品的标准

区分或辨别公共物品和私人物品通常有两项基本标准：一是排他性和非排他性；二是竞争性和非竞争性。私人物品具有排他性和竞争性；公共物品具有非排他性和非竞争性。排他性是指个人可以被排除在消费某种物品的利益之外，当消费者为私人产品付钱购买之后，他人就不能享用此种商品或服务所带来的利益，排他性是私人物品的一个特征。非排他性则是公共物品的第一个特征，即一些人享用公共物品带来的利益而不能排除其它一些人同时从公共物品中获得利益。例如，每个公民都可以无差别地受益于国防所提供的安全保障，每个人都可以从天气预报得到气象信息，等等。有些公共物品虽然经过技术处理可以具有排他性，但有时排除成本太高，因而在经济上不可行。公共物品的非排他性意味着可能形成“免费搭车”现象，即免费享用公共物品的利益。非竞争性是公共物品的第二个特征。非竞争性是指消费者的增加不引起生产成本的增加，即多一个消费者所引起的社会边际成本为零，或者说，一定量的公共物品按零边际成本为消费者提供利益或服务。

① [美] 萨缪尔森：《经济学（14版）》，北京：北京经济学院出版社，1996，571

3. 混合物品

公共物品与私人物品是社会产品中典型的两极。许多公共物品同时具有上述两种特征，属纯公共物品。但也有些物品是兼公共物品与私人物品的特征，因而称混合物品或准公共物品。其中有些物品具备非竞争性特征而不具备非排他性特征。例如，一座桥梁，在不过分拥挤的条件下，多一辆车通行，并不影响其它车辆的正常通行，也就是增加一辆车通行并不增加边际成本，具有非竞争性；但要阻止车辆通行也是可能的，只要设置一个岗亭即可做到，所以又具有排他性。其中有些物品只具备不充分的非竞争性和非排他性，这种特征往往是由过分拥挤和外部效应两种不同情况引起的。前一种情况仍以桥梁为例，该桥梁通行的车辆已经接近或超过负荷能力，若再增加通行车辆，则须增加执勤人员来调控通行的车流量。后一种情况可以一座花园为例，一座花园，即使设置围墙，也不可能排除路人闻到花香并享受净化空气的好处。

(二) 公共需要

1. 公共需要与私人需要

公共需要是和私人需要相对应的。市场与政府作为两种资源配置方式，它们的运行机制是不同的，但其目的或目标却是共同的，都是为了满足人类社会的需要，实现公平与效率兼顾的目标。人类社会的需要尽管五花八门，但从最终需要来看无非是两类需要，一类是私人个别需要；一类是社会公共需要。在现代市场经济条件下，表现为由市场提供私人物品用于满足私人个别需要和以政府为代表的国家公共部门提供公共物品用于满足社会公共需要。至于前面有了公共物品的概念，为什么还要提出公共需要的概念？这是因为：第一，以研究经济学而言，要通过“物”的关系来透视人们的社会关系，而公共物品是指商品和服务的使用价值形态，其社会性需要通过以货币表现的价值形态来体现。

例如,在当前市场经济条件下,公共部门提供公共物品,并不是实物供给,而是要通过货币形式的征税和拨款等财政收支过程来提供。因而提出公共需要的概念,是为了明确提供公共物品的目的,并有利于从货币价值形态上分析提供公共物品所体现的社会关系。第二,以研究财政学而言,需要说明,提供公共物品是所有国家公共部门的职责,而财政部门并不直接生产或提供公共物品,需通过收支形式为各公共部门供给公共物品提供财力。因而,财政的目的不是提供公共物品,而是为供给公共物品筹措资金和有效使用资金,最终目的是满足社会公共需要。那么,提出公共需要概念的依据是什么?马克思在谈到社会产品的分配方式时曾提出“一般社会需要”的概念:“在任何社会生产中,总是能够区分出劳动的两个部分,一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费,另一个部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品,总是用来满足一般的社会需要,而不问这种剩余产品怎样分配,也不问谁执行这种社会需要的代表的职能”^①。马克思在这里将社会产品分为“个人需要”和“社会需要”两个部分,为经济分析提供了一种科学的研究方法,至于在用词方面,在当前市场经济条件下,以社会公共需要来表达“一般的社会需要”显然更为贴切。当今美国著名财政学家理查德·A·马斯格雷夫在研究财政职能时曾明确提出公共需要与私人需要的区分,他说:“以资源利用的决定为转移并以私人需要与公共需要之间的区别为基础。这种区别是我们所关心的,因为这是财政职能的核心”^{①②}。

2. 公共需要的特征

社会公共需要是相对于私人个别需要而言的,它具有以下的

① 马克思:资本论第3卷,北京:人民出版社,1975,992~993

② [美]马斯格雷夫:比较财政分析,上海:上海人民出版社,1996,4

特征：

(1) 社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中共有的需要，它不是普通意义上人人有份的个人需要或个别需要的数学总加。就整个社会而言，为了维持一定的社会经济生活和维持社会再生产的正常运行，也为了维护市场经济的正常秩序，必须由政府为代表集中执行和组织的社会职能的需要。

(2) 社会公共需要是每一个社会成员可以无差别地共享的需要，一个或一些社会成员的享用并不排斥其它社会成员的享用。

(3) 社会成员享用社会公共需要，也要付出代价（如交税或付费），但这里的规则不是等价交换原则，各社会成员的付出与其所得是不对称的，不能说谁多付出就多享用、少付出少享用、不付出就不得享用。

(4) 满足社会公共需要的物质手段只能来自社会产品的剩余部分，如果剩余产品表现为价值形态，就只能是对“M”部分的抽取。显然，在社会产品仅能满足个人的最基本的生活需要的时期，不可能出现社会公共需要，此时提出满足社会公共需要的命题就是荒谬的了。与此相反，并不是剩余产品的全部都用于满足社会公共需要，如封建社会皇室的需要是来自剩余产品，资本主义社会资本家的个人需要是来自剩余价值，社会主义企业留利中的公益金部分也是来自剩余产品价值，这些都不属于社会公共需要。

3. 社会公共需要是共同的，又是历史的和特殊的

一般地说，社会公共需要在任何社会形态下都是存在的，不因社会形态的更迭而消失，这是共同性。社会公共需要又总是特殊的，即具体地存在于特定的社会形态之中。对它的历史可沿着两条线索去探讨：一是社会生产力发展的线索，研究一个个具体的经济发展阶段上，社会产生了或可能产生了怎样一些公共需要；另一条是生产关系变迁的线索，研究一个个具体的社会形态

下，统治阶级或集团怎样以社会公共需要为名义将剩余产品的分配有利于本阶级或集团。在经济发展的不同阶段，除保证执行国家职能的那部分需要外，社会公共需要的主要内容是在不断发展变化的。在传统社会中，农业是国民经济的主导部门，提供农业的正常发展条件，是这个阶段主要的社会公共需要，农田水利建设几乎无一例外地成了这个时期的一项重要财政支出。祭祀天地也常常耗去国家的大量资财，那时主宰一切的皇帝乃至下属官民存在一个共同的观念，认为生产条件和生活条件是由天地之灵在冥冥中控制着，对天地保持敬意并给以物质的贡献是天经地义的。在经济起飞阶段，工业上升为国民经济的主导部门，人们从工业发展的实践得知，扩大投资是推动经济发展的主要动力。这一认识塑造了经济起飞阶段社会公共需要的模式，当今的发展中国家，都把提供工业发展所需要的社会基础设施列为重点，并对主要工业部门直接投入大量资金。当经济发展进入发达阶段后，物质财富增长的主要动力则来自科学技术，人们对社会生活福利的评价不再仅仅注意物质财富数量的增长，而日渐重视质量的提高，于是发展科学教育、提供高质量的生活福利条件、保护生态环境，越来越构成社会公共需要的主要内容。社会形态的变迁对社会公共需要的历史规定性，主要不在于各社会形态下社会公共需要内容的差异，而是表现为占统治地位的阶级或集团将自身的需要说成是社会公共需要，或将社会公共需要攫取为自身的需要。在奴隶社会和封建社会中，作为社会成员集合体的“国”和统治者的“家”是不分的，朕即国家，其家族的需要也宣称为社会公共需要，并通过横征暴敛来满足这种需要。在财政领域，资本主义的历史功绩之一，是将统治者个人及其家族的需要同社会公共需要区分开来，它不仅赋予社会公共需要以实际内容，还为社会公共需要提供了显示或决定的途径。目前许多西方资本主义国家所实行的代议制，也不能完全反映社会公共需要的真谛，因

为通过这一制度满足的社会公共需要也确有一些是“公共的”，但要害是将那些操纵国家预算批审过程的阶级或集团的需要粉饰成社会公共需要。社会主义制度是以公有制为主导的广大劳动人民当家作主的制度，经济制度的本质决定了社会公共需要能够充分显示它的本来面貌，并通过各种渠道给以保证。虽然官僚主义者可能扭曲社会公共需要决定和满足的过程，某些政府官员也有可能以满足社会公共需要之名营私谋利，但随着社会主义制度的不断完善，这些弊端都是可以克服的。

4. 社会公共需要涵盖的范围颇广，包括政府执行其职能以及执行某些社会职能的需要

诸如行政、国防、文化教育、卫生保健、生态环境保护的需要，也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资，从广义上讲其范围还包括为调节市场经济运行而采取的各种措施和为各项政策提供的服务，等等。

三、政府的经济作用

（一）政府的经济职能

人们从日常生活中可以看到，政府的作用几乎是无处不在的。众所周知，政府广泛地执行政治、社会和经济方面的职能。在经济学和财政学中我们所关注的是经济职能方面，而当前主要是关注市场经济条件下政府的经济作用。事实上，政治职能和社会职能也是以经济职能为依托的，例如，政府必须从社会产品分配中占有一部分社会产品，才有可能实施并实现全部的政府职能。需要说明的是，财政学作为研究财政运行规律的一门学科，与财政部门作为政府的一个经济部门是有区别的。财政部门不是直接执行政府的政治职能和社会职能，而是执行政府的一部分经济职能，并通过执行政府的经济职能来保证政府政治职能和社会职能的实施。

如前所述，在市场经济特征下，分析市场失灵和市场缺陷是