

哈尔滨商业大学
学者文库

HAERBIN SHANGYE DAXUE XUEZHE WENKU

现代 公共财政学

曲振涛 王曙光 孙玉栋 姜 竹 著



中国财政经济出版社

哈尔滨商业大学学者文库

现代公共财政学

曲振涛 王曙光 著
孙玉栋 姜 竹

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公共财政学/曲振涛等著. —北京: 中国财政经济出版社,
2005.4

(哈尔滨商业大学学者文库)

ISBN 7-5005-8004-5

I. 现… II. 曲… III. 公共财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 016063 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

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

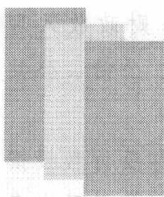
880×1230 毫米 32 开 17.875 印张 466 000 字

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2000 册 定价: 34.00 元

ISBN 7-5005-8004-5/F·7011

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



前言

《财政学》大体可分为早期公共财政学和现代公共财政学两个发展阶段。1776年英国著名经济学家亚当·斯密所著的《国富论》的出版，标志着公共财政理论的诞生，但其信奉“看不见的手”和主张“廉价政府”，将财政问题淹没在经济学之中。20世纪30年代初，从罗斯福“新政”和凯恩斯主义经济学开始，国家财政作为政府干预的主要手段开始备受理论界重视，同时也标志着现代公共财政学开始了新的发展历程。现代公共财政产生与发展的过程本身就是一个市场经济产生与发展的过程，但从大的趋势来看，政府干预经济的职能呈现出不断增强的趋势，财政的职能也相应地不断调整和增强。适应我国社会主义市场经济发展的需要，建立与之相适应的公共财政，其理论与实践的研究已刻不容缓。为此，我国的一些专家和学者进行了诸多的探索，并取得了一定的研究成果。但借鉴西方公共财政理论，并能紧密结合我国社会主义市场经济发展实际状况的著述还不多见。

基于上述诸方面的认识，以及在多年来财政学的教学实践积累的基础上，我们撰写了《现代公共财政学》一书，旨在研究和阐述现代公共财政学的理论、实践与技能。总体上，以现代公共财政的支出、收入、管理、体制和政策为核心，具体包括绪论、公共选择

与决策、财政支出理论、购买性支出、转移性支出、财政收入理论、税收原理、税收负担、税收制度、政府非税收入、公债、公共预算、财政管理体制、财政政策 14 章内容。

本书由哈尔滨商业大学曲振涛、王曙光、孙玉栋和姜竹教授撰写，由曲振涛、王曙光教授修改定稿。在写作过程中，参考了许多著述和资料，并在书后作了附录；同时还得到了哈尔滨商业大学、中国财政经济出版社的领导及同仁的支持和帮助。在此，我们表示衷心的感谢！

由于作者水平所限，书中错漏之处，望望同仁和读者提出宝贵的意见，以便我们进一步修订和完善。

哈尔滨商业大学公共财政学教研室 曲振涛 王曙光 孙玉栋 姜竹

《中国财政》杂志 2004 年第 12 期 作者：曲振涛

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

“中国财政”杂志 2004 年 12 月出版

目录

第一章 绪论	(1)
第一节 财政学的发展进程	(1)
第二节 现代公共财政学理论体系	(10)
第三节 现代公共财政特征与职能	(29)
第二章 公共选择与财政决策	(39)
第一节 公共选择理论	(39)
第二节 财政决策理论	(58)
第三节 我国财政决策	(75)
第三章 财政支出理论	(83)
第一节 财政支出分类	(83)
第二节 财政支出规模与结构	(91)
第三节 财政支出效益分析	(103)
第四节 中国财政支出状况	(109)
第四章 购买性支出	(116)
第一节 购买性支出效应	(116)
第二节 购买性支出的种类	(119)

第三节 政府采购支出·····	(132)
第五章 转移性支出·····	(142)
第一节 转移性支出的经济效应·····	(142)
第二节 社会保障支出·····	(144)
第三节 财政补贴·····	(174)
第六章 财政收入理论·····	(181)
第一节 财政收入基本理论·····	(181)
第二节 财政收入结构分析·····	(191)
第三节 财政收入规模分析·····	(196)
第七章 税收原理·····	(221)
第一节 税收概念·····	(221)
第二节 税收由来·····	(232)
第三节 税收要素·····	(237)
第四节 税收效应·····	(248)
第八章 税收负担·····	(254)
第一节 税收负担概述·····	(254)
第二节 税收负担量度·····	(257)
第三节 税负转嫁与归宿·····	(267)
第九章 税收制度·····	(275)
第一节 税制概述·····	(275)
第二节 税制优化·····	(286)
第三节 税系总论·····	(292)
第四节 我国税制体系·····	(301)
第十章 政府非税收入·····	(335)

第一节	政府非税收入定位	(335)
第二节	政府非税收入效应	(343)
第三节	我国非税收入管理	(370)
第十一章	公债	(378)
第一节	公债概述	(378)
第二节	公债理论	(383)
第三节	公债管理	(394)
第四节	公债市场	(406)
第十二章	公共预算	(415)
第一节	公共预算概述	(415)
第二节	公共预算编制与审批	(429)
第三节	公共预算管理	(455)
第十三章	财政管理体制	(475)
第一节	财政管理体制概述	(475)
第二节	我国财政管理体制	(480)
第三节	财政转移支付制度	(500)
第四节	分税制财政体制改革	(519)
第十四章	财政政策	(527)
第一节	财政政策的基本理论	(527)
第二节	积极财政政策的运用	(541)
第三节	财政与货币政策的配合	(551)
主要参考文献		(557)

第一章 绪 论

财政与国家紧密相联，它既是一个古老的经济学范畴，又是现代经济发展不可或缺的重要工具与手段。本章作为全书的研究基础，主要研究财政的由来和职能，以及财政学的发展进程和现代公共财政学的研究对象、理论体系。

第一节 财政学的发展进程

一、财政一词的由来

英文 Public Finance 中的 Finance 一词起源于公元 13—15 世纪的拉丁文 Finis，有结算支付期限的意思。后经演变，到 16 世纪形成法语 Finance，是指公共收入和公共理财活动。17 世纪后专指国家的理财活动，19 世纪后又泛指一切公共团体的理财活动，20 世纪初 Finance 一词由法国传入其他国家。可见 Finance 是一个多义词，可翻译成中文的“财政、财务、资金、金融、融资”等。为了使词义明确，只有在前面加上 public 进行限制，才与中文“财政”的含义相同，否则会含混不清。

在我国的古汉语中，“财”与“政”是分开使用的。中国古代称财政为国用、国计、度文等。事实上财政活动虽然是一个古老的经济范畴，但“财政”一词在我国的使用是近代的事情。据考证，“财政”一词是日本在引进 Finance 一词后，采用汉字中“财”与“政”的含义，创立“财政”一词，并于 1882 年在清朝官方文件

《财政奏折》中首次出现。清朝光绪 24 年（公元 1898 年）在戊戌变法《明定国事》诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文。光绪 29 年（公元 1903 年），清政府设财政处整顿财政，为官方用财政名称之始。由此可见，财政一词在我国应该算是外来词。

二、西方财政学的产生与发展

财政学产生于欧洲，具有十分广泛的思想来源。回顾财政的整个发展历程，有许多西方学者对财政问题进行孜孜不倦的研究和探讨，他们的观点极大地丰富了财政学的思想内容。在此基础上财政理论日臻完善，最终形成了今天较为成熟的理论体系。按照时间顺序，我们以在西方公共财政发展史上有突出贡献的一些代表人物和学派的财政思想理论为线索，并结合各个阶段财政理论内容和分析方法的变化，来把握财政的发展和演变过程。

从严格意义上来讲，财政学的发展大致可分为两个阶段：即早期公共财政学和 20 世纪 30 年代以来的现代公共财政学^①。通常认为，公共财政学的产生是以 1776 年亚当·斯密《国富论》的发表为标志的。因此，在他之前的重商主义时期的财政思想并不属于公共财政的范围，其财政的性质从根本上来说是一种“家计财政”。但应该认识到，这一时期的财政思想已经有一定的“公共性”的色彩，它对后来财政的萌芽起到了抛砖引玉的作用。

（一）重商主义时期的财政思想

重商主义产生于封建制度向资本主义制度过渡时期，是资产阶级最早的经济学说。这一阶段的财政主流思想是国家干预和贸易保护主义政策，所以西方国家为了谋求建立专制主义财政，纷纷采取了对国民经济的保护、限制政策。这里我们重点介绍这一时期托马

^① 张馨：《“国家财政”还是“公共财政”》，《财经问题研究》，1997 年第 5 期，第 32 页。

斯·曼和尤斯蒂的财政思想^①。

1. 托马斯·曼的财政思想

托马斯·曼是英国前期重商主义的代表，他在1664年出版了《英国得自外贸的财富》一书。该书的部分章节中有关于财政问题的直接论述。他主张一国的君主应勤勉节俭以积累财富，并提出衡量一国财富的标准是对外贸易差额。此外，他还零星地谈到一些有关公共收入和公共财富的问题，分析了处理私人财产和处理国王事务的不同之处。应该说，托马斯·曼的论述中已经反映出公共性与私人性相分离的趋势，而这一趋势正是公共财政得以产生的前提条件之一。

2. 尤斯蒂的财政思想

德国重商主义的代表尤斯蒂（Johan Heinrich Gottlobs von Justi）于1766年出版了著名的《财政学》一书，该书代表了18世纪德国财政学研究的最高水平。尤斯蒂从为国家维持自身正常运转所需的经费入手，分析了财政支出和税收的必要性；接着又从经费负担和政治负担的角度，阐述了对直接财产课税和对间接财产课税的区别与联系。在财政的“公共性”问题上，尤斯蒂的分析比托马斯·曼的分析更进了一步。

由于这个时期对财政问题的认识是在“君权至上”这一思想前提下产生的，因而财政的“公共性”虽然已初见端倪，但和财政的“国家性”比起来，它只能处于从属地位。

（二）早期的公共财政理论

1776年英国经济学家亚当·斯密（Adam Smith），在他著名的经济学著作《国民财富的性质和原因的研究》即《国富论》中，将政府财政的管理范围和职能限定在公共安全、公共收入、公共服务、公共工程、公共机构及公债等范围，基本确立了西方早期公共

① 刘汉屏：《公共经济学》，中国财政经济出版社，2002，第110—115页。

财政学的理论框架。到 1892 年巴斯塔布尔 (Bastable C.F.) 出版了《公共财政学》(Public Finance) 一书, 标志着财政学作为一门独立完整的学科体系正式出现^①。

这个阶段是从 1776 年至 20 世纪 20 年代末。在这一时期, 财政学研究的大体思路是从国家职能需要出发, 来分析财政支出的范围。期间, 亚当·斯密、萨伊、瓦格纳、奥意学派和庇古的研究较为突出。

1. 亚当·斯密的财政理论

《国富论》的第五篇“论君主或国家收入”系统地论述了财政支出、税收和公债等财政问题。基于自由放任和廉价政府的思想观点, 斯密认为国家应尽量减少财政支出。他将财政支出局限在国防、司法、交通、教育、宗教、公共工程和维护君主等六个方面的费用。对于财政收入, 斯密将其划分为来自君主或国家的收入和来自税收的收入, 并提出了著名的税收四原则 (即平等、确实、便利和最少征收费用)。与财政支出的非生产性观点相适应, 斯密不赞成政府在平时发行公债, 因为这会挤占私人用于生产的资金, 从而阻碍经济的发展。

2. 萨伊的财政理论

让·巴蒂斯特·萨伊 (J.B.Say) 是 18 世纪法国著名的经济学家, 他的财政思想与亚当·斯密的财政思想一脉相承, 这都反映在其代表作《政治经济学概论》之中。对于财政支出、税收和公债等问题, 萨伊的观点与斯密的观点基本一致。但总的来说, 萨伊对公共财政的分析又在斯密所作研究的基础上有了许多突破。

萨伊从公共消费着手来分析财政问题, 具有鲜明的公共财政观念。他主张财政活动的利益交换观念, 进而得出了财政的民主观, 并明确指出政府仅仅是“公共财富的托管人”。显然, 萨伊对财政

^① 刘玲玲:《公共财政学》, 清华大学出版社, 2000, 第 11—15 页。

问题的分析已经涵盖了公共需要、公共产品等具有公共财政突出特点的内容。

3. 瓦格纳的财政理论

瓦格纳 (Adolf Wagner) 是 19 世纪后期德国最有名的财政学家。他在 1872 年出版的《财政学》一书,在当时引起了极大的反响,其中的一些理论和观点在今天看来仍然具有重大价值。

瓦格纳自称是“国家社会主义者”,从其国家观和社会政策思想中,我们能够清楚地意识到瓦格纳已经将财政看作是一种独立于私人经济的生产性的国家经济活动,这是后来西方公共经济学最初的思想来源。瓦格纳的社会政策思想还充分体现在他的赋税论中,他提出了“社会主义政策赋税”一词,指出税收的作用不仅在于筹集财政收入,还应包括对个人所得和财产的分配加以干预与调节等社会政策目的;提出了“四项九端”税收原则。瓦格纳凭借对财政职能公共性和社会性的阐述,将公共财政的发展又向前推进了一大步。

4. 奥意学派的财政理论

19 世纪 80 年代,一些学者将经济学上的“边际革命”引入财政学中,这才有了后来的公共产品论。由于他们都来自奥地利和意大利,所以被称为奥意学派。

奥意学派先将边际效用的比较运用于政府预算支出的安排当中,指出有效的预算安排应当使每项支出的边际效用相等。然后他们又依据利益赋税原则,将财政支出中的边际效用分析与税收的边际牺牲联系起来,从而实现了公共品同社会成员消费公共品的主观效用评价之间的有机结合。这充分体现了微观经济学中建立在边际革命基础上的效率原则在公共部门中的运用,因此奥意学派的研究成果为公共产品论的创立奠定了基础。

5. 庇古的财政理论

庇古 (A.G.Pigou) 是在福利经济学方面很有建树的一名英国

经济学家，他于1920年出版了代表作《福利经济学》。8年之后，该书的“国民分配与财政”一篇被独立出来，书名叫做《公共财政学研究》。庇古对公共财政理论的贡献，主要体现在以下两个方面：

第一，外溢性理论。外溢性是市场失灵的具体表现之一，当今财政学的教科书中都有对外溢性问题的介绍，它实际上是公共产品论的一个组成部分。外溢性理论的产生，标志着财政学的研究已经发展到从资源配置合理性的角度，来证明公共部门经济存在的必要性与合法性，这不能不说是一个重大的理论突破。

第二，对公共财政支出理论研究的创新。他将政府支出划分为转移性支出和消耗性支出，并运用边际效用价值论来分析公共支出的效率问题。他的观点已经涉及到现代公共财政中的公共品最优供应问题。

此外，这一时期欧美国家十分重视公共税收理论的研究。马歇尔（Alfred Marshall）的比较静态分析，为分析相对价格和不同税收对企业与个人的产出效应提供了一个实证理论，尤其他对税收负担和转嫁的分析，为现代税收理论奠定了坚实基础。庇古以效用理论为基础，建立了税收的规范理论，主要研究税收负担应如何在不同的个人之间分担。同时，在北欧形成了以瑞典的维克塞尔（Wicksell）和瑞士的林达尔（Erik Lindahl）为代表的公共财政学流派，将财政预算支出过程与税收收入结合起来，并将公共部门的决策过程看作是一个政治的、集体的选择过程，分析了公共部门供求之间的均衡，并形成了著名的“林达尔均衡”模型，这些理论研究为后来现代公共财政学的公共选择理论奠定了基础。

总之，这一时期西方公共财政学的基本研究视角，还局限在以国家职能的履行引导出公共财政的活动范围的思路。

（三）现代公共财政理论

20世纪30年代以后，随着政府广泛干预经济活动，政府财政的活动范围进一步扩大到对市场失灵的矫正以及对经济稳定增长的

调节和管理上，并形成了一定规模的公营企业，形成了现代意义上的财政学。现代公共财政学的分析基点和根本思路也从履行国家基本职能转到对政府如何提供公共品及服务，以满足个人与集团的公共需求以及矫正市场失灵的分析上来。经济学家们开始从矫正市场失灵、提供公共品、组织政府收入、安排政府支出、调节资源配置与收入分配以及稳定宏观经济等方面，描述、概括公共财政的基本涵义。现代公共财政学是建立在现代市场经济条件下的政府财政，它所面对的是由私人部门经济与公共部门经济组合起来的混合经济，并从市场失灵出发，来界定公共部门即政府的经济活动范围和职能的。在这个阶段里，现代公共财政研究取得了丰硕的成果，其中马斯格雷夫、萨缪尔森和布坎南三人的财政理论最具代表性。

1. 马斯格雷夫的财政理论

西方财政学的研究主流转到公共产品论上来，是以马斯格雷夫(Richard A. Musgrave) 1938年发表的《公共经济自愿交换论》为标志的。该文系统论述了私人通过纳税享受政府提供的公共品的“自愿交易”理论。1959年他又出版了专著《公共财政论：公共经济学研究》，书中关于税收局部均衡和一般均衡的分析十分精彩。同时，在公共财政发展史上，他首次将公共产品论与价格理论联系起来。

2. 萨缪尔森的财政理论

萨缪尔森(Samuelson)对公共财政研究的重大成果，是他的公共品需求理论。1954年和1955年，他先后发表了两篇有关公共品供给需求的论文——“公共支出纯理论”和“公共支出论图解”。在前文中，萨缪尔森概括出公共品的定义，并分析了公共品的两大特点，即消费上的非排他性和非竞争性，为以后的分析打下了良好的基础；他运用一般均衡分析方法，建立起公共品的最佳供应模型，得出了公共品最佳供应的帕累托效率条件。

3. 布坎南的财政理论

布坎南 (I.M.Buchanan) 是公共选择学派的代表人物, 他在 1966 年出版的《民主程序中的公共财政学》, 使公共选择论正式成为公共财政学的内容。布坎南等人将市场制度引入政府部门, 开辟了政治决策程序这一新的研究领域, 从而实现了财政学与政治学的结合。公共选择理论主要研究政治决策过程在公共品供应过程中的资源有效配置问题, 它不仅为公共财政理论注入了新鲜血液, 而且具有相当的现实指导意义。

总之, 公共财政学的转向形成了现代公共财政学。其标志是 1966 年出版的以公共经济学命名的现代公共财政学杂志——《公共经济学杂志》(Journal of Public Economics)^①。近几年来, 信息经济学、经济博弈论的广泛发展和深化, 促进了现代微观经济学与宏观经济学的发展, 经济学家从信息不确定、不完全以及市场非均衡等观点出发, 重新解释政府与市场、政府与企业、政府与居民个人以及各级政府之间的分配关系, 对财政支出制度以及税收制度的有效性作了深入的探讨。面对世界经济全球化的发展趋势, 政府如何有效地防范金融风险、保持国民经济的稳定增长, 如何保证政府各项宏观经济政策的有效性和履行政府职能等一系列重大问题, 再度引起经济学家们的反思, 形成了西方以新凯恩斯主义为主流的理论和政策格局^②。

三、我国学者对财政学的研究

我国学者对财政学的研究, 大体上可分为两个不同的发展阶段, 即建国以来实行计划经济的国家财政与改革开放以来社会主义市场经济要求建立公共财政的两个阶段。

① [美] 哈维·罗森:《财政学》, 中国财政经济出版社, 1992, 第 9 页。

② 王健:《新凯恩斯主义经济学》, 经济科学出版社, 1997, 第 10 页。

（一）计划经济时期对国家财政的研究

为了适应计划经济体制的需要，我国财政形成了以国家为主体的分配关系和分配机制，国家全面参与社会经济生活的各个方面，从生产经营到交换、分配与消费，都体现了为国家的集中性分配。国家财政集中绝大部分的财力参与社会的再生产，以行政手段在全社会配置资源并带动全社会人、财、物的流动，形成覆盖全民的具有平均性质的低水平的福利制度。

在传统计划经济体制下，我国学术界对财政概念的探讨与争论，形成了具有中国特色的不同观点。其中国家分配论、社会再生产论、剩余产品论、社会共同需要论和价值分配论等具有代表性。国家分配论强调财政以国家为分配主体；社会再生产论强调财政作为分配范畴应从社会再生产出发加以研究；剩余产品论强调财政分配是由剩余产品形成各种社会基金的一个经济过程，体现的是国家、集体、个人之间对剩余产品的分配关系；社会共同需要论强调财政的分配应为满足社会的共同需要对人力、财力和物力的分配活动；价值分配论强调财政的分配乃是国家对价值的分配。总之，各种观点都承认财政是一个分配范畴，是一种国家的经济分配行为。但在财政的起源、分配主体、分配对象（客体）和分配形式等问题上形成各自的观点^①。

（二）市场经济时期对公共财政的研究

我国改革开放以来，为适应建立社会主义市场经济体制的需要，国家财政从体制到具体的管理制度都进行了重大改革，初步建立和形成了符合社会主义市场经济体制要求的财政体制及其管理制度，把公共财政的建设提到了议事日程。

理论界在结合中国的具体国情、借鉴西方公共财政理论与实践

^① 邓子基：《坚持、发展“国家分配论”》，《财政研究》，1997年第1期，第12页。