

导 论

一、现实生活中的财政学

当今人们生活在一个市场经济环境中，市场通过商品的买卖来满足人们各种需要。工人、农民、公教人员、工商业者依靠诚实劳动和合法经营取得货币收入，用这些货币收入可以到市场上购买自己需要的商品或劳务，包括吃的粮食、穿的衣服、生活日用品以及私人汽车和私人住房等等；工商企业在市场上卖出商品或提供服务取得货币收入，用这些货币收入支付职工工资，并从市场上购买原材料和设备，又开始新的生产和经营活动。通过市场提供给个人的商品（服务）和工商企业的生产要素，称之为私人物品，它的功能是满足私人需要。但是，人们的需要是多样化的，市场不可能提供人们所需要的所有物品，不可能包揽人们的一切需要，而市场不能提供或不适于由市场提供的物品，则必须由政府系统来提供。由政府提供的商品和服务，称之为公共物品，它的功能是满足公共需要。

就家庭和居民个人而言，当你来到人世接生你的医院，幼儿时期抚育你的幼儿园，学龄儿童进入小学以至进入中学、大学学习的学校，在我国基本上是由政府出资兴办的；参加工作以后，一旦暂时失业，可以由政府提供的救济金维持生活；当你进入退休年龄的时候，可以依靠政府参与提供的养老保障和医疗保障安

度晚年；有一天寿终正寝，也要送到政府举办的火葬场送终安息，所有这些，都离不开政府和财政的服务，这就是通常所说的：生老病死，从摇篮到坟墓，都同政府和财政息息相关。

政府还承担着市场不可能承担的诸多的政治和社会职能，包括行政、国防、治安、义务教育、基础科研、公共卫生和公共设施等等。最典型的事例是行政管理、国防、治安以及司法和执法。你手里有钱可以在市场上买到衣物、食品、住宅、轿车以及图书和读物，但即使有钱也买不到由行政管理、国防、治安等部门以及立法、司法和执法等机关所提供的行政服务、国土安全、国家法规和安定的社会秩序。另一种典型的事例是基础科学。基础科学的研究成果不能直接付诸应用，但却是应用技术和应用工程的基础。如今习以为常的激光、晶体管和原子能是物理学基础研究的成果。基础科研失败的风险很大，而且不能被授予专利，不能期望个别厂商热衷于这类事业，但一旦成功，全社会甚至全人类可以受益，因此主要由政府投入并提供这类“产品”是理所应当的。城市公共设施建设则是一个综合性事例。城市里大小商店鳞次栉比，商品琳琅满目，为居民生活提供了方便，但任何一个商店都不能给居民提供公共设施和公共服务。城市的交通、通信、供水、供气、供暖、排水、排污、净化环境，细小的还有公园、公厕，等等，这些公共设施与公共服务，是工商企业正常的生产经营所必需的，是居民日常生活须臾不可或缺的；这类需要既然是“公共的”，显然不能完全依赖于市场提供，理所当然属于政府的职责范围。更令人们不能忘却的是，2003年前半年抗击“非典”的斗争，充分显示了政府和财政的重大作用。据报刊透露的不完全统计，抗击“非典”中中央财政动用预备费20亿人民币，地方财政动用了80亿人民币，这100亿人民币的拨付发挥了巨大的无形效应：换回了中国大陆近13亿人口的“自由呼吸”，挽救了难以计数的人民的生命；同时也产生巨大的有形效应：据世界卫生组织测算，每投入1元人民币的公共卫生经费，可以避免3~6元的物质损失，投入100亿即可避免300亿~600亿的物质损失，避免损失就等于增加等额的产出。

还要看到，政府不是单纯的消费者，还要承担涉及国计民生和带有战略性的重大工程建设任务。诸如，我国长期规划中已经完工或正在实施的三峡水利枢纽工程、青藏铁路、南水北调工程、西气东输工程，规模宏大的电站、油田、钢铁厂，横跨江河和贯通全国的桥梁、铁路、公路网，大型的农业水利工程、灌溉系统等，只能在政府拨付资本金的前提下采取多渠道筹资的方式来兴建。特别是像我国这样一个资本市场还未发育健全的发展中国家，这种政府资源配置方式具有特殊的重要意义。



政府与家庭和企业一样，要办事就要有钱，有支出就要有收入，但与家庭和企业不同的是：政府作为公共权力和公共服务机构，本身没有收入来源，他的收入是来自于民，而后用之于民。居民个人一方面享受政府提供的各种物品和劳务，同时也是纳税义务人。个人收入达到一定的标准要缴纳个人所得税，居民死亡留下的遗产有些国家也要缴纳遗产税，对政府提供的某些特定的服务还要支付一定的费用。就工商企业而言，因为工商企业是商品生产和经营的主体，是政府为满足公共需要而索取收入的主要承担者，即主要纳税人。作为我国主要税种的增值税、消费税和营业税是由工商企业缴纳的，当前几乎占全部税收收入的80%以上，企业还要缴纳企业所得税。工商企业作为主要纳税人的同时，不仅享用政府提供的公共工程和公共服务，而且享受政府提供的各种优惠的支持，如税收优惠、投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

财政收支是通过国家预算来安排的，国家预算的编制和执行要经过全国人民代表大会及其常委会的审核和批准。如果仔细阅读一下国家预算就可以发现，这里综合反映了一系列的涉及国计民生的重大财政政策问题：财政收入占国内生产总值的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重多大才是适度的；企业的税收负担确定在什么水平上，才可能既保证政府各项支出需要，又不致使企业丧失应有的活力；我国税收收入近年来增长速度较快，是否应当实行减税政策；财政运行中为什么会出现财政赤字，财政赤字对经济发展有什么影响，财政赤字和通货膨胀或通货紧缩是什么关系；为筹集国家建设资金或为弥补财政赤字，政府连续多年向居民和企业发行国债，积累的债务余额会逐年上升，是否会形成财政风险和债务危机；从1998年开始我国实施扩张性的积极财政政策，现在又转为实施稳健性财政政策，扩张性财政政策和稳健性财政政策包括一些什么内容，发挥什么作用，等等。

以上所说，就是我们经常看到、听到以及切身体会到的种种财政现象，也就是现实生活中的财政学。

二、学习对象、学习目的和学习方法

财政学是一门应用理论学科，在学科体系中起着衔接一般经济理论课和财政专业课的中介作用：一方面将一般经济理论引向深化，另一方面对财政业务进行理论性分析。财政学的任务是阐明财政的基本知识、基本理论和基本管理技能。在现实经济生活中，人们经常接触的总是各种各样的财政现象，财政学自然要着

限于财政现象，从财政现象入手，但作为应用理论学科，它的视野不是囿于现象层次，而是要透过现象，探索本质，揭示支配这些现象的规律性。

财政活动，或者说财政运行，是整个国民经济运行的一个部分，一个层次，或一个侧面。归根结底，是国民经济的运行决定财政的运行，它规定了财政运行的范围、目标和方式；财政运行也反过来影响国民经济的运行，直接影响投资、消费和进出口，影响 GDP 增长的速度、质量和结构，影响收入分配和各阶层之间的收入差距，影响经济的稳定和可持续发展。总之，经济决定财政，财政影响经济，财政与经济的关系是财政学的一条根本线索。但也应指出，在治学方法上，正如我国北宋的著名学者王安石所说“读经而已，则不足以知经”，由于财政现象是国民经济的综合反映，因而财政问题不仅是经济学问题，而且广泛地涉及政治学、行政学、法学、教育学、心理学等方面。只有具备广阔的知识面并且运用这些广阔的知识来综合分析财政现象，才可能透视财政现象的真谛。

财政活动主要具体化为财政的收入和支出。财政收支均由若干项目构成，各收支项目得以成立的根据是什么，各有什么特点，它们如何影响国民经济的运行，财政收支的平衡或不平衡怎样影响总供给和总需求的平衡关系，如此等等，都是财政学要研究的主要内容。政府在自己的收入和支出活动中，必须形成某些规则，并依据这些规则做出某些制度上的安排。例如，税制体系如何设置，如何发挥税收的收入功能和经济调节功能，支出管理制度如何制定，如何加强管理，提高支出效益，中央与地方的收支怎样划分，如何向人民反映国家财政活动，人民如何行使其对财政的监督权，都是财政学要回答的问题。

财政学的一个重点是研究财政政策。当然，研究财政政策不能不研究过去曾经实行的和当前正在实行的财政政策及其效果，但财政学关注的重点不是财政部门已经做了什么和正在做什么，也不是研究可供操作的政策设计。财政学研究政策的逻辑，是关注那些深藏在形形色色、往往朝令夕改的财政政策背后的稳定的规律性的东西。诸如，财政政策的目标是什么，为什么确定这些目标，可以采用哪些手段来实现这些目标，政策效力的传导机制是什么，政策效果如何以及怎样评价政策效果，财政政策如何同其他经济政策相配合，等等。简言之，财政政策的目标、手段、传导机制、效果，以及同其他政策手段的配合等，是财政学要研究的重点内容。

这本《财政学》主要是提供给大学本科学子作为教材使用的，也可作为广大实际工作者的参考读物。作为教材，不是罗列财政现象，也不是制定解决实际问题的现成方案。如前所说，而是侧重阐述基本知识、基本原理和基本管理技能，有时也可能运用这些知识和原理直接回答现实中提出的问题，但更主要的是为学



生开阔分析问题的思路,提供解决问题的原则和方法,以便为学生思考财政问题以及未来从事实际工作奠定一个良好的基础。

从马克思主义观点看来,科学的方法论只有一个,就是唯物辩证法,这是自然科学研究和社会科学研究必须遵循的唯一科学的方法论。唯物辩证法要求我们一切从实际出发,从发展和联系上把握事物。在自然科学研究中贯彻这一方法,可以在最少受干扰的地方考察自然过程;或者,如有可能,则在保证过程以纯粹状态进行的条件下从事实验。在对经济现象和其他社会现象的研究中上述条件是不具备的,所以,“分析经济形式,既不能用显微镜,也不能用化学试剂。二者都必须用抽象力来代替”^①。于是,唯物辩证法体现在社会科学的研究上,就形成了一套从现象到本质、从具体到抽象地研究事物,再由本质到现象、由抽象到具体地描述事物的方法论体系。

上述马克思主义的科学方法论,构成财政学的方法论基础。在本书中,马克思主义的科学研究方法具体化为实证分析与规范分析的统一。所谓实证分析,就是按事物的本来面目描述事物,说明研究对象“是什么”,它着重刻画经济现象的来龙去脉,概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。实证分析法运用于财政学,就是要按照财政活动的原貌,勾勒出从财政取得收入直至安排支出的全过程及其产生或可能产生的经济影响,财政活动同整个国民经济活动的相互作用,以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。规范分析要回答的问题是“应当是什么”,即确定若干准则,并据以判断研究对象目前所具有的状态是否符合这些准则,如果存在偏离,应当如何调整。规范分析运用于财政学,就是要根据社会主义市场经济这一制度前提,根据公平与效率这两大基本社会准则,来判断目前的财政制度是否与上述前提和准则相一致,并探讨财政制度的改革问题。

当前是一个科学迅猛发展的时代,科学研究方法也在不断创新。经济学的研究,已经突破主要依赖于分析现实世界的经济现象的传统研究方法,有越来越多的研究工作者尝试将经济研究搬入实验室,用实验的方法研究经济学,从而开创了实验经济学的新领域。美国乔治·梅森大学教授弗农·史密斯,由于在奠定实验经济学基础方面做出的突出贡献而获得2002年的诺贝尔经济学奖。史密斯将经济分析引入实验室,发展了一系列的经济学实验方法,并为通过实验进行可靠的经济学研究确定了标准,提倡在实施经济政策前可以先在实验室进行模拟运行,如是否开放电力市场,是否对公共部门私有化等,都可以将实施方案在实验

^① 《马克思恩格斯全集》,中文1版,第23卷,8页,北京,人民出版社,1972。

室模拟运行而后再做出决策。

本教材应用的具体分析方法是理论与实际相结合、规范分析与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合、纵向对比与横向对比相结合等,并提供一定的统计资料,供学习和研究时参考。

三、我国财政学建设的指导思想

▶▶▶ (一) 以马克思主义的基本原理为指导

财政学作为一门应用理论学科,政治经济学的一般原理是财政学的理论基础。马克思创立了科学的劳动价值学说,创立了科学的再生产理论,在《哥达纲领批判》一文中对“一个集体的,以共同占有生产资料为基础的社会”的分配作了全面的分析,马克思主义创始人也曾对资本主义财政范畴进行过大量的论述,等等。这些经济学原理,对今天在经济改革和经济发展中摆正财政的地位与作用,都具重要的理论指导意义。在运用马克思主义研究财政学时,只限于援引其中有关论述财政问题的词句,而不知其基本原理,则不能真正懂得马克思主义的财政学说。马克思主义不是僵化的教条,要随着时代的发展而发展,要将马克思主义基本原理同中国的实际相结合,解决中国革命和建设中的问题。

当今作为财政学的理论依据和指导方针的主要是结合中国当前实际发展的马克思主义。中国共产党第十五次全国代表大会明确规定以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论作为自己的行动指南,这当然也是研究和学习财政学的理论基础和指导思想。在社会主义改革开放和现代化建设的新时期,在跨世纪的新征途上,形成了邓小平理论。邓小平理论是毛泽东思想的继承和发展,是当代中国的马克思主义,是马克思主义在中国发展的新阶段。

我国改革开放后中国共产党的历次全国代表大会,根据邓小平理论全面地阐明了建设社会主义市场经济体制的理论、方针和政策。于1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会做出从1979年起,把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,果断地停止使用“以阶级斗争为纲”这个不适用于社会主义社会的口号。1984年10月召开的中国共产党十二届三中全会,通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,阐明了加快城市为重点的整个经济体制改革的必要性、紧迫性,规定了改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策。1992年10月召开的中国共产党第十四次全国代表大会,总结了十一届三中全会以来14年的实践经验,确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,



十四届二中全会（1993年3月）通过的《关于党政机构改革的方案》，十四届三中全会（1993年11月）通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步指出社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的，建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用；要进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。1997年9月举行的中国共产党第十五次全国代表大会，指出公有制实现形式可以而且应当多样化，非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分，允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配。2002年11月召开的中国共产党第十六次全国代表大会，提出全面贯彻“三个代表”的重要思想，提出全面建设小康社会的奋斗目标，提出走新型工业化道路、大力实施科教兴国战略和可持续发展战略等经济建设和经济体制改革的方针和政策。所有这些论述，都是研究和学习财政学的理论依据和指导方针。

▶▶▶ 「（二）借鉴西方财政学」

我国建立社会主义市场经济是一项前无古人的开创性事业，近20年来已经走出一条卓有成效的改革之路，积累了自己的经验。但为了加快改革开放和现代化的宏伟目标，必须从中国国情出发，借鉴人类社会创造的一切文明成果，借鉴世界各国包括西方发达国家的一切反映社会化生产和市场经济一般规律的先进经营方法和管理方式。同样，为了建设有中国特色的财政学，有必要从中国的实际出发，有鉴别地吸收西方财政学中对我有用的原理和方法。当然对于西方财政学既不能绝对排斥，也不能完全照搬。

恩格斯曾指出，亚当·斯密“他在1776年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作，从而创立了财政学”。^① 斯密认为有一只看不见的手在冥冥中支配着市场经济的运行，政府只要像“守夜人”那样防止外来侵略和维持国内治安就行了。他提出了税收的“公平、确定、简便和征收费用最小”四原则，支出方面的厉行节约、“量入为出”的原则也一同产生，“廉价政府”则成为财政所应追求的目标。这就是斯密勾勒的财政学的基本框架。

20世纪30年代的空前大危机，催生了以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义，财政学也因此西方经济学体系中占据了显赫的位置。凯恩斯抛弃了政府只当“守夜人”的教条，认为财政支出可以直接形成社会有效需求，弥补私人部

^① 《马克思恩格斯全集》，中文1版，第1卷，675页，北京，人民出版社，1956。



门需求的不足,使市场经济达到充分就业。凯恩斯首次系统地论证了财政赤字的经济合理性,冲击了古典的“量入为出”原则。在税收方面,凯恩斯超越了仅就增加收入和税负转嫁问题研究收入的古典眼界,着重分析了税收调节收入分配,变动私人部门有效需求,从而调节经济运行的作用,并拟议一套以直接税为主和以累进税率为特色的租税体系。关于财政支出,他在卡恩的“乘数理论”基础上,论证了政府投资具有“倍数”扩张社会总需求的作用。由于凯恩斯主义强调财政的作用,人们通常对他及其信奉者的理论冠以“财政学派”的名称。凯恩斯的理论在西方财政学界引起了一场“革命”,一大批追随者致力于阐释和发展工作。以萨缪尔森为代表的一些西方经济学者经过补充和发展逐步形成曾显赫一时的新古典综合派,近年又吸收反对凯恩斯主义的各学派的观点,在第二次世界大战以后长期居于统治地位。

20世纪70年代初,经济“滞胀”席卷西方世界,而凯恩斯主义拿不出妙方良策,遂陷入低谷,于是包括货币主义、供给学派和理性预期学派的新保守主义经济学,借此发起一场对凯恩斯主义的“反革命”。但反对者并未建立起一套足以与凯恩斯主义相抗衡的财政学说,只是力图在这个框架内复归古典学派的“经济自由主义”传统,责难国家干预窒息了市场经济的活力,“财政最重要”的政策主张受到攻击,代之以“货币最重要”的政策结论。供给问题重新受到重视,供给学派的骁将拉弗描绘了一条表示政府收入与税率相关关系的曲线(拉弗曲线),为刺激供给的减税政策提供了理论依据。

由于20世纪80年代美国的里根总统和布什总统实行以减税为核心的财政货币政策,以失败而告终,令货币主义和供给学派威信扫地。1993年民主党人克林顿入主白宫,凯恩斯主义又以新的面貌“复兴”。新凯恩斯主义继承了凯恩斯主义的国家干预主义,但对传统凯恩斯主义的理论和政策主张进行了修正。新凯恩斯主义更加强调宏观经济学的微观基础,建立起有微观基础的新凯恩斯主义宏观经济学;提出新型政府—市场观,认为当代经济是一种混合经济,政府与市场是互补而不是替代关系;更加重视市场机制的作用,主张政府进行“粗调”;主张财政政策的调节要深入到经济运行的内部,强调增加人力资本、研究开发等具有创新性的投资;等等。

还应提到的是,各学派围绕凯恩斯主义展开争论的时候,以布坎南和图洛克为首的一批经济学家在财政学的一个重要领域取得了重大的理论进展,他们将财政作为公共部门经济,集中研究社会的公共需要及满足这一需要的公共物品问题,分析了决定公共物品的生产和分配过程以及生产和提供公共物品的机器——国家的组织和机构。通过投票论、政治联盟论、官僚主义论和制度选择论等,布



坎南等人运用经济分析的方法研究了政治制度的运行，其中，财政问题始终居于研究的中心。这一学派被称为“公共选择学派”。自布坎南摘取了1986年诺贝尔经济学奖的桂冠以后，该学派的理论已经引起西方财政学界的广泛注意，其中的很多观点已经被引入财政学论著之中。

▶▶▶ (三) 紧密结合中国的实际

以马克思主义的基本原理为指导和借鉴西方财政学的目的是为了解决中国的实际问题。所谓紧密结合中国实际，就是一切从中国的国情出发，以马克思主义的基本原理为指导，借鉴西方财政学的某些原理和方法，研究中国的现实问题，得出符合中国实际的结论。

什么是中国的实际？中国共产党第十五次全国代表大会明确指出：我们要一切从实际出发，而最大的实际就是中国现在处于并将长时期处于社会主义初级阶段。初级阶段也就是经济不发达阶段，我国当前的生产力发展水平还远远落后于经济发达国家，这就决定了必须在社会主义条件下经历一个相当长的时间去实现工业和经济的社会化、市场化和现代化。这是逐步缩小同世界先进水平的差距，在社会主义基础上实现中华民族伟大复兴的不可逾越的历史阶段。在21世纪的历史时刻，要毫不动摇地坚持建设有中国特色社会主义的伟大实践，建设有中国特色的社会主义的经济、政治和文化。建设有中国特色的社会主义经济，就是在社会主义条件下发展市场经济，不断解放和发展生产力。

中国社会主义是在“一穷二白”的土壤上生长起来的，经过50余年的努力，许多方面有了长足的进步，但还没有全面改变生产力落后的状况，这不可避免地使我国经济呈现明显的“二元结构”的特征。13亿多人口，有8亿多在农村，基本上靠手工劳动搞饭吃；一部分现代化工业，与自然经济、半自然经济同时并存；少量具有世界先进水平的科技人才和科学技术，与科技教育文化落后和文盲、半文盲占人口近1/5的状况同时并存。以上种种，即中国的基本国情，构成中国经济和中国财政运行的大背景。人口众多以及还有一部分居民处于贫困状态的事实，决定了中国经济和财政必须经常考虑吃饭问题，首先解决温饱而后奔向小康。生产力水平低下，生产的社会化程度不高，以及经济结构“二元”特征，迫使国家财政在致力于发展高科技的同时，不得不把很大部分财力用来改造传统的产业部门和落后的农业，如此等等。

中国实行社会主义市场经济体制是由原来以政府为主导的计划经济体制转换过来的，当前的市场体系还不完善，市场机制还不健全，而建立和完善社会主义市场经济体制需要一个相当长的过程。这个过程，是经济体制转换的过程，也是

一个不断调整政府与市场关系的过程。在一段时间内，仍不可避免地以政府为主导，调整各项经济政策，组织并推动经济体制与政治体制改革，培育和完善市场体系和市场功能。政府需要通过实践，制定并不断调整改革的指导思想和改革方案，制定和完善各种法规，而国家财政则要为改革提供必需的财力保证。例如，我国的经济改革是以调整分配关系作为突破口的，对地方和企业放权让利，提高农村产品收购价格，提高职工工资水平等，由此而导致国内生产总值分配格局的重大变化。自改革开放的初期，财政收入占国内生产总值的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重不断下滑，就是财政为改革付出的成本和代价。但随着经济发展和经济改革的加快，如今的财政状况和财政的作用，已经发生了重大的转变。

我国仍处于社会主义初级阶段，也就是经济不发达阶段，所以我国财政具有发展中国家财政的某些共同特征。例如，在财政支出中，购买性支出仍占有较大的比重，但转移性支出的比重呈上升趋势；在财政收入方面，以间接税为主体，而所得税和财产税的比重目前虽小，但呈上升趋势；财政赤字是发展中国家的经常现象，我国也不例外，而且由于资本市场不发育，往往靠向银行借款弥补赤字；我国从停止向银行借款弥补赤字以后，国债发行规模及其依存度随之急剧增大；在财政管理方面，财政法规还有待健全，预算约束软化，偷税漏税、税收收入流失严重，支出管理较弱，铺张浪费严重，效益低下。这些现象是体制转轨过程中难以避免的，但随着经济发展和经济改革的加快，财税体制逐步规范化，财税管理逐步加强，财税的民主化和法制化日臻完善，符合社会主义市场经济体制的财税体制的框架已经初步建立。

如果一本财政学，当学生学完这本财政学之后只懂得了一些一般原理，而尚且不能基本掌握中国财政改革和财政体制变化的进程，那么，就不能称之为有中国特色的财政学。

▶▶▶ (四) 继承和发展

中华民族是一个具有悠久历史文化的民族，我国历史长河中的各种财政思想总的来说是在奴隶制社会、封建制社会和半封建半殖民地社会下形成的，但其中不乏至今仍有借鉴意义的杰出的理财思想。古代的理财家从他们的实践中早已体会到财政同经济的关系问题。“理财之道，以生财之道为本”的思想，到了清代的魏源那里，已经系统化了：“善赋民者，譬植柳乎！薪其枝叶，而培其本根。不善赋民者，譬则剪韭乎！日剪一畦，不尽不止”。这就是说，善于理财的人，不能只考虑征税，而首先应该考虑培养税源，税源充裕，财政收入自然随之增



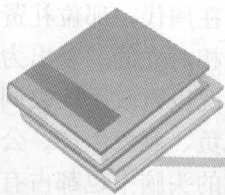
长。当今仍在议论不休的预算原则问题在古代也早已提出，早在周代，那位礼贤下土的周公率先提出了“量入为出”原则；唐代人杨炎则提出相对立的“量出为人”原则，主张先核定支出规模而后征税。甚至按当时经济情况以财政手段去调节经济和平抑经济波动的朴素思想也早已存在。其他如减轻税负、刺激生产、公平课征、简化税制等现代财政原则，在前资本主义的理财家们的头脑中也都占有相当重要的位置。简要回顾历史，旨在说明我国古代财政思想史是一部丰富的理论宝库，也说明当今的某些理论思想并不是完全“新颖”的，而是有历史渊源的。

新中国成立后的财政理论，是在马克思主义基本原理指导下，紧随着财政实践的步伐形成和发展起来的。我国计划经济体制时期，依据马克思主义的再生产理论总结的财政、信贷、物资和外汇平衡的所谓“四平”理论，其基本原理对现在研究财政平衡和财政政策仍有指导意义。我国学术界经过长期关于财政概念的探讨和争鸣，形成具有中国特色的不同学说，主要有“国家分配说”、“社会再生产说”、“剩余产品说”、“社会共同需要说”、“价值分配说”等。各种学说是从不同角度探索财政的内涵和外延，各自有鲜明的中心论点，但各派之间并不是绝对排斥的，有差异也有共同点，对某些具体问题的看法也有交叉。学术争鸣的作用就在于相互探讨，彼此吸收，共同推动学术繁荣。

改革开放以后，我国财政学界则致力于探索符合社会主义市场经济的财政理论，已经取得可贵的成果。原有财政学的理论体系和论点，已经不能完全反映当前的现实，不足以说明和解释新体制下出现的新的财政现象和财政问题。财政理论必须发展，只有发展才能具有强盛的生命力。继承与发展是相辅相成的。否定过去的一切，不问中国的现实，简单照搬西方财政学，不是科学的治学方法，也绝不是中国财政学的出路。

总之，建立和发展我国财政学的基本思路 and 方向应是：以马克思主义基本原理为指导，借鉴西方财政学，从中国实际出发，继承和发展，坚持百花齐放和百家争鸣，建立具有中国特色的财政学。





第一章

财政概念和财政职能

第一节 政府与市场

一、市场：市场效率和市场失灵

▶▶▶ (一) 市场与市场效率

学习财政学为什么从市场说起？首先需要明确，我们这里学习的是社会主义市场经济下的财政学。在市场经济体制下，市场是一种资源配置系统，政府也是一种资源配置系统，二者共同构成社会资源配置体系。而财政是一种政府的经济行为，是一种政府配置资源的经济活动，所以明确政府与市场的关系是学习财政学和研究财政问题的基本理论前提，不明确政府与市场的关系，就难以说明为什么有市场配置还要有政府配置，政府配置有什么特殊作用，政府配置的规模多大为宜，政府采取什么方式配置资源，等等。

什么是市场？完整的市场系统是由家庭、企业和政府三个相对独立的主体组



成的。在市场经济下，政府构成市场系统的一个主体，这是毋庸置疑的。比如，政府为市场提供诸如基础设施、教育和社会保障之类的公共物品和准公共物品，同时从市场采购大量的投入品和办公用品。但政府又是一个公共服务和政治权力机构，具有与市场不同的运行机制，因而在市场中又具有特殊功能和特殊地位，可以通过法律、行政和经济等手段，“凌驾”于市场之上而介入和干预市场。因此，为了说明政府与市场的关系，需要先从没有政府的市场系统说起，这时市场只有两个主体，即家庭和企业。

家庭是社会的基本细胞，是社会生活的基本单位，它为市场提供劳动力、资本和土地（在土地私有的条件下）等生产要素，并通过提供生产要素获取收入，而后用家庭收入到市场上购买生活消费品或从事投资，家庭的基本目标是满足需要和效用水平的最大化。企业是商品生产和商品交换的基本单位，它从家庭那里买进生产要素，通过加工转换为商品或劳务，而后将商品或劳务又卖给家庭并获取企业收入和利润，企业的基本目标是利润最大化并实现扩大再生产。市场从日常生活来看，就是商品（包括生产要素）交易的场所，如百货商场、汽车市场、证券市场等等。但从经济学的角度来看，市场不仅是商品交易的场所，而且是指在无数个买者与卖者的相互作用下形成的商品交易机制。市场机制的基本规律就是供求规律：供大于求，价格下降，库存增加，生产低迷；求大于供，价格上涨，库存减少，生产增长；通过价格和产量不断地波动，达到供给和需求的均衡。

市场是一种结构精巧而且具有效率的商品交易机制，这已经为经济发达国家几百年的经济发展史所证实，而且为各种经济学说所论证和肯定。亚当·斯密将市场规律形容为“看不见的手”，认为不需要任何组织以任何方式干预，市场就可以自动地达到供给与需求的均衡，而且宣称当每个人在追求私人利益的同时，就会被这只手牵动着去实现社会福利。马克思同样赞叹市场机制的效率，并将价格规律提升为价值规律，认为商品的价值是由生产商品的社会必要劳动时间决定的，而价格围绕价值上下波动来调节生产和流通，并促进技术进步和经济发展，同时马克思也指出了市场波动是导致经济危机的可能性因素。福利经济学的代表人物、意大利的经济学家帕累托，提出了一个被西方经济学和财政学经常引用的帕累托经济效率标准，又称为帕累托最优状态。简而言之，帕累托最优状态是指这样一种状态，即任何一种改变都不可能使一个人的境况变好而又不使别人的境况变坏。帕累托还论证了达到帕累托最优所必须满足的条件，包括交换的最优条件、生产的最优条件、交换和生产的最优条件。帕累托效率标准或帕累托最优状态，可以作为我们分析经济效率和财政效率的一个规范性参照标准。



▶▶▶ (二) 市场失灵

市场是一种有效率的经济运行机制，这是毋庸置疑的。市场失灵是和有效率对应的，而上面谈到的市场配置效率是以完全的自由竞争作为严格假设条件的，而现实的市场并不具备这种充分条件。所以，市场的资源配置功能不是万能的，市场机制本身也存在固有的缺陷，这里我们统称之为“市场失灵”。市场失灵为政府介入或干预提供了必要性和合理性的依据。

市场失灵主要表现在以下几个方面。

1. 垄断。市场效率是以完全自由竞争为前提的，然而当某一行业在产量达到相对较高水平之后，就会出现规模收益递增和成本递减问题，这时就会形成垄断。当一个行业被一个企业或几个企业垄断时，垄断者可能通过限制产量，抬高价格，使价格高于其边际成本，获得额外利润，从而丧失市场效率。

2. 信息不充分和不对称。竞争性市场的生产者和消费者都要求有充分的信息，特别是在现代信息社会的条件下，信息构成商品生产、消费和营销的最敏感的神经系统。生产者要知道消费者需要什么，需要多少，以及需求的瞬间变化，消费者要知道产品的品种、性能和质量，生产者之间也需要相互了解，商品营销是生产与消费之间的连接环节，更需要灵敏地掌握生产和消费的信息。在市场经济条件下，生产者与消费者的生产、销售、购买都属于个人行为，掌握信息本身也成为激烈竞争的对象，而信息不充分和信息不对称也是影响公平竞争的重要因素。

3. 外部效应与公共物品。完全竞争市场要求成本和效益内在化，产品生产者要负担全部成本，同时全部收益归生产者所有。外部效应说明的是一个厂商从事某项经济活动给其他人带来利益或损失的现象，如上游水库可以使下游地区从中受益，是正的外部效应，造纸厂对河流造成污染，是负的外部效应。因此，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，因而市场竞争就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”，因为大部分“公共物品”的效益是外在化的，关于“公共物品”将在下面做专门的阐述。

4. 收入分配不公。市场机制效率是以充分竞争为前提的，而激烈的竞争不可能自发地解决收入分配公平问题。市场经济的第一道分配是要素分配，个人收入取决于劳动投入的数量和质量以及投入资本的多少，即承认个人天赋、受教育的程度以及私人财产所有权，因而必然形成收入差距，而且差距会越来越大。效率和公平是矛盾的统一，效率是前提，首先是把“蛋糕”做大，没有效率，即使是公平的，也是低水平的平均主义；但公平既是经济问题，也是社会问题，收入



差距过大，严重不公，会带来社会不安定，反过来又会影响效率。

5. 经济波动。市场机制是通过价格和产量的自发波动达到需求与供给的均衡，而过度竞争不可避免地导致求大于供与供大于求的不断反复：求大于供，物价上涨，会导致通货膨胀；供大于求，压缩生产，会导致失业率上升，这是市场经济不可避免的弊端。

二、政府：政府干预与政府干预失效

▶▶▶ 「（一）政府的经济作用」

人们从日常生活中可以察觉到，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、社会和经济的职能。作为经济学和财政学，当然更加关注的是经济职能方面，而且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是以经济职能为依托的，一个简单的事实是，政府必须从社会产品分配中集中一部分社会产品，才有可能实施并实现其全部职能。这里需要说明的是，财政学是研究财政运行规律的一门学科，而财政部门作为政府的一个经济部门，首先是直接执行政府的经济职能，并通过执行经济职能来保证政治职能和社会职能的有效实施。

在市场经济体制下政府的经济作用是什么？这里我们用国人的思维和语言来说明这个问题。我国在明确提出我国经济体制改革的目标是社会主义市场经济体制的时候，曾对社会主义市场经济体制做出一个简明的概括：“就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用……”这个简明的概括清楚地说明了市场和政府的关系，也说明了社会主义市场经济体制下政府的经济作用。其一，所谓使市场在资源配置中起基础性作用，既肯定了市场的配置效率，又说明市场只是起基础性作用，而不是所有资源都是可以通过市场来配置的，这就要求政府在资源配置中发挥应有的作用，弥补市场的失灵，主要是提供具有外部效应的公共物品；其二，所谓社会主义国家宏观调控，则是指市场机制本身存在固有的缺陷，必然存在收入分配不公和经济波动，要求政府通过宏观政策协调国民经济的健康、稳定运行。我国目前仍处于经济体制转换过程中，而建成社会主义市场经济体制的核心问题之一，就是正确处理政府和市场的关系，转变政府职能，规范政府行为，其中包括转换财政职能。

西方经济学的新凯恩斯主义学派综合西方经济学多年关于政府和市场关系的观点，提出一种新型的政府—市场观，认为现代经济是一种混合经济（指私人经



济和公共经济)，政府和市场之间不是替代关系，而是互补关系。有政府介入的市场，政府与家庭、企业之间的收支循环流程如图 1—1 所示。

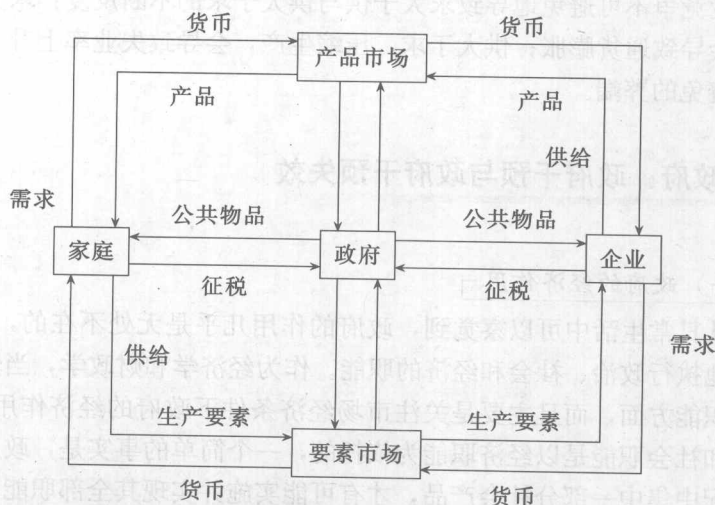


图 1—1 政府与家庭、企业之间的收支循环流程图

▶▶▶ (二) 政府干预程度和干预手段

政府干预程度是和政府规模相联系的，而政府规模一般以财政支出（或财政收入）占 GDP 的比重这一综合性指标来表示。一般而言，随着经济发展和人均收入的提高，政府规模呈逐步上升的趋势，达到一定阶段则相对稳定。但是，由于各国的经济制度、政治体制、意识形态、历史传统以及经济发展阶段的不同，市场经济体制自然有所不同，政府规模也存在很大的差别。因为社会经济运行是错综复杂的，所以，不可能用一种精确的计量方法和模型来准确地计算出一个比重，以确定每个国家不同时期的政府规模。就各国之间的差别来说，一般而言，经济发达国家高于发展中国家，集权化倾向的国家高于分权化倾向的国家。例如，类似英国那样的多数欧洲国家实行“新自由主义”的市场模式，但其中有些国家政府仍支配钢铁、煤炭、铁路、空运等垄断行业及公用事业，政府集中的 GDP 达 50% 以上。美国也属于这种类型，但政府的集中度较小，经济运行的自由度较大，政府集中的 GDP 大体在 30% 以上。德国实行所谓的“社会市场经济”，主要是将自由竞争机制和一套完整的社会政策相结合，政府集中的 GDP 相对较低，但要高于美国。北欧国家号称“高福利国家”，政府负担大量的社会服务和社会福利，政府集中的 GDP 达 60% 以上。以日本为代表的市场经济被称为



“东方模式”或“亚洲模式”，一方面主张充分自由竞争，另一方面又通过政府计划、发展战略、产业政策引导和控制市场的运行。东南亚的新兴市场国家大体都仿效这种模式，而且这些国家属于后发展国家或发展中国家，政府集中 GDP 的比重大体在 20% 左右。我国是由计划经济体制转向市场经济体制的，当前仍处于体制转轨过程中，所以，我国以财政支出占 GDP 比重表示的政府规模形成了本身特有的变化轨迹，即从 1979 年开始逐年下滑，到 1997 年开始逐年回升，目前已接近 20%。至于符合我国国情的适度的政府规模，还需要通过经济改革和经济发展的实践来探索。

政府干预手段可以概括为三个方面。

1. 立法和行政手段。这主要是指制定市场法规、规范市场行为，制定发展战略和中长期规划，制定经济政策，实行公共管制、规定垄断产品和公共物品价格等。比如，为了对付垄断，政府可以制定反垄断法，实行公共管制，由政府规定价格或收益率；对外部效应大的物品，政府可以采取行政手段或法律手段，如强制排污工厂停产，限期治理，或对受损单位给予应有的补偿。

2. 组织公共生产和提供公共物品。公共生产是指由政府出资兴办的所有权归政府所有的工商企业和事业单位，主要是生产由政府提供的公共物品，也可以在垄断部门建立公共生产，并从效率或社会福利角度规定价格。政府组织公共生产，不仅是出于提供公共物品的目的，而且是出于有效调节市场供求和经济稳定的目的。按广义的生产概念，公共生产既包括生产有形物品的工商企业，也包括提供无形物品和服务的学校、医院、文艺团体、气象部门以及政府机关和国防部门等。比如，为了弥补市场信息的不充分和不对称，政府的有关部门要定期向社会提供有关商品供求状况、价格趋势以及宏观经济运行和前景预测资料，而政府提供经济信息是一种社会性服务，也属于公共物品和公共服务的范围。

3. 财政手段。应当指出，财政手段既不直接生产也不直接提供公共物品，而是通过征税和收费为政府各部门组织公共生产和提供公共物品筹集经费和资金。财政的目标，是通过为政府各部门组织公共生产和提供公共物品筹集经费和资金，最终满足社会公共需要，同时又通过税收优惠、财政补贴和财政政策等手段调控市场经济的运行。

▶▶▶ (三) 政府干预失效

应当指出，市场经济需要政府干预，但政府干预并非总是有效的，市场机制存在失灵问题，政府机制同样会带来政府干预失效的问题。政府的运行是以政治权力为基础和前提的，而经济是政治的基础，政治权力不能创造财富，却可以支

