



“十二五”江苏省高等学校重点教材

21世纪全国高等院校**财务管理**系列实用规划教材

财政学

(第2版)

主 编/ 盖 锐



教材预览、申请样书



微信公众号: pup6book



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

“十二五”江苏省高等学校重点教材(编号: 2013-1-076)
21 世纪全国高等院校财经管理系列实用规划教材

财政学 (第 2 版)

主 编 盖 锐

副主编 倪翔南 赵淑杰 熊发礼



北京大学出版社

PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书是根据普通高等学校应用型特色规划教材编写计划,按照教育部应用型本科的教学要求而编写的。全书共分12章,分别从公共产品与财政职能、财政支出、消费性支出、投资性支出、转移性支出、财政收入、税收原理、税收制度、赤字与公债、政府预算、财政政策等方面介绍了财政学的基本理论和基本知识。

本书紧扣应用型人才的培养目标,既突出了实践教学环节及特点,又吸收了国内外的最新研究成果,具有覆盖面全、内容新颖、难易适度、实用性强、案例丰富等特点,能够满足应用型本科院校经济和管理类专业的教学需要,也可作为其他相关专业和从事财政工作人员的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/盖锐主编. —2版. —北京:北京大学出版社, 2015. 6

(21世纪全国高等院校财经管理系列实用规划教材)

ISBN 978-7-301-25914-6

I. ①财… II. ①盖… III. ①财政学—高等学校—教材 IV. ①F810

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第121091号

书 名	财政学(第2版)
著作责任者	盖 锐 主编
责任编辑	王显超
标准书号	ISBN 978-7-301-25914-6
出版发行	北京大学出版社
地 址	北京市海淀区成府路205号 100871
网 址	http://www.pup.cn 新浪微博:@北京大学出版社
电子信箱	pup_6@163.com
电 话	邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750667
印 刷 者	北京鑫海金澳胶印有限公司
经 销 者	新华书店
	787毫米×1092毫米 16开本 19印张 434千字
	2007年9月第1版
	2015年6月第2版 2015年6月第1次印刷
定 价	39.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

21 世纪全国高等院校财经管理系列实用规划教材

专家编审委员会

主任委员 刘诗白

副主任委员 (按拼音排序)

韩传模

李全喜

王宗萍

颜爱民

曾 旗

朱廷珺

顾问 (按拼音排序)

高俊山

郭复初

胡运权

万后芬

张 强

委员 (按拼音排序)

程春梅

邓德胜

范 徽

冯根尧

冯雷鸣

黄解宇

李柏生

李定珍

李相合

李小红

刘志超

沈爱华

王富华

吴宝华

张淑敏

赵邦宏

赵 宏

赵秀玲

法律顾问 杨士富

丛 书 序

我国越来越多的高等院校设置了经济管理类学科专业,这是一个包括理论经济学、应用经济学、管理科学与工程、工商管理、公共管理、农林经济管理、图书馆、情报与档案管理7个一级学科门类和31个专业的庞大学科体系。2006年教育部的数据表明,在全国普通高校中,经济类专业布点1518个,管理类专业布点4328个。其中除少量院校设置的经济管理专业偏重理论教学外,绝大部分属于应用型专业。经济管理类应用型专业主要着眼于培养社会主义国民经济发展所需要的德智体全面发展的高素质专门人才,要求既具有比较扎实的理论功底和良好的发展后劲,又具有较强的职业技能,并且又要求具有较好的创新精神和实践能力。

在当前开拓新型工业化道路,推进全面小康社会建设的新时期,进一步加强经济管理人才的培养,注重经济理论的系统化学习,特别是现代财经管理理论的学习,提高学生的专业理论素质和应用实践能力,培养出一大批高水平、高素质的经济管理人才,越来越成为提升我国经济竞争力、保证国民经济持续健康发展的重要前提。这就要求高等财经教育要更加注重依据国内外社会经济条件的变化,适时变革和调整教育目标和教学内容;要求经济管理学科专业更加注重应用、注重实践、注重规范、注重国际交流;要求经济管理学科专业与其他学科专业相互交融与协调发展;要求高等财经教育培养的人才具有更加丰富的社会知识和较强的人文素质及创新精神。要完成上述任务,各所高等院校需要进行深入的教学改革和创新,特别是要搞好有较高质量的教材的编写和创新工作。

出版社的领导和编辑通过对国内大学经济管理学科教材实际情况的调研,在与众多专家学者讨论的基础上,决定编写和出版一套面向经济管理学科专业的应用型系列教材,这是一项有利于促进高校教学改革发展的重要措施。

本系列教材是按照高等学校经济类和管理类学科本科专业规范、培养方案,以及课程教学大纲的要求,合理定位,由长期在教学第一线从事教学工作的教师编写,立足于21世纪经济管理类学科发展的需要,深入分析经济管理类专业本科学生现状及存在的问题,探索经济管理类专业本科学生综合素质培养的途径,以科学性、先进性、系统性和实用性为目标,其编写的特色主要体现在以下几个方面:

(1) 关注经济管理学科发展的大背景,拓宽理论基础和专业知识,着眼于增强教学内容与实际的联系和应用性,突出创造能力和创新意识。

(2) 体系完整、严密。系列涵盖经济类、管理类相关专业以及与经管相关的部分法律类课程,并把握相关课程之间的关系,整个系列丛书形成一套完整、严密的知识结构体系。

(3) 内容新颖。借鉴国外最新的教材,融会当前有关经济管理学科的最新理论和实践经验,用最新知识充实教材内容。

(4) 合作交流的成果。本系列教材是由全国上百所高校教师共同编写而成,在相互进行学术交流、经验借鉴、取长补短、集思广益的基础上,形成编写大纲。最终融合了各地

特点，具有较强的适应性。

（5）案例教学。教材融入了大量案例研究分析内容，让学生在学习过程中理论联系实际，特别列举了我国经济管理工作中的大量实际案例，这可大大增强学生的实际操作能力。

（6）注重能力培养。力求做到不断强化自我学习能力、思维能力、创造性解决问题的能力以及不断自我更新知识的能力，促进学生向着富有鲜明个性的方向发展。

作为高要求，经济管理类教材应在基本理论上做到以马克思主义为指导，结合我国财经工作的新实践，充分汲取中华民族优秀文化和西方科学管理思想，形成具有中国特色的创新教材。这一目标不可能一蹴而就，需要作者通过长期艰苦的学术劳动和不断地进行教材内容的更新才能达成。我希望这一系列教材的编写，将是我国拥有较高质量的高校财经管理学科应用型教材建设工程的新尝试和新起点。

我要感谢参加本系列教材编写和审稿的各位老师所付出的大量卓有成效的辛勤劳动。由于编写时间紧、相互协调难度大等原因，本系列教材肯定还存在一些不足和错漏。我相信，在各位老师的关心和帮助下，本系列教材一定能不断地改进和完善，并在我国大学经济管理类学科专业的教学改革和课程体系建设中起到应有的促进作用。

刘诗白

刘诗白 任西南财经大学名誉校长、教授，博士生导师，四川省社会科学联合会主席，《经济学家》杂志主编，全国高等财经院校《资本论》研究会会长，学术团体“新知研究院”院长。

第2版前言

《财政学》自2007年出版以来,已在教学实践中运用7年多,先后在多所高等院校的财政学、金融学、国际经济与贸易等专业的各年级本科学生中使用,由于定位准确、理念新颖、富有特色,受到高校师生的关注和支持,实际使用效果较好,并于2013年被评为“十二五”江苏省高等学校重点教材。随着国内经济形势的发展和变化,随着国家财政政策的改革和高等教育发展的需要,社会对经济学应用型人才培养的需求也有了新的要求。为了更好地帮助高校财经类专业学生掌握财政学科的基本理论、基本知识,了解国内外财政学研究的最新成果和发展趋势,熟悉国家有关财政、税收的方针、政策和法规,提高分析和处理财政税收业务的基本能力,更好地适应财政体制改革和发展的需要,本书按照江苏省高等学校重点教材建设实施方案,在教学实践的基础上,进行了必要的修订。

本书在教学实践的基础上,对框架体系和具体内容进行了一些修订,使结构更加合理,阐述更加准确,内容更加新颖。修订后的教材共12章,主要修订特色体现在以下几个方面:

一是追踪财政理论研究最新成果与我国最新财政政策,注重知识点的更新,密切关注国家财政税收体制及政策的最新变化,将最新形式的理论共识、体制改革引起的政策或制度的调整等内容纳入教材之中,努力反映财政领域中的新进展和新成果,让学生了解财政发展的新动向,把握财政改革的新趋势。

二是注重理论与实践相结合,在阐述财政理论的同时,加大案例教学的内容,辅以生动、贴近现实的案例,有效激发学生学习的兴趣和动力,促使学生为探询案例解答而进一步延伸理论知识的思考。同时成为集理论与实务为一体的教材。通过案例教学,调动学生学习的积极性,培养学生的创新能力、分析能力和解决实际问题的能力。

三是加强对学生思考能力的训练,既注重知识的介绍,又重视技能和方法的培养,使学生通过每章的“阅读资料”、“案例分析”和各种类型复习思考题的训练,更加扎实地掌握财政学基本理论和基本知识。

本书修订工作由金陵科技学院、天津农学院、河南理工大学、北京防灾科技学院等院校共同完成,具体分工为:第1章(高彦彬、盖锐),第2、3章(倪翔南),第4章(盖锐),第5章(赵淑杰),第6章(熊发礼),第7章(梁慰、李士华),第8章(盖锐),第9章(赵淑杰),第10章(李冲、贺群),第11章(盖锐),第12章(盖锐)。全书由盖锐总纂和最后定稿。

在本书的修订过程中,参阅和借鉴了大量文献资料,并得到有关部门和专家、学者的大力支持,在此一并表示感谢!

编者

2015年3月

第 1 版前言

财政学作为一门应用性经济学科,早在 20 世纪 80 年代即被确定为我国高等学校财经类专业的核心课程之一。财政学作为一门专业理论课程,其知识内容具有综合性强,涉及面广,理论体系完整,严谨的特点。财政学在经济学学科体系中起着衔接一般经济理论课和财政业务课的作用。它是联系一般经济理论与具体财政制度和政策的桥梁,并使一般经济理论具体化,同时,它又是具体财政制度与政策制定和实施的基础。随着我国社会主义市场经济制度的不断发展和社会经济活动的日趋复杂,需要通过财政学研究来解决越来越多的理论与实践问题。财政学的内容与框架也不断地充实与完善,使得财政学教材的编写与财政学的教学方式也面临新的选择。

本书紧扣应用型人才培养目标,按照“宽口径”的特点,系统阐述财政学的基本原理和内容,揭示财政运动的客观规律;贴近市场经济与中国现实,广泛吸收国内外财政理论发展与财政制度及创新的最新成果;坚持理论联系实际的原则,认真总结我国财政的历史经验,探讨新时期财政发展的基本方向;注重财政学基本理论、基本知识的介绍和基本技能的训练。本书力求突出以下特色:一是系统性,既反映财政学的已有成果,又立足于继承和发展;二是务实性,尽量克服理论与实际脱节的缺陷,注重联系我国现阶段的实际;三是新颖性,较多地纳入国内、国外最新的被实践检验能够成立的理论观点;四是适度性,在内容的深度、广度以及分量上注意符合本科层次的教学要求。

本书内容可分为四大部分:一是财政基础理论,包括财政的一般概念、财政学的形成与发展、财政学的性质、财政学的研究对象和研究方法等;二是财政支出,包括财政支出规模及其控制、消费性支出、投资性支出、转移性支出;三是财政收入,主要包括财政收入的规模分析、税收原则与税收效应、税收制度、赤字与公债等;四是财政学专题,包括政府预算、财政政策、政府间财政关系等。与以往财政学教材相比,本书每章前都设有“教学目标”“教学要求”和“引例”,每章后设有“本章小结”“阅读资料”和“复习思考题”。其中,“复习思考题”包括概念题、选择题、简答题、论述题和案例分析题等,并附有参考答案,还制作了配套电子课件。通过本书的学习,可以培养学生学会使用理论联系实际的方法分析问题和解决问题,同时为财经类专业学生的一些后续课程学习打下坚实的理论基础。

本书可供高等院校财经类专业学生作为核心教材使用,也可作为其他专业学生的基础课教材,还可以作为财经从业人员和其他经济管理部门工作人员的培训教材。

本书主编为盖锐、高彦彬,副主编为李冲、赵淑杰、倪翔南。编写分工是:高彦彬编写第 1 章,倪翔南编写第 2、3 章,王红萍编写第 4 章,赵淑杰编写第 5、9 章,熊发礼编写第 6 章,梁慰编写第 7 章,盖锐编写第 8 章,李冲编写第 10、11 章,王学信编写第 12 章,张志刚编写第 13 章。本书由盖锐负责拟定提纲、总纂全书和最后定稿。

在本书的编写过程中，参阅和借鉴了大量文献资料，并得到有关部门和专家、学者的大力支持，在此一并表示感谢！

教材中存在的一些缺点和不足，恳请专家和读者给予批评和指正。

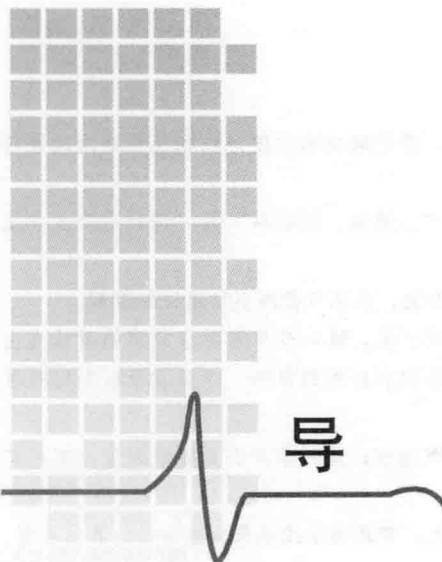
编者
2007年7月

目 录

第1章 导论	1	3.2 财政支出的规模分析	40
1.1 财政的概念与特征	2	3.2.1 衡量财政支出的指标	41
1.1.1 国家、政府与财政	2	3.2.2 财政支出规模的变动趋势	41
1.1.2 财政的概念	3	3.2.3 影响财政支出规模的因素	45
1.1.3 财政的特征	4	3.3 财政支出效益与绩效评价	47
1.2 财政学的形成与发展	5	3.3.1 财政支出效益的内涵	47
1.2.1 财政学的形成	5	3.3.2 衡量财政支出效益的一般方法	47
1.2.2 财政学的发展	6	3.4 政府采购	48
1.3 财政学的性质、研究对象与研究方法	8	3.4.1 政府采购的内涵及特点	48
1.3.1 财政学的性质	8	3.4.2 政府采购制度的运行机制	49
1.3.2 财政学的研究对象	9	3.4.3 国外政府的绿色采购及经验	50
1.3.3 财政学的研究方法	9	本章小结	54
本章小结	11	复习思考题	56
复习思考题	12	第4章 消费性支出	60
第2章 公共产品与财政职能	15	4.1 行政支出	61
2.1 市场与市场失灵	16	4.1.1 行政支出的性质与内容	61
2.1.1 理想的市场	16	4.1.2 行政支出的规模	62
2.1.2 市场失灵及其主要表现	17	4.1.3 行政支出效率与行政支出改革	65
2.2 公共产品	19	4.2 国防支出	67
2.2.1 公共产品的特征	19	4.2.1 国防支出的性质和内容	67
2.2.2 公共产品的分类	20	4.2.2 国防支出的规模	68
2.2.3 公共产品的提供	21	4.2.3 国防支出经济效应	71
2.3 财政职能	22	4.3 文教科卫支出	72
2.3.1 财政职能的基本界定	22	4.3.1 教育支出	73
2.3.2 资源配置职能	24	4.3.2 科研支出	77
2.3.3 收入分配职能	25	4.3.3 卫生支出	79
2.3.4 经济稳定与发展职能	26	4.3.4 文化支出	81
本章小结	27	本章小结	82
复习思考题	30	复习思考题	84
第3章 财政支出概论	35	第5章 投资性支出	87
3.1 财政支出的原则和分类	36	5.1 财政投资	88
3.1.1 财政支出的原则	36		
3.1.2 财政支出分类	37		

5.1.1 财政投资的概念和必要性	88	7.2.2 制约财政收入规模的 因素	140
5.1.2 财政投资的特点	89	7.2.3 财政收入的结构	142
5.1.3 财政投资的构成	90	7.2.4 财政支持和改善民生间要 协调好的主要关系	145
5.1.4 影响财政投资的因素	92	本章小结	146
5.1.5 财政投资性支出的一般性 分析	92	复习思考题	149
5.2 基础产业投资	93	第8章 税收原理	153
5.2.1 基础产业的含义与特点	93	8.1 税收概述	154
5.2.2 财政基础产业投资的 必要性	95	8.1.1 税收的概念	154
5.2.3 财政基础产业投资的 方式	95	8.1.2 税收的特征	156
5.3 农业投资	96	8.1.3 税收要素	157
5.3.1 农业在国民经济中的战略 地位	96	8.1.4 税收分类	159
5.3.2 农业投资的资金来源	97	8.2 税收原则	160
5.3.3 财政农业投资的必要性	99	8.2.1 税收的效率原则	160
5.3.4 财政农业投资的范围和 重点	100	8.2.2 税收的公平原则	160
本章小结	101	8.3 税收负担与税负转嫁	161
复习思考题	102	8.3.1 税收负担	161
第6章 转移性支出	107	8.3.2 税负转嫁	163
6.1 社会保障支出	108	8.4 税收效应	166
6.1.1 社会保障概述	108	8.4.1 税收的收入效应和替代 效应	166
6.1.2 财政的社会保障支出	114	8.4.2 税收效应分析	168
6.1.3 中国社会保障制度与 改革	116	本章小结	170
6.2 财政补贴	119	复习思考题	172
6.2.1 财政补贴的性质与分类	119	第9章 税收制度	177
6.2.2 财政补贴的作用	122	9.1 税收制度概述	178
6.3 其他转移性支出	123	9.1.1 税收制度的概念	178
本章小结	123	9.1.2 税制类型	179
复习思考题	125	9.1.3 税制结构	179
第7章 财政收入概论	128	9.1.4 税制改革	181
7.1 财政收入形式和分类	129	9.2 流转税	185
7.1.1 财政收入形式	130	9.2.1 流转税的特点	185
7.1.2 财政收入分类	134	9.2.2 增值税	185
7.2 财政收入的规模分析	137	9.2.3 消费税	189
7.2.1 财政收入规模的含义和衡量 指标	138	9.2.4 营业税	192
		9.2.5 关税	194
		9.3 所得课税	195
		9.3.1 所得税的特点	195

9.3.2 个人所得税	196	11.1.3 政府预算的原则	248
9.3.3 企业所得税	202	11.1.4 我国的政府预算体系	249
9.4 其他课税	204	11.2 政府预算分类	250
9.4.1 资源税	204	11.3 政府预算的编制、执行和政府 决算	251
9.4.2 财产税	206	11.3.1 政府预算的编制	251
9.4.3 行为税	207	11.3.2 政府预算的执行	252
本章小结	212	11.3.3 政府决算	253
复习思考题	214	11.3.4 我国的政府预算改革	254
第 10 章 赤字与公债	218	本章小结	257
10.1 政府收支对比关系	219	复习思考题	260
10.1.1 财政平衡	219	第 12 章 财政政策	263
10.1.2 财政赤字	220	12.1 财政政策概述	264
10.2 公债概述	224	12.1.1 财政政策的概念	264
10.2.1 公债的概念	224	12.1.2 财政政策目标	266
10.2.2 公债的功能	226	12.1.3 财政政策工具	268
10.2.3 公债的种类	229	12.1.4 财政政策类型	269
10.3 公债的发行与偿还	230	12.2 财政政策的传导与效应	271
10.3.1 公债的发行条件	230	12.2.1 财政政策的传导机制	271
10.3.2 公债的发行方式	232	12.2.2 财政政策的传导效应	272
10.3.3 公债的偿还	234	12.2.3 财政政策效应偏差 问题	272
10.4 公债的规模	235	12.2.4 财政政策乘数	273
10.4.1 公债规模的含义	235	12.3 财政政策与货币政策的配合	274
10.4.2 衡量公债规模的指标	237	12.3.1 货币政策概述	274
10.5 公债的经济效应和政策效应	237	12.3.2 财政政策与货币政策的 协调配合	280
10.5.1 公债的经济效应	237	本章小结	282
10.5.2 公债的政策效应	239	复习思考题	285
本章小结	239	参考文献	288
复习思考题	242		
第 11 章 政府预算	246		
11.1 政府预算概述	247		
11.1.1 政府预算及其产生	247		
11.1.2 政府预算制度的基本 性质	248		



第1章

导论

教学目标

通过本章的学习，对财政的概念、财政的本质与特征、财政学的形成与发展、财政学的研究对象与方法有基本的了解和认识。

教学要求

知识要点	能力要求	相关知识
财政的概念与特征	(1) 能够掌握财政的概念 (2) 能够掌握财政的特征	(1) 以国家为主体的分配关系的含义 (2) 公共性的内容
财政学的形成与发展	(1) 能够掌握财政学的形成过程 (2) 能够掌握财政学的发展历史	(1) 经济自由的概念 (2) 财政的经济绩效 (3) 公共部门与公共产品的含义
财政学的研究对象及其方法	(1) 能够掌握财政学的性质 (2) 能够掌握财政学的研究对象 (3) 能够了解财政学的主要研究方法	(1) 市场机制与政府机制的含义 (2) 实证分析与规范分析的特点

■ 引 例

请关注以下与财政有关的现象：

(1) 根据经济社会发展的客观需要，我国适时调整了财政政策的取向和力度，由积极的财政政策转向稳健的财政政策。

(2) 中国政府近五年来加快推进了农村税费改革，实施了“三减免、三补贴”等一系列财政支农政策措施，以期减轻农民负担。

(3) 中国调整和完善了出口退税政策，建立了中央和地方共同、合理负担的出口退税新机制。

(4) 未来五年，中国财税改革的重点之一是规范政府间财政关系，进一步界定各级政府的财政支出责任，完善中央和省级政府的财政转移支付制度，按照财权与事权相匹配的原则，理顺省级以下财政管理体制。

(5) 中国政府拟将增值税由生产型转为消费型，适时开征燃油税；统一各类企业税收制度，实行综合和分类相结合的个人所得税制度。

所有这些活动，都表现为政府安排各种支出和取得各项收入，都是国家或政府分配活动的具体表现。

财政对整个社会都有深远的影响，财政活动与人们的日常生活息息相关。例如，不少人是在财政资助的公立医院中出生的；长大之后大部分人上的是财政提供经费的公办学校，享受的是财政支持的义务教育；大部分人所上的大学是主要靠财政拨款的公办大学；大学毕业之后，许多人的工作单位是靠财政拨款维持的；一旦失业，可以由政府提供的救济金维持生活；进入退休年龄的时候，人们可以依靠政府参与提供的养老保障和医疗保障安度晚年。所有这些都离不开政府和财政的服务。很难想象，离开了财政，人们的现实生活会是什么样的。

政府还承担许多政治和社会职能，包括行政、国防、治安、基础科研、公共卫生和公共设施等。就城市公共设施建设来说，城市里商店鳞次栉比，商品琳琅满目，为居民的生活和工作提供了诸多便利；然而，没有任何一家商店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、排污等是居民日常生活不可或缺的需求，这些公共需求理所当然属于政府的职责范围。再比如，政府要承担涉及国计民生和战略性的重大工程建设任务，如三峡水利枢纽工程、南水北调工程、西气东输工程、青藏铁路建设以及规模宏大的电站、油田、钢铁厂，横跨江河的桥梁，贯通全国的铁路、公路网，大型农业水利工程、灌溉系统等。所有这些只能在由政府财政拨付资本金的前提下采取多渠道筹资的方式来兴建。

1.1 财政的概念与特征

1.1.1 国家、政府与财政

恩格斯认为，国家是经济上占统治地位的阶级进行阶级统治的政治权力机构。总之，是一个成长于社会之中而又凌驾于社会之上的、以暴力或合法性为基础的、带有相当抽象性的权力机构(参见《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，116页，北京，人民出版社，1995)。

国家在建立政权以后,为维护社会秩序的稳定,必然要介入社会经济领域,参与社会经济管理活动,国家的运转需要财力保证。

政府是国家职能的执行机构,政府不但承担着拉动内需、保持经济发展等经济职能,而且还承担着市场不可能承担的诸多政治和社会职能,包括外交、国防、社会秩序、教育、基础设施建设、社会保障、环境保护等。

国家的存在及稳定、政府实现国家职能都需要财力保障,但国家并不从事物质资料的生产,政府作为公共权力和公共服务机构,本身也没有收入来源,为了维持政府部门的正常运转和弥补购买各种产品和资源的支出,政府会通过税收等形式从公众那里取得收入,因此“税收是一个国家的血液”。财力的供给(收入)和运用(支出)就是为保证国家的运转提供必要的财力保证,而这一活动作为一个客观范畴,所呈现出来的现象就是财政现象。

1.1.2 财政的概念

财政是人们最熟悉的经济社会现象之一,现在每个国家的中央政府都有财政部(名称有所不同,比如日本叫作大藏省),就是主管财政的部门,财政部长是最重要的内阁成员之一。在我国古代较长的历史时期里,中央一级政府部门是一种“九卿六部”的制度结构。六部即吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部,其中户部就是如今的财政部。各国议会开会的重要议题之一,就是讨论批准财政预算方案。因为,在一个民主制度下,政府花了多少钱,以及把钱花在什么地方,是必须公开的信息。

依中文的字面意思,财政是关于“财”的“政”,也就是政府如何管理财务。但是,有必要指出,“财政”一词并非中国人的创造。过去,中国人把今日的财政称为“度支”、“国用”、“岁计”、“国计”、“国用”等,现在意义上的“财政”一词是从日文中演化而来的。

财政的英文为 public finance, finance 一词来源于拉丁语中的 finto。13~14 世纪时意大利使用这个词表示按期义务缴款, public finance 字面的含义是公共财务或公共财政,是与 private finance 相对的概念,后者为私人财务或企业财务。公共财务的主体是国家或者政府,企业财务的主体是企业或者个人、家庭。

所谓财政,就是国家或政府为了实现其职能,以国家或政府为主体,凭借其公共权力对一部分社会产品的分配活动。财政的本质就是以国家或政府为主体的分配关系。在现实经济生活中,财政活动表现为政府的一系列收支活动,包括政府向公民征收个人所得税、财产税、遗产税,向企业征收企业所得税,对基础设施、环境保护、义务教育、科学研究、国防等拨款,以转移支付形式向公民发放生活补贴、社会保障等。分析财政概念有必要首先明确以下三个方面内容。

1. 国家是财政分配活动的主体

财政具有独特而重要的地位,亚当·斯密在《国富论》中将财政视为“庶政之母”。所谓国家为主体是指国家在财政分配中居于主导地位,国家决定了财政分配的对象、方式、分配的范围和数量,并形成国家与其他分配主体之间的分配关系。财政是伴随国家的产生而产生的,历史发展到今天,没有任何财政不是以国家为主体的分配活动,也没有任

何以国家为主体的分配活动不属于财政的范围。但从根本上来说，财政由经济决定，财政应该在市场发挥资源配置决定性作用的前提下，发挥积极作用。

2. 一部分社会产品是财政分配的对象

在现代市场经济条件下，企业是国民经济运行的起点和基础，主要由企业生产和提供社会产品，所以社会总产品首先要在物质生产部门和企业进行初次分配，而后政府通过税收等再分配形式将一部分社会资源转移到公共部门形成财政收入。

3. 满足国家实现其职能的需要是财政分配的目的

在市场经济条件下，财政分配的目的是为满足社会公共需要、实现国家职能。如前所述，国家不从事物质资料的生产活动，要实现国家的经济管理和社会管理等职能，必须有一定的财力作保证，因此各种财政收支活动就为国家实现其职能提供了必要的财力保证。

同时也应该明确，财政首先是作为经济范畴加以研究的，但经济和政治本来就是不可分的，而财政这种经济现象的一个重要特点，是它与政治的关系更为紧密，主要原因就在于财政是以国家为主体的经济活动，是履行政府职能、实现社会管理的重要物质手段和机制保障。财政中对政府决策特殊规律的分析，已经超出了经济范畴，进入到政治研究领域。

1.1.3 财政的特征

1. 公共性

统治阶级的政治统治是以执行某种社会职能为前提的，在市场经济中，政府作为社会管理者，对社会公共事务进行管理，在组织收入和安排支出时都是以宏观经济和社会发展为目标，不仅要考虑财政收支自身效益，而且要考虑其对整个国民经济的影响，这就要求财政必须以公共性为突出特征。

财政的公共性不是市场经济条件下才存在的，不同的经济社会发展阶段，社会公共需要的内涵和范围不同，财政的公共性的内涵和外延也不尽相同。在市场经济中，财政的构建要以公共性为标准，有进有退，以实现国家职能、满足社会公共需要为职责范围。凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，财政原则上不去介入；凡属于社会公共领域的事项，而市场无法解决或解决不好的，财政必须介入。

2. 强制性

财政的强制性是指财政这种经济行为及其运行是凭借国家政治权力，通过颁布法令来实施的。当国家产生以后，对社会产品占有的过程中存在两种不同的权力：所有者权力和国家政治权力，前者依据对生产资料和劳动力的所有权占有，后者则凭借政治权力占有。例如，政府对公民征税，就意味着政治权力凌驾于所有权之上，依法强行征收，任何形式的抗税都是一种违法行为。恩格斯在谈到征税时曾指出：“纳税原则本质上是纯共产主义的原则，因为一切国家的征税的权利都是从所谓国家所有制来的。的确，或者是私有制神圣不可侵犯，这样就没有什么国家所有制，而国家也就无权征税；或者是国家有这种权

利,这样私有制就不是神圣不可侵犯的,国家所有制就高于私有制,而国家也就成了真正的主人。”(参见《马克思恩格斯全集》,1版,第2卷,615页,北京,人民出版社,1957)同样,财政支出也具有强制性特征。在财政支出规模和用途的安排中,众多的公民可能有这样和那样的不同意见,有的要求建一条公路,有的则可能要求建一个公园,但公共支出不能按某一公民的意见做出决策,而是通过一定的政治程序做出决策并依法强制实施。在民主政治下,财政的强制性体现为财政的民主化和法制化。

3. 非直接偿还性

财政的非直接偿还性是和它的强制性相一致的。例如,国家征税之后,税款即归国家所有,对纳税人不需要付出任何代价,也不需要偿还。当然,从财政收支的整体过程来看,我国的税收是“取之于民,用之于民”,就这个意义上说,税收具有间接的偿还性。但是,每一个纳税人都无权要求从公共支出中享受与他的纳税额等值的福利,也就是说,对每一个纳税人来说,他的付出和所得是不对称的,这是财政运行的一个重要特点,即非直接偿还性。

4. 收入和支出的对称性

财政收入和支出贯穿财政运行的全过程,我国历来就有以收定支和以支定收的争论,不管是谁决定谁,这种争论说明收入和支出是财政运行过程中相互制约的两方,收支是否对称或平衡构成财政运行的主要矛盾。收支是否平衡反映政府和企业与居民之间的关系,反映各阶级阶层间的利益关系,反映中央与地方、各地区以及政府各部门之间的利益关系,因而收支平衡也成为制定财政政策的轴心。

收支的绝对平衡是不存在的,有时收大于支,有时支大于收。收大于支意味着有结余,但常年形成大量结余则说明政府没有充分利用资源,会抑制社会经济的发展;支大于收意味着出现赤字,则说明财政运行失控,影响市场经济效率,甚至最终导致通货膨胀。因此,必须围绕收支平衡这个轴心,合理安排支出规模和结构并提高使用效率,依据政治经济形势的发展及时调整财政政策。

1.2 财政学的形成与发展

财政学是研究政府收支活动及其影响的经济学分支。它主要研究国家如何从社会生产成果中分得一定份额,以满足实现国家职能的需要,包括财政资金的取得、使用、管理及由此而反映的经济关系。财政学从早期对政府收支的简单描述发展到完整的学科体系经历了漫长的历史过程。

1.2.1 财政学的形成

古代欧洲最早的财政思想的表现者是古希腊的色诺芬。在《雅典的收入》一书中,他讨论了希腊雅典的财政收入问题,并建议由国家购买奴隶,并将他们出租以增加国家的收入。在柏拉图和亚里士多德的一些著作中,也有过关于财产与收益之间应以何者为课税标准,以及强制征税的公平原则之类的论述。在古罗马,有关于罗马税制以及专门讨论赋税