

精·品·课·程·立·体·化·教·材·系·列

普通高等教育“十一五”国家级规划教材



财政学

张 馨 主 编

陈 工 雷根强 副主编



科学出版社

www.sciencep.com

精·品·课·程·立·体·化·教·材·系·列

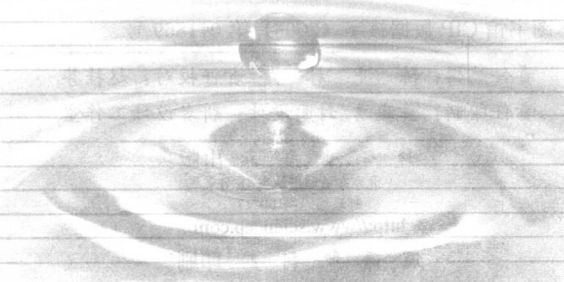
普通高等教育“十一五”国家级规划教材



财政学

张 馨 主 编

陈 工 雷根强 副主编



科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是国家级精品课程“财政学”的主干教材、普通高等教育“十一五”国家级规划教材。本书共分为五大部分,即财政基本理论、财政收入、财政支出、财政管理、财政与宏观调控,内容涉及到财政概念、财政职能、财政与经济关系、国家分配论、公共财政理论、税收原理、税收制度、国际税收、国债、国有资产收入、财政支出基本理论、社会消耗性支出、社会保障支出、政府投资与评价、国家预算、财政管理体制、财政监督、财政在宏观调控中的地位与作用、财政平衡、财政政策等。

本书结构合理,吸收了近年来财政学理论的最新研究成果,注重联系我国财政改革发展的实际,例证丰富,深入浅出,并配备多媒体教学课件等立体化教学支持系统,适合于经济管理类本科生和研究生使用。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/张馨主编. —北京:科学出版社, 2006

普通高等教育“十一五”国家级规划教材=精品课程立体化教材系列

ISBN7-03-016907-7

I. 财… II. 张… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 011869 号

责任编辑:陈 亮 林 建/责任校对:赵桂芬

责任印制:黄晓靖/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

西源印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

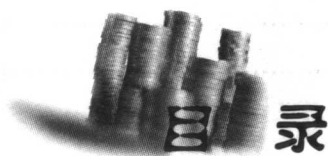
2006 年 5 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2006 年 5 月第一次印刷 印张: 23 1/2

印数: 1—4 000 字数: 447 000

定价: 28.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈新欣〉)



第1章

导论	1
1.1 财政概念	1
1.2 财政制度	4
1.3 混合经济	10
1.4 财政学的形成与发展	14
1.5 财政学的研究方法	18
小结	21
思考与练习题	22
阅读与参考文献	22

第2章

财政职能	23
2.1 市场效率	23
2.2 市场失效	26

2.3 财政职能·····	33
小结·····	42
思考与练习题·····	43
阅读与参考文献·····	43

第3章

公共产品最佳供应·····	44
3.1 纯公共产品提供的局部均衡模型·····	44
3.2 纯公共产品一般均衡模型·····	49
3.3 准公共产品最佳供应分析·····	51
3.4 公共产品供应的困难与公共产品的私人提供·····	53
3.5 公共产品论的实验经济学视角研究·····	57
小结·····	60
思考与练习题·····	60
阅读与参考文献·····	60

第4章

公共选择·····	62
4.1 财政决策与公共选择·····	62
4.2 财政决策机制·····	66
4.3 财政决策主体行为·····	73
4.4 政府失效·····	81
小结·····	85
思考与练习题·····	85
阅读与参考文献·····	86

第5章

财政支出理论·····	87
5.1 财政支出分类·····	87

5.2	财政支出规模理论·····	89
5.3	社会成本效益分析法·····	100
	小结·····	108
	思考与练习题·····	108
	阅读与参考文献·····	109
第6章		
	购买性支出 ·····	110
6.1	行政支出·····	110
6.2	国防支出·····	115
6.3	文教科卫支出·····	120
6.4	农业支出·····	129
6.5	基础设施与基础产业支出·····	130
	小结·····	132
	思考与练习题·····	133
	阅读与参考文献·····	133
第7章		
	转移性支出 ·····	134
7.1	社会保障与财政·····	134
7.2	财政补贴·····	148
7.3	其他财政支出·····	155
	小结·····	156
	思考与练习题·····	157
	阅读与参考文献·····	157
第8章		
	税收理论 ·····	158
8.1	税收概念·····	158

8.2 税收负担分析	164
8.3 税负转嫁与归宿	166
8.4 税收原则	170
8.5 最优税收理论	179
小结	182
思考与练习题	183
阅读与参考文献	184

第9章

商品税	185
9.1 商品税概述	185
9.2 增值税	188
9.3 消费税	195
9.4 营业税	197
9.5 关税	200
小结	204
思考与练习题	205
阅读与参考文献	205

第10章

所得税	206
10.1 所得税概述	206
10.2 个人所得税	211
10.3 企业(公司)所得税	217
10.4 社会保险税	225
小结	228
思考与练习题	229
阅读与参考文献	229

第 11 章		
	其他税收	230
11.1	财产税	230
11.2	资源税与行为税	243
	小结	250
	思考与练习题	250
	阅读与参考文献	251
第 12 章		
	公共企业和国有企业	252
12.1	公共企业概述	252
12.2	财政与公共企业的关系	256
12.3	公共企业的改革	258
	小结	271
	思考与练习题	271
	阅读与参考文献	272
第 13 章		
	公共规制	273
13.1	公共规制概述	273
13.2	公共规制方式	278
13.3	经济性规制：基于绩效的规制	282
13.4	社会性规制的加强	286
	小结	291
	思考与练习题	291
	阅读与参考文献	292
第 14 章		
	政府预算	293
14.1	政府预算概述	293
14.2	政府预算种类	300

14.3	政府预算的编制、审批、执行与决算	304
	小结	314
	思考与练习题	315
	阅读与参考文献	315
第15章		
	赤字与公债	316
15.1	政府收支对比关系	316
15.2	公债	323
15.3	公债理论	331
15.4	公债政策	336
	小结	338
	思考与练习题	339
	阅读与参考文献	339
第16章		
	政府间财政关系	340
16.1	财政体制	340
16.2	政府间职责的分工	341
16.3	政府间收入权限的划分	345
16.4	政府间转移支付	349
16.5	中国的政府间财政关系	353
	小结	361
	思考与练习题	362
	阅读与参考文献	362
后记		364



导 论

作为导论，本章主要对财政学最基本的问题，即“什么是财政”做出回答。

■ 1.1 财政概念

“财政”在现代社会是一个常用词汇，人们并不陌生，但如果要人们解答“什么是财政”等问题，恐怕能够准确回答的就为数不多了。本节将着重解决这一问题。

1.1.1 财政现象

其实，“财政”就在我们的身旁，日常生活中充斥着财政现象。譬如：

- 为了改善某高校的科研条件，某省政府为其提供一笔款项若干万元；
- 为了缓解本省医疗机构不足，某省财政厅拨出一笔款项，用于某医院的扩建；
- “非典”突发，各级政府采取各种紧急应对措施，其中包括安排庞大的财力支出；
- 某地一条高速公路竣工交付使用，其资金来源中包括了数亿元的政府直接拨款；
- 某海岛城市建成一条由树、草、花环绕与点缀而成的环岛路，其美不胜

收为游人所啧啧称赞，但该市政府也为此直接拨款以亿元计；

- 为了提高中国高校的教育水准，几年内政府向若干所著名高校重点投入数十亿元，其中中央政府、相关省、市各出资若干，等等；
- 1998年，实行积极财政政策，政府增加支出1000亿元，主要用于扩大基础设施投资；
- 每年中央政府预算安排并拨付用于国防建设的支出数额以百亿元计；
- 为了防止各种自然灾害，各级政府每年都安排巨额拨款；
- 每年各级政府，其中主要是地方政府都要安排和拨付大笔钱款用于公检法部门，以维护社会治安。

“财政”一方面直接表现为各级政府安排支出，另一方面，人们又必须向政府缴纳各种税收和费用，以便为政府的各项支出提供所需经费。譬如：

- 某企业到当地的国税局或地税局去缴纳一笔税款；
- 某单位在发放工资时，依据个人所得税有关规定代扣若干数额的钱款，用于缴纳个人所得税，转交当地税务局；
- 某人申办身份证，支付了若干费用；
- 近年来，中国一直进行“费改税”；
- 中央政府每年发行数以百亿元计的国债，用以弥补当年的财政赤字；
- 1998年，为了实行积极财政政策，政府增发1000亿元国债。

上述活动都有一个共同点，即都是政府收支。对现代社会来说，政府是不可或缺的。离开了政府提供的各种服务，整个社会经济将无法正常运转。上述种种现象，只是现代政府活动的几个花絮而已。所有的政府活动都或多或少需要财力支持，伴随一定量的财力安排使用。因此，尽管具体的形式、规模、内容、范围等不同，但日常生活中却几乎无时无刻不发生政府收支活动。

现代社会的政府收支活动，已极深、极细地卷入社会经济生活中。经济规模的迅速增长，社会生活的日趋复杂，使得政府收支规模极为庞大。2004年，中国的政府预算收入和政府预算支出分别达到26355.88亿元和28360.79亿元，占当年国内生产总值（GDP）13.65万亿元^①的19.31%和20.78%。换言之，该年1/5的GDP是归政府预算支配的。应强调指出，预算收支还不是政府的全部收支，因为政府所掌握的财力并不全部列入政府预算，总会有或多或少的财力处于政府预算之外，这在中国目前尤其突出，人们甚至认为只有1/3的政府财力被列入了预算。由此可见，中国政府收支在整个经济和社会活动中的重要性。

政府收支活动作为一个客观范畴，始终存在于我们的周围，它所呈现出来的

^① 分别见“关于2004年中央和地方预算执行情况及2005年中央和地方预算草案的报告”和“政府工作报告”（2005年）。这里的政府预算收入不含债务收入。

现象就是财政现象。

1.1.2 财政概念

财政具体现象是纷繁复杂、色彩斑斓、形态各异的,但它们每日每时都发生在我们的周围,从总体上看是稳定持续存在并不断发生的。它们是社会经济生活中一个客观范畴。如同世间所有事物一样,只要它存在,人们要把握它、了解它和驾驭它,就必须给这个范畴取一个名字,都必须用一个概念或名词去界定它。对“政府分配活动”这种广泛存在并发挥重大作用的范畴更是如此。“财政”这一名词,就是人们用以概括各种政府分配活动的概念。

然而,“财政”这一名词并不是自古就有的,更不是由某一个先知先哲预先给定的。在人类社会发史上,政府本身是社会发展到一定阶段才产生的。相应地,“政府分配活动”也是在社会发展进程中逐步形成的。在漫长的历史发展过程中,人们曾使用了各种各样的概念和术语来描述和概括政府分配现象,只是到现代才逐渐将其固定在“财政”这个词上。

中国古代曾使用“度支”等名词来概括政府分配活动;而明清时期,政府主管收支的部门被称为“户部”,等等。至于“财政”一词,则至19世纪末才开始使用,并且是借鉴和引进日本术语的结果。1898年,清政府的“户部”向皇帝上的奏章使用了“财政折”的名称,大约是中国开始使用“财政”一词的具体标志。辛亥革命后,“财政”一词逐步成为中国形容政府分配活动的专用术语。尽管20世纪上半期在引进西方财政理论的过程中,人们也曾使用了诸如“国计”、“公计”等术语,但这些概念都如昙花一现,很快就销声匿迹,并未在历史上和人们心目中留下很深的痕迹与印象。

至此,我们可以得出结论,所谓财政指的就是国家或政府的分配行为。因此,财政活动的主体就是国家或政府。离开了国家或政府,就谈不上国家或政府的分配,就无所谓财政活动;反之,如果不是国家或政府的活动,即使是分配活动,也不是财政活动。

由于政府不同于企业和个人,决定了财政活动具有强制和无偿的基本特征。所谓“强制性”,指的是政府对企业和个人课征税款或收取费用,遵循的并不是自愿原则,无论纳税人或缴费者是否愿意,只要发生了应税或应费行为,他们就必须照章纳税缴费。这种强制性,是直接以法律的权威和政府的政治权力为依据确立的。所谓“无偿性”,指的是政府分配大体表现为货币的单方面转移,而不存在货币与资源和要素的直接等价交换。

1.2 财政制度

不同的经济体制，有着不同的国家和政府制度，形成不同的政府与经济的关系，决定了不同的财政制度。不同的财政制度即为财政类型。自然经济下存在的是家计财政制度，市场经济下存在的是公共财政制度，而计划经济下存在的是国家财政制度。

1.2.1 家计财政制度

封建君主制以自然经济为基础，对君主而言，国家和臣民都是自己的私人财产，此时的财政收支就是君主的私人收支。君主个人收入性质的王室私产收入和特权收入、附庸的贡纳收入等构成当时财政的主要收入来源；军事支出、王室费用、宗教费用等则构成当时财政的主要支出内容。而所有的支出都根本服务于君主的私人目的。因此，它被称为“家计”财政，即“私人”的财政。

自然经济的自给自足特性决定了此时的国家及其财政基本上是不干预经济的。作为私人性质的财政，必须将支出控制在自己的收入范围内，必须追求财政年度平衡。如果出现财政赤字，往往是封建君主陷于政治危机和私人财务危机的表现与结果。此时，国家及财政仍然要为社会经济提供某些具有公共性质的服务，但这却是服务于封建君主实现千秋万代“家天下”目的的。因此，除了军事费用和王室费用等非经济支出之外，还有若干经济性支出，典型的如东方大一统的专制国家治理大江大河和兴修大规模水利建设的活动等。

在自然经济条件下，财政主要是通过实物和力役的征调和使用来开展活动的。

1.2.2 公共财政制度

在自然经济向市场经济、封建社会向资本主义社会转化过程中，财政制度逐步公共化。这些变化首先是在西欧社会完成的。

这一转变期对财政制度变迁最具典型意义的是政府预算制度在英国的逐步形成。1215年，英国贵族和骑士以武力胁迫英王签署了《大宪章》，同意今后不经贵族和骑士组成的“大谏政会”赞同，国王不得征收某些直接税。以此为开端，在其后数百年中，英国议会逐步控制了所有财政收支的决定权，甚至连国王私人的收入和支出也被置于议会控制之下。为确保对财政的控制和监督，议会还迫使国王及其政府每年都要预先提出年度收支计划，并只有在议会批准后才能执行。这种政府的年度收支计划就是政府预算。这是一个崭新的财政范畴。

在政府预算制度下,国王及其政府的收支活动被直接置于议会和社会公众的决定、约束、规范和监督之下。没有议会批准的预算,政府不能征税和收费,不能支用财力,也不能举借借款。议会审议通过的政府预算具有法律效力,违背政府预算属于违法行为,不管是谁包括国王都要受到法律的追究与制裁。

此时,财政活动形式也相应发生巨大变化。税收逐步取代其他收入形式,成为唯一的财政收入基本形式,占了整个财政收入绝大部分的比重。于是,政府收入鲜明地表现来自“纳税人”的腰包,是纳税人在养活政府及其官员。反之,政府支出也必须并且只能为纳税人服务,必须集中到国防、行政、公共管理和公共工程等市场服务的内容上来。君主私人性质的收支逐步被淘汰,财政收支鲜明地表现为公共性质的收支,从而实现了整个财政从“家计性质”向“公共性质”的转变,即从家计财政制度转向了公共财政制度。“公共性”成为市场经济下财政最为典型的特征,这就是它被称为“公共财政”的根本原因。

所谓“公共财政”,是为市场提供公共服务的财政,是社会公众或者人民群众的财政,是与市场经济相适应的财政类型。它具有以下基本特征:

1. 弥补市场失效

在市场经济下,总是存在若干市场失效状态。市场失效是公共财政存在的经济根源,换言之,公共财政是为弥补市场失效而存在的。弥补市场失效就成为公共财政必须遵循的活动准则。由于弥补市场失效,其受益者是所有的市场活动参与者,因而此时的财政活动是在为市场提供公共服务,从而成为“公共”财政。

改革开放以来,中国一直存在着所谓的“缺位”和“越位”问题。该弥补的市场失效,政府和财政没有去弥补,是为“缺位”;不该干预市场的,政府和财政却插手了,是为“越位”。这严重阻碍着中国改革的深化,直接危害中国市场经济的建立和健全。为此,要在中国建立、健全公共财政制度,就必须严格遵循弥补市场失效准则,真正克服政府和财政的“缺位”和“越位”状态。

2. 一视同仁服务

政府和财政在为市场提供服务的过程中,必须公平对待所有的市场活动。这样,才能避免所有的市场主体,或者依靠政府权力而寻租,或者遭受额外的费用和损失。政府和财政服务的“一视同仁”,为经济主体的公平竞争提供了外部条件,是与市场经济的本性相一致的。

公共财政为市场服务的“一视同仁”,是具体通过公共支出、公共收入和政府对市场规范作用等表现出来的。

政府为市场提供服务,是通过公共支出形成的。为此,要确保政府服务的“一视同仁”,必须具体落实到每项公共支出的安排和使用上。这就要求政府支出

必须着眼于所有的政府服务主体，而不是只考虑某一经济成分或某些阶层、集团和个人的要求与利益，要求直接以社会利益和公共需要为目的来安排公共支出，但不直接干预市场的正常活动。

政府的公共收入直接从私人和企业取得。政府对待一切市场主体必须适用统一的法律和制度，但不是说对所有的人和人都征收同样数额的税收。对同样的市场行为，政府不能针对不同的社会集团、阶层和个人以及经济成分，分别制定和适用不同的税收法律制度。如果那样，直接的结果就是某些人和集团承受了额外的税收负担，而另一些人和集团则无须承担应有的财政负担，那就谈不上公平竞争了。

总之，公共财政为市场提供的服务只能是“一视同仁”的，而“一视同仁”的服务就是公共服务。遵循“一视同仁”准则，对于中国改革也具有重大的现实意义。尽管中国已经进行了 20 余年的改革，但至今仍未能解决不同经济成分之间的“国民待遇”问题。在已经加入 WTO 的今天，如何按照“一视同仁”准则的要求，全面梳理中国的财政税收制度，真正取消不同所有制成分、内资和外资之间的差别待遇，已成为当务之急。

3. 非市场营利性

所谓公共财政的非市场营利性，是指政府的财政活动不能以直接追求市场收益而只能以社会的共同利益为目标，从而决定了公共财政进行的只能是非营利性活动。

政府不能追逐市场营利目标，对于市场经济来说具有根本意义。只有当市场和资本依靠自身的力量，从根本上否定了政府追逐市场营利的可能性之时，使得政府官员只能通过为市场提供公共服务来实现自己的存在价值，只能以社会利益为标准来评判其政绩，才能避免政府对市场不应有的干预和介入。然而，时至今日，中国各级政府仍然以不同的方式、不同程度地追逐直接的市场营利。这类现象的存在决定了目前的财政还不是公共财政。

4. 法治化的财政

市场经济是法治经济。相应地，财政作为政府的直接活动，在市场经济下显然也必须受法律的约束和规范，也具有法治性。

公共财政的法治化，意味着社会公众通过议会和相应的法律制度，其中具体地通过政府预算的法律权威，而决定、约束、规范和监督着政府的财政行为。这种法律约束使得财政鲜明地体现为社会公众的财政是“公共”的财政。此时的税收是依据税法征收的，没有议会的批准与授权，政府的税收法案不能成立，也就不能据以课征税款；而没有议会批准的政府预算或相关制度为依据，政府也无权

随意支用钱款。这表明,政府是代表社会公众在使用他们的“钱”。正是通过法律形式,依靠法律手段,社会公众才得以真正决定和支配政府的收入与支出,真正约束和规范政府的活动,才能确保政府行为遵循市场和资本的根本要求,政府活动必须符合私人的根本利益。这样,法治性也成为公共财政的基本特征之一。

财政法治化在中国具有特殊意义。中国有着数千年的人治传统,要建立法治社会是极为困难的,要将政府行为纳入法治的轨道尤其如此。财政法治化意味着政府的活动被直接置于法律的约束之下,是整个社会实现法治化的核心条件。目前,政府正大力提倡依法治国、依法行政,大力强调必须严格执行各级人代会通过的政府预算,加入WTO又加大了依法行政、依法理财的紧迫性。为此,在构建公共财政过程中,应当赋予财政法治化问题以更多的关注。

1.2.3 国家财政制度

中国于20世纪50年代建成计划经济体制,并形成了与之相适应的国家财政制度。在计划经济下,国家和政府以计划方式直接配置社会资源和要素。当时,基础性资源配置功能不是由市场机制,而是由政府计划机制来承担的,其中的财政起着非常重大的作用。

1. 国家计划配置资源的基本财力手段

计划经济下,政府对社会资源的计划配置也是通过取得货币收入和安排货币支出,然后通过货币与产品的交换来完成的。这样,财政直接从财力上服务于国家对整个社会经济生活的计划安排。当时,几乎所有的社会经济活动,或者直接由财政提供财力,或者受到财政的间接制约和决定。为此,财政集中了当时几乎全部的剩余产品,在某些时期甚至还集中了全部的基本折旧基金,从而集中了整个社会相当份额的财力。当时,整个社会扩大再生产的财力大部分是直接集中到国家预算,再以预算拨款方式提供。当时的财政鲜明地表现为生产建设性财政,仅基本建设支出就大体占预算总支出40%或更多一些。财政投资不仅直接决定着整个社会固定资产投资的总规模,而且还直接决定和调整着整个国民经济的发展方向和比例结构状况。当时,经济发展速度是否适中,经济结构是否正常,建设规模是否恰当,经济建设决策是否正确,往往都直接表现为财政安排基本建设支出的结果。而对经济建设失误的克服和纠正,则首要的和关键性的也只能是从财政的基本建设支出的调整入手,通过削减财政的基本建设规模,改变其投资结构,而重新恢复国民经济的综合平衡。

2. 直接服务于国营经济

计划经济下，国家以国家所有制的形式直接掌握了全社会大部分的生产资料，直接拥有绝大部分的企业。此时，企业是国家的行政附属物，个人是企业的行政附属物，都不是独立的经济实体。在这种经济基础之上，几乎全部的财政收入都直接来自国营企业，它原本就是“国家”的收入，谈不上财政收入是掏纳税人腰包的问题；财政支出也就是“国家”自己在用自己的钱，也谈不上必须为纳税人服务的问题，而只是为国营经济服务的问题。当时，财政尽可能地将财力集中起来投入到生产领域中，直接扩大了国营经济的规模和范围。整个国营经济就是在财政年复一年的投资下，不断发展壮大起来的。总之，这一时期存在的是计划经济型的财政，是“国家”以自己的财力在为自己服务，因而称之为“国家”财政制度。

1.2.4 财政制度转轨

20 余年来，中国先是否定计划经济，继而构建市场经济。与此同时，财政也在逐步否定自身的计划性和形成市场性。这是一个日益公共化的过程，它主要表现在以下几个方面：

(1) 财政占 GDP 比重大幅下降。改革开放打破了原有的国家取走企业所有利润的状态，同时，国家大幅度从传统活动范围退出，也不再需要财政对 GDP 做那么多的集中。这就导致了国家预算收入占 GDP 比重的持续大幅度下降。直到 20 世纪 90 年代中期，该比重才开始止跌回升。这一转变与政府不再统包大揽一切事务相适应，是财政向着公共性转化的基本表现。

(2) 从税利并重转向税收为主。改革伊始，中国财政来自利润上缴的份额开始下降。20 世纪 80 年代前期利改税之后，利润上缴不再是财政收入的基本形式，在财政总收入中只占有微不足道的份额，某些年份在弥补企业亏损之后，甚至为负值。税收成为财政唯一的基本收入形式，在预算收入中占了绝大部分的比重。以税收为唯一基本收入形式是财政公共化的基本表现，也是公共财政的特点之一。

(3) 从单一税制转向复合税制。计划经济时期进行了几次税制改革，尤其是 1973 年的税制改革之后，中国逐步形成了单一税制。与计划经济相适应的这些税制改革导致国营企业最终只上缴一种税即“工商税”。改革开放引起了中国税制的巨大变化，各个税种纷纷出台，以适应市场化过程中政府对日益复杂的社会经济的间接调节需要。这就从原来的单一税制转向了复合税制，而与公共财政的税制结构相符合。

(4) 从“建设财政”转向“吃饭财政”。“建设财政”和“吃饭财政”是中国