



财政学

CAIZHENG
XUE

江西人民出版社

主编/郭爱萍

财 政 学

郭爱萍 主 编

赵海东 刘晓青 副主编

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学/郭爱萍主编. —南昌:江西人民出版社,
2005.12

ISBN 7-210-03314-9

I.财… II.郭… III.财政学 IV.F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 156686 号

财政学

郭爱萍 主编 赵海东 刘晓青 副主编

江西人民出版社出版发行

中共江西省委党校印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:9.375

字数:235 千 印数:1-3000 册

ISBN 7-210-03314-9/F.541 定价:19.00 元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

E-mail: jxpph@163.net web: jxpph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

财 政 学

编 委 名 单

主任委员：龚培兴

副主任委员：王晓春

委员(按姓氏笔划为序)：

陆卫珍 谭旭孙

说 明

中共江西省委决定,从1997年开始,江西省委党校函授学院大专教育独立招生办学。这是江西干部教育工作上的一件大事,它既标志着我省党校函授教育工作进一步成熟,也标志着大专教育走上一个新的历史阶段。

教材是教学的载体。教材所达到的水准,标志着教学的实际质量。因此,教材建设是党校函授教育的一项基本建设,它不仅是教学改革的重要内容,也是衡量办学水平和办学质量的一个重要标志。为此,自1997年起,省委党校校委从全面提高干部队伍素质、适应江西实际、推动江西改革开放和现代化建设出发,组织精兵强将编写函授教材,以满足大专教学的需要。同时,为保证教材质量,校委对教材编写体制进行了改革,采用竞争机制确定主编和作者,并建立和完善了一整套保证质量的教材编写制度。至今,经过编写人员的精心写作和反复修改,已陆续出版教材30余种,并有配套的“学习指导纲要”20余种,形成了一套适应时代需要,适应党员干部和成人在职学习的党校函授系列教材。这些教材,坚持了马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论,吸收了理论界、社科界的最新研究成果,体现了规范化、系列化、体系化,具有较强的专业性,在教学实践中受到广大教师和学员的好评。

当前,面对“大教育、大培训”的战略,为推动“三个代表”重要思想“进教材、进课堂、进头脑”,党校函授要抓住机遇,迎接挑战。为此,校委要求以全国、全省党校工作会议精神为指针,进一步加强搞好教材编写和修改工作,使函授学员能够深刻理解和全面掌握“三个代表”重要思想,达到“加强理论武装、开阔世界眼光、培养战略思维,增强党性修养”的目的。

教材编写是一项十分严肃的工作,也是一项需要逐步完善的工作。因此,党校函授教材依然只是一朵稚嫩的小花,需要广大教师和学员的呵护,并欢迎对所编教材存在的不足之处批评指正。

在此,向为编写教材付出辛勤劳动的专家、学者和作者表示感谢!向支持爱护函授教材编写工作的广大教师和学员表示感谢!向各级领导和广大干部对党校函授教材的厚爱表示感谢!

中共江西省委党校
函授教育教材编写委员会



郭爱萍

教授，复旦大学经济系毕业，现任中共江西省委党校（江西行政学院）经济学教研部副主任。长期从事经济理论的教学与研究，主编或参与撰写论著及教材10多部、省级课题多项，发表论文30余篇，多次荣获省部级科研成果优秀奖。

目 录

第一章 财政与财政职能	(1)
第一节 财政及其特征	(1)
第二节 公共财政与市场经济	(5)
第三节 公共财政的基本职能	(23)
第二章 财政支出概述	(29)
第一节 财政支出及其原则	(29)
第二节 财政支出规模	(37)
第三节 财政支出效益	(41)
第三章 财政支出项目	(52)
第一节 购买性支出	(52)
第二节 转移性支出	(68)
第四章 财政收入概述	(86)
第一节 财政收入及其分类	(86)
第二节 财政收入的原则	(92)
第三节 财政收入规模	(100)
第五章 税收原理	(115)
第一节 税收的基本概念	(115)
第二节 税收的基本要素和税收分类	(121)
第三节 税收负担分析	(130)
第四节 税收的转嫁与归宿	(138)

第六章 税收制度	(145)
第一节 我国税收制度的历史演变	(145)
第二节 商品课税	(153)
第三节 所得课税	(163)
第四节 财产与资源课税	(169)
第七章 国债	(175)
第一节 国债概述	(175)
第二节 国债的经济效果	(182)
第三节 国债制度	(189)
第四节 外债	(196)
第八章 国家预算	(205)
第一节 国家预算的体系与原则	(205)
第二节 国家预算法	(215)
第三节 预算外资金	(221)
第九章 财政管理体制	(232)
第一节 财政管理体制概述	(232)
第二节 中央与地方政府的财政关系	(234)
第三节 我国的预算管理体制	(243)
第十章 财政政策	(262)
第一节 财政平衡与财政赤字	(262)
第二节 财政政策的机制	(272)
第三节 财政政策与货币政策的配合	(284)
后 记	(292)

第一章 财政与财政职能

财政是国家(或政府)作为主体,凭借其政治权力进行的一种经济(收支)活动。随着市场经济体制在我国的建立,财政也随之走上了“公共化”的道路,建立公共财政是我国财政改革的目标。本章将对财政的基础知识及社会公共财政等理论问题进行介绍,以便大家对财政学的基本概貌有一定的了解。

第一节 财政及其特征

一、财政现象

对财政概念的归纳,可以通过对众多财政现象的分析整理得出。在现实经济生活中,人们无时无刻不在面对各种各样的财政现象和财政问题:当你呱呱坠地,政府经营的医院为你提供医疗保健服务,公安机关为你的出生办理登记,以确定你的公民身份;当你蹒跚学步,你可以享受到政府为你提供的幼教服务;当你达到入学年龄,政府为你提供九年义务教育;当你完成初等教育后,你可以参加政府提供的中等、高等教育;当你走出学校,参加工作,你可以享受政府为你提供的社会保障——当你生病时可以享受医疗保险、当你失业时可以享受失业保险、当你出现工伤时可以享受工伤保险、当你生活困难时可以享受最低生活保障、当你年老退休时还可以享受养老保险;休闲时,你可以到政府提供的公园里漫步,到政府提供的图书馆、博物馆里吸取知识;你可以每天使用政府建的发电厂发的电,政府提供的自来水、煤气、政府修建的公路、过街天桥等。可以说,政府的活动与我们的生活息息相关,很难想象,如果没有政府我们的生活将是什么样。

政府为我们提供的一切,都需要花钱,而政府在市场经济中是不直接参加社会生产的,不像企业那样生产并销售市场需要的商品来获得利润。那么,政府花的钱从何而来?答案很简单,政府的钱主要来自税收。公司或工厂要依法缴纳增值税、消费税、营业税、企业所得税、印花税、土地使用税等税收;个人收入达到一定标准要缴纳个人所得税等。目前,税收已成为我国财政收入的最主要形式,是最著名的财政现象和财政范畴。

政府通过收税,取得了主要的财政收入;再通过支出,为我们提供各种各样的设施、服务,满足我们的各种需要。政府的这种收支活动及其管理就是财政活动,它的具体表现就是财政现象。

透过财政现象,我们不难看出:财政是以政府为主体的经济活动,它是政府政治经济活动的综合反映;财政活动不仅涉及政府的各个部门,而且也涉及我们每个公民。因此,了解财政活动和学习财政知识很有必要,财政学研究的目的就是要通过研究财政现象及其本质,揭示和阐明财政活动的规律,探索财政活动同整个国民经济和其他社会经济活动的关系及其变化的规律性。

二、财政概念

以上粗略地描述了社会经济生活中的一些财政现象,但这对于初学财政学,想进一步了解财政知识的人来说,是远远不够的。还必须进一步对财政这个词的来历有所了解,弄清楚为什么那些以政府为主体的经济(收支)活动要用财政这个词,而不是其他的词来概括和描述?

财政是一种历史悠久的经济现象,财政活动自古有之。综观我国几千年留存下来的古籍,尽管古代没有“财政”这个词,却有属于财政范畴或接近于财政范畴的术语,例如,“国用”、“国计”、“度支”、“理财”等一类用词,都是反映我国财政收支活动,阐述理财之道的记载。“财政”一词的最早出现并不是在中国,而是在邻国日本。日本在1868年“明治维新”以后,开始实行开放政策,大量学习和引入西方资本主义国家的自然科学和社会科学成果,并引进

和创造了大量的科学术语,其中包括财政经济方面的术语。关于财政,它们采用了西欧 finances 的词意,同时运用吸收了我国汉字“财”与“政”的词意,立“财政”一词,并在 1882 年(明治 14 年)官方文件《财政奏折》中,第一次使用了“财政”这个术语。

在我国最早使用“财政”这个术语的时间是 1898 年(清朝光绪 24 年),在戊戌变法“明定国事”的诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是政府文献使用“财政”一词的开始。

20 世纪 40 年代,中华书局出版的《辞海》中是这样解释财政含义的:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存、发达为目的,而获得收入、支出经费之经济行为也”。

新中国成立之后,我国经济学界对财政概念进行了广泛、深入的探讨和争鸣。在提出社会主义市场经济理论之前,大致可以归纳为这几种界说:“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。各种界说从不同的角度探索财政的内涵和外延,各自有鲜明的中心论点。比如,“国家分配说”强调财政与国家的本质联系,认为财政的本质是以国家为主体的分配;“社会再生产说”认为财政的本质是必须从社会再生产出发,以再生产为前提;“剩余产品说”认为财政的本质特征是对剩余产品的分配;“社会共同需要说”认为财政的本质特征是为了满足社会公共需要而进行的分配;“价值分配说”,则认为财政的本质是价值的分配等等。上述各种界说,尽管由于研究问题的角度不同而在财政概念的具体表述上存在差异,但各种界说之间有着许多的共同点,特别是在某些具体问题的看法上有许多交叉之处。“财政”一词,在我国历经一百多年的历程之后,目前,在中文词汇中以及在实际生活中,已经是一个含义基本明确的词语,比如,管理国家收支的工作曰财政工作,管理机关曰财政部、财政厅、财政局等,已经约定俗成,为社会所公认。至此,我们可以得出结论即:财政,也叫“国家财政”,是以国家为主体,通过政府的经济(收支)活动,集中一部分社会资源,用于执行政府职能,提供公共产品和服务,

以满足社会公共需要的经济活动。

三、财政的基本特征

财政具有三个基本特征：

(一)阶级性与公共性并存

由财政与国家(或政府)的关系产生了阶级性与公共性并存的两个鲜明特征。国家历来是统治阶级的国家,统治阶级的政治统治是以执行某种社会职能为前提的。政府则是执行其统治阶级意志的权力机构,财政既然是国家或政府的一种经济行为,国家要借助财政提供自己存在的物质基础,并且在很大程度上通过财政作用于经济,巩固其经济基础,以此维护统治阶级的利益,那么,财政具有鲜明的阶级性就不言而喻了。财政还具有鲜明的公共性。因为国家财政每一项收支,都涉及和体现各方面的利益关系,如政府与企业及居民个人、高收入阶层与低收入阶层、中央与地方以及各地区之间的利益关系。国家同时又是以执行某些社会职能为前提的,只有执行了这些社会职能,国家才能维持下去,而财政则是为国家或政府执行其职能提供财力的,所以财政又具有公共性的特点。所谓公共性,是指不是满足某一阶级、某一阶层和某一私人的需要,而是满足社会的公共需要,诸如维系国家政权机构的运行、实施义务教育、修桥铺路、兴修水利、救济扶贫、社会福利以至现代社会的社会保障等社会性事业,都是要由政府来举办的,由财政来提供的。

(二)强制性与无直接偿还性并存

财政的强制性是指财政这种经济行为及其经济运行是凭借国家的政治权力,通过颁布法令来实施的。政府向企业个人征收税款或收取费用,并不是遵循自愿原则,而是凭借其政治权力采用强制的方式。政府依据有关法律法规,对所有应税或缴费行为课税收费,无论纳税人或缴费者是否自愿,只要发生了应税行为或缴费行为,他们就必须照章纳税缴费,任何形式的抗税都是一种违法行为。同样,财政支出也具有强制性的特征。尽管在财政支出的规

模和用途的安排上,众多的公民会有这样或那样的不同意见,但公共支出不能按某一位公民或某一部分公民的意见作出决策,它是在民主政体下,通过一定的政治程序作出决策并依法强制实施的。

财政的无直接偿还性是指政府依据法律法规获得财政收入时,不对纳税人付出任何代价,也不需要偿还。这种无直接偿还性表现为货币的单方向转移,不存在等价交换的问题。即当政府从企业或个人那儿取得收入时,它并没有付给对方等量价值的资源或要素,同时也不承担在一定时期内将等量价值的资源或要素返还给原企业或个人的义务与责任。当然政府在安排支出时,财政款项的接受者也无需向政府交付等量价值的资源或要素,同时也不承担在一定时期将等量款项返还给政府的义务和责任。但是,从政府收支的整体过程来看,我国的税收是“取之于民,用之于民”,因此,从这个意义上说,税收具有间接的偿还性。

(三)收入与支出的对称性

财政收入与支出的对称性是指财政在运行过程中要保持收入与支出的平衡。财政的运行过程是有收入有支出,即通过“收入—支出、支出—收入”过程运行的,因而收入与支出的对称性就构成了财政运行的一个重要特征。但是,收支的绝对平衡是不存在的,有时收大于支,有时支大于收。收大于支意味着财政有结余,表明财政运行得较为稳妥,但如果形成大量结余,则表明政府集中的资源没有充分运用;支大于收意味着出现财政赤字,如果是出于政策需要,并且运用得当,会有利于经济的发展,但连续不断形成大量赤字,将会影响经济发展,甚至导致通货膨胀。因此,对于政府来说合理安排支出的规模和结构以及提高使用效益,制定合理的税收和收费制度并保证收入的及时足额入库是非常重要的。

第二节 公共财政与市场经济

一、市场失灵与政府干预

市场经济是一种历经几百年发展,才逐渐形成的有效率的运行机制。市场经济的基本原则是二百多年前英国人亚当·斯密提出来的。此后,随着资本主义经济的发展,市场机制的原理和运行规则不断完善,逐步趋于成熟。简单地讲,市场经济就是以市场机制为基础来配置社会资源(土地、劳动、资本等)的经济运行方式,它由三个要素构成,即供求、价格和竞争。社会供给和社会需求是市场的基本要素;价格是市场机制的核心要素,是联结供求双方利益的纽带;竞争是市场发挥作用的重要条件,是买方、卖方和买卖双方围绕商品价格和质量进行的较量。市场机制的三个要素相互联系、依存和发生作用,共同发挥出合理配置社会资源的功能。

虽然,市场机制是高效的资源配置机制,但按照经济学理论,通过市场机制自发调节使资源配置达到最优状态,必须是在一个完全竞争的市场环境中。也就是说,能够实现资源配置最佳状态的市场必须是完全竞争的市场。而完全竞争的市场,是同时满足下述四个条件的市场:其一,在市场上拥有众多的买者和卖者。这意味着每一个单独的买者或卖者打算购买的或所能提供的产品数量都只在市场总量中占有极少的份额,以至于每一单个买者或卖者的生产或消费行为的变化都不足以影响市场价格的形成。换言之,市场上的任何一个买者或卖者都只是价格的接受者,而不是价格的决定者。其二,市场中的各种资源具有完全的流动性。这意味着包括人力、物力和财力在内的各种资源能够在市场价格的引导下,在不同的企业、行业和地区之间自由地转移,不存在任何法律的、社会的或资金的障碍。其三,生产者和消费者拥有完全的信息,他们了解相关市场的所有信息,不仅掌握今天的信息,而且了解明天、后天发生的情况。其四,生产者所提供的同种产品是同质的,即同一种产品是无差别的。这样,对于消费者来说他们不会由于自身的消费习惯或偏好而对有着不同品牌、包装或服务等的同种产品产生不同的兴趣,从而出现某一厂家的产品由于特别受消费者欢迎而占据市场较大份额,形成某种垄断的现象。满足上述

四个条件,就是所谓的完全竞争市场。在这样的市场上,所有的生产者和消费者从自身的利益和理性的行为方式出发,相互联系、相互作用,进而推动社会资源的配置达到最优状态。

然而,上述完全竞争的市场,仅仅是个理论抽象的理想逻辑,在现实经济生活中完全竞争市场所要求的四个假定条件不可能同时完全具备,这些条件缺少一个或多个时,市场机制就可能在实现资源配置的效率方面出现运转失灵;另一方面,即使在完全竞争的条件下,市场在实现效率时,也难以保证社会公平问题。市场固有的这些缺陷被称为“市场失灵”。

市场失灵是个外来语,源于英文 *market failure* 一词,又译为市场失败、市场缺陷等。它是指在市场发挥其资源配置基础性作用的过程中,对某些领域不能或很难发挥作用。

市场失灵,通常表现为以下几个方面:

1. 无法解决外部效应问题

外部效应是指一个厂商或个人从事某种经济活动对其他人带来了损失或利益,却没有承担相应的责任或取得应有的经济报酬。外部效应有负效应和正效应之分。例如,在河游上游开办化工企业或造纸企业,企业对生产排出的废物、废水没有采取任何治理措施,而直接排放到河流中。此时,河游下游的企业、居民就无法使用清洁的水源。他们为了使自己的生产和生活不受影响,就需要为获得洁净的水源而投入必要的资金,或者对河水消除污染,或者另外寻找新的水源。对于化工企业或造纸企业而言,他们的经济活动就发生了负的外部效应。负的外部效应意味着,制造外部效应的厂商将部分成本强加于他人。正的外部效应也大量存在。比如,某一家庭在住房的周围建造花园,该花园不仅使主人享受到美景。而且也可使邻居感受到幽雅环境对身心健康带来的益处。此外,养蜂人也能从中受益,无需付任何费用就可使自己的蜂蜜产量得到提高。由于花园的主人没有从邻居和养蜂人处获得相应的报酬,说明他的劳动发生了利益的外溢,即正的外部效应。外部效应

可以发生在生产者与生产者之间、生产者与消费者之间,也可发生在消费者与消费者之间。外部效应的存在,与市场机制下的利益交换原则形成了矛盾。由此就会导致人们只愿意从事具有负外部效应的经济活动,而不愿意提供具有正的外部效应的经济活动。

2. 市场不能提供或不适合提供公共产品

在西方,将生产部门分为两大部门,即公共部门和私人部门。公共部门生产的物品称为公共产品,私人部门生产的物品称为私人产品。公共产品是指社会公众在生产和生活中共同需要的物品。市场机制对于公共产品的提供发生失灵或失效的情形非常类似于经济活动的外部效应。根据市场交换原则,一种产品或服务的提供者应当能够通过市场价格机制从该产品或服务的受益者那里得到相应的补偿。但由于公共产品的受益者是全体社会成员,只要是公共产品,每个社会成员都可以无差别地享用,且社会成员对公共产品的需求不一致,这就容易产生免费搭车的现象。因此,就难以保证社会公共产品的提供者能够按照市场机制从受益者那里收回其成本,使公共产品提供者的利益受损,从而使市场提供的公共产品数量不足,甚至出现该领域内的资源配置的真空。

3. 存在市场垄断

市场机制的有效性的一个重要前提是市场处于完全的竞争状态。这意味着任一经济主体在市场活动中都无法左右价格的形成,它们只能适应市场的价格水平,并以此为依据确定自己的经营目标或消费目标。然而,现实的市场并不具备完全的竞争环境。客观地看,每一种商品都存在差异,他们都在特定的领域内满足人们的需要。当某一行业在产量达到较高之后,就会出现规模效益递增和成本递减的趋势,这时就会形成垄断。特别是在诸如城市供水、供电、煤气管道、电话服务等领域表现得更为明显。垄断一经形成,垄断者就有可能限制产量,抬高价格,从中获取超额利润。这种情况表明,市场机制的功能在垄断领域已经失灵。

4. 信息不充分

竞争性市场的生产者和消费者都要求有充分、真实的信息以支持其决策。生产者要知道消费者需要什么样的商品、需要多少、需求会发生什么样的变化,消费者想了解商品的性质和性能,不同的生产者、消费者之间也需要进行信息的沟通。但在市场经济条件下,生产者与消费者的生产、销售、购买都属于个人行为,不可能掌握充分的信息。再加上经济人追求最大利润的动机,掌握信息的企业和个人常常只是将对自己有利的信息提供给信息的需求者,或者只是提供部分的信息,这样就会出现信息提供者与信息需求者之间的信息不对称,致使生产者和消费者行为决策难免发生错误,从而影响市场资源配置的效率。信息不对称、不充分也是市场机制本身无法解决的问题。

5. 市场不能保证收入的公平分配

在市场经济中常常可以观察到的一个基本事实是,由市场所决定的收入的初次分配(即纳税前的收入分配)是极其不公平的。因为在市场机制的作用下,收入的分配状况是由每个人提供的市生产要素的数量以及这些要素在生产上所能获得的价格决定的。而人们的禀赋和财产占有状况不同,加上市场的不确定性,使得由市场所决定的收入分配状况存在很大的悬殊和机会的差异,伴随而来的是不公平和贫富差距的加剧。这不仅与人们的社会公平要求不一致,而且还会导致诸如贫困、浪费、社会冲突和社会不稳定等一系列后果。由此可见,收入分配不公是市场机制无法依靠自身力量解决的又一难题。

6. 宏观经济总量失衡

市场经济稳定运行的基本条件之一是保持社会总供给与总需求的平衡。总供给与总需求的大幅度失衡,将会导致各个商品市场、要素市场的供求失衡,降低市场效率。通货膨胀或通货紧缩、失业等问题是市场波动的主要形式。例如,1929年资本主义经济大危机开始,宏观经济失衡的各种表现最为明显,通货膨胀、高失业率以及周期性的经济萧条,一直伴随着经济发展的进程,对各个