



财政部“十五”规划教材
全国高等院校财经类专业教材



现代财政理论与实践

吴俊培 编著



经济科学出版社

财政部“十五”规划教材
全国高等院校财经类专业教材

现代财政理论与实践

吴俊培 编著

经济科学出版社

责任编辑：王东萍
责任校对：杨海
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

现代财政理论与实践

吴俊培 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲28号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：espbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16开 25.5印张 430000字

2005年6月第一版 2005年6月第一次印刷

印数：0001—5000册

ISBN 7-5058-4912-3/F·4184 定价：38.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为全国高等院校财经类专业教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

2005 年 5 月 30 日

前言

本书是根据财政部“十五”规划的要求，由财政部教材编审委员会组织编写，作为全国高等院校财经类专业教材，是为高等院校财政专业的本科学生撰写的专业基础课教材，定名为“现代财政理论与实践”。

财政理论是“经济学”的重要组成部分，之所以发展为一门独立的学科，是因为它有相对独立的研究对象，即研究国家的经济行为。经济学的研究对象和方法是发展变化的，财政学也不例外。因此在“财政理论”前面加上“现代”两字，目的是把研究对象限制在“社会主义市场经济体制”的条件之下。财政学属于社会科学，而社会科学的“规律”和自然科学（比如物理学）的“规律”是大不一样的。物理学可以在设定的条件下运用数学方程来表达物体的运动“规律”。例如，在时间坐标设定的前提下，我们可以用数学方程表达地球围绕太阳公转的轨道。由此，不论过去的任何时点，也不论将来的任何时点，我们都可以正确无误地推算出地球的位置^①。但经济“规律”不可能在设定的条件下用数学方程来表达，更不能用它来正确预言过去和将来的状态。迄今为止，经济“规律”只是描述经济发展变化的大致趋势。“理论”在“实践”中逐渐发展，在实践中逐渐完善^②。因此在“财政理论”后面再加上“实践”两字。

“财政学”（Public Finance）这一学科自创立至今不过200多年历史，在西方主流理论的发展中，20世纪50年代以前使用的是Public Finance这一名称。之后，学科名称随着研究对象和方法的变化而变化，现在更流行的名称是“Economics of Public Sector”（公共部门经济学）。“财政”一词最初是由日本人在“明治维新”时期从西方的“Public Finance”中意译过来的，中国在“洋务运动”时期从日本引入。“财政”一词在中国早已家喻户晓，指的是政府收支。作为财政学科，则是关于政府经济行为的学问。政府有狭义和广义两种不同的理解，狭义的政府是指国家制度安排

① 当然，这也是相对的，但至少太阳系存在的情况下是这样。

② 我并不反对用数学方程来表达经济“规律”，但其适用范围肯定是有限的。如果想用数学方程来表达社会发展变化的“规律”，那是不可能的，至多是对以往情况的经验描述。

中的一个组成部分；广义的政府则几乎和国家的含义相同。因此，现代财政理论是真正的“政治”经济学，是对政府的经济分析。

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，西方的主流经济理论和财政理论成为我国借鉴和学习的重要思想来源，也使我国的财政理论发生了重大的变化。为了反映这种变化，自20世纪90年代中后期以来，“公共经济学”、“政府经济学”、“公共财政”等名称来替代“财政学”名称的现象几乎是一种潮流。但“财政学”这一名称在中国流传已久，故本书仍用“现代财政理论与实践”来命名。

财政学是经济学的一个分支学科。恩格斯曾说过，“政治经济学本质上是一门历史的科学”^①，财政学当然也不例外。斯密是现代主流经济学的创始人，他的代表作是《国民财富的性质和原因的研究》（1776），斯密认为国民财富的性质是“价值”，原因是“分工”和“交换”，因此财富（价值）是可用货币表达的。古典学派用“政治经济学”来命名这一学科的时候，并不认为“政治”是“经济”的内生变量而是市场经济的制度条件。新古典学派创始人马歇尔把“政治经济学”的名称改为《经济学原理》（1890）。马歇尔认为“纯粹”的“经济学”只研究可用货币表达的财富，把“政治”问题剔出“纯粹”“经济学”的范畴，意思是不能用货币表达的社会问题不属于“纯粹”的“经济学”。“经济学”的名称虽然一直沿用至今，但“纯粹”“经济学”的范围却一直在拓展。马歇尔的两个著名学生庇古和凯恩斯都认为经济学要研究“政治”问题，前者认为社会福利问题离不开政府，后者认为宏观经济问题必须政府介入。之后，新制度学派、公共选择学派则从微观上研究“政治”问题，并把“政治”作为“纯粹”的“经济”问题来处理。“纯粹”“经济学”研究的范围越来越广阔，几乎涉及人文社会科学的各个领域。“现代主流经济学”就是从各个时期的研究成果中抽象出至今都适用的一般“规律”，然后“综合”成一个理论体系，所以也称为“现代主流经济新综合”。“现代主流经济学”还在继续拓展“经济学”的“纯粹”范围，因此现代经济学被称为“经济帝国主义”。这一理论体系是否“科学”，仍然需要进一步探索和验证。

经济学存在“一般规律”，但要通过它解释人类社会各个历史阶段的经济现象是不可能的，通过它解释各个国家的经济现象更加办不到。经济学首先是“国家”的，即解释本国的经济现象，然后才是“国际”的，

^① 恩格斯：《反杜林论》，《马克思恩格斯选集》第三卷，第186页，人民出版社，1972年5月第1版，1974年10月第4次印刷。

即解释国与国之间的经济现象。显然，财政学的“国家”特征是更强的，因为其研究对象本身就是某一个国家的经济行为。西方的财政主流理论也是把各个时期对国家经济行为的研究成果加以“综合”而成的。创建符合中国国情的财政学显然是中国经济学家的首要任务。学习和借鉴西方财政主流理论是必要的，但“学习和借鉴”的目的是从中抽象出“一般规律”，然后和中国的具体国情相结合，探求能解释中国政府经济行为的“规律”。财政理论的这种历史性必须铭记于心。

中国处于经济体制改革之中，决定经济行为的各种关系都在变动之中，因此要探求“规律”是更为困难的。这是本书采用“理论与实践”方式来处理的重要原因。在“理论”方面，本书尽可能介绍已有的研究成果，并按照“抽象到具体”、“微观到宏观”的原则加以“综合”；在“实践”方面，本书尽可能介绍清楚财政的制度安排、制度变迁及其发展趋势的经济原因。因此，本书既是财政学专业的入门教科书，又可以作为其他应用经济专业、管理专业的基础课程。财政学虽然是经济学的一个“部分”，但又是推动经济学科发展的重要力量。当今社会中最复杂、最困难的经济问题都集中到财政问题上反映出来。可以这样说，没有财政理论的发展，经济理论也难以发展。因此，对于理论经济学来说，经济学专业的入门教科书和财政理论的入门教科书可以互为基础课程。此外，本书还可以成为财政理论专业工作者和财政实际工作者的参考书。

本书是在《现代财政学》^①的基础上修订而成的，我要衷心感谢许建国教授、杨灿明教授原先的工作对我的帮助；感谢博士研究生冯炜、孙静、彭艳梅、毛飞为本书做的资料搜集工作；感谢许建国教授、庞凤喜教授在撰写税收问题方面的帮助；感谢我历届学生在我讲授该课程时表现出的极大兴趣和提出的疑问；感谢财政部综合计划司王保安司长、中国人民大学郭庆旺教授对本书的审阅和提出的宝贵意见；尤其要感谢财政部对高等院校教材建设的高度重视。最后，我要感谢我的妻子刘英子，她给我提供了稀缺资源“时间”。

在撰写本书的过程中，深感本人的知识和能力有限，错误和疏漏之处在所难免，希望读者批评指正，以便再版时修正。

吴俊培

2005年2月25日于武汉

^① 吴俊培、许建国、杨灿明编著：《现代财政学》，中国财政经济出版社，2001年2月第1版。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 现代财政学的研究对象	(1)
第二节 现代财政的特征和作用	(3)
第三节 现代财政学的研究方法	(5)
第四节 现代财政学发展的简要回顾	(9)
第五节 本书的体系	(18)
第六节 小结	(24)
第二章 现代国家的经济原理	(26)
第一节 效率市场的理论	(26)
第二节 政府的资源配置职能	(40)
第三节 政府的收入分配职能	(44)
第四节 政府的经济稳定和增长职能	(46)
第五节 政府经济职能之间的矛盾及协调	(48)
第六节 小结	(49)
第三章 公共商品供给理论	(51)
第一节 公共商品供需均衡的理论模型	(51)
第二节 公共商品需求偏好的表达	(60)
第三节 公共选择理论	(63)
第四节 小结	(72)
第四章 社会公平的理论和实践	(74)
第一节 社会公平的理论	(74)
第二节 社会公平程度的测量	(78)
第三节 关于我国的收入分配情况	(81)
第四节 社会不公平的原因分析	(84)
第五节 社会公平的实施方式	(86)

第六节 小结	(88)
第五章 政府预算	(90)
第一节 政府预算概述	(91)
第二节 政府预算效率	(96)
第三节 政府预算编制	(101)
第四节 政府预算形式	(104)
第五节 预算支出的成本—收益分析	(106)
第六节 成本收益分析方法在预算编制中的运用	(114)
第七节 预算的执行	(118)
第八节 国库制度	(120)
第九节 政府采购制度	(123)
第十节 预算支出后评价	(124)
第十一节 小结	(127)
第六章 预算支出增长的理论及实践	(129)
第一节 预算支出规模	(129)
第二节 预算支出增长	(136)
第三节 中国预算支出增长的状况	(144)
第四节 小结	(148)
第七章 预算经常支出	(150)
第一节 预算经常支出概述	(150)
第二节 国防经常支出	(154)
第三节 行政单位经常支出	(156)
第四节 事业单位经常支出	(159)
第五节 小结	(161)
第八章 预算投资支出	(163)
第一节 预算投资支出概述	(163)
第二节 预算基本建设支出	(165)
第三节 预算增拨国有企业流动资金	(169)
第四节 国家物资储备支出	(170)
第五节 预算发展农业投资支出	(171)

第六节 小结	(173)
第九章 预算转移支付	(175)
第一节 预算转移支付概述	(175)
第二节 财政补贴	(177)
第三节 社会保障支出	(182)
第四节 社会保险支出	(185)
第五节 小结	(191)
第十章 税收原理	(192)
第一节 税收是预算收入的主要形式	(192)
第二节 税收原则	(194)
第三节 税收制度	(195)
第四节 优化税制理论	(207)
第五节 税收负担与转嫁	(214)
第六节 小结	(219)
第十一章 商品劳务税	(221)
第一节 商品劳务税概述	(221)
第二节 增值税	(222)
第三节 营业税	(228)
第四节 消费税	(229)
第五节 资源税	(232)
第六节 关税	(234)
第七节 小结	(236)
第十二章 所得税	(238)
第一节 所得税概述	(238)
第二节 企业所得税	(240)
第三节 外商投资企业和外国企业所得税	(243)
第四节 个人所得税	(247)
第五节 小结	(254)

第十三章	财产税及其他税	(256)
第一节	财产税	(256)
第二节	其他税收	(260)
第三节	小结	(268)
第十四章	使用者费	(270)
第一节	使用者费概述	(270)
第二节	公共商品的成本	(272)
第三节	税费关系	(276)
第四节	小结	(277)
第十五章	企业国有资产管理	(279)
第一节	企业国有资产管理概述	(279)
第二节	企业国有资产的经营管理	(288)
第三节	企业国有资产的评估管理	(289)
第四节	企业国有资产的收益管理	(292)
第五节	小结	(296)
第十六章	预算管理体制	(298)
第一节	预算管理体制概述	(298)
第二节	各级政府的资源配置职能	(300)
第三节	各级政府的收入分配职能	(303)
第四节	各级政府的经济稳定职能	(304)
第五节	中央政府对地方政府的补助	(305)
第六节	中国的预算管理体制	(311)
第七节	小结	(320)
第十七章	政府预算外资金管理	(322)
第一节	政府预算外资金	(322)
第二节	预算外资金的管理	(328)
第三节	小结	(335)
第十八章	财政宏观调控	(337)
第一节	宏观经济理论	(337)

第二节	财政宏观调控理论	(349)
第三节	财政宏观调控政策	(354)
第四节	开放体系下的财政宏观调控	(358)
第五节	宏观调控政策体系	(366)
第六节	小结	(369)
第十九章	预算赤字和国债	(371)
第一节	国债概述	(371)
第二节	国债理论	(375)
第三节	国债的发行和偿还	(381)
第四节	国债市场	(387)
第五节	小结	(388)
参考书目		(390)
后记		(392)

第一章 导论

【本章要点】 介绍现代财政学的研究对象、方法、本书的任务和结构体系，以及该学科的发展概况和学习本书所需要的经济学基础知识。

第一节 现代财政学的研究对象

一、研究对象的界定

现代财政学是研究国家经济行为的学科。我国正处于社会主义市场经济体制改革之中，因此对于本书来说，主要研究这一历史阶段的“国家经济行为”。

国家是国民（公共）利益的代表，因此，国家的经济行为实际上是代表公共的行为。在经济学的分析中，个人的行为方式是以“经济人”假设为前提的，而国家的经济行为则是以“公共利益”的假设为前提的。国家能不能代表公众的利益、代表到什么程度，取决于国家的制度安排。因此，把个人意愿“集合”成公众的共同意愿是问题的关键，这被称为公共选择。经济学中的“选择”就是“决策”的含义，因此公共选择是研究国家经济行为的起点。

从制度安排的角度看，政府^①是执行“国家意志”的专门机构，是代表公共选择的执行者。公共选择中的“公众”是按政府行政辖区来划分的。在现代国家的制度安排中，从纵向上看，分为中央和地方政府，中央政府有较大的权力，地方政府的权力受制于中央政府。公共选择中的公众范围与政府行政辖区的范围是相适应的，有的属于全国范围，有的属于地方范围。从横向上看，各级政府由各个职能部门（公共部门）组成，

^① 这是狭义的政府概念，广义看，政府概念几乎与国家的概念相同，在研究公共选择问题时，通常是在广义上使用这一概念的。

分别管理公共选择中的各种事务。

政府的经济行为表现为政府的收入和支出，也称财政收入和支出，目的是实现三大社会经济目标，即效率、公平和稳定。

现代财政学对政府行为进行经济分析，用经济学的术语说，也就是研究公共需求的形成、公共需求的实现方式，以及公共需求对整个社会的经济影响。

需要强调的是：负责政府收支的专门职能机构是财政部门，中央政府的专职机构称为“财政部”、省级（包括直辖市）政府的专职机构称为“财政厅（局）”、省以下地方政府的专职机构称为“财政局”。但现代财政理论不是“财政部门”的经济理论，而是“国家”的经济理论。

二、现代财政学的研究范围

我国正处于由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变时期，因此必然存在政府职能的转变和重新定位问题。市场经济体制是指市场经济制度和非市场经济制度的统一。市场经济制度是指市场经济的制度安排；非市场经济制度是指国家的制度安排。前者解决个人（私人）需求问题；后者解决公共需求问题。因此，从现象上看，凡是和政府发生收支关系的，都是财政学的研究范围。但一门学科的研究范围并不是由表面现象决定的，而与这一学科的研究任务有关。例如，在传统体制下政府的收支（财政收支）范围和市场经济体制下的范围是不一样的；现代财政学是从“市场经济”的角度研究非市场机制问题的学科。“市场经济体制”是制度安排的结果，制度是要变迁的，因此，研究范围不仅仅是经济的，还涉及社会发展问题。财政研究要从现象入手，从中探索规律性的东西。

从现象上看，一个人从“摇篮到坟墓”都与财政收支有关。例如，一个人在公立医院里出生、在公立学校读书、在公共道路上行走、在公园里散步、在医院里去世、在殡仪馆火化。因此，从现象上看，财政研究的范围可以归纳为以下三个方面：

第一，财政支出。财政支出就是政府支出，表现为各级政府的支出和各级政府的公共部门支出。例如，各级政府间的支出、各级政府对公共部门的支出、公共部门对社会上非盈利性组织、盈利性组织、居民个人以及对外国政府及组织的援赠支出等。因此，财政应该支出什么、怎样支出才能有利于社会财富的增进和人类社会的进步是现代财政学的研究范围。

第二，财政收入。财政收入就是政府收入，表现为政府的各类收入。例如，各级政府的税收收入、收费收入、国有资产的收入以及外国政府及

组织的援赠收入等。因此，财政应该收入什么、怎样收入才能有利于社会财富的增进和人类社会的进步也是现代财政学的研究范围。

第三，公共选择。财政收支是由公共选择决定的，而公共选择取决于财政制度安排。财政制度安排就是国家的制度安排，或者说就是广义的政府制度安排。例如，各级政府以及各级政府的公共部门的财政收支是怎样被决定的。因此，公共选择的制度安排应该怎样、怎样才能有利于社会财富的增进和人类社会的进步也是现代财政学的研究范围。

第二节 现代财政的特征和作用

一、现代财政的特征

1. 财政代表公共利益。社会主义市场经济体制是市场经济制度和市场经济制度的有机统一。在市场经济中，行为主体被假定为“经济人”，即代表私人利益行为的；在非市场经济中，行为主体被假定为“社会人”，即代表社会（公共）利益行为的。

我国的市场经济体制和西方国家的市场经济体制（被称为“混合经济”）是根本不同的，制度安排的主要区别有两点。第一，我国的市场经济是以公有制为基础的；而西方国家的市场经济则是以私有制为基础的。公有制为基础的企业本质上具有公共的性质，但又要使其有“经济人”的行为特征，这是改革的难点，可以说是史无前例的。第二，我国的公共利益代表是以中国共产党为领导的国家组织形式；而西方国家则是多党制和三权分立的制度安排。公共利益是私人利益的集合，制度安排不同，产生的“公共利益”也是不同的。应该说，现代西方主流财政理论中关于“公共利益”的形成方式（公共选择）主要是以西方的制度安排为基础的，本书介绍这一理论具有方法论的借鉴意义。同时，以公有制为主体的市场经济涉及政府和企业关系的制度重新安排问题，因此“盈利性国有资产”的制度安排问题也属于“公共利益”需要解决的问题之一。

总之，经济行为的公共性是现代财政的主要特点。

2. 公共利益行为方式的行政性。政府是公共利益的执行者，因此社会成员都要接受，无法再选择。这和市场机制的个人自愿选择是根本不同的，一种市场经济中供给的私人消费品可以“选择”不购买；而政府提供的公共消费品个人只能接受。

政府本身是个组织系统，广义看，政府的概念几乎与国家的概念等同；狭义看，政府只是国家组织系统中公共利益的执行者。前者主要在研究公共利益的产生方式时运用；后者则在公共利益的执行方式中运用，因此，后者只是“公共利益”的委托代理人。政府作为委托代理人来看，还有层层委托代理关系，例如政府是个科层组织，由许多职能部门（公共部门）组成；每个职能部门也是科层组织，内部也有相应的职能分工；等等。因此，如何保证在这层层的委托代理关系中公共利益目标的实现是问题的关键。这表明，财政行为的方式是行政性的，和市场经济的等价交换是根本不同的。

3. 公共利益表现方式的广泛性。主流经济学研究的是可用货币表达的财富问题，从这个意义上说，“公共利益”也是可用货币表达的，公共利益的经济分析也是建立在这一基础之上的。但政府代表的“公共利益”却远远超出这一范围，比如国家的安全安定、生态环境的治理等并不都能用货币准确表达。因此，公共利益的广泛性是财政的又一重要特征。

二、现代财政的经济作用

讨论现代财政的经济作用，实际上就是讨论国家的经济作用。因此，“财政”有时可以在“国家（或政府）”的含义上使用。国家是私有制的产物，也是市场经济的重要条件，这里主要讨论在“市场经济”存在条件下的国家的经济作用问题。

1. 有利于资源配置效率的提高。市场经济不能保证资源配置效率目标的实现，原因主要有两个方面：公共利益（公共需要）的存在、交易费用的存在。“市场经济”本身是制度安排的产物，国家是其制度供给者，因此，没有国家是不可能有机市场经济的。但市场经济不可能解决公共需要问题，因此没有国家的经济行为，资源配置是不可能达到效率状态的。国家参与资源配置活动有如下优点：

第一，节约交易费用。交易费用是指制度成本，无论是市场机制的制度安排，还是非市场机制的制度安排都存在制度成本。比如，在市场机制中的“讨价还价”是需要时间和精力，即要花费成本的。公共选择要把个人偏好集合为公共的（社会的）偏好需要协商才能形成共识，也是要花费成本的。在市场机制中，行为主体的数量越多越有效率，在非市场机制中，公共的数量越大，就越难达成共识，也就是说越没有效率。公共选择是指社会全体人员的共识，要他们像市场机制那样去讨论、去协商，其困难程度和成本高昂程度是难以想像的。公共选择通过政治程序产生则大大节约了协商成本。国家在组织、搜集信息方面；在协调各方利益、取

得统一意见方面都有明显优势，可以有效地解决公共选择的形成问题。

第二，节约服从成本。从个人来说，其行为方式总是自我利益的，这和公共选择的目标是有冲突的，要使每个人都服从公共选择的目标就必须有国家这样的权威来强制推行。这可以大大节约服从成本。

第三，统一社会意识形态。社会意识形态可以理解为是一种不成文制度，这种“制度”已经转化为人的“本性”，即决定他的行为方式。因此，当某种制度安排需要人人都遵守的时候，转化为社会意识形态对于提高公共选择的效率和节约公共选择的执行成本都有极其重要的作用。国家在倡导和传播社会意识形态方面有巨大优势，从而使公共目标顺畅实现。

2. 有利于经济稳定。市场经济不能解决经济稳定问题，更不能解决经济的可持续发展问题。国家干预经济有利于上述问题的解决。

3. 有利于社会公平。市场经济不能解决社会公平问题，贫富悬殊是这一制度的根本特征。国家干预经济有利于上述问题的解决。

由此可见，国家一旦形成，就成为推动经济发展的重要力量。现代经济学认为，产权理论、国家理论和社会意识形态理论是现代经济学的三大基石。当然，国家的这些经济作用，不仅是因为它有以暴力为基础的权威，还在于它自身的制度构建。否则，任何事物都有两面性，运用不好，阻碍经济发展的可能性同样是存在的。

第三节 现代财政学的研究方法

现代主流经济学通常采用两种最基本的方法：实证分析和规范分析。其他的一些方法都是这两种方法在其他领域的拓展，现代财政学的研究方法也不例外。

一、实证分析

1. 含义。实证分析是通过验证来揭示经济规律的方法。实证分析主要回答“现实的真相如何”这类问题。实证分析实际上是物理学中的牛顿方法在经济学科中的运用，即通过现象揭示本质，且可以被验证。例如，牛顿发现物体的运动规律，揭示出地球围绕太阳运动的规律。根据这一规律我们可以准确地知道地球在任一时点所处的位置，也就是说这一“规律”是可以被验证的。因此，牛顿方法的高级形式是用数学方程来表达“规律”。经济学中的实证分析方法大约产生于19世纪60年代，新古