

高等财经院校试用教材

财 政 学

蒋 洪 主 编
朱 萍 副主编

上海财经大学出版社

F810-43

J51a1

527

高等财经院校试用教材

财 政 学

蒋 洪 主 编
朱 萍 副 主 编



A0930690

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学/蒋洪主编. —上海:上海财经大学出版社, 2000. 7
ISBN 7-81049-419-8/F·352

I. 财… II. 蒋… III. 财政学-高等学校-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 27532 号

CAIZHENG XUE

财 政 学

蒋 洪 主 编

朱 萍 副主编

责任编辑 王联合 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

全国新华书店经销

上海印刷七厂一分厂印刷装订

2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 19 印张 476 千字

印数:0 001—5 000 定价:26.00 元

前 言

本书是财政部“九五”教材建设项目的成果之一，它以现代经济学的基本理论和方法来阐述和分析政府财政。与以往计划经济时代的财政学教材相比，可以说已经面目全非了。这也从一个侧面反映了改革开放二十多年来财政学理论的发展。

对我国的财政学教材究竟应该怎样写，理论界和教育界仍然存在着分歧。可能有人 would 认为这本教材过于西方化，它使用的概念、方法和观点都来源于西方财政学理论。我们的看法是，本课程的基本任务在于阐述财政学的基本原理，它应能反映一般的客观经济规律。在基本理论这一层面上，没有什么东方财政学与西方财政学之分，它应该具有普遍的适用性。西方财政学只表明它起源于西方，但并不是说它只适用于西方而不适用于东方。

本书的基本理论框架及其难易程度与国外同类本科教材相一致，基本上实现了与国际接轨。我们采用了这一理论体系并不是为了赶时髦，而是因为我国传统的财政学理论已不适应我国经济 and 财政体制改革的需要。在市场经济中，政府与市场的作用范围应有一定的分工，财政学需研究的基本问题是，在一个社会中究竟哪些事该由政府干，哪些事不适合政府干而应通过市场由个人、家庭或企业自己来干。计划经济时代的财政学不能为这一问题提供答案，因为它的理论前提就是政府有能力通过计划来安排整个国民经济，使之达到理想状态。根据这一理论，不存在政府不该干的事，财政学要阐述的只是政府的政策和法规，并讨论如何去贯彻执

行政政府的计划。我国和世界各国的实践都已表明,这只是一个美好的愿望,但却不是事实。经济的运行有其自身的规律,为了实现社会所追求的目标,政府和市场应相互配合,各自在适当的范围内发挥自己的优势。体现在西方财政学中的市场经济财政理论为我们分析这一问题提供了一个理论框架。

为了突出财政理论与我国财政实践的联系,本书在系统阐述基本理论的同时,在一些章节中介绍了我国现行的财政政策和制度。其目的不仅在于让读者了解我国财政的实际情况,同时也是为运用财政基本理论提供具体的分析对象。这些章节的重点是展示运用理论来分析实际问题的方法,而不是对现行政策和制度作规范性评价或者建议。

本书的编写大纲由蒋洪和朱萍拟订。下述人员参加了本书的编写:蒋洪(第一、二、三、五、六章),杨丹芳(第四、十七、十八章),毛程连(第七、八章),徐曙娜(第十一、十五章),陶勇(第九、十章),朱萍(第十二、十三、十四、二十一章),朱良(第十六章),赵永冰(第十九、二十二章),施继荣(第二十章)。全书由蒋洪和朱萍总纂定稿。财政学教学内容的改革是一项长期的任务,我们所进行的工作仍然是初步的,不足之处在所难免,望各位专家、学者以及使用本教材的学生提出意见和建议。

编 者
2000年5月

第一章 导 论

在我国,政府每年筹集、支配和使用的资金是十分可观的。1995年,我国政府的预算收入为6 242亿元,预算外收入以及未纳入预算外统计的收入据估计可能相当于甚至大于预算收入。在58 452亿元人民币的国内生产总值中,约有40%由政府及其所属经济组织直接使用,并决定这部分资金的最终用途^①。这一数字还不包括政府及其所属经济组织移让给个人和家庭的支出。摆在我们面前的一个基本事实是,在现代社会中,国民收入中相当大的一个部分是由政府及其组织系统来管理和支配的,财政对整个国民经济有着极为重要的影响。这促使人们去研究财政学。

第一节 财政学的特点及其基本课题

财政学(Public Finance)从其基本理论方面来看与经济学有着密切的联系,它以经济学为理论基础,同时又是经济学的一个特殊分支。财政学可以被视为经济学的延伸,或者说是经济学理论在某一特殊领域中的应用。因此,它又被称为政府经济学(Government Economics)、公共部门经济学(Public Sector Economics)或公共经济学(Public Economics)。

^① 《中国统计年鉴》(1996)。该数字包括政府消费支出、国有单位投资支出以及集体单位投资支出。

对于社会经济,人们可以从不同的角度来进行分析,正如对一种物质可以从形状、颜色、硬度、重量等不同方面来进行观察一样。为了弄清财政学的特点,我们首先来看看经济学的一些主要分支在研究经济问题时所采用的特殊“视角”。

货币经济学是经济学的一个分支,它是从货币同产品、价值形态与使用价值形态的相互关系来研究经济。区域经济学是经济学的又一支,它以地域的概念作为分析经济的基本方法。在区域经济学的视野中,经济被划分成若干区域,它着眼于从一个地区与其他地区的相互关系来研究经济。如果把一个国家视为一个区域的话,那么区域经济学就表现为国际经济学。与区域经济学不同,产业部门经济学则是从产业部门着眼来研究经济。在产业部门经济学的视野中,整个国民经济被划分为不同的产业部门,从产业部门之间的相互关系来研究经济形成了产业部门经济学的基本特点。

财政学作为经济学的一个特殊分支,它在经济分析方法上的基本特点是,将整个国民经济划分为“公”和“私”两大部分,并从公与私的相互关系来研究经济。在一个社会中,公共事务的执行者通常是政府,政府办的事情越多,“公办”的成分就越大,留给个人和家庭“私办”的成分就越小。不同的处理方式会影响到整个社会的公与私的比例结构。显然,一个社会不可能所有的事情都由政府包揽,全部公办,也不可能不要政府,所有的事情都让个人、家庭自己去办。“公办”与“私办”在一般情况下总是并存的,问题的关键只是在于二者作用范围的比例关系。这种关系对于国民经济来说是极为重要的,它影响到国民经济中市场机制与计划机制的结合方式,从而影响到一个国家的基本经济体制。二者如何结合在各国之间有很大差别,然而,正是这种差别构成了解释各国经济发展差别的最为重要、最具说服力的因素。

财政学所要研究的基本问题可以归纳为以下三个方面。

第一,政府的活动会对国民经济产生怎样的影响。政府所做的每一件事都可以采取各种不同的方式,每一种方式都会对国民经济产生一定的影响。财政学首先要研究的问题是各种不同的政府活动方式会对经济产生怎样的影响,或者说会产生怎样的经济结果。例如,政府为了要向社会提供某些服务需要取得一定的收入,取得收入的方式是多种多样的。它可以向个人的收入按同一比例课税,也可以对不同收入水平的个人按不同的比例课税;可以对所有商品的销售额课征统一的税率,也可以向不同的商品课征不同的税率;或是采取其他方式来取得收入。各种不同的取得收入的方式会产生怎样的结果呢?它会使人们更乐于工作还是会压抑人们的工作积极性?产品结构会发生怎样的变化?各类产品的价格会发生怎样的变化?税收会来自哪些人的口袋?等等。总之,财政学试图用一种系统的理论方式来阐明政府的活动与经济运行结果之间的联系。

第二,政府该做些什么,该怎样做。不是所有的事政府都能做,或者能做得好。一个社会在公办与民办之间要有一个合理的分工,并对政府参与的方式有所选择。例如,每个人都会生病,免不了要求医抓药。这件事究竟是让政府来负责呢,还是让各个人或家庭自己去负责?如果让政府参与的话仍有多种选择:政府可以通过收税取得收入来源,将这笔收入用于建造医院,并为病人承担所有的医疗费用;或是政府出资建造医院,但病人看病的成本由他自己承担;或是部分由他自己承担,部分由政府来承担;或是让私人去办医院,政府只是为病人承担全部的或部分的医疗费用;或者让私人去办医院,病人看病自己掏钱,政府只承担市场管理员的责任,保证医疗服务的质量、药品的有效与安全,以及医疗服务和药品价格的合理性。不同的做法意味着公与私在医疗卫生领域中不同的分工格局,政府的介入程度及其效果也是不同的。那么,政府该做些什么?该选择怎样的方式去做呢?财政学试图回答这一

问题。首先它要确立一套理论体系来说明什么是“好”，什么是“不好”；其次它要对各种可行的做法进行分析，指出它好在哪里，不好在哪里；再次它要比较各种做法的利弊，指出哪种做法最好或者较好。

第三，政府如何才能做好它该做的事。在确定了政府该做的事之后，仍需要解决如何才能做好的问题。例如，要使社会保持稳定和有秩序就需要有行政管理，这件事应该由政府来做。我们希望政府能以较低的成本提供优质的服务，但这并不必然能够如愿以偿。有时我们发现政府机构重叠，人浮于事，办事效率低下，行政支出膨胀，政府通过税收取得的资金被用于建造楼堂馆所、购买高级进口轿车和高档办公设备，而这些支出与公众希望政府做的事并无多大联系。这里需要解决的问题不是政府该不该提供行政管理这项服务，用什么方式来筹集资金，而是如何加强管理、控制和引导政府机关工作人员的行为，防止滥用职权，使之高效率、低成本地为社会提供这项服务。从这一意义上来说，财政学也是管理学的一个分支，它着重研究公共机构的管理。这种管理通常被称为公共管理(Public Administration)。

上述第一、第二个问题与经济学有密切联系，对这两个问题的研究是经济学的基本理论和方法在财政学这一特定领域中的应用，它使我们具有分析、评价和设计政府财政政策的能力。第三个问题与管理学有关，它可以使我们掌握贯彻执行财政政策时所必要的管理方法。由于篇幅的限制，本书着重分析第一和第二个问题，有关公共管理方面的问题将在其他教材中予以阐述。

第二节 政府的组织体系

政府^①的活动是通过其组织体系来进行的,因此有必要对政府的组织体系作一个简略的描述。

政府的组织体系一般来说是很庞大的,可以从纵向和横向两个方面来进行分析。从纵向来看,政府被分为若干层次,在我国有中央政府、省级政府、地级政府、县级政府以及乡级政府。不论哪一级政府的活动都在财政学的研究范围内。尽管不同层次政府的职责范围有所不同,但财政学的一般原理适用于任何一级政府。从横向来看,每一级政府都有众多的部门、机构和单位。在我国,一级政府有所属的行政机关、立法机关、司法机关以及各委办、各厅局,各委办、各厅局又有下属的机关、研究所、学校、医院、企业、商店等众多单位。

我们把一个社会中属于政府所有,并在一定程度上接受政府直接指令的经济实体(机关、事业和企业单位)的总和称为公共部门(Public Sector)。尽管公共部门中各经济实体(单位)所从事活动的性质有所不同,政府对它们的管理形式也有很大区别,但都具有以下一些共同点。(1)所有这些单位都具有公办的性质,它们是政府投资设立的,它们的营运依赖于公共资产,它们取得的收入是公共收入。(2)由于政府是这些单位的所有者,因此,这些单位的管理者是由政府委派的,这些单位的活动或多或少接受政府的直接指令,并在不同程度上执行政府的旨意。

公共部门的对立面是私人部门(Private Sector),它由个人、家庭和私人所拥有企事业单位组成。这些经济行为主体的共同特点

^① “政府”可作广义和狭义两种解释。从广义来看,政府是指国家各级权力机构;从狭义来看,政府是指国家政权机构中的行政部门,不包括立法和司法部门。本书按前一种理解定义政府。

是它们的活动依赖于个人资产,所取得的收入属于个人,消费和生产决策以自身的利益为目标。它们的活动要受到政府法令的制约。除此之外,政府一般只能用税收、补贴等间接手段来影响或诱导它们,而不能用直接的指令来规定它们的行为。

为了更深入地分析政府的活动,有必要将公共部门中从事不同性质活动的单位加以区分,并将它划分为两个子部门。

政府部门(Government Sector)是公共部门中不从事产品或服务的销售,主要依靠税收而不是依靠销售取得收入,免费或部分免费地向社会提供产品或服务的单位的总称。例如,政府机关为整个社会作出一些非常重要的决策,它在为每一个人提供一种服务,社会公众从这种服务中得到好处。但是,政府机关并不像商店销售商品那样销售所提供的服务,人们在享受政府机关所提供的收入时并不需要花钱购买,政府机关在提供服务时是免费的。在公共部门中,类似性质的单位有许多,例如各委办、部(厅、局)机关、法院、检察院、公安、环保、气象、水利、交通、消防,一些研究所、学校、医院等。当然,有些单位在提供产品或服务时并不是完全免费的。例如,上法院要交诉讼费,学校要收学杂费,医院要收医药费。衡量一个部门是否属于政府部门,取决于这些部门能否依靠税收来维持自身的运营。如果一个单位的收费不足以维持生存,还必须依靠财政拨款来补充收入来源,那么它所提供的产品和服务具有部分免费的性质,这些单位在原则上仍属于政府部门。

公共企业部门(Public Enterprise Sector)是指公共部门中从事产品或服务的生产和销售,依靠销售取得收入,以盈利为主要目的的单位的总称。政府所拥有的工厂、商店、公司、银行、农场、旅行社、饭店等都具有这种性质,它们都是公共企业,属于公共企业部门。

不论是政府部门还是公共企业部门,它们的活动都在不同程度上体现为政府的活动,但这两个部门所从事的活动的性质有所

区别：前者不以盈利为目的，后者以盈利为目的；前者一般不从事销售，后者则必定要从事销售；前者以财政拨款为主要收入来源，后者则以销售收入为主要收入来源；前者更大程度依据政府的指令行事，后者则具有相对独立性；前者主要从事社会消费活动，一般不生产物质产品，后者则主要事物质产品以及各项服务的生产活动。正是由于这种区别的存在，整个公共部门在概念上需要划分为两个子部门，以便对它们进行分别考察。

综上所述，财政学对整个国民经济作了这样一种特殊的划分，这种划分可由图 1-1 表现出来，它体现了财政学对经济进行分析的基本视角。

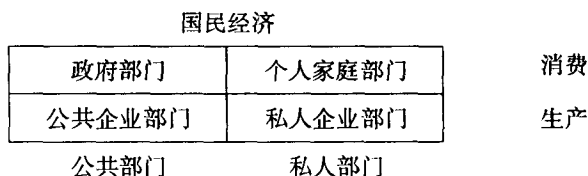
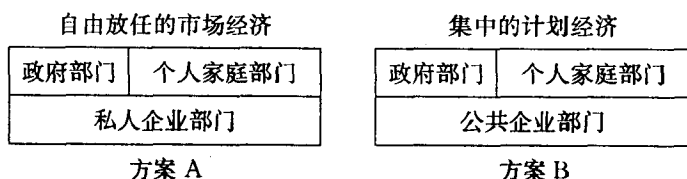


图 1-1 财政学对国民经济所作的特殊划分

在这个国民经济部门框架中，整个国民经济分为公共部门和私人部门两个部分，二者的相对比例关系体现了一个社会公与私的分工结构。如果将整个国民经济比作一幢大厦的话，那么，各种不同观点的财政学家和政府理财人则在以不同的方式设计着这个大厦。自由放任的市场经济采用了图 1-2 中的方案 A，而集中的计划经济则采用方案 B。在这两个极端方案之间还有无数种构造方案。究竟采取怎样的一种公私结构才能有利于国民经济协调而迅速地发展呢？这正是财政学所要研究的中心课题。



**图 1-2 自由放任的市场经济和集中的
计划经济体制下各自确立的公私结构**

第三节 公共部门的收入与支出

财政学一般通过公共部门的收支来衡量政府活动的范围以及它对经济的影响程度,同时也通过考察收支的各种不同方式来了解和分析政府活动的具体内容及其对经济的影响。

一、收入方式

政府取得收入的方式有三种。

(一) 税收

税收(Tax)是政府依据其行政权力强制地、无偿地取得收入的一种方式。这是一种最常见,也是最引人瞩目的财政收入方式。在我国,个人收入超过一定数额以上的部分就要缴纳个人所得税,缴纳的比例随收入的增加而增加。不论是公共企业还是私人企业,利润的一定比例要作为企业所得税交给政府。几乎所有商品的价格中都包含着税,消费者在购买商品的同时也向政府缴了税。

税收的基本特点是:(1)具有强制性。纳税是法律规定的公民的义务,不管你愿意还是不愿意,都必须依法纳税,如果拒绝缴纳就要受到法律制裁。(2)无偿性。纳税人缴税是一种单方面的支付,他并不因此得到任何补偿。从整个社会来看,公民纳税,政府用税款为民办事,免费提供产品和服务,这似乎是一种交换。税收

的无偿性主要强调的是各个纳税人所缴纳的税与他从政府那里所得到的产品或服务之间没有直接的对应关系。这就是说,纳税多的人未必从政府所提供的产品或服务中得到较多的好处;反过来,少纳税或不纳税的人也未必得到好处较少或得不到好处。对个人来说由于缴纳与受益之间没有联系,因此,缴纳就有了无偿的性质。例如,政府提供社会治安的服务,使得大家有了一个安全的、有秩序的社会环境,对任何一个人来说,所得到的好处并不因为他本人纳税的多少而有所改变。(3)税收的主要目的是取得收入,这使之区别于政府的罚款。罚款也是强制性的、无偿的,仅从这两点来看,税收与罚款没有区别。然而,罚款的主要目的是禁止某些活动,而不是取得收入,税收自然会对相关的活动产生限制作用,但其目的在于取得收入而不是禁止这些活动。税收严厉到一定程度也能起到禁止的作用,但这样通常会有损于取得收入的目的。

税收是政府部门取得收入的主要形式。这是由政府部门所承担活动的性质决定的。政府部门的各单位一般不销售产品和服务,它提供产品和服务是免费或部分免费的,要弥补生产这些产品或服务的成本就必须依靠税收。

从国民经济部门结构来看,税收来源于两方面。一是来源于私人部门,它将收入的所有权和支配权从私人转移到政府手中,从而调节着一个经济中公共部门与私人部门之间的比例关系。税收的另一个来源是公共企业的收入。这方面的税收并不直接影响整个社会的公私结构,因为公共企业的收入不论是纳税还是留在企业中都属于政府所有,它所改变的是公共收入的支配权。税收使得一部分原来由企业支配的收入变成了由政府职能部门直接支配的收入,它会改变公共部门内部政府部门与公共企业部门的结构以及政府部门对公共企业部门的管理方式。政府征税的方式是多种多样的,每一种方式都会对经济产生不同的影响。分析和研究各种形式税收的经济影响,并选择适当的税收方式是财政收入理

论的一项重要内容。

(二)价格和使用费

价格(Price)或使用费(Use Charge)是公共部门中的单位通过销售自己所生产的产品或服务,用有偿交换来获得收入的形式。只要产品和服务可以销售,价格或使用费就可以成为公共部门获得收入的一种手段。例如,学校向学生家庭收取学费,医院收医药费和住院费,电厂收电费,水厂收水费,公路、桥梁收取通过费,产品按价出售。显然,当公共部门与私人部门之间发生交易时,价格的高低对政府的收入有重要影响。

价格或使用费的特点正好与税收相反。它是自愿的,政府定出了电价,用不用电以及用多少取决于消费者的意愿;它是有偿的,消费者付款换取了电的消费,付款越多,可享用的电也就越多,支付与受益完全对应。此外,价格和使用费与税收的一个重要区别是,前者一般用于补偿所提供的产品或服务的成本,专为该项产品或服务的再生产提供资金来源;后者则用于政府的一般性用途,而与它所课征的对象无直接联系。

对于政府部门来说,价格或使用费只是取得收入的一种辅助手段,因为政府部门所提供的产品或服务大多不能销售或不适宜销售。然而,对于公共企业部门来说,价格或使用费则是其取得收入的主要手段。一个企业如不能靠销售取得的收入以供其生存和发展,就会被认为是一个不成功的企业。

财政学并不把一般的价格问题作为其研究的对象。市场竞争所形成的价格不能视为政府的政策手段,因为它是自发形成的,它并不表现为政府对经济的调控作用。但是,如果价格不是由市场竞争形成,而是由政府制定,那么价格就成为政府影响和控制经济的手段。由于财政学研究的是政府的活动,所以它只讨论那些由政府定价、反映政府对经济影响的那类价格问题。

从取得收入的角度来说,价格是税收的替代手段。财政学中

常要考虑这样的问题：某一项目是用税收来筹集资金还是用价格或使用费来筹集资金。例如高等教育，一种办法就是由政府征税，然后拨给高校，学生免费入学；另一种办法是让学校向学生家庭收学费。哪一种方式取得收入较好呢？许多公共服务项目，例如对医疗、高速公路、桥梁、公园、博物馆等都可以提出同样的问题。

（三）公债

公债(Public Debt)是政府通过信用取得收入的方式。当公共部门的收入不足以弥补支出时，政府可以通过借债来取得收入，弥补这一缺口。我国发行的国库券就是一种公债，国库券本身就是借据。此外，政府还通过其他一些手段取得贷款，例如向银行借款，向外国政府、金融机构或国际组织借款等。

公债作为政府取得收入的一种手段具有自愿性和有偿性的特点。一般来说，政府不能强迫人们贷款，是否要把钱贷给政府以及贷多少取决于贷款者的意愿。公债是有偿的，贷款者出让的是资金在一段时间的使用权，期满之后，政府须将本息一起偿还。利息就是出让资金使用权的价格。从自愿性和有偿性来看，公债与价格是一致的，它们之间的区别是在交易发生时，前者的付款人得到的是债权——关于在未来某个时间得到偿还的许诺，而后的付款人得到的却是产品或服务。

政府部门通常通过财政部门来借债，因为财政部门是政府部门的财务部。财政部门发行债券，向银行或外国借款通常都计入政府预算，并被视为公债。从政府部门来看，公债收入可能来源于私人部门，也可能来源于公共企业部门。来源于前者的公债调节着国民经济的公私结构，公债意味着更多资金的支配权掌握在政府手中；来源于后者的公债则调节着公共部门内部两个子部门的比例关系。本书将政府部门的借款称为政府部门债务。

公共企业部门也会发生债务。企业投资可能向银行借款，或者发行企业债券，或者向国外金融机构借款。这种债务是否是公

债呢？这要看谁最后承担偿债的责任。公共企业偿还债务无非有两种可能性：一是用企业的盈利来偿还债务；二是亏损破产，用企业的资产偿还债务。公共企业的盈利或资产的所有者是政府。说到底，政府是公共部门债务的最后承担者。本书把公共企业部门的借款称为公共企业部门债务。

整个公共部门从私人部门或国外得到的借款称为公共部门借款需求(Public Sector Borrowing Requirement)。它在统计上不等于政府部门债务与公共企业部门债务之和，因为前者包含着政府部门向公共企业部门的借款，后者包含着公共企业部门从政府部门得到的借款。公共部门借款需求实际上是将整个公共部门看成一个整体来考虑公债，它只计算公共部门从私人部门以及从国外得到的净贷款。这一数字全面地反映政府所欠的债务、政府通过信用取得的收入，以及由此形成的公共部门与私人部门在资金使用上的结构变动。

二、支出方式

公共部门的支出方式可以分为两类。

(一) 购买支出

购买支出(Purchase on Goods and Services)是政府用于购买商品和服务的支出。在购买支出过程中，政府一般付出的是钱，而得到的是商品和服务，它遵循市场自愿交换的原则。例如，政府机关要实现其职能就要花钱购买许多东西，政府要花钱买房子、买办公设备、买小汽车、买文具用品，要支付水电费、差旅费、房屋和设备的修理费，还要支付机关工作人员的工资。政府要投资创建一个公共企业也要花钱购买厂房、设备等。

公共部门的购买支出可以分为政府部门购买支出与公共企业部门购买支出。前者主要用于政府行政事业单位的经常性开支以及社会基础设施的固定资产投资，后者用于公共企业的投资与扩