



张志超
编著

南开大学出版社

现代财政学原理

XIANDAI CAIZHENGXUE YUANLI



现代财政学原理

张志超 编著

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

现代财政学原理/张志超编著. —天津:南开大学出版社, 1999. 11
ISBN 7-310-01304-2

I. 现… II. 张… III. 财政学-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 40069 号

出版发行 南开大学出版社

地址:天津市南开区卫津路 94 号

邮编:300071 电话:(022)23508542

出版人 张世甲

承印 天津宝坻第四印刷厂印刷

经销 全国各地新华书店

版次 1999 年 11 月第 1 版

印次 1999 年 11 月第 1 次印刷

开本 850mm×1168mm 1/32

印张 11.625

字数 287 千字

印数 1—2000

定价 15.00 元

前 言

财政，又称公共财政，一般是指政府所从事的经济活动。财政是一种经济现象，受一般经济原则支配；但又不同于普通的私人经济，它属于政府专门的经济活动，具有特殊的性质。

在市场经济条件下，政府对国民经济的管理与调控主要是通过特定财政政策的具体实施来完成的，而财政政策的制定又是在一套科学的理论指导下进行的。比较成功地实行政府干预市场经济的发达国家，其重要经验之一就是不同时期按照更为合适的经济理论、财政理论来具体指导政府的各项财政活动。也就是说，在（相对市场经济中私人经济而言的）公共经济方面，经济理论、财政理论、财政政策、财政实践（财政活动）之间有着密切的联系，其中财政理论，即财政学，起到了连接经济理论与财政实践的作用。

财政学的建立与发展源于社会经济生活的需要。它以普通经济学理论和方法为基础，并通过吸收其他相关学科（金融学、投资学、政治学、社会学、公共行政管理学等等）的研究成果，建立、丰富自己的理论体系与分析技术。这是作为经济学一个重要分支的财政学的基本特点。值得注意的是，在理论界，关于政府是否应该通过推行积极的财政、货币等政策对现实经济生活进行干预活动，一直存在着截然相反的两种主张。为此，有必要建立一种有关政府财政行为的正规理论，对市场经济活动实行公共控制与私人控制的比较优势进行实证研究。这是财政学研究的重要内容。对财政政策的作用与实现机制等进行广泛深入的研究，无

疑有助于政府不断合理化其财政政策，不断提高其财政活动的质量，这是财政学研究的主要目的。

在发达国家大学的本科教育中，财政学在社会科学（人文科学）领域里属于基础学科，其教学地位仅次于普通经济学，而与会计学、统计学地位等同。这一方面与发达国家的国民作为政府财政收入的贡献者（纳税人）和政府财政支出的监督人的权利和义务不断加强有关，另一方面也与这些国家大学教育中比较重视发展经济类应用学科的研究、教学活动有关。而在我国大学教育中，情况恰好相反，财政、税收学科的研究、教学工作均处于基础薄弱、进步缓慢、缺乏生机的状态。这主要与有关部门对培养现代财税管理人员、研究人员不够重视有关。另外，由于我国大部分国民没有税收申报的要求与义务，也不大懂得以纳税人身份参与政府工作监督的意义，故而也在一定程度上失去了了解、掌握这方面知识的兴趣。对知识需求的不足，进一步造成知识供给的萎缩。

就当前情况来看，随着市场经济条件下国民经济的发展，越来越要求对现行的国家财、税制度进行改革，提高广大财、税管理人员的素质，而这些都有赖于我国财政科学的不断发展，特别是其教学、科研质量的不断提高。对此，我们认为，从改革大学的财政、税收科研与教学入手，按国际标准完善高等院校的财政、税收及相关学科的教学、研究体制，使该学科的大学课程体系更加合理，改编专业课教材，规范该学科教学方法，具有重要的现实与长远意义。有鉴于此，作者编写了这本题为《现代财政学原理》的教材，供大学本科学生使用。

目 录

前言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 政府的职能	(1)
第二节 财政的基本特征	(8)
第三节 政府财政的本质	(13)
第四节 本书的结构	(15)
第二章 政府财政的职能	(17)
第一节 政府财政的资源配置职能	(18)
第二节 政府财政的收入分配职能	(27)
第三节 政府财政的经济稳定职能	(36)
第四节 政府财政职能的矛盾与协调	(43)
第三章 财政预算	(46)
第一节 预算原则与预算分类	(46)
第二节 预算政策	(51)
第三节 预算程序	(56)
第四节 预算的组织形式	(61)
第四章 财政支出	(69)
第一节 适度财政支出规模的确定	(70)
第二节 财政支出的总量与结构分析	(77)
第三节 政府财政规模不断扩大的主要原因	(85)
第四节 政府财政开支增长经常超过其收入增长的主要原因	(93)

第五章 公共投资项目评估	(98)
第一节 公共投资项目评估概述.....	(99)
第二节 公共投资项目评估中的成本与收益.....	(104)
第三节 公共投资项目评估中的成本、收益比较.....	(119)
第四节 项目评估技术的发展.....	(126)
第六章 税收理论	(133)
第一节 税收、税收原则和税收哲学.....	(134)
第二节 税收的福利损失和税收归宿.....	(147)
第三节 税收对国民收入、政府财政收入的影响.....	(162)
第七章 税收制度 (上)	(174)
第一节 现代国家税制的基本情况与变化趋势.....	(175)
第二节 所得税.....	(185)
第三节 货物税.....	(206)
第八章 税收制度 (下)	(216)
第一节 社会保险税.....	(216)
第二节 财产税.....	(225)
第三节 国际税收.....	(231)
第九章 中央财政与地方财政的关系	(250)
第一节 西方国家各级政府财政关系的一般特点.....	(250)
第二节 财政分权制度理论与经济意义.....	(256)
第三节 财政补贴制度.....	(265)
第十章 财政政策	(272)
第一节 财政政策的基本性质.....	(273)
第二节 现代财政政策原理.....	(281)
第三节 财政政策与宏观经济调控.....	(289)
第四节 现代财政政策的一般特点.....	(297)
第十一章 财政政策效果分析	(304)
第一节 财政政策和货币政策的相对效力.....	(304)

第二节	财政政策、货币政策对物价水平的影响·····	(309)
第三节	开放条件下的财政政策与货币政策·····	(316)
第四节	不确定性和时滞对政策效果的影响·····	(325)
第十二章	公债与赤字管理 ·····	(330)
第一节	国家公债·····	(331)
第二节	审慎财政政策中的赤字管理·····	(335)
第三节	90年代美国政府解决财政赤字问题的主要 做法与经验·····	(346)
参考书目	·····	(355)
索引	·····	(357)
后记	·····	(361)

第一章 导 论

作为导论，本章概括地介绍政府的职能、政府财政的基本特征和围绕政府职能作用展开的财政活动的本质。把握这些内容，将有助于理解本书接下去所要研究的一些重要问题。这一章还要对本书的结构进行必要的说明，以便有不同需要的读者能够有选择地安排个人的学习计划。

第一节 政府的职能

一、公共需求与公共财政

政府是由被授权制定公共政策与处理国家事务的个人和机构组成的政治组织，其重要作用在于妥善安排、协调国家的内政、外交关系。这些关系往往涉及政治、社会、经济、文化等各个领域。从经济学角度看，搞好这些关系之所以重要，是因为它们集中体现了社会经济生活中的公共需求。^①

在经济社会中，个人需求与公共需求既有相似之处，也有不

^① 本书第二章将对公共需求和用于满足这一需求的公共产品进行比较详细的讨论。

同之处。就其相同之处而言，与满足个人需求一样，满足公共需求（作为一种社会性的既定目标），也同样涉及如何最优化地使用有限的经济资源，从而最大限度地满足消费者的需求这一基本经济问题；其不同之处则在于，公共需求所要达到的既定目标不再通过市场过程（由消费者个人的需求）来确定，而是由国民选举的代表组成的议会或当局（即政府），通过制定、推行有关政策来加以确定。另外，满足公共需求也不能单纯地通过市场机制提供可分割性产品或劳务的方式予以实现，这类需求一般要通过集体地提供某种不可分割性产品或劳务来予以满足。^①

为了满足公共需求，政府就要从事特定形式的经济收支活动，以提供一定数量与质量的公共产品与劳务。这些活动统称为财政或公共财政（Public Finance）。于是“公共财政”可以定义为：政府为了满足其国民的公共需求，在提供公共产品与劳务（Public Goods and Services）过程中所从事的经济性收入和支出活动。这一定义概括了“公共财政”的四个基本内容，即政府作用、公共产品、财政收入、财政支出。此外，该定义还说明，财政既是一种经济现象，受一般性经济原则支配；同时又是政府专门的经济活动，具有它的特殊性质。

二、政府的职能

研究财政问题，首先应该理解政府的职能。著名英国古典经济学家亚当·斯密较早地对政府的职能作了系统而完整的论述。不过，当初亚当·斯密是通过界定君主的义务的方式来阐述政府的主要职能的。按照他的理解，政府一般要在社会经济生活中发

^① 关于这种问题的详细讨论，可参见厄休拉·K·希克斯（Ursula·K·Hicks）所著《公共财政》一书（Public Finance, James Nisbet and Company Limited, 1968）。

挥三种职能：

第一，“君主的义务，首先是保护本国社会的安全，使之不受其他独立社会的暴行与侵略……这种义务的实行，势必随着社会文明的进步，而逐渐需要越来越大的费用”。^① 这就是政府的对外职能，即保护自己的社会免遭其他独立社会的侵犯。要行使这种职能，政府就必须建立并维持一定数量的军队，就要为此支付一定规模的国防开支。当然，斯密也指出一国的军队不能太大，他认为军队人数不超过全体居民的1%为好，“过此，即不免负担太重，危及国家经济”。^②

第二，“君主的第二个义务，为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫，换言之，就是设立一个严正的司法行政机构”。^③ 这就是政府的对内职能，即保护本国社会内部各成员生命及财产免遭其他社会成员的侵害。在斯密看来，只有在一个没有什么财产的社会里，民政政府才可能没有存在的必要；而在具有大宗财产获得的经济社会里，必须建立某种民政政府，以便通过司法官员的作用不断惩治一切侵害他人财产的非法行为。当然，有人认为打官司的费用可以由当事人负责支付，不一定非要由政府负担。但是斯密指出，仅仅由当事人负担的司法费用通常是不稳定的，那么，“以不安定的财源，充当一种应当永远维持的机构的费用，似乎不大妥当”。^④

第三，“君主或国家的第三种义务就是建立并维持某些公共机

① 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译），商务印书馆，1997年，下卷，第254—270页。

② 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译），商务印书馆，1997年，下卷，第259页。

③ 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译），商务印书馆，1997年，下卷，第272页。

④ 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译），商务印书馆，1997年，下卷，第283页。

关和公共工程。这类机关和工程，对于一个大社会当然是有很大利益的，但就其性质说，由个人或少数人办理，那所得利润决不能偿其所费。所以，这种事业不能期望个人或少数人出来创办或维持”。^① 这就是政府的基本经济职能。这一职能的充分发挥绝对有助于便利社会商业和促进人民教育。亚当·斯密明确指出：“一国商业的发达，全赖有良好的道路、桥梁、运河、港湾等等公共工程。”而公共教育的意义则更为重要，他说：“……为防止这些人民几乎完全堕落或退化起见，政府就有（对教育）加以若干注意的必要。”对此，斯密解释说，劳动分工的确立，使得一般人民仅获得了特定职业所要求的技巧，而同时牺牲了个人的智能、交际能力、尚武品德等等，因此，“……在一切改良、文明的社会，政府如不费点力量加以防止，劳动贫民，即大多数人民，就必然会陷入这种状态”。另外，“……无论在哪种文明社会，普通人虽不能受到有身份有财产者那样好的教育，但教育中最重要的几部分如阅读、书写及算术，他们却是能够在早年习得的……因此，国家只要以极少的费用，就几乎能够便利全体人民，鼓励全体人民，强制全体人民使获得这种最基本的教育”。他还补充说，人民受教育越多，越容易理解政府的行为，越不会受狂热与迷信的蛊惑。“在自由国家中，政府的安全，大大依赖于人民对政府行为所持的友好意见，人民倾向于不轻率地、不任性地判断政府的行为，对政府确是一件非常重要的事。”所以，斯密认为：“在文明的商业社会，普通人民的教育，恐怕比有身份有财产者的教育，更需要国家的注意。”^②

随着近代经济社会发展的要求，人们在斯密提出的政府三大

① 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译），商务印书馆，1997年，下卷，第284页。

② 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译），商务印书馆，1997年，下卷，第285、339、341、345页。

职能的基础上，又补充了政府的第四职能，即保护那些被公认为不能对社会完全负责任的社会成员（如儿童、老人、残疾人、弱智人等）的利益与权利。

不难看出，在现代经济社会里，政府实际上是充当着“有用的公共产品提供者”和“私人经济行为调节者”的角色。不难理解，要使政府充分发挥以上两大角色的作用，就要给政府相当的权力。于是，随之产生的问题是经济社会应该赋予政府以何等限度的权力，抑或政府的权力是否必须受到限制。一般情况下，人们普遍认为政府的权力应该受到必要的限制，其理由如下：

（1）政府权力过大相应地破坏了个人的“经济自由”。经济自由包括个人自由地决定如何使用他的收入，自由地选择个人的职业，自由地安排和处理个人的财产。当然，这些个人的“自由”与政府代表社会行使必要的“治理”既是一对矛盾关系，也是一种相辅相成关系。自古以来，人们一直在努力协调二者之间的关系，于是不同国家实际上都处于不同程度的“自治”状态。

（2）政府也是由普通社会成员组成的，不可能保证它们所作出的各种决策总是正确的，因此经济社会没有充分理由让政府完全替代市场而拥有全部的经济权力。

（3）从政治学角度考虑，人类社会中任何权力都是危险的，因此任何权力都要受到限制。特别是在经济社会里，政府官员往往可以借助公众给予的权力，为个人或集团牟取私利，洛克（英国政治家、经济学家）称之为“暴政”。这在现代社会生活中是绝对不允许长期存在的事情。所以，唯一公道的政府只能是权力应该受到限制的政府。

三、政府与市场

从政府所要发挥的基本职能来看，它必须介入并干预社会经济生活。对此，几乎所有的经济学家都无疑义。然而，在政府干

预社会经济生活的深度、广度、方式、方法等问题上，经济学家之间却存在着长期的争议。例如，虽然斯密非常理智地肯定了政府的职能，但是他却一贯主张国家应该有一个廉价的政府，即尽可能地把政府对社会经济生活的干预降低到最低限度。斯密之所以强调廉价政府，即主张经济生活尽可能地脱离政府管制，主要是因为他相信“天赋自由权制度的效率”。正如施蒂格勒所诠释的那样，“……寻求自身利益的增长的个人将把资源投向能给他带来最大收益的地方，并且作为一个法则，资源也将给社会带来最大的收益”。^① 斯密认为，一个以个人主义为基石的，充分竞争的市场经济制度最有利于人类进步和社会发展。换言之，只要能够宽厚地对待个人利益，它就能创造出奇迹，“在可自由而安全地向前努力时，每个人改善自己境遇的自然努力，是一个如此强大的力量，以致没有任何帮助，亦能单独地使社会富裕繁荣，而且还能克服无数顽强的障碍……”。^② 所以，在协调政府与市场关系时他指出：最好将大部分经济事务留给私人处理，而国家如果能够在诸如打赢一场战争、始终维护正义、保障商业活动的正常进行等方面获得成功，政府就算干得相当不错了。

斯密的认识对后来的经济学家产生了极大的影响，这些影响经马歇尔的发展形成了一种传统性认识，一直流传下来。在当代的经济学界，经济学家普遍持有马歇尔的观点。马歇尔认为，国家在控制垄断、解决穷人住房问题、处理贫困问题等等方面可以发挥潜在的积极作用，但是在管理企业方面绝对不行，即官僚主

① G·J·施蒂格勒：《经济学家和说教者》，上海三联书店，1990年，第173页。不过，斯密也注意到，某些场合一些人行使天赋自由权会危害整个社会的安全，所以也应该受到各种政府法律的限制，并且这种法律并不违背天赋自由权，而是在保护天赋自由权。例如，斯密认为，政府应该对高利息率加以必要的限制，因为高利息率往往导致贷款人把资金投放到甚至连他们也没有把握的项目上去。

② G·J·施蒂格勒：《经济学家和说教者》，上海三联书店，1990年，第196页。

义的管理必定是难于负担的和无效率的。马歇尔在本世纪初讲过：“如果100年前政府的控制取代了私人企业的控制，那么就会有充分的理由设想，我们的制造方法的效率将和50年前一样，而不是比那时高出3倍或5倍。”^①

经过长期实践，人们发现：社会经济活动与发展的核心问题是市场与政府的相互作用。正如世界银行在其《1990年世界发展报告》中所正确指出的那样：“竞争性市场是人类迄今为止发现的有效进行生产和产品分配的最佳方式，但是，市场不能在真空中运转，它们需要只有政府才能提供的法律与规章制度体系。所以，二者都有巨大的、不可替代的作用。经验表明，二者协调一致地运行时，经济社会就会取得惊人的成就；而二者相互对立时，就会给经济社会带来灾难性的后果。经济发展的一般过程已经说明，政府干预不是越多越好，过多的干预和取代市场的作用，使经济发展反而变得缓慢。正确的态度是：要求政府在某些方面减少干预，而在其他方面则要多些干预，即让市场在它们可以运行的方面运行，并立即有效地介入市场力所难及的方面。历史经验表明：这是一条尽快提高生产力，增加收入和持续发展经济的最可靠的途径。明智的看法是，将政府干预看作为一种特别稀缺的资源，必须谨慎地、节约地、适时地使用这种资源。”^②

遵循马歇尔关于政府能够在控制垄断、解决穷人住房问题、处理贫困问题等方面可以发挥其潜在积极作用的观点，有关经济学理论分析表明，在通行市场原则的经济社会里，至少政府在如下几个方面实施干预是有重要理由的：

(1) 公共产品与私人产品具有完全不同的消费特征，即个人对公共产品的消费实际上并不影响他人同时消费此产品，因此导

① G·J·施蒂格勒：《经济学家和说教者》，上海三联书店，1990年，第178页。

② 世界银行：《1990年世界发展报告》，中国财政经济出版社，1990年。

致市场不能保证对公共产品的有效供给，而在经济社会不能缺少公共产品的情况下，政府就必然要承担集中地提供公共产品的任务。

(2) 市场经济的竞争过程不可避免地导致社会成员之间出现收入(财富)分配极化问题，这与广为接受的公平概念相违背，政府干预有可能在不损害经济效率的同时改善收入分配不合理状况。

(3) 市场不完全、信息不完备和其他原因导致市场在引导资源有效配置上出现阶段性失灵，产生诸如资源非充分利用、劳动失业、经济结构失调等问题，政府有选择地进行干预通常有助于在较短时期内使市场经济恢复到正常运行状态。

(4) 经济过程中在某些情况下对个人或企业而言的经济效率，对整个社会而言则是“效率损失”(如生产导致的环境污染、生态质量下降)，一些特定的政府干预就是针对这种经济过程中产生的“外部效应”实施的，其目的在于协调个人利益与社会利益。

上述政府对经济生活的干预直接体现为政府职能的具体化，即政府活动对社会经济生活产生的影响作用。由于这种干预往往要通过特定的财政活动来实现，所以政府财政活动的性质、质量就在极大程度上决定着政府经济干预的实际效果。正因为如此，有关财政问题的研究才历来受到社会各界的特别重视，而财政学也发展成为经济学的一个重要分支。

第二节 财政的基本特征

鉴于上述政府与市场的一般关系和财政为政府所专有的经济性活动，政府就可以通过财政活动来调节社会经济过程，以实现多种社会经济目标。这是因为，精心设计、合理安排的公共财政

活动,通常能够对经济社会的资源配置、收入分配、社会稳定、经济增长,以及国际收支平衡等产生各种有益的影响。不过,应该注意,政府的财政活动也在诸多方面根本不同于私人经济活动。其不同点体现在政府财政活动的基本特征上。

第一,虽然经济社会要求政府承担满足公共需求的任务,但是这并不要求政府一定要像私人那样亲自从事各种物质生产与经营活动,如建立国有企业从事直接生产性活动来满足公共需求。事实上,政府可以通过预算支出——私人生产——集体消费的方式,在任何程度上满足不断增长、不断变化的公共需求;通过国家税收与转移支付方式,按照社会确定的公平标准调节社会收入与财产的分配格局;通过协调财政政策、货币政策、收入政策,来对宏观经济调控发生积极影响作用——保持充分就业与物价稳定。事实上,政府只要对其(主要是通过税收活动)掌握的有限财政资源实行有效运作,就能在不扭曲市场经济运行机制的前提下充分发挥政府本身所可能具备的各种经济和社会职能。尽管在任何经济社会,生产活动都是最重要的,但是对于政府来说,“要紧的倒不是生产工具国有;只要国家能够决定(a)资源之用于增加生产工具者,其总额应为若干;(b)持有此种资源者,其基本报酬应为若干,则国家已尽其职责。”就是说,政府财政活动的重要目标之一无非是要取得“……让国家之权威与私人之策动力量互相合作”^①的效果。据此可以认为,由政府主持的财政活动之基本价值不在于直接创造物质产品,而在于创造并维持一种符合国情、民情,有利于国家安定、经济发展、政治民主、文化发达的社会环境,即政府通过它的财政活动有选择地、集中地提供能够满足公共需求的产品与劳务,如公共安全、司法行政、公共教育、公共卫生、生态保护、社会救济、社会援助等等。

^① M·凯恩斯:《就业利息和货币通论》,商务印书馆,1996年,第326页。