



高等学校经济与工商管理系列教材

GAODENG XUEXIAO JINGJI YU GONGSHANG GUANLI XILIE JIAOCAI

CAIZHENG
XUE

匡小平 主 编
肖建华 副主编

财 政 学

(第2版)



清华大学出版社
<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



北京交通大学出版社
<http://press.bjtu.edu.cn>

高等学校经济与工商管理系列教材

财 政 学

(第2版)

匡小平 主 编
肖建华 副主编

清华大学出版社
北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书以市场为分析起点,结合现代经济学分析方法与我国财政学理论分析公认的“理论基础—支出—收入—管理与政策”框架,着重分析与介绍了财政领域内的经典理论,如政府与市场理论、财政职能理论、公共品理论、外部性理论、公共选择理论、分权理论、国债理论、预算理论、财政平衡理论、财政政策理论等,并在相关理论中适当吸收与反映了部分前沿研究内容与成果,对大部分内容都在中国背景下对具体理论加以分析与运用,修订版中尤其注意财政学本科教学中的实际运用,着重培养学生运用理论分析社会经济热点问题及财政问题的能力。

本书既可以满足教育部规定的财政学作为经济管理类八大核心课程之一的教学需要,同时又可以满足实践工作者对财政学理论知识学习的需要,还可供研究人员参阅。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

财政学/匡小平主编.—2版.—北京:清华大学出版社;北京交通大学出版社,2012.2
(高等学校经济与工商管理系列教材)

ISBN 978-7-5121-0813-4

I. ①财… II. ①匡… III. ①财政学-高等学校-教材 IV. ①F810

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第253197号

责任编辑:黎 丹 特邀编辑:张 明

出版发行:清华大学出版社 邮编:100084 电话:010-62776969

北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414

印刷者:北京市德美印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印张:25 字数:624千字

版 次:2012年2月第2版 2012年2月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-0813-4/F·937

印 数:1~4 000册 定价:39.00元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

努力编写高质量的公共经济与管理教材

(代序)

改革开放以来,我国渐渐走上市场经济道路,实行社会主义市场经济带来的高效率使中国经济步入发展的快车道,综合国力大大增强,人们的认识水平也不断提高。20 世纪后期及至 21 世纪当前,是我国经济社会飞速发展的好时机,同时又是人们科学认识世界的大好时代,产生了很多富有创见性的思想。其中在市场与政府关系方面,“市场能干的,政府就不要去干;市场不能干的,政府就要去干”成了最通俗也最为大众所接受的一种表述。伟大的时代需要理论也必将催生理论。中国社会主义市场经济的发展,客观要求政府转换职能、转换思路、规范行为,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。因此,科学界定政府职能,改变政府行为,加强公共管理,调整财政支出,有效提供公共品,结合西方成熟理论,构建有中国特色的公共经济与管理理论框架成了理论工作者义不容辞的责任与义务。

公共领域内的改革从来就没有停止过。从公共管理角度来看,近年来政府在完善市场经济体系的同时,在财政体制、财政管理、公共服务、行政管理体制等方面都进行了改革并在和谐社会构建中已初见成效;从公共经济与公共政策角度来看,政府综合运用财政政策进行宏观经济调控的力度、时机把握恰到好处,保证了我国经济健康、稳定、快速增长,人民福祉水平不断提高。但是,我国经济社会发展中面临着一定的不确定性也给公共政策、公共管理带来了一定的挑战。因此,在未来的理论研究中,如何围绕公共管理、公共经济领域内存在的关键问题展开研究并加以理论提炼与传播,是每位理论工作者都必须接受的挑战。

为更好地将研究与现实结合起来,更有效率地服务经济社会建设,江西财经大学公共管理学院自 2003 年以来就启动了这方面的工作,并通过设立公共政策研究中心、引进与挖掘人才、密切与实践部门的联系、加强同行间的交流与探讨等措施来实现这种结合。在近五年的尝试与艰苦工作中,江西财经大学公共管理学院一批年富力强的教研人才,始终以学科建设为中心,不断推进教育创新与科学发展,在科研、教学及为经济社会服务方面取得了突出的成绩,多项科研成果为实际部门所采纳,受到国家与当地政府相关部门的广泛赞誉。

为巩固理论研究成果与满足教学需要,同时也为同行与实践部门提供系统、实用的学习参考书,江西财经大学公共管理学院根据多年来的教学、科研经验,结合目前的学科最新发展成果,组织编写了《财政学》、《税法》、《公共管理学》、《行政管理学》、《社会保障学》五本教材。希望学院以这项工作为契机,在实践中不断检验教材质量,不断提升教材水平。全体教研人员继续迎难而上、勇于探索、刻苦钻研,在学科建设方面继续奋勇向前,奉献更多高水平的教研成果!



2011 年 10 月

第2版前言

经济与社会的不断发展与变化为经济理论工作者的研究提供了肥沃的土壤，可让他们从实践中吸取有益成分，使理论日益充实和完善。当今社会飞速发展，各个领域与学科都发生了深刻变化，财政学领域尤其如此。自20世纪80年代的市场化改革以来，人们越来越关心政府的行为及其后果，越来越关心一国范围内的政府财政关系，也越来越关心自己与国家及自己国家与其他国家之间的财政关系。因此，在市场化改革的前提下，在理论指导下正确认识财政现象显得既迫切又必要。基于这一变化，我们组织编写了本教材，以回应实践的需要，并尝试着回答实践对理论提出的挑战。

本书在编写过程中力图做到：第一，反映学科前沿，通过框架构建与具体理论阐述，将当前学界探讨的热点、难点反映在教材内；第二，注重中国特色与国际惯例结合，即在写作过程中尝试以“中国案例”来理解经典理论，同时还注意财政学编写的国际惯例，向读者展现准确而深刻的财政理论；第三，注重分析工具的规范性，力图用“图形”、“推理”等经济学常用的规范分析工具来简单明了地说明和介绍理论；第四，注重基础理论、基本技能的培养，这一点主要通过“资料链接”、“课堂讨论”、“思考题”等来实现；第五，注重培养有兴趣的读者，通过设置“进一步阅读材料”来为读者提供与主题相关的经典文献，供读者进行进一步的学习与研究。

第二版编写由匡小平教授任主编，肖建华任副主编，在匡小平教授提出总体框架后，编写小组经过三轮研讨确定基本写作思路、写作风格后分头执笔，并由主编和副主编进行了总纂。具体分工如下：第1、2、3章由匡小平、聂倩编写；第4章由徐旭川编写；第5、6、10章由肖建华编写；第7章由杨得前编写；第8章由王丽娟编写；第9章由万军编写；第11章由徐崇波编写；第12章由罗晓华编写；第13章由蔡芳宏编写；第14、15章由程岚、杨小芳编写；第16、17章由汪柱旺编写。

事实上，要编写一本质量过硬、经得起实践检验的教材是一项既具吸引力又是极富挑战性的工作。为此，全体编写人员兢兢业业，广泛阅读、参考并借鉴了国内外同行的教材编写体系、编写技巧与部分研究成果，在此向他们表示最诚挚的谢意！本教材能够顺利出版，应感谢北京交通大学出版社的大力支持，感谢黎丹女士的辛勤工作！

因水平有限，书中不当之处和错误在所难免。在此，真诚希望专家、学者及使用本教材的同行、同学通过邮箱 showjianhua@126.com 随时给我们提出宝贵的意见与建议，以便我们进一步完善。

匡小平

2011年10月

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 财政现象及财政的定义	(1)
1.2 财政学的研究对象、研究内容和研究方法	(2)
1.3 中国财政理论发展简介	(4)
本章小结	(7)
思考题	(8)
进一步阅读材料	(8)
第 2 章 政府活动的经济基础与规模	(9)
2.1 效率与公平	(9)
2.2 市场失灵与政府干预	(18)
2.3 政府活动的范围、规模与目标	(24)
本章小结	(28)
思考题	(28)
进一步阅读材料	(28)
第 3 章 财政职能	(29)
3.1 资源配置职能	(29)
3.2 收入分配职能	(32)
3.3 经济稳定职能	(35)
本章小结	(37)
思考题	(37)
进一步阅读材料	(37)
第 4 章 公共品及其供需均衡	(38)
4.1 公共品的定义与特征	(38)
4.2 纯公共品的供需均衡	(42)
4.3 混合公共品供需均衡	(48)
4.4 公共品的提供方式	(52)
本章小结	(56)
思考题	(57)
进一步阅读材料	(57)

第 5 章 外部性及其矫正	(58)
5.1 外部性的含义、类别及本质	(58)
5.2 外部性的经济影响	(62)
5.3 外部性矫正的现有手段及其比较	(66)
本章小结	(74)
思考题	(75)
进一步阅读材料	(75)
第 6 章 公共选择理论	(76)
6.1 公共选择理论概述	(76)
6.2 个人公共品偏好的表露机制	(81)
6.3 政治均衡与投票规则	(86)
6.4 政党、利益集团、官僚及寻租	(92)
本章小结	(98)
思考题	(99)
进一步阅读材料	(99)
第 7 章 财政支出一般理论	(101)
7.1 财政支出的原则与分类	(101)
7.2 财政支出的规模与结构	(108)
7.3 财政支出不断增长的理论解释	(116)
本章小结	(121)
思考题	(121)
进一步阅读材料	(122)
第 8 章 购买性支出	(123)
8.1 行政管理支出和国防支出	(123)
8.2 教育支出和科技支出	(130)
8.3 医疗卫生支出	(136)
8.4 投资性支出	(139)
本章小结	(143)
思考题	(143)
进一步阅读材料	(144)
第 9 章 转移性支出	(145)
9.1 社会保障支出	(145)
9.2 财政补贴	(157)
9.3 税收支出	(167)
本章小结	(172)
思考题	(173)

进一步阅读材料·····	(174)
第 10 章 财政收入一般理论 ·····	(175)
10.1 财政收入的原则与类别·····	(175)
10.2 财政收入规模、结构及其影响因素·····	(181)
本章小结·····	(187)
思考题·····	(188)
进一步阅读材料·····	(188)
第 11 章 税收原理 ·····	(189)
11.1 税收的基本概念·····	(189)
11.2 课税原则与最适课税·····	(193)
11.3 税收的经济效应·····	(201)
11.4 税负转嫁与税收归宿的均衡分析·····	(208)
11.5 税收制度构成要素与税收分类·····	(217)
11.6 税收制度的发展·····	(222)
本章小结·····	(229)
思考题·····	(230)
进一步阅读材料·····	(230)
第 12 章 政府收费与公共定价 ·····	(231)
12.1 政府收费的基础理论·····	(231)
12.2 公共定价的基本方法·····	(234)
12.3 政府规制理论与政府收费管理·····	(244)
12.4 我国的税费改革·····	(248)
本章小结·····	(258)
思考题·····	(259)
进一步阅读材料·····	(259)
第 13 章 公债 ·····	(260)
13.1 公债基础理论·····	(260)
13.2 公债风险管理·····	(266)
13.3 公债运行管理·····	(272)
本章小结·····	(276)
思考题·····	(276)
进一步阅读材料·····	(277)
第 14 章 政府预算及其管理 ·····	(278)
14.1 政府预算概述·····	(278)
14.2 政府预算的编制、执行与决算·····	(283)
14.3 预算效率与我国预算管理改革·····	(293)

本章小结·····	(301)
思考题·····	(302)
进一步阅读材料·····	(303)
第 15 章 政府间财政关系及其财政管理体制 ·····	(304)
15.1 财政分权与政府间财政关系·····	(304)
15.2 政府间财政转移支付·····	(311)
15.3 预算管理体制及其在我国的运行发展·····	(318)
15.4 政府间的财政竞争·····	(330)
本章小结·····	(336)
思考题·····	(337)
进一步阅读材料·····	(337)
第 16 章 财政政策 ·····	(338)
16.1 财政政策的基本概念·····	(338)
16.2 财政政策的传导与宏观经济·····	(348)
16.3 财政政策与货币政策的协调·····	(355)
16.4 我国的财政政策与货币政策·····	(364)
本章小结·····	(372)
思考题·····	(373)
进一步阅读材料·····	(373)
第 17 章 开放经济条件下的财政问题 ·····	(374)
17.1 财政的国际支出协调·····	(374)
17.2 国际税收协调·····	(378)
本章小结·····	(386)
思考题·····	(387)
进一步阅读材料·····	(387)
参考文献 ·····	(388)

第 1 章

导 论

【学习提要】

本章从财政现象入手引出财政定义，结合当代经济学的发展演变，具体介绍了财政学的研究对象、研究内容、研究方法，并简要介绍财政理论在我国的发展。

【学习目标】

- ◆ 财政学的定义、研究内容、研究方法；
- ◆ 中国财政学的理论发展。

1.1 财政现象及财政的定义

1. 财政现象

在人的一生中，无论处在哪个阶段，都或多或少受到政府活动的影响，而政府的活动就必然涉及资金的筹集和使用。从资金的筹集和使用角度观察政府活动时，就可以发现各种各样的财政现象。

从单个个体的角度来看，当他呱呱坠地来到这个世界，睁开眼看到的第一个地方很可能就是政府建立的公立医院，即便是私立医院，那些迎接你降临的医生、护士也大都曾受教于政府开办的医学院；到了入学年龄，他便可以享受政府提供的义务教育；初等教育过后，可以选择继续接受高等教育（绝大多数由政府资助的高校提供）或直接参加工作；当参加工作后，如果收入超过某个限额，就必须缴纳所得税，同时也可以参加政府提供的养老保险或其他保障计划；如果不幸失业，他可以向政府申请失业救济金以维持生计；如果失业是由于宏观经济的不景气造成的，那么政府可能会干预经济使其复苏，这时就业机会增多，他就能重新回到工作岗位；到了某个年纪，他便要退休回家，从此可能要靠政府建立的社会保障体系所提供的养老金来维持老年生活。

当跳出个人的视角，从更广阔的视野观察这个世界，可以发现更多的财政现象。实现政府行政、国防、治安等基本职能的国家机关、军队、司法系统是靠国家拨款维持和发展的；为国民提供义务教育、医疗等服务的学校、医院也由政府兴建或获得政府资助；一大批涉及国计民生、具有战略意义的重大工程由政府出资建设。为了获得进行这些活动的资金，政府要依法向企业、单位和公民征税；还可以通过向社会发行公债、国库券等取得收入；当国民

进行办理户口登记、工商登记、商标注册、出国护照等活动时，需要向政府缴纳一定费用……诸如此类纷繁复杂的财政现象，就是生活中的财政学。

2. 财政的定义

1) “财政”一词的来源

财政 (Finance) 一词源于拉丁文中的 Finis，有结算支付期限的意思，后来变为 Finave，有支付款项、裁定款项、确定罚款支付等含义。到 16 世纪，这一词被引入法语，变形成 Finance，指公共收入和公共理财活动。17 世纪后，专门用它来指国家的理财。20 世纪初它由法国传其他国家，用来说明国家及其他公共团体的理财活动。现代西方财政学对财政或公共财政 (Public Finance) 的定义，主要是从组织政府收入、安排政府支出、提供公共品，以纠正市场失灵，调节资源配置和收入分配等方面进行的。

我国古代并无“财政”一词，在各种文献古籍中，对于国家收支活动、理财之道的表述和阐述，主要是使用国计、国用、理财、生财。“财政”一词，相传在清朝末年由日本传入我国。据考证，清光绪二十四年，即公元 1898 年，在戊戌变法“明定国是”诏书中出现了“改革财政，实行国家预算”的条文，这是我国首次在政府公文中使用“财政”一词。清王朝灭亡之后，随着西方文化思想的传播，西方财政学关于财政的概念开始介绍到我国，并逐渐流行。例如，20 世纪 40 年代中华书局出版的《辞海》对“财政”的解释是：“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。”

2) 财政的简单定义

对于财政的概念，从不同的角度，有不同的理解。纵览国内的教科书，可以发现“财政”的定义多种多样。陈共和邓子基的《财政学》都从社会再生产过程的角度出发，将财政定义为以国家为主体的分配活动；郭庆旺主编的《财政学》从实际工作角度看待财政问题，将财政定义为政府的收支活动及其管理；蒋洪主编的《财政学》虽未直接给出财政的定义，但从全书的内容看，它是从经济学研究角度出发，将财政视为一种以国家为主体的经济行为。

由于本书是从经济学角度研究财政问题，所以将财政定义为：财政是以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。

1.2 财政学的研究对象、研究内容和研究方法

1. 财政学的研究对象

在现实经济生活中，人们经常接触的是各种各样的财政现象，财政学的首要任务就是对这些现象进行解释。但是作为理论学科，它的视野不应仅仅局限于实践层次，而是要透过现象发现本质，揭示支配这些现象的规律。

财政学是应用经济学的一个分支，隐藏在财政现象下的种种规律也是经济学原理在某些特定条件下的具体表现。从某种意义上说，财政学的研究对象就是经济学的研究对象，

即稀缺资源的配置问题,也就是生产什么、如何生产和为谁生产的问题,但是财政学有其独特的视角。经济学在研究稀缺资源配置问题时的一个基本假设是将市场制度视为配置的基本手段,而财政学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,它所研究的是:在一个社会中,哪些事情应该“公办”;哪些事情应该“私办”;为什么有些事情需要公办;如果某些事情需要公办,应该采取怎样的方式来办;“公”和“私”两大部分的分工及公办的方式会对整个国民经济产生怎样的影响;什么样的公、私结构及公办方式才有利于整个社会的经济发展与社会稳定。因此,“稀缺资源的配置”远远不能准确表述出财政学的研究对象。准确的说,财政学的研究对象是政府的经济行为^①。

理论界对于财政学的研究对象,存在一定的分歧,这也是经常所讲的“大财政”与“小财政”之分。前者以整个政府的收支作为考察问题的基础,而后者仅仅以政府中财政部门的收支作为考察的基础。相应地,财政学的研究对象也有狭义与广义之分:狭义的是比较传统的理解,即财政学的研究对象是为满足国家与政府履行职责的需要而以国家政治权力参与国民收入分配所形成的分配关系与政府收支活动的规律;广义的是现代拓展性的理解,即财政学的研究对象是政府与公共部门为满足社会公共需要所从事的资源配置、经济调控与各种公共经济活动的规律,这种理解也就是现代公共经济学的含义^②。

2. 财政学的研究内容

当代财政学的研究内容与西方古典财政学和我国传统财政学相比,发生了很大的变化。在亚当·斯密建立古典财政学的时期,自由放任的观点在经济思想中占据了主要地位。人们普遍认为政府和市场是两种对立的资源配置方式,而市场机制是完美的,政府干预只能干扰市场机制的正常运转,因此政府只应该充当“守夜者”。与之相对应,古典财政学的研究主要集中在规模相对小的财政收支管理方面。而我国传统的财政学是在计划经济的背景下建立起来的,当时的资源配置全部通过计划进行,市场机制没有发挥作用,社会总供给和总需求也都受到严格控制。在这种情况下,财政学的研究也集中在财政收支管理上。

凯恩斯革命以后,西方学者开始认识到市场机制并不是十全十美的,为了实现经济的良好运行和持续稳定发展,国家必须对经济进行干预,财政学的研究内容也就从政府收支管理扩展到政府的经济行为。在我国,随着社会主义市场经济的建立,同样的变化也发生在传统财政学中。

当代财政学的研究是围绕着政府的经济行为进行的,其研究的逻辑可以概括性地描述为:在现实生活中不存在完美的市场,市场机制的失灵使得政府的干预成为必需。但是政府本身也不是完美的,因此政府对于市场的干预应当保持在一个合理的界限内。政府承担着补救市场失灵的任务,由此对于政府行为的评价,不仅要从效率的角度进行(这种评价有时表现为对政府行为本身成本—收益的评估,有时则表现为考察政府行为对总体经济效率的影响),更多的时候应该从公平角度进行(这一方面要求政府的干预能够为参与市场活动的各主体创造公平竞争的机会;另一方面,政府应该尽力消除自由竞争导致的贫富差距,实现社会分配的结果公平)。在回答了政府活动的必要性、活动界限、衡量标准等一系列问题后,财政学的研究转向

① 储敏伟,杨君昌.财政学.北京:高等教育出版社,2006:10.

② 郭庆旺.财政学.北京:中国人民大学出版社,2002:35.

了对政府经济活动的具体分析,包括财政支出、财政收入、财政预算、财政分权、财政政策等。财政支出的研究,广义上包括3方面的问题。首先是财政支出对宏观经济的影响,指财政支出的规模是否与宏观经济状况匹配,它能否促进宏观经济的持续、健康增长,实现资源在长期内的有效配置。其次是财政支出的分配效率,指财政支出是否实现了最优配置,与通过政府管制或依靠私人部门的其他选择相比,特定的财政支出能否是实现政府目标的最优方式,能否提供合意的公共品。最后是财政支出的技术效率,这主要涉及财政支出能否以有效的方式规划和执行及公共部门的管理问题,财政预算研究的就是这一类的问题。财政收入主要研究政府可以通过哪些活动获得收入,这些活动应该如何进行才能符合效率与公平标准,具体来说,包括两方面的问题:第一是在满足公平标准和尽量减少资源扭曲程度的要求下,政府应该采用哪些方式筹集到合意的收入;第二是在收入筹集过程中,政府应该如何做才能使募集的成本最小。例如,税收体系应该如何设置才能实现税收的效率与公平,政府收费和公共定价应如何进行。财政分权主要研究收入与支出如何在多级政府间划分,使得政府能够较好地提供公共服务、履行其职能。财政政策则主要研究政策的目标、手段和传导机制等。

3. 财政学的研究方法

作为应用经济学的一个分支,财政学主要是使用规范分析方法和实证分析方法。

规范分析方法是关于经济目标、经济结果、经济决策、经济制度的合意性的研究,它解决经济过程中“应该是怎样”的问题,旨在对各种经济问题的“好”、“坏”作出判断。这种方法对不同的政策和措施作出的评价不仅取决于事实和理论,还取决于价值判断。在规范分析中,福利经济学为其提供了公平与效率标准作为判断的依据。特别需要指出的是,规范分析所得到的许多结论在现实生活中都是很难实现的,但这并没有降低规范成果的重要性,因为它为现实中的情况提供了改进的方向和衡量的标尺。

在现代财政学中,规范分析主要应用于4个问题:

- ① 政府活动的界限,即政府应该在哪些领域适当地从事经济活动;
- ② 政府活动所应遵循的决策规则;
- ③ 政府应当如何为支出融资;
- ④ 政府间关系问题,即各级政府间的职责、收入应如何划分,才能达到最优。

实证分析是在经济变量之间建立因果关系的一种方法。这种方法仅描述可以用具体事实验证的各种假设,它回答“是什么”、“会怎样”的问题。一般而言,实证分析可以分为理论实证分析和经验实证分析。理论实证分析是根据若干基本前提,通过逻辑推理的方法对可能产生的结果作定性分析。在经济学中,理论实证分析的基本前提主要表现在生产技术、个体偏好和个体行为目标的假定上。由于这3个方面的假定在现实具体情况中的不同,其结果也会产生很大差异。因此,就需要经验实证分析,以确切说明在各种情况下的结果。所谓经验实证分析是根据实际资料进行的实证分析。

1.3 中国财政理论发展简介

1. 古代的财政思想

中华民族是一个具有悠久历史文化的民族,我国历史长河中出现了不少至今仍有借鉴意

义的杰出的理财思想。古代的理财家从他们的实践中早已体会到财政同经济的关系问题。

(1) 开源节流思想

处理好财政分配关系,必须以生财之道为本。讲求生财、聚财和用财的“三财”之道,是我国古代重要的理财思想。其中,生财是决定聚财和用财的基础,也是聚财和用财服务的基本方向。解决生财问题的关键是依靠财政分配,调动民众的生产积极性。孔丘主张“藏富于民”。明代邱浚提出“理财之道,以生财之道为本”。张居正则反对重课商税。清末魏源强调取之有度,提出“善赋民者,譬植柳乎!薪其枝叶而培其本根。不善赋民者,譬剪韭乎!日剪一畦,不罄不止”(《古微堂内集》卷三《治篇》十四)。就是说,善于理财的人,不能只考虑征税,而首先应该考虑培养税源,税源充裕,财政收入自然随之增长。

(2) “量入为出”与“量出为人”的财政收支原则

当今仍在议论不休的财政收支原则问题在中国古代早已提出。早在周代,礼贤下士的周公率先提出了“量入为出”原则,这是世界上最早出现的财政原则,同时这个财政原则也为我国历史上多数王朝所采用。到了唐朝德宗时,宰相杨炎提出与之相反的思想。他认为“凡百役之费,一钱之敛,先度其数而赋于人,量出以制入”(《旧唐书·杨炎传》)。即把国家一切开支先估算出一个数额,然后定出税额向人民征收。由此引起以后历代理财家对“量出为人”与“量出为人”的争论。

(3) 运用财政手段调控经济的思想

运用财政手段调控经济,特别是调节市场供求以平抑经济波动,这种朴素的财政思想也早已存在。如管仲为了推行重农抑商政策,在税收方面实行了农轻于商等。桑弘羊在西汉时期推行的“均输”和“平准”两法,不仅是筹集财政收入的重要手段,同时也发挥了财政调节经济的职能。

【资料链接】

张居正赋税思想

张居正(公元1525—1582年),字叔大,江陵(今湖北江陵)人,明代政治家、理财家。神宗时任内阁首辅,执掌国政长达10年。他曾下令清丈全国土地,改革赋役制度,推行一条鞭法,有效地缓和了社会矛盾,改善了明王朝的财政状况,并在客观上促使资本主义萌芽。张居正主张取财有制,用财有节,指出“天地生财,自有定数。取之有制,用之有节则裕;取之无制,用之无节则乏。”反对不顾人民的承受能力横征暴敛,“今国赋所出,仰给东南。然民力有限,应办无穷,而王朝之费又数十倍于国初之时,大官之供岁累巨万,中贵征索溪壑难盈,司农屡屡告乏”。张居正主张“固本安民”,不事聚敛。他强调“致理之道,莫要于安民。”“民本邦固,即有水旱盗贼敌国外侮之虞,而人心爱戴乎上,无土崩瓦解之势,则久安长治之术也。”为了做到固本安民,张居正反对赋税负担不均,官吏贪污舞弊,豪强兼并偷漏等现象和行为。他说“今风俗侈靡,官民(指富民)服舍俱无限制。外之豪强兼并,赋役不均,花分诡寄,恃顽不纳田粮,偏累小民;内之官府造作,侵欺冒破,奸徒罔利,有名无实,各衙门在官钱粮漫无稽查,假公济私,官吏滋弊。凡此皆耗财病民之大者。”他提出增加财政收入的措施是“理逋负所以是国也”,“清隐占则小民免包赔之累,而得守其本业;惩贪墨则间阎无剥削之扰,而得以安其田里”,即清理欠税,惩办贪污、清查隐田。

这些思想应用于一条鞭法的改革实践中,取得了显著成效。张居正还主张农业和商业互为依存,互相促进,反对在财政困难时依靠重征商税来增加财政收入,认为只有减轻赋税征收才有利于农商发展。他说“古之为国者,使商通有无,农力本穡。商不得通有无以利农,则农病;农不得力本穡以资商,则商病。故商农之势常若权衡然,至于病,乃无以济也”;“余以为欲物力不屈,则莫若省征发以厚农而资商;欲民用不困,则莫若轻关市以厚商而利农”。这是中国历史上关于农商关系的一种新理论,具有重要的学术价值。

资料来源:国家税务总局网站

2. 建国以来的财政理论^①

从1924年陈启修编写《财政学总论》开始到1949年,我国财政学基本处于引入、编译、学习西方财政学的阶段,也没有完整的财政学体系。1949年新中国成立以后,我国财政学随着社会制度的变迁发生了深刻的变化。

(1) 新中国成立初期的财政理论

建国初期,占主流地位的是引自前苏联的财政理论,其中具有代表性的是货币关系论。这一理论认为财政所反映的经济关系是由于货币的使用而产生的,社会主义财政就是通过货币表现出来的价值分配关系。这一观点虽然正确地指出了财政与国家的内在联系,但它把企业财务和银行信贷都包括了起来,混淆了财政、财务、价格等范畴,模糊了财政研究的特定对象。所以,即使在“中苏蜜月”时期,我国仍然有许多人提出质疑。“国家分配论”就是在这些观点的论战中,由于其自身的逻辑说明力,赢得了越来越多的赞同而成为主流学派的。

(2) 计划经济时期的财政理论

这一阶段大致以计划经济体制基本确立的1956年为开端,到改革开放开始的1978年而结束。其中具有代表性的是国家分配论。这一理论认为,财政是国家为维持其存在和实现其职能的需要,凭借国家的权力,强制地、无偿地参与社会总产品或国民收入的分配,形成以国家为主体的分配关系;财政的本质特征是财政分配与国家之间的本质联系。财政分配的主体是国家,在财政分配过程中,国家同有关方面(如阶层、集团、企业、部门、单位、个人等)构成矛盾的两方,而国家属于起主导作用的矛盾的主要方面,国家是一切财政活动的决策者和组织者,各阶层、集团、企业、部门、单位、个人等只能居于矛盾的次要方面,处于服从的被动地位。财政分配的依据是国家的政治权力,在公有制条件下,国家可以凭借国家的政治权力及生产资料的所有权这双重权力参与国民收入的分配。财政分配主要以无偿分配为主。财政在参与社会总产品或国民收入的分配过程中,体现了不同社会发展阶段的生产关系。

(3) 20世纪80年代的财政理论

在这一阶段,随着对计划经济体制的否定,财政学界围绕着财政本质、财政职能等问题展开了激烈讨论。一方面,国家分配论最终形成;另一方面,各种新的理论不断提出,其中对国家分配论冲击最大的是社会公共需要论。这一理论认为,财政是为满足不同社会形态下社会共同需要所形成的经济关系,人们为满足社会共同需要而对剩余产品的分配就是财政;随着社会生产力的发展,到原始公社末期,剩余产品与社会共同需要产生,财政也随之产生。不是国家创造了财政,相反是财政为国家的产生奠定了经济基础。但国家出现后,国家

^① 本部分主要参考了张馨的《当代财政与财政学主流》。

成了社会共同需要的代表,从而社会共同需要的性质被扭曲为国家职能的需要。这一理论认为社会共同需要,既不是普通意义上的大家需要,也不是全社会需要,更不是全社会个人需要和集团需要的机械加总,在阶级社会中也并不是各个阶级的共同需要,而是就社会总体或自身而言,是维持社会存在的一般的社会需要。

(4) 20 世纪 90 年代的财政理论

在这一阶段,随着社会主义市场经济的建立,财政学界发生了关于财政模式^①问题的争论,其中影响最大的是公共财政论。这一理论提出,公共财政,即政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动,是与社会主义市场经济相适应的财政模式。它的“公共性”是其区别于其他财政的根本性质,使其具有独特内涵。

① 公共财政是弥补市场失效的财政。在市场经济中总存在着若干领域和场合,此时起基础性资源配置作用的市场机制或是无法有效配置资源,如公共产品、外部性、自然垄断等;或是无法正确发挥作用,如社会分配不公、宏观经济不稳等,即处于天然的“市场失效”状态中。由于这是在充分尊重市场机制作用前提下发生的结果,因而只有非市场性的政府及其公共财政的介入,才有可能克服市场失效状态。

② 公共财政是为市场提供一视同仁服务的财政。市场经济是通过无数经济主体的等价交换活动而连成有机统一体的;这就决定了政府及其公共财政必须一视同仁对待所有的经济主体,否则将否定人们市场交换的等价性,而从根本上否定市场经济。

③ 公共财政是非盈利性的财政。盈利性是人们市场活动的直接动力,之所以会产生市场失效问题,其基本原因之一就是无法确保应有的或正常的市场盈利。这样,只能处于市场失效领域内的政府及其公共财政,就不能直接进入市场去追逐盈利,而只能以社会利益为活动目的,只能从事非盈利性活动,从而具有非盈利性。

④ 公共财政是法治化的财政。市场经济是一个法治经济,对于政府来说,其活动和行为也应当置于法律的根本约束规范之下。公共财政作为政府直接进行的活动,在市场经济下显然也要受法律的约束和规范。政府预算就是约束规范公共财政的基本法律手段。

特别需要指出的是,公共财政只是一种财政类型,不能将其与财政本质相混淆。“财政本质”解答“什么是财政”的问题,它适应于所有类型的财政,而“财政类型”则是对特定时期或特定经济体制下财政模式问题的解答,二者是一般与特殊的关系。公共财政只是国家财政在特定历史阶段,即市场经济阶段的存在类型,它并不否定“国家财政”。

本章小结

对于财政的概念,从不同的角度,可以有不同的理解。从实际工作角度来看,财政是政府的一个部门,通过其收支活动筹集和安排资金,保证政府实现其职能。从经济学研究角度看,财政是一个经济范畴,是一种以国家为主体的经济行为,是政府集

① 财政模式,是指财政框架体系和运行机制。

中一部分国民收入用于满足公共需要的收支活动，以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目的；也可以理解为，财政是以国家为主体的分配活动。

当代财政学的研究对象已经从传统的政府分配活动和分配规律扩展到政府的经济活动；研究内容从单纯的财政收支扩展到与政府经济行为有关的一切内容。

作为应用经济学的一个分支，财政学主要还是使用规范分析方法和实证分析方法。

中国古代财政思想起源较早，也为现代财政理论研究与发展作出了积极的贡献；财政学在计划经济时期，以货币关系论和国家分配论为主流理论；进入市场经济时期，公共财政论开始占据主导地位。

重要概念

财政 财政学的研究对象 规范分析方法 实证分析方法

思 考 题

1. 当代财政学的研究对象与研究范围，与古典时期相比，发生了什么变化？
2. 财政学的研究方法主要有哪些？
3. “公共财政”与“国家财政”之间是什么关系？
4. 如何理解我国各时期的财政理论？

进一步阅读材料

- [1] 费尔德斯坦．公共经济学研究的转型：1970—2000．公共经济评论，2002（11，12）．
- [2] 斯蒂格利茨．财政学的新视角：近期的成就与未来的挑战．经济社会体制比较，2004（1）．
- [3] 田国强．现代经济学的基本分析框架与研究方法．经济研究，2005（2）．
- [4] 钱颖一．理解现代经济学．经济社会体制比较，2002（2）．
- [5] 张馨．应从市场经济的基点看待公共财政问题．财政研究，1999（1）．