

财 政 学

财 政 学

王少枋 编著
和云娟
罗美娟

云南人民出版社

CAIZHENGX

财政学

财政学

第一版

中国人民大学出版社

97
F810
102
Z

财 政 学

财 政 学

王少枋
和 云 编著
罗美娟

YAK27/21

云南人民出版社

(滇) 新登字 01 号

责任编辑：杨茂森

封面设计：王立言

财 政 学

王少枋 和 云 罗美娟 编著

云南人民出版社出版发行 (昆明市书林街 100 号)

云南新华印刷二厂印装

开本：850×1168 1/32 印张：9.5 字数：220,000

1996 年 3 月第 1 版

1996 年 3 月第 1 次印刷

印数：1—3500

ISBN 7-222-01920-0 / F·240 定价：11.20 元

前 言

《财政学》是国家教委规定的高等院校财经类专业的核心课程之一。为适应我省各高等院校对《财政学》教材的需要，搞好教材建设，由云南大学、云南民族学院、中共云南省委党校、云南省经济管理干部学院等院校的部分从事财政学教学与研究的教师合作编写了这本书。

随着我国社会主义市场经济机制的建立、政府经济职能的转变以及政策制度的不断更新，也给财政学这门学科的教学与研究带来了许多新的课题。因此，在本书的编写过程中，我们尽量地避免以往的教材中那种以围绕对政府政策进行解释而建立起来的框架，而是尊重通过实证分析来阐明财政学的一般原理，同时结合一般原理来介绍我国社会主义财政的基本内容。为了反映本学科的发展方向，在本书编写的过程中我们注意吸收了国内财政学研究的最新成果和研究方法，同时也介绍了一些西方经济学和财政学中对我国有用的东西，力求在内容和结构上有所突破，有所提高。

本书由王少枋和罗美娟担任主编，由和云、吴萍、周龙弟担任副主编。全书共十二章，其中第一章、第八章由罗美娟编写，第二章由王少枋、罗美娟、张宗敏编写，第三章由吴萍、周海英编写，第四章、第十章由周龙弟编写，第五章由袁崇坚编写，第六章、第七章由王少枋编写，第九章、第十一章由和云编写，第十二章由吴萍编写。本书由罗美娟进行统筹和大纲

的编写，本书初稿的修改、定稿和总撰由王少枋、罗美娟负责。

在编写本书的过程中，参阅了有关的教材和专著，同时也得到了上述四所院校和云南人民出版社的大力支持，在此，一并表示感谢。

在社会主义财政体制改革的过程中，尚有许多理论与实践问题需要探索，本书作为我国财政职能转型时期对财政学研究的一种尝试，文中疏漏和不妥之处在所难免，加之我们水平有限，时间仓促，谬误、缺点恳请读者批评指正。

编 者

1995年4月

目 录

前 言	.....	( 1)
第一章 导 论	.....	( 1)
第一节 财政学概述	.....	( 1)
第二节 财政学说简介	.....	( 9)
第二章 财政职能	.....	( 22)
第一节 经济体制与财政职能	.....	( 22)
第二节 社会共同需要与财政职能	.....	( 26)
第三节 社会主义市场经济条件下的财政职能	.....	( 29)
第四节 我国财政职能的履行	.....	( 35)
第三章 财政支出 (一)	.....	( 38)
第一节 财政支出的分类	.....	( 38)
第二节 财政支出效益分析	.....	( 44)
第三节 财政支出结构的变化和支出增长分析	.....	( 49)
第四章 财政支出 (二)	.....	( 59)
第一节 积累性支出	.....	( 59)
第二节 社会公共消费	.....	( 67)
第三节 社会保障支出	.....	( 73)
第五章 财政收入	.....	( 80)
第一节 财政收入的分类和构成	.....	( 80)
第二节 财政收入的增长	.....	( 90)
第六章 税收原理	.....	( 99)
第一节 税收的特征	.....	( 99)
第二节 税制构成要素	.....	( 102)

第三节	税收的分类	(107)
第四节	税负转嫁与归宿	(111)
第五节	税收原则	(115)
第七章	税收制度	(118)
第一节	流转税制	(118)
第二节	所得税制	(137)
第三节	财产税制	(148)
第四节	资源税制	(156)
第八章	国有企业收入	(163)
第一节	国有企业利润分配制度	(163)
第二节	国有企业收入	(174)
第三节	国有资产管理	(179)
第九章	国 债	(184)
第一节	国债理论	(184)
第二节	国债制度	(196)
第三节	中国的国债制度	(207)
第十章	财政管理体制	(216)
第一节	财政管理体制的内容	(216)
第二节	财政管理体制调整的影响因素	(224)
第三节	我国财政体制的历史演变	(232)
第十一章	国家预算	(241)
第一节	国家预算概论	(241)
第二节	国家预算制度	(247)
第三节	我国国家预算制度的建立与发展	(257)
第十二章	宏观财政政策	(269)
第一节	宏观财政政策的目标与准则	(269)
第二节	宏观财政政策的内容	(284)
第三节	宏观财政政策及其运用	(287)
第四节	财政政策与货币政策的配合	(294)

第一章 导 论

财政学是对各种财政活动的理论概括，它从财政职能、财政收支、国家公债、财政体制、财政政策等多个方面对财政问题进行理论分析，是读者掌握财政知识的基础。有关上述理论和实践问题将在以后各章一一阐述，本章将就财政的一般概念、财政学的研究范围和财政学说的理论体系等内容展开讨论，使读者对什么是财政，财政学的基本内容和财政理论的总体框架有所了解。

第一节 财政学概述

在我们的日常生活中，处处存在着各种经济现象，其中很大一部分经济现象与政府活动有关，比如纳税、国库券发行、行政事业单位职工的工资、国家能源交通重点项目资金筹集及投资等，无不与政府有关。同样，赤字、投资膨胀、宏观调控等问题也和政府活动有密切关系，此类与政府相联系的活动，就属于财政的范围。由此不难看出，所谓财政是与政府密切相关的一个经济范畴，是以政府——国家为核心的一种分配活动。财政就是解决和政府活动有关的资金分配和使用问题。财政学的研究也将从财政的运行即资金分配、分配制度、分配政策等角度展开的。

一、财政学概念

财政一词在中国的应用，是在清光绪二十四年（1898年）戊戌变法“明定国事”诏书中“改革财政、实现国家预算”的条文中最早出现。光绪二十九年（1903年）清政府设财政处，整顿财政，为官方使用财政名称的开端。但是，财政究竟是什么呢？根据多数学者的观点，所谓“财政”，是指国家为了实现国家职能的需要，以国家为主体，对社会产品所进行的分配和再分配。

（一）财政分配的主体是国家

财政不是从来就有的，它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。在原始社会，人们在氏族公社中共同劳动，平均分配，不需要有一个独立于氏族产品分配以外的分配活动，因而不存在财政现象。随着私有制的出现，社会分裂为两大对立的阶级，产生了国家，才有了国家财政。国家作为阶级统治的工具，本身并不创造物质财富，但国家的存在需要耗费大量的物质资财，如建立国家机构，建立军队、警察、监狱、维持政府运转等，只能从社会产品中集中一部分资财来满足。这种由国家参与的社会产品分配活动即为国家财政。可见，财政是伴随着国家的产生而产生的，是人类社会发展到一定历史阶段的产物。

最早出现的财政范畴是“捐税”，“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉，一句话，它是行政权力整个机构的生活源泉。”^①“随着文明时代的向前发展，甚至捐税也不够了，国家就发明期票，借债，即发行公债”。^②随着国家职能的扩大，

①《马克思恩格斯全集》第8卷，第221页

②《马克思恩格斯全集》第21卷，第195页

财政收支范围增加，出现了财政赤字，国家不得不通过举债来弥补财政赤字，这样便产生了公债。从财政支出看，最初的支出主要用于满足与封建国家职能有关的祭祀、军队、皇室等需要，随着封建制度的瓦解，国家收支与皇室收支相分离，财政支出也扩大到除国家机构、军队、司法、宗教以外的其他领域，如教育、公共工程、社会福利、能源交通等。上述活动均以国家为主体，所以财政分配是以国家为主体的分配。

财政分配的主体是国家，包含以下几层含义：第一，财政是国家的分配，伴随着国家的产生而产生，没有国家，即没有独立意义上的财政。财政存在的前提是国家的存在。第二，财政分配的主体是国家，意味着财政分配体现了国家的意志，从财政收支的范围、数量到财政政策的运用，无不体现各种形态、各个时期国家的需要，所以财政成为国家用来调节经济的强有力的物质力量。第三，财政是国家对整个社会产品进行的集中性分配，国家政治统治以对整个社会统治为基础，国家管理的职能涉及社会生活的每一个方面，因而财政作为国家的分配必然是在全社会范围内进行的分配，并具有集中性和社会性的特点。

（二）财政分配的对象是社会产品。

财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配，分配的对象是社会产品，但不是全部社会产品。从我国财政分配的实际情况看，财政收入主要来自剩余产品价值 M ，部分来自个人收入 V 。这种分配格局是由我国的收入分配制度、税制结构所决定的。在我国过去相当长一段时期内，国营经济占统治地位，国家财政收入主要来源于国营企业创造的利润。近期，我国的所有制形式，收入格局都发生了变化，但我国税收制度改革的立足点仍然是以企业利润作为财政收入的基础，因而，我国财

政收入的价值构成中，M 仍然占主导地位。从发展来看，来源于 V 部分的收入将占越来越重要的地位，财政的分配对象将主要集中于国民收入部分，这也将更利于国家利用财政手段进行国民经济的宏观调节。

（三）财政分配的目的是满足社会公共需要

财政存在的根源是满足社会公共需要。人们的需要有个别需要——私需要和一般需要——公需要之分。马克思曾经说过：“在任何社会生产（例如，自然形成的印度公社，或秘鲁人的较多是人为发展的共产主义）中，总是能够区分出劳动的两个部分、一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费，另一部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般的社会需要，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需要的代表的职能”。^① 马克思所提到的“一般的社会需要”即社会公共需要，必须由政府通过财政分配集中社会产品来形成其经济基础。

社会公共需要是公众在安全、秩序、教育、社会保障、公平分配、社会发展等方面的共同需要，通常由政府提供。一般而言，政府主要提供以下几方面的需要：

第一，安全和秩序方面的需要。国家要维持它的存在，必须建立相应的安全防御系统和行政管理系统，如国防、司法、警察、监察、外交、行政管理等。这是保证国家执行政治职能的需要，也是市场有效竞争的法律和安全的保障，是最典型的公共需要，这一需要只能由政府部门提供。

第二，社会保障、抚恤救济、社会公平分配等方面的需要。这类需要应该由政府来承担。无论是市场经济还是非市场

^①《马克思恩格斯全集》第 25 卷，第 992—993 页。

经济机制，非政府部门都不能解决生产什么、如何生产、为谁生产的问题，以致有些人会因为收入太少而无法维持其生存，而有些人又会收入多而太富。这就需要政府以支出的形式补贴那些收入过低的或无收入的人以维持他们的基本生活水平，同时建立必要的保障机制以维持公众的身体健康。

第三，大型公共设施，包括基础产业设施，如修筑道路，邮电、通讯、水利工程、电力、煤气等，这些事业是私人不愿投资的，必须由政府来承办。尽管在这些项目中，有些可以通过市场来分配，但这些投资耗资巨大，回收期长，属于微利甚至是无利，非政府部门一般不愿也无力承担，所以只能由国家集中分配进行投资建设。

第四，文化、教育、卫生等方面的需要。这些需要可以是公共的，也可以是个别的。比如教育，学校既可以由国家来办，也可以由私人来办，但教育水平是一国人口素质的基础，国家在鼓励私人办教育的同时，必须也兴办大量学校，尤其是中学、小学，使公民只需支付少量费用甚至免费即可享受最基本的教育。文化、卫生事业也是如此。国家为满足公众的最低需要，在财政支出中有相当一部分资金是用于文化、教育、科学、卫生事业费用的支出。这类需要一般介于公共需要与私需要之间。

第五，稳定经济、促进经济健康增长的需要。这一需要在市场经济中尤为重要，在市场体制下，由于存在竞争失效，外溢性产品，失业、通货膨胀，分配不公等经济失衡，需要政府以其权威加以调节管理，使社会资源实现有利于社会和经济发展的重新配置，以促进经济的稳定增长。这是私人部门无法完成的，必须由政府来承担。政府实现这一目标主要通过政府的公共经济政策、税收、转移性支出等手段来完成。

由此可见，公共需要是由政府提供的，用于满足公众共同需要的产品。从上面列举的例子中，我们不难看出，公共需要与私需要相比，有以下特点：

第一，公共需要具有非排他性。所谓非排他性，是指公共产品成为某个人的消费品的同时并不排斥他人的享受，比如国防，只要国家建立了防务系统，居住在境内的任何人都可享受这种安全保障。

第二，公共需要具有非对抗性。即对新增加的消费者而言，新增加的消费并不引起任何其他人减少对该产品的消费量。比如道路、桥梁，在道路、桥梁提供的容量内新的消费者得到享受的同时并不减少其他人员对道路、桥梁原有的享受，故而无须增加成本和投资。

第三，公共需要具有外溢性。外溢性有外溢成本和外溢利益。外溢成本是指某些产品或设施的生产或服务使他人受益而得不到补偿。外溢利益是指某些产品或设施的生产和服务使社会大多数人受益而无须得到补偿。比如治理污染，政府出钱治理了污染，但不可能指望由公众交纳费用，而公众享受新鲜的空气，清洁的河水也无再需支付任何费用。

第四，公共需要一般只能由政府来实现。因为公共需要是公众集体享有的，且绝大多数公共产品也无法核算其成本和收益，故而这种需要只能由中央集权的政府来执行，所以这种需要也带有不可抗拒性。

一般说来，在任何社会形态下，公共需要都是存在的，它不会因社会形态的更迭而消失。但是，在不同的社会形态中，公共需要所表现的形式又有所不同。在私有制条件下，投资方式主要是私人的投资，绝大部分个人的消费包括教育、文化、体育等，可以通过市场来获得，政府只需为公众提供良好的外

部环境就行了，所以，社会的公共需要主要限于安全、社会秩序、社会保障、经济稳定等方面。而在一个以公有制为基础的社会里，公共需要就不仅限于社会生产的外部环境方面，而且也包括直接投资方面。因为，在公有制下，生产资料属于全体公民所有，而全民所有的投资责任又不可能由每个公民平均地分摊，所以只能由政府来承担，所以，政府支出中，生产性和非生产性基本建设投资就成为其主要的支出内容。

二、财政学研究范围

财政的概念，在我国古代可以称之为“国用”、“国度”、“国计”等等，可见财政主要是一个国家的理财之道。因而财政学研究范围不外乎包含财政收入、财政支出和财政管理三个方面。从财政学理论的研究历史来看，在过去相当长一段时期内，财政学的研究主要限于财政运行、财政体制等范围。而从现代财政学的研究对象来看，其研究重点已扩大至财政政策、财政政策与货币政策的配合等方面。因为国家财政已不仅是国家组织收入安排支出的工具，而更重要的则是作为国家调节经济、促进经济发展的手段。归纳起来，财政学的研究范围主要有：

（一） 财政支出

政府的支出范围一直是财政学研究的主要内容。传统的财政理论认为，财政支出仅仅是用于满足私人不愿投资的公共部门。而社会主义财政理论则认为财政不仅要满足国家管理职能的需要，而且要满足国家经济建设的资金需要，所以财政支出主要用于国家的经济建设和公共部门的需要。但是从财政职能的发展，我们不难看出，财政不仅是满足国家实现各种职能的工具，更重要的是作为国家调节供求关系，稳定和促进经济发展的经济杠杆。因而，合理安排财政支出内容，确定支出范围

就成为财政学研究的首要问题。

（二） 财政收入

财政收入是财政支出的来源，决定财政支出的规模，是实现财政收支平衡的重要条件。但是，如何组织收入，财政收入在数量和范围上的规定，又成为影响经济运行的重要因素。因此，研究财政收入，不仅要研究如何增加财政收入，而且要研究财政收入与国民收入分配，与经济发展之间的内在联系及相互影响。

（三） 财政体制

国家如何进行分配，不仅有其活动范围，而且要遵循一定的规则，如国家财政收入数量、资金如何在中央和地方之间进行分配等等，对这些问题的界定，就形成了国家的财政体制。财政体制是国家在资金分配权限上的根本制度，规定了政府资金分配的数量和方向，也是国家实现其财政政策的制度保障。

（四） 财政政策

财政政策与货币政策的配合，是现代财政学研究的重点。财政政策与货币政策是国家实现宏观经济政策的两大支柱，财政学派认为，执行财政政策，通过财政支出和税收，可以消除经济危机，促进经济发展，而货币学派则认为，控制货币量才是稳定经济的唯一手段，主张执行货币政策。但无论是财政政策还是货币政策都有其局限性与片面性，因此，应该将财政政策与货币政策配合使用。通过二者配合所形成的混合政策，不仅可以影响国民经济的总量，而且可以影响国民经济结构，促进资源有效配置和经济稳定增长。所以现代财政学的研究已远远超出财政收支及财政管理问题，而扩大到公共经济部门领域，研究如何通过财政政策、财政手段来实现经济稳定发展、物价稳定等宏观经济目标问题。

第二节 财政学说简介

财政学作为系统研究的经济学科并形成理论体系，是以亚当·斯密所著的《国民财富的性质和原因的研究》（1766年出版）为起始，但是在亚当·斯密以前，许多思想家和理财家从各国政治经济出发，提出了不少深刻的理财理论，对今天的财政研究，不乏借鉴作用。

一、重商主义的财政思想

从15世纪到17世纪，随着西欧各国货币经济的发展，交通工具的进步，金融业的兴起，以及制造业和工商业欣欣向荣，经济思想也空前活跃起来，形成了以探讨资本主义生产方式为主的最初理论研究，即重商主义经济学。重商主义形成于欧洲自然经济崩溃，农村经济转为城市经济，自给自足转向商品经济，封建经济解体、资本主义生产方式建立的时期。重商主义从商品流通的研究出发，认为财富的增加来源于金银的开采和各国之间的商品流通，因而，在财政上他们主张实行国家干预，发展国际贸易，奖励出口，限制进口，禁止金银输出，征收关税，实行保护主义。同时开拓殖民地，扩大世界市场。认为只有财富增加，财政才会充裕，国家才能富强。重商主义的代表人物有托马斯·曼，托马斯·霍布斯，威廉·配弟等。

托马斯·曼是英国重商主义前半期的主要代表人物，主要著作《英国得自对外贸易的财富》于1664年由其子出版。在这部著作中，托马斯·曼强调：衡量一国财富的标准是贸易差额，对外贸易是英国王室收入的来源，是王国的荣誉，是商人所应从事的最高职业，是英国战争的命脉。因此，英国应该通