

CAI ZHENG XUE

财政学

(第二版)

主 编 胡乐亭

副主编 郝书辰 朱德云



中国财政经济出版社

财 政 学

(第二版)

主 编：胡乐亭

副主编：郝书辰 朱德云

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/胡乐亭主编. —2 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.8

ISBN 7-5005-6032-X

I. 财… II. 胡… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 063354 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

地址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 17.25 印张 442 000 字

2002 年 9 月第 2 版 2002 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6500 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-6032-X/F · 5281

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编写说明

本书是在1996年8月中国财政经济出版社出版的《财政学》基础上修订编写的。实际上，在此之前山东人民出版社已于1994年9月和1995年8月连续出版了我们编写的两本《财政学》和一本《财政学教程》，这就为我们这次修订编写奠定了良好的基础。

在本书编写中，我们始终坚持以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，广泛吸取改革开放以来社科界财政理论研究成果，认真总结财政改革和工作实践经验，充分借鉴现代市场经济国家公共财政学的应用理论和科学管理方法，并全面总结我们自己的研究成果，博采众长，集思广益，按照适应社会主义市场经济发展要求的公共财政框架，力图形成中国财政学的知识体系。

本书第一版由胡乐亭教授主编，左敏教授、张守凯教授、卢洪友教授分别负责一、二、三篇统稿，晁毓欣、徐晓文、赵奇志、张琳、朱德云副教授参加编写。

本次修编，由胡乐亭教授主编并执笔导言、第一章，郝书辰教授任副主编并执笔第四章、第十四章，朱德云副教授任副主编并执笔第三章、

第七章。参加编写的人员还有：李森副教授执笔第二章、第十二章、第十七章、第十九章，石钟敏副教授执笔第五章、第六章，晁毓欣副教授执笔第八章、第十八章，张琳副教授执笔第九章、第十三章，徐健副教授执笔第十章、第十一章，李炳鉴教授执笔第十五章、第十六章。郝书辰、朱德云对全书进行总纂，胡乐亭修改、定稿。

本书的修改编写中，得到了一些专家教授指导，参考了一些教材、专著及论文，在此深表谢意。

本书修编着意创立财政学的新的知识体系，尽可能形成中国公共财政的体系框架，但是中国的社会主义市场经济体制正在建立进程中，公共财政正在建设中，财政理论研究正在深化中，加之编者的水平有限，这本财政学难免带有过渡性色彩，错漏之处，请读者指正。

编 者

2002年8月

目 录

导言	(1)
第一章 财政概述	(11)
第一节 财政的一般概念	(11)
第二节 财政的产生与发展	(16)
第三节 财政分配关系	(23)
第四节 财政的一般特征	(28)
第二章 市场与公共财政	(32)
第一节 公共产品	(32)
第二节 市场失效	(36)
第三节 公共部门	(42)
第四节 公共财政	(52)
第三章 财政职能	(66)
第一节 财政职能概述	(66)
第二节 优化资源配置职能	(71)
第三节 调节收入分配职能	(77)
第四节 稳定经济增长职能	(80)
第四章 财政原则	(85)
第一节 财政原则概述	(85)
第二节 财政公平原则	(95)

第三节	财政效率原则·····	(99)
第四节	公平与效率的协调·····	(105)
第五章	财政支出概述·····	(110)
第一节	财政支出的涵义与分类·····	(110)
第二节	财政支出规模·····	(117)
第三节	财政支出结构·····	(128)
第四节	财政支出效益·····	(133)
第六章	社会消费性支出·····	(144)
第一节	行政管理支出·····	(144)
第二节	国防支出·····	(149)
第三节	文教科卫支出·····	(153)
第七章	转移性支出·····	(160)
第一节	转移性支出概述·····	(160)
第二节	社会保障支出·····	(163)
第三节	财政补贴·····	(178)
第八章	投资性支出·····	(190)
第一节	投资性支出概述·····	(190)
第二节	公益性项目投资支出·····	(197)
第三节	基础性项目投资支出·····	(202)
第九章	财政收入概述·····	(216)
第一节	财政收入的涵义与分类·····	(216)
第二节	财政收入规模·····	(221)
第三节	财政收入结构·····	(227)

第十章 税收基本理论	(237)
第一节 税收概述	(237)
第二节 税收负担	(244)
第三节 税负转嫁与归宿	(250)
第四节 税收效应	(260)
第十一章 税收制度	(266)
第一节 税收制度概述	(266)
第二节 商品税	(278)
第三节 所得税	(283)
第四节 其他各税	(286)
第五节 国际税收	(290)
第十二章 非税收入	(299)
第一节 非税收入概述	(299)
第二节 国有资产收益	(305)
第三节 规费、使用费及罚没收入	(315)
第十三章 国债	(321)
第一节 国债原理	(321)
第二节 国债的规模和结构	(327)
第三节 国债的负担和效应	(336)
第四节 国债制度	(342)
第十四章 国有资产管理	(355)
第一节 国有资产与国有资产管理	(355)
第二节 国有资产管理体制	(362)
第三节 国有资产产权处置与产权处置收入	(372)

第十五章 政府预算	(382)
第一节 政府预算概述.....	(382)
第二节 政府预算的类型.....	(389)
第三节 政府预算的编制、执行与决算.....	(396)
第四节 国库集中收付制与政府采购制.....	(404)
 第十六章 财政管理体制	(413)
第一节 财政管理体制概述.....	(413)
第二节 财政管理体制模式及其演变.....	(419)
第三节 财政收支划分的理论分析.....	(428)
第四节 我国现行分税制财政管理体制.....	(434)
 第十七章 财政平衡	(444)
第一节 财政平衡概述.....	(444)
第二节 财政赤字.....	(453)
第三节 财政风险.....	(459)
 第十八章 财政政策	(474)
第一节 财政政策概述.....	(474)
第二节 财政政策的类型.....	(484)
第三节 财政政策和货币政策的协调配合.....	(495)
 第十九章 财政运行机制	(514)
第一节 财政运行机制概述.....	(514)
第二节 财政运行机制的内容.....	(528)
第三节 财政运行机制的比较.....	(529)
 参考文献	(541)

导 言

一、财政与财政学

(一) 财政

财政作为国家的经济体现和政府的经济行为，与国家政府共生、共存、共同发展，在古今中外所有国家的政治、经济、社会活动中，都居于不可替代的重要地位。

随着生产力水平的提高，经济的繁荣，社会的发展，科学技术的进步，国家政府职能的逐步扩大，财政分配活动的范围越来越广泛，财政分配活动的内容越来越丰富，财政的地位越来越重要。到了商品经济高度发达的资本主义社会，在现代市场经济国家，财政明显地作为国家政府对社会经济运行进行宏观调控的重要手段，在政治、经济、科技和社会生活中的作用越来越大。财政分配的规模、分配的结构、分配的方式以及政府预算、税收、公债、财政投资、财政补贴、公共支出、政府采购等多方面的财政政策的变化，已成为调控和影响社会资源配置、收入分配、经济稳定和经济增长，乃至整个社会经济运行的重要因素。

在中国建立社会主义市场经济体制的进程中，财政不仅要参与国民收入分配的全过程，搞好国有资产管理，而且要灵活运用财政政策手段，有效地调节宏观经济运行，建立起有利于社会主义市场经济发展，有利于国家宏观调控体系完善，有利于企业公平竞争及财政收入稳定增长的公共财政，并管理巨额国有资本，具有广阔的国家信用空间。财政分配的领域更宽了，配置资源的内容更集中

了，宏观调控的力度更大了。

财政实践，随着国家政府职能的扩大和社会经济的发展，其内容也越来越丰富，形式越来越完善，管理越来越科学。研究财政分配、财政运行和财政管理规律的财政学，也逐步地形成了一门独立的学科，形成了独立的理论体系，在社会科学，尤其是在经济学中占有重要地位。

（二）财政学

同其他学科一样，财政学的形成也有一个历史进程。在以自然经济为主的社会条件下，由于生产力水平低，国家财政活动的范围、内容、规模比较小，形式也比较单一，社会科学研究难以深入到部门经济范畴。在这相当长的历史时期，虽然在一些研究社会问题的著作中也涉及到财政问题，但从没有系统地论述过财政问题。

纵观西方各国社会科学研究，第一次专门论述了财政问题的著作是法国政治思想家波丹，他在1576年所著的《共和国》一书的第六章中，简要地阐述过财政问题。他认为国家财政应当是为维持国家尊严和利益及公共需要，征收适当的财政收入；加强财政管理对于一个国家来说是十分重要的，但切不可滥收滥支。波丹对财政问题的研究偏向了政治学的角度，把财政学作为政治学的一部分。

从封建社会解体到资本主义产生这一历史转折时期，人们开始把财政问题作为经济政策理论进行研究，使得财政理论得到了充分的发展。其中，重商学派主要从流通领域揭示财政同经济的关系；官房学派则侧重于财政管理；重农学派对财政理论的研究主要放在如何促使农业发展上。这三个学派，虽然比较系统地 from 经济理论上论述了财政问题，但并没有形成比较完整的财政学体系。

17世纪中叶到19世纪初，英国和法国为了适应资本主义生产方式和资产阶级利益需要，在吸收了重商学派、官房学派和重农学

派经济理论的基础上，逐步形成了古典学派。该学派的创始人——英国学者亚当·斯密（1723—1790）于1776年发表了《关于国民财富的性质及原因的研究》，即《国富论》，其中第五章专门论述了财政收支、税收、公债等。并从“生产性劳动和非生产性劳动”的理论出发，认定维持国家活动的费用，是属于非生产性财政消费。在财政理论上他主张“廉价政府”、反对奢侈浪费；主张量入为出，预算平衡；主张按照国家政府职能、受益分担系统划分财政收支；在赋税问题上，他提出了征税的法律依据；从土地、劳动、资本生产三要素出发，提出了不妨碍资本原始积累的地租、利润、工资三项源泉和“平等、确实、便利、经济”四项原则。在公债问题上，他反对过量发行公债，增加非生产性支出，影响资本积累。

亚当·斯密虽然没有出版专门的财政学专著，但他把财政学融于政治经济学之中，从流通领域过渡到生产领域，从现象到本质，揭示了财政与经济的内在联系，建立了比较系统的财政理论体系，把财政学升华到名符其实的经济范畴，成为财政学形成的里程碑。

大卫·李嘉图（1772—1823）继承并发展了亚当·斯密的经济理论，于1817年在其《政治经济学和赋税原理》一书中，对财政学理论特别是赋税理论作了进一步的论述，但也没有“财政学”专著。

随着古典经济学派到各种庸俗经济学学派的发展，德国的社会政策财政学派应运而生，其主要代表人物是史泰因（1815—1890）、施穆勒（1838—1917）、瓦格纳（1835—1917）。他们不同意“自由放任”的思想，主张财政学的一切原则都应当以国家为出发点，财政学是国家学的组成部分，财政制度与国家经济密不可分。瓦格纳作为德国社会政策学派之集大成者，于1872年出版了《财政学》，建立了独立的财政学理论体系，其核心是：财政是以国家为中心建立起来的共同经济。随着国家职能活动范围的日益扩大，国家财政

分配也随之不断增加，有些观点无疑成为了现代西方财政学的理论基础。

英国著名财政学教授巴士特勒尔继承了古典经济学派的财政理论，吸取了德国财政学的一些理论观点，于1892年出版了《财政学》一书，成为英国具有代表性的财政学教科书。

在资本主义进入到垄断时期后，由于资本主义自身固有的基本矛盾引起的经济危机冲击着资本主义制度，特别是20世纪30年代，世界性的经济总危机使得资本主义经济陷入瘫痪状态。“放任自由”的财政经济理论在经济危机面前无能为力，垄断资产阶级迫切要求有一套能够摆脱经济危机的经济财政理论。英国经济学家凯恩斯（1883—1846）于1936年发表了《就业、利息和货币通论》一书，认为经济危机是由于需求不足而同时生产过剩引起的，只有行使国家权力干预经济、刺激需求，才能使经济危机得到缓和，增加就业。这就是说，凯恩斯认为经济危机的产生是由于总需求与总供给的相交点的值达不到最大量，即有效需求不足。有效需求表现为消费水平和投资水平；有效需求不足则表现为消费水平与投资水平不足。因此，要消除危机，就必须增加有效需求，而增加有效需求，关键在于增加投资。这就需要国家政府行使权力来解决，即通过扩大政府财政支出来增加有效需求。扩大财政支出就需要增加财政收入。但是增收不能增加税收，而且在经济萧条时期还要通过减税来刺激私人的有效需求，即刺激私人投资。财政增支所需财力，要通过赤字财政预算政策，大量发行公债、发行纸币来满足，凯恩斯还着重分析了在调节财政分配、调控经济运行、影响私人投资等方面的效应，提出了建立以直接税为主体并累进征收的税制体系，对西方国家的税制改革有重大影响。总之，凯恩斯以“有效需求”为核心，提出了“国家干预经济”的理论，进而把税收、公债、赤字财政、投资以及财政补贴等财政手段提升到国家进行宏观调控工具的地位；建立了运用赤字财政政策功能，扩大财政支出，刺激社

会需求,大量举借公债,弥补财政赤字,通过税收调节经济运行,刺激私人投资等系统地财政理论,形成了功能财政学,成为现代公共财政学的主流派,使西方财政学理论发生了彻底的革命。凯恩斯的财政理论对于缓和资本主义经济危机所发挥的历史性作用,已载入资本主义的史册,它的功过也为西方各国的实践所证明。

当历史演进到 70 年代,特别是 1973 年以来,主要资本主义国家同时陷入了二战后最严重的经济危机,并呈现出巨额赤字、通货膨胀、经济停滞并存的“滞胀”局面,凯恩斯的“国家干预论”失灵了,于是凯恩斯理论也陷入了危机。与此同时,供给学派和货币学派在批判凯恩斯主义的英国应运而生。这两个学派都主张“减少国家干预,恢复自由经济”,其中供给学派主张通过实行减税、缩减政府开支、增加供给来消除“滞胀”,走出危机困境。但需要指出的是供给学派的主张也不是灵丹妙药,其理论也没有系统化,因而显得缺乏层次性与条理性。

实际上,从 20 世纪 60 年代后期起,在资本主义世界相继出现的经济停滞与高通货膨胀率并存的“滞胀”局面,使得凯恩斯的反对派如供给学派、货币主义、新自由主义等纷纷站出来反对凯恩斯理论。同时,凯恩斯主义的追随者们也认为凯恩斯主义有重大缺陷,并力图通过凯恩斯主义与其他经济理论的融汇综合来加以弥补,使凯恩斯主义又得到了发展。直到目前为止,在现代市场经济国家,还没有哪种西方经济学理论能够取代凯恩斯主义的地位。不仅凯恩斯主义的核心“有效需求不足论”至今没有被驳倒,而且凯恩斯的“国家干预”及其一系列的宏观调控的财政政策仍然在现代市场经济国家实行,甚至对于我国发展社会主义市场经济,建立有中国特色的社会主义国家宏观调控体系,推行积极财政政策,也有一定的借鉴之处。

中国是一个历史悠久的文明古国。历朝历代的政治家、思想家、哲学家、经济学家无不从他们所处时代的政府的利益与需要出

发研究理财之道，力求经济发展，财源茂盛、财政充裕、强国富民，从而形成了极为丰富的生财、理财、聚财、用财之道。虽然没有形成财政学的理论体系，但毕竟为中国财政学的建设与完善提供了宝贵的历史经验。1903年清朝钱恂出版的《财政四纲叙》中，对税收、货币、银行、公债等问题进行了比较系统的阐述，可以说此书是中国长达几千年的封建社会中的第一本财政学著作。后来在半殖民地半封建的民国时期，虽然又有若干本财政学著作问世，但多追随欧、美、日等国家财政学体系，少有创见性。

新中国建立初期，曾一度采用前苏联的财政学，并作为大学的教材。从20世纪50年代中期起，中国财政学理论界在总结新民主主义财政实践经验和理论研究成果的基础上，吸收了前苏联财政学知识体系，即以货币关系为核心研究财政学理论。同时也总结积累了中国财经工作实践经验，并以马列主义、毛泽东思想为指导，研究概括了中国社会主义建设时期的一系列财经理论观点，为中国社会主义财政学建设奠定了理论基础。20世纪60年代前期，中国财政学研究着重从中国实际出发，研究毛泽东理财思想，并对有关财政学的一系列基本理论问题，如财政的本质、职能、范围、地位、作用以及财政学研究对象、任务、方法等，进行了比较深入的探讨，初步形成了“国家分配论”、“货币关系论”、“价值分配论”、“国家资金运动论”等不同的学术观点。同时在一些高等学校编出了自己的《财政学》教科书。从60年代中期到70年代中期，由于“文化大革命”的干扰破坏，财政学研究也几乎处于停滞状态。这一时期的财政学理论、不论属于哪一种观点或学派，都是与计划经济理论相联系的。

1979年党的十一届三中全会以后，特别是党的十四大提出建立社会主义市场经济体制后，中国财政学研究进入了新的历史阶段。在邓小平理论指导下，适应社会经济改革开放与发展的需要，财政基础理论研究、财政应用理论研究都有拓展、突破和创新。不

仅财政与国家、财政与经济、财政与社会发展以及财政运行的基本理论，随着社会主义市场经济理论的发展而发展，而且有关税收、政府预算、国有资产管理、国债、投资，以及财政政策、财政宏观调控、财政效益、财政发展战略、财政运行机制、财政总量与结构等一系列理论问题的研究也进一步拓宽、加深。同时在借鉴西方财政学应用理论和科学管理知识方面也有新的突破。适应计划经济要求的“收支平管”的财政理论体系，正在向着适应社会主义市场经济要求的中国公共财政理论体系方向发展，在中国公共财政框架建立的进程中，中国公共财政学的知识体系框架已初步形成，这在许多的“财政学”教科书和专著中已经充分体现出来，有中国特色的社会主义财政学的理论体系正在形成和发展中。

二、财政学的研究对象与任务

财政学有一个形成和发展的过程，自然对财政学研究对象的认识也有一个发展过程，对财政学研究对象也有几种不同的观点，一种观点认为：财政学的研究对象是财政分配活动及其所体现的分配关系，揭示财政在社会产品分配中的客观规律性；一种观点认为：财政学的研究对象是财政分配活动、财政分配关系、财政政策和财政制度；一种观点认为：财政学的研究对象是客观实际中所必然发生的国家分配价值关系。

在中国社会主义条件下，长期以来财政学的研究对象是以国家为主体的分配关系、财政分配活动及其科学管理的规律，它包涵着财政分配关系、财政分配活动和财政科学管理等多方面。一是财政在参与社会产品分配和再分配的过程中所必然发生的财政与政府各部门，财政与社会各方面，财政与社会再生产各环节，财政与企业、集体、个人之间的分配关系，这是一种由生产关系和国家性质、职能决定的特殊的分配关系，这种分配关系正是财政的本质所在。二是财政分配活动自身的规律，即财政收入、支出以及收支之

间的内在联系。三是揭示财政管理的规律。因为财政分配关系、财政分配活动的规律毕竟是财政运行过程中的内在联系，因此我们在研究财政分配活动及其所体现的分配关系的同时，还必须研究财政管理的科学规范，研究财政法制化管理，以保证财政分配目标的圆满实现。当然财政学的研究对象体现在各个历史阶段的具体内容也不尽一致。在我国社会主义市场经济体制建立的进程中，财政作为国家政府的经济行为，财政研究对象的内容则表现为：政府掌握的一部分社会资源，通过财政进行分配，实现资源优化配置，正确调节各方面分配关系，对市场经济运行进行宏观调控，促进经济稳定增长、社会协调发展的规律；同时，还要研究财政运行机制，保证财政正常运行、实现财政科学管理的规律性，以及体现其科学管理规律的财政政策、法制和方法等。

财政学的任务，是通过分析财政运行的情况，揭示财政保证国家政府职能实现的进程中，体现的财政与国家政府之间的本质联系及其内容，探索财政保障政府有效运行，服务于社会，服务于市场经济稳定健康发展的有效途径；通过分析财政与社会再生产各环节、社会产品分配的各种方式之间的相互关系，揭示财政在社会再生产以及社会产品分配中的地位，明确财政与经济增长、社会发展的内在联系，并探索开辟财源的有效途径；通过分析财政运行机制对财政运行和经济运行的作用，探索财政提供公共产品和劳务，保证社会公共需要，财政宏观调控和配置资源的正确方式；通过分析财政管理的科学方法及其有关的政策、法制，探索以法理财，提高财政效益的途径。

三、财政学的研究方法

中国在社会主义市场经济条件下，财政学的研究，是以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”的重要思想为指导，系统、全面总结建国以来，特别是改革开放以来财政工作实践