

商学院
文库

公共财政学

(第四版)

洪银兴 尚长风 编著

非
外
借

 南京大学出版社

商学院
文库

公共财政学

(第四版)

洪银兴 尚长风 编著

 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政学 / 洪银兴, 尚长风编著. —4 版. —南京: 南京大学出版社, 2017.6

(商学院文库/洪银兴)

ISBN 978-7-305-18587-8

I. ①公… II. ①洪…②尚… III. ①公共财政
IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 097018 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣

丛 书 名 商学院文库
书 名 公共财政学(第四版)
编 著 者 洪银兴 尚长风
责任编辑 府剑萍 编辑热线 025-83592193
照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 丹阳市兴华印刷厂
开 本 787×1092 1/16 印张 25 字数 630 千
版 次 2017 年 6 月第 4 版 2017 年 6 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-18587-8
定 价 55.00 元

网 址 <http://www.njupco.com>
官方微博 <http://weibo.com/njupco>
官方微信 njyuxue
咨询热线 (025)83594756

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

《商学院文库》编委会

主任委员 洪银兴 赵曙明

副主任委员 刘厚俊 金鑫荣

委 员 (按姓氏笔画排序)

刘厚俊 刘志彪 刘 洪

陈传明 杨雄胜 张二震

沈坤荣 范从来 金鑫荣

洪银兴 赵曙明 裴 平

目 录

■第一篇 绪 论■

第一章 公共财政和财政学的对象

第一节 公共财政	3
第二节 财政的产生和发展	5
第三节 财政学的对象	8

第二章 财政的职能及其效益

第一节 政府职能赋予的财政职能	12
第二节 财政分配的机制	18
第三节 财政的效益	22

■第二篇 公共支出■

第三章 负外部性

第一节 负外部性概述	29
第二节 克服外部性与政府干预	31
第三节 气候变暖 《京都议定书》与碳交易	35

第四章 公共品

第一节 公共品的性质	39
第二节 公共品的需求与供给	42
第三节 非纯公共品的供给	45
第四节 准公共品提供与生产的公私伙伴关系	49

第五章 公共选择和政府规模

第一节 直接民主制	54
第二节 代议民主制	57
第三节 公共支出的增长	60

第六章 财政支出概论

第一节 财政支出的分类与方式	66
第二节 财政支出的原则	71
第三节 财政支出的结构优化	76

第七章 购买性支出

第一节 投资性支出	84
第二节 财政“三农”支出	89
第三节 文教科卫支出	95
第四节 行政管理和国防支出	100
第五节 政府采购制度	105

第八章 转移性支出(一)

第一节 转移性支出概述	114
第二节 财政补贴	115
第三节 社会保障理论与社会福利	122

第九章 转移性支出(二)

第一节 社会保险的理论依据	129
第二节 社会保险制度的基本框架	130
第三节 国外社会保险制度实践	132
第四节 中国的社会保险制度	138
第五节 社会保险的经济效应分析	145

第十章 财政支出效益

第一节 财政支出的效益观	149
第二节 成本和收益的衡量标准	151
第三节 财政支出效益评价方法	156
第四节 财政支出效益实例分析	159

■ 第三篇 公共收入 ■

第十一章 税收原理

第一节	税收及税收分类	165
第二节	税收制度的构成要素	167
第三节	税收原则	170
第四节	中国税收制度改革	176

第十二章 税收负担和税收效应

第一节	税收负担与税负转嫁	182
第二节	税收的经济效应分析	184
第三节	税收的经济负担分析	189
第四节	最适税制研究	194

第十三章 现行税收制度

第一节	流转税	200
第二节	所得税	206
第三节	财产税和行为税	211

第十四章 国际税收

第一节	国际税收概述	218
第二节	国际税收协定	220
第三节	国际避税	224
第四节	国际重复征税	226

■ 第四篇 国家预算与体制 ■

第十五章 国家预算

第一节	国家预算概述	233
第二节	国家预算的程序	238
第三节	复式预算	244
第四节	国库管理制度	248

第十六章 财政赤字

第一节	财政赤字的概念及其产生	253
-----	-------------------	-----

第二节	财政赤字的经济效应	262
第三节	财政赤字的控制和管理	264

第十七章 国 债

第一节	国家信用和国债	269
第二节	国债的结构	275
第三节	国债市场	278
第四节	外 债	282
第五节	国债绩效与管理	288

第十八章 预算管理体制

第一节	预算管理体制概述	297
第二节	预算管理体制比较	301
第三节	分税制	308
第四节	预算外资金	315

第十九章 地方财政

第一节	地方财政支出	325
第二节	地方财政收入	333
第三节	分税制下地方财政困境的解决	337

第五篇 财政政策

第二十章 财政政策

第一节	财政政策概述	343
第二节	财政政策的机制	350
第三节	财政政策与货币政策的配合	357
第四节	财政政策实践	361

第二十一章 经济全球化的国际财政关系问题

第一节	经济全球化与财政利益配置	371
第二节	国家财政关系的国际协调	376
第三节	自由贸易与关税政策	381
第四节	全球利益视角的国际财政援助	385

参考文献	390
------------	-----

后记	392
----------	-----

第一篇 绪 论

第一节 公共财政

一、国家和公共部门

财政是以国家为主体进行的分配活动。公共财政是以市场对资源配置起基础性调节作用为基础,为市场经济提供公共服务的政府分配行为。公共财政的基本职能是弥补市场的缺陷。其收入的基本来源是依法取得的税收收入;其分配的目的是满足公共需要。公共财政学要研究政府的收支活动及其对资源配置与收入分配的影响。

在现代经济中,国家(政府)机构的活动在整个经济中占很大的比重。财政活动是政府活动的主要方面。国家为了履行其职能,需要消耗一定的社会产品,但国家作为非生产机构,本身不能生产自身所需的产品,因此,国家需要凭借其权力参与社会产品的分配,以取得履行职能所需要的社会产品,这样就产生了一种特定的分配,即财政分配。

财政作为国家的集中性分配,表现为国家集中性收支的形式。国家的公共需要,不仅包括维持公共权力的需要,还包括国家执行社会职能的需要,例如用于科学教育、文化、卫生和公共工程的支出等。在我国,国家还执行经济职能,例如重点建设项目的投资、基础设施的投资以及国有企业的投资等。

在市场经济条件下,社会产品的分配大部分要利用货币进行。财政分配也必然利用货币,表现为货币资金的一种特殊运动。

财政参与社会产品哪一部分的分配,可根据马克思主义经济学做出的规定来确定:在任何社会生产中,“总是能够区分出劳动的两个部分,一个部分产品直接由生产者及其家属用于个人消费,另一部分即剩余劳动产品,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职能”^①。用一部分剩余产品满足“一般的社会需要”,这种经济现象是任何社会都有的,但只是在国家出现以后,才由国

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷,人民出版社,1985年版,第992—993页。

家执行一般社会需要的代表职能,从而产生财政。因此财政是国家集中分配部分剩余产品用于满足一般的社会需要而形成的分配活动和分配关系。

财政集中分配部分剩余产品是从本质上讲的,在现实中财政分配并不只是进入作为剩余产品的利润分配领域,它还进入企业财务、个人所得等领域分配收入。但是不管它是从哪个环节上取得收入,归根到底,分配的是剩余产品,政府不可能集中分配劳动者的必要产品。分配是社会再生产过程的一个环节。财政介入社会产品的分配过程,使剩余产品在国家、企业和个人之间的分配比例很大程度上反映了政府的意志。

在宏观经济学中,所有经济主体分为公共部门(public sector)和私人部门(private sector)两大类。公共部门主要是指政府及其附属机构,私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭,都以各自的方式参与国民经济运行,影响着国民经济的发展方向和速度。在宏观经济学关于国民收入决定的理论中,公共部门、企业和家庭是三个平等的主体,相互关联,而又各有自己的运行规律。如果不考虑国际市场的因素,一国国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家才能等各种生产要素,并从企业取得相应的报酬。居民再以这些报酬向企业购买商品和劳务。企业向家庭购买各种生产要素并向家庭提供各种商品和劳务。公共部门通过税收、服务性收费和公共支出来与企业和家庭发生联系,参与国民经济。经济要保持正常运行,不仅要使企业的投资等于家庭的储蓄,而且要使公共部门从企业和家庭取得的税收和收费与其向企业和家庭的支出相等。国民经济运行出现不均衡时,政府可以通过调节税收和支出,居民可以通过调节消费与储蓄,企业可以改变投资与生产来使国民经济重新恢复均衡。

虽然公共部门与企业、家庭共同参与国民经济,但是其行为方式和目的却大相径庭。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的,公共部门却必须以全社会公正和公平为前提和目标,虽然它的经济活动也不能忽视收益与成本。公共部门与私人部门在职能方面也有所不同,政府部门一般是对全体公民负责,而非政府部门(厂商)的行为则主要是对投资者负责;政府部门的行为往往具有强制性,而非政府部门的行为对于其行为接受者来说则是自愿选择的。

二、公共财政

公共财政是以市场对资源配置起基础性调节作用为基础,为市场经济提供公共服务、满足社会公共需要的政府分配行为和活动。公共财政所涉及的问题主要是政府的收入和支出,其收入的基本来源是依法取得的税收收入;公共财政的职能限于弥补市场的缺陷。其分配的范围限于市场失效的范围;其分配的目的是满足公共需要。其作用是以非市场机制的方式,去克服和纠正市场机制自身的弱点。

相对于私人经济,公共经济包括政府的活动和国营企业的活动,政府的活动即公共财政的活动。在现实的经济活动中,每个人都离不开公共财政。一方面人们向政府缴纳各种税收,如所得税、增值税、消费税、营业税等,认购政府发行的国债,上缴法规和制度规定的红利和费用;另一方面人们从政府那里得到收入和公共服务,例如公务员、事业单位工作人员从政府那里得到薪水,企业职工因生产政府部门购买的产品而从政府得到收入,孩子在政府资助的学校接受教育,人们享用公园、公路和其他公共设施。政府的环境政策和对自然资源的保护给居民提供良好的生存环境。

政府的活动包括国防、外交、施政、立法等,这些都是政府向社会提供的公共产品和公共服务行为。政府管理本身也是一种公共产品。这样,政府不仅要提供和分配公共产品,还要为公共产品的产出解决费用。公共产品并不是一定要由公共活动来生产,它也可以由私人部门生产,但需要政府部门参与其费用及分配。

与私人产品相比,公共产品有两个特征:① 非排他性。人们在消费公共产品时,不能排除他人同时也消费该产品。如街道上的路灯谁都可享用,不会被谁独占。② 非竞争性。对公共产品来说,新增他人参与消费的边际成本为零。由于公共产品的这两个特点,因而存在着“免费搭车”问题,即某些人付费提供公共产品,而他人可以免费享受该产品。这就使得现实中的公共产品基本上由政府提供,并通过征税为其提供资金来源。

公共产品不等于公有产品。公有产品尽管不能排除社会或集团的所有成员都来消费(即非排他性),但公有产品的消费不一定是非竞争性的。当新增他人参与消费的边际成本大于零时,公有产品就不是公共产品,如公共绿地。需要指出,公共产品还存在着纯度的差别,因为不同的公共产品的非排他性、非竞争性有强弱程度之分。公共产品的纯度越高,“免费搭车”问题越严重,公共产品就越是要由政府来提供。

公共财政存在的必要性在于政府的公共职能:① 市场机制有效配置资源依赖于具备各种产品市场和竞争因素的条件。这些条件是由政府法令和规章条例提供的。② 市场交易中契约的签订和执行需要政府提供法律上的保护。③ 某些产品由于生产和消费上的特点,即使排除了竞争上的一切障碍,亦无法通过市场来供应,必须由公共部门来解决。④ 市场调节资源配置,未必能自动实现高就业率和稳定的物价水平及适度的增长率,这就需要政府的调节和公共政策。⑤ 所得和财富分配的不均也需要政府的介入。所有这些公共产品的提供,都要以政府活动即公共财政为基础。

财政的本质或内涵可以从两个方面来理解:一方面是指财政作为一种经济活动区别于其他经济范畴的性质,另一方面是指财政活动所体现的分配关系。财政的一般本质,是社会再生产过程中为满足社会共同需要而形成的以国家为主体的分配关系。它包括两个基本规定:一是满足社会共同需要的分配;二是以国家为主体的集中化分配。财政的这两个基本规定,是区分财政分配与其他分配形式的根本标志。

第二节 财政的产生和发展

一、财政的产生

财政的产生同国家的产生相联系,但不等于说国家权力创造了财政分配关系。

出现剩余产品,并产生需要由剩余产品去满足的共同需要,是财政关系产生的物质条件。恩格斯在《反杜林论》中指出:“劳动产品超过维持劳动的费用而形成的剩余,以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累,过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础。”^①当然这也是财政关系产生和发展的物质基础。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社,1985年版,第233页。

在原始社会,生产力极为低下,劳动产品没有剩余,因而也谈不上用剩余产品去满足社会的公共需要。后来,随着分工的发展出现了剩余产品,相应地产生了社会的共同需要。氏族首领作为社会组织的代表,集中分配一部分剩余产品,用于满足共同需要。原始社会后期出现的贡品、礼物便是财政关系的萌芽。

随着劳动生产力进一步发展,剩余产品逐渐增加,氏族首领开始凭借自身权力占有剩余产品,私有制由此而产生,社会分化为不同的阶级,国家作为阶级压迫的工具也应运而生。这时,社会的共同需要变为统治阶级的需要,国家作为这种社会需要的代表集中分配一部分剩余产品,于是产生了财政。因此,虽然财政的产生同国家的出现相联系,但其根本原因还是生产力和生产关系的发展。财政产生以后,决定财政发展的根本原因还是经济条件,而不是国家权力,“在一无所有的地方,皇帝也和其他暴力一样,丧失了自己的权力”^①。

财政产生后,在各个社会形态中,其分配形式、作用范围、规模和数量有不同的特点。这些特点也在一定程度上反映了财政的发展。

在奴隶制中,奴隶主占有一切生产资料和奴隶,奴隶的剩余劳动和剩余产品全部归奴隶主所有。这时,财政关系和一般分配过程没有完全分开。奴隶主国家的支出主要包括军事支出、维持政权机关运营的支出、王室的享用以及宗教祭祀支出等。奴隶主国家的主要收入来源是直接占有奴隶的剩余劳动,此外,其财政收入还包括附属国和居民的贡品,但这部分贡品在奴隶主国家的收入中不占主要地位。由于奴隶社会生产力发展水平低下,自然经济占据主导地位,社会产品的分配一般采取实物的方式,因此财政分配也采取实物的形式。总的来说,奴隶制国家的财政关系和直接占有剩余劳动的过程是混为一体的。

进入封建社会以后,国家的财政收入和地主的地租逐渐分开,于是,财政关系与一般分配关系逐渐分开,国家的一般费用与维持各级官吏的生活费用也逐渐分开。这是社会生产力发展和剩余产品增长的结果。赋税收入、官产收入和诸侯缴纳的贡品及专卖收入是国家财政的主要来源。到了封建社会后期,开始出现国债这种筹资方式。财政支出包括军事支出、行政开支、皇室享乐支出、宗教文化支出以及少量的农田水利建设支出。早期封建社会自然经济占据主导地位,随着生产力的日益提高,商品经济、货币关系也日益发展,与此相适应,财政分配的形式在封建社会早期以实物为主、货币为辅,到了封建社会中后期则以货币为主、实物为辅。例如中国古代税赋从产生直到唐朝中期,主要缴纳实物;公元780年开始,唐朝税制实行“两税法”,以货币计税,并以货币缴纳。

资本主义打破了封建生产关系,市场经济关系得到了充分发展,生产社会化程度也大大提高。相应的,财政关系得到了空前的发展。首先,资本主义利用现代科学技术提高了社会劳动生产率,提高了剩余产品在社会总产品中的比重,从而为财政关系的扩大提供了物质基础。其次,随着生产社会化的发展,国家承担的社会职能在不断增加,相应地提供公共产品的范围也不断扩大,国家的财政不仅要给政府管理国家提供经费,而且要提供不可缺少的社会福利资金,甚至要承担某些经济投资。

二、现代财政

20世纪30年代西方国家经济大危机后,根据凯恩斯的国家干预理论,财政成为资本主义

^① 《马克思恩格斯全集》第20卷,人民出版社,1985年版,第235页。

国家调节国民经济的主要杠杆。财政在经济生活中的作用大为提高。在现代的资本主义国家,财政在国民经济中占有越来越重要的地位,财政收入在 GDP 中的比重一般在 30%以上,有的已接近 50%;财政支出占 GDP 的比重一般在 50%左右。相比较而言,中国这一比重偏低(见表 1-1、表 1-2)。财政已成为资产阶级政府用以摆脱经济危机,对付通货膨胀,克服高失业率的主要武器,“由于现代政府的巨大规模,没有财政政策就等于宣布死亡”^①。

表 1-1 世界部分国家政府支出占国内生产总值的比重(1998 年) (单位:%)

美国(1999 年)	28.3	德国	46.9
澳大利亚	32.9	日本	36.9
法国	54.3	瑞典	60.8
加拿大	42.1	英国	40.2

资料来源:Harvey S Rosen, *Public Finance*, 6th ed. McGraw-Hill, 2002, 12.

表 1-2 中国财政支出占国内生产总值的比重 (单位:亿元,%)

年份	1978	1985	1990	1995	2000	2005	2009
财政支出	1 122.09	2 004.25	3 083.59	6 823.72	15 886.50	33 930.28	75 874
GDP	3 624.1	8 964.4	18 547.9	58 478.1	89 468.1	184 088.6	335 353
财政支出/GDP	30.96	22.36	16.63	11.67	17.76	18.43	22.63

资料来源:《中国统计年鉴 2009》、2009 年统计公报和 2009 年国家财政决算报告。

政府的职能是由财政支持的,因此财政规模与政府职能相关。政府执行公共职能,相应的财政就是公共财政。政府执行公共职能包含其经济职能。政府的微观经济职能,即政府影响资源配置和收入分配的方式;政府的宏观经济职能,即运用税收、支出以及货币政策来影响就业总水平和价格总水平。在现代西方发达国家,尽管政府职能限于公共职能,财政是公共财政,但绝不意味着财政规模不大,从其政府支出占国内生产总值的比重,可见财政在一国经济中是举足轻重的。

社会主义国家财政以公有制为主体、各种经济成分共同发展的所有制结构为基础,代表着广大人民的根本利益,为整个国民经济发展服务。社会主义财政关系的物质内容是按照再生产的客观需要在全社会范围有计划地分配剩余产品,保证整个社会再生产顺利进行。社会主义国家财政在相当长的时期中是国家财政,与公共财政的一个重要区别是,社会主义财政是社会主义再生产过程中的一个重要环节。国家财政除了以国家权力为依托参与社会产品的分配外,还以资产所有权为依托参与社会产品的分配,从国有企业取得的收入在财政收入中占很大比重。因此在国家的财政分配中,经济建设支出所占的比重一般都高于资本主义国家。

总的说来,我国长期以来实行的国家财政的含义和公共财政的含义有不重合之处。例如公共财政把国家的全部经济活动都归结为公共财政,国家财政仅限于财政分配;再如国营经济部门的活动也具有财政的性质,而国家财政分配虽然也要进入国有企业的财务分配领域,但企业的财务分配并不具有财政性质,其原因是在实行公共财政的西方国家,国营企业的范围很

^① 萨缪尔森:《经济学》上册,北京:中国发展出版社,1992 年版,第 215 页。

小,仅限于公共部门,而我国国有企业面广量大;还有,我国国家财政承担的经济建设职能要比西方的公共财政大得多。现在我国已明确建立市场经济体制的改革目标,在财政制度上转向公共财政是不可扭转的改革目标。

第三节 财政学的对象

财政学的研究对象既不同于研究全部生产关系的一般经济学(如政治经济学),也不同于以部门经济活动为对象的部门经济学(如国际经济学),而是研究某一方面经济活动中的生产关系及其运行的规律。财政学的具体研究对象和范围是随着财政的发展及相应的财政学的发展而发展的。

一、财政学的建立和发展

经济学作为一门科学在18世纪后期由以亚当·斯密为代表的古典学派创立,与此相联系,财政学体系也在这时建立。

对政府财政问题的研究是经济学最早的领域之一。早期的经济学家都是从国家或君主的收支出发论述经济问题的。在他们看来,经济学不过是政府的“官房学”。古典政治经济学家威廉·配第(1623—1687年)在1662年发表了《赋税论》,他把国家经费分为六个项目:①军费。②官员俸禄和司法费用。③宗教事务经费。④大学及其他学校经费。⑤孤儿赡养费和无工作人员的生活救济费。⑥修路架桥费用和其他公共福利费用。配第在这本书中分析了上述六项国家经费增加的原因、人民对赋税的反对和税收征课的办法以及国家筹集资金的方式与手段,从而开创了财政学的先河。

古典政治经济学的另一位创始人亚当·斯密(1723—1790年)在其1776年发表的巨著《国富论》中也具体地论述了国家财政问题。恩格斯说,亚当·斯密“在1776年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作,从而创立了财政学。在这以前,全部财政学都纯粹是国家的;国家经济被看作全部国家事务中的一个普通部门,从属于国家本身”^①。亚当·斯密虽然主张经济自由,政府不要干预私人经济活动,但同时又强调政府的存在仍然是必要的。他指出,在市场经济中,政府负有保卫本国安全、维持社会治安、建设和维持公共工程和公共事业的职责。为了使这些职能得到充分地行使,政府必须支出和筹集经费。为此,亚当·斯密详细地分析了政府收入的来源,征税的原则、方法与时间以及政府公债问题。以此为标志,财政学作为一门独立的学科走上历史舞台。大卫·李嘉图则以“赋税论”为题直接从财政分配入手研究经济学。

马克思生前没有写出系统的财政理论,但他做了写作财政学的计划和准备。他在《〈政治经济学批判〉序言》中指出:“我考察资产阶级经济制度是按照以下的次序:资本、土地所有权、雇佣劳动;国家、对外贸易、世界市场。”^②在《〈政治经济学批判〉导言》中他又列出了所要考察的“资产阶级社会在国家形式上的概括。就它本身来考察。‘非生产’阶级、国债、公的信用、人

① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社,1985年版,第675页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社,1985年版,第81页。

口、殖民地、向外国移民”^①。其中前五个问题都同财政直接有关。在马克思的研究顺序中,财政是作为资本主义社会总体考察的分配关系来研究的。显然,财政不能单纯作为国家的职能来研究,应该把它放在社会再生产过程和关系中考察。

从16世纪中叶的产业革命到20世纪30年代经济大危机的这段时期内,西方国家基本上实行的是自由放任的政策,政府及其他公共部门的活动,相对来说并不重要。在这一时期内,财政学只研究财政收支本身,而对财政收支的研究又集中于对税收的研究。这是与当时的社会背景有密切联系的。主张“最好的政府便是最少的干预”,这反映了当时新兴的资产阶级要求摆脱封建残余制约、放手扩展市场的内在要求。

1929—1933年经济大危机迫使资本主义国家政府不得不对经济活动实行大规模的干预,同时也使经济学发生了重大变革。以凯恩斯的国家干预理论为代表的宏观经济理论成为各国政府干预经济活动、稳定经济运行的理论基础,而美国罗斯福总统推行的“新政”为凯恩斯的国家干预理论提供了完整的注释和成功的典范。与此相应,由于政府职能加强和支出范围的扩大,财政学研究范围进一步扩大到了财政政策研究。财政支出被当作稳定经济、调节供求的重要杠杆,税收也不像古典学派那样只是当作支出的来源,而是作为调节经济、促进发展的手段。

第二次世界大战以后,一些经济学家进一步发展和完善了国家干预理论。他们强调现代经济是“混合经济”,在混合经济中,“市场和政府这两个部分是必不可少的。没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济”^②。这样,现代财政学的范围也就是公共经济学的范围从最初强调政府收入的征集与分配扩展到关注政府干预经济的各个方面。

在社会主义制度下产生的财政学,以马克思主义经济学为指导,强调财政是以国家为主体的分配,即国家凭借自身的政治权力,参与社会产品分配,以取得履行自身职能和满足社会一般需要的社会产品。社会主义国家的财政既要执行全民所有制经济的所有者职能,又要执行管理国家职能。因此财政不仅参与国民收入的再分配,还参与国民收入的初次分配,并代表国家部分地直接介入生产和流通活动。目前我国正在进行的市场化改革的一个重要方面是,凡是市场作用更有效率的领域都应交给市场,与此相应,政府的职能就主要限于公共领域,国家财政也就转向公共财政。

二、财政学的研究对象

从财政学产生至今,在不同时期财政学的研究对象和范围有所不同,具体可分为三个阶段。

早期财政学代表人物是亚当·斯密,他认为财政学仅仅研究收入、支出本身,且支出只限于政府正常的行政活动开支。他在《国富论》一书中将国家财政分为收入论、支出论和公债论三部分予以阐述。基于自由放任的经济思想,他认为政府应充当“守夜人”的角色,主张财政支出应局限于私人力量所不能办到的或因微利而不愿办的项目,例如国防、司法、教育、宗教、公交和公共工程等。收入应局限于地租、利润和工资,他提出了著名的税收四原则,即能力原则、确立原则、便利原则和节约原则。对公债他持否定态度,认为公债会导致政府支出的浪费,会加重后代人的负担。斯密时代的财政学被称为旧公共经济学。

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社,1985年版,第111页。

② 萨缪尔森:《经济学》,北京:中国发展出版社,1992年版,第86—87页。