

高等学校财政学类专业主要课程教材

财政学

(第三版)

主编 马 骁 周克清

高等教育出版社

财政学

(第三版)

主编 马 骁 周克清

内容简介

本书以中共十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”为背景,以全面深化改革为着眼点,以建立现代财政制度框架为目标,妥当安排全书的内容体系。本书根据“财政基础理论—财政支出理论—财政收入理论—财政管理理论”的框架设计相关内容,共计十五章。

本书反映了中国财政实践的最新发展,特别是中共十八届三中全会以来财政经济领域的重要共识;综合国内外财政学理论研究的最新成果,反映了经济学理论在财政学内容上的最新进展;在基本体例上遵循“怎么样”“为什么这样”“效果如何”的框架,着力提高行文的可读性。

本书坚持以马克思主义为指导,以中国的经济背景、文化传统和财政实践为基础,并融合了当代市场经济国家财政理论的合理成分,积极向读者传递有中国特色的政治学观、经济学观与伦理学观,从而使本书既能反映中国财政的特点,又能反映当代财政学所共同关注的主要问题。

本书适合作为高等院校经济学类、管理学类各专业本科生教材,也可以作为大中专院校教师、政府机关管理者及决策人员的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/马骁,周克清主编. --3版. --北京:
高等教育出版社,2017.8
ISBN 978-7-04-048206-5

I. ①财… II. ①马… ②周… 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(2017)第 162692 号

财政学(第三版)

Caizhengxue

策划编辑 施春花

责任编辑 施春花

封面设计 杨立新

版式设计 于 婕

插图绘制 黄云燕

责任校对 刘丽娟

责任印制 田 甜

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市西城区德外大街 4 号

邮政编码 100120

印 刷 北京北苑印刷有限责任公司

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 19

字 数 460 千字

购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>

<http://www.hepmall.com>

<http://www.hepmall.cn>

版 次 2006 年 7 月第 1 版

2017 年 8 月第 3 版

印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷

定 价 35.60 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 48206-00

第三版前言

中共十八届三中全会以来,“财政是国家治理的基础和重要支柱”的地位和作用日益彰显,财政实践日新月异,财政理论突飞猛进,迫切需要上述内容反映到教科书中来。

本教材主要体现了如下思想:第一,反映中国财政实践的发展,特别是中共十八届三中全会以来财政经济领域的重要共识;相关探讨遵循中国的法律框架,重视引用《宪法》及相关法律、文件为行文作支撑。第二,在财政学内容体系上反映经济学的理论成果,用经济学的分析框架改造相关内容,行文中更重视图表分析与文字分析的结合。第三,努力处理好三个关系,即政府与市场的关系、政府与社会的关系、政府间的财政关系。第四,行文上要重视可读性,加强运用归纳方法讲述问题及观点,减少演绎方法对问题的描述。第五,基本体例上遵循“怎么样”“为什么这样”“效果如何”的框架。其中,“怎么样”是描述事实(即实践特征),“为什么这样”是理论分析,“效果如何”是基本评价。同时在体例上重视引入专栏介绍相关内容。第六,继承与创新相结合。本版教材在王国清教授、马骁教授、程谦教授主编的《财政学》(第二版,高等教育出版社2010年出版)基础上,继承了我校先后出版的《财政学》教材的优秀部分,根据新形势和新发展进行了创新和完善。

在本教材的修订过程中,我们参考了国内外《财政学》相关教材及文献,汲取了大量有价值的观点与写作方法。在此我们对上述文献的作者表示感谢!本教材的修订工作是由马骁教授和周克清教授倡议的。教材修订伊始,我们便诚恳地邀请《财政学》(第二版,高等教育出版社2010年出版)的主编王国清教授和程谦教授继续担任本版教材的主编或顾问,他们虽言辞诚恳地推辞主编和顾问,却以博大的胸怀为我们提供了支持和帮助。在此,我们深深地感谢王国清教授和程谦教授!特别是王国清教授在身体状况欠佳的情况下仍然高度关注中国财政理论研究和改革实践,在阅读了本版教材初稿后,提出了建设性意见,着实令人感佩!2015年1月,在本版教材编写组成立会议上,经集体讨论,考虑到财政系和税务系的工作重点和个别教师即将退休的事实,同意由马骁教授和周克清教授担任本版教材的主编并负责组建编写组,提出教材修订原则,撰写教材大纲并负责总纂。《财政学》(第二版,高等教育出版社2010年出版)的编写组成员刘蓉教授、朱明熙教授、周小林教授、张明教授、武振荣副教授、张慧英副教授、吕敏副教授不再参与本版教材的编写;即便如此,他们依然毫无保留地提出了许多好建议,在此我们表示诚挚的感谢!当教材修订稿形成后,我们希望听到实务部门的意见,四川省财政厅王一宏厅长高度重视,组织了财政厅研究人员和业务骨干对本教材提出了宝贵意见。在此,我们真心感谢王一宏厅长和他的同事们!最后,我们还要感谢西南财经大学教务处和财政税务学院的领导和各位同仁提供的支持和帮助。

各章的修订和编写分工如下(以章为序):第一章(王国清教授、马骁教授);第二、三、四章(陈建东教授);第五、六章(文峰副教授);第七、九、十三章(周克清教授);第八、十章(郭佩霞教

授);第十一、十五章(王文甫教授);第十二章(马晓教授、周克清教授);第十四章(廖常勇副教授)。在总纂过程中,主编对各章节的内容进行了补充、修改或调整。

当然,由于我们水平有限,缺点和错误在所难免,还恳请各位专家、学者同仁和广大读者批评指正。

编者

2017年6月

第二版前言

本书第一版于2006年5月出版,是教育部普通高等教育“十五”国家级规划教材。自第一版出版以来,全国越来越多的高校将其作为本科生的教科书,也有越来越多的高校和科研单位将其作为研究生入学考试的参考书。在使用过程中,许多教师 and 同学在肯定第一版在教材建设方面取得较大进展的同时,也提出了一些进一步修改的意见和建议。同时,我国财政理论与实践也不断取得突破和新的进展,迫切要求我们及时将上述突破和进展反映到教科书中来。

在充分吸收最新理论与实践成果,认真参悟广大教师、学生以及社会各方面意见的基础上,我们对本书第一版进行了较大幅度的修订,从而形成了读者面前的修订版教材。在修订过程中,我们秉承2006年版教材编写的基本理念和核心思想,即始终坚持以马克思主义为指导,以我国财政理论研究成果和财政实践为基础,并有效融合了当代市场经济国家财政理论的合理成分,积极向读者传递有中国特色的政治学观、经济学观与伦理学观。同时,我们按照教学规律和教学改革的要求,侧重对财政经济体制改革后的财政基本理论、基础知识和必要的基本技能进行了较全面的阐述,力求理论联系实际,力图规范化、准确化和简洁化。我们还注意增加理论新进展,更新数据资料,补充新政策和新提法。与2006年版教材相比,本修订版的主要修订内容包括:

第一,加强了财政问题与财政现象的经济分析。从大类上讲,财政学属于经济学,财政问题与财政现象的剖析离不开经济分析工具。但从历史的角度看,包括本书2006年第一版在内的国内大部分教材均未对财政问题与财政现象进行深入的经济分析,而更多地体现为对财政问题和现象进行简单的描述,缺乏更加科学的经济理论基础。本版教材力图运用经济分析方法探讨财政问题与财政现象,为读者提供分析财政问题和财政现象的经济学视角。

第二,打通了公共产品理论与购买支出分析之间的桥梁。在传统意义上,公共产品理论仅仅指出,政府应当将提供公共产品作为其主要任务,但具体内容语焉不详。国内大部分财政学教材在分析社会消费性支出和政府投资性支出时,基本上也不考虑其与公共产品理论的关系,即割裂了公共产品理论与购买支出分析之间的关系。本版教材在分析购买支出时,从政府活动的公共产品属性出发,把握财政支出的重点与主要内容,从而将公共产品理论比较有效地运用到购买支出的分析中来,搭建起一个良好的分析框架。

第三,增加了我国财政改革实践的新进展与新成果。近年来,我国不断推进政府收支科目改革、部门预算制度改革、国库集中收付制度改革与政府采购制度建设,不断改革税收制度、转移支付制度和省以下财政管理体制,不断探索国有资本经营预算和财政支出绩效评价等内容,取得了丰硕的实践成果。在本版教材中,我们对上述成果进行了准确反映,让读者能够更为有效地把握我国财政改革实践最为真切的画面。

第四,扩展了财政收入理论与实践篇的内容。国有资产收入与非税收入是财政收入的重要

内容,在我国财政收入中的比重相对偏高,但在国内大部分教材中对此讲授得不是很清晰,特别是对非税收入的分析更是如此。为了扭转该局面,我们在本版教材中较为深入地研究了国有资产收入与非税收入,特别是利用最新的政府收支科目比较清晰地介绍了政府收费收入,有助于读者在理论和实践上把握政府收费的基本特征及其内容。

第五,调整了第一版部分篇章结构。为了帮助读者更为准确、轻松和有效地把握本书的主要内容,我们调整了部分内容的结构或顺序。比如,将2006年第一版第三章和第五章合并为本版第三章,将2006年第一版第四章调整为本版第七章,增加了第十二章国有资产收入与非税收入。又如,2006年第一版先分析财政支出的结构,再介绍财政支出的分类;本版教材调整为先对财政支出进行分类,然后再分析财政支出的结构,从而与财政收入部分的分析框架相统一。另外,本版教材在各章均附了阅读材料,有助于扩大读者的知识面。

第六,更新了财政经济数据资料。为了让读者更为准确地把握我国财政经济形势,我们利用《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《中国税务年鉴》及其他权威数据资源的最新版本,对2006年第一版教材数据进行了全面更新。当然,由于我国2007年对政府收支科目进行了改革,导致2006年前财政支出科目的内容与2007年后财政支出科目的内容不具有可比性,因此,本版教材所涉及的各财政支出科目数据仅更新到2006年。除此之外,本版教材的大部分数据更新到了2008年,从而保证了数据资料的有效性、新颖性和真实性。

本修订版由西南财经大学财政税务学院王国清教授、马骁教授和程谦教授主编,各章的修订编写分工如下:王国清(导论、第一章);马骁(第二章);程谦(第三、七章);廖常勇(第四、十四章);武振荣(第五、十六章);张慧英(第六章);周小林(第八、十二、十三章);朱明熙(第九章的第一、二节);周克清(第九章的第三、四节);刘蓉(第十章);吕敏(第十一章);张明(第十五章)。

本书由周克清副教授协助王国清教授进行总纂。在总纂过程中,对第一版内容进行了大量的补充、修改及调整,其文责由总纂者自负。

在本次修订过程中,我们参考了大量国内外财政学教材及相关文献,汲取了大量有价值的观点与写作方法,在此对上述文献的作者一并表示感谢。当然,由于我们水平有限,缺点和错误在所难免,还恳请各位专家、学者同仁和广大读者批评指正。

编者

2009年12月

第一版前言

财政学课程在经济学和管理学类专业课程体系中居于核心基础的地位,因此,《财政学》教材究竟应当向经济学和管理学类专业的本科学生,以及其他对财政学感兴趣的人们传递怎样的观念与学科知识,便是一个值得我们深思的问题。出于这种考虑,我们在本书的编写过程中,始终坚持以马克思主义为指导,以我国财政理论研究成果和财政实践为基础,并有效融合了当代市场经济国家财政理论的合理成分,积极向读者传递有中国特色的政治学观、经济学观与伦理学观,从而使本书既能全面反映当代财政学应关注的主要问题,又能避免在内容上出现脱离我国政治经济实践、文化传统和生搬硬套市场经济国家财政理论的现象。

本书是教育部“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”,全书包括五大部分:

(1) 财政基础理论:由导论、第一、二章组成,主要讨论了财政学的研究对象与研究范围,研究了财政的基本内涵、特征及财政与经济的关系;讨论了市场机制与政府作用以及在市场经济条件下的财政职能。

(2) 财政支出理论与实践:由第三、四、五、六、七、八章组成,主要是在研究公共产品与公共支出理论、财政支出效果、财政支出规模的控制与量度标准、财政支出结构的形成与调整的基础上,从理论与实践方面讨论了政府财政支出的主要内容。

(3) 财政收入理论与实践:由第九、十、十一、十二、十三章组成,主要以满足财政支出需要而必须组织财政收入的事实为出发点,对财政收入原则与实现途径进行了理论研究与分析,特别是对现代社会中影响最大的财政收入形式——税收(无偿性收入)与公债(有偿性收入)——的理论与实践进行了较全面、深入的研究。

(4) 政府间财政关系与政府预算:由第十四、十五章组成,主要讨论了政府职能与财政分配的关系,财政分配的计划过程与基本方式。

(5) 财政宏观调控:由第十六章组成,主要以前面各章的研究为基础,讨论了在市场经济条件下,应如何有效运用各种财政分配杠杆和进行财政政策选择,为实现国家在一定时期内的社会经济目标服务。

本书是由西南财经大学财政税务学院王国清教授、马骁教授、程谦教授任主编,有同仁广泛参与的集体成果。各章完成人如下:王国清(导论、第一章);马骁(第二章);程谦(第三、四、五章);廖常勇(第六、十四章);武振荣(第七、十六章);张慧英(第八章);周小林(第九、十三章);朱明熙(第十章的第一、二节),吕伟(第十章的第三节);刘蓉(第十一章);吕敏(第十二章);张明(第十五章)。最后由主编总纂并定稿。

因财政学研究的内容涉及面宽、综合性强,有许多问题需要进行不断的探索,所以本书对一些问题的表述尚有进一步探讨的空间,其不足之处也在所难免。我们真诚希望各位同仁专家、学者与读者不吝赐教,以形成交流,共同促进我国财政学的发展。

编者

2005年12月

目 录

第一章 导论	1
第一节 财政的概念	1
第二节 财政职能	7
第三节 财政学的形成与发展	9
本章小结	15
关键词	16
思考题	16
第二章 财政学的研究方法	17
第一节 财政学研究方法概述	17
第二节 实证研究方法	23
第三节 规范研究方法	29
本章小结	34
关键词	35
思考题	35
第三章 公共产品与外部性	36
第一节 公共产品概述	36
第二节 公共产品的供给均衡	39
第三节 公共产品的有效提供	42
第四节 外部性	47
本章小结	54
关键词	54
思考题	54
第四章 财政支出概论	55
第一节 财政支出规模的扩张与控制	55
第二节 财政支出的分类与结构	62
第三节 财政支出效果	65
本章小结	72
关键词	72

思考题	72
第五章 购买性支出	74
第一节 行政管理与国防支出	74
第二节 科教文卫支出	79
第三节 公共投资支出	88
本章小结	96
关键词	96
思考题	96
第六章 转移性支出	98
第一节 社会保障	98
第二节 财政补贴	110
本章小结	113
关键词	113
思考题	113
第七章 财政收入概论	115
第一节 财政收入的规模与结构	115
第二节 非税收入	121
本章小结	125
关键词	125
思考题	125
第八章 税收原理	127
第一节 税收术语	127
第二节 税收原则	131
第三节 税制结构	138
本章小结	143
关键词	143
思考题	143
第九章 税收经济分析	145
第一节 税收负担理论	145
第二节 超额负担理论	152
第三节 最优税收理论	158
本章小结	164

关键词	164
思考题	164
第十章 税收制度概论	165
第一节 流转税	165
第二节 所得税	171
第三节 财产税与资源税	179
本章小结	186
关键词	186
思考题	187
第十一章 公债	188
第一节 公债概述	188
第二节 公债负担	197
第三节 地方公债	204
本章小结	208
关键词	209
思考题	209
第十二章 公共决策与财政监督	210
第一节 公共决策	210
第二节 财政透明度与财政公开	220
第三节 财政监督	223
本章小结	226
关键词	227
思考题	227
第十三章 政府预算	228
第一节 政府预算概述	228
第二节 政府预算的编制、执行与决算	233
第三节 政府预算管理制度	241
本章小结	247
关键词	247
思考题	247
第十四章 政府间财政关系	249
第一节 政府间财政关系概述	249

第二节 财政管理体制	256
第三节 转移支付制度	264
本章小结	271
关键词	271
思考题	271
第十五章 财政政策与宏观调控	272
第一节 财政政策概述	272
第二节 财政政策乘数与传导机制	275
第三节 财政政策工具	278
第四节 财政货币政策的协调	281
本章小结	286
关键词	286
思考题	287
主要参考文献	288
第七章 财政收入概论	115
第一节 财政收入的规模与结构	115
第二节 财政收入	125
本章小结	125
关键词	125
思考题	125
第八章 税收原理	127
第一节 税收原理	127
第二节 税收原则	131
第三节 课税结构	131
本章小结	143
关键词	143
思考题	143
第九章 税收经济分析	145
第一节 税收与资源配置	145
第二节 国际税收理论	152
第三节 最优税收理论	152
本章小结	155

第一章

导论



学习目标

- 了解财政的形成与发展
- 掌握财政与经济的关系
- 掌握财政职能的主要内容
- 了解财政学的发展历程

第一节 财政的概念

在人类发展的历史长河中,财政总是同国家政治生活、社会生产活动和人们日常生活紧密相连。仅从财政的视角看,各国的发展史何尝不是一部财政兴衰史。在西方国家,英国资产阶级革命的导火索便是英王政府希望征收更多的税收来维系王室的奢侈生活,导致新生的资产阶级激烈反抗;法国资产阶级革命几乎完全复制了英国资产阶级革命的情形;美国资产阶级革命的产生则是缘于英国政府不断加重殖民地的税收负担,却没有赋予其代表权,从而导致殖民地民众揭竿而起。在中国的秦朝至清朝时期,一个王朝的政治稳定与经济发展往往是建立在当权者崇尚节俭、轻徭薄赋基础上的;一个王朝的政局动荡与经济凋敝也往往始于当权者骄奢淫逸、横征暴敛,一旦人民不堪重负,影响其生产积极性时,便会出现生产停滞、财政衰败、阶级矛盾激化,最终导致旧王朝分崩离析和新王朝破茧而出。

随着人们对市场失灵与政府失灵认识水平的提高,目前各国大多采用混合经济体制,即在重视发挥市场配置资源作用的基础上,努力发挥政府配置资源的作用。其中,政府负责提供公共产品和公共服务,市场负责生产并为政府运行提供物质财富,而政府与市场关系的核心是公共产品与税收的对价关系,即市场需要提供多少物质财富才能获取政府有效的公共产品及服务。众所周知,无论我们是否喜欢政府,总是会与政府有着千丝万缕的联系。比如:绝大多数人从小到大都在政府举办或资助的教育机构和医疗卫生机构接受教育与医疗保健;每个人都在消

费政府提供的国防、社会治安、道路交通等公共产品;每个人都可能或者实际上在享受政府提供的婚姻登记、企业注册、不动产登记、产权保护、领事保护等公共服务;有的人将获得医疗保险、失业保险、养老保险或接受政府抚恤与救济等。同时,政府也会向企业、个人(或家庭)、社会组织征收税费以为这些公共产品与服务的供给提供资金支持,而缴纳税费则意味着企业、个人(或家庭)、社会组织收入的减少。以此推知,政府提供公共产品与服务既涉及供给公共产品与服务的数量、种类和供给方式等选择,又涉及供给公共产品与服务所需资金的数量与筹措方式选择。

现在的问题是政府为什么要组织收支?政府组织收支活动是不是财政?为什么说“财政是国家治理的基础和重要支柱”,“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”?^①

一、财政的一般概念

在英语世界里“finance”是个多义词;翻译为汉语可译为财政、金融、财务,究竟做何处理,往往要结合上下文而定。英文“finance”一词,源出于拉丁文 finis,原文有支付期限的意义,以后变为 finare,则有支款及裁判上确定款项与罚金支付等意义;至 16 世纪又转成法语,遂变成 finances,始有公共收入的意义;17 世纪以后,用以指国家一般的理财;到了 19 世纪,则指一切公共团体的理财;20 世纪初,由法国传入各国后,即用以指国家及其他公共团体的财政。

在我国,财政一词始见于清代光绪二十年(即 1894 年),而且是借用了日本人的译法^②。日本在明治维新时,引进西欧的 finance 词意,同时运用中国古代的“财”和“政”的词意,立“财政”一词。当时解释为财者,钱财也;政者,政治也;财政者乃管理公共钱财或财货之事也。

目前,人们对财政概念的表述依旧是众说纷纭。但大致来说,财政的一般概念可表述为:财政是国家为了实现其职能,凭借政治权力及财产权力,参与一部分社会产品或国民收入分配和再分配所进行的一系列经济活动,包括组织财政收支、调节控制和监督管理等活动。

马克思指出:“在我们面前有两种权力:一种是财产权力,也就是所有者的权力,另一种是政治权力,即国家的权力。”^③政治权力为国家所独有,其主体是国家,因而马克思强调,“捐税体现着表现在经济上的国家存在”^④,或者说,“国家存在的经济体现就是捐税”^⑤。因而国家政治权力在经济上实现自己的形式就是税收。财产权力是所有者的权力,所有者不仅包括生产资料(含土地)的所有者,而且包括劳动力所有者。因而财产权力或者说所有者的权力在经济上实现自己的形式便进一步分割为产业利润、商业利润、借贷利息、地租及工资等。

如果财产权力和政治权力的主体都是国家,即国家既是财产权力的主体,又是政治权力的主体,那么与此相联系的社会产品或国民收入的分配与再分配活动,就是我们讲的财政。总而言之,财政作为人类社会发展到一定历史阶段的产物,是以国家为主体凭借政治权力和财产权力参与的社会产品分配与再分配,属于一定社会形态下社会再生产过程中分配环节的一个特殊

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社 2013 年版,第 19 页。

② 李俊生,王文素:《再论“财政”》,《财政研究》,2014 年第 6 期,第 8 页。

③ 马克思:《道德化的批判和批判化的道德》,《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1972 年版,第 170 页。

④ 马克思:《道德化的批判和批判化的道德》,《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1972 年版,第 181 页。

⑤ 马克思:《道德化的批判和批判化的道德》,《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1972 年版,第 181 页。

部分,既包括对生产条件的分配,又包括对生产成果的分配;财政伊始便是为了满足国家内部的基本公共需要——维护公共权力和缓和冲突,并把冲突保持在“秩序”的范围以内^①,可见公共性是财政与生俱来的属性,只不过“公共性”的内涵与外延会随着社会形态与国家性质的演变、科学技术的进步和经济体制的变迁不断变化。

二、财政的产生与发展

(一) 财政的产生

财政的产生通常需要具备两个条件:一是经济条件,即剩余产品的出现;二是政治条件,即国家的出现。

众所周知,物质资料的生产是人类生存和社会发展的基础。如果社会生产力水平低下,没有剩余产品,那么对社会产品的分配只能在生产劳动者之间进行,以维持他们的最低生活需要,根本不可能在生产领域之外再进行分配以供养那些不直接从事物质资料生产劳动的人员,财政便不可能在这种条件下产生。只有当剩余产品出现以后,财政才有了存在的物质基础。因此,剩余产品的出现是财政产生的经济条件,也是首要条件。

在原始公社时期,由于社会生产力水平非常低,没有剩余产品,任何有劳动能力的人不可能寄生在他人的劳动之上。此时没有生产资料私有制,没有贫富之分,没有人剥削人的现象,没有阶级对立。所以,在原始公社时期也没有财政。随着社会生产力的发展,原始的公有制社会逐步分化为奴隶主和奴隶两大阶级,即一部分人成为奴隶主,不仅占有生产资料,而且占有奴隶;另一部分人则成为一无所有的依附于奴隶主的奴隶。当奴隶主和奴隶两大阶级的利益不可调和时,便需要有一种日益同社会脱离而又居于社会之上的力量能够把阶级冲突保持在人类社会发 展所需要的“秩序”的范围内,于是诞生了国家,并普遍设立了公共权力——“构成这种权力的,不仅有武装的人,而且还有物质的附属物,如监狱和各种强制设施”^②。“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。”^③这意味着在整个社会产品的分配中,除了以生产资料所有者为主体的分配外,又出现了以国家为主体借助公共权力参与的社会产品的分配。因此,国家的出现是财政产生的政治条件,也是必要条件。

(二) 财政的发展

随着社会生产力的发展、生产资料所有制和国家形态等的变化,财政的性质、内容和形式不断地发展变化,并先后出现过奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。

奴隶制国家是建立在奴隶主占有生产资料和奴隶基础之上的。奴隶制国家财政是奴隶主阶级为了行使国家职能,主要凭借政治权力,参与社会产品分配和再分配的经济活动,体现着奴隶主阶级通过国家对奴隶阶级的剥削关系。通常而言,奴隶制国家的财政收入主要来自两个方面:第一,奴隶从事农业、畜牧业、手工业等无酬劳动所生产的产品,其中最重要的是农产品。第

① 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,《马克思恩格斯文集》第4卷,人民出版社2009年版,第189页。

② 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,《马克思恩格斯文集》第4卷,人民出版社2009年版,第190页。

③ 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,《马克思恩格斯文集》第4卷,人民出版社2009年版,第190页。

二,战争的掠夺和属地、属国等的纳贡。纳贡也是强制性的,谁不按期纳贡,国家可以出兵讨伐。财政支出主要包括:第一,祭祀和战争。战争既是掠夺奴隶和物质财富的手段,也是镇压奴隶起义的手段,因此维持军队和强化其他强制机关的财政支出显得非常重要。第二,王室费用,如王室的衣食住行、赏赐及各种挥霍浪费。第三,兴办一些水利灌溉事业,以利农业生产。在农耕时代只有农业生产的发展,才能保证国家每年所需的财源。

封建制国家是建立在封建主占有生产资料和不完全占有农业劳动者基础之上的。封建制国家财政是封建统治阶级为了实现国家职能,主要凭借政治权力,参与社会产品或国民收入分配与再分配的经济活动,体现着封建统治阶级通过国家对农民和其他阶级的剥削关系。封建制国家的财政收入,在不同时期来源各不相同。在领主封建时期,财政收入主要来自于农民的无酬劳动。在地主封建时期,财政收入主要来自五个方面:征自土地的田赋;国家专卖收入;税收收入;政府借债;其他收入。封建制国家的财政支出主要有以下三方面:第一,军队和各种强制机关的支出。第二,王室和官俸的支出。第三,巩固国防、便利交通和兴修水利的支出。诸如中国历史上的秦蜀守李冰修建都江堰水利工程、汉武帝治理黄河、隋炀帝开凿运河等。在封建制国家的早期,自然经济占统治地位,国家财政收支主要以实物形式体现。随着生产力和商品经济的发展,封建国家财政收支形式从实物形式向货币形式转化。欧洲在封建制国家后期,新兴资产阶级开始通过参加议会,借以限制封建特权。比如:英国17世纪末规定,国王必须向有资产阶级代表参加的议会提出财政收支报告,不经议会同意不得付诸实施。

资本主义国家是建立在资本家占有生产资料和无产阶级受雇佣基础之上的。资本主义国家财政是资产阶级为了实现国家职能,主要凭借政治权力及财产权力,参与社会产品或国民收入分配与再分配的经济活动,体现的是资产阶级通过国家对无产阶级和其他劳动人民的剥削关系。在自由资本主义时期,国家是“守夜人”。国家财政收入主要来自捐税,财政支出主要用于维护国防安全、提供公共工程及提供公共服务,并拓展国外市场和对外掠夺。在垄断资本主义时期,由于垄断组织为了维护自己的利益,愈来愈直接地通过政府全面干预经济生活,因而财政收支都呈现出不断增长的趋势。由于商品经济高度发达,国家财政收支采取的是货币形式。在现代资本主义国家,政府要么按照凯恩斯的主张,扩大政府职能,实行赤字财政和通货膨胀政策,大力干预经济,刺激投资和消费,以增加“有效需求”;要么采纳供给学派的办法,通过减税和限制货币投放,鼓励投资和储蓄,以增加供给,从而实现对国家宏观经济的调控;要么既重视市场的作用,又强调政府发挥引导作用,主张政府与市场之间要实现均衡,共同推动经济发展。

社会主义国家是建立在生产资料社会主义公有制为主体、多种经济成分并存和劳动人民当家做主基础之上的新型国家,它既具有国家的一般性(作为主权者或社会管理者),又具有国家的特殊性(作为生产资料所有者或出资者)。社会主义国家财政收入不仅有国家(作为主权者或社会管理者)凭借政治权力或国家主权,以税收形式获得的来自不同经济成分和资本组织形式的收入,而且有国家(作为生产资料所有者或出资者)凭借财产权力,以国有资产收益形式获得的来自国有经济及其相关资本组织形式的收入;社会主义国家财政支出主要用于发展经济和提供公共产品与服务,以改善人民的物质文化生活条件。毫无疑问,社会主义国家财政不仅是政治权力属性分配和财产权力属性分配有机统一的完美形式,而且是为了发展社会主义经济和满足广大人民群众对国防安全、更好的教育、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更优美的环境等的公共需要,体现社会主义生产关系,其本质特征是“取之于民,用之于民”。

不同社会形态下的财政尽管代表着不同阶级的利益,反映着不同社会性质的分配关系,具

有不同的社会特征,但又具有共性。首先,都是以国家为主体,凭借政治权力和财产权力参与社会产品或国民收入分配的经济活动,即国家主体性。其次,都是在一定生产资料所有制基础上的国家为满足内部的基本公共需要,而依据其政治权力和财产权力参与社会产品或国民收入分配的经济活动。再次,都具有无偿性,即分配的结果一般是社会产品在同一时间和同一地点的单方面转移,换句话说,就是财政收支的对方单位得不到直接的、等价的报偿。最后,都具有强制性,即国家以立法或行政权力的形式,在规定范围内取得一部分社会产品,并给予相应的管理、监督,任何组织和个人不得拒绝,否则就会被依法制裁。

社会主义国家财政与其他财政的本质区别是由社会主义生产资料所有制和国家的性质决定的。但由于在不同的历史时期,社会主义国家财政面临不同的政治经济形势和发展要求,承担着不同的任务,因而也会呈现不同的特点。比如:在计划经济条件下,由于我国实行的是单一的生产资料公有制(全民所有制和集体所有制),因而财政的收入几乎全部来自于全民所有制经济和集体所有制经济,财政支出主要用于发展全民所有制经济和集体所有制经济,大包大揽全民所有制人员的生老病死,因而这一时期的财政无所不能、无所不包,是典型的“大财政”和“建设财政”。改革开放后,随着中国特色社会主义市场经济的不断完善,逐渐建立和完善了以社会主义生产资料公有制为主体的多元所有制结构,政府与市场在资源配置中的关系得以调整和优化,财政的“建设”色彩逐渐淡化,财政内在的“公共性”特征得以强化。党的十八届三中全会首次指出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,强调“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”^①,明确要求建立现代财政制度。这不仅是以习近平同志为核心的党中央站在完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的历史新高度,对财税体制在我国国家治理现代化过程中重要地位与作用的创新论断,更是立足于我国全面深化改革吹响的财税体制改革新号角。

众所周知,国家治理现代化包括国家治理体系和治理能力的现代化,它谋求的是“良法善治”,即政府、企业、社会组织、个人(家庭)等利益主体在认同和尊重各自利益与独立性的前提下,以“良法”为依归,通过合作、协商等方式,实现公共利益最大化的过程和活动。显而易见,国家治理主体既包括政府,又包括企业、社会组织和个人(家庭),其中,政府作为社会管理者,既是国家治理的主体,又是被治理的对象;国家治理范围覆盖了我国的政治、经济、文化、社会、生态文明建设和党的建设等所有领域。^②正是由于政府是国家治理的主体之一,所以财政作为政府履行职能的经济基础或者说财力保障,“一收一支”之间就是政府作为国家治理主体参与国家治理的重要活动;同时,财政内嵌于社会再生产过程,是政府与市场、政府与社会,以及政府间联系的纽带,必将横跨政治、经济、文化、社会、生态文明建设和党的建设等领域,以满足整个国家治理体系的需要^③;此外,财政收支自然要遵循一定的制度规范,因而围绕财政收支安排的一系列财政制度的优劣不仅直接决定着财政职能的履行状况,而且最终决定着国家治理的现代化程

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社2013年版,第19页。

② 高培勇:《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》,《中国社会科学》,2014年第12期,第102页。

③ 刘尚希:《基于国家治理的新一轮财政改革》,《当代经济管理》,2013年第12期,第24页;许光建,李天建:《国家治理体系视域下的现代财政制度建设》,《行政管理改革》,2013年第12期,第60页;高培勇:《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》,《中国社会科学》,2014年第12期,第102页。