

国家自然科学基金资助项目 (70573086 70873099)

 21世纪高等院校财政学专业教材新系

财政学

(第二版)

杨 斌 主编

*P*ublic Finance
(second edition)

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



财政学

(第二版)

杨 斌 主编

***P**ublic Finance*
(second edition)

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 杨 斌 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学 / 杨斌主编. —2 版. —大连: 东北财经大学出版社, 2010. 12
(21 世纪高等院校财政学专业教材新系)

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0181 - 7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 226588 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm × 260mm 字数: 715 千字 印张: 28 1/4 插页: 1

2010 年 12 月第 2 版

2010 年 12 月第 2 次印刷

责任编辑: 刘东威 王 斌 责任校对: 何 群 那 欣 王 娟

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0181 - 7

定价: 46.00 元

第二版前言

本书第一版出版于2007年,由于本书着力反映中国财政的全貌,立足中国社会经济文化特点,基于辨析选择并论述财政学基本原理和知识,阐述中国财政的特殊现象,分析中国财政的走向,以其立意独特、概念清新、主线明确、阐述深刻、体系合理、特色鲜明得到广大读者的欢迎,被不少院校选为教科书。

鉴于2007年以来,中国财政经济形势发生不少变化,财政改革深入推进,国际金融危机的发生、发展,使我们对经济运行的规律和中国应采取的宏观经济政策有了进一步的认识。加之以一种崭新的风格编写财政学教科书仍然是一个正在探索的事物,错漏在所难免。这些都需要根据广大读者和从事财政学教学研究同行们的建议,适时修订本书。

本书第二版将发生如下变化:

1. 数据资料尽可能更新至2009年。
2. 反映近几年中国财政税收领域的重大改革。
3. 反映宏观财政政策的变化。
4. 对政府收入和支出统计口径作更合理的界定,以便更加客观、准确地反映中国政府占用社会新增财富的总体情况。
5. 尽可能吸收国内外学界的最新研究成果,对某些基本原理作更加准确的分析和阐述。
6. 第3章原第3节教育和研究支出,分为第3节教育支出和第4节科学技术支出,其余节号依次推延。

本书作者仍将致力于构建一套能解释中国不发达市场经济条件下财政运行的特殊现象的概念和逻辑体系,从而培养学生掌握中国现实条件下财政学理论范式、财政制度设计的原则和方法、处理财政问题的思维方式。

本书第一版是我主持的国家自然科学基金项目《农村地区非对称型财政的机理分析和乡村财政制度设计》(编号70573086)的基础性成果之一。第二版则包含了我所主持的国家自然科学基金项目《主体功能区规划和财政转移支付制度设计》(编号70873099)的部分成果。

本书第二版除了按第一版分工各自负责修订外,主编本人执笔全面修订或重写了1.2、3.1.1、3.1.3、3.1.4、3.3、3.4、3.6.2等节或目,尹利军负责或协助修订第3章各节,李成协助修订第5~8章。最后,由主编本人再对全书进行修订和统稿。由于时间仍然仓促,一些数据更新工作也暂时无法进行,因此第二版仍存有不尽人意之处,希望读者和同行们继续不吝指教。

杨 斌

2010年9月19日

第一版前言

所谓财政，是以政府为主体，通过获得收入、安排支出，实现政府职能并对资源进行配置、调节的经济活动。财政学（如果把政府看成公共部门，也可称之为公共部门经济学，简称公共经济学）是研究以政府为主体的资源配置活动规律的经济学分支，它的根本目的是通过总结古今中外财政实践的经验和教训，用经济学的方法分析财政活动的效果，寻找福利损失最小的财政制度安排。因此，寻找使福利损失最小化的财政制度安排是贯穿整个财政学研究的主线。

中国财政学理论的发展经历了两个阶段。第一阶段是试图以马克思主义经济学基本理论为框架，建立解释中国社会主义财政现象的理论，在财政到底是什么这一问题上，即所谓财政本质问题，学界形成了不同的看法和观点，主要的观点包括“国家分配论”、“剩余产品价值分配论”、“公共需要分配论”、“国家资金运动论”等。他们采用马克思主义关于从现象看本质的哲学方法，试图概括财政的特殊运动规律，以此为出发点提出制度设计和政策选择的原则，提出了不少有创新意义的主张，对推进中国财政制度建设和完善以及财政管理人才培养起了一定作用。但鉴于社会经济和财政活动实践的历史条件的限制，理论界对财政实践内涵的把握不够深入，以及对西方财政学说采取简单的排斥等种种原因，传统财政学教材存在如下一些缺陷：

其一，缺乏一以贯之的基本理论和概念。翻开多数 20 世纪 80 年代甚至 90 年代出版的财政学教材，我们均能感到，前面的理论分析与后面的制度阐述脱节，以至于造成对基本理论各持己见，但对具体问题的分析却基本相同。例如，在分析财政本质问题时采用马克思主义的国家学说和资本论原理，但在分析税收、预算等具体财政概念时并不体现前面的基础理论。

其二，缺少一以贯之的基本主线。西方财政学教材一条一以贯之的主线就是社会福利最大化，每一章每一节的阐述均不脱离这一主线，并以是否符合社会福利最大化作为判断财政政策和制度好坏的价值准则。在我们传统财政学教材中很难找到一条主线，因此传统财政学教材在阐述具体财政活动和财政制度发展变化的根本原因和依据方面说服力不够，在提出一套对具体财政制度和政策进行价值判断的标准体系方面也比较薄弱，从而无法向读者提供结合具体情况进行判断的系统的理论与方法。我们并不主张照搬西方的理论，采用马克思主义的立场观点和方法分析财政问题，建立其特有的理论框架，仍然大有前途，但在整个分析的体系中必须将马克思主义的价值观作为主线一以贯之，否则难免出现概念的张冠李戴和逻辑混乱。

其三，缺乏可启迪读者进行理财治税的科学思路与方法。科学的理财治税的思路与方法要基于对古今中外财政活动的经验、教训进行必要的总结和提炼，要基于对经济学合意性的逻辑推演，要基于对已有理论和现实观念的批判和思辨，从而使读者通过学习财政学掌握分析处理具体问题的思维层面或哲学层面的智慧，传统财政学教材在这一方面相当欠缺。

其四，缺乏分析财政问题的技术方法，包括模型、指标体系、评估标准等可操作的、可

应用的分析手段。

总之，传统财政学教材显简单和肤浅，欠深入和缺乏对人的启迪。

随着中国确定以社会主义市场经济作为体制发展的目标，特别是近十几年以来大量的西方经济学和财政学教科书、著作在中国的翻译和出版，财政学理论出现了比较西化的势头，直接取材于西方教科书的现象日益普遍。这是中国财政学理论发展的第二阶段，目前仍处于这个阶段。高等学校的讲坛上不再区分中国本土的财政学和西方财政学，主张直接以西方财政学作为教科书的院校已不在少数。这种直接取材于西方财政学（特别是美国财政学）而形成的财政学教学内容体系，也有其根本性的缺陷：

其一，脱离国情。由于中国懂英语的人比较多，而懂得其他国家语言的人比较少，市面上流行的翻译版教科书，大多是英语国家（尤其是美国）的财政学教科书，这些财政学（或公共经济学）教科书基于英美等国经济社会条件的理论阐述和制度分析，往往不是很适合于中国，这样的财政学教材，要么因为不能解释现实问题或者不能为解决问题提供有用的思路和方略，而变得无用；要么因为读者囫圇吞枣、食洋不化、生搬硬套、误学误用，而对财政实践产生弊害。他山之石可以攻玉，他国经验教训应当借鉴，我们不排除学习西方的财政理论和实践，但科学的财政学的任何结论都是以严格的假定为前提的，前提变了，结论就不正确，而前提所反映的往往是那个时代、那个国家、那个民族的行为活动中最普遍的特征。因此，经济学作为社会科学是民族的、时代的，不存在能够解释、处理经济财政问题的四海皆准的经济学说和财政原理。财政实践也是具体的、差异的、民族的、时代的，每一个时代、每一个国家都有其特殊的财政行为、财政现象，财政制度和政策的产生都有其经济社会背景，都只能在特定的文化环境中才能有效运行，照搬照抄不仅无用而且有害。中国的财政学需要研究中国特殊的财政现象、特有的财政行为。

其二，脱离现实。目前许多国内财政学教材取材于西方财政学理论，对中国财政实际情况的阐述或不够系统或不够准确；对实践中产生的重大财政问题分析论辩比较少；所阐述的财政现象和采用的实际案例，在中国往往不存在；所描绘的财政制度和方针政策不是目前从事理财治税的实际工作者的所思所想；缺少对丰富多彩的中国财政改革实践后果、绩效的辨析，这就造成了财政工作者不能从财政学教材中获得教益和启示。

其三，缺乏智慧。财政实践涉及方方面面的经济利益，处理财政关系的各种矛盾和问题不仅要求财政学教材提供概念和基本知识，还要提供处理问题的思路和方法，就是要提供在一定条件下怎样做到“两优相权取其重、两害相权取其轻”的理论、思路和方法，使读者学习后得到启迪，提高思辨能力，掌握鉴别能力，并获得处理具体问题的“招数”，从而增进管理者的智慧。但目前的财政学教材概念、模型充斥，而与传统财政学教材一样能够增进人们智慧的内容不多见。

本人有志于经过漫长的实践考察、历史经验的思辨、理论概念和方法的创新，在中国财政学理论体系建构方面有所推进，实现财政学不仅是概念之学、模型之学、统计之学，而且成为智慧之学、经世之学、判别之学。本书是我们几个师生进行这个庞大、复杂工程之前的初步尝试。本书尽可能吸收前人所著教科书之优点，按照经济学、管理学各专业学生和干部学习财政学的需要，突出基本理论、基本知识和基本技能，注重知识点的成熟性、凝练性、时代性，强调教材内容的逻辑性、系统性、开放性，在此基础上，还试图达到如下特点：

1. 用一以贯之的概念反映中国财政的全貌。以往出版的财政学教材，在阐述中国财政的数量关系时往往只以一般预算的收支为对象，忽视了中国财政的特征，即除了一般预算外还存在预算外、基金等范畴。本书采用政府收入和政府支出的概念代替财政收入和财政支出

的概念,利用第一手最新的经济和财政统计资料,力求比较全面地反映中国政府占用的经济资源总量、结构和对 GDP 的占比,力图将一个实际的、完全的、最新的中国财政状况呈现给读者,尤其是我们的学生。

2. 基于辨析选择并论述财政学基本原理和知识。财政学作为经济学的分支,在经济学基本原理没有新突破的时候,财政学也难以完全更新,本书作为本科阶段的教科书,仍然需要将已经成熟了的、公认的财政学基本知识和原理作为基础内容,并尽可能注意到理论原则的假定、制度政策的社会文化背景,通过对重要的理论和制度政策模式的辨析,告诉读者,尤其是我们的学生,谨慎地对待所有的基本原理,不仅让读者掌握财政学的基本原理和知识,而且着力提高他们对理论原则和制度政策模型的判别能力,避免在应用于中国实际时照搬照抄。

3. 用一以贯之的标准分析中国财政的走向。为了克服传统财政学教材的缺乏一以贯之的论述主线和评价标准的缺陷,本书选择绝大多数人民群众的福利作为全书的主线,但衡量福利的理想指标体系还在探索之中,目前常用的 GDP 或 GNP 只能衡量物质财富的变化,不能反映物质财富的质量、获得物质财富所付出的环境代价,更不能反映幸福等福利的更本质的内涵。本书主张综合地采用 GDP (经济增长)、人类发展指数、国民幸福总值 (GNH) 作为判断财政制度优劣和政策实行结果的标准,并试图将其作为主线贯穿全书。通过这样的安排,我们要告诉读者,财政制度和政策的选择,不能只是考虑制度规范和国际接轨,不能只考虑它们对经济增长的效应,还要考虑对绝大多数人民群众幸福程度的影响。任何财政制度和政策的改变都有成本,即产生降低社会福利的负面影响,希望我们的读者通过学习掌握“两害相权取其轻”的思维方法,在遇到制度变革和政策改变时善于找到代价较低的方案,以此达到实际增进社会福利的目的。

4. 基于中国国情阐述中国财政的特殊现象。本教材注意到了哲学上的编年史时间和逻辑时间的差异,中国与西方国家虽然同处一个编年史时间(都进入 2007 年),但中国仍属于不发达市场经济国家,而且存在着与西方国家很不相同的独特的文化体系和人际关系机制。受经济、社会、文化的影响,中国存在许多特殊的财政现象,例如多元财政体系(除了一般预算外,还存在预算外、基金预算,城乡之间实行很不相同的财政制度),促使财富从农村地区和相对不发达地区向大中城市流动的逆向财政机制,财政制度的字面规定与实行结果的较大差异等。财政学只有对一个国家实际存在的特殊财政现象加以充分的阐述,财政学才能具有智慧之学、经世之学的功能,财政学的有用性才能提高。分析研究中国国情下的特殊财政现象,发现其特征、揭示其规律是中国财政学的重要研究任务。因此,本书致力于构建一套能解释中国不发达市场经济条件下财政运行的特殊现象的概念和逻辑体系,从而培养学生掌握中国现实条件下财政学理论范式、财政制度设计的原则和方法、处理财政问题的思维方式。

本书正是力求以上述真实性、论辩性、逻辑性和现实性作为追求目标,力图让我们的读者在阅读本书时有耳目一新的感觉,不至于感到似曾相识而浪费时间和精力。另外,为帮助学生和教师更好地学习和使用本书,本书附有光盘,光盘中含有各章的本章结构、主要概念(关键词)、综合训练、推荐阅读材料、网上资源,增加了个别案例,列出了我们认为读者有必要进一步阅读的参考文献,并给出了各章综合训练中的客观题及计算题的参考答案,同时也为授课教师制作了电子课件,以期本书能为读者带来更多有用的信息。

本书由我和七位博士李成(厦门大学)、龙新民(湘潭大学)、尹利军(闽江学院)、江庆(安徽大学)、吴立武(厦门大学)、方银水(厦门大学)、潘梅(厦门大学)共同创

作完成。这些博士均有较高的经济学和财政学修养，科研能力均很强，有的已经从事高等院校的财政学教学工作多年，有丰富的教学经验。在本书的不少地方嵌入了他们博士论文的某些创新成果。我作为主编负责全书知识点和体系设计、提出详细纲目，由我和参编者分工负责初稿写作，然后由我对初稿进行修改，不少章节在修改中几乎重写，对没有重写的章节也提出了详细的修改意见，再由原编写者或其他编写者修改，多数章节几易其稿，其中的有些章节修改到8月才最后确定。因此，各章节的最终编写者以他们在定稿的各章节中的实际贡献确定，具体是：杨斌和李成合写第1章1.1节、第6章、第7章7.1节、第8章8.2节、8.4节；李成撰写第1章1.2节、第3章3.4节和3.7节、第9章；江庆撰写第1章1.3节；龙新民撰写第2章；尹利军撰写第3章3.1节、3.2节和3.5节、第4章；吴立武撰写第3章3.3节；江庆、龙新民和方银水合写第3章3.6节；方银水、龙新民和潘梅合写第3章3.8节；杨斌撰写第5章、第7章7.2节和7.3节、第8章8.1节、8.3节、8.5节；杨斌和江庆合写第10章；李成协助完成全书统稿工作。尽管如此，本书可能存在的错漏之处还应该由我负责。

本书是东北财经大学出版社刘东威编辑积极促成的结果。它是我主持的国家自然科学基金项目《农村地区非对称型财政的机理分析和乡村财政制度设计》（编号70573086）的基础性成果之一。本书的修改定稿工作主要是在美国马萨诸塞州的西部小城北安普敦完成的，我于2006年7月到2007年1月在美国马萨诸塞大学做高级访问学者，下榻在北安普敦市的飞利浦路24号。这里美丽静谧的田园风光和五所高水平美国大学形成的学术氛围，使我暂时脱离了国内大学校长的杂务，心无旁骛地重新探索和思考经济财政和社会问题；对美国社会文化的进一步实地考察和认知，使我坚定了近几年一直进行的关于社会文化对经济制度和经济理论的重要影响的研究，也使我坚信财政学要成为智慧之学、经世之学、判断之学，应当把中国社会文化的特征加到财政学的分析框架之中，或许整个经济学都应当如此重新架构。因此，在这本《财政学》教材付梓之际，我要感谢马萨诸塞大学的Gerald Epstein教授以及和丽山学院（Mount Holyoke College）的Francine M. Deutsch教授这一对夫妇的热情邀请和精心安排。

热望使用本书的教师和同学以及其他读者批评指正，以便不断完善、充实本书的内容。

杨 斌

2007年8月18日

目 录

第1章 中国财政概况	1
学习目标	1
导语	1
1.1 政府概述	2
1.2 中国政府的财政收支状况	7
1.3 中国财政制度和管理	16
本章小结	28
第2章 财政目的：社会福利的增进	30
学习目标	30
导语	30
2.1 社会福利和社会福利函数	31
2.2 效率和公平	36
2.3 公共产品及其提供	55
2.4 最大多数人民利益的表达和保障机制	69
本章小结	84
第3章 中国政府支出	86
学习目标	86
导语	86
3.1 中国政府支出增长变动情况	87
3.2 国防和行政管理支出	101
3.3 教育支出	108
3.4 科学技术支出	115
3.5 基础设施投资支出	118
3.6 国有资本支出	130
3.7 扶贫和“三农”支出	135
3.8 社会保险支出	147
3.9 医疗和公共卫生支出	159
本章小结	173
第4章 政府支出的成本效益分析	175
学习目标	175
导语	175
4.1 收益和成本的内涵及其确定准则	176
4.2 比较成本和效益的具体方法	181
4.3 分配因素和政治过程对成本效益分析的影响	188

本章小结·····	193
第5章 税收原理·····	194
学习目标·····	194
导语·····	194
5.1 税收特征、要素和税制类型·····	195
5.2 税收制度设计原则·····	225
5.3 税收规模和负担水平·····	250
5.4 税负转嫁与归宿·····	253
本章小结·····	260
第6章 流转税·····	263
学习目标·····	263
导语·····	263
6.1 全值流转税原理·····	264
6.2 增值税原理·····	267
6.3 关税原理·····	285
本章小结·····	296
第7章 所得税和社会保险税·····	298
学习目标·····	298
导语·····	298
7.1 企业所得税原理·····	299
7.2 个人所得税原理·····	320
7.3 社会保险税·····	341
本章小结·····	346
第8章 财产税和行为目的税·····	348
学习目标·····	348
导语·····	348
8.1 财产税概述·····	349
8.2 房地产税原理和制度设计·····	353
8.3 遗产赠与税原理·····	362
8.4 燃油税改革的讨论·····	367
8.5 资源税分析和改革方向·····	370
本章小结·····	373
第9章 非税收人和公债收入·····	375
学习目标·····	375
导语·····	375
9.1 非税收人概述·····	376
9.2 主要非税收人分析·····	378
9.3 公债收入·····	388
本章小结·····	394
第10章 财政政策和财政管理·····	396
学习目标·····	396

导语.....	396
10.1 财政政策的设计原理.....	397
10.2 财政管理.....	413
10.3 中央和地方财政关系处理规则.....	423
本章小结.....	437

第 1 章

中国财政概况

学习目标

导语

- 1.1 政府概述
- 1.2 中国政府的财政收支状况
- 1.3 中国财政制度和管理

本章小结

学习目标

- 了解中国财政总体概况，包括财政的主体——政府，是什么，做什么；
- 了解目前中国政府开展的主要财政活动的基本内容，即收支总量和构成、财政制度和管理办法、财政体制改革和财政政策。

导语

政府是财政学研究对象的主体，政府应该如何进行其资金的运作，也就是如何取得其收入和如何决定其支出，是财政学始终关注的根本问题。现代财政学不仅仅讨论基于收支活动的政府活动，还讨论政府为什么要以及如何参与资源的配置，其行为对社会福利产生怎样的影响。

1.1 节首先界定了政府的内涵和外延以及政府的基本职能，简要介绍了中国政府机构设置的基本情况。

1.2 节利用现有的统计数据，描述中国财政收入和支出的组成结构、总体规模。通过这一节的学习我们能够从数量上感受到中国政府参与资源配置的程度和方向，体会财政在中国经济中所处的地位。

1.3 节重点介绍中国现行财政制度概况。首先，对中国的财政基本法律制度作简略介绍，然后介绍中国财政主管机关的基本情况，中国的财政模式改革、税制改革、财政管理制度改革情况，中央与地方的财政关系调整情况，中国近期财政政策变化情况。

1.1 政府概述

1.1.1 政府的概念

政府是人类社会自然发展的产物，它是拥有广泛的权威和垄断的权力，通过制定并实施法律或规则，对一定地理范围内的公民、企业、宗教、社团和其他组织进行管理监督，提供公共服务和维护社会秩序的团体。这里的政府概念与日常生活中的政府概念有所不同。日常生活中的“政府”一般指行政机关或内阁，如某某省的人民政府、布什政府等。而本书所取的广义的政府概念不仅包括行政机关，而且包括立法机关、司法机关，包括军队、警察，包括对一个领土内起核心领导作用的执政党。从这个角度讲，本书有时把政府和国家（不是地理上而是政治意义上）当成一个意思。政府的类型很多，但是它们都具有以下共同的特征：

第一，权威的社会性。政府的权力是在它所管辖的地理范围内被广泛承认的。它用这种权力和权威制定有约束力的法律和政策，发布强制性的命令。这一点与非政府组织不同，非政府组织的权威性如果有的话也只限于其成员，而不具有社会性。

第二，成员的当然性。政府治理下的成员除非移民，不能例外地脱离政府的规章和命令的约束，这种当然性是与成员的国籍或居住权相联系的。各国公民的国籍选择办法虽然不同，但有一点是相同的，即长期居住并具有一国国籍的人们，他们的下一代当然就具有该国的国籍。

第三，暴力的垄断性。政府拥有被法律授予的惩处权，一是将犯法者处以监禁，二是剥夺犯法者的相关权利，包括生命、财产。也就是说，政府拥有合法的暴力，而且这种暴力是政府唯一拥有的，其他组织不能获得。

第四，权力的合法性。政府权力的合法性来自于社会成员认同政府拥有制定和执行法律的权力，认同法律的效力并且认为应该服从该法律。政府权力的合法性还在于政府本身的组成、运作以及所受的监督的合法性，二者相辅相成。

第五，服务的非营利性。政府在管理社会过程中提供的各种公共服务不能以营利为目的，如果要收费，所收取的费用不能多于服务成本。这是政府与企业组织相区别的重要因素。

第六，统治的阶级性。根据马克思主义原理，任何政府都是统治阶级对被统治阶级的暴力工具，其法律和政策从根本上讲是有利于统治阶级的。

在政府（国家）拥有企业的时候，政府不仅行使政治权力，还是国有企业的产权所有者，还履行国有财产所有权职责。

政府的表大会协商会议定的负面影响，因此我们一定要提高应对能力，经从中国的实际情况和广义上讲，政府包括起领导核心作用的党中央和拥有实际决策权的各级党委、各级人民代表大会、中华人民共和国国务院（以下简称国务院）和各级地方人民政府（狭义概念）、各级人民法院和人民检察院，以及中央军事委员会。《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）规定，中国共产党是全国人民的领导核心，它的中央委员会决定国家的一切大政方针；全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是国家权力机关，行使国家立法权；国

务院（中央人民政府）和各级地方人民政府，是国家权力机关的执行机关，是国家行政机关；各级人民法院是国家的审判机关，各级人民检察院是国家的法律监督机关；中央军事委员会领导全国武装力量。同时，《宪法》还规定，全国人民代表大会和各级人民代表大会选举和任命各级政府组成人员，选举和任命各级司法机关组成人员，讨论全国和各大地区的重大事项、预算、政府工作报告、法院和检察院的工作报告等。

1.1.2 政府模式

政府模式可以从不同的角度来区分。从权力最终归属角度，可分为独裁模式、寡头模式、民主模式三种。独裁（autocracies）模式即一个人拥有最终权力的政府，包括完全的君主制（absolute monarchies），也包括最终权力由总统或相当人物拥有的共和专政制（republican dictatorship）。寡头（oligarchies）模式就是权力由少数几个人组成的小团体拥有的政府体制。民主（democracies）模式由人民作为整体拥有政治权力的政府体制，包括由人民通过大选直接选举领导人的直接民主制和由人民通过选举代表，再由代表负责决定和监督领导人的间接民主体制。

按照国家的结构形式以及从中央和地方政府的权力关系角度，可以划分为单一制下的中央集权型、单一制下的地方自治型以及联邦制下的地方自治型三种。

1) 单一制下的中央集权型（以中国为例）

所谓单一制，是指一国的主权权力由中央政府保有，中央政府的权威可直接及其公民，并且可以变更地方政府的制度。其主要特点在于中央政府可以随时决定收回地方政府的权力，地方政府的立法权限受到中央的约束和监督，行政机构要按照中央的要求设置和管理。世界上多数国家实行单一制的国家结构形式，如中国、日本、英国、法国等。中央集权则是从中央政府和地方政府的具体权力划分角度来讨论一个国家的政府结构。中国是典型的单一制中央集权型政府结构，具体表现在，各省负责人由中央直接任命或由其提名并经地方人民代表大会选举产生。省委书记为首的省委和省长为首的省政府领导全省的工作，实行中央制定的方针政策，实质上对中央负责，省长也要向各级人民代表大会报告工作并接受监督。地方人民代表大会实际权力有限，主要听取和审议政府工作报告、进行地方立法、表决地方财政预算，地方人民代表大会所做的决定决议不能违抗中央的统一法律、方针和政策。中央集权也表现在于财政体制方面。在中国，实行的是高度集权的分税制，中央控制了重要税种的立法权，税收收入的大部分由中央统一征收后再进行分配，地方政府没有独立的发债权。

2) 单一制下的地方自治型（以英国为例）

英国采用实行单一制的国家结构形式，但是地方政府拥有较多的自治权，具体表现在地方议会具有较多的管理地方事务的权力，除了有权制定地方法规（立法权）以外，还具有管理公共事业的建设的权力（行政权），依法决定征收税费的权力，编制预算的权力以及发行地方公债的权力。当然地方政府的自治权也受到一定限制并接受中央政府的监督。一般来说，地方政府只能对法定的事项行使自治权，如果要增加新的权限，则要向国会提出新的法案。

3) 联邦制下的地方自治型（以美国为例）

所谓联邦制，是指根据宪法的规定，中央政府和地方政府的权力由法定契约明确规定，获得永久的承认，中央政府无权随意变更地方政府的制度。美国是典型的联邦制国家，其主

要特点在于：国家整体和组成部分之间是一种联盟的关系。联邦政府行使国家主权，并设立最高立法机关和行政机关，领导和约束联邦成员，各州和州以下行政区域均实行自治。州和州以下地方政府与联邦政府在法律上处于平等的地位，不存在彼此隶属关系。州和州以下地方政府拥有自己的立法和行政机关，有自己的法律，实行自主的政治、经济、财政、文化、教育体制，自行履行法律规定的职责。政府首脑均由所辖地区的选民选举产生，并对选民负责。因此，州及州以下地方政府拥有较大的权力，可在宪法的权力框架内征收各种赋税，发行地方公债，兴办各种公共工程，制定各种基本法律以及针对教育、医疗、保险、文化等公共事业的制度。

1.1.3 政府职能

1) 政治学意义上的政府职能

古希腊的亚里士多德认为，城邦的军事职能、主持公道的司法职能和具备政治理智的议事职能，是政府的三大职能；洛克和孟德斯鸠认为，政府具有立法、行政和司法等职能；美国政治学家古德诺认为，政府包括政治职能和行政职能，政治职能包括制宪、立法、政府官员的选举和国家意志的执行等，而行政职能包括行政部门和司法部门对国家法律、政策的执行和裁决。这些对政府职能的论述，基本上属于对政府职能机构横向的静态的把握，涵盖了政府涉及的基本领域，规定了政府基本行为范围，不足之处在于缺乏对政府职能动态的、历史的把握。马克思和恩格斯从大的历史的角度，概括出政府的两大基本职能：政治职能和社会管理职能。他们认为，政治职能是统治阶级建立政府的根本宗旨，目的是维护本阶级在政治、经济、文化上的利益；而社会管理职能则是政治职能的基础，它不会随着国家或者政府的变迁而变动，无论是在原始社会还是阶级社会，乃至将来的无阶级社会，它始终会是政府的基本职能。

国内学者施雪华将上述对于政府职能静态和动态的分析加以综合考虑，提出了政府的四职能说。他认为^①，现代社会中，政府的基本职能包括阶级统治、社会管理、社会服务和社会平衡四项基本职能。从传统社会到现代社会，政府的职能正逐渐地从阶级统治职能向社会管理和社会服务职能转变，同时随着经济的发展，社会平衡职能的重要性越来越突出。

(1) 阶级统治职能。第一，构建和维护有利于统治阶级掌握国家政权的政治、经济、法律和文化制度、政策和环境；第二，建立和维护军队、警察、监狱等暴力机器，对内镇压被统治阶级的反抗，对外防御外来侵略；第三，保障政府工作人员的合法权益，包括工资、福利等；第四，向社会和公民征收维持政府正常运转所需要的赋税和规费。

(2) 社会管理职能。第一，维护社会治安和秩序；第二，制定经济、贸易、财政、金融、国防、外交、民政、交通、通讯、环保、体育、卫生、科技、文化、教育等各方面事务的政策并进行管理；第三，对国有自然资源进行保护和管理；第四，制定国家中长期经济和社会发展规划。

(3) 社会服务职能。第一，提供教育、文化、娱乐、保健、交通、通讯等方面的公共服务；第二，提供各种市政性服务设施，如住房、道路、水电等。

(4) 社会平衡职能。第一，制定社会资源再分配政策并建立相关制度，如建立全民社会保障体系，建立转移支付制度以及制定相关的收入再分配政策；第二，建立和维护政治性

^① 施雪华：《政治科学原理》，187～188页，广州，中山大学出版社，2001。

和社会性的参政议政组织,并从事社会沟通、协商和监督职责,调节社会矛盾。

2) 经济学意义上的政府职能

一般来说,政府职能必须为政府存在的最终目的服务,而从经济学的意义上来讲,政府存在的目的在于实现社会福利的最大化。为了达到社会福利的最大化,必须实现资源配置的效率、收入分配的公平以及社会运行的稳定这三个基本目标(具体分析见第2章)。对应于这三个基本目标,中国现阶段的政府职能可以分为如下三个方面:

(1) 维持职能。第一,为了维护社会治安和秩序而建立军事、公安、司法等部门;第二,为了维持社会的正常运转而建立经济、贸易、财政、金融、国防、外交、民政、交通、通讯、环保、体育、卫生、科技、文化、教育等各方面事务的基本制度并进行中长期规划;第三,为了保证社会的可持续发展建立对国有自然资源的勘测及保护制度。

(2) 经济职能。第一,为了保证市场运行的有效性而进行的交通、能源、水利、卫生、环境、信息等经济性基础设施以及文教、医疗、公共管理等社会性基础设施的投资;第二,为了实现国有资产的保值增值,而对国有企业进行投资以保证其固定资产的更新与改造,保证其正常的经营和运转,并给予适当的补贴。

(3) 保险职能。第一,为了维持社会各阶层的公平,而对收入分配进行有效的调节,给予社会公众基本的养老、失业、医疗、工伤、生育保险;第二,为了维护特殊群体的基本权利,给予退伍军人、儿童老人、残疾人、受灾群众一定的社会优抚、社会福利、社会救济、社会救助等。

3) 影响政府职能的因素

上面阐述的是政府职能的基本方面或共性。一国政府具体履行怎样的职能、有什么样的特点,取决于许多因素。首先是自然条件,例如中国自然条件的一个重要特点就是水资源不够丰富而且分布不均衡,自然灾害多发,因此兴修水利、防洪抗涝、赈济灾民是历朝历代中国各级政府的重要职能。其次是经济发展水平和经济结构,如果生产力比较落后而且农业占主体,那么政府职能的重点是奖掖农耕、劝桑养蚕、赈灾救荒、调节争讼、剿匪安民、教育感化。到了经济发展比较高的阶段并且以非农产业为主,政府职能的重点应该是完善设施、普及教育、实施社保、防止垄断、保护环境、鼓励创新、保持稳定。最后是传统和习惯即社会文化。当一个国家社会成员之间信任程度比较高,从而民营大型企业多、非政府组织比较发达,那么可实行“大社会、小政府”模式,很多的经济发展任务、社会管理职责和公共服务提供可通过企业 and 非政府组织进行。而当一个国家社会成员之间信任程度比较低,从而大型民营企业少甚至没有,非政府组织不发达,那么不仅社会管理职责、公共服务提供必须由政府来进行,而且经济发展的目标也往往需要政府来组织实现。最后是社会经济技术情况的发展变化。影响政府职能的因素在变化发展之中,有必要在保持基本稳定的前提下适时进行政府职能的“转型”,以适应新形势。

【案例】

中国政府职能的转型

(1) 中国政府职能所处的环境

政府职能的形成有一定的环境,当政府职能的基础条件或者环境发生变化时,政府必然进行职能的转型。我们所说的环境包括内部环境和外部环境两个方面,具体到每一个方面,又可以根据不同的政府职能细分为诸如政治、经济、文化、人口、自然、民族等环境。20世纪末期,包括中国在内的世界30多个国家都开始了政府职能转型的尝试,其中重要的原因之一就在于各国所处的内外部环境的变化。就中国政府所处的内外部环境来说,主要包括

四个方面。

第一，经济体制需要新的主体和体系。中国改革开放的过程是一个由计划经济体制向市场经济体制转型的过程，因此如何构建新的市场体系和培育新的市场主体是政府的当务之急。首先，市场经济体系要求由市场来发挥资源配置的基础作用，这样政府的主要职能在于规范市场，具体来说就是调控市场价格，管理和监督市场主体，而不能人为地分割市场、限制竞争，更不能实施地方保护，进行恶性竞争。其次，市场经济体制要求有独立的市场经济主体——现代企业，在中国这个问题包括一个前提、两种形式。一个前提是规范的现代企业制度，两种形式是公有制为主体、多种所有制并存。前提表明，无论是什么样的所有制形式，都要建立现代企业制度，使企业成为独立的法人实体，重视企业经理人的能力，并由投资者进行有效监督，使企业权利、决策、执行、监督得到协调和制约。这就要求我们的政府要退出公有制企业的管理层面，通过委托代理的方式对企业进行监督。

第二，现代混合市场经济要求政府实行有效的宏观经济调控。从改革开放到现在，中国政府的宏观调控无论从理论上，还是从方法上，都积累了较为丰富的经验，而且取得了一系列的成果。但是，我们并不能说中国的宏观调控体系已经十分成熟，它仍然需要较大的改进。具体来说要具有预见性、综合性、结构性和长远性，同时以微调的方式为主。预见性是指在进总量调节的时候不能等待问题出现，而应该提前预测、适时调整；综合性是指经济、法律和行政手段共同作用；结构性是指有紧有松、有扩有控、有保有压，多层次、多角度的调节；长远性是指考虑眼前的调控是否关系到未来经济的运行，是否关系到国家下一步发展的目标。

第三，调控个人收入分配要求建立健全社会保障体系。近年来，中国各阶层、不同地区间的收入差距有所加大，这一方面是由于市场经济体制本身具有拉大收入差距的内在机制，另一方面也和中国经济调整以及社会保障体系不够完善有较大关系。社会保障制度的完善，不仅关系到市场经济的稳定发展，也关系到社会的稳定。

第四，加入 WTO 和经济全球化带来的外部环境的变化。我们应该注意的是 WTO 和经济全球化毕竟是西方发达国家和推动的，在制度选择和确立的过程中存在较多的制度歧视和路径约束，它对中国经济和社会的发展会带来一定的负面影响，因此我们要提高应对能力，将负面效应限制在最小的范围内，而这同样需要中国政府职能的进一步转变。

(2) 中国政府职能的转型目标

根据上述中国政府所处内外部环境的分析，中国政府应该在下面四个方面进行再次调整。

首先，要明确政府的基本权限，使中国政府成为“有限型”政府。这就是说，中国政府的权力、规模、行为都要受到宪法和法律的明确限制，有公众监督和制约，同时还要建立相应的惩罚和纠正机制。“有限型”政府的基本理念是社会自我管理、政府宏观调控、市场配置资源。

其次，要明确政府的基本职责，使中国政府成为“服务型”政府。就是说，政府应当把为社会、为公众服务当做政府存在的基本宗旨，它体现了国家权力向社会权利的转移、政府本位向社会本位的转移、官本位向民本位的转移。“服务型”政府是政府从统治型、管理型发展出来的最终结果，也是社会进步的客观要求。

再次，要以法制为基础，使中国政府成为“法制型”政府。其实质是政府能够比较自觉地以法律、法规来约束自己的行为。众所周知，中国是一个有几千年“人治”历史的国家，时至今日，留在我们政府中的“人情”、“面子”、“官本位”的东西还很多。同时由于