

面向“十二五”高等院校应用型人才培养规划教材

财 政 学

精品课主持人 关晓光◎主编

精品课程
配套教材

Public Finance

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

面向“十二五”高等院校应用型人才培养规划教材

财 政 学

Public Finance

精品课主持人 关晓光◎主 编
韩伟 张英辉◎副主编
宋文静◎参 编

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

面向“十二五”高等院校应用型人才培养规划教材 编审委员会

主任委员

李维安 南开大学 商学院院长 教授
教育部工商管理专业教学指导委员会 副主任委员

副主任委员 (按汉语拼音顺序排序)

安 忠	天津理工大学	管理学院	教授
崔会保	山东理工大学	管理学院副院长	教授
董 原	兰州商学院	工商管理学院院长	教授
李长青	内蒙古工业大学	管理学院院长	教授
李向波	天津工业大学	管理学院副院长	教授
梁毅刚	石家庄铁道大学	经济管理分院院长	教授
刘邦凡	燕山大学	文法学院院长	教授
刘 岗	山东圣翰财贸职业学院	副校长兼工商管理学院院长	教授
刘家顺	河北理工大学	经济管理学院院长	教授
刘 克	长春工业大学	管理学院副院长	教授
吕荣杰	河北工业大学	土建学院党委书记	教授
潘福林	长春大学	校长	教授
彭诗金	郑州轻工业学院	经济与管理学院院长	教授
乔 梅	长春大学	管理学院副院长	教授
翁钢民	燕山大学	经济管理学院副院长	教授
魏亚平	天津工业大学	工商学院院长	教授
胥朝阳	武汉纺织大学	经济管理学院副院长	教授
徐德岭	天津师范大学	经济学院副院长	教授
席 群	南通大学	商学院副院长	教授
尹贻林	天津理工大学	管理学院院长	教授
袁 杰	兰州交通大学	经济管理学院院长	教授
张国旺	天津商业大学	商学院院长	教授
张 璞	内蒙古科技大学	经济管理学院院长	教授
张英华	天津财经大学	商学院院长	教授
左相国	武汉科技大学	武汉科技大学城市学院院长	教授

财政是政府的经济行为,财政学是研究政府财政活动的一门学科,是一门应用的理论科学,是经济学的一个特殊分支。从财政学与相关学科关系看,财政学与宏观经济学、微观经济学、会计学、统计学、管理学、货币银行学等密切相关,在学科内容上存在交叉和联系。所以,财政学不仅是财政学专业的专业理论课,也是经济学类及管理学类多个专业的专业基础理论课,在各专业的专业培养计划中占有十分重要的地位。掌握好财政学,对于认识和探讨现代经济社会中政府收支活动的运行,对于理解和制定公共政策,都是必不可少的。

改革开放 30 多年来,财政领域始终处于经济体制改革的前沿。经济体制的转换使得我国财政理论和财政实践发生了根本的转变,对财政学的教学内容和课程结构体系产生了决定性的影响。特别是近几年,随着我国经济改革的进一步深入和市场经济体系的不断完善,财政理论和实践也在不断发展和变化中,财政学课程的教学内容和要求也在不断变化。

本书的编写是在我们多年的教学实践和课程建设基础上进行的。在年复一年的财政学教学中,我们一直希望能通过自己编写的教科书将我们对财政学这门学科的理解系统地呈现给相关的学生。本书仍以政府的财政收支活动为研究主线,但在逻辑起点、框架体系、研究方法等方面均有较大区别与扩展。具体来讲,本书在框架体系、内容和编写上有如下特色。

1. 按照当代财政学的体系和思路,吸收西方公共财政理论与实践的优秀成果,充实完善财政学理论体系。

2. 立足于我国财税改革的现实基础,本着理论联系实际的原则,系统全面地阐述财政的基本范畴与基本理论,吸收国内的最新研究成果,及时反映我国公共财政改革的进程和内容。

3. 在每章开头向读者阐明本章的教学目的、教学内容、教学重点和难点,在每章

后面均有本章小结、练习题与思考题,以配合教师教学并便于学生更好地理解各章的内容。

4. 在每章开始与结尾均附有与本章内容相关的开篇案例和案例讨论,以提高学生分析问题和解决问题的能力,培养学生在弄清原理的基础上,联系实际进行对照思考,从而更深入地理解、掌握财政学的基本原理。

本书由燕山大学经济管理学院财政学课题组编写。主要分工如下:关晓光,第1、2、10、12章,并担任全书主编和总纂定稿;韩伟,第4、6、7章;张英辉,第3、8、11、14章;宋文静,第5、9、13、15章。

本书在编写过程中,参考、借鉴并引用了有关财政学教材及学术杂志发表的研究成果,特此说明,并表示感谢。限于作者理论水平和实践经验,本书难免有疏漏或错误之处,恳请读者批评指正。

本书是本科财政学教材,可作为高等院校理论经济学和应用经济学师生的通用教材,也可作为从事财政、金融、经济类研究和实际工作人员的参考用书。

编 者

■■■ 教学建议 ■■■

□ 教学目的

财政学的任务是阐明财政的基本知识、基本理论和基本政策。学习财政学课程的主要目的是正确认识财政与经济的辩证关系,深刻领会财政在国民经济中的重要地位和作用,以及加强财税工作对经济管理的重要意义;掌握财政基础理论,把握财政分配的规律性;弄清并把握财政分配的基本范畴及其与之相关的基本政策手段;熟悉财政、税收、预算、国债、投资、补贴等财政制度的基本业务知识和技能。

□ 前期需要掌握的知识

政治经济学、宏微观经济学等课程相关知识

□ 课时分布建议

教学内容	学习要点	课时安排		案例使用建议
		研究生	本科	
第1章 导 论	(1)理解财政的一般概念 (2)晓知财政的起源和发展 (3)明确财政学的研究对象和方法 (4)掌握公共部门的组成及收支活动 (5)了解中外财政学理论的形成与发展	—	4	综合案例 1
第2章 市场、政府与公共财政	(1)理解资源配置的两种方式 (2)晓知市场失灵及表现、政府干预及手段 (3)明确公共财政的内涵和特征 (4)掌握公共财政各项职能的内容、范围和实现其职能的手段	3	4	综合案例 2
第3章 公共选择与政府失效	(1)了解并掌握公共选择理论的有关内容 (2)了解政府的运作机制及政府失灵的原因	3	4	综合案例 3
第4章 公共支出理论	(1)了解公共产品的内涵及公共产品的供给 (2)掌握公共支出的分类与结构 (3)了解公共支出规模及衡量的标准 (4)掌握公共支出效益分析的方法	3	4	综合案例 4
第5章 购买性支出	(1)理解行政管理支出、国防支出、科教文卫支出和政府采购的概念 (2)掌握政府性投资支出和政府采购的内容 (3)熟悉行政管理支出、国防支出的内容 (4)了解我国购买性支出的现状	3	4	综合案例 5

续上表

教学内容	学习要点	课时安排		案例使用建议
		研究生	本科	
第6章 转移性支出	(1)理解社会保障制度的概念 (2)明确社会保障制度涵盖的内容及其发展 (3)掌握财政补贴的性质及内容 (4)了解我国财政补贴状况	3	4	综合案例6
第7章 公共收入理论	(1)理解公共收入的内涵 (2)明确公共收入的分类与结构 (3)掌握公共收入规模的衡量指标 (4)能够分析一国或地区公共收入规模状况	3	4	综合案例7
第8章 税收概论	(1)了解税收的性质及其基本概念 (2)明确税收的基本要素 (3)掌握税收效率原则的内容和影响因素 (4)理解税收公平原则以及相关概念	—	4	综合案例8
第9章 税收制度	(1)理解和掌握税收制度的基本概念 (2)掌握其构成要素、税制结构的含义及选择 (3)了解我国现行税收制度的情况	—	4	综合案例9
第10章 税收与效率	(1)理解和掌握税收与效率的关系、税收超额负担的概念 (2)了解税收超额负担的影响因素 (3)能够分析税收效率损失、税收对劳动供给、对个人储蓄以及对投资的影响	3	4	综合案例10
第11章 税负转嫁与归宿	(1)明确税负转嫁与税负归宿的概念 (2)了解影响税收负担最终归宿的主要因素 (3)理解供求弹性以及不同的税收方式对税负归宿的影响 (4)应用局部均衡模型来分析在完全竞争市场和垄断市场中税负归宿的一般规律	3	4	综合案例11
第12章 公共定价与政府收费	(1)理解和掌握公共定价的目的、自然垄断行业及蛛网市场的特点 (2)知晓政府对自然垄断行业及蛛网市场的定价方法 (3)能够运用这些方法对资源配置与收入分配的影响进行分析 (4)了解我国政府收费制度存在的问题及其改革	3	4	综合案例12
第13章 公债	(1)理解公债的功能及公债负担的基本概念 (2)知晓影响公债规模的因素及衡量指标 (3)明确外债的基本概念,外债规模的衡量指标及制约因素 (4)了解我国国债市场的现状	3	4	综合案例13
第14章 财政政策	(1)明确财政政策主体、目标、工具和类型 (2)掌握财政政策效应并理解三种宏观经济政策的配合使用 (3)了解我国使用财政政策的情况和效果	3	4	综合案例14
第15章 政府间财政关系	(1)理解和掌握财政管理体制的内涵、内容 (2)知晓分税制财政体制改革的背景和内容 (3)明确政府间财政收支划分的一般理论 (4)了解我国财政管理体制的演变及其政府间转移支付制度的发展和完善	3	4	综合案例15
课时总计		36	60	

目录

Contents

财政学
Public Finance

前言

教学建议

第1章 导 论	1
1.1 财政概述	3
1.2 公共部门的收支	9
1.3 公共部门的经济活动	12
1.4 财政学的理论与发展	15
第2章 市场、政府与公共财政	23
2.1 市场失灵和政府干预	26
2.2 公共财政	32
2.3 公共财政的职能	35
第3章 公共选择与政府失效	43
3.1 公共选择理论概述	45
3.2 直接民主制下的公共选择	47
3.3 间接民主制下的公共选择	53
3.4 政府失效	57
第4章 公共支出理论	63
4.1 公共产品及其供给	66
4.2 公共支出的规模和结构	70
4.3 公共支出效益分析方法	73
第5章 购买性支出	82
5.1 行政管理支出与国防支出	84
5.2 科教文卫支出	87
5.3 政府投资性支出	91
5.4 政府采购制度	94
第6章 转移性支出	104
6.1 社会保障支出	106
6.2 社会保险制度的国际比较	109
6.3 社会福利支出	113
6.4 财政补贴	116
6.5 我国社会保障制度的改革	120
第7章 公共收入理论	127
7.1 公共收入功能与形式	129

7.2	公共收入的分类与结构	133
7.3	公共收入规模与增长	136
第8章	税收概论	143
8.1	税收及其形式特征	145
8.2	税收要素与税收分类	146
8.3	税收原则	152
第9章	税收制度	161
9.1	税收制度与税制结构	163
9.2	流转税	166
9.3	所得税	170
9.4	财产税	178
第10章	税收与效率	183
10.1	税收效应	185
10.2	税收的超额负担	186
10.3	税收效率分析	190
第11章	税负转嫁与归宿	201
11.1	基本概念	203
11.2	竞争市场的税负转嫁与归宿	206
11.3	垄断市场的税负转嫁与归宿	210
第12章	公共定价与政府收费	216
12.1	自然垄断与公共定价	218
12.2	蛛网市场与公共定价	221
12.3	政府收费	224
12.4	我国现行政府收费制度与改革	230
第13章	公 债	238
13.1	公债概述	240
13.2	公债的功能与效应	244
13.3	公债负担与规模	246
13.4	公债管理	250
13.5	外债	261
第14章	财政政策	269
14.1	财政政策概述	271
14.2	财政政策效应	275
14.3	财政政策与货币政策的配合	279
14.4	我国改革开放时期的财政政策	283
第15章	政府间财政关系	291
15.1	政府间财政关系的制度规范	293
15.2	政府间财政收支的划分	300
15.3	政府间转移支付	306
	参考文献	315

第 1 章 导 论



教学目的

通过本章的学习,使学生能够从现实生活中的财政现象和财政问题理解财政的一般概念,晓知财政的起源和发展,明确财政学的研究对象和方法;掌握公共部门的组成及收支活动;了解中外财政学理论的形成与发展。



教学内容

1. 财政概述;
2. 公共部门的收支;
3. 公共部门的经济活动;
4. 财政学的理论与发展。



教学重点

财政学的研究对象和方法;公共部门的组成及收支活动。



教学难点

财政学的研究对象和方法。

开篇案例

前任财政部部长项怀诚谈公共财政改革

前任财政部部长项怀诚 2002 年 11 月在香港接受记者采访时说：“公共财政改革，实际上是贯穿了这 5 年整个财政改革的方方面面。……公共财政的灵魂，最最核心的是什么呢，第一个是部门预算。部门预算最最重要的是全面、细致、公开、透明，人人都可以查，它别的作用现在看不到，等到你把部门预算全部公开的时候可就厉害了。你这个部长一年能干多少事，你这个部长一年事情干得怎么样，你这个部长一年花了国家多少钱，你这个部长一年给国家贡献多少。这必须跟全国人民代表大会报告的，这时全国人民代表大会的立法机构的作用就体现出来了，全国人民代表大会的这种政治改革的推动力就体现出来了。第二我们搞的公共财政的改革，叫做国库集中收付制度。财政部门管资金的支付，预算成立了以后，你这个部门的首长可以决定预算的使用方向，不削你的权，不减你的权，但是钱不到你这儿。商品谁提供的，我就拨给谁；劳务谁提供的，我就拨给谁，不经过任何中间环节，直接到达，这样资金效益就高了。……这个过程中间，有的人老觉得是财政部这个权利太大，财政部在剥夺人家的权利，实际上这个剥夺权利的过程是中国政治民主化的过程。”

【简要分析】 首先，我们必须明确公共财政是市场经济条件下的财政运行模式，是建立在市场与政府的职能边界清晰基础上的财政。一项最新的研究结果显示，按照国际公认的标准测定（以市场经济发展程度是否达到 60% 作用判定一国是否是市场经济国家的临界水平），中国 2001 年市场经济发展程度为 69%，已成为发展中的市场经济国家。在这种背景下，我国的财政必然区别于过去在计划经济体制下的财政，应转型为市场经济制度下的公共财政。第二，在社会主义市场经济条件下，要求用法制来规范财政关系涉及的主体和分配范围，正确划分市场与财政各自的作用范围。要求把财政关系及其公共性纳入市场经济体制运行轨道，使财政分配既能为国家职能的现实服务，又有利于市场经济的发展。因此，建立市场经济条件下公共财政框架必然成为我国财政改革的重要内容。

【讨论】 怎样从项怀诚的讲话中来认识什么是公共财政？



1.1 财政概述

1.1.1 财政现象与财政问题

1. 财政现象

社会经济生活中,从居民的衣食住行到国家的政治活动和经济建设,时时处处存在财政现象和财政问题。

当今人们生活在一个市场经济环境中。市场是通过买卖来满足人们各种需要的一个系统。工人、农民、公务员、工商业者依靠诚实劳动和合法经营取得货币收入;用这些货币收入可以到市场上购买或支付自己需要的商品或服务;工商企业的生产和流通也离不开市场,在市场上卖出商品或提供服务取得货币收入,用这些货币收入支付职工工资,并从市场上购买原材料和设备,又开始新的生产并实现扩大再生产。亚当·斯密曾形容市场受一只“看不见的手”所支配,协调产品价格,实现需求和供给的平衡以及个人利益和社会利益的结合。马克思将商品生产的规律概括为价值规律,指出商品的价值是由生产商品的社会必要劳动时间决定,而价格围绕价值上下波动来调节生产和流通,并促进技术进步。总之,市场是一种结构精巧而且具有效率的经济运行机制,这已为几百年的市场经济实践所证实。

但是,从现实生活中可以发觉,市场不是满足人们需要的唯一系统,它不能包揽人们的一切需要。另一个保证居民生活和社会经济正常运行的系统则是政府。政府主要通过财政以有别于市场的方式来满足市场不能提供或不适于由市场提供的各类需要。

最典型的事例是行政管理、国防、治安以及司法和执法。你手里有钱可以在市场上买到食品、衣物、图书和其他读物,也可以买到住房和汽车,但即使有钱也买不到由行政管理、国防、治安以及司法和执法所提供的国土安全和社会秩序。另一个典型的事例是基础科学。基础科学的研究成果不能直接付诸应用,但却是应用技术和应用工程的基础,如今习以为常的激光、晶体管和原子能是物理学基础研究的成果。基础科研成败的风险大,但一旦成功,全社会甚至全人类可以受益,而且不能被授予专利。不能期望个别厂商热衷于这类事业,主要由政府投入并提供这类“产品”是责无旁贷的。一个综合性事例则是城市建设。城市里大小商店鳞次栉比,商品琳琅满目,为居民生活提供了方便,但任何一个商店都不能给居民提供公共设施和公共服务。城市的交通、通信、供水、供气、供暖、排水、排污、空气净化、环境绿化,细小的还有公园、公厕,等等,这些公共设施与公共服务,是工商企业正常的生产经营所必需的,也是居民日常生活须臾不可或缺的。这类需要既然是“公共的”,显然不能通过市场提供,或者即使由市场提供也是缺乏效率的,提供这类需要理所当然属于政府的职责范围。

就家庭和居民个人而言,生老病死都和财政密切相关。学龄前儿童要上幼儿园,学龄儿童享受义务教育,成长后许多青年人要上高中,接受职业教育,有人还要进入政府办的大学;国家公务人员享受的公费医疗;离退休人员享受的养老保险;城镇居民享受政府提供的价格补贴;低收入家庭享受基本生活保障;下岗人员有政府实施的再就业工程,等等。居民个人一方面享受政府提供的各种服务,同时也是纳税义务人。收入达到一定的标准要缴纳个人所得税,居民死亡留下的遗产要缴纳遗产税,对政府某些特定的服务也要支付一定的费用。

就工商企业而言,因为工商企业是商品生产和经营的主体,它们与财政的关联主要是作为政府为满足公共需要而索取收入的承担者,即主要纳税人。作为我国主要税种的增值税、消费

税和营业税是由工商企业缴纳的,当前几乎占全部税收收入的65%左右,盈利企业还要缴纳企业所得税。工商企业作为主要纳税人的同时,不仅享用政府提供的公共工程和公共服务,而且享受政府提供的各种优惠的支持,如税收优惠、投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

还要看到,政府不是单纯的消费者,还要承担生产建设职能。规模宏大的电站、煤矿、钢铁厂,横跨江河的桥梁,贯通全国的铁路、公路网,大型农业水利工程、灌溉系统,多是由政府出资兴建的,航天航空工业的发展和宇宙太空的探索也是由政府直接出资进行的。特别是在一个资本市场还不发育、还不健全的发展中国家,这种财政配置资源的职能具有特殊重要的意义。

2. 财政问题

在现实生活中,我们经常从报刊、电视、广播以及政府领导人的工作报告和讲话中,可以看到或听到一系列的财政问题,诸如以下几方面。

(1)财政收入占国内生产总值的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重多大才是适度的,这两个比重的大小对国家建设和居民生活带来什么影响。

(2)企业乃至整个社会的税收负担确定在什么水平上,才可能既保证政府各项支出需要,又不致使企业丧失应有的活力。如何加快税制改革,建立符合社会主义市场经济体制的税收体系等。

(3)国家耗费巨额投资兴建大型基本建设工程,对经济发展和结构优化发挥什么作用,它的经济效益和社会效益如何,能给人民带来多大实惠。在市场经济条件下,政府应不应该退出物质生产领域,以及应在什么范围和多大程度上介入生产性经营活动等。

(4)国家为什么会出现财政赤字,财政赤字和通货膨胀是什么关系,财政赤字有害还是有益,为控制财政赤字应采取什么措施。

(5)为筹集国家建设资金或为弥补财政赤字,政府连续多年向居民和企业发行国债,同时向国外借款,逐年积累的债务到期要还本付息,甚至可能在某些年份形成还债高峰,如此巨额的国债会不会形成财政风险,在国债问题上政府应当采取什么措施。

(6)我国政府曾在“九五”期间实行了适度从紧的财政政策和货币政策,而从1998年至当前实施的是积极的财政和货币政策,这是为什么,财政政策和货币政策的关系怎样,如何将财政政策与货币政策紧密配合,实现国民经济的持续、快速、健康发展。

(7)在每年全国人大开会期间,人大代表都要对上年的国家决算和当年的国家预算进行审议、表决,并对预算管理中存在的问题提出质疑和建议,那么,国家预、决算和财政之间又是什么关系。

(8)公共财政理论和公共经济理论是当今世界范围内很流行的经济理论,公共经济理论和公共财政理论它们和财政学之间是一种什么关系呢,如何建立我国的公共财政理论体系,等等。

诸如此类的财政问题都是财政学需要研究解决的重大理论和实践问题,它涉及政府的各个部门以及作为政治经济运行主体的广大的工商企业和机关团体。许多财政问题可能经常摆在政府领导成员和一般工作人员的案牍上,由他们切磋并选定最佳解决方案。作为一个企业的领导人也必须关注国家财政状况,因为企业的经营活动不能不受国家财政状况的制约,最简单的例子就是税负的增减和企业的盈亏直接相关。涉外经济工作者,不仅需要了解国内财政状况,而且要谙熟涉外税收知识,比如进口商品要纳税,出口商品可以退税,还要懂得国际税收中诸如税收管辖权、税收抵免和税收饶让等起码知识。作为合格的理论工作者,则必须熟悉各



类财政问题的来龙去脉,才能综合而深入地研究各类经济问题,为政府决策提供有价值的参考性建议。

1.1.2 财政的一般概念

“财政”的英文为 Public Finance。Finance 一词起源于公元 13~15 世纪的拉丁文 Finis,有结算支付期限的意思;16 世纪形成法语 Finance,是指公共收入和公共理财活动;17 世纪后专指国家的理财活动,19 世纪后又泛指一切公共团体的理财活动,20 世纪初 Finance 一词由法国传入其他国家。可见,Finance 是一个多义词,可翻译成中文的“财政、财务、资金、金融、融资”等。为了使词义明确,只有在 Finance 前面加上 Public 加以限制,这才与中文“财政”的含义相同,否则会含混不清。

在中国的古汉语中,“财”与“政”是分开使用的。中国古代称财政为“国用”、“国计”、“度文”等。事实上财政活动虽然是一个古老的经济范畴,但“财政”一词在我国的使用是近代的事情。据考证,“财政”一词是日本在引进 Finance 一词后,采用汉字中“财”与“政”的含义,创立“财政”一词,并于 1882 年在清朝官方文件《财政奏折》中首次出现。清朝光绪 24 年(公元 1898 年)在戊戌变法《明定国事》诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文;光绪 29 年(公元 1903 年),清政府设财政处整顿财政,为官方用财政名称之始。可见,“财政”一词在我国应属于外来词。

现在一般认为,财政是理财之政,即国家理财的活动。财政是指国家(政府)为实现其职能,满足社会公共需要,在参与社会财富分配与再分配过程中所形成的分配关系(经济活动)。

对财政概念的理解,包括对家计财政、国家财政和公共财政概念的理解及其发展过程的分析,从而有利于真正认识财政的内涵和本质。

1. 家计财政

在自然经济状态下,财政主要是家计财政。家计与国计是相对应的概念,是指个人和私人之意,因而家计财政指的就是个人的、私人的财政。古代各国是以拥有土地及特权为财源的“所有者者国家”。中国古代实行的君主专制,“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”。皇帝“家天下”是典型的“家国同构”状态。整个国家都属于皇帝私人所有,财政作为国家的收支活动很自然地就具有个人或私人的性质,即“家计”的性质。

中世纪的欧洲财政更是典型的“家计财政”。欧洲在中世纪的早期和中期基本上只有领地而没有民族和国家的概念。美国历史学家汤普逊对欧洲中世纪的封建制度描述为:封建制度由地主贵族、俗人或僧侣、男爵或主教或主持在一定的领土范围内,对那里的居民办理行政、执行司法和征收赋税等的制度。政府的政体实质是分裂的,王权只保留了一个空洞的宗主地位(宗主权),而国王被缩成为一个阴影而已。可以说,西欧社会存在的是大大小小的封建君主和领主,相应的也存在着大大小小的家计财政和准家计财政。在西欧封建社会末期,伴随着自然经济向市场经济的过渡,财政的家计性质被逐步否定,而财政的公共性得到逐步确定。近代资本主义国家建立后,逐步通过立宪,最终将公共财政模式确立下来。

2. 国家财政

尽管我国与西方都经历了“家计财政”阶段,但我国并没有直接进入公共财政阶段,而是新中国成立后实行计划经济并经历了一个非常特殊的“国家财政”阶段。与国家财政相一致的国家形态是企业者国家,而非所有者者国家和税收国家。这一时期的财政作为国家直接计划配置社会资源的财力手段,是为满足实现国家自身职能的需要而进行分配的手段。企业只是政

府的行政附属物,个人只是企业或单位的行政附属物,整个社会和国家以政府为中心形成一个大企业,财政也就自然地成为这个大企业的总财务。社会经济活动的实质就是国家和政府的活动,企业和个人的活动只是服从于国家和政府的经济计划,财政也只是服从于国家的需要,这就是国家财政。

国家财政分配的主体是政治权力行使者、生产资料所有者和生产经营组织者“三位一体”的政府,这种分配主体同时承担着三种不同的任务:作为政权组织要履行社会经济管理任务,作为生产资料所有者要承担整个国家的经济建设任务,而作为生产经营组织者则要对企业生产经营活动进行计划安排和指挥控制。财政则要同时兼顾三种不同职责的财力需要,属于生产建设型财政。这是因为,不仅国家财政支出的一半以上是直接或间接投入生产建设;而且很多政府机构尤其是庞大的各经济主管部门,都是围绕着组织和指挥企业的生产建设而设置的,所以其经费也具有生产建设费用的性质。

3. 公共财政

所谓公共财政是指市场经济中以国家为主体,通过政府的收支活动集中一部分社会资源用于履行政府职能和满足公共需要的经济活动。它是区别于自然经济时期的家计财政和计划经济时期的国家财政的一种财政模式,是与市场经济相适应的,并为市场提供公共产品和服务的民主法治财政。公共财政的前提条件是市场失灵,核心概念是公共产品,财政支出主要是提供市场不能提供的公共产品,税收成为公共产品融资的工具,最终目标是实现社会资源在公共产品之间、公共产品与私人产品之间达到最优配置。

近代以来,西方公共财政体制的形成主要得益于市场因素的发展壮大和民族国家的形成。在这个变迁中,君主的私人收支开始逐步与国家收支相分离,新兴资产阶级与君主斗争的最重要内容之一就是剥夺君主财政权力的剥夺和政府预算制度的建立,使公共性质的税收成为财政收入的基本手段。最终西方财政完成了按市场经济要求转轨的过程,形成了既能对市场提供强有力的积极服务,又能基本避免损害市场的公共财政模式。改革开放以来,我国经历了由计划经济向市场经济的转型,财政也经历了从国家财政向公共财政模式的转变。

无论是西方国家还是中国,公共财政是市场经济必不可少的。原因在于市场机制存在着天然的缺陷,弥补缺陷是市场经济正常运转必不可少的条件。缺陷没有得到弥补,市场经济是无法正常运转甚至是无法存在的,因此市场经济要求公共财政。此外,市场经济作为经济基础从根本上决定着政府及其财政的活动行为,也决定着政府及其财政活动必须与市场相适应、满足市场的根本要求,其具体体现就是财政的公共化。可见,没有市场经济就没有公共财政;而没有公共财政市场经济也难以存在,两者是相辅相成、缺一不可的。

1.1.3 财政学的研究对象与方法

1. 财政学的研究对象

(1)西方学者对财政学研究对象的观点。从西方公共财政理论的发展过程看,财政学是在经济学的丰富与发展中逐步建立与发展起来的。如古典经济学的主要代表人物亚当·斯密认为,经济学主要研究财富和国富的问题,而财富就是价值并只限于物质生产领域,土地、资本和劳动是价值的三个来源;亚当·斯密还认为,市场经济是国富的原因,因而倡导廉价政府并主张政府对市场经济的“不作为”。可以说,价值学说是财政学的理论基石。主流经济学派在第二次世界大战以前把财政问题主要集中在税收方面,即财政研究政府收入行为对财富的影响。

凯恩斯主义把经济学的研究范围拓展到效率、公平和稳定三大领域。认为效率是市场经



济(市场机制)的事情,而公平和稳定是政府即非市场机制的事情。凯恩斯把政府对收入分配和经济稳定的影响融入财政的研究范畴。与此同时,一批美国经济学家开始对国家组织本身进行研究,把财政研究对象扩展到政府决策和财政支出效率方面,这在第一次世界大战以后的主流学派中占有重要地位。

美国经济学家科斯在1937年发表了《企业的性质》一文,把企业组织作为经济学的研究对象,并提出“交易费用”的著名观点,对公共财政学的效率研究具有较大的影响;1949年布坎南提出政府财政的纯理论,并在政治程序上探索政府行为。

(2)我国学者对财政学研究对象的观点。我国学术界对财政学研究对象的看法不尽一致,归纳起来大体可分为以下几个方面。

第一,按政府经济职能确定的研究对象,主要是围绕财政提供公共产品或满足公共需要、安排财政收支等经济活动进行研究。

第二,按政府财政职能确定的研究对象,如对财政的资源配置、收入分配和经济稳定等政府行为进行研究。

第三,按财政本质确定的研究对象,包括对财政本质及其分配规律,或财政分配关系及其规律,或财政分配活动及其管理等进行的研究。

第四,按财政分配对象确定的研究对象,即围绕着财政参与国民收入或社会产品、剩余产品等分配活动进行研究。

第五,按财政范围与内容确定的研究对象,一般是对财政学说、分配活动、财政管理、财政政策和财政制度等方面进行的研究。

(3)本书对财政学研究对象的基本认识。结合上述西方和我国学术界对财政学研究对象的不同观点,我们认为,财政学研究对象可概括为:财政学是以政府提供的公共产品及其法律规范为研究对象,主要包括财政活动学说、公共产品理论、公共财政收支、财政政策及其法律制度等问题。

①财政活动学说。虽然人们一直对财政学说或财政思想、认识进行研究,但一般也没有将其列入财政学的研究对象。财政活动学说是前人对财政理论与实践或财政分配及其规律的研究成果。古今中外,从我国周代的“量入为出”的思想到现代各国的财政理论,以及各个时代和国家的财政实践活动都产生了丰富的财政活动的学说,也具有鲜明的时代性、区域性和共同性。而财政实践有相当的局限性,单纯依靠我国自身研究和实践经验总结,显然不能适应财政理论创新和加快改革开放的要求,因此我们应当把财政活动学说列入财政学的研究对象,大胆引进、吸收各学说中的一切合理成分,使财政学具有跨越时空、高度开放、科学指导、勇于实践的特征,逐步形成具有中国特色的财政学理论体系。

②公共产品理论。公共部门作为市场主体参与经济活动,首先面临着“生产什么”的问题,而公共产品理论较好地回答了这一问题。该理论将社会产品划分为私人产品、公共产品和混合产品三类,分析了公共产品的基本特征,进而得出公共产品应当由财政来提供的结论。随着西方公共产品理论的创新与发展,公共产品所涵盖的内容愈益广泛,即广义上的公共产品涵盖了一切具有共同消费性质的产品和服务,而政府提供狭义上的公共产品、纠正外部效应、限制垄断、克服不完全信息问题、参与国民收入再分配和调节宏观经济失衡等一切活动,都可看成是财政提供公共产品。因此在市场经济活动中以弥补“市场失灵”为出发点的政府干预行为属于公共产品供应行为。

③公共财政收支。公共财政收支是公共财政学研究对象的重点,也是现代财政活动的核心内容。现代市场经济是政府介入的公私混合经济,政府为履行其职能应当具有相应的收入和进行科学的支出,即政府的公共财政收入和公共财政支出。其中:公共财政收入是政府凭借政治权力进行分配活动而形成的收入,主要研究财政收入理论、税收基础理论、税收收入制度、政府非税收入和政府公债收入等。这是政府弥补市场失灵而行使的重要财政经济行为;公共财政支出反映了政府活动的范围与方向,并影响财政资金的使用效率和效益,主要研究公共财政支出的类型、规模、结构和效益等基础理论,以及按财政支出经济性质划分的财政购买性支出与转移性支出,前者包括社会消费性和财政投资性支出等,后者包括社会保障、财政补贴和税收支出等。

④财政法律制度。这里的财政法律制度包括财政政策、法律和制度。财政政策是国家经济政策的重要组成部分,是国家为实现一定的社会经济目标而调整财政收支和调控经济运行所采取的策略和措施,贯穿于财政分配的全过程,由税收政策、收费政策、支出政策、预算政策和国债政策等构成的一个完整的财政政策体系。财政法律是国家制定的用以调整财政分配活动的行为规范,主要包括预算法、政府投资法、政府采购法、税收实体法和征收管理法等。财政制度是国家有关分配活动和财政工作的行为规范和管理办法的总称,一般包括财政体制、财税工作、税收征收和征收管理等制度。在西方和我国有关的财政学著作中,一般包括对财政法律制度尤其是财政政策的研究,也只有把财政法律制度列入公共财政学的研究对象,财政学才能真正成为致用之学。

2. 财政学的研究方法

财政学的研究方法从根本上说是唯物辩证法,具体包括实证分析与规范分析相结合,定量分析与定性分析相结合。

(1)实证分析与规范分析相结合。实证分析的目的是确认事实,弄清因果关系。它要回答的问题“是什么”、“会怎样”以及“为什么”。

“是什么”是要弄清事实,了解政府在做什么,怎样做。这可以通过调查和观察政府的活动,搜集反映政府活动的各种资料来实现。我们可以通过政府收入和支出的统计数字来了解政府在做什么。例如,我国政府每年财政收入、支出和赤字有多少?政府是采取怎样的税收方式取得收入的,各种不同的税收在总收入中所占的比重如何?政府花在行政管理、教育、农业、城市基础设施建设上的钱分别是多少?

“会怎样”是说政府这样做了之后会产生怎样的影响和结果。研究“会怎样”不单单依靠观察,因为有时候“会怎样”只有在未来才能观察到,要在结果还未产生的时候能回答“会怎样”就需要依靠理论。例如,积极的财政政策究竟在多大程度上拉动了总需求?如果向房地产征税,房地产价格会发生怎样的变化,变化幅度如何?对大学的财政拨款会让社会的哪个群体得益最多?

“为什么”是说政府为什么要这样做,是什么原因促使政府采取了这样的行动。了解了“为什么”我们就能够理解政府的决策,并且在某种程度上设法改善政府决策的质量。例如,为什么在一些地方政府会倾向于把资金用在“形象工程”上?为什么政府要规定一些公共服务的价格,如民航、电信、铁路等?为什么财政收入和支出规模会不断扩大?

实证分析可以分成两种:一种是理论实证分析,一种是经验实证分析。

理论实证分析是高度抽象的,它通过逻辑推理从一些基本假定前提推导出一些结论。理论实证分析提供了分析的思路,在一定情况下也能得出一些结论。理论实证分析只能定性,不