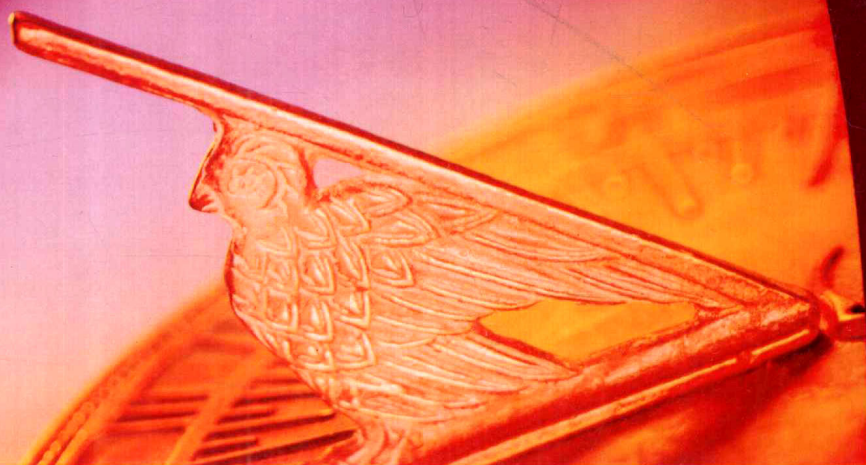


CAI ZHENG XUE



财政学

李红 陈杰 龚恩华 编著



南京大学出版社

财政学

CAI ZHENG XUE

李红 陈杰 龚恩华 编著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 李红, 陈杰, 龚恩华编著. —南京: 南京大学出版社, 2010.1

ISBN 978-7-305-06654-2

I. ①财… II. ①李…②陈…③龚… III. ①财政学
IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 004951 号

出 版 者 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健
书 名 财政学
编 著 李 红 陈 杰 龚恩华
责任编辑 耿飞燕 编辑热线 025-83594087
照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 丹阳市兴华印刷厂
开 本 787×960 1/16 印张 18 字数 353 千
版 次 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-06654-2
定 价 32.50 元
发行热线 025-83594756
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 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

目 录

上篇 财政分析的理论基础

第一章 导 论

第一节 财政的起源、本质及职能	3
第二节 财政学研究的对象、任务及方法	7
第三节 财政学的学科性质	9
本章小结	10
思考与练习	11

第二章 财政学的基本范畴

第一节 财政理论的主要范畴	12
第二节 财政活动和财政政策的主要范畴	20
本章小结	23
思考与练习	23

第三章 市场失灵与政府财政

第一节 市场效率与市场失灵	24
第二节 市场失灵：财政的切入口	30
本章小结	35
思考与练习	36

中篇 财政活动的实践内容

第四章 财政支出的规模与结构

第一节 财政支出的规模	39
第二节 财政支出的结构	47
第三节 财政支出的效益	52
本章小结	61
思考与练习	62

第五章 财政支出的基本形式

第一节 购买性支出	63
第二节 转移性支出	80
本章小结	97
思考与练习	98

第六章 财政收入的规模与结构

第一节 财政收入的规模	99
第二节 财政收入的结构	102
第三节 财政收入的原则	105
本章小结	106
思考与练习	106

第七章 财政收入的主要来源

第一节 税收	108
第二节 公债	151
第三节 规费与使用费	162
本章小结	165
思考与练习	166

第八章 国家预算

第一节 国家预算概述	168
第二节 西方国家预算制度的发展	171

第三节 国家预算的编制、审批、执行与决算·····	175
本章小结·····	181
思考与练习·····	181
第九章 财政平衡与财政政策	
第一节 财政平衡与财政赤字·····	182
第二节 财政政策概述·····	187
第三节 财政政策与经济增长·····	197
本章小结·····	202
思考与练习·····	203
下篇 政府间财政关系	
第十章 中央与地方政府间财政关系	
第一节 财政集权与分权的关系·····	207
第二节 财政职能在中央与地方政府间的划分·····	210
第三节 政府间财政收支关系·····	214
第四节 政府间财政转移支付制度·····	221
第五节 我国中央与地方政府间财政关系·····	231
本章小结·····	238
思考与练习·····	238
第十一章 地方政府间财政关系	
第一节 地方政府间财政关系现状·····	240
第二节 改革和完善地方政府间财政关系的目标·····	247
第三节 地方分税制改革的总体思路·····	251
第四节 地方政府间的财政竞争与协调·····	266
本章小结·····	277
思考与练习·····	278
主要参考文献 ·····	279

上 篇

财政分析的理论基础

第一章 导 论

学习目的与要求

通过本章的学习,要全面地了解财政的起源、本质及职能;深刻地认识财政学及其研究的对象和任务,把握其研究的方法;知晓财政学的学科性质及与相关学科的关系。

第一节 财政的起源、本质及职能

一、财政的起源和本质

财政(public finance),是政府从事一切社会、经济活动的经济基础。国家这台大机器要正常运转,必须要有“润滑油”,在市场经济条件下就是货币财富。那么,政府是如何获得财富,获得哪一部分社会财富,采取什么方式获得?要回答这些问题,首先要了解财政的起源。

财政的产生是同国家的产生紧密联系的。具体地讲,财政的产生必须具备两个条件:一是剩余产品的出现;二是国家的产生。由此可见,决定财政产生的基础是社会经济条件,即生产力与生产关系发展的结果。其中,生产力的发展、剩余产品的出现是财政产生的必要条件;私有制的出现、国家的产生是财政产生的实现条件。正如恩格斯所指出的:“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。”综上所述,出现剩余产品是财政产生的物质基础;国家的产生是财政产生的政治条件。

基于以上对财政产生条件的分析,可以看出在原始社会后期就有了财政的萌芽形式,但真正地确立国家财政地位的是奴隶制国家财政。从产生、发展至今天,财政经历了两个大的发展时期,采取了不同的形态,表现出不同的发展特征(见图1-1所示)。

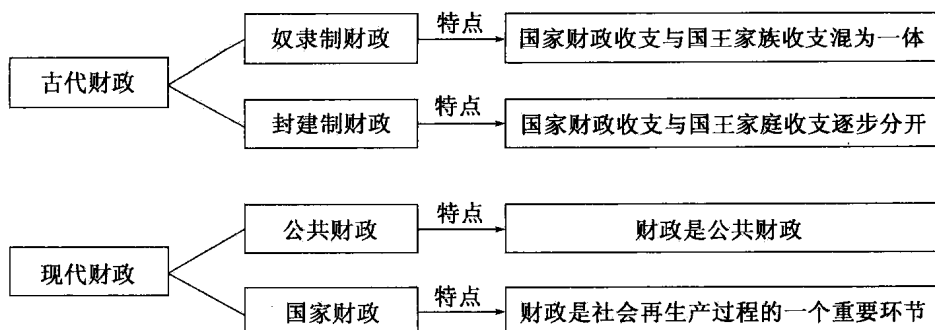


图 1-1 财政发展的不同形态及特点

纵观历史的发展,人类经历了古代财政和现代财政两个发展时期。古代财政包括奴隶制财政和封建制财政。现代财政包括以主要资本主义国家为代表的公共财政和以我国社会主义国家为代表的国家财政。

奴隶社会的财政是以奴隶社会的生产关系及奴隶主占有一切生产资料和奴隶为基础的。国家为了维护奴隶制生产方式所进行的财政活动,体现了奴隶主阶级对奴隶的剥削关系。奴隶主国家财政收入的主要财源有:① 奴隶的剩余劳动和剩余产品的全部;② 战争缴获的财物及贡赋;③ 向自由民征收的食物地租和徭役地租。财政支出主要是:① 军事支出;② 王室支出;③ 俸禄支出。其重要特点是,国家财政收支与国王家族收支混在一起,即财政关系与一般分配过程没有完全分开。

封建社会的财政是以封建社会的生产关系即封建主占有土地等主要生产资料 and 不完全占有劳动者农奴为基础的。封建制国家为了维护封建生产方式对社会产品的分配,体现了地主阶级对农奴和其他劳动者的剥削关系。封建制国家财政收入的主要来源是:① 官产收入;② 赋税收入;③ 专卖收入;④ 特权收入等。应当提到的是,到封建社会后期,国债筹资方式已开始出现。封建制国家财政支出主要是:① 军事支出;② 国家机构支出;③ 王室支出;④ 宗教文化支出以及部分用于兴修水利、发展农业等支出。封建社会由于生产力的进一步发展和剩余产品的不断增多,表现在财政上的重要特点是,财政关系与一般分配关系逐步分开。税收成为财政收入的主导,且从以实物形式为主向以货币形式为主转变。此外,国家预算产生。

资本主义社会的财政是以资本主义生产关系即资本家占有生产资料和劳动力成为商品为基础的。资产阶级国家为维护资本主义生产方式参与国民收入的再分配。其财政收入的主要来源有:① 税收;② 公债和发行纸币等。财政支出主要是:① 军事支出;② 政府管理费用支出;③ 社会福利支出;④ 债务支出;⑤ 调控经济的支出以及某些投资支出等。资本主义国家由于充分利用了现代科学技术,使社会生产力得到了空前的发展。由于劳动生产率的提高,剩余产品的总量大大增

加。这为财政关系的扩大提供了坚实的物质基础。同时,由于社会化大生产的发展,资本主义国家承担的社会职能也在不断增强,相应的政府提供公共需要和公共产品的范围也在不断扩大。如果我们坚持财政历来都是国家财政的观点,那么政府的职能决定着财政的职能,同时政府的职能是由财政支撑的。政府执行公共职能,与此相应的财政就是公共财政。当代西方主要资本主义国家财政显著的特点是:公共财政。

社会主义财政以社会主义生产关系即生产资料公有制为主体,多种经济成分共同发展的所有制结构为基础,代表着人民的根本利益和长远利益。社会主义国家财政取之于民,用之于民。由于生产力的发展状况和中国的国情,我国财政在整个社会主义初级阶段采取国家财政形式。我国社会主义财政与公共财政的一个显著区别是,除了履行国家财政收支职能外,其本身是社会再生产过程中的一个重要环节。一方面,国家财政凭国家权力参与社会产品的再分配,同时还以资产所有者的身份参与社会产品的分配;另一方面,财政支出还直接用于经济建设且建设支出所占比重远远高于资本主义国家,从这个意义上讲,我国现阶段的财政还是国家建设财政。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。但从发展趋势上看,我国财政从国家财政向公共财政转变是一种必然趋势。

通过以上对财政起源以及在不同社会形态下财政发展过程和特点的分析,也就是历史分析的方法,可以更深刻地认识到财政的本质。

财政是以国家为主体的分配范畴,是政府凭借国家权力对一部分剩余产品进行全社会范围内的分配,用以满足社会的公共需要,它所体现的是财政分配关系。

财政是政府的收支活动及其管理。通过财政收支活动国家这台机器能正常运转,国家能更好地行使其经济职能和社会职能。

财政具有公共性和阶级性的属性。前者是财政的共性、普遍性,后者是财政的个性、特殊性。公共性是指财政具有满足社会成员公共需要的属性。财政是为了满足一定时期、一定范围内社会公共需要而形成的国家集中性分配。财政的阶级性是由国家的阶级性决定的。财政作为以国家为主体的分配活动,反映了占统治地位阶级的要求和愿望,是统治阶级的利益在分配上的实现。

二、财政的职能

财政的本质是由其职能来表现的。所谓财政的职能是指在一定经济条件下,财政自身所固有的功能。财政职能是由国家职能赋予的,其功能的实际发挥是由客观经济条件决定的。关于财政的主要职能,美国财政学家马斯格雷夫夫妇在2003年完成的《财政理论与实践》中作了高度的概括。

（一）配置职能

社会为何需要配置资源,是因为资源具有稀缺性。财政配置资源职能的终极目标是实现资源配置的效率最优。由于人们的需要有公共需要和私人需要之分,所以社会经济也划分成公共经济和私人经济两部分。财政作为执行社会公共职能的部门,它所关注的是在整个社会中,哪些事情应该由公共部门去做,哪些事情则应由私人部门去做,即社会资源应如何在公共部门和私人部门之间进行合理配置,才能实现资源配置的最优。在市场经济条件下,经济的本质要求市场私人部门在资源配置中处于基础的、主导的地位,而政府公共部门的职能是弥补市场的缺陷。公共部门的配置职能主要源于两个方面:一是矫正竞争的不完善;二是矫正市场的不完善。竞争的不完善表现为垄断和自然垄断的存在,它破坏竞争和市场竞争秩序,需要政府职能加以纠偏。市场的不完善主要表现为私人提供的公共产品不能满足整个社会的需要;外部性的存在以及市场信息的不对称等。这些都需要政府职能加以矫正。作为政府经济行为的财政主要致力于提供公共产品和准公共产品,以满足社会的公共需要。

（二）分配职能

财政执行分配职能的出发点是实现收入在全社会范围内的公平分配。界定“公平分配”,不仅是一个经济问题,也是一个社会哲学与价值判断问题。经济学家和哲学家们提出了各种各样的观点和判断标准,这其中包括:一个人有权享有因其生产要素禀赋所获得的成果;分配的安排应以最大限度增加幸福或满足需要为宜;平均主义在一定的有限情况下,也可以作为公平分配。尽管人们对公平分配的内涵和标准存在着分歧,但对于政府应该参与国民收入的分配与再分配,行使分配职能以促进社会公平分配这点上,已达成广泛的共识。普遍的认识是,财政的分配职能就是指公共部门按照社会认可的公平标准,通过公共支出、公共收入和公共规制,即财政支出、税收和政府管制等方式对收入和财富以及社会福利进行再分配,以实现社会对公平标准的要求。

（三）稳定职能

财政的稳定职能是指政府通过财政活动,即税收和公共支出等手段对生产、消费、储蓄和投资产生影响,以达到稳定和发展经济的目的。

在市场经济中,一方面,由于市场机制的自发作用,不可避免地造成经济的波动,社会总需求与总供给失衡、通货膨胀、失业以及经济危机是经常发生的;另一方面,经济波动的发生正是市场经济有效运行的结果。甚至可以说,市场越是有效配置社会资源,市场的发展状况越好,则出现生产相对过剩状况的可能性就越大,经

济危机的规模就越大,带来的损失就越惨重。经济的运行表明,市场经济在微观上能够达到资源最优配置,但无法解决宏观经济剧烈波动的问题。政府作为拥有公共权力的部门,是调控宏观经济的唯一力量。政府通过财政政策和货币政策能够使宏观经济达到动态平衡。

此外,财政的监督职能是我国财政所特有的。政府通过财政收支活动,包括对地方财政收支活动的调控,对国民经济各方面的运行状态进行监督。

第二节 财政学研究的对象、任务及方法

一、财政学研究的对象和任务

财政历来都是国家财政,因而财政学即为“国家分配学”。财政学是研究财政分配关系和财政分配过程,分析财政政策和财政制度,探讨财政运行对经济运行所产生的影响及规律的学科。

财政学的任务是,透过财政现象揭示财政关系,财政运行内在的、本质的必然的联系,即规律性。这些规律主要包括:财政自身内在的规律,主要指财政与经济的关系;财政活动的规律,主要指财政收入与财政支出的关系;财政政策制定和执行规律,主要指财政政策的目标、手段、传导机制、运行效果以及同其他政策手段协调配合等规律。

二、财政学的研究方法

财政学的研究不仅涉及宏观问题,而且也涉及中观和微观问题,是一门综合性极强的学科。所以财政学的研究方法是一个十分重要的问题。这里首先是一个科学方法论的问题。我们认为,科学方法论的精髓是唯物辩证法。唯物辩证法要求一切从实际出发、实事求是,用联系的观点和发展的观点分析问题、解决问题、把握事物。因此,财政学研究主要采用如下方法。

(一) 理论与实际相结合

这一方法的核心就是,从实际出发,具体问题具体分析。运用到财政学分析中就是,从财政现象的个性到共性的分析,再从矛盾的普遍性到特殊性的分析。即从财政现象到财政本质、从具体到抽象地研究财政问题,再由本质到现象、由抽象到具体地描述财政问题的方法论体系。

(二) 实证分析与规范分析相结合

实证分析就是对事物的本来面目加以描述,主要涉及事实判断,说明研究对象

“是什么”。这一方法运用于财政分析就是按财政、财政过程的原貌勾勒(描述)出财政的基本过程即财政收入与财政支出过程,这一过程对整个国民经济已产生和可能产生的影响。实证分析包括理论分析和经验分析。常用的经验分析有访谈、实验和经济计量分析。

规范分析是要确认什么是有利的结果,或者可以采取什么行动来实现有利的结果。它从预先确定的标准出发,用于描述实现上述标准的最优政策。所以它要回答的问题是“应当是什么”。这一方法运用于财政学,就是要按照社会主义财政的基本性质,依据社会主义公平与效率两大社会准则等来判断目前的财政关系、财政制度以及正在执行的财政政策是否符合以上准则和基本价值判断。如果偏离,应当怎样调整。总体上看,当要解释政府财政活动如何影响经济运行的问题,即回答财政应采取什么样政策时,多依靠规范分析;而要说明政府财政活动对经济运行影响的程度,即回答财政应采取多大力度的政策时,多依靠实证分析。在财政问题的分析中,要将实证分析与规范分析有机地结合起来。

(三) 定量分析与定性分析相结合

定量分析是依据统计数据,建立数学模型,并用数学模型计算出分析对象的各项指标及其数值的一种方法。定性分析则是主要凭分析者的直觉、经验,凭分析对象过去和现在的延续状况及最新的信息资料,对分析对象的性质、特点、发展变化规律作出判断的一种方法。

相比而言,前一种方法更加具体、更加直观,但需要较高深的数学知识,而后一种方法虽然较为粗糙,但在数据资料不够充分或分析者数学基础较为薄弱时比较适用,适合于一般的理论工作者与实际工作者。必须指出,两种分析方法虽然对数学知识和数学模型构建的要求有高有低,但并不能就此把定性分析与定量分析截然划分开来。事实上,定性分析与定量分析应该是统一的,相互补充的;定性分析是定量分析的基本前提,没有定性的定量是一种盲目的、毫无价值的定量;而定量分析使定性分析更加科学、准确,它可以促使定性分析得出广泛且深刻的结论。此外,现代定性分析方法同样要采用数学工具进行计算,而定量分析则必须建立在定性预测基础上,二者相辅相成。定性是定量的依据,定量是定性的具体化,二者结合起来灵活运用才能取得最佳效果。

任何事物都是质和量的统一。量变是质变的前提和必要准备,质变是量变的必然结果。同理,财政关系量变发展到一定程度就会引起质变。对财政进行定量分析,是从宏观上对政府财政收入和财政支出进行量的分析,从中观上对各省(“块块”)、各个部(“条条”)财政收入和财政支出进行定量分析。对财政进行定性分析是把财政作为社会再生产以及国民经济运行中的分配环节,分析财政的运行是否符合国民经济运行的总体目标,是否能促进社会经济健康、协调、快速发展。此外,

还要研究在多少财政收支量的积累下会引起财政质的突变。

第三节 财政学的学科性质

从学科性质上分析,财政学属于经济学分支。它是一门衔接一般经济理论与财政专业理论的应用理论学科。

财政学作为一门较为古老的学科,在其学科体系的建立和完善过程中,所涉及到的研究领域包括政治、经济、法律、文化、军事,甚至国情、民俗等。它与多个学科有相关性。因此,全面认识和把握财政学的学科性质,有必要将财政学与相关学科进行比较分析。

一、财政学与宏观经济学的关系

宏观经济学(macroeconomics)产生于20世纪30年代。在此之前,宏观经济很多问题的研究都是由财政学来担当的。如,一国经济的总量,一国的就业状况,一国的经济结构以及国民经济各部门、各地区的相互关系,一国经济的平衡等。当宏观经济学产生以后,一方面,财政学中的一些宏观经济问题的分析,逐步从财政学中分离出来。如,经济的总量平衡、总供给与总需求、就业以及经济的周期性等;另一方面,财政学与宏观经济学的关联也越来越紧密。集中表现在,财政平衡和财政政策既是宏观经济的重要内容,又是宏观经济的主要手段。财政政策成为政府干预经济的主要手段。

二、财政学与公共管理学的关系

公共管理学(public administration),是一门运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法专门研究公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。在西方,它源于20世纪初形成的传统公共行政学和20世纪六七十年代流行的新公共行政学,后于70年代末期开始因受到公共政策和工商管理两个学科取向的强烈影响而逐渐发展起来。如今它已经成为融合了公共政策、公共事务管理等多个学科方向的大学科门类。在我国,它最早被称为行政学或行政管理学,隶属于法学类一级学科政治学门下,是政治学与经济学之间的交叉学科。正是由于公共管理学的研究对象是公共管理,它涉及许多财政学问题,如,公共产品、投票人、政治家、官僚、寻租等,尤其是近年来兴起的新公共管理学,突出地运用经济分析理念和经济分析方法,从而使得财政学在公共管理研究中的地位显得十分重要。

三、财政学与政治学的关系

政治学(politics),是对政治、国家及其活动规律进行研究的学科。财政问题

既是重要的经济问题,又是严肃的政治问题。20世纪50年代后逐步形成的公共选择理论,又把政治学的分析思路和分析方法引入到财政学。可见,财政学与政治学的关系十分密切,甚至有不少人认为,财政学是政治学和经济学的交叉学科。财政学研究的主要问题大多是渗透到政治领域的经济问题,这些问题需要用一定的政治方法加以解决。同时,现代政治学的发展也越来越强调经济学方法的运用。如,公共选择理论就是应用经济学的方法研究政治问题。

四、财政学与法学的关系

法学(law science)又称法律科学,是所有以法律现象为研究对象的学科的总称。法律意识、法律关系、法律行为(包括合法行为、违法行为)等法律现象,都是法学的研究对象。法学是一门具有鲜明阶级性、政治性的科学,总是体现一定阶级的世界观及其政治的、经济的实际利益的需要。任何一国的法学都会涉及大量的社会公共秩序的规范问题,这与财政学所关注、所研究的公共经济问题有着很多的相同之处。尤其是随着20世纪60年代以来,法律经济学的兴起,更进一步拉近了财政学与法学的距离。财政学中,对于税收、政府预算、国债的发行等,都离不开税法、预算法、国债法、税收征管法等法律的保驾护航。同时,财政学和法学之间在研究的对象、研究的内容上,交叉点也越来越多,法学的研究也广泛地采用了财政学分析问题的方法。

本章小结

财政的产生是同国家的产生紧密联系的。生产力的发展、剩余产品的出现是财政产生的必要条件;私有制的出现、国家的产生是财政产生的实现条件。财政是以国家为主体的分配范畴,是政府凭借国家权力对一部分剩余产品进行全社会范围内的分配,用以满足社会的公共需要,它所体现的是财政分配关系。

财政的本质是由其职能来表现的。所谓财政的职能是指在一定经济条件下,财政自身所固有的功能。财政职能是由国家职能赋予的,其职能具体表现在:配置职能或称效率职能,由于市场失效的存在,政府活动首先应当保证整个社会资源在私人经济和公共经济之间的有效配置,同时还应保证公共经济内部资源的有效配置;分配职能或称公平职能,由于市场自发运行可以导致收入、财富和社会福利分配的不公平状态,政府财政应通过自身的收支活动进行社会范围的再分配,以实现社会分配的相对公平;稳定职能,由于市场在自发运行中必然产生经济周期问题,政府必须实施宏观调控政策以保持宏观经济相对稳定。

财政学是研究财政分配关系和财政分配过程、分析财政政策 and 财政制度、探讨财政运行对经济运行所产生的影响及规律的学科。其任务是透过财政现象,揭示

财政关系、财政运行内在的本质的必然的联系,即规律性。其研究的方法主要有:理论与实际相结合的方法;实证分析与规范分析相结合的方法;定量分析与定性分析相结合的方法。

财政学属于经济学分支。它是一门衔接一般经济理论与财政专业理论的应用理论学科。财政学与宏观经济学、公共管理学、政治学以及法学等学科有着密切的联系。

思考与练习

一、简答

1. 为什么说通过对财政起源的分析,能更深刻地认识财政的本质?
2. 为什么说财政职能是由国家职能赋予的?简述财政的三大职能及其相互关系。

二、论述

1. 从财政学与宏观经济学、公共管理学、政治学以及法学等学科的关系上分析财政学的学科性质及特点。
2. 试评述财政历来都是国家财政,即“国家分配论”。