

CAIZHENGXUE

陈纪瑜 著

财政学

CAIZHENGXUE
CAIZHENGXUE

湖南人民出版社

陈纪瑜 著

CAIZHENGXUE

财政学

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学/陈纪瑜著. - 长沙: 湖南人民出版社,
2000.8

ISBN 7-5438-2355-1

I. 财... II. 陈... III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 39453 号

责任编辑: 车戈平

装帧设计: 宋名辉

财 政 学

陈纪瑜 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路 78 号 邮编: 410006)

湖南省新华书店经销 长沙富洲印刷厂印刷

2000 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 13

字数: 320,000 印数: 1-6,000

ISBN7-5438-2355-1

F·373 定价: 15.80 元

前 言

进入世纪交替的2000年，社会主义市场经济在我国已经基本确立，继续执行推进改革开放和经济发展的政策措施，保持国民经济持续快速健康发展是一切工作的重中之重。财政作为政府进行宏观调控的主要经济政策手段，是达到上述目标的有力保障。近几年来，为了充分发挥财政对社会经济的调控作用，我国的财政理论和制度建设正在发生深刻变化，这些内容在《财政学》一书中得到了全面完整的反映。

首先，《财政学》一书将财政学定位于公共经济学的主干部分的构架内，分析了政府公共经济行为与企业及个人的单个主体的经济行为之间的关系，并阐述了市场失灵和政府为满足社会公共需要提供公共产品的理论，同时也对我国的“国家分配论”和“公共财政理论”作了提纲挈领的介绍。

其次，本书对截至目前为止实行的财政制度作了准确的理论总结，并对即将推行的支出、税收、预算等制度作了超前的介绍。在财政支出方面，介绍了正在进行的政府投融资、社会保障、行政事业单位财务预算及政府采购等一系列制度创新内容。财政收入部分吸收了国有企业收入分配、税费改革、税收制度和国债制度改革创新的内容。财政管理部分包括了国家预算管理制度、分税制预算体制、转移支付制度以

及预算外资金管理制度的最新内容。由于本书在阐述财政的基本理论、基本知识和基本制度时吸收了最新的理论研究成果和最权威的制度规定，因此相信对有志掌握财政知识的读者是有所裨益的。

本书作者长期在高校从事财政专业教学研究工作，聚沙成塔，不揣浅陋，将多年的教学科研心得汇集成书。参与本书编撰工作的还有作者的研究生胡晓涛、龚红、田发。本书中错讹不妥之处，恳请读者指正。

陈纪瑜

2000年7月8日

目 录

第一章 财政导论	(1)
第一节 财政概念.....	(1)
第二节 财政与经济.....	(10)
第三节 财政学说概述.....	(19)
第四节 我国财政基本理论.....	(28)
第二章 财政支出概述	(40)
第一节 财政支出的结构.....	(40)
第二节 财政支出的增长与控制.....	(45)
第三节 财政支出效益分析.....	(55)
第三章 财政支出项目	(65)
第一节 行政和各项公共事业支出.....	(65)
第二节 社会保障支出.....	(83)
第三节 政府投资支出.....	(96)
第四节 财政补贴.....	(113)
第四章 财政收入概论	(126)
第一节 财政收入的分类.....	(126)
第二节 国有财产收入.....	(131)
第三节 行政收入与公共事业收入.....	(133)
第五章 政府与国有企业的财政关系	(140)
第一节 国有资产管理.....	(140)

第二节	国有企业利润分配制度·····	(148)
第六章	税收概论·····	(157)
第一节	税收性质与税制要素·····	(157)
第二节	税收原则与税制结构·····	(165)
第三节	税负转嫁与归宿·····	(172)
第四节	税收的经济效应·····	(176)
第七章	税收分论·····	(186)
第一节	流转税类·····	(186)
第二节	所得税类·····	(195)
第三节	资源税类·····	(214)
第四节	财产行为税类·····	(218)
第五节	税收征收管理·····	(229)
第六节	我国税收制度改革的总体思路·····	(240)
第八章	国际税收·····	(254)
第一节	国际税收概述·····	(254)
第二节	国际重复课税及其免除·····	(260)
第三节	国际避税与反避税·····	(269)
第九章	国债·····	(279)
第一节	国债的特征与功能·····	(279)
第二节	国债的历史发展·····	(287)
第三节	国债管理制度·····	(290)
第四节	外债·····	(309)
第十章	国家预算·····	(314)
第一节	国家预算概述·····	(314)
第二节	国家预算管理·····	(317)
第三节	国家预算制度·····	(327)
第四节	预算外资金·····	(339)
第十一章	国家预算管理体制·····	(351)

第一节	国家预算管理体制概述·····	(351)
第二节	分税制基础上的分级预算管理体制·····	(367)
第三节	财政转移支付制度·····	(375)
第十二章	财政政策·····	(388)
第一节	财政政策概述·····	(388)
第二节	财政政策的工具·····	(394)
第三节	财政政策的演进·····	(398)
第四节	财政政策的作用机制·····	(402)

第一章 财政导论

第一节 财政概念

财政的一般意义

在现实的社会经济生活中，人们的衣、食、住、行，以及国家政府的政治经济活动都与财政收支活动密切相关。不论是个人家庭、企业事业经济单位，还是国家政府机构的活动都会通过各种渠道和各种不同方式与财政发生联系。现实生活中大量存在的财政现象充分证明这种联系的存在。例如，个人和经济单位都享受到政府通过财政提供的各种公共服务和公共设施，同时个人和经济单位又都有义务交纳税收。政府通过财政向社会收取财政收入，同时政府又向社会公众提供公共产品服务。从上可知，政府也与个人及企业等其他利益主体一样，也在通过本身的财政收支进行经济活动。

从本质上讲，财政是属于经济范畴的。因此财政学研究的根本目的，是为了满足人类无止境的需求而提供的可能。人类为满足其物质和精神文化上的需求，主要采取两种形式：一是采取如吃饭、穿衣、睡觉等个人行为去满足本身的需要；二是人具有的社会性所产生的和平、秩序、安全等需要的满足。这就需要建立

军队、警察、司法机构等，即以国家的力量去满足社会成员的需要。随着社会经济的发展，为满足社会成员需求的途径选择也在不断发展变化。例如以前没有街灯照明，人们晚上外出需自己提灯笼；没有自来水，每个家庭就自己挖井或贮水池，而现在则普遍采用了集中供应电灯照明和自来水。这说明社会经济发展到了一定阶段，许多本来可以由个人行为满足的需求一定会被集体行为所取代。另外，还有许多社会活动必须采用集体行为方式，例如军队、警察、司法等必须由政府统一掌握实行，而且不允许在集体意志之外的个人干预。还有一些公共事业，如教育、公共交通等，当然也可以由非政府的公司、企业、机构、个人经营举办，但必须由政府统一规划管理。否则，总体的社会经济就不能正常运转。总之，随着社会经济的日益发展，政府为满足社会公共需要的职能作用也迅速扩展，同时政府的支出也会日益膨胀。通常政府本身是不直接从事生产活动的，政府为实现其经济政治职能所需要的支出必须凭借其拥有的政治权力强制征收一部分社会产品。财政就是在政府参与社会产品分配过程中形成，并对社会经济各方面发挥其作用的。

社会公共需要

在市场经济体制下，市场是一种配置资源的基本方式，财政也是一种配置方式。市场是通过价格机制来配置资源；而财政是政府的财务行政行为，它要按照政府的政策通过财政收支活动来实现资源的配置。市场与财政两种不同的资源配置方式，它们都是为了满足人类的需要。

如前所述，人类的需要从表面看是多种多样的，但可概括为以下两大类：一类是通过私人个别行为满足的需要；一类是社会公共行为满足的需要。在现代市场经济制度下，一般由市场提供私人个别需要，由政府财政提供社会公共需要。

社会公共需要相对私人个别需要而言，它具有以下特征。

1. 社会公共需要是社会公众在生产经营、日常生活中的共同需要。社会公共需要不是所有个别的个人需要的数字之和。它是相对整个社会而言的概念，即为了维持整个社会的正常政治经济秩序，为了维护社会再生产的正常运行，必须由政府集中组织执行的一种社会职能。

2. 政府财政应为满足社会公共需要而提供公共产品。公共产品是由政府财政提供，并由全体社会成员共同享用的。

3. 社会成员享用为满足社会需要的公共产品，一般不需等价交换。即政府财政提供公共产品和服务由个人享用时，并不一定要求获得等价报偿。

4. 政府财政为满足社会公共需要提供的公共产品可以解决由于经济的外部效应产生的利益关系。

5. 满足社会公共需要的手段只能来自社会产品的剩余部分，即价值形态的 M 部分。

社会公共需要在任何社会形态下都存在，这是它的共同性；但它又是具体地存在于特定的社会形态之中，所以社会公共需要又是历史的、特殊的。在社会经济发展的不同阶段，除保证国家统治职能的那部分需要在形式上相对稳定以外，社会公共需要很多内容是不断发展变动的。例如在一个传统的农业社会中和现代的工业社会中，社会公共需要包含的内容在很多方面是不一样的。

社会公共需要包括的范围很广，它既包括了政府执行其行政职能的需要，也包括了政府执行其社会经济管理职能的需要。具体而言，社会公共需要既包括了行政、国防、文化教育、卫生防疫、生态环境保护的需要；也包括对公共设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资需要；还包括了为调节控制市场经济运行而提供各种管理的需要。

公共产品 (Public Goods)

公共产品是为满足社会公共需要，由政府财政掌握提供的社会产品和服务。也就是说公共产品必须具备两个条件：即满足社会公共需要并由政府公共部门提供。按此定义界定，国防、外交、公安、司法、公共交通和基础教育等都是由政府或由政府控制的公共部门提供，并以满足社会公共需要为目的，所以它们都是公共产品。按此定义界定的公共产品不同于公共所有的资源，与私人产品更有根本的区别。公共产品与私人产品及公共资源相比较，具有整体性和非排他性两个特征。

1. 公共产品的整体性。

公共产品在数量上不可分割成细小单位，其所提供的利益也不能分割而由个别消费者独占享用。例如一国的国防就是典型的公共产品。以武装力量保障国家安全，凡是居住于该国范围内的居民都可受到保护，而不论其是否支付了代价。同时，也没有办法建立一种特别市场，将国防服务这种公共产品分割开来分别出售。因此，公共产品必须整体供应，由社会上多人同时联合消费，而不具有消费上的排他性。

2. 公共产品的非排他性。

由于公共产品的整体性，意味着提供的公共产品必须由社会中多人联合消费，而且在一定程度上，增加一人的消费，并不减少他人的消费。例如政府为治理污染、净化空气提供的公共产品，一个消费者进行消费时并不能排除他人同样也能享用到利益。

在现实生活中，完全具备以上两个特性的典型纯粹的公共产品只有像“国防”这样的特例。很多公共产品不同时具备这两种特性，或是具备的完整程度有较大区别。例如在西方财政学中作为公共产品举例的灯塔，就不能视为纯粹的公共产品。因为船

民、渔民可能非排他性地使用灯塔，因而整体受益；但生活在内陆的居民就可能从未从灯塔获益。另外如公共教育，良好的公共教育可以提高社会的科技文化整体水平，因此全社会可以整体受益；但受教育者个人获得的学识和技能，又可能促使他获得较高的个人收入，这样就具有消费上的排他性和竞争性。与公共产品相对应的是通过市场由个别消费者与个别生产者之间交易供应的私人产品。从上可知，在公共产品与私人产品之间存在着一个中间领域，可称之为准公共产品或准私人产品。像教育之类不完整的公共产品并不一定非由政府的公共活动来提供，个人、私营企业、国有企业等非政府机构也可以提供。但是，公共产品都程度不同地具有非排他性，就会程度不同地存在“免费搭车”的问题，即存在着部分人为提供公共产品支付费用，而其他人可以免费享受该产品服务的问题。所以在社会主义市场经济环境中，对于那些完整的纯度高的公共产品服务一般不应由个人或企业单独提供，而应由政府预算拨款提供，例如国家行政、国防、公安、司法、外交等都在此列。对处于公共产品和私人产品之间领域的商品、服务，可以由政府及公共机构与非政府机构共同提供，例如教育、医疗保健、社会保障等。

市场机制失效 (Market Failure)

前面对公共产品的分析，奠定了以政府为主体的公共经济活动的基础。不论在西方市场经济或我国社会主义市场经济条件下，试图单纯依靠市场力量或市场机制的调节，来达到社会资源的有效配置和经济运行的最佳效率是不可能的。也就是说，如果听任市场不受限制的自由运转，必然会产生种种缺陷和弊端，即会产生所谓“市场失效”问题。我们把现实市场中不符合完全竞争条件的因素以及市场运行结果被认为不完善的方面称之为市场失效。市场失效在 20 世纪 30 年代初的经济危机中得到了最充分

地暴露，经济学家对此有了深刻的认识，意识到政府介入市场运行是必不可少的，从而发展出了以政府干预为主要特点的现代西方经济学。同时，财政理论也发生了重大变革，成为现代西方经济学的一个重要组成部分。

市场失效主要表现在以下几方面：

1. 天然垄断导致市场竞争失效。

市场效率是以完全充分的竞争为前提，然而现实的市场并不具备这种条件。在某些行业中，具有经营规模报酬递增的特点，即经营规模越大，经济效益越好。例如供水、供电、电话电讯服务等都属此列。由于这些行业具有边际成本随经营规模扩大而不断下降的特点，因而少数几家厂商垄断性经营的经济效益将胜过多家竞争的效益，即天然存在市场竞争失效的可能性。为对付天然垄断，政府可进行以下干预：其一，采取公共管制措施，即政府对天然垄断行业规定其价格或收益率；其二，政府可对天然垄断行业直接投资，并从整个社会福利和提高效率的角度规定恰当的价格水准。

2. 公共产品的提供导致市场价格机制失灵。

由于公共产品的消费具有非竞争性和非排他性，增加一个人消费某种公共产品并不会减少其他人对该产品消费的数量和质量，而要排除某个人对该产品的消费也几乎是不可能的。因此，出于自身利益的考虑，人人都会希望由别人来提供公共产品而由自己免费使用，即产生所谓的免费搭车（Free ride）。如果不能收回成本和赚取利润、市场经济中追求利润最大化的生产者是不会提供这类商品的。因此，市场本身无力解决公共产品的有效提供问题，而这些公共产品对消费者来说又往往是不可或缺的，因此，政府部门的干预就非常必要了。

3. 经济利益外溢性导致市场配置资源机制失调。

经济利益外溢性，亦称为经济外部效应，是指个人或企业的

社会经济活动影响了他人或其他企业，但却没有为此承担应有的成本费用，或没有获得应有的报酬。例如一家造纸厂排出的废水污染了一条河流，降低了该河流的经济价值，如果纸厂不需为此付费的话，就等于把本身应承担的治理废水成本转移给社会承担，形成亏损社会化。另外，某一项重大的科学技术发明可能给全世界无数厂商带来巨大的经济效益，这些厂商所获利益大大超过其为购买该项专利的付费，至于全社会消费者所获利益与所付费用差距可能更大，这就是所谓外溢的利益。如果以上两类经济活动完全在市场中进行，由于成本和收益不是对称的，就会导致具有外溢性产品由市场提供得过多或过少，就会扭曲市场配置社会资源的机制。政府为解决经济外部效应所产生的利益关系，可采取以下手段：其一，行政法律手段，政府可命令污染环境的工厂停产或限期治理污染；其二，财政手段，可以采取征税、财政补贴，或提供公共产品。

4. 信息的不完全导致市场运转不完善。

一般认为，消费者和生产者只有在完全掌握现在和未来所有商品及生产要素价格的情况下，才能展开充分的市场竞争。但是，随着市场规模的不断扩大，信息越来越分散、复杂，加工、处理信息的成本也可能会升高到使决策者无法接受的程度，从而不可避免地出现许多非理性的决策。比如，一个生活在大城市的人不可能为买一件衬衫而跑遍所有的商店，这样，他最后的选择就很可能并不是真正价廉物美的一种。

另外，信息从很多方面看也是一种公共产品，增加一个人的消费不会减少其他人的消费量。因此，私人市场所提供的信息往往很不足。信息的不充分往往会影响到竞争的充分性，由此也会影响到市场机制的运转效率，因此需要政府来提供信息。

5. 市场运行机制本身存在着缺陷。

市场机制下，经济行为主体高度分散，从而决策权也高度分

散。小的决策者往往只关心自己的眼前利润，局部利益，加上信息失真导致许多非理性的决策，于是不可避免地造成经济失衡，国内经济剧烈波动、物价水平持续上升、国家经济增长停滞或国际收支失衡。市场无法在事前对此进行调节，只能在其发生后才能调节，而且这种调节就是爆发经济危机。这种调节的代价太高昂，不能为社会所接受。所以需要政府运用财政政策和货币政策来进行干预，以保持国民经济稳定持续的发展。

6. 收入的公平分配无法通过市场来调节。

市场以个人对生产所作的贡献（包括劳动和资本）大小来分配收入。由于各人所拥有的体力、智力、天赋和资本在量上会有很大差别，这就使得按市场规则进行分配会造成贫富差距，而且，这种差距本身就会成为差距进一步扩大的原因。根据市场规则进行分配，会使某些人成为亿万富翁，而另一些人则一无所有，无法谋生。这种收入分配的不公平会影响到一个社会的安定和凝聚力，而且也不符合社会的道德观念。为了使社会分配达到全社会道德伦理公认的可以接受的水平，政府必须对社会分配状态进行调节。

一般认为，现实存在的市场失效的问题是不能由个别或私人经济来解决，而需要一种集体的或公共的活动以一种非市场价格机制的方式来加以解决。这样，在以企业、个人活动为中心的个别私人经济存在的同时，还需要有一种政府公共部门的经济活动存在。这种政府的公共经济活动就是财政。

财政概念的表述

政府为实现社会公共需要必须筹集财政收入来满足其进行公共经济活动的财政支出，政府的收支行为以往很长一段时间内一直是财政活动的主要内容。但本世纪以来各类政府的经济行为迅速扩充，即从较单纯的财政收支行为扩大到对私人市场经济的控

制和调节，进而扩大到直接介入生产领域并形成一定规模的公共国有生产部门。这样，政府的财政活动就成为公共经济活动的核心内容，并具有与个别的私人经济活动不同的特征。所以说，财政具有以下几个特征。

1. 财政征收的强制性。

政府为执行本身所具有的社会经济职能，必须集中一部分社会产品，财政征收就是保证执行这一职能的手段。但财政收入不能按契约合同规定的市场对等交换方式获得，因为政府本身并不直接进行商品生产经营。一般而言，政府为获得财政收入，多采取凭借国家政府所具有的政治权力强制征收的方式。

2. 财政的公共性。

政府财政为满足社会公共需要提供的公共产品，具有整体性和非排他性。政府提供的绝大部分公共产品和劳务是面向整个社会的，全体社会成员不论其是否愿意或实际支付了费用，都可以享用政府通过财政支出提供的公共产品和劳务的利益。一般而言，某人享用公共产品服务并不会与其他人享用公共产品和劳务相抵触。

3. 财政报偿的非对等性。

政府所采取的社会经济措施是以国家或社会利益为前提的，全社会的个人或企业等可以从消费政府提供的公共产品中享用一定的收益和效用，同时也为这种消费负有纳税义务。从这个意义上说，税收亦可称为税收价格，即税收被视为是个人、企业为消费公共产品而支付的价格。而另一方面，政府也以自身所提供的公共产品产生的效用，回报了社会成员纳税的支付。所以从整体上看，政府提供的公共产品的总成本和总效用是相等的。也就是说，社会整体的提供者将共同分担公共产品的成本，也共同享用其效用和利益。但是，政府在全社会范围内主要通过税收来筹集提供公共产品的经费，各级政府在其本身辖区范围内通过财政支