



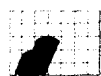
College Finance &
Taxation Series
高等院校财税系列教材

暨南大学财税系◎编著

财政学 (第二版)

PUBLIC FINANCE

 暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS



College Finance &
Taxation Series
高等院校财税系列教材

暨南大学财税系◎编著

财政学 (第二版)

PUBLIC FINANCE

暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS
中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/暨南大学财税系编著. —第2版. —广州:暨南大学出版社, 2004. 9

ISBN 7-81079-367-5

I. 财… II. 暨… III. 财政学—高等学校—教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 075515 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 编辑部 (8620) 85226593 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220602 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心

印 刷: 暨南大学印刷厂

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 24.875

字 数: 471 千

版 次: 2004 年 9 月第 1 版

印 次: 2004 年 9 月第 1 次

印 数: 1—3000 册

定 价: 35.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社营销部联系调换)

再版说明

《财政学》是我国普通高等学校财经类专业核心课程之一。自1993年暨南大学陈永良、沈肇章老师编写的《财政学》出版以来,得到了学术界的普遍好评,社会反响也较好,迄今已重印9次,印数达67 000册。然而,随着我国市场经济体制的逐步完善,公共财政框架得以确立和发展,我国的财政体制发生了许多变化,第一版的一些内容已经不适应新的公共财政体制的现状和发展要求。为此,因应形势的变化,由暨南大学财税系组织编写了《财政学》第二版。

第二版《财政学》在体系框架上,分为财政理论、公共支出、公共收入和财政管理等4篇,篇下按重要内容分别设章,共计14章。具体的写作分工是:第一章,陈永良;第二章,程丹;第三章,曾庆宾;第四章、第九章,沈肇章;第五章,杨森平;第六章,魏朗;第七章,郝玉芹;第八章,於鼎丞;第十章,彭成洪;第十一章,董伟;第十二章、第十三章、第十四章,廖家勤。最后由於鼎丞、陈永良、沈肇章统纂定稿。

本书在编写过程中,曾参考借鉴了国内外大量同类书籍和相关文献,力图吸收其中的精华,我们在此对有关书籍和文献的作者表示衷心的感谢。

暨南大学财税系张志、张海虬老师在本书编写的过程中,联系、协调进度,从而保证了本书的顺利完成;刘明勋、黄佩筠等诸位研究生也为本书承担了文字校对和修订工作,为本书付出了大量时间和精力,在此谨表感谢。

当然,由于本书是由多位老师合作编写,再加上时间仓促,缺点和错误在所难免,欢迎广大读者和专家学者不吝指正。

编 者

2004年5月于暨南大学

目 录

财政理论篇

1 导论	(3)
1.1 市场失灵与公共财政	(3)
1.2 公共财政的历史演变	(10)
1.3 公共财政的内涵	(18)
1.4 公共财政的基本特征	(21)
2 公共财政职能	(26)
2.1 财政职能的内涵	(26)
2.2 资源配置职能	(27)
2.3 收入分配职能	(30)
2.4 经济稳定职能	(32)
2.5 公平与效率的权衡	(35)
2.6 公共选择理论	(37)

公共支出篇

3 公共支出	(49)
3.1 公共支出原则	(49)
3.2 公共支出分类	(52)
3.3 公共支出规模	(57)
3.4 公共支出效益	(64)
4 购买性支出	(75)
4.1 文教科学卫生等支出	(75)

4.2	行政管理支出	(81)
4.3	国防支出	(85)
4.4	投资性支出	(93)
4.5	政府采购制度	(101)
5	转移性支出	(111)
5.1	社会保障支出	(111)
5.2	财政补贴	(130)
5.3	税式支出	(139)

公共收入篇

6	公共收入	(151)
6.1	公共收入的分类	(151)
6.2	公共收入的构成	(155)
6.3	公共收入的规模	(158)
7	税收原理	(164)
7.1	税收的概念与特征	(164)
7.2	税收的职能	(168)
7.3	税收原则	(174)
7.4	税收负担与税负转嫁	(182)
8	税收制度	(189)
8.1	税收制度概述	(189)
8.2	商品课税	(198)
8.3	所得课税	(214)
8.4	财产课税和其他课税	(232)
9	国际税收	(250)
9.1	国际税收概述	(250)
9.2	税收管辖权	(253)
9.3	国际重复课税及其减除	(255)
9.4	国际税收协定	(259)

10	非税收入	(263)
10.1	国有资产收益的形式	(263)
10.2	国有资产经营收益管理	(275)
10.3	政府收费收入	(286)
11	公债	(294)
11.1	公债概述	(294)
11.2	公债制度	(300)
11.3	国外公债	(308)

财政管理篇

12	公共预算	(317)
12.1	公共预算概述	(317)
12.2	公共预算的决定程序	(323)
12.3	中国公共预算改革	(328)
13	财政体制	(342)
13.1	财政体制概述	(342)
13.2	分级财政体制的一般模式	(350)
13.3	中国的财政体制沿革	(355)
14	财政政策	(367)
14.1	财政政策概述	(367)
14.2	财政政策与货币政策的协调配合	(381)
14.3	中国积极财政政策的实践	(386)

财政理论篇

1 导 论

1.1 市场失灵与公共财政

1.1.1 市场失灵的主要表现

在市场经济条件下，资源配置系统有两个：一是市场；一是政府。财政是一种政府的经济行为，因而研究财政问题要从政府与市场的关系说起。市场是资源配置最有效率的运行机制，因此应发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。在市场机制的作用下，达到资源的有效配置状态，也就是能够达到帕累托最优状态（Pareto Optimality）。但是，在自由放任基础上的市场竞争，并非在任何领域、任何状态下都能充分展开的。在某些领域或场合，即使人们不干预市场的自发运行，充分放手让市场机制去发挥作用，它也无法自然而然地达到有效配置资源的结果，或者说无法自然而然地正确发挥作用。总之，市场的资源配置功能不是万能的，市场机制也具有本身固有的缺陷，经济学称之为“市场失灵”（Market Failure）。市场失灵为政府介入或干预提供了必要性和合理性，因而是分析和研究政府与市场关系的基本理论依据。市场失灵是市场经济一个极为重要的特征，如果任其发展，任何市场经济体系都不可能正常存在下去。市场失灵是和市场效率对应的，也就是说，市场在资源配置的某些方面是无效或缺乏效率的。市场失灵主要表现在以下几个方面：

1. 公共产品（Public Goods）

公共产品，也译为“公共品”、“公共物品”、“公共财货”、“公共商品”等，是西方经济学中的一个概念。按照萨缪尔森的定义，公共产品是指这样的产品：“每个人对这种产品的消费，并不能减少任何他人也消费该产品。”可见，公共产品是指具有共同消费性质的产品和服务。公共产品具有非排他性和非竞争性两个特征。非排他性是指某些产品和服务在消费时所具有的这么一种性质，即当该产品被提供时，要想排除他人消费该产品，在技术上或在成本上

是不可能的。例如灯塔、防洪设施等。非竞争性是指某些产品和服务在消费时所具有的这么一种性质，即该产品消费的边际成本为零，也就是新增消费者并不引起该产品成本的增加，例如国防、公安、司法等。公共产品的共同消费性产生免费搭车等行为，决定了市场机制在提供公共产品上的失效或失灵，即市场无法或者基本上无法提供这类产品。

2. 外部效应 (Externalities)

外部效应又译为“外溢性”、“外部性”、“外在性”、“外部经济”、“外部影响”等，是指某个人或企业的行为或活动影响了他人或其他企业，却没有为此而承担相应的成本费用或没有获得相应的收益报酬。外部效应可分为外部经济和外部不经济。外部经济 (External Economy) 是指某个人或企业的行为对他人或其他企业产生了有益的影响，也称正外部性。如上游建水库下游可以受益，是正的外部效应。外部不经济 (External Diseconomy) 是指某个人或企业的活动对他人或其他企业产生了不利影响，也称负外部性。如造纸厂对河流造成污染，是负的外部效应。带有外部效应的产品或服务如果经由市场提供，不管是正的外部效应还是负的外部效应，都存在着成本和收益的非对称性问题。当出现正的外部效应时，提供者的成本大于收益，利益外溢，得不到相应的效益补偿；当出现负的外部效应时，提供者的成本小于收益，受损者得不到损失补偿，因而市场竞争就不可能形成理想的效率配置。这就存在着社会资源配置的扭曲状态，即资源配置的低效状态。这是市场自发运行的结果之一。

3. 规模报酬递增 (Increasing Returns to Scale)

规模报酬递增，亦称“规模成本递减”，是指某些行业所具有的经营规模越大，收益率越高的现象或状态。规模报酬递增状态具有必然导致自然垄断的特点。对某些行业来说，例如，城市的供水、供电、供气、通讯邮电和公共交通等，它们天然具有规模越大则平均成本越低、效益越好的特点。这样，它们自然而然地在自由竞争中排斥小企业，或阻止其他较小的资本进入该行业而使该行业的企业规模趋大化，这就是自然垄断。垄断者可能通过限制产量、抬高价格，使价格高于其边际成本，获得额外利润，从而使市场丧失效率。垄断本身对自由竞争的否定将导致资源配置的低效性。因为，在自然垄断的情况下，垄断者凭借自身的垄断优势，往往使产品的价格和产出水平偏离社会资源最优配置的要求，从而削弱市场机制自发调节经济的作用，降低资源的配置效率。由于自然垄断是自由竞争的结果，因而市场本身也是无能为力的。

4. 风险和不确定性 (Risks and Uncertainties)

风险和不确定性是指市场活动所必然存在的风险和不确定性的状态。这是市场活动几乎无处不在、无时不有的状态，即人们常说的市场活动总有风险，

只不过风险的程度是大还是小的问题。由于人们的市场活动往往是按照一定的预期价格进行的,风险和不确定性的存在,导致了市场的实际价格与预期价格的背离,这就意味着市场价格信号的失真,使得市场机制难以引导社会资源实现绝对的最佳配置状态,因而也是市场失效的一种状态。由于风险是市场的天然伴生物,市场本身无力克服。虽然有的私人企业可以靠冒风险而繁荣昌盛,但某些类型的风险如核工业、航天工业、原子能开发作为电力能源等特别技术风险,只有靠政府才能承担。由于研究费用是巨大的,且要经过多年探索,即使是大型企业愿意冒此风险,也不能获得充分利益,不能获得能补偿其投资的专利垄断权。因而,在这种情况下,必须由政府财政参与。

5. 社会分配不公

社会分配不公是指在市场经济下,与当时社会公认的公平准则不相符合的收入、财富和社会福利的分布状态。在市场经济条件下,由市场所决定的收入的初次分配(即纳税前收入的分配)虽然符合经济公平,但就社会公平而言却是极不公平的。主要原因是,在市场机制的作用下,收入的分配状况是由每个人提供的生产要素(如劳动力、资本、土地等)的数量以及这些生产要素在市场上所能获得的价格决定的。由于垄断的存在和经济机会的不平等,造成人们占有(或继承)财产情况的不同以及劳动能力的差异,由市场所决定的收入分配状况肯定高低悬殊。这不仅本身有违社会公平的要求,而且会导致诸如贫困、富裕阶层中财富的浪费、社会冲突、低收入者阶层得不到发展与改善自己处境的机会等一系列不好的社会后果。社会分配不公现象的存在不是市场机制自身所能克服的。

6. 宏观经济总量失衡

宏观经济总量失衡是指市场在其自发运行过程中所必然产生的失业、通货膨胀和经济危机等现象。凯恩斯学派认为,自由放任的市场机制在实现宏观经济水平方面的失灵,一方面是由于价格信号在某些重要的市场(如垄断市场)上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力;另一方面,从总供求角度看,不同经济主体在实现其经济利益所具有的竞争性和排他性,也会使市场的自发力量不能经常保证总供求在充分利用资源的水平上相一致,即供求失衡,从而导致宏观经济总量失衡。凯恩斯学派早已证明,自发的市场机制并不能自行趋向于充分就业、物价稳定和适度的经济增长。宏观经济总量失衡状态,是自发的市场机制有效运行的必然结果。

市场失灵状态的存在,直接危害着市场经济的正常运行,威胁乃至危及市场经济的存在,因而克服市场失灵状态,是确保市场正常运行乃至存在的必不可少的前提与条件,是市场经济提出的客观要求。

1.1.2 公共产品和公共需要

1. 公共产品

人类社会需要的各式各样的商品和服务，依据需要主体和供给渠道的不同，可以分为两大类：公共产品和私人产品。由市场供给用来满足个别人需要的商品和服务称之为私人产品；由以政府为代表的国家机构——公共部门供给用来满足社会公共需要的商品和服务称之为公共产品。美国著名经济学家萨缪尔森指出：“公共产品（Public Goods）是这样一些产品，不论每个人是否愿意购买它们，它们带来的好处不可分开地散布到整个社区里。相比之下，私人产品（Private Goods）是这样一些产品，它们能分割开并可分别提供给不同的人，也不带给他人外部的收益或成本。公共产品的有效率的供给通常需要政府行动，而私人产品则可以通过市场有效率地加以分配。”^①

公共产品作为私人产品的对称，具有以下4个特征：

①非排他性。非排他性是指某个个人或集团对公共产品的消费，并不影响或妨碍其他个人或集团同时消费该公共产品，也不会减少其他个人或集团消费该公共产品的数量或质量。例如，海洋中的灯塔，可以为夜间航行的所有船只提供照明；国防，可以无差别地为每个公民提供安全保障；天气预报，可以为每个人提供气象信息等。有些公共产品虽然经过技术处置可以具有排他性，但由于排除的成本太高，因而经济上不可行。公共产品的非排他性意味着可能形成“免费搭车”现象，即免费享用公共产品的利益。私人产品具有排他性。当消费者为私人产品付钱之后，他人就不能享用该产品或劳务所带来的利益。如食品、衣服、住宅等。

②非竞争性。非竞争性是指消费者的增加不引起生产成本的增加，即多一个消费者引起的社会边际成本为零，因此价格也为零。或者说，一定量的公共产品按零边际成本为消费者提供利益或服务。这意味着可能形成“免费搭车者”，即获得公共产品的消费者无须通过市场采用出价竞争的方式。而消费者获得私人产品，如食品、衣服、住宅等，则必须通过市场采用出价竞争的方式。

③不可分割性。不可分割性是指公共产品是向整个社会共同提供的，而不能将其分割成若干部分，分别归个人或集团消费，如国防、安全、秩序等。当然，依据受益范围的大小，可将公共产品区分为全国性或地区性的公共产品。

① [美] 萨缪尔森. 经济学. (14版) 上. 北京: 北京经济学院出版社, 1996. 571 页

尽管如此，公共产品的效用仍然是不可分割的，它总是向全国或某个地区的所有成员提供其效用。而私人产品的效用具有可分割性。例如，衣服的效用是可供人穿用、食品的效用是可供人食用等，其效用的发挥必须通过分割给每个人才能得以实现。

④非盈利性。非盈利性是指提供公共产品不以盈利为目的，而是追求社会效益和社会福利的最大化。而私人产品的提供则是为追求利润的最大化。

综上所述，公共产品的4个特征是密切联系的。核心特征是非排他性和非竞争性，其他两个特征是其必然延伸。在实际生活中，有些产品兼备公共产品与私人产品的特征，因而可称之为混合产品或准公共产品。

公共产品的上述特征，决定了市场在提供公共产品方面是失灵的。公共产品必须由政府来提供，这就决定了公共财政存在的必要性及其活动范围和内容。

还应该指出，公共产品与私人产品的区别主要是就消费该产品的不同特征来区分的，而不是按产品的所有制性质（公有或私有）来区分的。此外，公共产品与社会产品是不同的概念。社会产品，亦称社会总产品，是指在一定时期内（通常为1年），社会的物质生产部门所生产出来的物质财富的总和。社会产品仅指物质产品，它不包括劳务服务，更不包括精神产品。而公共产品则不仅包括物质产品，更主要的还是指各种公共服务，它包括无形产品和精神产品。例如，“国防”作为一种公共产品，它指的不是向军队提供的武器装备、防御设施等，而是指政府通过这些物质条件的总和所提供的保卫国家的服务。像秩序、防疫、环保等公共产品都属于这种类型。在西方经济学看来，国家或政府的存在本身就是一件公共产品，是社会成员为了自身的公共利益而创立的机构。国家的政策、制度、法令等，也都是公共产品。政府为市场提供的公共服务都是公共产品，因而政府对外溢性、自然垄断、风险、社会分配不公和宏观经济总量失衡等问题进行的纠正和干预，也都是政府为市场提供公共服务的行为，即提供公共产品。

2. 公共需要

人类社会的需要尽管五花八门，但是从最终需要来看无非是两大类：私人个别需要和社会公共需要。在现代市场经济条件下，由市场提供私人产品以满足私人个别需要；由以政府为代表的国家公共部门提供公共产品以满足社会公共需要。美国著名财政学家理查德·A·马斯格雷夫在研究财政职能时曾明确提出公共需要与私人需要的区分，他指出：“以资源利用的决定为转移并以私人需要与公共需要之间的区别为基础。这种区别是我们所关心的，因为这是财

政职能的核心。”^①

社会公共需要是和私人个别需要相对应的。社会公共需要是指向社会提供国防、公安、司法、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。社会公共需要区别于私人个别需要，具有以下特征：①社会公共需要是社会公众在生产、工作和生活中共同的需要，它不是个人需要和个别需要的数学加总，而是就社会总体而言的。这就是说，为社会公共需要提供的公共产品的效用具有“不可分割性”，即它是向社会公众共同提供的，而不是向某个个人或集团提供的。而满足个人消费的产品，其效用具有可分割性。②社会公共需要是每一个社会成员可以无差别地共同享用的需要，一个或一些社会成员享用并不排斥其他社会成员享用，即具有非排他性。而为满足某个人或集团需要而提供的产品，只能为某个人或集团所享用，而排斥其他社会成员或集团的享用，即具有排他性。③社会成员享用为满足社会公共需要所提供的产品和服务也要付出代价（例如交税或付费）。但这里的规则不是等价交换原则，各社会成员的付出与其所得是不对称的，不能说谁多付出就多享用，少付出就少享用，不付出就不得享用。而满足个人需要的产品和服务，必须等价交换，支付等价后方可享用。④满足社会公共需要的物质来源只能是社会产品中的剩余产品。因此，在生产力尚未发展到足以提供剩余产品时，不可能出现社会公共需要。但反过来说，并不是全部剩余产品都是用于满足社会公共需要。例如，奴隶主、封建主、资本家等的个人需要以及个别企业的生产积累需要等，也来自于剩余产品，这些都不属于社会公共需要。

社会公共需要涵盖的范围颇广，可以分成性质各异的不同层次：①保证执行国家职能的需要，包括国家政权的职能和执行某些社会职能的需要。例如，行政、国防、公安、司法、监察、外交以及普及教育、卫生保健、基础科学研究、生态环境保护等，也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资。这类需要是典型的社会公共需要。从广义来说，社会公共需要还包括为调节市场经济运行而采取各种措施和各项政策提供的服务等。②半社会公共需要。它是指社会公共需要与个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要。例如，高等教育、医疗事业等就属于这些情况。③大型公共设施。例如，邮政、电信、民航、铁路、公路、煤气、电力以及城市公共设施等，这些基本上属于再生产的共同的外部条件。这些“共同生产条件”具有公共产品的性质。在资本主义国家，由于这种投资耗资巨大，私人无力承担，或在国民经济具有重要地位和调节作用，因此许多国家也是通过财政分配来满足。在社会主义国

① [美] 马斯格雷夫，比较财政分析，上海：上海人民出版社，1996.4 页

家，这部分投资主要是由政府出资的。

1.1.3 市场失灵与公共财政

前面阐述了在市场经济条件下，市场失灵有着种种表现，概而言之，市场失灵表现在：①公共产品的存在；②外部效应的存在；③规模报酬递增的存在；④风险和不确定性的存在；⑤社会分配不公的存在；⑥宏观经济总量失衡的存在等。上述市场失灵状态都是市场机制本身无力解决的，也无法由私人经济（Private Economy）或私人部门（Private Sector）来克服。这就需要有公共经济或公共部门的介入，以非市场机制的方式干预，才能在一定程度上纠正市场失灵状态。这一任务历史性地落在了政府及其公共财政身上，是因为政府及其公共财政具有非市场性，能够以非市场的方式去克服市场本身的缺陷。关于“公共财政”产生的问题，西方财政学或公共经济学所遵循的分析思路是：

市场有效运行→市场失灵→公共的或国家的介入→公共财政

西方财政学认为，在市场经济条件下，市场失灵是公共财政存在的经济根源。或者说，公共财政就是为弥补市场失灵而存在的。弥补市场失灵就成为公共财政必须遵循的活动准则。这一准则具有正反两个方面的含义：一方面，市场要求公共财政的存在和服务，没有政府及其公共财政的服务，市场就无法存在和正常运行；另一方面，公共财政不应超越市场的要求行事，不能在弥补市场失灵的过程中干预市场的正常有效运行。

总之，市场失灵的领域，就是政府及其公共财政的活动范围。在市场经济中，我们可以对政府及其公共财政的活动范围作一简单的归纳：①提供公共产品或服务。即由政府及其公共财政负责提供那些社会边际效益大于社会边际成本，因而不能通过市场有效供给的公共产品或服务。②矫正外部效应。即由政府及其公共财政采取措施来排除私人边际成本和社会边际成本以及私人边际效益和社会边际效益之间的非一致性。③维持有效竞争。即由政府及其公共财政制定有关政策法令，实施禁止垄断、维持市场有效竞争的措施，以保证竞争性市场在资源配置方面的效率。④对具有“特别风险”和适于垄断经营的项目，由政府及其公共财政进行投资。⑤调节收入分配。即由政府及其公共财政运用各种手段对有欠公平的收入分配状况进行调节，解决市场经济条件下的收入分配不公问题。⑥稳定经济。即由政府及其公共财政担当起维持经济稳定发展的责任，干预经济的运行。

综上所述,公共财政,是指在市场经济条件下政府提供公共产品或服务的分配活动或分配关系,是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行机制模式,是与市场经济相适应的一种财政类型,是市场经济国家通行的财政体制和财政制度。

1.2 公共财政的历史演变

1.2.1 自然经济条件下的财政

财政是一个经济范畴,又是一个历史范畴。财政是在人类社会经济或生产力和生产关系发展到一定阶段时产生国家后出现的。财政的产生是以国家为前提,它随着国家的产生而产生,随着国家的发展而发展,随着社会制度的演变而不断变革。

在原始社会初期,社会生产力水平极端低下,人们使用石器等简陋的生产工具共同劳动,共同消费,共同占有生产资料,产品平均分配,以维持人们极低的生活需要。当时,几乎没有剩余产品,没有生产资料私有制,没有社会公共需要,没有阶级和国家,因而也没有财政。到了原始公社末期,由于社会生产力的发展和剩余产品的出现,促进了私有制和阶级的产生,终于使人类社会从无阶级的原始社会过渡到有阶级的奴隶社会,随之产生了国家。国家的重要特征之一,就是“公共权力”。构成这种“公共权力”的实体是军队、警察、法庭、监狱、官吏等。为了维持这种“公共权力”,必须占有和消耗一部分社会产品。但是,在私有制社会里,国家本身通常不直接占有生产资料,也不直接从事生产劳动,为了解决国家本身这种既不生产社会产品而又要消耗社会产品的矛盾,国家必须凭借它的“公共权力”,强制地无偿征收一部分社会产品,以满足社会公共需要。这样,就产生一种由国家凭借政治权力参与一部分社会产品的分配,这就是财政。可见,财政是在人类社会经济或生产力和生产关系发展到一定阶段时产生国家后出现的产物。概言之,财政产生的历史过程是:

原始社会末期→剩余产品的出现→阶级的产生→国家的产生→财政的产生

国家产生在人类社会的童年时期,当时社会经济的发展水平十分低下,国