

财政学

PUBLIC FINANCE

陈永良 沈肇章 编著

暨南大学出版社



中财 B0002829

04

财 政 学

陈永良 沈肇章 编著

中央财经大学图书馆藏书



439389

暨南大学出版社

粤新登字13号

财 政 学

陈永良 沈肇章 编著

*

暨南大学出版社出版

(广州 石牌)

广东省新华书店经销

广东省五华印刷厂印刷

•

开本: 850×1138 1/32 印张: 13.625 字数: 35 万

1993年12月第1版 1995年6月第3次印刷

印数: 13001—23000 册

ISBN 7—81029—265—X

F·70 定价: 13.50 元

编写说明

《财政学》是我国普通高等学校财经类专业核心课程之一。本书根据国家教委审定的《财政学》教学大纲编写，但在章节安排和内容上略有调整。书中主要阐述了社会主义市场经济条件下财政学的基本理论和基本知识，概括地论述了财政是国家集中分配部分剩余产品用于满足社会公共需要而形成的分配活动和分配关系。

本书在编写过程中，参考了国内外一些知名的财政学家和经济学家的有关著作，并从中吸收了一些研究成果，我们在此表示衷心的感谢。

本书共分十五章。第一、二、三、八、九、十、十一、十二章由陈永良编写；第四、五、六、七、十三、十四、十五章由沈肇章编写。

由于编者的水平有限，加上时间仓促，本书缺点和错误在所难免，欢迎广大读者给予批评指正。

编著者

暨南大学

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 财政学的概念.....	(1)
第二节 财政学的研究对象.....	(4)
第三节 财政思想简介.....	(6)
第二章 财政的本质	(35)
第一节 财政的产生与发展.....	(35)
第二节 财政在社会产品分配中的地位.....	(41)
第三节 财政分配同其他分配范畴的关系.....	(46)
第三章 财政的职能	(53)
第一节 财政职能的内涵和表述.....	(53)
第二节 资源配置的职能.....	(58)
第三节 收入分配的职能.....	(63)
第四节 经济稳定的职能.....	(68)
第四章 财政支出理论	(73)
第一节 财政支出的分类.....	(73)
第二节 财政支出原则.....	(80)
第三节 财政支出的增长趋势.....	(87)
第四节 财政支出的效益分析.....	(97)

第五章 社会公共支出	(112)
第一节 文教科学卫生支出.....	(112)
第二节 行政管理支出.....	(122)
第三节 国防支出.....	(126)
第四节 社会保障支出.....	(137)
第六章 财政投资支出	(147)
第一节 财政投资概述.....	(147)
第二节 财政投资的内容.....	(152)
第三节 投资体制及其改革.....	(166)
第七章 财政补贴	(174)
第一节 财政补贴的性质和特点.....	(174)
第二节 财政补贴的内容.....	(177)
第三节 我国财政补贴的现状与改革.....	(185)
第八章 财政收入的构成和数量界限	(191)
第一节 财政收入的构成.....	(191)
第二节 财政收入的形式.....	(198)
第三节 财政收入的数量界限.....	(202)
第九章 税收原理	(207)
第一节 税收概念.....	(207)
第二节 税收制度的构成要素.....	(210)
第三节 税收分类.....	(216)
第四节 税收原则.....	(219)
第五节 税负转嫁与归宿.....	(233)
第十章 税收制度	(241)

第一节	税收制度的发展.....	(241)
第二节	商品课税.....	(248)
第三节	所得课税.....	(258)
第四节	财产课税.....	(274)
第十一章	国际税收.....	(289)
第一节	国际税收概述.....	(289)
第二节	税收管辖权.....	(293)
第三节	国际重复征税及其减除.....	(298)
第四节	国际税收协定.....	(305)
第十二章	国有企业利润分配制度和国有资产管理.....	(312)
第一节	国有企业利润分配制度.....	(312)
第二节	国有资产管理.....	(320)
第十三章	公债.....	(328)
第一节	公债的产生与发展.....	(328)
第二节	公债的种类.....	(343)
第三节	公债制度.....	(348)
第四节	公债的负担.....	(359)
第五节	公债对经济的影响.....	(361)
第十四章	国家预算和预算管理体制.....	(368)
第一节	国家预算的概念.....	(368)
第二节	国家预算的类型.....	(372)
第三节	国家预算的原则.....	(379)
第四节	国家预算的编制与执行.....	(381)
第五节	国家预算管理体制.....	(389)

第十五章	财政政策	(402)
第一节	财政政策的内容与类别.....	(402)
第二节	财政政策目标.....	(404)
第三节	财政政策工具及其运用... ..	(414)
第四节	财政政策与货币政策的配合	(422)

第一章 导 论

第一节 财政学的概念

在英文中财政学不是“Finance”，而是“Public Finance”，意为“公共财政学”。这里的“公共”一词，不是指人民大众，而是指国家机构，或各级政府。所以亦称为“政府财政学”（Government Finance），有别于“公司财政”（Corporation Finance）。我们通常所讲的财政学就是研究政府财政的一门科学，通称财政学。

“公司财政”研究的是一个公司的资金来源、资金运用与资金管理。财政学研究的是政府的收入、支出与管理，即政府为完成其职能所需资源的提供、管理与支出。它的内容包括三个方面：一是国家财政收入，为支出筹集资金；二是国家财政支出，为取得政府需求所作的支付；三是财政管理，为财政收入和财政支出制订方针政策，促进经济稳定与发展。

西方财政学的含义，自1776年英国经济学家、古典学派创始人亚当·斯密的《国民财富的性质和原因的研究》一书出版后，一直到世界经济严重危机的1929年，完全为古典经济学理论所控制，几乎没有什么变动。他们认为，政府财政是家庭财政的反映，它和家庭财政一样，必须量入为出，假如家庭财政出现入不敷出，终将导致破产。政府财政也是一样。只有收支平衡的财政，并且要保持低水平，对财政支出和支出目的采取严格限制，才是唯一的好财政。他们对国家发行公债持否定态度，认为发行公债会导致政府支出的浪费。但是，现代经济学家很少有人同意

这种观点。凯恩斯学派认为，政府发行公债是使人民致富的最简便的办法。美国经济学教授哈布尔认为：“财政，就其本身而言，表示政府财政或预算程序对资金筹集和支出活动而体现的货币流动。这些货币流动是现代财政分析的组成部分。但公共部门更重要的基本经济任务是对资源配置、有效需求的分配和劳力的实际生产，以及宏观经济业绩完成的研究。”^①现代西方经济学家认为，“财政学”一词已经不适应其内容含义的要求，不能反映基本内容了。并认为，财政学的研究同经济学一样，为满足人类无止境的欲望而提供可能。人具有社会性，为了满足各种需要，例如，每个人都需要生活，需要和平、秩序、安全等，这决不是个人仅凭其微不足道的力量所能办到的，所以必须依赖社会力量 and 依赖政府。每一种社会组织形式都是劳动力的分工。政府作为一种阶级社会的组织形式不断发展壮大，它提供的社会公共需要比个人为自己提供的需要更有效、更经济。例如，在一个多世纪以前，没有警察，或警察很少，人们为了自己的安全而佩带武器或雇佣保镖实行自卫；没有街道照明，人们晚间出门要提着灯笼；没有公共教育，有钱的家庭自己雇佣教师教育子女；每个家庭各有自己的水井或贮水池。后来，随着社会的发展和科学技术的进步，政府建立了大量的公共设施。例如，公安警察、路灯、公共教育、自来水等公共事业，给人们生活带来诸多的方便。当然，现代社会不满足于这些公共事业了。现代财政不能局限于旧时所谓政府收入、支出、预算、公债几大部分了，而是包括政府一切经济活动。从经济角度看，政府是最大的经济实体，财政学是对政府收入决策的制定和支出资金的运用进行研究。政府职能对国家经济稳定具有一定的影响，并在反周期性危机，反通货膨胀，反失业，促进经济增长和维持国际收支平衡各方面都发挥着重要作用。在

注：①Bernard P. Herber; 《Modern Public Finance》，Richard D. Irwin, Inc, 1983, P.5.

西方国家，政府的经济作用主要反映在财政上。财政发挥作用主要通过政府支出和税收，利用支出和税收政策的变化促进经济稳定，达到所谓的没有通货膨胀的充分就业。所以说财政的基本问题不在财政，而在经济。因此，西方国家的财政学称为“政府经济学”，“公共部门经济学”，“公共财政经济学”，“公共经济财政学”等。不过，一般认为，为尊重传统的习惯叫法，还是称“财政学”较好。

在市场经济条件下，财政学必须围绕市场经济理论展开，必须自始至终贯彻市场经济理论。市场经济是商品经济的一种形式，是商品经济发展到一定阶段的产物。市场经济就是市场经济，即社会再生产的几个环节都由市场调节。从市场经济理论出发，财政学的建立应为三种理论为基础：（1）市场经济理论，明确市场调节在资源配置中起基础性作用，一切经济活动都要遵循价值规律；（2）市场经济下国有企业产权关系理论，使资源的财产关系明晰化；（3）市场经济下政府职能理论，明确政府的职能范围。根据这个思路，财政分配的目的是满足“社会公共需要”。所谓“社会公共需要”是指市场不能或不完全能满足的需要，或者说个人和企业不能或不完全能满足的需要，而满足社会公共需要并不意味着财政退出生产领域。在市场经济条件下财政的功能在于弥补市场调节的弱点，克服市场调节的消极方面，从财政论财政职能的束缚中解脱出来，将财政的经济职能表述为：资源配置、收入分配、经济稳定三大职能。在财政学中提出财政分配的目的是满足社会公共需要和财政的三大经济职能，有利于进一步明确市场经济条件下财政的职能范围，也有利于理顺财政学的体系结构。从理论上说，财政学的首要任务是要阐明社会公共需要的内涵和外延，明确市场经济下财政是干什么的，而后从支到收，再进入收支差额的弥补和财政政策的分析。从实际来说，收与支的关系，从根本上说，应是支出决定收入，即先确定社会公共需要量，而这个量是有弹性的，最终要通过政治立法程序来确定；支出量确定后，首先由经常性收入（主要是税收）来

弥补，不足部分再考虑借债的规模，按这样的程序形成收支及其平衡的制约机制。只有这样，才能理顺财政学分析的脉络，阐述市场经济条件下的财政基本理论问题。

第二节 财政学的研究对象

在现代经济生活中，国家、政府机构的活动在整个经济中占有很大的比重。财政活动是政府活动的主要方面。财政是政府参与部分剩余产品分配的一种特殊的分配关系。财政是政府机构赖以存在的经济基础，也是政府干预经济活动的物质基础。

古典的财政学对财政曾作过如下定义：“财政就是公共权力以征收的财源（主要是租税）向社会供应公共财富（私人经济主体所不能供给的、由所有公民平等消费的财富和服务）的经济活动。”马克思在《资本论》中论及“分配关系与生产关系”时也曾指出：在任何社会生产中，“总是能够区分出劳动的两部分，一部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费，另一部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般的社会需要，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需要的代表职能。”^①以上论述对界定财政分配的目的在于满足社会公共需要有直接的意义。用部分剩余产品满足“一般的社会需要”，这种经济现象是任何社会共有的。但只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，才由国家执行社会公共需要的代表的职能，从而产生财政。财政是国家集中分配部分剩余产品用于满足社会公共需要而形成的分配活动和分配关系。

财政分配与国家的公共权力相联系。财政作为国家的集中分

注：①《马克思恩格斯全集》第25卷，第992页。

配，表现为国家集中性收支的形式。任何国家的社会公共需要，都不仅是维护公共权力的需要，还包括国家执行社会职能的需要，例如用于文化、教育、科学、卫生和公共工程的支出等。

古典经济学派都是从国家或君主的收支出发论述经济问题的。与此相应，人们对财政的研究也是纯国家的。恩格斯曾指出：亚当·斯密“在1776年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作，从而创立了财政学。在这以前，全部财政学都纯粹是国家的：国家经济被看作全部国家事务中的一个普通部门，从属于国家本身。”^① 亚当·斯密首先从社会分工开始建立自己的经济学说，并在这个基础上探讨财政问题，从而把财政学融于经济学中。大卫·李嘉图则以“赋税论”为题直接从财政分配入手研究经济学。

马克思生前没有写出系统的财政理论，然而他在批判继承古典政治经济学，建立马克思主义政治经济学的同时，曾粗线条地勾画出财政学的科学体系。他在《政治经济学批判·序言》中指出：“我考察资本主义经济制度是按照以下的次序：资本、土地所有权、雇佣劳动；国家、对外贸易、世界市场。”^② 在《政治经济学批判·导言》中又说：“资产阶级社会在国家形式上的概括。就它本身来考察，‘非生产’阶级。税。国债。公的信用。人口。殖民地。向国外移民。”^③ 其中前五个问题都同财政直接有关。在马克思的研究次序中，财政是作为资本主义社会总体考察的分配关系来研究的。显然，财政不能单纯作为国家的职能来研究，应该把它放在社会再生产过程和关系中考察。

财政学属于财政学科体系中的理论学科，它的首要任务是阐明财政的基本理论、基本知识和基本技能。在现实经济生活中，人们经常接触到各种财政现象，如财政收支活动、财政政策、财政

注：①《马克思恩格斯全集》第1卷，第675页。

②《马克思恩格斯全集》第13卷，第7页。

③《马克思恩格斯选集》第2卷，第111页。

制度和财政分配关系等。财政学作为一门理论学科，不是研究财政政策和财政制度等财政现象本身，而是研究比它们更深一层的内容，它的视野不能局限于现象层次上，而是要透过现象发现本质，揭示支配这些现象的规律性。因此，财政学的研究对象，是研究人类发展的不同阶段上，国家集中分配部分剩余产品用于满足社会公共需要而形成的分配活动和分配关系的规律性。财政学虽不以财政政策和财政制度为对象，但财政学的研究不能脱离财政政策和财政制度。财政理论是对财政政策和财政制度的理论抽象，其研究成果为财政政策和财政制度提供理论依据。财政理论正确与否要由贯彻相应的财政政策的实践来检验。脱离现实的财政政策和财政制度来研究财政理论，会使财政理论成为空洞的说教。总而言之，财政学是一门研究人类发展的不同阶段上国家集中分配部分剩余产品用于满足社会公共需要而形成的分配活动和分配关系的规律性的科学。财政学透过财政收支活动、财政政策和财政制度来研究财政分配活动和分配关系的规律性。在这种研究中，辩证唯物主义和历史唯物主义，从抽象上升到具体，由现象深入到本质，是研究财政学的方法论基础，具体化为实证分析与规范分析的统一。

第三节 财政思想简介

一、中国古代的财政思想

财政学的创立至今只有200多年的历史，但是，在财政学诞生之前，人们早已在探讨财政问题了，我国古代的财政思想总的来说是为奴隶国家和封建制国家服务的，但其中不乏至今仍有借鉴

意义的杰出的理财思想。

1. 关于财政同经济的关系问题

古代的理财家从他们的经济实践中早已体会到财政同经济的关系问题。例如，周代的周公，就曾为自己立下“勤政裕民”的座右铭，意思就是说，统治者在筹集国家财政收入时，用民力要适中，收租税要轻，切不能横征暴敛，竭泽而渔。后来的理财家们大都承袭了这一理财思想。春秋时期的管仲就以“治国之道，必先富民”的原则为齐王管理财政。他还提出了“相地而衰征，则民不移”的重要政策，这个政策是按土地好坏征收差额赋税，而不是对不同土地征收同等的赋税；在这个政策下，劳动者地位有所改善，劳动兴趣有了提高，劳动者不再相率逃亡了。管仲辅助齐王当政 40 年，使齐国国力大振。管仲的财政思想对后世的影响，至为深远。唐代的刘晏则以“理财常以养民为先”来告诫他的君王，意思是说，只有发展生产，安定人民生活，才是增加财政收入的根本前提。与此相关，要注意农村经济的恢复与发展，注意不加重农民的负担。北宋的王安石认为，理财不仅限于从事封建国家的财政事务，并要同整个社会生产相结合，要做到“因天下之力以生天下之财，取天下之财以供天下之费”，亦即通过整个社会生产的发展以求国家财政的充实，并运用国家的支出以适应整个国家和社会的需要。这样的财政观点，在当时条件下是很难得的。明代的丘浚甚至写了一本书，辟出专节论述“理财之道，以生财之道为本”的道理。清代的魏源把这一思想系统化了，提出：“善赋民者，譬植柳乎！薪其枝叶而培其本根。不善赋民者，譬剪韭乎！日剪一畦，不罄不止。”这就是说，善于理财的人，不能只考虑征税，而首先应该考虑培养税源，税源充裕，财政收入自然随之增长。

2. 关于预算原则问题

目前仍在争论不休的预算原则问题在古代也早已提出。还是前面说的那位周公，率先提出了“量入为出”原则：“冢宰制国

用，必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用。用地大小，视年之丰耗，以三十年通制国用，量入以为出。”封建社会初期财政以劳役和实物地租为主要收入，在自然和技术条件的限制之下，农业丰歉不能预定，国家支出在原则上只能在国家收入已取得的前提下安排。这是“量入为出”原则产生的客观基础。因此，国家每年在安排支出之前，必须在年底根据土地大小，收成好坏，将丰、歉年的收入照“耕三余一”办法，制定国用。“量入为出”原则在封建社会居于支配地位。但是，唐代的杨炎首先提出与“量入为出”原则相对立的原则。他说：“凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出以制入”。主张先核定支出规模，然后再去征税。杨炎早在公元8世纪时就最先提出“量出制入”这一观点，这是很不寻常的。从世界财政思想的历史发展过程来说，“量出制入”是继“量入为出”原则之后而出现的。在中国历史上，这两个互相对立的财政原则常被交替使用。

3. 关于以财政手段去调节经济和平抑经济波动的问题

按当时经济情况以财政手段去调节经济和平抑经济波动的朴素思想也早已存在。例如，西汉时期桑弘羊制定的“均输”、“平准”两法。关于“均输”，就是各郡国的贡品，除质量特优者仍应直接运送外，一般贡品不必再送京师，即由当地办理均输官吏运往邻近高价地区出售；或将贡品折收现金，另购当地所丰产而又价廉的商品运向高价地区出售。这样，不仅减少了封建中央以往贡品输送所产生的损失，并极大地增加了财政收入，减少了各郡国运送贡品的烦难，也减轻了劳动人民承担运送贡品劳役所蒙受的痛苦。关于“平准”，就是在京师设置一个官方机构，“贵则卖之，贱则买之”，使“万物平而便百姓”，这就是说，在物价上涨时抛出商品，平抑物价上涨；在物价下跌时买进商品，控制物价下跌。如此控制商品的供求使之趋向平衡，物价波动小，投机商也就无以牟利，财政经济便得以稳定。均输与平准在同年先后实行。均输以收购、转运、发售为主，平准以平抑物

价为主；均输分设于郡国，平准只设于京师。两者相辅相成，既便于货物流通，调节物价，又增加国家财政收入，并使富商大贾牟取暴利的活动受到限制。从稳定物价的角度来看，桑弘羊的平准设想确是周密有效的，特别是在2000多年前就能提出这样的价格政策和措施，更为难得。同时，桑弘羊还发现了财政支出形成需求的作用，他反对将节约作为财政支出的唯一原则，认为财政支出小于财政收入，将会减少消费，阻碍商品流通，进而阻碍生产。

此外，其他如减轻税负，刺激生产，公平课征，简化税制等现代财政原则，在前资本主义的理财家们的头脑中也都占有相当重要的位置。

前面简要的历史回顾说明以下两个问题：一是我国古代的财政思想史是一部丰富的理论宝库；二是当今的某些理论思想并不是完全新颖的，而是有历史渊源的。

二、西方财政思想

亚当·斯密在1776年发表了重要著作《国民财富的性质和原因的研究》，从而创立了财政学。但在此之前，大约自16世纪初期至18世纪中叶约250年间（1500—1750年）西欧各国在政治上是君主专制时代，在经济上是重商主义时代，封建制度逐渐解体，资本主义经济逐渐形成。

1. 重商主义的财政思想

重商主义产生于封建制度向资本主义制度过渡的时期，是资产阶级最初的经济学说。重商主义者认为，一国的强盛必须有强大的经济基础，主张取消地方经济或区域经济，代之以国家经济；一国的财富须以拥有金银的多寡来衡量，唯有金银才能作为计算财富的标准，主张实行国家干预的政策，发展国际贸易，奖励出口，禁止金银输出，设置关卡，征收关税，实行保护主义；有了金银，可以使国家财政充裕，主张提高国家防务力量。