

财 政 学

主 编 李友元

中国商业出版社

财 政 学

主 编：李友元

副 主 编：马乃云 陈志楣

中国商业出版社

(京)新登字 073 号

图书在版编目(CIP)数据

财政学/李友元主编. —北京:中国商业出版社,1995.7

ISBN 7-5044-2932-5

I. 财… II. 李… III. 财政学—高等学校:专业学校—教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 13073 号

责任编辑:刘树林

中国商业出版社出版发行

(100053 北京宣武区广安门内报国寺1号)

各地新华书店经销

北京市印刷二厂印刷

*

1995年7月新1版 1995年7月第1次印刷

开本:850×1168毫米 32开 印张:10.25 字数:266千字

印数1—5500册

定价:13.60元

(如有质量问题可调换)

前 言

财政是政府的经济行为,财政学是研究财政收支活动的科学。多年来,财政理论和实际工作者为繁荣和发展财政科学理论作了不懈努力。社会主义市场经济体制的确立,给财政学的研究提出了新的课题:如何重新审定原有的财政理论,如何界定市场经济体制下财政的职能范围及作用,等等,这都是新形势下财政学所要解决的问题。根据市场经济理论对财政学更新的要求及教学的需要,我们编写了这本《财政学》教材。力图从理论和实践两个方面去阐述社会主义市场经济条件下我国财政理论、财政政策、财政制度以及财政经济的运行机制,并注重在保持我国原有财政研究中的精华成果的基础上,吸收、借鉴西方财政学的思想,以为我用。由于我国正处于计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中,许多理论和实践问题还须进一步探讨,这本教材也难免存在不足,希望有关专家学者提出宝贵意见。

参加编写本教材的有李友元(第一、二、三、九、十八章),陈志明(第四、五、六、十四章),马乃云(第七、八、十三章),顾仁荣(第十、十一、十二章),王奕,沈翼(第十五、十六章),张蕙(第十七章)。

本教材编写过程中得到李杰教授、郭代模研究员的悉心指导,并得到兄弟院校和实际工作部门同志及学校各级领导和教务处的的大力支持,在此一并致谢。

作者

1995年5月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 财政的概念.....	(1)
第二节 财政学的研究范围与方法.....	(3)
第三节 财政学说的发展.....	(6)
第二章 市场经济与国家财政	(17)
第一节 市场失效与政府干预	(17)
第二节 现代经济中的国家财政	(22)
第三节 我国的经济运行机制与财政	(24)
第三章 财政职能	(27)
第一节 资源配置职能	(27)
第二节 收入分配职能	(29)
第三节 经济稳定和发展职能	(33)
第四章 财政支出概述	(36)
第一节 财政支出分类与形式	(36)
第二节 财政支出规模及增长分析	(42)
第三节 财政支出效益分析	(50)
第五章 投资性支出	(57)
第一节 投资与政府投资分析	(57)
第二节 基础产业投资	(64)
第三节 农业投资	(70)
第四节 住宅投资	(72)
第六章 社会消费性支出和社会保障性支出	(75)
第一节 社会消费性支出	(75)
第二节 社会保障支出和财政补贴	(81)
第七章 财政收入的数量规模与来源结构	(89)
第一节 财政收入分类和形式	(89)

第二节	财政收入的数量规模	(92)
第三节	财政收入的来源构成	(93)
第八章	税收基本原理	(102)
第一节	税收的基本概念和特征	(102)
第二节	税收术语	(105)
第三节	税收分类	(112)
第四节	税收制度的建立原则	(114)
第九章	税收与经济效率	(120)
第一节	税收负担与税收归宿	(120)
第二节	税收的超额负担	(130)
第三节	税收制度与税收效率	(134)
第十章	商品与劳务课税	(137)
第一节	增值税	(137)
第二节	消费税	(144)
第三节	营业税	(149)
第四节	关税	(153)
第十一章	所得课税	(158)
第一节	企业所得税	(158)
第二节	外商投资企业和外国企业所得税	(162)
第三节	个人所得税	(167)
第十二章	其他课税	(173)
第一节	资源税、城镇土地使用税和耕地占用税 ...	(173)
第二节	印花税、固定资产投资方向行为税和土地增 值税	(178)
第三节	城市维护建设税、房产税、契税、车船使用税 和船舶吨税	(184)
第四节	农牧业税	(190)
第十三章	国际税收	(194)
第一节	国际税收概念	(194)

第二节	税收管辖权·····	(199)
第三节	国际重复征税及免除·····	(205)
第四节	国际收入和费用的分配·····	(213)
第五节	国际避税与反避税·····	(218)
第六节	国际税收协定·····	(222)
第十四章	国债与国债制度·····	(227)
第一节	国债的性质与职能作用·····	(227)
第二节	国债负担与规模·····	(232)
第三节	国债制度与管理·····	(234)
第十五章	国家预算·····	(245)
第一节	国家预算的概念与构成·····	(245)
第二节	国家预算的管理·····	(247)
第三节	我国的复式预算制度·····	(257)
第十六章	国家预算管理制度·····	(261)
第一节	国家预算管理体制的概念及主要内容·····	(261)
第二节	我国国家预算管理体制的演变·····	(265)
第三节	分税制·····	(270)
第十七章	国有资产管理·····	(274)
第一节	国有资产管理体制·····	(274)
第二节	国有资产管理机制·····	(282)
第十八章	财政政策·····	(295)
第一节	财政政策的概念·····	(295)
第二节	财政政策的目标、工具和时滞·····	(300)
第三节	财政平衡、财政赤字与政策选择·····	(311)

第一章 绪论

第一节 财政的概念

财政是什么？这是研究财政学的首要问题。这个问题既简单又复杂。说它简单，是因为现实的经济生活中存在着纷繁的财政现象。人们在其生产和生活的环境中处处都碰到财政现象，对于纳税、政府支出、公债，人们都已十分熟悉。说它复杂，是因为尽管人们对财政现象十分熟悉，但要对它下一个定义性的概念，却非易事。正因为如此，才有了众家学说对财政的不同解释。

自从18世纪后期英国经济学家、古典政治经济学派的代表人物亚当·斯密首创财政学体系以来，西方财政学学者对财政的概念概括说来有3种观点：“财政是政府收入和支出的管理”；“财政是货币事务及其管理”；“财政是公共部门经济”。中华人民共和国成立之前，我国对财政的概念基本是沿袭西方财政学的定义。新中国成立后，从50年代到80年代中期，我国财政理论界对财政概念进行了大量的探讨和争鸣，形成了以下不同的学派：

1. “货币关系论”。认为财政是货币关系体系或者是一种特定的货币关系。

2. “国家分配论”。认为财政是以国家为主体的分配及所体现的分配关系。国家是财政产生和发展的前提条件，所以财政与国家有本质的联系。但同时也强调社会经济条件对财政产生和发展的决定作用。

3. “价值分配论”。认为财政是国家对价值的分配，它体现的是国家以价值形式进行社会产品的分配而形成的分配关系，财政不仅与国家有本质联系而且与商品货币经济有本质联系。

4. “货币资金运动论”。认为财政是货币资金运动的一种形式,是社会总资金运动的一个环节。

“货币关系论”、“价值分配论”、“货币资金运动论”这3种观点都是从商品经济的角度来考虑财政,强调财政与价值(货币)运动的本质联系,但都不否认国家在财政产生和发展过程中的重要意义,承认财政产生和消亡与国家产生和消亡之间的关系。

5. “剩余产品分配论”。认为财政是由剩余产品形成各种社会基金的经济过程,体现国家、集体、个人之间剩余产品的分配关系。剩余产品是产生财政的生产力标志和物质基础,财政关系的萌芽决定国家的产生和存在。

6. “公共需要论”。认为财政是社会为了满足公共需要而进行的分配活动和分配关系。财政现象的出现早于国家的产生。

7. “社会再生产论”。认为财政是分配范畴,是社会再生产的内在环节,强调从社会再生产出发研究财政。

8. “公共经济说”。认为财政是国家的经济活动或“公共经济”。

上述各家学说从不同的角度来探索财政内涵和外延,有差异、有争论。争论的根本焦点在于从财政的起源来考察国家与财政的关系,或认为财政与国家有本质联系,财政随国家产生而产生,随国家消亡而消亡。或认为财政与国家无本质联系,财政产生于国家产生之前,财政不等于就是国家财政。但是如果撇开财政和国家的本质联系不谈,各家学说也存在交叉和共同的地方,表现为:(1)承认财政是一种分配;(2)承认在国家产生之后,财政分配以国家为主体;(3)财政与经济、与社会再生产过程有内在联系。

从历史唯物主义的观点来看,财政是一个经济范畴,又是一个历史范畴。作为一个经济范畴,财政的存在以经济为前提,并依存于一定的经济制度和经济运行机制。作为一个历史范畴,从财政的萌芽到产生、发展,其间经过数千年的历史,无论财政的萌芽,起源如何,当国家一旦产生,财政便成为国家的财政,与国家相依并存,

并作为国家或政府的经济行为而依存于一定的经济运行机制之中。从历史的角度看,社会经济制度的变迁,国家职能的变化,都会使财政活动的范围、财政的职能、财政的范畴发生变化和发展。因此,掌握财政的概念,必须把握国家与经济的关系及国家在不同经济运行机制中的活动和行为。

在计划经济体制下,国家包揽了社会经济生活的一切,政府的经济行为等同于经济的运行,政府直接干预资源的配置和收入的分配,财政作为政府经济活动的一部分被作为国家参与社会产品或国民收入分配的工具,从而被界定在分配领域,财政和财政分配成为可换用的概念。在市场经济条件下,政府的职能发生变化,政府虽然仍然参与资源的配置,但其基础、主体的地位让位于了市场,对个人收入分配也不再直接参与。而财政作为政府的经济行为,财政分配只不过是作为财政的职能之一,除此之外,财政还具有资源配置、宏观调控的职能。因此,把财政的概念界定为财政分配,已不能完全反映财政概念的内涵和外延。所以,对于市场经济条件下财政概念的理解,必须把握政府与市场经济的关系以及政府在市场经济中的经济行为。这是本书在第二章所要解决的问题。

第二节 财政学的研究范围及方法

一、财政学的形成

财政学是研究政府财政活动的一门学科。如同财政的产生和发展经历了漫长的历史过程一样,财政学的形成和发展也经过了漫长的历史过程。在古代,虽然出现了一些财政思想和财政理论,但尚未形成一门独立的学科体系,只是作为政治学的一个部分或王道哲学中治国平天下的理财之道来论述。1776年,亚当·斯密发表《国民财富的性质和原因的研究》一书,在书中第五篇列述了财政支出、收入和公债,从而形成了财政学的完整体系,首创了古典政治经济学派的财政学。从那以后,直到30年代的世界经济大

恐慌发生,财政学的含义一直为古典经济学理论所控制,认为财政学是政府收支管理的科学,把财政学的范围界定在政府的收支活动。1929年的世界性的经济危机爆发及1936年凯恩斯《就业、利息和货币通论》一书出版,促成了现代财政学的形成,财政支出、税收、预算、公债已不再是财政学的全部内容,财政学的研究范围扩展到政府通过财政政策的实施对社会经济活动的干预,涉及到资源配置、收入和财富的分配、经济的稳定和增长的大主题。1973年,马斯格雷夫在《财政学理论和实践》一书的序言中说:“财政这一名词、传统地应用于包含税收和支出措施运用的那套政策问题。这不是一个好名词,因为根本问题不是资金方面的,而是涉及资源利用、收入分配和就业水平的。不过这个名词已为人们所熟知,而且称之为公共部门经济所引起的误解将不会更少些。”后来,他又认为财政学不仅指公共部门经济,而且包括公私部门经济之间的相互作用。

我国财政学界过去长期以来对财政学的研究范围大致有以下几种观点:

1. 财政学的研究范围包括各个财政范畴,财政政策和财政制度。
2. 财政学的研究范围是客观存在的财政关系及其发展规律。
3. 财政学的研究范围是以国家为主体的财政分配活动及其发展规律。

二、现代财政学的研究范围

从现代经济的角度看,财政应该是一门应用的理论科学。它的研究范围不能只局限于抽象的理论规范研究。因为,财政是政府的经济行为,在现代市场经济中,国家对经济的职能主要通过财政来体现,通过财政的支出、收入,利用支出和收入政策的变化来促进经济的发展。而一定的财政收支活动也必须在一定的法规和制度的规范下进行,所以,财政学的研究范围应包括:

1. 财政的基本理论。即财政是什么,财政作为政府的经济行

为,财政与政府、政府与市场之间关系如何。

2. 财政收支。财政学是关于政府财政活动的科学,政府的财政活动要具体化为财政的收和支。财政学首先要研究的是政府如何收、如何支,支出到什么地方,收入通过什么方式取得,以及收支有哪些规律,在收支过程中对经济运行产生什么样的影响,或者说怎样通过收支来影响经济运行,达到政府既定的经济目标和社会目标。

3. 财政政策。现代经济运行中,政府的宏观调控作用进一步加强,财政作为政府的经济行为,政府的经济政策主张必定要通过财政收支活动来贯彻到经济运行之中去,同样的道理,一定的财政收支活动也必然要体现政府的政策意图,从现代国家的宏观经济政策来说,财政政策和货币政策是其两大支柱,财政政策的选择和实施,财政政策与货币政策之间的关系已成为现代财政理论的重要组成部分。因此,财政政策目标是什么?传导机制如何?政策工具、政策效果都是财政学的研究范围。

4. 财政制度。市场经济是法制经济,财政进行收、支活动时,必然要在一定的法律规范和制度的框架下进行,所以,研究财政收支活动离不开财政制度的研究。如:税率的高低,税种的设置要通过税收制度来确定;财政收支安排要通过预算制度来规定,并通过一定的审计程序来给予审定;中央和地方财政收支的划分,要通过一定的财政管理制度来规定;公债的发行、管理及市场活动都要通过相应的制度来规范。财政制度的确定和执行是政府财政活动的一项重要内容,应作为财政学的研究范围。

三、财政学的特点

财政学是一门应用理论科学。由于财政是政府的经济行为,与政府的经济职能,经济目标有内在联系,所以财政学又是介于经济学和政治学之间的一门“边缘科学”。财政学涉及面广,与经济学及其他相关学科如:会计学、政治学、行政管理学、社会学、统计学、货币银行学等学科关系非常密切。研究财政收支,涉及到资源配置和

收入分配问题；税收制度的制定和实施涉及到企业的经济核算和财务核算；税收的转移和归宿，涉及价格和供求关系问题；公债的发行和管理，涉及到货币供应和利率问题；中央与地方财政管理体制的制定，涉及到各级政府事权的划分问题；财政政策的制定，关系到通货膨胀、失业、经济增长、国际收支及与货币政策配合问题；等等。因此，财政学具有综合性、整体性很强的特点，学习财政学必须掌握一定的经济基础理论和各相关学科的业务知识。

四、财政学的研究和学习方法

1. 财政学是一门应用理论科学。它既需要对基础理论进行抽象的规范研究，也需要对经济和财政运行机制进行具体的实证研究。规范分析要回答财政应当是什么，财政活动应当遵循哪些准则、财政活动是否符合这些准则。而通过实证的研究和分析，则要说明和描述财政收支活动的全貌，分析财政收、支对经济的影响及财政制度的结构和政策安排。

2. 财政是一个历史范畴，而历史的发展本身就蕴藏着规律。因此，在财政学的研究中，必须运用历史唯物主义的方法，按历史的现实感和现实的历史感的双重要求，既不割断历史，保持原有的财政理论研究中的优秀、精华成果，又要用发展的眼光考虑在市场经济条件下财政学的理论创新问题。既要从中国具体国情出发来研究当代中国财政，又要大胆借鉴、吸收西方财政学理论和我国古代的财政思想。

3. 财政是一个经济范畴，是政府的经济行为。因此，财政的根本问题不在财政本身，而在于经济，在于政府与经济的关系。学习和研究市场经济条件下的财政理论，必须把握政府与市场的关系，政府行为的经济分析以及财政在市场经济运行中的地位和作用。

第三节 财政学说的发展

上一节我们提到财政是一个历史范畴，要根据历史的现实感

和现实的历史感的双重要求要研究财政学,因此,有必要对我国古代和西方财政理论的发展作一个概述。

一、我国古代财政思想

我国古代的财政活动,资料记载最早的是公元前 21 世纪的夏朝,由此开始有了财政的思想理论。中国历史几千年,创造出了璀璨的思想文化,在财政方面,也有不少杰出的思想理论。

1. 轻徭薄赋的财政思想

轻徭薄赋是中国财政思想史上较普遍的一种政策主张。历代的经济思想家都认为轻徭薄赋的财政有利于缓和阶级矛盾和安定社会,有利于经济的恢复和发展。春秋时期,管仲就提出了“治国须先富民”的财政原则,晋文公为了谋求霸业提出了“薄敛”的方针。孔子反对苛政,主张“敛从其薄”,孟子则认为“易(治)其田畴,薄其税敛”是富民的重要因素。荀况也主张薄税敛,认为“裕民则民富,民富则田肥以易,田肥则以易出实百倍”。唐代李翱认为轻敛可以使“居者不流而流者日来”,薄赋可以使“土地无荒、桑拓日繁”。刘晏则以“理财常以养民为先”作为他的财政思想,等等。这些思想主张普遍反映了财政与经济的关系。

2. “量入为出”和“量出制入”的思想

这是中国历史上关于财政收支安排的两种相互对立的原则思想。“量入为出”的思想最早提出应是在西周,在《周礼》中提出了“以九赋敛财贿”,以“九式节财用”,“以岁之上下数邦用,以知足否,以诏谷用”,并要求有“式贡之余财”。在《礼记·王制》中正式有了“量入为出”的文字记载:“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,以三十年之通制国用,量入以为出。”即财政支出只能在国家取得财政收入的前提下安排。与“量入为出”相对应的是“量出制入”的财政思想。“量出制入”的原则始见于西周,在《汉书·食货志》中记载:“量吏禄、度富用,以赋于民”。但作为正式的财政原则,是由唐代杨炎提出的,他在奏行“两税法”时说:“凡百役之费,一钱之敛,先度其数而赋于人,量出以制

入”。这一原则提出后,历代理财家有的反对,有的则给予高度评价。在中国财政史上,这两个相互对立的原则被交替使用。

3. 开源节流的思想

开源节流的思想主张在发展生产的基础上开辟财源,节制赋税,战国时代的荀况明确表达了这种思想:“下贫则上贫,下富则上富,故田野县鄙者(生产)财之本也;恒窳仓廩者(贮备)财之末也;百姓时和(适时耕种),事业得叙者,货之源也;等赋庠者(按等征税),货之流也”。他强调“本末源流”的道理、主张“节其流、开其源”,实现“上下俱富”。开源节流的思想与轻徭薄赋的思想有异曲同工之妙,都是提出财政和经济的关系问题。

4. 官营专卖思想

官营专卖的思想主张不通过增加租税而是通过官营工商业和产品专卖的办法充实国用。这种思想始于周代。《管子·轻重·山国轨》:“不籍而赡国,为之有道乎?”“籍”即税,不籍而赡是指通过经营工商业,实行盐铁专卖等方法取得财政收入。《管子·轻重·海王》还提出“官山海”的思想,主张由国家控制盐、铁、山林、川泽等自然资源。西汉和唐代的杰出理财家桑弘羊、刘晏都提出了这种思想,而且在西汉还形成了较完备的专卖制度。桑弘羊以官营盐铁和均输平准的方法,取得了“民不益赋,而天下用饶”的效果。而刘晏通过整顿盐、铁并推行平准法,开辟则源,收到了“官收厚利而民不知贵”及“敛不及民而用度足”的实效。但到了封建社会后期,这种政策对工商业的发展产生了不利影响。

除了上述一些突出的财政思想外,历代的理财家还提出了公平税负、统一税收、简化税制、节用、中央和地方财政分权等财政思想。但要提出的是,尽管我国的古代财政思想十分丰富,但仅是作为一种理财之政,始终没有上升为科学理论的系统阐述,也无形成较完整的财政理论体系。

二、西方财政思想的发展

西方财政思想的发展有两个重要的阶段。一是1776年亚当·

斯密发表《关于国民财富的性质和原因的研究》一书，较完整地阐述了财政思想体系，一般认为亚当·斯密由此而创立了古典政治经济学派的财政学。二是凯恩斯于1936年发表《就业、利息和货币通论》，在经济学发动了一场凯恩斯革命，被认为是当代宏观经济理论和财政理论的起点。但是，从经济学说史来看，在古典政治经济学之前，还有一些重要的经济学流派如重商主义、重农学派等，也都提出了不同的财政思想和观点。

1. 重商主义和重农学派的财政思想

(1) 重商主义的财政思想。重商主义是在欧洲原始积累时期代表商业资产阶级利益的一种经济学说和政策体系。萌芽于15世纪初，到17世纪达到极盛时期。重商主义从流通领域出发来考察资本主义生产方式，认为一国的强大必须以经济为基础，一国的财富必须以拥有金银货币的多少来衡量。因此，国家经济政策和活动的一切目的是获取货币，主张实行包括税收政策在内的干预经济的政策，鼓励出口，限制进口，以换回更多的金银，积累货币财富。重商主义的发展也经历了早期和晚期两个阶段：早期重商主义主张实行高的关税税率限制商品进口，实行保护贸易政策。其代表人物有英国的威廉·斯泰福、法国的蒙克莱因等。晚期重商主义主张发展工业，扩大商品出口，实现贸易顺差。其代表人物有托马斯·曼、托马斯·霍布斯、柯尔贝尔、詹姆斯·斯图亚特等。

托马斯·曼是英国晚期重商主义的重要代表人物，他的代表作是《英国得自对外贸易的财富》，他的财政学说以“贸易顺差论”为中心内容，并从国际费用的税收负担来阐述他的税收理论。托马斯·曼认为，只要对外贸易出现顺差，就可以带来更多的货币财富，因此，他主张实行保护关税政策，以利于发展本国工业和出口贸易。他还认为，国家征收的税收，如果用于国防费，保护对外贸易，则是正当的和有利的，而这些税收负担，最终转嫁到作为雇主的生产者身上，贫困的消费者不承担税收。他还认为国家征税，必须得到全体人民的认可、取得议会的一致同意。托马斯·曼的理论

被当作重商主义财政理论的典型理论。

法国的柯尔贝尔是晚期重商主义的另一主要代表人物，他也认为只有对外贸易才能增加一国财富。他作为路易十四王朝的财政大臣，在法国推行了一整套较完整的重商主义的财税政策，主要内容为：采取财政措施积极扶植、保护、发展工商业和交通运输业；实行保护关税政策，鼓励本国商品出口，限制外国商品进口；实行国内税收改革，统一全国财税制度，以利于商品的流通。

除了上述两位代表人物的财税思想外，重商主义的其他代表人物也提出了一些财税思想。如，托马斯·霍布斯倡导赋税平等，提出应使每个纳税人缴纳的税收与其从国家获得的收益成比例。斯图亚特认为公债在动员社会闲散资金和创造商品方面具有作用，从而把公债作为一种财政制度加以肯定。

(2) 重农学派的财政思想。重农学派形成于 18 世纪的法国，它的主要内容是反对重商主义和封建特权，提倡、重视和发展农业，反对国家干预经济，提倡在经济上实行自由放任。重农学派把理论研究从流通领域转向农业生产领域，认为农业是物质财富的真正源泉，只有农业才能创造“纯产品”，因此，必须发展农业，才能使财源茂盛，增加财政收入。从这一理论基础出发，在财政方面，他们主张实行“单一的土地税”，并由占有“纯产品”的地主承担全部税负，取消其他课税。同时反对行会限制和国家干预经济生活，提倡减轻人头税负担，反对包税制的征收制度。

重农学派的创始人法国古典政治经济学家弗朗斯瓦·魁奈。他在 1758 年发表的名著《经济表》中着重阐述了社会总产品的交换和流通，对财政和社会再生产的联系进行了最初的考察，提出了他的“纯产品”学说和“单一土地税”的税收主张。另外，魁奈还认为在国家经费上不能为节约而节约，应该把政策重点放在经济的繁荣上。他对公债持有害的观点。

安纳·洛贝尔·雅克·杜尔哥发展了重农学派的经济理论，他在把社会阶级划分为生产阶级、土地所有者阶级和不生产阶级