



普通高等教育“九五”国家级重点教材

财 政 学

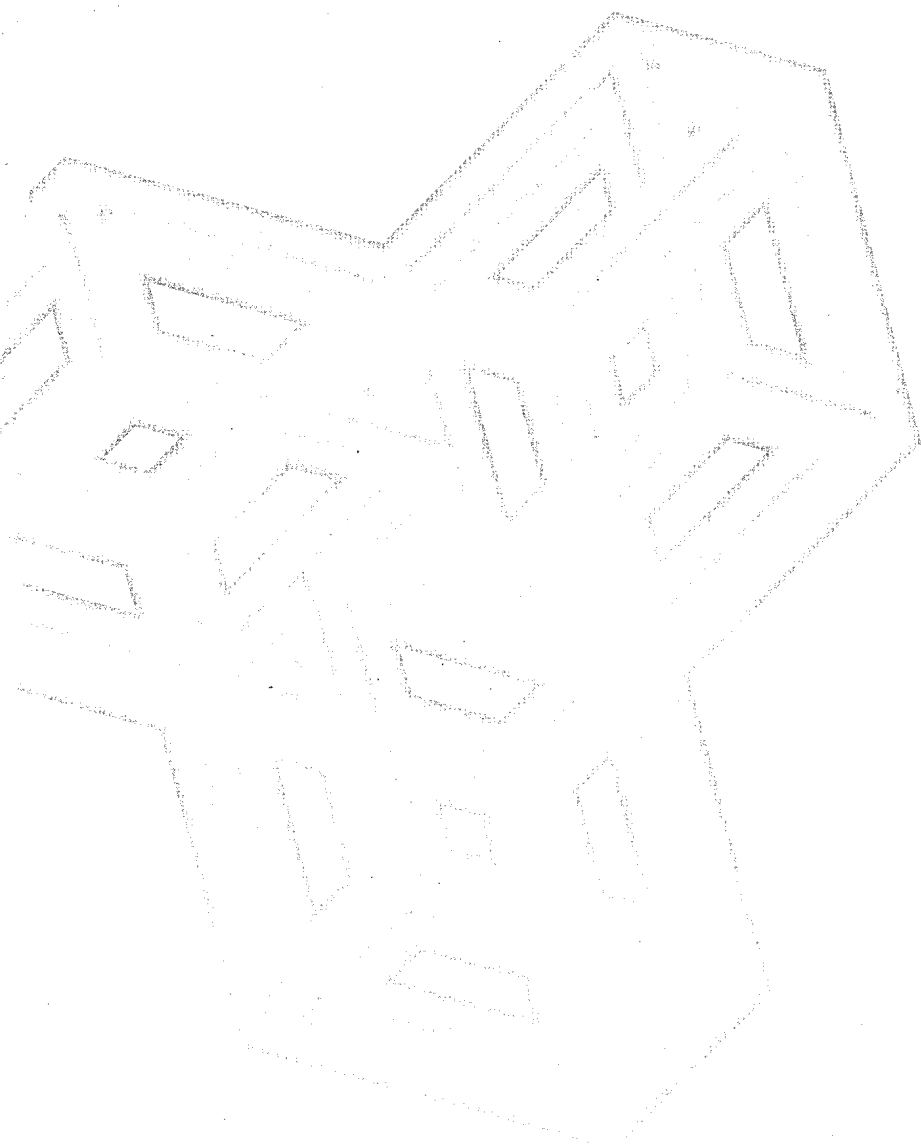
陈 共 主 编



1412519

财政学

陈共 主编



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/陈共主编.

北京: 中国人民大学出版社, 1998

普通高等教育“九五”国家级重点教材

ISBN 7-300-02689-3/F·825

I. 财…

II. 陈…

III. 财政学-高等学校-教材

IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 13524 号

普通高等教育“九五”国家级重点教材

财 政 学

陈 共 主编

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮码 100080)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市东晓印刷厂

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 18.5 插页 1

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

字数: 402 000

定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

1. 本教材是原国家教育委员会下达的《关于印发“九五”普通高等教育国家级重点教材立项选题的通知》立项的国家级重点教材。

2. 编写的指导思想是以马克思主义基本原理为指导，立足于中国实际，反映当今中外新的研究成果，力图贯彻《通知》的要求，适应我国政治、经济、科技、教育等改革的形势，反映改革的成果，适应专业目录调整后专业面拓宽的教学改革的需要。

3. 本教材是普通高校大学本科教材，侧重于基本知识和基本理论，力图规范化、准确化、简洁化。本教材适用于财政学专业，也适用于非财政学的各类经济和管理专业。在使用中，应区别财政学专业与非财政学专业、非财政学专业的不同专业，按教学对象的不同需要，在章节和内容方面可以有增有减，有重点地讲授。

4. 本教材主编陈共教授曾主持编写高等学校财经类专业核心课教材《财政学》。本教材在章节安排和主要理论观点上进行了大幅度的修改，增添了新的

资料，也保留了原教材部分内容。

5. 参加本教材编写和修改的成员有：陈共教授（第1、2、12、13章），解学智教授（第6、7、8章），高培勇教授（第9、10章），郭庆旺教授（第3、4、5、11、14、15、16章），由陈共教授通读全书，修改、补充和定稿。

6. 本教材作为普通高等教育国家重点教材的第一版，直至定稿之日，自我仍感颇有不足之处，一定会存在自己尚未发觉的缺点和错误。恳请广大同仁和大学生批评指正，我们将根据反馈意见进行修订和完善。

陈共

1998年6月

950050



导 论

第一章

现实生活中的种种财政现象和财政问题

社会经济生活中，从居民的衣食住行到国家的政治活动和经济建设，时时处处存在财政现象和财政问题。

当今人们生活在一个市场经济环境中。市场是通过买卖来满足人们各种需要的一个系统。工人、农民、公教人员、工商业者依靠诚实劳动和合法经营取得货币收入，用这些货币收入可以到市场上购买或支付自己需要的商品或服务；工商企业的生产和流通也离不开市场，在市场上卖出商品或提供服务取得货币收入，用这些货币收入支付职工工资，并从市场上购买原材料和设备，又开始新的生产并实现扩大再生产。亚当·斯密曾形容市场受一只“看不见的手”所支配，协调产品价格，实现需求和供给的平衡以及个人利益和社会利益的结合。马克思将商品生产的规律概括为价值规律，指出商品的价值是由生产商品的社会必要劳动时间决定，而价格围绕价值上下波动来调节生产和流通，并促进技术进步。总之，市场是一

种结构精巧而且具有效率的经济运行机制，这已为几百年的市场经济实践所证实。

但是，从现实生活就可以发觉，市场不是满足人们需要的唯一系统，它不能包揽人们的一切需要。另一个保证居民生活和社会经济正常运行的系统则是政府。政府主要通过财政以有别于市场的方式来满足市场不能提供或不适于由市场提供的各类需要。

最典型的事例是行政管理、国防、治安以及司法和执法。你手里有钱可以在市场买到食品、衣物、图书和其他读物，甚至可以买到住房和汽车，但即使有钱也买不到由行政管理、国防、治安以及司法和执法所提供的国土安全和社会秩序。另一个典型的事例是基础科学。基础科学的研究成果不能直接付诸应用，但却是应用技术和应用工程的基础，如今习以为常的激光、晶体管和原子能是物理学基础研究的成果。基础科研成败的风险大，但一旦成功，全社会甚至全人类可以受益，而且不能被授予专利。不能期望个别厂商热衷于这类事业，主要由政府投入并提供这类“产品”是责无旁贷的。城市建设则是一个综合性事例。城市里大小商店栉比皆是，商品琳琅满目，为居民生活提供了方便，但任何一个商店不能给居民提供公共设施和公共服务。城市的交通、通讯、供水、供气、供暖、排水、排污、净化环境，细小的还要有公园、公厕，等等，这些公共设施与公共服务，是工商企业正常的生产经营所必需的，也是居民日常生活须臾不可或缺的。这类需要既然是“公共的”，显然不能通过市场提供，或者即使由市场提供也是缺乏效率的，提供这类需要理所当然属于政府的职责范围。

就家庭和居民个人而言，生老病死都和财政密切相关。学龄前儿童要上幼儿园，学龄儿童享受义务教育，成长后许多青年人要上高中，接受职业教育，有人还要进入政府办的大学；国家公务人员享受公费医疗，离退休人员享受养老保险，城镇居民享受政府提供的价格补贴，低收入家庭享受基本生活保障，下岗人员有政府实施的再就业工程；等等。居民个人一方面享受政府提供的各种服务，同时也是纳税义务人。收入达到一定的标准要缴纳个人所得税，居民死亡留下的遗产要缴纳遗产税，对政府某些特定的服务也要支付一定的费用。

就工商企业而言，因为工商企业是商品生产和经营的主体，它们与财政的关联主要是作为政府为满足公共需要而索取收入的承担者，即主要纳税人。作为我国主要税种的增值税、消费税和营业税是由工商企业缴纳的，当前几乎占全部税收收入的80%左右，盈利企业还要纳企业所得税。工商企业作为主要纳税人的同时，不仅享用政府提供的公共工程和公共服务，而且享受政府提供的各种优惠的支持，如税收优惠、投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等等。

还要看到，政府不是单纯的消费者，还承担生产建设职能。规模宏大的电站、煤矿、钢铁厂，横跨江河的桥梁，贯通全国的铁路、公路网，大型农业水利工程、灌溉系统，多是由政府出资兴建的。特别是在一个资本市场还不发育、还不健全的发展中国家，这种财政配置资源的职能具有特殊重要的意义。

人们从报刊、电视、广播以及政府领导人的工作报告和讲话中，经常可以看到或听到一系列亟待解决的财政问题：

财政收入占国内生产总值的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重多大才是适度的，两个比重日趋下降会对国家建设和居民生活带来什么影响，如何提高两个比重。

企业的税收负担确定在什么水平上，才可能既保证政府各项支出需要，又不致使企业丧失应有的活力。如何加快税制改革，建立符合社会主义市场经济体制的税收体系。

国家耗费巨额投资兴建大型基本建设工程，对经济发展和结构优化发挥什么作用，它的经济效益和社会效益如何，能给人民带来多大实惠。

1995年预算年度的企业亏损补贴 337.4 亿元、价格补贴 453.9 亿元，两项合计共 791.3 亿元，相当于当年财政收入的 1/10，对这样巨额财政补贴的利弊如何评价，有没有削减的可能。

社会主义国家为什么会出现财政赤字，财政赤字和通货膨胀是什么关系，为控制财政赤字应采取什么措施。

为筹集国家建设资金或为弥补财政赤字，政府连续多年向居民和企业发行国债，同时向国外借款，逐年积累的债务到期要还本付息，甚至可能在某些年份形成还债高峰，在国债问题上政府应当采取什么措施，作为国家主人的每个公民应当是什么态度。

政府决定“九五”期间实行适度从紧的财政政策和货币政策，如何加强财政管理，增收节支，并将财政政策与货币政策紧密配合，实现国民经济的持续、快速、健康发展。

诸如此类的财政问题都集中在国家预（决）算上面。国家预（决）算是体现国家政策及其活动方向的基本财政计划和立法文件，它涉及社会各阶层密切关注的有关国计民生的重大问题。在每年一度的各级人民代表大会上，由财政部门代表政府提出上年政府决算和当年政府预算报告，通过立法程序由人民代表大会审查和批准。

从列举的大量财政现象不难得出一个感性认识，即财政问题是国家政治经济活动的综合反映，它涉及政府的各个部门以及作为政治经济运行主体的广大的工商企业和机关团体。许多财政问题可能经常摆在政府领导成员和一般工作人员的案上，切磋并选定最佳解决方案。作为一个企业的领导人也必须关注国家财政状况，因为企业的经营活动不能不受国家财政状况的制约，最简单的例子就是税负的增减和企业的盈亏直接相关。涉外经济工作者，不仅需要了解国内财政状况，而且要谙熟涉外税收知识，比如进口商品要纳税，出口商品可以退税，还要懂得国际税收中诸如税收管辖权、税收抵免和税收饶让等起码知识。作为合格的理论工作者，则必须熟悉各类财政问题的来龙去脉，才能综合而深入地研究各类经济问题，为政府决策提供有价值的参考性建议。

财政学的对象和学习目的

财政学是一门应用理论学科，在学科体系中起着衔接一般经济理论课和财政业

务课的中介作用，一方面将一般经济理论引向深化，一方面对财政业务进行理论性分析。财政学的任务是阐明财政的基本知识和基本理论。

在现实经济生活中，人们经常接触的总是各种各样的财政现象，财政学自然不能不研究财政现象。但是，作为应用理论学科，它的视野不是囿于现象层次，而是要透过现象，探索本质，揭示支配这些现象的规律。

财政活动，或者说财政运行，是整个国民经济运行的一个部分，一个层次，或一个侧面。归根结蒂，是国民经济的运行决定财政的运行，如前者规定了财政运行的范围、目标和方式；财政运行也反过来影响国民经济的运行，它直接影响国内生产总值的分配，并通过改变国内生产总值分配，有力地影响着交换和生产。显然，财政与经济的关系，是财政学的一条根本线索。

财政活动主要具体化为财政的收入和支出。财政收支均由若干项目构成，各收支项目得以成立的根据为何，各有什么特点，它们如何影响国民经济的运行；财政收支总量上的平衡或不平衡怎样影响总供给和总需求的平衡关系，如此等等，都是财政学要研究的主要内容。

政府在自己的收入和支出活动中，必须形成某些规则，并依据这些规则做出某些制度上的安排。例如，税制体系如何设置，支出制度如何制定，中央与地方的收支怎样划分，如何向人民反映国家财政活动，人民如何行使其对财政的监督权，也是财政学要回答的问题。

财政学还研究财政政策，但是，它关心的不是财政部门已经做了什么和正在做什么，也不研究供操作的政策设计。财政学研究政策的逻辑，是关注那些深藏在形形色色、往往朝颁夕改的财政政策背后的稳定的规律性的东西。诸如，财政政策的目标是什么，为什么确定这些目标，可以采用哪些手段来实现这些目标，政策效力的传导机制是什么，政策效果如何，怎样评价，财政政策如何同其他经济政策相配合等等。简言之，财政政策的目标、手段、传导机制、效果，以及同其他政策手段的配合等，是财政学的重要研究内容。

这本《财政学》主要是提供给大专院校的学生作为教材使用的，当然也可作为广大实际工作者的参考读物。作为教材，不是罗列财政现象，也不是制定解决实际问题的现成方案，如前所说，而是侧重阐述基本知识和基本原理，有时也可能运用这些知识和原理直接回答现实中提出的问题，但更主要的是开阔分析问题的思路，提供解决问题的原则和方法，以便为学生奠定良好的理论基础。

研究和学习方法

从马克思主义观点看来，科学的方法论只有一个，那就是唯物辩证法，这是自然科学研究和社会科学研究必须遵循的唯一科学的方法论。

唯物辩证法要求我们一切从实际出发，从发展和联系上把握事物。在自然科学研究中贯彻这一方法，可以在最少受干扰的地方考察自然过程；或者，如有可能，则在保证过程以纯粹状态进行的条件下从事实验。在对经济现象的研究中——其他社会现象也一样——上述条件是不具备的，所以，“分析经济形式，既不能用显微

镜，也不能用化学试剂。二者都必须用抽象力来代替”^①。于是，唯物辩证法体现在社会科学的研究上，就形成了一套从现象到本质、从具体到抽象地研究事物，再由本质到现象、由抽象到具体地描述事物的方法论体系。

上述马克思主义的科学方法论，构成财政学的方法论基础。在本书中，马克思主义的科学研究方法具体化为实证分析与规范分析的统一。

所谓实证分析，就是按事物的本来面目描述事物，说明研究对象“是什么”，它着重刻划经济现象的来龙去脉，概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。实证分析法运用于财政学，就是要按照财政活动的原貌，勾勒出从财政取得收入直至安排支出的全过程及其产生或可能产生的经济影响，财政活动同整个国民经济活动的相互作用，以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。

规范分析要回答的问题是“应当是什么”，即确定若干准则，并据以判断研究对象目前所具有的状态是否符合这些准则，如果存在偏离，应当如何调整。规范分析运用于财政学，就是要根据社会主义市场经济这一制度前提，根据公平与效率这两大基本社会准则，来判断目前的财政制度是否与上述前提和准则相一致，并探讨财政制度的改革问题。

本教材应用的具体分析方法有定性分析、定量分析、纵向分析、横向分析、对比分析等，并提供一定的统计资料，供学习和研究的参考。

以马克思主义的基本原理为指导

财政学作为一门应用理论学科，政治经济学的一般原理是它的理论基础。

马克思创立了科学的劳动价值学说，为政治经济学整个体系奠定了理论基础。现代财政是一个价值分配范畴，价值理论也是财政学的理论基础。价值规律是商品经济的一般规律，经济活动包括财政活动都要遵循价值规律。劳动价值学说的基本原理是劳动创造价值，不言而喻，先创造价值，而后才有分配。所以，发展经济是增加财政收入的根本途径，这个十分浅显的道理，又是财政运行的一条基本规律。

马克思创立了科学的再生产理论，阐明了社会总资本再生产的实现条件和形式，也阐明了国民经济协调和稳定发展的一般原理。财政收入占国内生产总值的比例、消费性支出与积累性支出的比例以及固定资产投资占财政支出的比重等，都要依据再生产理论妥善安排。我国 60 年代建立的财政、信贷、外汇和物资的综合平衡理论，即所谓“四平”理论，就是马克思再生产理论结合我国具体实践的成功运用。

马克思在《哥达纲领批判》中对“一个集体的，以共同占有生产资料为基础的社会”的分配作了全面的分析。他指出消费资料在进行个人分配之前必须作六项扣除，建立了“社会扣除”理论。马克思提出的“社会扣除”理论所指出的社会产品分配的要素，是社会产品分配的一般原理，对社会主义市场经济下的资源配置和收入分配仍有指导意义。

^① 《马克思恩格斯全集》，第 23 卷，8 页，北京，人民出版社，1956。

马克思主义创始人也曾对资本主义财政范畴进行过大量的论述，根据资本主义的社会制度和资产阶级国家的性质，揭示了资本主义财政范畴的阶级性，批驳了资产阶级经济学指出的“公平、确实”等财政原则的虚伪性。马克思、恩格斯还论证了财政措施在无产阶级革命中的地位和作用。指出“捐税最多只能在一些次要方面改变直接以资产阶级生产为基础的分配关系，如工资和利润的关系、利润和利息的关系、地租和利润的关系，但是它丝毫动摇不了这些关系的基础”^①。这里指出的原理，对今天在经济改革和经济发展中摆正财政的地位与作用，也有重要的理论指导意义。

在治学方法上，我国宋朝的著名学者王安石说过一句话：“读经而已，则不足以知经”。根据这个道理，在运用马克思主义研究财政学时，只限于援引其中有关论述财政问题的词句，而不知其基本原理，则不能真正懂得马克思主义的财政学说。

马克思主义不是僵化的教条，要随着时代的发展而发展，要将马克思主义基本原理同中国的实际相结合，解决中国革命和建设中的问题。毛泽东思想是将马克思主义基本原理同中国实际相结合的产物，它引导中国人民从新民主主义走上社会主义道路，取得建设社会主义的巨大成就。在社会主义改革开放和现代化建设的新时期，在跨世纪的新征途上，又形成邓小平理论。邓小平理论是毛泽东思想的继承和发展，是当代中国的马克思主义，是马克思主义在中国发展的新阶段。中国共产党第十五次全国代表大会明确规定，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论作为自己的行动指南，当然也是研究和学习财政学的理论基础和指导思想。

借鉴西方财政学

西方经济学的开山鼻祖亚当·斯密于1776年发表他的奠基之作《国富论》。恩格斯曾指出：“他在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”。^② 斯密认为有一只看不见的手在冥冥中操纵着经济的运行，使得人人为自己的经济活动最终产生一个大家都获利的社会结果。市场经济既然有如此神妙的作用，对它的任何干预就都是不可取的，政府只要能像“守夜人”那样，防止外来侵略和维持国内治安就行了。基于此，他提出了税收方面的“公平、确定、简便和征收费用最小”四原则；支出方面的厉行节约、“量入为出”的原则也一同产生，“廉价政府”成为财政所要追求的最高目标。这就是斯密勾勒的财政学的基本框架。后来的古典经济学家，如大卫·李嘉图、让·巴·萨伊、约·斯·穆勒和庇古等，基本上是在斯密的框架中求发展。

从本世纪20年代末、30年代初的空前大危机。催生了以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义经济学，财政学也因此资产阶级经济学体系中占据了显赫的位置。凯恩斯认为，资本主义制度的弊端在于需求不足，为了实现充分就业，必须借

^① 《马克思恩格斯全集》，第7卷，335页。

^② 《马克思恩格斯全集》，第1卷，675页。

助于政府的力量，政府只当“守夜人”的教条必须抛弃。财政支出直接就可形成社会有效需求，从理论上说，它可以完全弥补私人部门的需求的不足部分，使得经济达到充分就业均衡。从这个意义上说，政府应当倚重财政政策来解决失业问题。凯恩斯首次系统地论证了财政赤字的经济合理性，冲击了古典的“量入为出”原则。在税收方面，凯恩斯超越了仅就增加收入和税赋转嫁问题研究收入的古典眼界，着重分析了税收调节收入分配，变动私人部门有效需求，从而调节经济运行的作用，并拟议一套以直接税为主和以累进税率为特色的租税体系。关于财政支出，他在卡恩的“乘数理论”基础上，论证了政府投资具有“倍数”扩张社会总需求的作用，力主政府负起直接投资之责。由于凯恩斯主义强调财政的作用，人们通常对他及其信奉者的理论冠以“财政学派”的名称。

凯恩斯的理论在西方财政学界引起了一场“革命”，他的著作出版以后，一大批追随者致力于阐释和发展工作。以萨缪尔森为代表的一些西方经济学者经过补充和发展逐步形成曾显赫一时的新古典综合派，近年又吸收反对凯恩斯主义的各学派的观点。在二战以后长期居于统治地位。

凯恩斯主义在资产阶级财政学界的确风光了好一阵子。但是，70年代初，当通货膨胀席卷西方世界，而失业率却未能像其理论所预示的那样大幅度降低时，人们逐渐对它产生了怀疑。以米尔顿·弗里德曼为代表的一批经济学家借此发动了一场对凯恩斯传统的“反革命”，其中主要有货币主义、供给学派和理性预期学派。凯恩斯主义的反对者并未建立起一套足以与凯恩斯主义相抗衡的财政学说，区别只是，他们力图在这个框架内恢复古典学派的传统。他们首先责难国家对经济活动的大规模干预，认为，正是国家干预窒息了市场经济的活力，造成了70年代的“滞胀”局面。“财政最重要”的政策主张也受到攻击，代之以“货币最重要”的政策结论。供给问题重新受到重视，甚至形成了一个以“供给”命名的学派。供给学派的骁将拉弗描绘了一条表示政府收入与税率相关关系的曲线，为刺激供给的减税政策提供了理论依据。

此外，还应提到，当人们围绕着凯恩斯展开无休止的争论时，以布坎南和图洛克为首的一批经济学家在财政学的一个重要领域中取得了重大的理论进展。他们将财政作为公共部门经济集中研究社会公共需要及满足这一需要的产品——公共物品问题，分析了决定公共物品的生产及分配的过程，以及生产公共物品的机器——国家的组织和机构。通过投票论、政治联盟论、官僚主义论和制度选择论等等，布坎南等人运用经济分析的方法研究了政治制度的运行，其中，财政问题始终居于研究的中心。这一学派被称为“公共选择学派”。自布坎南摘取了1986年诺贝尔经济学奖的桂冠以后，该学派的理论已经引起资产阶级财政学界的广泛注意，其中的很多观点已经被写入财政学的各种论著之中。

在我国建立社会主义市场经济是一项前无古人的开创性事业，近20年来已经走出一条卓有成效的改革之路，积累了自己的经验。但为了及早实现改革开放和现代化的宏伟目标，也要从中国国情出发，吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴世界各国包括资本主义发达国家的一切反映社会化生产和市场经济

一般规律的先进经营方法和管理方式。

紧密结合中国的实际

江泽民同志在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告中明确指出：“我们讲一切从实际出发，最大的实际就是中国现在处于并将长时期处于社会主义初级阶段。”^①

初级阶段也就是经济不发达阶段。我国当前的生产力发展水平还远远落后于经济发达国家，这就决定了必须在社会主义条件下经历一个相当长的时间去实现工业和经济的社会化、市场化和现代化。这是逐步缩小同世界先进水平的差距，在社会主义基础上实现中华民族伟大复兴的不可逾越的历史阶段。在面向 21 世纪的历史时刻，要毫不动摇地坚持党在社会主义初级阶段的基本路线，把“以经济建设为中心”同“四项基本原则”、“改革开放”这两个基本点统一于建设有中国特色社会主义的伟大实践，建设有特色的社会主义的经济、政治和文化。建设有特色的社会主义经济，就是在社会主义条件下发展市场经济，不断解放和发展生产力。

中国社会主义是在“一穷二白”的土壤上生长起来的，经过近 50 年的努力，许多方面有了长足的进步，但还没有全面改变生产力落后的状况，这不可避免地使我国经济呈现明显的“二元结构”的特征。12 多亿人口，有 8 亿多在农村，基本上靠手工劳动搞饭吃；一部分现代化工业，与自然经济半自然经济同时并存；少量具有世界先进水平的科技人才和科学技术，与科技教育文化落后和文盲半文盲人口近 1/5 的状况同时并存。以上种种，即中国的基本国情，构成中国经济和中国财政运行的大背景。人口众多以及还有一部分居民处于穷困状态的事实，决定了中国经济和财政必须经常考虑吃饭问题，首先解决温饱而后奔向小康。生产力水平低下，生产的社会化程度不高，以及经济结构“二元”特征，迫使国家财政在致力于发展高科技的同时，不得不把很大部分财力用来改造传统的产业部门和落后的农业，如此等等。

中国实行社会主义市场经济体制是由原来以政府为主导的计划经济体制转换过来的。当前的市场体系还不完善，市场机制还不健全，而建立和完善社会主义市场经济体制需要一个相当长的过程。这个过程，是经济体制转换过程，也是一个不断调整政府与市场关系的过程。在一段时间内，仍不可避免地以政府为主导，调整各项经济政策，组织并推动经济体制与政治体制改革，培育和完善市场体系和市场功能。政府需要通过实践，制定并不断调整改革的指导思想和改革方案，制定和完善各种法规，而国家财政则要为改革提供必需的财力保证。比如，我国的经济改革是以调整分配关系作为突破口的，对地方和企业放权让利，提高农村产品收购价格，提高职工工资水平等，由此而导致国内生产总值分配格局的重大变化。自改革开放以来，财政收入占国内生产总值的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重不断下滑，就是财政对改革付出的成本和代价。

^① 《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》，第 14 页，人民出版社，1997。

我国仍处于社会主义初级阶段，也就是经济不发达阶段，所以我国财政具有发展中国家财政的某些共同特征。比如：在财政支出中，购买性支出仍占有较大的比重，但转移性支出的比重呈上升趋势；在收入方面，以间接税为主体，而所课税和财产税的比重目前虽小，但呈上升趋势；财政赤字是发展中国家的经常现象，我国也不例外，而且由于资本市场不发育，往往靠向银行借款弥补赤字；我国从停止向银行借款弥补赤字以后，国债发行规模及其依存度随之急剧增大；在财政管理方面，财政法规还有待健全，预算约束软化，偷税漏税、税收收入流失严重，支出管理较弱，铺张浪费严重，效益低下。这些现象是体制转轨过程中难以避免的，关键是加快走向规范化。

继承和发展

中华民族是一个具有悠久历史文化的民族。我国历史上形成的财政思想总的来说是为奴隶制国家和封建王朝服务的，但其中不乏至今仍有借鉴意义的杰出的理财思想。

古代的理财家从他们实践中早已体会到财政同经济的关系问题。“理财之道，以生财之道为本”的思想，到了清代的魏源那里，已经系统化了：“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。当今仍在议论不休的预算原则问题在古代也早已提出。早在周代那位礼贤下士的周公，率先提出了“量入为出”原则，唐代人杨炎则提出相对立的“量出为入”原则，主张先核定支出规模而后征税。甚至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。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。

简要回顾历史，旨在说明我国古代财政思想史是一部丰富的理论宝库，也说明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。

新中国建国后的财政理论，是在马克思主义原理指导下，紧随着财政实践的步伐形成和发展起来的。我国学术界经过长期关于财政概念的探讨和争鸣，形成具有中国特色的不同界说。主要有“国家分配说”、“社会再生产说”、“剩余产品说”、“社会共同需要说”、“价值分配说”等。概括地说，“国家分配说”主张财政是以国家为主体的分配活动和分配关系，简言之，是国家的集中性分配。“社会再生产说”是强调将财政作为分配范畴，从社会再生产出发研究财政问题。“剩余产品说”认为财政是由剩余产品形成各种社会基金的一个经济过程，始终体现国家、集体和个人之间的剩余产品的分配关系。“社会共同需要说”则突出满足社会共同需要，财政表现为社会为满足共同需要对人力、物力、财力的分配活动。“价值分配说”强调的是价值形式，财政乃是国家对价值的分配。各种界说是从不同角度探索财政的内涵和外延，各自有鲜明的中心论点。但各派之间并不是绝对排斥的，有差异也有共同点，对某些具体问题的看法也有交叉。学术争鸣的宗旨是相互探讨，彼此吸

收，共同推动学术繁荣。从概括的介绍可以看出，各种界说之间有着明显的共同点，就是对现代财政而言，都承认财政是一种国家的经济行为，而且都承认财政是一个分配范畴，必须从社会再生产出发，即以财政和经济的关系为基本线索研究财政问题。这种探讨的共同成果是可贵的，对界定社会主义市场经济体制下的财政仍有指导意义。当然，各种界说对财政的起源、财政分配主体、财政分配客体（或对象）、财政分配形式等问题的看法，又存在着明显的差异，并体现各自的特点。

改革开放以后，我国学术界正在探索符合社会主义市场经济的财政理论，已经取得可贵的成果。原有财政学的理论体系和论点，已经不能完全反映当前的现实，不能说明和解释新体制下出现的新的财政现象和财政问题。财政理论必须发展，只有发展才能具有强盛的生命力。继承与发展是相辅相成的。否定过去的一切，不问中国的现实，简单照搬西方财政学，不是科学的治学方法，也绝不是中国财政学的出路。基本思想应是：以马克思主义基本原理为指导，借鉴西方财政学，从中国实际出发，继承和发展，通过百家争鸣，建立有中国特色的财政学。

【复习与思考】

1. 联系现实生活中的种种财政现象和问题思考财政学的对象和学习目的。
2. 为什么要以马克思主义基本原理为指导，同时又要借鉴西方财政学？

社会主义
市场经济下的
财政概念与
财政职能

第一节 社会公共需要理论

社会公共需要

我国由计划经济体制向市场经济体制转变，是在坚持社会主义政治经济制度前提下，资源配置方式的转变，同时也是政府职能的转变。所以，从社会主义市场经济出发，也就是从资源配置方式转变和政府职能转变出发认识财政，这是当前界定财政概念的基本立足点。

在计划经济体制下，集中统一的计划包揽一切，替代了市场配置，也替代或淡化了财政的功能。在市场经济体制下，市场是一种配置方式，财政也是一种配置方式，市场通过市场价格实现资源的配置，而财政是一种政府行为，按照政府的政策通过财政收支实现资源的配置。但是，市场与财政作为运行机制不同

的两种配置方式，它们的目标却是共同的，即都是为了满足社会需要，共同实现公平与效率兼顾的目标。

人类的需要尽管五花八门，但从最终需要来看无非是两类需要：一是私人个别需要，二是社会公共需要。在现代市场经济条件下，由市场满足私人个别需要，由政府通过财政满足社会公共需要。

关于私人个别需要和社会公共需要的区分，马克思在谈到不同分配方式时曾指出：“在任何社会生产（例如，自然形成的印度公社，或秘鲁人较多是人为发展的共产主义）中，总是能够区分出劳动的两个部分，一个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 美国著名财政学家理查德·A·马斯格雷夫研究财政问题也是从区分公共需要与私人需要开始，他说：“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。”^②

社会公共需要是相对于私人个别需要而言的，它具有以下的特征：

1. 社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同的需要，它不是普通意义上的人人有份的个人需要或个别需要的数学加总。而是就整个社会而言，为了维持一定的社会经济生活，为了维持社会再生产的正常运行，也为了维护市场经济的正常秩序，必须由政府集中执行和组织的社会职能的需要。

2. 为了满足社会公共需要而提供的公共物品，可以无差别地由应当享受的每一社会成员共同享用，一个或一些社会成员享用这种公共物品，并不排斥其他社会成员享用；而为满足个人需要或个别需要提供的产品和服务，只能为某个人或某个集体所享用，排除了其他社会成员享用的可能。

3. 社会成员享用为满足社会需要的公共物品，勿需付出任何代价，或只支付与提供这些公共物品的所费不对称的少量费用；满足个人需要或个别需要的产品和服务，必须等价交换，支付等价方可享用。

4. 为了充分界定社会公共需要，还有必要引入“外部效应”的概念。“外部效应”是指一个消费者或生产者对其他消费者或生产者带来利益或损失。外部效应根据承受单位受益或受损，分为正的外部效应（或称为外部经济）和负的外部效应（或称为外部不经济）。在相互作用的经济单位中，一个经济单位对其他经济单位产生正的外部效应或负的外部效应，而该单位又没有从其他单位获得报酬或未向其他单位支付补偿，就会发生私人成本和社会成本的偏离、私人收益和社会收益的偏离。当市场机制不能解决外部效应产生的利益关系时，就需要由政府通过财政渠道来解决，因而为满足社会公共需要提供的公共物品一般带有外部效应的特征。

5. 满足社会公共需要的物质手段只能来自社会产品的剩余部分，如果剩余产品表现为价值形态，就只能是对“M”部分的抽取。显然，在社会产品仅能满足个

^① 《马克思恩格斯全集》，第25卷，992～993页。

^② 马斯格雷夫：《比较财政分析》，4页，上海，上海人民出版社，三联书店，1996。