

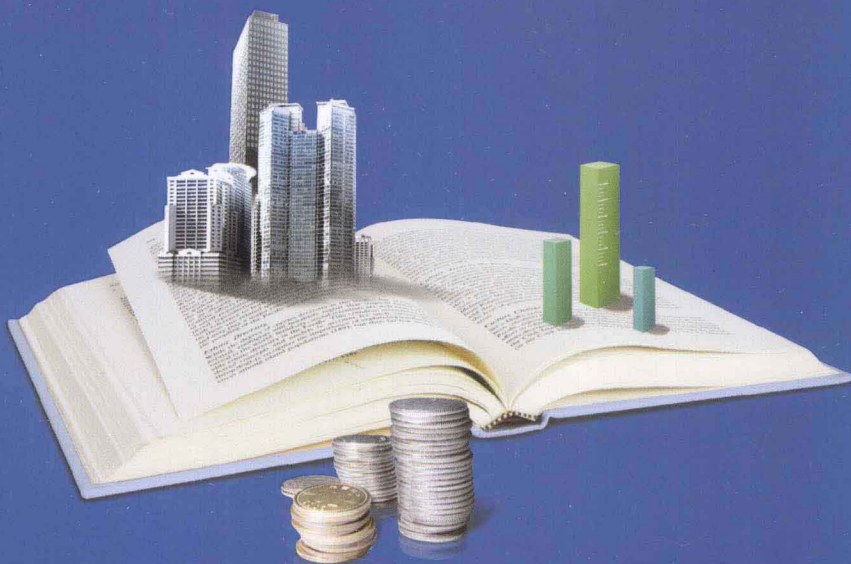
普通高等教育“十二五”财政与税收专业规划教材

财 政 学

【 第二版 】

主 编 邓晓兰

副主编 李社宁 贺忠厚



赠 送
电子课件



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

普通高等教育“十二五”财政与

财 政 学

【 第二版 】

主 编 邓晓兰

副主编 李社宁 贺忠厚



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 邓晓兰主编. —2 版. —西安:西安交通大学出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-5605-5894-3

I. ①财... II. ①邓... III. ①财政学-高等学校-教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 303888 号

书 名 财政学
主 编 邓晓兰
责任编辑 魏照民 郑 伟

出版发行 西安交通大学出版社
(西安市兴庆南路 10 号 邮编:710049)
网 址 <http://www.xjtupress.com>
电 话 (029)82668357 82667874(发行中心)
(029)82668315 82669096(总编办)
传 真 (029)82668280
印 刷 陕西奇彩印务有限责任公司

开 本 787mm×1092mm 1/16 印张 21.125 字数 505 千字
版次印次 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5605-5894-3/F·389
定 价 39.80 元

读者购书、书店添货,如发现印装质量问题,请与本社发行中心联系、调换。

订购热线:(029)82665248 (029)82665249

投稿热线:(029)82668133

读者信箱:xj_rwjg@126.com

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

财政学是研究政府理财的经济学分支，主要探讨政府的经济活动及其规律性，介绍财政的起源和财政学思想体系的演进及财政职能，以及公共财政支出与收入理论，及其具体收支制度、管理体制等主体内容，探讨财政在国民经济宏观调控中的功能、作用与政策。本教材在内容创新方面，开辟了专栏及案例讨论，以鲜活的案例及专栏资料来弥补教材内容的抽象性缺陷，给教师的课堂教学开辟新的空间，教师可以灵活地对专栏资料(案例)进行选择、更新，组织课堂讨论。

本教材内容覆盖面广，系统性强，不仅适用于经济与管理类学科的专业核心课程或选修课程教材，也适用于非经济管理类的其他学科作为选修课教材或自学参考书。

普通高等教育“十二五”财政与税收专业规划教材

编写委员会

学术指导：刘尚希

总 主 编：邓晓兰 （西安交通大学经济与金融学院财政系
教授，博导，全国高校财政学教学研究会理事）

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

王满仓 王俊霞 王建喜 申嫦娥

刘 明 李兰英 李社宁 李爱鸽

张思锋 张雅丽 宋丽颖 贺忠厚

徐 谦 胡克刚 铁 卫 段玉宽

咎志宏 温海红 谭建立

策 划：魏照民

总 序

中国作为发展中国家,正处于由计划经济向市场经济转型的历史阶段。经济转型不只是经济体制的转变,而是整个社会结构的一场深刻变革,国家、社会、市场以及个人之间的复杂关系正在被重新诠释和构建。伴随着以市场经济为基础的中国新型社会结构的形成过程,必然衍生出新的财政关系,“公共财政”这一新提法便是中国特定语境下新型财政关系的概括。在中国大地上展开的公共财政建设,无疑是借鉴人类共同文明成果基础上的一种制度创新,因为中国从来没有过“公共财政”,而发达国家的“public finance”也难以照搬到中国来。中国公共财政的制度建设必将带有中国的特色,那就是地域广袤、人口众多的大国特征和经济社会发展阶段性的历史印迹。

中国的改革、开放、发展进入到一个新阶段,面临着经济全球化的新形势,我们如何从理论上对纷繁、复杂、多彩的财政经济现象做更透彻的理解与把握,如何科学地解释、解决经济社会发展和改革中的问题、矛盾与挑战,是理论工作者和实际工作者共同面对的重要任务。中国的发展,中华民族复兴伟业的实现,需要一代又一代人的努力。未来是不确定的,需要我们做好全方位的准备。人才的准备则是最重要的。作为培养各类高素质财经人才的财经类院系,其首要任务就是让学生——未来的财经理论工作者和实际工作者,能够得到科学、严格的专业训练,系统而深入地掌握财经学科的基本原理、基本方法,使之具备足够的能力,为他们将来能够科学地解释和有效地解决复杂的现实财经问题奠定扎实的基础。

财经人才的培养,离不开财经教材的建设。这套财政学本科专业系列教材正是从这一宗旨出发,在这方面做了有益的探索。在阐述西方财政基本理论、基本方法的同时,该套教材紧密结合中国财经改革的实践,从理论与现实的结合中尝试形成对中国公共财政的科学诠释和合理的学科体系构架。要做到这一点,其实是很不容易的。其困难在于社会学科是介于科学与艺术之间的学科门类,尽量往“科学”一端靠,也只能是“软科学”。社会科学具有太多的不确定性,包括以价值判断为基础的假设前提、概念的语境变化,以及被观察对象的多变性和在时间维度上的随机性等等,使之难以“放之四海而皆准”和永远“正确”。财政学科自然也不例外。例如,自打“公共财政”这个概念提出,争议从来没有停止过,一个重要的原因就是对其语境的理解不同。“公共财政”的中国语境和“public finance”的西方语境有很大差异,语境不同,那么,“公共财政”就不等于“public finance”,反之亦然。抽象掉语境,这两个概念是可以互译的,但

作为学术概念,则无法互译。因此,在教材建设中,要恰到好处地把中外学术成果融合起来,是相当困难的一件事情。

尽管如此,该系列教材还是尽可能地从“三个结合”上下功夫。

第一,中外理论与现实相结合。该系列教材尽可能吸收国内外同类教材的理论和方法,在此基础上,适当运用一些现实案例进行解读,以使读者有一定的感性认识,并和理性认识相融合。第二,中外已有成果与最新研究成果相结合。在一定意义上,教材是对“比较成熟”的理论和方法的系统梳理,比较稳定,而学术研究则是日新月异,教材很难处于理论前沿。该套教材在介绍已成熟理论与方法的同时,也尽力阐述相关理论、方法的创新点,以使读者感受学术研究的新动向。第三,写作范式上“国际规范”与“中国特色”相结合。学术界一直在讨论经济学在中国发展的“规范化”、国际化、现代化与“本土化”的关系问题。在没有“定论”以前,该系列教材尽力“土洋结合”,以适合国人理解的方式来阐述基本理论和方法,努力做到深入浅出,通俗易懂。

该系列教材的作者来自全国十几所院校,他们接受过现代经济学、管理学的系统训练,大都是经济学博士,而且从事教学科研工作多年,他们对中外理论研究和现实状况有较全面和深入的了解,为这套系列教材在融合中外学术成果的基础上再上新台阶提供了条件。教材建设是一个长期的动态过程,同样需要与时俱进。该套教材也许还有种种不足之处,甚至存有缺陷,但以发展的眼光看,任何尝试都是值得的,都是对学界的一份贡献。

刘尚希

2007年3月26日于北京

第二版前言

财政学是门古老而年轻的学科,是研究政府理财的经济学分支。从1776年亚当·斯密发表《国富论》开始,财政学作为相对独立的研究学科已有数百年的历史。然而,财政学又是一门处于不断创新发展中的新兴学科。纵观20世纪的历史,世界各国在推进本国工业化和现代化的经济发展过程中,形成了社会体制转型的多元化模式。与此相伴随,自亚当·斯密以来的西方古典公共财政(public finance),也实现了向现代公共财政学或公共(部门)经济学(public sector economics)的转变。财政越来越融入于市场经济体系与机制之中,财政学的研究领域逐步延伸到社会公共部门的方方面面,在制度与政策层面上也呈现出向公共管理与公共政策延伸、交叉的趋势。

在中国从计划经济向现代市场经济转型之中,公共财政模式将取代过去财政包揽一切,政府代替市场进行资源配置、提供公共品的机制。如何面对财政改革现实,科学地解释、有效地解决经济活动过程中业已存在或即将面对的系列公共经济问题,不仅是实际经济工作者面对的重要任务,也是作为培养各类高素质经济建设人才的经济类院系教育工作者的责任和义务。然而,相对于迅速发展、内容丰富的中国财政改革实践,中国的财政理论更新,尤其是高校的教学内容与教材的更新却相对滞后。基于这种认识,西安交通大学经济与金融学院财政系联合国内十余所院校,进行积极探索,博采众长,编写了这本财政学教材。

本教材的编写意图与主要特点是:

第一,在教材结构体系上既继承国内传统财政学教材的收、支、平、管的基本结构与基本顺序,又试图作些新的探索,突出现代财政学作为经济学的重要组成部分与特殊分支,把从经济学的高度认识财政作为全书的逻辑起点。这主要体现在以探讨经济形态与政府的关系、财政的起源和财政学思想体系的演进,以及财政在混合经济中的职能为开篇;以介绍公共财政支出与收入理论及其具体收支内容、管理体制与制度为主体;以讨论财政在国民经济宏观调控中的功能、作用与政策为终篇。

第二,在教材内容创新方面,本书力图广泛吸收国内外财政理论发展与财政制度及政策研究的最新成果,力求全面反映当代财政学一般原理、制度与政策,同时,尽量贴近市场经济与中国现实,在财政制度、政策的介绍上努力使一般经济原理与中国现实经济生活相结合。为此,本书开辟了专栏及案例,试图以鲜活的案例以及专栏资料来弥补教材内容的抽象性缺陷。同时,也给教师灵活的课堂教学开辟新的空间。教师可以灵活地利用“专栏”资料,对其内容(案例)进行选择、更新,并在不断充实、完善中跟踪国内外新的研究成果,培养学生把握学科发展最新动态的能力。

第三,在适用对象上,本书力图兼顾通用性与专业性,不仅适用于经济管理类学科的专业核心课程或选修课程,也适用于非经济管理类的其他学科作为选修课教材或自学参考书。因此,教材内容的覆盖面广,系统性强。本书不仅全面系统地介绍了公共财政支出与收入相关理论与具体内容,而且比国内现有财政学教材更大篇幅、更详细地介绍了税收制度,以便于非财政专业学生了解税收知识与中国税制。同时,还尽可能根据中国经济改革的进程,整

理了国有经济重组与国有资产收入、公共定价与收费改革等新内容。

本书由西安交通大学经济与金融学院博士生导师邓晓兰教授提出编写方案与编写大纲,在听取校内外学者意见后,对编写框架几经调整。初稿编写工作由西安交通大学经济与金融学院贺忠厚副教授、西安财经学院财政系主任李社宁教授组织安排。初稿完成后,由邓晓兰负责总纂修改定稿。参加本书编写的人员与分工如下:南京工业大学公共管理学院王晓芳讲师(第一章、第十章),陕西省财政科研所武永义所长(第二章),广东外语外贸大学经济管理学院康锋莉讲师(第三章),西安邮电学院霍建英讲师(第四章),西安交通大学贺忠厚副教授(第五章),深圳大学张海玮讲师(第六章),西部财会编辑部赵彩虹副总编(第七章),西安外国语大学商学院王建喜教授(第八章),陕西行政管理学院景红英副教授(第九章),江南大学讲师、上海财经大学徐敏丽博士(第十一章),西安财经学院李社宁教授、袁文倩讲师、张巧玲讲师、邱艺讲师、马联副教授(第十二章、第十三章、十四章、十五章、十六章)。西安交通大学经济与金融学院博士研究生(西安外事培训学院讲师)王赟杰负责了本书税收理论与税制部分的修定和案例的选编、博士研究生鄢哲明参与了数据图表的更新整理以及书稿的校对工作。

第二版主要在以下方面进行了修订:第一,根据最新税法变动修订了相关税制章节的内容,并增补了最适课税理论;第二,追踪社会经济发展及其税制改革前沿问题增加了相关专栏资料;第三,重点更新了财政支出与收入两章的数据图表。

本教材是教师们在总结多年的教学实践,广泛汲取国内外学者研究成果的基础上完成的。对于参考引用的成果我们将标列在脚注和书尾参考文献中。在此,对相关作者表示诚挚的敬意和感谢。本书的出版得到了西安交通大学出版社的大力支持,尤其是魏照民编辑自始至终关心、关注教材的编写,全力协调一切事项,为该书顺利出版付出了大量心血,对此,要特别感谢西安交通大学出版社及其各位编辑所付出的辛勤劳动。

作者

2013年12月于西安

目 录

1	第一章 财政的产生与财政学的发展
1	第一节 财政的起源与发展
8	第二节 财政学理论体系的演进
15	第三节 财政学的研究对象与方法
20	第二章 混合经济中的财政职能
20	第一节 市场失灵与政府失效
23	第二节 政府职能与财政收支
26	第三节 混合经济中的财政职能
31	第三章 财政支出理论
31	第一节 公共产品理论
40	第二节 外部性理论
45	第三节 公共选择理论
54	第四章 财政支出概述
54	第一节 财政支出的分类
55	第二节 财政支出规模
60	第三节 财政支出结构
65	第四节 财政支出效益分析
75	第五章 购买性支出
75	第一节 购买性支出概论
78	第二节 社会消费性支出
91	第三节 财政投资性支出
98	第六章 转移性支出
98	第一节 社会保障支出
104	第二节 财政补贴
110	第三节 税式支出
115	第七章 财政收入概述
115	第一节 财政收入的形式与分类
118	第二节 财政收入规模
122	第三节 财政收入结构分析
126	第八章 税收原理
126	第一节 税收的概念与特征
128	第二节 税收效应

135	第三节	税收负担与税负转嫁
140	第四节	税收原则与最适课税理论
148	第九章	税收制度
148	第一节	税收制度概述
153	第二节	流转税类
164	第三节	所得税类
170	第四节	资源税类
172	第五节	财产税与行为税类
176	第六节	国际税收
181	第十章	公共定价与收费
181	第一节	公共定价
191	第二节	公共收费
203	第十一章	国有经济与国有资产收入
203	第一节	国有资产收入概述
206	第二节	国有经济战略性调整与国有产权流动
212	第三节	国有资产及其收益管理体制的改革
220	第十二章	政府预算
220	第一节	政府预算概述
225	第二节	政府预算组织形式
227	第三节	政府预算管理制度改革
244	第十三章	财政管理体制
244	第一节	财政管理体制概述
249	第二节	分税制
259	第三节	政府间转移支付制度
265	第十四章	财政平衡与财政赤字
265	第一节	财政平衡概述
268	第二节	财政平衡与社会总供求平衡
270	第三节	财政赤字及其经济影响
279	第十五章	公共债务
279	第一节	公债概述
285	第二节	公债的经济效应
290	第三节	公债制度
302	第十六章	财政政策与宏观调控
302	第一节	财政政策概述
311	第二节	财政政策效应
316	第三节	财政政策与货币政策的协调
322	参考资料	

第一章 财政的产生与财政学的发展

财政的起源是财政学研究的始点,财政是随着国家(政府)的产生而产生的。本章主要结合各种不同经济形态,分析财政的起源与发展,国家、经济与财政的关系,各种经济形态下财政的特征,财政学理论体系的演进过程,以及财政学的研究对象与方法。通过本章学习,了解财政发展的历史,把握财政学理论体系的发展脉络,以及财政学研究对象与分析方法。

第一节 财政的起源与发展

一、国家、经济与财政

(一)国家与财政

1. 财政的产生

财政是人类社会发展到一定阶段的产物,以生产力和生产关系不断发展为基础,以国家的出现为前提,是一个历史范畴、分配范畴,也是一个经济的范畴。

在原始社会初期,社会生产力水平极端低下,人们共同劳动,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,因此也没有财政。到了原始社会末期,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。国家为了实现其职能,为了满足公共需要,凭借政治权力和生产资料的所有权参与社会产品的分配,即财政分配。因此,财政是国家为了执行其职能的需要,凭借政治权力参与社会产品分配的一种经济活动。

财政的产生需要具备两个条件:一个是经济条件;另一个是政治条件。生产力的发展和剩余产品的出现是财政产生的经济条件,也是财政产生的首要条件。在生产力极其低下的条件下,没有剩余产品,财政不可能产生。国家的产生是财政产生的政治条件,为财政的产生提供了必要性。财政与国家的存在相联系,与国家权力有着内在的联系,其实质是政府的经济活动。

2. 国家是财政活动的主体

如上所述,财政是伴随着国家的产生而出现的,有国家才有财政,没有国家就没有财政。“国家是整个社会的正式代表,是社会在一个有形的组织中的集中表现”^①,是全社会范围内集

^① 马克思恩格斯全集,第3卷,中文第1版:320.

中的财政分配活动的决定者和组织者,这是财政分配形式的重要特征。因此,财政分配的主体只能是国家,这包括两层基本涵义:第一,在财政分配的各项收支活动中,无论是收支的形式、渠道,还是收支的规模、比例等,都是由国家确定的,而参与的另一方总是处于被动和从属的地位,是按照国家规定行事的具体执行者。第二,国家在一定时期内的政治、经济政策常常要通过财政分配活动体现出来,财政是贯彻国家政治、经济政策的重要手段。

(二) 财政与经济

按照公共经济学的观点,财政是国民经济活动不可或缺的组成部分,植根于经济活动当中。公共财政归根结底是为经济发展和社会稳定服务的,是为了弥补市场机制的缺陷存在的。随着国家经济社会职能的变化,财政与经济之间的关系也在发生变化。因此,正确认识与处理财政与经济的关系就越发重要。经济与财政的关系可以概括为经济决定财政,财政反作用于经济。

1. 经济决定财政

经济发展的规模、水平和速度决定着财政分配的规模、水平和速度。经济规模及发展速度决定财政收支的规模及发展速度。经济发展的规模越大,速度越快,财政分配的规模就越大;反之,经济发展的规模越小,速度越慢,财政分配的规模就越小。从我国新中国成立以来财政收支情况看,除个别特殊年份外,财政收支的规模和增长速度随着经济发展规模的扩大而不断扩大。因此,经济发展水平对财政的影响是基础性的,经济决定财政。

经济发展水平反映一国社会产品的丰富程度和经济效益的高低,对财政收入规模形成基础性制约。生产技术水平是内含于经济发展水平之中的。技术进步往往以生产速度加快、生产质量提高为结果。技术进步速度越快,社会产品和国民收入的增长也越快,财政收入的增长就有了充分的财源。技术进步必然带来物耗比例降低,经济效益提高,剩余产品所占比例扩大。

经济结构决定财政分配结构。财政收入来自于国民经济活动的成果,具体讲财政收入来自于国民经济各行各业,因此,国民经济结构的变化必然引起财政收入结构的变化。比如,当我国农业经济占国民经济的成分较大的时期,财政收入中的农业收入占比就大,而当工业化进程到来,工业产值占比提高后,国家财政收入就绝大部分来自于工业部门上交的利税。另一方面,财政支出代表着国家在支配一部分商品,即财政支出会形成货币购买力,是社会总需求的一部分。社会经济的有序运行,要求总需求和总供给达到基本平衡,即二者大致相等。如果二者不平衡,将会对国民经济的发展不利,因此,财政支出必须根据国民经济结构良性发展的要求分配资金。例如,当社会总需求大于总供给时,国家可以通过压缩财政支出的数量来实现均衡社会供求总量、物价稳定的目的。另外,根据经济社会发展的周期,财政在一定时期内出现赤字,政府发行一定数量的国债来弥补,但无论是赤字还是国债,均应既考虑经济社会持续发展的要求,也要考虑国家财力、企业和居民个人的承受力,以及对企业、居民个人投资和消费信心的影响,将赤字和国债均控制在警戒线以内,国债也要做到借债适度,用债合理,按时偿债。可见财政支出的规模必然受制于国民经济发展的需要。

2. 财政反作用于经济

财政调节的规模和数量制约着经济的持续协调发展。财政分配直接决定着私人及民间部门(企业)所剩积累资金的多少,财政通过征税等拿走的越多,企业剩余的用于扩大再生产的资金就越少。财政的经济建设支出主要用于能源、交通、原材料、通讯、电力等基础设施的支出,

这些是国民经济良性运转的保证,因此从这一方面来讲,财政聚集资金的规模制约着经济建设的规模和速度。财政支出的方向与结构制约着国民经济结构和经济增长。国家财政通过投资分配可以改变生产要素在各个部门之间和各个地区之间的不合理配置和比例关系,建立结构合理、比例协调的国民经济结构,促进社会生产的良性循环。比如调整财政支出方向与结构,充分发挥财政资金的乘数效应,以有限的财政投入带动更多的社会投资,扩大内需。财政投资对经济的启动、刺激作用,关键不在于其数量多少,而在于其投资乘数作用的大小。因为在现代市场经济条件下,财政投资在社会总投资中所占的份额不会太高,不可能通过其“单打独斗”来支撑经济的发展,但其对社会投资具有基础性(公共性)、带动性、引导性、调节性作用。这就是通常所说的财政投资的“四两拨千斤”效应,亦即乘数效应。一般说来,其乘数效应越大,所撬动的社会投资越多,财政资金的使用效率越高,社会资金对财政投资需求的“替代效应”也就越高。同时,财政政策是调节宏观经济的基本手段,财政政策对拉动经济增长的作用更加有效,研究其拉动经济增长的策略,设法以有限的财政资金增加更多的有效需求,使财政支出结构调整达到满足社会公共需要,促进经济增长的目的。

二、各经济形态下的财政特征

财政就是国家或政府的经济活动。然而,在不同经济形态下,财政又表现出不同的特点,有着各自特定的基本性质,从而形成不同的财政类型,即在特定的经济体制基础上形成的具有自身特殊性质的财政模式。人类社会迄今为止存在着三种经济体制,从而也相应有着三种财政类型:①与自然经济相适应的“家计”财政;②与市场经济相适应的“公共”财政;③与计划经济相适应的“国家”财政。

(一)自然经济下的“家计”财政

自然经济条件下,奴隶制和封建制王室财政模式统称为“家计财政”。由于“普天之下莫非王土,率土之滨莫非王臣”,因此,整个国家的财产,不管实际掌握在谁手中,最终都来源于君主或为君主所有。在这种情况下,国家财政与王室财务并无本质的区别。虽然在有的地方也曾在形式上将二者分离,但实际运作过程中王室财务可以随意动用国家财政的收入而不必支付代价。由于君主直接掌握着土地等重要的生产资料,因此当时财政收入的主要来源并不是以公共权力的身份获取的税收等公共收入,而是来源于王室的财产收入或特权收入,如地租、专营收费等。而财政支出基本都是满足王室和整个官吏阶层的消费性需要,即使存在兴修水利、防灾救灾等公共项目开支,其目的也是维护君主自己“家天下”统治的稳固。至于由于君主的命令即法令而导致的财政收入和支出的随意性,以及王室财政的不受监督则更是一个普遍的现象。从以上的分析可以看到,尽管当时的财政活动也是以国家的名义强制地、无偿地参与国民收入的分配,但是国家的代表是君主,不管是政治权力,还是财产权利,君主都可视其为“私权”。在这种历史背景下,“私人”与“公共”的区分因为缺乏对应的参照系而成为不必要,国家财政成为王室的“家计”财政就是自然而然的了。

自然经济下的“家计”财政与其所处的经济体制一样,本质上是排斥和否定商品生产和商品交换的,因此随着市场因素对自给自足经济状态的突破,“家计”财政日益受到削弱和动摇,渐而为适应市场经济需要的公共财政所取代。这个过程虽然漫长,但是随着商品生产和商品交换的日益发展和新兴资产阶级最终掌握政权,公共财政先后在各资本主义国家确立,并且其内容也随着经济的发展而日益丰富和完善。

（二）市场经济下的“公共”财政

公共财政是一种适应市场经济发展需要的财政类型，其“公共性”主要表现在：首先，因为国家已经改变了“家天下”的性质，而建立在民主共和制的基础上，统治阶级内部的独裁制变成了大多数人的统治，因此“家计”财政的“私人”性已经丧失了存在的政治基础。其次，财政赖以存在的公共需要具有很大程度的公共性，国家所提供的公共物品不区分民族、等级、阶级而可以为其覆盖范围内的所有人共同享受。这种公共性虽然可以说在任何一个历史阶段的社会中都会不同程度地存在着，但是由于经济体制的差异，财政活动的公共属性所处的地位也不一样，在自然经济的“家计”财政中完全依附于“私人性”，而在计划经济的“国家”财政中则完全依附于“阶级性”和“国家的需要”。只有在市场经济条件下，由于重视市场主体人格和利益的独立，才使得财政的公共性摆脱毫无节制的“私人性”和至高无上的“国家需要”，而获得独立的、显著的重要地位。再次，财政收入由过去王室特权收入为主转变为凭借公共权力而获取的税收等公共收入为主，而这种收入按照公平、效率原则需要由所有的市场主体共同承担。个人的特殊情况只会成为采取不同征收方式考虑的因素，但其主体资格却因为其享受了公共物品而不能推脱。最后，这种财政形式的公共性还因为国家对财政收入和财政支出的运行、管理、机构设置都制定了详细的法律，作为人民代表的议会可以通过预算审批、监督、税费的开征立法等活动来控制 and 制约政府的财政活动，使财政行为在人民通过法律设计出的轨道上按照人民的公共意志规范运行。

简言之，公共财政是与市场经济相适应的财政模式，主要特征表现为公共性、民主性与法制性。

（三）计划经济下的“国家”财政

计划经济体制下的财政又称“国家”财政。“国家”财政不是一般的以国家为分配主体的财政模式，而是特指在计划经济体制下财政活动的一种特殊历史类型，故而在国家二字上打上引号。“国家”财政不同于“家计”财政，作为财政主体的国家完全摆脱了“家计”财政下“君临天下，唯我独尊”的状态，在政治上，国家是全体人民利益的代表，是全民所有制财产的所有人，根本不能再存在国家财政与个人财务相混淆的情况。“国家”财政也不同于“公共”财政，它建立在比较纯粹的全民所有制基础之上，虽然从政治上而言人民的利益和需要是摆在第一位的，但在经济实现途径上，国家利益和国家需要是至高无上的，而个人或企业的利益即使不是完全被否定，也是被压到尽可能低的程度。在这种情况下，建立在私人需要基础上的公共需要也缺乏产生的土壤，国家财政的阶级性被强调到了无以复加的程度。“国家”财政的基本特征是：

1. “国家”财政是国家计划配置资源的基本手段

在计划经济体制下，由于生产资料几乎全部集中在以国家为所有者和直接经营者的全民所有制企业中，包括集体所有制企业也采取了类似于全民所有制的国家经营形式，因此，财政对效率发挥着直接的作用，即政府直接以指令性计划组织和安排整个社会的经济活动，财政也就取代了企业和个人，成为社会资源配置的基本承担者，企业的人财物、供产销以及价格等基本经济要素的配置，都是由国家制定的国民经济计划确定的。与此相适应，国家财政不仅包括直接以国家名义发生的收支活动，而且还深入到了国有企业的内部财务，将国有企业的内部分配也纳入到了财政的范畴。这使得企业的一切利润和折旧基金上缴财政，企业所需流动资金、基本建设也由财政按照国家计划拨付，连企业人员的工资也是由财政决定和支出的。这样一来，计划经济体制下的“国家”财政虽然不同于君主时期的“家计”财政，但是又变成一个庞大的

“企业财务”:整个国家是一个大企业,而各个企业无非是一个个无法和不需独立核算的车间,一切资金流动都必须经过“企业财务”之手,这的确可以作为当时“国家”财政的一个形象描述。

2. “国家”财政是促进社会公平的重要手段

计划经济时期的“国家”财政对公平的关切程度远不如市场经济条件下的“公共”财政,这并不是因为社会主义国家不重视公平,而是因为当时的分配政策所造成的已经是一种低水平的平均状态,人们的收入只能通过劳动获得,而且由于积累与消费政策所致已经压低到了不能再低的程度,国家财政通过统一的工资政策已经可以控制这一点,而这恰恰又是当时的人民和国家所能理解和接受的公平。正因为如此,“国家”财政直接通过收支对社会成员的贫富差距加以调节的作用是非常不明显的,不存在大规模的个人所得税等税收去削弱高收入阶层的富裕程度,也不存在大规模的财政济贫支出来改善低收入阶层的贫穷状态。这与市场经济条件下由于市场的自发作用导致贫富不均而必须通过财政予以大规模调整的状况形成鲜明的对比。

3. “国家”财政是调节宏观经济的基本工具

在计划经济体制下,财政对宏观经济的稳定运行起着直接的调控作用。由于社会财富的绝大多数掌握在国家手中,因此国家一方面通过财政控制社会总需求,另一方面通过增加或减少财政的直接基本建设投资量,来加快或减缓经济的发展速度,以财政平衡求得宏观经济总量的平衡,以保持国民经济的正常稳定发展。与此同时,国家的直接投资还可以决定国民经济结构的形成和变动。因此,政府计划安排的财政投资的结构和比例是否合理,就成为国民经济结构平衡发展的关键。这与市场经济条件下财政只可能通过年度财政赤字弥补有效需求的不足,以维持和恢复宏观经济总量平衡,而无法也无需引导社会资源的经济结构配置也是大不相同的。

简言之,计划经济时期存在的是“国家”财政。这一时期财政从原来就属于国家的国有企业取得收入,财政支出则是国家为自己承担的经济建设任务提供资金。这是一个以国家的自我服务为直接目的的财政类型。

三、财政的概念

(一)财政概念的历史演变

1. 西方国家财政概念的演变

“财政”一词最早于13—15世纪出现在拉丁文中,意为结算支付期限、支付款项、确定罚款支付等。16世纪“财政”一词传入法国,意为公共收入。17世纪演变为专门指国家理财。19世纪进一步阐明指国家及一切公共团体的理财,并相继传入欧洲其他国家,英语为finance。19世纪末,日本引进finance的词义,同时借用中国的两个汉字“财”与“政”,从而产生财政一词(1882年日本开始用“财政奏折”一词)。Finance释义较广,可译为金融、融资、财务等。专指国家理财时,西方国家一般用public finance,可直译为公共财政。

2. 我国财政概念的演变

早期用“度支”、“国计”、“国用”等词来概括财政现象。19世纪90年代,财政一词由日本传入我国。在戊戌变法(1898年)“明定国事”诏书中首次出现“改革财政,实行国家预算”的条文。自民国开始,以“财政”命名官方机构,称“财政部”。20世纪40年代旧中国中华书局出版的《辞海》对财政概念的解释是:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达为目

的,而获得收入,支出经费之行为也。”这是引用西方国家公共财政定义而进行的表述。社会主义市场经济体制下我国对财政进行了重新认识。1992年中共十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标后,西方国家的公共财政概念被引入中国,理论界开始循着公共财政的精神对财政概念进行重新认识,并成为解释财政概念的主流意见。

(二) 财政的含义

一般而言,财政是一种以政府(国家)为主体的分配方式或资源配置方式,尽管在不同的经济形态下,财政的运行特点不同,但财政活动的目的都是为了满足社会公共需要。

1. 关于财政与公共财政

英语 public finance 由两个方面的含义叠加起来,其中 finance 意为财务,public 意为公共的,转意为国家或政府,所以 public finance 的原意就是公共财务,意为财政,也可翻译成公共财政。我国目前提出公共财政的概念,决不是为了翻译上的别出心裁,而是从我国历史发展的角度对财政内容所做出的一种新的定位。在长期的计划经济时期,我国财政一词所表达的含义,无论在理论上还是实践上,都脱离了公共性的特征,剩下的仅是阶级性国家财政的意义。这样的财政内涵,显然与建立社会主义市场经济体制的努力是不相容的,有必要在新的经济体制下强调财政的公共性特征。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经济活动,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。

2. 公共财政与公共经济

公共经济是指社会公共部门为满足社会公共需要,生产并提供公共产品和服务的经济活动。公共经济一词最早正式出现在马斯格雷夫于1938年发表的《公共经济自愿交换论》一文中。1959年他又出版了《财政学原理:公共经济研究》一书,侧重于财政内容,对公共经济问题做了进一步系统研究。我国学者中有些人主张可以直接使用公共(部门)经济一词,而不必使用公共财政。认为现代财政的职能已经拓展,不仅仅是分配问题,还有资源配置,因而将它上升为一种经济学是合适的。即他们认为公共经济与公共财政基本上是同义语。

另一些学者不同意这种观点,认为公共经济与公共财政是两个既有联系又有区别的概念,不能混为一谈。从性质上说,两者都是以满足社会公共需要为前提,但从内容上来看,公共经济的口径要大于公共财政。公共经济是诸多公共部门生产各种公共产品和服务的活动,而公共财政只是为生产公共产品的经济活动筹集、分配、核算、管理、监督经济资源的活动。尽管公共财政对于公共经济活动的实现至关重要,但它毕竟只是公共经济整体中的一部分。

(三) 公共财政的特征

我国的公共财政是针对计划经济时期的所谓“生产性财政”或“建设性财政”的提法而提出的。我国建立公共财政的基本框架是为适应社会主义市场经济体制改革。因此我国建立公共财政基本框架的思路为:以满足公共需要为标准定位财政,逐步理顺政府与市场的关系,转变政府的经济和财政职能,构建公共财政的基本框架,切实解决过去财政的“越位”与“错位”等问题。目前我国的经济体制处于转轨时期,公共财政应具有以下几个基本特征:

1. 公共性

公共性是指公共财政着眼于满足社会公共需要。公共财政要求每一笔政府收支都必须建立在公众根本利益的基础之上,必须由代表全体人民的人代会来决定。公共财政的职能范围是以满足社会公共需要为口径界定的,凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项,财政就