

内蒙古财经大学财税学院财政学国家级特色专业系列教材

NEIMENGGU CAIJING DAXUE CAISHUI XUEYUAN
CAIZHENGXUE GUOJIAJI TESE ZHUANYE XILIE JIAOCAI

财政学

白贵 徐博 主编



中国财政经济出版社

013069505

F810-43
66

内蒙古财经大学财税学院
财政学国家级特色专业系列教材

财 政 学

白 贵 徐 博 主 编



F810-43
66

中国财政经济出版社



北航

C1678402

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/白贵, 徐博主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4746 - 5

I. ①财… II. ①白… ②徐… 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 197833 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 邹海东

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 28.25 印张 469 000 字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4746 - 5/F · 3837

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报电话: 88190492 88190446

内蒙古财经大学财税学院 财政学国家级特色专业系列教材

编 委 会

■ 顾 问：张亚民 杜金柱 侯 岩

■ 编 委 会 主 任：白 贵

■ 编委会副主任：郝春红 薛炎凌 齐银昌 朱润喜
徐 博 李俊英

■ 编 委 会 成 员（按姓氏笔画排列）：

白恩来 刘成龙 李 英 张彩英
赵国玲 贾智莲 娜仁图雅 樊慧霞

■ 主 编：白 贵 徐 博

■ 副 主 编：薛炎凌 贾智莲

■ 参编人员（按姓氏笔画排列）：

安 锦 白恩来

李秀梅 魏 松

前言

财政是政府的收支行为，即以财行政。财政学作为一门宏观经济学，不仅研究政府财政收支活动的基本运行，也研究财政收支对经济社会的影响。因而财政学对很多问题的分析都具有整体的、宏观的经济社会意义。财政学课程是经济类专业的核心课程，学好财政学，不仅可以了解政府财政收支活动的一般规律，还可以更好地理解和运用国家的公共政策，并学会从财政的角度审视经济社会问题。

作为财政学专业教科书，本教材以政府和市场的关系为理论前提，以“支出—收入—管理—政策”为理论框架，致力于讨论财政理论与实践的基本问题。在注重对财政学的基本理论、基本知识、基本方法阐述的同时，立足中国实际，吸收和反映国内外财政理论与实践的最新成果；在保持财政学体系的科学性、系统性、完整性的同时，以内涵深化为主，突出对普遍性和规律性问题的阐述，并尽量避免对现实问题的评价；教材中适当增加了专栏资料、拓展阅读等内容，强化了教材的知识性、实用性和探索性，内容丰富且深入浅出。

本教材为大学本科适用教材，不仅适用于财政学专业，也适用于经济学、管理学等各财经类专业。本

教材旨在使学生对财政学的基本理论和基本知识有较全面的理解和较深刻的认识,同时培养学生运用所学的财政学理论知识进行宏观经济分析和解决实际问题的能力。

本教材由白贵、涂博主编,负责大纲设计和总纂定稿;由薛炎凌和贾智莲任副主编,参与教材内容的整体设计。本教材共分为十二章内容:第一章由薛炎凌老师执笔;第二章由薛炎凌老师和魏松老师执笔;第三章由李秀梅老师执笔;第四章由涂博老师执笔;第五章、第六章由安锦老师执笔;第七章、第十章由贾智莲老师执笔;第八章、第十一章由白恩来老师执笔;第九章由魏松老师执笔;第十二章由白贵老师执笔。在教材编写过程中,我们参考、借鉴和引用了国内外同行们的教材、著作、文章等,并在参考文献中一一加以注明,在此表示感谢。同时,本教材编写中存在的不足和问题也请广大读者批评指正,以便我们进一步修改和完善。

内蒙古财经大学财政税务学院编写组

2013年6月

目录

第一章 导 论	(1)
第一节 认识财政学	(1)
第二节 财政学的形成和发展	(10)
第三节 财政学的地位、研究对象和研究方法	(18)
第二章 市场经济与财政	(22)
第一节 政府与市场	(22)
第二节 公共需要与公共物品	(33)
第三节 公共选择理论	(39)
第三章 财政职能	(56)
第一节 财政职能的界定	(56)
第二节 资源配置职能	(58)
第三节 收入分配职能	(62)
第四节 经济稳定与发展职能	(68)
第四章 财政支出理论	(83)
第一节 财政支出分类	(83)
第二节 财政支出规模	(88)
第三节 财政支出结构	(101)
第四节 财政支出效益	(111)

第五章 购买性支出 (122)

第一节 社会消费性支出 (122)

第二节 财政投资性支出 (146)

第六章 转移性支出 (171)

第一节 社会保障支出 (171)

第二节 财政补贴 (203)

第三节 税式支出 (210)

第七章 财政收入理论 (229)

第一节 财政收入的形式分类 (229)

第二节 财政收入规模分析 (233)

第三节 财政收入结构的分析 (240)

第八章 税收原理 (252)

第一节 税收概述 (252)

第二节 税负转嫁与归宿 (268)

第三节 税收效应 (273)

第四节 税收制度 (285)

第九章 国 债 (308)

第一节 国债概述 (308)

第二节 国债的政策功能与经济效应 (319)

第三节 国债负担与规模 (327)

第四节 国债制度 (331)

第十章 政府预算 (347)

第一节 政府预算概述 (347)

第二节 政府预算制度 (356)

第三节 预算管理体制	(372)
第十一章 财政平衡	(384)
第一节 财政平衡	(384)
第二节 财政赤字	(390)
第三节 财政赤字的经济效应	(396)
第十二章 财政政策	(409)
第一节 概述	(409)
第二节 财政政策的传导与效应	(418)
第三节 财政政策与货币政策的配合	(423)

导 论

第一节 认识财政学

一、从直观的感性认识谈起

(一) 我们头脑中的“财政”

我们接触到的“财政”范畴很广，它在很多高等学校是一个专业；我国的各级政府有不同层次的财政机关，如财政部、财政厅、财政局、财政所等等；我们经常从各类新闻报道中听到有关财政的名词，如财政预算、财政收入、财政支出、财政赤字、财政政策等等。那么，“财政”一词给人们的感性印象是什么呢？比较一致的回答是与“钱”有关系，事实上这并不算错。“财政”一词的“财”是指货币、钱财，泛指一切有价值的东西；“政”是指政府或者说国家，按照《辞海》解释是指公共事务。“财政”一词从结构上来看，实际是用“财”来修饰、限制“政”的，那就是说，财政就是有关钱财方面的公共事务。凡此种种，比如“邮政”、“渔政”、“盐政”等等都可以这么解释。

(二) 纷繁复杂的财政现象

现实经济生活中的财政现象随处可见，从政府机关到事业单位，从国家元首到平民百姓，从政治、军事的操作到经济活动，都与财政存在着极为密

切的关系。比如,规模宏大的发电厂、钢铁厂、煤矿、油田,纵横交错的铁路干线、公路干线,飞跨江河的桥梁等基础产业或设施的建设;国防、司法、外交以及其他行政机关的运转;城市的供电、供气、供水、供暖以及广场、公园、公厕等公共设施的修建;幼儿园、学校、医院、防疫站、图书馆、博物馆等文化教育及医疗卫生部门的运转;基础科学研究、国家高新技术开发、航天航空技术发展等方面的经费;抚恤、福利、社会保障等方面的开支;治理环境污染、维护生态平衡等方面的经费;调节地区之间的收支平衡、扶持贫困地区的经济发展等方面的资金;对财政收不抵支,出现赤字的弥补,公债的还本付息等,这些都需要投资、拨款、补贴,都需要政府财政拿钱。

(三) 每个人身边的财政

现代人几乎不可避免地要与财政问题打交道。财政问题不仅仅是财政部门 and 税务部门的问题,不仅仅是政府部门的问题,还与人们的日常生活关系密切。就家庭和居民个人而言,你出生时所处的医院,幼儿时期所处的幼儿园;学习阶段所处的小学、中学、大学,在我国基本上都是由政府财政拨款的;参加工作以后,一旦暂时失业,可以依靠由政府提供的救济金维持生活;当你退休后,可以依靠政府参与提供的养老保障和医疗保障安度晚年;当有一天寿终正寝,也要送到政府设立的火葬场火化。所有这些,也就是人们通常所说的,生老病死,从摇篮到坟墓,这一切都同政府和财政息息相关。

二、财政是个历史范畴

(一) 财政的产生

财政是个历史范畴,它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。在原始社会初期,人们过着原始群的生活,由于生产力十分低下,人们靠猎取自然界的天然产物为生,取得的产品非常有限,仅能够维持自身最基本的生存需要,没有剩余。因此,当时没有社会分工,没有家庭,没有私有制,没有氏族,更没有国家,当然也没有财政。

财政,从根本上说是由于社会生产力发展或者说生产力发展带动生产关

系发生一系列变化之后产生的。由于生产力的发展,一方面,人类取得的产品除了满足自己最基本的生存需要之外,逐渐有了剩余;另一方面,以血缘关系凝结起来的基本经济单位——氏族也出现了。这时的氏族组织的基本职能就是组织本氏族成员共同劳动、共同生产。随着经济的进一步发展,人口的进一步繁衍,氏族越来越多、越来越大,进而出现了胞族以至由若干胞族组成的部落。氏族与氏族之间、氏族与其他部落之间经常发生利益的冲突或者战争。因此氏族的职能也进一步扩大,除了组织劳动、生产之外,还有组织成员征伐、抵御外来氏族等,修筑城堡、加固城墙等职能也从无到有、逐渐强化。再到后来,氏族(包括逐步扩大的胞族、部落等)还渐渐开始组织原始的宗教活动、围建住宅、修建仓库等等。由此可以看出,随着生产力的发展,氏族的组织职能不断扩展,逐渐承担了越来越多的除了氏族成员个人需要之外的公共事务活动。要完成这些公共事务活动,必须要消耗物质产品或劳动。那么用什么来满足这些事务或活动的需要呢?只能是剩余产品或剩余劳动。这样,在原始社会就出现了用一部分剩余产品和剩余劳动来满足氏族内部公共事务活动需要的经济活动(主要是分配活动),这就是最早的财政活动。这种活动最早由氏族机关来组织、承担,范围十分有限,也没有强制性。氏族机关有一个慢慢演变成国家的过程,这主要是由于私有制、阶级的出现,带来了贫富分化、利益对抗(参见恩格斯《家庭、私有制和国家的起源》)。国家产生之后,国家接管了以前由氏族机关组织、承担的财政活动,而且国家本身的性质,决定了财政活动具有强制性的特点,这主要表现在取得、占有社会产品(包括劳动)上,其中捐税就是最早产生的、最古老的财政范畴之一。

(二) 财政及财政制度的发展

财政产生后,随着社会形态的更迭依次经历了奴隶制财政、封建制财政、资本主义财政和社会主义财政几个发展阶段。在奴隶社会,生产资料为国有制,国家财政收入主要来自土地收入和掠夺、贡物收入,财政支出主要用于战争和祭祀活动,捐税虽然已经产生,但还不构成主要财政收入来源。由于用于战争的支出太过庞大,有的国家偶尔还需要借债,这样在奴隶社会就产生了一个新的财政范畴——国债。据记载,在古罗马就有政府向高利贷者和寺院进行的借贷活动。

在封建社会、特别是封建社会中后期,由于生产资料为私有制,因而国

家财政收入逐渐转向以赋税收入为主，但封建社会毕竟属于君主专制社会，政府依靠特权比如对开矿、采伐直接收取收入，对重要生产资料和生活资料比如铁、食盐等垄断其生产和销售取得专卖收入，甚至在后期对政府官员明码标价取得捐官收入等。封建社会的财政支出主要用于战争、国家机构的运转和皇室消费，同时大兴土木营建宫殿和陵墓以及疏通河道、修渠灌溉等形成的建设支出也占有相当的地位。此外用于发展教育、文化方面的支出也有所增加。在奴隶制社会和封建制社会前期，国家财政收支和王室收支是混在一起的，但到了封建社会中期以后二者逐渐分开，成为两项明确的财政支出，发展到封建社会后期，由于受到资产阶级的强大压力，封建国家不得不向公众（主要是资产阶级）公布政府财政收支情况，这样一个新的财政范畴——国家预算就产生了。国家预算，英文是 budget，据记载最早产生于13世纪的英国。

资本主义社会是号称“民主”的社会，一切权力归国会，所有企业、公民（包括国王、总统在内）等微观经济主体都要纳税，所以国家财政收入主要来源是税收收入。除此之外，债务收入构成了国家财政收入的重要来源，这一方面是由于资本主义社会打破了以前的君主专制统治，把国家与民众放在了一个平等的基地上，另一方面是由于20世纪30年代以来很多国家奉行凯恩斯主义、实行赤字财政政策，因为有巨额的财政赤字需要弥补。资本主义国家的财政支出主要有军事支出、社会（福利）支出、经济支出和管理支出等。在现代发达国家，社会福利支出是第一位的，军事支出和经济支出居于第二位，管理支出规模相对比较小，这主要是市场经济比较发达的情况下政府行政职能弱化的结果。在资本主义社会，财政赤字、赤字财政、通货膨胀等经济财政范畴逐渐产生并成为司空见惯的财政经济现象。

在当今的社会主义国家，除生产资料所有制带来的本质不同外，其财政收支类型和结构与资本主义国家大体相同。在计划经济体制下，国家财政需要集中更多社会资源，因而财政规模（财政收支占GDP比重）相对较大，实行市场经济（比如中国）同样使财政规模有所下降，特别是政府行政管理职能应该随之进一步弱化。

由于商品货币经济不发达，在奴隶社会和封建社会，财政收支的主要形式采取了实物和力役的形式，在中国古代文献中记载的“粟米之征”、“助耕公田”就是指以实物和力役形式取得的财政收入。进入资本主义社会以后，由于商品货币经济的发展，财政收支才逐渐采取了价值的形式。

(三) “财政”一词词源

财政是一个具有悠久历史的经济范畴,财政活动自古就有,但“财政”一词却属于外来语。现代“财政”一词的英文单词是“Finance”,它起源于公元13—15世纪的拉丁语“finis”,意思是货币支付,表示当时一切货币关系的总和,后来演变为“finare”,则有支付款项、裁定款项或罚款支付的含义。到16世纪末,法国政治家让·波丹(Jean Bodin, 1530—1596)将法文“finance”作为财政一词使用,认为财政是“国家的神经”,随后逐步泛指国家及其他公共团体的理财。日本于1868年明治维新开始后,从西欧引入“finance”一词,并借用汉语的“财”、“政”二字,创造了“财政”一词,并在1882年官方文件《财政议》中,第一次使用了“财政”这个术语。

中国古代称财政为“度支”、“国用”、“岁计”、“国计”等。“度支”、“国用”指国家的费用开支;“岁计”指国家年度收入和支用的计算;“国计”指国家财政。19世纪末,“财政”一词从日本传入我国。清光绪二十四年(1898年),在戊戌变法“明定国是”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是清政府官方使用“财政”一词的开始,并于光绪二十九年(1903年)设立财政处,处理国家财政事务。

三、财政是一个经济范畴

财政是一个经济范畴,或者说是一种经济活动。所谓经济,按照马克思的解释就是指包括生产、分配、交换和消费在内的整个社会再生产过程。财政活动虽然具体表现为政府收支,但涉及的是政府对生产、分配、交换以及消费的管理与控制,最终是一种政府的经济活动。财政作为经济活动,有其自身的构成要素和特征。

(一) 财政活动的构成要素

1. 财政活动的主体。财政活动的主体是指财政活动的发动者以及承担者。财政是一种公共事务活动,在国家产生之前,这种活动的主体是当时的氏族组织;国家产生之后,财政活动的主体转变为国家。尽管理论界对于财政的产生及其与国家的关系有着不同的看法,但对于国家产生之后国家成为财政活动的主体这一点看法是一致的。国家作为财政活动的主体其含义有两

点：(1) 在财政活动中，国家处于主动的、支配的地位。即财政活动的范围、方向受到国家意志的决定。这是不同国家财政活动范围以及财政收支结构不同的重要原因之一。(2) 财政活动是一种在全社会范围内进行的集中性活动。正因为财政活动的主体是国家，国家并只能是国家才可以站在全社会、全民族的角度，通过科学合理地组织财政收入和安排财政支出，最终保证国民经济持续、健康、协调发展。

2. 财政活动的目的。财政活动的目的是为了**满足社会公共需要**。社会公共需要，即一般社会需要，是指超过生产者及其家属个人消费以外的需要，是指向社会提供安全、秩序、维护公民基本权利和促进经济发展的社会条件等方面的需要。社会公共需要相对于私人个别需要而言，具有总体性、共同性和不对称性的特征。首先，社会公共需要不是普通意义上人人有份的个人或个别需要的数学加总，而是社会公众在生产和工作中的共同需要，是必须由政府集中执行和组织的社会职能的需要。其次，社会公共需要是每一个社会成员可以无差异地共同享用的需要，一个或一些社会成员享用并不排斥其他社会成员享用。最后，社会成员在享用社会公共需要的同时也要付出代价（如交税或付费），但并不是等价交换原则，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，不付出就不能享用。而且，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。在社会产品仅能满足个人的最基本的生活需要的时期，是不可能出现社会公共需要的。反之，并不是所有剩余产品都是用于满足社会公共需要的。

社会公共需要涵盖的范围颇广，可以分为不同的层次：(1) 保证国家政权职能和某些社会职能需要的，如：国防、外交、公安、司法、行政管理以及普及教育、卫生保健、基础科学研究和生态环境保护等等，称为典型的社会公共需要；(2) 介于社会公共需要与私人个别需要之间在性质上难以严格划分的一些需要称为半社会公共需要，如高等教育、应用科学研究医疗等；(3) 大型公共设施，如铁路、公路、机场、港口、码头、邮政电讯、供水、供气、供电等等，甚至包括基础工业，如钢铁、煤炭、石油、建材等。对于半社会公共需要和大型公共设施，不同的国家根据国情的不同和所奉行的宏观经济政策不同，政府满足其一部分或大部分需要。

3. 财政活动的基础。财政活动的基础是法治性，即财政活动必须建立在法治的基础之上。在专制国家，政府财政活动特别是取得收入也有“名义上”的法律规定，民主社会中更是如此。这一点要求政府财政收入的取

得,要以法律、法规为依据,不能想收什么就收什么、想收多少就收多少。财政支出的拨付,也要置于法律法规的根本约束之下,不能随意安排使用。在这方面,比如国家预算法、国库管理条例等,都是制约政府财政支出的法律法规,国家预算一旦经过国会批准就成为根本性的法律文件,政府必须按此执行,不能随意改变核定的财政支出用途。

根据上述财政活动的构成要素,我们可以归纳出财政(国家财政)的一般概念。财政是以国家为主体,通过政府的收支活动,集中一部分社会资源,用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。

(二) 财政活动的特征

以国家为主体的财政活动具有如下特征:

1. 阶级性与公共性并存。国家历来是统治阶级的国家,统治阶级的政治统治是以执行某种社会职能为前提的。政府则是执行其统治阶级意志的权力机构,财政既然是国家或政府的一种经济行为,国家要借助财政获得能维持自己存在的物质基础,并且在很大程度上通过财政作用于经济,巩固其经济基础,以此维护统治阶级的利益。在剥削社会中,财政的这种鲜明的阶级性还体现了对被统治阶级的剥削性和压迫性。财政具有的公共性,是指财政活动是为了满足社会公共需要的,即不是满足某一阶层和某一私人的需要。在这里看起来是矛盾着的,即财政一方面是为统治阶级服务的,而另一方面又说不是满足某一阶层(阶级)需要的,这就要从阶级统治的角度来理解财政的公共性。即在统治者看来,维系国家政权机构的运行与修桥铺路、兴修水利、救济扶贫、社会保障等社会性事业都是社会公共需要。因此在阶级社会财政的公共性要打上阶级的烙印。

2. 强制性和非直接偿还性并存。财政的强制性是指财政这种经济活动就是凭借国家的政治权力来取得收入的。政府向企业个人征收税款或收取费用,并不是遵循自愿原则,而是凭借其政治权力采用强制的方式。任何人(单位)只要取得了应该纳税(或缴费)的收入或发生了应该纳税(或缴费)的行为,无论纳税人或缴费者是否自愿,政府都要依据有关法律法规,收取相应税收或收费,如果不缴税(费)或没足额缴税(费),就要受到法律的惩处。同样,财政支出也具有强制性的特征。尽管在财政支出的规模和用途的安排上,众多的公民会有这样或那样的不同意见,但公共支出不能按某一位公民或某一部分公民的意见做出决策,在民主政体下,它是通过一定