

精品课程立体化教材系列

财 政 学

张 馨 主 编

陈 工 雷根强 副主编

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书是国家级精品课程“财政学”的主干教材、普通高等教育“十一五”国家级规划教材。本书共分为五大部分，即财政基本理论、财政收入、财政支出、财政管理、财政与宏观调控，内容涉及到财政概念、财政职能、财政与经济关系、国家分配论、公共财政理论、税收原理、税收制度、国际税收、国债、国有资产收入、财政支出基本理论、社会消耗性支出、社会保障支出、政府投资与评价、国家预算、财政管理体制、财政监督、财政在宏观调控中的地位与作用、财政平衡、财政政策等。

本书结构合理，吸收了近年来财政学理论的最新研究成果，注重联系我国财政改革发展的实际，例证丰富，深入浅出，并配备多媒体教学课件等立体化教学支持系统，适合于经济管理类本科生和研究生使用。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/张馨主编. —北京: 科学出版社, 2006

普通高等教育“十一五”国家级规划教材=精品课程立体化教材系列

ISBN7-03-016907-7

I. 财… II. 张… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 011869 号

责任编辑: 陈 亮 林 建/责任校对: 赵桂芬

责任印制: 张克忠/封面设计: 耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2006 年 8 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2006 年 8 月第一次印刷 印张: 23 1/2

印数: 1—4 000 字数: 447 000

定价: 28.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈新欣〉)

目 录

第1章

导论	1
1.1 财政概念	1
1.2 财政制度	4
1.3 混合经济	10
1.4 财政学的形成与发展	14
1.5 财政学的研究方法	18
小结	21
思考与练习题	22
阅读与参考文献	22

第2章

财政职能	23
2.1 市场效率	23
2.2 市场失效	26

2.3 财政职能·····	33
小结·····	42
思考与练习题·····	43
阅读与参考文献·····	43

第3章

公共产品最佳供应·····	44
3.1 纯公共产品提供的局部均衡模型·····	44
3.2 纯公共产品一般均衡模型·····	49
3.3 准公共产品最佳供应分析·····	51
3.4 公共产品供应的困难与公共产品的私人提供·····	53
3.5 公共产品论的实验经济学视角研究·····	57
小结·····	60
思考与练习题·····	60
阅读与参考文献·····	60

第4章

公共选择·····	62
4.1 财政决策与公共选择·····	62
4.2 财政决策机制·····	66
4.3 财政决策主体行为·····	73
4.4 政府失效·····	81
小结·····	85
思考与练习题·····	85
阅读与参考文献·····	86

第5章

财政支出理论·····	87
5.1 财政支出分类·····	87

5.2 财政支出规模理论·····	89
5.3 社会成本效益分析法·····	100
小结·····	108
思考与练习题·····	108
阅读与参考文献·····	109

第6章

购买性支出·····	110
6.1 行政支出·····	110
6.2 国防支出·····	115
6.3 文教科卫支出·····	120
6.4 农业支出·····	129
6.5 基础设施与基础产业支出·····	130
小结·····	132
思考与练习题·····	133
阅读与参考文献·····	133

第7章

转移性支出·····	134
7.1 社会保障与财政·····	134
7.2 财政补贴·····	148
7.3 其他财政支出·····	155
小结·····	156
思考与练习题·····	157
阅读与参考文献·····	157

第8章

税收理论·····	158
8.1 税收概念·····	158

8.2	税收负担分析	164
8.3	税负转嫁与归宿	166
8.4	税收原则	170
8.5	最优税收理论	179
	小结	182
	思考与练习题	183
	阅读与参考文献	184

第9章

	商品税	185
9.1	商品税概述	185
9.2	增值税	188
9.3	消费税	195
9.4	营业税	197
9.5	关税	200
	小结	204
	思考与练习题	205
	阅读与参考文献	205

第10章

	所得税	206
10.1	所得税概述	206
10.2	个人所得税	211
10.3	企业(公司)所得税	217
10.4	社会保险税	225
	小结	228
	思考与练习题	229
	阅读与参考文献	229

第 11 章

其他税收	230
11.1 财产税	230
11.2 资源税与行为税	243
小结	250
思考与练习题	250
阅读与参考文献	251

第 12 章

公共企业和国有企业	252
12.1 公共企业概述	252
12.2 财政与公共企业的关系	256
12.3 公共企业的改革	258
小结	271
思考与练习题	271
阅读与参考文献	272

第 13 章

公共规制	273
13.1 公共规制概述	273
13.2 公共规制方式	278
13.3 经济性规制：基于绩效的规制	282
13.4 社会性规制的加强	286
小结	291
思考与练习题	291
阅读与参考文献	292

第 14 章

政府预算	293
14.1 政府预算概述	293
14.2 政府预算种类	300

14.3 政府预算的编制、审批、执行与决算·····	304
小结·····	314
思考与练习题·····	315
阅读与参考文献·····	315

第15章

赤字与公债·····	316
15.1 政府收支对比关系·····	316
15.2 公债·····	323
15.3 公债理论·····	331
15.4 公债政策·····	336
小结·····	338
思考与练习题·····	339
阅读与参考文献·····	339

第16章

政府间财政关系·····	340
16.1 财政体制·····	340
16.2 政府间职责的分工·····	341
16.3 政府间收入权限的划分·····	345
16.4 政府间转移支付·····	349
16.5 中国的政府间财政关系·····	353
小结·····	361
思考与练习题·····	362
阅读与参考文献·····	362

后记·····	364
---------	-----



第1章

导 论

作为导论，本章主要对财政学最基本的问题，即“什么是财政”做出回答。

1.1 财政概念

“财政”在现代社会是一个常用词汇，人们并不陌生，但如果要人们解答“什么是财政”等问题，恐怕能够准确回答的就为数不多了。本节将着重解决这一问题。

1.1.1 财政现象

其实，“财政”就在我们的身旁，日常生活中充斥着财政现象。譬如：

- 为了改善某高校的科研条件，某省政府为其提供一笔款项若干万元；
- 为了缓解本省医疗机构不足，某省财政厅拨出一笔款项，用于某医院的扩建；
- “非典”突发，各级政府采取各种紧急应对措施，其中包括安排庞大的财力支出；
- 某地一条高速公路竣工交付使用，其资金来源中包括了数亿元的政府直接拨款；
- 某海岛城市建成一条由树、草、花环绕与点缀而成的环岛路，其美不胜收

收为游人所啧啧称赞，但该市政府也为此直接拨款以亿元计；

- 为了提高中国高校的教育水准，几年内政府向若干所著名高校重点投入数十亿元，其中中央政府、相关省、市各出资若干，等等；
- 1998年，实行积极财政政策，政府增加支出1000亿元，主要用于扩大基础设施投资；
- 每年中央政府预算安排并拨付用于国防建设的支出数额以百亿元计；
- 为了防止各种自然灾害，各级政府每年都安排巨额拨款；
- 每年各级政府，其中主要是地方政府都要安排和拨付大笔钱款用于公检法部门，以维护社会治安。

“财政”一方面直接表现为各级政府安排支出，另一方面，人们又必须向政府缴纳各种税收和费用，以便为政府的各项支出提供所需经费。譬如：

- 某企业到当地的国税局或地税局去缴纳一笔税款；
- 某单位在发放工资时，依据个人所得税有关规定代扣若干数额的钱款，用于缴纳个人所得税，转交当地税务局；
- 某人申办身份证，支付了若干费用；
- 近年来，中国一直进行“费改税”；
- 中央政府每年发行数以百亿元计的国债，用以弥补当年的财政赤字；
- 1998年，为了实行积极财政政策，政府增发1000亿元国债。

上述活动都有一个共同点，即都是政府收支。对现代社会来说，政府是不可或缺的。离开了政府提供的各种服务，整个社会经济将无法正常运转。上述种种现象，只是现代政府活动的几个花絮而已。所有的政府活动都或多或少需要财力支持，伴随一定量的财力安排使用。因此，尽管具体的形式、规模、内容、范围等不同，但日常生活中却几乎无时无刻不发生政府收支活动。

现代社会的政府收支活动，已极深、极细地卷入社会经济生活中。经济规模的迅速增长，社会生活的日趋复杂，使得政府收支规模极为庞大。2004年，中国的政府预算收入和政府预算支出分别达到26355.88亿元和28360.79亿元，占当年国内生产总值（GDP）13.65万亿元^①的19.31%和20.78%。换言之，该年1/5的GDP是归政府预算支配的。应强调指出，预算收支还不是政府的全部收支，因为政府所掌握的财力并不全部列入政府预算，总会有或多或少的财力处于政府预算之外，这在中国目前尤其突出，人们甚至认为只有1/3的政府财力被列入了预算。由此可见，中国政府收支在整个经济和社会活动中的重要性。

政府收支活动作为一个客观范畴，始终存在于我们的周围，它所呈现出来的

^① 分别见“关于2004年中央和地方预算执行情况及2005年中央和地方预算草案的报告”和“政府工作报告”（2005年）。这里的政府预算收入不含债务收入。

现象就是财政现象。

1.1.2 财政概念

财政具体现象是纷繁复杂、色彩斑斓、形态各异的，但它们每日每时都发生在我们的周围，从总体上看是稳定持续存在并不断发生的。它们是社会经济生活中一个客观范畴。如同世间所有事物一样，只要它存在，人们要把握它、了解它和驾驭它，就必须给这个范畴取一个名字，都必须用一个概念或名词去界定它。对“政府分配活动”这种广泛存在并发挥重大作用的范畴更是如此。“财政”这一名词，就是人们用以概括各种政府分配活动的概念。

然而，“财政”这一名词并不是自古就有的，更不是由某一个先知先哲预先给定的。在人类社会的发展史上，政府本身是社会发展到一定阶段才产生的。相应地，“政府分配活动”也是在社会发展进程中逐步形成的。在漫长的历史发展过程中，人们曾使用了各种各样的概念和术语来描述和概括政府分配现象，只是到现代才逐渐将其固定在“财政”这个词上。

中国古代曾使用“度支”等名词来概括政府分配活动；而明清时期，政府主管收支的部门被称为“户部”，等等。至于“财政”一词，则至19世纪末才开始使用，并且是借鉴和引进日本术语的结果。1898年，清政府的“户部”向皇帝上的奏章使用了“财政折”的名称，大约是中国开始使用“财政”一词的具体标志。辛亥革命后，“财政”一词逐步成为中国形容政府分配活动的专用术语。尽管20世纪上半期在引进西方财政理论的过程中，人们也曾使用了诸如“国计”、“公计”等术语，但这些概念都如昙花一现，很快就销声匿迹，并未在历史上和人们心目中留下很深的痕迹与印象。

至此，我们可以得出结论，所谓财政指的就是国家或政府的分配行为。因此，财政活动的主体就是国家或政府。离开了国家或政府，就谈不上国家或政府的分配，就无所谓财政活动；反之，如果不是国家或政府的活动，即使是分配活动，也不是财政活动。

由于政府不同于企业和个人，决定了财政活动具有强制和无偿的基本特征。所谓“强制性”，指的是政府对企业和个人课征税款或收取费用，遵循的并不是自愿原则，无论纳税人或缴费者是否愿意，只要发生了应税或应费行为，他们就必须照章纳税缴费。这种强制性，是直接以法律的权威和政府的政治权力为依据确立的。所谓“无偿性”，指的是政府分配大体表现为货币的单方面转移，而不存在货币与资源和要素的直接等价交换。

1.2 财政制度

不同的经济体制，有着不同的国家和政府制度，形成不同的政府与经济的关系，决定了不同的财政制度。不同的财政制度即为财政类型。自然经济下存在的是家计财政制度，市场经济下存在的是公共财政制度，而计划经济下存在的是国家财政制度。

1.2.1 家计财政制度

封建君主制以自然经济为基础，对君主而言，国家和臣民都是自己的私人财产，此时的财政收支就是君主的私人收支。君主个人收入性质的王室私产收入和特权收入、附庸的贡纳收入等构成当时财政的主要收入来源；军事支出、王室费用、宗教费用等则构成当时财政的主要支出内容。而所有的支出都根本服务于君主的私人目的。因此，它被称为“家计”财政，即“私人”的财政。

自然经济的自给自足特性决定了此时的国家及其财政基本上是不干预经济的。作为私人性质的财政，必须将支出控制在自己的收入范围内，必须追求财政年度平衡。如果出现财政赤字，往往是封建君主陷于政治危机和私人财务危机的表现与结果。此时，国家及财政仍然要为社会经济提供某些具有公共性质的服务，但这却是服务于封建君主实现千秋万代“家天下”目的的。因此，除了军事费用和王室费用等非经济支出之外，还有若干经济性支出，典型的如东方大一统的专制国家治理大江大河和兴修大规模水利建设的活动等。

在自然经济条件下，财政主要是通过实物和力役的征调和使用来开展活动的。

1.2.2 公共财政制度

在自然经济向市场经济、封建社会向资本主义社会转化过程中，财政制度逐步公共化。这些变化首先是在西欧社会完成的。

这一转变期对财政制度变迁最具典型意义的是政府预算制度在英国的逐步形成。1215年，英国贵族和骑士以武力胁迫英王签署了《大宪章》，同意今后不经贵族和骑士组成的“大谏政会”赞同，国王不得征收某些直接税。以此为开端，在其后数百年中，英国议会逐步控制了所有财政收支的决定权，甚至连国王私人的收入和支出也被置于议会控制之下。为确保对财政的控制和监督，议会还迫使国王及其政府每年都要预先提出年度收支计划，并只有在议会批准后才能执行。这种政府的年度收支计划就是政府预算。这是一个崭新的财政范畴。

在政府预算制度下，国王及其政府的收支活动被直接置于议会和社会公众的决定、约束、规范和监督之下。没有议会批准的预算，政府不能征税和收费，不能支用财力，也不能举借债款。议会审议通过的政府预算具有法律效力，违背政府预算属于违法行为，不管是谁包括国王都要受到法律的追究与制裁。

此时，财政活动形式也相应发生巨大变化。税收逐步取代其他收入形式，成为唯一的财政收入基本形式，占了整个财政收入绝大部分的比重。于是，政府收入鲜明地表现出来自于“纳税人”的腰包，是纳税人在养活政府及其官员。反之，政府支出也必须并且只能为纳税人服务，必须集中到国防、行政、公共管理和公共工程等市场服务的内容上来。君主私人性质的收支逐步被淘汰，财政收支鲜明地表现为公共性质的收支，从而实现了整个财政从“家计性质”向“公共性质”的转变，即从家计财政制度转向了公共财政制度。“公共性”成为市场经济下财政最为典型的特征，这就是它被称为“公共财政”的根本原因。

所谓“公共财政”，是为市场提供公共服务的财政，是社会公众或者人民群众的财政，是与市场经济相适应的财政类型。它具有以下基本特征：

1. 弥补市场失效

在市场经济下，总是存在若干市场失效状态。市场失效是公共财政存在的经济根源，换言之，公共财政是为弥补市场失效而存在的。弥补市场失效就成为公共财政必须遵循的活动准则。由于弥补市场失效，其受益者是所有的市场活动参与者，因而此时的财政活动是在为市场提供公共服务，从而成为“公共”财政。

改革开放以来，中国一直存在着所谓的“缺位”和“越位”问题。该弥补的市场失效，政府和财政没有去弥补，是为“缺位”；不该干预市场的，政府和财政却插手了，是为“越位”。这严重阻碍着中国改革的深化，直接危害中国市场经济的建立和健全。为此，要在中国建立、健全公共财政制度，就必须严格遵循弥补市场失效准则，真正克服政府和财政的“缺位”和“越位”状态。

2. 一视同仁服务

政府和财政在为市场提供服务的过程中，必须公平对待所有的市场活动。这样，才能避免所有的市场主体，或者依靠政府权力而寻租，或者遭受额外的费用和损失。政府和财政服务的“一视同仁”，为经济主体的公平竞争提供了外部条件，是与市场经济的本性相一致的。

公共财政为市场服务的“一视同仁”，是具体通过公共支出、公共收入和政府对市场的规范作用等表现出来的。

政府为市场提供服务，是通过公共支出形成的。为此，要确保政府服务的“一视同仁”，必须具体落实到每项公共支出的安排和使用上。这就要求政府支出

必须着眼于所有的政府服务主体，而不是只考虑某一经济成分或某些阶层、集团和个人的要求与利益，要求直接以社会利益和公共需要为目的来安排公共支出，但不直接干预市场的正常活动。

政府的公共收入直接从私人和企业取得。政府对待一切市场主体必须适用统一的法律和制度，但不是说对所有的人和企业都征收同样数额的税收。对同样的市场行为，政府不能针对不同的社会集团、阶层和个人以及经济成分，分别制定和适用不同的税收法律制度。如果那样，直接的结果就是某些人和集团承受了额外的税收负担，而另一些人和集团则无须承担应有的财政负担，那就谈不上公平竞争了。

总之，公共财政为市场提供的服务只能是“一视同仁”的，而“一视同仁”的服务就是公共服务。遵循“一视同仁”准则，对于中国改革也具有重大的现实意义。尽管中国已经进行了 20 余年的改革，但至今仍未能解决不同经济成分之间的“国民待遇”问题。在已经加入 WTO 的今天，如何按照“一视同仁”准则的要求，全面梳理中国的财政税收制度，真正取消不同所有制成分、内资和外资之间的差别待遇，已成为当务之急。

3. 非市场营利性

所谓公共财政的非市场营利性，是指政府的财政活动不能以直接追求市场收益而只能以社会的共同利益为目标，从而决定了公共财政进行的只能是非营利性活动。

政府不能追逐市场营利目标，对于市场经济来说具有根本意义。只有当市场和资本依靠自身的力量，从根本上否定了政府追逐市场营利的可能性之时，使得政府官员只能通过为市场提供公共服务来实现自己的存在价值，只能以社会利益为标准来评判其政绩，才能避免政府对市场不应有的干预和介入。然而，时至今日，中国各级政府仍然以不同的方式、不同程度地追逐直接的市场营利。这类现象的存在决定了目前的财政还不是公共财政。

4. 法治化的财政

市场经济是法治经济。相应地，财政作为政府的直接活动，在市场经济下显然也必须受法律的约束和规范，也具有法治性。

公共财政的法治化，意味着社会公众通过议会和相应的法律制度，其中具体地通过政府预算的法律权威，而决定、约束、规范和监督着政府的财政行为。这种法律约束使得财政鲜明地体现为社会公众的财政是“公共”的财政。此时的税收是依据税法征收的，没有议会的批准与授权，政府的税收法案不能成立，也就不能据以课征税款；而没有议会批准的政府预算或相关制度为依据，政府也无权

随意支用钱款。这表明，政府是代表社会公众在使用他们的“钱”。正是通过法律形式，依靠法律手段，社会公众才得以真正决定和支配政府的收入与支出，真正约束和规范政府的活动，才能确保政府行为遵循市场和资本的根本要求，政府活动必须符合私人的根本利益。这样，法治性也成为公共财政的基本特征之一。

财政法治化在中国具有特殊意义。中国有着数千年的人治传统，要建立法治社会是极为困难的，要将政府行为纳入法治的轨道尤其如此。财政法治化意味着政府的活动被直接置于法律的约束之下，是整个社会实现法治化的核心条件。目前，政府正大力提倡依法治国、依法行政，大力强调必须严格执行各级人代会通过的政府预算，加入 WTO 又加大了依法行政、依法理财的紧迫性。为此，在构建公共财政过程中，应当赋予财政法治化问题以更多的关注。

1.2.3 国家财政制度

中国于 20 世纪 50 年代建成计划经济体制，并形成了与之相适应的国家财政制度。在计划经济下，国家和政府以计划方式直接配置社会资源和要素。当时，基础性资源配置功能不是由市场机制，而是由政府计划机制来承担的，其中的财政起着非常重大的作用。

1. 国家计划配置资源的基本财力手段

计划经济下，政府对社会资源的计划配置也是通过取得货币收入和安排货币支出，然后通过货币与产品的交换来完成的。这样，财政直接从财力上服务于国家对整个社会经济生活的计划安排。当时，几乎所有的社会经济活动，或者直接由财政提供财力，或者受到财政的间接制约和决定。为此，财政集中了当时几乎全部的剩余产品，在某些时期甚至还集中了全部的基本折旧基金，从而集中了整个社会相当份额的财力。当时，整个社会扩大再生产的财力大部分是直接集中到国家预算，再以预算拨款方式提供。当时的财政鲜明地表现为生产建设性财政，仅基本建设支出就大体占预算总支出 40% 或更多一些。财政投资不仅直接决定着整个社会固定资产投资的总规模，而且还直接决定和调整着整个国民经济的发展方向和比例结构状况。当时，经济发展速度是否适中，经济结构是否正常，建设规模是否恰当，经济建设决策是否正确，往往都直接表现为财政安排基本建设支出的结果。而对经济建设失误的克服和纠正，则首要的和关键性的也只能是从财政的基本建设支出的调整入手，通过削减财政的基本建设规模，改变其投资结构，而重新恢复国民经济的综合平衡。

2. 直接服务于国营经济

计划经济下，国家以国家所有制的形式直接掌握了全社会大部分的生产资料，直接拥有绝大部分的企业。此时，企业是国家的行政附属物，个人是企业的行政附属物，都不是独立的经济实体。在这种经济基础之上，几乎全部的财政收入都直接来自国营企业，它原本就是“国家”的收入，谈不上财政收入是掏纳税人腰包的问题；财政支出也就是“国家”自己在用自己的钱，也谈不上必须为纳税人服务的问题，而只是为国营经济服务的问题。当时，财政尽可能地将财力集中起来投入到生产领域中，直接扩大了国营经济的规模和范围。整个国营经济就是在财政年复一年的投资下，不断发展壮大起来的。总之，这一时期存在的是计划经济型的财政，是“国家”以自己的财力在为自己服务，因而称之为“国家”财政制度。

1.2.4 财政制度转轨

20余年来，中国先是否定计划经济，继而构建市场经济。与此同时，财政也在逐步否定自身的计划性和形成市场性。这是一个日益公共化的过程，它主要表现在以下几个方面：

(1) 财政占GDP比重大幅下降。改革开放打破了原有的国家取走企业所有利润的状态，同时，国家大幅度从传统活动范围退出，也不再需要财政对GDP做那么多的集中。这就导致了国家预算收入占GDP比重的持续大幅度下降。直到20世纪90年代中期，该比重才开始止跌回升。这一转变与政府不再统包大揽一切事务相适应，是财政向着公共性转化的基本表现。

(2) 从税利并重转向税收为主。改革伊始，中国财政来自利润上缴的份额开始下降。20世纪80年代前期利改税之后，利润上缴不再是财政收入的基本形式，在财政总收入中只占有微不足道的份额，某些年份在弥补企业亏损之后，甚至为负值。税收成为财政唯一的基本收入形式，在预算收入中占了绝大部分的比重。以税收为唯一基本收入形式是财政公共化的基本表现，也是公共财政的特点之一。

(3) 从单一税制转向复合税制。计划经济时期进行了几次税制改革，尤其是1973年的税制改革之后，中国逐步形成了单一税制。与计划经济相适应的这些税制改革导致国营企业最终只上缴一种税即“工商税”。改革开放引起了中国税制的巨大变化，各个税种纷纷出台，以适应市场化过程中政府对日益复杂的社会经济的间接调节需要。这就从原来的单一税制转向了复合税制，而与公共财政的税制结构相符合。

(4) 从“建设财政”转向“吃饭财政”。“建设财政”和“吃饭财政”是中国

财政工作中使用的通俗术语，不应仅依据其字面含义来理解。所谓“建设财政”，指的是以经济建设为基本和主要目的的财政，但并不意味着它丝毫不包括“吃饭”即行政事业支出的内容在内。所谓“吃饭财政”，指的是以行政事业为主要活动内容的财政。之所以称为“吃饭财政”，是沿袭了战争年代“人吃马喂”这一通俗术语，因为当时投资性支出很少，这个财政工作重心也只是保证战争的胜利，但并不等于财政丝毫不安排投资性支出，因为即使是行政事业领域，也总是或多或少包含着基本建设等支出。

改革开放使国家从原先承担的大量职责中脱身，财政直接承担的经济建设任务也越来越多地被各种经济主体取代。经济建设已不再是财政活动主要的和基本的任务。这就发生了所谓的从“建设财政”向“吃饭财政”的转化，即财政的主要任务已经不是直接提供建设资金，而是保证公共需要的满足。国家直接承担经济建设任务是计划经济的基本特征，因而市场化改革很自然地导致了这一变化。

(5) 从生产性投资为主转向非营利性投资为主。改革开放使国家预算在社会总投资中所占比重越来越小，甚至降到了10%以下。而已大大减少了的财政投资在20世纪80年代主要集中于能源、交通等重点建设领域，此后逐步集中于基础设施和基础产业。这是财政在改革中向弥补市场失效转变的具体表现。

(6) 财政日益直接承担社会保障职责。在计划经济时期，职工的保障是由单位直接承担的。当时诸如医疗和养老等保险活动是由企业从成本或利润中直接开销的，只有少量的抚恤和救济才由财政直接支出，并且所占比重极低。市场化改革日益否定传统的“单位”保障制度，开始向着“社会”保障制度转变，财政所直接承担的社会保障职责在逐步扩大，直接介入的程度日益增强。

(7) 政府预算制度改革。国家预算制度改革开始于20世纪90年代初期，当时采用了复式预算的编制方法。此后，国家预算的具体制度逐步朝着国际惯例靠拢，如在财政赤字的统计口径和弥补方式等方面。同时，各级人民代表大会在预算编制、审议、执行和决算中拥有越来越大的发言权。从20世纪90年代末开始，中国对国家预算制度进行了较大幅度的改革，试编了部门预算，建立国库集中收付制度等，逐步迈向现代政府预算制度。

(8) 从坚持预算平衡原则转向赤字预算政策。在计划经济时期，中国一直坚持预算平衡原则，这是确保当时实现国民经济综合平衡的关键性条件。改革开放以来，中国几乎年年都安排赤字预算，但政府仍然否定自己所奉行的是赤字财政政策，一直在强调要早日实现财政平衡。然而，1998年因需求不足引起的经济增长幅度严重下降，迫使政府采取积极财政政策，正式宣布赤字财政政策的实行。它意味着政府开始积极主动地利用财政手段去调节市场经济下的社会总供需均衡，刺激经济增长。这种转变也是顺应市场化改革趋势的。

(9) 恢复公债并转向市场发行。20 世纪 50 年代末, 随着计划经济的确立, 公债从中国消失了。改革开放伊始, 中国很快就恢复了公债。先是以行政手段发行公债, 而后转向以市场方式发行, 并且公债制度也开始逐步市场化。1998 年实行的“积极财政政策”, 政府又直接利用公债手段去调节宏观经济。这些都意味着中国的公债制度在市场化方面相对于其他财政范畴来说是走得最远的。现代公债及其市场发行都是经济市场化的结果。

(10) 经济体制从统收统支转向“分税制”。改革开放以来, 中国财政体制一直在改革。先是于 1980 年实行了“分灶吃饭”体制, 而后于 1994 年实行了“分税制”体制。分税体制是市场经济国家通行的财政体制模式。

总之, 上述变化使得中国财政在形式、具体制度和结构上, 均大幅度朝西方财政模式靠拢了, 它意味着中国财政制度在全面公共化, 具有鲜明的公共化趋势。1998 年, 全国财政工作会议确定了建立公共财政基本框架的改革目标, 就是对于这种客观变化趋势的一种认可。但迄今为止, 中国尚未建成真正的市场经济体制, 它决定了真正的公共财政制度也尚未在中国建成, 经济体制和财政制度改革在中国尚有很长的路要走。

1.3 混合经济

公共财政的存在及其履行职能, 是在市场经济环境中进行的, 因而, 认识和探讨公共财政的职能问题, 只能立足于政府与市场经济关系这一基点来进行。在市场经济下, 存在着公共经济和私人经济^①两大部门, 它们共同构成了统一的市场经济, 因而市场经济又表现为“混合经济”, 是两大部门的混合体。公共财政的职能问题, 从根本上看, 就是处理财政与混合经济的关系问题。

1.3.1 公共经济

1. 公共部门

公共部门是公共经济活动的经济主体, 它包括:

(1) 政府。通常认为, 所谓政府就是政权组织, 或是政权组织中的一个部分——各级行政机关。后者是狭义政府, 而前者是广义政府, 除了行政机关之外, 它还包括立法机关和司法机关等。政府是公共部门最主要和最基本的组成

^① 在西方, 与“公共经济”相对立的是“私人经济”。而在中国, 迄今为止由于营利性国有经济的存在, 似乎还难以用“私人经济”一词去概括与公共经济相对立的那部分经济。这里的“私人经济”一词是泛指。

部分。

(2) 公共企业。一般指政府拥有的、以提供公共服务为目的的企业，也包括受政府规制以提供公共服务为目的的部分非国有企业。它们主要以销售收入作为活动的资金来源。它们可能获得政府的投资和补贴，但与私人企业通过市场开展平等竞争。公共企业与国有企业有着密切联系，但并不完全等同。如果国有企业的活动目的是为社会提供公共服务，它就是公共企业；反之，如果国有企业以追求市场营利为直接的和首要的目的，它就不是公共企业。

(3) 非营利组织。通常指营利组织、政府组织之外的公益组织，是以执行公共事务而不以追求市场营利为首要目的的组织。它包括各种基金会、慈善组织、学会、协会、研究会等，其提供的服务包括社会福利、教育培训、医疗保健、救灾赈灾、宗教活动等。

(4) 国际组织。联合国、世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行、世界卫生组织等跨国界的组织所从事的许多活动都带有公共性，但它们的活动不属于政府活动。它们的资金来源主要是由各自的成员共同筹集的。

公共部门中的各种组织是相互补充的，政府之外的组织在帮助政府提供公共服务上发挥了重要的作用。政府在公共部门中起着核心和主干的作用，与各种非政府组织的公共活动发生密切的联系和影响。

2. 公共经济

公共部门所开展的收入、支出和规制 (Regulation) 等活动构成了公共经济活动。公共经济是一个比公共财政更为广泛的概念。

公共部门所有的活动都必须有相应的经费支持。因此，公共活动总伴随着公共支出的发生，这就需要有相应的经费来源，从而又导致了公共收入。政府经费通常不是由自己直接创造的，而是通过税收等手段从资本和私人那里取得的。

公共部门，其中主要是政府，也可能无需直接支付经费，就可以实现自己的目标。通过制定法律法规，对相关主体的行为进行约束与规范就可以做到这点。这就是公共规制活动。例如，法律对污染企业废弃物排放标准的限制，就不一定由政府直接支付经费。政府对某些产品价格的定价与限价、对银行业经营行为的约束、政府的反托拉斯活动等都是规制行为。本书第12章将具体介绍这一问题。

1.3.2 混合经济

在市场经济下，除“私人范畴”外，还存在“公共范畴”。私人和企业活动形成私人经济，政府与其他公共组织的活动则形成公共经济，从而形成私人部门和公共部门两大部门、私人经济与公共经济两大经济的对立统一状态。所谓“混合经济”(Mixed Economy)指的就是公共经济与私人经济的有机混合体。

1. 两种资源配置机制

混合经济将相互对立的私人经济与公共经济包含于市场经济统一体中，市场机制与计划机制在自己的活动领域配置着资源，但市场机制起着基础性作用。在混合经济中，既有市场机制这个“看不见的手”直接作用于私人部门，引导和左右着市场竞争，通过市场价格去配置资本、劳动力和土地等生产要素；又有非市场机制在起作用，即公共部门以计划方式与行政手段这个“看得见的手”去安排和使用社会资源，并且还介入到社会分配公平和宏观经济稳定等方面。总之，这是市场力量与非市场力量相互作用的经济模式。

由于市场机制和计划机制是两种完全不同的资源配置机制，决定了公私两种经济是互相不可替代的。这就是，在市场机制能够有效配置资源的领域不应当以计划机制去取代市场机制，那样将造成资源配置的严重低效浪费；反之，在市场机制无力或难以正常配置资源的领域，则只能以计划机制去配置资源，才能克服市场失效状态。不过，政府对于市场失效的弥补并不总是有效。换言之，在“市场失效”的另一面，还存在着“政府失效”现象。所谓“政府失效”，指的是政府弥补市场失效的行为未能符合市场效率准则的根本要求，或未能发挥正常作用，从而对市场造成了不应有的危害等现象和状态。

2. 两种经济的分工协作

在市场经济下，政府和其他公共组织与私人和企业，公共经济与私人经济，都应各安其位、各司其职、分工协作、共同发展。在市场机制能够有效发挥作用的领域，政府和其他公共组织就不应当插手；反之，当市场处于失效状态，需要政府介入之时，也不应过度夸大政府干预的能力和效果，政府插手也只能是适度的。可见，公私经济在相互交融的同时，又有各自相对独立的活动领域，整个社会的资源要素和产品分布在公私两个部门，既在各自内部流动，也经过多种渠道相互向对方流动，共同构成一个完整的经济运行体系，完成着统一的经济进程。混合经济是现代市场经济的具体表现形态，都是建立于“市场”这一基础之上的。不仅私人经济直接受市场机制的支配，而且公共经济也必须根本遵循市场效率准则，也受市场的根本决定。公私经济间的基本联系也是通过市场渠道进行的。政府的征税收费解决的只是政府拥有一定量的货币收入问题，政府还必须通过市场交换活动，才能最终获得自己所需的资源和要素。

3. 两种经济间的相互联系

通常认为，“混合经济”产生并成长于 20 世纪。在此之前，尽管公共部门早就存在，但人们并没提出混合经济的问题，原因在于当时公共部门的活动规模太

小,整个市场经济的运行从总体上看处于自由放任状态,主要是市场力量在发挥作用。此时存在的只是“小政府”和“小财政”,市场经济很大程度上表现为私人经济。到了20世纪,情况发生了根本变化,西方政府对市场已从不干预转向大规模介入和干预,公共部门的活动范围与规模大为扩张,政府收入占GDP比重有了巨大增长,对市场不再是消极无为而是积极有为,对社会经济生活起着重要作用。于是,市场经济逐步表现为私人经济与公共经济的统一体,这就是“混合经济论”提出的客观经济背景。

在混合经济中,公私两个部门的相互作用和联系,是通过要素和收入在两大部门之间多渠道、全方位流动来构成的。政府征税收费和发行公债,会引起货币流从私人部门向公共部门的转移;政府的各类转移性支出,会引起货币流从公共部门向私人部门的转移;政府的各类购买性支出,会引起产品和劳务从私人部门向公共部门流动;私人部门通过缴纳使用费和规费等方式,从而获得政府提供的服务;等等。两大部门的种种相互交往和联系,在货币与要素、产品和服务的易位易形过程中,形成了统一的市场经济。双方这种犬牙交错、错综复杂的交往很大部分是通过公共部门在产品市场和要素市场上依据等价原则的购买来实现的。这充分表明此时政府及其公共财政是立足于市场经济来履行其职能的。

1.3.3 公共财政与公共经济的关系

在市场经济下,公共财政与公共经济之间存在着以下关系:

(1) 公共经济活动并不等于政府活动。因为除了政府及其附属机构之外,公共企业、国有企业、集体企业以及其他公共组织进行的活动也都是公共活动,也都具有公共经济的性质,而公共财政的活动只限于政府进行活动。

(2) 政府活动具有强制性。政府活动是公共经济的基本内容。由于公共活动基本上是无法索取相应的市场回报率的,大部分的公共活动人们难以自愿参加,由此而产生的“免费搭车”和“囚犯困境”等问题,只能通过政府的强制方式才能克服。因此,公共财政活动具有强制性的基本特征。政府之外的其他公共组织活动,则以人们的自愿性为基础,并不具有强制性。

(3) 公共财政是公共经济的中心内容。公共经济的主要活动依靠政府提供财力。这就是通过政府的投资支出,或形成政府附属机构和公共企业,或通过政府对私人企业和非营利性慈善机构等的补助或税收优惠等,来提供公共服务的。换言之,通过政府收支去推动整个公共部门的活动,完成为市场提供公共服务的活动。于是,人们对于公共经济实践活动的分析、把握和考察,主要的和基本的围绕政府收支活动展开的。

正因公共财政与公共经济有着极为密切的联系,所以,人们首先是认识公共财政问题的。只是在经历了数百年的发展之后,人们才逐步将视野从政府收支扩

展到整个公共领域的收支上去。“公共经济”概念迟至 20 世纪中叶才开始得到广泛传播与认可，就充分说明了这点。

1.4 财政学的形成与发展

财政现象早已存在，当人们对这类现象的理论认识与把握达到一定程度时，就会升华为一定的理论体系，从而形成一门学科。这就产生了财政学。财政学是市场经济的产物，因而最初的财政学就是公共财政学。此后在计划经济下，也形成了与计划经济体制相适应的财政学。在中国，随着市场化改革的推进和公共财政制度的逐步形成，财政学正在逐步公共化。

1.4.1 财政学的形成

1776 年，英国的亚当·斯密（Adam Smith）出版了《国富论》（即《国民财富的性质和原因的研究》）一书，其中的第五篇“论君主或国家的收入”，对财政问题做了系统科学的阐述。它意味着作为一门科学的财政学的创立与诞生。

人类的财政活动古已有之，有关财政的观点、思想乃至理论也古已有之，中外概莫能外。中国古代与西方某些国家和地区，典型的如古希腊的雅典等，都有过丰富的财政思想。在 11 世纪与 12 世纪的西欧，工商业的复苏导致了财政问题的复兴和财政规模的扩大，使得财政问题受到越来越多的注意。此后随着社会经济的进步，在 15 世纪的意大利地区，文艺复兴与商业金融的迅速发展，财政活动开始活跃起来，从而引起了财政理论的发展。至 16 世纪末，西欧若干国家（如法国等）建立了强有力的专制君主制度。这种政治环境的变化，使得财政活动及其理论有了更为迅速的发展。人们对于财政问题的考察，已不是从单方面（如财政收入），而是对整个财政活动，包括政府支出、政府收入和公债等进行分析，具有了较为全面的特点。此后，英国的托马斯·曼（Thomas Mun）和威廉·配第（William Petty）等人也使财政理论有了较大发展。

然而，近现代财政思想、财政制度、财政体系及其运作模式等，也就是公共财政的理论及制度，主要是伴随着英国社会从自然经济向市场经济、从封建主义向资本主义的转变而形成的。此外，德国的财政理论也产生了重大的影响。

18 世纪后半期的英国，新生的市场和资本因素经过数百年的发展，逐步冲决了旧制度的种种约束、限制与摧残，才使市场经济体制和公共财政制度实质性地建立起来。实践的变化要求理论上的说明与总结，《国富论》应运而生。它不仅对市场经济体制，而且也对公共财政制度做了全面系统科学的阐述和分析。该书不仅在经济学上，而且在财政学上，也意味着一个崭新纪元的诞生，是市场性

质的经济学和公共性质的财政学的奠基性巨著。

此后 200 余年，西方财政学有了巨大的发展，甚至给人以面目全非的感觉，但从根本上看都未能摆脱亚当·斯密所界定的基本框架与思路，都是对市场经济和公共财政问题的探讨和论述，只不过在深度和广度上有了巨大的拓展。它们不仅没有违背市场经济和公共财政的根本要求，反而在自身的不断自我完善中，更好地适应于、服务于和促进着市场经济体制与公共财政制度的发展与完善。

1.4.2 财政学的发展

在亚当·斯密创立了财政学之后，财政学的发展轨迹与历程大致如下：

1. 穆勒等人的贡献

亚当·斯密之后，对财政学发展做出贡献首先值得提到的，是法国的让·巴蒂斯特·萨伊（Jean-Baptiste Say）和英国的大卫·李嘉图（David Ricardo）等人。萨伊的名言“最好的财政计划是尽量少花费，最好的租税是最轻的租税”一直留传至今，成为自由放任学说在财政领域的经典性表述。而李嘉图的一些观点和思想，则被后人概括为“税收邪恶论”和“李嘉图等价定理”，也对后世产生了重大而深远的影响。

约翰·斯图亚特·穆勒（John Stuart Mill）1848 年的《政治经济学原理——及其在社会哲学上的若干应用》一书，在经济学教科书发展史上具有里程碑意义。与亚当·斯密的《国富论》一样，该书也以第五编“论政府的影响”专门论述财政问题，即财政学也构成了该书的重要组成部分。相比于亚当·斯密，穆勒大大拓展了财政学的广度与深度，大大丰富和细化了对财政问题的分析。尤其是他立足于“政府”，从探讨政府职责和任务的角度对财政问题进行的分析和论述，至今仍然富有现实意义。

此外，19 世纪的德国财政学也有很大影响，其中诸如“瓦格纳定理”等的影响就一直持续到现在。

2. 巴斯塔布尔的突破

1892 年，巴斯塔布尔（C. F. Bastable）的《公共财政学》（*Public Finance*）一书出版，意味着财政学的发展开始突破持续 200 余年的两个束缚：①由于财政学此前只是经济学的组成部分，没有单独成书。巴斯塔布尔则使之独立化，而不仅仅只是经济学的附属物。②人们此前一直没能找到合适的英语用词来概括财政范畴和现象，这使得财政研究和分析有所混乱，如亚当·斯密一直用“公共”去界定各种财政活动，穆勒相应用词则主要是“政府”。巴斯塔布尔以 *Public Finance* 为书名，就为政府收支范畴给出了一个贴切的术语与概念，从此得到广泛

接受与认可，直到数十年后“公共经济”（Public Economy）一词的出现，才对该词的统治地位形成很大冲击，但还没有能够根本否定之。

3. 财政学发展的几大阶段

在此之后，各种财政学专著和教科书不断涌现。这些财政学专著和教科书系统地反映和总结了当时财政理论和财政思想的最新研究成果，既充实、丰富和发展了自己，又通过自身理论体系的建立、发展和完善，而促进了财政研究的进一步发展和深化。巴斯塔布尔的《公共财政学》问世之后的百余年间，西方财政学经历了一个极为丰富的发展过程，它大体上可分为三个阶段。

（1）第一阶段（1892~1928年）：这是英美公共财政学发展的早期阶段。这一阶段的英美财政学代表性著作，除了巴斯塔布尔等人的著作外，还有1922年出版的道尔顿（H. Dalton）的《公共财政学原理》和皮古（A. C. Pigou，1877~1959）1928年的《公共财政学研究》。这一时期的财政学，除了少量税收理论外，更多是具体的税收、公共支出和公共债务活动的分析。

（2）第二阶段（1929~1958年）：这是英美公共财政学发展的中期。这一时期西方公共财政学发展相对缓慢，出版的著作数量也相对较少，在财政学说史上产生深远影响的巨著也较少。值得一提的是，意大利学者马尔科（de Marco）的《公共财政学基本原理》一书1936年在美国翻译出版，它把奥意财政学派的公共产品论和公共经济论等全新理论介绍到美英学术界，对若干年后美英财政学大发展将产生巨大而深远的影响。

（3）第三阶段（1959年至今）：这是现代西方公共财政学发展的后期。这一阶段，马斯格雷夫（R. A. Musgrave）1959年出版的《公共财政论：公共经济研究》和科布坎南（J. M. Buchanan）1960年出版的《公共财政学：教科书导论》，开始以公共产品论和社会抉择论等全面重构财政学体系与内容，意味着美英财政学的一种重大转折的实现。

4. 公共经济学的形成

马尔科《公共财政学基本原理》一书在美翻译出版，为美英财政学的理论基点从“政府收支”转到“公共经济”上来提供了最为重要的前提条件。阿兰（E. D. Allen）和布朗里（O. H. Brownlee）1947年出版的《公共财政经济学》（*Economics of Public Finance*），首次采用了马尔科的财政学是“经济学”的观点并贯穿于全书。此后类似的书名接连出现。

正式以“公共经济学”（*Public Economics*）为书名的，是约翰逊（L. Johanson）1965年出版的《公共经济学》一书。此后，许多教科书都采用了相同或相似的书名。它们在相当程度上反映了财政学实质内容的某种转变，更反

映了人们关于财政与政府关系看法的变更。

公共经济学在20世纪60年代和70年代得到迅速发展,“现代公共部门经济学是经济学的令人激动和富于挑战性的分支……”^①。1972年《公共经济学学报》(*Journal of Public Economics*)的创刊,可以视为公共经济学完全形成的重要标志。如今,公共经济学作为经济学一个大类,得到了广泛的关注和研究,各国已有大量以“公共经济学”或“公共部门经济学”命名的教材著作问世。

公共经济学的形成和发展与传统财政学有着非常密切的关系。公共经济学是在传统财政学的基础之上形成的,但又是传统财政学的深化与扩展;也有许多学者认为,公共经济学就是财政学,两者没有什么区别,因为财政学也是要发展的。不过,公共经济学与传统的财政学之间存在差别,则是没有什么争议的。两者之间的主要差别是:①公共经济学开始了对公共支出方面的理论研究,而传统财政学主要研究税收问题,很少对公共支出进行经济分析;②公共产品论和公共选择论的发展对公共经济学的形成和发展起到了重要作用,而传统财政学则基本上没有这方面的内容;③公共经济学的研究范围不仅仅包括传统的财政收支,还包括公共规制,这样,中央银行、非营利性经济组织等经济主体的活动都纳入公共经济学的研究范畴,而传统财政学也缺乏这方面的内容。

5. 财政学在中国

从亚当·斯密开始,至今西方的财政学就是公共财政学,这与存在于前苏联和东欧国家的以及中国传统的财政学是完全不同的。后者是与计划经济相适应的财政学,不过,中国的财政学又有自己独特的理论体系。

中华人民共和国的最初阶段,是在前苏联直接帮助和指导下开展社会经济制度的构建和工业化建设的。在社会经济制度与理论方面,中国先是全面引进,接着很快就走上了自我发展的道路。具体到财政理论方面,其典型的表现是“国家分配论”于20世纪50年代出现于中国,于20世纪60年代上半期开始占据主流地位,并一直维持到了20世纪90年代中期。这一理论是中国财政学独立于前苏联财政理论体系的集中表现,它以独特的关于财政本质的分析和结论以及诸如财政在社会再生产中的地位与作用等理论而有着鲜明的特色。

国家分配论在整整一代人的时间内,指导了中国的财政实践活动,形成了具有中国特色的一整套财政制度,并在20世纪70年代末形成了以国家分配论为基础的中国财政学。只是到了20世纪90年代后半期,随着市场经济体制和公共财政制度的逐步建成,中国的财政学也开始了公共化的变革。目前,中国学者自己编写的教材,在体系和内容上已大幅度向国际通用的公共财政学教材靠拢了。

^① C. V. Brown, P. M. Jackson. 1988. *Public Sector Economics*. Oxford: Martin Robertson, 10.

1.5 财政学的研究方法

1.5.1 财政学与相关学科

作为政府的分配活动，财政涉及的是钱款的收支，是整个经济活动的一个组成部分，因而就传统来看，财政学是经济学的一个分支学科。但它又是政府活动，有着不同于一般经济活动的特点，仅从经济学的角度无法全面而又准确地把握与分析财政问题。

(1) 财政学与微观经济学。在西方，财政学传统上属于微观经济学范畴。众所周知，西方市场经济在前期经历了一个数百年的自由放任阶段。这种政府不插手干预宏观经济的状态，决定了当时经济学所研究的基本上只是微观问题，而不涉及宏观层面的分析。此时存在的只是“小政府”和“小财政”，政府课税和提供公共支出的活动如同资本和私人一样，也是一种微观性质的资源配置活动，并不是从宏观层面对整个经济的调控与干预。这种背景下存在的只是微观经济学，相应地财政学也只是微观经济学的一个组成部分。

这种状况在宏观经济学产生之后尽管受到冲击，但并没有被否定。微观经济学仍然是财政学的基础，财政学绝大部分内容采用的是微观经济分析，给出的是微观性质的结论；反过来，财政学仍然是对于微观经济学的拓展与深化。

(2) 财政学与宏观经济学。20世纪前期，西方政府对市场从传统的不干预转向了干预，开始运用赤字财政政策去熨平经济周期，并取得了很大成效，并相应产生了宏观经济学。财政政策是政府宏观经济政策的支柱部分，有关财政政策的理论与分析理所当然地是财政研究的组成部分。如同从公共融资学扩展到公共经济学一样，从微观经济领域扩展到宏观经济领域，也是西方对传统财政学的一个重要发展。

(3) 财政学与政治学。从亚当·斯密以来，政治学很少介入财政研究的视野中。但财政作为政府的分配，其每项活动都直接或间接与政府活动相联系，决定了财政学从来就不是一门纯而又纯的经济学，而是经济学与政治学的交叉学科。离开了从政治角度的分析与探讨总会有所缺失。反过来，现代政治学也越来越多与财政学相联系，公共财政问题已成为政治学的重要研究内容。因此，财政问题研究必须与政治学相联系，采用政治学的某些分析方法、手段，并与其结论相验证。

(4) 财政学与公共管理学。市场经济下存在公共服务型政府，进行的是公共管理性质的活动。公共管理学就是近年来发展起来的，它是介于传统的行政管理

学、政治学和经济学之间的交叉学科。政府预算制度是公共财政赖以存在的基本制度，它直接决定、约束、规范和监督政府的收支活动，因而也是一门管理制度，是政府开展公共管理的基本制度之一。由此可见，财政学还是经济学、政治学与公共管理学之间的一门交叉学科。为此，研究公共财政问题，也必须辅之以公共管理学的基本手段和分析方法，也应当从公共管理的角度去分析问题。

(5) 财政学与法学。市场经济是法治经济，公共财政是法治财政，其政府收支活动是在法律的约束与规范下展开的。政府必须依法课税，社会公众则要依法纳税；议会或人代会通过的政府预算具有法律效力，政府及其官员必须遵循；等等，都表明了现代财政学与法学的天然联系。不仅如此，中国近年来财政学界与法学界的许多学者，不约而同地开展了财政立宪问题的研究，即将公共财政与立宪问题联系起来研究，大大丰富了财政学和法学的研究。

总之，现代财政学是一门覆盖面非常广泛，涉及到经济学、政治学、公共管理学与法学等多个领域的交叉学科。

1.5.2 财政学研习应注意的问题

在财政学研究与教学过程中，应注意以下几个问题：

(1) 财政学的研究方法。财政学研究可采用实证研究、规范研究、理论分析与计量研究以及案例研究等多种方法。

(2) 注意目前财政学的过渡性质。时至今日，绝对否定西方财政学的现象基本上已成历史。进入 21 世纪后，中国财政学教科书普遍采用西方财政学的体系与理论，就充分表明了这点。但这不等于争议已不存在了，更不等于对西方财政学的抵触和否定心理的消失。随着新体系和理论的采用，中国财政学焕然一新，克服了语录、标语、口号和社论引文充斥，政治说教过多等传统弊端，但也产生了新的问题和弊端。这就是如何针对中国具体国情进行分析。典型的如公共选择论和“以脚投票”论等，它们的分析对象、思维逻辑、内容和结论等都立足于西方具体制度，这与中国有着很大的不同，但中国目前还未形成与国情相吻合的这些理论。为此，需要注意，本书的这些内容更多是对西方理论的介绍。这样做，是为在不久的将来能出现中国式公共选择论和“以脚投票”论而预做理论的铺垫与准备的。

(3) 注意学好现代经济学。现代西方经济学和财政学在市场经济环境中，经历了数百年的改进和完善过程，因此，它们有着鲜明的市场经济特征，与市场经济有着高度的适应性与一致性。这些恰恰是中国传统经济学和财政学根本缺乏的。正因如此，掌握现代经济学和财政学的基本理论与内容，就成为中国经济学界和财政学界的当务之急。为此，应当学好微观经济学，学会用微观分析的观点去观察财政现象，去考虑财政决策，而不要一讲财政活动，就认为都是政府的

“宏观调控”活动。至于宏观经济学，自从1998年实行积极财政政策以来，就一直发挥着重要的基础理论作用，其基本原理也是应当很好掌握的。

(4) 注意对中国国情的了解。学习西方、借鉴西方，毕竟都是为了解决中国问题。为此，在努力掌握现代经济学和财政学知识的同时，还应当注意对中国国情的了解。这包含两个方面的含义：①现有的财政学介绍与分析，都必须与中国的财经现实相结合。西方的市场经济是高度完善的市场经济，与之相适应的财政学是完善的市场经济下的财政学，而中国存在的是很不完善的市场经济，因此，西方的许多具体分析是无法套用到中国来的。这就应该相应地结合中国具体国情，创造性地去构建自己的市场型财政学。②同学们还必须了解中国以往的财政制度和财政实践。不了解过去，就难以很好地了解现在，也难以正确地把握未来。

(5) 注意与其他学科的有关理论与方法。现代财政学是一门交叉学科，涉及多个学科领域，因此，要真正学好财政学，仅有经济学知识是不够的，还需要掌握相关学科的基本理论、基础知识和分析方法。

1.5.3 本书框架

本书共16章。第1章介绍了财政概念、混合经济以及其他财政学基本问题，为全书的展开做了最基本的铺垫。第2~4章分别介绍了财政职能、公共产品论和公共选择论等问题，给出了市场经济下财政所涉及的基本理论问题和分析思路。此后各章是对财政具体活动的介绍。第5~7章讲述财政支出，其中，第5章介绍财政支出的基本理论，第6章、第7章分别介绍市场经济下两大类财政支出问题：购买性支出和转移性支出。第8~11章讲述作为财政收入主要形式的税收，介绍税收基本理论（第8章），并分商品税（第9章）、所得税（第10章）、其他税收（第11章）对中国现行税收制度的主要内容做了介绍。第12章、第13章结合中国的具体国情分别分析了公共经济的两个重要内容：公共企业问题和公共规制问题。第14章是政府预算，在介绍财政支出和财政收入的基础上，本章内容可视为对整个财政活动的一种归纳和整合，但同时它也是对公共财政另一视角的分析。第15章介绍财政赤字与公债，它们既是财政收支对比关系的一种体现和结果，又有着自己独特的内容与活动方式。最后，第16章讲述政府间财政关系，介绍了财政体制问题，分析了政府内部各组成部分之间的财权、财力关系。

值得一提的是，为避免重复，本书未包含财政政策的内容，因为它是宏观经济学的主要组成部分之一。当然，任课教师在使用本教材时，若认为需要讲授这部分内容，可自行添加。

小结

- 形形色色的政府收支活动，构成了现实的财政现象。
- “财政”是特指“国家或政府的分配活动”的专有名词，它是历史演变和选择的结果。
- 财政的主体是政府，决定了其活动具有强制和无偿的基本特征。
- 不同的经济体制决定了不同的财政制度。自然经济与“家计”财政、市场经济与“公共”财政、计划经济与“国家”财政共存。
- 所谓公共财政，是为市场提供公共服务的政府分配活动，是社会公众的财政，是与市场经济相适应的财政制度与类型。
- 公共财政具有以下基本性质：①它是弥补市场失效的财政；②它是提供“一视同仁”服务的财政；③它是非市场营利性的财政；④它是法治化的财政。
- 计划经济下的“国家财政”制度是国家计划配置资源的基本财力手段，它以国营经济为基础，收入基本上直接来自国营经济，支出也直接服务于国营经济，表现为国家在开展自己的收支活动。
- 20余年来，中国财政呈现出鲜明的公共化趋势，它主要表现为：①财政占GDP比重的大幅下降；②财政收入从税利并重转向以税收为主；③税收制度从单一模式转向复合模式；④财政支出从“建设财政”转向“吃饭财政”；⑤财政投资从生产性为主转向非营利性为主；⑥财政趋于直接承担社会保障职责；⑦政府预算制度改革；⑧财政从坚持预算平衡原则转向实施赤字预算政策；⑨恢复公债发行并转向市场方式发行，公债作为宏观经济政策的重要手段；⑩财政体制从统收统支到“分灶吃饭”到“分税制”改革。
- 公共部门是公共经济活动的经济主体，它主要由政府、公共企业、非营利组织和国际组织等所组成。政府在公共部门中起着核心和主干的作用。
- 公共部门开展的收入、支出和规制等活动构成了公共经济活动。公共经济与公共财政有着极为紧密的联系，但涵盖的范围更为广泛。
- 所谓“混合经济”，指的是公共经济与私人经济的有机混合体，其中计划手段与市场机制则在各自领域配置资源，它们分工协作，共同作用，构成了统一的市场经济。私人经济是混合经济的基础，而市场机制则起基础性作用。
- 亚当·斯密于1776年创立了财政学，它是对公共财政的科学总结。公共经济学在传统财政学基础之上形成，又深化与扩展了财政学，它实际上是现代财政学。目前，中国财政学正处于公共化变革中。
- 现代财政学覆盖面非常广泛，涉及到经济学、政治学、公共管理学与法学等