

第1章

导论

本章学习要点

通过本章的学习,掌握财政的概念;理解财政学的研究对象及与其他相关学科的关系;了解财政的起源与发展、财政学理论体系的演进。

本章学习重点与难点

本章的学习重点是财政的概念、财政学的研究对象;难点是财政学理论体系的演进。

本章基本概念

经济学、经济人、市场制度、公共经济制度、效率、公平、财政、规范分析、帕累托最优、起点公平、规则公平、结果公平、实证分析、经验实证分析、理论实证分析、国际分配论、价值分配说



1.1 财政学与经济学

学习财政学,最先遇到的问题就是“什么是财政学”及“财政学研究什么”。要想很好地了解这些问题,则离不开对经济学的理解。因为归根结底,无论从历史的角度还是从现实的角度看,财政学都是经济学的一部分,只有搞清楚“什么是经济学”及“经济学研究什么”,并在此基础上弄清财政学与经济学相互之间的关系,才能够真正把握好财政学这一概念。

1.1.1 经济学的发展

经济学作为一门独立的科学,是在产生和发展的过程中形成的。在资本主义时期以前的各个历史时期,有不少思想家对当时一些经济现象和经济问题发表见解,形成某种经济思想,但是没有形成系统,并常与他们的政治、法律、伦理、宗教等思想混杂在一起。因此,古代经济思想的发展,可以称为经济学前史。

“经济学”(economics)一词发源于古希腊,它是由两个词根“家庭”和“支配”组成的,意为

“家庭管理”。但是现在的“经济学”与古代和中世纪的“经济学”相比，已有了本质的不同。古老的“经济学”主要是总结一些人们在以往经济活动中的经验，并以此来指导今后的实践，但这种经验的总结和对实践的指导并未能上升到把握规律性的高度。作为一门科学的“经济学”是随着资本主义的产生与发展在 17~18 世纪产生的。1776 年，亚当·斯密的奠基之作《国民财富的性质和原因的研究》（又称《国富论》）发表，标志着现代经济学的诞生。这一政治经济学的特征是“研究了资产阶级生产关系的内部联系”，开始揭示在经济表象掩盖下的经济活动的内在规律，并以此与以前的仅仅从事描述、归纳、概括经济表象的研究工作区别开来，从而使经济学发展成了一门科学的学科。诺贝尔奖获得者阿马蒂亚·森在《伦理学与经济学》中认为：“在很长一段时间内，经济学科曾经被认为伦理学的一个分支。亚当·斯密最著名的思想中有许多也并非新颖独特，但是他首次提出了全面系统的经济学说，为该领域的发展打下了良好的基础。因此，完全可以说《国富论》是现代政治经济学研究的起点。”

随着生产力的快速发展，如何很好地组织急剧膨胀的要素资源使其得以被有效地利用，越来越成为一个在经济领域迫切需要解决的问题，而这一问题又远较前代复杂得多，这时作为一种经济制度的市场的一般形态，也正好与生产力的发展相适应得以迅速地成为一种占主导地位的资源配置方式。这样，探究复杂而非直观的市场制度背后的规律性就成为一种时代的要求。

到 20 世纪 30 年代后，由于全球经济大危机的现实，凯恩斯主义应运而生，经济学开始关注政府制度的作用，财政学得到了空前的发展。

总的看来，经济学就是这样的一门学问：它研究人们如何借助于经济制度，最大限度地利用稀缺的资源来最好的达到配置效率与分配公平两大经济目标。或者，更通俗地讲，经济学就是一门权衡之学，它是考察人们在社会活动中得到多少、失去多少，以及如何尽可能地多得少失。用经济学的术语来讲，就是“成本—收益”计量。这构成了经济学作为一门社会科学的独特视角与思考方法，并以此为基本特征将经济学与其他社会科学相对独立地分割开来。经济学作为社会科学的一个分支，它的视角可以涉及社会生活的方方面面，或者换句话说，一切社会部门的活动都包含着经济学的意义，都可以用经济学的方法加以研究，这是现代经济学相对于前代经济学的一大突破。

1.1.2 经济研究的基本要素和框架

从总体上看，经济研究的要素包括经济人、经济制度、经济决策、经济目标与经济结果、经济评价五个方面的内容。

1. 经济人

经济活动是一种社会活动，也就是说，是一种有人参与的活动，无论是经济活动的起因、目标还是结果，都与社会中的人相联结。人的经济活动是有规律可循的，而这一规律在经济学上被表述为“追求自身利益的最大化”。在经济研究中，我们把人的社会活动的经济方面的特质提炼出来，表述为“经济人”，也就是人的经济行为的规律性。由此可见，“经济人”并非是一个实体的人，而是为了科学研究的需要将人的社会活动中的经济方面抽象出来，并揭示其规律性。

2. 经济制度

经济制度旨在处理经济活动中人与人之间以及人与物之间的关系，以便更好地组织和协



调经济发展中人们的共同力量,改造自然,实现人们之间的经济公平。经济制度事实上是人们在处理经济问题时所借助的工具,人们通过这样一件工具能够比赤手空拳更有效率地应付各种纷繁复杂的经济事务。经济制度有以下三种。

(1)市场制度。市场制度是当今世界中不论是资本主义国家还是社会主义国家都最为广泛采用的一种经济制度,它的主要特征在于通过货币媒介来决定资源的配置和收入的分配。在我国,市场制度是基础性的资源配置制度,有关资源配置的任务主要通过市场制度来完成。

(2)公共经济制度。公共经济制度也称政府制度,是人类社会中久已有之的一种经济制度,它的特征是通过非货币的政治强制力的方式来决定资源的配置和收入的分配。从经济意义上讲,这里所说的政府并不是单指实体意义上的政府,也并非政治学意义上的国家行政机关,而是指从理论上抽象出来的国家机器的经济方面的特质。随着近几十年来世界各国经济中政府干预的加深,政府制度的外延又有所延伸,因此,现代经济意义上的政府制度往往也被称为公共经济制度。

(3)企业制度。企业制度是人类解决经济问题的又一重要的制度工具。它的作用机制既不同于市场制度,也不同于政府制度。对于企业内部既不同于货币决定权、又不同于政治强制力的企业控制权究竟如何形成的问题,经济学家正在进行深入的研究。

在现代社会中,通过市场制度、公共经济制度、企业制度以及其他经济制度的综合运用,人们就能比较有效地处理好经济问题。一个总的原则是,具体的经济问题由哪种制度工具来处理能够干得最好,就使用哪种经济工具,而不拘泥于某些先验的唯心主义理念。当然,在处理经济问题时,根据实际情况,也可以选择几种制度工具配合使用的方法。

一般认为,经济制度有两个方面的作用,即配置与分配。配置指的是人们如何将稀缺的资源合理地配置到人们所需的不同的产品和服务之上,以使人们取得最大的效用,它描述的是经济中人与物之间的关系。分配则是指对生产出来的产品和服务如何在不同的个人之间实行较为合理的分配,既促进生产的效率,又保障人的生存的基本权利。配置和分配是经济制度的基本功能。

3. 经济决策

人的经济活动是有着明确的目的的,但是由个人利益的经济动机所支配的经济活动要受到制度的制约。因此,在现实中,面对具体的经济问题,每个人为了实现自己的最大个人经济利益,都将根据不同的制度规则作出自己的决策。当然,从更为广泛的意义上讲,个人的经济决策从根本上还要受到当时的经济技术条件的制约。在经济学的研究中,尽管不经常提及这一点,但是这一假定,事实上却是经济研究中暗含的一个最基本的大前提。众多个人的经济决策通过一定的集体决策机制的汇总又会形成某些公共的决策,当公共决策的范围大到整个国家的时候,这一经济决策就成为了国家的经济政策。

4. 经济目标与经济结果

经济学研究所要达到的目标是以全体人民的经济利益为着眼点的,这同样是经济学研究的一大前提。那么通过经济学研究想要使得人类社会的经济活动达到怎样的一个好的目标呢?通常认为这包含了两个方面的内容,即效率与公平。

(1)效率。效率是指人们在生产中投入与产出或成本与收益之间的比例关系。效率的高低取决于一定成本下的收益的多少或一定收益下成本的大小。制造同样多的产品或者提供相同

数量或质量的服务花费最少的人力和物力的方案是效率最高的方案；同样，花费了一定的人力和物力能够提供最多和最好的产品和服务是效率高的表现。

效率所要表明的是经济中如何达到人与自然之间的和谐共存，也就是说，人们如何能够更好、更节约地利用自然来更有效地满足自身的物质文化生活的需要。

(2)公平。公平是指如何对一个社会所能提供的产品和服务进行更为合理的分配，使得更多社会成员感觉到这种分配是合理的。

公平与平等的概念是有区别的。平等指的是对于所有的社会产品和服务采取每人相等的分配方式，不论其贡献大小都一视同仁。但是这样的分配方式，作为大部分人来讲，很难认为它是合理的，比如，在我国全面实行计划经济的时代，曾实行过在经济分配中“干多干少一个样，干好干坏一个样”的分配方式，抑制了劳动者的积极性，破坏了社会的公平。

(3)公平与效率的关系。公平与效率是一对辩证统一的关系。首先，只有充分发展社会生产，提高经济效率，将社会经济建立在更为雄厚的物质基础上，社会公平才能够得到充分的保障。其次，社会公平状况的改善，对社会经济的发展、社会效率的提高起着不可低估的作用。达到一个效率与公平相统一的最优结果是我们孜孜不倦追求的目标，但由于各种主客观条件（如经济人动机、经济制度、技术资源条件）的限制，现实中所能够达到的经济结果往往与人们所设想的最优标准之间有一定的差距。

5. 经济评价

从经济人出发，借助于经济制度工具，人们将作出各种经济决策，并在实践中实现这些决策，最后产生一个与原先的设想或多或少有些偏差的结果，这就完成了一个经济活动的过程。如何对于现实中已经发生的这样的过程的合意性（通俗地讲就是满意与否）进行判断是经济研究的一个重要方面。如果经济结果是合意的，我们将归功于适当的经济决策和经济制度，探讨这些经济决策与经济制度的合理性究竟何在，并总结经验以资后用。同样，如果我们认为经济结果是不合意的，那么同样可以追根溯源去探问经济决策与经济制度的不合意处究竟何在，然后对之加以改进。所有以上的工作又都构成了经济研究的一个重要内容，即经济评价。

1.1.3 财政学与经济学的关系

财政学作为经济学的一个分支，它在经济人行为假定、经济决策的产生、经济目标的确定、经济结果的分析以及对经济过程的评价上所遵循的完全是与经济学研究相一致的原则。财政学就是通过对政府制度运行的具体研究，力图使政府制度的发展更能符合全民利益最大化的经济目标。当然，财政学对政府制度的研究在相当程度上是通过对政府收支的考察来实现的。因为政府的收支活动在相当大的程度上反映了政府制度运行的客观过程，政府的支出体现了政府制度的作用方向，政府的收入反映了政府制度运行的成本，通过对它们的综合考察，就能够在相当程度上把握政府制度运作的性质和效应。更深入一步，通过对政府收支产生的原因的分析，就能够更为清晰地把握政府制度背后的人的决定性因素，并对当前政府制度的性质作出基本的判断。比如在资本主义社会中，通过资本主义的政府制度，其财政收支总是反映着对资产阶级有利的原则；而在社会主义国家中，尽管在人民内部也存在这样或那样的有关经济利益的矛盾，但从总体上看，财政收支反映的是最广大的人民群众的经济利益。



1.2 财政概念

1.2.1 什么是财政

1. 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,英文为“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)“明定国是”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、支出经费之经济行为也。”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 年中国共产党第十四次代表大会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,理论界开始对财政概念进行重新认识。

2. 财政的含义

现在通常对财政的解释是:财政是以国家(或政府)为主体的经济(或分配)活动、经济行为或经济现象。也可以将财政的一般概念表述为:财政是一种以国家为主体的经济行为,是政府集中一部分国民收入用于履行政府职能和满足公共需要的收支活动,以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标。实践中,财政表现为政府的一系列收支活动或政府的理财活动。

财政概念包括以下四个方面的具体含义。

(1) 财政分配的主体是国家或政府。任何社会产品的分配都有其主体,都不可能自发产生。就财政而言,任何财政的分配主体都是国家。国家作为财政分配的主体,其分配的对象或客体、分配的数量、范围和分配方式都直接由国家来决定,而构成财政分配的另一方,即各企事业单位和个人也都直接与国家发生分配关系。

(2) 财政分配的客体是一部分社会产品或国民收入(其中主要是剩余产品)。分配活动是人作用于物的活动,因此,财政分配不仅有主体,而且还有客体,否则财政就成为无源之水、无本之木,也就不成其为分配。财政分配的对象及财政分配的客体是一部分社会产品或国民收入。社会总产品是一个国家在一定时期内(通常指一年)物质生产部门的劳动者所生产出来的物质财富的总和,是国家满足其实现职能需要的基本收入来源。社会总产品首先要在物质生产部门和企业里进行初次分配,因为企业是国民经济运行的起点和基础,只有企业能够生产和

提供社会产品，所以在企业进行初次分配时，首先要在社会总产品中扣除补偿生产资料的耗费（相当于 C 的部分）和以工资形式支付职工的劳动报酬（相当于 V 的部分），然后剩下的企业纯收入（相当于 M 的部分），成为财政收入分配的主要对象。

(3) 财政分配的形式既有实物和力役形式，也有价值形式。财政分配是整个社会产品分配的一个组成部分，它的分配形式要依当时占支配地位的社会产品分配形式为转移。在自然经济条件下，如奴隶社会与封建社会时期，财政分配主要采取实物和力役的形式；但在商品经济或市场经济条件下，如资本主义社会与社会主义社会时期，财政分配则以价值形式为主，主要表现为货币的收入与付出。

(4) 财政分配的目的是满足国家实现其职能的需要。任何一个国家在其建立之后，都具有社会管理与经济管理两大职能。前者是为了维护国家政权、保卫国家安全和维持社会的正常秩序；后者是为了保证社会经济的正常运转，促进国家经济的发展，即维持物价稳定、保证充分就业、减少经济危机、加快经济发展等。

3. 财政的特征

(1) 公共性。公共性是指财政着眼于满足社会公共需要，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全国人民代表大会来决定。社会公共需要涵盖的范围很广，包括政府执行其职能以及执行某些社会职能的需要，诸如行政、国防、文化教育、卫生保健、生态环境保护的需要，也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资；从广义上讲，还包括为调节市场经济运行而采取各种措施和各项政策提供的服务等。

总之，财政的运行完全以满足社会公共利益的需要为出发点和落脚点，作为财政分配主体的国家或政府没有独立的特殊利益，不得超越市场机制活动的界限，行使其分配权力，对待市场经济活动的其他主体应该坚持一视同仁的公平原则。

(2) 非赢利性。在市场经济条件下，政府作为社会管理者，其行动的动机不是、也不能是取得相应的报偿或赢利，而只能以追求公共利益为己任。其职责只能是通过满足社会公共需要的活动，为市场的有序运转提供必要的制度保证和物质基础。即使有时提供公共物品或服务的活动也会附带产生数额不等的收益，但其基本出发点或归宿仍然是满足社会公共需要，而不是赢利。

(3) 民主与法治性。民主与法治性是指财政收支行为具有公共选择与法制规范性。一方面，政府的财政活动必须接受公众的监督与法律法规的约束；另一方面，通过法律法规形式，依靠法律法规的强制保障手段，社会公众得以真正决定、约束、规范和监督政府的财政活动，确保其符合公众的根本利益。

4. 财政活动

财政活动，首先表现为财政支出。财政支出，与各级政府的职能与事权相统一，也与特定社会经济条件下的重点、难点、热点问题紧密相关。前者如政府机关的行政经费、国防费用、文化科学教育费用及各项政府性投资；后者如“三农”问题、社会保障问题、贫困问题、地区发展不平衡问题等。从理论上讲，凡是政府职能需要花钱的地方，都需要由财政支出来完成。

财政活动既表现为各级政府的支出安排，又反映出企业和个人必须向政府缴纳各种税收和费用，这就涉及财政收入问题。财政收入主要是各项税收，另外还有政府性收费、国有资产收益等非税收入。



财政收支是财政活动最直接的表现。除此之外,财政活动还包括财政管理、财政政策等。财政管理涉及财政资金的使用效率问题,财政支出应该用在何处,怎样用更少的钱办更多的事;而财政政策的调整,更会影响到整个社会的运转,也会不同程度地影响到企业、个人和家庭的决策。

可见,财政支出、财政收入、财政管理、财政政策问题,不仅是政府自身的问题,而且与一般公众有着较为密切的关系。政府的这种财政活动是国家经济和政治活动的综合反映,是市场经济下公共经济活动的主要方面和政府调控经济的主要手段,已经深入地贯穿于现代社会经济生活之中。

1.2.2 财政的起源与发展

1. 财政的起源

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. 财政的发展

财政产生以后,随着社会生产力的变革和国家形态的更迭,财政也在不断地发生变化。人类自进入阶级社会以后的各种社会形态,都有与其生产资料所有制和国家形态相适应的财政。

(1) 奴隶制国家的财政

奴隶制社会生产关系的基本特征是奴隶主不仅占有一切生产资料,还直接占有奴隶本身和奴隶的劳动。国王既是至高无上的统治者,又是最大的土地所有者和奴隶主。由此决定奴隶制国家财政有三个显著特点。

① 国家财政收支和国王家族的收支没有严格划分。国王以政治上的最高统治者、生产资料和奴隶的最大占有者身份统治着国家,国王的开支和国家财政收支混在一起。国王个人收支和国家财政收支不分,财政管理很不完善,财政收支也很不稳定。

② 国家财政以直接剥削奴隶劳动的收入为主。奴隶制国家直接占有大量的生产资料和奴隶,这便是取得财政收入的一项主要来源。

③ 由于生产力水平低,商品经济不发达,国家财政收支主要采取实物形式。

（2）封建制国家的财政

封建制社会生产关系的基础是封建地主阶级占有基本生产资料，但不完全占有生产劳动者，同时，社会上还存在着自耕农和其他独立小生产者，以农业和家庭手工业为特征的自然经济占统治地位。封建制国家是封建地主阶级统治压迫农民阶级的工具，封建制国家的财政，作为维持国家政权的财力保证，体现着代表地主阶级利益的国家对农民阶级的剥削关系。封建制国家财政的主要特点如下。

① 国家财政收支和国王个人收支逐步分离。在封建制国家中，随着政府机关的建设，国家职能的加强，国家管理趋于完善，在财政管理上逐步改进，国家财政收支与帝王个人收支日渐分离。

② 财政分配形式由实物形式向货币形式转化。实物形式与货币形式并存，这是与商品生产和商品交换的发展相适应的。

③ 税收特别是农业税收成为国家财政的主要收入。封建社会自然经济占统治地位，国家税收主要以田赋为主，农业税收始终是国家取得财政收入的基本方式。同时，随着商品经济的发展，其他税收也逐渐增多。

④ 产生了新的财政范畴——国家预算。封建社会末期，产生了新兴的资产阶级，随着资产阶级的日益强大，他们与封建王权的斗争也日益加剧，资产阶级利用议会同封建贵族争夺政权、财权的斗争中产生了国家预算。预算最早产生于英国，随着资产阶级的强大，他们提出对王室的税收和借款加以限制的提案，如未经议会同意，国家不能增加税收和借款；以后又要求王室用款要向议会提出计划，议会批准以后才能使用，而且要按议会规定的用途使用；还提出了议会对王室经济的监督。随着资产阶级的不断发展壮大，预算制度逐渐得以巩固下来，封建王权受到了限制。

（3）资本主义国家的财政

在以资本主义私有制为基础的社会经济制度下，商品经济充分发展，生产社会化程度日益提高。资本主义在自由竞争时期，国家主要是为维护社会资本再生产的外部条件而间接地干预经济生活，其活动范围比较狭小，只是通过税收、公债等手段取得一部分社会产品，用于满足国防、国家行政以及其他非生产性的消费需要。随着自由资本主义向国家垄断资本主义过渡，社会财富越来越集中在少数资本家手中，从而使资本主义的基本矛盾日益尖锐，经济危机不断加深。这种情况迫使垄断资本不得不借助于国家的力量干预经济生活，财政则成为国家干预经济的重要手段。特别是在第二次世界大战以后，国家垄断资本主义得到了迅速发展，国家通过多种手段对经济进行全面干预。由于国家主要是通过财政预算对社会经济进行干预和调节，这就加强了国家财政同经济的关系，形成了财政补贴等新的财政范畴，从而使资本主义财政收支增添了一些新的内容。资本主义国家财政的主要特点如下。

① 财政收支全面货币化。资本主义是高度发达的商品经济，货币渗透到一切领域。

② 在资本主义经济发展中，财政逐渐成为国家转嫁经济危机、刺激生产、干预社会经济的重要手段。如国家以补贴的形式对一些企业给予财政援助。

③ 发行国债、实行赤字财政和通货膨胀政策，成为国家增加财政收入的经常的和比较隐蔽的手段。

④ 财政随着资本主义国家管理的加强，财政管理也更加完善，有比较健全的财政机构、较为严密的财政法律制度。



(4)我国社会主义财政的建立

我国作为社会主义国家,财政的发展有着自己的特色。在高度集中的计划经济体制下,经济资源的配置服从国家计划,市场的作用受到排斥和禁止,财政属于生产建设型。改革开放后,特别是在1998年构建公共财政框架这一目标确立后,我国开始努力探索和构建与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制,经过不懈的努力,公共财政框架的构建已取得明显成效。



1.3 财政思想与财政理论演进

1.3.1 早期财政思想

在财政学诞生之前,人们已经对财政问题进行了大量的研究,无论是国内还是国外,都有其杰出的思想家或者理财家阐述了他们的财政思想和理财之道。

1. 西方古代财政思想

西方最早出现的经济思想是古希腊思想家所阐述的奴隶主经济思想,这其中有一部分见解在历史上后来成为财政学这门学科的基石。因此,研究西方在不同历史时期的财政思想,有必要追溯到古希腊财政思想的发展阶段。

色诺芬(约公元前430—前355年)出生于雅典一个富人家庭,受过贵族教育,是古希腊著名哲学家苏格拉底的学生。在经济主张上,他是奴隶制自然经济的拥护者,在他的《雅典的收入——增加雅典国家收入的方法》一书中,讨论了雅典的财政问题。在公共财政收入方面,色诺芬讨论了如何扩大农业收入、矿产收入、旅游收入、租税收入等问题,其认为要充分发挥雅典的传统财源优势,如农业、旅游等;同时要积极开发新的和国外的财源,如开展贸易往来等。在财政支出方面,强调政府在保证行政经费之外,应该分轻重缓急,逐步增加基础设施、基础产业的建设,为雅典人民的生产和生活创造条件。在预算管理方面初步论述了复式预算问题,这是历史上第一次提出并讨论了复式预算的范畴,明确了经常收支和额外收支的各自对应关系的论述。

色诺芬之后,在柏拉图和亚里士多德的一些著作中,也有过关于财产与收益以何者为课税标准,以及强制征税的公平原则之类的论述。在古罗马,有关于罗马税制及专门讨论赋税负担的著作。

2. 中国古代财政思想

中国历史悠久,各朝各代都十分重视“定赋税、制国用”。早在西周时期,中国就已经出现了“量入为出”与“量出为入”思想。周公的勤政裕民、量入为出、均节财用(均平、合理定额管理和专款专用)原则,明确划分财政收支项目,建立有明确职权划分的能相互监督的财政管理机构、对财政收支活动定期进行考核检查等一系列财政思想,对后世产生了相当大的影响。秦国的商鞅变法力求富国强兵,其财政政策,一是重农抑商政策,二是实行重税政策,商鞅主张以课税为财政收入主要来源,不采取国有、官营和专卖政策,税收负担尤以商业及奢侈品为重。他的严刑重罚的法制精神为历代政治改革家所推崇。在西汉时期桑弘羊就已提出并实施了“平万物而便百姓”的“均输”、“平准”两大宏观调控方法。唐代中期至明代中后期财政政策

主要是“两税法”，即以户税、地税为主统一各项税的新税制。“两税法”明确提出“量出为入”的财政原则，改变了西周以来一直奉行的“量入为出”的财政原则。例如，唐德宗时期宰相杨炎提出“凡百役之费，先度其数而后赋予人，量出制入”（要先核定国家的财政支出规模，然后再去征税），成为当时善理财政的杰出代表人物。

明万历九年（1581年），张居正为了增加国家田赋收入和改变徭役不均的现象，在全国推行一条鞭法，即赋役合一、随田亩征收；正杂统筹，正杂税和各费合并为一简化税制，官收官解，雇人应役；计亩征银，由实物转为货币税。一条鞭法的实行，从税制上结束了2000多年赋役分征的历史，开始赋役合一，征于田亩。在理财方面，明代丘浚提出“理财之道，以生财之道为本”的治财哲理。

清康熙五十一年（1712年），以当年人丁数为准，以后“滋生人丁永不加赋”，为摊丁入地准备了条件。到雍正六年（1728年），全国实行“丁银摊入地亩”的制度，即将丁口赋完全摊入地亩，或摊入税粮，后称这项赋税制度为摊丁入地制度。这项制度不仅包括地租，而且包括丁银，故又称地丁银制度。

中国古代财政思想文献数量较多，较同期世界上其他文明国家都更为丰富，文化遗产博大精深，但中国古代众多的财政思想主要是作为治国平天下的理财之政来论述的，并没有把这些内容进行科学理论的论述，未能形成系统的财政理论体系，使其成为一门科学。

1.3.2 古典经济学时期财政理论体系的形成

英国古典政治经济学是17世纪中叶至19世纪30年代初反映英国资产阶级利益和要求的经济思想。从重商主义向古典政治经济学过渡的代表人物是威廉·配第，他的财政思想和财政政策主张是：按国家的职责把财政支出分为军事、行政司法、宗教、教育、社会事业和公共土木等六个项目。认为财政支出应以提高国家的生产率、振兴产业为目标，主张削减前四项支出。在税收方面，他认为政府的税收应做到公平合理，对纳税人一视同仁，税收负担要相对固定，避免临时加税。他还主张用单一国内消费税来取代其他税种，以利于资产阶级加速财富积累的过程。他的代表作《赋税论》既是一部政治经济学著作，同时也为财政学的创立奠定了基础。

古典经济学财政理念盛行了200多年，历经了自由资本主义和垄断资本主义两个阶段，始终居于财政经济理论的统治地位。古典经济学的财政思想主要是反对国家干预经济，提倡提高国家税收收入，强调对内加强财政管理，保护、扶持工商业发展，对外实行高关税，限制进口等。古典经济学财政理论主要包括亚当·斯密的财政理论、大卫·李嘉图的财政理论、瓦格纳的财政理论和庇古的财政理论。

第一个从理论上系统阐述财政理论的经济学家是英国古典经济学派的代表人物亚当·斯密。他在1776年发表了《国民财富的性质与原因的研究》的著作，从而创立了财政学。他认为私人的、自由的经济制度在市场自发调节下能保持理想的秩序，每个人在追求最大私利的同时，社会利益也得以最大限度的实现；国家的职能是保护国家安全，维护社会治安，抵御外来入侵，建设并维持某些公共事业等一些对社会有益而又不可缺少的活动，充当“守夜人”的作用。基于此，他提出了如下财政原则：①在税收方面提出了“公平、确定、简便和征收费用最小”四原则；②在财政支出方面提出了厉行节约原则；③在财政收支平衡方面提出了“量入为出”原则；④在财政目标方面提出了“廉价政府”应成为财政所要追求的最高目标。关于公债，提出了公债有害论，即不主张发行公债。这就是斯密勾勒的财政学的基本框架。《国富论》的问世，



使西方财政理论发展成为一个比较完整的体系。亚当·斯密的财政思想及其政策主张,经过让·巴·萨伊、大卫·李嘉图、约·斯·穆勒和庇古等人的继承和发展,对西方各国财政理论的发展产生了极其深远的影响。

英国经济学家大卫·李嘉图于1817年出版的《政治经济学及赋税原理》一书中表述的财政观点继承了斯密的思想,在许多方面也有所丰富和发展。在赋税问题上,李嘉图和斯密的观点有所不同。李嘉图认为税收对现有资本有损害,因而他反对资本的课税,“因为征收这种赋税,就会损害维持劳动的基金,因而也就会减少国家将来的生产”。而斯密认为税收是人民的非生产性支出转为国家的非生产性支出,对现有资本并无损害。在公债问题上,李嘉图则与斯密一样持否定态度,认为举债是将生产性资本转向非生产性消费,影响资本积累。同时,他提出了自己的财政补贴理论,反对政府对农产品进行补贴。

德国的瓦格纳的财政理论是建立在其国家职能理论和社会政策思想基础上的。他认为国家职能不仅是维持国内秩序和防御外敌的任务,而且还要为社会的经济、文化、福利的发展服务。他主张扩大国有资产,实行铁路、保险、银行的国有化。他认为随着人类社会的发展,国家职能应该不断扩大,财政支出不断增长,并与经济的增长存在着一种函数关系,即瓦格纳法则。在财政收入方面,他提出了“社会政策的赋税”的观点,认为赋税不仅是以满足财政需要为目的,还应当增加社会政策的目的。因此,他主张在所得税中采用累进税制,对奢侈品、财产课以重税。他还建立起了自己的赋税原则:财政政策原则、国民经济原则、公正原则和税务行政原则。

英国的庇古对财政理论的研究根源于其社会福利经济学论——1920年出版的《福利经济学》。其中的观点有两个:一是国民收入总量越大,社会的经济福利越大;二是国民收入在个人之间的分配越是均等,社会的经济福利越大。关于财政收入,他提出了税收最小牺牲原则,对所得税实行累进税制,对穷人实施低税或免税政策,从而达到收入的均等化,增加社会福利。关于财政支出,他主张增加失业人员、贫困家庭补助的社会福利支出,缩小收入差距,以及利用财政支出的变化,促进资源优化配置和充分就业等。

除上述外,法国的让·巴蒂斯特·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”,一直流传至今,成为自由放任学说在财政领域的经典性表述。约翰·斯图亚特·穆勒1848年的《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》,则立足于“政府”,从探讨政府职责和任务的角度对财政问题进行分析 and 论述,至今仍具有现实意义。最有理论价值的则是1892年,巴斯塔布尔首次用“Public Finance”为书名出版的《公共财政学》,为政府收支范畴给出了一个贴切的术语与概念,使财政学从经济学的附属物中独立出来。紧接着,普兰(Plehn, C. C)1896年出版了《公共财政学导论》,1922年道尔顿出版了《公共财政学原理》,1928年底古出版了《公共财政学研究》。

这一阶段,财政学著作从无到有,初步建立了系统完整的财政学科体系,并且有较大发展,但这一时期的财政学,除少量税收理论外,更多的是对具体的税收、公共支出和公共债务活动的分析,主要讨论古典的公共财政活动的配置职责。

1.3.3 现代经济中的财政理论观点

1. 凯恩斯学派的财政理论

20世纪20年代末至30年代初的空前的经济大危机,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 in 资产阶级经济学体系中占据了显赫的位置。1936 年，凯恩斯发表了著名的《就业、利息和货币通论》，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，必须借助政府的力量，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，从理论上讲完全可以弥补私人部门需求的不足部分，使经济达到均衡（充分就业）。从这个意义上说，政府应当倚重财政政策来解决经济危机和失业问题。凯恩斯的理论引起了西方经济学界的震动，许多资产阶级经济学家放弃了庸俗经济学的传统观点，而追随凯恩斯，并对《通论》加以补充和发展，形成了凯恩斯主义。其主要代表人物包括美国的 A. H. 汉森、P. A. 萨缪尔森和英国的 J. V. 罗宾逊、P. 斯拉法等人。

凯恩斯学派的主要财政观点和政策主张是：①实行国家干预的经济和财政政策；②把税收作为调节社会经济的重要手段，根据国家干预经济的需要，实行增税或减税，以谋求缓和经济衰退；③用发行公债的办法来弥补财政赤字，认为通过举债，可以扩大政府购买性支出，兴办和扩大公共投资，弥补私人消费之不足，达到增加就业、繁荣经济的目的。

2. 新自由主义学派的财政理论

凯恩斯主义在西方财政学界的确风光了好一阵子。但是到 20 世纪 70 年代初，当通货膨胀席卷西方世界，而失业率却未能像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学派、供给学派和理性预期学派。

(1) 货币主义学派的财政政策。货币主义学派起始于 20 世纪 50 年代，以美国芝加哥大学教授米尔顿·弗里德曼为主要代表人物。他强调经济生活中的个人自由，即消费者的自由选择和生产者的自由竞争，极力反对政府干预经济，重点强调货币在宏观经济中的作用。货币主义学派认为政府应该从对市场的干预中解脱出来，最大限度地让市场发挥作用；控制通货膨胀比减少失业更具有现实意义；主张从压缩财政支出入手，控制通货膨胀；反对用减税和扩大政府开支等扩张性财政政策来刺激经济；主张以单一规则的货币政策代替凯恩斯主义的财政、金融政策。

(2) 供给学派的财政政策。供给学派是 20 世纪 70 年代在美国兴起的一个资产阶级经济学派，因强调经济的供给方面，认为需求会自动适应供给的变化而得名。其代表人物为拉弗、罗伯茨等人，供给学派重新肯定了萨伊定律，把滞涨的原因归咎于凯恩斯主义的经济政策。供给学派反对凯恩斯的赤字财政政策，竭力主张大幅度减税，认为减税能刺激人们多工作，更能刺激个人储蓄和企业投资，从而大大促进经济增长，并可抑制通货膨胀。拉弗首次把税率与税收的关系用著名的拉弗曲线表示出来，说明减税后政府税收不但不会减少，还会增多。

(3) 理性预期学派的财政政策。经济学家约翰·穆斯、罗伯特·卢卡斯等分别对预期进行了开创性研究，最终形成以卢卡斯为首的理性预期学派。该学派的两个理论前提是：理性预期假说和持续的市场出清。他们认为，竞争性市场可以很快使经济恢复到充分就业状态，大萧条只是一种反常的现象。如果政府运用财政政策对经济活动进行干预，那么人们就会根据政策对未来可能产生的影响作出预期，从而调整自己的行为，这样做的结果是政策无效。尽管该学派认为财政是无效的，但也提出了自己的政策主张：政府在使用政策时，一定要注意政策的“信誉”，保持政策的连续性。政府的财政政策应该保持公开、永久的税率，使税收正好能够满足政府的开支。



3. 公共选择学派的财政理论

当人们围绕着凯恩斯主义理论争论不休时,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取得重大理论进展。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——国家的组织机构。通过投票论、官僚主义论和制度选择论等,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后,该学派的理论引起财政学界的广泛注意,其中很多观点被写入财政学的各种论著中。

1.3.4 我国学者对财政理论的探索

我国有关财政基础理论的系统研究起步较晚,早期的论著始于20世纪二三十年代,但多集中在对现象和历史的评述上。中华人民共和国成立后,财政学的发展较快并逐步形成了若干有影响的流派,从不同角度探索了财政的内涵和外延,并力图揭示其本质。我国学术界经过长期关于财政概念的探讨和争鸣,形成了具有中国特色的不同学说观点。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。

(1)“国家分配论”在财政理论诸学派中居主流地位,认为财政是以国家为主体的分配,其本质是以国家为主体的分配关系。持这一观点的著述把财政定义为国家依靠其所拥有的公共权力,强制地、无偿地占有和支配一部分社会产品,以满足和实现其自身职能的需要,从而由整个社会产品分配中,独立出一种由国家凭借政治权力直接参与的社会产品分配。

(2)“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。

(3)“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。“剩余产品决定论”者不同意国家凭借政治权力参与社会产品分配的观点,认为所有权与经营权的分离,作为社会扣除的现成形式以及商品经济的发展,是财政分配得以发展的因素,且所有权和社会扣除是决定因素。

(4)“社会公共需要论”认为财政是由于人类社会生产的发展,出现了剩余产品和剩余劳动之后,发生了社会共同需要而产生的。它的实质是人们为了满足共同需要而对社会剩余产品进行分配所发生的分配关系。

(5)“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。认为国家参与价值的分配,必然在社会的各个方面,首先是在各个阶级之间形成一系列的分配关系,而这些分配关系——国家分配价值所发生的分配关系,就是财政现象的本质。

各种学说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。



小结

1. 财政是一种以国家为主体的经济行为,是政府集中一部分国民收入用于履行政府职能和满足公共需要的收支活动,以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标。实践中,财政表现为政府的一系列收支活动或政府的理财活动。

2. 财政概念包括以下四个方面的具体含义：财政分配的主体是国家（政府）；财政分配的客体是一部分社会产品或国民收入（其中主要是剩余产品）；财政分配的形式既有实物和力役形式，也有价值形式；财政分配的目的是满足国家实现其职能的需要。

3. 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。随着社会生产力的变革和国家形态的更迭，财政也在不断地发生变化。

4. 从总体上看，经济研究的要素包括经济人、经济制度、经济决策、经济目标与经济结果、经济评价五个方面的内容。财政学作为经济学的一个分支，它在经济人行为假定、经济决策的产生、经济目标的确定、经济结果的分析以及对经济过程的评价上所遵循的完全是与经济学研究相一致的原则。

5. 早期财政思想包括西方古代财政思想和中国古代财政思想。西方最早出现的经济思想是古希腊思想家所阐述的奴隶主经济思想，这其中有一部分见解在历史上后来成为财政学这门学科的基石。中国历史悠久，各朝各代都十分重视“定赋税、制国用”，但中国古代众多的财政思想主要是作为治国平天下的理财之政来论述的，未能形成系统的财政理论体系。

6. 古典经济学时期财政理论体系主要包括亚当·斯密的财政理论、大卫·李嘉图的财政理论、瓦格纳的财政理论和庇古的财政理论。

7. 现代经济中的财政理论包括凯恩斯学派的财政理论、新自由主义学派的财政理论、公共选择学派的财政理论。



思考题

1. 怎样理解财政的含义？
2. 简述财政的起源与发展。
3. 简述我国古代财政思想的主要内容。
4. 简述亚当·斯密在《国富论》中阐述的主要财政观点。
5. 简述凯恩斯在《就业、利息和货币通论》中阐述的主要财政观点。



案例简介

案例[1-1] 财政与人们的生活息息相关

“财政”就在我们身边。从早到晚：水、电、煤气、公共汽车……从生到死：医院、幼儿园、学校、失业与再就业、社会保障……财政问题不仅是经济学问题，而且广泛地涉及政治学、行政学、法学、教育学、心理学等方面。

第二次世界大战后，英国建立了“从摇篮到坟墓”的全面社会保障制度，成为世界上第一个福利国家。1942年出版的《贝弗里奇报告》被看作英国福利国家的蓝本。贝弗里奇设计的社会保障制度最典型的特点是普遍性和全面性。贝弗里奇基于社会保险是为了保障收入中断导致的各种需要，因为引起收入中断的风险很多，基于这一隐含的前提，贝弗里奇设计的社会保险的内容非常庞大，几乎包括了从摇篮到坟墓的方方面面，人一生遭遇到的疾病、失业、婚姻的变故、生育、丧失工作能力、年老等方方面面都纳入到社会保障制度中。

[资料来源：根据《贝弗里奇报告》(1942年发布)相关资料整理]



问题

财政与人们的生活有什么关系？

简要提示

财政问题和财政现象无处不有、无处不在，并与每个单位、个人的利益息息相关。财政支出、财政收入、财政管理、财政政策问题，不仅是政府自身的问题，而且与一般公众有着较为密切的关系。政府的这种财政活动是国家经济和政治活动的综合反映，是市场经济下公共经济活动的主要方面和政府调控经济的主要手段，已经深入地贯穿于现代社会经济生活之中。财政问题与一定社会经济条件下的难点、重点、热点问题紧密相关，如文化科学教育费用、各项政府性投资、社会保障问题、贫困问题等。财政作为客观存在的范畴，必然促使人们不断地研究，以更好地了解、把握和驾驭它，这就产生了财政学。财政学是研究财政收支活动及政策的科学，是从财政现象入手，并透过财政现象探索财政本质，揭示支配这些现象的规律性。

案例[1-2] 关于经济学研究方法的思考

1986年，哈佛大学公共管理学院的约翰·贝勒博士说，美国正在抗癌的战斗中遭受失败，“对癌症的治疗工作没多大起色”。但是美国癌症学会的L·加菲考博士回答道：“毫无疑问，总体死亡率上升的原因是肺癌所致。如果不考虑肺癌，死亡率就不是上升了8%，而是下降了13%。”

[资料来源：美国抗癌失败录，载《纽约时报》，1986-5-8]

问题

该事例反映了经济学研究方法有什么特点？

简要提示

该事例反映了对某一问题的研究可能因研究方法的不同而形成对结果的不同表达方式。显然，前者是立足于规范性概括得出的一般性结论，后者则立足于实证性研究而更准确地说明了问题的真实结果。这一事例如果借鉴经济学的研究，可以概括为两方面：一是解释经济如何运行的实证经济学分析，二是判断经济运行是否产生良好效果的规范经济学分析。原则上，实证分析不要求作价值判断，因为它的目的在于描述。另一方面，规范经济学分析则需要有伦理标准，因为没有伦理标准，就无法说何者为“好”。一般来说，经济理论有助于说明那些可能影响某种特定经济行为的因素。然而，只有理论，往往无法说明任何具体因素的重要程度，这就需要通过经验研究（即实证研究）来测定政府政策的变动对行为影响的方向和大小。