

第 1 章

导 言

【本章导读】

现实经济生活中存在着许多财政税收现象，面对一系列重大财政与税收问题时却又表现出很多困惑。财政与税收主要研究政府经济活动的内在规律，以及政府经济活动与市场经济活动的依存关系。财政与税收研究的方法主要包括规范分析与实证分析结合、历史继承与发展创新并重、相关学科知识全面掌握。财政与税收既属于经济范畴，也属于历史范畴。

西方传统财政与税收思想发展和理论形成表现在 4 个方面：一是重商主义和重农学派的财政与税收思想和理论；二是古典经济学派的财政与税收思想和理论；三是历史学派的财政与税收思想和理论；四是新古典学派的财政与税收思想和理论。现代西方财政与税收思想发展和理论形成表现在 3 个方面：一是凯恩斯学派的财政与税收思想和理论；二是供给学派的财政与税收思想和理论；三是公共选择学派的财政与税收思想和理论。我国财政与税收思想发展和理论形成大体表现为 3 个阶段：一是我国财政与税收思想和理论形成阶段；二是我国财政与税收思想和理论的发展阶段；三是我国财政与税收思想和理论创新阶段。

通过本章学习，要求掌握财政与税收的研究对象、研究内容，了解西方财政与税收思想的发展和理论形成的几个关键阶段，了解我国财政与税收思想发展和理论形成各阶段的特点。

1.1 财政与税收的研究对象

1. 财政与税收的现象和问题

(1) 财政与税收现象的存在

在现实经济生活中存在着许多财政现象，社会成员在其生产和生活的过程中经常会涉及财政问题。例如，人们对于依法纳税、购买公债、税收减免、财政预算等，都已经非常熟悉和习惯。对于所有社会成员来说，政府是不可或缺的。离开了政府提供的各种公共服务，整个社会经济是无法正常运转的，如社会秩序维护、国家安全防务、外交事务处理、交通设施

建设、大型水利项目施工、生态环境改善、公众利益保护等。而所有的政府公共服务活动，又总是或多或少地需要财力的支持，即伴随着一定量的政府财力的安排和使用。社会成员必须把特定的权力让渡给特定的公共组织，由这个公共组织通过特定的途径和方法来为社会成员提供共同消费所需要的物品和劳务。社会成员所让渡的权力的总和即为公共权力，被赋予公共权力的公共组织是国家，国家所代表的公共权力是由不同的职能部门或政府机构来行使的。于是，公共权力分别表现为立法权、司法权和行政权三个基本方面，行使行政权力的机关总称为政府。通常将一个社会中属于政府所有，并贯彻执行政府方针政策的各种实体^①的总和称为公共部门。公共部门通常具有以下两个共同点：一是都具有公办的性质，它们是政府出资设立的，它们的营运依赖于公共资产；二是都受到政府不同程度的控制，政府是它们的所有者，它们的活动直接体现为政府的行为，执行着政府的意志。政府部门是指公共部门中不从事产品或服务的销售，不依靠销售取得主要收入来源，免费或部分免费地向公众提供产品或服务的单位的总和。

（2）财政与税收问题的提出

尽管人们对于各种财政与税收现象司空见惯，可是当人们面对一系列的重大财政与税收问题时却又表现得非常困惑，如财政收入占 GDP（国内生产总值）的比重多大才是适度的？这个比重上升或下降会对国家经济发展和人民生活带来什么样的影响？如何提高这个比重？企业的税收负担确定在什么样的水平上，才可以既保证政府各项支出的需要，又不会使企业失去应有的发展动力？如何加快我国的税制改革，真正建立起符合社会主义市场经济内在要求的税收体系？政府耗费巨资兴建大型基本建设工程，对经济发展和结构优化发挥了什么样的作用？它们的经济效益和社会效益究竟如何计量？给老百姓带来了哪些实惠？为筹集财政资金或弥补财政赤字，政府连续多年向居民和企业发行公债，会不会造成债务危机的爆发？……可以说，人们日常生活中所认知的财政与税收，实际上只是对于一系列财政与税收现象所做的基于长期实践而形成的一个约定俗成的称谓。因为这些财政与税收现象的发生客观上涉及政府、企业、家庭等多方面的关系，研究这些方方面面的关系是回答所有财政与税收问题不可避免的前提条件。

社会公众共同需求的满足是借助对公共物品和劳务的消费来进行的，而为了保证公共物品和服务的提供，政府代表公共权力依法占有一部分社会资源，形成一定时期的政府收入，再由政府按照一定的程序把这些收入用于满足社会公共需要的各个方面，于是就形成了该时期的政府支出。为了管理政府的收入和支出活动，需要设立专门的政府机构，即财政部门、税务部门和海关等。当然，公共权力中的立法权和司法权的行使也需要政府提供相应的经费才能进行，而立法权和司法权的有效行使也会对政府的行政权力发挥监督和保障作用。所以说，国家的存在和运行都是围绕着政府提供满足公共需求的公共物品和服务而展开的。由于现代政府所具有的庞大规模、众多机构、繁杂职能等因素，导致政府必须通过自身的收入和支出来支配与使用其 GDP 中相当大的份额，如西欧、北欧国家政府所占用的 GDP 常常达到 40%~50%。即使是在广大发展中国家，政府所占用的 GDP 也经常徘徊在 30%。

从逻辑关系上说，财政与税收是财政与税收现象和财政与税收本质的有机统一体。财政与税收和国家或政府的关系，财政与税收与社会经济的关系，都属于财政与税收本质研究的

^① 各种实体，如机关、事业单位和企业单位。

范畴,当然也就是财政与税收研究的核心问题,是研究财政与税收理论与实务的出发点和归宿。财政与税收是国家政治经济活动的综合反映。

2. 财政与税收的研究对象

不同的社会发展时期,财政与税收的研究对象是有所不同的。早期的代表人物是亚当·斯密,基于自由放任的经济思想,他认为财政与税收仅需要研究政府收入和支出本身,且政府支出也只限于政府正常的行政活动开支,如国防、司法、教育、宗教、公交和公共工程等;同时他系统提出著名的税收四原则:能力原则、确定原则、便利原则和节约原则。亚当·斯密的财政与税收理论影响西方的财政与税收思想达150年之久。直到20世纪30年代,被称为财政学派的凯恩斯提出政府要运用财政与税收等政策干预经济活动的主张和思想,政府的财政与税收支出直接形成有效需求的组成部分。该学派认为,政府执行财政与税收政策,通过公共支出和税收收入可以促进经济稳定增长。到了20世纪60年代,现代财政与税收的研究对象已超出收入和支出管理的范围,而扩大到公共部门经济的整个领域,即研究怎样通过财政与税收体制的设计和 policy 选择来消除通货膨胀、失业和经济衰退,以实现国民经济可持续发展的政策目标。

财政与税收活动是社会再生产过程和国民经济运行的一个环节或一个组成部分,政府的财政与税收行为必须执行国民经济系统所赋予的职能,服从社会经济运行和发展的总目标。因此,财政与税收研究的主要问题是:分析和评估政府财政与税收活动所占有的和使用资源的数量对社会经济的影响程度,特别要正确判断其对社会公平、效率和经济稳定增长目标实现的效应如何。从这一意义上说,财政与税收主要研究政府经济活动的内在规律及政府经济活动与市场经济活动的依存关系。

财政与税收和国民经济的关系是本书研究的一条根本线索:国民经济运行决定财政资金运行的范围、目标和方式;财政资金的运行反过来影响国民经济的运行,财政资金收支总量上的平衡与否影响着社会总供求的平衡关系。财政与税收在学科体系中起着衔接一般经济、管理理论课程和财政与税收业务课程的中介作用,它一方面将经济学、管理学的理论研究引向政府经济领域;另一方面对财政与税收现象进行理论层面的分析。作为一门应用性理论学科,财政与税收力图透过种种财政与税收现象,揭示支配这些现象的客观规律。

3. 财政与税收的研究目的

在现代经济社会中,政府财政与税收活动有着举足轻重的作用。政府财政与税收政策实施的强有力的工具^①深刻影响着社会中的每一个消费者、投资者、储蓄者、借款人、雇主或雇员的经济行为,一个社会中所有的企事业单位和公民都是生活在国家或政府财政与税收活动影响的环境中且绝非单纯处在被动接受影响的地位上。当大家都意识到政府所花费的资金来自每一位公民——纳税人的口袋,它所带来的利益或弊端都与每一位公民的切身利益有直接关系时,就自然渴望了解政府在“干什么”“怎样干”“干得如何”;也自然会思考:这些事政府“该不该干”或者应该如何“干得更好”;纳税人的权利与义务的内涵与外延如何界定、有无保障等。

综上所述,财政与税收研究的目的就是要讨论如何将经济分析的一般工具有效地运用于

^① 工具,如税收、支出、借款、管制等。

分析政府财政与税收活动及其政策的实施。学习财政与税收就是要使经济管理类各专业学生,除了具有本专业的专门知识和技能之外,还知晓政府所制定的各项财政与税收制度和政策,同时能够具有一定的分析、评价和预见政府财政与税收活动可能产生的结果的能力,进而使其具有为增大自身整体利益而主动、事前做出选择和决策的能力。

1.2 财政与税收的研究内容和研究方法

1. 财政与税收的研究内容

财政与税收活动是政府对社会资源的占有、支配和使用。政府选择一定的方式获取资源筹集收入,并按社会的公共需求来支配、使用其占有的资源,这是属于对社会资源配置和再配置的过程。在此过程中,政府需要占有多少资源、占有什么样的资源、以什么样的方式占有资源?如何在各种社会公共需求之间进行分配和使用这些资源?政府的财政与税收活动对私人部门在整个资源配置中的份额有何影响?对不同社会成员的不同利益关系有无影响?对于这些问题的研究和分析就构成了政府财政与税收活动的核心内容。也就是说,财政与税收是研究政府通过公共部门所从事的生产、消费和分配活动的学科。

在一个经济社会中,消费者取得消费权的方式有两类:一是市场提供,二是公共提供。所谓市场提供,是指各消费者通过购买方式取得对产品或服务的消费权。现实生活中通过市场提供方式进行消费的对象主要是日常生活用品和服务;一些公共项目也可以采用市场提供方式,如公共交通设施通过收取养路费来筹集资金、高等教育通过收取学费来弥补成本等。所谓公共提供,是指消费者可以免费地从政府部门获取产品或服务的消费权。政府之所以能够免费向消费者提供产品或服务,是因为政府可以通过税收手段取得主要收入来源,以补偿所提供的产品或服务的生产成本。因此,公共提供必须依赖于税收,公共提供的范围越大,通过税收从个人收入中扣除的份额也就越大。现实中的消费方式并不一定以纯粹的形式存在,有些产品或服务的消费是公共提供与市场提供的混合运用,而两者各自所占份额的大小取决于政府在多大程度上为消费者付账。就可能性而言,一切产品和服务都可以采用公共提供的方式,但并非所有产品和服务都可以采用市场提供的方式。研究财政与税收要回答的是:哪些产品和服务必须或者应该采用公共提供,而哪些产品和服务不适合于公共提供,以及由公共提供或公共提供与市场提供混合的规模与比例怎样确定等。

从整个社会来看,生产方式也有两类:一是私人生产,二是公共生产。所谓私人生产,是指以私人为生产资料所有者,所生产出来的产品或服务属于私人所有的生产方式。所谓公共生产,是指以政府为生产资料所有者,其生产组织形式是各种政府所属的行政和企事业单位。就可能性而言,一切产品和服务都可以采用公共生产方式生产,但绝大多数的产品和服务也都可以采用私人生产方式生产;两类生产方式各有利弊。研究财政与税收要回答的是:哪些产品和服务的生产适合采用公共生产方式,哪些产品和服务却适合采用私人生产方式,采用不同生产方式生产的效率如何等。公共生产与私人生产组合的结构实质上是在生产领域进行公私分工协作的问题,现实生活中的生产方式与消费方式可以存在四种组合,如表1-1所示。

表 1-1 生产方式与消费方式组合

		生产方式	
		公共生产	私人生产
消费方式	公共提供	①	②
	市场提供	③	④

社会产品或收入的分配有两种基本形式：一是市场分配，二是政府再分配。所谓市场分配，是指按照市场竞争价格和个人对生产所做贡献的大小^①进行的初次分配。所谓政府再分配，是指政府通过其收支活动，对市场初次分配形成的收入格局进行的调整和改变。这里是说，财政与税收要研究两种分配问题：一是社会产品或收入如何在公共部门和私人部门之间的分配问题，该分配比例问题的解决需要通过讨论公共提供与公共生产的讨论得出结论；二是政府公共部门所占有、支配和使用社会产品或收入所带来的利益如何被各个社会成员所分享的比例问题。

2. 财政与税收的研究方法

(1) 规范分析与实证分析结合

作为一门应用理论学科，财政与税收不仅要研究财政与税收分配关系变化的规律性，还要研究体现这种规律性作用的财政与税收分配的机制和功能。在这种研究过程中，规范分析与实证分析的结合是不可缺少的。规范分析要回答财政与税收应该是什么、财政与税收活动应当遵循哪些准则、财政与税收活动过程是否符合这些准则；而实证研究则要说明和描述财政与税收活动的全貌，分析财政与税收对经济的影响，以及财政与税收制度的结构和政策选择。

(2) 历史继承与发展创新并重

作为一门历史范畴的学科，在财政与税收的研究过程中，必须注重辩证唯物主义和历史唯物主义的统一，按照辩证的和历史的两重要求，既要保持古今中外财政与税收理论研究的优秀成果，又要用发展的观念考虑市场经济条件下财政与税收理论的创新问题；既要从中国具体国情出发来研究当代中国的财政与税收，又要充分借鉴和汲取西方财政与税收理论的科学成分。

(3) 相关学科知识全面掌握

作为一门经济范畴的学科，财政与税收和其他相关学科^②关系非常密切。例如，研究财政收支会涉及资源配置、收入分配及经济稳定增长等问题，税收制度的制定会涉及企业会计核算、财务管理等问题，税收负担的转嫁和归宿会涉及市场价格和供求关系变化问题，公债的发行和管理会涉及货币供应量和利率水平等问题，财政管理体制的设计会涉及各级政府职能与事权划分等问题，政府预算的编制、审批和执行会涉及一系列法律程序的安排等问题，财政与税收政策的选择会涉及通货膨胀、失业率、经济周期、国际收支及与货币政策的配合问题……因此，财政与税收的根本问题不在于自身，而在于与市场、与政府的关系。财政与税收问题的研究具有综合性、整体性的特点，必须先修完一定的经济基础理论和各相关学

① 个人对生产所做贡献的大小，需要区分个人所提供的生产要素的数量和质量差异。

② 其他相关学科，主要有经济学、会计学、财务学、统计学、货币银行学、行政管理学、政治学、社会学、法学等。

科知识为前提。

1.3 财政与税收的思想发展和理论形成

财政与税收既属于经济范畴,也属于历史范畴。若从经济范畴角度看待财政与税收,它的存在是以整个社会经济为前提,是社会经济活动的一个组成部分;而从历史范畴角度讨论财政与税收,它是随着国家的产生而产生,与国家或政府的经济制度和经济运行机制相依存的。社会经济制度变迁、政府职能变化等都会深刻地影响着财政与税收活动的内容、范围等。

1. 西方财政与税收的思想发展和理论形成

西方财政与税收的思想发展和理论形成有几个重要的阶段。

(1) 传统财政与税收的思想发展和理论形成

一是重商主义和重农学派的财政与税收思想和理论。重商主义萌芽于15世纪初,到17世纪达到极盛。它是从流通领域出发考察社会生产方式,认为国家经济政策和活动的目的是获取货币,主张实行包括税收政策在内的政府干预经济,鼓励出口、限制进口以换回更多的金银,积累货币财富。重农学派形成于18世纪的法国,它把理论研究从流通领域转向农业生产,认为农业是物质财富的真正源泉。在财政与税收方面,主张实行“单一的土地税”,并由占有“纯产品”的地主承担全部税负,取消其他课税,同时反对行会限制和国家干预经济,提倡减轻人头税负担,反对包税制的征收制度。

二是古典经济学派的财政与税收思想和理论。古典经济学派产生于17世纪中叶,完成于19世纪初,是代表新兴资产阶级利益的一种经济理论体系。以威廉·配第1662年的《赋税论》为产生标志,而以1776年亚当·斯密的《国富论》为主要理论代表^①,又以大卫·李嘉图的《政治经济学及赋税原理》为终结。

三是历史学派的财政与税收思想和理论。历史学派产生于19世纪40年代的德国,它反对古典经济学的自由主义,强调国家活动的生产性,主张扩大财政职能和财政收支,主张国家干预社会生活。1872年的阿道夫·瓦格纳出版的《财政学》对各国的影响一直延续至今。

四是新古典学派的财政与税收思想和理论。新古典学派是指在19世纪末20世纪初,英国剑桥大学教授马歇尔把边际效用理论和当时经济学的一些其他理论融合,建立了一个以均衡价格为核心的经济学体系。马歇尔把价格理论运用于财政学,用私人经济的市场运行的局部均衡分析法,分析了税收与市场经济中的价格与产量之间的关系,并用消费剩余来分析税收对市场经济运行的效率损失,提出了税收中性理论。1902年,庇古出版《福利经济学》一书,主张国家干预经济,重视财政在资源配置和收入分配方面的作用;1928年,庇古出版《公共财政研究》一书,对税收理论进行了更深入的阐述。例如,他主张由国家通过累进税制度把富人缴纳的一部分税款用来举办社会福利事业,供低收入者享用,为此他提出了最

^① 亚当·斯密(1723—1790),英国古典经济学集大成者,西方财政学的开山鼻祖。亚当·斯密主张:政府少干预经济,要让价值规律这只“看不见的手”自动调节经济运行,强调“廉价政府”“量入为出”的财政思想。

小牺牲税收原则等。

(2) 现代财政与税收的思想发展和理论形成

以 20 世纪 30 年代的凯恩斯革命为起点,主要有凯恩斯学派、供给学派、公共选择学派等。

一是凯恩斯学派的财政与税收思想和理论。虽然凯恩斯本人并未对财政基本理论和财政收支决策进行系统的论述和分析,但他对财政与税收理论的贡献在于把财政政策作为宏观经济学研究的主要部分,他的宏观经济政策就是总需求管理政策,认为经济危机的发生是由于有效总需求不足。他提出要加强国家对经济的干预,通过扩大政府开支,推行赤字财政政策,配合货币政策,刺激消费和投资,提高社会有效总需求,实现充分就业。在理论上,以政府支出乘数理论来说明政府扩大支出对国民收入增长的作用;同时,以温和的通货膨胀政策配合扩张性的财政政策,以解决由于发行公债来弥补赤字所引起的对私人投资和消费的“挤出”效应。

二是供给学派的财政与税收思想和理论。供给学派兴起于 20 世纪 70 年代,本身并没有形成完整的理论体系。主张通过供给管理来摆脱经济滞胀的局面,并以“供给能自动地创造需求”的萨伊定律作为其理论基础,他们反对赤字财政政策,主张实行紧缩性的财政政策,恢复预算平衡。在具体政策措施上,主张减税以鼓励人们的工作积极性,刺激投资,增加供应。他们提出了“拉弗曲线”,以此描述税收和生产之间的关系,认为从长远看,低税率有利于经济发展,有利于税基扩大,有利于财政收入的增加;另外,他们还提出在实施全面减税政策的同时,应大幅度削减政府开支,特别是社会福利开支,最终达到平衡预算的目的。

三是公共选择学派的财政与税收思想和理论。公共选择理论并不是纯粹的经济学和财政学理论,但它却产生于对财政问题的研究。詹姆斯·布坎南是在公共选择研究领域著述最多的学者,他致力于经济学和政治学决策理论的契约及宪法基础的研究,财政问题一直是 he 研究的中心。

除了上述主要流派的财政与税收思想和理论外,新制度经济学派对现代财政与税收也做出了重要贡献。其主要特点是研究资源配置效率和政府支出效率,财政支出微观化就是在这—基础上发展起来的。

2. 我国财政与税收的思想发展和理论形成

中华人民共和国成立以来的中国财政与税收的思想和理论的发展大体表现为三个阶段。

(1) 我国财政与税收的思想和理论形成阶段

从新中国成立到 20 世纪 50 年代期间,此时我国学者是以引进和研究苏联的财政与税收的思想和理论,继承和发展革命根据地财政与税收的思想、理论和方针政策为主要内容。并且,在总结我国国民经济恢复和第一个五年计划时期工作经验教训的基础上,提出了众多关于我国财政与税收发展的重要观点和思想,如“发展经济、保障供给”的财税工作方针,“统筹兼顾、全面安排”的财税工作原则,兼顾国家、集体和个人三者利益的财税分配思想,财税、信贷和物资综合平衡的理论,国家基本建设规模应与政府财力相适应的考虑等。这些财税思想、理论和观点为奠定新中国财政与税收学的基础做出了贡献。

(2) 我国财政与税收的思想和理论的发展阶段

在 20 世纪的 60 至 70 年代,我国的财政与税收实务工作者和理论学者通力协作,在进一步总结我国经济建设实践的前提下,加强对财政与税收基础理论的探索,开始由财政与税

收政策方针层面的分析深入到财政与税收内涵和本质的研究，如对财政与税收本质、职能和作用的讨论；财政与税收与社会再生产各环节关系的讨论；财政与税收与国有企业财务管理关系的研究；财政与税收与银行信贷之间关系的研究等。这些研究和探索进一步完善了我国财税、信贷和物资综合平衡的理论体系，逐步形成了具有中国特色的社会主义财政与税收学理论体系。

（3）我国财政与税收的思想和理论创新阶段

进入 20 世纪 70 年代末至 80 年代初，我国开始实行经济体制改革开放的探索，在对财政与税收理论的研究上，如对一些基本原理和政策实践有了一定的拓展，不同的学术观念更加空前活跃。随着多年经济体制改革成就的不断取得和社会主义市场经济体制的发展，对我国财政与税收理论的发展提出了更高的要求。从过去高度集中的计划经济体制向市场经济体制的转变是一个历史性的巨大转变，如何适应这一转变来设定我国财政与税收体制改革目标？在社会主义市场经济体制下，财政与税收的职能如何界定？新旧体制的转轨过程中，财政与税收应该有什么样的历史作用？这些问题都正成为我国财政与税收理论研究中的热点和难点问题。此阶段我国财政与税收理论研究的最大特点就是开始大量引进和借鉴西方发达市场经济国家的财政与税收理论成果，尤其是公共财政理论中的现代税收理论、财政宏观调控理论、财政与税收运行机制和效率研究理论、财政与税收竞争和分权理论等。这些理论对我国财政与税收制度建设和管理体制创新，以及社会主义市场经济体制的完善等都起着重大的推动作用。

复习思考题

1. 财政与税收研究的对象是什么？
2. 财政与税收研究的内容是什么？
3. 财政与税收研究的方法有哪些？
4. 西方财政与税收思想的发展和理论的形成经历了哪几个阶段？
5. 我国财政与税收思想的发展和理论的形成经历了哪几个阶段？



练习题 1