

东吴财经丛书



CAI ZHENG XUE

# 财政学

孙文基 主编



中国财政经济出版社

东吴财经丛书

# 财 政 学

孙文基 主编

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

财政学 / 孙文基主编. — 北京: 中国财政经济出版社,  
2004.7

(东吴财经丛书)

ISBN 7-5005-7469-X

I. 财… II. 孙… III. 财政学 - 高等学校 - 教材  
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 070408 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@drc.gov.cn](mailto:cfeph@drc.gov.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 12.125 印张 309 000 字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 500 定价: 24.00 元

ISBN 7-5005-7469-X/F·6534

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 丛书编委会成员

主任 万解秋

委员 万解秋 夏永祥 贝政新  
孙永正 王志明 乔桂明

## 丛书前言

东吴财经丛书是一套反映市场经济条件下财经教学和研究的综合性成果，包含了经济学体系中最基本的学科，有微观经济学、宏观经济学、产业经济学、区域经济学；还有应用经济学领域的学科，如财政学、国家税收、国际贸易实务等；在经营管理领域，有企业组织与制度、企业战略管理、金融营销学和市场营销理论与实务。它作为一套较为系统的教材，呈献给广大的读者。

我国经济改革和开放带来了经济的快速增

长。经济结构的不断变化，经济成分的转变，这些都深刻影响了我国的经济理论学和学术价值观念，财经和商学领域因此发生了巨大的变化。作为经济学理论领域，计划经济条件下的理论思维模式被打破了，新的理论、新的思想借开放和借鉴而大量引入，深深地影响了学术思想的发展，并融为新的学术理论和思想。在应用经济领域和经营管理领域，开放引进和融合发展的势头更猛，这是一个财经学科大发展的春天。

财经科学具有强烈的学以致用和务实倾向，它将经济社会发展和认识的价值观念融入它的学科体系和应用方法手段之中，它不仅要说明和告诉我们世界是什么，而且要进一步说明其存在的方式和构造，用“经国济世”来体现它的特色是十分贴切的。遗憾的是，在相当长的一个时期内，财经科学受“意识形态”束缚，突出了它的“阶级性和党性”，为当时的政治体制服务，丧失了它的科学性和实用性。无论其理论体系，还是应用知识体系，都与经济运行的现实脱节和矛盾，有些学术思想和政策管理体系还对经济活动实践产生了严重的束缚，甚至是破坏。对于学科的发展和知识体系的传授应用，它的负面作用也是十分明显的。我们的教科书定性和传输的东西无法用科学的方法来分析研究，而只能以“教义”的方式灌输，强迫学生接受，而不管这种理论和知识体系与现实是多么矛盾。

在改革开放的新形势下，旧的意识形态束缚被打破了，学术思想的解放与发展带来了财经学科空前的发展和繁荣，这首先表现为吸收和引进世界先进文明的科学成果和知识体系，以加快我们的学科发展。在经济学科基本知识体系中，我们引进了微观经济学和宏观经济学，作为我国市场经济体系下的经济学的理论基础，而不是简单地将其定义为“资产阶级”的学说；在应用经济学科领域，吸收和引进的作用更为广泛突出，一些经济和管理知识体系，它们具有市场经济体系的运行共性，吸收和借鉴能加快我们的学科发展和进步。当然，从我国社会主义市场经济的建设发展目标看，我们的

引进与吸收不是单纯的照搬和模仿，结合我国经济发展和体制结构的现实，构造和建设我国的财经科学体系，形成新的反映我国经济特色的知识体系，是我国财经科学发展的重要目标。这一套丛书将体现我们这种尝试和努力。

当前，经济体制改革步伐在加快，经济发展的速度和经济结构变革的步伐是空前的，我国经济发展进入了高速成长和体制转轨的双重转变时期，这种转变带来的影响和冲击是十分巨大的，我们的财经科学和知识体系的创新与发展也面临着一种全新的挑战。一方面，我们要吸收和引进先进的科学理论与知识体系，使我们的学科体系上一个新的台阶；另一方面，我们不可能照搬照套，需要按照市场经济发展的实践来建设我们的财经学科，使其能反映学科发展的最新动态，反映我国市场经济实践的进步。当然，这个任务是长期和艰巨的，需要我们对已有的理论和知识体系作出根本性的改造，发展和建设新的学科知识体系，这样的任务和使命并不能靠一套丛书来实现。但是，我们的每一个努力和探索，都将为这个新的学科体系和知识大厦的建成提供基石。就此而言，东吴财经丛书的编辑和出版将体现我们对学科发展与进步的应有贡献。

东吴财经丛书是一个涉及财经和管理学科体系的多学科丛书，参与编写的是各学科长期从事教学研究的学者和教学科研人员。这一套丛书取名为“东吴财经”，乃是秉承学校发展的历史传统，并藉此而使我们的学科和学术研究发扬光大。

**万解秋**

2004年新春于苏州大学

# 前言

20世纪80年代以来，尤其是1992年以来，我国经济经历了一场深刻的变革，社会主义市场经济体制已经初步建立，正在向完善的社会主义市场经济体制迈进。随着经济体制的变化，人们已越来越认识到财政理论应该与时俱进。为了全面反映改革开放以来财政方面理论与实践的变化，并对以后财政改革以指导，我们编写了本教材。其目的是系统、全面地反映我国在税收、财政支出、公债、政府预算、中央与地方财政关系等多方面在理论、政策和制度上的最新进展，以



便让读者能够对我国政府在干些什么以及怎样干的问题有个全面的了解。

本书有以下几个特点：第一，全面系统，本书对财政理论进行了全面系统的介绍和分析，能使读者系统地掌握最前沿的财政理论与实践。第二，内容新颖，其内容主要反映改革开放以来的最新理论与成果。第三，理论联系实际，实证与规范分析相结合。第四，论述深入细致，条理清楚，便于学习和掌握。

本书大纲由孙文基设计并编写，参加本书编写的作者及其编写分工如下：孙文基（第一、二、九、十、十一、十四、十五）、张侠（第三章）、陈忠（第四章）、茆晓颖（第五章）、陶雨花（第六、七、八章）、蒋波（第十二章）、方荷生（第十三章）。全书由孙文基总纂定稿。

本书的编写和出版得到中国财政经济出版社和苏州大学商学院领导的大力支持，在此谨对他们表示衷心的感谢。

在写作过程中，我们吸收了一些专家、学者非常有价值的观点，在此一并表示感谢。

由于作者水平有限，再加上时间仓促，书中肯定有不少缺点和错误，恳请读者批评指正。

作 者

2004年1月

# 目 录

<b>第一章 财政概述</b> .....	( 1 )
第一节 什么是财政.....	( 1 )
第二节 什么是财政学.....	( 18 )
<b>第二章 市场失灵与财政职能</b> .....	( 25 )
第一节 市场失灵.....	( 25 )
第二节 财政职能.....	( 31 )
第三节 政府失灵.....	( 38 )
<b>第三章 财政收入</b> .....	( 44 )
第一节 财政收入的经济形式.....	( 44 )
第二节 财政收入的规模.....	( 48 )

第三节	财政收入真实性	( 53 )
第四节	财政收入原则	( 55 )
<b>第四章</b>	<b>税收概述</b>	( 59 )
第一节	税收理论	( 59 )
第二节	税收制度	( 68 )
第三节	税收结构	( 78 )
<b>第五章</b>	<b>现行税制</b>	( 85 )
第一节	流转税类	( 85 )
第二节	所得税类	( 93 )
第三节	财产行为税类	( 99 )
第四节	其他税类	( 102 )
<b>第六章</b>	<b>财政支出概述</b>	( 108 )
第一节	财政支出的作用	( 108 )
第二节	财政支出规模	( 112 )
第三节	财政支出的结构	( 118 )
<b>第七章</b>	<b>财政支出的内容</b>	( 131 )
第一节	维持性支出	( 131 )
第二节	经济性支出	( 138 )
第三节	社会性支出	( 153 )
<b>第八章</b>	<b>政府采购</b>	( 168 )
第一节	政府采购概述	( 168 )
第二节	政府采购制度	( 172 )
第三节	我国政府采购制度的完善	( 178 )
<b>第九章</b>	<b>财政不平衡与财政赤字</b>	( 183 )
第一节	财政不平衡性	( 183 )
第二节	财政赤字	( 187 )
第三节	财政赤字对经济的影响	( 197 )
<b>第十章</b>	<b>公债</b>	( 209 )

第一节	公债概述	.....	(209)
第二节	公债制度	.....	(219)
第三节	公债流通市场	.....	(227)
第四节	公债规模	.....	(230)
<b>第十一章</b>	<b>政府预算</b>	.....	(238)
第一节	政府预算概述	.....	(238)
第二节	政府预算的编制、执行和政府决算	.....	(247)
第三节	部门预算	.....	(255)
第四节	零基预算	.....	(261)
<b>第十二章</b>	<b>国库管理</b>	.....	(267)
第一节	国库管理概述	.....	(267)
第二节	若干国家的国库管理制度	.....	(271)
第三节	我国国库管理制度的改革	.....	(275)
<b>第十三章</b>	<b>财政管理体制</b>	.....	(286)
第一节	财政管理体制概述	.....	(286)
第二节	财政管理体制的演变	.....	(299)
第三节	分税制	.....	(309)
<b>第十四章</b>	<b>财政效益</b>	.....	(325)
第一节	财政效益概述	.....	(325)
第二节	财政筹资效益	.....	(327)
第三节	财政支出效益	.....	(329)
<b>第十五章</b>	<b>财政政策</b>	.....	(344)
第一节	财政政策的基本问题	.....	(344)
第二节	财政政策乘数	.....	(356)
第三节	财政政策的有效性	.....	(360)
<b>附录</b>	<b>常用财政词汇中英文对照表</b>	.....	(368)
	<b>主要参考书目</b>	.....	(373)

# 第一章

## 财 政 概 述

### 第一节

#### 什么是财政

##### 一、财政现象

在现实经济生活中，我们社会中的每个人几乎都与财政有着各种各样的联系，通过各种方式、各种渠道与财政“打交道”。

在我国，几乎所有的大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等国有大中型企业都是由政府出资兴

建的。这些企业为国民经济提供了大量电力、能源、原材料等必要的产品，为整个国民经济的发展、人民群众物质文化生活水平的提高奠定了雄厚的物质基础。在许多国家中，遍布全国的铁路、公路网、桥梁和城镇的供水、排水、煤气，农村的大型水利工程、灌溉系统以及其他大型公共工程等社会生产和生活基础设施，大多数都是由政府财政投资兴建的。因此，在现代社会中，我们每一个居民，无论是作为政府公职人员，还是企业的职员、教师、工人、农民、军人，都应当对财政有个起码的了解。

## 二、“财政”一词的来历

从人类社会发史考察，财政是个古老的经济范畴。在我国，财政活动古已有之。但“财政”一词在我国的使用则是近代的事，属外来语。我国古代虽然没有“财政”这个名词，但却有属于财政范畴或接近财政范畴的术语，比如，我国古代文献《周礼·天官·大宰》中就曾有过类似的术语。该文献中说：“乘其财用之出入”这句话，“乘”就是计算的意思，“财用”指货物或货币，“出入”指财政收入与支出。除此之外，如“国用”、“国计”、“邦计”、“理财”、“度支”、“计政”等都不同程度地表达了这个意思。诚然，同现代术语相比，上述各种用语没有比较全面、恰当地概括财政的含义和当时的财政活动。

现代术语“财政”一词的英文词通常是 finance。据考证，finance 一词在公元 13—15 世纪起源于拉丁语 finis，意思为货币支付，表示当时一切货币关系的总和。后来，随着社会、经济文化的发展，finis 一词又演变为 finare，有支付款项、裁定款项等含义。16 世纪末期，法国政治家布丹在其所著的《共和国六讲》一书中论及财政问题。在该书中，布丹使用了“财政”一词，并将它由拉丁文的 finare 改为 finance，专指公共收入和公共理财活动。到 18 世纪，英国著名经济学家亚当·斯密发表了他的代表作《国富论》，

其中的第五篇专门论述财政问题，提出了“finance”这个术语。到19世纪，finance专指国家及公共团体的理财。

日本在1868年“明治维新”后，实行所谓“门户开放”政策，自然科学与社会科学有了较大发展。关于财政，他们采用了法国的finance这个词，在翻译和使用时，吸收了我国汉字所固有的“财”与“政”这两个字，将它们合并起来，创建了“财政”这个术语。同时，日本在1882年的官方文件《财政议》中第一次使用“财政”这个术语。

在我国，最早使用“财政”这个术语的时间是1889年（清光绪二十四年），在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文，是官方使用“财政”一词的开始。1903年（清光绪二十九年）清政府还设立了财政处，各省设立各种财政官，如正、副财政监理官等等。

关于“财政”一词的含义，20世纪40年代中华书局所出版的《辞海》是这样解释的：“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。”

### 三、财政的定义

我国社会主义财政学说伴随着新中国的诞生而产生，并随着社会主义事业的发展而得到不断的深入和完善。经过五十余年的关于财政概念的探讨和争论，形成如下几种代表性的定义：

第一，财政是国家为了满足实现其职能的物质需要，并以其为主体，强制地、无偿地参与社会产品分配的分配活动及其所形成的分配关系——“国家分配论”。

第二，财政是一种物质关系，即经济关系，是随着社会生产的不断发展，在剩余产品出现以后逐渐形成的社会对剩余产品的分配过程——“剩余产品论”。

第三，财政是社会为满足社会共同需要而进行的分配活动，在

国家存在的情况下，这种分配活动表现为以国家为主体的分配活动——“社会共同需要论”。

上述各种定义具有以下共同点：（1）就现代财政而言，大多数定义都同意，财政是一种国家（政府）行为；（2）财政是一个分配范畴；（3）财政活动是社会再生产活动的一个有机组成部分。

抛开学术界对财政所下的种种定义不说，在现实经济生活中，我们所能观察到的财政活动一般具有以下特点：它是由政府所从事的一种经济活动；财政活动主要表现为政府安排资金用于各项政府活动和其他有关经济活动，通过征税、发行公债等手段组织收入供政府及其有关部门使用；上述种种财政活动都是在政府统一安排和组织下进行的，即具有社会集中性的特点；政府从事这种活动的目的是为了为了满足社会公共需要。

结合上述观察所得到的结果，对照学术界对财政所下的定义，我们给出下列财政定义：财政是政府为满足社会公共需要，以政府为主体对一部分社会产品进行的集中性分配，是社会经济活动的一个特殊的有机组成部分，也是政府进行宏观调控的一个重要手段。

理解这一财政概念，要把握以下几个基本点：

#### （一）财政分配的主体是政府

什么是政府？政府与国家的关系是什么？这是自政府产生以来，人们一直在探索的问题。

《圣经》中把国王和政府看作是保护居民利益、公正仲裁的组织。

17世纪的英国政治学者约翰·洛克认为，政府是权利交换的产物。他在著作《政府论》中提出，在国家出现以前，人类处于自然状态，是自由平等的，但处于自然状态下的自然权利经常受到他人侵犯，为保证享有这些权利，人们相互订立契约建立国家，授予统治者一定的权力，同时放弃了在自然状态下的权利。

18世纪法国思想家卢梭提出了社会契约论。他认为，政府是



人们通过社会契约方式，在完全平等的基础上自愿结合起来的社会组织，法律就是一种契约方式。政府的根本作用就是保护个人的天赋权利——自由、生命和财产。

长时期以来，我国将国家与政府归为同一个概念，这是一种误解。现代政治学认为，国家与政府是两个互为联系的概念。国家是由居民、政府和领土组成的有机体，而政府仅是组成国家的三大要素之一。

政府与国家的关系是：

1. 国家是一个有机体，它是由相互联系着、又不断运动着的居民、政府和领土构成的整体。首先，政府与居民的关系是不断变化的。这种关系，既表现为政府不断地为居民提供各种服务，并通过法律、秩序等确立自己的统治地位，也表现为政府通过权力扩张或收缩来适应经济发展要求。居民从事着生产活动，并通过缴税和遵守法律制度与政府发生着各种关系。其次，无论是政府，还是居民，都必须在一定的土地上生存，而国家的领土是不断变化的。

2. 国家是由三个要素构成的。

(1) 居民。这是指包括种族在内的广义居民，它是指在一国居住，且在该国领土有住所，居住时间达到一定标准的本国公民、外国公民和无国籍人。居民是一个社会的主体，正是居民间的各种利益关系和冲突，才会产生代表不同居民利益的政党和社会团体，从而产生政治。正是因为居民的经济和社会活动，才会存在那些个人无力解决的问题，从而产生公共利益与公共需要，并进而产生政府这一行政组织。

(2) 政府。“政府”一词有大概念和小概念之分。小概念的政府是指公共行政管理机关，如我国法律中规定的中央政府和地方政府。大概念的政府是指由一定阶级占统治地位的公共事务管理机关，它不仅指各级行政机关，而且包括立法机关、各级司法机关以及附属事业单位。