

财政

与

金融

(修订版)

曾康华 主编



中国财政经济出版社

78/2

财政与金融

(修订版)

曾康华 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融/曾康华主编. —修订版. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1452 - 8

I. 财… II. 曾… III. 财政金融 - 高等学校 - 教材 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 205434 号

责任编辑: 卢关平

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 嘉泰利德

版式设计: 董生萍

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

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

787 × 1092 毫米 16 开 24.25 印张 362 000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5000 定价: 29.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1452 - 8/F · 1247

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



前 言

中央财经大学财政学和金融学是国家重点学科。长期以来，我们致力于为社会各界提供财政金融类的教材，得到了社会各界的好评。本教材根据中央财经大学继续教育学院教材规划编写，是2005年中国财政经济出版社出版的《财政与金融》教材的修订版。教学对象主要是函授、夜大学会计专业本、专科学生，教学内容力求清晰、简要，教学目的是让学生掌握财政学和金融学的基本概念、基本知识和基本原理，为他们在工作岗位拓宽知识面和进一步深入学习相关的知识打下必要的基础。由于我国正处于财政、金融理论和实践发展非常迅速的时期，希望同学们尤其要注意结合我国财政与金融领域的改革实践来学习这门课。只有及时关注和了解财政金融改革发展的动向，并学会用学习的知识去分析所看到的财政金融现象，才能提高分析和解决问题的能力。教材也可作为大专院校本、专科财政金融专业以外的财经专业使用，还可以供想学习财政金融基本知识的广大读者阅读。

教材介绍了我国当前财政金融改革与实践的最新成果，吸收和借鉴了西方财政金融的理论，这次修订对整个教材体系、章节、内容上都进行了较大调整，还增加了2007年实行的国家财政收支科目分类、省直管县财政管理体制改革和美国次贷危机等内容，使教材内容更加全面，反映了国内财政金融教材内容的最新变化。

本教材由中央财经大学财政学院教授、财政学系主任曾康华博士担任主编。全书共有十六章，具体编写分工如下：曾康华教授编写第一章、第五章、第八章、第十章、第十五章；张劲涛副教授编写第二



前 言

章、第三章、第四章；李新华讲师编写第六章；副教授李贞博士编写第七章；副教授马金华博士编写第九章；副教授杨燕英博士编写第十一章、第十二章、第十三章；梁长来讲师编写第十四章；副教授肖鹏博士编写第十六章。全书由曾康华教授总纂定稿。

本书在编写过程中，参考了近年来兄弟院校使用的相关教材，在此表示感谢！由于知识水平的限制，书中一定存在不足之处，希望读者批评指正。

编 者

2009年8月

责任编辑：卢关平 封面设计：嘉泰利德



目 录

第一章 财政总论	(1)
第一节 财政概述	(1)
第二节 公共产品与市场失灵	(10)
第三节 财政职能	(16)
第二章 财政支出概述	(20)
第一节 财政支出的概念与分类	(20)
第二节 财政支出的原则	(30)
第三节 财政支出效益分析	(34)
第四节 政府采购	(38)
第三章 财政支出的内容	(44)
第一节 购买性支出	(44)
第二节 转移性支出	(50)
第四章 财政收入	(59)
第一节 财政收入分类	(59)
第二节 财政收入来源	(67)
第三节 财政收入规模	(71)
第五章 国家税收	(77)
第一节 税收概述	(77)



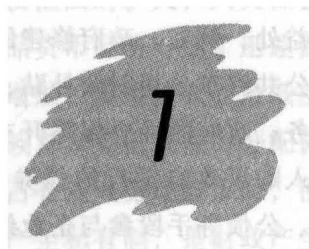
目 录

第三节	国际金融市场	(340)
第四节	国际金融机构	(344)
第五节	次贷危机与金融危机	(352)
第十六章	财政政策与货币政策	(357)
第一节	财政政策	(357)
第二节	货币政策	(364)
第三节	财政政策与货币政策的搭配	(372)
后 记	(377)



第一章

财政总论



财政学属于经济学的一个重要组成部分，它既探索宏观经济学许多错综复杂的问题，也研究微观经济学的情况，还与政治学、行政管理学、法学存在千丝万缕的联系，是一门理论与实践紧密结合的综合性学科。那么，什么是财政？财政产生的条件是什么？财政又是如何发展的？在现代社会，人们又该如何认识财政？在学习财政学之时，首先应对这些问题有一个初步掌握。

财政与金融

.....

第一节 财政概述

一、财政现象

在现实社会中，财政现象表现为政府实施的各种社会管理和经济活动。无论是人们的衣、食、住、行，还是企业的经济活动以及整个社会管理，都与政府实施的财政活动存在着直接或间接的关系。就个



人而言，人们所取得的收入要依法纳税，人们的消费、投资、储蓄活动，政府要参与直接的或间接的分配。政府从个人手中所取得的财政收入，要用于社会发展和经济建设，人们从政府提供的公共设施中获得益处。例如，政府修建的道路、桥梁，可以供人们自由使用；政府给公共汽车公司财政补贴，使公交公司为人们的出行提供最大便利的服务；政府的社会保障开支，给受保障对象提供最基本的生活保障；个人购买政府发行的债券，等等。就企业而言，政府通常要利用税收、公债等手段参与企业经营成果的分配，同时，政府要为企业的发展营造良好的宏观外部环境，如政府修建能源、交通、水电等基础设施。从整个社会来看，科学、教育、文化、卫生、体育等事业的发展离不开财政的支持，政府履行其职能需要耗费财政资金，国家要建立强大的国防需要有巨额财政资金的投入。总之，财政现象在现代社会中几乎无处不在，财政分配活动渗透到社会经济生活中的方方面面。

二、财政的产生

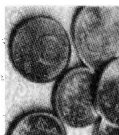
财政是国家为了实现其职能，凭借国家权力，在社会产品分配过程中所表现的以国家为主体的分配关系。一方面，财政并不是从来就有的，只有出现了国家，才有财政的出现，没有国家也就没有财政，国家和财政都是在一定历史条件下才出现的。所以，从历史发展角度观察，财政是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物，是一个历史范畴。

另一方面，财政分配的主体是国家，财政是依托国家政权参与对社会产品分配而产生的特定分配关系，财政分配的目的是为了满足不同国家行使职能的需要。所以，财政又是一个分配范畴。

追溯历史，财政的产生和发展，与国家的产生和发展存在密切关系，但财政产生不是偶然的，必须具备经济条件 and 政治条件。

（一）财政产生的经济条件

人类最早的社会形态是原始社会，在原始社会初期，由于社会生产力十分低下，社会成员共同劳动、共同享受生产成果，人们创造出来的全部产品只够用来维持人们最低的生活需要，这时，没有国家形



态和剩余产品，因而也就没有财政。

由于生产力发展，农业从游牧业中分离出来，手工业从农业中分离出来，社会分工进一步细化，随着商品交换范围的扩大，人类社会又出现了单纯从事商品交换的商人，随之商品货币经济得到了迅速发展，使劳动生产力大大提高，社会产品日益增加，除维持人们最低生活需要之外，社会产品出现剩余，这就为氏族首领凭借其权力分配提供了物质基础。当氏族首领凭借其权力无偿占有他人劳动成果时，便产生了私有制。所以，剩余产品的出现进而产生私有制，是财政产生的经济条件。

（二）财政产生的政治条件

剩余产品出现以后，氏族社会公共需要的范围也逐步扩大，氏族首领在执行社会管理职能中也逐渐扩大了自己的权力。这时，氏族首领不仅要管理氏族部落内部的事务，也要决定对外重大问题，这样，氏族首领社会管理职能扩张的同时，氏族社会行政管理机构也日益完善和加强。当氏族首领的社会管理职能由管理某些公共事务的权力上升为对整个社会的统治时，也就是说，当氏族首领凭借其权力建立军队、警察、法庭、监狱等机构来统治整个社会时，国家出现了，氏族首领便成为国王，氏族社会的管理机构便成为国家的行政管理机构。

在私有制社会，国家本身并不生产社会产品，但履行国家职能必须消耗一部分社会产品，所以，国家必须凭借它的权力强制地无偿地占有一部分社会产品来满足国家履行其职能的需要，这便出现了财政分配关系。而财政分配的形式，随着社会生产力和商品货币经济的发展，也逐步从实物形式和力役形式为主发展到以价值形式为主。在现代社会，由于商品经济高度发达，财政分配一般都采取价值形式。

三、财政的发展

从社会发展历史看，人类社会经历了以私有制为基础的奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会和社会主义社会。不同性质的国家也就存在与之相适应的财政。



（一）奴隶制国家财政

奴隶社会是建立在奴隶主占有生产资料 and 直接占有奴隶的基础上的，奴隶生产的剩余产品全部归奴隶主所有，国王是最大的奴隶主，他以土地和奴隶的占有者和最高政治统治者的双重身份统治着国家，行使国王的权力。

1. 奴隶制国家财政收入。奴隶制国家财政收入主要有以下几个来源：（1）国王土地收入。奴隶制下的土地是奴隶主的土地国有制，所有的土地、河流、山峦、丘陵等都是国王的，在这些土地上居住、生活的人都归国王管辖，这些人在国王的土地上为国王劳动，所创造的物质财富归国王所有，构成了国家主要的财政收入。（2）贡物收入和掠夺收入。（3）捐税收入。包括农业租税和商业、手工业者的纳税。奴隶制时代，国王将一部分土地授给自由民耕种，从中课征一定数额的租税。此外，还向从事集市交易的商人征税。

2. 奴隶制国家财政支出。奴隶制国家财政支出主要有：

（1）王室支出。在国王看来，家和国家是一样的，因而王室支出也是国家支出。王室支出包括两个部分：活着的开支和死后的开支。活着的开支是指国王和王室成员的生活享用。备死和死后的开支，是指帝国修建陵墓、地下宫殿等开支，国王、王后及贵族家属丧葬开支。

（2）祭礼支出。即祭天地、山川、鬼神和祖先的支出。因为，奴隶主国王为了巩固自己的统治地位，每年都花费大量财富举行盛大的祭祀活动，用这种方法迷惑、欺骗人民，使被统治的人们相信国王是真命天子，是受命于天来统治臣民的。

（3）军事支出。奴隶制国家征服氏族部落和弱小国家，或者防御外国的人侵，经常发生战争。因此，必须花费大量资财，以保证军队开支的需要。

（4）俸禄支出。俸禄就是根据等级制度，按照一定标准，给王室近臣、贵族、官吏俸给。国家为了行使它的职能和权力，建立庞大的贵族官僚机构，需要大量的开支。

（5）农业、水利等支出。在奴隶制国家的支出中，有一部分用来发展农业、水利灌溉等开支。中国古代历史上的夏禹治水，就是指



奴隶制国王带领臣民治理水患兴修水利的事。

3. 奴隶制国家财政特点。奴隶制国家财政具有以下特点：

(1) 奴隶制国家通过直接占有奴隶和自由民的劳动而占有社会产品。主要收入是奴隶在国王土地上劳动生产的产品。同时，国家还以力役形式征集劳力满足国家的需要。

(2) 国家财政收支与国王室的收支不分。国王是最大的奴隶主，也是国家的最高统治者，整个国家都是国王的。所以，对国王来说，国王室的收支和国家的财政收支没有区分。

(3) 财政分配是一种权力分配。它区别于氏族社会时期的平均分配，这在分配关系上是一个重大的进步。

(二) 封建制国家财政

封建社会生产关系的基础是封建地主阶级占有土地等生产资料 and 不完全占有劳动者——农奴和农民。在封建社会的发展过程中，经历了领主经济时期和地主经济时期。随着社会生产力发展和从领主经济到地主经济的变化，国家财政收支结构也发生相应变化。

1. 封建制国家财政收入。主要包括：(1) 官产收入。在领主经济时期，封建国家的财政收入与封建领主收入仍然没有严格区别。国家财政的主要收入是官产收入，也就是来自国有土地收入和国王庄园的各种收入，包括农作物收入、饲养收入、放牧收入、捕鱼打猎收入、开采森林和矿产资源等。(2) 田赋捐税收入。在整个社会时期，国家财政收入主要是农民耕种土地缴纳的土地税和其他各种捐税。在地主经济时期，土地税和其他各种捐税成为国家财政的主要收入，官产收入逐渐退居次要地位。(3) 专卖收入。即国家对某些特殊产品实行专卖垄断所取得的收入。

2. 封建制国家财政支出。主要包括：(1) 军事支出。封建国家诸侯割据，相互之间常发生战争，还有镇压农民的起义，耗费大量财力。(2) 国家机构支出。封建制国家这项支出主要用于国家的管理费用和官吏俸禄。(3) 王室费用。即用于封建王朝的皇帝、贵族的开支。(4) 封建文化、教育、宗教等支出。这是为了培养封建官吏、开科取士、编写史记等方面的开支。(5) 修路架桥、兴修水利、发展农业等支出。





3. 封建制国家财政特点。封建社会在财政历史的发展中是一个重要阶段，其财政具有以下特点：

(1) 随着封建国家社会经济发展，国王的个人收支和国家财政收支逐步分离。在收入来源上，皇室庄园收入和特权收入逐步转为国王及皇室收入，而国家财政收入主要来源于田赋和各种捐税。在管理上，“户部”是专门管理国家财政收支的，皇室“内务部”是专门管理皇室和宫廷内部收支的。

(2) 封建国家分封割据，战争不断，导致封建国家财政制度更迭频繁和十分混乱。

(3) 财政分配主要采取实物和力役形式，但随着商品经济的发展，在财政分配中，货币收支比重逐渐扩大。

(4) 出现了国家公债、国家预算等新的财政范畴。封建国家内外矛盾加剧，造成财政亏空，不得不借债，于是产生了国家公债。到了封建社会末期，新兴资产阶级要求封建君主公开财政收支，接受社会监督，于是产生了国家预算。

(三) 资本主义国家财政

在西方国家发展初期，为了适应当时生产力发展要求，古典学派的主要创立者亚当·斯密提出了“看不见的手”的理论，认为干预最少的政府是最好的政府，从而提出了“廉价政府”的主张。然而随着资本主义的发展，资本主义的固有矛盾也在激化，终于在20世纪30年代出现波及整个资本主义国家的经济危机，这说明“看不见的手”的理论不能指导资本主义经济稳定和顺利发展，于是，凯恩斯政府干预理论应运而生，国家财政收支理论和实践发生了重大变化。

1. 资本主义国家财政收入。在现代西方发达国家，尽管各国的财政收入结构不尽相同，但归纳起来，财政收入主要有：

(1) 税收收入。一般来讲，西方发达国家税收收入占财政收入的比重在95%以上，是财政收入的主要来源。西方发达国家的税收体系大致分为：所得税类、商品税类和财产税类，其中所得税为主体税种。除此之外，西方发达国家还设置了其他税种，例如，货物税、财产税、证券交易税、印花税、契税，等等。



(2) 公有财产收入。西方发达国家的公有财产收入是国家直接拥有财产的收入，即指来自公有财产的经营收入、租金、变卖款等。历史上它曾一度作为财政收入的主要来源，但现在一般在财政收入中占较小的比重。

(3) 债务收入。西方发达国家早期发行公债几乎总是与战争有直接关系，而第二次世界大战以后，西方发达国家普遍加强了财政干预经济的力度，公债政策常常被作为反经济危机的重要杠杆，因此，公债已成为这些国家财政收入的重要来源和干预经济运行的手段。

(4) 其他收入。这是西方发达国家政府或公共机构为社会提供有关服务取得的收入，或者政府行使其管理职能所取得的收入，例如，规费、管理费、特许金、罚没款，等等。

2. 资本主义国家财政支出。西方发达国家的财政支出结构在近100多年的时间里发生了很大的变化。20世纪60年代以前，政府消耗性支出一直占有重要地位，但自20世纪60年代以来，政府转移性支出增长非常迅速。现阶段，财政支出主要有：

(1) 社会保障支出。这是西方发达国家最主要的支出，这项支出的内容非常庞杂，包括养老、失业、医疗、救济、福利等开支。

(2) 国防支出。即用于保卫国家安全或战争相关的开支，国防开支的大小取决于多种因素，其中最重要的是国际及国内的政治局势，如美国在“9·11”事件以后，军费开支大幅度上升，其直接原因就是为对付恐怖主义威胁。

(3) 公共管理经费。即西方发达国家用于立法、行政、司法机构行使职能等方面的开支。

(4) 干预社会、经济发展方面开支。即西方发达国家为私有经济的发展提供有利条件的支出，如公共设施、科学研究、教育、国土保护、治理环境等。

(5) 债务支出。即用于政府债务还本付息方面的支出。

3. 资本主义国家财政特点。资本主义国家通常实行市场经济制度，有比较完善的财政制度，财政的特点归纳起来有以下几点：

(1) 财政是西方发达国家政府干预经济的主要杠杆。第二次世界大战以后，西方国家普遍实行干预经济政策，财政收支规模持续扩大。尤其是进入21世纪以后，以美国为首的西方国家更是加大了财



政干预经济的力度，减税和扩大政府公共开支已经成为西方国家 21 世纪初财政发展的趋势。

(2) 财政收入以所得税为主要来源。随着生产力进步和社会变迁，西方发达国家筹集财政收入方式也随之由古老的直接税和原始的商品流转税，发展变化为现代的以所得税为主体的税种，形成了现在多种收入形式并存的、复杂的财政收入体系。

(3) 社会保障开支是最主要的支出。西方发达国家普遍建立了比较完善的社会保障体系，政府是社会保障的责任主体，因而承担了巨额经费开支。尽管进入 20 世纪 90 年代以来，西方国家在纷纷调整社会保障政策，但政府用于社会保障方面的开支依然是最主要的开支。

(4) 较为完善的财政管理体制。西方发达国家一般都按照税种来划分各级政府的财政收入，按照行政职责来明确各级政府的财政支出范围，对于政府间财力分配所出现的失衡情况，实施较为科学的转移支付制度加以协调，从而形成比较完善的财政管理体制。

四、财政的概念

中国理论界对财政概念的认识主要存在“国家分配论”和“社会共同需要论”两种观点，下面分别简述。

(一) “国家分配论”

“国家分配论”关于财政的观点是中国财政理论界的主流观点。该观点的主要代表人物为著名财政学家许廷星^①教授、许毅^②研究员、邓子基^③教授等人。“国家分配论”主张财政是随着国家的产生而产生的，财政和国家都是在社会生产力发展到一定阶段的必然结果。国家与财政同时产生，从逻辑上看，没有国家，财政也就消失了。财政

① 许廷星，1913 年生，四川省乐山县人，西南财经大学教授，著名财政学家。

② 许毅，1917 年生，江苏省南通人，财政部财政科学研究所研究员，著名财政学家。

③ 邓子基，1923 年生，福建省沙县人，厦门大学教授，著名财政学家。



的产生决定于两个条件：一是反映生产力发展水平的客观经济条件——剩余产品；二是政治条件——国家权力。财政的产生是这两个条件共同作用的结果。剩余产品的出现仅为财政的产生提供了客观的经济条件，国家的产生及其参与剩余产品分配才使财政产生具有了现实性。所以，“国家分配论”关于财政的定义可以表述为：财政是以国家为主体对社会产品进行分配和再分配所形成的关系。

（二）“社会共同需要论”

“社会共同需要论”关于财政的观点是中国理论界的重要观点。该观点的代表人物为何振一^①研究员。“社会共同需要论”认为，财政是社会共同需要的产物。早在人类社会出现剩余产品，产生了社会共同需要的时候，就产生了财政。在原始社会的母系氏族时期，社会共同需要就已形成，如当时已经有了防卫设施、公共仓库、公共集体场所，于是有了财政雏形。到了原始社会后期，用来满足社会共同需要而进行的分配活动，已经成为独立的社会分配活动，已是完整意义的财政范畴了。所以，随着剩余产品和社会共同需要的产生，财政分配关系在原始氏族公社时期已经形成。此观点还认为，财政与国家的关系同经济基础和上层建筑的关系一样，财政属于经济基础，反映的是分配关系；国家是上层建筑，反映的是政治关系。国家与财政的关系是：财政为国家的产生提供了物质基础，但并不是有了国家才有财政，财政作为一种分配关系，在人类社会有了社会共同需要后就出现了。因此，“社会共同需要论”关于财政的定义可以表述为：财政是社会为了满足社会共同需要而进行的集中性分配活动。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。

（三）“国家分配论”与“社会共同需要论”的比较

1. “国家分配论”强调财政分配是为了满足履行国家职能的需要，而“社会共同需要论”着重阐述财政是满足社会共同需要。事实上，当国家出现以后，“社会共同需要论”在分配主体上的观点与“国家分配论”的观点是一致的。但在财政分配的目的方面，“国家

^① 何振一，1931年生，辽宁省海城市人，中国社会科学院研究员，著名财政学家。