



中国科学院规划教材·经济管理类核心课系列

ZHONGGUO KEXUEYUAN GUIHUA JIAOCAI

财政学

主 编 王曙光

副主编 李秉坤 李维新

 科学出版社
www.sciencep.com

中国科学院规划教材·经济管理类核心课系列

财 政 学

主 编 王曙光

副主编 李秉坤 李维新

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书是为新世纪经济管理类“财政学”课程而编写的教材。全书分财政概论、财政支出、财政收入和财政管理4篇14章,在借鉴有益的西方财政理论与实践内容,吸收近年来我国财政理论的新观点、新成果并结合财政改革与发展实际的基础上,主要研究和阐述财政的概念、发展历程和财政职能分析,财政支出的类型、规模、结构和效益,财政购买支出与转移支出,以及财政收入理论、税收收入、非税收入和公债收入、财政政策、财政体制、预算管理、财政监督和财政平衡等。各章设有“本章小结”与“复习思考”,配备多媒体课件等教学支持系统。

本书适合经济管理类专业本科生使用,也可供对财政问题感兴趣的广大读者阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/王曙光主编. —北京:科学出版社,2010

中国科学院规划教材·经济管理类核心课系列

ISBN 978-7-03-026186-1

I. 财… II. 王… III. 财政学-教材 IV. F810

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第224075号

责任编辑:张 兰 / 责任校对:刘小梅

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>

铭浩彩色印装有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年2月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2010年2月第一次印刷 印张:22 3/4

印数:1—4 500 字数:584 000

定价:38.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

财政学是一门研究财政现象及其发展规律的应用学科，是研究政府配置资源的应用经济学。西方财政学理论及其体系形成较早，一般认为，1663年威廉·配第出版的《赋税论》，为财政学的创立奠定了基础；1776年英国著名经济学家亚当·斯密出版的《国富论》，标志着财政学理论的诞生；1892年巴斯塔布尔的《公共财政学》、1896年普林的《财政学导论》、1898年阿当斯的《财政科学》、1922年道尔顿的《财政学原理》和1928年底古的《财政学研究》等著述的问世，标志着较为完整的财政学体系的形成；1936年英国经济学家凯恩斯出版的《就业、利息和货币通论》，使财政学的分析基点和根本思路从履行国家基本职能转到政府如何提供公共品与服务上来。我国在20世纪90年代逐步形成了以“国家分配论”为主流的财政学理论。为适应社会主义市场经济体制改革，借鉴西方公共财政理论，1999年九届全国人大二次会议正式确立了公共财政作为我国财政改革的目标模式，具有中国特色的财政学理论体系逐步得到发展与完善。

基于上述认识和对财政理论的研究与教学实践的积累，本书旨在探讨和阐述现代财政学的理论、实践与技能。其主要特点：一是注重财政学体系的科学性。全书以财政理论为基础、以财政收支为核心、以财政管理为保证的主线，结合西方和中国财政的客观实际、发展需要和问题研究，确定了4篇14章的结构体系。二是注重财政学理论的学术性。主要包括财政的概念、理论演进和职能分析等基础理论，以及学术界最新财政研究动态、学术观点的阐述与分析。三是注重财政学内容的实践性。基于中国财政学的研究内容与思路，具体研究和阐述财政的收入、支出、政策、体制、预算、监督和平衡等具体内容及改革思路。

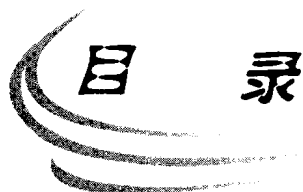
本书由王曙光担任主编，李秉坤和李维新担任副主编，周丽俭、景宏军、邵延学、崔寅和苏之涛参加编写。具体写作分工如下：王曙光编写第一、七章，李维新编写第二、十三章，崔寅编写第三、十一章，景宏军编写第四、五章，邵延学编写第六、八章，李秉坤编写第九、十二章，周丽俭编写第十章，苏之涛、周丽俭编写第十四章。初稿完成后，由李维新对全书进行修改，最后由王曙光对全书进行总纂与定稿。在具体的写作过程中，金向鑫同志参加了部分章节的撰写或资料收集与整理工作，并参考了诸多的著述。本书的出

版得到了哈尔滨商业大学和科学出版社等方面的大力支持与帮助，在此我们一并表示真诚的谢意！

由于作者水平有限，书中不当之处敬请同仁志士惠教，更欢迎读者批评指正。

编 者

2009 年 10 月



前言

第一篇 财政概论

第一章

财政基础理论	3
第一节 财政的基本概念	3
第二节 财政的发展历程	6
第三节 财政理论演进	8
第四节 财政学科体系	19
本章小结	24
复习思考	24

第二章

财政职能分析	26
第一节 市场经济效率	26
第二节 财政基本目标	36
第三节 财政职能内容	41
本章小结	45
复习思考	46

第二篇 财政支出

第三章	
	财政支出理论..... 49
第一节	财政支出类型 49
第二节	财政支出规模 55
第三节	财政支出结构 63
第四节	财政支出效益 68
本章小结	 73
复习思考	 74
第四章	
	财政购买支出..... 75
第一节	购买支出效应 75
第二节	社会消费支出 77
第三节	政府投资支出 82
本章小结	 88
复习思考	 89
第五章	
	财政转移支出..... 91
第一节	转移支出效应 91
第二节	社会保障支出 92
第三节	财政补贴支出..... 105
本章小结	 108
复习思考	 109

第三篇 财政收入

第六章	
	财政收入理论 113
第一节	收入基础理论..... 113

第二节 财政收入规模·····	118
第三节 财政收入结构·····	127
本章小结·····	130
复习思考·····	131

第七章

税收收入制度 ·····	133
第一节 税收基础理论·····	133
第二节 税收制度理论·····	144
第三节 现行税制体系·····	161
本章小结·····	176
复习思考·····	178

第八章

政府非税收入 ·····	180
第一节 非税收入理论·····	180
第二节 非税收入形式·····	185
第三节 非税收入管理·····	198
本章小结·····	201
复习思考·····	202

第九章

国家公债收入 ·····	204
第一节 公债基础理论·····	204
第二节 公债收入制度·····	216
第三节 公债市场管理·····	221
本章小结·····	225
复习思考·····	226

第四篇 财政管理

第十章

财政政策机制 ·····	229
第一节 财政政策理论·····	231

第二节	财政政策配合	240
第三节	财政政策运用	244
	本章小结	255
	复习思考	256

第十一章		
	财政管理体制	258
第一节	财政体制理论	258
第二节	财政体制内容	264
第三节	转移支付制度	272
	本章小结	280
	复习思考	280

第十二章		
	财政预算管理	282
第一节	预算基础理论	282
第二节	预算管理流程	286
第三节	预算管理内容	301
	本章小结	306
	复习思考	307

第十三章		
	财政监督管理	309
第一节	财政监督理论	309
第二节	财政监督运用	315
第三节	财政监督机制	321
	本章小结	327
	复习思考	327

第十四章		
	财政平衡管理	329
第一节	财政平衡理论	329
第二节	财政赤字分析	336

第三节 财政风险管理.....	342
本章小结.....	348
复习思考.....	349
主要参考文献.....	351

第一篇

财政概论

财政一般是指政府资金收支或理财的活动，是历史发展的必然产物。它既是一个古老的经济学范畴，又是现代经济发展不可或缺的重要工具。“财政概论”篇是研究全书以后各章的基本前提，主要研究财政、财政学的基本理论与内容，分两章阐述财政基础理论和财政职能分析，主要包括财政基本概念、财政发展历程、财政理论演进和财政学科体系，以及市场经济效率、财政基本目标与财政职能等内容。



第一章

财政基础理论

财政作为一种经济活动伴随着国家的产生而产生,并随着财政理论、财政实践和财政学科的发展而发展。古今中外诸多的经济学家、财政学家和政府部门,对财政理论研究及其实践活动都作出了积极的贡献。本章主要按财政的实践活动、理论研究与发展脉络,研究和阐述财政的基本概念、发展历程、理论演进和学科体系,主要包括财政的含义、考察、产生与发展,财政学的发展历程、基本概念、研究对象及理论体系。其重点是财政的概念及其学科体系,难点是财政学的发展历程及其学科体系。

第一节 财政的基本概念

一、财政的含义

(一) 财政一词的由来

“财政”的英文为 public finance 中的 finance。finance 一词起源于 13~15 世纪的拉丁文 finis,有结算支付期限的意思;16 世纪形成法语 finance,是指公共收入和公共理财活动;17 世纪后专指国家的理财活动,19 世纪后又泛指一切公共团体的理财活动,20 世纪初 finance 一词由法国传入其他国家。可见,finance 是一个多义词,可翻译成中文的财政、财务、资金、金融、融资等。为了使词义明确,只有在 finance 前面加上 public 加以限制,才能与中文“财政”的含义相同,否则会含混不清。

在中国的古汉语中,“财”与“政”是分开使用的。中国古代称财政为“国用”、“国计”、“度文”等。事实上,财政活动虽然是一个古老的经济范畴,但“财政”一词在我国的使用是近代的事情。据考证,“财政”一词是日本在引进 finance 一词后,采用汉字中“财”与“政”的含义而创立的,并于 1882 年在清朝官方文件《财政奏折》中首次出现。清朝光绪二十四年(1898 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;光绪二十九年(1903 年),清政府设财政处整顿财政,为官方用财政名称之始。可见,“财政”一词在我国应属于外来词。

(二) 财政含义的界定

长期以来,我国诸多专家和学者认为,财政是以国家或政府为主体的理财活动,是指

国家（政府）为实现其职能，满足社会公共需要，在参与社会财富分配与再分配过程中所形成的分配关系（经济活动），我们可称之为“财政一般”。与微观经济主体的企业财务和家庭理财相比，国家或政府的理财活动本身就具有公共性，所以财政、国家财政、政府财政和公共财政是大体相同的概念。

改革开放以后，国内一些学者将英文“public finance”直译成公共财政，刻意将财政与公共财政区分开来。他们认为，国家或政府理财活动适用于所有国家的财政。然而在不同的经济体制下，不同国家或政府的经济活动决定着不同的财政性质，从而形成不同的财政类型，可称之为“财政特殊”。公共财政是适应市场经济要求的一种特殊财政类型，是建立在以市场机制为社会资源配置的基础上，以弥补市场失效、满足公共需要为目的，其活动范围限于市场失效的领域。

这里我们赞同陈共教授的看法。陈共认为：中文的“财政”与“公共财政”两词都是从国外引入的，都是来自英文“public finance”一词，是含义相同的两种不同的译法。有一些人提出，计划经济体制下的财政就是“财政”，市场经济体制下的财政应当是“公共财政”，即对同一个来源的两个词赋予不同的含义。问题是，finance 在中文中的用意十分广泛，含义不够明确，一般理解为“金融”，似乎只有加上一个定语才有确定的译法，如 business finance 译为企业财务，public finance 译为财政。如果将由“public”和“finance”组成的英文词译为“财政”，再将同一个英文词译为“公共财政”，那么从译法上说实际上是画蛇添足，“公共”两字是多余的。即使可以有两种译法，也不应当赋予两词以不同的含义。^①

二、财政的历史考察

对“财政”的历史考察，包括对家计财政、国家财政和公共财政的概念及其发展过程的分析，从而有利于真正认识财政的内涵和本质。

（一）家计财政的考察

在自然经济状态下，财政主要是家计财政。家计与国计是相对应的概念，是指个人和私人之意，因而家计财政指的就是个人的、私人的财政。古代各国是以拥有土地及特权为财源的“所有权者国家”。中国古代实行的君主专制，“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。皇帝“家天下”是典型的“家国同构”状态。整个国家都属于皇帝私人所有，财政作为国家的收支活动很自然地就具有了个人或私人的性质，即“家计”的性质。

中世纪的欧洲更是典型的“家计财政”。欧洲在中世纪的早期和中期基本上只有领地而没有民族和国家的概念。美国历史学家汤普逊将欧洲中世纪的封建制度描述为：封建制度由地主贵族、俗人或僧侣、男爵或主教或主持在一定的领土范围内，对那里的居民办理行政、执行司法和征收赋税等的制度。政府的政体实质是分裂的，王权只保留了一个空洞的宗主地位（宗主权），而国王被缩成一个阴影而已。在西欧封建社会末期，伴随着自然经济向市场经济的过渡，财政的家计性质被逐步否定，而财政的公共性得到逐步的确定。

^① 陈共，财政学，北京：中国人民大学出版社，2004：28，29

（二）国家财政的考察

尽管我国与西方都经历了“家计财政”阶段，但我国在新中国成立后实行计划经济并经历了一个非常特殊的“国家财政”阶段。与国家财政相一致的国家形态是企业者国家，而非所有权者国家和税收国家。这一时期的财政作为国家直接计划配置社会资源的财力手段，是为满足实现国家自身职能的需要而进行分配的手段。企业只是政府的行政附属物，个人只是企业或单位的行政附属物，整个社会和国家以政府为中心形成一个大企业，财政也就自然地成为这个大企业的总财务。社会经济活动的实质就是国家和政府的活动，企业 and 个人的活动只是服从于国家和政府的经济计划，财政也只是服从于国家的需要，这就是国家财政。

国家财政分配的主体是政治权力行使者、生产资料所有者和生产经营组织者“三位一体”的政府，这种分配主体同时承担着三种不同的任务：作为政治权力行使者要履行社会经济管理任务，作为生产资料所有者要承担整个国家的经济建设任务，而作为生产经营组织者则要对企业生产经营活动进行计划安排和指挥控制。财政则要同时兼顾三种不同职责的财力需要，属于生产建设型财政。这是因为，不仅国家财政支出的一半以上是直接或间接投入生产建设，而且很多政府机构尤其是庞大的各经济主管部门，都是围绕着组织和指挥企业的生产建设而设置的，所以其经费也具有生产建设费用的性质。

（三）公共财政的考察

1. 公共财政的含义

公共财政是指市场经济中以国家为主体，通过政府的收支活动集中一部分社会资源用于履行政府职能和满足公共需要的经济活动。它是区别于自然经济时期的家计财政和计划经济时期国家财政的一种财政模式，是与市场经济相适应的，并为市场提供公共产品和服务的民主法治财政。

公共财政的前提条件是市场失灵，核心概念是公共产品，财政支出主要是提供市场不能提供的公共产品，税收成为公共产品融资的工具，最终目标是实现社会资源在公共产品之间、公共产品与私人产品之间达到最优配置。

2. 公共财政的形成

西方财政理论认为，市场经济大致经历了自由放任、国家干预和混合市场经济三个时期，因而政府经济职能特别是财政内容就有不同的体现。在自由放任的市场经济时期，政府财政是与“夜警国家”相一致的形态，“看不见的手”发挥着资源配置的主要作用。这一时期的财政特点是职能单一，规模较小，实行严格法治。

20 世纪 20 年代震撼世界的大危机到来，罗斯福“新政”的成功极大地鼓舞了人们对政府的信心，凯恩斯主义的国家干预理论几乎受到了所有西方国家的青睐，西方财政发展到一个新阶段，其特点是职能复杂，规模较大，法治遭到修正。

公共财政是一种依托于市场经济体制和个人价值理念的仍在塑造过程中的新形式，混合市场经济时代的公共财政实际上是自由放任和国家干预市场经济时代的财政在一定程度

上的“中和”，表现为财政职能趋于稳定，规模逐渐适中，财政健全得到一定恢复，强调法治又不失弹性。

3. 公共财政的特征

(1) 市场的弥补性。现代公共财政活动的领域、规模、内容和方式，从根本上说都是由市场决定和认可的，是与市场经济运行相适应的财政类型。弥补市场失灵、提供公共产品和满足公共需要是现代公共财政必须遵循且只能遵循的唯一行为准则，即按照“市场能做的政府就不要去做，市场不能做而社会又必需的政府就要去做”的原则来界定公共财政的活动范围。

(2) 服务的公共性。财政在为市场提供服务时必须公平对待所有的市场活动，为经济主体的公平竞争提供外部条件，以避免市场主体或依靠政府权力寻租，或遭受额外的费用和损失。其核心是公共服务，表现为公共支出、公共收入和社会保障等，即以社会利益和公共需要为目的来安排公共支出，依法对私人和企业取得公共收入，对弱势群体及特殊困难者给予社会保障等。

(3) 实施的法治性。市场经济是法治经济，而财政在市场经济下也必须受法律的约束和规范。实施法治财政一般是通过政府预算的法律权威，依法取得财政收入，严格按预算安排财政支出，以此决定、约束、规范和监督财政的行为活动。财政法治化在我国具有特殊意义，因为我国有着数千年的人治传统，要实施法治化管理较为困难，因此依法聚财、用财、管财就显得极为重要和迫切。

(4) 立足非营利性。在市场经济条件下，公共财政收支以满足公共需要为宗旨，即立足于非市场竞争领域，不介入一般竞争性领域，不“与民争利”。因为政府是拥有政治权力的管理者，如果介入市场营利性活动，就不可避免地会干扰市场经济正常运行秩序，财政资金也会为牟取利润而偏离公共财政轨道，导致公共产品供应不足，政府也难以做到为各所有制的市场经济主体提供非歧视的、无差别的公共服务。

第二节 财政的发展历程

一、财政的产生

(一) 财政产生的条件

财政既是一个历史范畴，也是一个经济范畴。财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物，随国家的产生而产生。从中国财政产生的过程来看，财政是社会生产力和生产关系发展到一定阶段，有了剩余产品，出现了私有制，产生了阶级，继而伴随着国家的建立而产生的一种特定的经济范畴。因此，财政产生的条件是国家的产生和私有制的出现。

(二) 财政产生的过程

在我国原始社会的初期和中期，社会生产力水平非常低下，社会产品只能维持最低的生活需要。在原始氏族公社范围内，氏族成员过着共同劳动、共同占有劳动成果的原始共产主义生活。在这一漫长的历史时期内，氏族成员以共同劳动形式取得的成果，在满足全

体成员最低限度的生存需要后基本没有什么剩余；作为劳动成果的产品，也只能在氏族内部成员中进行大致平均的分配。

原始社会末期人类社会先后出现了三次大分工，即农业与畜牧业、手工业与农牧业、商业与物质生产领域的分工，劳动生产力水平迅速提高，社会发展发生了重大的变化：一是随着社会分工有了大量的剩余产品及产品的生产与交换，产生了社会的共同需要；二是各个家庭逐渐脱离氏族群体而成为独立的生产、消费单位，产生了私有观念与私有制；三是氏族首领日益脱离生产并开始凭借自身权力占有剩余产品，逐渐成为利用其职权占有他人劳动果实、依靠剥削他人而生的氏族贵族与奴隶主，同时战俘及一部分贫困的氏族成员逐渐沦为奴隶，社会逐步分裂为两个利益根本对立的阶级；四是随着阶级冲突，氏族贵族与奴隶主为了维持其统治地位，建立了监狱、法院、警察和军队等一系列的暴力机构，于是出现了一种从社会中产生但又自居于社会之上且日益同社会脱离的力量——国家。

国家为了维持其存在、满足社会公共需要，必然需要消耗一定的物质资料。但国家本身并不直接从事物质资料的生产，只能依靠其政治权力，通过强制的、无偿的手段将一部分社会产品征为己有，从而在整个社会产品分配中分化、独立出一种新的分配范畴，一种以剩余产品的出现作为经济条件，以私有制、阶级和国家的出现作为政治条件的经济范畴——财政，即以国家为主体并依赖于国家政治权力而进行的社会产品的分配范畴。

二、财政的发展

财政随着国家的产生而产生，也随着国家的发展而发展。在不同的社会形态中，财政的分配形式、作用范围、规模和数量也有所不同。

（一）奴隶制国家财政

奴隶制社会是人类历史上第一个以私有制为基础的社会。在奴隶制社会中，奴隶主占有一切生产资料和奴隶。奴隶制国家是为维护奴隶制而建立的暴力机器，国家财政是在奴隶制社会基础上逐步形成和建立起来的。奴隶制国家的财政来源是直接占有奴隶的剩余劳动，其财政收入主要包括王室的土地收入、贡赋收入和捐税收入，财政支出主要包括军事支出、王室支出、维护国家政权机构支出、宗教祭祀支出和少量的农业生产建设支出。

在奴隶制国家财政发展过程中，国家财政特征主要体现在：一是奴隶主直接占有生产资料和奴隶，直接占有奴隶的剩余劳动；二是自然经济占据主导地位，社会产品分配一般采取实物形式，财政分配也采取实物的形式；三是财政管理不完善，国王的个人收支和国家财政收支混淆不清，财政收支也很不稳定。奴隶制国家的财政特征，说明国家财政还处于初级阶段。

（二）封建制国家财政

进入封建社会以后，封建地主阶级占有生产资料，农奴依附于封建地主，同时也存在着农民和手工业者的小私有经济。封建制国家财政收入主要包括官产收入、赋税收入、专卖收入和特权收入等，财政支出主要有军事支出、国家机构支出、皇室支出、宗教支出和一定的兴修水利、发展生产支出等。

在封建制国家财政发展过程中，国家财政特征主要体现在：一是税收成为国家财政的