

高等学校经济学类核心课程教材

财政学

Public Finance

(第二版)

王国清 马 骁 程 谦 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

高等学校经济学类核心课程教材

Caizhengxue

财政学

Public Finance

(第二版)

王国清 马 骁 程 谦 主编



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本书是教育部普通高等教育“十五”国家级规划教材《财政学》的修订版。本书主要讨论了财政学的研究对象与范围;财政的内涵,财政与经济的关系;市场经济下的财政职能;财政支出理论与实践;财政收入理论与实践;政府间财政关系;政府预算与监督;财政宏观调控理论与实践等内容。本书坚持以马克思主义为指导,以中国的政治经济背景、文化传统和财政实践为基础,并融合了当代市场经济国家财政理论的合理成分,积极向读者传递有中国特色的政治学观、经济学观与伦理学观,从而使本书既能反映中国财政的特点,又能反映当代财政学所共同关注的主要问题。

本书主要用于高等学校经济学、管理学类专业的财政学本科教学,也可供其他专业读者阅读。本书赠送教师教学课件,具体下载地址:<http://www.hep.com.cn/sem>。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/王国清,马骁,程谦主编. —2版. —北京:
高等教育出版社,2010.6
ISBN 978-7-04-029946-5

I. ①财… II. ①王…②马…③程… III. ①财政
学—高等学校—教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 077727 号

策划编辑	权利霞	责任编辑	权利霞	封面设计	张志
责任绘图	尹莉	版式设计	张岚	责任校对	刘莉
责任印制	毛斯璐				

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 国防工业出版社印刷厂

开 本 787×1092 1/16
印 张 21.25
字 数 460 000

购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2006 年 5 月第 1 版
2010 年 6 月第 2 版
印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷
定 价 31.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 29946-00

第二版前言

本书第一版于2006年5月出版,是教育部普通高等教育“十五”国家级规划教材。自第一版出版以来,全国越来越多的高校将其作为本科生的教科书,也有越来越多的高校和科研单位将其作为研究生入学考试的参考书。在使用过程中,许多教师 and 同学在肯定第一版在教材建设方面取得较大进展的同时,也提出了一些进一步修改的意见和建议。同时,我国财政理论研究与实践也不断取得突破和新的进展,迫切要求我们及时将上述突破和进展反映到教科书中来。

在充分吸收最新理论与实践成果,认真参悟广大教师、学生以及社会各方面意见的基础上,我们对本书第一版进行了较大幅度的修订,从而形成了读者面前的修订版教材。在修订过程中,我们秉承2006年版教材编写的基本理念和核心思想,即始终坚持以马克思主义为指导,以我国财政理论研究成果和财政实践为基础,并有效融合了当代市场经济国家财政理论的合理成分,积极向读者传递有中国特色的政治学观、经济学观与伦理学观。同时,我们按照教学规律和教学改革的要求,侧重对财政经济体制改革后的财政基本理论、基础知识和必要的基本技能进行了较全面的阐述,力求理论联系实际,力图规范化、准确化和简洁化。我们还注意增加理论新进展,更新数据资料,补充新政策和新提法。与2006年版教材相比,本修订版的主要修订内容包括:

第一,加强了财政问题与财政现象的经济分析。从大类上讲,财政学属于经济学,财政问题与财政现象的剖析离不开经济分析工具。但从历史的角度看,包括本书2006年第一版在内的国内大部分教材均未对财政问题与财政现象进行深入的经济分析,而更多地体现为对财政问题和现象进行简单的描述,缺乏更加科学的经济理论基础。本版教材力图运用经济分析方法探讨财政问题与财政现象,为读者提供分析财政问题和财政现象的经济学视角。

第二,打通了公共产品理论与购买支出分析之间的桥梁。在传统意义上,公共产品理论仅仅指出,政府应当将提供公共产品作为其主要任务,但具体内容语焉不详。国内大部分财政学教材在分析社会消费性支出和政府投资性支出时,基本上也不考虑其与公共产品理论的关系,即割裂了公共产品理论与购买支出分析之间的关系。本版教材在分析购买支出时,从政府活动的公共产品属性出发,把握财政支出的重点与主要内容,从而将公共产品理论比较有效地运用到购买支出的分析中来,搭建起一个良好的分析框架。

第三,增加了我国财政改革实践的新进展与新成果。近年来,我国不断推进政府收支科目改革、部门预算制度改革、国库集中收付制度改革与政府采购制度建设,不断改革税收制度、转移支付制度和省以下财政管理体制,不断探索国有资本经营预算和财政支出绩效评价等内容,取得了丰硕的实践成果。在本版教材中,我们对上述成果进行了准确地反映,让读

者能够更为有效地把握我国财政改革实践最为真切的画面。

第四,扩展了财政收入理论与实践篇的内容。国有资产收入与非税收入是财政收入的重要内容,在我国财政收入中的比重相对偏高,但在国内大部分教材中对此讲授得不是很清晰,特别是对非税收入的分析更是如此。为了扭转该局面,我们在本版教材中较为深入地研究了国有资产收入与非税收入,特别是利用最新的政府收支科目比较清晰地介绍了政府收费收入,有助于读者在理论和实践上把握政府收费的基本特征及其内容。

第五,调整了第一版部分篇章结构。为了帮助读者更为准确、轻松和有效地把握本书的主要内容,我们调整了部分内容的结构或顺序。比如,将2006年第一版第三章和第五章合并为本版第三章,将2006年第一版第四章调整为本版第七章,增加了第十二章国有资产收入与非税收入。又如,2006年第一版先分析财政支出的结构,再介绍财政支出的分类;本版教材调整为先对财政支出进行分类,然后再分析财政支出的结构,从而与财政收入部分的分析框架相统一。另外,本版教材在各章均附了阅读材料,有助于扩大读者的知识面。

第六,更新了财政经济数据资料。为了让读者更为准确地把握我国财政经济形势,我们利用《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《中国税务年鉴》及其他权威数据资源的最新版本,对2006年第一版教材数据进行了全面更新。当然,由于我国2007年对政府收支科目进行了改革,导致2006年前财政支出科目的内容与2007年后财政支出科目的内容不具有可比性,因此,本版教材所涉及的各财政支出科目数据仅更新到2006年。除此之外,本版教材的大部分数据更新到了2008年,从而保证了数据资料的有效性、新颖性和真实性。

本修订版由西南财经大学财政税务学院王国清教授、马骁教授和程谦教授主编,各章的修订编写分工如下:王国清(导论、第一章);马骁(第二章);程谦(第三、七章);廖常勇(第四、十四章);武振荣(第五、十六章);张慧英(第六章);周小林(第八、十二、十三章);朱明熙(第九章的第一、二节);周克清(第九章的第三、四节);刘蓉(第十章);吕敏(第十一章);张明(第十五章)。

本书由周克清副教授协助王国清教授进行总纂。在总纂过程中,对第一版内容进行了大量的补充、修改及调整,其文责由总纂者自负。

在本次修订过程中,我们参考了大量国内外财政学教材及相关文献,汲取了大量有价值的观点与写作方法,在此对上述文献的作者一并表示感谢。当然,由于我们水平有限,缺点和错误在所难免,还恳请各位专家、学者同仁和广大读者批评指正。

编 者
2010年2月

第一版前言

财政学课程在经济学和管理学类专业课程体系中居于核心基础的地位,因此,《财政学》教材究竟应当向经济学和管理学类专业的本科学生,以及其他对财政学感兴趣的人们传递怎样的观念与学科知识,便是一个值得我们深思的问题。出于这种考虑,我们在本书的编写过程中,始终坚持以马克思主义为指导,以我国财政理论研究成果和财政实践为基础,并有效融合了当代市场经济国家财政理论的合理成分,积极向读者传递有中国特色的政治学观、经济学观与伦理学观,从而使本书既能全面反映当代财政学应关注的主要问题,又能避免在内容上出现脱离我国政治经济实践、文化传统和生搬硬套市场经济国家财政理论的现象。

本书是教育部“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”,全书包括五大部分:

(1)财政基础理论:由导论、第一、二章组成,主要讨论了财政学的研究对象与研究范围,研究了财政的基本内涵、特征及财政与经济的关系;讨论了市场机制与政府作用以及在市场经济条件下的财政职能。

(2)财政支出理论与实践:由第三、四、五、六、七、八章组成,主要是在研究公共产品与公共支出理论、财政支出效果、财政支出规模的控制与量度标准、财政支出结构的形成与调整的基础上,从理论与实践方面讨论了政府财政支出的主要内容。

(3)财政收入理论与实践:由第九、十、十一、十二、十三章组成,主要以满足财政支出需要而必须组织财政收入的事实为出发点,对财政收入原则与实现途径进行了理论研究与分析,特别是对现代社会中影响最大的财政收入形式——税收(无偿性收入)与公债(有偿性收入)——的理论与实践进行了较全面、深入的研究。

(4)政府间财政关系与政府预算:由第十四、十五章组成,主要讨论了政府职能与财政分配的关系,财政分配的计划过程与基本方式。

(5)财政宏观调控:由第十六章组成,主要以前面各章的研究为基础,讨论了在市场经济条件下,应如何有效运用各种财政分配杠杆和进行财政政策选择,为实现国家在一定时期内的社会经济目标服务。

本书是由西南财经大学财政税务学院王国清教授、马骁教授、程谦教授任主编,有同仁广泛参与的集体成果。各章完成人如下:王国清(导论、第一章);马骁(第二章);程谦(第三、四、五章);廖常勇(第六、十四章);武振荣(第七、十六章);张慧英(第八章);周小林(第九、十三章);朱明熙(第十章的第一、二节),吕伟(第十章的第三节);刘蓉(第十一章);吕敏(第十二章);张明(第十五章)。最后由主编总纂并定稿。

因财政学研究的内容涉及面宽、综合性强,有许多问题需要进行不断的探索,所以本书

》》 第一版前言

对一些问题的表述尚有进一步探讨的空间,其不足之处也在所难免。我们真诚希望各位同仁专家、学者与读者不吝赐教,以形成交流,共同促进我国财政学的发展。

编 者
2005 年 12 月

目 录

导 论	1
第一节 财政学的研究对象与方法	1
一、财政学的研究对象	1
二、财政学的研究范围	1
三、财政学的研究方法	2
第二节 财政学的形成与发展	3
一、西方财政学的形成与发展	3
二、当代中国财政学的发展	6
本章小结	8
关键词	9
思考题	9
阅读材料 党和国家领导人纵论财政	9
第一章 财政概念与特征	11
第一节 财政的概念	11
一、财政的产生与发展	11
二、财政的一般概念	15
三、财政的公共性及发展	15
四、国家财政与公共财政模式的关系	18
第二节 财政的本质特征	20
一、从财政现象入手考察财政的本质	20
二、不同学派关于财政本质的不同理解	21
三、财政本质特征的两个层次	22
四、财政的一般特征	23
五、财政的社会特征	24
第三节 财政与经济的关系	25
一、财政分配与经济关系的一般原理	25
二、财政分配与生产的关系	26
三、财政分配与其他社会产品分配形式的关系	30
本章小结	33
关键词	34
思考题	34

阅读材料 项怀诚论公共财政	34
第二章 财政职能	36
第一节 市场与政府	36
一、市场失灵	36
二、政府的经济作用	39
三、政府行为的目标	42
第二节 市场经济条件下的财政职能	44
一、维护国家的职能	44
二、配置资源的职能	44
三、分配收入的职能	45
四、稳定经济的职能	45
五、监督管理的职能	46
本章小结	46
关键词	47
思考题	47
阅读材料 为什么“政府失灵”比“市场失灵”更加危险?	47
第三章 财政支出总论	49
第一节 公共产品理论	49
一、公共产品的概念与特征	49
二、公共产品供给的均衡条件	52
三、公共产品理论下的财政支出范围	54
第二节 财政支出规模的扩张趋势与控制	55
一、财政支出规模的衡量	55
二、财政支出增长理论变迁	58
三、财政支出规模扩张的影响因素	61
四、财政支出规模的控制	62
第三节 财政支出的分类与结构	64
一、财政支出的分类	64
二、财政支出结构的影响因素	66
三、我国财政支出结构的现实考察	67
第四节 财政支出原则	69
一、量入为出与量出为入原则	69
二、公平原则	70
三、效益原则	70
本章小结	71
关键词	72

思考题	72
阅读材料 草地上为什么会放牧过多的奶牛?	72
第四章 购买支出(上):政府消费	74
第一节 行政管理支出和国防支出	74
一、行政管理和国防的属性	74
二、行政管理支出的内容	75
三、国防支出的内容	76
第二节 科学、文教、卫生支出	79
一、科教文卫事业的属性	79
二、科学技术支出的内容	79
三、教育事业支出的内容	81
四、文卫事业支出的内容	82
本章小结	84
关键词	84
思考题	85
阅读材料 新中国成立 60 年最大投入规模——8 500 亿元医改投入引热议	85
第五章 购买支出(下):政府投资	88
第一节 政府投资概述	88
一、政府投资的概念与特征	88
二、政府投资的范围与管理模式	89
第二节 基础产业投资	90
一、基础产业的概念与特征	90
二、基础产业的属性与投资重点	91
三、基础产业投资的方向与规模	91
四、基础产业投资的一般模式	93
第三节 发展农业支出	94
一、农业经济的属性	94
二、农产品供求的特征	95
三、发展农业支出的主要内容	96
四、我国发展农业支出政策的变迁	99
第四节 国家物资储备支出	100
一、国家物资储备的概念	100
二、国家物资储备的社会经济效应	100
三、国家物资储备的构成	101
本章小结	102
关键词	102

思考题	102
阅读材料 美国农业补贴政策的启示	103
第六章 转移支出	104
第一节 社会保障支出	104
一、社会保障的概念与特征	104
二、社会保障建立的理论基础	106
三、社会保障体系及制度模式	106
四、社会保障资金的分担与筹措机制	110
五、社会保障制度的经济效应	111
六、中国社会保障制度的改革路径	113
第二节 财政补贴支出	114
一、财政补贴的概念与特征	114
二、财政补贴的分类	115
三、财政补贴的经济效应	118
四、WTO 框架下的财政补贴措施	119
本章小结	120
关键词	120
思考题	120
阅读材料 瑞士养老保险三大支柱面临挑战	121
第七章 财政支出效果	123
第一节 财政支出效果的基本分析与控制	123
一、财政支出的宏观与微观效果	123
二、公共选择理论的借鉴	124
三、财政透明度原则的运用	125
第二节 财政支出的成本—效益分析法	126
一、成本—效益分析法的概念	126
二、成本—效益分析的程序与内容	127
三、财政支出项目的比较与选择	129
四、成本—效益分析法的局限性	130
第三节 公共劳务收费法	131
一、公共劳务收费法的概念	131
二、公共劳务的定价方法	132
本章小结	133
关键词	133
思考题	133
阅读材料 财政支出绩效评价管理暂行办法	134

第八章 财政收入总论	139
第一节 财政收入规模及其决定因素	139
一、财政收入规模的衡量	139
二、影响财政收入规模的因素	141
第二节 财政收入的分类与结构	143
一、财政收入的分类	143
二、财政收入的形式结构	144
三、财政收入的来源结构	148
本章小结	151
关键词	152
思考题	152
阅读材料 2008 年全国财政收入及其结构情况	152
第九章 税收原理	154
第一节 税收的概念与特征	154
一、税收的概念	154
二、税收的一般特征	155
第二节 税收原则理论	156
一、税收原则的产生与发展	156
二、税收财政原则	159
三、税收公平原则	160
四、税收效率原则	164
第三节 税收负担理论	166
一、税收负担的概念	166
二、税收负担的分类	166
三、税收负担的衡量	167
四、税收负担的影响因素	168
五、我国税收负担的现实考察	170
第四节 税负转嫁理论	174
一、税负转嫁与税负归宿	174
二、税负转嫁的形式	175
三、税负转嫁的一般规律	176
本章小结	179
关键词	180
思考题	180
阅读材料 理性看待中国“税负痛苦指数”	180
第十章 税收制度	183

第一节 税收制度概述	183
一、税收制度的概念	183
二、税收制度的构成要素	183
三、税收分类	185
第二节 税收制度各论	186
一、流转税制度	186
二、收益所得税制度	188
三、资源、财产、行为税制度	190
第三节 税制结构理论	191
一、税制结构与税制模式	191
二、税制结构的影响因素	192
三、税制结构模式的选择	193
本章小结	194
关键词	194
思考题	194
阅读材料 最优税制理论	195
第十一章 国际税收	198
第一节 国际税收概述	198
一、国际税收的概念	198
二、国际税收与税收管辖权	199
三、跨国关联企业征税	202
第二节 国际重复征税及其免除	204
一、国际重复征税的概念	204
二、国际重复征税产生的原因	204
三、国际重复征税的免除	205
第三节 国际避税、逃税与防范	208
一、国际逃税与国际避税	208
二、反国际避税、逃税的措施	209
第四节 国际税收协定	210
一、国际税收协定范本	210
二、国际税收协定的主要内容	210
三、国际税收协定的签订	211
四、我国对外缔结税收协定的情况	211
本章小结	212
关键词	212
思考题	212

阅读材料 我国对外签订避免双重征税协定一览表	213
第十二章 国有资产收入与非税收入	217
第一节 国有资产收入	217
一、国有资产收入的概念	217
二、国有经济收入	217
三、国家金融资产收入	218
四、国有资源收入	220
第二节 国有资产管理与收益分配制度	222
一、国有资产管理体制	222
二、国有资产收益分配制度	225
三、国有资本经营收益管理制度	230
第三节 政府收费收入	230
一、政府收费的概念与特征	230
二、行政事业性收费	231
三、专项收费	234
四、罚没收入	235
第四节 政府性基金收入与彩票公益金收入	237
一、政府性基金收入	237
二、彩票公益金收入	240
本章小结	240
关键词	241
思考题	241
阅读材料 关于试行国有资本经营预算的意见	241
第十三章 公债	244
第一节 公债概述	244
一、公债的概念	244
二、公债的产生与发展	245
三、公债的分类	246
四、公债的基本功能	247
第二节 公债的发行与偿还	248
一、公债的发行规模、期限与利率	248
二、公债的发行价格和方式	250
三、公债的付息与偿还	251
第三节 公债市场	252
一、公债市场的概念与功能	252
二、公债发行市场	252

三、公债流通市场	253
第四节 公债的负担与限度	254
一、公债的负担	254
二、公债的限度	255
三、公债负担与限度的衡量	256
本章小结	259
关键词	259
思考题	260
阅读材料 李嘉图等价定理	260
第十四章 政府间财政分配关系	263
第一节 政府间财政分配关系概述	263
一、政府间的职责分工	263
二、政府间事权的划分	264
三、政府间收入权限的划分	265
第二节 财政管理体制	266
一、财政管理体制的概念	266
二、财政管理体制的类型	266
三、我国财政管理体制的演变	267
四、1994 年分税制财政体制改革的内容	268
五、我国分税制财政体制的调整与完善	270
第三节 政府间转移支付制度	272
一、转移支付制度的概念	272
二、转移支付制度的目标	272
三、转移支付制度的类型	274
四、我国转移支付制度的框架体系	275
本章小结	278
关键词	279
思考题	279
阅读材料 财政部关于推进省直接管理县财政改革的意见	279
第十五章 政府预算管理与财政监督	281
第一节 政府预算概述	281
一、政府预算的概念与特征	281
二、政府预算的分类	282
三、政府预算草案的编制	285
四、政府预算的执行	287
五、政府财政决算	288

第二节 政府预算制度改革	288
一、政府收支科目改革	288
二、部门预算制度改革	289
三、国库集中收付制度改革	290
四、政府采购制度建设	291
第三节 财政监督	293
一、财政监督的概念及其特征	293
二、财政监督主体	293
三、财政监督方式	294
四、财政监督方法	295
本章小结	296
关键词	296
思考题	297
阅读材料 全面提高财政预算的统一性和完整性	297
第十六章 财政与宏观调控	299
第一节 市场经济中的宏观调控	299
一、市场经济与宏观调控	299
二、财政政策的宏观调控目标	300
第二节 财政平衡、财政赤字的宏观经济效应	302
一、财政平衡的宏观经济效应	302
二、财政赤字的宏观经济效应	303
第三节 财政宏观调控政策的选择	304
一、财政预算政策	304
二、政府投资政策	306
三、税收政策	308
四、公债政策	308
第四节 财政政策与货币政策的协调配合	309
一、财政政策与货币政策的同一性	309
二、财政政策与货币政策配合调控的方式	311
三、财政政策与货币政策调控的时机选择	313
本章小结	314
关键词	315
思考题	315
阅读材料 由稳健到积极——全球金融危机之际财政政策的及时转向	315
主要参考文献	318

导 论

财政学的研究对象是国家参与一部分社会产品或国民收入分配与再分配所进行的一系列经济活动中存在的分配关系及其发展规律。从财政学的发展来看,中西方财政学存在着各自的演变路径,但近年来开始了逐渐融合的过程。

第一节 财政学的研究对象与方法

一、财政学的研究对象

毛泽东论及科学的研究对象时说:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^①财政学属于财政学科体系中的理论学科,它的任务是阐明财政的基本知识和基本理论,它的研究对象是国家参与一部分社会产品或国民收入分配与再分配所进行的一系列经济活动中存在的分配关系及其发展规律,或者说,财政学是研究国家参与一部分社会产品或国民收入分配与再分配所进行的一系列经济活动中存在的分配关系及其发展规律的科学。

二、财政学的研究范围

关于财政学的研究对象,理论界争论的不同论点主要有以下五种:第一,认为财政学研究的对象应以财政范畴和财政制度为主;第二,不同意只把财政制度和政策作为财政学研究的主要对象,认为财政分配活动、财政政策和制度、财政分配关系都是财政学研究的对象;第三,认为财政学是通过财政分配活动和财政分配关系的统一,研究制定财政政策和财政制度的客观依据,而财政政策和财政制度本身不能单独构成财政学的研究对象;第四,认为财政制度和财政政策不属于财政学的研究对象,只有客观存在的财政分配关系才是财政学的研究对象;第五,认为财政学研究的对象

^① 毛泽东:《矛盾论》,北京:人民出版社1975年版,第15页。