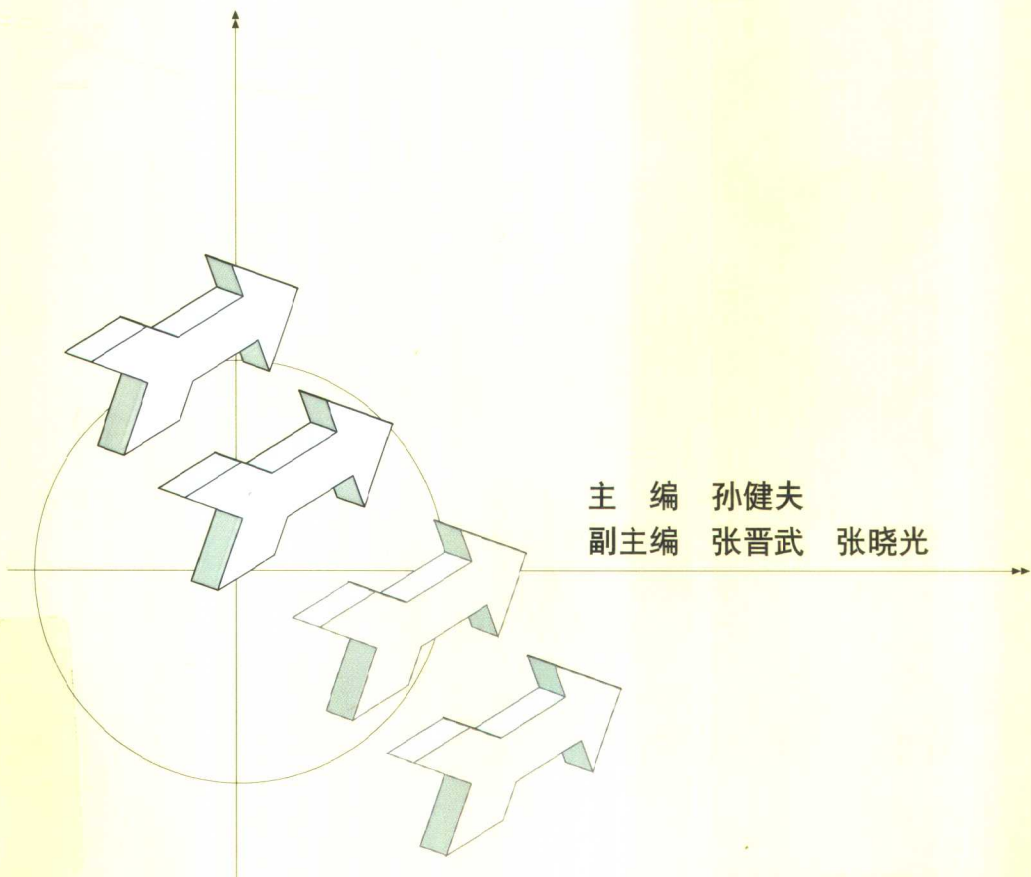


新世纪高校经济学·管理学系列教材

XINSHIJI GAOXIAO JINGJIXUE · GUANLIXUE XILIE JIAOCAI

财政学



主 编 孙健夫
副主编 张晋武 张晓光

河北人民出版社

新世纪高校经济学·管理学系列教材

XINSHIJI GAOXIAO JINGJIXUE · GUANLIXUE XILIE JIAOCAI

新世纪高校经济学·管理学系列教材编委会

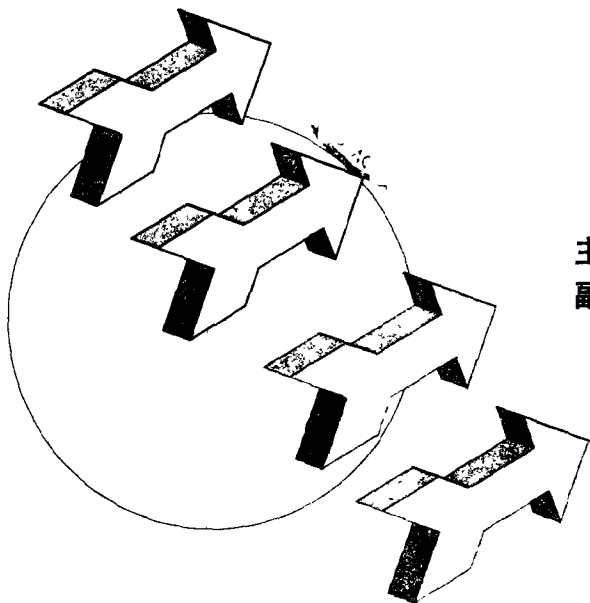
主 任 杨欢进 李保平

编 委 (按姓氏笔画为序)

于春田 刘家顺 孙健夫 李保平 张义珍 张玉柯

张瑞恒 武建奇 杨欢进 郭立田 韩同银

财 政 学



主 编 孙健夫

副主编 张晋武 张晓光

河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学 / 孙健夫主编. — 石家庄: 河北人民出版社,
2003.8
(新世纪高校经济学·管理学系列教材)
ISBN 7-202-03439-5

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 (2003) 第075975号

书 名	财 政 学
主 编	孙健夫
副 主 编	张晋武 张晓光

出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街330号)
经 销	新华书店
印 刷	河北供销印刷厂
开 本	720 × 960毫米 1/16
印 张	20.75
字 数	374,000
版 次	2003年8月第1版 2003年8月第1次印刷
印 数	1-5,000
书 号	ISBN7-202-03439-5/F · 387
定 价	26.00元

版权所有 翻印必究

总序

新世纪

高校经济学·管理学系列教材

高校教材是各门科学中人类所取得的既有成果的集中体现,是一门学科教学内容和知识体系的载体,是展开教学的基本依据。所以,教材建设是学科建设的基础工程。在人类已经进入21世纪的背景下,科学技术发展突飞猛进,知识更新速度加快。中国社会主义市场经济体制的确立,中国加入“WTO”所带来的冲击,对中国高校的教育教学改革提出了更高的要求, also 对中国高校的教材建设提出了更高的要求。基于发展河北高等教育、推动河北高校教材建设的历史责任感,河北人民出版社组织河北各高校经济学、管理学各学科的学术带头人和教学骨干,共同编写了这套“新世纪高校经济学·管理学系列教材”。参加的院校有河北大学、燕山大学、河北师范大学、河北农业大学、河北经贸大学、石家庄铁道学院、河北科技大学、河北理工学院、石家庄经济学院等。

本套教材以高校经济类、管理类核心课程为主体,第一批共13种,包括:《政治经济学(资本主义部分)》、《政治经济学(社会主义部分)》、《微观经济学》、《宏观经济学》、《管理学》、《统计学》、《财政学》、《货币银行学》、《基础会计学》、《国际贸易》、《市场营销学》、《管理信息系统》、《运筹学》等。

本套教材编委会组织编委、各教材主编和部分作者在石家庄多次就本套教材编写的指导思想、编写体例及主编、副主编、作者的入选资格等进行研究,力图从主编负责制、作者筛选、统一编写体例与编写要求等方面,确保本套教材的编

写质量，力图使本套教材能充分地体现近年来相关学科科学研究、教学内容和课程体系改革研究的新成果，使之适应新世纪高校厚基础、宽口径、高素质的培养要求。本套教材曾送经济学家、河北大学博士生导师刘永瑞教授等专家审阅，他们都给予高度评价。

本套教材主要是按照高校经济学类、管理学类本科学生的教学要求规划设计的，也可供各类继续教育的教学使用。

新世纪高校经济学·管理学系列教材编委会

2003. 6.

为了对财政学教育做出自己应有的贡献,本着积极参与研究和共同提高的原则,我们承担了本次由河北人民出版社组织编写的“新世纪高校经济学·管理学系列教材”中《财政学》一书的编写任务。

财政学课程属于应用经济学的范畴,是我国高校经济学科和管理学科的必修课程。近年来,财政学的教材可谓百花齐放,已经出版了一批不同学术观点的版本,为开阔学生的视野,启发学生深入思考理论和实践中的问题,提高教育和教学质量,发挥了十分重要的作用。因此,如何编写出一部实用而有新意的《财政学》,使我们的努力能够有所收获,是全体作者共同思考并为之奋斗的目标。

本教材的体系设计以社会主义市场经济为基点,以公共财政模式为主纲,分为十五章。我们认为,我国的社会主义市场经济体制正在加快建设之中,无论是从市场经济运行的内在要求来看,还是从市场经济国家财政运行的实践经验来看,只有公共财政才是适应市场经济发展需要的财政运行模式。当然,财政理论界对公共财政的理解还有很多分歧,我国公共财政体制的建设也还在进行初步的探索,因此,以公共财政模式为主纲的设计方法不免存在不足之处。

考虑到本教材的适用专业比较多,敬请授课教师能够根据不同专业学生的特点和要求,对课程内容做适当的选取,以求提高学生的学习效果。

参加本教材编写的9位教师均来自河北省有关高校。大家都具有长期主讲财

政学课程的经验，了解国内外财政发展的趋势，熟悉我国财政改革的进程，并在财政及其相关学术领域颇有研究成果。具体分工情况如下：孙健夫教授（河北大学）撰写第一章、第七章；张晋武教授、张献国副教授（河北经贸大学）撰写第二章、第十一章；郝志军讲师（石家庄经济学院）撰写第三章、第四章；张悦玲副教授（河北农业大学）撰写第五章、第六章；石丁副教授（河北经贸大学）撰写第八章、第十二章；宋凤轩讲师（河北大学）撰写第九章、第十三章；王延杰副教授（河北大学）撰写第十章；张晓光教授（河北农业大学）撰写第十四章、第十五章。

在编写过程中，我们广泛吸收了有关财政学教材及学术研究成果的内容，相信这对增强本教材的可读性和影响力具有重要的作用。在此，谨对有关作者表示真诚的感谢！

编 者
2003.7

第一章 市场经济下的政府与财政	(1)
第一节 市场与政府.....	(1)
第二节 财政及其在市场经济中的运行模式.....	(13)
第三节 中国财政学界关于公共财政的论争.....	(17)
第二章 财政职能	(22)
第一节 财政职能的概念与研究思路.....	(22)
第二节 资源配置职能.....	(24)
第三节 收入分配职能.....	(26)
第四节 经济稳定与发展职能.....	(28)
第五节 公平与效率.....	(32)
第三章 财政支出结构与规模	(35)
第一节 财政支出分类.....	(36)
第二节 财政支出结构.....	(42)
第三节 财政支出规模.....	(49)
第四章 财政支出效益分析	(60)
第一节 “成本—效益”分析法	(61)
第二节 最低费用选择法和公共定价法.....	(67)

第三节 政府采购制度·····	(70)
第五章 购买性支出 ·····	(78)
第一节 社会消费性支出·····	(78)
第二节 财政投资性支出·····	(92)
第六章 转移性支出 ·····	(101)
第一节 社会保障支出·····	(101)
第二节 财政补贴·····	(107)
第三节 税式支出·····	(115)
第七章 财政收入结构与规模 ·····	(121)
第一节 财政收入结构·····	(121)
第二节 财政收入规模·····	(126)
第八章 税收原理 ·····	(136)
第一节 税收概念·····	(136)
第二节 税收基本术语·····	(140)
第三节 税收分类·····	(143)
第四节 税收负担分析·····	(145)
第五节 税负的转嫁与归宿·····	(149)
第六节 税收原则·····	(154)
第七节 最适课税理论·····	(160)
第九章 税收制度 ·····	(165)
第一节 税收制度的发展与改革·····	(165)
第二节 流转课税·····	(173)
第三节 所得课税·····	(180)
第四节 资源课税、财产课税和行为课税·····	(186)
第十章 国有资产收益 ·····	(190)
第一节 国有资产的构成内容·····	(190)
第二节 国有资产的运营与管理·····	(195)
第三节 国有资产收益分配·····	(198)
第四节 国有企业改革与财政权益·····	(200)
第十一章 国债 ·····	(205)
第一节 国债概述·····	(205)
第二节 国债的发行与偿还·····	(213)
第三节 国债的流通·····	(220)

第十二章 财政决策	(226)
第一节 财政决策概述.....	(226)
第二节 财政决策体制.....	(228)
第三节 公共选择理论及其启示与借鉴.....	(233)
第十三章 国家预算与预算管理体制	(245)
第一节 国家预算的含义与原则.....	(245)
第二节 国家预算管理.....	(248)
第三节 预算外资金.....	(257)
第四节 国家预算管理体制.....	(264)
第十四章 财政平衡	(277)
第一节 财政收支矛盾与平衡.....	(277)
第二节 财政平衡与社会总供求平衡.....	(284)
第三节 财政赤字.....	(289)
第十五章 财政政策	(296)
第一节 财政政策概述.....	(296)
第二节 财政政策的影响及效应分析.....	(305)
第三节 财政政策与货币政策配合的理论与实践.....	(310)
主要参考文献	(319)

市场经济下的政府与财政

本章学习目的和要求

本章以市场经济的运行作为出发点,阐述了市场、政府、财政三者之间的关系,特别是对财政的一般要素与公共财政模式的运行特征进行了系统性分析。通过本章内容的学习,要求学生清楚地把握与公共财政相关联的各个基本概念,深入理解公共财政与市场机制失灵和政府经济作用的内在联系,并初步了解我国学术界围绕公共财政热点问题所开展的讨论情况。

第一节 市场与政府

一、市场配置资源的有效性

现代经济是以市场为基础运行的社会再生产过程,因而被称之为市场经济。参与市场活动的所有生产者和消费者,都以市场为平台,以经济利益为纽带,按照不同的分工和需求,向市场提供着各自所拥有的要素资源,并获取相应的经济利益。

与人类的需求相比,社会的可利用资源具有稀缺性。因此,经济活动的目标

是以有限的资源利用为实现社会成员的福利最大化服务。换言之，社会成员必须通过高效率地利用或配置资源，求得自己最大的经济利益。

理论研究表明，如果社会上的每个市场都能满足以下假定条件，就将使市场在充分竞争原则基础上，实现社会经济资源配置的最佳效率：

第一，在市场上有众多的买者和卖者。这意味着每个卖者所能提供的产品数量与每个买者打算购进的产品数量，在市场总量中所占的份额都是微不足道的，以至每一单个卖者或买者增减其供给量或需求量都不足以对市场价格的形成产生任何影响。因此，在这些市场上，任何一个卖者或买者都只是价格的接受者，而不是价格的决定者。

第二，人力、物力和财力等各种资源都能够自由地通过市场在不同企业、行业 and 地区间转移，即不存在任何法律的、社会的或资金的障碍，阻止个人和企业进入某一行业。

第三，生产者和消费者对有关的市场信息具有完全的知识，他们不仅掌握今天的信息，而且了解明天、后天发生的情况。

第四，生产者所提供的同种产品是同质的，即同一产品是无差别的。这样，对于消费者来说，他们不会由于自身的消费习惯或偏好而对有着不同品牌、包装、服务等同种产品产生不同的兴趣，从而出现某一厂家的产品由于特别受消费者欢迎而占据较大的市场份额，形成某种垄断的现象。

上述四个假设条件，就是所谓完全竞争市场的条件。在这样的市场上，所有生产者和消费者从自身的利益和理性的行为方式出发，相互联系，相互作用，进而推动社会资源的配置达到最优状态。在这一状态下，整个经济都无法通过资源的重新配置在无损于其他社会成员利益的前提下，使其中一个或几个社会成员变得比以前更好。也就是说，社会资源在现有技术条件下已经没有改善的余地了。这就是经济学上所讲的“帕累托效率”。

关于市场有效性的分析，早在自由竞争的资本主义时期，就已经受到了以亚当·斯密为代表的经济学家们的十分推崇。他们认为市场经济好像一架精巧无比的机器，所有市场的参与者则如同机器的零部件。在价值规律这只看不见的手的牵引下，他们相互之间能够进行精确的自动调整，并保持整部机器的高效运转。只有自由竞争才能带来经济的和谐，而任何企图通过少数人的智慧来达到控制经济运转的努力都无法达到良好的结果。因此，他们反对人为的干预市场活动，主张高度的自由放任。事实上，由于技术革命的巨大成功，技术与经济融合的结果，也的确使得经济增长充满了活力，推动了资本主义经济的迅猛发展。在一定意义上说，好像是市场有效性理论与实践实现了完美的统一。

二、市场失灵

然而，市场有效理论的假设条件在实践中是难以找到的。自由资本主义经济运行过程中积累了一系列经济内部和外部的矛盾，并以 1929~1933 年经济大危机的方式最终爆发出来。这场经济危机造成了大量工厂倒闭，大量工人失业，市场极度萧条，大量商品被迫销毁，资本主义经济几乎到了崩溃的边缘。由此可见，所谓市场有效理论只不过是人们的一种美好愿望，完全依靠市场机制来维系庞大的经济机器运转，越来越显示出其内在的脆弱性。经济学家们发现，在一些领域或场合，市场机制本身并不能得到有效发挥，而在另外一些领域或场合，市场机制即使能够充分发挥，也无法达到符合整个社会要求的资源配置结果。这些市场失灵或失效的现象是市场机制固有的自身不可克服的缺陷，它们在任何时候都不能消失，而只有程度上的差别。

市场失灵主要表现为以下几个方面：

1. 外部效应

外部效应是指某一个体单位从事其经济活动对其他个体单位产生了有利或不利的影响，但并不因此而承担相应的成本费用支出或从中分享好处。有负效应和正效应之分。例如，在河流上游开办化工企业或造纸企业，企业对生产排出的废物、废水没有采取任何治理措施，而直接排放到河流中。此时，河流下游的企业、居民就无法使用清洁的水源。他们为了使自己的生产和生活不受影响，就需要为获得洁净的水源而投入必要的金钱，或者对河水消除污染，或者另外寻找新的水源。对于化工企业或造纸企业而言，他们的经济活动就发生了负的外部效应。负的外部效应意味着，制造外部效应的个体单位将部分成本强加于他人。正的外部效应也大量存在。比如，某一家庭在住房的周围建造花园。该花园不仅使主人享受到良好的美景，而且也可使邻居感受到幽雅环境对身心健康带来的益处。此外，养蜂人也能从中受益，无需付费就可使自己的蜂蜜产量得到提高。由于花园的主人没有从邻居家和养蜂人处获得相应的报酬，说明他的劳动发生了利益的外溢，即正的外部效应。外部效应可以发生在生产者与生产者之间、生产者与消费者之间，也可以发生在消费者与消费者之间。外部效应的存在，与市场机制下的利益交换原则形成了矛盾。由此就会导致人们只愿意从事具有负外部效应的经济活动，而不愿意提供具有正外部效应的经济活动。

经济学家对外部效应的最早理论研究可以追溯至马歇尔和庇古。庇古在其《福利经济学》一书中根据社会边际成本和私人边际成本的比较来说明这个问题。他指出，当社会边际成本大于私人边际成本时，将产生外部不经济，即负的外部效应，供给就会过多；相反，如果社会边际成本小于私人边际成本，则为外部经

济，即正的外部效应，供给就会不足。当存在外部效应时，即使是在完全竞争的市场经济中，价格也不会等于社会边际成本，所以不能达到资源的最优配置。

2. 公共产品

公共产品是指具有公共消费或集体受益的物品与劳务。诸如国防、社会治安、公共设施、公共环境保护等，都是典型的公共产品。市场机制对于公共产品的提供发生失灵或失效的情形，非常类似于经济活动的外部效应。按照市场交换原则，一种产品或服务的提供者应当能够通过市场价格机制，从该产品或服务的受益者那里获得相应的成本补偿。但由于公共产品的受益者不只是一个或少数几个社会成员，而是众多的社会成员，只要出现公共产品，每个社会成员就可以无差别的享用，且社会成员对公共产品的需求并不一致，这就容易产生免费搭车的现象。因此，就难以保证公共产品的提供者能够按照市场机制从受益者那里收回其成本，使公共产品提供者的利益受损，从而使市场提供的公共产品数量不足，甚至出现该领域内资源配置的真空。

3. 市场垄断

市场机制有效性的一个重要前提是市场处于完全的竞争状态。这意味着任一经济主体在市场活动中都无法左右价格的形成，他们只能适应市场的价格水平，并以此为依据确定自己的经营目标或消费目标。然而，现实的市场并不具备完全竞争的环境。客观地看，每一种商品都存在差异，它们都在特定的领域内满足人们的需要。当某一行业的产量达到相对较高的规模时，就会出现规模收益递增和成本递减的趋势，从而就会形成垄断。特别是在诸如城市供水、供电、煤气管道、电话服务等领域，这种垄断的要求比较明显。垄断一经形成，垄断者就可能通过限制产量，抬高价格，使价格高于边际成本，获取额外利润。这种情况表明，市场机制的功能在垄断领域失灵了。

4. 不完全市场

市场机制的有效性要求具有完全的市场，即具有完整、完善的市场体系。只有在这样的市场上，市场主体的经济活动才能在任何领域都获得最优的效率。但在现实的市场体系中，有些环节并不完全，而是带有明显的残缺特征。这种情形主要发生在以下市场领域：

(1) 保险市场。保险在通常意义上指商业保险。通过保险市场，保险公司将投保人购买保险的费用集中起来，与自身的经营资本一起，来满足投保人分散生产和生活风险的需求。但是，有些保险虽然具有需求市场，却没有供给市场。典型的例子是失业保险、养老保险和医疗保险等具有社会意义的保险。被保险人可能已经处于生活贫困状态，他们虽然有得到上述保险的要求，但又无力向保险公

司支付保费。因此，这些最需要得到生活保障的人，却可能是被市场遗忘的人。

(2) 资本市场。资本市场的残缺以贷款市场最为典型。银行作为企业，与其他工商企业一样，将利润最大化作为其经营的目标。因此，银行提供贷款，既要求安全最高，又要求回报最好。这种经营准则与市场主体的实际情况是不能完全对应的。那些经济实力强、经营状况好、风险小的企业和个人可以比较容易地得到银行的贷款，而那些经济实力弱、经营遇到困难、风险大的企业和个人却往往受到银行的冷落。在这种情况下，对弱势群体和企业将会带来很大的不利影响。如贫困大学生贷款，完全由银行提供将无法给予充分的保证，而且社会也不能对银行给予谴责和苛求。

(3) 互补市场。所谓互补市场，是指市场主体之间在经济行为或经济活动中的合作。从市场有效性理论看，他们之间的相互合作在不受外部干预的条件下，完全是以经济利益为纽带自发形成的。但是，在现实中，市场主体之间的合作只能在比较简单的情况下才容易实现，一旦需要大规模的配合，就将变得相当困难。以城市改造为例。在现代化的城市改造过程中，可能涉及到土地的转让，工厂的搬迁，商店、学校、医院等公用设施和居民住房的建设，缺少哪一部分的配合，城市的改造都不会顺利实现。其结果，不是使城市的服务功能增强了，而是下降了。

5. 不完全信息

市场机制的有效性需要建立在灵敏而充分的信息来源基础上。生产者需要了解消费者的需求信息，消费者需要知道市场上的产品销售信息，生产者之间也需要相互了解。但从现实看，尽管生产者和消费者都能在一定程度上可以得到自己所需的信息，却无法得到完全足够的信息。而且，许多信息的获得需要付出必要的成本。受到信息来源缺失的影响，生产者和消费者的行为决策难免会发生错误，从而进一步影响到市场配置资源的效率。

6. 收入分配不公

分配是经济运行的重要组成部分。收入的公平分配既是社会稳定和谐发展的需要，也是保证市场经济高效率发展的要求。但是，在市场经济运行中，由于社会、政治、经济体制的限制和影响，由于人们的社会地位和自然禀赋方面存在的差异，同时，也由于人们的生活环境、受教育程度、劳动技能、劳动能力等有所不同，使得利润、工资等收入并不能完全取决于竞争条件下的要素价格。结果，经济效率越高，往往伴随着越不公平的分配。显然，这是市场自身的力量难以改变的。

7. 宏观经济的失衡

市场经济稳定运行的基本条件之一是保持总供给与总需求的平衡。但是，由于市场经济内部各种矛盾的相互交织，总供给与总需求之间总是在不平衡到平衡再到不平衡的关系中循环发展的。从 1929 年资本主义经济大危机开始，宏观经济失衡的各种最为明显的表现，即通货膨胀、高失业率以及周期性的经济萧条，一直伴随着经济发展的进程，对各个市场经济国家形成了持续的压力。有些国家，如日本，在近年来甚至经受了长达 10 年的经济衰退的困扰。在我国自改革开放以来的 20 多年里，也先后遭遇了 20 世纪 80 年代中期和 90 年代前期的通货膨胀，以及 90 年代后期开始到目前仍然没有摆脱掉的通货紧缩、需求不振、失业局面严峻的宏观经济失衡难题。而宏观经济失衡总是意味着社会经济资源配置中的损失和浪费。

三、政府的经济作用

上述市场经济运行中市场机制失灵的问题，都是依靠市场的力量无法解决或解决不好的问题。但是，这些问题的存在，每一个又都直接关系到经济运行的稳定与成效。面对这样的问题，就不能不促使人们从市场以外的视野寻求另外的解决问题的途径。正是以此为背景，政府的经济功能或作用受到了重视，并将其与市场机制的力量结合起来，弥补市场机制的缺陷，纠正市场机制的偏差，放大市场机制的能量。

1. 经济运行系统

政府早在市场经济确立以前就存在了，并在客观上一直扮演着推进社会发展的重要角色。但是，在强调依靠市场自发力量发展经济的历史时期，政府的经济作用被压抑在最小的范围内，以至于我们可以将其暂时排除在经济运行系统之外。在没有政府参与的经济系统中，基本决策单位只有两个：家庭（或个人）和企业（或厂商）。其中，家庭单位为了生存或其他方面的需要，必须消费一定数量的产品。这些产品可以是自身拥有的，也可以是他人生产的。当一个家庭需要消费他人生产的产品时，该家庭就成为一个购买者。为了实现购买他人产品的目的，该家庭需要向市场提供自身所拥有的资源，以换取购买产品时所需要支付的费用。经济系统中的另一个决策单位是企业。企业是把资源投入转换为产出的经济单位，通常又称为厂商或生产者。企业都是以取得利润为目的，从事自己的生产经营活动，并通过市场交换，为满足家庭消费的需要服务。由此，家庭单位和企业单位就以市场为媒体，在经济上形成了双方之间的联系。见图 1—1。

按图 1—1 所示，在商品市场中，家庭和企业之间存在两个方面的联系。一方面，家庭作为消费者，向企业购买商品，付出应该支付的费用；企业则生产并向家庭提供商品，获得商品的销售收入。另一方面，企业利用家庭支付的费用购

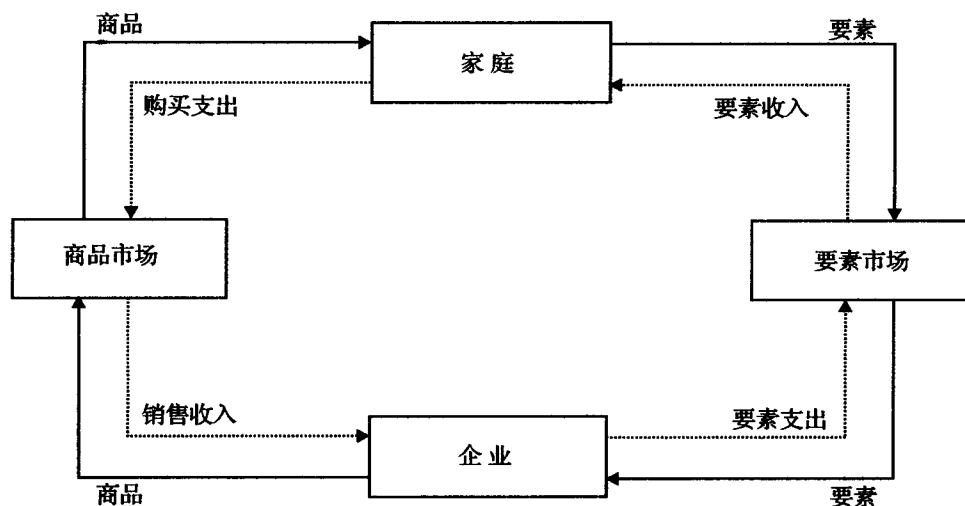


图 1-1 两部门经济运行图

买各种生产要素，实现生产过程；而家庭则需要向企业出卖他们所拥有的生产要素来获取货币收入。

当人们注意到政府作为一个决策单位在经济运行中扮演着重要角色时，原来的两元经济系统就扩展成三元经济系统。见图 1—2。

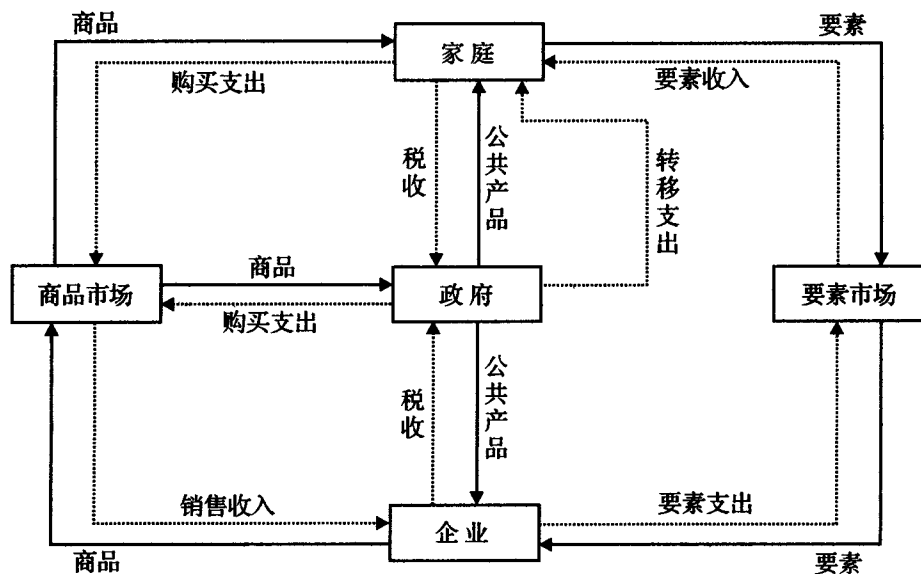


图 1-2 三部门经济运行图