

高等学校金融类教材

财政学

杨冬梅 编著

CAIZHENG XUE

 中国金融出版社

高等学校金融类教材

财 政 学

杨冬梅 编著



中国金融出版社

责任编辑：刘小平

责任校对：潘 洁

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/杨冬梅编著. —北京：中国金融出版社，2004.6

ISBN 7-5049-3402-X

I. 财… II. 杨… 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 046536 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63286832 (010)63287107 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010)63365686

读者服务部 (010)66070833 (010)82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印刷有限公司

尺寸 148 毫米×210 毫米

印张 9.375

字数 278 千

版次 2004 年 8 月第 1 版

印次 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—5100

定价 18.00 元

如出现印装错误本社负责调换

序

一、为什么要学习《财政学》

什么是财政？财者钱也，政者权也，财政指的就是掌握钱的权力。财政部门即掌握财权的部门。《财政学》是经济学各专业的核心课程。随着国家宏观经济政策的实施与强化、财政在国民经济中的地位的加强，人们对财政理论与实务知识的要求愈来愈迫切。为什么要学习《财政学》？对于在校大学生而言，通过《财政学》的学习，学生能够掌握政府部门的经济行为、经济规律、经济决策，熟悉政府部门的税收制度、支出安排、国债政策、中央与地方的财政分配关系，开拓学生视野，丰富学生的财政理论与实践知识。本着厚基础、宽口径的思路，通过《财政学》的学习，可以为在校大学生打下坚实的理论基础，为以后从事理论或实际工作服务。对于从事经济、财政、税务工作的同志来讲，通过《财政学》的学习，可以起到用理论指导实践的作用，理论来自于实践，实践反过来可以促进理论的完善，如对于国家来讲如何征税、如何举债、如何投资，都有一定的规律，这些规律可以成为指导实际工作的理论依据。对于企业如何纳税，纳税对企业、个人的投资与消费会产生哪些效应等问题，只有学习《财政学》才能明了。对于从事理论工作的同志而言，通过《财政学》的学习，可以开拓视野，不断完善理论。经济理论有很多分支，但都是从不同角度、不同思路来分析问题，通过《财政学》的学习，可以为全面分析问题、解决问题提供理论支持。

二、如何学习《财政学》

1. 要理论联系实际。理论来自于实践,并为实践服务,《财政学》主要研究的是分配关系,即国家与企业及个人之间的分配关系,体现在税收分配活动之中,还有中央与地方的分配关系,主要体现在预算管理体制方面。财政又与企业 and 个人的利益密切相关。因此,在学习《财政学》时,应结合实际,关注税收体制改革,预算管理体制改革。财政又是国家宏观调控的手段,通过税收、投资、补贴、国债等手段调控经济。因此,还应关注税收、投资、国债、补贴等政策的调整。如目前正在推行的增值税类型的改革、所得税的改革以及对不动产行业征收的物业税的改革等。只有通过理论联系实际的学习方法,才能更准确地把握与理解财政制度如何改革才能达到资源配置、公平收入分配、实现经济稳定与发展的目标。

2. 应借鉴西方《财政学》的一些观点。对于国家与企业及个人之间的分配关系问题,供给学派的代表人物阿瑟·拉弗描绘的拉弗曲线及其含义值得我们借鉴。西方的征税原则体现的公平与效率思想同样值得我们借鉴。如亚当·斯密,他主张“自由放任和自由竞争”,认为应当由价值规律这只“看不见的手”来自动调节经济和人们的活动,政府只是充当“守夜人”的角色,他认为政府的职能越小越好,反对政府干预经济。因此,他在《国民财富的性质和原因的研究》第五篇第二章第二节中提到了税收的四个原则,即平等、确实、便利、征收费用最少。再如德国经济学家鲁道夫·瓦格纳也指出税收的四项九目原则,即:(1) 财政收入原则,即税收要以供给财政支出、满足国家实现其职能的需要为主要目的。财政收入原则包括充足原则和弹性原则,充足原则是指税收要满足国家财政的需要,以避免产生财政赤字,他认为财政支出会随着人均收入的提高,国家职能的扩大而提高,即财政支出成扩张趋势,因此要求税收要不断满足财政支出不断增长的需要;弹性原则是指征税要有弹性,要随着财政需要的变动而增减。(2) 国民经济原则,即税收不能阻碍经济的发展,更不能危及税源,要有利于资本的生成,要保护资本,促进国民经济的发展。

国民经济原则包括慎选税源和慎选税种的原则，税源的选择要有利于保护资本，主张以所得为税源而尽量避免对财产和资本的课税，税种的选择应考虑到税负的转嫁问题，尽量避免选择难以转嫁的税种。(3) 社会正义原则，既税收作为一种分配形式，直接影响着社会财富在个人之间以及各阶层之间的公平分配，政府通过征税可以改变和矫正社会财富分配不均、贫富差距悬殊等不平等问题。社会正义原则包括普遍征税和平等征税原则，普遍原则要求税收负担遍及社会上的每个社会成员，每一公民都有纳税义务，平等征税原则是指税收负担应力求公平合理，主张采用累进所得税制度，并对最低生活费用免税。(4) 税务行政原则，即税务行政管理要讲求效率，有利于征纳双方节约成本。税务行政原则包括确实、便利、节省原则。确实原则是指税收法令、法规必须简明确实，使纳税人有法可依，征税人可依法征税，防止滥用职权。便利是指纳税的时间、方式及数量等应预先规定清楚；节省是指纳税手续尽量简便，以方便纳税人，征收费用应力求节省。

在财政支出方面，瓦格纳的财政支出规律以及罗斯托的财政支出影响因素论、马斯格雷夫提出的经济发展三阶段论都值得借鉴。财政政策中的财政政策类型等理论也值得借鉴。

3. 吸收古代的理财思想。如取之有度，反对横征暴敛、竭泽而渔的原则。这基本上是历代理财家、原则家的共同主张。《管子》一书中谈到“地之生财有时，民之用力有倦，而人君之欲无穷”，“取于民无度，用之不止，国虽大必危”。其核心原则是一定时期的土地生产物是有限的，生产力水平是有限的，国家取得财政收入应当有合理的界限，突破这一界限，横征暴敛，经济就会遭到极大破坏，国家也会灭亡。明代的丘浚对取之有度有独到见解，他认为统治者“不能不取之于民，亦不可过取于民。不取于民，则难乎其为国，过取于民，则难乎其为民”，“上取下，固不可太多，亦不可及”，他的意思是国家征税，既不能过多，也不能过少，有一个度的问题。《管子》一书中谈到可征可不征的税收尽量不征，必须开征的税收从轻征税，是一种轻税原则。孙子主张实施仁政，为达到仁政，主张不能横征暴

敛,税收负担要轻。荀子认为在征收土地税时,要“薄其税敛”,让人民富起来,认为赋敛重则国穷,因而主张轻赋敛,免力役,以达到国家富裕的目的。唐代李翱的轻税原则着眼于财政收入,他认为轻税比重税更能增加国家的财政收入。我国清朝的魏源提出培养税源的原则,并做了形象的表述,他指出:“善赋民者,譬如植柳乎!薪其枝叶而培其根。”表明魏源经济与税收的关系。他认为经济发展了,税收会相应增加。严复也十分重视经济与税收的关系,他提出的原则是“赋出有余”,即不能向资本课税,要对利润课税,其目的是为了保护税源。经济发展,利润增大,负担能力提高,税率才能提高,也就是“赋无厚薄唯其宜”的原则。民国以后,保护税源的原则深入人心,如周学熙曾指出“今日理财须以培养税源为第一,而培养税源须以保护产业为第一”。近代强调保护税源的原则是针对当时清政府横征暴敛的状况提出的。因此,我国近代的税收原则仍然值得借鉴和吸收。

三、《财政学》的研究对象与内容

国民经济部门包括政府、企业、个人与国外部门。政府部门的经济活动与其他部门的经济活动相互交叉。政府要对企业和个人征税,要从国外融资,同时,政府要对企业进行投资,对个人给以补贴,向企业、个人国外部门举债,这些都表现为政府的收入和支出活动。这些活动有自身的规律,如征税,是有限度的,税收占 GDP 的比重有国际惯例,既不能过高,也不能过低,高则会导致竭泽而渔,低则不能保证国家财政支出的需要。再如举债,也是有度的,如超过一定的度,会导致债务危机。《财政学》就是研究政府经济活动规律的一门科学。

本教材全书共分十二章,内容涉及第一章财政的概念与职能,第二章财政收入的规模和结构分析,第三章税收原理,第四章税收制度,第五章国际税收,第六章国债与国债管理,第七章财政支出基本理论,第八章投资性支出,第九章社会公共消费性支出,第十章转移性支出,第十一章国家预算与财政管理体制,第十二章财政平衡与财政政策。

本教材适用于大学本科经济类、金融类、管理类、会计类等专业的在校学生以及从事财政理论与实务的同志使用。

由于作者的水平与学识有限，在本书的编写过程中，存在不成熟与错误之处，在此恳请读者批评指正。

杨冬梅

2004年8月6日

作者简介

杨冬梅，1986年获经济学学士学位。1986年至今在对外经济贸易大学金融学院工作，1995年以来一直是金融学院财政教研室主任，是学院的财政、税法教学骨干，曾参加过中央讲师团，1995~1997年在金融学课程班学习，1996年参加国际货币基金学院成都班的学习，进修金融规划课程，1999年在中国人民大学财政学研究生课程班学习。多年来主讲大学本科的财政学、财政与金融、财政与税收、税法等课程，主讲过学院民生银行班、建设银行个人理财班的个人税收课程，参加过多年的经济师考试题库出题与辅导工作，主讲学院研究生课程班的财政学课程。目前是学院本科生的论文指导教师。多年来发表论文数十篇，目前正在承担教育部的研究课题和学校的研究课题。

目 录

第一章 财政的概念与职能	1
第一节 传统体制下财政的定义	1
第二节 市场经济条件下对财政的重新认识	4
第三节 社会公共需要的界定	8
第四节 财政的配置资源职能	10
第五节 财政的收入分配职能	12
第六节 财政的促进经济稳定与发展职能	14
第二章 财政收入的规模和结构分析	18
第一节 财政收入的分类	18
第二节 财政收入的规模分析	21
第三节 财政收入的结构分析	25
第三章 税收原理	31
第一节 税收的概念	31
第二节 税制要素	34
第三节 税收分类	40
第四节 税收的负担与税负转嫁	42
第五节 税收的公平与效率	46
第四章 税收制度	52
第一节 税收制度的组成与发展	52
第二节 商品课税	61
第三节 所得课税	70

第四节	资源课税与财产行为课税	78
第五节	农牧业税与关税	87
第五章	国际税收	93
第一节	国际税收的含义	93
第二节	税收管辖权	96
第三节	国际重复征税及其减除	103
第四节	国际税收协定	110
第六章	国债与国债管理	117
第一节	国债的产生与发展	117
第二节	国债的功能	119
第三节	国债的负担与限度	121
第四节	国债的种类与结构	124
第五节	国债的发行与偿还	128
第六节	国债利率与国债市场	131
第七节	外债的特殊性	137
第七章	财政支出基本理论	144
第一节	财政支出的分类	144
第二节	财政支出的规模与趋势分析	151
第三节	财政支出效益分析	156
第八章	投资性支出	169
第一节	政府投资	169
第二节	基础产业投资	173
第三节	农业投资	179
第九章	社会公共消费性支出	194
第一节	行政管理费	194
第二节	国防费	199
第三节	文教、科学、卫生事业费	202

第十章 转移性支出	212
第一节 转移性支出的性质和作用	212
第二节 财政补贴支出	214
第三节 社会保障支出	217
第十一章 国家预算与财政管理体制	234
第一节 国家预算的组成和原则	234
第二节 国家预算的编制、执行与决算	238
第三节 部门预算	241
第四节 预算外资金	245
第五节 费改税	247
第六节 预算体制的内涵和方法	252
第七节 分税制及其完善	255
第十二章 财政平衡与财政政策	265
第一节 财政平衡与财政赤字	265
第二节 财政平衡与社会总平衡的关系	272
第三节 财政赤字对经济的影响	275
第四节 财政政策的含义	277
第五节 财政政策的构成要素	279
第六节 财政政策与货币政策的配合	282

第一章 财政的概念与职能

一、教学目标：通过本章的学习，要求学生掌握财政的概念和职能。不同观点对财政的理解。懂得社会公共需要的内涵和外延。

二、教学方法：学生以课件为主，以参考书和参考资料为辅自学，教师布置作业，组织网上讨论、答疑、测试等方式指导学生自学。

三、本章学习时间：6小时。

第一节 传统体制下财政的定义

一、对财政定义的不同学说

（一）国家分配论

国家分配论是国家财政的本质观。该学说与社会再生产论、剩余产品论、社会公共需要论、价值分配论相互争鸣，形成不同的学说。该观点产生于 20 世纪 50 年代末 60 年代初，在我国财政学中占有主导地位，成为传统体制下我国国家财政理论的典型代表。国家分配论认为财政是国家为了实现其职能主要利用价值手段强制地无偿地参与国民收入的分配和再分配而形成的国家与企业及个人之间的分配关系。

（二）社会再生产论

社会再生产论强调财政作为分配范畴，从社会再生产角度出发研究财政问题。

(三) 剩余产品论

剩余产品论认为财政是由剩余产品形成社会基金的一个经济过程，始终体现国家、集体与个人之间的分配关系。

(四) 社会公共需要论

社会公共需要论则突出强调满足社会共同需要，认为财政表现为满足社会对人力、物力、财力需要的分配活动。

(五) 价值分配论

价值分配论强调的是价值，认为财政是对社会产品价值的分配。

二、财政的起源

财政的起源源于国家的产生。国家分配论认为，财政随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展，随着国家的消亡而消亡。财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物，即社会生产力发展到一定程度，产生了私有制，产生了阶级，出现了国家以后才产生的。

在原始社会，社会生产力水平很低，没有剩余产品，没有阶级，没有国家，因此财政不可能产生。到了原始社会末期，社会生产力有了一定程度的发展，人们所获得的产品除了满足最低限度的生活需要以外还有了剩余，随着第一次社会大分工的进行，手工业从农业中分离出来，以交换为目的的生产开始发展起来，并导致私有制的产生。伴随着私有制的产生，社会分裂为阶级，这在客观上需要国家权力的产生。奴隶主为了维护自身的统治，需要设置相应的暴力机构如监狱、法庭、军队及其他强制机构。于是奴隶制国家就出现了。

国家要生存和发展，需要设置相应的机构，配备相应的人员，这些机构和人员需要耗费一定的物质财富，但国家又不生产物质财富，这个矛盾怎样解决呢？在这种情况下，国家就依靠其权力，强制地无偿地占有和支配一部分剩余产品，以满足其自身的需要。

国家的出现为财政的产生提供了政治条件，剩余产品的出现为财政的产生提供了经济条件。

三、财政分配的主体

财政分配的主体是国家。国家分配论认为财政是国家集中性的分配，当然财政分配的主体只能是国家，以其他社会组织或团体为主体的分配，都不属于财政范畴。

四、财政分配的客体

财政分配的客体主要是剩余产品价值。社会产品价值由三部分组成：一是生产资料耗费的补偿价值 C ，二是劳动力再生产价值 V ，三是剩余产品价值 M 。 C 和 V 是用来维持企业简单再生产的价值部分，而且在传统经济体制下国家实行高就业、低工资制度，财政几乎不可能参与 V 的分配。国家能参与分配的只能是 M 部分。 V 与 M 部分构成国民收入，财政分配的主要部分是 M ，所以，财政通过对 M 的分配来调节国民收入的分配和再分配。

五、财政分配的方式

财政分配的方式包括价值形式和实物形式。在自然经济条件下主要是实物和力役形式，在现代经济条件下主要是货币形式即价值形式，当然还包括少量的实物形式。如农业税就采用实物形式征收。

六、财政分配的目的

财政分配的目的是为了实现在国家的职能。国家的职能包括社会管理职能和经济管理职能。社会管理职能是指政府所具有的维护国家政权、保障国家安全和维护社会秩序的职能。经济管理职能是指政府所具有的维护经济正常而有效地运行，促进国民经济发展的职能。

七、财政的定义

财政是国家为了实现其职能，主要利用价值手段强制地无偿地参与国民收入的分配和再分配而形成的国家与企业及个人之间的分配关系。

第二节 市场经济条件下对财政的重新认识

一、资源配置方式的转变

在传统体制下，高度集中统一的计划配置包揽了一切分配，包括人力、物力、财力的分配，既替代了市场配置，又替代了财政配置。我国现在实行的是有中国特色的市场经济体制，要求资源配置方式要由过去的计划配置转向市场配置，而且要发挥市场配置在资源配置中的基础作用，财政在市场配置的基础上发挥作用，弥补市场的缺陷和不足。资源配置方式的转变是我们重新认识财政概念的基本立足点。

二、市场失灵和市场缺陷

（一）市场失灵的表现形式

市场失灵是相对市场效率提出来的，市场效率是指帕累托效率。帕累托是意大利经济学家，他指出，如果社会上的每个市场都满足下列条件：在市场上有众多的买者和卖者；人力、物力、财力等各种资源都能够自由地通过市场交换；生产者和消费者有完整的信息；生产者提供的产品是同质的。在满足上述四个条件的完全竞争市场上，无数带有自身利益的理性消费者和生产者相互作用的结果能够使资源配置达到最优状态。在这种状态下，任何重新配置都至少降低一个厂商或一种产品的产量。帕累托效率即市场效率。

市场失灵是指市场没有把资源配置到效率状态，不具备效率状态的实现条件。效率状态是一种理想状态，市场失灵却是一种常态。市场失灵的表现形式包括以下几个方面：

1. 外部效应。一个厂商从事某种经济活动对其他人带来利益或损失，却没有取得应有的经济报酬或承担应有的责任。

外部效应可以分为正的外部效应和负的外部效应。正的外部效应是指一个厂商从事生产经营活动可以为他人带来经济利益但没有得到应有的经济报酬。如上游兴建水库下游可以受益，而上游水库却得不

到相应的报酬。园艺场种花其周边的居民可以闻到花的香味，但居民不用付费，园艺场的主人也得不到补偿。还有建在港口、码头、礁石上的灯塔，来往的船只都可以不付费而获得照明。负的外部效应是指一个厂商从事某种经济活动对其他人带来损失，却没有承担应有的责任。如石油化工企业、造纸企业在生产产品时向外排污水和废气，给周边居民的生产和生活带来了不利影响，而厂家并不为此承担经济责任。

2. 市场垄断。市场效率是以完全竞争为前提的，要求市场上所有参与主体的经济行为都是竞争性的，这就意味着任一经济主体的供给和需求在市场的供求总量中所占的比重都是足够小的，每个主体的行为都无法影响市场价格，每个生产者在既定成本约束下，按照最优化原则组织生产，追求利润最大化。消费者按照收入预算，实现效用最大化。然而现实的市场经济并不具备上述条件。当某一行业在产量达到较高之后，就会出现规模效益递增和成本递减的趋势，这时就会形成垄断，就会限制产量、影响价格并使生产者获得超额利润，从而丧失市场效率。

3. 不完全市场。市场机制能够有效运作的前提之一是存在完全市场，从而使经济主体能够获得与自己经济行为相关的经济信息。但在经济生活中经常遇到相关或互补产品的市场残缺，导致资源配置的低效率或无效率。

4. 信息不充分。完全市场上的生产者和消费者都要求有充分的信息，如生产者要知道消费者需要什么，需要多少，消费者需要清楚地知道市场上各个角落各种商品的价格和质量。在市场经济条件下，生产者与消费者的生产、销售、购买都属于个人行为，信息一般是不完全的，要获得信息，往往要付出成本。信息的不完全和发生的信息成本影响到市场经济运行的结果，影响市场的资源配置效率。

5. 公共产品。在西方，将生产部门分为两大部门，即公共部门和私人部门，公共部门生产的物品称为公共物品，私人部门生产的物品称为私人物品。公共物品是指社会公众在生产 and 生活中共同需要的物品。公共物品具有非排他性和非竞争性。根据市场交换原则，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