

 高等财经院校“十一五”精品系列教材

财政学

(第二版)

C A I Z H E N G X U E

朱德云 李 森 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

G 高等财经院校“十一五”精品系列教材

财政学 (第二版)

C A I Z H E N G X U E

朱德云 李 森 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 马金玉

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学 (第二版) / 朱德云, 李森主编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 12

(高等财经院校“十一五”精品系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7828 - 0

I. 财… II. ①朱…②李… III. 财政学 - 高等学校 - 教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 207599 号

财 政 学 (第二版)

朱德云 李森 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 26.75 印张 450000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001 — 5000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7828 - 0 / F · 7079 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

21 世纪最短缺的是什么？人才。

大学是以人才培养和科学研究为己任，大学教育说到底是一种人文教育，大学是养育人文精神的地方。尽管科学研究是当今评价一所大学水平和地位的重要内容，但是，支撑科学研究的基础是人才的培养。一所大学要培养出优秀的、具有国际化和市场竞争意识的人才，教材是实现培养目标的关键环节。没有优秀的教材，就不可能有高水平的高等教育；没有高质量的人才培养，就不可能产生一流或特色鲜明的大学。中国的大学教育已从往日的“精英教育”走向“平民教育”，上大学不再是少数人的专利。在这种情况下，如何保证教学质量的稳定与提高？教材建设的功能愈显重要。

一本好的教材，既是教师的得力助手，又是学生的良师益友。尤其是在当今知识爆炸的 21 世纪。为了提高教学质量，深化教材改革，山东财政学院启动了“十一五”精品教材建设工程。该项工程以精品课程教材建设为目标，以重点学科（专业）培育为基础，集中全校优秀师资力量，编撰了高等财经院校“十一五”精品系列教材。

本系列教材在编写中体现了以下特点：

1. 质量与特色并行。为保证编写质量，本系列教材从选题、立项到编写、出版，每个环节都坚持“精品为先、质量第一、特色鲜明”的原则。严把质量关，突出财经特点，树立品牌意识，建设精品教材。

2. 教学与科研相长。教材建设要充分体现科学研究的成果，科学研究要为教学实践服务。两者相得益彰，互为补充，共同提高。本系列教材将各学科领域最新教学与研究成果进行提炼、吸收，实现了教

学、科研结合的大学教育目标。

3. 借鉴与创新并举。任何一门学科都会随着时代的进步而不断发展。因此，我们在教材编写中始终坚持“借鉴与创新结合”的理念，舍其糟粕，取其精华。在中国经济改革实践基础上进行创新与探索，充分展示当今社会发展的新理论、新方法、新成果。

本系列教材是山东财政学院教学质量与教学改革工程建设的重要内容之一，适用于经济学、管理学及相关学科的本科教学。它凝聚了众多教授和专家多年教学的经验和心血，是大家共同努力的结晶。我们期望摆在读者面前的是一套优秀的精品教材。当然，由于我们的经验存在欠缺，教材中难免有不足之处，衷心期盼专家、学者及广大读者给予批评指正，以便再版时修改、完善。

高等财经院校“十一五”精品系列
教材建设委员会
2008年7月

前 言

国内不少高校近年来都编写出了新的《财政学》教材，作为财政学界专家学者理论研究的成果，应该说每一本教材都有其优点和长处，这些优点和长处集中来讲，就是教材的编写开始汲取、借鉴西方公共财政理论的内容。这既是完善财政理论、揭示财政规律的要求，也是健全市场经济体制的需要。但是，在借鉴西方财政理论问题上，这些教材所存在的缺点和不足也非常明显，主要表现在有的教材全盘西化，把财政学编成了西方财政学；有的教材拒绝借鉴西方财政理论，从而使教材内容略显陈旧；而有的教材则是把西方财政理论和我国传统财政理论糅合在一起，从而显得不伦不类。现在我们真正需要的是能够把我国与西方财政理论有机结合起来的财政学。

国外的财政学教材在名称上与我国不同，一般称为公共部门经济学、公共经济学或公共财政学。在西方它们是被视作经济学的分支，以揭示政府公共经济部门的资源配置规律作为基本研究任务。近年来出版的较高级的西方财政学侧重于阐释公共财政理论的新发展，主要包括公共产品生产的资源优化配置理论，政府干预与政府失灵问题分析，公共选择理论，最优税制理论等内容。而且，其侧重采用数学公式来表达财政思想。这与我国传统财政学的内容相差很大，因此，就目前情况看，把西方财政学教材拿来作为财政学教材的时机尚不成熟。

山东财政学院历来重视教材建设，在财政学教材建设方面已经拥有厚实的基础。自1994年以来，我们出版了既承上启下又自成体系，且形成我校特色的《财政学》系列教材。主要有：胡乐亭主编《财政学》，山东人民出版社1994年版；胡乐亭主编《财政学》，中国财政经济出版社1996年版；胡乐亭主编、郝书辰、朱德云副主编《财政学》（第二版），中国财政经济出版社2002年版；胡乐亭、卢洪友、左敏编著《公共财政学》，中国财经出版社1999年版；左敏、朱德云、李森编著《财政学》，山东大学出版社2001年版；卢洪友、朱德云、徐晓雯编著《公共财政学》，山东人民出版社2002年版；胡乐亭主编、郝书辰、朱德云

副主编《财政学》，经济科学出版社 2004 年版。此外，还有《中国税制》、《政府预算》、《国有资产管理》、《社会保障学》等相关教材、著作以及论文、课题等。这些前期成果为编写本教材奠定了较为坚实的基础。

山东财政学院财政学专业是教育部高等学校特色专业建设点和山东省教学改革试点专业、山东省品牌专业，财政学教学内容的更新与完善是特色专业和改革试点专业、品牌专业建设的一项重要内容。近年来，财政学任课老师，吸收了国内财政学教学研究的最新成果，进一步丰富、完善了公共财政理论，并借鉴了西方公共部门经济学的逻辑框架和分析方法，取得了比较理想的教学效果。而现有的教材已经不能满足教学要求，需要进行修订和完善。

本书是山东省精品课程《财政学》建设成果之一。根据教育部教材改革精神和我校教材建设要求，在本书编写中，我们广泛吸取改革开放以来社科界财政理论研究成果，认真总结财政改革和工作实践经验，充分借鉴现代市场经济国家公共财政理论和研究方法，并系统总结我们的理论研究成果、教材编写及教学经验，博采众长，集思广益，力图形成适应社会主义市场经济发展要求的中国公共财政学知识体系。全书共分 17 章，内容涉及导言、财政基础理论、财政支出、财政收入、财政管理与财政调控等。

与同类教材相比，本书特色主要体现在以下几点：

第一，从内容角度考察：本教材继承我国传统社会主义财政理论的精华，同时适应构建社会主义市场经济体制的要求，吸取、借鉴西方财政理论中反映市场经济条件下财政运行规律共性的内容，力争做到集二者之长，弃二者之短。

第二，从方法角度考察：本教材采用实证分析与规范分析相结合；静态分析与动态分析相结合；定性分析与定量分析相结合；宏观分析和中观、微观分析相结合的方法来对财政运行过程做全面的分析、考察，力争系统、完整、准确地阐述财政基本理论，揭示财政规律。

第三，从语言表述角度考察：本教材尽量在文字上做到概念规范准确、通俗易懂；结构上层次清楚、逻辑严谨。尽量避免某些现行教材在行文上自由散漫、故作高深；结构上层次不清，逻辑紊乱的弊病。

第四，从财政理论教学与财政实践活动的关系考察：本教材严格遵循理论与实践相结合的原则，紧密结合我国的财政实践和改革开放的客观实际来阐述财政基本理论，但不会像有的教材那样侧重于对现行财政法规、制度、政策的解释，而是要达到一定的理论深度，重在揭示制定财政法规、制度、政策所依据的财政规律。

第五，从财政学与其他财政学分支学科的关系考察：本教材重在阐述财政的

基本理论，因而并不过多涉及财政学分支学科的有关内容，从而避免现行多数教材因涉及面过宽而造成的财政学与其分支学科在教学内容上的重复。财政学是阐述财政基本理论的课程，不是财政学的百科全书，而这恰恰为多数财政学教材所忽视，并给财政学教学带来很大麻烦。

本书是山东财政学院“十一五”重点精品教材建设项目，由朱德云教授任第一主编并执笔导言、第三章、第四章、第十七章，李森副教授任第二主编并执笔第一章、第二章、第十二章、第十六章。参加编写的人员还有：张琳执笔第五章、第九章、第十三章，晁毓欣执笔第六章、第七章、第八章，徐健执笔第十章、第十一章，郑华执笔第十四章、第十五章。朱德云教授、李森副教授对全书进行总纂、修改、定稿。

本书的编写得到了一些专家、教授指导，参考了一些教材、专著及论文，在此深表谢意。同时还要感谢经济科学出版社的编辑们，正是他（她）们的辛勤工作，才使得本书得以顺利出版。

由于我们的水平所限，同时财政学的理论和实践也在不断发展和变化，本书自然会存在某些不足甚至错误，敬请读者指正，以便我们今后进一步修订和完善。

编 者
2008 年 12 月

目 录

导 言	1
第一章 财政概述	7
本章学习提要与目标	7
第一节 财政的一般概念	7
第二节 财政的产生与发展	11
第三节 财政的一般特征	19
本章主要名词概念	26
本章小结	26
本章思考题	27
小组讨论方案	27
参考书	28
第二章 市场与公共财政	29
本章学习提要与目标	29
第一节 公共产品	29
第二节 市场失效	34
第三节 公共财政	38
本章主要名词概念	51
本章小结	51
本章思考题	52
小组讨论方案	52
参考书	53

第三章 财政职能	54
本章学习提要 with 目标	54
第一节 财政职能概述	54
第二节 优化资源配置职能	56
第三节 调节收入分配职能	61
第四节 稳定经济增长职能	64
本章主要名词概念	67
本章小结	68
本章思考题	68
小组讨论方案	68
参考书	70
第四章 财政原则	71
本章学习提要 with 目标	71
第一节 财政原则概述	71
第二节 财政公平原则	79
第三节 财政效率原则	82
第四节 公平与效率的协调	86
本章主要名词概念	89
本章小结	89
本章思考题	90
小组讨论方案	90
参考书	92
第五章 财政支出概述	93
本章学习提要 with 目标	93
第一节 财政支出的含义与分类	93
第二节 财政支出规模	97
第三节 财政支出结构	107
第四节 财政支出效益	114
本章主要名词概念	121
本章小结	121

本章思考题	121
小组讨论方案	122
参考书	122
第六章 社会消费性支出	123
本章学习提要与目标	123
第一节 行政管理支出	123
第二节 国防支出	129
第三节 文教科卫支出	136
本章主要名词概念	144
本章小结	144
本章思考题	144
小组讨论方案	145
参考书	146
第七章 投资性支出	147
本章学习提要与目标	147
第一节 财政投资概述	147
第二节 公益性项目投资支出	154
第三节 基础性项目投资支出	157
本章主要名词概念	166
本章小结	166
本章思考题	167
小组讨论方案	167
参考书	168
第八章 转移性支出	169
本章学习提要与目标	169
第一节 转移性支出概述	169
第二节 社会保障支出	172
第三节 财政补贴	179
本章主要名词概念	185
本章小结	185

本章思考题	185
小组讨论方案	186
参考书	187
第九章 财政收入概述	188
本章学习提要与目标	188
第一节 财政收入的含义与分类	188
第二节 财政收入规模	192
第三节 财政收入结构	199
本章主要名词概念	206
本章小结	206
本章思考题	206
小组讨论方案	206
参考书	207
第十章 税收基本理论	208
本章学习提要与目标	208
第一节 税收概述	208
第二节 税收负担	214
第三节 税负转嫁与归宿	221
第四节 税收效应	228
本章主要名词概念	232
本章小结	232
本章思考题	233
小组讨论方案	233
参考书	234
第十一章 税收制度	235
本章学习提要与目标	235
第一节 税收制度概述	235
第二节 商品税	245
第三节 所得税	251
第四节 其他各税	255

本章主要名词概念	259
本章小结	259
本章思考题	259
小组讨论方案	260
参考书	261
第十二章 非税收入	262
本章学习提要与目标	262
第一节 非税收入概述	262
第二节 国有资产收益	267
第三节 其他形式的非税收入	275
本章主要名词概念	280
本章小结	280
本章思考题	280
小组讨论方案	280
参考书	281
第十三章 国债	282
本章学习提要与目标	282
第一节 国债原理	282
第二节 国债的规模和结构	287
第三节 国债的负担和效应	294
第四节 国债制度	298
本章主要名词概念	304
本章小结	305
本章思考题	305
小组讨论方案	305
参考书	306
第十四章 政府预算	307
本章学习提要与目标	307
第一节 政府预算概述	307
第二节 政府预算的分类	311

第三节 政府预算的编制、执行与决算	317
第四节 中国预算管理制度改革	323
本章主要名词概念	330
本章小结	330
本章思考题	331
小组讨论方案	331
参考书	332
第十五章 财政管理体制	333
本章学习提要与目标	333
第一节 财政管理体制概述	333
第二节 财政管理体制模式及其演变	338
第三节 财政收支范围划分的理论分析	344
第四节 中国现行分税制财政管理体制	349
本章主要名词概念	356
本章小结	356
本章思考题	356
小组讨论方案	357
参考书	358
第十六章 财政平衡	359
本章学习提要与目标	359
第一节 财政平衡概述	359
第二节 财政赤字	369
第三节 财政风险	374
本章主要名词概念	383
本章小结	383
本章思考题	384
小组讨论方案	384
参考书	385
第十七章 财政政策	386
本章学习提要与目标	386

第一节 财政政策概述	386
第二节 财政政策的类型	396
第三节 财政政策和货币政策的协调配合	401
本章主要名词概念	409
本章小结	409
本章思考题	410
小组讨论方案	410
参考书	411

导 言

一、财政与财政学

（一）财政

财政作为国家的经济体现和政府的经济行为，与国家政府共生、共存、共同发展，在古今中外所有国家的政治、经济、社会活动中，都居于不可替代的重要地位。

随着生产力水平的提高，经济的繁荣，社会的发展，科学技术的进步，国家政府职能的逐步扩大，财政分配活动的范围越来越广泛，财政分配活动的内容越来越丰富，财政的地位越来越重要。在现代市场经济国家，财政明显地作为国家政府对社会经济运行进行宏观调控的重要手段，在政治、经济、科技和社会生活中的作用越来越大。财政分配的规模、分配的结构、分配的方式以及政府预算、税收、公债、财政投资、财政补贴、公共支出、政府采购等多方面的财政政策的变化，已成为调控和影响社会资源配置、收入分配、经济稳定增长，乃至整个社会经济运行的重要因素。

在中国建立社会主义市场经济体制的进程中，财政不仅要参与国民收入分配的全过程，而且要灵活运用财政政策手段，有效地调节宏观经济运行，建立起有利于社会主义市场经济发展，有利于国家宏观调控体系完善，有利于企业公平竞争及财政收入稳定增长的公共财政。

财政实践，随着国家政府职能的扩大和社会经济的发展，其内容日益丰富，形式不断完善，管理日趋科学。研究财政分配、财政运行和财政管理规律的财政学，也逐步地形成了一门独立的学科，形成了独立的理论体系，在社会科学，尤其是在经济学中占有重要地位。

（二）财政学

财政学是研究政府的经济行为，分析和总结政府经济活动的规律性的一门学科。不过，政府介入经济活动和干预经济运行的手段又是多种多样的，如行政手

段、计划手段、法律手段、货币金融手段等，而这些都是财政学的研究对象，财政学集中研究的是政府与财政有关的经济活动，诸如税收、政府收费、财政支出、公债等。

1. 财政学的由来。财政学作为一门独立的学说，开始于 200 多年前，以 1776 年亚当·斯密的《国富论》的出版为标志。在此之前，财政学只是经济学的一个组成部分，而并不是一门独立的学科。斯密在《国富论》中论述了市场经济中的政府职能，并系统地论述了财政收入、财政支出、公债等财政范畴，这标志着财政学从经济学中分化独立出来，形成了一门独立的学科。

2. 古典财政学。从封建社会解体到资本主义产生这一历史转折时期，人们开始把财政问题作为经济政策理论进行研究，使得财政理论得到了充分的发展。其中，重商学派主要从流通领域揭示财政同经济的关系；官房学派则侧重于财政管理；重农学派对财政理论的研究主要放在如何促使农业发展上。这三个学派，虽然比较系统地从经济理论上论述了财政问题，但并没有形成比较完整的财政学体系。

17 世纪中叶到 19 世纪初，英国和法国为了适应资本主义生产方式和资产阶级利益需要，在吸收了重商学派、官房学派和重农学派经济理论的基础上，逐步形成了古典学派。该学派的创始人——英国学者亚当·斯密（1723 ~ 1790）于 1776 年发表了《关于国民财富的性质及原因的研究》，即《国富论》，其中第五章专门论述了财政收支、税收、公债等。并从“生产性劳动和非生产性劳动”的理论出发，认定维持国家活动的费用，是属于非生产性财政消费。在财政理论上他主张应将政府的活动范围和开支限制在最低限度，反对国家干预经济；主张“廉价政府”、反对奢侈浪费；主张量入为出，预算平衡；主张按照国家政府职能、受益分担系统划分财政收支；在赋税问题上，他提出了征税的法律依据；从土地、劳动、资本生产三要素出发，提出了不妨碍资本原始积累的地租、利润、工资三项源泉和“平等、确实、便利、经济”四项原则。在公债问题上，他反对过量发行公债，增加非生产性支出，影响资本积累。

3. 现代财政学。20 世纪 30 年代的世界经济危机导致了西方经济学说和财政学说的一次重大转变，占统治地位 100 多年的斯密的自由市场经济理论，让位于凯恩斯的经济干预理论。英国经济学家凯恩斯（1883 ~ 1846）于 1936 年发表了《就业、利息和货币通论》一书，认为经济危机是由于需求不足而同时生产过剩引起的，只有行使国家权力干预经济、刺激需求，才能使经济危机得到缓和，增加就业。这就是说，凯恩斯认为经济危机的产生是由于总需求与总供给的相交点的值达不到最大量，即有效需求不足。有效需求表现为消费水平和投资水平；有