

21

世

纪

经

管

应

用

型

系

列

精

品

教

材

CAIZHENGXUE

财政学

主
编

刘宇会
孟

琦



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

21 世纪经管应用型系列精品教材

财 政 学

主 编 刘宇会 孟 琦

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/刘宇会, 孟琦主编. —北京: 中国商务出版社,
2009. 5

(21 世纪经管应用型系列精品教材)

ISBN 978-7-5103-0065-3

I. 财… II. ①刘…②孟… III. 财政学-高等学校-教
材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 067467 号

21 世纪经管应用型系列精品教材

财 政 学

主 编 刘宇会 孟 琦

中国商务出版社出版

(北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010—64269744 (编辑室)

010—64266119 (发行部)

010—64295501

010—64263201 (零售、邮购)

网址: www.cctpress.com

E-mail: cctp@cctpress.com

北京中商图出版物发行有限

责任公司发行

嘉年华文有限责任公司排版

北京密兴印刷厂印刷

787 毫米×980 毫米 16 开本

19.25 印张 346 千字

2009 年 5 月 第 1 版

2009 年 5 月 第 1 次印刷

ISBN 978-7-5103-0065-3

定价: 31.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64242964

编 委 会

主 编：刘宇会 孟 琦

副主编：田海霞 张 宇

参 编：马 兰 王蔚琳 王立功 王星星 史勇芳
孙 鑫 孙迎春 安 进 朱 莹 朱 蓉
朱 金 吉建礼 刘德清 刘立东 陈 岚
陈宁智 杨兰芳 宋 玥 张菊琴 张 玲
张 媛 张 鹏 陆小玲 陆宏兰 吴媛媛
严佩佩 周文逸 柳松柏 贺 茵 施以全
俞昌鹏 郭 廷 徐朋杰 袁欢欢 顾 波
曾 亮 蔡 建

前 言

财政学是一门研究政府理财或公共理财的学问。从其奠基者亚当·斯密开始，财政学作为相对独立的研究学科已有数百年的历史。然而，纵观 20 世纪，财政学又是一门处于不断创新发展的新兴学科。究其原因，20 世纪全球科技、经济与社会的迅速发展，各国经济改革与财税改革浪潮的风起云涌，政府与市场关系的不断探索与不断调整，财政制度与政策的不断创新，这一切，都对财政学的更新与发展产生了深刻的影响。尤其是 20 世纪五六十年代以来，财政越来越融入于市场经济体系与机制之中，财政学的研究领域逐步延伸到社会公共部门的方方面面，从而使财政学在理论体系上延展成为公共经济学或公共部门经济学，在制度与政策层面上也呈现出向公共管理与公共政策延伸、交叉的趋势。

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。

本书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。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。

本书主要内容包括两部分。一是财政学的基本理论,即福利经济学、公共物品理论、外部性理论、公共选择理论、税收效率与公平理论、税负归宿理论、国债原理、财政分权理论和财政管理体制。对于这些理论的阐述,遵循完整、规范和简明的原则,对其最新进展也给予说明。二是我国的财政实践,包括我国财政的教育、国防、社会保障支出,以及我国的政府收费。对这些具有中国特色的财政问题,在描述现状的同时,对其规范和改革的方向也作了阐释。

本书的编写具有以下特点:

(1) 体系力求科学。为学生学习和理解公共财政的概念奠定了感性认识基础,从逻辑思维的角度深入研究了社会公共需要与国家之间的关系,国家与财政的关系及政府与财政的关系,进一步阐释了财政特性,做到了理论和实践相结合。

(2) 内容力求时效。力争最大限度地反映国内外财政理论的最新研究成果和我国财政政策、法规的最新改革情况。

(3) 形式力求创新。各章均配套了补充阅读材料、思考与拓展等栏目,内容丰富,言简意赅,通俗易懂。

本书第四、七、八章由东北林业大学刘宇会老师编写,第二、六章由佳木斯大学孟琦老师编写,第三、五章由佳木斯大学田海霞老师编写,第一、九章由佳木斯大学张宇老师编写,同时感谢贺茵、王蔚琳、宋玥、安进、施以全、周文逸、陈岚、柳松柏、徐朋杰、朱莹、王立功、杨兰芳、马兰、袁欢欢、张菊琴、陆小玲、蔡建、吉建礼、陈宁智、朱蓉、陆宏兰、俞昌鹏、孙鑫、刘德清、史勇芳、郭廷、吴媛媛、王星星、张玲、朱金城、严佩佩、曾亮、张媛、张鹏、刘立东、孙迎春、顾波、吴佳丽、徐培娟、冯柳柳、曹春云、张玉婷等老师在本书编校过程中所做的工作。

本书适合作为高等院校、高职院校及相关培训学校信息类、管理类、经济贸易类专业的教材用书,也可作为广大项目管理及网络营销人员的培训用书。

在本书的编写过程中，我们广泛吸收了有关财政学教材及学术研究成果的内容。在此，谨对有关作者表示真诚的感谢！

编 者

2009 年 3 月

目 录

第一章 导 论	1
【教学目标】	1
【导入案例】	1
第一节 财政学的概念	1
第二节 财政学的研究对象与方法	4
第三节 财政学的基本特征	6
第四节 财政学的理论体系	9
第五节 财政的职能	13
本章小结	17
本章思考题	17
案例分析：公共财政改革	17
第二章 财政收入	19
【教学目标】	19
【导入案例】	19
第一节 财政收入的概念及分类	20
第二节 财政收入的原则	25
第三节 影响财政收入规模的因素分析	29
本章小结	36
本章思考题	36

案例分析一：我国财政收入形式结构分析	37
案例分析二：我国的财政收入增长状况分析	38
第三章 税收原理与制度	39
【教学目标】	39
【导入案例】	39
第一节 税收原理	40
第二节 税收制度	63
第三节 国际税收	80
本章小结	96
本章思考题	97
案例分析：消费税为何要拿大排量车“开刀”	97
第四章 国 债	99
【教学目标】	99
【导入案例】	99
第一节 国债概述	99
第二节 国债规模分析	103
第三节 国债结构分析	114
第四节 国债的发行与偿还	123
第五节 国债市场	133
第六节 国债的管理	137
本章小结	139
本章思考题	139
案例分析：“327”国债期货风波	140
第五章 财政支出总论	143
【教学目标】	143
【导入案例】	143
第一节 财政支出的分类	144
第二节 财政支出的规模与结构	148
第三节 财政支出的原则	154
第四节 财政支出效益分析	159
本章小结	171

本章思考题	171
案例分析：长江三峡水利枢纽可行性研究报告	172
第六章 购买性支出	179
【教学目标】	179
【导入案例】	179
第一节 社会消费性支出	181
第二节 财政投资性支出	189
第三节 基础产业投资	196
第四节 农业投资支出	202
本章小结	205
本章思考题	206
案例分析：新中国成立前后不同政权层次的“精兵简政”实践	206
第七章 转移性支出	211
【教学目标】	211
【导入案例】	211
第一节 社会保障支出	212
第二节 财政补贴支出	222
第三节 税式支出	226
本章小结	231
本章思考题	231
案例分析：财政购买支出与转移支出的数据分析	231
第八章 国家预算与预算管理体制	233
【学习目标】	233
【导入案例】	233
第一节 国家预算	235
第二节 国家预算管理体制	247
第三节 预算外资金	261
本章小结	268
本章思考题	269
案例分析：西方复式预算制度的启示	269

第九章 财政政策	272
【教学目标】	272
【导入案例】	272
第一节 概述	273
第二节 财政政策的效应分析	279
第三节 财政政策与货币政策的配合	282
本章小结	288
本章思考题	288
案例分析：积极的财政政策和稳健的货币政策	288
参考文献	293

第一章 导 论

【教学目标】

通过分析现实中的种种财政现象及财政分配与社会经济生活的关系，使学生在初学财政学之际，对学习财政学的重要性、财政学的内容特点及有关财政学的基本问题有一个大致的了解。

【导入案例】

政府的财政职能

2003年7月21日23时16分（北京时间），在云南省大姚县（北纬26.0°、东经101.2°）发生6.2级地震。震中位于大理市东北约100公里处，距昆明市约180公里。截至7月25日下午，大姚县共发生余震348次，倒塌房屋9300多间，因地震死亡16人，受伤506人。中央财政紧急下拨2200万元救灾资金，帮助云南大姚地震灾区做好应急抢险工作，解决灾区群众面临的生活困难。这些资金中的2000万元用于灾民紧急转移安置和倒房修复等，100万元用于灾区卫生防疫，100万元用于卫生机构灾后修复。

第一节 财政学的概念

在日常活动中存在着一种现象，就是国家或政府每天都在进行收支活动。例如，每天我们的周围都存在着的税收现象，这是政府在取得收入；而每天政府都要安排支出，用于某些单位和项目的需求。这些就是“政府分配”活动。这类现象在不同的国度和地域，有的存在了几千年，有的存在了几百年。在我国，人们使用“财政”这一名称来称呼这类活动。依据我国财政学的解释，财政是指国家或政府的收支活动或经济活动，其本质“是以国家为主体

的分配关系”，即国家或政府的分配活动。

而这一“财政”定义，只是针对“一般财政”而言的，也就是“以国家为主体的分配”。对于历史上存在的所有国家财政来说，都是适用的。在不同的经济体制下，都有着国家或政府的分配活动或经济活动，也就有“财政”的存在。但是，不同的经济体制，决定不同的财政性质，从而形成不同的财政类型，也就是人们所说的“特殊财政”。这是经济对财政具有决定作用的集中表现。

为市场提供公共服务，是市场经济对政府及财政提出的根本要求。对于市场经济来说，政府及其财政提供的公共服务是必不可少的，这是市场活动必须具备的“外部条件”。反过来，市场也必须将政府及其财政的活动限制在一定范围和规模内，才能避免政府和财政对市场的危害。因此，“为市场提供公共服务”就成为市场经济下的财政的根本性质。

“为市场提供公共服务”，与市场经济相适应的财政类型与模式，就是“公共”财政。“公共财政”是财政的一种，为市场提供公共服务，是公共财政区别于其他财政类型的根本性质。公共财政也是政府进行的分配活动或经济活动，这是它与自然经济和计划经济下的财政所共同具有的性质。但是，公共财政只能为市场提供公共服务，这又使得它不同于只为君主私人服务的自然经济下的财政，或只为“国家”服务的计划经济下的财政。

“公共”就是市场经济所给予市场型财政的根本性质。自然经济下的“家计财政”类型和计划经济下的“国家财政”类型，都不具有这一性质。在市场经济下，提“公共财政”问题，就不是财政与市场相适应的问题，而是“公共性”与“市场性”相适应的问题。可见，公共财政问题的关键和要害，是“公共性”问题。作为政府财政，在市场经济下直接涉及的根本问题，就是如何处理政府与市场的关系问题，如何规范政府及其财政的活动使之适应市场经济的根本要求的问题。建立公共财政模式，就是要以“公共性”作为根本准则，去约束和规范政府及其财政与市场的关系。

因此，只要存在着市场经济，财政就必然会向“公共化”转化与演变，从而最终成为“公共财政”，这是市场经济对财政根本决定作用的表现。反之，如果财政没能转向“公共化”，没有真正成为公共财政，那么市场经济体制也是不可能真正建立的。换句话说，如果在市场经济下财政没能公共化，它将影响和阻碍经济的市场化进程，使得市场经济无法建立，或者即使勉强建立了，最终也会消亡。

概括地讲，财政是以政府为主体，集中一部分国民收入来满足社会公共需要的收支分配，是政府从事资源配置和收入分配的一种公共经济活动。

围绕财政的概念，我们可以从以下几个方面作进一步阐释：

1. 财政是一个分配范畴

首先需要明确，财政作为一种社会现象，它属于经济生活的组成部分。经济学常识告诉我们，社会经济活动是一个社会再生产的运动过程，人类社会一切财富的生产和消耗都要由这个运行系统来完成。其中，生产环节是起点，各种生产要素结合在一起，生产出各种各样的物质产品和劳务。消费环节是终点，一切物质产品和劳务最终都是为消费服务的。但是，在社会化或群体化生产的前提下，生产环节不能与消费环节实现对接，中间还需要有交换和分配环节发挥媒介作用。交换环节的作用在于通过市场将具有不同使用价值的物质产品和劳务与作为一般等价物的货币相交换，实现产品的价值；分配环节的作用则是将已经实现的价值按照各种要素的贡献以及社会公共需要，在不同的经济主体之间进行分割，即完成对国民收入的分配与再分配，确定各个经济主体对收入的占有份额或所有权，为实现它们的消费目标提供必要条件。在分配环节内，包含诸多的分配形式。如在初次分配中，有工资分配、利润分配；在再分配中，有利息分配、租金分配，等等。国家财政也是分配环节内的一种形式，特别是在再分配过程中，它是一种主要的分配形式。

2. 财政分配的主体是国家或政府

财政分配的主体是国家或政府。任何分配过程都有与之相对应的主体存在。一般经济分配的主体是投入要素的单位和个人，而财政分配的主体只能是国家或政府。这是财政分配区别于其他分配形式的基本特征。所谓国家为主体，是指国家在财政分配中居于主导地位。国家不仅是财政分配形式存在的决定性因素，国家与财政共存共荣，而且财政分配的对象、数量、范围和方式等都主要由国家来决定。

当然，国家在财政分配中居主导地位，并不表明国家可以不受约束地决定财政分配事项。要使财政能够很好地为自己履行职能服务，国家必须正确认识 and 遵循财政分配的运行规律，合理运用财政分配工具，妥善处理与其他单位和个人之间的利益关系。特别是在现代社会生活中，国家财政的公共性特征日益突出，从而对国家正确行使自己的权力提出了更高的要求。

3. 财政分配的客体是一部分社会产品

财政分配的客体即财政分配的对象。财政分配是社会产品分配的一个组成部分，因此，其分配的对象也必然属于社会产品。通过税收手段，财政要从社会产品中分得一定比例的份额形成财政收入，然后，通过财政支出又将要已分得的社会产品运用出去。因此，财政分配的客体实际上与税收的来源是

联系在一起的。从社会产品的价值组成情况看，能够成为财政分配对象的只能是一部分国民收入。所谓国民收入，是指一个国家在一定时期内（通常为一年）新创造的价值，即社会总产品价值中扣除 C 之后的 $V+M$ 部分。在国民收入中既包括劳动者的必要价值，也包含剩余产品价值。这为财政分配对象的确立提供了基础。对此，我们将在财政收入一章中作详细分析。

4. 财政分配的形式与一定的经济形态相联系

财政分配的形式是指财政收入与支出的表现形式。财政分配采取什么形式，与社会经济发展的进程有关。在自然经济条件下，经济主体之间的联系建立在物物交换的基础上，因此，财政分配主要采取实物形式和力役形式。随着商品经济的发展，货币作为商品或财富的一般表现形式，在经济生活中为人们所普遍接受。因此，财政分配相应地也采取价值形式，这对提高财政的效率是非常重要的转折。

5. 财政分配的目的是满足国家实现其职能的需要

财政分配的目的是满足国家实现其职能的需要。国家拥有两大基本职能，即社会管理职能和经济管理职能。国家是一个政治实体，一般情况下，它不直接从事物质资料的生产活动，但国家机器的运转，却需要有物质资料的消耗。这种矛盾的现象就要求国家依靠政治权力，参与社会产品的分配，因此，财政分配就是满足国家实现其职能的物质需要。联系到关于市场与政府在资源配置中分工的理论，我们也可以将国家的职能具体概括为是通过政府提供公共产品以满足社会公共需要。

6. 财政分配的过程主要依靠政府预算收支来实现

政府预算是国家经过政治和法律程序确定的财政分配规则和标准，是财政进行集中性分配的重要标志。一般地说，一切财政收入和支出都应该反映在政府预算之内，以便充分保证财政分配名副其实地与政府的公共活动联系起来，并使之处于社会公众的监督、制约之下。预算外资金的大规模存在，会给财政的集中性分配带来非常消极的影响，因而也是应该加以制止的。

第二节 财政学的研究对象与方法

一、财政学的研究对象

财政学是经济学的一个分支。也有人把它叫做“政府经济学”（Public Sector of Economics）。大家熟悉的著名经济学家、2000 年度诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格里茨（Stiglitz）就持这种观点。但财政又不是纯粹的经济学，

实际上它是经济与政治的结合体，所以我们国内的一部分学者也认为它是政治经济学的一个分支，是在经济学和政治经济学所揭示的一般经济规律的基础上再进一步揭示财政分配关系及其分配规律。这是财政学研究的第一个层次。

又由于财政是发生在经济基础与上层建筑领域的国家为主导的一种分配，它既包含作为经济基础的财政关系，也包含作为上层建筑的财政关系和财政制度。现实的财政活动是经济基础和上层建筑的结合体，具有经济基础和上层建筑的双重内容。这是财政学研究的第二个层次。

二、财政学的研究方法

现代财政学在研究方法上吸取了现代科学哲学的成果，已经形成了一套科学的研究方法。这套科学的研究方法是一个整体，它是由一系列既相区别又密切联系着的方法所组成的。其中发挥重要影响的方法主要有：归纳与演绎、历史与逻辑、实证与规范、定量与定性等。

1. 归纳与演绎：归纳法是从个别事实走向一般概念、结论的思维方法。演绎法是从一般的概念、原理走向个别结论的思维方法。

2. 历史与逻辑：历史法其实就是历史的归纳，是通过对历史的事实和经验的概括与抽象，从而归纳出本质和规律来。逻辑法其实就是逻辑的演绎，是以基本假设或基本概念为前提或起点，通过严密的逻辑分析，推导出一定的结论来。

3. 实证与规范：实证法是一种事实陈述的分析方法，是对客观事物进行描述、分析和阐述，它回答的是“是什么”“会怎样”的问题。规范法是一种价值判断的分析方法，是对客观事物作出估价、判断和抉择，它回答的是“应该怎样”“必须如何”的问题。实证法如果不能归纳出一般的规律或本质关系来，那么这种分析就不够深入。规范法如果所依据的价值标准不是普遍和客观的，那么它的判断就缺乏说服力。

4. 定量与定性：定量法就是运用数理和统计技术，考察事物的“量”的规定性，从而把握事物性质的一种研究方法。其着眼点在于用数量关系精确地揭示事物的根本特征。定性法就是运用理论分析、历史研究和逻辑演绎，剖析事物的“质”的规定性，从而把握事物性质的一种研究方法。其着眼点在于对事物的表象进行全面的、深入细致的考察和分析，进而揭示出决定这一事物运动、变化和发展的内在规律。

【案例 1—1】关于经济学研究方法的思考^①

1986 年，哈佛大学公共管理学院的约翰·贝勒博士说：“美国正在抗癌的战斗中遭受失败，对癌症的治疗工作没多大起色。”但是，美国癌症学会的 L. 加菲考博士回答道：“毫无疑问，总体死亡率上升的原因是肺癌所致。如果不考虑肺癌，死亡率就不是上升了 8%，而是下降了 13%。”

这一简单的事例反映了对某一问题的研究可能因研究方法的不同而形成对结果的不同表达方式，显然，前者是立足于规范性概括得出的一般性结论，后者则立足于实证性研究而更准确地说明了问题的真实结果。这一事例如果借鉴于经济学的研究，可以概括经济学家的双重任务：一是解释经济如何运行——实证经济学，二是判断经济运行是否产生良好效果——规范经济学。原则上，实证分析不要求作价值判断，因为它的目的在于描述。另一方面，规范经济学则需要有伦理标准，因为没有伦理标准，就无法说何者为“好”。一般来说，经济理论有助于说明那些可能影响某种特定经济行为的因素。然而，只有理论，往往无法说明任何具体因素的重要程度。这就需要通过经验研究（即实证研究）来测定政府政策的变动对行为影响的方向和大小。

第三节 财政学的基本特征

一、阶级性与公共性

由财政与国家或政府的关系，产生了财政并存的两个鲜明特征，即阶级性与公共性。

国家历来是统治阶级的国家，政府则是执行统治阶级意志的权力机构，财政具有阶级性是不言而喻的。但是，国家又是一个公共权力中心，并且统治阶级的政治统治是以执行某种社会职能为前提的。这就决定了财政既具有阶级性，又具有公共性，是两者相统一的一种分配形式。其公共性是指财政满足社会公共需要的基本属性，阶级性是指政府财政在履行满足社会公共需要的职责时总是优先考虑统治阶级的利益。

公与私是相对应的。政府财政历来就是履行满足社会公共需要的职责或

^① 参考资料：《美国抗癌失败录》，载《纽约时报》，1986 年 5 月 8 日。