



· 通用经济系列教材 ·

Public Finance

财政学

(第四版)

主 编 邓子基
副主编 陈 工



 中国人民大学出版社



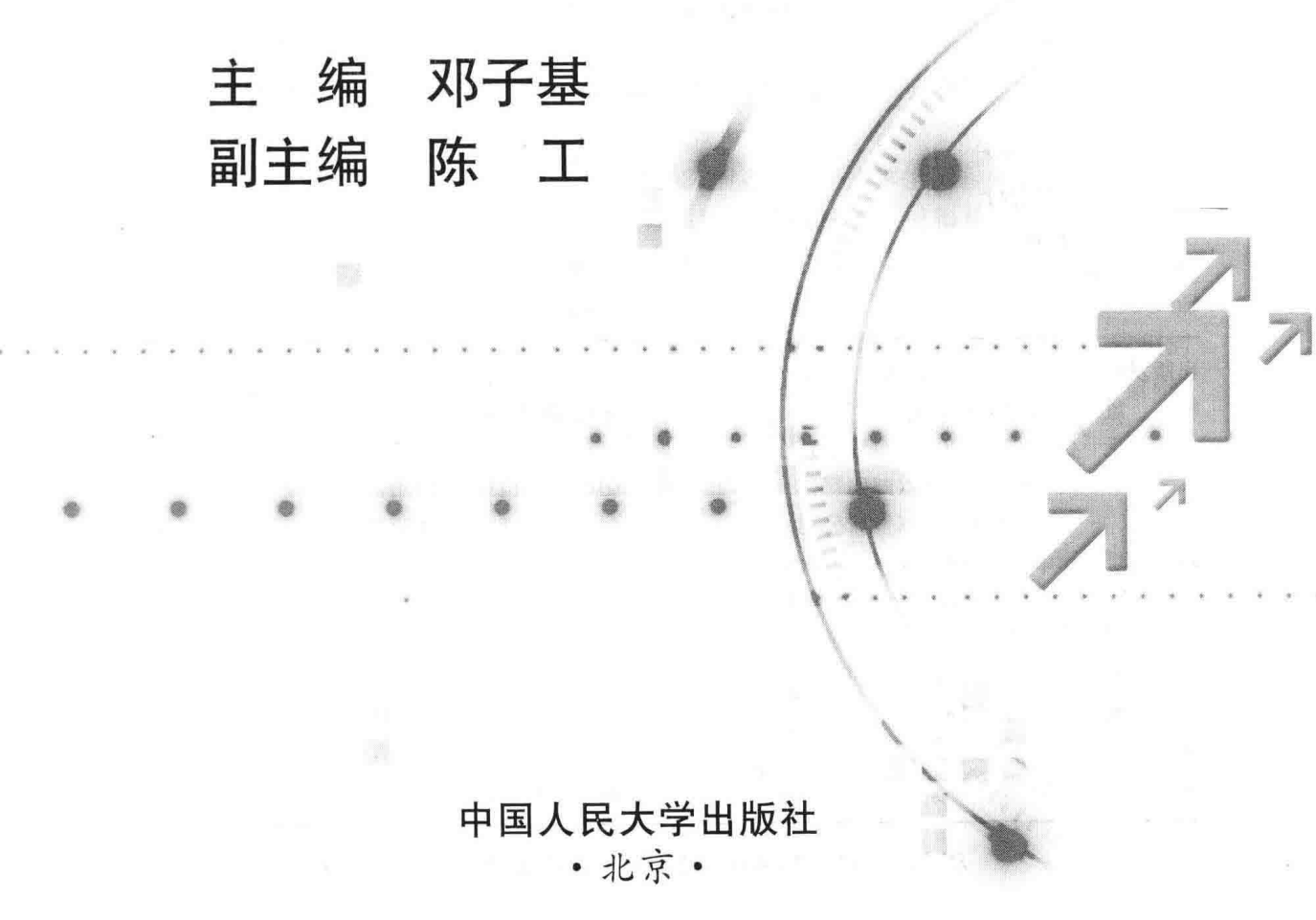
· 通用经济系列教材 ·

Public Finance

财政学 (第四版)

主 编 邓子基

副主编 陈 工



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/邓子基主编. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 2
通用经济系列教材
ISBN 978-7-300-25424-1

I. ①财… II. ①邓… III. ①财政学-教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 007732 号

通用经济系列教材

财政学 (第四版)

主 编 邓子基

副主编 陈 工

Caizhengxue

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 21

字 数 515 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

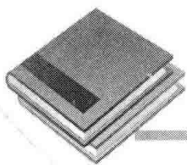
版 次 2001 年 7 月第 1 版

2018 年 2 月第 4 版

印 次 2018 年 2 月第 1 次印刷

定 价 43.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



出版说明

随着经济全球化的不断深入，中国经济走上了高速发展的通道，获得了前所未有的发展。越来越多的人认识到，要想真正融入现代社会，无论是什么专业背景、从事何种工作，学习经济类课程对工作都非常有帮助。顺应这一形势，我国大部分高等院校也开始重视经济类课程的教学和经济类课程的普及。一方面，越来越多的经济类课程成为高校非经济专业选修的热门课程；另一方面，许多理工科学生把经济类专业当作第二学位来学习。但是，现有的经济类教材大部分在内容上都有一定的深度，适合非经济类专业或初涉经济学专业的学生学习的教材较少。鉴于这种情况，我们组织编写了这套“通用经济系列教材”。本套教材在组织编写上，遵循了以下原则：

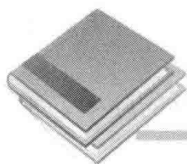
第一，所列课程均为经济类的基础课程，能够适应不同专业学生的普及学习。

第二，教材在编写上力求简明、通俗，篇幅适中，重视基础知识和基本原理的讲解。

第三，在内容上尽量减少纯理论的阐述、证明等，增加一些实际案例、专栏、开篇案例导读之类的东西，使教材的可读性更强，内容更易于理解。

我们秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育人文社科英才”的宗旨，紧跟时代脉搏，不断推出精品，提升教材的质量，为中国高等教育和实践水平的提升做出贡献。我们希望广大读者的建议和鞭策，能够促使我们不断对本套丛书进行改进和完善，以更好地服务读者。

中国人民大学出版社



第四版前言

《财政学》一书出版后，被全国许多财经院校选为教材或教学参考书，并经过多次再版和重印，受到许多师生的重视和喜爱。在此，我们衷心感谢广大师生对本书的厚爱。

本书自第三版出版至今，已历经近四年时间。在此期间，我国的财政理论和实践又取得了很大的进展，发生了深刻的变化，在促进国家治理体系和治理能力现代化的过程中发挥着越来越重要的作用。自党的十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重要论断和要求“建立现代财政制度”以来，随着全面深化改革实践的进展，本书在基本原理、基本知识等方面也亟待更新，特别是有关公共产品、财政决策、财政支出、非税收入、商品税、政府预算、财政体制等方面随着改革实践进程的深化发生了很大变化。本书第三版的不少内容已经难以适应这种形势发展的需要。基于这样的考虑，我们在中国人民大学出版社的敦促和全力支持下，对本书进行了全面系统的修订，力图更好地反映财政学理论和实践的动态变化。

本次所做的修订工作主要体现在以下方面：

(1) 继承传统，优化内容。本版对旧版中经教学实践检验认为是正确的基本原理和基本知识继续保留，同时删除过时的和不再适用的内容。

(2) 简化理论，突出实用。除保留前三章关于财政学必要的基本理论外，其余各章都尽可能减少纯理论的阐述，相应地突出和增加了对我国财政现实的介绍，并通过案例等方式尽可能使其通俗易懂，从而增强了教材的实用性。

(3) 动态更新，反映实践。本版在更新中力求反映财政收入、财政支出和财政管理各方面的最新进展。例如，更新了“营改增”等税制改革、新预算法出台等方面的内容，同时更新了各章案例和各年度数据，增强了教材内容的实践性。

本书撰写和修订的具体分工如下：邓子基教授担任本书主编，陈工教授担任本书副主编，林致远教授负责第一、二、三章，张爱龙教授负责第四、五、

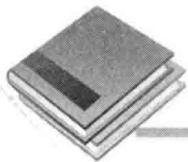
六章，陈工教授和刘晔教授负责第七、八、九、十、十一、十二章，刘晔教授负责第十三、十四、十五、十六章。

在此要特别感谢中国人民大学出版社的大力支持，还要感谢使用本教材的师生，正是因为你们的采用和提出的相关建议，使我们能更好地修订本书。

作者

2017 - 12





第一版前言

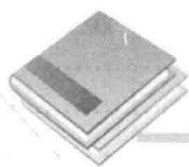
本书是教育部面向 21 世纪财政学专业主干课程系列教材之一，主要是为高等院校财经专业类学生所写的。全书共分为四篇，即财政基本理论、财政支出、财政收入、财政管理和财政宏观调控。其涉及内容主要有财政基础理论及我国财政理论演变、财政支出、税收原理、税收制度、公债、国有经济收入、政府预算、预算外资金、财政管理体制、财政政策与国际财政等方面的理论与实务。本书在借鉴国内外相关教材内容的基础上，注重：（1）坚持马克思主义的立场、观点与方法，总结我国经验，吸收市场经济的理论与实践中有益的东西，洋为中用；（2）坚持与发展国家分配论，同时注重吸收公共财政的观点与主张，以我国社会主义市场经济为立足点，探讨了我国财政的模式与职能等基本理论；（3）理论联系实际，反映和体现中国特色，吸收新的研究成果；（4）注重本学科基本理论、基本知识的介绍；（5）阐述系统、全面、清晰、实用、可读性强。本书也可作为对财政问题有兴趣的朋友们的参考读物。

本书由厦门大学财政金融系博士生导师邓子基教授担任主编，博士生导师陈工教授担任副主编。具体分工是：邓子基教授和林致远博士撰写第一、二、三章；张爱龙副教授撰写第四、五、六章；杨志勇副教授和陈工教授撰写第七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十九章；袁星侯博士撰写第十五、十六、十七、十八章。

在此要特别感谢教育部高等教育司财政法与管理教育处及中国人民大学出版社的大力支持。厦门大学经济学院财政金融系对本书的写作和出版也给予了大力赞助，在此一并表示感谢。

作者

2001 - 04



目 录

第一篇 财政基本理论

第 一 章	财政及其本质	3
	第一节 现代经济中的财政	4
	第二节 财政的起源与发展	7
	第三节 财政的本质	10
	第四节 财政的双重属性	13
第 二 章	公共财政与国有资本财政	16
	第一节 公共财政	17
	第二节 国有资本财政	25
	第三节 双重结构财政	27
第 三 章	公共产品与公共选择	31
	第一节 公共产品的特性	32
	第二节 公共产品的提供	35
	第三节 公共决策与公共选择	39
	第四节 财政决策主体的行为	45
	第五节 政府失灵及其矫正	50

第二篇 财政支出

第 四 章	财政支出概论	57
	第一节 财政支出的分类	60
	第二节 财政支出的规模	65
	第三节 财政支出成本—效益分析	73

第五章	购买性支出	78
第一节	行政管理支出	79
第二节	国防支出	83
第三节	文教科卫支出	86
第四节	农业支出	91
第五节	基础设施与基础产业支出	95
第六章	转移性支出	99
第一节	社会保障支出	102
第二节	财政补贴	114
第三节	税收支出	118

第三篇 财政收入

第七章	财政收入概述	127
第一节	财政收入的形式	128
第二节	税收的基本概念	130
第八章	税收理论	138
第一节	税收原则	139
第二节	税收负担与税负转嫁	145
第三节	最优税收理论	150
第九章	商品税	156
第一节	商品税概述	157
第二节	增值税	158
第三节	消费税	167
第十章	所得税	174
第一节	所得税概述	175
第二节	个人所得税	180
第三节	企业所得税	187
第四节	社会保险税	196
第十一章	其他税收	200
第一节	财产税概述	201
第二节	房地产税	205
第三节	遗产税和赠与税	210
第四节	资源税	214
第五节	环境税	219



第十二章	国有经济收入	223
	第一节 国有资产收入的形式	224
	第二节 国有企业利润分配制度	226
	第三节 国有资产管理体制改革和国有资本经营预算	230
第十三章	政府非税收入	236
	第一节 政府非税收入概述	237
	第二节 行政事业性收费	240
	第三节 政府性基金	244
	第四节 其他政府非税收入	247
	第五节 我国非税收入现状和改革方向	249
 第四篇 财政管理和财政宏观调控 		
第十四章	政府预算	257
	第一节 政府预算概述	258
	第二节 政府预算的编制、执行与决算	266
	第三节 我国部门预算的编制	275
第十五章	财政体制	282
	第一节 财政体制的内容和类型	283
	第二节 政府间职责分工	286
	第三节 政府间财政收支划分	290
	第四节 政府间转移支付制度	293
	第五节 我国的财政体制	297
第十六章	财政赤字与公债	306
	第一节 财政平衡与财政赤字	307
	第二节 公债制度	312
	第三节 公债理论	319
参考文献		324





第一篇 财政基本理论

第一章 本章要点

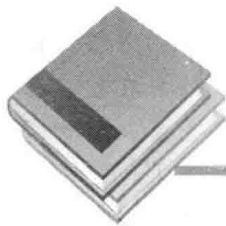
■ 财政学的概念

■ 国家经济职能的财政

■ 财政学的发展与流派

■ 财政学体系

■ 财政学的研究方法



第一章

财政及其本质

本章要点

- 财政学的概念
- 混合经济中的财政
- 财政的起源与发展
- 财政的本质
- 财政的双重属性

导入案例

现实生活中的财政问题

在现代社会中，每个人的生活都无时无刻不受到政府经济活动的影响。一早醒来，开灯照明，用的电是政府兴建的供电厂提供的；刷牙洗脸，用的水是由政府投资的自来水公司供应的；烧菜做饭，用的煤气是由政府创办的煤气供应公司提供的；上班下班，走的是市政部门投资修筑的道路，乘的是市政部门提供的公共汽车；晚餐之后，既可以待在家里看看政府创办的电视台的节目，也可以到政府兴建的公园散散心。可见，我们每天的起居住行都与政府有着相当密切的关系。

从每个人的一生看，在啼哭落地的那一天，我们中的多数人是在政府经营的医院里度过的。伴随着时光的流逝，我们渐渐成长，开始接受应有的教育，而我们就读的幼儿园、小学、中学、大学等，多半是由政府开办的。在完成学业的过程中，如果经济方面出现困难，我们可以申请政府提供的助学贷款。当我们走上工作岗位后，如果受伤生病，可以享受政府提供的医疗保障服务；万一失业，可以按规定领取失业保险金。而当我们年老退休之时，可以获得社会养老保险金。此外，政府还专门针对穷人、老人和老兵们提供了相应的扶贫、补贴或抚恤计划。

当然，天下没有免费的午餐。我们在享受政府所提供的各种产品和服务的时候，也需要付出相应的代价。与消费其他产品相似，我们在用水、用电、用气，或者在收看有线电视、乘坐公共汽车时，需要向相应的城市公用事业部门缴纳一定的使用费。与此同时，尽管像公园、广场、国防、治安等各种服务往往由政府向公众免费提供，但实际上，我们在享受政府所提供的各种服务的同时，也以纳税义务人的身份为政府的各方面开支缴纳各种税收。例如，在买卖各种商品的过程中，我们所支付的价格中已经包含了一定数量的税款；而当我们的收入达到一定水平后，就要向政府缴纳个人所得税；如果我们拥有一定数量的动产或不动产，就要为此缴纳不同形式的财产税；此外，作为劳动者，我们之所以能够享受到社会医疗保险、失业保险和养老保险等各种服务，主要是因为我们的收入所得中有一部分要以社会保险税（费）的形式上缴给政府部门。

可见，我们每个人的一生都时时、处处受到政府经济活动的影响。由于财政是政府经济活动的核心，因此它就成为我们所生活的现实社会中最普遍的经济现象之一。

资料来源：作者自撰。

第一节 现代经济中的财政

一、财政与财政学

人类有着无穷的欲望，但能够满足人类欲望的资源是有限的，因而探讨如何用有限的资源来满足无穷的欲望，就逐步发展成为一门重要的学科——经济学。在现代经济学的分析视野中，人类的欲望可以大致分为两类：一类是私人欲望，另一类是公共欲望。私人欲望（private desire）是指个人希望独自拥有、独自享用的欲望，比如获得并享用食品、衣服等物品的愿望。公共欲望（public desire）是指能够与别人共同享用而不是独自享用的欲望，比如道路与公园的使用、警力与国防的保护等欲望。一般来说，私人欲望的满足可以经由市场的活动，凭借价格机制的运作来达到圆满的解决，这是私人部门经济学（private sector economics）研究的核心；公共欲望的满足则很难借助市场机制的运作达成，它一般需要通过政府预算决策来实现。在现代政体中，政府预算的编制须经议会的同意，而议会代表则由公众投票选举产生，因此追根溯源，公共欲望的满足一般经由投票过程达成。这是公共部门经济学（public sector economics）或公共经济学（public economics）研究的核心。上述分析如图 1-1 所示（吴家声和张永河，1996）。

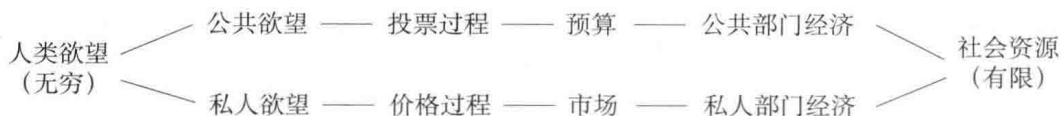


图 1-1 私人部门经济与公共部门经济的异同

由图 1-1 可知，尽管私人部门经济和公共部门经济有着各自的活动范围及方式，但就其本质来说，两者的目的都在于如何利用社会上有限的资源来满足人类的无穷欲望。从这个意义上说，两者之间的差别只是手段上的。

我们知道，作为社会公众利益的代表者，政府是实现公共欲望的当然“人选”。因此，公共部门的经济活动实际上就是指政府的经济活动。为了满足公共欲望，政府需要向公众



提供道路、公园、治安、国防等各种公共产品和服务，此时，政府免不了要承担成本、耗费资金，这就形成了政府支出。政府要开支，就要有相应的收入来源，税收、收费和公债等是政府融资的主要渠道，它们共同形成政府收入。财政（public finance, or government finance, or state finance）是指政府的收支活动及其管理。财政学（public finance）就是研究政府收支活动及其对经济运行所产生影响的经济学分支。由于财政活动是政府从事各种经济、社会和政治活动的基础，因此在更广泛的意义上，财政学就是研究政府经济活动及其对经济运行所产生影响的经济学分支，又称公共部门经济学或公共经济学。

二、混合经济中的财政

当今世界上，绝大多数国家的经济都是由私人部门经济和公共部门经济共同组成的，这就是混合经济（mixed economy）。在混合经济中，私人部门由追求自身利益（self-interest）的居民和企业组成，私人欲望的满足通过市场价格机制达成；公共部门由追求公共利益（public interest）的政府组成，公共欲望的满足由政府预算决策机制实现。为了描述混合经济运行的基本轮廓和总体面貌，先考察一个仅由家庭和企业组成、没有政府存在的私人部门经济的框图。然后，在框图中加入公共部门，看看现代经济运行的大体情况。

下面先考察纯粹私人部门经济的运行。在这个经济系统中，基本决策单位只有两个，即家庭和企业。对家庭来说，它需要进行两方面的决策。首先，出于生存和发展的需要，家庭需要消费一定数量的产品，这些产品可以是自有的，也可以是他人生产的。当家庭需要消费他人生产的产品时，该家庭通常就成为购买者。随之而来的另一个决策就是，为了获得购买产品所需的支出，家庭必须拥有可供支配的财富，这就需要家庭出卖自己所拥有的一定数量的资源。企业是两部门经济中的另一个基本决策单位，它的基本功能就是把各种资源投入转换为特定的产出。尽管不同的企业可能会有各种不同的目标追求，但大多数企业是以利润作为其首要目标的。在利润动机的驱使下，企业进行着使自身利润最大化的生产经营决策。

在私人部门经济中，家庭和企业通过两个具有不同性质的市场——产品市场和要素市场——从事各种交易活动。如图 1-2 所示，在产品市场上，家庭为消费而购买各种产品和服务，企业为谋取利润而向家庭提供相应的产品和服务，并获得由家庭支付的费用。在要素市场上，企业利用从产品市场上得到的收入，购买生产所需的各种资源投入，如劳动、资本、土地等，并通过各种资源的组合生产出市场所需的产品；而家庭也需要向企业售出自己所拥有的各种资源，并获得相应的回报，如工资、利润、租金等。因此，通过要素市场，企业购买资源所支付的费用就再次转移到家庭手中。至此，家庭部门和企业部门完成了一次交易上的循环。对于两部门经济来说，这一过程将周而复始、循环往复。

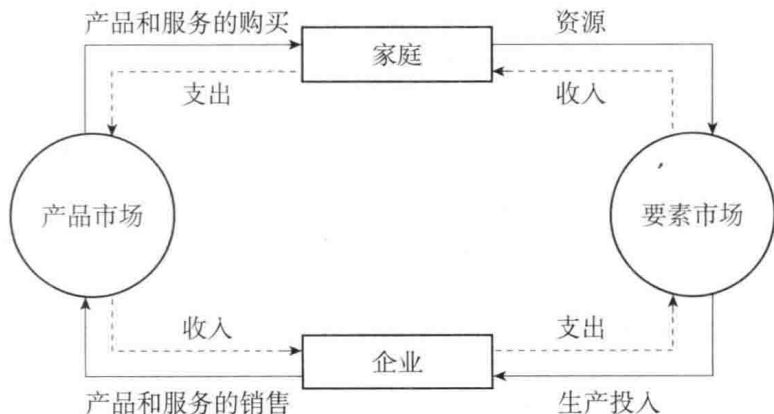


图 1-2 纯粹私人部门经济循环图

可以看出，纯粹私人部门经济的运行由两方面的运动构成——产品运动和货币运动。首先，家庭借助要素市场向企业提供各种资源，企业通过产品市场向家庭提供产品和服务，这是产品运动的过程（图 1-2 中的实线部分）。其次，在家庭通过要素市场向企业提供各种资源时，企业需要向家庭支付相应的报酬；而企业通过产品市场向家庭提供各种产品和服务时，家庭需要向企业支付货币，这是货币运动的过程（图 1-2 中的虚线部分）。

纯粹私人部门经济循环图实际描述了经济运行处于无政府状态下的自由市场经济运作的基本图景。在这一系统中，家庭和企业的经济决策机制是自主而分散的。也就是说，在产品市场上，家庭买什么、买多少、怎么买，以及企业生产什么、生产多少、如何生产、为谁生产等决策，都是出于自身的某种动机而自主做出的，社会上没有哪个人在指挥家庭和企业应该怎样行事。要素市场的情况大抵相同。鉴于家庭和企业的经济决策是自主做出的，而产品市场和要素市场的运作是自发进行的，因此我们习惯上将由家庭和企业这两个部门形成的经济称为私人经济。

不过，在现代经济中，政府作为一个决策单位，已经在经济运行中扮演着日益重要的角色，它不仅为社会公众提供了相当数量的产品和服务，而且对私人经济活动进行一定程度的干预和管理。与分散性的私人决策相比，政府决策往往具有集中性。为了把握现实经济的运作，我们有必要了解私人部门和公共部门共同起作用的混合经济循环图，如图 1-3 所示。

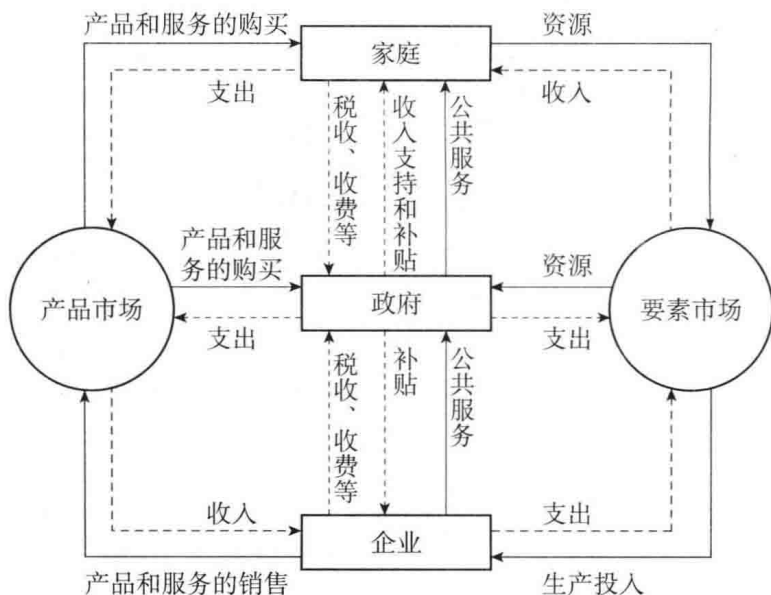


图 1-3 混合经济循环图

在混合经济中，政府作为产品和服务的购买者参与市场。图 1-3 的中心部分代表政府及其财政活动。在要素市场上，政府向家庭购买劳动、资本、土地等资源；在产品市场上，政府向企业购买纸张、桌椅、计算机、汽车、枪炮等产品。政府利用这些资源和产品向社会提供各种公共服务，包括国防、治安、道路、学校、消防、水利设施等。这些产品和服务经常免费向社会公众供给，有时可能按照低于实际市场价格的方式提供。不过，在有些时候，政府的确还拥有并且运营邮局、铁路、航空、烟厂、酒厂和福利彩票等公共企业。与私人企业类似，这些公共企业往往从事着各种盈利性活动。

为了维持本部门的正常运转和应付购买各种产品及资源的开支，政府一般要求企业和家庭支付各种税款及费用。我们知道，在市场上，没有人会强迫消费者购买他们并不需要



的产品。但是，政治决策通常迫使家庭或企业为政府的服务和项目提供资金，而不管家庭和企业是否愿意。

与纯粹私人部门经济循环图相比，不难看出，在政府介入经济生活后，经济系统的运行相应发生了一些变化。在图 1-3 中，家庭不仅可以通过向企业提供各种资源而获得收入，有时还可以从政府那里获得一定数量的收入支持和补贴。另外，家庭获得的收入除用于产品和服务方面的开支，有一部分必须以税收、收费等方式交给政府。企业通过向家庭和政府提供产品及服务取得收入，在某些场合可以获得政府的一些补贴；在支出方面，企业需要向提供各种生产资源的家庭支付报酬，并向政府缴纳各种税收和费用。此外，家庭和企业可以享受政府提供的公共服务。政府一方面以税收、收费等方式获取收入，另一方面又通过向社会公众提供公共服务以及向某些家庭和企业提供补助或补贴而安排其支出。

第二节 财政的起源与发展

一、财政的起源

财政是一个古老的历史范畴，是人类社会发展到一定历史阶段的产物。它是社会生产力发展到一定程度，出现了剩余产品，产生了私有制，产生了阶级，继而伴随着国家的出现而产生的。因此，考察财政的起源，需要从原始社会讲起。

在原始社会，社会生产力水平十分低下，社会产品只能维持最低限度的生活需要。在原始氏族公社范围内，氏族成员共同劳动、共同占有与平均分配生活产品。由于在当时生产力水平极不发达的条件下，没有剩余产品，没有阶级，没有国家，因此财政就不可能作为一个独立的经济范畴而产生。

到了原始社会末期，社会生产力有了一定的发展，此时人们通过劳动所获得的产品，除了满足最低限度的生活需要以外，还或多或少有了剩余。随着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，并逐步导致了私有制的产生。在这一演进过程中，阶级开始出现，社会逐步分裂为两个根本利益对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级。自此，奴隶制的生产方式形成了。私有制的产生和社会分裂为阶级，在客观上需要国家权力的产生：因为奴隶主阶级要保持占有生产资料与生产劳动者——奴隶本身的特权，强迫奴隶服从自己的统治，镇压奴隶的反抗，就必须组织起一种暴力机关，建立监狱、法庭、警察、军队及其他强制机构。于是，国家产生了。“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家。”^①

国家机构的存在和实现其职能，必然要消耗一定的物质资料，但国家作为一种凌驾于社会之上的力量，本身并不从事物质资料的生产，无法通过自身的生产为自己提供这部分物质资料。不过，国家拥有公共权力，“这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这种

^① 马克思，恩格斯，马克思恩格斯选集·2版：第4卷，北京：人民出版社，1995：170。

