

21

高等学校经济学类专业核心课程系列教材

Econ

Public Finance

财政学

主 编 冯宗容
副主编 杨明洪 刘晓凤



四川 大学 出版社



高等学校经济学类专业核心课程系列教材

财政学

主 编 冯宗容

副主编 杨明洪 刘晓凤



四川大学出版社

责任编辑:姜 涛 姚 曦

责任校对:李晓琴

封面设计:邹小工

责任印制:曹 琳

图书在版编目(CIP)数据

财政学/冯宗容主编. —成都:四川大学出版社,
2002.3

高等学校经济学类专业核心课程系列教材

ISBN 7-5614-2224-5

I. 财... II. 冯... III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 012217 号

书名 财 政 学

作 者 冯宗容 主编

出 版 四川大学出版社

地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)

印 刷 华西医科大学印刷厂

发 行 四川大学出版社

开 本 787mm×1098mm 1/16

印 张 23.25

字 数 406 千字

版 次 2002 年 4 月第 1 版

印 次 2002 年 4 月第 1 次印刷

印 数 0 001~3 000 册

定 价 26.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电话:5412526/5414115/
5412212 邮政编码:610064

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回印刷厂调换。

版权所有◆侵权必究

《高等学校经济学类专业核心课程系列教材》编委会

名誉顾问：周 春

丛书主编：李天德

副 主 编：朱方明 张红伟

编 委：(按姓氏笔画为序)

王 云 邓 翔 冯宗容 刘用明

朱方明 孙 英 李天德 李 杨

李晓涛 张红伟 蒋永穆 蒋和胜

蒋 瑛 黎成器

总 序

高等学校经济学类专业核心课程系列教材，是根据教育部确定的面向 21 世纪经济学类专业核心课程，为适应国内高等学校经济学类专业大学本科教学的需要而编著的。面向 21 世纪大学本科经济学类专业的核心课程共 8 门：政治经济学、西方经济学、计量经济学、国际经济学、货币银行学、财政学、会计学、统计学。

当前，伴随人类进入 21 世纪，中国加快了加入 WTO 的步伐，中国经济正快速同国际经济接轨，中国高等教育为融入国际社会，改革迫在眉睫。为了同世界高等教育接轨，国内不少高校开始部分试用引进国外著名高校的经济学类大学原版教材，也有不少国内高校开始研究与借鉴国外高校经济学类经典教材来更新和补充国内高校经济学类教材的内容。我们组织面向 21 世纪经济学类专业核心课程系列教材的编著，也是当前国内高校经济学类专业大学本科核心课程教材改革的重要组成部分。

在高等学校经济学类专业核心课程系列教材的编著中，我们注意力争做到以下几点：

第一，本核心课程系列教材在大学经济学类专业本科教学中的地位与作用。8 门核心课程都是国家教育部规定的经济类专业大学本科生的基础必修课程，要求经济学类专业的大学本科生通过这 8 门课程的学习，达到基本掌握经济学类专业的基础理论与研究方法，为进入高年级阶段的专业学习奠定深厚的理论基础。

第二，从实际出发，密切联系我国国情。编著中始终坚持以邓小平的建设有中国特色的社会主义市场经济理论为指导，以培养能从事中国社会主义市场经济建设的高素质经济管理人才为目标。

第三，教材内容要面向 21 世纪高等教育。要求编著中坚持改革、发展的原则，教材内容既要有一定的稳定性，又要有一定的前瞻性，要充分体现 21

世纪世界高等教育改革、发展的趋势。

第四,本核心课程系列教材的编著力争博采众长。要在充分借鉴国内外同类优秀教材经验的基础上,全面、系统地展现当代国内外著名高校经济类专业本科生必修的经济学基础理论与研究方法,在编著中既要坚持基础必修课程的性质和特点,保证各门教材中基础理论的完整性,同时也强调理论叙述的通俗性与行文的简洁性,以满足国内高校经济类专业大学本科教学的需要。

为了不断提高和保证本套国内高等学校经济学类专业核心课程系列教材的质量水平,我们恳请使用本套系列教材的教师、学生与读者不吝批评斧正,以便再版时修改完善。

李天德
2001年8月18日



目 录

1. 导论	(1)
1.1 公共部门的活动范围与方式	(1)
1.1.1 社会公共需要	(1)
1.1.2 公共产品	(2)
1.1.3 公共部门	(4)
1.1.4 公共部门的活动范围	(5)
1.1.5 公共部门的活动方式	(7)
1.2 则政概念及财政学	(8)
1.2.1 财政概念辨析	(8)
1.2.2 财政学	(9)
2. 财政的职能	(11)
2.1 财政的职能	(11)
2.1.1 财政的资源配置职能	(12)
2.1.2 财政的收入分配职能	(14)
2.1.3 财政的经济稳定与发展职能	(17)
2.1.4 财政职能与公平效率准则	(20)
2.2 中央与地方政府的财政关系	(22)
2.2.1 设立地方政府的必要性	(22)
2.2.2 中央与地方政府的利益关系	(23)
2.2.3 中央与地方政府间财政职能的分工	(24)

2.2.4	规范中央与地方政府的财政关系	(27)
2.3	政府与国有企业的财政关系	(28)
2.3.1	国有企业的角色定位	(28)
2.3.2	作为社会管理者的政府与国有企业的财政关系	(30)
2.3.3	作为国有资产所有者的政府与国有企业的财政关系	(32)
2.3.4	规范政府与国有企业的财政关系	(33)
3.	财政的基本理论	(36)
3.1	古典财政理论	(36)
3.1.1	概述	(36)
3.1.2	亚当·斯密的财政理论	(37)
3.1.3	大卫·李嘉图的财政理论	(39)
3.1.4	瓦格纳的财政理论	(40)
3.1.5	庇古的财政理论	(41)
3.2	当代财政理论的发展	(41)
3.2.1	概述	(41)
3.2.2	凯恩斯主义的财政理论	(42)
3.2.3	现代新古典经济学的财政税收理论	(44)
3.2.4	供给学派的财政税收理论	(45)
3.3	公共经济学的兴起	(46)
3.3.1	公共经济学的兴起	(46)
3.3.2	本章小结	(47)
4.	财政支出	(49)
4.1	财政支出的概念及其原则	(49)
4.1.1	财政支出的概念	(49)
4.1.2	财政支出的原则	(50)
4.2	财政支出分类	(51)
4.2.1	按支出用途分类	(51)
4.2.2	按费用类别分类	(52)
4.2.3	按经济性质分类	(53)
4.2.4	国际分类法	(53)
4.3	财政支出规模	(54)
4.3.1	财政支出规模及其变动趋势	(54)

4.3.2 影响财政支出规模的因素	(58)
4.4 财政支出结构	(59)
4.4.1 如何衡量财政支出结构是否合理	(59)
4.4.2 财政支出结构的变动趋势	(59)
4.4.3 财政支出决策的科学性和民主性	(63)
4.5 财政支出效益	(66)
4.5.1 财政支出效益的概念及重要性	(66)
4.5.2 “成本—效益”分析法	(66)
4.5.3 最低费用选择法	(71)
4.5.4 公共定价法	(72)
5. 政府购买性支出	(75)
5.1 投资性支出	(75)
5.1.1 财政投资的性质	(75)
5.1.2 财政投资的形式	(77)
5.1.3 财政投资的范围	(79)
5.1.4 财政投资的规模	(82)
5.1.5 财政投融资	(86)
5.2 社会消费性支出	(91)
5.2.1 社会消费性支出的性质	(91)
5.2.2 行政管理支出	(91)
5.2.3 国防支出	(95)
5.2.4 文教科学卫生支出	(98)
5.3 政府采购	(106)
5.3.1 实施政府采购制度的背景	(106)
5.3.2 政府采购制度	(107)
5.3.3 政府采购制与保护民族产业	(108)
6. 政府转移性支出	(110)
6.1 社会保障支出	(110)
6.1.1 社会保障支出的涵义	(110)
6.1.2 社会保障支出的内容	(111)
6.1.3 社会保障支出与社会保障制度	(112)
6.1.4 中国社会保障制度的改革与完善	(115)

6.2 财政补贴	(119)
6.2.1 财政补贴的界定	(120)
6.2.2 财政补贴的分类	(120)
6.2.3 财政补贴的作用	(121)
6.2.4 中国的财政补贴	(122)
6.3 捐赠与债务支出	(125)
6.3.1 捐赠支出	(125)
6.3.2 债务支出	(126)
6.4 税式支出	(127)
6.4.1 税式支出的涵义	(127)
6.4.2 税式支出的分类	(127)
6.4.3 税式支出的形式	(128)
6.4.4 税式支出的预算控制	(130)
7. 财政收入	(132)
7.1 财政收入的概念及其分类	(132)
7.1.1 按财政收入形式的分类	(133)
7.1.2 按财政收入来源的分类	(133)
7.2 财政收入的规模	(134)
7.2.1 财政收入规模的变动趋势	(134)
7.2.2 影响财政收入规模的因素	(137)
7.2.3 财政收入的数量界限	(141)
7.3 财政收入的结构	(143)
7.3.1 衡量财政收入结构是否合理的标准	(143)
7.3.2 财政收入的价值构成	(144)
7.3.3 财政收入的所有制构成	(145)
7.3.4 财政收入的生产部门构成	(148)
8. 税收收入	(152)
8.1 税收原理	(152)
8.1.1 税收概念	(152)
8.1.2 税收的基本特征	(154)
8.1.3 税收术语	(155)
8.1.4 税收分类	(157)

8.1.5 税收的原则	(158)
8.1.6 税负的转嫁与归宿	(163)
8.1.7 税收效应	(165)
8.2 税收制度	(169)
8.2.1 税制的构成要素	(169)
8.2.2 中央税	(170)
8.2.3 地方税	(176)
8.2.4 中央与地方共享税	(183)
8.2.5 税制改革	(185)
8.3 国际税收	(192)
8.3.1 国际税收的涵义	(192)
8.3.2 税收管辖权	(193)
8.3.3 国际重复征税	(198)
8.3.4 国际税收协定	(203)
9. 非税收入	(211)
9.1 非税收入概述	(211)
9.1.1 非税收入的涵义	(211)
9.1.2 非税收入的内容	(213)
9.1.3 非税收入的利弊	(214)
9.2 国有经济收入	(219)
9.2.1 国有经济的涵义	(219)
9.2.2 国有经济的分类	(220)
9.2.3 国有经济的收入形式	(221)
9.3 行政事业收入	(223)
9.3.1 行政事业性收入的涵义	(223)
9.3.2 行政事业性收入的项目	(224)
9.3.3 行政事业性收入的管理	(225)
9.3.4 行政事业性收费的改革:“费改税”	(227)
10. 国债	(232)
10.1 国家信用	(232)
10.1.1 国家信用的概念	(232)
10.1.2 国家信用的产生和发展	(233)

10.1.3	国家信用的基本形式	(234)
10.2	国债的功能种类与结构	(235)
10.2.1	国债的功能	(235)
10.2.2	国债的种类	(238)
10.2.3	国债的结构	(243)
10.3	国债负担与国债适度规模	(250)
10.3.1	国债的负担	(250)
10.3.2	国债的适度规模	(251)
10.4	国债市场	(255)
10.4.1	国债发行市场	(256)
10.4.2	国债流通市场	(260)
10.4.3	新中国成立以来中国国债市场的发展情况	(263)
10.5	外债	(265)
10.5.1	外债的涵义	(265)
10.5.2	外债的功能	(266)
10.5.3	外债的种类与结构	(267)
10.5.4	外债的负担与限度	(268)
11.	国家预算和决算	(271)
11.1	国家预算概述	(271)
11.1.1	国家预算的概念	(271)
11.1.2	预算年度	(273)
11.1.3	编制国家预算的原则	(274)
11.1.4	国家预算的编制机构	(274)
11.1.5	国家预算的审议和批准机构	(276)
11.1.6	国家预算的执行机构	(277)
11.2	国家预算的程序	(277)
11.2.1	国家预算的编制和提出	(277)
11.2.2	国家预算的审议和批准	(280)
11.2.3	国家预算的执行	(282)
11.2.4	国家预算执行的监督	(284)
11.2.5	国家决算概述	(285)
11.3	复式预算	(287)

11.3.1 复式预算的内容与组织形式	(287)
11.3.2 实行复式预算的意义	(290)
11.3.3 复式预算的局限性	(291)
11.3.4 中国的复式预算	(292)
12. 预算管理体制	(294)
12.1 预算管理体制的概念与类型	(294)
12.1.1 预算管理体制的概念和实质	(294)
12.1.2 预算管理体制的类型	(295)
12.1.3 国家预算管理体制的内容	(296)
12.2 中国预算管理体制的演变	(300)
12.2.1 高度集中的预算管理体制	(300)
12.2.2 统一领导、分级管理体制	(300)
12.2.3 分级预算管理体制及其演变	(301)
12.3 分税制预算管理体制	(305)
12.3.1 分税制的内涵与特征	(305)
12.3.2 中国分税制预算管理体制改革的具体内容	(306)
12.3.3 进一步完善我国分税制预算管理体制	(309)
13. 财政平衡	(311)
13.1 财政收支矛盾与平衡	(311)
13.1.1 财政收支矛盾	(311)
13.1.2 财政收支的基本状态	(312)
13.1.3 财政平衡的计算口径	(313)
13.1.4 如何理解财政平衡	(314)
13.1.5 中国财政收支的现状	(315)
13.2 财政平衡理论的发展	(317)
13.2.1 财政平衡思想与实践的发展	(317)
13.2.2 不同的财政平衡理论	(319)
13.2.3 中国的财政平衡学说	(322)
13.3 财政赤字理论	(323)
13.3.1 财政赤字的分类	(323)
13.3.2 预算结余和赤字的处理	(324)
13.3.3 财政赤字的经济影响	(326)

13.3.4	中国财政赤字的成因与治理	(329)
13.3.5	中国近期财政赤字的变化情况	(331)
13.3.6	西方经济学对财政赤字的不同论点	(332)
13.4	财政平衡与社会总供求平衡	(333)
13.4.1	社会总供给和社会总需求的涵义	(333)
13.4.2	财政平衡与总量平衡	(334)
14.	财政政策	(337)
14.1	财政政策概述	(337)
14.1.1	财政政策的涵义	(337)
14.1.2	财政政策的功能	(338)
14.1.3	财政政策的类型	(339)
14.1.4	财政乘数	(341)
14.2	财政政策的构成要素	(343)
14.2.1	财政政策的目标	(343)
14.2.2	财政政策主体	(345)
14.2.3	财政政策工具	(345)
14.2.4	财政政策的传导机制	(347)
14.3	财政政策效应	(348)
14.3.1	财政政策效应的评价标准	(348)
14.3.2	财政政策效应的偏差	(349)
14.4	财政政策与货币政策的协调配合	(350)
14.4.1	财政政策与货币政策的内在联系	(350)
14.4.2	财政政策与货币政策的配合	(352)
14.4.3	开放经济条件下的财政政策与货币政策的配合	(355)
主要参考文献		(359)
后 记		(361)



1. 导 论

1.1 公共部门的活动范围与方式

1.1.1 社会公共需要

人类的需要尽管五花八门，但从最终需要来看，无非有两类需要，一类是私人个别需要；一类是社会公共需要。马克思在论述不同分配方式时曾指出：“在任何社会生产（例如，自然形式的印度公社或秘鲁人较多是人为发展的共产主义）中，总是能够区分出劳动的两个部分，一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人消费，另一部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般的社会需要，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需要的代表的职能。”^①

与私人个别需要相比，社会公共需要具有以下特征：

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社，1974年版，第992页—993页。

第一，社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要。它不是一般意义上的私人个别需要的数学加总，而是就整个社会而言，为了维持一定的社会经济生活，为了维持社会再生产的正常运行，也为了维持市场经济的正常秩序，必须由社会统治集团集中执行和组织的社会职能的需要。

第二，社会成员在满足其社会公共需要时，不排斥其他社会成员，而且在这一过程中不需要付出任何代价，或只支付与满足这些社会公共需要所不对称的少量费用。

第三，满足社会公共需要必须消费一定的社会财富，而这些物质手段只能来自社会产品的剩余部分。任何社会都存在社会公共需要，但在社会产品仅能满足个人的最基本的生产需要的时期，提出满足社会公共需要的命题就荒谬了，因为它缺乏必要的物质条件。

社会公共需要具有历史规定性。有两条线索可以探讨社会公共需要的历史规定性：一是社会生产力发展的线索，一是生产关系变迁的线索。前者是研究在具体的经济发展阶段上，社会产生或可能产生怎样的一些社会公共需要；后者是研究在具体的社会形态下，统治阶级及集团如何以社会公共需要的名义将剩余产品的分配做出有利于本阶级或本集团的安排。从这两条线索中，可以观察到社会公共需要的历史规定性。

1.1.2 公共产品

需要与供给相对应，人类需要可分为社会公共需要与私人需要，提供的产品也可分为公共产品和私人产品。区分公共产品与私人产品的基本标准为：一是排他性与非排他性，二是竞争性与非竞争性。

私人产品具有排他性与竞争性。私人产品是指那些可以分割，可以供不同人消费，并且对他人没有外部收益或成本的产品。这类产品是最典型的既有排他性又有竞争性的产品。人们常爱用面包和冰激凌蛋卷做例子说明：面包和冰激凌蛋卷可以分割成若干单位，在人们之间进行分配。如果假设一个班集体的50人每天得到的面包和冰激凌蛋卷的总量是一定的，在这时，当某一些人得到的面包和冰激凌蛋卷的数量要多一些，那么其他人所消费的面包和冰激凌蛋卷的数量就会少一些，而且别人吃过的面包和冰激凌蛋卷无法再重复为另一人所用。如果得到较少面包和冰激凌蛋卷的人们为了增加自己的消费量，会根据自己的偏好和经济状况作相应的成本调整，以达到获取量的增加。

公共产品具有非排他性与非竞争性。公共产品，它与私人产品有所不同，它是指那种不论个人是否愿意购买，都能使整个社会每一成员受益的产品，即它的特征是非竞争性和非排他性的货物。这就是说，一个人享用的一种公共产品不会减少另一个人对它的享用。这种非竞争性和非排他性的特征还可以用成本收益关系来表示，即公共产品是这样一类产品，在增加一个人对它的分享时，并不导致成本的增长，而排除任何个人对它的分享都要花费巨大成本。或者表述为：公共产品是这样一种产品，增加一个人对它的分享，其成本很小或者没有，而要排除任何个人对它的分享却要花费极大的成本。自由市场通常会导致对公共产品生产不足，因为要阻止任何人免费使用他们是困难的。例如，一个班有 50 人坐在教室里上晚自习，教室的灯光明亮，多一个人或少一个人对已经存在的亮度无影响。谈到公共产品最经典的例子就是国防。人们为了保卫国家不受外来侵略者的入侵，在国防方面投入了大量的资金，提供了潜艇、巡航导弹和坦克等，建立起良好的防备系统。一旦国家有危急，无论你是和平主义者还是好战分子，是老人还是年轻人，是文盲还是饱学之士，你都会像该国所有其他居民一样获得军队所提供的安全保护，也就是说，不论人们事先是否支付，都不能排除任何一个人享有这种国防的好处。而且，当一个人享受国防的好处时，它并没有减少和排斥其他任何一个人的好处。也正因为如此，公共产品还具有非拒绝性。因为不管乐意与否，居住在一个国家内的和平主义者仍受保护，除非他迁移至一个不受保护的地区，才能拒绝这种服务。另外，他在受保护地区时，不能将他的那份保护服务出售给其他人以拒绝这一服务。又如某些一般原理性知识的创造，如数学家的重要定理，任何人都可免费使用，无排他性。只有某些特殊知识才可享受专利制度的保护而成为私人产品。

公共产品与私人产品是社会产品中的两个极端，许多产品同时具备公共产品与私人产品的特性，我们可以称这类产品为混合产品或准公共产品。另一类是共有资源又称公共财产产品，这类产品有竞争性而不存在排他性。例如地表水（如四川的都江堰和新疆的坎儿井自流灌溉系统）的利用问题。它们是不排他的，因为几乎不可能对乡民收取灌溉费，大家都可用。但是它具有竞争性，尤其在用水者所处的位置是上游还是下游地段时，这种竞争性更为明显。又如河流里的鱼，当一个人捕到鱼时，留给其他人可捕的鱼就会减少。

在我们了解共有资源的概念时，不能不提古老的共有地悲剧：一个由英国学者休谟提出的古典寓言。在休谟的例子中，许多邻居共同拥有一块草地。这块地是共有财产，每个人都有权在这里放牧，而任何人都无权出售这块地。由