



全国高等农林院校“十一五”规划教材

# 财政学

CAIZHENGXUE

张晓光 主编

.....

 中国农业出版社

全国高等农林院校“十一五”规划教材

# 财 政 学

● 张晓光 主编

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/张晓光主编. —北京: 中国农业出版社, 2007. 6

全国高等农林院校“十一五”规划教材

ISBN 978-7-109-11634-4

I. 财… II. 张… III. 财政学—高等学校—教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 065745 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 何晓燕

---

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月北京第 1 次印刷

---

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 23.25

字数: 405 千字

定价: 29.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

## 编 著 者 名 单

主 编 张晓光

副 主 编 辛立秋 孙 伟

张悦玲 尹宗成

编写人员 (以参编章节先后为序)

呼 应 张晓光 张悦玲

尹宗成 辛立秋 刘永兰

张丽明 余家凤 马长海

孙 伟 袁淑辉

# 前 言

1. 教材编写的出发点 财政是政府的经济行为，财政学是研究财政收支规律及政策的科学。随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，构建与之相适应的社会主义公共财政学体系就是摆在广大理论教学研究及实际工作者面前的一项重大课题。本教材编写的出发点在于适应我国公共财政理论和实践发展的需要，以培养和造就一批“厚基础、强能力、高素质、广适应”的新型人才为指导思想，以提高教育和教学质量为目的。

2. 教材的基本定位 财政学课程属于应用经济学范畴，是我国高校经济学科和管理学科的必修课程。本教材为全国高等农林院校“十一五”规划教材。我们参照教育部财政学本科教学大纲要求，完整准确地介绍作为经济、管理专业本科阶段财政学，课程必须掌握的基本概念和理论知识，按照教材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的思路，希望能使广大同学和读者对财政模式的转变及新型的财政体系有个完整和深入的理解，推进教学改革乃至社会主义市场经济体制的改革。

3. 教材的内容体系 全书总共分为四篇，含十六章。内容体系上以“基本”和“新”为原则，既兼顾国内一般财政学教材“收、支、平、管”基本结构，又注重现代财政理论在我国社会主义市场经济中的实践结合。第一篇导论，包括第一、第二章，主要从理论上阐述财政与现代公共财政的产生与发展及我国公共财政框架构筑的思想，从而明确了财政的职能。第二篇为财政支出，包括第三、

第四、第五、第六章，分别从支出分类、支出内容、支出效益三方面进行分析阐述，利用财政支出理论，分析了我国现实支出结构与规模，并具体分析了购买性支出和转移性支出。第三篇为财政收入，包括第七、第八、第九、第十、第十一、第十二章，从收入的结构与规模分析开始，分别对税收、非税收入、国债等不同收入形式进行阐述，重点对税收理论、税制及我国税收改革深入论述。第四篇为财政管理，包括第十三、第十四、第十五、第十六章，分别从财政体制、国家预算、财政政策及财政管理与监督四个方面进行论述，把预算法制建设，深化财政体制改革，以及发挥财政政策在宏观调控中的作用等内容作为重点，并与公共财政理论相呼应，形成了全书完整的结构体系。

4. 教材的主要特征 (1) 注重内容的全面和系统性，尽量反映理论的历史演进。教材概要地梳理了财政理论发展脉络和实践，力图比较系统全面地介绍财政学的理论内容和知识体系，做到既反映知识面的宽度，又体现一定的层次深度。(2) 注重分析的现实前沿性，尽量吸收新的研究成果。财政学不仅与经济社会发展的实践紧密相关，而且与其他学科渗透交叉愈益明显。教材编写在相关理论内容上，尽量反映国内外财政学界和政府部门对前沿领域最新的学术成果和动态。(3) 注重理论与实践的结合，尽量突出使用性与可读性。教材坚持马克思主义唯物历史观，并积极借鉴西方财政理论的优秀成果，为发展我国社会主义市场经济服务，为构建符合我国国情的公共财政体系服务。

5. 教材的编写过程及分工 本教材是全国7所高等农林院校副教授以上职称教师集体智慧的结晶。首先由博士生导师张晓光教授初拟编写大纲，在编写组认真讨论的基础上，并吸收一些同行专家的

意见,对编写框架进行调整,分工负责,最后由主编张晓光和副主编张悦玲总纂成稿。具体分工完成是:第一章:呼应、张晓光;第二章:张悦玲;第三章、第四章:尹宗成;第五章:张晓光;第六章、第十二章:辛立秋;第七章:刘永兰;第八章:张丽明;第九章、第十三章:余家凤;第十章:马长海;第十一章:孙伟;第十五章:孙伟、张晓光;第十四章:呼应;第十六章:张晓光、袁淑辉。

编写过程中,得到了中国农业出版社及东北农业大学、安徽农业大学、沈阳农业大学、长江大学、山西农业大学、黑龙江八一农垦大学、河北农业大学等院校领导的大力支持,尤其是河北农业大学经济与贸易学院领导的热情协助,同时研究生孟庆娜、焦建红等同志参加了编写讨论、资料整理、校对等大量具体工作,在此一并致谢!

6. 相关要说明的问题 教材的编写正处于我国社会主义市场经济体制不断完善的过程中,公共财政体系正在建设中,财政理论的研究正在深化中,所以公共财政为纲的设计方法,不免存在不足之处,这本《财政学》也难免带有过渡性色彩。

我们在编撰的过程中,参考了国内外众多的财政学教材及著作、论文,吸取了各种教材版本在编写结构及内容上一些可贵的借鉴之处。在此,对相关文献的作者,深表谢意。

同时,考虑到本教材使用专业较多,希望在教学实践中,敬请授课教师根据不同专业的特点和要求,对课程内容选择做适当调整,以求良好的教学收效。

由于我们的水平能力有限,同时时间仓促,存在的疏漏和不足之处,衷心恳请广大读者和同仁给予批评指正。

编 者

2007年3月

# 目 录

## 前言

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一篇 导论 .....               | 1  |
| 第一章 财政的产生与现代公共财政 .....     | 1  |
| 第一节 财政与财政学说 .....          | 1  |
| 一、财政的概念 .....              | 1  |
| 二、财政的产生与发展 .....           | 2  |
| 三、财政与经济的关系 .....           | 4  |
| 四、财政思想与财政理论的演进 .....       | 6  |
| 第二节 公共财政的基本理论 .....        | 12 |
| 一、政府与市场 .....              | 12 |
| 二、公共财政的内涵 .....            | 18 |
| 三、公共选择理论及在财政决策中的借鉴 .....   | 21 |
| 第三节 学习财政学与构建我国公共财政体系 ..... | 24 |
| 一、我国建立公共财政体系的必要性 .....     | 24 |
| 二、构建我国公共财政体系的基本思路 .....    | 25 |
| 三、财政学的学习目的、研究对象与方法 .....   | 27 |
| 复习思考题 .....                | 31 |
| 第二章 财政职能 .....             | 32 |
| 第一节 财政职能的实现与公平效率 .....     | 32 |
| 一、财政职能的概念与研究思路 .....       | 32 |
| 二、财政职能之间的矛盾与协调 .....       | 33 |
| 三、公平与效率的权衡 .....           | 33 |
| 第二节 资源配置职能 .....           | 36 |
| 一、资源配置职能的含义 .....          | 36 |
| 二、资源配置职能的主要内容 .....        | 36 |
| 三、资源配置职能的效率准则及其实现机制 .....  | 37 |
| 四、财政资源配置职能的实现方式 .....      | 38 |

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第三节 收入分配职能 .....           | 39 |
| 一、收入分配职能的含义 .....          | 39 |
| 二、收入分配职能的内容 .....          | 40 |
| 三、收入分配职能的公平准则及其实现机制 .....  | 40 |
| 四、财政收入分配职能的实现方式 .....      | 41 |
| 第四节 经济稳定与发展职能 .....        | 42 |
| 一、经济稳定与发展职能的含义 .....       | 42 |
| 二、经济稳定与发展职能的必要性及内容 .....   | 44 |
| 三、经济稳定与发展职能的条件及其实现机制 ..... | 45 |
| 四、财政经济稳定与发展职能的实现方式 .....   | 46 |
| 复习思考题 .....                | 47 |
| <b>第二篇 财政支出</b> .....      | 48 |
| <b>第三章 财政支出结构与规模</b> ..... | 48 |
| 第一节 财政支出的分类 .....          | 48 |
| 一、按国家职能分类 .....            | 48 |
| 二、按经济性质分类 .....            | 49 |
| 三、按支出的具体用途分类 .....         | 49 |
| 四、按支出方式分类 .....            | 51 |
| 五、国际分类方法 .....             | 51 |
| 第二节 财政支出结构 .....           | 52 |
| 一、财政支出结构影响因素分析 .....       | 52 |
| 二、我国财政支出结构存在的问题 .....      | 54 |
| 三、财政支出结构调整和优化的对策 .....     | 56 |
| 第三节 财政支出规模 .....           | 57 |
| 一、衡量财政支出规模的指标 .....        | 57 |
| 二、财政支出规模的变动趋势 .....        | 59 |
| 三、影响财政支出规模的因素 .....        | 62 |
| 第四节 财政支出效益评价 .....         | 64 |
| 一、财政支出效益的特点 .....          | 64 |
| 二、“成本—效益”分析法 .....         | 65 |
| 三、最低费用选择法 .....            | 66 |
| 四、公共服务收费法 .....            | 67 |
| 复习思考题 .....                | 68 |

## 第四章 购买性支出 (一)

|                        |    |
|------------------------|----|
| ——社会消费性支出 .....        | 69 |
| 第一节 社会消费性支出的性质 .....   | 69 |
| 一、社会消费性支出的性质 .....     | 69 |
| 二、社会消费性支出的项目 .....     | 70 |
| 三、社会消费性支出的发展变化趋势 ..... | 70 |
| 第二节 行政管理支出和国防支出 .....  | 70 |
| 一、行政管理支出和国防支出的属性 ..... | 70 |
| 二、行政管理支出 .....         | 71 |
| 三、国防支出 .....           | 74 |
| 第三节 文教科学卫生支出 .....     | 77 |
| 一、文教科学卫生支出的性质和意义 ..... | 77 |
| 二、文教科学卫生支出的内容 .....    | 78 |
| 三、我国的科技支出 .....        | 78 |
| 四、我国的教育支出 .....        | 80 |
| 五、我国的卫生支出 .....        | 83 |
| 第四节 政府采购制度 .....       | 87 |
| 一、政府采购制度的产生与发展 .....   | 87 |
| 二、政府采购的内涵与特点 .....     | 88 |
| 三、政府采购的方式 .....        | 89 |
| 四、政府采购程序 .....         | 91 |
| 五、我国政府采购的现状 .....      | 92 |
| 六、完善我国政府采购制度的途径 .....  | 93 |
| 复习思考题 .....            | 95 |

## 第五章 购买性支出 (二)

|                        |     |
|------------------------|-----|
| ——财政投资性支出 .....        | 96  |
| 第一节 财政投资的特点及范围选择 ..... | 96  |
| 一、投资与经济发展 .....        | 96  |
| 二、财政投资的含义及特点 .....     | 97  |
| 三、政府财政投资的原则 .....      | 100 |
| 四、政府财政投资的范围选择 .....    | 101 |
| 五、努力提高政府财政投资的效果 .....  | 103 |
| 第二节 基础设施投资 .....       | 104 |
| 一、基础设施的概念及其经济作用 .....  | 104 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 二、基础设施投资的主要特点 .....        | 105 |
| 三、我国基础设施投资的状况分析 .....      | 106 |
| 四、基础设施投资的提供方式 .....        | 108 |
| 第三节 农业投资 .....             | 110 |
| 一、农业的特殊性 .....             | 110 |
| 二、我国农业发展面临的主要矛盾 .....      | 111 |
| 三、我国农业财政投资的状况分析 .....      | 112 |
| 四、完善财政支农支出的主要对策 .....      | 114 |
| 第四节 高新技术产业投资 .....         | 116 |
| 一、高新技术产业的内涵与特点 .....       | 116 |
| 二、政府财政支持高新技术产业投资的必要性 ..... | 117 |
| 三、财政支持高新技术产业发展的主要对策 .....  | 118 |
| 复习思考题 .....                | 120 |
| 第六章 转移性支出 .....            | 121 |
| 第一节 社会保障支出 .....           | 121 |
| 一、社会保障支出的性质和特征 .....       | 121 |
| 二、社会保障资金的来源和筹集方式 .....     | 123 |
| 三、我国社会保障制度的现状 .....        | 125 |
| 四、我国社会保障制度的改革和完善 .....     | 129 |
| 第二节 财政补贴支出 .....           | 131 |
| 一、财政补贴的性质和分类 .....         | 131 |
| 二、财政补贴的必要性和作用 .....        | 131 |
| 三、财政补贴的内容 .....            | 133 |
| 四、我国现行的财政补贴及完善思路 .....     | 134 |
| 第三节 税支出 .....              | 136 |
| 一、税支出的概念与分类 .....          | 136 |
| 二、税支出的主要形式 .....           | 137 |
| 三、税支出的控制 .....             | 139 |
| 复习思考题 .....                | 140 |
| 第三篇 财政收入 .....             | 141 |
| 第七章 财政收入结构与规模 .....        | 141 |
| 第一节 财政收入的原则 .....          | 141 |
| 一、财政收入的含义 .....            | 141 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 二、组织财政收入的原则 .....      | 142 |
| 第二节 财政收入结构分析 .....     | 144 |
| 一、按财政收入的形式分析 .....     | 144 |
| 二、按财政收入的产业来源分析 .....   | 146 |
| 三、按财政收入的价值构成分析 .....   | 148 |
| 四、按财政收入的所有制来源分析 .....  | 150 |
| 第三节 财政收入规模分析 .....     | 151 |
| 一、财政收入规模变化的一般趋势 .....  | 151 |
| 二、财政收入规模的衡量指标与标准 ..... | 152 |
| 三、影响财政收入规模变化的因素 .....  | 154 |
| 四、对当前我国财政收入规模的分析 ..... | 157 |
| 复习思考题 .....            | 160 |
| 第八章 税收原理 .....         | 161 |
| 第一节 税收概述 .....         | 161 |
| 一、税收的基本属性 .....        | 161 |
| 二、税收的特征 .....          | 162 |
| 三、税收术语 .....           | 163 |
| 四、税收分类 .....           | 167 |
| 第二节 税收原则 .....         | 168 |
| 一、税收原则的含义 .....        | 168 |
| 二、税收的效率原则 .....        | 168 |
| 三、税收的公平原则 .....        | 171 |
| 四、税收中公平与效率的合理选择 .....  | 172 |
| 第三节 税负转嫁与税负归宿 .....    | 173 |
| 一、税负转嫁与归宿的含义 .....     | 173 |
| 二、税收负担分析 .....         | 173 |
| 三、税负转嫁的方式 .....        | 176 |
| 四、税负转嫁的影响因素 .....      | 177 |
| 第四节 税收的经济效应 .....      | 178 |
| 一、税收的经济效应作用机制 .....    | 178 |
| 二、税收的经济影响 .....        | 181 |
| 复习思考题 .....            | 183 |
| 第九章 税收制度 .....         | 184 |
| 第一节 税收制度的组成与发展 .....   | 184 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 一、税收制度的组成 .....          | 184 |
| 二、税收制度的发展 .....          | 185 |
| 三、我国税制的历史演进 .....        | 186 |
| 第二节 流转课税 .....           | 188 |
| 一、流转课税的特点 .....          | 188 |
| 二、增值税 .....              | 189 |
| 三、消费税 .....              | 192 |
| 四、营业税 .....              | 194 |
| 五、关税 .....               | 195 |
| 六、烟叶税 .....              | 196 |
| 第三节 所得课税 .....           | 197 |
| 一、所得课税的特征 .....          | 197 |
| 二、企业所得税 .....            | 197 |
| 三、个人所得税 .....            | 200 |
| 第四节 资源课税、财产课税和行为课税 ..... | 202 |
| 一、资源课税 .....             | 202 |
| 二、财产课税 .....             | 203 |
| 三、行为课税 .....             | 204 |
| 第五节 我国税制的深化改革及完善 .....   | 205 |
| 一、我国税收制度的深化改革 .....      | 205 |
| 二、农村税费制度改革 .....         | 207 |
| 复习思考题 .....              | 208 |
| 第十章 国际税收 .....           | 210 |
| 第一节 国际税收的发展 .....        | 210 |
| 一、国际税收的产生与发展 .....       | 210 |
| 二、国际税收的概念 .....          | 212 |
| 三、税收管辖权 .....            | 213 |
| 第二节 国际重复课税及其减除 .....     | 214 |
| 一、国际重复征税的含义 .....        | 214 |
| 二、国际重复征税的产生及影响 .....     | 214 |
| 三、国际重复征税的解除 .....        | 216 |
| 第三节 国际避税与反避税 .....       | 221 |
| 一、国际避税的概念及其产生原因 .....    | 221 |
| 二、国际避税的基本方式 .....        | 222 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 三、国际避税的防止措施 .....      | 224 |
| 第四节 国际税收协定 .....       | 225 |
| 一、国际税收协定的产生与发展 .....   | 225 |
| 二、国际税收协定的主要内容 .....    | 226 |
| 三、国际税收惯例 .....         | 227 |
| 四、中国税收与国际惯例的接轨 .....   | 227 |
| 复习思考题 .....            | 229 |
| 第十一章 非税收入 .....        | 230 |
| 第一节 国有资产分类及收益的形式 ..... | 230 |
| 一、国有资产的概念 .....        | 230 |
| 二、国有资产的分类 .....        | 230 |
| 三、我国国有资产的现状 .....      | 234 |
| 四、国有资产管理的主要内容 .....    | 235 |
| 五、国有资产收益及形式 .....      | 236 |
| 第二节 国有资产经营收益管理 .....   | 237 |
| 一、国有资产经营收益的理论依据 .....  | 237 |
| 二、国有资产收益管理的重要意义 .....  | 237 |
| 三、我国经营收益管理制度的沿革 .....  | 238 |
| 四、国有资产收益分配管理的原则 .....  | 240 |
| 第三节 政府收费及其他非税收入 .....  | 241 |
| 一、政府收费的性质 .....        | 241 |
| 二、政府收费定价的基本方法 .....    | 242 |
| 三、我国政府收费的构成 .....      | 243 |
| 四、我国政府收费的改革 .....      | 243 |
| 五、其他财政非税收入 .....       | 245 |
| 复习思考题 .....            | 246 |
| 第十二章 国债和国债市场 .....     | 247 |
| 第一节 国债原理 .....         | 247 |
| 一、国债的产生和发展 .....       | 247 |
| 二、国债的种类、结构 .....       | 249 |
| 三、国债的负担和限度 .....       | 251 |
| 四、国债的功能 .....          | 253 |
| 五、国债的经济效应 .....        | 254 |
| 第二节 国债制度 .....         | 257 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 一、国债的发行 .....           | 257 |
| 二、国债的偿还 .....           | 260 |
| 第三节 国债市场 .....          | 262 |
| 一、国债市场及其功能 .....        | 262 |
| 二、发行市场 .....            | 263 |
| 三、流通市场 .....            | 264 |
| 四、国债市场的完善 .....         | 266 |
| 复习思考题 .....             | 268 |
| 第四篇 财政管理 .....          | 269 |
| 第十三章 财政体制 .....         | 269 |
| 第一节 财政体制概述 .....        | 269 |
| 一、财政体制的内涵 .....         | 269 |
| 二、财政体制建立的原则 .....       | 270 |
| 三、我国财政体制的沿革 .....       | 271 |
| 第二节 我国的分税制体制 .....      | 274 |
| 一、我国实行分税制改革的背景 .....    | 275 |
| 二、分税制改革的指导思想 .....      | 275 |
| 三、我国分税制改革的主要内容 .....    | 276 |
| 四、分税制运行的情况及进一步完善 .....  | 279 |
| 第三节 政府间的转移支付 .....      | 285 |
| 一、转移支付的概念及分类 .....      | 285 |
| 二、纵向和横向财政失衡与转移支付 .....  | 288 |
| 三、公共产品外溢性与政府间转移支付 ..... | 289 |
| 复习思考题 .....             | 290 |
| 第十四章 国家预算 .....         | 291 |
| 第一节 国家预算的含义与原则 .....    | 291 |
| 一、国家预算的含义与分类 .....      | 291 |
| 二、国家预算编制的原则 .....       | 293 |
| 三、国家预算立法 .....          | 295 |
| 四、国家预算管理的目的 .....       | 296 |
| 第二节 国家预算的编制、执行与决算 ..... | 296 |
| 一、国家预算的编制 .....         | 296 |
| 二、国家预算的审批 .....         | 300 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 三、国家预算的执行 .....              | 301 |
| 四、国家决算 .....                 | 303 |
| 第三节 预算外资金 .....              | 305 |
| 一、预算外资金的性质和特点 .....          | 305 |
| 二、预算外资金的主要内容 .....           | 306 |
| 三、预算外资金的管理 .....             | 306 |
| 第四节 国家预算管理的改革 .....          | 307 |
| 一、进一步完善部门预算制度 .....          | 307 |
| 二、加快国库集中收付制度的改革 .....        | 309 |
| 三、改进复式预算编制方法 .....           | 311 |
| 复习思考题 .....                  | 313 |
| 第十五章 财政政策 .....              | 314 |
| 第一节 财政政策概述 .....             | 314 |
| 一、财政政策的概念与性质 .....           | 314 |
| 二、财政政策的功能 .....              | 315 |
| 三、财政政策的类型 .....              | 317 |
| 四、财政政策目标 .....               | 319 |
| 五、财政政策工具 .....               | 321 |
| 第二节 财政政策与货币政策的配合 .....       | 323 |
| 一、货币政策的基本问题 .....            | 323 |
| 二、财政政策与货币政策协调配合的理论依据 .....   | 324 |
| 三、财政政策与货币政策的配合方式 .....       | 326 |
| 四、我国经济运行中财政政策与货币政策的运用 .....  | 327 |
| 第三节 发挥财政政策在宏观调控中的作用 .....    | 329 |
| 一、财政政策的调控原理 .....            | 329 |
| 二、我国在治理通货膨胀中实施的紧缩的财政政策 ..... | 330 |
| 三、积极财政政策的实践 .....            | 331 |
| 四、稳健财政政策的实施 .....            | 332 |
| 复习思考题 .....                  | 333 |
| 第十六章 财政管理与监督 .....           | 334 |
| 第一节 财政管理概述 .....             | 334 |
| 一、财政管理的地位及作用 .....           | 334 |
| 二、财政管理的主要构成要素 .....          | 335 |
| 三、财政管理的原则 .....              | 337 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第二节 财政风险的防范 .....   | 339 |
| 一、财政风险的含义 .....     | 339 |
| 二、财政风险防范的意义 .....   | 339 |
| 三、财政风险的主要特点 .....   | 340 |
| 四、财政风险的分类 .....     | 341 |
| 五、财政风险的防范 .....     | 342 |
| 第三节 财政监督 .....      | 345 |
| 一、财政监督及其组成体系 .....  | 345 |
| 二、财政监督的主要内容 .....   | 346 |
| 三、财政监督的原则及方式 .....  | 347 |
| 四、加强财政监督的主要途径 ..... | 348 |
| 复习思考题 .....         | 349 |
| 主要参考文献 .....        | 350 |