



21世纪高等院校公共经济管理系列教材

公共财政学

王曙光 周丽俭 李维新/主编

21SHIJI GAODENG YUANXIAO GONGGONG JINGJI GUANLI XILIE JIAOCAI

**GONGGONG
CAIZHENGXUE**



经济科学出版社
Economic Science Press

F810/69

2008

21 世纪高等院校公共经济类系列教材

公共财政学

王曙光 周丽俭 李维新 主编

经济科学出版社

责任编辑：张惠敏

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

公共财政学

王曙光 周丽俭 李维新 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：100036

第三编辑中心电话：88191306 发行部电话：88191540

网址：www.esbj3.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 17 印张 450000 字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7060 - 4/F · 6311 定价：28.50 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

改革开放以来，中国经济和社会生活经历了一场深刻的、根本性的变革过程，传统的计划体制为现代的市场体制所取代；政府运行实施依法行政、强调科学发展观，政府管理范畴由无限政府向有限政府、社会经济发展由又快又好向又好又快、经济调控方式由微观管理向宏观管理、社会管理目标由安定团结向和谐社会等进行转变；对基本养老与医疗、最低生活保障和新型农村养老保险等制度的积极探索与实践，逐步建立了覆盖城乡新的社会保障体系；对公共政策问题、制定、实施、调整、监控、环境的重视和研究，以及经济、政治和社会等政策的贯彻执行，促进了可持续经济发展、维护政治经济权益、构建和谐社会等目标的实现。

我国的财政理论与实践，由“吃饭型”与“建设型”财政向“公共服务型”财政转变，逐步建立与完善了具有中国特色的公共财政体系；预算体制、零基预算、集中收付、政府采购、产权交易和资产管理等制度改革的深入，较好地实现了公共预算、政府采购、资产管理与评估工作的规范化和科学化，以及国有资产保值增值等目标；实施增值税转型、取消农业税费、合并企业所得税、调整个人所得税、完善地方税制等税制改革，以及强化税务管理与稽查等工作，保证了税收组织财政收入和调控经济运行等职能作用的有效发挥；探索和开展税务代理与筹划活动，对维护国家税法尊严，完善税收政策法规以及提高企业纳税申报的准确性和自觉性等方面，都具有积极的现实意义。

此外，伴随国企改革难关的攻克，国际往来的扩大，人口素质

的提高,以及科技、教育与文体卫生事业等改革与发展,可以看到公共政策、公共财政、公共服务、公共管理在市场失灵领域发挥着不可或缺的作用。上述变革使我们感到:加强公共经济管理的理论研究与创新,以及工作实践的不断探索与发展已迫在眉睫,同时为适应公共经济、公共管理学科建设及其专业教学的需要,我们组织了有关专业人士编写了这套公共经济管理系列教材。

本套教材共10部,包括《行政管理学》、《公共政策学》、《社会保障学》、《公共财政学》、《税法》、《政府采购学》、《公共预算与管理》、《资产管理与评估》、《税务管理与稽查》和《税务代理与筹划》等,力求在体系、内容与方法等方面有所创新。其特点:一是面向政府管理,涵盖财政学、公共管理学科重要的知识领域,以及专业教育的骨干课程;二是吸收最新成果,汲取国内外公共经济管理研究的新成果,以及业务实践的新内容及其改革措施;三是注重培养能力,根据高等教育的教学规律与发展要求,重视培养学生实际应用与动手操作的能力;四是紧贴中国实际,将我国传统的和国外有益的公共经济管理的思想、理论与实践,与当前中国的实际予以有机结合;五是规范编写体例,在每部著述体系合理、结构严谨和内容适宜的基础上,设定章前的重点与难点,章中的研究与阐述,章后的小结、观念与思考,书后的主要参考文献等统一范例,以利于读者的学习与研究。

在本套教材的编写和出版过程中,得到了哈尔滨商业大学、北京工商大学、经济科学出版社等单位的领导及同仁志士的支持和帮助,在此我们表示由衷的感谢!

因编写人员、作者水平和占有资料所限,本套教材中的不当或错误之处,敬请专家、学者和读者批评指正。

王曙光

2008年1月

目 录

第一篇 公共财政基础

第一章 财政学导论	(3)
第一节 财政产生与发展	(3)
第二节 财政学发展历程	(11)
第三节 公共财政学体系	(29)
本章小结	(36)
主要观念	(37)
复习思考	(37)
第二章 市场、政府与财政	(39)
第一节 市场调节与政府干预	(39)
第二节 公共需要与公共产品	(50)
第三节 公共财政与财政职能	(58)
本章小结	(68)
主要观念	(70)
复习思考	(70)

■ 第二篇 公共财政支出 ■

第三章 财政支出理论 (75)

第一节 财政支出类型 (75)

第二节 财政支出规模 (83)

第三节 财政支出结构 (94)

第四节 财政支出效益 (101)

本章小结 (107)

主要观念 (108)

复习思考 (109)

第四章 财政购买支出 (110)

第一节 购买性支出效应 (110)

第二节 社会消费性支出 (113)

第三节 政府投资性支出 (119)

本章小结 (129)

主要观念 (130)

复习思考 (130)

第五章 财政转移支出 (132)

第一节 转移性支出效应 (132)

第二节 社会保障支出 (135)

第三节 财政补贴支出 (159)

第四节 税收支出 (165)

本章小结 (171)

主要观念 (172)

复习思考 (172)

■ 第三篇 公共财政收入 ■

第六章 财政收入理论	(177)
第一节 财政收入基础理论	(177)
第二节 财政收入结构分析	(185)
第三节 财政收入规模分析	(190)
本章小结	(210)
主要观念	(211)
复习思考	(211)
第七章 税收基础理论	(214)
第一节 税收基本概念	(214)
第二节 税收构成要素	(228)
第三节 税收负担理论	(236)
第四节 税收效应分析	(250)
本章小结	(254)
主要观念	(255)
复习思考	(255)
第八章 税收收入制度	(259)
第一节 税制基本理论	(259)
第二节 税系制度总论	(274)
第三节 我国税制体系	(282)
本章小结	(307)
主要观念	(309)
复习思考	(309)

第九章 政府非税收入	(311)
第一节 政府非税收入理论	(311)
第二节 政府非税收入内容	(318)
第三节 政府非税收入管理	(342)
本章小结	(348)
主要观念	(350)
复习思考	(350)
第十章 政府公债收入	(353)
第一节 公债基础理论	(353)
第二节 公债收入管理	(372)
第三节 公债市场管理	(380)
本章小结	(386)
主要观念	(387)
复习思考	(388)

■ 第四篇 公共财政管理 ■

第十一章 公共预算管理	(393)
第一节 公共预算理论	(393)
第二节 预算编制审批	(402)
第三节 预算管理内容	(423)
本章小结	(436)
主要观念	(438)
复习思考	(438)
第十二章 财政管理体制	(440)
第一节 财政管理体制理论	(440)

第二节 财政管理体制内容	(452)
第三节 财政转移支付制度	(470)
本章小结	(483)
主要观念	(484)
复习思考	(484)
第十三章 财政政策运行	(486)
第一节 财政政策理论	(486)
第二节 财政政策配合	(503)
第三节 财政政策运用	(508)
本章小结	(523)
主要观念	(524)
复习思考	(524)
参考文献	(527)
后记	(531)

第一篇

公共财政基础

财政一般是指政府资金收支或理财的活动，公共财政是历史发展的必然产物，它既是一个古老的经济范畴，又是现代经济发展不可或缺的重要工具。本篇是研究全书以后各章的基本前提，主要研究财政及财政学的基本理论与内容，分两章阐述财政学导论和市场、政府与财政，包括财政产生与发展、财政学发展历程和公共财政学体系，以及市场调节与政府干预、公共需要与公共产品、公共财政与财政职能。

第一章 财政学导论

财政作为一种经济活动伴随着国家的产生而产生，并随着财政理论、财政实践和财政学科的发展而发展。古今中外诸多的经济学家、财政学家和政府部门，对财政理论研究及其实践活动都做出了积极的贡献。本章主要按财政实践活动、理论研究与发展脉络，研究和阐述财政的概念、产生与发展，财政学理论的发展阶段、西方与中国财政学的发展历程和公共财政学的基本概念、研究对象及其理论体系，其重点是财政的概念、产生和财政学的发展历程，难点是西方财政学的发展历程和公共财政学体系。

第一节 财政产生与发展

一、问题的提出

在现代经济社会中，人们生活在一个市场经济环境中。市场是一个通过交换方式来满足人们需要的经济系统。然而，市场并非是无能的，它在一些领域中存在着缺陷，并不能满足人们的一切需要，也不能完全保持社会经济的正常运行。因此，要保证人们的基本需要和社会经济的良性运行，就需要另一个系统——政府。

假设一下：一个国家如果没有政府会是什么样子？我们每天醒来，能不能用上由政府提供的自来水刷牙洗脸？能不能安全地走在大街上？能不能乘坐公交汽车上下班？能不能享受到政府提供的公共医疗？能不能接受政府提供的免费教育？……可见，人们的生活时刻受到政府有关活动的影响。

政府为了满足人们的基本需要，与家庭、企业一样要先拥有一定的财力，然后才能通过一系列的运作提供社会所需的产品和服务。就如同一架庞大的、复杂的机器，在制造产品和提供服务之前要有原材料。家庭、企业的财力是它们依靠自己的能力组织的各种收入或各种财富，而政府不可能像家庭或企业那样养活自己，政府的财力主要来源于其政治权力或强制手段，这是任何个人及私人机构所没有的，如强制公民守法、强制公民纳税和强制公民服兵役等。在政府所有强制性手段中，涉及企业和个人范围最广、程度最深的是纳税的强制，历史实践也证明纳税是政府生存的物质基础。

因此，财政活动是政府活动的核心，是与每个人息息相关、最为普遍的经济现象，即政府主要通过财政活动组织相应的公共事务来满足人们的公共需要，而这些需要通常不能或不适合通过市场买卖来满足。

二、财政的概念

（一）“财政”一词的由来

“财政”的英文为 Public Finance。Finance 一词起源于公元 13 ~ 15 世纪的拉丁文 Finis，有结算支付期限的意思；16 世纪形成法语 Finance，是指公共收入和公共理财活动；17 世纪后专指国家的理财活动，19 世纪后又泛指一切公共团体的理财活动，20 世纪初 Finance 一词由法国传入其他国家。可见，Finance 是一个多义词，可翻译成中文的“财政、财务、资金、金融、融资”等。为了使词义明确，只有在 Finance 前面加上 Public 加以限制，这才与中文“财政”的涵义相同，否则会含混不清。

在中国的古汉语中，“财”与“政”是分开使用的。中国古代称财政为“国用”、“国计”、“度文”等。事实上财政活动虽然是一个古老的经济范畴，但“财政”一词在我国的使用是近代的事情。据考证，“财政”一词是日本在引进 Finance 一词后，采用汉字中“财”与“政”的涵义，创立“财政”一词，并于 1882 年在

清朝官方文件《财政奏折》中首次出现。清朝光绪 24 年（公元 1898 年）在戊戌变法《明定国事》诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文；光绪 29 年（公元 1903 年），清政府设财政处整顿财政，为官方用财政名称之始。可见，“财政”一词在我国应属于外来词。

现在一般认为，财政是理财之政，即国家理财的活动。财政是指国家（政府）为实现其职能，满足社会公共需要，在参与社会财富分配与再分配过程中所形成的分配关系（经济活动）。

（二）财政概念的历史考察

对财政概念的历史考察，包括对家计财政、国家财政和公共财政的概念及其发展过程的分析，从而有利于真正认识财政的内涵和本质。

1. 家计财政的考察。在自然经济状态下，财政主要是家计财政。家计与国计是相对应的概念，是指个人和私人之意，因而家计财政指的就是个人的、私人的财政。古代各国是以拥有土地及特权为财源的“所有权者国家”。中国古代实行的君主专制，“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。皇帝“家天下”是典型的“家国同构”状态。整个国家都属于皇帝私人所有，财政作为国家的收支活动很自然地就具有个人或私人的性质，即“家计”的性质。

中世纪的欧洲财政更是典型的“家计财政”。欧洲在中世纪的早期和中期基本上只有领地而没有民族和国家的概念。美国历史学家汤普逊对欧洲中世纪的封建制度描述为：封建制度由地主贵族、俗人或僧侣、男爵或主教或主持在一定的领土范围内，对那里的居民办理行政、执行司法和征收赋税等的制度。政府的政体实质是分裂的，王权只保留了一个空洞的宗主地位（宗主权），而国王被缩成为一个阴影而已。可以说，西欧社会存在的是大大小小的封建君主和领主，相应的也存在着大大小小的家计财政和准家计财政。在西欧封建社会末期，伴随着自然经济向市场经济

的过渡，财政的家计性质被逐步否定，而财政的公共性得到逐步确定。近代资本主义国家建立后，逐步通过立宪，最终将公共财政模式确立下来。

2. 国家财政的考察。尽管我国与西方都经历了“家计财政”阶段，但我国并没有直接进入公共财政阶段，而是新中国成立后实行计划经济并经历了一个非常特殊的“国家财政”阶段。与国家财政相一致的国家形态是企业者国家，而非所有权者国家和税收国家。这一时期的财政作为国家直接计划配置社会资源的财力手段，是为满足实现国家自身职能的需要而进行分配的手段。企业只是政府的行政附属物，个人只是企业或单位的行政附属物，整个社会和国家以政府为中心形成一个大企业，财政也就自然地成为这个大企业的总财务。社会经济活动的实质就是国家和政府的活动，企业 and 个人的活动只是服从于国家和政府的经济计划，财政也只是服从于国家的需要，这就是国家财政。

国家财政分配的主体是政治权力行使者、生产资料所有者和生产经营组织者“三位一体”的政府，这种分配主体同时承担着三种不同的任务：作为政权组织要履行社会经济管理任务，作为生产资料所有者要承担整个国家的经济建设任务，而作为生产经营组织者则要对企业生产经营活动进行计划安排和指挥控制。财政则要同时兼顾三种不同职责的财力需要，属于生产建设型财政。这是因为，不仅国家财政支出的一半以上是直接或间接投入生产建设，而且很多政府机构尤其是庞大的各经济主管部门，都是围绕着组织和指挥企业的生产建设而设置的，所以其经费也具有生产建设费用的性质。

3. 公共财政的考察。所谓公共财政是指市场经济中以国家为主体，通过政府的收支活动集中一部分社会资源用于履行政府职能和满足公共需要的经济活动。它是区别于自然经济时期的家计财政和计划经济时期的国家财政的一种财政模式，是与市场经济相适应的，并为市场提供公共产品和服务的民主法治财政。公共财政的前提条件是市场失灵，核心概念是公共产品，财政支出主要是提供市

场不能提供的公共产品，税收成为公共产品融资的工具，最终目标是实现社会资源在公共产品之间、公共产品与私人产品之间达到最优配置。

近代以来，西方公共财政体制的形成主要得益于市场因素的发展壮大和民族国家的形成。在这个变迁中，君主的私人收支开始逐步与国家收支相分离，新兴资产阶级与君主的斗争的最重要内容之一就是剥夺君主财政权力的剥夺和政府预算制度的建立，使公共性质的税收成为财政收入的基本手段。最终西方财政完成了按市场经济要求转轨的过程，形成了既能对市场提供强有力的积极服务，又能基本避免损害市场的公共财政模式。改革开放以来，我国经历了由计划经济向市场经济的转型，财政也经历了从国家财政向公共财政模式的转变。

无论是西方国家还是我国，公共财政是市场经济必不可少的。原因在于市场机制存在着天然的缺陷，弥补缺陷是市场经济正常运转必不可少的条件。缺陷没有得到弥补，市场经济是无法正常运转甚至是无法存在的，因此市场经济要求公共财政。此外，市场经济作为经济基础从根本上决定着政府及其财政的活动行为，也决定着政府及其财政活动必须与市场相适应、满足市场的根本要求，其具体体现就是财政的公共化。可见，没有市场经济就没有公共财政，而没有公共财政市场经济也难以存在，两者是相辅相成、缺一不可的。

三、财政的产生

财政既是一个历史范畴，又是一个经济范畴。财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物，随国家的产生而产生。从中国财政产生的过程来看，财政是社会生产力和生产关系发展到一定阶段有了剩余产品、出现了私有制、产生了阶级，继而伴随着国家的建立而产生的一种特定的经济范畴。

在我国原始社会的初期和中期，社会生产力水平非常低下，社会产品只能维持最低的生活需要。在原始氏族公社范围内，氏族成