

经济、管理类专业主干课程

教育部（原国家教委）“推荐教材”

NEW PUBLIC FINANCE

编著/李俊生 邵霖

新编财政学

作为财政学教材，应当具有如下特点：1、基础性，即其内容在整个学科中应当具有支撑作用；2、中立性，能从各个不同派别和观点中吸取不带派别偏见的营养来丰富和完善自己；3、规范性，即在基本概念、范畴、原理和方法的阐述与介绍上力求准确、简洁、突出重点；4、相对稳定性，所介绍的基本原理是从事长期实践活动和科学探索的结晶，在一定时期内是稳定的，但作为应用性理论学科，必须在实践中不断吸收新知识、新内容，因而它的稳定性是相对的。

（修订本）

中国审计出版社

经济、管理类专业主干课程
教育部（原国家教委）“推荐教材”

新编财政学

（修订本）

李俊生 邵霖 编著



A1012614

中国审计出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编财政学/李俊生, 邵霖编著. —1 版 (修订本). —北京: 中国审计出版社, 1998. 8

ISBN 7-80064-689-0

I. 新… II. ①李… ②邵… III. 财政学 教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 20045 号

新编财政学 (修订本)

李俊生 邵霖

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲 4 号)

白帆印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12 印张 302 千字

1998 年 8 月北京第 1 版 1998 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—10000 册 定价: 18.00 元

ISBN7 80064-689-0/F·488

修订本前言

《新编财政学》初版于1996年7月。到1998年7月，也就是我们抓紧完成对这部教材的修订工作时，恰好是其初版两周年。自《新编财政学》出版以来，受到了国内读者的普遍欢迎，学术界同仁也对这部教材给予了高度的评价，原国家教育委员会（现国家教育部）曾于1997年将其评选为“国家教委推荐教材”，国内许多著名大学选定本书为该校有关专业大学本科财政学教学用书。

此次修订仍然遵循了初版时所确定的指导思想，即按照“基础性、中性、规范性和相对稳定性”的要求来安排全书的体系结构和内容。经过两年的使用，证明本书在初版时所确立的这个指导思想是正确的，是符合我国财政学科学研究发展规律和高校财政学教材建设的实际需要的，这部教材出版不到两年，所印10000册书便销售一空。

除个别的文字以外，此次修改主要集中在如下四个方面：

1. 根据国家财政部新颁布的“事业单位财务规则”对我国事业单位财务管理体制改革的新情况，改写了初版第四章“财政支出的安排与使用管理”中的第一节“（二）文教科卫事业支出的管理”部分，主要是按照新体制的基本要求以及我国市场经济发展的实际情况，重新阐述了文教科卫事业支出管理方面的基本原理。

2. 将初版第四章第四节“财政资金使用阶段的经济内容”与第五节“财政资金使用阶段的管理与控制”从该章中分出来与新增的一节“政府采购”共同构成了修订版第四章“财政资金的使用管理与政府采购”；并将初版第四章的章名改为修订版的第三

章“财政资金的安排”。

3. 将初版第十章“政府预算”改为“政府预算及预算外资金管理”，并新增第四节“预算外资金及其管理”。

4. 重新调整了初版的章节顺序，将导论从各章中独立出来不再作为第一章，而是将初版的第二章“财政职能”改为第一章，以下依次重新排列。这样调整的结果，使全书的正文仍为十二章；同时，由于只将“正文”部分按章排列，使本书的修订版更适合于教师安排教学。

鸣谢：

首先应当感谢本书初版读者对本书的批评指正。这次修订时我们考虑了所有对本书的批评意见，特别是回答了那些我们认为有重要影响的问题。

在本书的初版发行时我们曾经担心其发行量问题，因为现在市场上“财政学”的版本多达几十种，竞争十分激烈，尽管我们对本书的内容充满了信心，但是对市场需求情况却没有把握，因为在我们看来，市场永远是变化莫测的。要把握这样一种市场，仅仅有冒险精神是不够的，更重要的是要有责任心与事业心。由于责任编辑和审计出版社同仁的努力，才使这部书的出版发行获得了巨大的成功。

尽管出版社早就通知我们修订这部教材，但是，由于平时忙于其他事务，只是在临近期末才腾出一点时间来做本书的修订工作。因此，错误在所难免，恳请读者继续赐予本书以厚爱，不吝赐教。

李俊生

邵霖

1998年7月于北京

序 言

一

最近，我们看到一些财经类学术刊物登载一些有关财政学科建设方面的论文，这对于繁荣和发展我国财政理论与财政学科建设是一个好的征兆，它表明我国学术界经过近 10 余年的发展与徘徊，终于又开始重视对财政基础理论方面问题的研究了，我们应该为此而感到欣慰和鼓舞。

大学财经类本科层次用财政学教材建设也应当属于财政学科建设的一个组成部分，而且是一个极其重要的组成部分。因为相对而言，这个层次的财政学教材，既不同于专科和中专教材，也不同于硕士研究生层次用教材。其中，专科和中专层次财政教材，应侧重于介绍财政基本知识和基本操作技能；硕士研究生层次教材，则应侧重介绍更高层次的理论研究成果和财政科研方法与技巧。只是在本科层次的财政学教材中，才适于较全面地介绍财政学基础理论和基本知识。因此，可以认为，大学财经类本科层次用财政学教材的基本任务，就是要完整、准确地阐述和介绍财政学基础理论和基本原理。

问题在于，究竟哪些内容属于财政学基础理论和基本原理的范围呢？哪些内容属于应当在本科层次财政学教材中阐述和介绍的财政学基础理论和基本原理呢？这些问题实际上就是本科层次财政学教材建设过程中应当解决的主要问题。

我们认为，财政学基础理论和基本原理应当是指在财政学这门学科中起基础作用的，能够较全面地规定和反映财政学的目的、

对象与方法的、描述财政活动基本规律与基本特征的理论 with 知识。

一旦人们了解和掌握了这方面的理论和知识，就可以对存在于其周围的财政现象及其运动规律、财政现象与其它社会现象、政治现象和其它经济现象之间的关系有个起码的了解和判断，甚至可以运用所了解和掌握的财政学基础理论和基本原理去观察财政现象，研究财政问题。作为这样一种理论和知识，财政学基础理论和基本原理应该具有如下特点：

（一）基础性

就象一座建筑物的地基一样，财政学基础理论和基本原理在整个财政理论和财政学科中应当发挥支撑全部理论的作用，任何一个新的财政学观点、流派与学科分支，都是在此基础上形成和发展的，没有财政学基础理论和基本原理，其它任何财政学新观点、新流派和新分支都无从谈起。

（二）中性

作为财政学基础理论与基本原理，是不应当存在什么派别之分与与观点不同之差别的，它不应当受不同财政学观点与流派的左右，而只能从各个不同派别和观点中吸取不带派别偏见的营养来丰富和完善自己，以便使财政学这座大厦的基础更坚实、更牢固。

在国内财政学界常常听到有关某某财政学教材（大学本科层次）属于某某论或派别的财政学教材的议论，这种议论大体上反映了近年来我国财政学教材建设中存在的问题：在教材中，教材编写者往往过多地塞进了自己的东西或者纯属学术界正在争论着的理论，而对财政学基础理论和基本原理的介绍则严重不足。

因此，正确认识和理解财政学基础理论和基本原理的中性特征，有利于在大学本科财政学教材编写过程中，完整准确地阐述和介绍财政学基础理论与基本原理。

（三）规范性

凡构成财政学基础理论和基本原理的财政理论内容，都应当是在理论上比较成熟的、在认识上比较一致的。因此，财政学基础理论和基本原理具有规范性特点。

在大学本科层次财政学教材中，规范性这一特点应当体现在在财政学基本概念、范畴、原理及方法的阐述和介绍上要力求准确、简洁、突出重点。

（四）相对稳定性

应当从两个方面理解财政基础理论与基本原理的相对稳定性特征。一方面是它的稳定性，财政基础理论和基本原理是财政科学赖以建立和存在的基础和框架，是人类长期实践活动和科学探索的结晶，是相对成熟的科学知识。因此，它应当是稳定的，一般不会发生变化。另一方面，它的稳定性又是相对的。任何一门科学的科学价值都是相对的，绝对真理是不存在的；而作为一门经济科学，尤其是财政学这门比较年轻的经济科学分支，它的基础理论和基本原理远没有达到完善的程度，甚至迄今为止，它的基础理论和基本原理的范围也没有确定下来。例如，关于财政政策理论和财政支出理论究竟应当在多大程度上纳入财政学基础理论和基本原理中在国内外理论界尚未取得一致性的意见；关于财政基础理论和财政基本原理本身还有许多未知的东西有待人类去研究和探索，更不用说层出不穷的新的财政现象和新的财政问题了。因此，财政学基础理论和基本原理的稳定性只能是相对的，只能在一定时期内、在大的方面是稳定的，而在不同时期中、在某些方面则是变化的，不稳定的。

二

在大学本科层次财政学教材中正确理解和把握财政学基础理论和基本原理的上述特点是一件相当困难的事情，因为在编写过程中，教材的编写者除了必须具有较扎实的财政学、经济学理论

功底以外，还应当能够较准确地界定基础性与非基础性财政学理论知识，避开学术之争对教材内容的干扰，准确地概括和介绍财政学的基本概念、范畴与定理，同时还要恰当地吸收学术界已有的、比较成熟的研究成果。所以，我们始终认为，编写大学本科层次财政学教材的过程，实际上也是研究如何规范和正确描述财政学基础理论和基本原理的过程，并且这项研究工作并不比其它方面的财政科学研究工作轻松、容易。

这部财政学教材，既是我们对自己近些年来财政学教学工作总结，又是我们在大学本科层次财政学教材建设与研究过程中的一个阶段性成果。在研究和写作过程中，我们参考了许多国内近年来出版的财政学方面的教科书，从中吸取了不少有益的东西。

本书的特点主要体现在以下两个方面。

（一）体系结构设计

财政学教材体系结构的设计必须反映财政理论科学体系的内在逻辑要求，同时还应当为合理展示财政学基础理论与基本原理的内容创造必要条件。

本书共设 12 章计 42 节。从内容上看，可以分为七个部分。其中，第一部分由第一章和第二章构成，主要介绍财政和财政职能的一般原理，概括介绍财政学作为一门学科的性质、对象、目的和方法，为学生进一步学习财政学基础理论和各分部分基本原理奠定基础。

第二部分主要介绍财政支出方面的基础理论和基本原理，由第三章和第四章构成。尽管从表象上看，财政活动应当是先有收入，然后才能安排支出和使用财政资金，但从理论上和财政活动的内在逻辑联系上看，财政支出的规模大小和财政资金的使用范围实际上是由财政职能及其范围所决定的；而财政收入的筹集、财政收入规模的安排以及财政收入形式的选择，一般是以财政收支

出规模（或对财政资金的需求规模）及其即定的使用方向为依据确定的。因此，本书将财政支出方面的基础理论与基本原理的阐述放在财政职能内容的后面、财政收入内容的前面。

第三部分主要介绍财政收入方面的基础理论和基本原理，由第五章、第六章、第七章和第八章构成。在此部分中，除了介绍关于财政收入的一般理论与基本原理以外，还分别在第六章、第七和第八章中介绍了税收一般理论、税制和国际税收方面的基本原理。

第四部分介绍公债原理，由第九章构成。我们认为，公债同时涉及财政收入和财政支出两个方面的问题，公债活动作为一种政府信用活动，有着与其它财政收支活动不同的运动规律和活动原理，无论将公债放入财政支出部分阐述，还是放在财政收入部分阐述，都是不合适的，而只能作为教材中的一个独立部分来阐述和介绍。

第五部分介绍政府预算原理。从工作程序上看，政府预算是在前述财政收支活动和公债活动的综合反映，因此，放在这个位置介绍政府预算原理是比较恰当的。本部分由第十章组成。

第六部分介绍财政管理体制，由第十一章组成。如果说，本书前面关于财政收支、公债和预算原理的介绍是以一个政府活动为假定前提条件的话，那么，从本部分开始，则必须回到现实生活中来，考虑在存在多级政府条件下的财政关系与财政活动规律。财政体制的核心是解决不同级别政府之间的财政分配关系问题。因此，这部分主要介绍不同政府间财政关系的原理。

第七部分由第十二章构成，主要介绍财政政策方面的基本原理。

总之，在全书体系结构的设计上，本书虽然没有突破目前国内外流行的财政学教材体系大框架，但其中所作的部分调整与改进，使全书内容在前后逻辑联系上更紧密，内容安排更合理，更

加有利于学生连贯地学习和掌握财政学基础理论与基本原理。

（二）内容安排

本书在内容安排上主要有以下特点：

1. 在整体内容安排上，力求以阐述和介绍财政学基础理论和基本原理为中心，适当结合实践进行分析。

例如，在税收部分，不是以我国现行税制入手介绍税收理论，而是以税收原理为基础介绍税收理论，从而避免了现行税制变化对教材内容的影响。除税收部分以外，本书对财政收支、公债、政府预算、财政体制和财政政策等部分内容，均采用这种处理方式。

2. 对于某些虽然属于财政学基础理论与基本原理，但目前学术界还没有取得一致性认识的内容部分，本书采取了以大家认识一致部分为主，同时客观介绍其它学派观点的方法。

3. 以马克思主义经济学为基础，有选择地吸收西方财政学中的部分原理和方法，其中主要是一些实用性的分析方法和某些已经为国内学术界基本接受的原理和范畴。

4. 本书介绍和阐述了财政资金使用阶段的一些基本原理，而这一内容目前在国内已经出版的财政学教科书中我们还没有看到。实际上，财政资金的使用阶段是财政活动过程中的最后一个、也是不可缺少的一个阶段，财政资金使用活动是财政活动整体中的一个重要组织部分。财政学教材如果不介绍有关财政资金耗用活动的基本原理，那肯定是不完整的。因此本书增加了对财政资金耗用活动基本原理的介绍部分。

细心的读者在看了本书的正文后，也许会发现本教材没有一处提到“财政范畴属于分配范畴”这样的讲法。实际上，如果考虑到财政资金耗用这个环节，我们便会发现财政活动不仅仅是分配活动，而且也是一种消费活动、生产活动。诚然，这个问题只能留待学术界去讨论、去澄清。同时也是为了慎重起见，我们没有单设一章去阐述和介绍财政资金耗用方面的原理，而是将这部

分内容放在第四章，同财政支出原理一同介绍，仅供任课教师参考，同时也求教于学术界同仁。

5 在预算部分，本书一改长期以来国内财政学教科书使用的“国家预算”的提法，而是使用“政府预算”这个提法，以便同我国的《中华人民共和国预算法》中的规定和国际惯例相一致。

三

这部教材是为我国高等院校财经类专业财政学课程教学与学习而编写的，也可供广大财税干部自学财政学选用以及有关成人高校作为教学用书。

如前所述，这部教材只是我们在规范财政学教材内容、探索财政学教材建设问题方面的一个阶段性研究成果，书中肯定有许多不足之处，望读者和学术界同仁批评指正。

这部教材的编写和出版，得到了以下朋友的指导和帮助，北京大学经济学院教师刘怡博士，中央财经大学财政系梅阳副教授、王雍君博士对本书的结构体系设计、内容安排和部分章节名目的确定提出了许多宝贵的意见；中央民族大学经济系硕士生邵虹女士、首都经济贸易大学硕士生王建新先生等曾协助作者收集资料并整理文稿。在此，谨向上述各位朋友表示衷心的感谢。

邵 霖 中央民族大学经济系

李俊生 中央财经大学财政系

1996年4月于北京

目 录

修订版前言

序 言

导论	(1)
第一节 财政及财政现象	(1)
第二节 财政学的对象、目的与方法	(10)
第三节 我国的财政学	(24)
第一章 财政职能	(29)
第一节 财政职能的概念与范围	(29)
第二节 资源配置职能	(38)
第三节 收入分配职能	(44)
第四节 经济稳定职能	(50)
第二章 财政支出	(55)
第一节 财政支出的概念与分类	(55)
第二节 安排财政支出的原则	(61)
第三节 财政支出的规模与增长	(66)
第三章 财政支出的安排与使用管理	(86)
第一节 经常性支出	(86)
第二节 建设性支出	(94)
第三节 财政支出项目的选择	(102)

第四章	财政资金的使用管理与政府采购	(109)
第一节	财政资金使用阶段的经济内容.....	(109)
第二节	财政资金使用阶段的管理与控制.....	(117)
第三节	政府采购.....	(124)
第五章	财政收入	(131)
第一节	财政收入体系与分类.....	(131)
第二节	财政收入的数量界限.....	(147)
第六章	税收	(159)
第一节	税收概念.....	(159)
第二节	税收术语.....	(168)
第三节	税收原则.....	(178)
第七章	税制	(183)
第一节	税制的概念.....	(183)
第二节	流转课税.....	(192)
第三节	所得课税.....	(200)
第四节	资源课税、财产课税和农业税.....	(209)
第八章	国际税收	(218)
第一节	国际税收的概念.....	(218)
第二节	税收管辖权.....	(225)
第三节	国际重复征税及其减除.....	(233)
第四节	国际税收协定.....	(244)

第九章	公债	(253)
第一节	公债的概念.....	(253)
第二节	公债的分类.....	(259)
第三节	公债的发行与还本付息.....	(268)
第四节	公债管理.....	(281)
第十章	政府预算及预算外资金管理	(289)
第一节	政府预算的概念.....	(289)
第二节	政府预算的类别与组织形式.....	(292)
第三节	政府预算的编制、执行和决算.....	(300)
第四节	预算外资金及其管理.....	(306)
第十一章	财政管理体制	(320)
第一节	财政管理体制的概念.....	(320)
第二节	财税权限.....	(322)
第三节	预算收支划分与调节方法.....	(326)
第四节	财政体制的类型.....	(333)
第十二章	财政政策	(341)
第一节	财政政策的概念.....	(341)
第二节	财政收支关系：赤字与平衡.....	(350)
第三节	财政政策与货币政策的协调配合.....	(360)

导 论

第一节 财政及财政现象

一、财政现象

关于“什么是财政”这个问题，许多财政学的初学者往往感到不好回答，认为财政这个“东西”看不见、摸不到，很难把握。然而，在现实社会经济生活中，从居民的衣、食、住、行，到国家的政治活动和经济建设，时时处处都存在着财政现象，每个社会成员都会通过各种渠道和以各种方式与财政发生联系，既可以不断享受来自财政活动所带来的好处，也可能时常受到来自财政方面或者有关财政方面的问题的困扰。

1. 财政活动给人们带来的好处：

- 在我国，几乎所有的大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等国有大中型企业都是由政府财政出资兴建的，这些企业为国民经济提供了大量的电力、能源、原材料等必要的产品，为整个国民经济的发展、人民群众物质文化生活水平的提高，奠定了雄厚的物质基础。

- 在许多国家中，遍布全国的铁路、公路网，桥梁，城镇的

供水、排水、煤气，农村的大型水利工程、灌溉系统以及其它大型公共工程等社会生产和生活基础设施，大多数都是由政府财政投资兴建的。这些基础设施为人们的生产、生活以及相互交往提供了便利。

- 幼儿园、学校、医院、科学研究机构等事业单位大多数是靠财政出资建立和拨款维持与发展的。一个人的健康、成长乃至全民族科技文化素质和身体素质的提高，都与这些事业单位的建立与发展密切相关。

- 国防、公安、司法以及国家机关，是靠财政拨款维持运行的。它们的良好运行，是人们的正常生活秩序得以维持以及生命财产安全的可靠保证。

- 政府通过财政活动，或直接或间接地为社会提供了大量的工作岗位和就业机会。以我国为例，据统计，截止 1992 年底，我国全国城镇共有社会劳动者 15630 万，其中，在国有单位工作的人就达 10889 万人，占全国城镇社会劳动者总数的 69.7%。

- 城镇居民和农民都不同程度地享受由财政支付的各种福利或补贴。

2. 财政问题的困扰：

- 财政支出的规模与方向关系到人们的切身利益

从建设性财政支出看，国家耗费巨额投资兴建大型基本建设工程，必然对国民经济发展和产业结构优化发挥一定的作用，但是，也必然会涉及到目前利益与长远利益、局部利益与全局利益等问题。基于此，人们不难发出这样的质疑：这一工程的经济效益和社会效益如何呢？它能给我们带来什么好处呢？好处到底有多大？等等。政府必须统筹安排，兼顾不同地区、不同部门的利益。

从经常性财政支出看，行政事业费用连年剧增，是否会导致财政赤字？财政赤字与通货膨胀有什么联系？政府是不是为弥补财政赤字而发行公债？政府连续多年发行公债，逐年积累的债务