



普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校经济管理类基础课程教材

财 政 学

王国清 马 骁 程 谦 主编



高等教育出版社
Higher Education Press



中国财政经济出版社

中国财政经济出版社

财政学

中国财政经济出版社



中国财政经济出版社
CHINA FISCAL AND ECONOMIC PRESS



普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校经济管理类基础课程教材

财 政 学

王国清 马 骁 程 谦 主编



高等教育出版社
Higher Education Press

内容提要

本书是教育部“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”。主要讨论了财政学的研究对象与范围;财政的内涵、财政与经济的关系;市场经济中的财政职能;公共产品、公共支出理论与实践;财政收入理论与实践;政府间财政关系;财政宏观调控理论与实践等内容。本书坚持以马克思主义为指导,以中国的政治经济背景、文化传统和财政实践为基础,积极传递有中国特色的政治学观、经济学观与伦理学观,并融合了当代市场经济国家财政理论的合理成分,从而使本书既能体现中国财政的特点,又能反映当代财政学所共同关注的主要内容。

本书主要用于高等学校经济学、管理学类专业的本科教学,也可供其他读者阅读。本书赠送教师教学课件,具体索取方法详见书后“教学支持说明”。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/王国清,马骁,程谦主编. —北京:高等教育出版社,2006.5

ISBN 7-04-019977-7

I. 财... II. ①王...②马...③程... III. 财政学—高等学校—教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 076795 号

策划编辑	权利霞	责任编辑	沈秀兰	封面设计	张 志
责任绘图	尹文军	版式设计	王 莹	责任校对	王 超
责任印制	张泽业				

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	中国农业出版社印刷厂		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	2006 年 5 月第 1 版
印 张	23.75	印 次	2006 年 5 月第 1 次印刷
字 数	440 000	定 价	29.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 19977-00

前 言

财政学课程在经济学和管理学类专业课程体系中居于核心基础的地位,因此,《财政学》教材究竟应当向经济学和管理学类专业的本科学生,以及其他对财政学感兴趣的人们传递怎样的观念与学科知识,便是一个值得我们深思的问题。出于这种考虑,我们在本书的编写过程中,始终坚持以马克思主义为指导,以我国财政理论研究成果和财政实践为基础,并有效融合当代市场经济国家财政理论的合理成分,积极向读者传递有中国特色的政治学观、经济学观与伦理学观,从而使本书既能全面反映当代财政学应关注的主要问题,又能避免在内容上出现脱离我国政治经济实践、文化传统和生搬硬套市场经济国家财政理论的现象。

本书是教育部“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”,全书包括五大部分:

(1) 财政基础理论。由导论、第一、二章组成,主要讨论了财政学的研究对象与研究范围,研究了财政的基本内涵、特征及财政与经济的关系;讨论了市场机制与政府作用,以及在市场经济条件下的财政职能。

(2) 财政支出理论与实践。由第三、四、五、六、七、八章组成,主要是在研究公共产品与公共支出理论、财政支出效果、财政支出规模的控制与量度标准、财政支出结构的形成与调整的基础上,从理论与实践方面讨论了政府财政支出的主要内容。

(3) 财政收入理论与实践。由第九、十、十一、十二、十三章组成,主要以满足财政支出需要而必须组织财政收入的事实为出发点,对财政收入原则与实现途径进行了理论研究与分析,特别是对现代社会中影响最大的财政收入形式——税收(无偿性收入)与公债(有偿性收入)——的理论与实践进行了较全面、深入的研究。

(4) 政府间财政关系与政府预算。由第十四、十五章组成,主要讨论了政府职能与财政分配的关系,财政分配的计划过程与基本方式。

(5) 财政宏观调控。由第十六章组成,主要以前面各章的研究为基础,讨论了在市场经济条件下,应如何有效运用各种财政分配杠杆和进行财政政策选择,为实现国家在一定时期内的社会经济目标服务。

本书是由西南财经大学财政税务学院王国清教授、马骁教授、程谦教授任主编,有同仁广泛参与的集体成果。各章完成人如下(以章为序):王国清(导论、第一章);马骁(第二章);程谦(第三章、第四章、第五章);廖常勇(第六章、第十四章);武振荣(第七章、第十六章);张慧英(第八章);周小林(第九章、第十三章);

朱明熙(第十章第一、第二节)吕伟(第十章第三节);刘蓉(第十一章);吕敏(第十二章);张明(第十五章)。最后由主编总纂并定稿。

因财政学研究的内容涉及面宽、综合性强,有许多问题还需进行不断的探索,所以本书对一些问题的表述尚有进一步探讨的空间,其不足之处也在所难免。我们真诚希望各位同仁专家、学者与读者不吝赐教,以形成交流,共同促进我国财政学的发展。

编 者

2005年12月

郑 重 声 明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街 4 号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

目 录

导论	1
第一节 财政学的研究对象与方法	1
一、财政学的研究对象	1
二、财政学的研究范围	1
三、财政学的研究方法	2
第二节 财政学的形成与发展	3
一、现代西方财政学的形成与发展	3
二、当代中国财政学的发展	7
第一章 财政概念与特征	12
第一节 财政的一般概念	12
一、财政的产生与发展	12
二、财政的一般概念	16
三、财政的公共性及发展	17
四、国家财政与公共财政模式的关系	20
第二节 财政的本质特征	23
一、从财政现象入手考察财政的本质	23
二、不同学派关于财政本质的不同理解	24
三、财政本质特征的两个层次	25
四、财政的一般特征	26
五、财政的社会特征	27
第三节 经济与财政的关系	29
一、财政分配与经济关系的一般原理	29
二、财政分配与生产的关系	30
三、财政分配与其他社会产品分配形式的关系	34
第二章 财政职能	41
第一节 市场与政府	41
一、市场失灵	41
二、市场经济中的政府作用	44
三、政府的行为目标	49
第二节 市场经济制度中的财政职能	51

一、维护国家的职能·····	51
二、配置资源的职能·····	52
三、分配收入的职能·····	53
四、稳定经济的职能·····	53
五、监督管理的职能·····	54
第三章 公共产品与公共支出理论 ·····	57
第一节 公共产品的特征·····	57
一、共同需要与公共产品·····	57
二、公共产品的特征·····	57
三、私人产品与公共产品的区别·····	58
四、混合产品·····	59
第二节 公共产品的供给·····	60
一、公共产品的有效供给·····	60
二、公共产品的提供方式·····	66
三、混合产品的有效提供·····	66
第三节 公共支出效应·····	67
一、公共支出的内涵与对象·····	67
二、公共支出效应分析·····	67
第四节 财政支出原则·····	69
一、量入为出与量出为人原则·····	69
二、公平原则·····	71
三、效益原则·····	72
第四章 财政支出效果 ·····	75
第一节 财政支出效果的基本分析与控制·····	75
一、财政支出的宏观与微观效果·····	75
二、公共选择理论的借鉴·····	76
三、财政透明度原则的运用·····	77
第二节 财政支出效果评价的基本方法·····	78
一、成本—效益分析法·····	78
二、计划—规划—预算制度·····	84
三、成本—效率分析·····	84
四、公共劳务收费法·····	85
五、政府采购制度·····	86
第五章 财政支出规模与结构 ·····	89
第一节 财政支出规模的扩张趋势与控制·····	89

二、政府投资与基础产业的发展	146
三、基础产业项目投资	150
四、政府投资项目的方式与管理	152
第三节 发展农业生产支出	154
一、农业与国民经济	154
二、农产品生产的供需特点	154
三、财政扶持农业支出的构成	156
四、财政支持农业生产支出的确定与调整	158
第四节 国家物资储备支出	164
一、国家物资储备的社会经济效应	164
二、我国国家物资储备支出的构成	165
三、其他财政后备	166
第八章 转移支出	168
第一节 社会保障支出	168
一、社会保障的概念、特征	168
二、社会保障与社会经济的稳定与发展	169
三、社会保障支出的构成	171
四、社会保障制度的模式	173
五、社会保障资金的筹措机制	174
六、中国社会保障制度的改革	176
第二节 财政补贴	178
一、财政补贴的特征	178
二、财政补贴的构成	179
三、财政补贴的基本功能	180
四、财政补贴的合理运用与控制	181
第九章 财政收入概述	185
第一节 筹集财政收入的原则	185
一、财政收入的内涵	185
二、财政收入的原则	186
第二节 财政收入分类	187
一、关于财政收入分类的理论简介	187
二、按财政收入形式分类	188
三、按财政收入来源分类	189
第三节 财政收入的结构分析	190
一、财政收入的形式结构分析	190

第一节 国际税收的内涵和特点	248
一、国际税收的含义	248
二、税收管辖权与国际税收	249
三、国际税收的特点	254
第二节 国际重复征税及其免除	254
一、国际重复征税的含义	254
二、国际重复征税产生的原因	255
三、国际重复征税的消除	256
第三节 国际避税、逃税与防范	260
一、国际逃税与国际避税	260
二、反国际避税、逃税的措施	261
第十三章 公债	263
第一节 公债基础理论	263
一、公债的含义	263
二、公债的产生与发展	264
三、公债的基本功能	265
四、公债负担及限度分析	267
第二节 公债的发行与偿还	275
一、公债的种类与结构	275
二、公债发行规模、期限与利率的确定	276
三、公债的发行价格和方式	279
四、公债的付息与偿还	281
第三节 公债市场	281
一、公债市场及其作用	281
二、公债发行市场	282
三、公债流通市场	283
第四节 公债的使用	285
一、公债运用原则	285
二、公债的使用	287
三、我国公债投资效益的控制	287
第十四章 财政管理体制	290
第一节 政府间的财政分配关系	290
一、政府间职责事权的划分	290
二、政府间财权划分的一般原则	293
第二节 财政管理体制的内涵	295

一、财政管理体制的含义	295
二、财政管理体制的类型	295
三、中国财政体制的演变	296
第三节 分税制	298
一、分税制的含义	298
二、我国分税制的主要内容	299
三、我国分税制的改革方向	301
第四节 政府间转移支付制度	302
一、转移支付制度与财政体制的关系	302
二、转移支付制度的类型	305
三、我国转移支付制度的改革	306
第十五章 政府预算管理与监督	311
第一节 政府预算	311
一、政府预算的内涵	311
二、政府预算的类别	314
三、政府预算的编制、执行与决算	317
第二节 我国的政府预算制度与改革	320
一、预算内与预算外资金的划分与管理	320
二、政府预算管理制度改革	322
第三节 财政监督	324
一、财政监督的含义	324
二、财政监督的构成	325
三、财政监督的实现	326
第十六章 财政与宏观调控	329
第一节 市场经济中的宏观调控	329
一、市场经济与宏观调控	329
二、政府宏观调控目标与财政分配	335
第二节 财政平衡、财政赤字的宏观经济效应	342
一、财政平衡的宏观经济效应	342
二、财政赤字的宏观经济效应	344
第三节 财政宏观调控政策的选择	346
一、预算政策	346
二、公共投资政策	351
三、税收政策	353
四、公债政策	353

第四节 财政政策与货币政策的协调配合	355
一、财政政策与货币政策配合的必要性	355
二、财政政策与货币政策配合调控的方式与时机选择	358

导 论

财政学是经济学领域中一门具有独特语言特色的学科。财政学的研究对象与方法是什么？财政学是如何形成与发展的？在我们学习财政学这门学科时，必须首先回答这些问题。

第一节 财政学的研究对象与方法

一、财政学的研究对象

毛泽东同志论及科学的研究对象时说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^①财政学属于财政学科体系中的理论学科，它的任务是阐明财政的基本知识和基本理论，它的研究对象是国家参与一部分社会产品或国民收入分配与再分配所进行的一系列经济活动中存在的分配关系及其发展规律，或者说，财政学是研究国家参与一部分社会产品或国民收入分配与再分配所进行的一系列经济活动中存在的分配关系及其发展规律的科学。

二、财政学的研究范围

关于财政学的研究对象，理论界主要有以下五种不同的观点：

- (1) 认为财政学研究的对象应以财政范畴和财政制度为主；
- (2) 不同意只把财政制度和政策作为财政学研究的主要对象，认为财政分配活动、财政政策和制度、财政分配关系都是财政学研究的对象；
- (3) 认为财政学是通过财政分配活动和财政分配关系的研究，研究制定财政政策和财政制度的客观依据，而财政政策和财政制度本身不能单独构成财政学的研究对象；
- (4) 认为财政制度和财政政策不属于财政学的研究对象，只有客观存在的财政分配关系才是财政学的研究对象；
- (5) 认为财政学研究的对象是客观存在的货币关系的一部分，或者是在客观实际中所发生的国家分配价值的关系。

^① 毛泽东：《矛盾论》，《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社1966年版，第284页。

对于上述各种观点,理论界存在许多争论,目前的争论则主要集中在财政政策 and 财政制度是否属于财政学的研究对象。财政政策是国家为实现一定时期的政治经济任务制定的处理各种财政活动的规则和秩序,是对财政关系的强制性规定,它是根据统治阶级利益处理财政活动关系的准绳。因此,我国的财政政策应遵循客观经济规律的要求,符合党和国家的路线、方针和政策。财政制度则是根据党和国家的路线、方针、政策制定的财政工作的依据和规范,即规范财政活动关系的具体形式。

我们认为,在理论界关于财政学研究对象的争论中,不少观点都明确地提出了各自认定的对象的含义和研究范围框架。但明确财政学的对象范围和研究范围的联系和区别,对于阐述财政学的特有任务,弄清财政学所要探明的特殊矛盾之产生、发展、变化的规律性,以及需要联系哪些方面或学科来加以研究和阐明,是颇有意义的。

财政学的对象范围,是指研究财政学并揭示其特殊矛盾、特殊规律的一个特定领域。但是,如果认为财政学所要研究和涉及的问题,统统都是该门学科的研究对象,那就无法区分财政学和其他学科各自独特的现象,就模糊了财政学的独特任务。财政学的研究对象范围比对象范围要宽泛得多,除对象范围外,还包括其他的一些现象和事物,对这些现象和事物的研究,只是为了完满地阐明对象范围的规律性所必然涉及的从属性领域。财政学的研究,要密切联系财政政策、财政制度、财政史、财务、金融、投资、会计等学科,这些学科有其独特的任务,有其特定的对象范围,但它们又是财政学所必然涉及的从属性领域。

总之,明确财政学的对象范围和研究范围的联系和区别,处理好二者的关系,有助于在研究财政学所涉及的、颇为广泛的领域中明确主次,分清对象,有助于财政学这门学科的建设。

三、财政学的研究方法

财政学作为一门社会科学,必须注意现象与本质的联系及其中间层次,必须将理论与实践相结合,必须运用抽象力。马克思指出:“分析经济形式,既不能用显微镜,也不能用化学试剂。二者都必须用抽象力来代替。”^①所以,财政学的研究方法,从根本上来说,就是运用马克思主义的唯物辩证法,以形成一套从现象到本质、从具体到抽象地研究财政,再由本质到现象、由抽象到具体地描述财政的方法论体系。财政学的研究方法,从具体方法来说,包括历史的方法、统计的方法等等,但最基本的两种方法就是实证分析和规范分析,其他方法都是这两种方法的延伸和拓展。

① 马克思:《资本论》,《马克思恩格斯全集》第23卷,北京:人民出版社1975年版,第8页。

（一）实证分析

所谓实证分析,就是按事物的本来面目描述事物,说明研究对象“是什么”,它着重刻画经济现象的来龙去脉,概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。将这一方法运用于财政学,就是要按照财政活动的原貌,勾勒出从财政取得收入直至安排支出的全过程及其产生或可能产生的经济影响,财政活动同整个国民经济活动的相互作用,以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。

（二）规范分析

规范分析要回答的问题是“应当是什么”,即确定若干准则,并据以判断研究对象所具有的状态是否符合这些准则,如果有偏离,应当如何调整。将这一方法运用于财政学,就是要以社会主义经济是市场经济为前提,根据公平与效率这两大基本社会准则,判断目前的财政制度是否与上述前提和准则相一致,并探讨财政制度的改革问题。

（三）宏观分析方法

宏观分析方法就是对经济总量进行均衡的方法,它最早是由凯恩斯纳入传统新古典分析方法体系的,因此在西方经济理论中有着很重要的地位。这种方法着重解决经济总量的均衡问题,在实际运用中大多只是经验描述,主要是为了政府干预经济提供依据。

（四）制度分析方法

制度分析方法是対制度进行均衡分析的方法,即把市场经济作为一种制度安排的产物,考虑在交易费用为正的情况下经济的均衡问题。它主要侧重从制度安排的角度来考察和研究财政对资源配置和收入分配的影响。

第二节 财政学的形成与发展

在社会科学演进的历史中,财政学是一门产生和发展比较早的学科。回顾它的形成发展过程,对于全面了解和深入研究财政学无疑是很有帮助的。为了便于理清线索,下面我们对东西方财政理论的形成和发展过程分别作一简要的阐述。

一、现代西方财政学的形成与发展

一般说来,早期的西方学者认为财政是对政府收入和支出的管理,有时也叫做政府资金的征收、使用和管理。16世纪中期的英国重商主义学派对如何利用过境税等财政手段来加速资本的积累有较详尽的阐述。德国官房学派(Kam-
era)以国库行政为中心,讨论租税征收和费用管理的方法,逐渐形成了财政学的

原始形式。官房学派又称计臣学派,其名称 Kamera 一词出自拉丁语,就是房屋的意思,亦指国王贮藏私产之所在,继则用以指国库或国王的会计室。德国各大学设有官房学,培养经济、行政和财政人才,专门研究官房学的人,就称为官房学派。法国的重农学派则提倡简化税制,主张以“纯产品”理论为基础的单一税制,即地租税。但以上这些学派大多是就某一财政现象就事论事,并没有形成一个完整的财政学理论体系。西方财政学作为一门独立的学科,是由英国经济学家、西方经济学古典学派的创始人亚当·斯密在 18 世纪后半期建立的,迄今已有 200 多年的历史。随着经济的发展,西方财政学的主要内容有所改变,大致可分为两个时期:

(一) 古典学派和庸俗学派的观点

18 世纪后期到 20 世纪 30 年代,财政学以古典学派和新古典学派为中心。亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中系统地讨论了财政赋税等问题,特别是在第五篇“论君主或国家的收入”中专门讨论了国家财政问题,包括国家经费(国防费、司法经费、公共工程和公共机关的费用)、收入源泉(各种赋税和公债)以及征税的原则方法等,形成了比较完整的财政学体系。斯密认为:有一只看不见的手在操纵着经济的运行,使得人人为自己的经济活动,最终产生了一个大家都获利的社会结果。市场经济既然有如此神妙的作用,对它的任何干预就都是不可取的,政府只要能像“守夜人”那样,防止外来侵略和维持国内治安就行了。基于此,他提出了如下财政原则:

(1) 在税收方面提出了“公平、确定、简便和征收费用最小”四原则;

(2) 在财政支出方面提出了厉行节约原则;

(3) 在财政收支平衡原则方面提出了“量入为出”的原则;

(4) 在财政目标方面提出了“廉价政府”应成为财政所要追求的最高目标。这就是斯密勾勒的财政学的基本框架。由于斯密首次把财政作为政治经济学的一个部分来研究,作为一个经济范畴来分析,作为国家经济而与私人经济相区别,所以恩格斯说,斯密首创了财政学。后来的古典经济学家和庸俗经济学家,如大卫·李嘉图、让·巴·萨伊、约·斯·穆勒和庇古等,基本上是在斯密的框架中将财政学进行发展的。

大卫·李嘉图在《政治经济学及赋税原理》中用 10 章篇幅专门论赋税,在“基金制度论”中讨论了公债并提出了著名的李嘉图等价定律,即不论是用征税的方式来增加收入还是用发行公债的方式来应付支出,其经济效果都是等价的。约翰·穆勒的《政治经济学原理》第五篇的标题是“政府的影响”,分 7 章讨论财政,尤其是租税与公债。阿·马歇尔在《经济学原理》中,有不少散见的关于租税的理论,但没有系统的租税论述。埃奇沃思提出了租税学的定义:“租税学包含两个主题,即可把纯理论的特性归纳起来的主题:一是归宿定律,一是均等牺牲