

21世纪经济学管理学系列教材

# 财政学

PUBLIC FINANCE

陈工 林致远 杨志勇 / 编著

21st Century Economics and Management Science Coursebook Series



Wuhan University Press  
武汉大学出版社

21世纪经济学管理学系列教材

# 财政学

## PUBLIC FINANCE

陈崇李 吴非 曹素娟  
杰光成 于舜奇

陈工 林致远 杨志勇 编著

张 勇 李海高 文成鄂  
(本教材编写组成员)

陈 勇 李海高 文成鄂  
张 勇 李海高 文成鄂  
陈 勇 李海高 文成鄂  
张 勇 李海高 文成鄂  
陈 勇 李海高 文成鄂  
张 勇 李海高 文成鄂  
陈 勇 李海高 文成鄂  
张 勇 李海高 文成鄂



Wuhan University Press  
武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

财政学/陈工,林致远,杨志勇编著. —武汉:武汉大学出版社,2005.7  
21世纪经济学管理学系列教材  
ISBN 7-307-04611-3

I. 财… II. ①陈… ②林… ③杨… III. 财政学—高等学校—教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 051074 号

责任编辑:范绪泉 责任校对:王 建 版式设计:支 笛

---

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北恒泰印务有限公司

开本:787×980 1/16 印张:21 字数:417千字

版次:2005年7月第1版 2005年7月第1次印刷

ISBN 7-307-04611-3/F·921 定价:25.00元

---

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

## 总 序

一个学科的发展，物质条件保障固不可少，但更重要的是软件设施。软件设施体现在三个方面：一是科学合理的学科专业结构，二是能洞悉学科前沿的优秀的师资队伍，三是作为知识载体和传播媒介的优秀教材。一本好的教材，能反映该学科领域的学术水平和科研成就，能引导学生沿着正确的学术方向步入所向往的科学殿堂。作为一名教师，除了要做好教学工作外，另一个重要的职能就是，总结自己钻研专业的心得和教学中积累的经验，以不断了解学科发展动向，提高自己的科研和教学能力。

正是从上述思路出发，武汉大学出版社准备组织一批教师在两三年内编写出一套《21世纪经济学管理学系列教材》，同时出版一批高质量的学术专著，并已和武汉大学商学院达成共识，签订了第一批出版合作协议，这是一件振奋人心的大事。

我相信，这一计划一定会圆满地实现。第一，合院以前的武汉大学经济学院和管理学院已分别出版了不少优秀教材和专著，其中一些已由教育部通过专家评估确定为全国高校通用教材，并多次获得国家级和省部级奖励，在国内外学术界产生了重大影响，对如何编写教材和专著的工作取得了丰富的经验。第二，近几年来，一批优秀中青年教师已脱颖而出，他们不断提高教学质量，勤奋刻苦地从事科研工作，已在全国重要出版社，包括武汉大学出版社，出版了一大批质量较高的专著。第三，这套教材必将受到读者的欢迎。时下，不少国外教材陆续被翻译出版，在传播新知识方面发挥了一定的作用，但在如何联系中国实际，建立清晰体系，贴近我们习惯的思维逻辑，发扬传统的文风等方面，中国学者有自己的优势。

《21世纪经济学管理学系列教材》将分期分批问世，武汉大学商学院教师将积极地参与这一具有重大意义的学术事业，精益求精地不断提高写作质量。系列丛书的出版，说明武汉大学出版社的同志们具有远大的目光，认识到，系列教材和专著的问世带来的不止是不小的经济效益，更重要的是巨大的社会效益。作为武汉大学出版社的一位多年的合作者，对这种精神，我感到十分钦佩。

谭崇台

2001年秋于珞珈山

## 前 言

现代科学技术的高速发展、学科不断分化与综合的整体化趋势，对当代经济和社会发展产生着极大的影响，也推动着世界范围内高等教育的改革。目前，我国高等教育也进行了教育目标的战略性调整，选择了培养复合型人才的教育模式。这种复合应主要体现知识、素质、能力的全方位复合。这种复合型人才模式要求学生应具有人文与科技知识、社会科学与自然科学知识、专业知识与普通知识、文科知识与理科知识相结合的知识结构；具有人文与科技素质、思想道德与专业素质、心理素质与身体素质相统一的素质结构；具有学习知识、运用知识和创造知识，分析和解决复杂问题的综合能力结构。本书的编写就是为适应这种变化而努力的。

财政学研究的对象就是公共部门的经济活动及其规律，它涉及到国民经济中的各个部门、单位和个人。现实生活中，财政问题、财政现象无处不有，无处不在，财政收支与每个单位、个人的利益息息相关。不管是政府部门的工作人员或是企业的经营者，还是一般的平民大众，都有必要了解政府的收支活动。因此，作为高等教育中的复合型人才，就更有必要了解公共部门的经济活动，而这又有必要掌握一定的财政学知识。本书编写的目的就在于此。本书在编写过程中，一是注重立足中国的社会主义市场经济这个前提，结合西方公共财政学中的先进、科学的内容，做到中西结合，洋为中用；二是贯彻理论联系实际，尽量减少与实践、政策没有直接关系的纯学术探讨；三是注重本学科基本理论、基本知识和基本业务的介绍；四是力求内容具体充实，表达简明扼要，可读性强。

本书共有 14 章。具体分工是：杨志勇副教授撰写第一、二、三、四、十三章；陈工教授撰写第五、六、七、十二章；林致远副教授撰写第八、九、十、十一、十四章。

本书在编写过程中，借鉴了国内外同行专家、学者的一些科研成果，在此一并表示谢意！由于我们水平有限，书中疏漏和错误在所难免，尚希读者和专家不吝赐教。

在此要感谢武汉大学出版社的大力支持，也要感谢厦门大学财政系对作者的支持。

作 者

2005 年 6 月 8 日

## 目 录

前 言	1
第一章 导论	1
第一节 现实中的财政问题	1
第二节 财政学的发展	2
一、政府观	2
二、财政学的发展	3
第三节 财政活动与财政学	5
一、财政活动的种类	5
二、财政活动与财政学	8
第四节 财政学与相关学科	9
一、财政学与微观经济学和宏观经济学	9
二、财政学与政治学	9
三、财政学与公共管理学	10
四、财政学与法学	10
第五节 财政学的研究方法 with 本书框架	10
一、财政学的研究方法	10
二、本书框架	11
小结	11
思考题	11
第二章 市场失灵与财政	12
第一节 市场效率与公平	12
一、市场效率	12
二、社会福利与效率	13
第二节 市场失灵	14
一、公共产品	14
二、外部性	15

三、自然垄断 .....	16
四、风险和不确定性 .....	17
五、社会分配不公 .....	17
六、宏观经济不稳定 .....	18
第三节  财政功能(政府的经济作用) .....	18
一、资源配置 .....	18
二、收入分配 .....	21
三、经济稳定 .....	21
四、资源配置、收入分配和经济稳定的关系 .....	21
五、财政功能的历史演变 .....	22
小结 .....	23
思考题 .....	23
第三章  公共产品 .....	24
第一节  公共产品提供的局部均衡模型 .....	24
一、庇古模型 .....	24
二、鲍温模型 .....	24
第二节  纯公共产品最优提供的一般均衡模型 .....	27
第三节  公共产品供应的威克塞尔-林达尔模型 .....	30
第四节  公共产品提供的困难与公共产品的私人提供 .....	31
一、“囚徒困境”模型 .....	32
二、如何走出“囚徒困境” .....	33
三、公共产品的私人提供 .....	34
第五节  公共产品论的实验经济学视角研究 .....	36
一、对公共产品提供实验的分类 .....	36
二、对“搭便车”程度的研究 .....	36
三、减少搭便车机制的研究 .....	37
四、对公共产品论研究的其他影响 .....	38
小结 .....	39
思考题 .....	39
第四章  公共选择 .....	40
第一节  公共选择理论概述 .....	40
一、公共选择理论的起源与发展 .....	40
二、公共选择理论研究的方法论三要素 .....	41

第二节 公共选择规则的选择与中间投票人定理 .....	42
一、一致同意规则 .....	42
二、多数同意规则 .....	43
三、投票悖论 .....	45
四、单峰定理和中间投票人定理 .....	47
第三节 各种经济主体的行为分析 .....	50
一、投票人 .....	50
二、政治家 .....	51
三、官僚 .....	52
四、利益集团 .....	53
五、其他人员 .....	55
六、寻租 .....	55
小结 .....	58
思考题 .....	58
<b>第五章 财政支出理论</b> .....	<b>59</b>
第一节 财政支出概述 .....	59
一、财政支出的分类 .....	59
二、财政支出的形式 .....	63
第二节 财政支出规模与增长 .....	64
一、瓦格纳的“政府活动扩张法则” .....	65
二、皮考克和魏斯曼的“公共支出梯度渐进增长理论” .....	65
三、马斯格雷夫的“公共支出增长的发展模型” .....	66
四、公共选择学派的支出增长理论 .....	67
五、福利经济学派的公共支出增长微观模型 .....	69
第三节 财政支出成本效益分析 .....	76
一、政府公共支出项目的成本效益分析 .....	76
二、最低费用选择法 .....	84
小结 .....	85
思考题 .....	85
<b>第六章 购买性支出</b> .....	<b>86</b>
第一节 行政管理支出 .....	86
一、行政管理支出的性质和内容 .....	86
二、行政管理支出规模与结构的变动分析 .....	87



三、行政管理支出与行政效率 .....	91
第二节 国防支出 .....	92
一、国防的性质与内容 .....	92
二、国防支出规模的分析 .....	92
三、国防支出的经济效应 .....	95
第三节 教育支出 .....	96
一、政府财政教育支出的必要性 .....	96
二、财政教育支出的选择 .....	97
三、财政教育支出政策的分配效应 .....	98
四、财政教育支出的改革 .....	99
五、中国教育支出的现状及存在的问题 .....	100
第四节 公共卫生保健支出 .....	102
一、政府医疗保健支出的必要性 .....	102
二、政府提供医疗保健支出的效应分析 .....	104
三、政府医疗保健支出的改革 .....	105
第五节 基础产业投资支出 .....	107
一、政府投资于基础产业的意义 .....	107
二、政府基础产业投资的特点 .....	107
三、基础产业投资经营方式的选择 .....	108
第六节 农业投资支出 .....	109
一、农业投资的重要性及特殊性 .....	109
二、农业投资的资金来源和政府投资的重点 .....	110
三、政府扶持农业的方式 .....	111
小结 .....	112
思考题 .....	113
第七章 转移性支出 .....	114
第一节 社会保障支出 .....	114
一、社会保障的性质和特征 .....	114
二、社会保障的内容 .....	116
三、社会保障制度的类型 .....	120
四、社会保障资金的来源与筹集方式 .....	121
五、社会保障的经济效应 .....	124
六、我国社会保障支出与财政的相互关系 .....	128
第二节 财政补贴支出 .....	130

一、财政补贴的性质与特征 .....	130
二、财政补贴的分类 .....	132
三、财政补贴效应 .....	134
四、我国财政补贴的现状与改革 .....	135
第三节 税收支出 .....	137
一、税收支出概念与特点 .....	137
二、税收支出的原则 .....	138
三、税收支出的范围、形式与分类 .....	140
四、税收支出的效应分析 .....	142
五、税收支出的预算控制 .....	144
六、税收支出分析及其重要作用 .....	145
七、税收支出在我国的运用 .....	146
小结 .....	147
思考题 .....	147
第八章 税收理论 .....	148
第一节 税收的基本概念 .....	148
一、税收的特征 .....	148
二、税制的基本要素 .....	149
三、税制的其他要素 .....	152
第二节 税收原则 .....	153
一、现代税收原则体系 .....	153
二、税收的效率原则 .....	153
三、税收的公平原则 .....	160
第三节 最优税收理论 .....	165
一、最优税收理论的核心 .....	165
二、最优税收理论的基本方法 .....	166
三、最优商品税 .....	166
四、最优所得税 .....	168
五、最优税收理论的启示 .....	169
第四节 税收转嫁与归宿 .....	170
一、税收转嫁的含义与类型 .....	170
二、税收的转嫁与归宿:局部均衡分析 .....	172
小结 .....	182
思考题 .....	183

<b>第九章 税收制度</b> .....	185
<b>第一节 税收体系</b> .....	185
一、税收体系的构成 .....	185
二、税收分类 .....	186
三、税制结构设计 .....	188
<b>第二节 流转课税</b> .....	190
一、流转课税的特点与类型 .....	190
二、增值税 .....	192
三、消费税 .....	196
四、营业税 .....	198
<b>第三节 所得课税</b> .....	200
一、所得课税的特点 .....	200
二、所得课税的类型 .....	200
三、个人所得税 .....	202
四、公司所得税 .....	204
五、社会保险税 .....	206
<b>第四节 财产课税</b> .....	207
一、财产课税的特点与类型 .....	207
二、一般财产税 .....	208
三、特别财产税 .....	208
四、财产转让税 .....	209
五、中国的财产课税 .....	210
<b>小结</b> .....	211
<b>思考题</b> .....	211
<b>第十章 公债</b> .....	212
<b>第一节 公债理论</b> .....	212
一、公债的特点 .....	212
二、公债的产生条件 .....	213
三、公债负担及其衡量 .....	213
四、公债理论的发展 .....	214
五、李嘉图等价定理及其争论 .....	215
六、公债的经济影响 .....	217
<b>第二节 公债制度</b> .....	218

---

一、公债的种类 .....	218
二、公债的发行 .....	219
三、公债的偿还 .....	221
第三节 公债市场 .....	222
一、什么是公债市场? .....	222
二、公债市场的功能 .....	223
小结 .....	224
思考题 .....	224
第十一章 国有企业 .....	225
第一节 国有企业存在的原因 .....	225
一、国有企业存在的一般原因 .....	225
二、国有企业存在的具体原因 .....	226
第二节 政府与国有企业间的财政关系 .....	228
一、政府对国有企业的投入 .....	228
二、政府从国有企业取得的收入 .....	229
三、国有企业赤字与政府财政 .....	230
第三节 国有企业的政府管制 .....	230
一、政府管制的理由 .....	230
二、政府管制的主要措施 .....	231
三、政府管制的效果评估 .....	233
第四节 国有企业的绩效及其改革 .....	233
一、国有企业绩效低下的原因 .....	233
二、国有企业绩效问题的经验证据 .....	235
三、国有企业改革 .....	236
四、结论 .....	238
小结 .....	239
思考题 .....	239
第十二章 政府预算 .....	240
第一节 政府预算概述 .....	240
一、什么是政府预算 .....	240
二、政府预算的基本特征 .....	243
三、政府预算的作用 .....	244
第二节 政府预算的分类 .....	245

一、中央预算和地方预算 .....	246
二、总预算、部门预算和单位预算 .....	246
三、单式预算和复式预算 .....	247
四、年度预算和中长期预算 .....	248
五、增量预算和零基预算 .....	249
六、正式预算、临时预算、追加(修正)预算 .....	249
第三节 政府预算周期 .....	249
一、政府预算的编制 .....	249
二、政府预算的审查批准 .....	251
三、政府预算的执行 .....	254
四、政府决算 .....	257
第四节 我国部门预算编制改革 .....	259
一、什么是部门预算 .....	259
二、部门预算改革的必要性、指导思想和基本原则 .....	262
三、部门预算的编制原则及流程 .....	263
四、中央部门预算编制的具体内容 .....	266
五、部门预算的审批 .....	274
小结 .....	274
思考题 .....	275
第十三章 政府间财政关系 .....	276
第一节 政府间财政职责的分工 .....	276
一、资源配置功能的分工 .....	276
二、收入分配功能的分工 .....	279
三、稳定功能的分工 .....	280
第二节 政府间财政收入权限的划分 .....	281
一、财政收入划分的基本问题 .....	281
二、税收划分的两种基本思路 .....	282
第三节 政府间财政转移支付 .....	284
一、政府间财政转移支付的必要性 .....	284
二、转移支付的种类 .....	285
三、转移支付数量的确定 .....	288
第四节 中国的政府间财政关系 .....	288
一、中国财政体制概况 .....	288
二、中国现实政府间财政关系 .....	288

---

三、中国政府间财政关系:问题与出路 .....	292
小结 .....	296
思考题 .....	297
<b>第十四章 财政政策</b> .....	<b>298</b>
<b>第一节 财政政策的基本问题</b> .....	<b>298</b>
一、财政政策的含义 .....	298
二、财政政策的类型 .....	299
三、财政政策的目标 .....	301
四、财政政策工具 .....	303
<b>第二节 财政政策的效应</b> .....	<b>304</b>
一、财政政策的乘数效应 .....	304
二、财政政策的稳定效应 .....	307
<b>第三节 财政政策与货币政策的配合</b> .....	<b>310</b>
一、财政政策与货币政策配合的依据 .....	310
二、财政政策与货币政策配合的方式 .....	311
小结 .....	312
思考题 .....	312
<b>参考文献</b> .....	<b>314</b>

## 第一章 导 论

财政学是研究公共部门经济活动，特别是政府收支活动的经济学分支学科，是一门综合性、交叉性、应用性较强的学科，其研究对象与研究领域较为广泛。本章旨在帮助读者了解现实中的财政问题，了解什么是财政学，了解整本书的内容与脉络。本章同时也对财政学的研究方法及学习过程中需要注意的问题作了简要的说明。

### 第一节 现实中的财政问题

现代人几乎不可避免地要与财政问题打交道。财政问题不仅仅是财政部门 and 税务部门的问题，不仅仅是政府部门的问题，还与人们的日常生活关系密切。就日常生活而言，我们可能一来到人世间就和财政问题打交道。我们中的许多人是在财政资助的公立医院中出生的；我们长大之后上学，大部分人上的还是财政提供经费的公办学校，享受的是财政支持的义务教育；大部分人所上的大学还是主要靠财政拨款维持正常运转的公办大学；大学毕业之后，许多人所在的就业机构是靠财政拨款维持的。很难想象，离开了财政，我们的现实生活会是一个什么样的世界。现代经济是由私人经济和公共经济组成的混合经济，而财政就是公共经济活动。

财政问题不仅仅是一个政府机构或政府资助机构的运转问题，更是一个我们要经常面对的问题。作为现代国家的公民，我们要纳税。如果因为我们自己不了解税制，而忽略了税收问题，那么，我们可能为此付出代价。实际上，我们在购买一般商品、享受服务时，往往支付了相应的税收，只是税收含在价格当中，我们不容易体会。

现实社会中的许多问题都与财政有关。现在，全社会都在关注的“三农”（农村、农民和农业）问题就是一个财政问题。农村税费改革直接与财政收入问题有关；农民在一个国家中应该享受什么样的待遇，农民是否拥有和城里人一样的公共产品和服务，这是一个与财政支出问题密切相关的问题；“三农”问题的解决从根本上说必须走农村工业化和减少农民的道路，这个过程仅靠农民自己可能困难重重，需要政府的帮助，需要财政在支出和收入上给农民以支持。国有商业银行的改革问题也是一个财政问题。如果没有财政注资，国有商业银行的改革可能就无法进

行下去。社会保障制度改革问题，也需要财政的支持。很难想象，离开了财政，城乡贫困问题如何能得到很好解决。

财政政策的调整，更会影响到整个社会的运转。企业、个人和家庭的决策在很大程度上会受到影响。扩张性财政政策的推行，可能使企业感觉到社会资金较为充裕；而紧缩性财政政策的推行，则会使人们感觉到社会资金的紧张。

财政支出应该用在何处，怎样才能减少财政资金的浪费，提高财政资金的效率，用更少的钱办更多的事，这牵涉到财政管理问题。财政资金使用的高效率，相应地会降低社会公众的税收负担。

因此，财政支出、财政收入、财政管理、财政政策问题不仅仅是政府自身的问题，而且与一般公众有着较为密切的关系。

## 第二节 财政学的发展

财政学是研究公共部门经济行为的一门科学。政府是公共部门中最为重要的主体。因此，财政学主要涉及的是政府经济活动。财政学研究以政府为主体的公共部门为谁生产、生产什么、生产多少以及如何怎样进行生产决策等经济学的基本问题。

### 一、政府观

#### （一）政府

政府是这样的一些组织：建立这些组织的目的，在于对居住在某一社会中的个人活动进行管理，提供基本服务，并为此类服务提供资金。政府主要依靠税收取得收入。政府向全社会提供的服务，应该主要是免费的或部分免费的。人们通常认为，“政府”就是“政权组织”，或者只将各级行政机关视为是“政府”。这是狭义的“政府”，而广义的“政府”除了行政机关之外，还包括立法机关和司法机关。本书分析和研究的，基本上仅限于狭义“政府”的活动。

#### （二）政府观（国家观）

政府（国家）是最主要的公共部门。关于什么是政府（国家），有两种不同的典型观点。第一种将政府视为有机体，即“政府有机论”。第二种把政府看做机械体，即“政府机械论”。（Rosen, 2002, pp. 4-7）

“政府有机论”将社会视为自然的有机体，每一个人都是这个有机体的一部分，而政府是有机体的心脏。据此，个人只有作为社会的一部分才有意义，个人利益必须服从集体利益，政府（国家）利益是至高无上的。通常所说的阶级国家观也是支持“政府有机论”观点的。在计划经济时代，我们过多地强调政府（国家）的利益，即在利益分配上坚持先国家、再集体、最后才是个人的观点。这实际上是一种有机体的政府（国家）观。



“政府（国家）机械论”将政府（国家）看做个人为了实现其个人目标而人为创立的东西。据此，处于舞台中心的是个人，而不是群体。根据这种观点，没有了个人，也就没有了政府（国家），因此，个人是一个社会中最为重要的主体，个人是社会的基础。契约国家论是支持这种观点的。这种观点认为，国家的产生是因为人们为了摆脱丛林式的“一切人反对一切人”的状态。社会中的个人经过谈判，签订契约成立国家，保护各自的利益。

选择什么样的政府观，对政府经济活动的目标选择以及政府的定位都有着很大影响。在课程学习当中，我们将更多地体会到这一点。

## 二、财政学的发展

财政是伴随着国家的产生而产生的，但是对财政专门研究并形成独立的学科，则始于1776年。当年，亚当·斯密《国富论》的出版标志着财政学的诞生。但是，财政学诞生之前，人们早已在探讨财政问题了，有无数的理财家从实践中提炼出许多精辟的财政思想。这些理财思想在财政学的形成和发展中占有重要地位。这一点在我国和西方国家都表现得十分突出。

作为人类文明古国，我国各种理财思想遍布古籍史册，许多著名理财家都在当时的历史条件下，提出了不少富国裕民的理财思想。在财政收支方面，周公提出量入为出的理财思想；管仲提出了食盐应由国家专卖，粮食也应由国家统一经营的思想；桑弘羊提出盐铁酒均实行专卖的思想；杨炎提出两税法主张。这一系列有价值的理财思想在今天仍然具有指导意义。在财政与经济关系方面，我国理财家初步阐述了经济决定财政，财政影响经济的辩证思想，如刘晏提出的理财常以养民为先的观点，同时认为财政必须调节经济；管仲提出税收应实行农轻于商的政策；桑弘羊推行均输平准法，对平抑物价和稳定经济起了较大作用。

西方国家理财思想派别繁多，观点迥异。有些视财政为政府的公共经济行为，有些强调财政是国家的中枢，有些主张充裕国库是理财的第一宗旨，还有些将之归结为理财的组织技术和方法等，如17世纪法国的财政部长柯尔伯特认为，所谓征税，乃拔最多鹅毛、鹅叫最少的技术。威廉·配第出版的《赋税论》（1663），广泛地论述了各种公共经费、税收理论、各种征税方法等，为财政学的创立奠定了基础。

亚当·斯密是古典学派的创始人之一，也是财政学理论体系的建立者。他所著的《国富论》的第五编专门论述了财政问题。他从增加财富问题入手，系统地论述了政府财政支出、税收和公债等问题。他把劳动分为生产性劳动和非生产性劳动，从而得出政府财政支出具有非生产性的结论，因此，主张财政支出应尽量节省，以建立“廉价政府”；他根据“自由放任”和“自由竞争”的原则，把政府的功能缩小到仅为抵御外国入侵、维护社会秩序和建立一些大型公共工程的最低限