

21世纪经济管理类精品教材

国家社会科学基金重大项目（10zd&036）

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（2009JJD790038）

第3版

财政学

林致远 邓子基/著

Pub' nce

清华大学出版社



21世纪经济管理类精品教材

第3版

财政学

林致远 邓子基/著

Public Finance

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

财政学是大学本科经济学专业和公共管理专业的核心课程，同时也是财政学专业主干课程。本书内容包括四个方面：一是财政基础理论，包括财政的目标与评价标准、财政的起因与职能、财政决策与政府失灵、外部性等；二是财政支出，包括财政支出的规模与结构、社会救助支出、社会保险支出、成本—收益分析等；三是财政收入，包括税收原则、税收的转嫁与归宿、税收制度等；四是专题，包括政府债务、公共企业、政府间财政关系、财政政策等。

本书可以作为经济管理类和公共管理类本科生的教材，也可作为相关人员的参考读物。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目（CIP）数据

财政学/林致远，邓子基著。—3 版。—北京：清华大学出版社，2012.9

21世纪经济管理类精品教材

ISBN 978-7-302-29241-8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 150763 号

责任编辑：杜春杰

封面设计：唐飞龙

版式设计：文森时代

责任校对：柴 燕

责任印制：何 莹

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 **邮 编：**100084

社 总 机：010-62770175 **邮 购：**010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课 件 下 载：<http://www.tup.com.cn>, 010-62788951-223

印 装 者：北京国马印刷厂

经 销：全国新华书店

开 本：185mm×230mm **印 张：**22 **字 数：**426 千字

版 次：2005 年 2 月第 1 版 2012 年 9 月第 3 版 **印 次：**2012 年 9 月第 1 次印刷

印 数：1~5000

定 价：36.00 元

第3版前言

本书第2版面世至今已有四年。在这期间，中国凭借强劲的经济增长势头，已成为世界上的第二大经济体。工业化、城市化进程的加快，居民之间贫富差距的加大，使得国家财政对民生领域给予了前所未有的关注。新型农村社会养老保险制度的推进，城市居民基本养老保险制度的完善，新型农村医疗合作制度的实施，以及教育财政投入力度的加强等，这些举措表明，一个覆盖全民、惠及大多数人的社会保险保障和教育体系正在公共财政的理念之下得以建立和完善。与此同时，由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算共同组成的新型财政预算体系已见雏形，政府的财政透明度有了显著的改善。

然而，从总体上说，财政领域存在的问题是严峻的。一方面，尽管目前我国税收占GDP的比重不足20%，但若按政府总收入的口径衡量，2011年财政收入占GDP的比重已经超过35%，该比重大体相当于中等高收入国家的水平。我国高税收、低福利的独有模式，已经在社会上引致了一场关于“中国税负是否全球第一”的大讨论；另一方面，2008年末出台的为期两年、规模达4万亿之巨的政府投资计划，虽然使我国经济在全球金融危机的冲击下迅速摆脱了快速下行的风险，但也加剧了政府债务尤其是地方政府债务的风险。2010年末高达10万亿的地方政府债务余额，从2011年起即已进入还债的高峰期，如何解决这一重大风险问题，正受到各方的广泛关注。

本书第3版的修订工作正是在上述背景下进行的。总体来说，由于本书的创作从一开始就是沿着现代财政理论的基本脉络进行的，因此在本次修订中，关于基础理论方面的内容基本上未做调整，而是力图添加我国丰富的财政实践的诸多元素。具体表现在：

- (1) 第2版开始在各章开头设置的引例，收到了良好的反馈意见。本次修订更换了多章的引例，体现了与时俱进的风格。
- (2) 第7章大量增加了我国当前财政支出结构的内容，相应地，该章标题也由原来的“财政支出增长”更名为“财政支出的规模与结构”。
- (3) 第8章加入了关于农村最低生活保障制度的介绍。
- (4) 第11章增加了对我国现行财政收入体系的介绍。
- (5) 第14章增加了对我国现行税收制度的介绍。
- (6) 第18章重新概括了我国经济周期性波动的典型事实。

(7) 对多章涉及的政策、事实、数据、图表等进行了更新。

(8) 订正了第2版中的一些错漏之处。

写书也好，修订也罢，无论投入多少时间和精力，最后所呈现出的永远是带有诸多遗憾的作品。尽管作者力图紧跟形势的发展，但形势的变化总是那么令人应接不暇。囿于自身的学识和能力，本次修订可能出现不少新的问题，还是由读者来评判吧。

林致远 邓子基
2012年5月

第2版前言

近两三年来，我国政府经济管理思想变革的显著表现之一是各级政府解决民生问题逐步进入议事日程，并且开始全方位付诸实施。这一令人欣喜的变化表明，适应社会主义市场经济要求的公共财政体系建设正在思想和实践的双重层面上获得最具实质性的支持。在此背景下，对本书原版进行修订，以更好地反映我国公共财政理论和政策领域的新变化，自然成为一件迫切的事情。

基于上述理解，本次修订不仅仅是事例、图表、数据等方面简单的更新，而是涉及理论体系、政策内容、篇章结构、编写体例等各个方面重大调整。具体表现在：

(1) 考虑到公共财政理论的建立主要是思想试验、而非自然历史演进的结果，这与原版介绍财政历史起源与发展的第4章“财政的本质”存在分析视角上的冲突。为了凸显理论体系的严谨性与自洽性，新版删去了“财政的本质”一章。

(2) 购买性支出和转移性支出的划分对于公共支出政策的经济分析具有重要意义，然而，一方面，考虑到将国防和教育作为公共产品理论的组成部分有助于充实公共产品理论的内容，另一方面，为了凸显社会救助制度和社会保险制度在现实经济中的重要地位，本次修订全面整合了原版第5章“公共产品”、第8章“购买性支出”和第9章“转移性支出”的内容。

(3) 尽管经济的繁荣带动了各级政府财政状况的好转，然而，规模庞大、种类繁多、数量不清的地方各级政府债务问题依然是我国当前财政必须直面的财政风险。同时，原版第15章“公债”所介绍的公债制度和公债市场等内容置于金融学教材中似乎更为合适些。为此，本次修订对该章进行重新编写，并更名为“政府债务”。

(4) 全面改写了原版第18章“财政政策”的内容，以反映财政政策理论与实践的新进展。

(5) 各章开头分别设置了“引例”。

(6) 对各章涉及的政策、事实、数据、图表等进行了更新。

(7) 书后新增了“词汇表”。

(8) 订正了原版中的一些错误和遗漏之处。

(9) 根据新版本，对幻灯片等教辅材料进行相应的更新。

从总体上说，本次修订不仅涉及内容和体例上的重大调整，而且尝试在各章引入“引例”等内容，希望这些变化能够更好地体现本书坚持的贴近读者的写作风格。

由于水平有限，加之时间匆促，本次修订可能会衍生出诸多新的问题，恳请读者提出宝贵意见，以便我们做进一步的修改。

邓子基 林致远
2008年3月

第1版前言

财政学是研究政府收支活动及其效应的经济学分支，是经济学中最具活力、最为引人入胜的领域之一。掌握好财政学，对于理解和制定公共政策、认识和探讨现代社会的运作，都是不可或缺的。

尽管同类教材已不下百种，其中不乏优秀之作，但我们仍觉得有撰写这本《财政学》的必要。主要原因在于：

首先，在理论上，财政学对于政府支出、税收、公债等基本范畴的分析，已经与现代经济理论更加紧密地结合在一起。其密切度之高，以至于我们可以将财政学视为微观经济学的一种自然的延伸。事实上，如果我们把验证“看不见的手”的原理视为微观经济学所要解决的核心问题的话，那么，当代财政学正是以“充分竞争的市场是有效率的”这一命题所隐含的假设前提、概念体系和衡量标准为出发点，沿着“市场有效→市场失灵→政府干预→财政介入→政府失灵”这一分析思路，确立了一套完整的基本理论体系。而如何用既通俗易懂又合乎规范的经济学语言将这一体系展现给读者，是目前国内多数财政学教材有待改进的地方。

其次，在实践上，我国二十多年来的经济改革历程，一方面是市场经济不断给人以惊喜的过程，另一方面则是政府及其财政不断调整和重新定位的过程。在最近几年里，伴随着市场经济在我国的初步建立，财政变革中引人注目的一个方面是政府支出领域的公共化改革，政府在社会救助和社会保险项目中的支出大幅度增加。此外，税费改革、政府间财政关系等诸多问题也引发了广泛的争论和探讨。本书在描述当代财政学基本概念和原理时，力图将对这些问题的探讨融入其中，以充分反映当代财政理论对于我国政府及其财政变革现实的解释能力。

本教材除导论外共设置 17 章。导论主要介绍财政学的研究对象、分析视角及其研究方法。17 章的内容大体分为 4 个部分。第一部分，第 2~6 章，阐述财政学的基本理论问题，分别介绍财政的目标与评价标准、财政的起因与职能、财政决策与政府失灵等内容，同时还介绍公共产品、外部性这两个财政学中的核心范畴。第二部分，第 7~10 章，属于财政支出部分，首先分析财政支出规模及其控制，然后将财政支出项目分为购买性支出和转移性支出，分别进行具体探讨；最后介绍评价公共项目的一般方法。第三部分，第 11~14 章，属于财政收入部分，首先分析财政收入的形式和税收的基本概念，而后重点分析税收原则、税收的转嫁与归宿、税收制度。第四部分，第 15~18

章，属于财政学专题部分，分别介绍公债、公共企业、政府间财政关系、财政政策等4个重要概念及相关原理。

本书为大学本科通用教材，既适用于财政学专业作为专业课教材，也可供经济类其他专业和工商管理类专业以及公共管理类专业作为核心课教材。在学习本书前，读者需具备现代经济学的基础知识。不过，由于我们在写作中力图照顾到不同知识背景的读者，因此本书是自成一体的。也就是说，即使是那些缺乏现代经济学训练的读者，也能够学好本书的绝大部分内容。而那些接受过现代经济学训练的读者，则可以跳过第1章、第2章和第18章的大部分内容。

为方便使用本教材的教师和学生，我们邀请了郭宏宝、蔡娟娟、吴黄鹭、冯金森、欧阳德云和张新怿等6位研究生，帮助设计了本书的幻灯片。您可以登录厦门大学经济学院财政系网站 (<http://czx.xmu.edu.cn>) 下载，路径为“下载→课件下载：林致远→财政学”。该网址还提供了本教材的其他教辅材料。

尽管我们已经在财政学的教学岗位上耕耘多年，也积累了相当数量的写作素材，但由于本书力图比较全面地展现当代财政学的分析体系，同时反映我国财政实践的最新进展，因此本书的写作实际上成为一个甘苦互现的漫长过程。从开始动笔到最后完成，历时约一年半。这大大超乎了最初的梦想，但我们依然是在“写一部好教材太难”的感慨声中收笔的。既然如此，本书的错漏和不足之处在所难免，恳请读者提出宝贵意见，以便我们作进一步的修改。

本书的写作得到厦门大学经济学院财政系的大力支持，在此表示感谢。同时，我们还要感谢清华大学出版社的编辑杜春杰和陈仕云女士。在本书诞生的过程中，她们付出了不同寻常的努力。

邓子基 林致远
2004年12月

目 录

第1章 导论	1
引例 现实生活中的财政问题	1
1.1 财政学的概念	2
1.2 混合经济中的财政	3
1.3 财政学的研究方法	6
本章小结	9
基本概念	9
复习题	9
练习题	10
第2章 财政的目标与评价标准	11
引例 中国面临经济增长之痛	11
2.1 效率	12
2.1.1 效率的含义	12
2.1.2 生产效率	14
2.1.3 产品组合效率	17
2.1.4 交换效率	20
2.1.5 衡量效率的简单法则	22
2.1.6 竞争性市场的效率	23
2.2 公平	26
2.2.1 公平的作用	26
2.2.2 社会福利主义的公平准则	27
2.2.3 非社会福利主义的公平准则	28
2.2.4 收入不平等的度量	31
2.3 效率与公平的关系	31
2.3.1 效率与公平的冲突	31
2.3.2 效率与公平的协调	32
2.3.3 竞争性市场中效率与公平的取舍关系	33

本章小结	34
基本概念	34
复习题	35
练习题	35
第3章 财政的起因及其职能	36
引例 飓风的启示：自由市场并非万能	36
3.1 市场失灵	37
3.1.1 市场失灵：政府经济活动的起因	37
3.1.2 市场势力	38
3.1.3 市场残缺	39
3.1.4 市场功能缺失	41
3.2 财政职能	43
3.2.1 财政职能的分类	43
3.2.2 配置职能	43
3.2.3 分配职能	47
3.2.4 稳定职能	48
本章小结	48
基本概念	49
复习题	49
练习题	50
第4章 财政决策与政府失灵	51
引例 “选票”变成“股票”	51
4.1 财政决策机制	52
4.1.1 公共选择与政治均衡	52
4.1.2 财政决策机制及其特点	54
4.1.3 一致同意规则：林达尔均衡	55
4.1.4 简单多数票规则	56
4.1.5 出现投票悖论的原因	58
4.1.6 中间投票人定理	59
4.1.7 阿罗不可能定理	60
4.2 财政决策主体的行为	61
4.2.1 选民的行为	61
4.2.2 利益集团的行为	62

4.2.3 政治家和政党的行为	64
4.2.4 官员的行为	65
4.3 政府失灵	66
4.3.1 政府失灵的原因	66
4.3.2 纠正政府失灵	68
本章小结	69
基本概念	70
复习题	70
练习题	71
第 5 章 公共产品.....	72
引例 中国建立农村义务教育经费保障机制	72
5.1 公共产品的特性	73
5.1.1 公共产品与私人产品：特性比较	73
5.1.2 不同类型的产品	73
5.1.3 关于公共产品概念的进一步说明	75
5.2 公共产品的提供	76
5.2.1 私人产品的有效提供	76
5.2.2 公共产品的有效提供	77
5.2.3 公共产品市场提供的非效率	78
5.3 公共产品理论的应用（一）：国防	80
5.3.1 国防支出的有效水平	80
5.3.2 国防支出规模的确定	82
5.4 公共产品理论的应用（二）：教育	84
5.4.1 教育的性质	84
5.4.2 教育服务的有效提供	85
5.4.3 教育支出方式及其经济效应	86
本章小结	88
基本概念	88
复习题	89
练习题	89
第 6 章 外部性及其矫正	90
引例 长三角启动中国排污权交易	90

6.1 外部性的特点及其对效率的影响	92
6.1.1 外部性的性质	92
6.1.2 外部性的类型	92
6.1.3 外部性对效率的影响	93
6.1.4 对模型的进一步探讨	95
6.2 外部性的私人对策	97
6.2.1 道德约束	97
6.2.2 企业合并	97
6.2.3 明确产权和谈判：科斯定理	98
6.3 外部性的公共对策	99
6.3.1 征税	99
6.3.2 补贴	100
6.3.3 排污权交易制度	101
6.3.4 政府管制	102
本章小结	104
基本概念	104
复习题	104
练习题	105
第7章 财政支出的规模与结构	106
引例 政协委员称我国行政管理费用25年增长87倍	106
7.1 财政支出的规模与类别	107
7.1.1 财政支出的规模	107
7.1.2 财政支出的类别	112
7.2 财政支出增长的原因及其控制	114
7.2.1 财政支出增长的理论解释	114
7.2.2 控制财政支出的制度安排	118
本章小结	119
基本概念	120
复习题	120
练习题	120
第8章 社会救助支出	121
引例 我国救助穷人的主要项目	121

8.1 我国贫困人口的规模	122
8.2 农村反贫困计划	123
8.3 城市反贫困计划	127
8.4 社会救助支出的经济效应	128
8.4.1 概述	128
8.4.2 最低生活保障的经济效应	129
8.4.3 负所得税的经济效应	131
8.4.4 实物转移的经济效应	134
本章小结	135
基本概念	136
复习题	136
练习题	136
第 9 章 社会保险支出	137
引例 中国医改海外获好评	137
9.1 社会保险项目的构成及其特征	138
9.2 政府介入社会保险的依据	139
9.3 养养老保险的含义及其筹资模式	140
9.4 养老金的给付	143
9.5 现行的养老保险制度及其问题	144
9.6 养养老保险的经济效应	146
9.7 医疗保险及其经济效应	147
9.8 失业保险及其经济效应	149
本章小结	149
基本概念	150
复习题	150
练习题	150
第 10 章 成本—收益分析	151
引例 伊拉克战争的巨大代价	151
10.1 公共项目评价的特点及其标准	153
10.1.1 公共项目评价的特点	153
10.1.2 现值	154
10.1.3 净现值标准	155

10.2 公共项目评价的步骤	157
10.2.1 成本—收益分析的一般步骤	157
10.2.2 公共项目成本和收益的类型	158
10.2.3 公共项目成本和收益的度量	159
10.2.4 贴现率的选择	162
10.2.5 通货膨胀的处理	162
本章小结	163
基本概念	164
复习题	164
练习题	164
第 11 章 财政收入概述	165
引例 中国公路收费令世界瞠目	165
11.1 财政收入的形式	166
11.1.1 财政收入的各种形式	166
11.1.2 财政收入体系	168
11.1.3 我国当前的财政收入体系	169
11.2 税收的基本概念	170
11.2.1 税收的含义与特征	170
11.2.2 税制要素	171
本章小结	175
基本概念	175
复习题	176
练习题	176
第 12 章 税收原则	177
引例 美国富人排着队放弃美国护照	177
12.1 税收的公平原则	178
12.1.1 税收公平的含义	178
12.1.2 在税制中实现公平	179
12.1.3 实现横向公平	180
12.1.4 实现纵向公平	180
12.2 税收的效率原则	181
12.2.1 税收的超额负担	181

12.2.2 税收超额负担的根源	183
12.2.3 减少税制的超额负担	185
12.3 税收的简化原则	186
12.4 最优税收	187
12.4.1 最优税收理论的核心	187
12.4.2 最优税收理论的基本方法	188
12.4.3 最优商品税	189
12.4.4 最优所得税	190
12.4.5 最优税收理论的启示	191
本章小结	192
基本概念	193
复习题	193
练习题	194
第 13 章 税收的转嫁与归宿	195
引例 “闻税涨价”后的税负转嫁能力	195
13.1 税收转嫁的含义与类型	196
13.1.1 税收转嫁与归宿的含义	196
13.1.2 税收转嫁的形式	197
13.2 税收归宿的局部均衡分析	198
13.2.1 商品课税归宿的局部均衡分析	198
13.2.2 要素收入课税的局部均衡分析	201
13.3 税收归宿的一般均衡分析	203
13.3.1 一般均衡分析的必要性	203
13.3.2 一般均衡分析模型	204
13.3.3 商品课税归宿的一般均衡分析	205
13.3.4 要素收入课税归宿的一般均衡分析	206
本章小结	207
基本概念	207
复习题	208
练习题	208
第 14 章 税收制度	209
引例 营业税改征增值税试点方案出炉	209

14.1 税收体系	210
14.1.1 税收体系的构成	210
14.1.2 税收分类	212
14.1.3 税制结构设计	213
14.2 流转课税	216
14.2.1 流转课税的特点与类型	216
14.2.2 增值税	218
14.2.3 消费税	222
14.2.4 营业税	224
14.3 所得课税	226
14.3.1 所得课税的特点	226
14.3.2 所得课税的类型	227
14.3.3 个人所得税	228
14.3.4 公司所得税	231
14.3.5 社会保险税	232
14.4 财产课税	233
14.4.1 财产课税的特点与类型	233
14.4.2 一般财产税	235
14.4.3 特种财产税	235
14.4.4 财产转让税	236
14.4.5 中国的财产课税	236
14.5 中国现行税制	237
14.5.1 现行税制一览	237
14.5.2 其他税种	238
本章小结	240
基本概念	240
复习题	241
练习题	241
第 15 章 政府债务	242
引例 2010 年底地方政府性债务余额超 10 万亿	242
15.1 政府债务的概念及其分类	243
15.1.1 政府债务的概念界定	243
15.1.2 会计学视角的政府债务分类	244