

通用经济系列教材

财 政 学

(第二版)

主 编 邓子基
副主编 陈 工

 中国人民大学出版社

通用经济系列教材

财政学（第二版）

主 编 邓子基
副主编 陈 工

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/邓子基主编. 2 版.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(通用经济系列教材)
ISBN 978-7-300-11929-8

I. 财…
II. 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 (2010) 第 056608 号

通用经济系列教材

财政学 (第二版)

主编 邓子基

副主编 陈工

Caizhengxue

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京民族印务有限责任公司	
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次 2001 年 7 月第 1 版 2010 年 6 月第 2 版
印 张	24.75	印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷
印 数	428 000	定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

· 第二版前言 ·

《财政学》(第一版)出版后,被全国许多财经院校作为教材或参考书,并多次重印,受到许多师生的重视和喜爱。在这里,我们要衷心感谢广大师生对我们的厚爱!

本教材自2001年4月写成至今,已近9年过去了。在这9年间,随着我国社会主义市场经济和公共财政改革的不断深化和完善,我国财政无论是在理论上还是在实践上,都发生了许多重要的变革。财政基本原理、基本知识和基本技能也需要我们进行重新审视,随着公共财政框架构建的不断深入,公共产品、财政决策与公共选择、财政支出理论与制度、税收收入和非税收收入理论与实践、政府预算及管理、财政体制等方面有了很大的发展与变化。第一版的不少内容已经难以适应这种形势发展的需要。基于这样的考虑,我们在中国人民大学出版社的敦促和全力支持下,对本教材进行了全面而系统的修订,力图更好地反映财政学理论和实践的前沿及动态,并对我国的财政理论与实践有一个更全面、系统、准确的阐述和分析。

本次所做的修订工作主要体现在以下方面:

(1) 继承传统,优化内容,跟踪前沿。对原有的体系进行重新整理,继续保留原有科学、正确的基本原理和基本知识,同时删除过时的和不再适用的内容。适当增加了一些在经济社会分析中有良好应用前景的财政理论与实践的内容,又适当增补了财政理论与实践方面的最新进展,以便于教学。

(2) 简单明了,通俗易懂。尽可能做到既反映本门学科的先进水平,又比较简明易懂,把现代经济学的分析方法引进本书,使学生和老师更好地进行教与学。

(3) 及时反映和体现新的改革实践。本书对当前的财政支出、财政收入、政府预算和财政体制方面的最新改革实践都有比较系统、全面的阐述和评价。各章节充分反映了近几年来财政政策的变动情况,尽量采用可获得的最新数据和资料,比如新增了政府非税收入一章。

(4) 注重立足于中国特色的公共财政现实,借鉴市场经济国家财政的理论和实践。



(5) 对全书的章节体系进行了调整。由原来的十九章简化为现在的十六章，使其更为主题突出、脉络清晰、逻辑性强、论述具体。

由于一些原因，我们重新组织了参与本次修订工作的人员，具体分工如下：邓子基教授、陈工教授担任本书主编；林致远教授负责第一、二、三章；张爱龙教授负责第四、五、六章；陈工教授和刘晔副教授负责第七、八、九、十、十一、十二章，刘晔副教授负责第十三、十四、十五、十六章。

《财政学》不是一本简单的阐述性教材。它是一本既包括发展，又包括继承；既包括学习借鉴，又包括批判分析；既包括分歧，又包括一致性意见的复合性教材。它既为那些想了解政府财政收支及其对经济影响的人士提供了丰富的资料，又为政治学、经济学、行政学和社会学专业的学生提供了丰富的学习资料。

在此，特别感谢中国人民大学出版社的大力支持，也要感谢使用本教材的师生们，正是有了你们的使用和提出的相关建议，才使我们能更好地修订本书。

作者



· 第一版前言 ·

本书是教育部面向 21 世纪财政学专业主干课程系列教材之一，主要是为高等院校财经专业类学生所写的。全书共分为五大部分，即财政基本理论、财政支出、财政收入、财政管理和财政宏观调控。其涉及内容主要有财政基础理论及我国财政理论演变、财政支出、税收原理、税收制度、公债、国有经济收入、政府预算、预算外资金、财政管理体制、财政政策与国际财政等方面的理论与实务。本书在借鉴国内外相关教材内容的基础上，注重：（1）坚持马克思主义的立场、观点与方法，总结我国经验，吸收市场经济的理论与实践中有益的东西，洋为中用；（2）坚持与发展国家分配论，又注重吸收公共财政的观点与主张，以我国社会主义市场经济为立足点，探讨了我国财政模式与职能等基本理论；（3）理论联系实际，反映和体现中国特色，吸收新的研究成果；（4）注重本学科基本理论、基本知识的介绍；（5）阐述系统、全面、清晰、实用、可读性强。本书也可作为对财政问题有兴趣的朋友们的参考读物。

本书由厦门大学财政金融系博士生导师邓子基教授担任主编，博士生导师陈工教授担任副主编。具体分工是：邓子基教授和林致远博士撰写第一、二、三章；张爱龙副教授撰写第四、五、六章；杨志勇副教授和陈工教授撰写第七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十九章；袁星侯博士撰写第十五、十六、十七、十八章。

在此要特别感谢教育部高等教育司财政法与管理教育处及中国人民大学出版社的大力支持。厦门大学经济学院财政金融系对本教材的写作和出版也给予了大力赞助，在此一并表示感谢。

作者

2001. 4



· 目 录 ·

第一章 财政及其本质

第一节 现代经济中的财政	1
第二节 财政的起源与发展	6
第三节 财政的本质	11
第四节 财政的双重属性	14
思考题	16

第二章 公共财政与国有资本财政

第一节 公共财政	17
第二节 国有资本财政	28
第三节 双重结构财政	30
思考题	34

第三章 公共产品与公共选择

第一节 公共产品的特性	35
第二节 公共产品的提供	38
第三节 公共决策与公共选择	43
第四节 财政决策主体的行为	52
第五节 政府失灵及其矫正	58
思考题	61

第四章 财政支出概论

第一节 财政支出的分类	63
第二节 财政支出的规模	68
第三节 财政支出成本—效益分析	79



思考题	83
第五章 购买性支出	
第一节 行政管理支出	84
第二节 国防支出	89
第三节 文教科卫支出	93
第四节 农业支出	99
第五节 基础设施与基础产业支出	105
思考题	107
第六章 转移性支出	
第一节 社会保障支出与财政	109
第二节 财政补贴	119
第三节 税收支出	126
思考题	131
第七章 财政收入概述	
第一节 财政收入的形式	132
第二节 税收的基本概念	135
思考题	145
第八章 税收理论	
第一节 税收原则	146
第二节 税收负担与税负转嫁	155
第三节 最优税收理论	162
思考题	168
第九章 商品税	
第一节 商品税的理论分析	169
第二节 增值税	171
第三节 消费税	183
第四节 营业税	191



第五节 关税	194
思考题	196

第十章 所得税

第一节 所得税概述	197
第二节 个人所得税	204
第三节 企业所得税	213
第四节 社会保险税	226
思考题	229

第十一章 财产税与其他税收

第一节 财产税概述	230
第二节 房地产税	236
第三节 遗产税和赠与税	242
第四节 资源税	249
第五节 环境税	254
第六节 印花税	258
思考题	262

第十二章 国有经济收入

第一节 国有资产收入的形式	263
第二节 国有企业利润分配制度	266
第三节 国有资产管理体制改革和国有 资本经营预算	271
思考题	275

第十三章 政府非税收入

第一节 政府非税收入概述	276
第二节 行政事业性收费	280
第三节 政府性基金	286
第四节 其他政府非税收入	290
第五节 我国非税收入现状和改革方向	292



思考题	298
第十四章 政府预算	
第一节 政府预算概述	299
第二节 政府预算的编制、执行与决算	310
第三节 我国部门预算的编制	323
思考题	330
第十五章 财政体制	
第一节 财政体制的内容和类型	331
第二节 政府间职责分工	335
第三节 政府间财政收支划分	341
第四节 政府间转移支付制度	345
第五节 我国的财政体制	350
思考题	361
第十六章 财政赤字与公债	
第一节 财政收支对比关系	362
第二节 公债制度	368
第三节 公债理论	378
思考题	382
参考文献	384



第一章 财政及其本质

.....

第一节 现代经济中的财政

一、现实生活中的财政问题

在现代社会中，每个人的生活都会受到政府经济活动的影响。一早醒来，开灯照明，用的电是政府兴建的供电厂提供的；刷牙洗脸，用的水是由政府投资的自来水公司供应的；烧菜做饭，用的煤气是由政府创办的煤气供应公司提供的；上班下班，走的是市政部门投资修筑的道路，乘的是市政部门提供的公共汽车；晚餐之后，既可以呆在家里看看政府创办的电视台的节目，也可以到政府兴建的公园散散心。可见，我们每天的起居住行都与政府有着相当密切的关系。

从每个人的一生看，自啼哭落地的那一天，我们中的多数人是在政府经营的医院里度过的。伴随时光的流逝，我们渐渐成长，开始接受应有的教育，而我们就读的幼儿园、小学、中学、大学等，多半是由政府开办的。在完成学业的过程中，如果经济方面出现困难，我们可以申请政府提供的助学贷款。当我们走上工作岗位后，如果受伤生病，可以享受政府提供的医疗保障服务；万一失业，可以按规定领取失业保险金。而当我们年老退休之时，可以获得社会养老保险金。此外，政府还专门针对穷人、老人和老兵们提供了相应的扶贫、补贴或抚恤计划。当然，天底下没有免费的午餐，我们在享受政府所提供的各种产品和服务时，也需要付出相应的代价。与消费其他产品相似，我们在用水、用电、用气，或者在收看有线电视、乘坐公共汽车时，需要向相应的城市公用事业部门缴纳一定的使用费。同时，尽管像公园、广场、国防、治安等各种服务往往由政府向公众免费提供，但实际上，我们在享受政府所提供的各种服务的同时，也以纳税义务人的身份为政府的各方面开支缴纳各种税收。比如在买卖各种商品的过程中，我们所支付的价格中已经包含了一定数量的税款；而当我们的收入达到一定水平后，就要向政府缴纳个人所得税；如果我们拥有一定数量的动产或不动产，就要为此缴纳不同形式的



财产税；此外，作为劳动者，我们之所以能够享受到社会医疗保险、失业保险和养老保险等各种服务，也主要是因为我们的收入所得中有一部分要以社会保险税（费）的形式上缴给政府部门。

可见，我们每个人的一生都会受到政府经济活动的影响。由于财政是政府经济活动的核心，因而它也就成为现实社会中最为普遍的经济现象之一。

二、财政与财政学

人类有着无穷的欲望，但能够满足人类欲望的资源却是有限的。因此，探讨如何用有限的资源来满足无穷的欲望，就逐步发展成为一门重要的学科——经济学。在现代经济学的分析视野中，人类的欲望可以大致分为两类：一类是私人欲望，另一类是公共欲望。私人欲望（private desire）是指个人希望独自拥有、独自享用的欲望，比如获得并享用食品、衣服等物品的愿望。公共欲望（public desire）是指能够与别人共同享用而不是独自享用的欲望，比如道路与公园的使用、警力与国防的保护等欲望。一般来说，私人欲望的满足可以经由市场的活动，凭借价格机制的运作获得圆满的解决，这是私人部门经济学（private sector economics）研究的核心；公共欲望的满足很难借助市场机制的运作达成，它一般需要通过政府预算决策来实现。在现代政体中，政府预算的编制须经议会的同意，而议会代表则由公众投票选举产生，因此追根溯源，公共欲望的满足一般经由投票过程达成。这是公共部门经济学（public sector economics）或公共经济学（public economics）研究的核心，上述分析如图 1—1 所示。（吴家声和张永河，1996）

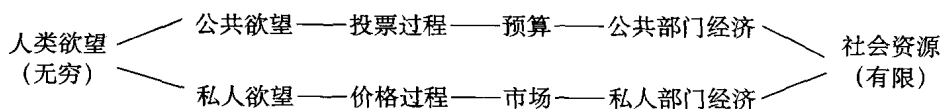


图 1—1 私人部门经济与公共部门经济的异同

由图 1—1 可知，尽管私人部门经济和公共部门经济有着各自的活动范围和方式，但就其本质来说，两者的目的都在于如何利用社会上有限的资源来满足人类的无穷欲望。从这个意义上说，两者之间的差别仅仅是手段上的。

我们知道，作为社会公众利益的代表者，政府是实现公共欲望的当然“人选”。因此，公共部门的经济活动实际上就是指政府的经济活动。而为了满足公共欲望，政府需要向公众提供道路、公园、治安、国防等各种公共产品和服务，此时，政府免不了要承担成本、耗费资金，这就形成了政府支出。政府要开支，就要有相应的收入来源，税收、收费和公债等是政府融资的主



要渠道，它们共同形成政府收入。所谓财政（public finance, or government finance, or state finance）是指政府的收支活动及其管理，而财政学（public finance）就是研究政府收支活动及其对经济运行所产生影响的经济学分支。由于财政活动是政府从事各种经济、社会和政治活动的基础，因此在更为广泛的意义上，财政学就是研究政府经济活动及其对经济运行所产生影响的经济学分支，也称公共部门经济学或公共经济学。

三、混合经济中的财政

当今世界，绝大多数国家的经济是由私人部门经济和公共部门经济共同组成的，这就是所谓的混合经济（mixed economy）。在混合经济中，私人部门由追求自身利益（self-interest）的居民和企业组成，私人欲望的满足通过市场价格机制达成；公共部门由追求公共利益（public interest）的政府组成，公共欲望的满足由政府预算决策机制实现。为了描述混合经济运行的基本轮廓和总体面貌，先考察一个仅由家庭和企业组成、没有政府存在的私人部门经济的框图；然后，在框图中加入公共部门，看看现代经济运行的大体情况。

先来考察纯粹私人部门经济的运行。在这个经济系统中，基本决策单位只有两个，即家庭和企业。对家庭来说，它需要进行两方面的决策。首先，出于生存和发展的需要，家庭需要消费一定数量的产品，这些产品可以是自有的，也可以是他人生产的。当家庭需要消费他人生产的产品时，该家庭通常就成为一位购买者。随之而来的另一个决策就是，为了获得购买产品所需要的支出，家庭必须拥有可供支配的财富，这就需要家庭出卖他们所拥有的一定数量的资源。企业是两部门经济中的另一基本决策单位，它的基本功能就是把各种资源投入转换为特定的产出。尽管不同的企业可能会有各种不同的目标追求，但大多数企业是以利润作为其首要目标的。在利润动机的驱使下，企业进行着使自身利润最大化的生产经营决策。在私人部门经济中，家庭和企业通过两个有着不同性质的市场——产品市场和要素市场——从事各种交易活动。如图 1—2 所示，在商品市场上，家庭为消费而购买各种商品和服务，企业为谋取利润而向家庭提供相应的商品和服务，并获得由家庭支付的费用。而在要素市场上，企业利用从产品市场上得到的收入，购买生产所需的各种资源投入，如劳动、资本、土地等，并通过各种资源的组合生产出市场所需的产品；而家庭也需要向企业售出他们所拥有的各种资源，并获得



相应的回报，如工资、利润、租金等。因此，通过要素市场，企业购买资源所支付的费用就再次转移到家庭手中。至此，家庭部门和企业部门完成了一次交易上的循环。而对于两部门经济来说，这一过程将周而复始、循环往复。

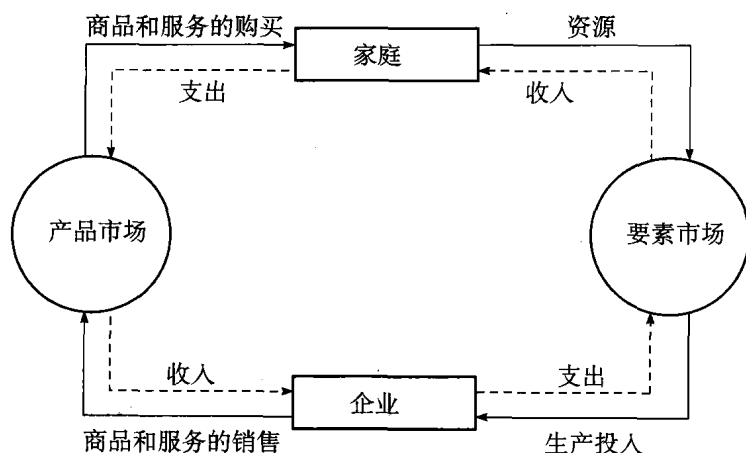


图 1—2 纯粹私人部门经济循环图

可以看出，纯粹私人部门经济的运行由两方面的运动构成——商品运动和货币运动。首先，家庭借助要素市场向企业提供各种资源，企业通过产品市场向家庭提供商品和服务，这是商品运动的过程（图 1—2 中的实线部分）。其次，在家庭通过要素市场向企业提供各种资源时，企业需要向家庭支付相应的报酬；而企业通过产品市场向家庭提供各种商品和服务时，家庭需要向企业支付货币，这是货币运动的过程（图 1—2 中的虚线部分）。

纯粹私人部门经济循环图实际上描述了经济运行处于无政府状态下的自由市场经济运作的基本图景。在这一系统中，家庭和企业的经济决策机制是自主而分散的。也就是说，在产品市场上，家庭买什么、买多少、怎么买，以及企业生产什么、生产多少、如何生产、为谁生产等决策，都是出于自身的某种动机而自主做出的，社会上没有哪个人在指挥家庭和企业应该怎样行事，要素市场的情况大抵相同。鉴于家庭和企业的经济决策是自主做出的，而产品市场和要素市场的运作则是自发进行的，因此习惯上将由家庭和企业这两个部门形成的经济称为私人经济。

不过，在现代经济中，政府作为一个决策单位，已经在经济运行中扮演着日益重要的角色，它不仅为社会公众提供了相当数量的产品和服务，而且还对私人经济活动进行一定程度的干预和管理。与分散性的私人决策相比，政府决策往往具有集中性。为了把握现实经济的运作，我们有必要了解私人



部门和公共部门共同起作用的混合经济循环图，如图 1—3 所示。

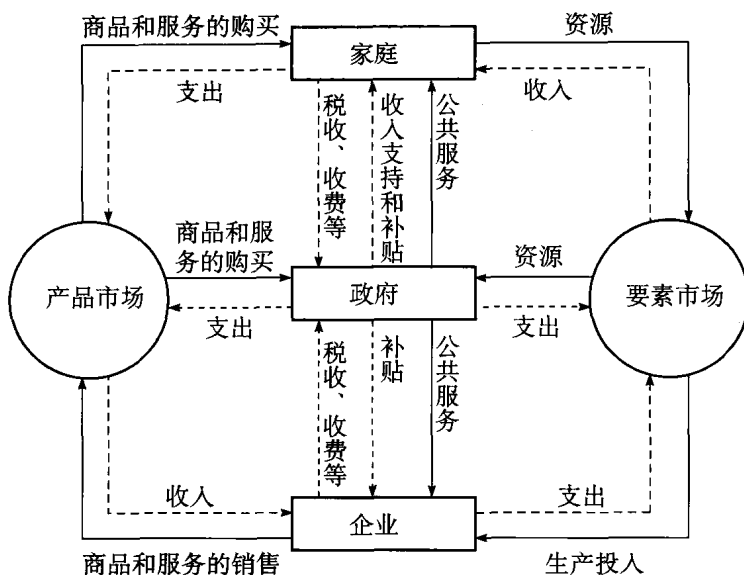


图 1—3 混合经济循环图

在混合经济中，政府作为商品和服务的购买者参与市场。图 1—3 的中心部分代表政府及其财政活动。在要素市场上，政府向家庭购买劳动、资本、土地等资源；在商品市场上，政府向企业购买纸张、桌椅、计算机、汽车、枪炮等商品。政府利用这些资源和商品向社会提供各种公共服务，包括国防、治安、道路、学校、消防、水利设施等。这些商品和服务经常免费向社会公众供给，有时则可能按照低于实际市场价格的方式提供。不过，在有些时候，政府的确还拥有并且运营邮局、铁路、航空、烟厂、酒厂和福利彩票等公共企业。与私人企业类似，这些公共企业往往从事着各种营利性活动。

为了维持本部门的正常运转以及应付购买各种商品和资源的开支，政府一般要求企业和家庭支付各种税款和费用。我们知道，在市场上，没有人会强迫消费者购买他们并不需要的商品。但是，政治决策通常迫使家庭或企业为政府的服务和项目提供资金，而不管家庭和企业是否愿意。

与纯粹私人部门经济循环图相比，不难看出，在政府介入经济生活后，经济系统的运行相应发生了一些变化。在图 1—3 中，家庭不仅可以通过向企业提供各种资源而获得收入，而且有时还可以从政府那里获得一定数量的收入支持和补贴。另外，家庭获得的收入除用于商品和服务方面的开支，有一部分必须以税收、收费等方式交给政府。企业通过向家庭和政府提供商品和



服务取得收入，在某些场合可以获得政府的一些补贴；在支出方面，企业需要向提供各种生产资源的家庭支付报酬，并向政府缴纳各种税收和费用。此外，家庭和企业可以享受政府提供的公共服务。而政府一方面以税收、收费等方式获取收入，另一方面又通过向社会公众提供公共服务，以及向某些家庭和企业提供补助或补贴而安排其支出。

第二节 财政的起源与发展

一、财政的起源

财政是一个古老的历史范畴，是人类社会发展到一定历史阶段的产物。它是社会生产力发展到一定程度，出现了剩余产品，产生了私有制，产生了阶级，继而伴随着国家的出现而产生的。因此，考察财政的起源，需要从原始社会讲起。

在原始社会，社会生产力水平十分低下，社会产品只能维持最低限度的生活需要。在原始氏族公社范围内，氏族成员共同劳动、共同占有与平均分配生活产品。由于在当时生产力水平极不发达的条件下，没有剩余产品，没有阶级，没有国家，因此财政就不可能作为一个独立的经济范畴而产生。

到了原始社会末期，社会生产力有了一定的发展，此时人们劳动所获得的产品，除了满足最低限度的生活需要以外，还或多或少有了剩余。随着手工业从农业中分离出来，以交换为目的的生产开始发展，并逐步导致了私有制的产生。在这一演进过程中，阶级开始出现，社会逐步分裂为两个根本利益对立的阶级，即奴隶主阶级和奴隶阶级，奴隶占有制的生产方式由此形成了。私有制的产生和社会分裂为阶级，在客观上需要国家权力的产生：因为奴隶主阶级要保持占有生产资料与生产劳动者——奴隶本身的特权，强迫奴隶服从自己的统治，镇压奴隶的反抗，就必须组织起一种暴力机关，建立监狱、法庭、警察、军队及其他强制机构。因此，国家产生了。“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日



益同社会相异化的力量，就是国家。”^①

国家机构的存在和实现其职能，必然要消耗一定的物质资料，但国家作为一种凌驾于社会之上的力量，本身并不从事物质资料的生产，无法通过自身的生产为自己提供这部分物质资料。不过，国家拥有公共权力，“这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制设施，这些东西都是以前的氏族社会所没有的。”^② 这样，国家就依靠它所拥有的公共权力，采取捐税（这是最早的财政范畴）等形式，强制、无偿地在物质生产领域以外再分配一部分社会产品，以满足其实现职能的需要，从而自整个社会产品的分配中，独立出一种由国家凭借其公共权力直接参与的社会产品的分配。这时，财政作为一个独立的经济范畴产生了。

二、财政的发展

随着社会生产力的不断发展，人类社会经历了几种不同的社会形态和与之相适应的国家形态，从而也产生了几种不同类型的国家财政。在人类社会的发展史上，存在着奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家，从而也相应存在着奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。

奴隶制生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料 and 直接占有生产劳动者——奴隶。奴隶制国家的国王不仅是掌握政治权力的统治者，而且其本身也是最大的奴隶主，占有大量的土地和奴隶。奴隶制国家财政的主要收入有：国王强制奴隶为他从事各种生产劳动而取得的王室土地收入、向被征服的部族或国家进行掠夺和收受强派的贡物收入，以及向农民和手工业者等自由民征收的捐税。这些收入主要被奴隶制国家用于军事开支、维护政权机构的支出，以及王室的享用、宗教和祭祀等方面的支出。可见，奴隶制国家财政是奴隶制国家为了实现其职能，压迫和剥削奴隶及其他劳动者的一种手段，它反映着奴隶制国家与奴隶和其他劳动者之间的对抗性分配关系。由于奴隶社会的生产力水平仍然很低，自然经济占据统治地位，整个社会产品的分配基本上采用实物形式，这就决定了奴隶制国家财政的分配也主要采用了实物形式。

封建制生产关系的基本特征是封建主占有生产资料 and 不完全占有生产劳

^{①②} 《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，170～171页，北京，人民出版社，1995。

