



21世纪高等院校专业课系列教材 · 【经济学类】

财政学

Finance

李友元 姜竹 马乃云 编著



机械工业出版社
China Machine Press

21世纪高等院校专业课系列教材 · 【经济学类】

财政学

Finance

李友元 姜竹 马乃云 编著



机械工业出版社
China Machine Press

财政学不仅是财政税务专业的专业理论课,也是经济学专业、各财经类专业及工商管理专业的专业基础理论课,在各专业的专业培养计划中占有十分重要的地位。

本教材的章节安排如下:第一章“导论”和第二章“市场经济中的政府与财政”是财政的基本理论;第三、四、五章是财政支出部分,分别从内容结构、数量规模、效益三个方面分析和阐述;第六、七、八、九、十章为税收部分,包括“税收概论”、“税收负担与归宿”、“税收效应”、“税收制度”和“开放经济中的税收问题”;第十一章主要阐述非税财政收入及政府收费的依据和价格确定;第十二章为公债与公债制度;第十三章主要阐述财政政策的相关问题;第十四章阐述政府间财政关系及制度处理规范。这样的安排,使财政学的基础理论、支出、收入、政策、体制五个板块的内容既相对独立,又前后呼应,形成了一个完整的结构体系。而把财政制度、财政管理分散到收支、税收、公债、预算各部分,又达到了框架结构与内容结构的有机结合。

版权所有,侵权必究。

本书法律顾问 北京市展达律师事务所

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 李友元, 姜竹, 马乃云编著. — 北京: 机械工业出版社, 2006.3

(21世纪高等院校专业课系列教材·经济学类)

ISBN 7-111-18519-6

I. 财… II. ①李… ②姜… ③马… 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012463号

机械工业出版社(北京市西城区百万庄大街22号 邮政编码 100037)

责任编辑: 程天祥 版式设计: 刘永青

北京慧美印刷有限公司印刷·新华书店北京发行所发行

2006年3月第1版第1次印刷

787mm×1092mm 1/16 · 21.5印张

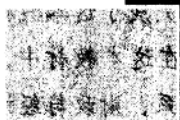
定 价: 33.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

本社购书热线:(010) 68326294

投稿热线:(010) 88379007

前言



财政是以国家或政府为主体的经济活动。在现代市场经济条件下,所有的社会、经济问题都要集中反映在资源的优化配置、收入分配公平和经济的稳定发展三个方面。这三个方面问题的解决,都离不开财政,由此,资源配置、收入分配和经济稳定发展也成为财政的三个重要职能,这就决定了财政在现代社会经济中的地位和作用。

财政学是研究政府财政活动的一门学科,是一门应用的理论科学。财政学是经济学的一个特殊分支。自从1776年亚当·斯密发表《国民财富的性质和原因的研究》一书,创建了财政学体系,财政学经历了漫长的发展,所有经济学理论的变革和发展都不同程度地反映在了财政理论上。19世纪70年代西方经济学史上的边际主义革命把边际效用理论和微观经济分析方法引入了财政理论。20世纪30年代的凯恩斯革命,开创了国家干预的理论,创建了宏观经济理论和宏观财政理论,财政政策成为政府干预经济的主要手段。20世纪50年代后逐渐形成的公共选择理论,又把政治学的分析思路和方法引入财政学,由此,财政学成为介于经济学和政治学之间的一门边缘学科,成为政治的经济学。此外,现代新制度学派等其他一些经济学流派的思想也对财政问题进行了很多研究,使得制度分析也成为财政理论的一个重要组成部分。

从财政学与相关学科关系看,财政学与宏观经济学、微观经济学、会计学、统计学、管理学、货币银行学等密切相关,在学科内容上存在交叉和联系。所以,财政学不仅是财政税务专业的专业理论课,也是经济学专业、各财经类专业及工商管理专业的专业基础理论课,在各专业的专业培养计划中占有十分重要的地位。

本教材编写是在我们多年的教材改革和课程改革基础上进行的。从计划经济到市场经济,经济体制的转换使得我国财政理论和财政实践发生了根本的转变,对财政学的教学内容和课程结构体系产生了决定性的影响。特别是近几年,随着我国经济改革的进一步深入和市场经济体系的不断完善以及财政理论的进一步发展和完善,财政学课程的教学要求也不断变化。从1995年开始我们就一直在进行课程和教材改

革工作。2000年，我们完成了北京市教委教改立项项目——《〈财政学〉课程内容和结构体系的研究》。在此基础上，近几年，我们又在教学过程中不断地进行总结和改革，完成了这本教材的编写。

在这本教材中，在理论体系上，我们坚持贯彻两条主线：财政与国家（政府）的关系、财政与经济的关系。从历史唯物主义的观点来看，财政既是一个经济范畴，又是一个历史范畴。作为一个经济范畴，财政的存在以整个社会经济为前提，是社会经济活动的一个组成部分。作为一个历史范畴，当国家一旦产生，财政作为国家或政府的经济行为，与国家相依并存，并依存于一定的经济制度和经济运行机制之中。社会经济制度的变化，政府职能的变化，都会使财政的活动范围、财政的职能、财政的范畴发生变化和发展。所以，在财政学的理论体系上，始终存在两条主线，即财政与国家（政府）的关系、财政与经济的关系。财政与国家或政府的关系以及财政与经济的关系是财政理论或《财政学》课程理论体系最重要或最基本的组成部分。无论社会经济如何发展，经济按什么样的机制来运行，这一点始终不会改变。市场经济是社会发展进程中的一个历史阶段，市场经济对财政提出了新的要求，我们必须对社会主义市场经济下财政与市场关系进行理论论证和分析，建立起与社会主义市场经济相适应的财政学理论体系。在当前市场经济的大前提下，财政与市场的关系应该作为财政与经济关系的主要内容贯穿于整个财政学的理论体系中。但是，财政与市场的相互关系只是财政与经济关系理论体系中的一个分支。

在课程内容范围和框架结构上，我们认为财政学应包括财政基本理论、财政收支运行、财政政策、财政制度和财政管理。各部分内容之间是相互联系、不可分割的。在市场经济条件下，财政管理不是孤立进行的，要通过一定的制度、政策来进行，并体现在财政的收支活动中。财政制度和财政政策也都要以财政的收支活动为载体。而无论财政收支活动、财政制度、财政政策，还是财政管理，都要以一定的财政理论为指导。但如果按这五个模块来设计课程的框架结构，必然出现交叉重叠。从有利于教学的角度，把整个财政学课程的内容，分成五个板块——基础理论、支出、收入、政策、体制，会更合理些。基础理论板块包括财政的概念、公共财政的内涵、财政学学科的特点、市场经济中财政的职能、财政活动的决策机制等。支出板块包括支出的结构（内容）分析、规模分析，以及支出的效益分析。收入板块包括税收（原理及制度）、非税财政收入、公债等。政策板块则主要探讨财政政策的含义、体系、目标、工具及效应。体制板块则主要阐明政府间财政关系处理及制度规范。这五个板块的内容既相对独立，又前后呼应，形成一个完整的结构体系。而把

财政制度、财政管理分散到收支、税收、公债、预算各部分，由此形成了框架结构与内容结构的有机结合。

教材共14章内容，在章节内容上是这样安排的：第一章“导论”和第二章“市场经济中的政府与财政”是财政的基本理论；第三、四、五章是财政支出部分，分别从内容结构、数量规模、效益三个方面分析和阐述；第六、七、八、九、十章为税收部分，包括“税收概论”、“税收负担与归宿”、“税收效应”、“税收制度”和“开放经济中的税收问题”五部分内容；第十一章为非税财政收入的内容，主要阐述非税收入及政府收费的依据和价格确定；第十二章为公债与公债制度；第十三章主要阐述财政政策的相关问题；第十四章阐述政府间财政关系及制度处理规范。

教材编写的具体分工如下：前言、第一至六章、第八章、第十一章由李友元撰写，第七章、第九章由马乃云撰写，第十章由李友元、马乃云共同完成，第十二至十四章由姜竹撰写。李友元负责全书设计和总纂定稿。

本书撰写过程中，得到郭代模研究员、夏杰长研究员、陈志楣教授的悉心指导和帮助，以及北京工商大学经济学院领导的大力支持，在此一并致谢。

随着经济体制改革的不断深入和市场体系的不断完善，财政学作为一门应用的理论科学，也处在不断的发展过程中，对许多财政的理论问题和实践问题还需进一步探讨，这本教材也难免存在不足之处，欢迎有关专家和学者提出宝贵意见。

第2版
2010年1月第1次印刷

目 录

前 言

第一章 导论	1
第一节 财政的概念	1
一、财政现象、财政本质与财政概念	1
二、国家性质、政府职能与财政活动的范围	2
三、公共财政的内涵与特征	3
第二节 财政学的研究范围和方法	5
一、财政学的研究范围	5
二、财政学的学科特点	6
三、财政学研究与方法	7
第三节 财政思想与理论的发展	8
一、西方财政思想与财政理论的发展	8
二、中国财政理论的形成和发展	15
本章小结	15
复习范围	16
第二章 市场经济中的政府与财政	17
第一节 市场经济中的政府活动	17
一、资源使用的两种机制	17
二、市场失效	19
三、政府干预	22
第二节 市场经济运行中的财政	25
一、混合市场经济的特点	25
二、财政活动的目标与内容	26

三、财政的范畴	26
第三节 市场经济中的财政职能	28
一、资源配置职能	28
二、收入分配职能	30
三、经济稳定和发展职能	32
第四节 公共选择和财政活动的决策机制	34
一、财政活动中的公共选择问题	34
二、公共选择理论的思想基础和方法论	35
三、财政活动的决策机制与民主决策程序	36
本章小结	41
复习范围	41
 第三章 财政支出的内容和结构	43
第一节 财政支出的含义和内容	43
一、财政支出的含义	43
二、财政支出范围的界定	44
三、我国财政支出的主要内容	46
第二节 财政支出的分类	48
一、按政府职能划分的支出分类	48
二、按政府对财政支出的控制能力进行分类	49
三、按财政支出的经济性质进行分类	49
第三节 财政投资性支出	51
一、投资对经济的作用	51
二、政府投资的特点及作用	52
三、财政投融资	53
第四节 社会保障支出	56
一、社会保障制度的形成和发展	56
二、社会保障制度的主要内容	57
三、社会保险资金的财政管理	59
四、我国的社会保障制度及其改革	62
第五节 财政补贴	66
一、财政补贴的概念	66
二、财政补贴的理论依据	67

三、财政补贴的局限性	70
四、我国的财政补贴	71
本章小结	72
复习范围	74
第四章 财政支出的规模	75
第一节 财政支出规模的衡量及增长的趋势	75
一、财政支出规模的衡量	75
二、财政支出增长的衡量和增长的趋势	77
三、我国财政支出规模的变化	78
第二节 财政支出增长的宏观分析	80
一、瓦格纳法则	80
二、皮考克和怀斯曼的“时间形态”理论	81
三、财政支出增长的发展理论	82
第三节 财政支出规模增长的微观分析	82
一、需求方面因素	82
二、供给方面因素	85
第四节 财政支出规模的决策	86
一、财政支出规模的适度性问题	86
二、支出-税收决策分离与财政支出规模	88
三、预算平衡约束和财政支出规模的决策	88
四、财政支出的不可控制性和财政支出规模	89
本章小结	89
复习范围	90
第五章 财政支出的效益	91
第一节 财政支出的成本-效益分析	91
一、财政支出成本-效益分析的概念	91
二、财政支出成本和效益的评价	93
三、财政支出项目评估标准与决策原则	99
第二节 预算控制和财政支出的效益	101
一、预算编制的方法与财政支出效益	102
二、预算执行中的控制与财政支出效益	107

第三节 政府采购制度	109
一、政府采购的概念	110
二、建立政府采购制度的意义	111
三、政府采购制度的基本内容	112
本章小结	115
复习范围	115
第六章 税收概论	117
第一节 税收的基本概念	117
一、税收定义的不同表述	117
二、税收是政府干预市场经济的成本	118
三、税收是公民权利和义务关系的体现	120
四、税收的形式特征	121
第二节 税收要素	123
一、税收主体与客体	123
二、税基	124
三、税率	125
四、税收优惠	127
五、税收分类	129
第三节 税收原则	131
一、税收原则理论的发展演变	131
二、税收效率	134
三、税收公平	140
本章小结	144
复习范围	145
第七章 税收负担与归宿	147
第一节 税收负担	147
一、税收负担的内涵	147
二、税收负担的衡量	148
三、影响税收负担的因素	150
第二节 税收负担的转嫁与归宿	151
一、税收负担转嫁与归宿的概念	151
二、税收负担转嫁的影响因素	152

三、西方国家关于税收负担转嫁的不同流派	153
第三节 税负转嫁的局部均衡分析	155
一、完全竞争市场下的税负转嫁	156
二、不完全竞争市场条件下的税负转嫁	160
三、税负局部均衡分析的局限性	161
第四节 税负转嫁的一般均衡分析	162
一、一般均衡分析的模型及假定条件	162
二、选择性商品税与一般商品税的分析	163
三、一般要素税与部分要素税的分析	163
本章小结	165
复习范围	165
第八章 税收效应	167
第一节 税收与劳动供给	167
一、税收与劳动力供给曲线	167
二、税收对劳动与闲暇选择的影响	168
三、不同所得税对劳动供给的效应比较	171
四、影响个人劳动供给决策的其他因素	172
第二节 税收与储蓄	174
一、所得税对储蓄的影响	175
二、消费税对储蓄的影响	178
三、税收对储蓄效应的综合评价	179
第三节 税收与私人投资	180
一、税收对实物投资的影响	180
二、税收对资产组合的影响	183
三、税收对资产价格的影响	184
本章小结	186
复习范围	187
第九章 税收制度	189
第一节 税收制度与税制模式设计	189
一、税收制度与税制结构的概念及模式	189
二、影响税制结构选择的因素	190

三、我国的税制结构模式	192
第二节 商品劳务税制	193
一、商品劳务税的概念	193
二、我国现行商品劳务税的主要税种	195
第三节 所得税制	198
一、所得税的概念	198
二、我国现行所得税的主要税种	201
第四节 财产税制	205
一、财产税的概念	205
二、我国现行财产课税的主要税种	208
第五节 其他课税	210
一、其他课税综述	210
二、我国现行其他课税的主要税种	211
本章小结	213
复习范围	214
第十章 开放经济中的税收问题	215
第一节 国际税收关系的形成及主要内容	215
一、经济国际化与税收关系的国际化	215
二、国际税收关系的主要内容	216
第二节 所得课税的国际协调	221
一、国际重复征税的免除	221
二、国际间对跨国收入和费用分配的协调	224
三、国际税收协定	226
第三节 商品课税的国际协调	229
一、国内商品课税的国际协调	229
二、关税制度的国际协调	231
本章小结	235
复习范围	235
第十一章 非税财政收入的管理及制度设计	237
第一节 非税财政收入的概念及构成	237

一、非税财政收入的概念	237
二、我国非税财政收入的主要内容	239
三、非税财政收入的管理	240
第二节 政府性收费的效率分析	243
一、政府性收费的性质和特征	243
二、政府性收费的理论依据	244
三、政府性收费的费率确定方法	247
本章小结	249
复习范围	250
第十二章 公债与公债制度	251
第一节 公债	251
一、公债的概念	251
二、公债的产生和发展	253
三、公债的类别	254
第二节 公债的功能与效应	256
一、公债的功能	256
二、公债的效应	257
第三节 公债的负担与规模	260
一、公债负担的含义	260
二、公债的规模	263
第四节 公债的管理	265
一、公债发行的管理	265
二、公债偿还的管理	268
三、公债的市场管理	269
本章小结	272
复习范围	273
第十三章 财政政策	275
第一节 财政政策的概念	275
一、财政政策的含义	275
二、财政政策的目标与工具	276
三、财政政策的类型	281

第二节 宏观财政政策的效应	283
一、财政政策的乘数效应	283
二、财政政策的货币效应和挤出效应	286
三、财政政策的效应偏差	288
第三节 财政政策与货币政策的协调配合	291
一、财政政策与货币政策的相关性	291
二、财政政策与货币政策的配合	292
本章小结	294
复习范围	295
第十四章 政府间财政关系及其制度规范	297
第一节 政府间财政关系及处理的理论依据	297
一、财政职能在中央政府与地方政府之间的分工	297
二、中央政府与地方政府的利益关系与行为目标的差异性	300
三、中央政府与地方政府的事权划分	301
第二节 政府间财政关系的制度规范	302
一、财政管理体制的概念	303
二、财政管理体制的内容	303
三、我国财政管理体制的历史沿革	304
四、我国分税制的财政管理体制改革	307
第三节 政府间转移支付制度	310
一、政府间转移支付的概念	310
二、政府间转移支付的目标	311
三、政府间转移支付的模式和方式	313
四、我国政府间转移支付制度的完善	315
本章小结	318
复习范围	319
附录A 财政税收术语中英文对照	321
参考文献	325
《财政学》教学建议	327

第一章

导 论

第一节 财政的概念

一、财政现象、财政本质与财政概念

财政是什么？这是研究财政学的首要问题。这个问题既简单又复杂。说它简单，是因为现实的经济生活中存在纷繁的财政现象，人们在其生产和生活的环境中处处都会碰到财政现象，对于纳税、政府部门及社会团体经费的拨付、预算、公债等等，人们都已十分熟悉。人们日常生活中的财政实际上就是对这一系列财政现象的总称，这是人们在长期的实践中所形成的一个约定俗成的称谓。说它复杂，是因为尽管人们对财政现象十分熟悉，但要是对它下一个定义性的概念，却非易事。因为，这些财政现象涉及到国家、政府、经济等多方面的关系，而这些关系是财政概念所不可回避的。

严格地说，财政是财政现象与财政本质的统一体。因而，财政概念也就包括了财政现象和财政本质两个方面。财政与国家或政府的关系、财政与经济的关系就属于财政本质方面的问题，这些问题也就是财政理论研究的核心问题，是研究所有财政问题的出发点。

在实践中，纳税、政府支出、公债发行等问题都是以国家或政府为主体进行的。追根溯源，所有财政现象的出现或存在都是源于国家或者政府的存在。

那么，国家是什么？国家是以社会成员的共同利益为基础而形成的利益共同体，是满足社会成员需要的公共组织。社会成员的共同消费需要包括生活的社会环境和生产经营的外部条件，如社会秩序的维护，交通、水利、垃圾处理等生产、生活所必需的社会设施的提供，利益纠纷的解决等等。共同利益的维护，生产和生活环境及条件的创造和保护，是每个社会成员所必需的，但又是单个社会成员所无法提供或解决的。社会成员为获得一定的共同消费需要的满足，而把一定的权力让渡于特定的公共组织，由这个公

共组织通过一定的途径和方法来为社会提供共同消费所需要的物品和劳务。社会成员所让渡的权力的总和即为公共权力，所以国家是公共权力的代表。国家的公共权力可以划分为多种形式，由不同的部门或机构来行使。立法权、司法权和行政权是公共权力最基本的三个方面。行使行政权的机关总称为政府，所以政府是国家的行政机关。

社会公共需要的满足是通过公共物品或劳务的提供来进行的，而公共物品和劳务的提供是由政府来进行的。公共物品和劳务的提供需耗用一定的资源。为了保证公共物品和劳务的提供，政府要代表公共权力去占有的一部分资源，形成由政府来支配的收入，再把这些资源用于满足社会公共需要的各个方面，这就形成了政府的支出。为了管理这些收入和支出，就需要设置专门的机构，这个机构就是财政机构或财政部门（包括税务部门等）。当然，由于立法权和司法权的行使也需要政府提供一定的经费才能进行，而立法权和司法权的行使也对政府行政权力的行使起监督和保障的作用，所以，可以说国家的存在和运行都是围绕着政府提供公共物品和劳务进行的。由此可见，财政与国家或政府有本质的联系。

从经济学的角度，财政的收支活动是一种社会经济资源的占有、支配和使用。政府用一定的方式获取资源，筹集收入，并按社会的公共需要来支配、使用这部分占有的资源，是社会经济资源的配置和再配置的活动或过程。在这个过程中，政府需要占有多少资源、占有什么样的资源才能满足社会公共需要？以什么方式去占用？在各种不同的社会公共需要之间如何分配、使用这些资源？它对社会成员在整个资源配置中的份额有何影响，是否影响社会成员不同的利益关系？对这些问题的回答构成了财政活动的核心问题。因此，财政收支活动是一种经济活动，是以国家或政府为主体的经济活动。从这个意义上说，财政就是国家或政府的经济行为。

二、国家性质、政府职能与财政活动的范围

从历史唯物主义的观点看，财政是一个经济范畴，又是一个历史范畴。作为一个经济范畴，财政的存在以整个社会经济为前提，是社会经济活动的一个组成部分。作为一个历史范畴，当国家一旦产生，财政作为国家或政府的经济行为与国家相依并存，并依存于一定的经济制度 and 经济运行机制。社会经济制度的变迁，政府职能的变化，都会使财政活动的范围、财政的职能、财政的范畴发生变化和发展。

如前面所分析的，国家最本质的要素是公共性——公共需要和公共权力。公共需要的存在决定了公共权力和国家的产生。人类社会生存和发展的基础及前提是社会成员的物质和精神需求的满足，这些需求可以分为私人需求和公共需求。私人需求是人类进行社会活动 and 经济活动的最基本需求，也是人类社会生存和发展的基本动力。而公共需求则是人类进行社会活动 and 经济活动的必不可少的条件，它建立在私人需求之上，是私人需求的集合。这两类不同的需求共同构成了整个社会需求，既统一又独立。但是，在不同的社会形态或经济形态下，私人需求与社会需求的相互关系是不同的。由此，处于不同

的历史时期的国家由于其所处的社会经济环境和条件的变化,其公共性有着不同程度的体现。所以,代表其行使职能的政府的职能便有所不同,不同职能的政府所开展的财政活动的范围和特征也存在区别。

在自然经济条件下的奴隶制社会和封建制社会,所谓“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,“朕即国家”,尽管此时的国家仍然具有一定程度的公共性,如国家安全的防卫、社会秩序的维护、水利设施的兴修等等,但此时的公共需要往往从属于君主的私人需要,公共权力集于君主一身。这个时候也不具有真正意义上的政府,国家的财政收支在很多情况下是以君主的个人收支来体现,财政活动所涉及的很多领域是为君主服务,即便是满足公共需要的,也是以扭曲的形式来实现。

在计划经济条件下,国家包揽了社会经济生活的全部,追求“一大二公”的经济模式和所有制结构,政府直接干预资源的配置和收入的分配,政府的经济行为等同于经济的运行。这个时候,个人需要服从于公共需要,公共需要演变成国家的需要,政府意志成为国家意志。而此时,作为政府经济的财政活动无所不包,既涉及公共物品和劳务的生产和提供,也涉及大部分私人物品的生产和提供,政府和财政的活动规模得到极大扩张,“国家财政”的特征得到强化。

在市场经济条件下,私人需要和公共需要之间的独立性得到明确,政府的职能发生变化。市场经济的本质要求市场在资源配置中占基础的、主导的地位,而政府的职能是弥补市场的缺陷,作为政府经济行为的财政主要致力于提供公共物品和准公共物品以满足社会公共需要。虽然此时也需采用税收、转移支付、公共支出等方式调节个人收入的分配,在调节收入分配过程中也涉及到对私人物品和劳务的提供问题,但相对于计划经济下的财政,其规模和范围大大缩小。而财政活动的主要内容局限在公共物品和劳务的提供,即便是对经济的宏观调控也主要通过公共物品和劳务的提供来进行。此时国家的或财政的公共性开始凸现出来。而在另一方面,随着市场经济制度的确立,国家制度也不断完善,其标志就是民主政治程序的确立和法律体系的完善。这种民主政治程序的确立和法律体系的完善意味着国家的公共权力受到约束,反映在政府和财政活动方面,就是对政府财政收支的约束和监督制度的产生及不断完善,表现为税收制度法制化及预算和预算审批制度的法律化。这种制度的建立和完善同时也意味着,对公共利益的决策和保护,表面上看是政府主导,实际上是社会大众,这就为社会成员的公共利益提供了更好的保障,为财政的“公共性”加入了制度的特征。对于这种在市场经济条件下的特定的财政类型或财政模式,人们通常称之为“公共财政”。

三、公共财政的内涵与特征

公共财政作为与市场经济相适应的一种财政模式,其核心是“公共性”,并据此去规范政府与财政的活动,以适应市场经济的要求,这就决定了公共财政的几个基本特征。