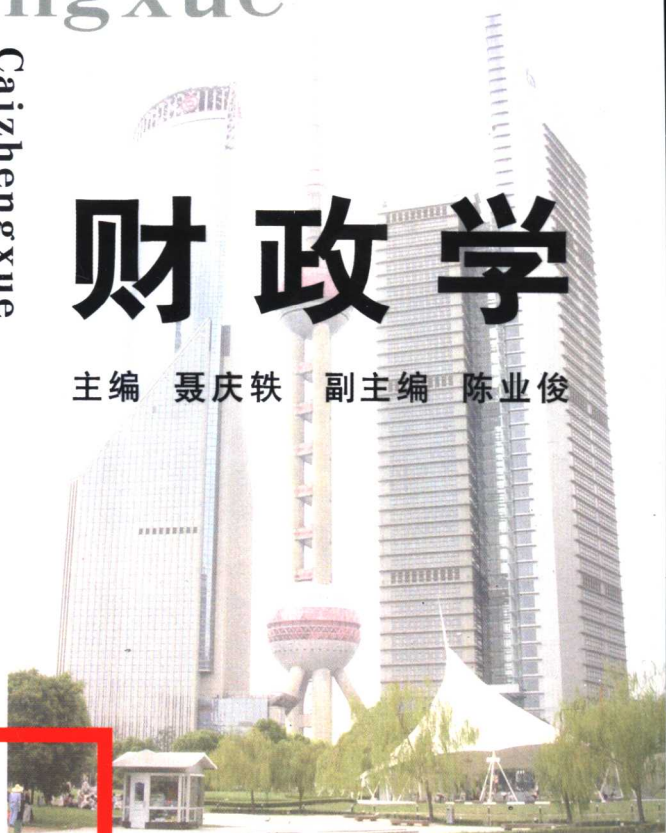


Caizhengxue

Caizhengxue

# 财政学

主编 聂庆轶 副主编 陈业俊



立信会计出版社  
LIXIN KUAJI CHUBANSHE

# 财 政 学

C A I Z H E N G X U E

主 编 聂庆轶

副主编 陈业俊

立信会计出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

财政学/聂庆铁主编. —上海:立信会计出版社,  
2006.1

ISBN 7-5429-1613-0

I. 财… II. 聂… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 005755 号

---

|        |                                                                           |
|--------|---------------------------------------------------------------------------|
| 出版发行   | 立信会计出版社                                                                   |
| 经 销    | 各地新华书店                                                                    |
| 电 话    | (021)64695050×215<br>(021)64391885(传真)<br>(021)64388409                   |
| 网上书店   | <a href="http://www.Lixinbook.com">www.Lixinbook.com</a><br>(021)64388132 |
| 地 址    | 上海市中山西路 2230 号                                                            |
| 邮 编    | 200235                                                                    |
| 网 址    | <a href="http://www.lixinaph.com">www.lixinaph.com</a>                    |
| E-mail | <a href="mailto:lxaph@sh163.net">lxaph@sh163.net</a>                      |
| E-mail | <a href="mailto:lxzbs@sh163.net">lxzbs@sh163.net</a> (总编室)                |

---

---

|     |                           |
|-----|---------------------------|
| 印 刷 | 立信会计常熟市印刷联营厂              |
| 开 本 | 850×1168 毫米 1/32          |
| 印 张 | 11.75                     |
| 插 页 | 3                         |
| 字 数 | 289 千字                    |
| 版 次 | 2006 年 1 月第 1 版           |
| 印 次 | 2006 年 1 月第 1 次           |
| 印 数 | 3 000                     |
| 书 号 | ISBN 7-5429-1613-0/F·1451 |
| 定 价 | 25.00 元                   |

---

如有印订差错 请与本社联系

# 前 言

在市场经济的条件下,我们每个人都对市场竞争有了切身的体会和认识。经济管理类的学生和自学者等都希望掌握诸如英文、计算机、会计、外贸、管理等专业知识,这是正确的,但从我们每个人的知识结构来讲是不够的。我们知道,在市场经济中,对各类资源配置有两个重要的运行机制:一是市场运行机制;二是政府运行机制。我们学习了英文、计算机、会计、外贸、管理等知识,能满足市场经济活动中对各类专业技能技巧和企业等微观经济环境中决策管理的需要。但由于市场运行机制存在着制度性缺陷和失灵区域,政府对市场经济活动进行干预是必然的。政府进行宏观调控最重要的政策手段之一就是财政。今天,社会经济的发展、企业经营的状况、公司投资策略的制定,甚至我们每个人的就业、生活水平、资金投向等经济活动都与政府的财政政策有关联。现在无论在学校还是在社会上,也无论是经济类专业还是非经济类的学生对财政学的兴趣正在逐渐提高。

财政学是分析、研究政府财政收支、政府投资、国债发行的方向、规模,财政管理体制的建立原则、运行机制以及财政政策类型分类、制定依据、对社会经济的作用效果进行客观评价的一门宏观经济学科。现在许多教材按现代西方财政学模式,更强调了对一些基本原理的数学论证,这对非财政专业的学生有一点距离,有一点陌生。因此,我们在编写本书时,努力突出以下几个特点:首先,注意用通俗的语言介绍财政学最新的研究成果(包括西方财政学理论),把深奥的理论融入到财政的职能、收支、预算管理、政策制

定执行的现实活动中,帮助学生在了解政府财政活动基本框架的同时掌握财政学知识。其次,注重讲清楚财政学的基本概念、基本理论及其运行机制。再次,强调理论联系实际,由于有部分非经济专业的学生选修本课程,特增加与我们生活相关的一些税收计算方法,主要是个人所得税的计算,突出它的应用性。另外,列举了较多的历史数据和图表,有利于同学对财政学理论和宏观经济发展有一个直观的印象。

本书共分十六章。第二章、第七章的第一、三、四、五节、第九章的第二、三、四、五节、第十章的第一节、第十六章由陈业俊老师编写,第九章的第一节由鲍杰博士编写,第八章、第十一章由陈业俊和鲍杰合写,第一章、第三章、第四章、第五章、第六章、第七章的第二节、第十章的第二节、第十二章、第十三章、第十四章、第十五章由聂庆秩编写。聂庆秩负责全书的修改和统稿。

在本书的编写过程中得到立信会计学院财政与税务系各位领导和老师的帮助,在此谨致诚挚的谢意。

此外,我们参阅了大量的近几年来出版的财政学著作、教材及其他文献,并从中吸收了许多有价值的材料和观点,在此,向有关作者表示感谢。

本书是一本适用范围较广的财政学教材,既可作为大专院校有关财政课程的教材,也可以作为成人教育和经济管理干部培训及各类经济管理人员自学的教材。

作 者

# 目 录

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章 财政的产生与发展       | 1  |
| 第一节 财政的产生、一般特征及财政学 | 1  |
| 第二节 财政的发展          | 6  |
| 第三节 中国古代财政思想       | 11 |
| 第四节 西方主要财政思想的发展演变  | 13 |
| 思考题                | 32 |
| 第二章 财政的职能          | 34 |
| 第一节 政府和市场及其相互关系    | 34 |
| 第二节 资源配置职能         | 49 |
| 第三节 收入分配职能         | 54 |
| 第四节 经济稳定职能         | 58 |
| 思考题                | 60 |
| 第三章 财政收入           | 62 |
| 第一节 财政收入的概念及分类     | 62 |
| 第二节 影响财政收入规模的分析    | 71 |
| 思考题                | 77 |
| 第四章 税收原理           | 78 |
| 第一节 税收的概念及特征       | 78 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第二节 税收分类 .....           | 81  |
| 第三节 税收原则 .....           | 83  |
| 思考题 .....                | 90  |
| <b>第五章 税收制度</b> .....    | 92  |
| 第一节 税收制度的发展 .....        | 92  |
| 第二节 税收制度的构成要素 .....      | 98  |
| 第三节 个人所得税法简介 .....       | 104 |
| 思考题 .....                | 126 |
| <b>第六章 国际税收</b> .....    | 128 |
| 第一节 国际税收的产生及概念 .....     | 128 |
| 第二节 税收管辖权 .....          | 132 |
| 第三节 国际重复征税 .....         | 135 |
| 第四节 国际税收协定 .....         | 139 |
| 第五节 WTO 协定与国际税收 .....    | 143 |
| 思考题 .....                | 147 |
| <b>第七章 国债</b> .....      | 148 |
| 第一节 国债及其产生与发展 .....      | 148 |
| 第二节 国债的运作 .....          | 162 |
| 第三节 国债的管理 .....          | 176 |
| 第四节 外债 .....             | 180 |
| 第五节 国债的经济影响 .....        | 190 |
| 思考题 .....                | 194 |
| <b>第八章 财政支出</b> .....    | 195 |
| 第一节 财政支出及其对社会经济的影响 ..... | 195 |

|             |                       |            |
|-------------|-----------------------|------------|
| 第二节         | 财政支出的决定因素·····        | 201        |
| 第三节         | 财政支出的分类·····          | 214        |
| 第四节         | 财政支出规模的增长趋势及其原因·····  | 218        |
| 思考题         | ·····                 | 228        |
| <b>第九章</b>  | <b>公共管理支出</b> ·····   | <b>229</b> |
| 第一节         | 公共管理及其支出特点·····       | 229        |
| 第二节         | 公共管理支出的原则·····        | 234        |
| 第三节         | 行政管理支出·····           | 237        |
| 第四节         | 国防支出·····             | 241        |
| 第五节         | 教育及科技管理支出·····        | 250        |
| 思考题         | ·····                 | 256        |
| <b>第十章</b>  | <b>公共福利支出</b> ·····   | <b>257</b> |
| 第一节         | 公共福利支出的内容、特点及其改革····· | 257        |
| 第二节         | 我国城镇的养老保险制度·····      | 264        |
| 思考题         | ·····                 | 270        |
| <b>第十一章</b> | <b>政府投资</b> ·····     | <b>271</b> |
| 第一节         | 政府投资概述·····           | 271        |
| 第二节         | 基础产业投资·····           | 276        |
| 第三节         | 农业投资·····             | 284        |
| 思考题         | ·····                 | 292        |
| <b>第十二章</b> | <b>政府采购</b> ·····     | <b>293</b> |
| 第一节         | 政府采购的概念、特点和作用·····    | 293        |
| 第二节         | 政府采购制度·····           | 296        |
| 思考题         | ·····                 | 307        |



|             |                       |     |
|-------------|-----------------------|-----|
| <b>第十三章</b> | <b>国家预算</b> .....     | 308 |
| 第一节         | 国家预算概述.....           | 308 |
| 第二节         | 国家预算的类别.....          | 312 |
| 第三节         | 国家预算的编制、执行和国家决算 ..... | 316 |
|             | 思考题.....              | 320 |
| <b>第十四章</b> | <b>预算管理体制</b> .....   | 322 |
| 第一节         | 预算管理体制概述.....         | 322 |
| 第二节         | 我国预算管理体制的发展.....      | 325 |
|             | 思考题.....              | 332 |
| <b>第十五章</b> | <b>财政政策</b> .....     | 333 |
| 第一节         | 财政政策概述.....           | 333 |
| 第二节         | 财政政策目标.....           | 335 |
| 第三节         | 财政政策工具及其运用.....       | 342 |
| 第四节         | 财政政策与货币政策的配合.....     | 346 |
|             | 思考题.....              | 350 |
| <b>第十六章</b> | <b>公共选择理论</b> .....   | 351 |
| 第一节         | 公共选择理论的含义及其特殊性.....   | 351 |
| 第二节         | 不同决策模型的比较.....        | 355 |
|             | 思考题.....              | 368 |
|             | <b>参考文献</b> .....     | 369 |

# 第一章 财政的产生与发展

在我们生活中财政现象随处可见,而且财政在现代社会经济生活中所起的作用越来越大,有着特殊的地位。它是国家取得财政收入和运用财政支出、国家预算等影响社会政治经济发展的重要手段,也是政府进行宏观调控的一个重要工具。因此,学习与研究财政学理论,了解财政的产生与发展,具有重要的理论和实践意义。本章主要介绍财政的产生发展概况、中国古代光辉的财政思想和西方财政思想的发展演变。

## 第一节 财政的产生、一般特征及财政学

### 一、财政产生的经济与社会条件

财政是个分配范畴,也是个历史范畴。不是有了人类社会就有财政,财政是人类社会发展到一定的历史阶段才产生的。财政的产生需要两个条件:一是经济条件,即生产力发展到一定的阶段,有剩余产品出现;二是社会条件,即公共需要导致公共权力的产生。前者为财政产生提供了物质基础,即可能条件;后者为财政的产生提供了必要条件。

在任何社会中,人们的劳动通常分为两个部分:一部分是必要劳动,生产必要产品,直接由劳动者及其家属消费,用以延续生命和繁衍后代;另一部分是剩余劳动,生产剩余产品,用以满足一般的社会需要或者说社会公共需要。通过财政分配满足的需要属于“一般的社会需要”,其来源主要是剩余产品。但不是

所有的剩余产品都用于满足“一般的社会需要”或都构成财政分配。

在原始社会初期,生产力水平极其低下,人们过着原始群居的生活,主要靠采集植物野果和狩猎为生,共同劳动的成果在其成员中共同享用,以维持基本的生存需要。当时几乎没有剩余产品,也不存在社会公共需要。到了原始社会中后期,由于社会生产力的发展,人类社会出现了第一次和第二次社会大分工,即畜牧业从农业中分离出来,手工业从农业中分离出来,两次分工都扩大了产品交换。社会分工促进劳动生产力的提高、社会产品的增加,除维持人们极低生活需要以外,出现了剩余产品。原始社会组织是氏族制度,即几个氏族组成胞族,几个胞族组成部落,再由几个部落组成部落联盟。氏族组织既是经济组织,也是社会组织。作为经济组织,它要组织有劳动能力的成员参加生产劳动,储藏食物等。作为社会组织,它要举行宗教仪式等。这就是说,在部落或部落联盟内部已经存在公共事务和公共需要。这些公共事务和公共需要的解决要耗费一定的物资。同时,有一些因血缘或协商推举出来的头领代表部落或部落联盟来行使公共权力,这时财政的萌芽已孕育产生。

在原始社会末期,人类社会开始逐渐广泛地使用铁器,这大大地促进了社会生产力向前发展和商品交换范围的不断扩大。人类社会又出现了第三次社会大分工,即出现了单纯从事商品交换的商人。这时人们不再只是直接为了自身的消费而生产,还出现了以交换为目的的生产,即商品生产。这标志着人类社会的发展进入了一个新的阶段,人们可以通过生产资料的生产,创造出日益增多的剩余产品。与此相适应,产生了私有制和阶级,终于使人类社会从无阶级的原始社会过渡到有阶级的奴隶社会,随之产生了国家。正如恩格斯指出的:“氏族制度已经过时了。它被分工及其后果即社会之分裂为阶级所炸毁。它被国

家代替了。”<sup>①</sup>列宁指出：“国家是阶级矛盾不可调和的产物。”<sup>②</sup>国家的重要特征之一，就是一种“公共权力”。构成这种“公共权力”的实体是军队、监狱、官吏。为了维持这种“公共权力”，就需要占有和耗费一部分社会产品。国家本身通常不直接占有生产资料，也不直接从事生产劳动，为了解决国家本身这种既不生产社会产品又要耗费社会产品的矛盾，国家必须凭借它的“公共权力”，建立拥有和行使这种权力的政府机构，强制地无偿地征收一部分社会产品，以满足社会公共需要，这样就产生了一种由国家通过其政府凭借政治权力参与一部分社会产品的分配，这就是财政。

## 二、财政的一般特征

财政作为一种分配范畴有区别于其他分配范畴的特征，而不同社会的财政又具有某些共性，即所谓财政的一般特征，它可以从以下几方面进行分析。

### （一）财政分配的主体

财政分配的主体是国家。确切地说，是以国家的名义行使公共权力的政府在财政分配中居于主导地位。财政分配与企业或个人等为主体的分配有不同，这是财政有别于其他分配范畴的基本特征。在财政分配中，国家处于主动、支配的地位。财政收入的取得、支出的安排、使用的方向等都取决于国家的意志。当然这种意志最终要受经济条件的限制。同时财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配。“国家是整个社会的正式代表，是社会在一个有形的组织中的集中表现”<sup>③</sup>，它要执行某种社会职能，“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”<sup>④</sup>。国家作为整个社会的

---

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第165页。

② 《列宁选集》第3卷，第175页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，第320页。

④ 《马克思恩格斯选集》第3卷，第219页。

代表并由它执行社会职能，决定财政分配具有社会性、集中性的特点。

## （二）财政分配的对象

财政分配的对象是社会产品，而主要是剩余产品，但既不是全部社会产品，也不是全部剩余产品，只是其中一部分。财政收入包含剩余产品价值  $M$  部分，也包含职工劳动报酬收入  $V$  部分，在我国计划经济时期还包含折旧  $C$  部分。

## （三）财政分配的目的

财政分配的目的是保证国家实现其职能的需要，这种需要属于社会公共需要。马克思指出：“在任何社会生产……中，总是能够区分出劳动的两个部分，一部分的产品直接由生产者及其家属用于个人消费，另一部分即始终是剩余劳动的那部分的产品，总是用来满足一般的社会需要，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需要的代表的职能。”<sup>①</sup>这里说的“一般的社会需要”就是“社会公共需要”。通过财政分配满足的是同国家执行职能有关的那部分社会公共需要。

由此可见，财政是一个历史范畴，它是随着社会的发展而逐步形成的一种社会关系；财政又是一个经济范畴，是在国家产生以后形成的一种以国家为主体的分配关系，是一定社会形态下社会再生产分配环节上的一个重要组成部分。财政的一般概念可以表述为：财政是国家为了满足社会公共需要而对一部分社会产品进行的集中性分配。

## 三、财政学的发展及其概念

有了国家就有了财政，但在不同的历史时期，国家与政府的关系、政府范围的界定、政府的财政措施和经济行为等对社会经济的影响，是有巨大差异的。

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第 25 卷，第 992～993 页。

财政学成为一门独立的科学的学科是以亚当·斯密(Adam Smith, 1723~1790)的《国民财富的性质和原因的研究》(1776)的出版为标志。亚当·斯密主张自由放任的经济政策,反对政府干预经济,而且这种观点在理论界和政府部门长期占据主导地位,因而这段时期政府经济活动范围较狭窄,早期财政学的研究对象主要限于财政收支管理。

20世纪30年代以来,政府经济活动范围迅速扩展,从政府的财政收支逐步扩大到对企业经济活动、市场运行状况等进行日常的和法律的管理及宏观政策调节;公共产品提供的数量范围逐步增大,甚至直接进入生产领域建立了一定数量的国有企业。于是财政学研究对象出现了新的内容。但是由于现代政府财政收支数量规模巨大,因而,对财政收支的研究依然是财政学的核心内容。与早期的财政学相比,现代财政学更注重财政收支、财政政策等对整个社会经济的影响,并广泛采用严格的数理经济分析等方法,展开了对政府下属公共部门自身存在及其规模、活动范围、方式、公共政策选择程序等的研究。因此,现代财政学是研究公共需要、政府职能以及提高社会资源利用效率、社会收入公平分配和经济稳定发展为目标的一门学科。

所有经济类的学科,从根本上看,要研究解决的问题都是如何有效、合理、公平地使用资源,即研究用现有的资源生产哪种产品、怎样生产、为谁生产以及决策程序如何设定、决策方案如何选择等。各种资源如土地、资金、人力以致时间、清水、蓝天等在某个时间、地点上都是有限的,即资源的稀缺性是所有经济类学科研究的逻辑起点。

现代社会经济主要有两种资源配置机制:一种是市场机制,一种是政府机制。它们分别是私人经济部门和公共经济部门的运行机制。市场机制是以价格和竞争机制为主要特点,为此,经济类专业一般除了设置基础知识课程如数学、哲学等外,还相应设置了管

理、会计、财务、法律、贸易等以及具体运用工具如外语、电脑技术等课程,但掌握这些知识是远远不够的。在现代市场经济体制下,我们学习了市场运行机制中竞争的技能,我们还应了解公共经济部门运行机制的有关知识。现代政府对社会经济活动干预的广度和深度是每一个企业、家庭、个人无法忽视的。政府对市场中竞争的保护、产权的界定、经济活动规则的制定、市场失灵的纠正、资源配置的调整以及收入分配和稳定经济发展、财政政策的选择等,对这些知识的掌握需要借助财政学。财政学是研究公共需要、政府职能,以提高社会资源利用效率、社会收入公平分配和经济稳定发展为目标的一门学科。财政学是完善我们微观和宏观知识结构的重要学科。

## 第二节 财政的发展

财政产生以后,随着生产方式的改变、社会经济的发展和国家的更迭,财政不断发展变化。从财政发展的历史过程考察,在社会主义制度产生以前,有奴隶制国家财政、封建制国家财政和资本主义国家财政。

### 一、奴隶制国家财政

奴隶制国家是建立在奴隶制生产关系基础上的。奴隶制生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料和奴隶本身,奴隶既无生产资料,又无人身自由。奴隶制国家为维持国家机器的运转,实现对外战争掠夺和对内镇压奴隶等职能,需要凭借政治权力,通过财政筹集和分配国家财力。

#### (一) 奴隶制国家的财政收入

##### 1. 田赋收入

以土地出产物和耕种土地的劳役为征收对象的财政收入是当时国家财政收入的重要来源。《孟子·滕文公上》说,“夏后氏五十

而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻，其实皆什一也。”这里的贡是指一夫种田五十亩必须将五亩的产品贡纳给贵族。助法是在井田制基础上推行的，公田是井田中间的九区之一，它作为徭役田，须由八家共耕。彻是指耕百亩者彻取十亩以为赋。

## 2. 贡纳收入

夏、商、周三代的政权结构是以各地诸侯共尊三代的国王为“共主”的政治体系。在财政关系上，各地诸侯向三代的国王纳贡物，这是当时财政上缴的主要形式。据记载，各地诸侯的贡物相当广泛，有粮食、财宝，还有美女和乐舞。

## 3. 战争收入

在夏、商、周三代，贵族奴隶主为了获取财物和占有更多的奴隶，不断地进行战争兼并。如夏禹征三苗，西周征服南方的楚国等。通过战争掠夺他国的牲畜和财物，把战败国的人掠夺过来充当奴隶，形成财政收入。

## 4. 捐税收入

在周代的九赋中前六项如邦中之赋、四郊之赋等是带有收益税的田赋的性质，后三项关市之赋、山泽之赋、币余之赋类似现代的流转税。

# (二) 奴隶制国家的财政支出

## 1. 祭祀支出

在奴隶社会，国家财政支出经常地、大量地用于祭天地、祭祖宗等方面。这一方面反映当时科学知识贫乏，对许多不能解释的自然和社会现象视为神鬼所致；另一方面也说明统治者以祭祀的方式巩固自己的统治并驱使被蒙蔽的奴隶。当时在战争前或耕耘收获前都要祭祀，一般用牲畜，如牛、羊、猪等，少则几头，多则上百头，早期还有用人作祭品的。

## 2. 军事支出

奴隶制国家为了抢夺财物和奴隶，为了扩充势力范围或防御



入侵，各国之间曾频繁进行征战，军事支出在夏、商、周三代的财政支出中占有重要地位。到了奴隶制国家后期，战争规模巨大，时间延长，甚至使国家财政难以支撑。据《战国策》记载，打一次大战，用10年的农业收入还不够。

### 3. 王室支出

夏、商、周三代王室收支与国家财政收支不分，开支范围较大，除王室的日常饮食、婚嫁丧葬以及奢侈享受外，还包括王室的赏赐支出、宫殿苑囿的建筑维修等。

### 4. 官俸支出

夏、商、周三代的诸侯实行“俸田制”，即各级官吏按官位级别授爵，按爵位分给一定的土地和奴隶。官吏以土地上的收获一部分作为进贡，一部分作为俸禄。

### 5. 水利建设支出

夏、商、周三代的主要生产部门是农业。为此必须疏浚河流，排除水患。如我国夏禹开九州、通九道、修四渎、兴沟域等水利工程，都是依靠财政集中的役力和财力支出进行的。

## 二、封建制国家财政

封建制国家财政是建立在封建制生产关系上的。封建制生产关系的基本特征是封建地主阶级占有主要生产资料——土地和不完全占有生产劳动者——农奴。封建社会还有农民和手工业者等个体经济。我国封建社会长达两千多年。在长期的封建社会中，国家财政的基本任务是通过向广大农民及工商业者征收赋税，以确保国家机器的正常运转，维护和巩固地主阶级的统治，镇压农民起义和防御外敌入侵。在漫长的封建社会期间，针对不同时期的政治、经济、社会 and 军事的需要，封建国家虽对财政体制进行过多次重大改革。但其基本的、主要的财政收支项目有以下内容。

### （一）封建制国家财政收入