

NEW PUBLIC FINANCE

编著/邵霖 李俊生

新编财政学

作为财政学教材,应当具有
以下特点:1. 基础性。财政学作为
整个学科中应当具有基础性作用。
中也,能从各个不同侧面和层次
反映其带源和演变。2. 实用性。
教材应能自己。3. 先进性。教材
应反映最新理论、方法和成果。
4. 应用性。教材应能反映最新
研究成果,并能指导实践。5. 科学性。
教材应能反映最新研究成果,并能
指导实践。6. 可读性。教材应
能吸引读者,并能指导实践。7. 启
发性。教材应能启发读者思考,并能
指导实践。8. 综合性。教材应能
反映多学科交叉,并能指导实践。9.
开放性。教材应能反映最新成果,并能
指导实践。10. 前瞻性。教材应能
反映最新成果,并能指导实践。

中国审计出版社

新编财政学

邵霖 李俊生 编著

中国审计出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编财政学/邵霖, 李俊生编著. —北京: 中国审计出版社, 1996. 7

ISBN 7-80064-493-6

I. 新… I. ①邵… ②李… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 07004 号

新编财政学

邵霖 李俊生

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲 4 号)

中国环境科学研究院印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.375 印张 286 千字

1996 年 7 月北京第 1 版 1996 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—10000 册 定价: 15.00 元

ISBN7—80064—493—6/F·333

序 言

—

最近，我们看到一些财经类学术刊物登载一些有关财政学科建设方面的论文，这对于繁荣和发展我国财政理论与财政学科建设是一个好的征兆，它表明我国学术界经过近10余年的发展与徘徊，终于又开始重视对财政基础理论方面问题的研究了，我们应该为此而感到欣慰和鼓舞。

大学财经类本科层次用财政学教材建设也应当属于财政学科建设的一个组成部分，而且是一个极其重要的组成部分。因为相对而言，这个层次的财政学教材，既不同于专科和中专教材，也不同于硕士研究生层次用教材。其中，专科和中专层次财政教材，应侧重于介绍财政基本知识和基本操作技能；硕士研究生层次教材，则应侧重介绍更高层次的理论研究成果和财政科研方法与技巧。只是在本科层次的财政学教材中，才适于较全面地介绍财政学基础理论和基本知识。因此，可以认为，大学财经类本科层次用财政学教材的基本任务，就是要完整、准确地阐述和介绍财政学基础理论和基本原理。

问题在于，究竟哪些内容属于财政学基础理论和基本原理的范围呢？哪些内容属于应当在本科层次财政学教材中阐述和介绍的财政学基础理论和基本原理呢？这些问题实际上就是本科层次财政学教材建设过程中应当解决的主要问题。

我们认为，财政学基础理论和基本原理应当是指在财政学这门学科中起基础作用的，能够较全面地规定和反映财政学的目的、

对象与方法的、描述财政活动基本规律与基本特征的理论及知识。一旦人们了解和掌握了这方面的理论和知识，就可以对存在于其周围的财政现象及其运动规律、财政现象与其它社会现象、政治现象和其它经济现象之间的关系有个起码的了解和判断，甚至可以运用所了解和掌握的财政学基础理论和基本原理去观察财政现象，研究财政问题。作为这样一种理论和知识，财政学基础理论和基本原理应该具有如下特点：

（一）基础性

就象一座建筑物的地基一样，财政学基础理论和基本原理在整个财政理论和财政学科中应当发挥支撑全部理论的作用，任何一个新的财政学观点、流派与学科分支，都是在此基础上形成和发展的，没有财政学基础理论和基本原理，其它任何财政学新观点、新流派和新分支都无从谈起。

（二）中性

作为财政学基础理论与基本原理，是不应当存在什么派别之分与与观点不同之差别的，它不应当受不同财政学观点与流派的左右，而只能从各个不同派别和观点中吸取不带派别偏见的营养来丰富和完善自己，以便使财政学这座大厦的基础更坚实、更牢固。

在国内财政学界常常听到有关某某财政学教材（大学本科层次）属于某某论或派别的财政学教材的议论，这种议论大体上反映了近年来我国财政学教材建设中存在的问题：在教材中，教材编写者往往过多地塞进了自己的东西或者纯属学术界正在争论着的理论，而对财政学基础理论和基本原理的介绍则严重不足。

因此，正确认识和理解财政学基础理论和基本原理的中性特征，有利于在大学本科财政学教材编写过程中，完整准确地阐述和介绍财政学基础理论与基本原理。

（三）规范性

凡构成财政学基础理论和基本原理的财政理论内容，都应当是在理论上比较成熟的、在认识上比较一致的。因此，财政学基础理论和基本原理具有规范性特点。

在大学本科层次财政学教材中，规范性这一特点应当体现在在财政学基本概念、范畴、原理及方法的阐述和介绍上要力求准确、简洁、突出重点。

（四）相对稳定性

应当从两个方面理解财政基础理论与基本原理的相对稳定性特征。一方面是它的稳定性，财政基础理论和基本原理是财政科学赖以建立和存在的基础和框架，是人类长期实践活动和科学探索的结晶，是相对成熟的科学知识。因此，它应当是稳定的，一般不会发生变化。另一方面，它的稳定性又是相对的。任何一门科学的科学价值都是相对的，绝对真理是不存在的；而作为一门经济科学，尤其是财政学这门比较年轻的经济科学分支，它的基础理论和基本原理远没有达到完善的程度，甚至迄今为止，它的基础理论和基本原理的范围也没有确定下来。例如，关于财政政策理论和财政支出理论究竟应当在多大程度上纳入财政学基础理论和基本原理中在国内外理论界尚未取得一致性的意见；关于财政基础理论和财政基本原理本身还有许多未知的东西有待人类去研究和探索，更不用说层出不穷的新的财政现象和新的财政问题了。因此，财政学基础理论和基本原理的稳定性只能是相对的，只能在一定时期内、在大的方面是稳定的，而在不同时期中、在某些方面则是变化的，不稳定的。

二

在大学本科层次财政学教材中正确理解和把握财政学基础理论和基本原理的上述特点是一件相当困难的事情，因为在编写过程中，教材的编写者除了必须具有较扎实的财政学、经济学理论

功底以外，还应当能够较准确地界定基础性与非基础性财政学理论知识，避开学术之争对教材内容的干扰，准确地概括和介绍财政学的基本概念、范畴与定理，同时还要恰当地吸收学术界已有的、比较成熟的研究成果。所以，我们始终认为，编写大学本科层次财政学教材的过程，实际上也是研究如何规范和正确描述财政学基础理论和基本原理的过程，并且这项研究工作并不比其它方面的财政科学研究工作轻松、容易。

这部财政学教材，既是我们对自己近些年来财政学教学工作的实践的总结，又是我们在大学本科层次财政学教材建设与研究过程中的一个阶段性成果。在研究和写作过程中，我们参考了许多国内近年来出版的财政学方面的教科书，从中吸取了不少有益的东西。

本书的特点主要体现在以下两个方面。

（一）体系结构设计

财政学教材体系结构的设计必须反映财政理论科学体系的内在逻辑要求，同时还应当为合理展示财政学基础理论与基本原理的内容创造必要条件。

本书共设12章计42节。从内容上看，可以分为七个部分。其中，第一部分由第一章和第二章构成，主要介绍财政和财政职能的一般原理，概括介绍财政学作为一门学科的性质、对象、目的和方法，为学生进一步学习财政学基础理论和各分部分基本原理奠定基础。

第二部分主要介绍财政支出方面的基础理论和基本原理，由第三章和第四章构成。尽管从表象上看，财政活动应当是先有收入，然后才能安排支出和使用财政资金，但从理论上和财政活动的内在逻辑联系上看，财政支出的规模大小和财政资金的使用范围实际上是由财政职能及其范围所决定的；而财政收入的筹集、财政收入规模的安排以及财政收入形式的选择，一般是以财政收支

出规模（或对财政资金的需求规模）及其即定的使用方向为依据确定的。因此，本书将财政支出方面的基础理论与基本原理的阐述放在财政职能内容的后面、财政收入内容的前面。

第三部分主要介绍财政收入方面的基础理论和基本原理，由第五章、第六章、第七章和第八章构成。在此部分中，除了介绍关于财政收入的一般理论与基本原理以外，还分别在第六章、第七和第八章中介绍了税收一般理论、税制和国际税收方面的基本原理。

第四部分介绍公债原理，由第九章构成。我们认为，公债同时涉及财政收入和财政支出两个方面的问题，公债活动作为一种政府信用活动，有着与其它财政收支活动不同的运动规律和活动原理，无论将公债放入财政支出部分阐述，还是放在财政收入部分阐述，都是不合适的，而只能作为教材中的一个独立部分来阐述和介绍。

第五部分介绍政府预算原理。从工作程序上看，政府预算是前述财政收支活动和公债活动的综合反映，因此，放在这个位置介绍政府预算原理是比较恰当的。本部分由第十章组成。

第六部分介绍财政管理体制，由第十一章组成。如果说，本书前面关于财政收支、公债和预算原理的介绍是以一个政府活动为假定前提条件的话，那么，从本部分开始，则必须回到现实生活中来，考虑在存在多级政府条件下的财政关系与财政活动规律。财政体制的核心是解决不同级别政府之间的财政分配关系问题。因此，这部分主要介绍不同政府间财政关系的原理。

第七部分由第十二章构成，主要介绍财政政策方面的基本原理。

总之，在全书体系结构的设计上，本书虽然没有突破目前国内外流行的财政学教材体系大框架，但其中所作的部分调整与改进，使全书内容在前后逻辑联系上更紧密，内容安排更合理，更

加有利于学生连贯地学习和掌握财政学基础理论与基本原理。

(二) 内容安排

本书在内容安排上主要有以下特点：

1. 在整体内容安排上，力求以阐述和介绍财政学基础理论和基本原理为中心，适当结合实践进行分析。

例如，在税收部分，不是以我国现行税制入手介绍税收理论，而是以税收原理为基础介绍税收理论，从而避免了现行税制变化对教材内容的影响。除税收部分以外，本书对财政收支、公债、政府预算、财政体制和财政政策等部分内容，均采用这种处理方式。

2. 对于某些虽然属于财政学基础理论与基本原理，但目前学术界还没有取得一致性认识的内容部分，本书采取了以大家认识一致部分为主，同时客观介绍其它学派观点的方法。

3. 以马克思主义经济学为基础，有选择地吸收西方财政学中的部分原理和方法，其中主要是一些实用性的分析方法和某些已经为国内学术界基本接受的原理和范畴。

4. 本书介绍和阐述了财政资金使用阶段的一些基本原理，而这一内容目前在国内已经出版的财政学教科书中我们还没有看到。实际上，财政资金的使用阶段是财政活动过程中的最后一个、也是不可缺少的一个阶段，财政资金使用活动是财政活动整体中的一个重要组织部分。财政学教材如果不介绍有关财政资金耗用活动的基本原理，那肯定是不完整的。因此本书增加了对财政资金耗用活动基本原理的介绍部分。

细心的读者在看了本书的正文后，也许会发现本教材没有一处提到“财政范畴属于分配范畴”这样的讲法。实际上，如果考虑到财政资金耗用这个环节，我们便会发现财政活动不仅仅是分配活动，而且也是一种消费活动、生产活动。诚然，这个问题只能留待学术界去讨论、去澄清。同时也是为了慎重起见，我们没有单设一章去阐述和介绍财政资金耗用方面的原理，而是将这部

分内容放在第四章，同财政支出原理一同介绍，仅供任课教师参考，同时也求教于学术界同仁。

5. 在预算部分，本书一改长期以来国内财政学教科书使用的“国家预算”的提法，而是使用“政府预算”这个提法，以便同我国的《中华人民共和国预算法》中的规定和国际惯例相一致。

三

这部教材是为我国高等院校财经类专业财政学课程教学与学习而编写的，也可供广大财税干部自学财政学选用以及有关成人高校作为教学用书。

如前所述，这部教材只是我们在规范财政学教材内容、探索财政学教材建设问题方面的一个阶段性研究成果，书中肯定有许多不足之处，望读者和学术界同仁批评指正。

这部教材的编写和出版，得到了以下朋友的指导和帮助，北京大学经济学院教师刘怡博士，中央财经大学财政系梅阳副教授、王雍君博士对本书的结构体系设计、内容安排和部分章节名目的确定提出了许多宝贵的意见；中央民族大学经济系硕士生邵虹女士、首都经济贸易大学硕士生王建新先生等曾协助作者收集资料并整理文稿。在此，谨向上述各位朋友表示衷心的感谢。

邵 霖 中央民族大学经济系

李俊生 中央财经大学财政系

1996年4月于北京

目 录

序 言	
第一章 导论	(1)
第一节 财政及财政现象	(1)
第二节 财政学的对象、目的与方法	(10)
第三节 我国的财政学	(24)
第二章 财政职能	(29)
第一节 财政职能的概念与范围	(29)
第二节 资源配置职能	(38)
第三节 收入分配职能	(44)
第四节 经济稳定职能	(50)
第三章 财政支出	(55)
第一节 财政支出的概念与分类	(55)
第二节 安排财政支出的原则	(61)
第三节 财政支出的规模与增长	(66)
第四章 财政支出的安排与使用管理	(86)
第一节 经常性支出	(86)
第二节 建设性支出	(95)
第三节 财政支出项目的选择	(103)
第四节 财政资金使用阶段的经济内容	(109)
第五节 财政资金使用阶段的管理与控制	(117)

第五章	财政收入 ·····	(124)
第一节	财政收入体系与分类·····	(124)
第二节	财政收入的数量界限·····	(140)
第六章	税收 ·····	(152)
第一节	税收概念·····	(152)
第二节	税收术语·····	(161)
第三节	税收原则·····	(171)
第七章	税制 ·····	(176)
第一节	税制的概念·····	(176)
第二节	流转课税·····	(185)
第三节	所得课税·····	(193)
第四节	资源课税、财产课税和农业税·····	(202)
第八章	国际税收 ·····	(211)
第一节	国际税收的概论·····	(211)
第二节	税收管辖权·····	(218)
第三节	国际重复征税及其减除·····	(226)
第四节	国际税收协定·····	(237)
第九章	公债 ·····	(246)
第一节	公债的概念·····	(246)
第二节	公债的分类·····	(252)
第三节	公债的发行与还本付息·····	(261)
第四节	公债管理·····	(274)

第十章 政府预算	(282)
第一节 政府预算的概念.....	(282)
第二节 政府预算的类别与组织形式.....	(285)
第三节 政府预算的编制、执行和决算.....	(293)
第十一章 财政管理体制	(300)
第一节 财政管理体制的概念.....	(300)
第二节 财税权限.....	(302)
第三节 预算收支划分与调节方法.....	(306)
第四节 财政体制的类型.....	(313)
第十二章 财政政策	(321)
第一节 财政政策的概念.....	(321)
第二节 财政收支关系：赤字与平衡.....	(330)
第三节 财政政策与货币政策的协调配合.....	(340)

第一章 导 论

第一节 财政及财政现象

一、财政现象

关于“什么是财政”这个问题，许多财政学的初学者往往感到不好回答，认为财政这个“东西”看不见、摸不到，很难把握。然而，在现实社会经济生活中，从居民的衣、食、住、行到国家的政治活动和经济建设，时时处处都存在着财政现象，每个社会成员都会通过各种渠道和以各种方式与财政发生联系，既可以不断享受来自财政活动所带来的好处，也可能时常受到来自财政方面或者有关财政方面的问题的困扰。

1. 财政活动给人们带来的好处：

- 在我国，几乎所有的大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等国有大中型企业都是由政府财政出资兴建的，这些企业为国民经济提供了大量的电力、能源、原材料等必要的产品，为整个国民经济的发展、人民群众物质文化生活水平的提高，奠定了雄厚的物质基础。

- 在许多国家中，遍布全国的铁路、公路网，桥梁，城镇的

供水、排水、煤气，农村的大型水利工程、灌溉系统以及其它大型公共工程等社会生产和生活基础设施，大多数都是由政府财政投资兴建的。这些基础设施为人们的生产、生活以及相互交往提供了便利。

- 幼儿园、学校、医院、科学研究机构等事业单位大多数是靠财政出资建立和拨款维持与发展的。一个人的健康、成长乃至全民族科技文化素质和身体素质的提高，都与这些事业单位的建立与发展密切相关。

- 国防、公安、司法以及国家机关，是靠财政拨款维持运行的。它们的良好运行，是人们的正常生活秩序得以维持以及生命财产安全的可靠保证。

- 政府通过财政活动，直接和间接地为社会提供了大量的工作岗位和就业机会。以我国为例，据统计，截止 1992 年底，我国全国城镇共有社会劳动者 15630 万，其中，在国有单位工作的人就达 10889 万人，占全国城镇社会劳动者总数的 69.7%。

- 城镇居民和农民都不同程度地享受由财政支付的各种福利或补贴。

2. 财政问题的困扰：

- 财政支出的规模与方向关系到人们的切身利益

从建设性财政支出看，国家耗费巨额投资兴建大型基本建设工程，必然对国民经济发展和产业结构优化发挥一定的作用，但是，也必然会涉及到目前利益与长远利益、局部利益与全局利益等问题。基于此，人们不难发出这样的质疑：这一工程的经济效益和社会效益如何呢？它能给我们带来什么好处呢？好处到底有多大？等等。政府必须统筹安排，兼顾不同地区、不同部门的利益。

从经常性财政支出看，行政事业费用连年剧增，是否会导致财政赤字？财政赤字与通货膨胀有什么联系？政府是不是为弥补财政赤字而发行公债？政府连续多年发行公债，逐年积累的债务

到期要还本付息，甚至在某些年份形成还债高峰，对此，居民应当持什么态度？政府应当采取什么措施？即使是从自身的经济利益出发，人们也会关注国家行政事业费用能否消减的问题。

从社会保障支出看，政府负有保证全体公民基本生活权利的职责，然而，政府向丧失劳动能力、失去就业机会以及遇到其它事故等而面临经济困难的公民提供基本生活保障的资金从何而来呢？这样的问题，甚至在一些已经建立起了较为完善的社会保障体系的西方发达国家，也仍然是一个令人头疼的问题。据1994年德国《经济周刊》的一篇文章透露：欧洲国家因承受不了昂贵的养老金而使欧洲国家的养老金制度陷入危机。据介绍，欧洲几乎所有国家的养老基金都出现了大窟窿。1994年，意大利需要弥补730亿马克的赤字，6年后（2001年以后）将要弥补1500亿马克的赤字；在德国，退休养老金的钱箱虽然还是满的，但联邦政府一开始就补助了20%的养老金支出，1993年大约补贴了500亿马克。养老金以及政府为弥补养老金的赤字所需要的钱从哪里来呢？来自纳税人手中，来自于劳动者手中。据分析：在欧洲的那些国家中，如果政府不愿意大力削减支付给退休者的退休金，那么，只好相应提高法定退休保险费比例或者社会保险税的税率。据测算，如果不削减退休金，那么到2030年，德国法定退休保险费比例将比目前翻一番，达到36%；意大利和法国将要达到40%。毫无疑问，这又必然加重处于工作年龄阶段的劳动者的负担。由此可见，欧洲国家的退休养老金制度一旦陷入危机，受害的不仅是政府，不仅是年老退休人员，而且也包括处于工作年龄阶段的所有劳动者。

• 财政收入的规模和结构与人们的利益密切相关

在这方面困扰我们的问题也比较多。例如，近些年来，我国理论界和实际业务工作者们普遍认为：我国财政摆脱困境的关键是解决“两个比重”——财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占全国总财政收入的比重——严重下降问题。然而，财政收

人占国民收入的比重多大才是适度的呢？中央财政收入占全国总财政收入的比重多少才是合理的呢？再如，企业的税收负担确定在什么水平上，才能既保证政府各项支出的需要，又不致使企业丧失应有的活力？工商户、农民以及达到一定收入标准的城镇居民，在什么水平上向政府纳税？不仅这些理论性和原则性较强的问题困扰着我们，而且一些具体的实际问题也都发生在我们身边。例如，据《经济参考报》1994年12月6日报道，在辽宁省发生一起严重抗税事件，该省宽甸满族自治县国税局稽查队队长沙广裕与抗税罪犯作斗争时英勇牺牲。报道说，“沙广裕依法收税惨遭杀害的严重事件发生后，国家税务总局和辽宁省主要领导同志特别重视，对事件处理做了重要指示。辽宁省国家税务局、丹东市党政领导和公安机关负责同志迅速赶到宽甸，具体研究追捕罪犯、慰问受害家属以及税务干部等问题。各级领导一致认为，这是一起十分严重的暴力抗税事件，必须严惩凶手，以保护税务干部的人身安全和税法的贯彻执行”。在我国，这类的暴力抗税现象虽属个别现象，但是，它突出地表明了：国家财政活动的确是同广大人民群众息息相关的。

从我们所能感知的上述各种财政现象来看，无论是哪一种财政活动，都是以政府为中心、为主体的一种货币收支活动。因此，可以说，财政活动实际上就是一种以政府为主体的经济活动。透过财政，我们可以发现政府在某一时期、某一阶段在干些什么事情，在从事什么活动。例如，在“冷战”时期，通过考察原苏联和美国等国家政府财政支出中军费或国防费用所占比重大小，我们便可以了解到这些国家的统治者是致力于扩军备战呢，还是着力于发展经济、提高本国人民的物质文化生活水平？通过对任何一个国家中央政府某些财政年度财政支出结构的分析，我们都可以大体上看出这个国家中央政府在干些什么。是把经济建设、提高人民物质文化生活水平放在首位呢？还是将其它工