



天津市高校“十五”规划教材

天津财经大学重点建设教材

财政学

武彦民 主编

CAI
ZHENG
XUE



中国财政经济出版社

天津市高校“十五”规划教材
天津财经大学重点建设教材

财 政 学

主编 武彦民

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/武彦民主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.7

ISBN 7-5005-7387-1

I. 财… II. 武… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 058333 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市朝教印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 27.25 印张 493 000 字

2004 年 7 月第 1 版 2005 年 2 月北京第 2 次印刷

印数: 3 061-6 060 定价: 34.00 元

ISBN 7-5005-7387-1/F·6455

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

天津财经大学教材委员会

主 任：张嘉兴

副主任：高正平 张维

委 员：于玉林 马军海 王之正 王荫乔 王爱俭
王友明 王晓林 王建忠 王晓堤 齐 欣
刘舒强 肖红叶 宋哲新 陈国武 孟生旺
周恒彤 武彦民 罗小明 罗永泰 张盘明
张英华 郭新赞 祝圣训 徐守勤 曹家为
强志源

总

序

面对知识经济、信息社会对高等教育的严峻挑战，面对加入 WTO 后教育的国际化所带来的深刻影响，天津财经大学（原天津财经学院）对课程体系、教学内容和教学方法进行了较大改革。根据新的课程体系和教学内容，本校教材委员会决定组织各教学系（部）编写一套基本能够涵盖经济管理类各专业的基础课程教材，这套教材也是天津财经大学本科教学计划所规定的核心课程。近两年来，在校教材委员会的直接领导下，各教学系（部）多次召开会议，讨论教材编写大纲和遴选教材编写人员。教材脱稿后，又组织专家评审，最后定稿。现在，这套教材终于要和大家见面了。

教材是实现教育目的的重要工具，教材建设是高等学校的一项基础性工作，是深化教学改革的重要保证。为此，在编写这套教材时，我们确定的基本原则是：坚持学科体系的系统性和完整性，处理好现代内容与经典理论之间的关系，及时反映学科前沿动态和发展趋势；坚持理论与实践相结合，在系统阐述本学科的基本理论和基础知识的基础上，注重理论体系的逻辑性和教学活动的渐进性，合理安排教学内容，以充分体现教材建设的先进性、思想性、科学性和实践性。

为了保证教材质量，促进教学改革、专业建设和课程建设的发展，在组织编写这套教材的过程中，我们遴选了学术水平高、教学经验丰富、具有高级职称的人员参加编写。在

这些编写人员中，大多数具有主编或参编本专业课程教材的经验，并曾获得过国家级或省部级的教学和科研奖励。

本套教材每章章前都有内容概括，章后都有简短小结和重要概念，并附有较多的思考题和讨论题，而且每章后（或书后）都附有自学参考书目。对于实务课程，还附有教学案例或练习题。其目的在于增加联系实际的内容，帮助学生进一步消化、理解和巩固教材中的基本理论、概念和规律。本套教材都将配备辅助教学课件，有的还有试题库。这些教学课件和试题库对于提高教学质量将产生积极而深远的影响。

这套教材是天津财经大学许多老师的共同劳动成果，它在一定程度上代表了天津财经大学的教学实力和科研水平。希望这套教材能够成为财经类各专业广大师生的良师挚友。同时，真诚欢迎各界朋友提出宝贵的意见和建议，以使教材内容不断更新，保持活力。

天津财经大学教材委员会

2001 年 6 月

目

录

绪 论	(1)
第一章 市场经济与财政职能	(11)
第一节 市场经济的运行原理及市场缺陷	(12)
第二节 公共物品理论	(17)
第三节 公平与效率的权衡	(22)
第四节 财政职能	(27)
第五节 公共财政与计划财政	(34)
第二章 政府失灵与公共选择	(39)
第一节 政府失灵	(40)
第二节 公共选择理论概述	(44)
第三节 公共选择理论与财政	(51)
第三章 财政分配关系	(58)
第一节 国家和国有经济单位之间的分配关系	(59)
第二节 国家和非国有经济单位之间的分配关系	(62)
第三节 国家与行政、事业单位之间的分配关系	(64)
第四节 国家与个人之间的分配关系	(66)
第五节 国家和农民之间的分配关系	(68)
第六节 中央和地方之间的分配关系	(72)
第四章 财政支出概述	(75)

第一节 财政支出范围与原则·····	(75)
第二节 财政支出分类与结构·····	(80)
第三节 财政支出规模·····	(83)
第四节 财政支出形式·····	(91)
第五节 财政支出效益·····	(100)
第五章 购买性支出：政府投资·····	(111)
第一节 政府投资概述·····	(112)
第二节 基础产业投资·····	(119)
第三节 发展农业投资·····	(124)
第六章 购买性支出：社会消费·····	(135)
第一节 文教科学卫生支出·····	(135)
第二节 行政管理支出·····	(144)
第三节 国防支出·····	(148)
第七章 转移性支出：社会保障·····	(152)
第一节 社会保障与社会保障支出·····	(152)
第二节 我国的社会保障制度·····	(161)
第八章 转移性支出：财政补贴·····	(170)
第一节 财政补贴概述·····	(170)
第二节 我国财政补贴的现状与改革·····	(177)
第三节 税支出·····	(180)
第九章 财政收入概述·····	(187)
第一节 财政收入的概念和结构·····	(187)
第二节 财政收入的形式·····	(192)
第三节 财政收入的总量界限·····	(197)
第十章 税收理论·····	(204)
第一节 税收分类·····	(204)
第二节 税收公平与效率原则·····	(208)
第三节 税收转嫁与归宿·····	(213)
第四节 税收效应·····	(218)
第十一章 税收制度·····	(226)
第一节 税收制度的概念与结构·····	(226)
第二节 税制要素·····	(229)

第三节 我国税收制度·····	(234)
第十二章 国际税收关系·····	(255)
第一节 国际税收的概念、产生与发展·····	(255)
第二节 税收管辖权·····	(259)
第三节 国际重复课税及其免除·····	(264)
第四节 国际避(逃)税及其防范措施·····	(268)
第五节 国际税收协定·····	(273)
第十三章 国有资产管理与国有企业改革·····	(278)
第一节 国有资产概述·····	(279)
第二节 国有资产管理·····	(281)
第三节 国有企业利润分配制度·····	(287)
第四节 国有企业的改革和发展·····	(294)
第十四章 公共收费 ·····	(305)
第一节 公共收费理论概述·····	(305)
第二节 公共收费标准的确定·····	(310)
第三节 公共收费的管理·····	(313)
第十五章 国债理论与制度·····	(319)
第一节 国债的概念及特征·····	(319)
第二节 国债种类·····	(326)
第三节 国债的功能·····	(329)
第四节 国债负担·····	(333)
第五节 国债发行与偿付·····	(337)
第十六章 国家预算理论与制度·····	(344)
第一节 国家预算的概念与功能·····	(344)
第二节 国家预算形式·····	(349)
第三节 国家预算编制和审批程序·····	(354)
第四节 预算外资金分析·····	(359)
第十七章 财政政策·····	(366)
第一节 财政政策的概念和构成要素·····	(366)
第二节 财政政策类型·····	(376)
第三节 财政政策和货币政策的配合·····	(381)
第四节 我国财政政策实证分析·····	(386)

第十八章 政府间财政关系·····	(393)
第一节 财政管理体制的概念和内容·····	(393)
第二节 我国预算管理体制的沿革·····	(398)
第三节 分级预算管理体制的理论依据·····	(403)
第四节 我国分税制财政管理体制·····	(407)
第五节 政府间财政转移支付制度·····	(412)
主要参考资料·····	(422)
后 记·····	(424)

绪论

本绪论旨在向初学者提供学习财政学的基本理论前提和方法论。财政的概念、财政的产生和发展过程、财政学的学科性质和研究方法等构成绪论的基本内容。获得入门知识，掌握基本的学习方法，是本绪论的主要目的。

财政是一个存在历史久远、范围广泛的经济范畴。财政的英文称谓是“Public Finance”，直译应为“公共财务”。追根溯源，财政一词当是舶来品，日本人最早将“Public Finance”意译为财政。19世纪末，中国维新派在引进西洋文化时间接从日本“进口”了“财政”概念。至于我国目前广泛使用的“公共财政”概念，与其说是对“Public Finance”的原译，不如说是在改革过程中，相对于原计划财政的一种新的财政分配模式。

财政是国家主导的重要经济行为之一。基本建设投资、企业技术改造、国家机器运转、社会事业发展、人民生活提高、社会秩序稳定等等，都须臾离不开国家财政。每一个社会主体，包括行政机关、企事业单位、社会团体、居民个人，都在直接或间接地同国家财政发生着分配关系。在市场经济中，安全、稳定、秩序、公正等公共物品或公共事务需要国家财政提供资金保证，而大量私人事务在其累积到一定

程度时，也需要国家财政介入其中，如大量劳动者失业、众多家庭贫困、大批企业倒闭、许多商品价格同向波动等。市场经济固然以市场机制为经济调控的主导力量，但政府调控这只“看得见的手”（包括财政调节）也是绝对必须的。1998年以来，我国已经连续六年实施积极财政政策，截至2003年底累计发行长期建设国债8000亿元，大大缩小了需求缺口，刺激了经济复苏，前五年对经济增长的拉动效应分别达到1.5、2、1.7、1.8、2个百分点，提供了近千万个就业机会。因此，了解财政分配原理、掌握财政基础知识、预测财政政策效果、熟悉财政规章制度，是我们生活中的每一个人，特别是大学生和国家各级管理人员应有知识结构的重要组成部分，也是做好经济理论研究和经济政策设计的必要前提条件。

一、财政的概念

对财政概念的归纳，可通过对众多财政现象的分析整理得出。在实际生活中，有大量的财政现象经常发生在我们周围，使我们对财政有了初步的感性认识。发生频率较高、对社会影响较大的财政现象有：

（一）税收

税收是最著名的财政现象，也是最古老的财政范畴之一。目前税收是我国最主要的财政收入形式，也是国家调节社会经济生活的重要杠杆。商品销售、财产转移、收入分配、盈利获取、基建投资、特种消费等，都是应税行为，真所谓“世界上只有两件事是不可避免的，纳税和死亡”。2003年，我国税收收入总额为20450亿元（不包括关税和农业税），比上年增长20.3%，占全部财政收入的比重达到94%。

（二）国家预算

国家预算是关于一个国家在一定时期内（通常是一个预算年度）财政收支规模和结构的计划。每年年初，国务院和地方各级人民政府都要向同级人民代表大会提交有关上年财政决算和本年财政预算的报告，待人大通过后再向全国公布，以求家喻户晓，以利万民监督。

（三）财政赤字

财政赤字是财政支出超出财政收入的数额。1979年以来，除1985年出现过0.57亿元的财政结余外，其余年份均是赤字财政。2002年财政赤字为3149.51亿元，占当年GDP的比重超过3%。伴随着财政赤字规模的不断增大，持续年份的拖长，人们对财政赤字的态度也由过去的全面排斥，发展到相对兼容。赤字也由纯粹的账面现象变为政策工具。

（四）国家债务

债务是弥补赤字的手段。财政赤字的尾大不掉也将国家债务推到一个前所未有的高度。自 1981 年恢复发行国债以来，国债规模不断扩大，国债品种不断增多，国债功能不断强化。2002 年共发生国内外债务 5679 亿元，年底累积国债余额达到 1.93 万亿元，占当年 GDP 比重为 18.42%。国债也是人们非常青睐的投资工具（所谓“金边债券”），购买国债正在成为许多人经常从事的经济行为。

（五）财政透支

即财政向银行借款。如果发行国债不能弥补所有的财政赤字，向银行透支就是财政最终平衡手段。1995 年以前中央财政累计向银行透支 1582.1 亿元。此后在《中华人民共和国预算法》和《中国人民银行法》的双重约束下，没有发生新的财政透支行为，但理论分析和中外财政实践都可以证实，一旦国债对赤字的弥补功能严重弱化，财政透支肯定会重登历史舞台。

（六）财政补贴

财政补贴是国家对部分企业和居民的无偿补助。国有企业亏损补贴最多曾达到近 600 亿元（1989 年），价格补贴在鼎盛时期也曾达到 1042.28 亿元（2000 年），财政贴息也在各个领域发挥着重要作用。许多企业依靠财政补贴勉强度日，许多职工依靠财政补贴维持生计。

（七）财政投资

国家财政直接形成的投资资金。传统体制中财政投资曾占全部投资的 80% 以上，目前财政投资虽不再延续过去的辉煌，但以其独特的优势，如直接性强、使用成本低等，依然是国家调控社会经济生活，特别是调节经济结构的重要工具。

此外，比较重要的财政现象或财政范畴还有许多，如社会保障、政府采购、收支两条线、对外借款、费税改革、税利分流、分税制、国防支出、转移支付、国库集中支付、支农周转金等。

所有财政现象有如下共有特征：（1）以国家为主体。国家不仅是财政分配活动的直接参与者，也是财政分配过程的决定者。（2）以社会商品和服务的总价值为分配客体（对象），在价值构成上包括 $C + V + M$ ，但最主要的是 M ——剩余产品价值，货币表现为社会纯收入。（3）以国家权力为根据，包括国家的政治权力和经济权力。（4）以满足社会公共需要为目的，这些公共需要的物质载体就是公共物品。（5）以分配过程为自己的作用领域，典型的财政现象都表现为价值的单方面转移，体现着不同社会主体之间的价值分配关系。

将这些共有特征综合起来，即形成财政的定义：国家为满足社会公共需要，凭

借自己的特有权力，对社会产品的价值进行分配、再分配所形成的分配活动和分配关系。简称以国家为主体的分配活动和分配关系。

财政是历史范畴和经济（分配）范畴的统一。作为历史范畴，一方面财政现象仅仅同人类社会发展的—定历史阶段相联系，并不伴随人类社会始终；另一方面，财政发展的不同阶段均有不同的特征和本质。作为经济范畴，财政是社会产品分配体系中的特殊组成部分，它有自己的运行规律，有自己的本质体现。本书绪论只讨论财政作为一个历史范畴，财政理论界已经取得的比较公认的研究成果，包括财政的产生过程和财政的发展过程。关于财政作为一个经济范畴所形成的理论体系，将在第一章以后的内容中介绍。

二、财政的产生和发展

由定义可知，财政现象与国家之间存在本质联系，财政随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展。

（一）财政的产生

财政产生的直接条件是国家的产生，根本条件或经济条件是生产力的发展、剩余产品的出现。

原始社会不具有财政产生的土壤。在原始社会，社会生产力水平很低，人们通过采集和狩猎，只能获取极少的劳动产品，从中极难分离出剩余产品。与原始的生产方式相适应，劳动者只有联合起来，使用极为简陋的劳动工具（石器—等），共同劳动，才可能同恶劣的自然现象和敌对力量相抗衡。因此，在原始社会，不具备产生私有制、阶级和国家的物质基础，也不可能有财政。

在原始社会末期，劳动工具的改进和社会分工的出现，使生产力水平得到提高，劳动者创造的产品中不仅有维持自身生存所必需的必要产品，还有了剩余。剩余产品的出现，使一部分人占有别人的劳动产品成为可能。原氏族公社的领导成员，利用自己有利的社会地位，捷足先登，把原本共有的生产资料攫为己有，形成人类历史上第一批私有者。私有制和剩余产品的出现，将社会成员分裂为两个对立的社会集团，一方是剥削阶级和压迫阶级，另一方是被剥削阶级和被压迫阶级。为使阶级剥削和阶级压迫秩序化、稳定化，人类创造了国家。按照马克思主义的国家学说，国家在本质上是阶级压迫的工具，它体现统治阶级的意志。但从社会进步的角度看，国家是人类社会迄今为止最为天才的创造，它为社会稳定发展提供了精妙的制度保障。但国家本身是一个纯消费实体，其本身不具有任何直接意义上的生产功能。为了实现自己的职能，国家必须凭借自己的权力（主要是政治权力），参与

社会产品的分配和再分配，财政分配活动由此产生。正如经典作家所说：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。”^①“赋税是政府机器的经济基础，而不是其他任何东西。”^②

（二）财政的发展

伴随人类社会的进步和国家的更迭，财政依次经过了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政等四个阶段。不同的财政发展阶段无不在财政存在基础、财政分配内容、财政分配形式、财政管理方式等方面打上其所在社会的烙印。

奴隶制国家财政是与奴隶社会相适应，根本上服务于奴隶主阶级的财政阶段。其存在的社会基础是奴隶主占有生产资料，并直接占有劳动者——奴隶本身的生产关系。奴隶制国家财政的主要收入有王室土地收入、掠夺弱小国家的贡物收入、自由民上缴的税收等。财政支出主要有军事支出、祭祀支出、王室支出、官员俸禄支出等。该时期产生了最早的田赋制度，或称税收的雏形——贡、助、彻，所谓“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”。^③与自然经济相适应，奴隶制财政分配主要采用实物和力役形式。由于奴隶制国家的国王和国家合为一体，因此，奴隶制国家财政和国王私人收支是密不可分的。

封建制国家财政是与封建社会相适应的财政发展阶段，其存在的经济基础是封建主占有社会最基本的生产资料——土地，并不完全地占有农民或农奴本身。它从根本上反映封建地主（领主）阶级的利益。封建制国家财政收入主要有官产收入、诸侯贡纳、捐税收入、专卖收入。主要支出有国家机器支出、皇室费用、宗教支出等。与商品经济的逐步发展相适应，封建制财政分配逐步过渡到以货币形式为主。由于封建制国家在经济和政治上的分封和割据，造成其财政管理上的不统一。

资本主义财政是与资本主义社会相适应的财政阶段，它以资本主义生产关系为存在的经济基础。财政在资本主义阶段，无论是理论体系，还是制度架构，都获得了长足的发展。鉴于资本主义财政的许多理论和政策都是以市场经济为根据的，我国的体制改革也以社会主义市场经济为终极目标，因此，我国正在进行的财政改革和政策实践，很多都是师承资本主义财政或西方财政的。财政学作为一门独立的经济学科始建于资本主义时期，古典经济学代表人物亚当·斯密被公认为财政学的鼻

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第167页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第22页。

③ 《孟子·滕文公》（上）。

祖。恩格斯在评价亚当·斯密时曾指出：“他在 1776 年发表了自己的关于国民财富的本质和成因的著作，从而创立了财政学。”^① 税收是资本主义财政收入的主要形式。公债和通货膨胀税在该阶段也达到了前所未有的高度。现代资本主义财政不仅是政府聚敛和分配财富的工具，也是国家调控经济生活，维护社会稳定的重要政策武器。英国著名经济学家凯恩斯对财政功能作了创造性发挥，他以《就业、利息和货币通论》为代表构建的“危机经济学”，至今依然是西方宏观经济学的主要基础。事实上我国 1998 年以来实施的积极财政政策，某种意义上也是凯恩斯理论的实践。萨缪尔森（P.A.Samuelson）、马斯格雷夫（R.A.Musgrave）、布坎南（J.M.Buchanan）等著名经济学家都对西方财政学的发展做出了不可磨灭的贡献。资本主义财政（也就是西方财政）的许多理论观点和政策措施实际上是与市场经济相联系的，完全可以为我所用。

社会主义财政是与社会主义社会相适应，根本上服务于最广大人民根本利益的财政阶段。从全世界来看，社会主义还是一种新生事物，它的许多理论（包括财政理论）和制度（包括财政制度）尚处在探索和完善之中。由于本书是以社会主义财政作为主要阐述内容的，故不在此处赘述。

三、财政学的学科性质和研究方法

（一）财政学的学科性质

财政学是一门宏观经济学科。财政学的研究内容主要是国家这个最高层次的社会主体的经济（分配）行为，研究领域主要是社会经济中的总量平衡关系和高层次的比例关系，主要关注的是如何通过财政资金的筹集和使用，保持或恢复国民经济的总量平衡和社会经济的结构协调，实现“高级盈利最大化”。尽管财政学也研究企业和个人等微观经济主体的行为方式问题，但其动机主要是揭示财政政策和制度的作用机制，以更好地实现宏观调控目标。

财政学是一门应用经济学科。财政学是一门“致用之学”，它不仅为政府从事财政分配提供具体理论指导，使政府更加合理地组织财政收入和安排财政支出，同时也为财政分配的相对人——特别是纳税人等提供同政府发生分配关系时必备的专业知识。我们在理解财政学是“致用之学”时，一方面要强调财政学研究的出发点和归宿是如何提高财政部门的工作效率，为政府进行财政制度、财政政策的设计提供理论基础；另一方面也强调财政学对一般社会主体（企业和个人）维护自身合法

^① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1972 年版，第 675 页。

权益,更合理地安排自己的行为所具有的重要性。

财政学是一门基础理论学科。完整的财政学科体系由财政学、财政史学、国家预算学、公债经济学、国有资产管理学、财政法学、国际财政学等具体学科组成。其中,财政学由于其研究和揭示财政分配领域的一般规律,为学习其他学科提供最基本的理论前提,故此,财政学是整个财政学科体系的基础理论学科。

(二) 财政学研究方法

工欲善其事,必先利其器。正确的研究方法有助于准确把握财政理论,提高财政学学习效率,取得事半功倍的学习效果,甚至取得一定的科研成果。当然,这些研究方法并非为财政学所独有,其他学科特别是其他经济学科也在广泛使用。

1. 理论联系实际。财政学研究不同于某些自然学科,后者可以通过实验室的工作,求证研究结论,获取研究成果。财政学等社会科学的实验室就是本研究领域丰富的实践活动。从纷繁复杂的财政实践中整理、归纳出某种带规律性的东西,上升为财政理论,再将其放回财政实践中去检验和矫正,也就是“从实践中来,到实践中去”,是财政学学习和研究的最重要方法。要力戒两种倾向:(1)只沉浸在貌似严密的理论体系中孤芳自赏,习惯于纸上谈兵,毫不顾及现实财政实践的丰富多彩,不善于从独具特色的中国财政实践中抽取出新的财政理论;(2)沉湎于复杂的财政现象中不能自拔,片面强调实践活动的多因素性和不确定性,不善于从中总结出带规律性的理论成果,排斥一切理论指导,将理性的财政实践陷于无序的浑浑噩噩之中。我们需要并提倡一定的怀疑精神,但决不等于怀疑一切,否定所有现存的理论成果,拒绝理论对实践的指导作用;我们强调理论学习和理论研究的重要性,也决不意味着将所有的财政理论奉若神明,冻结财政理论的更新和发展。尽管影响财政活动的因素很多,从而财政学永远不是严密的科学,但不断的理论联系实际,可以使我们不断完善财政理论体系,日益接近财政科学的彼岸。

2. 全面分析同重点分析相结合。全面分析是对研究对象的总体状态进行的分析和把握,只有全面分析,才能得出科学的结论,力避结论的片面性。重点分析是对研究对象的主要矛盾和主要因素进行的个别探究,以求将研究工作引向深入。财政理论学习和研究必须将这两种分析方法有机结合起来,既注重全面分析,以便使自己的研究成果具有较强的适应性,不至于出现“攻其一点,不及其余”的漏洞,也要在全面分析中融入重点分析,抓主要矛盾,找主攻方向,以使研究结果具有可操作性,为财政制度和财政政策的制定提供依据。

3. 横向比较同纵向比较相结合。有比较才能鉴别。在财政理论研究中,只有进行对象选择适当、有典型意义的横向比较,才能在纷繁复杂的财政现象中,找出