

财 政 学

Public Finance

(第四版)

主 编 张 素 琴



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

财 政 学

Public Finance

(第 四 版)

主 编 张 素 琴



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

财政学/张素琴主编. —4 版. —上海:立信会计出版社, 2013. 1

ISBN 978-7-5429-3770-4

I. ① 财… II. ① 张… III. ① 财政学 IV. ① F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 006618 号

策划编辑 窦瀚修
责任编辑 陈 旻
封面设计 周崇文

财政学(第四版)

出版发行	立信会计出版社		
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码	200235
电 话	(021)64411389	传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	电子邮箱	lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net	电 话	(021)64411071
经 销	各地新华书店		

印 刷	常熟市梅李印刷有限公司
开 本	787 毫米×960 毫米 1/16
印 张	26.75
字 数	540 千字
版 次	2013 年 1 月第 4 版
印 次	2013 年 1 月第 1 次
印 数	1—2 100
书 号	ISBN 978-7-5429-3770-4/F
定 价	46.00 元

如有印订差错 请与本社联系调换

第四版前言

本书第三版自2009年5月出版后,我国出台了一系列有关财政税收的新的法律、法规和规章、条例,政府采购、财政投资、社会保险、增值税、企业所得税、个人所得税、预算管理等财政税收政策发生了重大变化。经过作者们的认真研讨和充分准备,在立信会计出版社的大力支持下,此次对本书的结构进行优化调整,对相应内容进行修订更新。同时,为更加完善本书的体例,对每一章的导读、关键词、思考题、案例等资料进行了更新。

本书由张素琴教授担任主编,李艳辉副教授、朱有国副教授、吴琳芳副教授担任副主编。全书共十二章,写作分工如下:张素琴教授撰写导论、第一、第二章;朱有国副教授撰写第三、第四章;吴琳芳副教授撰写第五、第十章;陈丽娟讲师撰写第六、第九章;苏喜兰教授撰写第七、第八章;李艳辉副教授撰写第十一、第十二章。主编负责拟定大纲、总纂全书,并审稿、定稿。

在本书修订过程中,参考了大量的国内外文献资料,立信会计出版社的各位领导和陈旻老师给予了有力的支持,我们的朋友和家人也提供了大力的帮助,在此一并表示深深的谢意!

由于我们的水平有限,加上时间紧迫,疏漏之处,衷心欢迎广大读者批评指正。

编 者

2013年1月

第三版前言

本书于2006年7月再版后,国家出台了一系列有关财政税收的新法律、法规和规章、条例,政府采购、财政投资、社会保险、增值税、企业所得税、个人所得税、预算管理等财政税收政策都发生了重大变化。作者经过认真研讨,在立信会计出版社的大力支持下,决定对本书的相应内容进行修订更新;同时,为更加完善本书的体例,我们对部分章节的结构进行了优化调整,在章前添加了本章导读,章后添加了关键词、思考题、案例等内容,以便于读者使用。

本书由张素琴担任主编,李艳辉、朱有国、吴琳芳担任副主编。全书共十三章,写作分工如下:导论、第一章、第二章(第一节、第二节、第三节),张素琴教授;第二章第四节,陈丽娟老师;第三章、第四章,朱有国副教授;第五章、第十章,吴琳芳副教授;第六章、第九章,程远峰老师;第七章、第八章,苏喜兰教授;第十一章、第十二章、第十三章,李艳辉老师。主编、副主编负责拟定大纲并审稿,最后由主编总纂全书并定稿。

在本书修订的过程中,许多朋友为我们提供了帮助,在此一并表示感谢。

衷心欢迎广大读者批评指正。

编 者

2009年4月

第二版前言

财政学一书于2005年5月出版后,我国的财政税收政策发生了一些重大变化。一年后,再度审视本书,发现有不尽如人意之处。经过本书作者们的认真研讨,在立信会计出版社的大力支持下,决定对本书的相应内容进行调整。在原书稿基础上,由主编张素琴、副主编李艳辉和朱有国对全书内容进行更新和修改,本书主编对全书总纂定稿。

在此,感谢为我们提供了信息和一版使用意见的许多朋友,特别要感谢为本书修订做出贡献的吴琳芳博士。

衷心欢迎广大读者批评指正,愿本书能够更好地为读者所用。

编 者

2006年6月

前 言

财政学是研究财政收支活动及政策的科学,从其奠基者亚当·斯密开始,财政学作为相对独立的一门学科已有数百年的历史。在现代市场经济体制下,市场是一种资源配置方式,政府也是一种资源配置方式,两者相互交融,但又具有不同的运行机制。财政学主要揭示:在市场经济体制下,财政如何实现政府的经济职能及其运行的规律。财政学作为一门应用理论学科,在整个学科体系中起着衔接一般经济理论课和财政专业课的作用。

加入世界贸易组织之后,我国经济进一步融入世界经济体系,对外开放进入了一个新的发展阶段。我国经济与世界经济联系更加紧密,互动效应增强,财政所受影响更大,情况也更为复杂。此外,随着我国社会主义市场经济的逐步确立,受市场经济条件下多种内外部因素的影响,经济发展的周期性波动同样难以避免,这就需要政府运用财政和货币政策以及其他手段调控经济运行,尽可能减少波动的时间和幅度。我国经济发展和财政运行面临的新形势、新情况和新问题为财政理论研究提供了广阔的空间,我们必须给予充分关注,并加紧研究应对策略。总之,建立和健全公共财政框架,是建立社会主义市场经济体制的客观要求,也是转变财政职能的内在需要,是今后一段时期我国财政改革与发展的目标取向。

本书内容新颖,反映了财政理论、财政政策的新变化;体系完整,内容丰富,在加强理论探讨的同时,注重实务性。本书以中国财政的制度创新为背景,结合国际发展,将财政理论研究的最新成果与财政发展的实践经验充分结合,以适应我国财政理论和实践的发展需要,旨在为经济学科、管理学科相关专业的教学与研究提供帮助。从内容上看,本书从财政的本质和职能出发,探讨了财政与市场的关系,并构建了适合中国国情的公共财政框架,在此基础上系统地介绍了我国的财政支出、财政收入理论,结合我国财税体制改革,分析了我国的税费改革、国债规模和限度等问题,根据我国的实际,阐述了国家预算、预算外资金、分税制预算管理体制等内容,结合我国财政政策的演变,对财政平衡、财政政策等问题作了分析。

本书由张素琴担任主编,李艳辉、朱有国担任副主编。全书共十三章,写作分工如下:导论、第一章、第四章由张素琴编写;第二章、第三章由朱有国编写;第五章、第十章由杨海强编制;第六章、第九章由程远峰编写;第七章、第八章由苏喜兰编写;第十一章、第十二章、第十三章由李艳辉编写。主编、副主编负责拟定大纲并审稿,最后由主编、副主编负责

总纂全书并定稿。

在本书编写过程中,得到众多同事、朋友的热心帮助和指导,立信会计出版社的编辑同志为本书的出版付出了大量的劳动;本书在写作过程中参考了国内外同行的研究成果,在此一并表示衷心的感谢。

由于我们水平所限,加上时间仓促,本书难免会有疏漏和错误之处,恳请读者不吝赐教。

编 者

2005 年 4 月

目 录

导论	1
第一章 财政概述	7
第一节 市场与政府	7
第二节 财政概念与特征	17
第三节 财政职能	20
关键词	27
思考题	27
案例	27
第二章 财政支出规模和结构	32
第一节 财政支出原则和分类	32
第二节 财政支出规模	42
第三节 财政支出结构	50
第四节 财政支出效益的评价	59
关键词	69
思考题	69
案例	69
第三章 政府采购制度	72
第一节 政府采购的特征及作用	72
第二节 政府采购制度的内容	81
第三节 我国的政府采购	92
关键词	101
思考题	101
案例	102

第四章 购买性支出	106
第一节 社会消费性支出	106
第二节 财政投资性支出	130
第三节 基础设施投资支出	134
第四节 农业投资支出	139
第五节 财政投融资制度	148
关键词	153
思考题	153
案例	153
第五章 转移性支出	158
第一节 社会保障支出	158
第二节 财政补贴支出	180
第三节 税式支出	190
关键词	196
思考题	196
案例	196
第六章 财政收入规模和结构	201
第一节 财政收入概述	201
第二节 财政收入规模	207
第三节 财政收入结构	217
关键词	225
思考题	225
案例	225
第七章 税收原理	227
第一节 税收概述	227
第二节 税收原则	237
第三节 税收负担	244
第四节 税负转嫁与税收效应	254
关键词	258
思考题	258
案例	259

第八章 税收制度	264
第一节 税制结构	264
第二节 流转税	269
第三节 所得税	278
第四节 其他税	283
第五节 我国的税制改革	287
关键词	294
思考题	294
案例	294
第九章 国际税收	300
第一节 国际税收管辖权	300
第二节 国际重复征税	303
第三节 国际税收协定	308
关键词	312
思考题	312
案例	312
第十章 国债及国债管理	317
第一节 国债概述	317
第二节 国债规模与结构	324
第三节 国债发行与偿还	329
第四节 国债市场	336
第五节 外债及管理	339
关键词	344
思考题	345
案例	345
第十一章 国家预算与预算管理体制	347
第一节 国家预算概述	347
第二节 我国预算管理制度改革	355
第三节 预算管理体制	362
第四节 我国的分税制	367

关键词·····	374
思考题·····	374
案例·····	375
第十二章 财政平衡与财政政策 ·····	377
第一节 财政平衡与财政赤字·····	377
第二节 财政政策的内容·····	387
第三节 财政政策与货币政策的配合·····	393
第四节 我国财政政策的实践·····	401
关键词·····	410
思考题·····	410
案例·····	411
主要参考文献 ·····	413

导 论

一、财政现象与财政问题

在市场经济环境中,人们的多种需求可以通过市场得到满足。但是,人们的需求是多样化的,市场难以提供人们所需要的所有物品,此时,那些市场不能提供或不适宜于提供的物品或需求就要由政府来提供。因此,财政收支对社会资源配置、社会公平调节、经济持续协调发展所起的作用越来越大,有着特别重要的地位。

在日常生活中财政现象随处可见。

从人的一生来看,从摇篮到坟墓,都在享受政府的服务,都与政府联系紧密。每个人都大声啼哭着来到大千世界,却幸运地诞生在政府开办的公立医院里;幼儿时期,可以在政府开办的幼儿园里快乐游戏成长;满6周岁时,可以享受政府提供的9年制免费义务教育;结束初等教育之后,可以进入公立大学继续深造;参加工作后,一旦由于种种原因而失业,可以享受政府提供的失业保险,同时政府还会通过宏观政策的调整来增加就业机会,使失业者重新就业;遇到自然灾害、意外事故等发生经济困难时,可以享受政府提供的社会救济;生病时可以到政府开办的医院去治疗,享受医疗保险;出现商品价格大幅度上涨、导致实际生活水平下降时,政府将发放各种各样的财政补贴;到了老年离退休后,可以享受政府提供的养老保险来安度晚年。当生命终止时,可以最后一次享受政府的服务——火葬场的火化服务。

从人生活的一天来看,衣、食、住、行等生活的各个侧面都脱离不了与政府的联系。我们的生活用电是由政府的发电厂提供的;生活用水是由政府的自来水厂提供的,废水经城市公用事业提供的下水管道排出;做饭使用的煤气由城市公用事业单位供应;上、下班乘坐的公共汽车,由市政公交公司提供服务;出行,都需要行驶在政府投资修建的道路上,可以享受警察提供的安全保卫;休闲时,需要到政府修建的公园等公共场所休息、游玩。因此,政府的活动对每一个人都有极大的影响。

政府承担着许多的政治和社会职能,包括国防、治安、义务教育、行政、基础科学研究、公共卫生和公共设施的建设等。政府还承担着涉及国计民生和带有战略性的重大工程建设任务,如三峡水利枢纽工程、南水北调工程、西气东输工程、青藏铁路建设,以及规模宏大的电站、油田、钢铁厂,横跨江河的桥梁,贯通全国的铁路、公路网,大型农田水利工程、

灌溉系统的建设等。

政府为社会和公民提供的众多服务都需要财政支出,有财政支出就需要有财政收入。政府作为公共权力和公共服务机构,本身没有收入来源,其资金来源主要是企业和个人缴纳的税收,税收是政府主要的财政收入。个人收入达到一定标准就要缴纳个人所得税,但是国家财政收入的主要承担者是工商企业,工商企业缴纳的税收占全部税收收入的80%以上。当然,企业在作为纳税人的同时,也享受着政府提供的公共工程和公共服务以及税收优惠、投资抵免、财政补贴等优惠政策。在我们购买商品所支付的价格中,也包含了一定份额的税金。政府的收支活动及其管理,就是财政。而政府的财政收支是通过国家预算来安排的,国家预算综合反映了一系列涉及国计民生的重大财政问题:财政收入占国内生产总值的比重、中央财政收入占财政收入的比重的确定;适度的企业税负水平确定;财政赤字对经济发展的影响;熨平经济周期性变动的财政政策及措施;国债适度规模的确定;等等。

二、财政学的学习对象与学习方法

财政学是一门应用理论学科,在学科体系中起着衔接一般经济理论课和财政专业课的中介作用,财政学的任务是阐明财政的基本知识、基本理论和基本管理技能。在现实经济生活中,人们经常接触的是各种各样的财政现象,财政学从财政现象入手,透过现象探索本质,揭示支配这些现象的规律性。经济决定财政,财政影响经济,财政与经济的关系是财政学的一条根本线索。国民经济的运行决定财政的运行,它规定了财政运行的范围、目标和方式;财政运行也反过来影响国民经济的运行,直接影响投资、消费和进出口,影响GDP的增长和结构,影响收入分配和各阶层之间的收入差距,影响经济的稳定和可持续发展。

财政现象是国民经济的综合反映,因而财政问题不仅是经济学问题,而且广泛地涉及政治学、行政学、法学、教育学、心理学等方面,只有具备广泛的知识并且运用这些知识来综合分析财政现象,才可能透视财政现象的真谛。财政活动具体化为财政收入和财政支出,财政收支均由若干项目构成,各收支项目得以成立的根据,各有什么特点,它们如何影响国民经济的运行;财政收支总量上的平衡或不平衡怎样影响总供给和总需求的平衡关系等,是财政学要研究的主要内容。政府在自己的收入和支出活动中,必须形成某些规则,并依据这些规则做出某些制度上的安排。例如,税制体系如何设置,如何发挥税收的收入功能和经济调节功能,支出管理制度如何制定,如何加强管理,提高支出效益,中央与地方的收支怎样划分,如何向人民反映国家财政活动,人民如何行使其对财政的监督权,财政政策的目标、手段、传导机制、效果,以及同其他政策手段的配合等,也是财政学要研究的内容。因此,财政学要研究的就是财政活动会对国民经济产生什么影响、财政该干什么、财政该怎么干。

财政学应用的具体分析方法是理论与实际相结合、规范分析与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合、纵向对比与横向对比相结合。实证分析,就是按事物的本来面目描述事物,说明研究对象“是什么”,它着重刻画经济现象的来龙去脉,概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。实证分析法运用于财政学,就是要按照财政活动的原貌,勾勒出从财政取得收入直至安排支出的全过程及其产生或可能产生的经济影响,财政活动同整个国民经济活动的相互作用,以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。规范分析要回答的问题是“应当是什么”,即确定若干准则,并据以判断研究对象目前所具有的状态是否符合这些准则,如果存在偏离,应当如何调整。规范分析运用于财政学,就是要根据社会主义市场经济这一制度前提,根据公平与效率这两大基本社会准则,判断目前的财政制度是否与上述前提和准则相一致,探讨财政制度的改革问题,并提供一定的统计资料,供学习时参考。

三、我国财政学建设的指导思想

(一) 以马克思主义基本原理为指导

财政学作为一门应用理论学科,是以政治经济学的一般原理为理论基础的。马克思创立了科学的劳动价值学说,创立了科学的再生产理论。马克思在《哥达纲领批判》一文中提出“六项扣除”^①理论,这些经济学原理,对在经济改革和经济发展中摆正财政的地位,都具有重要的理论指导意义。马克思主义不是僵化的教条,要随着时代的发展而发展,只有将马克思主义基本原理同中国的实际相结合,才能解决中国革命和建设中的问题。

当今,财政学的理论依据和指导方针主要是结合中国当前实际发展的马克思主义。中国共产党第十五次全国代表大会明确规定以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论作为自己的行动指南,这当然也是研究和学习财政学的理论基础和指导思想。毛泽东认为,发展经济、保障供给,是我们的经济工作和财政工作的总方针^②,正确地阐述了经济工作与财政工作的辩证关系。他提出要合理组织财政收支,正确处理“取”与“予”的关系;要精兵简政,节减支出;要增加国家预算的三道防线(即增收、节支、留足后备费),确保预算可靠;借外债要与国力相适应,要做到自力更生为主、争取外援为辅等。在社会主义改革开放和现代化建设的新时期,在跨世纪的新征途上,形成了邓小平理论。邓小平的社会主义市场经济理论是毛泽东思想的继承和发展,是当代中国的马克思主义,是马克思主义在

^① 第一,用来补偿消费掉的生产资料的部分。第二,用来扩大生产的追加部分。第三,用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。第四,和生产没有关系的一般管理费用。第五,用来满足共同需要的部分。第六,为丧失劳动能力的人等设立的基金。

^② 1942年,毛泽东在《经济问题与财政问题》一书中正式提出。

中国发展的新阶段。

改革开放后,1978年12月,中共十一届三中全会作出把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策;1984年10月,中共十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,阐明了加快经济体制改革的必要性、紧迫性,规定了改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策;1992年10月,中国共产党第十四次全国代表大会确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制;1993年11月,通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,指出社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的,建立社会主义市场经济体制,就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,要进一步转换国有企业经营机制,建立适应市场经济要求,产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度;1997年9月,中国共产党第十五次全国代表大会指出公有制实现形式可以而且应当多样化,非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分,允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配;2002年11月,中国共产党第十六次全国代表大会提出全面贯彻“三个代表”重要思想,提出全面建设小康社会的奋斗目标,提出走新型工业化道路、大力实施科教兴国战略和可持续发展战略等经济建设和经济体制改革的方针和政策。这些论述都是研究和学习财政学的理论依据和指导方针。

(二) 借鉴西方财政学

建设有中国特色的财政学,必须从中国实际出发,有鉴别地吸收西方财政学中有用的原理和方法。恩格斯指出,英国的亚当·斯密在1776年发表了关于国民财富的本质和成因的著作,从而创立了财政学。亚当·斯密勾勒的财政学的基本框架是,有一只看不见的手在冥冥之中支配着市场经济的运行,提出了税收的“公平、确定、简便和征收费用最小”四原则,支出方面厉行节约、“量入为出”的原则也一同产生,“廉价政府”是财政所应追求的目标。

1929—1933年的大危机,催生了以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义,财政学也因此西方经济学体系中占据了显赫的位置。英国的凯恩斯抛弃了政府只当“守夜人”的教条,认为财政支出可以直接形成社会有效需求,弥补私人部门需求的不足,使市场经济达到充分就业。凯恩斯首次系统地论证了财政赤字的经济合理性,冲击了典型的“量入为出”原则。凯恩斯着重分析了税收调节收入分配、私人部门有效需求及经济运行的作用,并拟议一套以直接税为主和以累进税率为特色的租税体系。凯恩斯论证了政府投资具有“倍数”扩张社会总需求的作用,由于凯恩斯主义强调财政的作用,人们通常对他及其信奉者的理论冠以“财政学派”的名称。

20世纪70年代初,经济“滞胀”席卷西方世界,供给问题重新受到重视,美国供给学派的拉弗提出了“拉弗曲线”,为刺激供给的减税政策提供了理论依据;20世纪90年代,凯恩斯主义又以新的面貌“复兴”,新凯恩斯主义对传统凯恩斯主义的理论和政策主张进

行了修正,更加强调宏观经济学的微观基础,建立起有微观基础的新凯恩斯主义宏观经济学,提出新型政府——市场观,认为当代经济是一种混合经济,政府与市场是互补而不是替代关系,应更加重视市场机制的作用,主张政府进行“粗调”,主张财政政策的调节要深入到经济运行的内部,强调增加人力资本、研究开发等具有创新性的投资等。

(三) 紧密结合我国实际

研究中国的现实问题,得出符合中国实际的结论,就必须要在以马克思主义的基本原理为指导和借鉴西方财政学某些原理和方法的同时,紧密结合我国实际。

我国现在处于并将长时期处于社会主义市场经济初级阶段,生产力发展水平还远远落后于经济发达国家,生产的社会化程度不高,经济具有鲜明的“二元”结构特征,因此我国经济和财政必须经常考虑吃饭问题,首先解决温饱而后奔向小康,迫使国家财政在致力于发展高科技的同时,不得不把很大部分财力用来改造传统的产业部门和落后的农业。我国实行的社会主义市场经济体制是由原来以政府为主导的计划经济体制转换过来的,当前的市场体系还不完善,市场机制还不健全,而建立和完善社会主义市场经济体制需要一个相当长的过程。在经济体制转换的过程中,仍不可避免地以政府为主导,调整各项经济政策,组织并推动经济体制与政治体制改革,培育和完善的市场经济体系。政府需要通过实践,制定并不断调整改革的指导思想和改革方案,制定和完善各种法规,而国家财政则要为改革提供必需的财力保证,由此会导致国内生产总值分配格局的重大变化。

2007年,中共“十七大”提出,在新的发展阶段要继续全面建设小康社会、发展中国特色社会主义,深入贯彻落实科学发展观,增强发展协调性,提高自主创新能力,推动产业结构优化升级。同时,要进一步深化财税、金融等体制改革,完善宏观调控体系;围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系;深化预算制度改革,强化预算管理,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入;完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力;实行有利于科学发展的财税制度,建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。

总之,建立和发展我国财政学的基本思路 and 方向应是:以马克思主义基本原理为指导,借鉴西方财政学,从中国实际出发,建立具有中国特色的财政学。