

国家职能与财税法

戴小明 著

湖北人民出版社

国家职能与财税法

戴小明 著

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

国家职能与财税法

戴小明 著

湖北人民出版社出版·发行

中南民族学院印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 8.625 印张 4 插页 215 千字

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—3 000

ISBN 7-216-01938-5

D·384 定价:13.80 元

前 言

国家，一个古老而常新的话题。
国家的内涵是什么？她的职能如何发挥？
政治学家们进行过无数卓越探索，
为人类进步与发展奉献智慧，
至今仍未停止……

国家的产生，是人类进步和文明的产物。国家的存在和发展离不开相应的物质基础。财政与国家的出现相伴而生已是不争的史实。

当然，讲财政自然离不开税收。考察人类社会发展史，我们可以清楚地看到这样一个过程：原始形态的税收，仅仅出于国家自发的需要，而且是在社会生产已经出现提供这种需要的可能的前提下产生的。而随着生产力的发展、国家职能的充分发挥，因自发需要而产生的税收，逐渐演变为自觉的财政活动，并与法结成了十分紧密的关系。到今天，“为政必须有财，理财必须依法”正在成为当代中国政治家们的共识。

本书从国家职能出发，紧密联系当代中国改革实际和政治发展，探讨在社会主义市场经济条件下政府依法聚财、理财、用财的途径、方式和方法，以加快社会经济的发展，推动社会进步。故名为《国家职能与财税法》。

本书是作者承担的国家哲学社会科学基金课题 1996 年度青年项目“分税制下的民族自治地方财政自治研究”的前期成果，资

料来自于教学中的积累。在写作过程中,曾广泛参考和部分吸收了政治学界、经济学界、法学界以及国外的最新研究成果,对此,除特殊情况外,均在书中加以注明,并附书名于后,谨向各位作者致谢!

为便于读者理解、阅读,文中在论及现行单个财税法律、法规时,改变了传统的大量罗列法规的写作手法,重点突出基本原理,并反映最新改革动态,具体条文附录于后。由于时间仓促,学识有限,书中缺点和错误在所难免,敬请各界学者专家及广大读者批评指正。

最后,我要感谢壹博国际投资(集团)公司的无私赞助!感谢我的妻子雷红女士在紧张的博士论文写作期间仍给予我大力支持,并校正了引用的外文资料!感谢湖北人民出版社编辑同志严谨、高效的工作!感谢所有关心我成长的老师、领导、同事和朋友们!

作 者

1996 年 2 月于武汉

目 录

一、国家职能:古老而常新的话题

- (一)国家起源 (1)
- (二)国家的内涵 (3)
- (三)国家职能 (7)
- (四)国家机构 (15)

二、公共财政:当家理财与宏观调控

- (一)财政的产生和发展 (25)
- (二)财政与政府活动 (29)
- (三)财政功能 (35)
- (四)转轨时期的财政目标 (38)

三、财政法:原理分析

- (一)财政法调整对象 (43)
- (二)财政法的原则 (48)
- (三)财政法律关系 (51)
- (四)财政监督 and 法律责任 (55)

四、财政体制:集权与分权

- (一)财政体制的演进 (59)

(二)合理分权的飞跃	(62)
(三)分税制的内容	(65)
(四)分税制改革评述	(70)
五、预算法:国家预算基本法	
(一)预算和预算法	(84)
(二)预算收支范围	(86)
(三)预算管理程序	(87)
(四)预算外资金管理	(89)
六、税法综论:税收与税法	
(一)税收及其特征	(97)
(二)税收职能	(102)
(三)税法概念、特点	(103)
(四)税法构成要素	(106)
七、历史与现实:税收法律制度沿革	
(一)社会主义税制的建立	(112)
(二)税制的调整与动荡	(114)
(三)税制建设的新时期	(118)
(四)1994 年税制改革及评析	(121)
八、税法分论:税法体系	
(一)流转税类	(136)
(二)收益税类	(144)
(三)资源税类	(154)
(四)财产税类	(159)
(五)行为税类	(163)

九、税收征管法:税收征管程序法

(一)税收征管意义·····	(172)
(二)征管法的内容·····	(175)
(三)税收征管体系·····	(177)
(四)税务代理制度·····	(179)

附 录:

(一)主要财税法规·····	(190)
(二)民族自治地方财政自治基本法规·····	(259)
(三)主要参考书目·····	(266)

一、国家职能：古老而常新的话题

国家职能问题是当代政治学研究的热点问题之一。然而探讨国家职能，必须科学说明国家起源、国家本质等政治学基本范畴。为此，笔者将以马克思主义国家学说为指导，从国家起源出发，阐释国家的基本内涵、本质，探寻国家职能扩充、机构增长的历史轨迹和发展趋势。

（一）国家起源

任何事物都有它产生、发展和消亡的历史，国家也是如此。研究国家起源，是国家问题研究的最基本内容之一，当然并非自今日始。在中国，早在春秋战国时期，学术上曾出现过“百家争鸣”的鼎盛局面。当时诸子百家的政治学说，主要是论述有关国家起源等各种问题的。

墨子说：“古者民始生，未有刑政之时，盖其语，人异义。是以一人则一义，二人则二义，十人则十义，其人兹众，其所谓义者亦兹众。是以人是其义，以非人之义，故交相非也。”^①人们各是其义，于是就杂乱无章，如同禽兽。人们为了继续生存下去，就迫切需要“尚同一义”；为了统一人们的看法，就需要“选天下之贤可者，立为天子”，^②于是“刑政”就产生了。韩非指出，远古之时，人少力薄，需要

① 《墨子·尚同上》。

② 《墨子·尚同上》。

战胜禽兽、疾病，获得食物，于是有圣人出，“使王天下”。^① 这是为了趋利避害而刑政。

先秦诸子这种所谓立政所以止争，设曹断曲为置君之由，政治之目的在于利民的认识，来解释国家和政府的起源，虽有一定道理，但并不科学。之后，历代王朝的学者官吏，也都有所论述，其中甚至不无精辟之谈，但毕竟仍不能达到完全科学的境地。

在西方，古希腊和古罗马时期，关于国家和政治的研究也具有相当的规模。当时，哲学、政治学、法律学和伦理学等是混合在一起的。例如古希腊三大著名的哲学家苏格拉底、柏拉图和亚里士多德，同时也是政治学家和法学家，他们的著作对国家起源等问题都曾有过专门的论述。此后，经过中世纪直到近代资产阶级登上历史舞台，关于国家问题的研究，出现了许多代表人物和不同派别，其中社会契约论，是对国家和政府起源的一种比较流行的解释。

洛克认为，人们处在自然状态下，自由、平等、财产都是人们的自然权利。但自然状态缺乏公共的裁判者，所以当它的成员受到损害时，得不到申诉和裁决。于是人们通过社会契约组成“公民社会”，借助法律来保护和约束人们的自由，保护人们的财产权利。在洛克看来，国家和政府便是应保护财产的需要而产生的。“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产；在这方面，自然状态有着许多缺陷。”^② 卢梭也持类似的观点，著有《社会契约论》，专论国家和政府的起源问题。然而，社会契约论也不能科学地解释国家的起源。

马克思主义认为，国家作为一个历史的范畴，不是从来就有的，而是人类社会分裂为阶级时才出现的一种历史现象。在原始社会，社会生产力极为低下，人们以血缘关系为纽带，共同劳动，共同消费，实行原始民主管理，因而没有国家，也不需要国家。到了原始

^① 《韩非子·五蠹》。

^② 洛克：《政府论》（下篇）第 77 页，商务印书馆 1983 年版。

社会后期,生产力有所提高,产品有了剩余,私有制开始出现,以占有剩余产品和社会财富的多寡为界限,人群开始分裂为对立的层次和部分,阶级也随之出现,国家应运而生。

恩格斯曾精辟地指出:“国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”^① 恩格斯的论述深刻地揭示了国家产生的根源:

1. 国家不是从来就有的,而是人类社会发展到一定阶段上的必然产物。

2. 国家产生不是外部力量强加于社会的结果,而是社会内部矛盾发展的产物。

3. 国家的产生有其深刻的经济根源,国家是经济发展到一定阶段而又必然使社会分裂为阶级时的产物。

4. 国家是为了缓和利益互相对立的阶级之间的矛盾,为了有效地对社会公共事务实施管理而产生的。

这样,国家就成为从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,成为维护统治阶级利益、实施阶级压迫、控制阶级对抗的机器。至此,国家起源问题有了科学回答。

(二)国家的内涵

“国家”一词,很早就见之于我国古籍。如诸侯统治的疆域为

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,第166页。

国，大夫统治的疆域为家，后通称“国家”。在古希腊，“国家”是指城邦的意思；在古罗马，“国家”则指一个城市的全体公民。到了现代，“国家”一词通常含有两种基本涵义：（1）指阶级社会的政权组织；（2）指政治地理意义上的国家即国度，如中国、美国、日本等等。我们所研究和探讨的国家是指前者而言的。

那么，国家是什么？本质何在？由于国家问题直接牵涉到统治阶级的根本利益，因此历来剥削阶级的学者和思想家总是把它搞得异常混乱，阶级和历史的局限使他们对什么是国家，从不给予，也不可能给予科学的解释。他们不是把国家看成一种人的“联盟”，就是看成某种“法律管理”，或者看成是一个政治地理概念等，用国家的某种现象代替国家的本质，而不是从国家固有的本质及其属性去观察和解释国家，给国家下了一系列似是而非的定义，有意无意地抹煞了国家的阶级性，掩盖了国家的真正本质。

只有马克思主义以科学的世界观和方法论，从社会发展的客观规律中观察研究国家，才在人类历史上第一次揭示了国家的本质，创立了科学的国家观。

马克思主义经典作家在深刻地分析和研究国家产生的根本原因、发展规律、不同类型国家的共同特点及其在社会生活中的地位和作用之后，科学地回答了什么是国家的问题，为国家规定了十分明确的定义：“国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器”^①；“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”^②；“国家是一个阶级对另一个阶级施用暴力的机关或者机器”^③。这些关于国家的一般定义，是我们了解国家本质的依据。需要指出的是，对国家本质的认识，仅仅停留在此是远远不够的，还必须进行全面和准确的理解。马克思主义还认为：“随着城市的出现也就需要有行政机

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第336页。

② 《列宁选集》第4卷，第48页。

③ 《列宁选集》第3卷，第321页。

关、警察、赋税等等，一句话，就是需要有公共的政治机构”。^① 只有对这些论述进行深刻的分析，我们才能科学、全面地把握国家的真正本质。

国家是阶级统治的组织，是阶级社会的特有现象，国家是随着阶级的产生而产生的，只要社会上还存在阶级和阶级斗争，就必然有国家；反之，国家的存在也就意味着阶级和阶级斗争的存在。正因为如此，阶级和阶级斗争的存在和发展，决定着国家的存在和发展。奴隶主阶级和奴隶阶级的斗争，决定了奴隶制国家的存在和发展；封建地主阶级和农民阶级的斗争，决定了封建制国家的存在和发展；到了资本主义社会，资产阶级和无产阶级的斗争，又决定了资本主义国家的存在和发展。在无产阶级取得政权以后，由于还不可能立即消灭阶级和阶级差别，即使在剥削阶级作为阶级消灭以后，阶级斗争还将在一定范围内长期存在，因此，就决定了在从资本主义到共产主义的整个过渡时期还必需有无产阶级专政的国家。只有到共产主义社会，阶级和阶级差别完全消灭了，国家才能随着阶级的完全消灭而归于消亡。

国家是管理社会公共事务的机关。社会公共事务的增多，客观上需要公共的政治机构进行管理、协调，这样才有利于社会的稳定与发展，而这只有国家能做到。当然，国家作为阶级统治的组织，虽然表面上代表整个社会，实际上是掌握在特殊的阶级手中的。

恩格斯指出：“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，但是，说国家是这样的，这仅仅是说，它是当时独自代表整个社会的那个阶级的国家”^②。所谓独自代表整个社会的那个阶级，显然是指占统治地位的特殊的阶级。政治是经济的集中表现。经济上的统治必然要求政治上的统治，而政治统治又巩固和加强着经济统治，所以国家“照例是最强大的、在经济上占

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第56页。

^② 《马克思恩格斯选集》第3卷，第438页。

统治地位的阶级的国家,这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级,因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段”^①。古代的国家是奴隶主用来镇压奴隶的机器,封建国家是贵族用来镇压农奴和依附农的机关,现代的代议制的国家是资本剥削雇佣劳动的工具。社会主义国家不同于剥削阶级国家,这里无产阶级和广大人民群众以国家和集体的名义占有生产资料,做了国家的主人,因而它是无产阶级和广大人民群众用来对少数阶级敌人实行专政的工具。

国家是暴力的机器。统治阶级掌握国家政权,对被统治阶级实行统治,是靠暴力来实现的。正如列宁所说,“任何国家都意味着使用暴力”^②,“专政就是社会上一部分人对整个社会实行统治,而且是直接用暴力来统治”^③。在阶级对立的情况下,任何统治阶级实现政治统治,强迫被统治阶级服从自己的意志,离开暴力是不行的。所谓暴力,主要是指军队、警察、法庭和监狱等强制机关。毛泽东同志说:“军队、警察、法庭等项国家机器,是阶级压迫阶级的工具。对于敌对的阶级,它是压迫的工具,它是暴力,并不是什么‘仁慈’的东西。”^④。很明显,暴力是国家权力的重要标志,是统治阶级实行政治统治的基础,剥削阶级国家是这样,社会主义国家也是这样,“而全部区别就在于这种暴力是用来反对被剥削者还是反对剥削者。这种暴力是不是用来反对劳动者和被剥削者阶级的。”^⑤

总之,国家是阶级社会的组织,国家是阶级统治,国家是个特殊的机器,国家是管理公共事务的机关。国家的本质,就是经济上占统治地位的阶级在其各自所处的历史阶段上,在社会生产发展所要求或容许的范围内,为了本阶级的根本利益,对被压迫阶级实

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,第168页。

② 《列宁全集》第32卷,第409页。

③ 《列宁全集》第23卷,第64页。

④ 《毛泽东选集》第4卷,第1476页。

⑤ 《列宁全集》第32卷,第409~410页。

行有组织有系统的统治和对社会进行有目的管理,其目的是维护并发展有利于统治阶级的社会秩序。

应该指出,虽然国家活动在不同的历史阶段有过不同的侧重或不同的主导形式,如军事化国家、宗教化国家、政制化国家和经济化国家等。但这并不表明国家本质的变化,只不过是国家在不同的历史时期通过不同的基本活动来实现自己的职能和目标,表现自己的本质罢了。例如,美国是当今世界公认的经济化国家或“福利国家”,但这并没有改变美国的资产阶级统治性质。正如美国学者菲迪南德·伦德伯格在其70年代出版的《富豪和超级富豪》一书中所断言:美国有产者有凌驾于一切之上的权力。他列举的数字表明,美国国家产在50万美元以上的家庭有20万户,占全国投资财产的32%;家产在20~50万美元的有50万户,占投资财产的22%;家产在10~20万美元的有70万户,占投资财产的10%。也就是说,140万户家庭占有投资财产的65%。他认为,正是由于这种控制权可以使他们参与政治,使他们“取得了不出头露面制定国家内外政策的政治权力”^①。美国工人出身的经济学家哈里·布雷弗曼指出,从最根本的意义上说,国家是资本主义的各种条件和社会关系的保证人,也是资本主义制度造成的不公平的财产分配的保护人。^②

(三)国家职能

国家是维护一个阶级统治另一个阶级的机器。那么,这个机器怎样活动?这个机器活动的任务和目的是什么?这些都是研究国

^① [美]菲迪南德·伦德伯格:《富豪和超级富豪》第1、19、36页,商务印书馆1977年版。

^② [美]参见哈里·布雷弗曼:《劳动与垄断资本》第258页,商务印书馆1978年版。

家职能问题所要回答的。

所谓国家职能,就是国家活动的总方向,国家的特有使命和存在的基本目的。国家是统治阶级专政的工具,统治阶级运用这个工具实行政治统治,就要有国家的基本活动,借以完成对内对外任务,实现统治阶级统一的阶级要求。国家职能表现着一个国家内部各阶级的关系和它在国际社会中间其他国家之间的联系,从国家的总的方面,从统治阶级统一的阶级要求上表明国家活动的特点,实现统治阶级的政治统治。很明显,它实际上就是国家本质的具体化,是国家概念的延伸。

按照不同的角度分析,国家职能有多种表述。从国家机关活动的性质看,可分为民主和专政的职能;从国家机关活动范围看,可分为对内对外职能;从国家机关的活动内容看,可分为物质文明和精神文明的职能;从国家机关活动的层级看,可分为决策、指挥、执行、协调、控制和监督反馈等职能;从国家机关活动的地位看,可分为阶级统治的专政职能和社会管理的公共职能。国家管理职能具有两重性:它作为社会政治、经济、文化生活的组织者,管理社会公共事务,维护社会共同利益;它集中体现统治阶级的意志和利益,反映社会一定历史时期的生产方式的要求,维护社会治安,反对外来侵略。因此,它对社会公共事务的管理具有明显的阶级倾向。这两重性共寓一体,相辅相成,互相依赖。前者是后者的基础和前提,后者是前者的保证和后盾。

我们认为,国家职能的基本内容包括两个方面:一是政治职能,一是公共职能。政治职能就是国家在社会政治生活中所起的作用。它可以分为狭义和广义两种。一般地说,狭义的政治职能涉及的是国家运用强制性权力对社会进行统治和控制的种种活动。这种政治职能也可以称其为国家的强制性职能。另一方面,从更为广泛的意义上说,由于国家本身就是涉及权力和权威的一种特殊的政治机构,它所行使的包括经济职能在内的所有职能因而都可以

称之为政治职能。以下探讨的是狭义的政治职能。公共职能是指借助于各种非暴力的强制性控制手段,利用思想控制和技术监视,以进行社会管理,开展社会服务,维持社会平衡和促进经济发展的各种活动。从总体上看,伴随着经济发展和社会进步,当代国家职能的发展呈现出政治职能逐渐减弱和公共职能不断增长的趋势。

奴隶制国家和封建制国家,都是建立在“农业(畜牧业)——手工业生产”基础之上的,技术落后,效率低下,生产方式十分保守,社会关系比较单一,因此,社会分工很不发达,社会进步也非常缓慢。这种经济技术状况,决定了当时只有为数不多的社会公共事务,政府的社会管理内容较少,甚至可以“无为而治”。“日出而作,日入而息,凿井而饮,耕田而食,帝力何有于我哉!”这种带有无政府情调的民间歌谣,正是其生动的写照。与国家公共职能的极为软弱形成鲜明对比的是:它的政治职能的强化。私人占有制度的独特性决定了当时国家的主要职责和作用,是通过对内阶级镇压,对外军事扩张或防卫,维护奴隶主阶级和封建统治阶级的特殊利益。

进入近代社会以来,随着工业文明的发展以及伴随着经济和技术的进步而来的社会公共事务的增加,新兴资本主义国家公共职能渐趋强化。从西方国家发展市场经济的历史看,国家职能是不断扩大的。英国自“光荣革命”之后,对经济实行自由放任主义,国家只起安全保障作用,主要保护人身自由和财产安全,这是一种最小国家的模式,它适应于简单商品交换。

从18世纪60年代起,先是英国,继之欧洲大陆和北美进入了产业革命时期。这时国家职能也随之扩大了,国家承担起了向社会提供越来越多公共服务的职能。这些公共服务,被马克思称作为资本生产的一般条件,主要是交通、铁路和邮政。但是自由放任仍然是19世纪经济的基本特征。

在资本主义生产的推动下,交换也达到了一个新的水平。货币经济的范围扩大了,金融业有了巨大的发展,股票、证券和货币交