

财税学

刘连环 茹长芸 著

CAI SHUI XUE

山东大学出版社

前 言

世界科学技术的迅猛发展，我国社会主义市场经济体制的建立，以及高等教育体制的改革和教学改革的逐步深化，正在深刻地影响着高等学校的人才培养，对财政学科的教材建设也提出了更高的要求。

目前已出版的财政学教科书，内容比较陈旧。它们大多是根据六年前财税体制改革后建立起来的财税基本框架编写的。而中国六年前进行的财税体制改革是按照组织财政收入和调控经济活动这两个目标实施的。当时国内正面临着严重的通货膨胀，因而，改革方案的设计也贯彻了治理通胀、推行紧缩财政政策的方针。比如，征收土地增值税、固定资产投资方向调节税等，目的是通过税收抑制投资过热。与大多数国家实行消费型增值税不同，我国实行抑制投资的生产型增值税，对固定资产投资的实际税负较重。现在国内出现了通货紧缩趋势，启动投资已成当务之急。因此，我国自1999年起推行积极的财政政策和货币政策，如有关部门已决定从今年开始停征固定资产投资方向调节税，其他政策（为推行消费型增值税，加大财政贴息力度等）也将逐步改革与完善。作为对上层建筑的一种反映，财政学科也要随着政治、经济形势的发展变化而不断发展与完善。财政理论不仅要改革成果作出反映，而且应作为改革的先导，对财税领域出现的新情况、新问题作出理论概括和实证分析，为有关部门决策提供参考。此外，高

等院校专业目录调整后，税务专业并入财政专业，将税收理论并入财政学之中，使得财政学专业面拓宽，现有教材显然不能适应这些新情况。因此，适应我国政治、经济、科技、教育改革的形势，反映改革成果，重新构建一个新的财税理论体系已成为当务之急。作为一种尝试，我们编写了这本《财税学》。

为了适应21世纪社会经济发展的需要，我们以马克思主义基本原理和邓小平理论为指导，立足于中国实际，吸收借鉴西方财政理论，反映当今国内外最新研究成果，适应高等教育专业目录调整后专业面拓宽的教学改革的需要，力图贯彻国家教委制定的教学大纲的要求，根据作者多年教学经验编写而成。在本书编写过程中，我们力图侧重基础知识和基本理论，紧密联系我国财税改革实际，对当前财政、税收政策的新变化、财政管理体制改革的完善等重大问题进行了比较全面的阐述，并将理论分析与实证分析有机结合，使之成为一本既有一定理论深度，又有较强操作性的书籍。

本书既适合于财政学专业普通高校和成人高校的大学本科、专科使用，也适用于非财政学专业的各类经济、法学、管理专业。对有志于财税理论研究和学习的人，也不失为一本有价值的参考书。理论联系实际是本书的突出特点。

本书共十一章，由刘连环和茹长芸合作完成。第六、七、九章由茹长芸同志撰写，其余章节均由刘连环同志撰写，最后由刘连环统稿定稿。在本书编写过程中，我们借鉴了有关财政理论著述，恕不一一列举，在此一并感谢。由于时间仓促，加之水平所限，书中不足之处在所难免，恳请各位专家、前辈及同仁赐教，以便使该书更加完善。

作者

2000.5.18

目 录

第一章 财政概述	(1)
第一节 财政与财政学	(1)
第二节 财政的职能	(19)
第二章 财政支出	(34)
第一节 财政支出的分类	(34)
第二节 财政支出的原则	(42)
第三节 财政支出规模	(45)
第四节 财政支出效益分析	(51)
第三章 政府投资支出	(61)
第一节 政府投资概述	(61)
第二节 农业投资	(67)
第三节 基础产业投资	(75)
第四章 经费支出	(81)
第一节 行政事业支出	(81)

第二节 社会保障支出	(94)
第三节 对外援助和财政补贴	(108)
第五章 财政收入结构与规模	(123)
第一节 财政收入结构	(123)
第二节 财政收入规模	(136)
第六章 税收概论	(150)
第一节 税收及其分类	(150)
第二节 税收原则	(154)
第三节 税收负担和税负转嫁	(161)
第七章 中国现行税收制度	(166)
第一节 中国税收制度概述	(166)
第二节 商品课税	(173)
第三节 所得课税	(206)
第四节 资源课税	(225)
第五节 财产、行为课税	(234)
第八章 公债	(244)
第一节 公债的概念和种类	(244)
第二节 公债的功能	(254)
第三节 公债制度	(259)
第四节 公债市场和公债负担	(271)
第五节 外债问题	(283)
第九章 国家预算	(291)
第一节 国家预算概述	(291)

第二节	国家预算法	(294)
第三节	国家预算管理	(299)
第十章	财政管理体制	(306)
第一节	财政管理体制的概念和内容	(306)
第二节	我国财政管理体制的沿革	(311)
第三节	我国分税制财政体制	(317)
第十一章	财政平衡与财政政策	(341)
第一节	财政平衡	(341)
第二节	财政政策	(346)
第三节	财政政策与货币政策的配合	(349)

第一章 财政概述

第一节 财政与财政学

一、财政现象

在现实社会中,从居民的衣食住行到国家的政治经济活动,时时处处都存在财政现象。在市场经济条件下,人们通过市场来满足各种需要。就居民个人而言,人们通过自己的劳动或经营活动来取得收入,然后用这些收入购买自己和家庭所需要的商品和服务;就法人而言,要在激烈的市场竞争中求生存、求发展,必须精打细算,不断地通过市场卖出产品或劳务取得货币收入,并用这些收入支付工资,购买原材料、燃料、动力等,投入新的生产,并实现盈利。若稍加留意,你就会发现,并非所有的需要都可以通过市场来满足,市场不能包揽人们的一切需要。你手里有钱可以在市场上购买到你所需要的衣物、食品、报刊杂志、汽车、住房等,但是,你即使有钱也买不到诸如优美的环境、稳定的社会秩序等,这些都是政府所提供的。政府以特有的方式来满足人民的需要,并对经济进行宏观调控。整个社会新创造的价值中有相

当一部分是由政府集中支配的。规模宏大的京九铁路、著名的三峡工程、遍布全国的公路网、城市道路交通的建设、“安居工程”和经济适用房的建设等，都是由国家出资的。近年来，政府通过加大对基础设施的投入，极大地改善了投资环境，既缓解了基础产业的“瓶颈”约束，又扩大了内需，有力地推动了经济增长。这项政策的实施，防止了由于经济不景气造成的失业率大幅提高，增加了居民收入，维护了社会稳定。政府通过提高国家公职人员的工资和离退休人员的养老金，增加居民的收入，以此增加有效需求。同时，企业和收入达到一定水平的个人，必须依法向国家纳税；国有企业和有国家参股的企业，还要向国家上缴税后利润；国有企业亏损可享受政府发放的补贴；等等。政府通过税收、利润上缴、举借公债等形式筹集财政资金，是关系到国家、企业和居民个人三者利益关系的大问题。在我国每年三月份召开的全国人民代表大会上，财政部受国务院委托，向大会提交“关于上一年度国家预算执行情况和今年国家预算草案的报告”，交由人大代表讨论，并由全国人民代表大会审查批准。这是大会的一项重要文件，反映年度财政收入和支出的预算和国家决算，披露财政收入和支出的规模、结构，体现政府的活动范围和政策取向。所有这些，都和我们讲的财政有关，我们称之为财政现象。由此可见，财政现象是由政府行为引起的与我们日常生活密切相关的社会经济现象。从上述财政现象不难看出财政问题是关于政府的收入和支出的问题。那么，究竟什么是财政？它是在怎样的历史条件下产生的？这是我们下面将要研究的问题。

二、财政的起源

财政是一个历史范畴，是人类社会发展到一定历史阶段的产物。直观地说，财政是依托国家政权参与社会产品分配而产生的特定经济关系，它是伴随着国家的产生而产生的。

人类从原始社会到国家的出现经历了一个漫长的历史演进过程。就社会组织形式而言，经历了从原始人群到氏族公社，从氏族公社到农村公社，从农村公社瓦解到国家政权出现三个发展阶段。国家是社会发展到一定阶段的产物，是从氏族制度发展过来的。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中，认为国家起源有三种形式：一是雅典式国家起源。它是在氏族组织瓦解的基础上，以国家权力机关取代氏族制度机关而建立和发展起来的。二是罗马式国家的起源。在罗马氏族制度解体过程中，内部分裂为两大对立的社会集团，贵族集团和外族平民集体之间的斗争，构成社会主要矛盾，并由此产生了罗马式国家。三是德意志式国家起源。它是在征服和吞并其他氏族的基础上产生的国家。随着国家的产生，与此相适应的财政范畴也应运而生。国家和旧的氏族组织不同的地方，一是它按地区划分它的国民，二是公共权力的建立。为了维持这种公共权力，就需要公民交纳费用——捐税。

（一）财政是随着国家的产生而产生的特定分配关系

财政是人类社会发展到一定阶段的产物。马克思主义认为，物质资料的生产是人类社会存在和发展的基础。在原始社会，由于生产力水平极为低下，生产工具简陋，生产直接为了满足生产者及其家族的需要，人们能获得的产品很少，仅能维持人们最低的生活需要，没有剩余。由于生存环境异常恶劣，人们只有依靠集体的力量向大自然作斗争，才能生存。这种生产的集体化，决定了生活的集体化，二者又决定了分配的平均化。因此，在一个氏族或部落中，人们共同劳动，劳动所得归全体成员共同占有，平均分配。到了原始社会末期，随着生产力的发展，劳动能力不断提高，以及生产工具的改进，人们在劳动产品得以维持劳动者的生存之外还有了剩余，出现了剩余产品，也出现了社会分工，出现了分配上的差别，出现了私有财产，进而出现了国家。国家产生以后，统治阶级为了维持自己的统治，运用国家权力，以社会

管理者的身份，占有一部分剩余产品，来满足其实现职能的需要。只有当社会生产的产品超过了劳动者直接的个人消费需要而形成剩余产品的时候，当出现了国家参与剩余产品分配的时候，便产生了财政。所以，财政分配关系是随着国家的产生而产生的，也必将随着国家的消亡而消亡。

国家权力一经产生，不仅要行使统治阶级的职能，而且作为社会的组织者，同时还行使有关的社会职能，如文化教育、社会经济发展、道路交通等社会公共设施、维护社会秩序等，以满足某些社会公共需要。国家这个从社会中产生，又居于社会之上的公共权力，要实现其职能，行使它的权力，就需要消耗一定的物质资料。而国家本身是非物质生产部门，不创造任何价值，其一切物质消费只能凭借其权力，强行占有一部分社会产品，作为其经费来源。这就出现了以国家为主体的、依靠国家权力进行的分配，即财政分配现象。马克思认为：“赋税是官僚、军队、教士和宫廷生活的源泉，一句话，它是行政权力整个机构的生活源泉。强有力的政府和繁重的赋税是同一个概念。”^① 财政为国家机器的运转提供资金来源和经济基础，是国家参与分配和干预社会经济生活的物质基础。

（二）财政是随着社会生产力的发展、剩余产品的出现，从社会产品分配中独立出来的特定分配现象

和国家一样，财政的产生还有其深刻的经济根源。社会生产力发展到一定阶段，剩余产品的出现和扩大，为财政的产生提供了基础财源和物质前提。

原始社会时期，生产力水平极其低下，公社成员用原始的、简单的劳动工具共同劳动，劳动产品归公社全体成员共同占有，平均分配，以维持个人极低的消费需要。没有私有制，没有阶级和

^① 《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1972年版，第166页。

国家，当然也没有国家的分配。到了原始社会后期，随着生产力的发展，劳动产品除了维持个人生活消费还有剩余。剩余产品的出现，为分配上的不平等提供了物质条件，同时也出现了氏族组织掌握一小部分剩余产品，用于满足社会公共需要的现象。

马克思曾经指出：“在任何社会生产（例如，自然形成的印度公社，或秘鲁人的较多是人为发展的共产主义）中，总是能够区分出劳动的两个部分，一个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部分的产品，总是用来满足一般的社会消费。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职能。”^①

氏族公社对剩余产品的分配，还不是财政分配。从剩余产品的产生到私有制、阶级、国家的产生，经历了一个相当长的历史时期。据考察，剩余产品大体是在野蛮时代的中期阶段出现的，是以社会分工和生产发展为基础的。三次社会大分工，即畜牧业同农业的分离，手工业同农业的分离，以及单纯从事商品交换的商人的出现，每一次分工都有力地推动了生产力发展和剩余产品的扩大，促进了私有制和阶级的产生，最终使人类社会从无阶级的社会过渡到阶级社会，即由原始社会进入到奴隶社会。当国家成为社会的代表，并运用其权力集中分配一部分社会产品时，便产生了财政。财政是国家参与剩余产品分配形成的分配范畴，是以国家为主体占有并分配使用剩余产品的特定分配关系。

我国在公元前 21 世纪，出现了最早的奴隶制国家——夏朝，从此进入阶级社会。《周礼·天官》有“九贡致邦国之用”和“以九式均节财用”的记述。这说明随着国家的产生，出现了用于满足国家需要的贡——捐税的雏形和“九式”之用——国家财政支出等活动。我国在夏朝产生了最早的国家，也产生了最早的财政

^① 《马克思恩格斯全集》第 25 卷，人民出版社 1972 年版，第 992～993 页。

分配。

可见，财政的产生是一个历史过程，是生产力发展到一定阶段的结果。当人类社会发展到能为社会提供剩余产品，私有制发展成为社会经济基础的时候，社会便分裂为阶级，进而产生了国家。国家作为一个脱离社会生产的阶级统治机构，为了其存在和执行其职能的需要，只能运用其权力参与剩余产品的分配，取得所需的物质资料。这种为了国家的需要，由国家直接参与分配，从社会产品分配中产生并独立出来的过程，就是国家财政产生的过程。

关于财政的起源有以下两种不同观点：

1. 社会共同需要论。这种观点认为，财政是社会共同需要的产物。早在人类社会出现了剩余产品，产生了社会共同需要的时候，就产生了财政。在原始社会的母系氏族时期，社会共同需要已有很大发展，当时已经有了防卫设施、公共仓库、公共集体场所，已经有了财政的雏形。到了原始社会的农村公社时期，用来满足社会共同需要而进行的分配活动，已经成为独立的社会分配活动，已是完整的财政范畴了。因而认为，随着剩余产品和社会共同需要的产生，财政分配关系在原始公社时期已经形成。这种观点还认为，财政与国家的关系同经济基础和上层建筑的关系一样，财政属于经济基础，反映的是经济关系，国家体现的则是政治关系。国家财政是以国家的产生为外部条件的，从这个意义上说，没有国家就没有财政。但不是国家创造了财政，相反，是财政为国家的产生奠定了经济基础。他们还指出，国家起源论不符合人类社会发展的历史实际，违反历史唯物主义基本原理，在逻辑上是本末倒置。

2. 国家分配论。“国家分配论”主张财政是随着国家的产生而产生。财政是在国家产生以后，国家为了维持其存在和行使其职能，依靠国家权力，在社会产品分配中占有一定份额的时候产生

的。财政的产生决定于两个条件：一是反映生产力发展水平的客观经济条件——剩余产品；二是政治条件——国家权力。财政的产生是两个条件共同作用的结果。剩余产品仅为财政的产生提供了客观经济条件，国家的产生及其参与剩余产品分配才使财政的产生具有了现实性。

三、财政的发展

（一）奴隶制国家财政

奴隶社会财政的性质取决于奴隶制生产资料所有制和国家的性质。奴隶制国家是人类历史上最早的国家，是社会分裂为阶级以后，奴隶主阶级统治和剥削奴隶的工具。奴隶制国家财政是奴隶制国家对奴隶和贫民进行剥削和掠夺，以维护奴隶主阶级统治和利益的工具。

奴隶社会是建立在奴隶主占有生产资料和直接占有生产者——奴隶的基础上的。奴隶主对奴隶享有所有权和绝对的支配权。奴隶社会除奴隶主和奴隶外，还有中间阶层的自由民——小农和手工业者。随着商品交换的发展，小生产者不断地分化，大多数沦为奴隶，少部分成为商人和高利贷者。奴隶制国家的职能就是：对内镇压奴隶和其他贫民的反抗，维护和巩固奴隶制剥削制度；对外进行战争，以掠夺奴隶和财富，或抗御外来侵略。奴隶制国家的国王，既是拥有全国政治军事大权的统治者，又是全国最大的土地占有者和奴隶主，占有大量的土地和奴隶。因此，国家财政收支同国王及其家族的私人收支混合在一起，这是奴隶制国家财政的最大特点。

奴隶制国家财政收入主要有：①王室土地收入。奴隶社会实行土地国有制，国家凭借土地所有权取得收入。《诗经·小雅·北山》中就有“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”的诗句。奴隶们所创造的一切财富，除了很少一部分用于维持生存之

外，其余都要交给奴隶制国家。在奴隶社会，王室土地收入是国家财政收入的主要来源。②贡纳收入。主要是各级奴隶主交纳的贡奉物以及通过战争手段强迫被征服的国家、部落和弱小民族交纳的贡品。③战争收入。指通过向邻国和其他部落发动战争，掠夺的财物收入。④赋税收入。赋指军赋，国家按占有土地的数量向各级诸侯和贫民征收军需粮草、战车马匹等。臣民有服兵役和纳税的义务。我国在奴隶社会后期，有粟米之征、布缕之征、关市之征等税种。⑤力役。奴隶制国家强迫人民服劳役。如我国周代的力役，规定每人每年服役最多三天，最少一天，凶年无力役。

奴隶制国家财政支出项目主要有：①王室支出。是指供给国王及其家人的膳食、衣服、宴会、赏赐、丧葬等开支。②祭祀支出。亦称宗教支出，是国家用于祭祀天地鬼神和祖先等的支出。③俸禄支出。即行政管理支出，是国家供养各级官吏的支出。在奴隶社会，实行分封制，国家按照爵位和官职的等级分配不同数量的土地和奴隶，作为各级官吏的俸禄。④军事支出。即国家用于供养军队和战争的支出。

从上述奴隶制国家财政收支情况不难看出，奴隶制国家财政具有以下特点：①国家财政收支与王室私人收支不分。国王是最大的奴隶主，也是国家的统治者，国王的也就是国家的，国家的都是国王及其家族的。②财政收支主要采用实物形式和部分力役形式。这是因为当时生产力水平低下，自给自足的自然经济占统治地位。③以对农业的征收为主。这是因为在奴隶社会生产力水平落后，农业是国民经济的主导产业，手工业和商业尚未发展起来，在国民经济中所占比重很小。因而，财政收入主要来自于农业。

（二）封建制国家财政

封建制国家财政的性质是由封建社会生产资料所有制性质和封建国家的性质决定的。封建社会是建立在封建地主阶级占有生产资料 and 不完全占有生产者——农奴的基础上的。土地和主要劳

动工具归封建地主所有，农奴依附在土地上。此外，社会上还大量存在农民和手工业者、商人等小私有者。封建社会的两个对立的阶级是地主和农民。封建制国家是封建地主阶级压迫农民的工具。封建制国家财政反映封建地主阶级剥削农民的社会产品分配关系，是为维护封建主统治和封建剥削制度服务的。

封建制国家财政收入主要有：①田赋。这是以土地或农业收入为征收对象的税收，是封建制国家财政收入的主要来源。②官产收入。是来自国有土地或国王庄园的各种收入。包括农牧业收入、渔猎等副业收入、手工业作坊的收入。由于封建国家占有大量财产，官产收入成为财政收入的重要来源。③捐税收入。是国家对手工业和商业征收的关市之征和山泽之赋。关市之征，包括关税和市税：关税是对经过关卡的货物征收的税；市税是对商人买卖的商品课征的税。山泽之赋，是对在江河湖海和官家池塘捕捞鱼虾或开采矿藏、伐木，在官有园林采集、打猎等征收的税。封建社会由于商品货币经济不发达，捐税收入占财政收入的比重不大。④专卖收入。是国家对盐、铁、酒等产品实行专卖，依靠垄断经营取得的高额收入。我国历史上封建国家在相当长的时期内，都曾经实行盐、铁专卖制度，并取得了大量收入。因而，专卖收入是封建国家财政收入的重要来源。⑤债务收入。从世界各国的情况看，封建社会已经产生了公债，特别是到了封建社会后期，因吏治腐败，国家财政支出急剧增大，使支出超过收入，国家财政出现了入不敷出的现象，各国政府开始举借公债。债务收入逐渐成为财政收入的来源之一。但是，封建社会债务规模较小，债务收入占财政收入的比重不大。

封建制国家财政支出主要有：①军事支出。封建地主阶级为了维护其统治，经常进行战争，镇压农民反抗。因而，军事支出就成为国家财政支出的重要项目。②国家机构支出。到了封建社会，国家机构日益完善，政府用于维持各级官府的经营支出与日

俱增。③王室支出。是封建帝王用于修建宫殿、城堡、陵墓、皇家园林等各项的支出。④文化宗教支出。如用于祭祀、国子监、科举等文化教育的支出。

封建制国家财政的主要特点是：①国王个人收支和国家财政收支逐渐分离，王室庄园收入和特权收入逐步转为王室收入。②田赋和各种捐税成为财政收入的主要来源。③封建社会末期，产生了国家预算、公债等财政范畴，为财政学科的产生提供了重要条件。④财政制度往往不统一。封建社会分封治国，当中央力量衰弱时，地方势力割据，造成财政制度的混乱和不统一。⑤财政收支以实物为主，且逐步由实物向货币形式转化。到了封建社会，财政收入仍以实物形式为主，很少采用力役形式，货币收入的比重逐渐增大。

（三）资本主义国家财政

资本主义生产关系的基本特征是资本家占有生产资料，资本主义国家是维护资产阶级利益的工具。资本主义国家财政的性质是由资本主义生产资料所有制和资本主义国家的性质决定的。资本主义的经济基础是生产资料的资本家私人占有制，资本家阶级凭借它掌握的资本和雇佣劳动力，无偿地占有工人阶级创造的剩余价值。资本主义社会存在两个根本对立的阶级——无产阶级和资产阶级。由于资本主义生产资料的私有制，资本主义国家一般不掌握经济，国家行使职能所需的经费，是利用国家权力通过财政对国家收入的再分配取得的。财政为政府活动提供经济基础，以维护资产阶级的统治和资本主义的剥削制度。

资本主义财政收入主要是：①税收。从世界各国的情况看，资本主义国家税收收入一般占财政收入的比重在90%以上。税收已成为各国财政收入中最主要的形式。②债务收入。资本主义国家大都通过每年发行一定的公债取得财政收入。特别是20世纪30年代资本主义经济危机以后，资本主义国家有效地利用公债来调

节总需求，以稳定社会经济，债务规模明显增大。③发行纸币收入。利用发行不足量铸币弥补财政亏空，在封建社会已经存在，而利用多发纸币实行通货膨胀政策来弥补财政赤字则是资本主义财政的特征。况且，由于国家垄断货币的发行权，即使不实行通货膨胀政策，随着经济发展，社会财富的增长，代表这些财富价值的货币量也应相应增加。适应这一需要，国家随着经济发展而增发纸币也会取得一定的财政收入。此外，资本主义国家还有较少的国有企业收入。

资本主义国家的财政支出主要有：①行政管理支出，即政府机构开支。②军事支出，包括陆海空等军种的军人薪饷、军事准备的采购支出、军事工程设施建设的投资等。由于帝国主义为推行霸权主义，实行穷兵黩武的扩军备战政策，军事科学技术迅速发展，技术装备加速更新，使得军事支出不断增加，其结果是：一方面加重了劳动人民的负担，扩大了战争的危險；另一方面，促进了军事工业的发展，给垄断资本家和军火商带来了巨额利润。③债务支出，特别是到了资本主义垄断时期，国家财政负债累累，债务还本付息支出也逐年增大。美国联邦预算中，公债还本付息支出占预算支出的10%左右，成为劳动人民的沉重负担。④科学文化教育支出，政府用于科学研究、科学实验、文化、教育、卫生保健等方面的开支。⑤社会保障支出，又称社会福利支出，主要用于失业救济、养老退休金以及对特困人口的救济支出。⑥政府投资支出，国家财政用于农业和农村开发能源、自然资源、环境保护、基础设施建设等投资支出。

资本主义国家财政有以下几个主要特点：①国家财政收支全部采用货币形式。由于资本主义社会商品货币经济高度发达，国家财政收支完全采用货币形式。②国家财政收入主要来自于工商业。到了资本主义社会，工商业迅速取代了农业，成为国民经济的支柱。工商税收取代农业税，成为财政收入的主要来源。而以