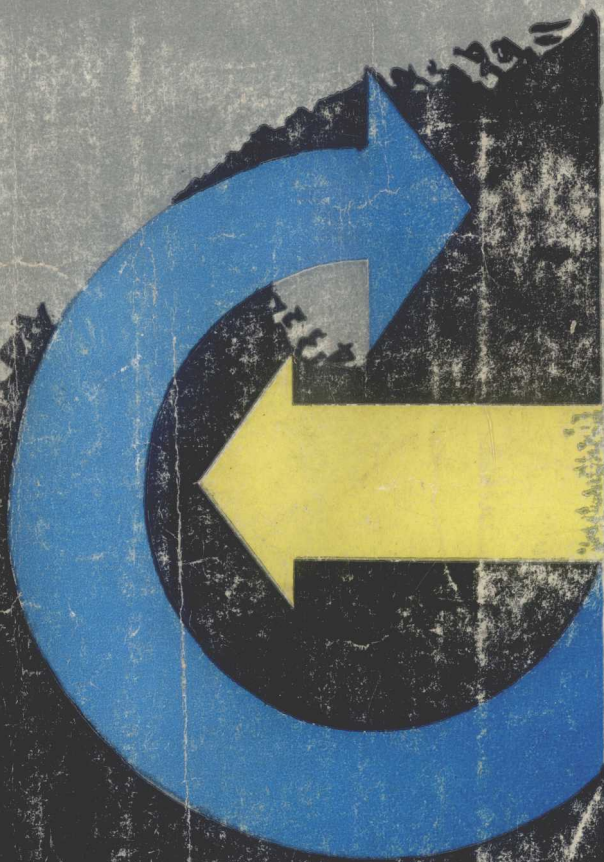


CAI ZHENG XUE XIN BIAN

財政學新編

刘汉屏主编



东北财经大学出版社

财政学新编

主 编：刘汉屏

副主编：王 乔 邹传教 徐国荣

东北财经大学出版社

(辽)新登字10号

财 政 学 新 编

刘汉屏主编

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)

江西财经学院印刷厂

开本: 850×1192 1/3 印张: 11.625 印张 字数: 281.2千字

1994年1月第1版 1994年1月第1次印刷

责任编辑: 邵雪梅

印数: 1—5000册

ISBN7—81005—797—9/F·658 定价: 8.80元

目 录

绪 论	(1)
第一章 财政的本质	(7)
第一节 财政的产生与发展	(7)
第二节 财政的一般概念	(24)
第三节 财政的本质	(28)
第四节 财政理论与实践	(36)
第二章 财政的地位和作用	(54)
第一节 市场经济体制下的国家财政	(54)
第二节 财政在国民经济中的地位和作用	(59)
第三节 财政职能	(77)
第四节 财政体系	(84)
第三章 财政支出概论	(92)
第一节 财政支出总论	(92)
第二节 财政支出的量性分析	(99)
第三节 财政支出与收入的关系	(112)
第四节 财政支出的效益	(115)
第四章 建设性支出	(125)
第一节 建设性支出原理	(125)
第二节 工业支出	(129)

第三节	支农支出·····	(145)
第四节	其他建设性支出·····	(153)
第五章	经常性支出·····	(156)
第一节	经常性支出原理·····	(156)
第二节	国家政权建设支出·····	(157)
第三节	文教科学卫生支出·····	(161)
第四节	社会保障支出·····	(168)
第五节	财政补贴·····	(174)
第六章	财政收入概论·····	(182)
第一节	财政收入概述·····	(182)
第二节	组织财政收入的原则·····	(186)
第三节	财政收入的量性分析·····	(191)
第七章	国家税收·····	(208)
第一节	税收的概念及特征·····	(208)
第二节	税收制度的构成要素和分类·····	(212)
第三节	税收基本理论·····	(224)
第四节	现行税收·····	(232)
第八章	其他各种收入·····	(250)
第一节	国有产权收入·····	(256)
第二节	公债收入·····	(255)
第三节	事业与规费收入·····	(270)
第四节	其他收入·····	(271)
第九章	国家预算·····	(275)
第一节	国家预算概论·····	(275)

第二节	国家预算的编制、执行与决算·····	(280)	
第三节	预算外资金·····	(301)	√ 下 理
第四节	预算管理体制·····	(310)	
第十章	财政政策 ·····	(329)	
第一节	财政发展战略·····	(329)	
第二节	财政平衡和财政赤字·····	(337)	
第三节	财政政策·····	(347)	
第四节	财政政策与货币政策·····	(358)	

绪 论

社会主义市场经济理论的建立，不管是我国理论界的一次革命，她为我国的社会主义革命和建设指明了方向，有着极其重大的现实意义和深远的历史意义。理论革命的震撼能量是巨大的。一方面，近几年经济的快速发展，市场的健康发育，以铁一般的事实验证了其正确性。另一方面，市场经济理论冲破了传统的意识、思维、观念下形成的陈旧的理论框架，开辟出一片崭新的天地。在社会主义市场经济的大趋势下，各类学科（特别是社会科学）都面临着一个急切的历史使命：即理论和知识更新问题，财政学是从政治经济学中独立出来专门研究国家财政的经济学，自然也负载着这一历史使命。为此，我们在1988年编写的《社会主义财政学》一书的基础上，重新组织力量集体编写本书。《财政学新编》的“新”，我们认为关键在于全书应以社会主义市场经济的理论作基石，把政府的职能及其运行机制，把财政的地位和作用等理论都置于市场经济的大环境中加以考虑，然后，据此策划财政的收支活动及其政策运作等问题，本书正是在这一构思上确定观点，制订体系和规范内容的。但是，“扬”与“弃”的辩证统一法则适用于世间的万事万物，对传统理论的“合理内核”部分，我们认为仍应当予以充分肯定和继承，并力求在市场经济的总理论下赋予其新的内涵和外延。比如对“国家分配论”的观点，我们认为即使是在市场经济的条件下仍不失其立根的土壤。诚然，在市场经济条件下，企业是市场的载体，不再是政府的“附属物”，财政作为政府的职能部门不允许也不应

当象以往那样对企业管得那么细以至管“死”，而应以“公仆”的身份为企业的生产经营服务，为企业在市场大潮中进行激烈的、有秩的竞争创造良好的外部条件。然而，恰恰是这个“创造条件”决定了财政在市场体制下的宏观调控的地位。财政通过科学、合理、适度的筹集和供应资金，以实现国家的职能，以达到社会资源的最优配置，以促进经济的发展、增长和保持经济的稳定，通过分配和再分配的手段，以公平和效率为原则，既保证市场的竞争活力，又尽可能地维持社会成员收入的均衡，这一切，都与国家财政的分配密切相关，都离不开用以规范国家与各种经济形式分配关系的财政、税收法令制度的制订。所谓的国家财政的间接调控，主要的就是通过这些法令制度的中介规范达到宏观调控目标的。况且，我国的市场经济建立的基础是以公有制为主体的社会主义经济，这就决定了财政投资与社会再生产不可分离——尽管投资的规模和比重不再一如既往，但毕竟我国的财政不可能“游离”于社会生产之外。概而言之，在市场经济条件下，以国家财政为分配中心所形成的各种分配关系仍旧是客观存在的，她依然在宏观调控体系中发挥着作用，只不过不再“大包大揽”而已。

“古为今用，洋为中用”历来是社会科学研究的主旨所在。我们回溯历史的目的在于鉴明今天，纵览他国的目的在于服务中国。书名的财政学未冠以限制性定语，不言而喻，我们研究的主要内容是中国社会主义财政科学。

财政学是具有原理性的专业经济学，自有其特定的研究对象。毛泽东同志指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成了一门科学的对象。”^① 财政学的研究对象“所具有的特殊矛盾性”，就是不同社会制度下的国家为实现

^①《毛泽东选集》四卷合订本，第284页。

其职能的需要而进行的财政分配活动及其所体现的分配关系。首先，应致力于财政规律的研究。财政分配是一种与国家职能的实现有着本质联系的社会分配，其分配活动及所体现的分配关系属经济基础的范畴。作为经济领域中的一种特殊分配，自有其特殊的规律性。财政学研究的目的和任务就在于探讨和揭示财政分配关系的运动规律性，为现实的财政分配提供理论依据。财政规律是财政分配现象和财政发展过程中所固有的本质的必然的联系，它实际上是社会经济规律在财政分配领域中的具体体现。财政规律是客观存在的，问题是我们如何去认识她、掌握她。人们可以通过对大量财政现象的观察、分析、归纳、研究和反复的实践，能动地把握其运行轨迹，预测其发展势头，据此制订出符合实际的现实的财政方针政策，以达到我们预期的财政经济、政治和社会的目标。从哲学的角度上说，本质与规律是同等程度和层次的范畴，因为所谓规律就是事物本质的关系或本质之间的关系，从这一意义上说，研究财政分配规律，也就是要研究财政分配关系。其次，应把研究的视野放在规范财政活动的各项财政政策和财政制度上。众所周知，财政分配关系总是通过一定的财政政策和财政制度的规定形式具体体现出来的。换言之，虽然财政规律的发挥是自发的，是不以人们的主观意志为转移的。但是，它又只能是通过人们的主观见之于客观的财政实践活动来实现的。在这里，财政政策和财政制度是唯一的中介。所以，财政实践活动实际上是一个包括了国家各种财政政策和制度的制订、组织执行及其对执行结果反馈全过程在内的系统工程。所以，研究财政分配关系及其发展规律不能脱离财政政策和财政制度而孤立地进行。政策、制度固属上层建筑的范畴，我们将之列入研究之列，并非是以之为目的，而只是作为研究财政规律的客观依据而已。所以，虽然我们把财政学的研究对象确定为“国家财政分配活动及其所体现的分配关系”，但它的具体范围却包括：财政分配活动（现

象)、财政分配关系(本质)、财政分配规律(任务)和财政政策制度(准则)四个方面。也就是说,财政学必须从财政分配现象入手,以财政政策制度为依据,以财政分配关系为主线,以揭示财政分配规律为目的来研究国家财政。

财政学是国家教委确定的十一门“财经类专业核心课程”之一,其重要性是十分显见的:1.从经济科学构成体系的角度来考察财政学的地位。她处于承上启下的中介环节。经济学是研究物质资料的生产、交换、分配和消费等经济关系和经济规律及其应用的社会科学。从体系上划分,大体可分为三个层次:一是政治经济学,它是经济科学体系中的基础理论学科,是其它各个经济学科的共同理论基础;二是财政学、金融学、农业经济学、工业经济学、商业经济学、劳动经济学、物资经济学和消费经济学等研究某个部门或领域的经济关系和经济规律及其应用的部门经济学。三是研究各个部门所采用的特殊技术及其经济效果,为技术政策、技术措施和技术方案的制定提供科学根据的技术经济学。显然,财政学居于三个层次的中介,在本层次中,也即在部门经济学中,财政作为社会分配体系中的一个大门,对其它部门有着直接或间接的影响,同样的,财政学作为一门原理性的专门研究国家财力分配的科学,在分配范畴中对其它学科的烙印是深刻的。

2.从历史的角度考察财政学的地位。她与政治经济学的产生和发展是相随相伴的,在政治经济学中占有重要的一席之地。财政分配活动在原始社会的后期、奴隶社会的前期即略见雏形,有着悠久的历史。但是,作为一门经济科学,却是在十七世纪资本主义生产关系迅速发展的条件下伴随着古典政治经济学产生的。英国的古典政治经济学是由威廉·配第(1623—1687)、亚当·斯密(1723—1790)和大卫·李嘉图(1772—1823)三人历经近二百年时间以接力棒形式最终完整、系统地形成的。配第作为古典政治经济学的创始人和奠基人,在其代表作《赋税论》(1662年出

版)中就有不少篇幅谈到赋税及其相关的财税问题。日本的井手文雄教授指出:“配第的《赋税论》第15章,涉及经费论与收入论两大部门,是英国最早的科学财政著作。”^①然而,对资产阶级财政学说贡献最大、影响最深远并且得到世界公认的资产阶级财政学的创始人却是亚当·斯密。他在其代表作《国富论》(1776年出版)的第五篇中,专门系统地研究了国家财政问题,提出了他的“国家理论”、“税收理论”、“公债理论”和“财政支出理论”,特别是他提出的著名的“平等、确立、简便、经济”四大税收原则至今仍在世界各国财政管理中广泛应用。恩格斯肯定地指出:“产业革命时,亚当·斯密……在1776年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作,从而创立了财政学”。

②大卫·李嘉图作为古典政治经济学的最终完成者,在其代表作《政治经济学及赋税原理》一书中,从理解国家的活动范围的角度来谈赋税(特别是谷物税)等问题,应该说其内容与财政学说也是密切相关的。综上所述,可以看出,财政学与政治经济学的产生和发展是相随相伴的,财政学在政治经济学中占有重要的一席之地。³从现实的角度考察财政学的地位,财政学理论与政策是经济理论大系统中的重要组成部分。在社会主义市场经济条件下,经济理论系统可分为宏观经济理论和微观经济理论两大部分,按照“国家调节市场,市场引导企业”的管理模式,微观经济理论着力于研究以市场为导向的企业生产与经营、生存与发展的问題,宏观经济理论侧重研究政府如何通过法律培育市场、规范竞争和收入均衡以维护社会稳定等问题。财政学理论隶属宏观经济理论,这是因为,无论从西方还是中国的现实来看,国家宏观调控经济主要的就是财政(含税收)和金融二大杠杆,从凯恩斯主义到当今的供给学派或货币主义,从传统计划经济体制下的统

①井手文雄:《古典学派财政论》,日本版第14—15页。

②《马克思恩格斯选集》第一卷,第675页。

收统支到今天市场经济体制下的宏观间接调控，概莫能外。由此而论，可以认为财政理论在宏观经济理论中有着相当重要的地位。再从财政理论与微观经济理论的关系来看，研究微观经济离不开财政理论，或者说，财政理论对微观经济理论有较大的影响。这是因为，理论的基础是实践，实践则是指经济的活动和相关的经济政策。“细胞”的活力离不开宏观环境，即使在市场经济条件下企业完全拥有自主权，谁又能说国家的财政政策不会直接或间接地影响企业呢？！所以，立足于“细胞”活力的微观经济理论研究，不能不随时关注着财政理论研究的动态，当然，这和企业听命于财政是两个完全不同的范畴。以上两方面的剖析清楚地表明：财政学理论在经济理论大系统中是具有举足轻重的地位的。事实上，在现代社会中，无论理论工作者还是社会其它阶层的同志，抑或是成功的企业经营者、称职的政府工作人员、乃至善于持家的消费者，都有理解财政现象，懂得财政活动规律，掌握财政理论的必要，这是于国于民于己都利益相关的事。财政居于分配环节，分配本质上就是利益格局的塑造，在利益关系变化较为频繁的改革年代，人们密切关注财政分配理论与政策是理所当然的事。从某种意义上说，学习财政学，我们才能把握、贯彻好国家的经济政策，才能对改革的举措予以充分的理解和支持。

本书的编写以马克思主义立场、观点和方法为指导，贯彻理论联系实际的原则，反映和体现中国特色，注重本学科基本理论、基本知识的介绍和基本技能的训练，力求吸收本学科最新的比较成熟的研究成果，反映本学科的发展方向，体现改革精神。在编写中，我们吸收、引用或直接介绍了一些西方的理论和有关政策，但我们同时也注意到具体国情上的差异，以让读者加以鉴别，致力于体现科学性和思想性的统一。

第一章 财政的本质

人类在地球上出现有二百多万年历史，有文字可考的历史还不到四千年。财政伴随着国家的产生而产生，从夏朝开始，我国便进入了有国家的阶级社会，迄今约四千年时间。在漫长的历史岁月中，财政作为国家赖以生存和发展的基础条件之一，随着社会的演变而演变，伴着朝代的更替而更替，财政分配的方式、范围、数量、政策以及与之相一致的分配关系也处于动态的变迁之中。财政的本质是财政理论中最概括最抽象的问题之一，我们按照“感觉只解决现象问题，理论才解决本质问题。这些问题的解决，一点也不能离开实际。”^①的思维逻辑，从财政产生和发展的漫长历史考察中，从现实财政的表象和内涵的综合研究中，准确地概括出财政本质这么一个抽象的问题。

第一节 财政的产生与发展

1. 财政既是经济范畴，又是历史范畴。从经济的角度认识财政，是因为经济决定财政，财政是社会经济发展特别是在剩余产品出现的基础上产生的。从历史的角度理解财政，是指财政系人类社会发展到一定历史阶段的产物，它只是人类社会某一阶段才存在的事物。

一、财政的产生

大约从一百七十万年前，在中国，就有了远古的人类在活动和繁衍子孙后代，但那时并无国家财政的存在。财政是在原始社

^① 《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1952年版第275页。

会末期，在生产力发展的基础上出现了剩余产品，并随着奴隶制国家的产生而产生的。这就是财政赖以产生的经济和政治条件。

财政产生的经济条件是指生产力的发展而导致剩余产品的出现。它解决了财政产生的根本问题——可否分配和对什么进行分配的问题。在生产力水平极其低下的原始社会，由于生产工具的简陋，人们只能依靠大自然赏赐——采集与狩猎，人们的生产成果很少，除了勉强满足自身的需要以外，别无剩余。在这种情况下，人们按血缘关系形成部落，进行集体劳动，对劳动产品也只能平均分配。所以，在原始社会中前期漫长的岁月里，没有剩余产品，也就不具备产生财政关系的经济条件。在原始社会的后期，由于三次社会大分工和与之相伴随的社会生产力的大发展，由之出现了剩余生产物。剩余生产物的产生是私有制、阶级、国家、财政产生的重要经济条件。这是因为，剩余生产物的出现使财政的强制性分配有了可能——解决了财政分配的主要对象问题。与剩余生产物的出现相适应，原来公推的部落领袖由公仆蜕变为“主人”，并利用手中的权力将公有的剩余产品攫取为私有，这可以看作是国家财政产生的萌芽。上述情况说明，剩余产品的出现，为私有制、阶级、国家、财政的产生奠定了经济基础，提供了经济条件。

财政产生的政治条件指国家的产生，它解决了财政分配的方式问题。列宁指出：“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关”^①。国家是阶级矛盾不可调和的产物。剩余产品的出现为部落领袖利用权力占有它提供了物质条件，同时也诱发了他们对公有财物的占有欲。随着剩余产品的增加，原始公社的物质力量和它所兴办的公共事业也在增加，这标志原始公社领袖的权力的扩大。在这一发展过程中，管理机构也日益完善和加强。由于部落领袖由社会公仆蜕变为社会的“主人”，这些为部

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷，第167页，人民出版社1972年版。

生产力经济基础上层建筑

1882
日本
创造
国家
西学

稳定

财政

部落首领所掌握的管理机构也就由处理部落事务的组织逐渐变为压迫氏族成员的组织，逐渐变成统治和压迫的机关。经济政治发生变化的结果，也必然就是阶级对抗的结果。阶级对抗必然产生国家。所以国家是社会发展到出现经济利益相互冲突的阶段时用于维护统治阶级利益的暴力机关。国家为实现其职能，就要加强和完善国家机关，管理行政，建立军队，设置法庭、警察、监狱，也就需要一批游离社会生产之外的专职人员。这些机构和人员行使职权，必然要消费一定的物质资料。在国家产生的背景下，这些物质资料的获取，主要是依靠国家权力，强制地将物质生产领域生产的一部分物质产品转为国家所有，财政分配有别于其他的分配形式，就在于它是依靠国家权力进行强制、无偿分配的，以此形成国家集中性收入。正如恩格斯所指出的：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。”^①这样，随着国家的产生，也就从社会产品的分配关系中产生和分化出一种国家所参与的新的分配形式和分配关系，这就是以国家为主体的财政分配。

上面我们谈了财政产生的经济条件 and 政治条件，从两者并列的表象看，容易使人产生两者等同地位的错觉。而这是违反经济基础决定上层建筑哲学基本观点的。

其实，在以上的论证中我们已清楚地将两者作了必要的区别。在论述国家是财政产生的政治条件时，我们就认为国家产生的根本条件也是剩余产品的出现。因此，剩余产品的出现是财政产生的内在动因，而国家的出现是财政产生外部条件和客观需要，概而言之，剩余产品的出现是财政产生的初始条件。

我们说财政是伴随着国家产生而产生的这句话的要旨，在于说明财政是和国家同时产生的，是从起源上说明财政这种特殊的分配与一般分配的区别问题。就是说，在原始社会已经出现用一

① 《马克思恩格斯选集》第四卷号167页，人民出版社1972年版。

部分剩余产品满足社会公共需要这种现象，然而是在国家产生以后，构成国家的集中分配，才使这种现象从社会再生产的一般分配中分离或区别出来。国家对财政起源的关系，有些类似蛋成鸡和外部的温度、湿度的关系：没有适应的温度、湿度，鸡蛋不能变成小鸡，但温度、湿度只是导致蛋变鸡的外因，而成鸡的内因却是蛋内鸡胚的发育。因此，决定财政产生的“本原”不是国家，财政的产生和发展归根到底是由经济条件决定的。

二、财政的发展

财政是在一定的经济条件 and 政治条件下产生的，并随着社会的发展而演变和逐步成熟起来的。从人类的产生发展到今天，除原始社会不存在国家财政外，国家财政的产生与发展经历了四个阶段，即奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。前三者是建立在生产资料私有制基础上的，社会主义国家财政建立的基础是生产资料的公有制。

（一）奴隶制国家财政

奴隶制国家是建立在奴隶主占有生产资料和奴隶这一经济基础之上的。这种生产关系决定了奴隶制社会的产品分配，是奴隶主占有奴隶生产的全部产品，仅以其中微弱的部分留给奴隶以维持生存的最低需要，也就是说，奴隶主不仅剥削奴隶的全部剩余劳动，而且侵占奴隶的一部分必要劳动。

在奴隶制社会，国王是最大的奴隶主。故古籍上有“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣。”^①之说，他以政治统治者和最大的土地占有者的双重身份向他的臣民征收贡赋和实行分田制禄，分封制国。奴隶主国家一方面直接从国有土地上的奴隶劳动取得国家的主要收入，另一方面将土地连同奴隶分配和赏赐给贵族或官僚作俸禄。与奴隶制社会生产力不发达、自然经济占

^①《诗经·小雅北山》。

对当时封建制
对奴隶制国家财政
提供物质基础，奴隶制国家财政

统治地位的经济条件相适应，国家财政是以直接剥削奴隶劳动为主，通过直接占有劳动者的劳动而攫取产品。孟子说：“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。”^①贡助彻是我国奴隶社会最早出现的租税形式。另外，国家还直接征集奴隶从事各种劳役，并且征收一部分实物。马克思说：“在罗马帝国，在它最发达时期，实物税和实物租仍然是基础。”^②由于政治、经济的落后，其管理也是落后的，主要表现在公私财政不分。奴隶制国家财政的支出主要有军事、祭祀、王室支出和少量的生产性支出。

奴隶制国家财政是与奴隶制国家性质相适应的，它体现了以国王为代表的奴隶主直接剥削奴隶劳动的分配关系。由奴隶制社会生产力水平和社会制度所决定，奴隶制国家财政具有以下特征：

1. 财政收入主要来自王室土地收入，贡赋收入和赋税收入。

国家财政收入的主要形式是力役和实物。

2. 财政支出以非生产支出为主。古书记载的“国之大事，在祀与戎”。^③说明奴隶社会国家财政支出中祭祀、战费支出占有重要地位。另外，王室支出，包括供给国王及王室成员的生活享用，如王室的膳食、衣服、赏赐、宴会以及国王的玩物珍品等支出在财政支出中占有较大的比重。因此，非生产性支出在奴隶制国家财政支出中占有主要地位。

3. 公私财政不分。这是与奴隶社会的政治经济制度分不开的，在奴隶主国家里，国王是政治和经济的最高统治者，在他统治权力的范围内，一切都属于国王所有。

(二) 封建制国家财政

①《孟子·滕文公上》。

②《政治经济学批判》人民出版社1964年版第317页。

③《春秋传左集》上海人民出版社1977年版，第722页。