

中共广东省委党校学历培训系列教材

缪国亮 戴燕艳 张海梅 张敬川◎编著

财政税收学

中共广东省委党校教材编审委员会组织编写



广东人民出版社

中共广东省委党校学历培训系列教材

财政税收学

中共广东省委党校教材编审委员会组织编写

缪国亮 戴燕艳 编著
张海梅 张敬川

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政税收学 / 缪国亮等编著. —广州: 广东人民出版社, 2003.6

(中共广东省委党校学历培训系列教材)

ISBN 7-218-04300-3

I. 财... II. 缪... III. ①公共财政学—党校—教材②税收理论—党校—教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 039706 号

责任编辑	钱 进
封面设计	张竹媛
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
印 刷	肇庆科建印刷有限公司
开 本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印 张	8.5
字 数	200 千字
版 次	2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-218-04300-3/F·582
定 价	15.50 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印公司联系调换。

目 录

第一章 财政概念和财政职能	1
第一节 财政的概念	1
第二节 财政的职能	8
第二章 财政支出概述	24
第一节 财政支出的分类	24
第二节 财政支出的原则	28
第三节 财政支出的效益	31
第四节 政府采购制度	41
第三章 财政支出类别	52
第一节 国防支出	52
第二节 行政管理支出	54
第三节 文化教育科学卫生支出	57
第四节 社会保障支出	59
第五节 经济建设支出	63
第四章 财政收入概述	70
第一节 财政收入的形式	70
第二节 财政收入的规模	74
第三节 财政收入的原则	79

第五章 税收原理	90
第一节 税收概念	90
第二节 税制构成要素	94
第三节 税收原则	102
第四节 税负转嫁与归宿	109
第五节 税收结构	112
第六章 流转税	116
第一节 流转税概述	116
第二节 增值税	118
第三节 消费税	123
第四节 营业税	126
第五节 关税	129
第七章 所得税	135
第一节 所得税概述	135
第二节 公司所得税和我国的企业所得税	137
第三节 个人所得税	139
第四节 社会保险税	145
第八章 其他税收	148
第一节 财产税	148
第二节 资源税	151
第三节 行为税	154
第四节 我国的农业税	156
第九章 国际税收	159
第一节 国际税收的含义	159

第二节	国际重复征税及其消除	161
第三节	国际避税和反避税	172
第四节	国际税收协定	179
第十章	公债	184
第一节	公债的种类、特征和功能	184
第二节	公债制度	193
第三节	公债的规模	201
第十一章	政府预算	206
第一节	政府预算的概念、特点和功能	206
第二节	政府预算的编制方法	210
第三节	政府预算的原则	215
第四节	政府预算的分级和组成	216
第五节	政府预算的程序	218
第十二章	预算管理体制	221
第一节	预算管理体制的内容和类型	221
第二节	分级预算体制	226
第三节	我国的预算管理体制	243
第十三章	财政政策	248
第一节	财政政策的类型	248
第二节	财政政策工具	251
第三节	财政政策与其他政策的配合	255
参考文献		262
后记		265

第一章 财政概念和财政职能

第一节 财政的概念

一、财政的产生

财政不是人类社会一开始就有的，它是人类社会发展到一定阶段，随着国家的产生而产生的。在人类社会的初期，原始社会的生产力水平极其低下，社会产品除用于维持社会成员的生存之外，几乎没有多少剩余。这时，没有私有财产，没有阶级和国家，也就没有财政。后来，随着社会分工的发展和社会生产力的提高，产生了超出劳动者自身消费的剩余产品，从而为社会管理机构的活动提供了物质条件。随着生产力的发展，出现了私有制和在经济上互相对立的阶级。在阶级矛盾不可调和的历史条件下，代表统治阶级利益的国家产生了。国家要执行其职能，就需要占有和消耗一部分社会产品。但是，国家本身并不直接从事物质产品的生产。因而，国家就必须凭借它的政治权力，强制地无偿地征收一部分社会产品。这样就产生了由国家的一部分社会产品进行的集中性分配，这就是财政。由此可见，剩余产品的出现是财政产生的物质条件，阶级的出现是财政产生的社会根源，国家的形成是财政产生的直接原因。

二、财政的性质

(一) 财政的一般特征

财政是指国家为了实现其职能而对一部分国民收入进行的集中性分配活动和分配关系。财政作为一种分配范畴，具有区别于其他分配范畴的一般特征。

1. 财政分配的主体是国家。

财政分配的主体是国家，主要指：①财政分配以国家为前提，国家直接决定着财政的产生、发展和范围。没有国家就没有财政分配，不以国家为主体的分配都不属于财政。②在财政分配中，国家处于主动的、支配的地位，国家是财政分配活动的决定者和组织者，具体的财政分配活动由各级政府进行。③国家作为社会的代表以及国家执行的社会职能，决定着财政分配是在全社会范围以及各地区范围内进行的，具有集中性、广泛性和社会性。

2. 财政分配大部分具有直接的无偿性和间接的有偿性。

一方面，除了财政信用对资金提供者直接具有返还性外，大部分财政分配具有直接的无偿性，即向政府提供财政收入的企业和个人不能从政府中直接获得与自己提供财政收入的数量相一致的利益。另一方面，政府收取的财政收入，主要用于向社会提供满足社会成员共同需要的公共服务，从而返还社会，使提供财政收入的企业和个人间接得益，因而说财政分配具有间接的有偿性。

3. 财政分配大部分具有强制性。

除了财政信用对资金提供者具有自愿性外，大部分财政分配具有强制性。这是因为政府运用财政资金提供的公共服务可由多人共同享用，难以把不付款者排斥在外。为了克服对公共服务收费上的“免费搭车”困难，财政分配必须具有强制性。

4. 财政分配的对象主要是剩余产品价值。

财政收入虽然有小部分来源于个人收入，但它的主要来源是企业生产的剩余产品价值。剩余产品价值量的大小决定了财政分配的规模。

5. 财政分配的目的是保证国家实现其职能的需要。

无论是什么社会制度，无论财政分配是采取实物形式还是货币形式，财政分配的目的只有一个，就是为实现国家职能服务，为国家的生存和发展提供物质保障。国家职能主要体现在两方面，一是维持政权，二是满足社会公共需要。

（二）财政的阶级性和公共性

既然财政是国家的分配，国家的存在离不开财政，那么，在不同社会制度下国家的性质不同，财政的性质也就不同。在阶级社会中，财政具有阶级性。

人类社会的发展经历了奴隶制、封建制和资本主义三个阶级社会，并在部分国家进入了社会主义社会。在三个阶级社会中，财政充分体现了它的阶级性。

奴隶制社会生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料并直接占有劳动者——奴隶。奴隶制国家为维护奴隶制生产方式所进行的社会产品的分配，体现了奴隶主阶级对奴隶阶级的剥削关系。奴隶制财政的特点主要体现在：国家财政收支与国王个人的收支没有严格的界限，二者混在一起；奴隶主不仅剥削了奴隶的全部剩余劳动，而且侵占了奴隶的一部分必要劳动；财政以徭役形式为主，以直接占有奴隶劳动的形式取得收入。奴隶制国家的财政收入主要来自皇室土地收入，强迫奴隶劳动所取得的收入，战争缴获的财物及对战败国的强制贡赋收入，向农民和小手工业者征收的捐税。财政支出主要用于维持奴隶制国家政治机构的支出、军事支出、皇室支出、宗教和祭祀支出等的需要。奴隶制财政在奴隶制社会中起了重大作用。一方面它作为实现国家职能的物质保证，积极支持了奴隶社会政治、经济、文化的发展；另一

方面它作为奴隶主掠夺奴隶的工具，加速了奴隶社会的灭亡。

封建制社会生产关系的基本特征是封建主占有生产资料和不完全占有生产劳动者——农奴，同时也存在着大量自耕农、手工业者、商人等小私有经济。封建制国家为维护封建生产方式而对社会产品的分配，体现了封建主阶级对农奴和其他劳动人民的剥削关系。封建制财政的特点主要体现在：国家财政收支与国王私人收支从形式上的分别管理逐步走向分离；财政收入的主要来源从徭役走向实物——以田赋和各种捐税为主；产生了国家预算和公债等财政范畴，从而丰富了财政分配内容，拓宽了财政分配领域。封建制国家的财政收入主要来自官产收入、田赋捐税收入、专卖收入、特权收入和债务收入等；财政支出主要用于维护封建统治的军事支出、国家机构支出、皇室支出、文化宗教支出等，也有一部分用于兴修水利、发展农业生产。封建制财政在封建制社会中发挥的作用是很大的。它一方面巩固了封建国家的政治统治，促进了社会、经济和文化的发展；另一方面加剧了封建社会的阶级矛盾，直接促进了封建制度的灭亡。

资本主义社会生产关系的基本特征是资本家占有生产资料，劳动力成为商品。资本主义国家财政是资本主义国家用于维护资产阶级统治，对劳动人民进行剥削的工具。资本主义国家财政在参与国民收入再分配过程中形成了体现资产阶级统治特性的财政收支结构。资本主义国家的财政收入主要来自税收和公债；财政支出主要用于军事支出、政府机构开支、社会保险和社会福利支出、国家投资支出和债务支出。

列宁在谈到阶级社会的国家时说：“在马克思看来，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，是建立一种‘秩序’来抑制阶级冲突，使这种压迫合法化、固定化。”^①

① 列宁：《国家与革命》，《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第114页。

在奴隶制、封建制和资本主义等阶级社会中，国家在本质上维护的是剥削阶级的利益。“为了维持特殊的、站在社会之上的公共权力，就需要捐税和国债。”^① 财政作为国家机器的经济基础，为国家机器的运转提供财力保证，为巩固剥削阶级的统治服务，在本质上具有阶级性，这是很显然的。

对于阶级社会的财政，我们一方面要认识它在本质上具有阶级性，另一方面又要看到，它同时又具有一定程度的公共性，即它可以在某些方面为社会全体成员服务。比如军费支出。在奴隶制、封建制和资本主义制度下，国家征税或者举债用于军费开支，无疑符合剥削阶级对内镇压和对外扩张的需要。但同时也要看到，军费开支中必然包含着对外防御侵略的动机，显然，这是不论高官巨富，还是黎民百姓的公共需要（少数卖国贼除外）。再如立法、司法方面的财政支出。尽管在剥削制度下，立法、司法处处体现出剥削阶级的意志，但也在某些方面符合劳动人民的需要，因为法律能在一定程度上约束剥削阶级成员的行为，并且，也可用于解决普通老百姓之间发生的民事、刑事纠纷。又比如，在许多西方国家，政府通过累进的所得税，把高收入者的一部分收入集中起来，再通过财政的社会保障支出把它分配给低收入者，以达到缩小贫富差别、增进社会公平的目的。这种财政支出在财政预算中所占的比重很高。这种财政收支活动，一方面，是为了缓和阶级矛盾，维护资产阶级政权的稳定，这体现了财政的阶级性；另一方面，这也是无产阶级长期斗争争取的结果，是他们所需要的，并且确实改善了他们的生活，这又体现了财政的公共性。在阶级社会中，各个阶级之间存在着利益的冲突，存在尖锐的阶级矛盾和阶级斗争，同时，也存在着某种共同利益。因

^① 列宁：《国家与革命》，《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第118页。

此，在阶级社会，国家既有阶级性，又有公共性；财政也具有阶级性和公共性。不过，阶级性是阶级社会的国家和财政的本质属性，公共性是非本质的属性。

社会主义财政具有不同于阶级社会财政的性质。社会主义的基本特征是公有制、按劳分配、共同富裕和民主。在社会主义社会，劳动人民是社会的主人，阶级正在走向消亡，阶级矛盾不再是社会的主要矛盾。社会主义国家代表的是全社会人民的利益，而不是剥削阶级的利益，因而在本质上具有公共性。因此，为国家机器运转提供物质保证的社会主义财政，是“取之于民，用之于民”的分配，在本质上具有公共性。这是自国家产生以来第一次出现的以公共性为本质属性的财政。

同时我们也要认识到，在社会主义初级阶段，虽然阶级矛盾不是社会的主要矛盾，但由于国内国际因素，阶级矛盾还将在一定范围内长期存在，国家还要在解决阶级矛盾方面发挥其特有的作用。因此，社会主义国家和社会主义财政又具有一定的阶级性。在我国社会主义初级阶段，国家和财政的公共性是本质属性，阶级性是非本质属性。

三、公共财政概念

西方财政学把西方国家的财政称为公共财政。此概念的含义，我们不能从制度特性上来理解，否则就会抹杀其阶级性本质。对此概念，我们可以从资源配置角度来理解其含义，也就是把它理解为一种财政模式。

我们中文所称的“财政”和“公共财政”，其英文是 Public Finance，这是西方财政理论中经常使用的概念。Public 的含义是“公共的”。Finance 的含义是“财务”或“理财”。Public Finance 是相对于 Private Finance（私人财务）而言的，是指政府的“财务”或“理财”，与汉语中的“财政”一词相同。因此，Public

Finance 既可翻译为“财政”，又可翻译为“公共财政”。

如果从财政模式来看，即从政府对社会资源进行配置的角度来看，资本主义财政又具有既不同于奴隶制财政和封建制财政，又不同于社会主义计划经济财政的特点。因此，资本主义财政称为“公共财政”，有其特定的含义。

公共财政是指在市场经济条件下，以弥补市场缺陷为基本原则，为社会提供公共产品的财政模式。所谓公共产品是指由社会成员共同享用并且难以通过收费方式提供的产品和服务。公共财政这一概念有两个主要含义：第一，财政活动具有公共性，即财政资金是用于社会而不是用于私人（在阶级社会中从本质看也是用于剥削阶级整体而不是个人）；第二，政府运用财政资金提供的是公共产品而不是可通过市场交易的产品，财政活动的范围只能是市场失灵的领域而不能是市场可有效调节的领域。公共财政只存在于市场经济国家。

从公共财政的第一个含义来看，奴隶制国家财政和封建制国家财政不是公共财政。在奴隶制国家，财政收支与国王个人收支不分，国家财政在很大程度上包含了国王个人收支的私人财务的内容。在封建制国家，虽然国王（或皇帝）个人收支与国家财政收支逐步分离，但由于封建帝王既是统治者，又是所有者，因而国家财政收支与国王（或皇帝）个人收支不能完全分开，国家财政仍含有国王（或皇帝）个人收支的私人财务的内容。

从公共财政的第二个含义来看，计划经济国家的财政不是公共财政。在计划经济体制下，政府凭借其政治权力行使者和生产资料所有者的双重身份，直接组织和安排整个社会的经济建设活动。政府的财政支出不仅提供公共产品，而且还提供可由市场调节的产品，因为国有企业的资金都是财政安排的，国有企业的资金运用也是财政支出的一项重要内容。计划经济排斥市场调节，那些可由市场调节的产品都由国家统一安排生产，统一进行计划

市场调拨，财政活动的内容无所不包。

公共财政这种模式只存在于市场经济国家。在市场经济条件下，企业的生产经营活动由市场调节，政府的调控只限于市场失灵的领域。人类社会发展到当代，实行市场经济的只有资本主义国家，因而只有资本主义国家的财政是公共财政。社会主义国家长期实行计划经济，没有采用公共财政模式。现在我们已经认识到，市场经济并不是资本主义的专利，社会主义也要搞市场经济。我国正在进行着以建立社会主义市场经济体制为目标的改革。其中，财政体制改革的总体目标，就是建立公共财政的体制。在这方面，西方国家的财政理论和财政体制，可供我们借鉴。

公共财政是市场经济的财政，它显现出市场等价交换的色彩。在公共财政的体制下，财政收支不再是由政府单方面决定的行为。纳税人通过立法机构，通过对政府首脑的选举，对政府的财政活动也具有重要的影响作用。纳税人负有向政府交税的义务，政府又负有向纳税人提供公共服务的义务；政府有向纳税人征税的权利，纳税人又有要求政府提供相应的公共服务的权利。公共财政的收入和支出体现了政府与社会成员之间的交换关系。

第二节 财政的职能

财政的职能是指财政本身所固有的功能，用通俗的话说，就是财政用来干什么。

从财政与国家的关系来看，国家机器运转需要财政提供物质保证。因此，财政最重要的职能，首位的职能，就是维持国家机器运转。古往今来，不论哪个社会哪种性质的国家财政，都有其职能上的共性，即满足政府在国防、外交、行政、治安等方面支

出的需要，简言之，为国家机器的正常运转提供财力保证。

从财政与资源配置的关系来看，或者说，从财政与市场经济的关系来看，财政可用于弥补市场经济的缺陷。市场经济是以市场为基础的资源配置方式，生产什么、生产多少、如何生产、为谁生产，都由市场决定。在现代社会，市场经济是一种高效率的资源配置方式。我国和其他社会主义国家过去几十年的实践已经证明，计划经济是低效率的。把计划经济体制改为市场经济体制，是不可逆转的改革。凡是市场调节有效的领域，政府和财政都不要插手。但是我们也要看到，市场经济也有缺陷，市场经济也存在低效率的领域，这就是所谓的“市场失灵”。市场失灵主要表现在：①公共产品；②外部效应；③自然垄断；④宏观经济结构不合理；⑤风险和不确定性；⑥社会分配不公；⑦宏观经济不稳。解决市场失灵问题，要依靠政府的作用。现代市场经济，是市场机制调节与政府调控相结合的市场经济，西方经济学家称之为“混合经济”。市场失灵的领域，就是财政职能发挥作用的领域。财政弥补市场经济缺陷的职能，主要有三个：资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能。下面分别对这三个财政职能进行论述，也就是论述公共财政的职能。

一、资源配置职能

财政的资源配置职能是指财政通过对社会资源的分配和安排，实现对社会资源的高效率利用。这一职能主要包括提供公共产品、解决外部效应问题、解决自然垄断问题、调控宏观经济结构、解决风险和不确定性问题等五个主要内容。

（一）提供公共产品

1. 公共产品的特点。

根据消费和受益的特点，可以把产品（包括物质产品和服务产品）分为三类：私人产品、公共产品和混合产品。

这里所说的私人产品，其含义不是指产品属于私人所有，而是指这种产品在消费和受益方面具有不同于其他产品的特点。如衣服、食品、家具、住宅、厂房、机器等物质产品和饮食、理发、美容、出租车等服务就是属于私人产品。私人产品的特点有三个：①效用的可分割性，即产品可以由单个人、单个厂商独自享用；②消费的竞争性，即当产品被某个人、某个厂商享用后，其他人和厂商就不能享用，也就是说，消费这种产品的边际成本^①大于零；③受益的排他性，即可以把不付款者排除在这种产品的受益范围之外。

公共产品具有不同于私人产品的三个特点：

(1) 效用的不可分割性。效用的不可分割性是指公共产品是向整个社会共同提供的，其效用为整个社会的成员所共享，而不能将其分割成若干部分，分别归属于某些个人或厂商享用。国防就是公共产品的一个典型事例，它向一国国内的所有人提供，国内的任何人都无法拒绝这种服务。相比之下，私人产品的效用则是可分割的。例如，日常生活中的电冰箱就与国防显著不同，它可以按台出售，出售后，其效用也归购买者自己或其家庭独享，这样的物品或劳务显然属于私人产品。

(2) 消费的非竞争性。消费的非竞争性是指某一个人或厂商对公共产品的享用，不排斥、妨碍其他人或厂商同时享用，也不会因此而减少其他人或厂商享用该种公共产品的数量或质量。这就是说，增加一个消费者不会减少任何一个人对公共产品的消费量，或者说，增加一个消费者，其边际成本等于零。仍以一国的国防为例。尽管人口年年增长，但没有任何人会因此而减少其从国防所提供的国家安全保障中获得的利益。私人产品的情况就不

① 消费私人产品的边际成本是指增加一个消费者消费所引起的生产成本支出的增加。

是这样。例如，前述的可按台出售的电冰箱，当某一消费者将一台电冰箱购回家中后，这台电冰箱显然就只能归这个消费者及其家庭享用了，其他人或家庭不可能同时享用这台电冰箱所提供的效用。其他人或家庭要享用电冰箱的效用，只能另行购入。而这时，其边际成本显然大于零。

(3) 受益的非排他性。受益的非排他性是指在技术上没有办法将拒绝为之付款的个人或厂商排除在公共产品的受益范围之外。或者说公共产品不能由拒绝付款的个人或厂商加以阻止。任何人都不能用拒绝付款的办法，将其所不喜欢的公共产品排除在其享用范围之外。比如国防，如果在一国的范围内提供了国防服务，则要排除任何一个生活在该国的人享受国防保护是极端困难的。就是那些在政治上反对发展核武器，而拒绝为国防费用纳税的人们，即使被投进监狱，也仍然处在核武器所提供的国家安全保障的范围之内。在私人产品上，这种情况就不会发生。例如，如果一个人喜欢某种电冰箱，其他的人不喜欢，那么这个人就可付款得到它，其他的人则无需这样。如果某个人拒绝付款，而又想得到电冰箱，那么也很简单，卖者就可拒绝卖给他，这个人肯定会被排除在电冰箱的受益范围之外。

2. 公共产品的提供。

公共产品的这三个特点，决定了它们不能由企业或个人通过市场提供。如果公共产品通过市场交易有偿提供，就会不可避免地出现“免费搭车者”，即不付款地享用公共产品。如果所有的社会成员都成为“免费搭车者”，最后的结果则是没有一个人能享受到公共产品的好处。中国古老的“一个和尚挑水吃，两个和尚抬水吃，三个和尚没水吃”的寓言，其实也是用于形容这类“免费搭车者”的。

可以用一个典型的例子来说明。

假定一个社会是由生活在一个孤岛上的渔民所组成的。经过