

吴厚德 编著

财政学

FINANCE

(第三版)

财政与税收系列

财政的职能

财政支出

财政收入

财政风险

财政的职能

财政宏观调控

财政监督

预算管理体制

财政风险

中山大学出版社

1073867

财政与税收系列

财 政 学

(第三版)

吴厚德 编著



淮阴师范学院图书馆 1073867

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

财政学/吴厚德编著. —3版. —广州:中山大学出版社, 2001.2
(财政与税收系列)

ISBN 7-306-00963-X

I. 财… II. 吴… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 66753 号

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275)

电话:020-84111998、84037215)

广东新华发行集团股份有限公司经销

广州市番禺市桥印刷厂印刷

(地址:番禺区市桥环城西路 201 号 邮编:511400 电话:020-84881937)

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 19.5 印张 490 千字

2001 年 2 月第 3 版 2002 年 8 月第 7 次印刷

印数:37001-40000 册 定价:29.80 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

第三版前言

财政是国民经济发展状况的综合反映。在当前国家财力有限的情况下，如何更好地发挥财政在国民经济中的作用，就显得十分迫切与重要。

在现代市场经济条件下，我们面临的挑战是：经济知识化和经济全球化。中国经济在世界经济格局中如何定位与发展，如何确定中国经济的地位与目标，是财政方面必须研究的重大课题。为了实现我国的长远战略目标，增强国家财力，应付各种突发事件，财政必须继续深化改革，在财政理论、财政政策、财政制度以及财政实践上应该有所突破和创新。没有强大的国家财力作保证，中国的一切改革是不可能顺利进行的，因为改革每前进一步都需要有财力作后盾。可见，继续深化财政改革，是国内外政治经济形势发展的客观要求，不改革是没有出路的。

基于这个宗旨，本书在财政理论、体系、内容、观点等方面都进行了重大的修改与创新。除个别章节基本保留原有的适应市场经济运行的某些基本理论与内容外，绝大多数章节都作了重要的修订与补充，特别是书中的“市场经济条件下的财政职能”、“行政管理支出”、“事业单位支出”、“农业支出”、“社会保障支出”、“财政收入概论”、“国有资产管理”、“国债”、“国家预算”、“财政政策”等都作为重点修改章节，赋予新的理论、内容与观点。这使修订后的本书，更加适应我国社会主义市场经济发展和不断完善市场经济体制的客观要求，更好地与国际接轨，为我国“入世”提供理论上的准备。

此外，立足于财政经济发展中需要认真解决的新课题，本书还增加了“财政投融资体系”、“财政风险”、“财政监督”等新的章节。

事物在不断发展变化，新理论、新内容、新观点层出不穷，作者水平有限，不可能在本书中穷尽财政学的所有理论与知识。书中的不妥或错漏之处，恳请诸位专家同仁、读者不吝赐教与斧正，在此谨致谢意！

在本书修改的过程中，参阅了有关的资料，吸取了国内外学术界的最新研究成果，并借此机会向诸位学者表示谢意！

吴厚德 于广州

2001年11月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 我们身边的经济学与财政学	(1)
第二节 财政关系的产生与发展	(3)
第三节 财政学说的产生与发展	(16)
第四节 财政学的研究对象	(23)
第二章 财政在国民经济中的地位与作用	(26)
第一节 财政是一个分配问题	(26)
第二节 财政在分配中的地位和作用	(29)
第三节 财政分配与一般分配的关系	(36)
第三章 市场经济条件下的财政职能	(42)
第一节 国家本质与政府职能	(42)
第二节 我国财政与公共财政	(52)
第三节 财政职能的选择	(57)
第四节 财政职能的内容表述	(59)
第四章 财政支出概论	(77)
第一节 财政支出的理论依据与实践认识	(77)
第二节 财政支出的范围与原则	(81)
第三节 财政支出的分类和结构	(88)
第四节 财政支出增长的规律	(95)
第五节 加强财政支出管理	(99)
第六节 合理安排财政支出	(106)
第五章 行政管理支出和国防支出	(111)

第一节	行政管理支出和国防支出的性质与内容·····	(111)
第二节	国防支出规模的确立标准·····	(114)
第三节	行政管理支出的改革·····	(120)
第四节	构建政府采购制度·····	(125)
第六章	事业单位支出·····	(133)
第一节	事业单位支出的性质与特点·····	(133)
第二节	事业单位的经费构成·····	(136)
第三节	事业单位财政管理改革·····	(138)
第七章	农业支出·····	(147)
第一节	农业在国民经济中的地位·····	(147)
第二节	我国农业资金运行特征·····	(151)
第三节	科学界定农业投资的界限·····	(157)
第四节	财政资金支农面临新问题·····	(161)
第五节	建立和健全财政对农业投资的创新机制·····	(165)
第八章	财政投资性支出·····	(172)
第一节	财政投资性支出概论·····	(172)
第二节	财政投资的原则与效应·····	(175)
第三节	财政投资体制·····	(182)
第四节	我国基本建设投资的现状与面临的问题·····	(185)
第五节	财政投资宏观调控·····	(191)
第九章	社会保障支出·····	(198)
第一节	社会保障的基本理论·····	(198)
第二节	社会保障制度的内容·····	(200)
第三节	我国社会保障制度及其存在的弊端·····	(206)
第四节	外国社会保障的基本经验·····	(213)
第五节	我国社会保障制度改革·····	(219)
第十章	财政收入概论·····	(229)
第一节	财政收入的经济内容·····	(229)

第二节	财政收入形式及其分类·····	(235)
第三节	财政收入的规模·····	(240)
第四节	增加财政收入的途径·····	(245)
第十一章	国家税收·····	(257)
第一节	税收的性质与特征·····	(257)
第二节	税收原则·····	(262)
第三节	税收负担与转嫁·····	(266)
第四节	税制结构·····	(271)
第五节	税制要素·····	(277)
第六节	流转课税·····	(285)
第七节	所得课税·····	(301)
第八节	其他课税·····	(313)
第十二章	国际税收·····	(318)
第一节	国际税收的含义及其本质·····	(318)
第二节	税收管辖权·····	(323)
第三节	国际重复征税及其消除办法·····	(329)
第四节	国际逃税避税原因及其防止措施·····	(335)
第五节	国际税收协定·····	(343)
第十三章	财政与国有企业的分配关系·····	(348)
第一节	国有企业收入的概念与依据·····	(348)
第二节	财政与国有企业财务的关系·····	(352)
第三节	财政与国有企业利润分配制度·····	(355)
第四节	规范财政与国有企业的分配关系·····	(364)
第十四章	国有资产管理·····	(369)
第一节	国有资产的含义与结构·····	(369)
第二节	国有资产管理原则·····	(372)
第三节	我国国有资产所有权的界定·····	(377)
第四节	国有资产保值和增值·····	(383)

第五节	国有资产管理体制改革·····	(387)
第十五章	国债·····	(392)
第一节	国债概论·····	(392)
第二节	国债规模·····	(402)
第三节	国债制度·····	(411)
第四节	国债管理体制改革·····	(426)
第五节	外债管理·····	(434)
第十六章	财政投融资体系·····	(446)
第一节	财政投融资的性质·····	(446)
第二节	我国财政投融资的现状与问题·····	(452)
第三节	建立财政投融资体系的作用与客观必然性·····	(456)
第四节	建立具有中国特色的财政投融资体系 的构想·····	(461)
第十七章	国家预算·····	(471)
第一节	国家预算的含义与组成·····	(471)
第二节	国家预算的形式·····	(473)
第三节	预算的编制·····	(480)
第四节	国家预算的执行与决算·····	(488)
第五节	预算外资金·····	(492)
第十八章	财政管理体制·····	(499)
第一节	财政管理体制的一般问题·····	(499)
第二节	财政管理体制的类型·····	(503)
第三节	财政管理体制改革的·····	(515)
第十九章	财政宏观调控·····	(527)
第一节	财政宏观调控的对象·····	(527)
第二节	社会总供给和社会总需求与货币供求关系·····	(532)
第三节	财政宏观调控的目标·····	(537)
第四节	财政信贷综合平衡·····	(540)

第二十章 财政政策	(551)
第一节 财政政策的分类与理论基础.....	(551)
第二节 积极财政政策的含义与客观性.....	(559)
第三节 积极财政政策的内容与对策.....	(566)
第四节 财政政策与货币政策相配合.....	(577)
第二十一章 财政风险	(583)
第一节 财政风险的特征与表现.....	(583)
第二节 防范财政风险的措施.....	(589)
第二十二章 财政监督	(595)
第一节 财政监督的内容与形式.....	(595)
第二节 财政监督立法原则与作用.....	(600)
第三节 加强财政监督.....	(605)

第一章 导 论

第一节 我们身边的经济学与财政学

一、两类商品的生产与供应

在现实的经济社会中，人总是处在第一位的。人类进行生产，同时也为人类服务。因而，在诸多经济活动中，为了达到最佳效果，虽然主观要符合客观，需要要符合可能，但人的主观判断往往起着重大作用。并且，从长远的经济运动轨迹中看，主观与客观之间或者需要与可能之间，以及需求与供给之间，总是在符合与否之间徘徊，问题的关键在于能否满足人们的欲望。

在广阔的商品世界中，用来满足人类私欲的商品，称之为私人商品；用来满足人类公欲的商品，称之为公共商品。通过市场机制，研究私人商品的生产、分配、交换、消费，以及扩大再生产的问题，乃是私经济的核心，也就是经济学研究的主要范围。而通过国家的政治过程或政府的作用，研究如何利用公共商品来满足人类公欲的问题，乃是公经济的核心，也就是财政学研究的范围。

由于商品及其效用的多样性，当人类利用有限资源来满足各种欲望时，无论是私欲，还是公欲，都要通过选择的方式来表达。在现代的市场经济中，私经济乃是通过价格过程，以市场机制来满足个人的私欲；而公经济乃是通过政治（投票）过程，以政府的财政预算来满足集体的公欲。

欲望无穷，资源有限。无论是经济学，或是财政学，其所探讨的基本问题和方法是相通的，分析的工具也是一样的；所不同的，仅为满足欲望的方法和过程而已。然而，值得一提的是，公共商品即使是通过政府来供应，但它仍然不失为一种商品，所以，价值规律还要起作用。不过，正如马克思在研究“资本”的时候，是以私人“商品”开始的一样，当研究财政学的时候，就应以“公共商品”开始。

二、现实生活中的财政现象

我们在日常生活中经常发现，市场不是满足人们需要的唯一场所，它不能包揽人们的一切需要。因而在现实生活中出现了另一个保证居民生活和社会经济正常运行的场所（或系统）则是政府。政府主要通过财政以有别于市场的方式来满足市场不能提供或不适于由市场提供的各类需要。

200 多年来，经济学家们一直在探求市场与政府的关系。从自由主义到政府干预再到新自由主义，而新自由主义又有许多弊端，于是，对市场与政府的关系的讨论就上升到了一个新的阶段。你手里有钱可以在市场上买到食品、衣物、图书，甚至可以买到汽车和住房，但即使有钱也买不到由行政管理、国防、治安以及司法和执法所提供的国土安全和社会秩序。此外，城市的交通、通讯、供水、净化环境、公园等基础设施与公共服务，是居民日常生活不可缺少的。这类需要是“公共产品”，显然不能通过市场提供，或者即使由市场提供也是缺乏效率的，提供这类需要理所当然的由政府来承担。

诚然，市场是促进经济发展的引擎，市场是创新的催化剂，但市场存在着本质的缺陷，市场是短视的，市场价格在许多方面被扭曲了。比如，市场对教育、卫生、科研、技术革新，甚至货币和金融工具都存在着价格的严重扭曲。过多的市场力量不仅不

利于人类的平衡发展，也不利于经济发展。因为，教育、卫生、科研、公共设施等方面正是经济发展所必需的投入。

人们常说，自由市场带来效率，因为广大消费者是无情的裁判，质次价高产品的生产者必然会被逐出市场，然而这只是一种价格效率或资源配置上的效率。在现实生活中还有两种效率：充分发挥的人力资源和科技进步。如果在一个社会里，价格效率表现良好，却有大量劳动力失业，那么，这个社会的整体效率必然不佳。在这种情况下，自由价格制度无法解决失业问题，只有通过政府干预，增加公共投资，刺激经济发展，扩大就业，才能达到提高社会的整体效率的目的。科学技术是第一生产力，它将物化在生产要素中而提高效率。但是，技术进步要靠发展教育、卫生和科研事业，这也需要明智的政府干预。

各国经济发展的道路证明，自由放任制度并不是最佳的选择。美国、英国、法国、德国、日本等是如此，一些发展中的国家也是如此。因为，自由放任制度带来的是高失业率，两极分化。今天的任务就是要寻找一种新的经济模式，即市场加政府的混合经济，扬长避短，促进经济的发展和人民收入水平的提高。

第二节 财政关系的产生与发展

在漫长的人类社会发展的历史过程中，财政关系的产生的？财政的概念是怎样形成的？似乎是脱离现实较远的问题，其实不然。财政关系是怎样产生的？是社会生产力发展的必然结果，还是随着国家的产生而产生？在理论上，它关系到财政与国家的关系，财政与经济的关系以及财政社会属性等一系列有关历史唯物主义的重要问题，而不是脱离实际的空谈，是具有现实意义的财政基本理论问题。在实践上，它关系到财政管理体制的改革方向，是根据社会生产力发展的客观要求、按照客观经济规律来建

立财政管理体制，还是按照国家行政权力来建立财政管理体制。这是财政理论的基本命题。

一、财政关系产生的客观条件

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，一部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费，另一部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般的社会需要，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的职能。”^① 这就是说，用一部分剩余产品满足“一般的社会需要”这种经济现象是任何社会所共有的。然而这种经济现象，是否在任何社会，也不问谁执行这种职能，都构成财政范畴呢？不是的。古今中外的财政史实说明，财政是国家集中分配一部分剩余产品用于满足“一般的社会需要”而形成的分配活动和分配关系。

有的同志认为，财政关系是随着国家的产生而产生的，国家的强制征收是财政关系产生的决定因素。他们说：“由于奴隶制国家本身并不从事物质资料的生产，它的物质需要就只能依靠国家的权力，强制地无偿地把一部分社会产品占为己有，以供给国家的需要。这样在整个社会产品分配中，就出现了一种由国家直接参与的社会产品分配。”“国家财政是阶级社会的产物；它是一定的阶级专政国家的实现其职能的需要，依据其权力而进行的一种社会产品分配活动。”^② 这些观点概括起来就是：财政是国家

① 《马克思恩格斯全集》第 25 卷，人民出版社 1956 年版，第 992 页。

② 《社会主义财政学》导言，中国财政经济出版社 1982 年版，第 1 页。

依据其权力进行强制征收的一种分配关系。在这里，实行专政是产生财政关系的根源，依靠权力征收是产生财政关系的直接原因。

我们知道，实现专政职能和强制征收都是上层建筑的反作用。这样，把实现专政职能和权力的强制作用作为产生财政关系的根本原因，其实质就是从上层建筑的反作用引出分配关系。它们在研究财政关系的起源时，不是把生产关系归结为生产力发展的高度，把分配关系（包括财政关系）归结为生产力发展的水平，而是把一部分分配关系（财政关系）归结为国家的强制作用，这在逻辑上产生了不可克服的缺陷。

决定财政关系产生的“本原”是什么，这是在财政基本理论要不要坚持唯物史观的核心问题。

所谓财政关系是伴随着国家产生而产生，是否意味着财政关系的产生及其发展是由国家决定的呢？不是的。如果把国家看成是财政关系产生的决定因素，势必在理论上误入上层建筑决定经济基础的唯心史观，而在实践上则可能得出国家可以不顾客观条件任意决定财政政策的结论，从而出现唯意志论的倾向。

马克思指出：“分配的结构完全决定于生产的结构，分配本身就是生产的产物，不仅就对象说是如此，而且就形式说也是如此。就对象说，谁分配的只是生产的成果，就形式说，参与生产的一定形式决定分配的特定形式，决定参与分配的形式。”^① 原始社会是在生产力极其低下的条件下集体劳动，平均分配，只能维持起码的生存需要，不存在剩余产品，也不存在“一般的社会需要”。

所谓“一般的社会需要”是指社会产品的一种特定用途，即

^① 《马克思恩格斯全集》第12卷，人民出版社1958年版，第745页。

泛指用于劳动者及其家属个人消费以外的社会公共需要，它的来源只能是剩余产品。没有剩余产品，也就无所谓社会公共需要。

剩余产品，根据恩格斯的分析，大体是在野蛮时代中级阶段出现的，是随着社会分工的发展而产生的，并逐步增长。野蛮的中级阶段，游牧部落逐渐分离出来，产生了社会第一次大分工，并出现了不是为了自身消费而是直接为了交换的商品生产。商品生产的出现，是提供更多的剩余产品的关键的一步。也只有这时，剩余产品才成为社会发展的支配因素，人类才跨入了文明时代的门槛。

由于社会分裂为阶级以及阶级对立的加剧，区别于农村公社的根本标志——公共权力终于应运而生了，出现了国家。随着国家权力的萌芽而带来的集中分配一部分剩余产品的现象，已经是财政的萌芽。但是，只是在国家产生以后，财政才作为一种相对独立的经济活动从一般分配中分离出来。

从上述分析中可以看出，财政关系是人类社会发展到一定阶段的产物，是一个历史的科学概念，它历来是指国家财政关系。无论从历史的发展还是从当前现实来看，都没有必要重新校正这一科学概念。

从历史上考察，国家和财政是在生产力和生产关系发展到一定阶段上同时出现的两种社会现象：一是政治现象，一是经济现象。两种现象是密切联系的，但并不存在因果关系。国家和财政是一个原因同时产生的两个结果，即都是生产力与生产关系发展的结果。

财政是伴随着国家的产生而产生这句话的中心意思，在于说明财政是和国家的产生同时产生的，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部分剩余产品满足社会公共需要这种现象，当时用于社会公共需要的剩余产品是有限的，而且参与公共事务不存在什么强制性，所

以用一部分剩余产品满足社会公共需要，还不可能从一般分配中分离出来构成独立的经济活动，也没有必要配备专职人员设置专门机构集中管理这部分剩余产品。只有在国家产生以后，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。因此，决定财政关系产生的“本原”不是国家或国家权力，而是一定的经济条件，即生产力和生产关系的发展。

二、财政收支形式与规模受制于生产方式

研究财政问题始终不能忽略一个基本事实，即任何暴力（包括国家政治权力）不能创造物质财富。财政分配的对象主要是剩余产品。不言而喻，在国家集中分配一部分剩余产品之前，必须是已经存在着剩余产品以及由生产资料所有制决定的现成的分配关系。所以，财政收支的形式、财政收支规模等，归根到底都是以各该社会历史地产生的生产方式为前提的。

比如，从财政收入的形式看，最初的财政收入只能是来自人类生存的最基本的生产资料——土地，是由土地所有制决定的。从财政支出方面看，资本主义及其以前的国家财政支出，主要是用于对内镇压和对外战争的需要，似乎国家可以运用政权的威力随意满足本身的需要，其实不然。任何国家的财政支出，都不能超越该国经济条件决定的客观限度，即支出的限度直接受收入规模所制约，而收入的规模又是由生产发展水平决定的。尽管资本主义国家或其他国家有可能采取发行公债和通货膨胀等手段取得非正常收入来弥补庞大的支出，但最终的支出必须同当时的生产发展水平相适应；否则，便会失去偿债能力而导致债务危机。

从财政与货币的关系来看，财政收支是采取实物形式还是采取货币形式，绝不是可以由什么人任意选择的，这里起决定作用的也是经济的客观性，而国家的作用是起辅助性的。在我国的财政史上，曾有“力役之征”、“粟米之征”和货币征收，三者只是