

宣传·教育·行政·管理干部经济知识系列教材

# 财政基础知识

安体富 主编



中国经济出版社



国防大学 2 060 2605 8

宣传·教育·行政·管理干部  
经济知识系列教材

# 财政基础知识

安体富 主编

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

图书在版编目(CIP)数据

财政基础知识/安体富主编. —北京:中国经济出版社,  
1994.6

宣传·教育·行政·管理干部经济知识系列教材  
ISBN 7-5017-2523-3

I. 财… II. 安… III. 财政-基本知识 IV. F81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94) 第 05249 号

责任编辑:毛增余(8319287)

封面设计:高书精

责任印制:张爱华

发行部门:8341876

邮购部门:8341879

经济知识系列教材

**财政基础知识**

安体富 主编

---

中国经济出版社出版发行

(100037·北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

北京地质局印刷厂印刷

三河市赵华装订厂装订

---

787×1092 毫米 1/32 9 印张 195 千字

1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月第 1 次印刷

印数:1-8000

ISBN7-5017-2523-3/F·1748 定价:6.50 元

**版权所有 盗版必究**

# 经济知识系列教材

## 编委会

**主 编：**翟泰丰

**副主编：**王梦奎 刘鸿儒

**编 委：**(以姓氏笔划为序)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 卫兴华 | 王家福 | 王梦奎 | 厉以宁 |
| 冯复加 | 安体富 | 孙效良 | 刘鸿儒 |
| 张卓元 | 李金轩 | 何建章 | 吴敬琏 |
| 严瑞珍 | 拱 桥 | 徐公义 | 袁文祺 |
| 栾建民 | 倪晓庭 | 韩天雨 | 翟泰丰 |
| 魏 杰 | 魏宏森 |     |     |

## 编写说明

本书是受中共中央宣传部的委托,为宣传干部编写的经济知识系列教材之一——财政基础知识。该书也可作为其他干部和有关人士学习财税知识之用。

财政在社会主义市场经济中具有重要地位和作用,是实现宏观调控的主要手段之一,学习和掌握这方面的理论与知识,对我国经济建设事业具有重要意义。为此目的我们编写了这本《财政基础知识》教材。

本书力图贯彻理论联系实际的方针,根据社会主义市场经济的要求,从我国经济发展的实际情况出发,比较全面系统地讲述了财政、税收、国债、国家预算和财政宏观调控等方面的基本理论、基本知识和基本制度。

本书主要由安体富编著,李万甫和寇铁军参加了部分章节的编写工作,最后由安体富总纂定稿。

本书不妥之处,恳请读者批评指正。

编著者

1993年8月

# 序 言

翟泰丰

当前我国经济体制改革已经进入整体推进和重点突破相结合的新阶段。建立社会主义市场经济体制,进一步解放和发展生产力,是一个伟大的开创性的历史事业,是一项艰巨复杂的社会系统工程。党的十四届三中全会所通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,勾画了社会主义市场经济体制的基本框架,提出了在坚持以公有制为主体、多种经济成份共同发展的前提下,由现代企业制度、全国统一的市场体系、健全的宏观经济调控体系、合理的个人收入分配制度和多层次的社会保障体系五大环节构建而成的建立社会主义市场经济体制的总体蓝图,是我们在本世纪末初步建立社会主义市场经济体制的行动纲领。它充分体现了社会主义基本制度和市场经济的有机结合。

面对建立社会主义市场经济体制这样一个崭新

的历史课题,我们不熟悉、不了解、不懂得的东西很多,必须加强学习。我们既要认真学习和研究马克思主义在发展过程中遇到的大量新问题,又要研究社会主义制度在发展过程中面临的大量新情况;既要研究如何坚持社会主义的基本制度,又要研究如何学习、借鉴世界资本主义发展市场经济的经验。首要的是要认真学习邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论这个当代中国的马克思主义,并学会运用这一理论武器推进经济体制改革。与此同时,还要认真学习当代经济理论,学习经济运作的基本知识,学习科技知识,学习社会主义市场经济基本知识。不学习和掌握这些经济理论和知识,我们在工作中遇到的很多新困难、新问题就难以解决,也就难以做到真正掌握和运用邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论。正因为此,中央要求广大干部特别是领导干部都必须认真学习社会主义市场经济理论和基本知识。

宣传部门和宣传干部担负着在新的历史时期以科学的理论武装人、以正确的舆论引导人、以高尚的精神塑造人、以优秀的作品鼓舞人的光荣任务,当然更要刻苦学习。为此,中宣部全国宣传干部培训中心和中国经济出版社组织编写了“经济知识系列教材”。

这套系列丛书既可以作为宣传系统干部的培训教材，又可以供广大党政干部学习、培训参阅。

主持编写这套系列教材的都是我国各个经济学科的著名学者。参加编写的同志首先严肃认真地学习了邓小平建设有中国特色社会主义理论，并以这一理论为指导，做了大量的调查研究和比较分析，作了多次理论研讨，明确编著指导思想和方针，制定了编写原则与计划。从1992年下半年酝酿讨论到动手编著共用了近二年的时间。从整体上看，这套教材侧重于基本原理、基本理论的讲解，紧密联系我国改革开放和经济建设的实际，突出知识性、实用性，通俗易懂，深入浅出，普及与提高并重，基本上可以满足宣传系统和广大党政干部的要求。

由于编写工作任务重，涉及的经济领域较多，门类较全，编写难度大，再加上宣传系统工作的特殊性以及教材篇幅的限制，整套丛书的不足之处在所难免，希望广大干部在学习过程中提出修改意见，共同来修改和完善这套丛书。

1994年4月

# 目 录

|            |                             |       |
|------------|-----------------------------|-------|
| <b>第一章</b> | <b>财政导论</b> .....           | (1)   |
| 第一节        | 财政的一般概念.....                | (1)   |
| 第二节        | 财政在社会再生产中的地位 .....          | (10)  |
| 第三节        | 财政同相关分配范畴之间的关系 .....        | (15)  |
| 第四节        | 财政的职能 .....                 | (21)  |
| <b>第二章</b> | <b>财政收入概述</b> .....         | (29)  |
| 第一节        | 财政收入的分类与结构 .....            | (29)  |
| 第二节        | 财政收入的数量界限 .....             | (40)  |
| 第三节        | 财政收入的虚假性问题 .....            | (47)  |
| <b>第三章</b> | <b>国家税收</b> .....           | (53)  |
| 第一节        | 税收的性质和作用 .....              | (53)  |
| 第二节        | 税收制度的构成要素 .....             | (61)  |
| 第三节        | 税收分类 .....                  | (67)  |
| 第四节        | 流转课税 .....                  | (70)  |
| 第五节        | 所得课税 .....                  | (77)  |
| 第六节        | 财产、行为课税和其他课税.....           | (84)  |
| 第七节        | 涉外税收 .....                  | (86)  |
| 第八节        | 税制改革 .....                  | (91)  |
| <b>第四章</b> | <b>国有企业利润分配制度和国有资产管理</b> .. | (96)  |
| 第一节        | 国有企业利润分配制度 .....            | (96)  |
| 第二节        | 国有资产管理.....                 | (105) |
| <b>第五章</b> | <b>财政支出概述</b> .....         | (116) |

|            |                         |              |
|------------|-------------------------|--------------|
| 第一节        | 财政支出的分类·····            | (116)        |
| 第二节        | 财政支出的原则·····            | (121)        |
| <b>第六章</b> | <b>经济建设支出·····</b>      | <b>(131)</b> |
| 第一节        | 固定资产投资支出·····           | (131)        |
| 第二节        | 流动资金支出·····             | (145)        |
| 第三节        | 支援农业支出·····             | (151)        |
| <b>第七章</b> | <b>文教行政国防和其他支出·····</b> | <b>(157)</b> |
| 第一节        | 文教科学卫生支出·····           | (157)        |
| 第二节        | 行政管理支出和国防支出·····        | (165)        |
| 第三节        | 社会保障支出·····             | (168)        |
| 第四节        | 财政补贴·····               | (174)        |
| <b>第八章</b> | <b>国债·····</b>          | <b>(182)</b> |
| 第一节        | 国债的性质和作用·····           | (182)        |
| 第二节        | 国债制度·····               | (188)        |
| 第三节        | 国外公债·····               | (195)        |
| <b>第九章</b> | <b>国家预算和预算管理体制·····</b> | <b>(198)</b> |
| 第一节        | 国家预算·····               | (198)        |
| 第二节        | 预算外资金·····              | (206)        |
| 第三节        | 国家预算管理体制·····           | (211)        |
| <b>第十章</b> | <b>财政的宏观调控·····</b>     | <b>(229)</b> |
| 第一节        | 宏观调控·····               | (229)        |
| 第二节        | 财政收支平衡·····             | (239)        |
| 第三节        | 财政政策·····               | (248)        |

# 第一章 财政导论

## 第一节 财政的一般概念

### 一、从财政现象谈起

在日常经济生活中,经常可以遇到一些财政现象和财政问题。国民经济的各部门、企业和单位,以至每个人都同财政有密切关系。例如,规模宏大的水库、电站、港口、码头和道路、桥梁,大都是国家投资兴建的;航行于江海的船舶,翱翔在蓝天的飞机,也多是财政出钱购买的;建国以来政府拿出上万亿元的资金用于兴建工厂、矿山、铁路、商店以及农业基本建设,建立了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系;保卫国家的军队,维护社会秩序的警察,是靠财政出钱维持的;国家机关、学校、科研单位、医院和文化团体主要靠财政拨款来维持和发展;城镇居民享受着由财政支付的物价补贴、房租补贴、交通补贴等优惠;农民从每次农副产品提价中得到好处,而财政每年要为此支出价格补贴数百亿元;如此等等。

为了维持国家每年的庞大开支,政府要依法向企业、单位和公民征税;国有企业还要向国家上交利润;国家还可以通过向企业、单位、居民发行公债、国库券等政府债券取得收入;就

是办理户口登记、结婚登记、出国护照等交纳的费用，也都要归入国库；……

在每年一度的各级人民代表大会上，都要讨论国家预（决）算报告，并通过立法程序予以审查和批准。国家预（决）算作为财政收支计划，是国家经济活动的综合反映和集中体现，涉及国计民生的重大问题和社会各阶层的切身利益。

人们从不同渠道和不同角度接触到一系列财政问题：

改革开放以来，我国的经济有了蓬勃发展，而财政的日子却不好过，连年赤字并且数额越来越大，这是什么原因？

财政赤字和通货膨胀是什么关系，对经济会产生什么影响，如何减少和消除财政赤字？

随着经济体制的改革，国家对地方和企业不断放权让利，财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占整个国家财政收入的比重大幅度下降，而企业仍感负担过重，活不起来，地方收支也日益拮据，这是为什么？

1990 年企业亏损补贴 578.9 亿元，价格补贴 380.8 亿元，两项合计 959.7 亿元，占该年财政收入的 29%，对如此巨额财政补贴的利弊怎样评价，有无解决这一问题的良策？

国家为了筹集建设资金和弥补财政赤字，连年发行国库券、公债，同时向国外借款，现在已进入还债高峰，如何估价国债的利弊，在国债问题上政府应采取何种对策？

根据社会主义市场经济的要求我国财政应如何改革？

诸如此类的问题还可以列出许许多多。这些财政问题，不仅政府机关的领导人和一般工作人员关心它，需要研究解决，就是一般企业、单位的领导人和普通公民也应该为之关心，因为每项财政政策的出台，财政的每一笔收收支支，都会涉及企业、单位和居民的切身经济利益。为了正确认识经济生活中的

各种财政现象,以便采取正确的政策和态度,就需要了解什么是财政,财政同国家、国民经济之间有什么关系,财政的职能作用是什么,财政有哪些规律,是如何运行的,财政机关是干什么的,有哪些基本的制度规定,等等。本书将回答这些问题。

## 二、财政的一般特征

财政是一个古老的经济范畴,但“财政”一词在我国的使用,则是近代的事情。中国古代称财政为国用、国计、度支等。英文称作 Public Finance(意为“公共财政”)。据考证,清光绪二十四年(1898年)在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是政府文件中最初使用“财政”一词。光绪二十九年(1903年)清政府设财政处,整顿财政,为官方用财政名称之始。

财政是个分配范畴。财政的本质可以从两个方面来理解。一方面指财政作为一种分配范畴区别于其他相关分配范畴的形式特征。就这方面而言,不同社会的财政具有某些共性,即所谓财政一般。另一方面指财政作为一种分配关系在不同社会形态下所体现的经济关系的根本区别。就这方面而言,资本主义以及前资本主义社会形态下的财政,都属于体现剥削关系类型的财政,而社会主义财政具有本身的特殊本质。本节讲的是前一方面的内容。

财政的一般特征可以从以下几个方面进行分析。

### (一)财政分配的主体

财政分配的主体,一般都认为是国家,因为财政分配是以国家的存在为前提,是由国家来组织的,国家在财政分配中居于主导地位。这使得财政分配与企业、组织、团体和个人为主体的分配相区别。这是财政区别于其他分配范畴的基本特征。

财政是个历史范畴,它是随着国家的产生而产生的。“国

家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。”<sup>①</sup> 是阶级统治的工具，但它以“公共权力”的面貌出现而凌驾于社会之上。国家这种“公共权力”的存在不是抽象的，它是由军队、警察、监狱、法庭、官吏等统治机构所组成的。国家为了维持这一套统治机构的存在和实现其职能，就需要占有和消耗一部分社会产品。但是，在私有制社会里，国家本身通常不直接占有生产资料，也不直接从事生产劳动，因此，它必须凭借拥有的政治权力，强制地无偿地征收一部分社会产品，以满足其各方面的需要。这种凭借国家政治权力进行的分配，就是财政。正像恩格斯所说：“为了维持这种公共权力，就需要公民交纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。但是现在我们却十分熟悉它了。”<sup>②</sup> 捐税是历史上最早出现的，也是最典型的财政范畴。可见，财政同国家之间存在着本质联系，它是随着国家的产生而产生的，从古到今的财政，就是国家财政。在原始社会里没有独立意义的财政。

某些人认为，氏族组织和原始社会后期的农村公社也是财政分配的主体。这是值得商榷的。不过，持这种观点的人也认为，当国家产生以后，国家就成为财政分配的主体。因此，就现代财政来说，大家公认财政分配的主体是国家。

财政分配的主体是国家，这包括以下几层含义：第一，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。没有国家这一分配主体，财政这种分配就不复存在；或者，非国家为主体的分配，都不属于财政。第二，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

---

① 《列宁选集》第3卷，第175页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，第167页。

组织者,财政收入的取得、支出的安排,其规模大小、来源和使用方向,决定于国家的意志,当然这种意志最终要受经济条件的限制。既然财政分配的主动权、支配权在国家,因此,财政是国家可以直接用来调节经济的强有力的手段和物质力量。第三,财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配。既然财政分配的主体是国家,而“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”<sup>①</sup>,它要执行某种社会职能,“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”<sup>②</sup>。国家作为整个社会的代表和它执行的社会职能,决定着财政分配是在全社会范围内进行的,具有社会性和集中性的特点。

## (二)财政分配的对象

从财政分配的实际情况来考察,财政分配的对象是社会产品,而主要是剩余产品。但不是全部,既不是社会产品的全部,也不是剩余产品的全部,只是其中的一部分。就现实的财政分配情况来看,财政收入中既包含有剩余产品价值  $M$  部分,又包含有职工劳动报酬收入  $V$  的部分,有时还包含有折旧基金  $C$  的部分。尽管在我国财政收入主要来自于剩余产品价值部分,但也不能忽视个人收入  $V$  部分对财政分配的重要意义,从发展上看,来自于这部分的财政收入会不断增长。全面认识财政分配的对象,对研究财政的地位和作用,把财政作为整个社会产品分配的总枢纽,统筹安排补偿基金、消费基金和积累基金的比例关系,是很重要的。

---

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,第320页。

② 同上,第219页。

### (三) 财政分配的目的

财政分配的目的是保证国家实现其职能的需要,这种需要属于社会公共需要。马克思曾指出:“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。”<sup>①</sup> 这里说的“一般的社会需要”即“社会公共需要”。通过财政分配满足的是同国家执行职能有关的那部分社会公共需要。马克思的这段论述,对界定社会公共需要有直接的指导意义。

#### 1、社会公共需要的含义和特征

所谓社会公共需要是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。社会公共需要区别于微观经济主体(个人、企业和单位等)的个别需要,具有以下特征:

第一,社会公共需要是社会公众在生活、生产和工作中共同的需要,并不是个人需要和个别需要的数学加总,而是就社会总体而言的。这就是说,为社会公共需要提供的公共产品其效用具有“不可分割性”,即它是向社会公众共同提供的,而不是向某个人或集团提供的。而满足个人消费的产品,其效用具有可分割性。

第二,为满足社会公共需要所提供的产品,应由社会成员共同享用,某个人或集团对这种产品的享用并不排斥其他社

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第25卷,第992~993页。

会成员或团体的享用，即不具有排他性。而为满足个别人或个别集团需要而提供的产品，只能为某个人或集团所享用，而排斥其他社会成员或团体的享用，即具有排他性。

第三，社会成员享用为满足社会公共需要所提供的产品和服务，勿需付出代价或只付出少量的费用。而满足个人需要的产品和服务，必须等价交换，支付等价方可享用。

第四，满足社会公共需要的物质来源只能是剩余劳动、剩余产品或剩余价值。因此，在生产力尚未发展到足以提供剩余劳动和剩余产品时，不可能出现社会公共需要。另外，并不是剩余产品的全部都是用于满足社会公共需要。例如奴隶主、封建主、资本家等的个人需要以及个别企业的生产积累需要等，也来自于剩余产品或剩余价值。

## 2、社会公共需要包括的范围和内容

社会公共需要包括的范围较广泛，可以分成性质各异的不同层次：

第一，保证执行国家职能的需要。包括国家政权的职能和执行某些社会职能的需要。如公安、司法、监察、防务、外交、行政管理，以及普及教育、卫生保健、基础科学研究、生态环境保护等。这类需要是典型的社会公共需要。

第二，半社会公共需要。即社会公共需要与个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要。例如高等教育就属于这种情况。大学教育这种需要并非全体社会成员都可享用，由于招生有限制，上大学具有竞争性和排他性，对享受上大学的人也可以收费，从这个角度看，大学教育具有个人需要的特征。但它也可以被列入社会公共需要之列，因为大学教育可为国家培养专门人才，是社会发展所必需的。所以，在资本主义国家有国立大学与私立大学之分。在社会主义国家，高等教育则