

# 财政学通论

出版社

## 编 审 说 明

本书是为我校财经类各专业编写的教材，由辽宁大学财政会计系副主任刘醒亚副教授、财政教研室主任高静娟和刘守清、杨志安等四位老师编写。经我系教材编审委员会研究、讨论和修改，最后审定作为试用教材出版。

该书亦可作为函授、业大、职大、自学和专业证书等高等财经专业的财政课教材。

辽宁大学财政会计系教材编审委员会

1989.12

## 编写说明

《财政学通论》是为综合大学经济类（非财政）各专业编写的教材，也可作为函授、自学财政理论业务，以及在职干部培训用书。

本书主要阐述我国国家财政的基本理论，介绍税收、预算、财政管理等方面的业务知识，同时，也涉及财政史学和外国财政等有关内容。

在编写本书过程中，我们主要针对综合大学经济类（非财政）各专业，不再开设“国家税收”、“国家预算”等具体专业课的特点，在阐述财政学基本理论的同时，增加税收预算等专业知识和具体业务技能培训方面的内容。力求使本书具有既注重反映财政基本原理的深度和广度，又注重培养学生解决问题能力的特点，达到内容翔实具体，理论结合实际之目的。

全书编写分工如下：第一篇（1—3章）由高静娟编写；第二篇（4—7章）由刘醒亚编写；第三篇（8—11章）由刘守清编写；第四篇中12—13章由高静娟、14—15章由杨志安编写。最后由刘醒亚、高静娟总纂定稿。

编者

1989年11月25日

# 目 录

## 第一篇 总 论

第一章 国家财政的起源和发展.....	1
第一节 财政的基本概念和特征.....	1
第二节 国家财政的产生.....	6
第三节 国家财政的发展.....	11
第二章 社会主义财政.....	24
第一节 社会主义财政存在的必要性.....	24
第二节 社会主义财政是国家参与社会产品分配的分配手段.....	26
第三节 我国财政的职能范围.....	32
第三章 财政与社会再生产.....	42
第一节 社会再生产概述.....	42
第二节 财政与生产、交换、消费的关系.....	47
第三节 财政分配与其他分配杠杆的关系.....	54

## 第二篇 国家财政收入

第四章 国家财政收入综论.....	64
第一节 国家财政收入的来源与形式.....	64
第二节 国家组织财政收入的原则.....	75
第三节 国家财政收入的数量分析.....	81
第五章 国家税收.....	86
第一节 国家税收概述.....	86

第二节	我国社会主义税收制度的建立与改革	96
第三节	税收制度的构成要素	109
第四节	商品流转额和商品增值额的课税制度	114
第五节	收益额与所得额的课税制度	143
第六节	财产的课税制度	164
第七节	特定行为目的的课税制度	169
第八节	涉外税收	185
第六章	企事业收入、公债和其他财政收入	197
第一节	企业收入和事业收入	197
第二节	公债	208
第三节	其他财政收入	224
第七章	预算外资金	227
第一节	预算外资金概述	227
第二节	预算外资金的形成和演变	229
第三节	预算外资金收支科目的设置	233
第四节	预算外资金管理	241

### 第三篇 国家财政支出

第八章	我国财政支出的意义与原则	248
第一节	我国财政支出的意义与分类	248
第二节	国家安排财政支出的原则	252
第九章	基本建设支出	257
第一节	基本建设投资支出的内容与特点	257
第二节	基本建设投资经济效益	263
第十章	文教行政支出	269
第一节	文教行政支出的意义与内容	269
第二节	文教行政支出的管理	276
第十一章	国家物资储备等项支出	280
第一节	国家物资储备支出	280

第二节	发展农业支出与其他经济建设支出·····	282
第三节	国防、债务、财政补贴等项支出·····	286

#### 第四篇 财政管理与财政平衡

第十二章	国家预算与决算·····	290
第一节	国家预算的内容和特点·····	290
第二节	国家预算的编制方法和指标测算·····	304
第三节	国家预算的执行·····	315
第四节	国家决算·····	322
第十三章	财政管理体制·····	329
第一节	财政管理体制的内容和类型·····	329
第二节	财政收支管理权限的划分·····	335
第三节	我国现行财政管理体制简介·····	340
第十四章	财政监督与财政审计·····	344
第一节	财政监督的意义和作用·····	344
第二节	财政监督的内容和形式·····	346
第三节	财政审计的意义与内容·····	351
第四节	财政审计的方法与程序·····	358
第十五章	财政收支平衡·····	361
第一节	财政是调节总供给与总需求平衡的重要杠杆·····	361
第二节	财政收支平衡的内容及必要性·····	364
第三节	实现财政收支平衡的途径·····	369
第四节	当代欧美资本主义国家财政特点简介·····	373

# 第一篇 总 论

## 第一章 国家财政的起源和发展

### 第一节 财政的基本概念和特征

#### 一、财政的基本概念

财政问题和财政现象在人们的日常生活中是经常存在的。不论是厂矿企业，还是部队学校，都同财政有着密切地联系。甚至一个普通的公民，也时常直接或间接地要与财政发生联系。例如，工业企业销售产品取得销售收入以后，要向国家交纳产品税或增值税；部队、机关、学校等行政事业单位，要由国家财政拨款经费；企业单位或居民个人购买国家公债——国库券；收入较高的个人需要向国家交纳个人所得税；以至于国家进行价格改革，调整某些商品价格后，发到我们个人手中的肉食、菜金补贴等，都属于财政问题或财政现象。

由此可见，财政问题是一个十分重要的问题，它涉及社会生活的各个方面，关系着国民经济发展和社会全体成员的切身利益。正确地认识国家财政的概念和实质，掌握财政分配的规律性，运用多种财政分配杠杆，发展国民经济和各项事业，逐步提高人民生活水平，是我国社会主义现代化建设的客观需要。

什么是财政呢？所谓财政，它是指国家为实现其职能，凭借

国家的政治权力，强制地、无偿地对一部分社会产品或国民收入进行的分配和再分配活动。它体现国家与社会各阶级、各阶层之间的分配关系。

生活中，人们对财政有许多误解，有人认为财政就是财务，还有人认为财政就是一般的**资金分配**。根据财政的定义，应该明确，财政与财务是两个根本不同的概念。财政是国家依据它的权利对社会产品进行的分配，属于宏观经济的范畴；而财务则是指国民经济各单位以**资金运动形式**反映的经营活动，它体现各个单位与社会各有关方面的经济关系，属于微观经济的范畴。一般地说，企业、部门、单位的**资金分配**和管理工作，只是财务问题，而只有国家对社会产品的分配，才是财政问题。在商品经济得到广泛发展的今天，财政对社会产品的分配，主要表现为价值形态的**资金分配**，这种财政的**资金分配**或理财问题，并不能等同于一般的**资金分配**，它是诸种**资金分配**中的一种特殊分配，是国家直接参与的**资金分配**，是国家的**理财问题**。

理解财政的概念，把握住财政是国家对社会产品进行的分配这一点，是至关重要的。因为，财政作为一种特殊的社会经济现象，不是从来就有的，它是人类社会发展到一定历史阶段的产物，就其形成发展的进程考察，财政始终同国家有着本质的联系。它随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展，经历了一个由低级到高级，由简单到复杂的漫长历史过程。财政既是一个经济范畴，同时又是一个古老的历史范畴。

## 二、财政的基本特征

财政的基本特征，主要是指财政分配与其他分配相区别的主要界限。国家财政是一个分配问题，但它并不等同于一般的经济分配。人们之所以常把财政误解为财务，关键在于分不清财政分配与其他分配之间的界限。为了便于准确地掌握国家财政的概念和实质，必须明确国家财政的基本特征。



概括地说，国家财政分配具有下述四个基本特征：

### (一) 财政分配的主体是国家

任何产品分配，都不可能自发地产生，都必须有分配的主体，以明确分配活动或分配关系的支配者或承担者。财政分配是国家为实现其职能，凭借国家的政治权力或曰国家以政权行使者的身份，对一部分社会产品所进行的分配。这种财政分配与生产资料的占有有没有直接的依存关系，也与凭借生产资料所有权或劳动力所有权参与的一般分配截然不同。在此，国家是整个分配活动的主宰，是财政分配关系的承担者，因此，财政分配的主体是国家。

财政分配的这一特征表明，在财政分配过程中，国家居于支配地位。财政分配的目的、分配的方向、分配的范围、分配的数量、分配的结构等，都必须体现国家的意志，都必须符合国家实现其职能的客观需要。财政这种以国家为主体对社会产品进行分配的特征，是它区别于其他一切分配的最主要标志，也是财政的最基本特征。

(二) 财政分配的客体是一部分社会产品或国民收入（主要是剩余产品价值 $m$ ）

财政分配的客体，即财政分配的对象，是一部分社会产品或国民收入，其中主要是剩余产品或剩余产品价值 $m$ 。

社会产品，又称社会总产品，是指一个国家的各个物质生产部门，在一定时期内（通常为一年），所创造的全部物质资料的总和，它是整个社会存在和发展的物质基础。在商品生产和货币经济条件下，社会总产品表现为两种形态：一是实物形态，可分为生产资料和生活资料两部分；二是价值形态，可分为 $c$ 、 $v$ 、 $m$ 三部分，其中 $c$ 代表补偿已消耗掉的生产资料的价值， $v$ 代表必要产品价值， $m$ 代表剩余产品价值。从社会总产品中，扣除 $c$ 部分，余下部分（ $v + m$ ），就是通常所说的国民收入，它是劳动者在一定时期内，为自己和社会新创造的价值。

就社会产品的价值构成来看，财政可参与其各个不同组成部分的分配，无论是补偿已消耗掉的生产资料价值 $c$ 部分，还是新创造价值 $(v+m)$ 部分，财政均可以参与分配。因此，财政分配的对象是社会产品。

目前，由于大多数国家主要以个人所得税、公司所得税和公债等财政手段，对社会产品中新创造价值 $(v+m)$ 部分进行分配，所以，有时将财政分配的对象说成是国民收入。如果再进一步进行分析，就会发现，在财政诸种分配手段中，世界绝大多数国家，均以税收手段为主，而各种税收中，又以企业纯收入——剩余产品价值 $m$ 交纳居多。因此，严格地说，财政分配的主要对象是社会剩余产品价值 $m$ 。

### (三) 财政分配具有强制性、无偿性和集中性

财政分配的强制性，是指财政分配的必依性和法制性。财政分配是国家通过颁布和制定有关的法律、条例、规章、制度等强制施行的，表现为社会产品价值无条件地单方面转移。这种强制性较明显地表现在税收方面，各国法律都明确规定，纳税是每个公民应尽的义务，不依法纳税要受到法律的制裁。

应该指出的是，财政分配的强制性主要依靠的是国家的政治权力，它是国家以政权行使者的身份，强制地对社会产品进行分配。它意味着财政分配是以立法形式为保障，具有法律实质的约束性。

财政分配的无偿性，是指通过财政分配所进行的各种款项的征收和拨付基本上都无需偿还。主要表现为被分配社会产品的所有权、支配权和使用权的单方面转移。如国家征税，无需向纳税人付给任何报酬和代价，将原归属于纳税人的社会产品，单方面转移为国家的财政收入，它表明征集上来的资金或实物不再归还。同样道理，为发展社会科学、文教、卫生等各项事业，国家财政拨付给各行政事业单位的经费，也无需使用单位用自身的收益偿还，这又表明财政拨付出去的资金或物资不再收回。另外，

从阶级分析的观点来看，财政收支的结果总是有利于掌握政权一方的利益，财政分配的无偿性，又表现为财政负担与财政受益之间不发生直接的联系。

当然，财政具有无偿性的特征，并不排除国家按照信用原则，形成和运用财政资金的可能性和必要性。从提高偿还能力、促进效益开发着眼，适当地对财政分配方式方法进行改革也是正常的。

财政分配的集中性，是指财政分配是一种全社会范围内的集中性分配，分配的目的在于满足国家实现其职能的需要。

在社会再生产过程中，分配活动首先是在生产单位内部进行的，这就是一般的财务分配，它最明显的特征是具有分散性。财政分配与财务分配不同，它是通过各种分配手段，将社会各部门、各单位创造的一部分社会产品集中到国家手中，形成集中性的财政收入，然后，根据国家行使职能的需要，转化为财政支出，统筹兼顾社会各个方面、各地区、各部门、各建设项目的共同需要。

（四）财政分配的形式，包括力役、实物和货币价值三种形式

采取什么样的分配形式，是由客观经济状况决定的。从财政采取的分配形式考察，它是随着社会生产力的发展，社会分工和商品货币经济的发展，逐渐地由实物形式的分配为主，发展到以货币价值形式的分配为主。

在自然经济条件下，由于生产力极不发达，财政分配基本上采取力役和实物的形式，即所谓“力役之征”和“粟米之征”。力役征收形式，是指通过直接强迫奴隶在农田或作坊中劳动，或者直接抽调奴隶和征集民夫修建各种工程，以出劳役、出兵役等形式，抵补其应交纳的实物捐税的一种财政分配形式。

目前，在商品货币经济条件下，分配是价值的分配，国家财政分配也主要采取了货币价值形式，表现为货币形态上的资金运

动。当然，以货币价值形态为主，并不排除在有些地方，财政分配仍然保留了实物形式。

综上所述，财政分配的基本特征是，财政分配的主体是国家，财政分配的客体是一部分社会产品或国民收入，主要是剩余产品价值，财政分配的特性是具有强制性、无偿性、集中性，财政分配形式包括力役、实物、货币价值三种形式。只有同时具备上述各种特征的分配范畴，才是国家财政。

## 第二节 国家财政的产生

社会发展的历史表明，自有人类社会，便存在社会生产，与此同时，也就有了沟通生产与消费的中介——分配。财政作为以国家为主体对社会产品进行的分配，是否与人类社会同时产生呢？回答是否定的。财政分配并不是随着人类社会的产生、一般分配的形成而同时出现的经济范畴，它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。财政是随着社会生产力的发展，剩余产品的出现，阶级、国家的产生而逐渐形成和发展起来的。从其产生发展规律考察，这种特殊社会经济现象的产生，有其本身的历史联系性，有它形成过程的继承性，有其发展过程的阶段性。

### 一、原始社会没有财政

人类社会的最初阶段，是原始公社时期。在漫长的原始公社里，社会生产力水平极其低下。人们在一个氏族公社里，共同生活，共同占有生产资料，共同劳动，以猎取自然界的天然产物为生，对采摘的野果和狩猎来的野兽，氏族成员之间往往是进行均等的分配。这个历史时期，社会上虽然已经形成了生产和分配等范畴，但是，劳动产品却基本上是由于个人的生活消费，生产和分配均以维持人类最低的生存需要为目的。在当时特定的历史条件下，劳动的产品，基本没有剩余，能够用于社会公共需要的剩

余产品数量极为有限。因此，没有剩余产品，没有私有制，没有阶级，没有国家，自然，为满足国家实现其职能需要，凭借国家政治权力，强制对社会产品进行分配的重要手段——财政，也就不可能存在。

## 二、财政是随着国家的产生而产生

原始社会的末期，随着社会生产力的逐步发展，三次社会大分工的相继出现，导致原始社会内核产生了巨变。最明显地标志，是劳动生产率有了显著地提高，出现了剩余产品，并且数量不断增加。此时，人类不再完全依赖大自然的恩赐生存，而是通过广泛采用各种劳动工具，依靠自身的劳动，不仅能够生产出满足自身需要的必要产品，而且能够生产出超过维持自身生存需要的剩余产品。

经常性的剩余产品的出现，为私有制的产生和发展提供了物质基础。随着剩余产品的不断增多，部落之间的商品交换得到发展。而最初的交换，基本上是由各氏族组织或各部落通过各自的首领进行，这就为他们利用职权占有公共财产提供了条件。当氏族首领和军事领袖利用其占据的优越地位和手中的权力，将原来属于氏族公有的财产攫为己有，形成氏族内部财产的差别后，个体家庭随之成为社会的经济单位，原始公社内部出现了财产的私人占有制。这种财产私人占有制的确立和发展，改变了原始氏族共产制经济条件下，社会产品仅在劳动者之间进行分配的状况，发展为生产资料的所有者凭借着他们对生产资料的占有权，也可以参与社会产品的分配。这样，氏族内部贫富之间的差距进一步拉开，少数氏族首领、军事领袖逐渐成为富有的贵族，而大批氏族成员在贵族的剥削压迫下，则处于贫困地位，沦为奴隶。原始社会的社会组织形式——氏族制度逐步解体、消亡。私有制逐步代替原始公社公有制，成为整个社会的经济基础，在这个经济基础上，社会被分裂为利益对抗的两大阶级——奴隶阶级和奴隶主

阶级。

奴隶社会，是人类历史上第一个有阶级的社会。在奴隶社会中，奴隶主不仅占有生产资料，并且占有劳动者本身；奴隶主不仅无偿地占有奴隶所创造的全部剩余产品，而且还占有相当部分的必要劳动产品。这种极端残酷的剥削和压迫，导致大批奴隶常常因为饥饿和过度劳累而死亡，为了自身的生存，奴隶们奋起反抗统治者的剥削压榨，导致了尖锐的阶级对抗。奴隶主阶级为了维护本阶级的利益，镇压奴隶们的反抗，就必须建立强有力的政治统治，就需要掌握一种拥有暴力的统治工具。这样，便产生了国家。“国家是阶级矛盾不可调和的产物”，<sup>①</sup>“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’，来使这种压迫合法化、固定化，使阶级冲突得到缓和。”<sup>②</sup>国家是在阶级矛盾不可调和的情况下产生的，它的产生是人类社会发展的必然。它既是统治阶级的暴力机器，由军队、警察、监狱、法庭等统治机构所组成，又是协调生产关系，促进生产力发展的有力工具。

国家产生之后，它有别于以往氏族组织的一个重要特征，就在于“公共权力”的设置。这种“公共权力”所赋予的权威，是使国家凌驾于社会之上的重要因素，也是使财政从一般社会产品分配中独立出来的根本原因。

大家知道，国家一经产生，为了维持其一整套统治机构的存在和履行其职能，客观上需要消耗一部分物质资料。但是，国家本身并不是生产性组织，不创造物质财富，因此，国家生存所需要的物质资料只能依靠国家的政治权力取得，即国家凭借自身的政治权力，强制地占有和支配一部分社会产品，这种凭借国家政治权力强行参与社会产品的分配活动，就是国家财政。捐税是国

<sup>①</sup>《列宁选集》第3卷，第175页。

<sup>②</sup>《列宁选集》第3卷，第176页。

国家财政活动的最初表现形式，也是最早、最典型的财政范畴。国家依靠捐税满足社会公共需要，如用于文教、卫生、公共工程等支出，就出现了最早形态的财政收支；管理财政收支，需要专门的管理人员，于是相应地设置了国家财政机构，财政就是在这种条件下，逐渐地形成和发展起来。

### 三、财政产生的前提条件

上述分析表明，财政并不是从来就有的经济范畴，它的产生具有两个不容忽视的前提条件，一是剩余产品和财产私有制的存在和发展，二是阶级、国家的存在。

(一) 剩余产品和财产私有制的存在发展是财政产生的经济前提

剩余产品的出现，是财政产生的物质条件。在人类初期的氏族社会里，由于剩余产品极为有限，个人生活资料的分配和满足社会共同需要的分配是融为一体的，自然也就不具备财政作为全社会范围内集中性分配的经济条件。只有当人们有能力创造出较多的剩余产品之后，财政的产生才有了可能。

这种可能性，又依赖于财产私有制的存在和发展，才变为现实性。因为，正是由于财产私有制的出现，才促成了氏族社会的解体，也才导致了财政分配主体——国家的产生。国家之所以必须采用财政手段进行强制分配，这与财产私有制又有着密切的联系。

如果社会上一切财富均归国家所有，那就根本不需要国家财政。只有在社会上存在财产的私人占有制度，当国家为了行使其职能，满足社会共同需要，必须筹集大量社会产品的情况下，才有必要以财政分配的形式，将那些不属于国家所有，或国家不能直接支配使用的社会产品转化为国家所有。由此可见，只有在剩余产品、财产私有制存在和发展的经济条件下，才会产生财政。

(二) 阶级、国家的存在是财政产生的政治前提

财政是阶级矛盾激化，达到不可调和地步，引致国家产生之后的产物。这说明阶级、国家的存在是财政分配从一般经济分配中独立出来的主要政治条件。

因为，只有当国家产生之后，为满足其生存发展的需要，必须消耗一部分社会产品，而国家本身并不从事物质资料的生产，它的物质需要，只能依靠其“公共权力”，或曰政治权力，强制无偿地取得。这样，在以往的分配领域中就发生了新的变化，除了在物质生产领域中，凭借生产资料所有权和直接劳动权可以参与的一般经济分配外，又出现了一种特殊的分配，既由国家凭借其政治权力，对社会产品的强制分配，而后者就是我们现在所说的财政分配。

上述情况表明，财政作为一种凭借国家权力，强制进行的分配，一开始就同国家结下了不解之缘。国家政治权力的存在是财政从一般经济分配中独立出来的前提条件，而通过财政分配筹集的大量社会产品，又是国家政权赖以生存的物质基础。

这里应指出的是，国家作为一个历史范畴，也不是凭空掉下来的。在原始氏族公社转变为国家的过程中，有一个过渡性的社会组织——农村公社。在农村公社时期，财政已初具萌芽。农村公社有两个特点：第一，它由几个不同姓氏的氏族，以地缘关系为基础建立，不同于以血缘关系为纽带建立的氏族组织。第二，它是在个体家庭之上管理公共事物的社会组织，不是直接的生产单位。为满足全体成员的公共需要，如兴建水利工程，举行宗教仪式等，已形成对一部分社会产品进行的独立集中分配，这种分配实际上就是财政的萌芽，只不过国家产生之后，才使它进一步独立而已。



### 第三节 国家财政的发展

财政产生之后，随着社会生产方式的变革，国家的更替，它也在不断地发展变化。人类历史上经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义社会，从而也就存在与之相适应的不同社会形态下的财政。

#### 一、奴隶制国家财政

奴隶制国家财政，是财政分配发展史的第一个阶段。在这个阶段，由于社会生产关系的基本特征是奴隶主占有全部生产资料 and 直接占有生产者——奴隶本身，财政分配与之相应，也有其独特的收支内容、分配形式、分配范畴。体现了奴隶主阶级对奴隶阶级的经济和超经济的剥削关系。

##### (一) 财政收支的内容

##### 1. 财政收入

奴隶制国家财政收入，主要包括下述四种来源：

##### (1) 王室土地收入

在奴隶社会，国王就是最大的奴隶主，他以统治者和土地占有者的双重身份，强迫奴隶在其土地上从事各种生产劳动所取得的收入，就是王室土地收入。由于，当时国王个人的收支和国家财政收支混而不分，因此，这笔收入就成为国家财政收入的一个组成部分。

##### (2) 诸侯缴纳的贡赋收入

奴隶制国家之间的长期战争，使许多弱小的国家和部落，沦为大国属国或属地。向被征服的各诸侯国，强制征收贡赋，形成奴隶制国家重要的财政收入。各诸侯国向王室进献的物品，称为贡，而为满足军事需要，王室向各诸侯国征集的兵车、武器等军用物品称为赋。这种收入的特点，是有什么就贡献什么，收