

新编 财政金融基础 (修订版)

孙文基

编著

中国审计出版社

新编财政金融基础

(修订版)

孙文基 编著

中国审计出版社

前 言

《财政与金融》是财经类专业必修的专业基础理论课,它包括《财政学》与《货币银行学》的主要内容,而这两门课又是国家教委所确定的财经类专业核心课程。因此,《财政与金融》这一课程在财经专业教学中具有非常重要的地位。

随着社会主义市场经济体制的建立,财政与金融作为国家实现宏观调控的两大工具也必然随之变化。近年来,我国财政与金融的理论与实践已经发生巨大变化,因而亟需反映此种变化的教材以总结经验,指导实践。此书就是适应这种需要而编著的。该书具有以下几个明显的特点:(1)覆盖面广,其内容包括了财政与金融的主要理论与实务。(2)内容新颖,其内容主要反映了财政金融领域在建立社会主义市场经济体制以来的最新理论成果与实践。(3)理论联系实际,规范分析与实证分析相结合。(4)论述深入浅出、条理清楚、便于学习和掌握。

在本书的写作过程中,我们吸收了一些专家、学者很有价值的观点,或直接引用了一些资料,恕不一一列出,在此表示我们最诚挚的感谢。

由于作者水平有限,书中肯定有不少缺点和错误,恳请读者批评指正。

作者

1999 年 12 月

第一章 财政导论

第一节 财政与政府活动

一、财政概念的一般表述及内涵

（一）财政现象

在现实经济生活中，我们社会中的每个人几乎都与财政有着各种各样的联系，通过各种方式、各种渠道与财政“打交道”。

在我国，几乎所有的大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等国有大中型企业都是由政府出资兴建的。这些企业为国民经济提供了大量电力、能源、原材料等必要的产品，为整个国民经济的发展、人民群众物质文化生活水平的提高奠定了雄厚的物质基础。

在许多国家中，遍布全国的铁路、公路网、桥梁、城镇的供水、排水、煤气，农村的大型水利工程、灌溉系统以及其他大型公共工程等社会生产和生活基础设施，大多数都是由政府财政投资兴建的。

（二）“财政”一词的来历

从人类社会发史考察，财政是个古老的经济范畴。在我国，财政活动古已有之。但“财政”一词在我国的使用则是近代的事，属外来语。我国古代虽然没有财政这个名词，但却有属于财政范畴或接近财政范畴的术语，比如，我国古代文献《周礼·天官·

大宰》中就曾有过类似的术语。该文献中说“乘其财用之出入”这句话，“乘”就是计算的意思，“财用”指货物或货币，“出入”指财政收入与支出。除此之外，如“国用”、“国计”、“邦计”、“理财”、“度支”、“计政”等都不同程度地表达了这个意思。诚然，同现代术语相比，上述各种用语没有比较全面、恰当地概括财政的含义和当时的财政活动。

现代术语“财政”一词的英文词通常是 Finance，据考证，Finance 一词在公元 13—15 世纪起源于拉丁语 Finis，意思为货币支付，表示当时一切货币关系的总和。后来，随着社会、经济文化的发展，Finis 一词又演变为 Finare，有支付款项、裁定款项等含义。16 世纪末期，法国政治家布丹在其所著的《共和国六讲》一书中论及财政问题。在该书中，布丹使用了“财政”一词，并将它由拉丁文的 Finare 改为 Finance，专指公共收入和公共理财活动。到了 18 世纪，英国著名经济学家亚当·斯密发表了他的代表作《国富论》，其中的第五篇专门论述财政问题，提出了“Finance”这个术语。到了 19 世纪，Finance 专指国家及公共团体的理财。

日本在 1868 年“明治维新”后，实行所谓“门户开放”政策，自然科学与社会科学有了较大发展。关于财政，它们采用了法国的 Finance 这个词，在翻译和使用时，吸收了我国汉字所固有的“财”与“政”这两个字，将它们合并起来创建了“财政”这个术语。同时，日本在 1882 年的官方文件《财政议》中第一次使用“财政”这个术语。

在我国，最早使用“财政”这个术语的时间是 1889 年（清光绪 24 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，是官方使用“财政”一词的开始。1903 年（清光绪 29 年）清政府还设立了财政处，各省设立各种财政官，如正、副财政监理官等等。

关于“财政”一词的含义，本世纪40年代中华书局所出版的《辞海》是这样解释的：“财政谓理财之政，即国家或公共团体以维持其生存发达为目的，而获得收入、支出经费之经济行为也”（P1269）。这便是“财政”一词的来历。

（三）财政的定义

我国财政学说是伴随着新中国的诞生而产生，并随着社会主义事业的发展而得到不断的深入和完善。经过40余年的关于财政概念的探讨和争论，形成如下几种代表性的定义：

1. 财政是国家为了满足实现其职能的物质需要，并以其为主体，强制地、无偿地参与社会产品分配的分配活动及其所形成的分配关系——“国家分配论”。

2. 财政是一种物质关系即经济关系，是随着社会生产的不断发展，在剩余产品出现以后逐渐形成的社会对剩余产品的分配过程——“剩余产品论”。

3. 财政是社会为满足社会共同需要而进行的分配活动，在国家存在的条件下，这种分配活动表现为以国家为主体的分配活动——“社会共同需要论”。

我们认为：财政是国家为满足社会公共需要，以国家为主体对一部分社会产品进行的集中性分配，是社会经济活动的一个特殊的有机组成部分。

二、社会公共需要与政府活动范围

（一）社会公共需要的含义与特征

1. 含义：社会公共需要是指社会安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。

2. 特征：社会公共需要同个人需要是不同的，也同独立核算的企业和非国家预算拨款的组织和团体的个别需要相区别的。与其相对比，社会公共需要具有如下特征：

(1) 范围不同。社会公共需要是就社会总体而言的。

(2) 对象不同。为满足社会公共需要提供的产品和劳务，具有“不可分割性”，即它是向所有社会公众提供的，而不是向某个人或集团提供的。

(3) “效用的不排它性”。为满足社会公共需要所提供的产品和劳务，可由社会成员共同享用，某人或某集团对这种产品的享用并不排斥其他成员或集团的享用。

(4) 无偿性。社会成员享用为满足社会公共需要的物品和劳务时，勿需付出任何代价或只需付少量的费用。

(5) 来源不同。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。

(二) 社会公共需要的范围

自古以来，很多思想家都从国家职能的角度涉及社会公共需要的范围问题。马克思曾说，在亚洲有史以来，国家一般只有三个政府部门：财政部门、军事部门、公共工程部门，古典经济学家亚当·斯密认为政府活动范围为：防务、司法裁判、公共工程。

根据我国的情况，我们把我国的社会公共需要概括为如下几点：

1. 维护国家政权和政府机关正常运转的需要，如国防、外交、公安司法、行政管理。

2. 与收入再分配紧密联系在一起的社会服务需要，包括为教育、卫生保健、社会福利、基础科学研究提供经费。

3. 与政府调控经济职责有关的基础设施和非竞争性基础产业建设的需要，如铁道、航空、公路、邮政电讯等。

(三) 政府活动的范围

国家财政进行集中分配，满足社会公共需要，实际上是满足国家实现其职能的需要。因此，满足公共需要的范围就是国家活动的范围。

第二节 财政的产生与发展

一、财政的产生

从“国家分配论”出发，财政产生的条件有两个：一是剩余产品的出现；二是国家的产生。

显而易见，决定财政产生的基础是社会经济条件，即生产力和生产关系发展的结果。但剩余产品的出现仅为财政产生提供了某种可能，而国家的出现才使财政的产生成为现实。因为国家一经产生，就需要从社会产品中占有一定的份额，用于维持国家的存在并实现其职能。如果仅有剩余产品而没有国家，财政是不会存在的，可见国家的出现是财政得以产生的重要前提。只有具备上述两个条件，财政分配才会从一般社会产品分配中分离出来并发展成为一个独立的范畴。

从社会共同需要论出发，财政产生的条件是为了满足社会共同需要。

二、财政的发展

（一）财政社会形态的发展

1. 奴隶社会的财政

奴隶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。国家为了维护奴隶制生产方式所进行的社会产品分配，体现了奴隶主阶级对奴隶的剥削关系。奴隶制国家财政收入的主要来源是强迫奴隶劳动所取得的收入，其次是战争缴获的财物及对战败国的强制贡赋收入，还有一部分是向自由民征收的实物地租和徭役地租。其支出主要是军事支出、王室支出、俸禄支出。奴隶制财政的作用是双重的，一方面，它为

实现奴隶制国家的职能提供了保障；另一方面，它作为奴隶主剥夺奴隶的工具，加速了奴隶社会的瓦解。

2. 封建社会的财政

封建社会生产关系的基本特征是封建主占有土地等主要生产资料 and 不完全占有劳动者——农奴，同时也存在着大量的自耕农、手工业者、商人等小私有经济。封建制国家为了维护封建生产方式而对社会产品的分配体现了地主阶级对农奴和其他劳动人民的剥削关系。封建制国家的主要财政收入来源是官产收入、田赋收入、专卖收入、特权收入等。其支出主要是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，也有一部分用于兴修水利发展农业生产。在封建社会末期，财政一方面通过苛捐杂税加速小生产者的破产，使他们成为一无所有的劳动者；另一方面，又用国库资金资助资本家发展工商业和开拓国内外市场，其结果是促进了封建生产关系的解体和资本主义生产关系的产生。

3. 资本主义社会的财政

资本主义生产关系的基本特征是资本家占有生产资料和劳动力成为商品。资产阶级国家为了维护资本主义生产方式而参与国民收入的再分配。资本主义财政收入的主要来源是税收、公债和纸币发行；其支出主要用于庞大的军事支出、政府机构开支和债务支出，在自由资本主义时期，国家财政的特点是节俭、平衡和非生产性，这对于促进资本主义生产力的发展起了重要作用；进入垄断资本主义后，由于资本主义基本矛盾的加深，经济危机日益频繁，国家财政不再是充当资本主义生产方式的“守夜人”的角色，而是积极地干预经济，以解决公平和效率的问题。

4. 社会主义财政

社会主义生产关系的基本特征是生产资料公有制与按劳分配。社会主义财政是取之于民，用之于民，体现国家、企业、个

人三者物质利益根本一致的关系。

（二）财政分配范围的发展

从财政分配范畴来考察，财政经历了一个从简单到复杂的发展过程。

徭役、赋税——公债——国家预算——赤字财政

徭役和赋税形成于奴隶社会，是最早的财政范畴，反映国家财政处于低级发展阶段。

封建社会后期，随着国家政权的加强，财政支出不断增加，捐税收入已不能满足日益增长的国家支出，封建国家开始向教会、商人或高利贷者借款。到封建社会末期，财政亏空越来越大，封建国家便日益依赖于向新兴资产阶级发行债券，以满足自身统治的需要，于是国债这个财政范畴便发展起来。新兴资产阶级在财政上支持和帮助封建国家的同时，在政治上同封建君主展开了斗争，积极要求参与征税、借债等活动，以维护本阶级的经济利益和争取各种社会管理实权。在这个过程中，一个新的财政范畴——国家预算随之萌芽。17世纪末，英国就规定：国家财政收支报告须经议会同意之后方可执行。这表明，国家预算是新兴资产阶级围绕财政分配和地主阶级进行斗争的重要工具。

到了资本主义社会，由于商品经济的高度发展，整个社会的分配利用了货币，财政分配关系随之货币化，一些新的财政范畴如赤字财政、财政发行、通货膨胀等也相应出现。赤字财政表明财政分配的目标不是平衡而是赤字。在财政收支不能平衡、发行公债不能弥补财政亏空时，国家就用增发纸币的办法直接取得财政收入，而财政发行必导致通货膨胀。

（三）财政分配形式的发展

从财政参与社会产品的分配形式来考察，财政发展经历了力役、实物和货币三种形态。

力役形态是指国家通过直接占有劳动力并驱使其劳动来实现

对社会产品的占有和支配。这是以超经济的人身依附关系为前提的一种分配形式，在奴隶社会表现得最为充分。奴隶社会的国王直接抽掉奴隶，征集平民修建宫殿、陵墓或其他工作（如戍守边关），以满足其自身的需要。

实物形态是指国家通过法律这一手段，以实物形式强制地占有和支配一定的社会产品，这是以自然经济为前提的一种分配形式。在封建社会，地主阶级虽然占有土地等主要生产资料，但不完全占有生产劳动者，劳动者获得相对的独立和自由，生产组织结构趋于分散化，这时，国家靠直接占有劳动而实现财政收入已不可能，而只能凭借政治强权按土地数量、人口、户数课征田赋和口赋，即“有田则有租、有家则有调、有身则有庸”。

货币形态是指国家采用价值形式参与部分社会产品的分配，这是以商品经济为前提的一种分配方式。在封建社会，尽管商品经济有了一定发展，但占统治地位的是自然经济。因此，封建国家财政收入主要采用实物形式。随着商品经济的壮大和价值形式的演进，财政分配的货币化程度不断提高，并逐步由实物形式过渡到价值形式。资本主义社会是商品经济高度发达的社会，等价交换是社会通用的原则，货币征服了一切领域，因而资本主义国家的财政收支全部采用价值形式。社会主义经济是在资本主义基础上建立起来的，商品和货币不仅不会消亡，而且还要为发展社会主义经济服务。因此，社会主义财政采用价值形式分配将会长期存在下去。

（四）财政分配管理的发展

从财政分配管理方面去研究，国家财政管理经历了一个从不完备到比较完备的发展过程。

在奴隶社会，国家财政收支同王室收支混而不分，一方面，皇室费用是国家财政开支的重要组成部分；另一方面，皇室土地收入又是国家财政收入的重要来源。这表明：奴隶制国家对奴隶的

剥削和奴隶主对奴隶的剥削没有截然的界限，结果导致奴隶主对奴隶的剥削加深，从而使阶级矛盾激化，加速了奴隶制的崩溃。

封建社会的财政经历了领主经济和地主经济两个阶段。在领主经济阶段，每一个封建领主在其领域内享有政治和经济上的全部权力，领主庄园实际上是独立王国，领主不仅拥有军政大权，而且独立地规定税收和铸造货币。在此阶段，封建国家的财政很不统一，实际上是分散的封建领主财政。当封建经济由领主经济发展到地主经济阶段后，领主经济破坏了，封建割据逐渐发展为中央集权，形成了封建统一的政治格局，这时，分散的封建领主财政也逐渐为封建集权国家的财政所代替。随着集权化国家财政的形成，国王个人收支与国家财政收支分开，在形式上，国家和王室财政分别设置机构和人员进行管理，特别是到了封建社会末期，新兴资产阶级参加议会，对国家财政收支进行监督，进一步促进了这种分离。

到了资本主义社会才有了比较完备的管理形式，不仅国家财政和统治者个人收支以法定形式分开，而且实行中央和地方多环节管理的财政，取消了包税制和贵族、僧侣的特权。同时，国家财政制度也日益健全。

第三节 我国财政概述

一、我国社会主义财政的形成和发展

我国社会主义财政经历了一个萌芽、形成和发展的过程。

（一）社会主义财政的萌芽——新民主主义财政

我国社会主义制度的建立，经过了许多曲折、悲壮的斗争才取得的。在这一斗争过程中，走过了一条建立农村根据地，以农村包围城市，最后夺取城市的道路。在建立农村革命根据地时，也

相应地建立了红色政权。任何政权的存在，总是以财政的存在为前提的，伴随着红色政权的存在，也随之产生了新民主主义财政。

新民主主义财政是社会主义财政的萌芽，同社会主义财政相比，具有自身的特点：

1. 从财政收支来看，新民主主义的财政收入大量来自个体经济和私人资本主义经济，特别是个体农民缴纳的农业税；财政支出主要用于保障革命战争的胜利进行，帮助群众解决吃饭、穿衣等问题；财政收支基本上采取实物形式。

2. 从财政管理来看，由于各革命根据地和解放区处于被分割包围状态，政治经济不统一，所以，只能进行分散管理，实行“统一领导，分散经营”的原则。

为什么说新民主主义财政是社会主义财政的萌芽呢？这是由于我国新民主主义革命的领导权和社会主义革命和建设的领导权都掌握在中国共产党手中。这既可以保证在经济上能够最彻底地、最充分地进行民主革命，从而为社会主义改造创造条件；又可以保证在新民主主义革命取得胜利以后，得以顺利地、不停顿地过渡到社会主义革命，而不需要再经过一次夺取政权的斗争。这就决定了新民主主义财政和社会主义财政之间存在着直接继承关系，在新中国成立后，新民主主义财政可以直接转换到社会主义财政。

（二）社会主义财政的形成和发展

1. 社会主义财政的形成

从1949年10月中华人民共和国成立，到1956年社会主义改造的基本完成，是社会主义财政的形成时期，也可以说是从新民主主义财政向社会主义财政的过渡时期。

在这段时期，财政着重做了以下几项工作：

（1）克服解放初期国民经济的困难

建国之初，国民党政府留下了经济崩溃、民不聊生、恶性通

货膨胀的烂摊子，使建国之初的财政十分困难。为了克服这一困难，党和政府运用财政这一杠杆，实行财政经济的统一领导；运用税收杠杆调节各阶层的收入，贯彻合理负担的政策；发行人民胜利折实公债，节约开支；并统一全国的财政工作，实行“统收统支”的财政管理体制，克服了过去长期分散管理的局面。这些措施使我国国民经济迅速恢复，到 1952 年底，我国工农业生产已达到历史最好水平，市场物价稳定，财政收支平衡。

（2）实现“一五”计划和对社会主义改造

从 1953 年起，我国进入经济发展的“一五”计划时期，这时财政为前苏联援助的 156 项重点工程筹集资金，并发放了经济建设公债，为“一五”计划的实现作了贡献。

在实现“一五”计划的同时，我国也进行了社会主义改造，在财政上对公私企业区别对待、繁简不同。对于国营企业，财政采取优待与支持的 policy，不仅税收优惠，而且通过财政的基本建设投资、增拨企业流动资金等形式，满足国营企业扩大再生产的需要。对于集体所有制的合作经济实行鼓励、支持和合作的政策，从资金和税收两方面给予支持。对私人资本主义经济，财政采取利用、限制、改造政策，采取全额累进税的形式，把工人所创造而被资本家剥削的一部分剩余价值，通过再分配转移到国家手中，对公私合营企业，采用“四马分肥”的办法。

1956 年全行业公私合营后，新民主主义社会转变为社会主义社会，新民主主义财政也转化为社会主义财政，从而进入社会主义财政的发展时期。

2. 社会主义财政的发展

从 1956 年以后，进入社会主义财政的发展时期。在这段时期，虽然有 1956 年、1958 年财政工作的失误，“文化大革命”给财政工作的破坏以及改革、开放以来国家财政所面临的困难，但我国的财政工作仍取得了巨大的成就，对保证国家机构的运转、国民

经济的发展起了重大作用。党的十四届三中全会，提出建立符合社会主义市场经济要求的新的财政运行机制，社会主义财政进入了一个新的、更加辉煌的发展时期。

二、我国社会主义财政的本质——公共财政

什么是社会主义财政？长期以来，我们一直从“国家分配论”出发，把社会主义财政看作是一种以社会主义国家为主体的“取之于民、用之于民”分配关系。随着社会主义市场经济的建立，中国财政理论界经历并仍继续着一场“国家分配论”和“公共财政论”的激烈论战。

我国 1998 年底财政工作会议上，财政部长项怀诚在会议报告中提出 1999 年要初步建立“公共财政”的基本框架。1999 年初，国务院副总理李岚清在一次会议上说，中国要建立“公共财政”体系。在九届全国人大二次会议上，项怀诚部长再一次提出，要转变财政职能，逐步建立公共财政的基本框架。从而，“公共财政”已成为中国财政改革的方向。因此，我们可以说，社会主义财政就是公共财政。为了正确认识公共财政，需认识以下几个问题：

（一）公共财政的概念

公共财政是适应市场经济发展客观要求的一种比较普遍的财政形态，即国家财政将按社会共同需要的原则来确定其职能和开支。

“公共财政”的含义要比字面解释更深刻，它还会带来如下巨大的变化

1. 财政收入来自公共

在计划经济时代，我国财政主要来自政府自己的收入，以 1970 年为例，我国财政收入为 663 亿元，其中“企业收入”，也就是政府投资办的国有、集体企业上交收入为 379 亿元，占 57.2%， “各项税收”为 281 亿元，占 42.4%。那时的国有或集体企业都是

政府出钱办的，完全政企不分，缴税缴利是一回事，所以当年 99% 的财政收入是政府“自己”挣的，可以说是名符其实的“政府财政”。

现在就不同了。以 1997 年为例，全国财政收入为 8651 亿元，其中“各项税收”为 8234 亿元，占 95.2%，“企业收入”368 亿元，即财政收入补贴亏损国有企业 368 亿元。“各项税收”中已有 1/3 来自个体、私营、外资、联营企业以及众多的个人，不少省份如浙江、福建、江苏、山东、上海、北京等地超过或接近 50% 的税收来自国有或集体经济以外的企业或个人。^①

2. 财政支出用于公共

过去政府的钱都是政府自己的，政府挣钱自己花。财政支出首先考虑能否带来更多的收入，于是什么赚钱就投向什么，几十万个企业都是政府出钱建，名曰“建设财政”。为了管理这些企业，政府还养了大批的人，弄得许多地方靠缺乏效益的企业交来的收入光养人还不够，成了“吃饭财政”，做其他的事更力不从心。

财政收入的钱转而靠公共性的税收以后，再用“别人”的钱去办为“自己”挣钱的事就说不过去了。来自社会的财政收入应当用于社会的公共需要。主要用于科学技术和教育、维护社会治安和经济秩序、社会保障、赈灾救贫、环境保护、基础设施建设、资源保护。

“公共财政”概念的确立正式表明了财政职能的变化，财政不再为赚钱而支出，更多的是为花钱而支出，财政支出的“公共性”将更加明显。

3. 政府职能转向公共

“公共财政”所体现的财政职能的转变，实际上是政府职能的转变。在市场经济条件下，政府的职能应转向那些市场体制无法

^① 参见《为公共财政喝彩》，张迪恩，《中国税务报》，1999/3/3。

解决的问题，如公共安全、社会秩序、基础设施、科技教育、社会保障、经济稳定、环境保护等。政府在这些领域发挥职能所需的财力由财政来提供，政府职能的转换必然带来财政职能的改变。随着政府职能的转换，财政公共性日趋明显。

4. 社会意识的变化

“公共财政”的确立意味着社会公众意识的变化，主要体现在以下几个方面：

(1) 既然税收来自社会公众，收多少税与政府执行多少公共职能有关，那么政府该收什么税，收多少税，就得有个说法，有个规矩，不能想收多少就收多少，想怎么收就怎么收。

(2) 既然政府的财政是由国民的税收组成的，不是政府自己挣的，缴了税的国民就有权要求政府为自己提供良好、高效的服务，提供好的工作环境和生活环境。

(3) 既然政府履行公共职能花的是纳税人依法向政府交的税，这个钱怎么花就得有个规则、依据，纳税人有权知道这钱用在哪，用得是否合理。

(二) 我国的财政为何是公共财政

我国正在建立社会主义市场经济，市场经济需要“公共财政”，其原因在于市场固有的缺陷需要政府干预加以弥补。

1. 市场缺陷决定了市场经济条件下政府活动的范围和方向，即财政是为弥补市场失效而存在的，财政也只能活动于市场失效的领域内，解决市场不能解决或解决不好的问题，如：公共产品、外溢性、垄断、信息不完全、通货膨胀和经济失衡、收入分配不公等。显然，这种公共服务的财政是非盈利性的。

2. 市场经济条件下这种非盈利性的财政又是“公共”的，是由“公共选择”的，满足“公共需要”的，为“公共”提供服务的。这种特定的内涵来自市场经济对个人利益和权利的承认和尊重。在市场活动中，每个人都是平等的，人们通过交换实现着自