

立信财经丛书

财政与税收

李海波 主编

立信会计出版社

99
F612
34
2

立信财经丛书

财政与税收

CAIZHENG YU SHUISHOU

XALC49/12

主 编:李海波

副主编:林 松 高寿昌



立信会计出版社

责任编辑：骆兆良

封面设计：周崇文

财政与税收

主 编 李海波

副主编 林 松

高寿昌

立信会计出版社出版发行

(上海中山西路 2230 号)

邮政编码 200233

新华书店经销

立信会计常熟市印刷联营厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 插页 2 印张 8.25 字数 202,000

1998 年 2 月第 1 版 1998 年 2 月第 1 次印刷

印数 1—6,000

ISBN7-5429-0555-4/F·0515

定价：13.80 元

前 言

为了适应教学、岗位培训和业务学习的需要,受立信会计出版社、全国成人高校财会研究会和上海经济书店的委托,我们组织长期从事财税教学 and 实际工作的有关专家、学者编写了《财政与税收》一书。

本书较全面而又突出重点地阐述了财税基本理论和基础知识,紧密结合我国社会主义市场经济条件下财税改革和发展的实际,吸取了近年来财税研究的新成果。内容新颖,富有特色,科学规范,实用性强。

本书由全国成人高校财会研究会会长、全国立信事业协作会理事长、立信会计高等专科学校校长李海波教授任主编,财税学专家林松、金融学专家高寿昌任副主编。

本书编写人员(以姓氏笔画为序):

方昌飞、王炼果、叶克全、朱伦、寿伟光、吴健、李海波、林松、陈嘉平、祝雪红、秦子敏、徐月丽、徐沪滨、高寿昌、陶明娟。

在本书编写过程中,我们得到了财政部、中国人民银行总行、全国成人高校财会研究会、全国生产力学会、上海市财政局、上海市税务局以及立信会计出版社和上海经济书店等单位有关同志的大力支持;同时借鉴和参考了有关教材和著作,在此,一并表示谢意。

由于水平有限,本书的缺点、疏漏或有错误之处,敬请读者批评指正。

编 著

1998年2月

目 录

第一章 财政概论	1
第一节 财政的一般概念	1
第二节 财政的产生和发展	9
第三节 财政的职能和作用	16
第二章 财政收入	25
第一节 财政收入的意义和原则	25
第二节 财政收入的形式和分类	33
第三节 筹集财政资金的途径	41
第三章 公债	46
第一节 公债的概念和分类	46
第二节 公债与财政赤字的关系	52
第三节 公债的发行和管理	58
第四章 财政支出	67
第一节 财政支出的意义	67
第二节 财政支出的原则	69
第三节 财政支出的分类	73
第五章 预算外资金	89
第一节 预算外资金的意义	89

第二节	预算外资金的性质、特点和内容·····	95
第三节	预算外资金的管理·····	104
第六章	国有资产管理·····	110
第一节	国有资产管理概述·····	110
第二节	国有资产产权管理·····	114
第三节	国有资产收益分配和增量管理·····	121
第四节	国有资产评估管理·····	125
第七章	国家预算和决算·····	131
第一节	国家预算的概念和体系·····	131
第二节	国家预算的编制、执行和调整·····	137
第三节	国家决算·····	148
第八章	财政管理体制·····	153
第一节	财政管理体制建立的原则·····	153
第二节	财政管理体制的建立和发展·····	158
第三节	现行财政管理体制·····	168
第九章	财政管理和财政监督·····	176
第一节	财政管理·····	176
第二节	财政监督·····	184
第三节	加强财政法制建设·····	192
第十章	税收概论·····	198
第一节	税收的概念和基本特征·····	198
第二节	税收的性质和职能作用·····	203
第三节	税制结构和税收分类·····	208

第四节	税收征收管理制度·····	211
第十一章	现行征收各税·····	218
第一节	流转税类·····	218
第二节	所得和收益税类·····	225
第三节	资源税类·····	233
第四节	财产行为税类·····	234
第五节	特定目的税类·····	238
第十二章	税收法制·····	241
第一节	税法的概念及其构成要素·····	241
第二节	税收法律责任·····	248
第三节	税务行政复议和行政诉讼·····	254

第一章 财政概论

第一节 财政的一般概念

一、财政的一般概念

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。英文称作 Public Finance（意为“公共财务”）。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，这是中国近代政府中第一次使用“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。

财政是国家为实现其职能，凭借国家政治权力强制地无偿地参与社会产品或国民收入分配而形成的分配关系。这里包含着以下几层意思：第一，财政分配是国家为实现其职能所进行的分配。它与一般经济分配不同，财政分配不仅以国家为主体，而且分配的的目的是为实现国家职能服务的。从这一意义上来说，财政和国家有相互依存的关系。第二，财政是凭借国家政治权力强制地无偿地参与社会产品或国民收入的分配。这是财政分配与其他分配形式的不同特征。第三，财政分配的对象是社会产品或国民收入，并以此保证国家职能的实现。财政分配形式随着社会经济的发展而发展，由最初的劳役和实物分配，最后发展到今天的价值分配。第四，财政分配体现的是以国家为主体的分配关系，即国家与企事业单位和个人之间的经济利益关系，这是财政的本质特征。

我国财政学界，由于对财政本质特征认识不尽一致，因而对财政概念出现不同的论述，除“国家分配论”外，主要还有：“价值分配论”，认为财政的本质是价值的分配；“社会再生产论”，认为研究财政的本质必须从社会再生产出发，以社会再生产为前提；“剩余产品论”，认为财政的本质特征是对剩余产品的分配；“社会共同需要论”，认为财政的本质是为了满足社会共同需要而进行的分配等。上述各种论述，从不同角度探索财政的本质，各有侧重点，但互相之间并不是绝对排斥的，各种观点之间有差异，也有共同点。通过对财政概念不同观点的学习和研究，有利于加深对财政本质和作用的认识，推动财政理论研究的发展，加速社会主义经济建设。

二、我国社会主义财政的基本特征

我国是人民民主专政的社会主义国家。由于国家性质和社会基本经济制度不同，我国社会主义财政与其他国家财政相比，有其不同的特征，主要表现在以下方面：

（一）分配关系的人民性

财政是国家的集中性分配，体现了一定的分配关系。我国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。国家的一切权力属于人民。我国经济制度的基本特征是以生产资料的社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展。其中国有经济占主导地位，非公有制经济是国有经济有益的必要的补充。社会主义财政的根本任务是为维护和加强人民民主专政的国家政权，巩固和发展以公有制为主体的、多种所有制经济共同发展的社会主义经济制度，促进生产力的发展，不断提高人民的物质文化水平。这表现在，我国财政收入的主要来源是公有制经济，特别是国有经济的交纳，少部分来自非公有制经济。财政支出中，一部分用于公检法、行政管理和国防等的支出，直接为巩固国家政权提供物质基础；另外的大部分用于经济建设和文化教

育卫生事业等方面的需要，用以发展社会生产力，巩固社会主义经济基础，满足人民日益增长的物质文化需要。因此，我国社会主义财政体现了“取之于民，用之于民”的分配关系，具有鲜明的人民性。

应该特别指出，在分析不同社会形态下的财政本质时，必须着眼于社会经济制度和国家性质的本质区分。在资本主义国家，由于国家的性质是资产阶级专政，为资产阶级利益服务，因此，资本主义财政是为巩固资产阶级政权和为垄断资产阶级服务的工具。资本主义国家的财政收入，不论采取何种形式征收和由谁直接交纳，其来源都是工人和其他劳动者创造的剩余价值，对广大人民来说是一种“超经济剥削”；其财政支出，是为资产阶级利益服务的。即使用于水利、道路、桥梁等公共设施和文化、教育、卫生事业等支出，以及社会保障、救济方面的支出，就现象看，同我国财政支出的某些项目有类似之处，但其最终目的和结果也是为维护资本主义制度的存在和资产阶级统治服务的。因此，资本主义财政体现的是一种超经济剥削关系。

（二）根本利益的一致性

我国社会主义财政关系体现着国家、企业、个人之间以及中央和地方之间的分配关系。这是一种在根本利益一致基础上的人民内部的分配关系。它根本不同于资本主义经济中，作为整个资产阶级代表的国家为一方与广大劳动人民群众为另一方的剥削和压迫的关系。

我国财政分配关系中根本利益的一致性，首先，表现在国家财政对微观经济主体（企业、单位和个人）的征收，不仅是为了取得财政收入，而且是为了调节经济，为企业的公平竞争创造一个良好的外部环境，同时防止收入水平过分悬殊，这是符合全体人民的根本利益的。其次，通过财政再分配，将财政集中的资金用于经济建设和提高人民的物质文化生活水平的需要，正如马克

思指出的“从一个处于私人地位的生产者身上扣除的一切，又会直接或间接用来为处于社会成员地位的这个生产者谋福利。”^①

根本利益的一致性并不排除在人民内部还存在着国家利益与个人利益、长远利益与眼前利益、全局利益与局部利益之间的矛盾。在社会主义市场经济条件下，这种利益矛盾是客观存在的，需要有正确的财政政策和制度，同时加强财税管理和监督，正确处理这些矛盾。

此外，由于我国实行对外开放政策和多种经济成分并存的经济制度，在财政分配关系中还存在着国家与外商投资企业和国内私营企业之间的利益矛盾。但是，引进外资和私营企业的存在，可以弥补国内建设资金的不足，引进先进技术和管理方法，增加就业，促进经济发展和增加国家税收收入。因此，只要认真贯彻国家财政分配政策，严格依法办事，这种利益矛盾也会得到正确处理的。

（三）财政分配的生产建设性

我国是社会主义国家，国家具有双重身份和双重职能。一方面，国家作为政权机关，具有行政管理（包括经济管理）职能；另一方面，国家作为全民所有制的代表，具有所有者的身份，并以所有者的身份对国有经济进行管理的职能。这就使得我国社会主义财政不仅要通过征税和其他分配方式保障国家财政收入，为实现国家职能服务，同时，又使国家财政与社会再生产之间具有内在的联系，有明显的生产建设性特征。表现在：一方面，国家以政权机关身份通过征税取得财政收入，同时又以所有者身份直接参加国有经济的利润分配；另一方面，国家通过征税和参与国有经济利润分配取得财政收入后转化为国家财政支出，进行基本建设投资，扩大再生产，促进生产建设的发展。我国社会主义财政的生产建设性，是

^① 马克思：《哥达纲领批判》，人民出版社 1965 年版，第 12 页。

不同于资本主义财政的一个重要特征。

我国执行改革开放政策以来,有一种观点认为,我国财政应像西方国家的财政那样退出生产领域,由“生产建设性财政”转变为“吃饭财政”,只承担公共消费性支出。这种观点是不正确的。只要国有企业在我国经济中的主导地位不改变,作为国有企业的所有者,国家就必须将其分得的利润进行再投资,以保持国有资产的保值和增值;同时,只有政府承担关系国计民生的重大投资活动,才能加速工业化的进程,保证投资结构和产业结构的合理化,从而实现国民经济的持续、稳定、协调发展。

三、财政在社会再生产中的地位

财政是个分配问题,只有把财政放到社会主义再生产过程中来研究,财政的许多重大理论和实践问题才能得到正确的认识 and 解决。

(一) 分配在社会再生产中的地位

由于财政是个分配问题,因而财政在再生产中的地位首先取决于分配在再生产中的地位。

社会再生产过程由生产、分配、交换和消费四个环节组成,它们构成一个统一体。其中,生产是起点,消费是终点,而分配和交换是连接生产和消费的中介环节。这四个环节之间的关系是:“一定的生产决定一定的消费、分配、交换和这些不同要素相互间的一定关系。当然,生产就其片面形式来说也决定于其他要素。”^①在社会再生产中,生产对其他环节是决定因素。因为没有生产,就没有可供消费物,也就没有分配和交换。另一方面,没有消费,也就没有生产。因为只有在消费中,产品才能成为现实的产品,生产才能得到实现。同时,消费还为生产创造出新的需要,即创造出生产的动力,推动生产的发展。而没有分配和交换的中介,自然也不会有消

^① 《马克思恩格斯全集》第12卷,人民出版社1979年版,第749页。

费和生产。因此,分配和交换也制约着消费和生产。分配同交换的区别在于,分配是解决社会产品在价值量上分割的份额、比例问题。具体来说,包括这样两个相互联系的过程和内容:

第一,社会产品在价值量上归谁占有和占有多少的问题,也即是社会产品分别归各地区、各部门、各单位以及个人占有的份额、比例问题。

第二,社会产品在价值上用在哪些方面和使用多少的问题。社会产品从最终用途来看,要形成补偿、积累和消费三种基金。

上述占有的份额、比例和使用的份额、比例,都是解决社会产品在价值量上的矛盾问题,而不解决具体使用价值的矛盾问题。交换,则是解决获得价值支配权的单位和个人所需要的具体使用价值问题。分配和交换之间的关系,是相互制约、互为前提的。因为,从一个角度看,只有通过交换实现了产品价值才能进行分配;而从另一个角度看,只有经过分配形成各种货币收入以后才能用于购买,进行产品交换。分配,作为再生产的中介环节,对再生产发挥着调节器的调节和总枢纽的控制作用。因此,凡是调节经济的杠杆都属于分配范畴或手段。

(二) 社会产品分配的原理

财政在再生产中的地位取决于财政在分配中的地位。这需要首先弄清在社会主义条件下,社会产品分配的原理和财政参与社会产品分配的过程。

马克思在《哥达纲领批判》一书中,在批判拉萨尔的“不折不扣”的分配时,对社会主义社会的产品分配进行了科学的分析,提出了社会产品分配的原理。这就是,社会产品在分配给个人消费以前,要进行一系列扣除:第一,用来补偿消费掉的生产资料的部分;第二,用来扩大生产的追加部分;第三,用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。剩下的总产品的其他部分是用来作为消费资料的。在把这部分进行个人分配之前,还得从里面扣除:

第一,和生产没有直接联系的一般管理费用;第二,用来满足共同需要的部分,如学校、保健设施等;第三,为丧失劳动能力的人等等设立的基金。当时,马克思在讲述上述六项扣除时,是假定社会主义在全世界同时取得胜利。后来,列宁根据新的情况提出了社会主义只能在一个或几个国家首先取得胜利。这样一来,首先取得社会主义胜利的国家为了防止帝国主义的侵略和颠覆,还需要加强国防,因此还要增加一项国防费用的扣除。经过以上七项扣除,剩余的部分才能根据按劳分配的原则用于个人消费。

这就是说,社会主义社会的总产品在分配中大体要分为八部分,即八个份额。其中,第一项属于补偿基金;第二项属于积累基金;第三项,作为后备基金,其性质尚未确定,但通常把它列为积累基金;第四项至第七项属于社会消费基金;第八项是个人消费基金。社会消费基金和个人消费基金合在一起是消费基金。上述扣除是从产品的最终用途来分的,即社会产品从最终使用来看要分为补偿、积累和消费三部分。社会产品从创造出来到最终形成补偿、积累和消费,这中间要经过复杂的分配和再分配过程,财政不仅自始至终参与这一过程,而且发挥着重要作用。

(三) 财政参与社会产品分配的过程及其在分配中的地位

社会总产品是由物质生产部门创造的,在我国,目前主要是由国有经济、集体经济的劳动者创造的,此外,还有一定数量的城乡个体劳动者、私人企业、中外合资企业、外国独资企业的劳动者创造的社会产品。因此,社会产品首先要在物质生产部门和企业里进行初次分配。然后,通过财政再在社会范围内进行再分配。财政通过参与社会产品的分配过程而与国民经济(即社会再生产)活动的各个方面发生联系。

在市场经济条件下,企业生产的社会产品(W),以销售收入总和表现的社会总产品,在企业的初次分配中,先要扣除补偿生产资料的耗费(相当于C的部分),而后形成国民收入。国民收入中,一

部分以工资的形式支付职工的劳动报酬(相当于 V 的部分);另一部分是企业的纯收入(相当于 M 的部分)。企业纯收入中,一部分以税收的形式上缴国家,部分国有企业还要上缴利润或国有资产收益,形成国家的财政收入;另一部分留归企业支配,形成盈余公积金(公益金)、未分配利润。盈余公积金属于积累基金,用于企业投资,进行扩大再生产;属于消费基金,用于发放奖金和改善职工福利。事业单位不创造产品,其开支主要靠政府经费拨款,但也有程度不同的各种形式的事业收入,根据财务管理规定的规定,或上缴财政,或抵补自身的支出。居民的收入来源主要是企业和事业单位发放的工资和奖金,其使用方向主要用于居民消费支出,形成消费基金;另外,作为居民整体,总有一部分收入形成居民储蓄,通过金融中介转化为积累基金,用于投资;此外,居民还向国家纳税,以及购买公债(国库券),从而形成财政收入。

财政除了通过上述税收、企业利润、事业收入、公债等形式从企业、事业单位、居民那里取得收入外,在实行开放政策的市场经济条件下,还可以取得国外借款收入,这些收入的总和形成财政总收入。财政收入形成之后,要在全社会范围内进行再分配,这是通过财政支出进行的。财政支出按照补偿、积累、消费的性质划分,大部分用于消费性支出,包括对文教、科学、卫生、行政、国防等事业单位的政府经费拨款;对居民的补贴和社会保险、抚恤、救济等转移性支出;对居民认购公债和国外借债的还本付息等。财政支出中的积累性支出,通常以政府投资的形式最终形成国有资产。此外,财政支出中还有属于补偿基金性质的挖潜改造支出,用于企业固定资产的更新改造。

社会总产品的价值形态是各种货币收入和资金,通过分配和再分配,最终形成补偿基金、积累基金和消费基金。其中,前两种基金主要形成对投资品(即生产资料)的需求;后一种基金形成对消费品(即生活资料)的需求。社会总产品的使用价值形态是为社会

提供的投资品和消费品的供给。显然,只有当社会总供给和总需求在总量和结构上都相适应的条件下,国民经济才能正常运行。在这里,财政分配处于重要地位,起着重要作用。主要表现在:(1) 剩余产品的大部分是通过财政分配的;(2) 财政分配直接调节积累与消费的比例关系;(3) 财政通过其分配手段制约 C、V 和 M 之间的分配比例;(4) 财政分配还制约价格、工资、信贷等分配。

第二节 财政的产生和发展

一、财政的产生

财政是一个历史范畴,是随着社会生产力的发展和国家的产生而产生的。在原始公社制度下,由于生产力水平低,氏族成员共同占有生产资料,平均分配社会产品,没有私有制,没有剥削,没有阶级,也就没有阶级统治的机关——国家,没有为维护国家职能所需要的财政。

到原始社会末期,由于社会生产力的发展,开始有了剩余产品。这时,原始公社的氏族酋长和军事首领就凭借权力占有剩余产品,出现了私有制,进而产生了两个根本对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级。阶级利益的冲突必然引起被剥削被压迫阶级的反抗。奴隶主阶级为了维护自己的阶级统治,就要掌握一种拥有暴力的工具即国家,正如列宁指出的“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现”。“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”。^① 国家产生后,国家为维持它的存在和执行国家的职能,就要建立专门的机构,就要有一批脱离生产的专职人员参加管理,就要消费一定的物质资料,就要从社会产品分配中强制地无偿地分配一部分社会产品以满足国家的需要。这样,在社会产品分配领域

^① 列宁:《国家与革命》,人民出版社 1970 年版,第 7 页、第 8 页。

中出现了国家凭借政治权力的分配。这种以国家为主体凭借国家政治权力参与社会产品的分配,即国家财政。

二、财政的发展

随着社会生产力和国家的发展,国家财政也随之发展,并经历了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政等不同发展阶段。

(一) 奴隶制国家财政

奴隶制国家是建立在奴隶制生产关系之上的。奴隶制国家财政是实现奴隶制国家职能的工具,是维护和巩固奴隶主阶级统治地位的一种手段。奴隶制国家财政凭借国家的政治权力对社会产品强制地分配,体现了奴隶主阶级对奴隶阶级的剥削关系。

1. 奴隶制国家财政收入

(1) 田赋收入。奴隶制国家产生后,土地以及围绕土地形成的奴隶制社会经济基础,成为奴隶制国家财政分配的依据。以土地出产物和耕种土地的劳役为征收对象的财政收入是当时财政收入的主要来源。平民以“捐税”或“田赋”的形式向国家财政交纳出产物;奴隶则被迫在皇宫和奴隶主贵族的土地上提供耕种土地的劳役,皇室和奴隶主通过占有奴隶的劳动成果,获得财政收入。

(2) 战争收入和贡纳收入。战争收入是指战胜后的战利品以及战俘沦为奴隶直接为国家提供的劳役。贡纳收入是指奴隶制国家内各地诸侯、卿、大夫等各级贵族奴隶主向天子(王朝)进贡和献纳的财政收入,包括各地诸侯贡纳的当地土特产、粮食、役力等。

(3) 军赋收入。军赋收入除了军役兵车马匹,还有军需粮秣,战事所需无一不包。军赋收入主要来源于各地诸侯和平民等。

(4) 工商捐税收入。对从事土地经营之外的各类手工业生产者和商人,奴隶制国家财政通常课之以捐税。在生产力低下的奴隶社会,自然经济占统治地位,捐税是以手工业品或某些商品等