

目录

导 言	(1)
-----	-----

第一章 社会主义市场经济体制下的财政分配	(23)
----------------------	------

第一节 财政分配活动的运行过程	(23)
第二节 财政收入分类与形式	(26)
第三节 财政支出分类与形式	(34)

第二章 税收原理	(42)
----------	------

第一节 税收的概念与特征	(42)
第二节 税制要素	(45)
第三节 税收分类与税制结构	(52)
第四节 税收原则	(57)
第五节 税收的负担与转嫁	(63)

第三章 税收制度 (70)

第一节 我国税收制度发展概述 (70)

第二节 流转额课税 (85)

第三节 收益额课税 (112)

第四节 财产及行为税 (124)

第四章 国际税收 (136)

第一节 国际税收概述 (136)

第二节 税收管辖权 (142)

第三节 国际重复征税及其消除 (147)

第四节 国际逃税、避税及其防止措施 (157)

第五节 国际税收协定 (166)

第五章 公债	(172)
--------	-------

第一节 公债概述	(172)
----------	-------

第二节 公债制度	(180)
----------	-------

第三节 公债的流通	(192)
-----------	-------

第四节 公债管理	(204)
----------	-------

第六章 国有资产收入	(225)
------------	-------

第一节 国有资产收入及形式	(225)
---------------	-------

第二节 国有企业利润分配制度	(233)
----------------	-------

第三节 国有资产管理	(253)
------------	-------

第七章 财政投资	(261)
----------	-------

第一节 财政投资概述	(261)
------------	-------

第二节	财政投资的范围·····	(268)
第三节	财政投资的方式·····	(271)
第四节	财政投资效果·····	(278)
第八章	财政消费性支出	(301)
第一节	行政管理费和国防经费·····	(301)
第二节	科教文卫事业费·····	(308)
第三节	抚恤和社会福利救济费·····	(314)
第九章	财政补贴	(318)
第一节	财政补贴概念和内容·····	(318)
第二节	财政补贴效应·····	(320)
第三节	我国财政补贴现状、成因和对策·····	(323)

第十章 国家预算 (333)

第一节 国家预算的概念、分类与原则 (333)

第二节 国家预算的编制、执行和国家决算 (342)

第三节 预算外资金..... (363)

第四节 国家预算管理体制..... (371)

第十一章 财政平衡 (400)

第一节 财政收支平衡..... (400)

第二节 财政赤字与弥补途径..... (409)

导 言

一、财政基本概念

“财政”就其字义理解,“财”即金钱、货币、财富;“政”乃政策、政治、政治团体。财和政结合起来,有财有政,从这点理解,所谓财政是指管理公共钱财或物财的活动,也就是政治团体的经济分配活动。现代政治团体的最高形态就是国家,因此,财政就是指国家的收支分配活动。任何国家都有相应的政治、经济和社会等职能。国家为了实现这些职能,就必须基于政治权力向国民要求劳务、实物和货币的支持。在现代商品货币经济社会里,财政在原则上就是国家向国民经济各部门、各企业、事业单位和居民个人取得货币方面的支持。财政的成立不外乎出于以下两点:一是国家如何获得其职能活动所必需的货币收入,即如何筹集财政收入;二是国家进行实现其职能的活动,如何使用其货币支出,即如何合理安排和使用所获得的资金,保证政府各项活动的需要。因此,从现象看,简单地讲财政就是国家的收支活动,即分配活动。具体地说,财政是国家为了实现其职能,并以其为主体参与一部分社会产品的分配。其实质是社会产品分配中所形成的以国家为主体的分配关系。

我们也可以从日常生活中的财政现象来说明财政的概念。在

日常经济生活中,从居民的衣食住行到国家的政治活动和经济建设,处处时时都存在着财政现象和财政问题。例如,工商企业、个体工商户、农民以及达到一定收入水平的城镇居民都要按税法规定纳税,政府每年拨出巨额的资金从事工农业等国民经济各部门的基本建设和保证工农业生产和商品流通的顺利进行;国民经济中的重要部门和社会经济发展的基础设施等主要是由财政拨款投资兴建的;学校、医院、科研所、政府行政机关、部队和文化团体也主要依靠财政拨款维持和发展;城镇居民均享受由财政支付的物价补贴,等等。

以上情况说明,国民经济的各部门、企业、单位和个人都同国家的收支有关,而国家的收支活动即国家通过一定形式从各方面集中来一部分货币收入又用到社会经济活动的各方面去。这是一种分配活动,即财政。在这种分配活动中,国家直接参与,并居于分配双方中的主导方面,参与分配的另一方都是直接与国家政权发生关系。所以,财政也简称为以国家为主体的分配。

正确地理解财政的基本概念,还有必要把握下述几个基本要点:

1. 财政分配是以国家为主体运用政治权力的分配。

从人类发展史考察,财政是伴随国家的产生而产生的,从古到今的财政,都是国家财政。国家是阶级统治的工具,但它是以“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”的存在并不是抽象的,它是由军队、警察、监狱、法庭、官吏等统治机构所组成的。国家为了维持这一统治机构的存在和实现其职能,就需要不断占有和消耗一部分社会产品(即财力和物力)。但是,国家本身并不创造物质财富,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,以维持其存在,并实现其职能。这种凭借国家政治权力进行的分配,就是财政。正如恩格斯所说“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏

族社会完全没有的。”^① 马克思也说过：“赋税是政府机器的经济基础，而不是其他任何东西。”^② 可见，财政是随国家的产生而产生的，在原始社会没有独立意义的财政。

应当着重指出，财政随国家的产生而产生，并不意味着作为上层建筑的国家决定作为经济基础的分配关系的产生。因为决定财政产生的根本条件是生产力的发展，是剩余产品的出现，国家的产生只是财政产生的社会条件。在人类社会的原始社会末期，由于生产力的发展，有了剩余产品，出现了私有制，社会分裂为两大对立阶级，才产生了国家，国家产生的同时也产生了财政。因此，说财政是伴随国家的产生而产生的，不过是说明在国家产生的同时，从氏族制度本来已经存在的社会一般分配中分离出一种特殊的分配，即以国家为主体的分配，这就是财政。

2. 财政分配的对象是社会产品，主要是剩余产品。

社会产品价值由三部分构成：一是生产资料耗费的补偿价值(C)，二是劳动力再生产价值(V)，三是剩余产品价值(M)。财政分配以国家为主体，保障国家实现职能的需要，其性质属于社会基金，它只能建立在剩余产品分配的基础上，主要靠取得剩余产品来满足。

如果结合现代财政的实际来考察，财政收入既不是国民收入或社会产品的全部，也不是剩余产品价值的全部，其中既包含有剩余产品价值部分，又包含有劳动报酬形成的个人收入部分，有时还含有折旧基金部分。但从价值构成分析，只有剩余产品才可能而且需要从一般分配中独立出来，形成一种超越生产单位和个人之外的特殊分配过程。剩余产品表明财政的质的规定性，并决定财政分配的数量界限及其在社会再生产中的地位和作用。剩余产品价值是国民收入的主导部分，而财政在剩余产品价值分配中又起关键

① 《马克思恩格斯全集》第21卷，第169页。

② 同上，第3卷，第22页。

作用,所以,剩余产品价值很像天平上的一块砝码,财政可以通过剩余产品价值的分配有效地控制国民收入以至整个社会产品的分配。

3. 财政分配的目的是保证实现国家职能的需要。

财政分配的目的首先是保证实现国家职能的需要,同时也包括执行某些社会职能的需要,可统称为社会公共需要。社会公共需要的范围颇广,可以分为不同的层次,而不同层次的社会公共需要的性质是有所不同的。

首先是保证国家执行其职能的需要,包括国家执行某些社会职能的需要,诸如防务、外交、司法、公安、行政管理以及普及教育、卫生保健、基础科学研究和生态环境保护等。这类需要是典型的社会公共需要。

其次是介于社会公共需要和个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要,其中一部分或大部分也要由国家集中分配来给以满足。大学教育便是一个适当的例证。大学教育这种需要并非全体社会成员都可以享受,由于招生名额所限,进入大学学习具有竞争性和排斥性,而且可以对享受大学教育的人索取费用,从这个角度看,大学教育具有个人需要的特征。但大学教育也可以归属社会公共需要之列。因为大学教育为国家培养高级专门人才,是任何社会的存在和发展所必需的,所以,在许多国家里,例如社会主义国家,高教事业都是由政府出资兴办,就是说,享受大学教育的幸运儿无须付费或只付较少的费用。在资本主义国家有国立大学和私立大学之分,国立大学的投资和经费主要由政府拨付,自然属于社会公共需要范围。财政支出中的收入转移项目,如社会保险基金、抚恤救济金、价格补贴等,也属于这一类需要。

第三,是大型公共设施,甚至包括基础产业,如邮政、电讯、民航、铁路、公路、电力、钢铁等建设的需要。在社会主义国家,以公有制为基础的经济制度决定了上述基础产业主要由政府出资兴办。

在以私有制为基础的资本主义国家,由于耗资大,私人无力承担,或由于在社会经济生活中具有举足轻重的作用,所以其中许多也是需要由国家集中分配来满足的。

一般地说,社会公共需要在任何社会形态下都是存在的,不因社会形态的更迭而消失,这是共同性。社会公共需要又总是特殊的,即具体地存在于特定的社会形态之中。例如在私有制社会中,由于剥削阶级在生产关系中处于支配地位,社会就以该剥削阶级为其代表,也就是说,私有制社会中的社会公共需要,实际上就是剥削阶级总体的需要,虽然有时劳动人民也能从某些社会公共需要中得到一些好处(公共福利设施),但这只能在符合统治阶级根本利益和有利于该种生产方式存在和发展的前提下才有可能。建立在公有制基础上的社会主义经济制度决定了社会公共需要能够充分显示它的本来面貌,并通过各种渠道给以保证。

4. 财政的本质不是物,不是货币收支,而是以国家为主体的分配关系。

在商品经济社会里,财政分配是通过财政收支来实现的。财政收入反映着国家对一部分社会产品的占有,财政支出反映着国家对已占有的社会产品的支配和使用。财政分配表现为资金运动,并引起物资运动。但是财政的本质既不是钱,也不是物,而是国家与各方面形成的分配关系,即是以国家为主体,国家与各部门、各企业事业单位、各经济组织和个人发生的分配关系,它是经济关系的特定的组成部分。

二、财政的基本特征

人类社会迄今经历了五个不同的社会制度,即原始公社社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会。除原始公社社会外,各个生产方式不同的社会形态,都有着性质与之相适应的国家财政。

奴隶社会的经济基础是奴隶主占有生产资料并直接占有奴隶。奴隶主占统治地位的国家利用财政分配一部分社会产品,满足自己职能的需要。其财政收支表现出国家对一部分社会产品的占有和支配,反映了奴隶主阶级与奴隶阶级对抗性的剥削关系。

奴隶制国家财政的主要特点有:第一,奴隶制国家财政收支与国王个人的收支没有严格的界限;第二,财政收入主要来源于直接剥削和占有奴隶劳动所得;第三,财政支出主要用于战争和祭祀活动。第四,财政分配形式基本上是实物和劳役。

封建社会的经济基础是封建主占有生产资料和不完全占有生产劳动者——农奴,同时也存在着农民和手工业者的小私有经济。封建制国家是封建主阶级统治压迫农民的工具,其财政反映封建主剥削农民的社会产品的分配关系,是为维护封建主统治和封建剥削制度服务的。

封建制国家财政的主要特点有:第一,国王个人收支和国家财政收支逐渐分离,但仍然混杂不清;第二,田赋和各种捐税成为财政收入的主要来源;第三,封建社会末期财政分配逐步采取货币形式;第四,在封建社会末期产生了国家预算、公债等财政范畴。

资本主义的经济基础是生产资料的私人占有制。由于生产资料的资本主义私有制,资本主义国家一般地不掌握经济,国家行使职能所需要的经费,是利用国家权力通过财政对国民收入的再分配取得的。财政为政府活动提供经济基础,以维护资产阶级的统治和资本主义的剥削制度。

资本主义发展可以分为两个阶段,即自由资本主义阶段和垄断资本主义阶段。在自由资本主义历史阶段,资本主义的发展处于上升时期,为适应资本主义自由竞争的需要,国家采取了不直接掌握经济的自由放任、不干预经济的政策,通过创造资本主义经济发展所必需的外部条件,积极促进了这一时期的资本主义经济的发展。所以这一时期财政的特点是:第一,节俭的财政,即国家财政收

入应尽量地减少,只要能维持国家机器运转最低需要就足够了,在财政支出上要尽量节约,以减少人民税负,腾出更多资金发展资本主义;第二,非生产性财政,即国家财政支出主要用于非生产性的支出,如用于国家机器的运转、社会文化教育、社会救济等方面;第三,财政收支关系保持平衡,强调支出不应超过合理征税所获得的收入;第四,财政体制日趋集中和统一,财政管理有所改进,财政收支形式已完全货币化。

随着资本主义社会从自由资本主义向垄断资本主义的转化,客观上要求垄断资产阶级利用国家的行政权力和财政手段干预调控宏观经济,以缓解经济危机的破坏性影响和努力推迟以至克服经济危机的周期性出现。因此,资本主义财政不仅从财力上保证着资本主义国家维持行政管理和军事机构的需要,而且作为国家干预社会经济的主要经济杠杆,为资产阶级利益服务。这时期财政发生了明显的变化。其特点:第一,财政成为干预经济的重要手段,财政收入占国民收入份额显著增加;第二,财政支出不仅限于非生产性支出,生产性支出有所加强;第三,在财政收支关系上,主张扩大开支,发行公债,实行赤字政策。特别是二战后,大都以赤字财政来维持其收支平衡,以通货膨胀来转嫁危机,劳动人民的财政负担加重了;第四,在财政管理上,财政民主的虚伪性更加暴露,在预算管理上,国家预算审议和批准越来越流于形式,实际上为少数垄断资本集团操纵。

在社会主义社会里,生产资料社会主义公有制决定了社会主义财政具有与上述剥削阶级统治的国家财政完全不同的性质。社会主义财政是国家为实现其职能,以政治权力代表和生产资料所有者的双重身份,对一部分社会产品分配和再分配所形成的分配关系。财政是实现国家职能,调控宏观经济,促进社会主义市场经济发展,满足人民日益增长的物质文化生活需要的有效手段之一。它反映着社会主义国家与广大劳动人民之间根本利益一致的分配

关系。

然而,上述这些不同社会制度下的财政,尽管代表着不同阶级利益,反映着不同性质的社会产品分配关系,具有不同的特点,但作为一个经济范畴,它们又具有共性。它们都是阶级社会的产物,是一定的生产资料所有制基础上的国家为实现其职能的需要,依据其权力而进行的一种社会产品分配活动。这种分配活动的基本特征可以归结为以下几个方面:

1. 财政分配的国家主体性。

这种国家主体性的含义是:第一,财政作为社会集中性的分配必然是以国家为代表。这是因为财政范畴的产生以国家的形成为标志。不以国家为主体的分配就不是财政。第二,国家在参与社会产品的分配中处于分配双方中的主导方面,分配的另一方处于被动和从属的地位。国家在全社会范围内进行利益分配,是使其赖以存在的经济基础得以巩固和发展的必要条件。这表明国家是财政分配活动的主要组织者和物质承担者。第三,财政分配的实质是处理人与人之间的利益关系,但它是通过处理国家与有关各方的分配关系来实现的。人与人之间的利益关系的矛盾,是通过国家这个层次来得以缓解或调节的。

2. 财政分配的强制性。

理解财政分配的强制性应把握其双重含义:第一,财政分配的强制性是一种经济强制,法律强制是其表现形式。所谓强制,实质上是一种权威,而经济管理本身就是一种权威的体现。财政是人与人之间的利益关系发生了对抗性矛盾以后的产物,为了把这种矛盾限制在一定的限度内,就需要对人们的经济关系进行全社会范围内的强制处理。第二,国家作为统治机关,本身不进行生产,其行使职能引起的物质资料的消耗,只能凭借国家政治权力来占有,并表现为国家参与的价值分配,价值的无条件的单方面的转让。任何一个国家的财政分配都是以法律形式规定强制实施的。

建立在生产资料私人占有制基础上的奴隶制、封建制及资本主义国家财政分配,反映着社会财富所有权的转移,存在着物质利益的尖锐矛盾,离开了国家的强制性,这种分配就无法实现。在社会主义市场经济条件下,国有企业是独立的商品生产经营者,有其自己独立的经济利益,企业与国家之间在根本利益一致的基础上,存在着整体利益与局部利益的矛盾,一般地说,局部利益要服从整体利益,眼前利益要服从长远利益。解决这个利益矛盾,既不能靠协商办事,也不能等待自觉,需要通过法律形式进行强制性的分配。

3. 财政分配的无偿性。

财政筹集资金和拨付资金,一般均不需偿还,收支都是价值的单方面的转让,并改变其所有权。即国家征税以后,税款即为国家所有,既不需要偿还,也不需要向纳税人付出任何代价。另一方面,国家对各项经费的拨款,也不要使用单位和个人归还。财政实行的这一无偿转让的原则,既不同于商品等价交换的原则,也不同于银行信贷有偿分配的原则。财政分配的强制性与无偿性特征是与其它分配形式相比较而得出的,财政分配无偿性的概括是准确的,科学的,也是有理论意义和实际意义的。

目前各国财政都通过发行公债来筹集财政资金,且债务收入在财政收入中占有一定比重,因而财政也是具有或部分具有偿还性的。但公债到期还本付息仍需要依靠税收等无偿性的收入来支付,所以无偿性分配仍然是财政的本质要求。财政分配的无偿性特征,并不排除国家按照偿还原则筹集和运用资金的可能性和必要性。一方面国家通过发行公债、利用外债等形式来吸收资金,增加收入;另一方面为了支持某些建设项目和特定的开支,国家通过贷款的形式来动用财政资金,由于贷款要按期偿还,更能督促使用单位精打细算,提高资金使用效益和偿还能力。

4. 财政分配的非营利性。

财政分配的非营利性的特征是将财政与其他一般经济活动相比较而言的。财政活动的目的与一般经济活动的目的是不同的。一般经济活动通过生产经营提供商品劳务,满足经济欲望,以获得利润为目的,而且一般经济活动都可以用货币去衡量其价值;国家的财政活动则不同,因其创造的多属非物质的价值,诸如国家独立的保持,和平的维持,教育的发展,基础设施的建设和人民生活水平的提高,都是不能以货币价值来表示的。虽然国家也经营一般经济性的企业(如国有企业和国有财产的利用)供给具有货币价值的商品与劳务,但在此情形下,国家并不是象一般企业似的,仅以达成单纯的营利为唯一目的,其在营利以外,还要以达成公共目的为使命,这一点是极为重要的。大体说来,一般经济活动,乃以创造个别的、具体的经济价值为目的,国家财政的活动则是以创造公共的、抽象的政治价值为目的,注重社会效益和宏观效益。前者是营利性的活动,后者是非营利性的活动。

财政分配的上述基本特征是相互依存、相互制约。其中,国家主体性是最基本的特征,制约着其它特征,而其它特征又是使国家主体性的特征更为鲜明和完善的条件。

三、财政基本职能

财政作为一种分配活动,是掌握在国家手中的一种分配手段,因此,它就有职能作用的问题。所谓财政职能,是指财政分配在社会再生产过程以及实现国家职能中的内在功能。财政作为一个分配的范畴,其所固有的职能和作用是不能被替代的,只要存在着财政,它固有的职能就不会消失,而且只有存在着这种职能的分配活动,才成其为财政。财政的基本职能是为国家生存和发展提供财力保障,国家与财政互为依存。财政伴随国家的产生而产生,国家则依靠财政提供其生存和发展的财力,因此,为国家的生存发展,为国家政治经济职能的实现提供财力的保障,是任何社会形态的国

家财政都具有的基本职能。由于财政是一个历史的经济范畴,在不同社会形态的国家里,财政的职能又不尽相同,它会随着历史的推进和经济的发展而变化发展。

奴隶制国家的财政分配,是在生产力低下,剩余产品很少的情况下进行的,这一时期的国家职能主要在于实现政治目的,即通过武力镇压奴隶反抗,抵御外来入侵和对外掠夺吞并,维持巩固奴隶主阶级的暴力机构及其统治地位。在经济职能方面,由于国家财力缺乏,不可能进行大规模的公共建设,同时商品经济也不发达,没有形成国家加强干预社会经济的必然环境,因此,奴隶制国家财政的职能仅限于筹集一部分社会产品为奴隶主阶级生存发展提供财力保证的财政分配职能。

封建社会,生产力的发展推动了商品经济的发展,剩余产品不断增加,社会经济日益繁荣,封建制国家财政的分配职能也得到了加强,在财政分配范畴上陆续出现了专卖收入、公债,尤其是封建社会末期出现了国家预算,同时,由于封建制国家经济职能范围扩大(如兴修水利等公共工程建设),财政分配职能运用范围也扩大了,财政经常被用来作为干预经济的工具。但封建国家财政的基本职能仍然主要是通过筹集一部分社会产品满足国家职能实现需要的分配职能。

现代社会由于商品经济的高度发展,社会产品十分丰富,国家的职能不断扩大,财政不仅是国家筹集资金的主要手段,而且也是国家干预经济的重要手段。因此,在现代商品经济的社会里,财政职能也得到了发展变化。一般来说,财政具有以下三个基本职能:

(一)资源配置的职能

合理配置资源是任何经济社会都面临的和要解决好的基本问题。配置问题的基础是经济学的基本命题——“稀缺存在”。这就是说,人们的欲望超过了可用来满足欲望的手段,从而必须选择哪

些欲望先满足,哪些欲望后满足或任其不满足。因此,就需要把有限的资源作最佳分配,以产生最大效能,满足人类没有止境的最大欲望。在商品货币经济条件下,货币是商品经济社会的神经中枢,任何经济活动都离不开货币,自然地配置资源的过程首先表现为货币资金的分配过程,并由这一过程来引导。所谓资源配置,就是通过资金——财力的分配,引导人力和物力的流向,最后形成一定的资产结构和产业结构。因此,资源配置构成财政的重要职能,并通过财政分配最终实现现代化资源配置的目标。

资源配置本来是市场机制的职能,但市场机制并不是万能的,其作用是有限度的,其原因主要在于:

1. 市场机制不能提供公共品。产品的经济利益与成本能以价格加以计量,是由于产品可以被分割成许多能够买卖的单位。可分性使物品的所有权具有确定性。例如某一消费者购买电视机,电视机是可以按台出售的,在购买后,其利益归购买者私有,因此,它具有利益的可分性与所有权的确定性。这类物品在现实社会中占大部分。这类产品还有第三个特点,就是效用的排他性,即它的利益虽可分割,但不是每一个人都可以享受到,而仅仅是使用人的特权。对于具有以上三个特性的产品,市场机制可以使其配置达到最优。

但在现实经济社会里,大量的经济产品不同时具备以上三个特性。比如每个人都知道改善空气污染、设置路灯对人有益,但清洁的空气不会被某个消费者所独占,街道的路灯对任何人都是一样地照明。因此,其利益具有不可分性,其效用不具有排他性。对此类产品就不能确定所有权。我们很难想象,会有某一个人自己出钱改善空气污染,然后出售清新的空气给人们。因为迄今为止,尚无方法来排除未付钱而享受清新空气的人们,这类不付代价而得到利益的人在经济学上称为“免费搭车者”。如果所有社会成员为免费搭车者,则最后的结果就是没有一个人能得到好处。怎么对付