

中共江西省委党校函授教材

主编/魏 民 郭爱萍

财 政 学



江西党校函授

江西高校出版社

99
F810
151
2

财 政 学

主编 魏 民 郭爱萍

XAL7/110



江西高校出版社



3 0040 7973 1

财政学

*

江西高校出版社

(江西省南昌市洪都北大道 96 号)

邮编:330046 电话:(0791)8512093,8519894

江西省人民政府印刷厂照排

江西省人民政府印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/32 8 印张 178 千字

印数:10000 册

定价:10.00 元

ISBN 7-81033-835-8/F·133

(江西高校版图书如有印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

《 财 政 学 》

编 委 名 单

主 任 委 员：虞梅生

副主任委员：温俊彬 梁 坚 龚培兴

委 员：张泰城

说 明

遵照中共江西省委的意见,从1997年开始,江西省委党校函授学院大专教育独立招生办学。这是江西干部教育工作上的一件大事,它既标志着江西省委党校函授教育工作进一步成熟,也标志着大专教育走上了一个新的历史阶段。

教材建设是党校函授教育的一项基本建设,是教学改革中的一项十分重要的内容,是衡量教学质量的一个重要标志。编写教材,则是独立招生办学首先要抓好的紧迫工作。省委党校校委从全面提高干部队伍素质、适应江西实际、推动江西改革开放和现代化建设出发,决定组织精兵强将编写所用教材。为了保证教材质量,校委对教材编写体制进行了改革,并采用竞争机制确定主编和作者。实践证明,校委的这些举措是正确的,体现了科学办教育的态度,也收到了良好的效果。

现在,经过编写人员的精心写作和反复修改,所编教材陆续出版了。这些教材,坚持了马克思列宁主义毛泽东思想,高举了邓小平理论的伟大旗帜,汇集了理论界、社科界的最新研究成果,体现了规范化、系列化、体系化,具有较强的专业性。但是,由于时间仓促,水平有限,这些教材难免存在不足之处。欢迎广大教师和学员在使用过程中批评指正。

在此,也向为编写教材付出辛勤劳动的专家、学者和作者表示感谢!

中共江西省委党校
函授教育教材编写委员会

1997.6.30

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 财政的本质、起源和发展	(1)
一、财政及其本质	(1)
二、财政的起源与发展	(4)
第二节 财政学的研究对象和方法	(10)
一、财政学的研究对象和目的	(10)
二、财政学的研究方法及其基础理论	(14)
第二章 财政的地位和职能	(21)
第一节 市场经济下财政的必要性	(21)
一、从资源配置方式的转变来认识财政	(21)
二、市场失灵与财政的必要性	(22)
第二节 市场经济下财政的地位	(26)
一、财政与社会再生产诸环节的关系	(27)
二、财政在社会分配体系中的地位	(32)
第三节 市场经济下财政的职能	(37)
一、财政的分配职能	(38)
二、财政的调节职能	(38)
三、财政的监督职能	(41)
第三章 财政收入	(43)
第一节 财政收入来源和分类	(43)
一、财政收入及其来源	(43)
二、财政收入分类	(48)
第二节 财政收入形式	(50)

一、税收·····	(50)
二、国有产权收入·····	(60)
第三节 财政收入的量性分析·····	(64)
一、财政收入的绝对量·····	(64)
二、财政收入的相对量·····	(65)
三、财政收入的结构比例·····	(68)
第四章 财政支出·····	(73)
第一节 财政支出的增长、结构和原则·····	(73)
一、财政支出增长的趋势和原因·····	(73)
二、财政支出的结构·····	(76)
三、财政支出的原则·····	(80)
第二节 财政支出的内容·····	(86)
一、经常性支出·····	(86)
二、建设性支出·····	(89)
第三节 财政支出的效益分析·····	(95)
一、财政支出效益的概念·····	(95)
二、财政支出效益的评价·····	(97)
三、提高财政支出效益的途径·····	(100)
第五章 国家公债·····	(103)
第一节 公债及其产生与发展·····	(103)
一、公债及其主要特征·····	(103)
二、公债的产生和发展·····	(106)
三、我国公债的历史变迁·····	(110)
第二节 公债的发行和偿还·····	(112)
一、公债的种类·····	(112)
二、公债的发行·····	(115)
三、公债的流通·····	(118)

四、公债的偿还	(120)
第三节 公债的作用和管理	(122)
一、公债的作用	(122)
二、公债的负担和管理	(125)
第六章 国家预算和决算	(130)
第一节 国家预算及其组成	(130)
一、国家预算及其特征	(130)
二、国家预算体系的组成	(134)
第二节 国家预算的组织形式	(135)
一、国家预算组织形式分类	(135)
二、我国实行复式预算的必要性	(139)
三、我国复式预算的内容构成	(140)
第三节 国家预算程序	(144)
一、国家预算的编制	(144)
二、国家预算的执行	(150)
三、国家决算	(153)
第七章 国家预算管理体制	(157)
第一节 国家预算管理体制及其实质	(157)
一、预算管理体制及其类型	(157)
二、建立预算管理体制的必要性及其内容	(158)
第二节 国家预算管理体制的原则	(162)
一、影响预算管理体制模式的主要因素	(162)
二、建立我国预算管理体制的主要原则	(164)
第三节 建国以来我国预算管理体制演变	(168)
一、1980 年前预算管理体制的变化	(168)
二、1980 年后预算管理体制的改革	(173)
第四节 我国的分税制	(179)

一、分税制的概念、类型及其特征	(179)
二、分税制在我国的试行	(182)
三、进一步完善分税制	(188)
第八章 财政调控与政策	(190)
第一节 财政对宏观经济的调控	(190)
一、财政对宏观经济调控的对象	(190)
二、财政对宏观经济调控的目标	(192)
三、财政对宏观经济调控的手段	(194)
第二节 财政收支平衡和财政赤字	(196)
一、财政收支平衡的概念和内容	(196)
二、财政赤字	(199)
第三节 财政政策与货币政策及其配合	(204)
一、财政政策及其类型	(204)
二、货币政策类型与手段	(205)
三、财政政策和货币政策配合的必要性	(207)
四、财政政策和货币政策的配合方式	(209)
第九章 西方国家财政简介	(212)
第一节 西方国家财政理论和政策	(212)
一、古典学派的财政理论	(212)
二、现代西方财政理论	(218)
三、当代西方财政理论	(227)
第二节 西方国家财政模式	(230)
一、美国财政	(230)
二、日本财政	(236)
三、英国财政	(240)

第一章 绪 论

财政是社会主义市场经济中宏观调控体系的重要组成部分,随着经济体制的转轨和政府职能的转变,调整财政收支结构,建立稳固、平衡的国家财政,是保证经济社会各项事业发展的重要条件。因此,学习与研究财政学基础理论和基本知识,了解我国财政政策与有关法规,深入理解财税改革的内容与要求,对于我们正确理解与贯彻党的基本路线和方针、政策具有重要的理论和实践意义。

第一节 财政的本质、起源和发展

一、财政及其本质

毛泽东同志说:“对于物质的每一种运动形式,必须注意它和其它各种运动形式的共同点,但是尤其重要的,成为我们认识事物的基础的东西,则是必须注意它的特殊点,就是说,注意它和其它运动形式的质的区别。”“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。”^①我们学习财政学,就首先应该了解财政的本质,只有准确地把握了它的矛盾的特殊性以及与其它学科质的区别,我们才能为今后的学习打好扎实的基础。

(一)财政词源及其含义

^① 《毛泽东选集》四卷合订本,第283—284页

对于初学财政学的人来说,首先应该对财政这个词的来历有所了解,弄清楚为什么那些以政府为主体的货币收支等经济活动要用财政这个词,而不用别的词来概括和描述?这里,我们简要介绍一下“财政”一词的来历及其含义。

财政是一种历史悠久的经济现象,古已有之。从我国的古籍中,就可以看到理财、国用、国计一类用词以及丰富的有关理财之道的记载。但是,在中文词汇中出现“财政”一词,却是近百年的事情,而且属于“外来语”。现行术语“财政”一词,英语词通常为 Finance。据考证,Fi·nance 一词在公元 13—15 世纪起源于拉丁语 Finis,后来随着社会经济和文化的发展,Finis 又演变为 Finare,有支付货款、裁定款项等含义。16 世纪末,法国政治家布丹在其所著的《共和国六讲》中论及财政问题,在书中,布丹使用了财政一词,并且将它由拉丁文的 Finare 写成法文 finances,专指公共收入和公共理财活动。到了 18 世纪,英国著名的古典政治经济学代表人物亚当·斯密发表了他的代表作《国民财富之性质和原因的研究》,其中的第五篇专门论述财政问题,也提出和使用了许多财政方面的术语,其中就有 Finance 这个术语。日本在 1868 年的“明治维新”以后,开始实行所谓的门户开放政策,并引进和创造了大量的科学术语。关于财政,它们采用了法国的 Finances 这个词,在翻译和使用时,吸收了我国汉字所固有“财”与“政”两个字,将它们合并起来形成了“财政”这个术语。在我国,据考证最早使用财政这个术语的时间是 1898 年(清光绪 24 年),在戊戌变法“明定国事”的诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,据说这是官方文件中最早使用的“财政”一词。这就是财政一词的来历。

(二)财政的本质

人类为了满足自身生存的需要,主要采取两种途径:一是如

吃饭、穿衣、睡觉等个人行为去满足本身的需要；另一种是建立军队、警察、司法机构等以国家政府的力量去满足社会成员的共同需求。财政就是政府为满足社会成员共同需要而参与社会产品分配过程中形成的，并对社会经济各方面发挥其作用的。在现实生活中我们看到政府财政活动是通过各个不同的方面表现出来的：如通过征税、发行公债等手段组织收入供政府及有关部门使用；通过投资修建公路满足一定社会范围内居民对交通设施的共同需要；通过拨付经费给公安部门，使之能够从事正常的维持社会治安活动，从而满足一定范围内居民的社会安全这一共同需要，等等。

从上我们可以看到财政具有以下几个特性：

第一，强制性。政府为执行本身所具有的社会经济职能，必须集中一部分社会产品，财政征收就是保证执行这一职能的手段。因为政府本身并不直接进行商品生产经营，因此政府为获取财政收入，多凭借国家政府所具有的政治权力强制征收，如税收等。

第二，公共性。政府提供的绝大部分公共商品和服务是面向整个社会的，全社会成员不论其是否愿意或实际支付了费用，都可以享用政府通过财政支出提供的公共商品和服务的利益。某个人享用公共商品服务并不会与其他人同样享有该公共商品服务相抵触。如政府修建的公路等。

第三，报偿的非对等性。政府所采取的社会经济措施是以整个国家或社会利益为前提的，全社会的个人或企业等可以从消费政府提供的公共商品中享有一定的收益与效用，同时也为这种消费具有纳税义务。在社会主义市场经济条件下，应强调政府财政提供的公共商品是全社会共同消费的，个人与企业纳税是得到了公共商品为回报的。

通过以上分析,我们进一步了解到,财政属于社会经济活动的分配范畴,对于财政这一分配范畴的本质可以从两方面来理解:一是财政作为分配范畴与其他经济范畴和分配范畴的本质区别,也即是说,财政是国家为满足社会的共同需要对社会产品的集中化分配,而分配的社会产品是通过政府采取强制性的措施而筹得的;二是财政作为分配关系,由生产关系和国家性质所决定并反映的生产关系和国家的性质。历史上不同的生产关系和国家形态中有不同性质的财政。综上所述,我们可以把财政的本质表述为:财政是代表一定阶级利益的国家为了满足社会的共同需要,强制性地集中一部分社会产品向全社会提供公共物品和服务的分配活动和分配关系。

在社会主义社会国家财政是国家为实现其职能凭借国家权力直接对一部分社会产品和国家收入进行的有计划的分配和再分配,体现了与人民根本利益一致的社会产品分配关系,即取之于民,用之于民的分配关系。我国通过财政分配集中财力,有计划地用于发展国家经济、文化、国防等事业,满足社会及其成员的需求,促使国家的政治稳定、经济发达,加快社会主义现代化的进程。

二、财政的起源与发展

财政是随着社会生产的发展,人类社会分裂为对立阶级,出现了国家以后,国家以社会代表的资格参与社会产品分配所产生的分配关系。因此,财政的产生是社会生产力水平发展到一定程度的结果。

(一)财政的起源

国家财政不是从来就有的。在原始公社制度下,社会生产力水平十分低下,人们用原始的简单的劳动手段共同劳动;劳动产品归氏族公社全体成员共同占有,平均分配,当时既没有国家,

也没有国家财政。

到了原始社会的末期,由于社会生产力的发展,剩余产品的出现,以及社会分工和交换的发展,特别是第二次社会大分工——手工业和农业的分离,使交换从偶然的社会现象逐步成为经常性的经济活动,促进了以交换为目的的商品生产的出现和发展。而商品的生产和交换的发展,又加速了私有制的形成,私有制的产生使人类社会出现了两个根本利益对立的阶级。统治阶级与被统治阶级。统治阶级为了维持他们既得的阶级利益,实现他们的阶级统治,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”。^①国家为了维持它的存在和实现它的职能,需要消费一定的物质资料,由于国家本身并不从事物质资料的生产,它的物质需要就只能依靠国家的权力,强制无偿地把一部分社会产品占为己有,以供给国家的需要。这样在整个社会产品分配中,就出现了一种由国家直接参与的社会产品分配。恩格斯在分析国家的基本特征时指出:“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。但是现在我们却十分熟悉它了”。^②捐税是国家财政活动的最初形式之一,它和国家收入的其他形式形成财政分配的一个方向——筹集资财的活动;为了维持国家机构和统治者的需要,国家把通过财政分配占有的社会产品用于各种用途,这就形成财政分配的另一个方面——支付资财的活动。这样平等的分配关系由国家权力为依托的分配关系所代替,这就是最初的财政,也即财政的起源。

^① 《列宁选集》第3卷,第176页

^② 《马克思恩格斯选集》第4卷,第167页

(二) 财政的发展

随着生产的发展及其与经济基础相适应的不同性质国家的更迭,国家财政也得到了发展。从人类社会历史的发展看,除原始公社制度外,迄今各种不同社会经济形态和国家制度都有与其相适应的国家财政。由于财政分配活动主要依靠国家来组织实现,而不同社会制度下的国家代表不同的阶级的利益,执行不同的政策,因此必然形成不同性质的财政,并通过财政的收支结构及其特征表现出来。

1. 奴隶制国家财政。

奴隶制生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料和直接占有生产劳动者——奴隶。建立在这种经济基础上的奴隶制国家对内镇压奴隶和其它劳动者,对外进行战争,掠夺和压迫其他国家。奴隶制国家的国王不仅是掌握政治军事权力的统治者,而且本身就是最大的奴隶主,中国古代所谓的“溥天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”。^①就是对这种社会现象的描述。建立在这种经济基础之上的奴隶制国家及其财政,是为国王和奴隶主阶级的利益服务的。

与奴隶制生产关系和国家形态相适应,奴隶制国家的财政收入主要有:(1)奴隶劳动创造的物质财富和剩余产品。在奴隶社会,广大奴隶在奴隶主残酷的压迫和剥削下,创造了大量的财富,为了确保国家职能作用的发挥,代表奴隶主根本利益的奴隶制国家,通过财政税收手段来获取财政收入和安排必要的财政支出,财政收入的基本来源是广大奴隶创造的物质财富和剩余产品。(2)诸侯贡纳收入。各地诸侯王国向国王缴纳的贡物,是财政上缴的主要形式,进贡的物品相当广泛,有财宝和珍贵物

^① 《诗经》,小雅,北山。

品,还有美人和乐舞等。(3)战争掠夺。奴隶主阶级为了获取财物和占有更多奴隶,不断地进行兼并和战争,从而形成了新的财政收入来源。(4)对自由民征税。奴隶制国家的统治者把一部分土地授予自由民耕种,然后向他们征收赋税,田赋是财政收入的主要来源。

奴隶制国家的财政支出主要有:(1)祭祀支出。在奴隶制国家,祭祀支出的数量很大。国家财政支出大量用于祭祀天地鬼神和山川祖妣等。(2)军事支出。奴隶制国家为了掠夺财物和奴隶,为了扩充势力范围和防卫,各国之间曾频繁地进行征战。所以,军事支出在古代的财政支出中也是一项重要支出。(3)王室开支。王室开支的范围很广,除膳食和车马服装费用之外,还包括婚嫁丧葬支出、宫殿苑囿建筑维护费、王室的赏赐及所需玩物珍品等等。(4)俸禄支出。奴隶制国家官员的俸禄建立在土地国有的基础上,各级官员按官级授爵,按爵位分给一定土地和奴隶。百官则以土地上的收益,一部分进贡,另一部分作俸禄。(5)水利灌溉事业支出。奴隶社会的主要生产部门是农业。为发展农业必须疏浚河流,排除水患和利用水利灌溉。为此,国家财政安排了一定费用。(6)其它支出。主要是礼宾招待、赈灾等支出。

奴隶制国家的经济与政治的特点,决定了奴隶制国家财政具有如下特征:

第一:国家财政收支同国王私人的收支是不分的。因为奴隶制国家的国王不仅掌握了军政大权,而且是最大的奴隶主。

第二:生产过程中的经济剥削和生产过程之外的超经济剥削是结合在一起的。在奴隶社会,国家财政的主要收入是国王强制奴隶为他从事各种生产劳动而取得的收入,此外,还向被征服的弱小部族或国家进行掠夺,以及向自由民征收的捐税。

第三,国家财政分配主要采取实物形式。由于奴隶制社会的

生产力低微，自然经济占统治地位，因而国家筹集财政收入和安排财政支出主要采用实物形式。

2. 封建制国家财政。

封建制生产关系的基本特征，是封建主占有生产资料和不完全地占有生产劳动者——农奴；同时，社会上还存在着农民和手工业者的小私有经济。封建帝王、贵族和地主拥有全国土地的最大部分，而农民则无地或少地。建立在这种经济基础之上的封建制国家及其财政，是为封建贵族和地主阶级的利益服务的。

封建制国家的财政收入主要有：(1)田赋。田赋是所有封建制国家财政收入的主要来源。(2)专卖收入。封建地主阶级确立了统治地位后，逐步对盐、酒等实行专卖，专卖收入成为财政收入的一个来源。(3)徭役。封建社会的大多数时期都规定了老百姓服劳役和兵役的制度。(4)其他税收。封建制国家苛捐杂税繁多，如关市之税，卖官爵收入等。

封建制国家的财政支出主要有：(1)军事支出。军费开支是封建制国家财政支出的大项。(2)皇室经费支出。主要是营造宫殿、建筑陵墓、游幸及生活开支等。(3)俸禄支出。封建制国家的官员皆有俸禄，按不同的官职按时发放。(4)其他支出，如修建水利灌溉工程、教育、屯田、赈灾、抚恤等支出。

封建制国家的经济与政治的特点，决定了封建制国家财政具有如下特征：

第一，在封建社会，随着从领主经济到地主经济的转化，依靠国家政治权力在生产过程之外进行的超经济剥削——赋税，逐步代替了国王在生产过程之内由于直接对土地的占有而进行的经济剥削，并且成为封建国家财政的主要收入。

第二，随着商品货币经济的发展，出现了专卖收入、公债、国家预算等财政范畴。