



财政基本理论

《财政基本理论》编写组

东北财经大学出版社

F810

72

2

财 政 基 本 理 论

《财政基本理论》编写组

东北财经大学出版社



B

463090

财 政 基 本 理 论

《财政基本理论》编写组

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)
新 华 书 店 经 销 朝阳新华印刷厂印刷

开本: $787 \times 1092 \frac{1}{32}$ 印张: $8 \frac{1}{4}$ 字数: 175 000
1987年12月第1版 1987年12月第1次印刷

责任编辑: 李春明 责任校对: 王 莉
封面设计: 冀贵收 全 山

印数: 1-30 000

ISBN 7-81005-056-7/F·42

统一书号: 4428·161 定价: 2.10 元

前 言

《财政基本理论》是为职工中等财政（经）学校编写的教材，也可以作为财政系统干部训练班和在职干部自学的参考书。

本书主要讲述我国财政的一般基础理论和财政工作的基本业务知识。全书共分九章：第一章和第六章，由浙江财经学院盛超明同志编写；第二章和第七章由浙江财经学院张乐平同志编写；第三章、第四章、第五章由浙江省湖州税务学校潘沛海同志编写；第八章由浙江财经学院王同同志编写；第九章由浙江省财政厅胡荣昌同志编写。

本书由胡荣昌同志、张乐平同志总纂。

本书在完成初稿后，福建集美财经专科学校、江苏连云港财政学校、浙江财经学院、浙江省湖州税务学校及浙江省财政厅有关同志参加了讨论，提出了宝贵意见，在此表示感谢。

由于参加编写同志的水平有限，一定会存在不少缺点和错误，希望给予批评指正，以便今后修改、补充。

《财政基本理论》编写组

一九八七年九月

目 录

第一章 国家财政的产生和发展	1
第一节 国家财政的产生	1
第二节 我国私有制国家财政	3
第三节 资本主义国家财政	15
第四节 我国社会主义财政的起源、建立和发展	23
第二章 我国社会主义财政的本质、职能、作用与 体系	34
第一节 我国社会主义财政的本质	34
第二节 我国社会主义财政的职能和作用	40
第三节 我国社会主义财政的体系	48
第三章 我国财政在社会再生产中的地位	55
第一节 财政分配与生产的关系	55
第二节 财政分配与交换的关系	66
第三节 财政分配与消费的关系	70
第四章 我国财政在社会产品分配中的地位	76
第一节 我国财政参与社会产品的分配和再分配	76
第二节 财政分配与其他分配形式的关系	85
第三节 财政分配在国民收入分配中的主导地位	95

第五章 我国财政收入	101
第一节 财政收入的来源及组织财政收入的原则	101
第二节 税收收入	111
第三节 其他各类财政收入	123
第六章 我国财政支出	130
第一节 财政支出的意义、分类及原则	130
第二节 经济建设支出	140
第三节 其他各类支出	154
第七章 财政、信贷及物资的综合平衡	162
第一节 财政收支平衡	162
第二节 财政资金与信贷资金的统一平衡	171
第三节 财政、信贷资金与物资综合平衡	176
第四节 外汇、外资对三大平衡的影响	181
第八章 我国财政管理体制	189
第一节 财政管理体制的一般概念	189
第二节 财政管理体制的基本原则	191
第三节 预算管理体制	197
第四节 税收和财务管理体制	209
第九章 财政管理与财政监督	223
第一节 财政管理的意义、原则和要求	223
第二节 财政管理的范围和方法	233
第三节 财政监督	246

第一章 国家财政的产生和发展

第一节 国家财政的产生

国家财政是一个历史范畴，同时又是一个经济范畴，它是随着社会生产的发展，人类社会分裂为对立阶级，出现了国家以后才产生的。在国家产生之前的原始社会里，由于社会生产力十分低下，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公有并平均分配以维持他们最低限度的生活需要。因而没有剩余产品，没有私有财产，从而不存在形成阶级的物质条件，也就没有维护阶级利益的国家，当然也就没有国家财政。到了原始社会末期，由于生产工具的改进，社会生产力有了一定的发展，除了满足氏族成员生存需要外，有了一定的剩余产品。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，为人剥削人提供了可能。随着剩余产品的不断增加，社会分工、商品交换逐渐发展起来。历史上的三次社会大分工对提高劳动生产率，促进私有制的形成，促进社会日益分裂为两个尖锐对立的阶级，具有十分重要的意义。

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，逐渐产生了私有制，私有制逐步代替原始公

社公有制。原始公社的氏族逐步瓦解，使人类社会出现了阶级，社会分裂为两个在经济利益上根本对立的阶级——奴隶阶级和奴隶主阶级。

奴隶社会是人类社会的第一个人剥削人的社会。奴隶社会中，奴隶主不仅占有一切生产资料，并占有劳动者本身——奴隶。奴隶们常常因为饥饿和过度劳累而死亡。这种残酷的剥削和压迫，导致了激烈的阶级斗争。奴隶们反抗奴隶主的剥削和压迫。奴隶主阶级为了维护本阶级的利益，镇压奴隶的反抗，就必须建立强有力的政治统治，就需要有一系列的暴力组织，如军队、警察、法院、监狱等等，这个有组织的暴力机关就是国家。所以列宁说：“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，又是协调生产关系、促进生产力发展的有力工具。

奴隶国家产生之后，为了维持其生存和实现它的职能，必须要有一定的物质条件作为保证。但是国家本身并不是生产性组织，不创造物质财富，因此，它只能凭借其政治权力，强制地无偿地参与社会产品的分配。这种凭借政治权力强行参与社会产品的分配活动就是财政。徭役、贡赋、捐税是国家财政活动最初的形式，是最早出现的财政范畴。国家通过这种形式取得财政收入，用来保证国家机关的消耗需要，即财政支出的需要。

^① 《列宁全集》第3卷，人民出版社1972年版，第176页。

财政的产生有一个历史发展过程，是人类社会发展到一定的历史阶段的产物，它是伴随着国家的产生而产生的。财政产生以后，就成为国家掌握的一个分配工具。这种分配与其他的分配相比，具有下列特征：（1）财政分配的目的是为了保证实现国家职能的物质需要。（2）财政分配的对象主要是物质生产部门劳动者创造的剩余产品。（3）财政分配的主体是国家。（4）财政分配是凭借国家政治权力的分配。

（5）财政分配一般具有无偿性和强制性的特点。因此，概括地说，财政是国家为了实现其职能的需要，凭借政治权力，利用实物或价值形式参与社会产品的分配和再分配。

没有财政给予物质上的支持，任何社会制度下的国家都是难以产生和存在的。正如列宁所说：“任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才会产生。”^①因此可以说，财政是国家存在的经济基础。同样，没有国家也不可能产生财政，所以我们说财政随国家的产生而产生，财政与国家紧密相连。

第二节 我国私有制国家财政

财政产生以后，随着生产方式的变革和国家的更迭，而不断地发展和变化。我国私有制国家财政经历了奴隶制国家财政、封建制国家财政和半封建、半殖民地国家财政三个阶段。

一、奴隶制国家财政

我国奴隶社会，经过夏商周三代，历时约 1500 年左右

^① 《列宁全集》第33卷，人民出版社1975年版，第424页。

(约公元前2200年——公元前771年)。这一时期的基本特征是奴隶主占有生产资料，并完全占有奴隶本身。国王不仅在政治上是全国的最高统治者，也是最大的奴隶主。国王除了直接占有大量的生产资料和奴隶以外，把其他的土地和奴隶分封给诸侯和臣下。我国奴隶社会实行的是一种生产资料和奴隶的国王所有或国家所有制。奴隶制国家财政体现了以国王为代表的奴隶主直接剥削奴隶劳动的分配关系。

(一) 奴隶制国家财政的主要内容

奴隶制国家财政收入，主要来源于三个方面：

1. 直接剥夺奴隶劳动取得的收入。在我国奴隶社会，进行战争的一个重要原因就是掠夺奴隶和财富。战争的频繁进行，俘获的奴隶逐渐增多，这些奴隶被强制从事农业、畜牧业、工业和商业劳动。由于国王是最大的奴隶主，占有的一切生产资料，包括土地、畜群和生产工具，同时也占有奴隶本身，因此奴隶劳动所创造的一切财富，除了很少一部分用以维持奴隶的生存以外，其余大部分归奴隶主特别是国王所占有。由于农业是奴隶社会的主要产业部门，驱赶成千上万的奴隶从事农业生产是国家财政的主要收入来源，因此，奴隶制国家财政收入，主要是直接剥夺奴隶劳动的皇室土地收入。

2. 贡物收入。在我国奴隶社会，经常发生各民族部落和国家之间的战争，被征服的氏族部落或国家变成了种族奴隶。征服者则派贵族以武力统治这个氏族，或委派被征服部落的首领贵族代为统治，向这个部落人民索取贡赋，以一部分或大部分缴纳给征服者，或者以武力迫使弱小国家或部落承认征服国的主人地位，定期向其缴纳贡物。各国的贡纳

是分等级定数量的，一般是按距离京师的远近确定贡纳对象。贡纳的物品种类繁多，不仅有财宝、珍贵物品，也有美女和奴隶。在征服异民族过程中，掠夺来的大批财物构成了国家财政收入的来源。

3. 向自由民征税。奴隶社会，国家统治者把一部分土地授于自由民耕种，然后向自由民征发定额的或不定额的贡赋。夏商周时期的田赋制度——贡、助、彻法，即是建立在土地国有制基础上的直接对自由民的财政剥夺。每个自由民都要根据“授田”的多少向国王缴纳实物地租，并且出徭役、充兵役。此外，对于商业的经营、手工业作坊，在周代以前，都是由官家自行经营。但到了周代以后，民间也可经营了，国家对其予以征税。此外，对伐木、渔猎、煮盐等，都要征税。在奴隶制国家中，向自由民征税虽构成财政收入的来源，但并不占主要部分。

奴隶制国家的财政支出，主要有：

1. 军事支出。奴隶制国家为了掠夺财物和奴隶，为了扩充自己的势力范围和巩固自己的政治统治，不仅建立起强大的军队，而且进行频繁的征战，为此，就要向所属臣民征“赋”。赋字从贝从武，是指当发生战争时从臣民中征发军役，而且参军军士必须自备武器及粮食。因此，当时的军事支出同时反映了国家的财政收入，具有收支合一的性质。由于战争频繁，军事支出是极其巨大的，军事支出在整个财政支出中占有极其重要的地位。

2. 祭祀支出。祭祀在奴隶制国家的政治和文化生活中占有头等的重要地位。据《左传》记载：“国之大事，在祀与

戎”，^①甚至排列在战争之前。奴隶制国家的统治者往往借尊天命、敬鬼神来愚弄人民，以巩固其政治统治，包括祭天地、山川、祖宗、鬼神等多种形式，凡战争前后、种地前、收割后都要祭祀。祭祀用的牲畜，有牛、羊、猪，最多时可达三四百头，甚至用奴隶做牺牲。

3. 王室支出。奴隶制国家的王室支出范围广泛，包括王室的膳食、衣服等奉养经费，王室丧葬费、宫殿苑囿建筑及维修费，节日、庆典和战争的赏赐，宴会开支，国王需要的玩好珍品及游猎等费用。

4. 俸禄支出。我国奴隶制社会，实行土地国有制，国王是全国最大的奴隶主，国王把名义上属于他的土地和奴隶授给大小诸侯，大小诸侯又依此进一步授给大夫及大小官吏。诸侯及官吏从授田中获得收益，作为禄食。

5. 生产性支出。马克思指出：“利用水道及水利工程来实行人工灌溉的办法成为东方农业底基础。……这种人工灌溉法是依赖于中央政府的，如果中央政府对灌溉工程表示冷淡，这种灌溉法就立刻废弛下去。”^②在我国奴隶制国家财政支出中，就有一部分是用于疏浚河流，排除水患和引水灌溉的，其目的在于发展国家的经济命脉——农业，增加国家的财政收入。

（二）奴隶制国家财政的特点

奴隶制国家财政的特点是由奴隶制国家的政治经济特点决定的。主要有：第一，财政收入来源于对奴隶劳动的直接

① 《春秋左传集解》二，上海人民出版社1977年版，第722页。

② 《马克思恩格斯论中国》，人民出版社1955年版，第22—23页。

剥削。奴隶主通过占有生产资料和奴隶，特别是实行土地国有制，直接剥削奴隶劳动取得财政收入，成为奴隶制国家的主要收入来源。第二，国家财政收入的主要形式是各种力役和实物。在自然经济占主导地位的条件下，由于自由民的耕地主要来自国家的授田，因此，国家向自由民索取的，也主要是根据授田的数量而征发相应的兵役、差役和实物地租。第三，国王和国家的收支不分。由于土地国有制，决定了最大的奴隶主——国王，把全国的土地、土地上的生产物及奴隶都看成是他自己的私有财富，从而决定奴隶制国家财政必然混同于王室私财政。国王以下，各诸侯国都因授田而得到相应的生产资料和奴隶，从而建立起各自独立的诸侯国财政。这些诸侯国财政与诸侯的私人财政同样混为一体，密不可分。奴隶制国家财政的这些特点，说明国家财政还处于初期不发达阶段。

二、封建社会的国家财政

从奴隶社会向封建社会的转变，是伴随着土地国有制的瓦解和土地私有制的确立而同时进行的。一般认为，鲁宣公十五年（公元前596年），鲁国废除井田制，实行“初税亩”制度，标志着土地私有制在法律上得到承认。我国封建社会自战国始，经秦、汉一直到清道光二十年（公元1840年）鸦片战争止，历时2000多年。

封建社会的基本特征，是封建地主占有生产资料和不完全占有生产劳动者——农奴，这也是封建社会生产关系的基础。同时，还存在着个体经济为基础的农民和手工业者的小私有制经济。封建制国家财政的性质是与封建社会的经济基础相适应的，是运用国家的政治强权对农民进行超经济剥削的

手段。

(一) 封建制国家财政的主要内容

封建制国家财政收入，主要有：

1. 以田赋收入为主要内容的各种税收收入。封建社会不同于奴隶社会的最大特点，是随着封建社会从领主经济向地主经济的发展，大批农奴逐渐转化为个体农民，土地的国有制转化为土地的私有制。封建国家正是凭借其政治权力，向农民、手工业者和商人征收田赋、捐税收入。在封建社会的前期，即领主经济时期，国家财政的主要收入是官产收入，即来自国有土地或国王庄园的各种收入。在地主经济的条件下，赋税成为国家财政的主要收入。随着商品经济的发展，征税的范围日益广泛，包括对商品流转、财产收益等征税，如酒税、盐税、茶税等，同时，也设立关卡征收关税。

2. 官产收入。封建国家在承认土地私有权的条件下，仍保留了很大数量的官有土地或国有土地，皇室拥有数十万顷肥沃的土地，国王成为最大的封建地主。国王还给他的家族成员及有功之臣分封数量不等的土地，并因此而建立起森严的封建等级制度。国王依靠土地所有权或有偿转让土地使用权而直接剥削农奴及佃农的劳动取得收入，同时，各级封建地主也从其剥削农奴获得的收入中拿出一部分贡献给国王，共同构成官产收入。

3. 特权收入和专卖收入。特权收入是封建国家通过垄断采矿、渔盐、铸印等的经营权或有偿转让这些经营权而取得的收入。专卖收入则是封建国家通过垄断盐铁等特定物产的销售而获得的收入。盐和铁都是人们生产和生活的必需品，是重要的生活资料，又是重要的生产资料，通过垄断盐

铁等物产的销售，就可获得远远高于其实际价值的垄断收入。

封建国家财政支出，主要有：

1. 军事支出。我国奴隶制国家基本上是兵民合一的，农民在和平时从事农业劳动，一旦战事兴起，则自动成为士兵，而且武器装备乃至衣食皆需自备。所以，奴隶制国家只有战争消耗，而无养兵之费。封建制国家建立后，逐渐建立起庞大的常备军，又兼对内对外的战争频繁，军事支出浩大，成为国家财政的第一大支出项目，往往占总支出的半数以上。

2. 皇室支出和国家机构支出。皇室支出包括皇帝本人及妃嫔日常奢侈无度的生活耗费以及象征皇权、皇威的宫殿、城堡、游园、皇陵等建筑的开支。此项开支在封建国家的财政支出中，也占有很大的比重。历代封建统治者不顾民穷财尽，大兴土木，为自己修建豪华的宫殿和陵墓，建筑牢固的城堡，结果加剧了尖锐的阶级矛盾，导致人民起义。国家机构支出，则是国家为了巩固其封建统治，设立庞大的国家机器和官僚机构所需要的各项开支。

3. 宗教及教育支出。封建国家的统治者与奴隶制国家的统治者一样，也相信“君权神授”，为了求得诸神的护佑，总有相当数量的宗教支出，主要包括宗庙神庙祭祀支出、郊祀与封禅支出等。封建国家为了培养和遴选统治人才而设立官办学校，建立科举制度，因此，也需花费一定的费用。

4. 生产性支出。由于封建经济仍然主要是农业经济，因此，虽然各朝代生产性的支出大小不一，内容有别，但始终是一个财政支出项目。主要包括农田水利支出、治理江河

支出，修筑道路支出和移民垦植支出等。生产性支出对发展当时的国民经济是富有积极意义的。

（二）封建国家财政的特点

封建国家财政的特点由封建国家的政治经济特点决定的。主要有：第一，捐税成为国家的主要经济来源。由于土地私有权的确立，决定了国家财政收入主要来源于以土地税、人口税为主的各种税收。但是，由于保留了官有土地制度，因此，官产收入仍然作为财政收入的一个补充来源。第二，财政收入形式由实物逐渐向货币转化。由于生产力的进步，商品货币经济逐渐发展，使国家财政收入有可能逐渐放弃实物形式而主要采取货币的形式。第三，国家财政管理日臻完善，国家财政与皇室私财政逐渐分离开来。在土地私有权得到确认的情况下，依靠政治权力所获得的税收收入，与土地官有制情况下所收取的地租显然是不同的，前者成为国家财政收入的主要来源，后者成为皇室私财政的主要来源。封建制国家财政的上述特点表明国家财政已经有了一定的发展。

三、半封建、半殖民地国家财政

我国的半封建、半殖民地社会是从1840年鸦片战争始到1949年中华人民共和国成立止，经过清代后期、北洋军阀政府、南京国民党政府三个时期，历时110年。

半封建、半殖民地社会的基本特征是封建地主经济、官僚资本主义经济和帝国主义经济紧密结合。半封建、半殖民地国家财政是代表地主阶级、官僚买办资产阶级和帝国主义利益的国家对中国人民的超经济的剥削。

（一）半封建、半殖民地国家财政的主要内容

半封建、半殖民地国家财政收入主要有：

1. 各项税收收入。各项税收收入在半封建、半殖民地国家财政中占居主导地位，具体包括田赋、关税、盐税及工商各税。由于半封建、半殖民地社会各个不同发展阶段政治经济形势的差别，单个税种对总税收收入的影响也是有变化的。例如，田赋收入在清代后期仍被作为国家“正供”，成为财政收入的一个大宗，是国家财政的一大支柱。但是到了北洋军阀政府时期，由于农村经济的破产，在中央财政收入中其重要性已逐渐下降，而在南京国民党政府时期，更被列为地方财政收入项目，可见其地位已大不如前。工商各税则恰恰相反，由于民族工商业的逐渐发展，特别是由于各届反动政府对工商业的加紧掠夺，如开征新税种、增设新税目以及提高税率等，所以工商税收在北洋军阀政府时期，特别是在国民党政府时期，即逐渐上升为主要的财政收入来源，成为国家财政的重要支柱。关税和盐税，在清代后期和北洋政府时期，主要作为外债的担保和偿付外债本息之用，还债之后的“关余”与“盐余”已所剩无几，但仍构成国家财政收入的重要来源。到了国民党政府时期，由于所谓“关税自立”，关税居中央税收的首位，一般占全部税收的50—60%；盐税居第二位，占20—30%。抗战暴发后，由于东部大片国土沦陷，国民党政府退守西南山区，所以，关税和盐税收入大部丧失，其在国家财政收入中所占比重亦急剧下降。

2. 债务收入，包括内债和外债。依靠发行名目繁多的国内公债和以出卖国家主权为代价举借外债，是半封建、半殖民地社会的一个重要财政现象。内债在清代末期有过三次，即光绪二十年（1894年）的“息借商款”，光绪二十四