

财政通论

●主 编 李达昌

●副主编 陈海泉

王 斌

●西南交通大学出版社

99
F810
148

2

财政通论

张中伟

XHK29/12

西南交通大学出版社

财 政 通 论

主 编 李达昌

责任编辑 朱永林

*

西南交通大学出版社出版发行

(成都 二环路北一段 610031)

四川省委党校印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张:11.375

字数:277 千字 印数:1—6000 册

1997 年 12 月第 1 版 1997 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-81057-154-0/F·091

定价:16.00 元

序

(一)

为了适应发展社会主义市场经济的需要,中共四川省委党校的部分教师同省财政厅的几位同志联手合作,从当前我国财政工作和改革的现实出发,对社会主义市场经济条件下的财政理论和实践的种种问题认真地进行思考与探索,经过一年多的艰苦努力,终于写就了这本《财政通论》。本书不仅在理论内容的安排上饶有新意,而且提出了不少针对性很强、又有实践依据的新观点,再加上作者的钻研精神和探索真理的热忱,所以本书的出版是可喜可贺的。

我应邀担任本书主编,同海泉同志共同构思拟出提纲。书稿出来后,我逐章逐节进行总纂审改,还就某些理论观点提出了自己的看法和建议。但这毕竟不是个人专著,理应充分尊重执笔者的个人意见。所以,本书是集体研究财政问题的一项初步成果,是对传统财政学进行推陈出新的一种尝试和探索,不完善、不确切的地方在所难免,尚望读者指正。

我曾长期担任四川省财政厅的厅长,出自理论工作者的本能,我对财政工作实践中遇到的各种问题差不多都从理论的角度思考过,可惜由于主观水平和精力的限制,眼下实在难于将自己的认识和体会系统化、理论化地诉诸文字。今天在这里我想借为本书作序之机,扼要地谈一谈我对财政、财政学以及财政工作的理解,希望能对读者有点滴启发。

(二)

财政,通常讲它是以国家为主体的分配关系,这当然没有错,但这仅仅是对财政范畴所作出的理论概括。理论概括虽然能一针见血地揭示事物的本质,但却过于抽象,难以包涵事物在现实生活中的种种具体表现。而人们认识事物又往往是从事物的具体表现入手的。不少教科书和专著总喜欢一开始就试图从本质上去定义财政,不从现实经济生活中种种生动的财政现象出发,形象地、通俗地说明财政的概念,把原本很实际的东西解释得很抽象,甚至刻板、晦涩、难懂,这不能不是一种遗憾。正如上海财经大学赵晓雷所正确指出的:“我们的经济理论在很多情况下不是以现实经济生活为分析起点,而是以一些空泛的概念为分析起点,所以一些问题讨论至今尚无定论……”(见《经济学家》1997年第4期)。

财政是很实际的,同我们的日常社会经济生活息息相关,水乳交融,而且随着我国经济体制由计划经济过渡到市场经济,这种实践性还在不断地扩展着。比如,公民、企业纳税的普遍性自不待言,就是人们坐公共汽车,去医院治病,入学读书,外出旅游等,都无不伴随着财政的身影。因为这当中都有政府活动的介入,或维护治安、或投资搞设施、或给予各种补助等。从一定的角度看,什么地方有政府的作用,什么地方总有财政做后盾。所以,通俗地讲,财政就是政府如何收钱,又如何用钱,政府从哪里得到钱,又把钱开支到什么地方去,即政府的收支活动。这里的“财”,就是钱,就是为政府所有和支配的税、费;“政”,就是政府,国家。政府有钱才可施政,财政丰裕才能有效行政,才能充分发挥政府在社会经济生活中的职能和作用。政府无钱而可以行政,自古及今,未之尝闻。正因为如此,马克思才将税收称之为“政府的经济基础”。这也足见财政之于政府,之于国家,关系多么密切,地位多么重要!

社会主义财政的重要性比之于历史上的奴隶制、封建制和资本主义国家的财政应当说是有过之而无不及的。除了通常的要供养政府机关、部队、公检法等需要,保障国家正常行政和社会安宁而外,在教育、科学、文化、体育等社会事业方面均不能象资本主义国家那样,政府撒手不管或少管、少支持。社会主义国家毕竟是劳动群众自己当家做主,政府以为全体人民服务为唯一宗旨,人民有充分理由把自身的全部安乐和幸福寄托于政府身上,政府也义不容辞地要担负起保障全体人民安居乐业、不断增进社会公共福利和全面提高人民群众生活质量的责任。这一点在我看来,并不因为实行社会主义市场经济体制就会发生根本的变化。无论我们的财政怎么改革,其对社会事业发展的支持力度都只能增强,不能削弱。具体支持的方式可以变化,但总的支持方向却不能改变,这是由社会主义财政的本质所决定的。违背了这一条,改革就不能认为是成功的。

同时,社会主义财政还承担着大力促进经济发展的责任。这一生产建设职能虽然不能讲资本主义财政就没有,但社会主义财政无疑的是担子更重、责任更大了。不仅投资数额巨大、建设周期较长、回报率相对较低的基础设施项目需要国家财政安排更多的投资,就是一些盈利较丰的竞争性项目由于建设资金的短缺,也需要国家财政给予政策的支持。在吸引外国直接投资中,也不乏存在着为筹措中方资本金或提高中方股权比例而需要财政直接支持的情况。目前正在进行的国有大中型企业资产重组,调整结构,改制转机,更需要财政从政策上、资金上予以倾斜。总之,我国是发展中的社会主义国家,要大力发展经济,尽快改变贫穷落后的面貌,建设资金的紧缺将是长期存在的突出矛盾,绝不能单一地依赖银行、证券、外债、外国直接投资,需要花大力气多渠道、宽领域地积极筹集资金。这中间难道能放弃国家财政这一条重要渠道吗?我想任何一位懂经济或从事实际经济工作的同志对此都只能做出否定的回答。

(三)

西方一位经济学家曾说：“一位财政学家必定是经济学家，而一位经济学家未必就是财政学家。”这话也许过于绝对，但我以为，如果从财政学与经济学的关系上去理解，也有它正确的地方。

一方面，毋庸置疑，财政学必需以经济学为基础，不掌握经济学的基本知识肯定难以掌握财政学的知识。且不说财政学中广泛使用的国民收入、分配、支出、平衡、会计、利润、税收、资金、资本……等等众多的概念全都是经济学的基本范畴，就是在实际经济活动中，财政无论在体制上还是在运行机制上都直接受到整个经济体制和经济运行状况的制约和影响。从经济到财政，经济决定财政，这是财政学最重要最根本的要旨。离开了经济，不仅财政收入成了无源之水，财政支出不得要领，而且整个财政大厦也会因缺乏基础而站立不稳，顷刻坍塌。我们学习和研究财政学必需首先要懂得并吃透这一点，将它贯穿于每一环节之中，才能抓住财政问题的症结，才有可能得出正确的结论。所以，马克思主义财政学说历来主张，对财政的研究最忌讳单纯从政府的收支出发，局限于财政的数量盘于之内看问题，而不把财政同整个社会的经济活动联系起来，不把财政置于整个社会的经济大环境、大背景之中。

另一方面，也不要简单化地对待财政学，以为懂得了一般经济学比如政治经济学的基本原理，就掌握了财政学的全部。这当然是一种误解。财政学既有它不同于一般经济学的研究对象，更有它众多的独特的研究内容；既有一般经济学难以涉及或不必涉及的、基本上属于它自己的经济范畴，也有它与众不同的、可以独树一帜的理论体系。我个人这样给财政学归类：财政学是建立在一般经济学或一般理论经济学之上的，专门研究政治经济活动的一门职能经济学。财政学本

身又可分为理论财政学和财政管理学两大类,虽然目前的教科书和专著还未将这两大类明显划分开。我不赞成将财政学归入工业、农业、商业、建筑等部门经济学一类,因为那是单纯从产业的角度来划分的,远不能体现财政学综合性、宏观性的特征。暨南大学沈贵进等同志编著的《经济科学学科概览》(海南人民出版社,1986年10月版)一书将财政学归入职能经济学科,我认为是有道理的。所以,财政学是一门独立的经济学,需要我们单独加以学习和研究。

基于上述认识,我觉得从事经济研究和实际经济工作的同志尤其在政府经济部门工作的同志,应当在学好政治经济学和其他经济理论的基础上,努力学习财政学的知识,研究财政问题,把握财政改革的取向和走势,以提高自己驾驭经济工作的能力,增强主动性和前瞻性。缺少了财政学知识不单难以吃透整个宏观经济,而且可能在很多场合会作出错误的判断,甚至“开黄腔”。

在党政机关和企事业单位工作的同志少有不同财政打交道的。机关的经费供给,事业单位的财政补助和自己创收,企业单位各项税收的缴纳、会计核算,都同财政关系密切、形影难离,负责人和经办人都需要了解财政税收的法律、法规、政策,都需要懂得财政体制,了解国家财政的现状。企业要提高经济效益,财务管理是必不可少的一环。单就机关和事业单位而言,谁都知道钱是行政、办事的必要前提,而在目前情况下财政分配的经费又普遍比较紧张,人们当然寄希望于国家财政的振兴,有充裕的经费支撑。但对于各行政、事业单位来讲,一面加强财务管理,精打细算,节约支出,一面在遵守国家政策法规的前提下,合理创收,努力开辟源源不断的资金来源,却是最现实、最直接的一环。要搞好这方面的工作,熟悉这方面的业务,必要的财政学知识将是你的良师益友,将会为你提供许多帮助。

(四)

财政对政府行政,对经济发展这么重要,替政府安排和管理财政收支的财政部门,其重要地位也就可想而知了。国内外的实践证明,财政政策的制定与实施以及财政收支的安排,关系到政权的稳定、国家的安定。这就自然提出一个问题:如何才能充分发挥财政职能,把财政工作做好?依照我多年的实践和探索,我以为从财政部门自身的角度,主要应把握这样几点:

第一,坚持以经济建设为中心,始终把支持经济建设摆在财政工作的首位。不管哪一级财政,也不管财政状况是好是坏,都绝不能仅仅满足于保证政府机构和事业单位正常运转的开支需要,即所谓“保吃饭”,都应当积极主动地适应经济和社会事业的发展,考虑如何加大支持的力度,集中财力,筹措资金,每年在推进经济建设和各项社会事业的发展上办成几件大事。衡量财政工作好坏的主要标准,决不单纯是财政自身对收入、支出的管理,更为重要的是要看对经济建设和各项社会事业发展所做出的贡献。财政部门一定要尽力在这方面有所作为。

第二,坚持调动上下两个积极性,多关心基层,关心贫困地区和少数民族地区,时刻把基层的困难放在自己的心上,千方百计地支持基层财政首先振兴。应当认识到,在任何时候任何情况下,基层财政的积极性都是第一位的,至关重要的。因为只有下级财政的工作落实了,状况改善了,地位提高了,上级财政的工作才能最终做出成效。基础夯实了,整个财政才是牢固的。所以,无论调整财政体制也好,集中财力也好,新开征税种也好,出台新的政策也好,都不仅要考虑下级财政的承受能力,更要多考虑的是调动基层发展经济的积极性,而不要挫伤他们的积极性。

第三,坚持以法治财,并以身作则。财政既要安排好、使用好国家

的钱财,还要监督众多的部门、单位遵守国家的财经法规;国家的许多重要财经法规,财政部门既要参与制定,自己还要带头遵守。所有这一切都要求财政部门一方面必须坚持以法治财,按国家既定的法律规章办,另一方面自身也要起好模范作用,做遵纪守法的排头兵。千万不要以为财政固有的监督职能只对人不对己。财政自身也理所当然地在被监督之列。财政部门应当自觉地、主动地接受来自人大的行政监督,来自政协的民主监督,来自监察机构的纪律监督,来自审计部门的审计监督,来自社会公众群团的社会监督,等等。这种监督不仅不会妨碍财政履行自己的职责,反而是充分发挥财政职能、提高财政地位所必需的。

第四,主动灵活,讲究工作方法。正确的工作方法是实现财政目标的必要条件之一。在许多场合,即便是有了正确的决策,有切合实际的预算安排,有比较充裕的财力支持,但工作方法不当,未必就能取得预期的效果。首先,要主动,主动地关心经济和各项事业的发展,主动想方设法为党和政府排忧解难。安排资金要主动,提决策建议要主动,发表看法要主动。与其被动掏钱,不如主动筹划安排。我们是党和政府的“管家”,情况熟,办法多,完全可以争取主动。其次,要注意原则性和灵活性的结合,原则性不可少,灵活性也要有。我们正处于由计划经济体制向市场经济体制过渡的转轨时期,各地经济发展水平差异很大,财政干部绝不能一味墨守陈规,死搬硬套,畏首畏尾,要根据变化了的客观情况,实事求是,在不违背总的财政分配原则的前提下,在法律规定的权限范围内,相机抉择,灵活处置,妥善解决各种各样的社会经济问题。实践证明,有的问题可以通过集中财力解决,有的问题可以由预算科目的调剂和节约来解决,有的问题可以在一定的期限内给予特殊的政策来解决,还有的问题可以在预算外得到有效的处置。总之,办法是多的,矛盾的化解在不少场合取决于财政干部思想的开放度和灵活度。

(五)

学习财政学的知识,不但要从书本上学,更要从实践中学。两者都不能忽视,都不可偏废。没有干过财政工作的同志切莫要以为读了一两本财政学的教科书,听了若干次财政学的讲课,就把财政弄懂了;实际从事财政业务工作的同志也不要以为自己天天都在干,拨款做帐,周而复始,“不过如此”,而把财政简单化,忽视财政的理论性。财政理论源于现实的经济生活,而又高于现实的经济生活。学好财政理论,为了更好地从事财政经济工作,为了更好地指导我们的财政改革和经济体制改革,增强工作的主动性,提高改革的自觉性。

应当承认,目前财政理论的研究明显地落后于财政工作和财政改革的实践,社会主义市场经济体制下许多新的财政问题还没有来得及提高到理论的高度加以深入地分析和阐述,不少理论观点还浓厚地带有计划经济体制的痕迹,来自基层和财政改革第一线的资料 and 观点在已出版的许多教科书和专著中还反映不多、不深。比如,究竟应当如何完善分税制?按什么样的指导思想 and 政策取向来完善?目前就仁者见仁,智者见智,众说纷纭,很值得我们深思。所有这些,都提出了进一步深入研究社会主义财政理论的任务。财政实践发展迅猛,财政理论的研究也需要抓得更紧。

正因为如此,我想再一次提醒读者:本书的出版绝不是替它的作者在财政理论的研究中画句号,而宁可看成是作者们进一步深入研究社会主义市场经济条件下财政问题的序曲。

李 达 昌

一九九七年十二月十八日

目 录

财政总论篇	(1)
第一章 财政与财政学	(2)
第一节 财政的产生与发展	(2)
第二节 财政学的产生与发展	(13)
第二章 社会主义市场经济与财政职能	(29)
第一节 社会主义市场经济的基本特征与国家 经济职能	(29)
第二节 社会主义市场经济下财政的本质与职能	(36)
第三章 社会主义市场经济下的财政运行	(46)
第一节 财政分配与社会产品分配	(46)
第二节 财政分配与社会再生产	(52)
第三节 财政运行机制及其特征	(57)
财政收入篇	(64)
第四章 财政收入概述	(65)
第一节 财政收入结构	(65)
第二节 制约财政收入规模的因素	(71)
第三节 组织财政收入的原则	(78)
第五章 税收原理	(83)
第一节 税收的基本属性与作用	(83)
第二节 社会主义市场经济下的税收原则	(87)

第三节	税收负担与转嫁	(93)
第六章	税收制度	(100)
第一节	税收制度组成要素与变革	(100)
第二节	流转课税	(107)
第三节	所得课税	(111)
第四节	其它课税	(116)
第五节	国际税收	(117)
第七章	国有资产收益	(123)
第一节	国有资产收益的内容与国有企业的 利润分配	(123)
第二节	国有企业利润分配制度	(126)
财政支出篇		(131)
第八章	财政支出概述	(132)
第一节	安排财政支出的原则	(132)
第二节	财政支出的分类与形式	(136)
第三节	财政支出的规模与效益分析	(142)
第九章	购买支出	(150)
第一节	固定资产投资	(150)
第二节	农业投资	(155)
第三节	流动资金拨款和国家物资储备支出	(160)
第四节	国家政权建设与科教文卫支出	(165)
第十章	转移支付	(171)
第一节	转移支付的一般内容	(171)
第二节	社会保障支出	(177)
第三节	财政补贴	(182)

财政信用篇	(187)
第十一章 财政信用概述	(188)
第一节 财政信用的产生与发展	(188)
第二节 财政信用的基本形式	(193)
第三节 财政信用的功能与资金运动	(196)
第十二章 国债原理与国债制度	(202)
第一节 国债的种类与结构	(202)
第二节 国债负担与国债限度	(206)
第三节 国债的发行与偿还	(208)
第四节 国债利率与国债市场	(213)
第十三章 财政信用资金的管理与监督	(217)
第一节 财政信用资金的管理	(217)
第二节 财政信用资金的监督与考核	(220)
第三节 财政周转金的管理	(224)
第四节 财政直接投资	(227)
财政管理篇	(230)
第十四章 财政管理概述	(231)
第一节 财政管理的原则、方法和目标	(231)
第二节 财政管理的特点	(238)
第三节 财政管理的内容与财政监督	(245)
第十五章 国家预算与预算管理体制	(252)
第一节 国家预算	(252)
第二节 复式预算	(259)
第三节 国家预算管理体制	(266)
第四节 预算外资金	(277)

第十六章 国有资产管理	(282)
第一节 我国国有资产的形成与分类.....	(282)
第二节 国有资产管理的特点、原则和内容	(286)
第三节 国有资产管理体制.....	(292)
财政平衡篇	(302)
第十七章 财政平衡与社会总供求	(303)
第一节 财政平衡的内容与实现途径.....	(303)
第二节 财政赤字.....	(310)
第三节 财政在社会总供给与总需求平衡中的作用.....	(318)
第十八章 财政政策	(323)
第一节 财政政策的特征、功能和内容	(323)
第二节 财政政策的构成要素.....	(329)
第三节 财政政策与货币政策的配合.....	(335)
附表:我国财政有关统计资料	(341)
主要参考书目	(355)
后记	(356)

财政总论篇

任何财政都是国家财政。财政是适应国家实现其职能的需要而产生的由国家(政府)进行的全社会集中性分配活动。财政分配作为一个特殊的分配关系,不仅不同社会制度下的财政有着本质区别,而且在同一国家的不同经济发展阶段和不同经济体制下,财政活动的方向、范围、内容、职能及其运行方式等方面都是有所不同的。财政理论来源于财政实践,不同财政理论是对不同财政实践的抽象与概括,并总是为某一特定时期的统治阶级的利益服务的。

本篇从财政的产生和发展入手,分析不同社会制度下财政的本质区别,概述了中国和西方财政理论的历史演进和主要思想,目的是想让大家对财政理论的全貌有一个概略了解。同时,从社会主义市场经济要求出发,着重阐述了社会主义财政与社会再生产的关系、政府的职能、财政的本质与职能及其财政运行机制等。

第一章 财政与财政学

主要考察财政的产生与发展,说明财政是适应国家职能的需要与发展而产生的特殊分配活动,不同社会制度下的国家财政有着本质区别;财政理论是财政实践的本质抽象与概括,是为一定的财政实践服务的。简述中外古今不同时期的财政思想,是为了使大家对财政理论的形成和发展有一个总体认识。

第一节 财政的产生与发展

一、财政的产生与财政概念

(一) 财政产生的条件

财政是一种分配活动。任何分配都有分配主体——谁来分配,分配客体——分配什么的问题。财政的产生必须具备两个条件,缺一不可:一是经济条件,即剩余产品,这是财政产生的物质基础,是财政分配的客体;二是政治条件,即国家,这是财政产生的政治前提,是财政分配的主体。社会生产力是其根本条件,因为剩余产品和国家,都是社会生产力发展的结果;并且,社会生产力的不断发展使剩余产品不断增多,使国家职能不断扩张变化,从而财政才能得以不断发展。

在原始公社前期,社会生产力水平极其低下,人们共同劳动所获得的社会产品,只能维持社会成员最低的生活需要。由于没有剩余产品,也就没有私有制、没有阶级、没有国家,自然也没有财政。到原始公社末期,生产工具的进步,促进了社会生产力的发展,使人们生产