

75

2012.11
LL&E

新世纪经济类专业系列教材

财政与税收

吴中斌 主编

南海出版公司

图书在版编目(CIP)数据

财政与税收/吴中斌主编. —海口:南海出版公司,
2001. 6

新世纪经济类专业系列教材

ISBN 7-5442-1806-6

I. 财… II. 吴… III. ①财政学-高等学校-教材
②税收管理-高等学校-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 04933 号

CAIZHENG YU SHUI SHOU

财政与税收

主 编 吴中斌
责任编辑 张 辉
装帧设计 郭同桢
出版发行 南海出版公司 电话 (0898)65350227
社 址 海口市机场路友利园大厦 B 座 3 楼 邮编 570203
经 销 新华书店
印 刷 北京昌平前进印刷厂
开 本 787×960 1/16
印 张 16.25
字 数 300 千
版 次 2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-5442-1806-6/F·98
定 价 19.70 元

南海版图书 版权所有 盗版必究

编审说明

为了适应高职、高专、成人高校经济类专业教学需要,我们组织全国部分高等院校骨干教师,根据教育部财政学、税收学课程的教学要求,精心编写了这本集财政基础知识和税收管理知识于一体的《财政与税收》教材。

全书编写以党和国家最新财政、税收法律、法规和有关政策为依据,力求在理论阐述上深入浅出、简单明了,在联系实际上事例具体、实用直观,并注意汲取新知识、新成果和新的政策精神来充实书中内容。为保证理论分析的深度和全书的可读性,以及实际工作中的可操作性,我们在结构和内容上作了以下几个方面的突破:

一是将税收从财政中独立出来,与财政知识分开阐述,使税收内容更加具体、翔实。

二是在财政部分加入财政管理和财政效益等内容,使财政内容更加全面,更具深度。

三是在每章开始设置了“学习指导”,每章结束进行小结并附有复习思考题,以便读者自学。

本书由吴中斌主编,徐志担任副主编。参加编写工作的有:吴中斌(第一、二、七章),张定成(第三、六章),姚智谋(第四、五章),徐志(第八、九、十、十一、十二、十三章),陈榕(第十四、十五章)。全书由吴中斌、徐志拟定提纲、统稿总纂。由安徽财贸学院财税系副主任裴育副教授(博士)主审。

本书在编写过程中,得到中央广播电视大学孙旭先生的大力支持;书中参考、借鉴了国内一些专家学者的著作和公开出版的一些数据资料;连瀛仙、张锋两位专家对书稿进行了审阅并提出了非常宝贵的意见。在此,一并表示衷心的感谢。

由于编者水平有限,书中难免存在缺点和错误之处,恳请有关专家和广大读者不吝批评指正,以便不断修订完善。

新世纪经济类专业系列教材编委会

2001年6月

目 录

上篇 财政基础知识

第一章 财政概述	(1)
第一节 财政的特征.....	(1)
第二节 财政的产生和发展.....	(6)
第三节 财政的职能	(10)
第四节 财政的分配过程	(15)
第二章 财政收入	(22)
第一节 财政收入的分类与结构	(22)
第二节 财政收入的原则	(26)
第三节 国有资产收益	(32)
第四节 债务收入和其他收入	(37)
第三章 财政支出	(47)
第一节 财政支出的原则	(47)
第二节 财政支出的分类	(50)
第三节 经常性支出	(52)
第四节 建设性支出	(61)
第四章 国家预算	(70)
第一节 国家预算的概念及分类	(70)
第二节 国家预算管理体制	(72)
第三节 国家预算的编制和执行	(76)
第四节 国家决算	(81)
第五章 国家预算外资金	(84)
第一节 预算外资金的产生和发展	(84)
第二节 预算外资金的范围	(87)
第三节 预算外资金的作用	(88)
第四节 预算外资金的管理	(91)

第六章 财政管理	(97)
第一节 财政管理的意义	(97)
第二节 财政管理的组织机构和人员	(100)
第三节 财政管理的手段	(102)
第七章 财政效益	(108)
第一节 财政效益的意义	(108)
第二节 财政效益的考核	(112)
第三节 提高财政效益的途径	(124)

下篇 税收管理基础知识

第八章 税收概述	(130)
第一节 税收的本质和特征	(130)
第二节 税收的产生和发展	(131)
第三节 税收的职能和作用	(133)
第九章 税收制度	(136)
第一节 税收制度的含义及建立原则	(136)
第二节 税收制度的构成要素	(137)
第三节 税收的分类	(141)
第四节 我国税收制度的建立和发展	(144)
第十章 流转税类税收制度	(148)
第一节 增值税	(148)
第二节 营业税	(156)
第三节 消费税	(161)
第四节 关税	(166)
第五节 城乡维护建设税	(169)
第十一章 资源税类税收制度	(172)
第一节 资源税	(172)
第二节 土地使用税	(175)
第三节 土地增值税	(177)
第四节 耕地占用税	(180)
第十二章 所得税类税收制度	(184)
第一节 企业所得税	(184)
第二节 个人所得税	(190)

第十三章 财产及其他税类税收制度	(198)
第一节 房产税.....	(198)
第二节 契 税.....	(200)
第三节 固定资产投资方向调节税.....	(202)
第四节 印花税.....	(205)
第五节 财产行为税的其他税种.....	(209)
第六节 农业税和农林特产税.....	(211)
第十四章 涉外税收	(216)
第一节 涉外税收的概念.....	(216)
第二节 涉外税收的基本内容.....	(218)
第三节 我国涉外税收的主要税种.....	(221)
第十五章 税务管理	(235)
第一节 分税制与税务机构的设置.....	(235)
第二节 税收征收管理.....	(239)

上篇 财政基础知识

第一章 财政概述

学习指导

本章作为财政部分的引导章,简要阐述了财政的几个基本问题:一是财政的特征,说明财政这种分配形式与其他分配形式之间,以及不同社会形态下财政形式之间的差别;二是财政的产生和发展,说明财政产生的基础及产生和发展的过程;三是财政的职能,即财政所具有的内在功能;四是财政分配过程,即财政分配的环节和组织方法。通过本章学习,应使学生认清财政的特征,了解财政的产生和发展过程,领会财政职能的涵义,熟悉财政分配的过程。

本章重点:财政的特征、财政的职能。

第一节 财政的特征

财政是一个古老的经济范畴,自从人类社会产生了国家,就有了财政分配活动,也就有了多种不同的“财政”描述。中国古代称财政为国用、国计、度支等。直到清朝光绪年间,才正式使用“财政”一词,但对“财政”一词的解释还是众说纷纭。那么,应该怎样理解财政的概念呢?这就得从研究财政的特征入手。

财政的特征可以从两方面来理解:一方面,财政作为经济分配的一种形式,明显地区别于其他经济分配形式。这说明同一种社会形态下或同一个国家内的不同分配形式有明显的差别,但不同社会形态下或不同国家的财政分配具有共同性,即所谓共性。这是就财政的形式或财政分配的过程和技术方法而言的,所以可以看作是财政的形式特征,或叫自然特征。另一方面,财政作为一种分配关

系,在不同社会形态下所体现的经济关系有着根本的区别。这说明同是财政在不同的社会形态下具有各不相同的性质,以及具有自身的特殊本质,这就是所谓的个性。它是就财政分配的目的和社会影响而言的,所以被看作是财政的本质特征,或叫社会特征。

一、财政的形式特征

财政分配的形式特征可以归结为以下几个方面:

(一)财政分配的国家主体性

财政分配的主体指的是财政分配的组织者。一般认为,财政分配的主体是国家,因为国家是财政分配产生的前提,它在财政分配中居于主导地位。

事实上,任何经济分配都有其特定的组织者,没有这个组织者,分配对象就不可能被集中到一起,甚至不可能产生,这种分配也就不会存在。在多种分配形式中,财务分配是最基本的,它是在企事业单位、机关、团体等内部进行的,所以它的主体就是这些单位本身;银行信贷分配,是除财政外的另一宏观分配形式,它的组织者是各级各类银行等金融机构;价格分配涉及面最广,直接关系到人民群众的切身利益,其分配过程不象财政、信贷那样明确,它是通过交换实现的,所以其组织者具有不确定性,可能是交换双方以外的专门订价者,也可能是其中的一方,只有财政分配是由国家出面来组织的,这就说明财政分配与其他分配在主体上是不同的。

财政分配的国家主体性包含以下几层涵义:第一,财政分配以国家为前提,没有国家的产生,就没有财政的出现,凡是财政,必然是国家财政,非国家为主体的财政是不存在的。也可以说,不是以国家为主体的分配都不属于财政。第二,在财政分配中,国家处于主动的、支配的地位。即在一定经济条件下和一定时期内,国家可以自行决定获取收入的来源和收入的多少,以及支出的去向和支出的大小。而分配的另一方面则处于被动的、被支配的地位,即在一定时期内,应缴财政的收入或接受财政安排的支出,都不是自身所能决定的,只能是执行财政的决定。第三,财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配。因为国家是社会的代表,它要在全社会范围内履行职责,发挥其职能作用;维护其惟一合法代表的权威性,所以,以国家为主体的财政分配必然是在全社会范围内集中进行的。

(二)财政分配的对象是社会产品的一部分,且主要是剩余产品

财政分配的对象是指可供财政分配的物质基础。财政要通过分配来满足国家机构的消费需要,这就决定了财政分配的必须是社会产品,因为只有社会产品,才能供人们消费。尽管现实中的财政分配是以价值形式出现的,即分配的是钱而不是物,但一切价值最终都来源于实物,是由实物交换得来的。也就是说,看起来财政分配的是价值,事实上是社会产品。

那么,能不能由此认定财政分配的对象是社会产品,并且作为财政分配的一个特征呢?不能,因为一方面,财政分配的不是社会产品的全部;另一方面,如果财政分配的是整个社会产品,就与财务、信贷、价格等分配在对象上一致,也就不能说是财政分配的一个特征了。从现实的财政分配情况看,财政分配的既有剩余产品,又有必要产品,甚至有转移产品,因为转移产品是维持简单再生产必需的,而必要产品是维持劳动者自身生活必需的,它们都不便于由财政重新分配,即使财政要把它们作为分配对象在社会范围内进行分配,也是少量的,或者有时集中一部分统一分配。只有剩余产品,它是劳动者为社会创造的,所以有可能集中多一些,而国家为了维持其机构的正常运行,也必须集中一定数量的产品,这就只能从剩余产品中获得。因此,财政分配的主要对象是剩余产品。由此得出如下结论:财政分配的对象是社会产品的一部分,它不是 c 、 v 、 m 中的某一全部,而是同时来源于 c 、 v 和 m 或 v 和 m 的一部分,并且各个来源比例不同,其中最主要的来源是 m 。

(三)财政分配的目的是为了保障国家行使其职能

国家作为政治统治者,在施行政治统治过程中,要以执行某种社会职能为基础,而且只有在它实现了这些职能时才能持续下去。国家要执行并实现这些职能,需要不断地消费一定的财力物力,这就要通过财政分配得到满足。

国家行使职能的需要属于社会公共需要,所以,财政分配的目的就是为了满足同国家行使职能有关的那部分社会公共需要。那么,如何理解社会公共需要的含义及其与个别需要的区别呢?财政应满足哪些公共需要呢?

1. 社会公共需要的涵义和特征

社会公共需要是相对于个别需要而言的,它是指有关社会安全、秩序、公民基本权利和经济发展条件等方面的需要。与个别需要相比,它具有以下特征:

第一,社会公共需要是社会公众在工作和生活中的共同需要。就社会总体而言,指的是整个社会的全体成员都有这种需要,而不是每个社会成员个人需要和个别需要的集合,从另一个角度讲,就是为社会公共需要提供的公共产品,是面向全体社会公众,而不是向某个人或某个群体,这就决定了此种公共产品的效用具有不可分割性。

第二,社会成员对为满足社会公共需要所提供的产品可以共同享用,不会因某个人或某个群体对这种产品的享用而排斥其他社会成员的享用,这就是说,在对产品的享用上不具有排他性。

第三,为满足社会公共需要所提供的是产品而不是商品,所以社会成员享用它,不需实行等价交换。

第四,满足社会公共需要的物质来源主要是剩余产品。

2. 社会公共需要的范围和内容

社会公共需要包括以下几个层次：

一是完全社会公共需要。指的是这类需要完全符合社会公共需要的特征，是标准的社会公共需要，如公安、司法、国防、外交、基础教育、卫生保健、环境保护等，这类需要基本上通过财政供给得到满足。

二是半社会公共需要。指的是这类需要既符合公共需要的特征，又具有某些个人或个别需要的属性，不是典型的社会公共需要，如高等教育、医疗保健、文化事业等。它们不是社会成员无条件可以享用的，也不是人人都可以享用的，如对于高等教育而言，上大学必须经过考试，必须适当地交费，最终能上大学的只是想上大学的人群中的一部分，这说明该种需要具有个别需要的属性。但是这种需要是面向社会的，人们享用的机会是均等的，在收费上也只是适当收取，不是等价交换，这说明它具有社会公共需要的特征。

三是经济发展条件。指的是社会再生产的共同的外部条件，包括邮政、电信、民航、铁路、公路、煤气、电力，以及城市公共设施等。它们为整个生产过程提供共同生产条件，具有公用性、非独占性和不可分割性，因而具有“公共产品”的性质。

以上基本上都是由政府出资兴办的，即通过财政来满足这些需要，社会主义国家是这样，资本主义的大多数国家也是这样。

二、财政的本质特征

由前所述，可以看出，凡是财政都是一定国家的财政，都从属于一定的社会经济形态。虽然在不同的社会形态下或不同的国家里的财政具有共性，但它们之间仍然有着本质的差别。

从本质上说，财政既不是货币的收支，也不是实物的转移，而是以国家为主体进行产品分配所形成的分配关系。这种分配关系反映了国家与各部门、各企事业单位和个人之间在经济利益上的协调状况，是经济关系的重要方面。经济关系的性质是由生产资料所有制性质决定的，分配关系也同样如此。就财政分配而言，其特定的分配关系是在两种不同的所有制条件下形成的：一是生产资料私有制；二是生产资料公有制。联系到社会形态来看，历史上的奴隶社会、封建社会、资本主义社会都是私有制社会，只有社会主义社会是公有制社会，这就得出了两种有本质差别的财政，即前资本主义财政和社会主义财政。它们之间的差别主要表现在：

(一) 社会目的不同

所谓社会目的，是指财政为谁服务、维护谁的利益。社会主义财政，因其主体代表全体人民共同利益，所以财政为全体人民服务、维护全体人民的利益，这就形成了“取之于民，用之于民”的分配关系，使得社会主义财政具有鲜明的人民

性。而资本主义财政,因其主体代表少数人的利益,所以财政只是为统治者服务,维护统治阶级的利益,从而形成“取之于民,用之于己”的分配关系,使得它们具有明显的剥削性。

(二) 财政作用不同

社会主义财政同社会再生产融为一体,把大部分资金用于经济建设,直接引导、扶持或参与社会再生产,从而成为生产建设性财政。资本主义财政把大部分资金用于满足消费,少量的资金用于为生产提供条件,所以基本上是“消费性财政”。

(三) 财政方针、政策和手段不同

社会主义财政实行“收支平衡、略有结余”的方针,相应地在财政政策上紧紧围绕这一方针,结合一定时期的社会经济形势选择适用,在财政手段上,则体现出了计划性、主动性的特点,使得财政成为社会主义国家宏观调控经济的重要杠杆。资本主义财政大多是赤字财政,实行赤字政策,在调控手段上也不可能有计划,通常是自发的、盲目的。

从上述三点差别可以看出,把握财政既要注意其形式特征,又要认清其本质特征。只有把这两方面结合起来,才能对财政作出全面的理解。

三、财政的概念

通过对财政特征的分析,可以把财政的概念概括为:财政是国家为了满足社会公共需要而对一部分社会产品进行的集中性分配,以及由此而体现的分配关系。通常简称为国家的分配,或以国家为主体的分配关系。正确理解这一概念,必须注意以下几个方面:

第一,财政是国家为满足社会公共需要而进行的分配,不能简单地理解为财政是为满足社会公共需要而产生的,这里必须强调国家这个前提。从财政的起源看,应认为财政不是社会公共需要的产物,而是国家需要的产物。也就是说,财政首先是为满足国家的需要而产生的。但当国家产生后,其利用财政分配来满足的不仅是实现国家职能需要这一部分,还扩大到其他社会公共需要领域。

第二,财政分配要依托国家的权力来进行。这种权力对国家而言,是其政治统治权,作用到财政上,则表现为在财政分配上的强制权,即国家在处理财政分配关系、组织财政收支时是依靠国家政治权力强制实施的。尽管在财政发展过程中,出现了新的自愿的财政分配形式,但不会因此改变它的强制性。另一方面,正因为它的强制权力,所以财政分配是集中进行的,并且主要是无偿的。

第三,财政分配的对象是社会产品的一部分。这说明财政分配收入来源是社会产品,而且是整体的一部分。不能认为财政分配的就是社会产品一部分的本身。至于在现实分配中是运用产品的实物形式,还是价值形式,是由财政的发展

决定的,就目前分配形式看,基本上都采用货币分配,但它们代表的是一定的社会产品。

第四,财政是国家为主体的分配关系,说明了财政的本质。看起来财政是由财政收入和财政支出组成的分配活动,表现为一定的货币收支,并引起相应的社会产品实物的运动,但这些都是财政的表象。实质上看,一定的货币收支及一定的产品运动,反映了国家与参与分配的各方之间的经济关系。

关于财政的概念,除以上表述外,还有多种不同的观点。学术界人士从不同的角度认识财政的特征,探索财政的本质,得出不同的财政概念。如:持“经济行为论”或“经济活动论”的人认为,财政是政府执行其职能所发生的经济行为,或者说是政府的经济活动;持“货币关系论”的人认为,财政是价值范畴,是一种货币关系体系;持“价值分配论”的人认为,财政是价值分配关系;另外还有“社会再生产论”、“剩余产品论”、“社会共同需要论”等等。尽管各种观点之间有一定的差异,但并不是绝对排斥的,只不过各自有所侧重而已。所以,分析对比各种观点,深刻领会其内涵,对全面认识财政的概念,推动财政的发展将有很大的帮助。

第二节 财政的产生和发展

财政不是自古以来就有的,也不是固定不变的,它是人类社会发展到一定历史阶段的产物,并随着社会经济的发展而逐步发展。

一、财政产生的条件

财政作为一个历史的分配范畴,其产生必须具备一定的条件:

一是有可供分配的对象,它是财政分配的物质基础。

二是社会上需要这种分配,没有这种分配,一些群体、组织或特定意义的活动就不能存在。

三是有一种现实的能力,把可供分配的对象集中起来,去满足特定群体、组织和活动者的需要。

就第一个条件而言,它强调的是财政分配产生的可能性,而第二个条件则强调的是财政分配的必要性,第三个条件使财政分配的可能性与必要性协调一致,从而使财政分配成为现实。由此可见,财政产生必须同时具备三个条件,即可能条件、必要条件和现实条件。

(一)可能条件

使财政分配成为可能的是有可供财政分配的对象。财政是一种经济分配,一切经济分配的最终对象都是社会产品,财政也不例外。那么财政分配的是整个社会产品还是部分社会产品?如果是部分社会产品,它是社会产品中的哪一部分?

首先,可以肯定财政不可能对整个社会产品进行分配。因为参与社会产品分配的不单是财政,还有其他分配形式,因此,财政分配的只能是社会产品中的某一部分。一般来说,社会产品由两部分组成:一是必要产品;二是剩余产品。必要产品是劳动者为自己创造的,满足其自身最低消费需要的,它在劳动生产者之间直接进行分配,不可能成为财政分配的对象。剩余产品是社会产品中超过必要产品之外的那一部分,它是满足了最低需求以后的多余部分。显然它可以被集中起来进行重新分配。由此可见,剩余产品的存在是财政分配产生的物质前提。

(二)必要条件

随着社会生产力的不断发展,出现了社会分工,在分工的基础上逐步形成了两大活动领域。即物质生产领域和非物质生产领域。由于物质生产领域内的劳动者可以在生产中直接拥有劳动成果,满足自己的消费,所以不需要别的分配形式。而非物质生产领域的劳动者,他们不从事产品生产活动,不能直接取得劳动产品满足自身消费,必须借助于再分配来实现。所以,非生产性劳动的出现,使财政分配成为必要。

(三)现实条件

剩余产品作为财政分配的主要对象,在未被财政分配之前,是归一定的所有者所有的。任何所有者都要维护自己的利益,不会主动甚至不愿将属于自己的产品提供给财政。这就是说,财政要将剩余产品集中起来重新进行分配,就必须有一定的强制能力,也就是获得可供分配产品的权力,掌握这种强制权力的只能是国家,所以,国家的产生使财政分配成为现实。

二、财政产生的过程

财政的产生必须同时具备三个条件,当人类社会发展到具备这些条件的时期,财政便产生了。所以,财政条件产生的过程,即是财政产生的过程。

(一)财政随国家的产生而产生

国家并不是从来就有的,它作为阶级统治的工具,是人类社会发展到阶级出现时才出现的。据历史考察,在原始社会的很长时期内是没有阶级的,直到原始社会末期才划分出阶级,随之国家也就产生了。

国家一经产生,既使财政分配成为必要,也使其直接地成为现实。因为国家要行使其阶级统治的职能,就必须建立相应的统治机构和服务机构,由这些机构共同组成的国家机器,其本身并不是创造社会财富的生产组织,那么,维持其生存和发展所需的物质资料,就只能借助于再分配形式从现成的社会产品中取得,这就使得国家要依仗其权力从社会产品中强制占有一定份额,并按照一定的规则分配出去,这样,凭借国家权力所进行的财政分配就产生了。

(二) 财政随剩余产品的出现和不断增加而产生

剩余产品是财政分配的物质基础,人类社会在未出现剩余产品之前,是绝对没有财政分配的,因为这时人们共同劳动、共同占有劳动产品,通过平均分配来维持每个人的生活消费。即使是社会出现少量的剩余产品,或者不经常地出现剩余产品的时候,也还没有财政这种分配形式。不过,在剩余产品出现和不断增加的过程中,始终在为财政的产生创造着条件,它一方面使社会能够经常地、稳定地占有可分配的产品,另一方面又促进着私有制的产生和阶级的分化。随着这些条件的日益成熟,最终在国家产生的时候财政分配就从社会产品分配中独立出来,成为一种特定的分配形式。

三、财政的发展

自从财政产生以后,经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会等几个社会形态的变化,每一种社会形态下的财政都有其特定的收支结构和自身的特点。

(一) 奴隶社会的财政

奴隶制国家是人类历史上最早的国家,是奴隶主统治奴隶的机关。财政便是国家用来剥削和掠夺奴隶的工具。奴隶制国家财政的收入主要是:皇室土地收入、战争缴获的财物及对战败国的强制贡赋收入、向农民和小手工业者征收的捐税等。其支出主要用于军事开支、政府机构开支、王室开支、祭祀开支等。从财政收支的结构情况看出,奴隶制国家财政具有如下特点:

第一,财政收支与国王个人收支混合在一起,两者之间没有严格的界限。

第二,国家财政收入靠加重对奴隶的剥削获得,而国家财政支出则是为更残酷地剥削奴隶创造条件。

第三,财政收入的形式基本是实物和劳役。

(二) 封建社会的财政

封建制国家是封建地主阶级统治农民的机关,其国家财政是封建主剥削农民的工具,反映了封建主对农民的剥削关系,是为维护封建主统治和剥削服务的。封建制国家财政的收入主要是:官产收入、赋税收入、特权收入、专卖收入等。财政支出主要有:军事支出、国家机构支出、皇室支出、宗教文化支出、国债及赔款支出等。由此决定了封建制国家财政的特点是:

第一,国王个人收支和国家财政收支逐渐分离,王室收入与财政收入已有明确的界线。

第二,田赋和各种捐税已成为主要的财政收入。

第三,财政分配的形式仍以实物和劳役为主,但货币化程度逐步提高。

第四,封建社会末期开始出现国家预算、公债等财政范畴。

(三)资本主义社会的财政

资本主义国家是资产阶级统治无产阶级的机关。其国家财政为政府活动提供经济保障,以维护资产阶级的统治和资本主义的剥削制度,它反映了资产阶级对无产阶级和广大劳动者的超经济剥削关系。资本主义国家财政的收入主要是:税收收入、公债收入、发行纸币收入等。其财政支出主要是:军事支出、政府机构支出、社会福利支出、社会文化事业支出、债务支出、经济建设支出等。根据资本主义财政分配情况可以得出以下几个特点:

一是财政分配全面货币化。

二是财政收支纳入预算管理,管理的规范化、民主化程度有一定的提高。

三是在财政方针上,由平衡财政转向赤字财政。

四是财政支出由基本用于非生产性支出发展到同时列入投资性、开发性支出。

五是财政信用空前活跃。

六是注意财政与市场的关系,强调财政效益。

(四)社会主义社会的财政

社会主义社会是人类社会发展至今最先进、最优越的社会形态,它执行以公有制为基础的多种经济成份并存的经济制度,全体劳动者在政治上、经济上相互平等。社会主义国家代表全体人民的根本利益,利用财政参与社会产品的分配,用以维护和加强社会主义生产方式,促进生产力发展。这种财政不同于以往任何社会形态的财政,无论是分配目的,还是分配形式,都较以往有很大的发展。

社会主义财政的收入主要是:税收收入、企业收入、债务收入、其他收入等。其支出主要是:经济建设支出、社会文教支出、行政管理支出、国防支出、债务和其他支出等。从收支结构可以看出,社会主义财政具有以下几个特点:

第一,社会主义财政是“取之于民,用之于民”的财政。

第二,实行稳定赋税政策,尽量减轻企事业单位和个人的纳税负担。

第三,在财政支出中,生产建设投资占有相当大的比重。

第四,执行平衡财政方针,不搞赤字财政。

第五,严格预算管理,体现财政管理的民主化、法制化。

第六,加强对预算外资金的控制,保证统一性和灵活性相结合。

以上对四种社会形态下的财政状况作了简要阐述。从中可以看出财政的发展演变过程。虽然在不同的社会形态下,财政分配有着不同的性质和方式,表现出不同的特点,但总的看来,它是随着社会形态的更替而逐步由低级向高级发展的。

第三节 财政的职能

财政作为国家的分配活动,从分配过程和分配结果来看,它事实上是国家手里掌握的分配工具,它在运行中承担着一定的职责,对社会再生产的循环和国家职能的实现发挥着特定的功能和作用,这种职责和内在的功能,被看作是财政的职能。

财政的职能是客观存在的,不论是哪种社会形态的财政,或哪一个国家的财政,都必然地承担着应有的职责和具备特定的功能。当财政分配活动现实地进行时,它固有的职责和功能就能得以体现,从而发挥出一定的作用。

虽然凡是财政都客观地具有职能,但不同财政的职能是有差别的。从财政发展的历史看,财政的职能随财政的发展而不断扩大,即使是同样的职能,在不同的历史时期,其内容也不尽相同,这说明财政的职能经历了一个从单一到多种,从简单到复杂的发展过程。

分析我国财政的现实分配情况,深入研究社会主义市场经济条件下的财政分配目的、分配方式和分配手段,可以发现当前我国财政具有以下三个职能。

一、分配职能

财政的分配职能,是指国家运用财政特有的分配方式,参与社会产品的分配,即通常所说的筹集资金和供应资金的职能。

分配职能是财政的基本职能,之所以这样说,是出于以下三个方面的认识:

第一,从财政存在的必要性方面看,财政是作为国家的分配而产生的,国家政权机关及其他附设机构,科学、文化、教育、卫生等部门,都要消耗一定的社会产品,而它们自己不创造产品。这必然由财政分配获得,一旦财政不进行分配,或者说它不具有分配职能,那么它就失去了存在的意义。

第二,从财政职能发展过程看,分配职能是最早具备的。早期财政的单一职能指的就是分配职能,后来扩大到监督职能、调控职能等多种职能。但不管财政如何发展,职能如何变化,分配职能始终是一个重要方面。

第三,从财政职能之间的关系看,分配职能是其他职能的基础,财政所发挥的其他职能作用,都是在分配过程中,或通过分配而实现的,脱离了分配,其他职能就不复存在。

财政的分配职能包括两方面内容:一是筹集资金,即财政运用多种手段获取财政收入;二是供应资金,即财政将获取的收入供应给国家机关、社会团体、公共事业,或者用于必要的投资。两个方面互为条件,缺一不可。筹集资金是供应资金的前提,供应资金是筹集资金的目的,同时可为更好地筹集资金创造条件。由

由此可见,财政分配是由收、支两个环节构成的,财政的分配职能也将通过收支活动得以体现。

财政收支不是随意进行的,它不能不顾一定时期的社会经济条件,单纯考虑财政收入的获取和支出的安排,否则就必然会出现分配中的不合理现象,如“平均分配”、“鞭打快牛”、“抽肥补瘦”、“越肥越添膘”、“贫富分化”等。那么怎样的分配是合理分配?又如何实现合理分配呢?这正是分配职能所要解决的。一般认为,合理分配的标准是公平的分配,而公平又包括经济公平和社会公平。经济公平是市场规则的要求,强调要素投入与要素收入对等,按资分配和按劳分配都体现了这一要求。社会公平是社会规则的要求,强调机会均等和收入差距的合理范围,做到既能鼓励先进,促进效率,合理拉开收入差距,又能防止两极分化,逐步实现共同富裕。经济公平相对于社会公平而言,较容易实现,在市场经济条件下,也先于社会公平而实现。这样,为了实现社会公平,以实现公平分配的目标,就要通过财政分配来进行必要的调节。

财政调节是从两方面进行的:一是调节企业的利润水平,即通过调节,使企业的利润水平能够反映企业的生产经济管理水平和主观努力状况,使企业在大致相同的条件下获得大致相同的利润。在这方面,财政主要通过征税剔除客观因素的影响。二是调节居民个人收入水平,即通过调节,使居民在收入水平上,既要合理地拉开收入差距,又要防止贫富悬殊,坚持共同富裕,在促进效率提高的前提下,努力实现社会公平。这主要是通过征收有关税收和转移支付来实现的。

财政的分配职能,不仅要实现公平分配,而且要通过分配实现资源的合理配置。所谓资源的合理配置,是指通过对现有的人力、物力、财力等社会经济资源的合理调配,实现资源结构的最优化,使其得到最有效的使用,从而获得最佳效益。

配置资源的手段是多种多样的,在不同的经济体制下,运用的方式有很大的差别。计划经济体制下以计划配置为主,财政作为其中的主要手段,发挥着主导作用。在市场经济条件下,市场在资源配置中起基础性作用,受价值规律的影响,每一个经济活动主体都按照市场的导向调整自身的资源配置,使之获得最大利润。但是市场并不是完美无缺的,单靠市场运行机制并非在任何情况下都能实现资源的合理配置。如许多社会公共需要是无法通过市场得到满足的。另外,市场配置也有一定的盲目性和滞后性,这样会使经济活动主体在当前利益的驱使下注重短期投资,甚至一轰而上,加之过时的信息和错误的信息导向,更加加剧了资源的不合理配置。因此,国家仍然有必要从全社会的整体利益出发,对资源进行有计划的分配和调节,这就需要财政通过财力资源的分配,自觉地影响人力资源和物力资源的配置。

财政分配职能作用于资源配置,主要表现在两个方面:一方面是对地区之间