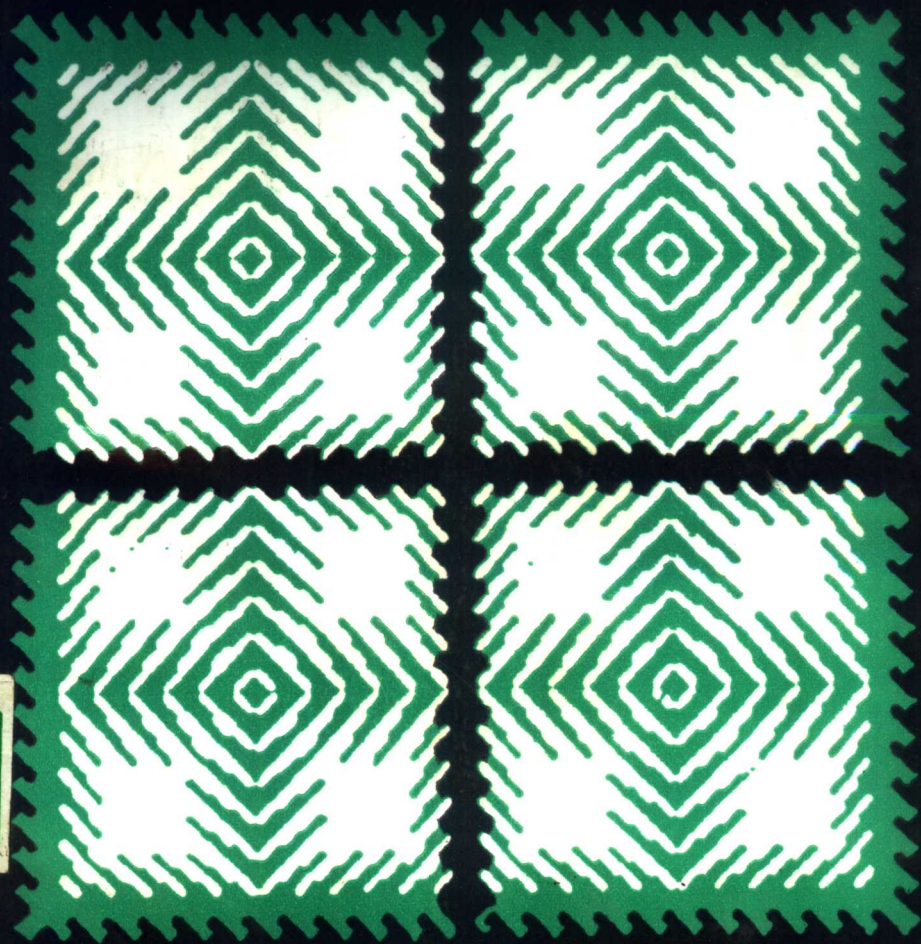


财政学概论

财政学概论

曹均良 主编

中国人民大学出版社



中国人

71
37

财政学概论

曹均良 主编

中国人民大学出版社

财 政 学 概 论

曹均良 主编

•

中国人民大学出版社出版

(北京西郊海淀路39号)

北京昌平华生印刷厂排版

中国人民大学印刷厂印刷

新 华 书 店 经 销

•

开本：850×1168毫米32开 印张：6.875

1989年11月第1版 1993年2月第3次印刷

字数：165 000 册数：24 001-29 000

•

I S B N 7-300-00763-5
F·233 定价：3.60元

前 言

本书是为高等函授金融专业《财政学概论》课程编写的教材，也可以作为金融财经系统工作人员、大专院校师生的参考书。

本书力求通俗易懂，注重基础知识、基本理论和联系实际。在内容上体现了财政经济改革的新要求，同时也反映了作者的一些财经理论研究新成果。为了适合金融系统的特点和要求，在本书中适当增加了国家预算、国家税收、财政与信用的关系等方面的内容。

本书在写作过程中吸收了国内一些专家学者的成果，或直接利用了一些资料，因本书是一般教材，引用时未一一注明，这里谨表谢忱。

本书共分十章，七、九、十章由曹均良编写；一、三、四、五、六和第二章的一至三节由赵振波编写；第八章和第二章的四至六节由杨冬梅编写。由于时间仓促和作者水平所限，书中难免有不少缺点和错误，恳请读者批评指正。

作 者

1989年9月

504121/08

目 录

第一章 绪论	1
第一节 国家财政的产生	1
第二节 国家财政的发展	4
第二章 社会主义财政的本质	15
第一节 社会主义财政的本质	15
第二节 社会主义财政的职能	20
第三节 我国社会主义财政体系	23
第四节 社会主义财政在社会再生产中的地位	25
第五节 我国财政同社会再生产诸环节的关系	28
第六节 财政分配同其它分配的关系	32
第三章 财政收入	38
第一节 财政收入的作用	38
第二节 财政收入的构成	40
第三节 财政收入的形式和分类	45
第四节 财政收入的原则	50
第五节 财政收入的数量界限	52
第四章 财政支出	57

第一节	财政支出的作用	57
第二节	财政支出的分类和内容	58
第三节	财政支出的原则	64
第五章	社会主义税收概述	68
第一节	税收一般	68
第二节	社会主义税收的必要性	71
第三节	税收的作用	73
第四节	税收要素	77
第五节	税收分类	81
第六章	我国税收制度	87
第一节	税收制度概述	87
第二节	我国社会主义税收制度的建立与发展	89
第三节	国营企业利改税	95
第四节	现行各税	101
第五节	进一步完善我国税制结构的设想	117
第七章	国家信用	121
第一节	国家信用的作用	121
第二节	国家信用的种类	124
第三节	关于国家信用几个问题的研究	131
第八章	国家预算	138
第一节	国家预算的编制	138
第二节	国家预算的执行	149
第三节	国家决算	157

第九章 国家财政管理体制	164
第一节 国家财政管理体制的性质和原则	164
第二节 国家财政管理体制的内容	168
第三节 我国财政管理体制的演变	172
第十章 财政信贷综合平衡	181
第一节 财政信贷综合平衡的内容和实质	181
第二节 财政收支平衡	182
第三节 信贷收支平衡	189
第四节 财政信贷收支的综合平衡	197
第五节 财政、信贷与物资供求的平衡	206

第一章 绪 论

财政学是经济学的一个分支，属部门经济学，它是研究社会再生产过程分配阶段中国家集中分配的规律的科学。财政是一种分配行为，属经济的范畴，但它又不是一般的分配，而是由国家凭借政治权力进行的。因此要研究财政分配的规律，首先要研究财政的起源与发展，特别是财政同国家形态，同社会经济之间的关系。这一问题的研究不仅仅是对财政历史的简单追溯，它涉及到我们对于财政的发生、发展、演变规律的认识，涉及到我们对于财政本质问题的理解，这对于我们认识当前我国财政工作中的理论与实践问题具有很大意义。

第一节 国家财政的产生

财政分配的内容，归根到底是一部分社会剩余产品的分配，而剩余产品只有在社会生产力水平发展到一定阶段，劳动者能生产出一定量的、满足于自身需要的产品之后才能出现。它是满足于一般性社会需要，实现财政分配的前提。

在原始社会初期，在相当长的一段时间里，人们的生产工具十分简陋，生产力水平低下，人们以猎取或采集天然生物为生，共同劳动，大体平均分配，只能维持最低限度的生活需要。在这

种低水平的原始共产主义经济条件下，虽然客观上也不可避免地产生一些公共需要，但在当时条件下，除了社员消费以外根本拿不出剩余产品来满足这种需要。在原始社会很长一段时期中，由于没有剩余产品，因此，还不具备财政分配的条件。

人类社会进入氏族社会阶段后，由于生产工具的进步，相继发生了农业与游牧业，农业与手工业两次社会大分工。社会分工的出现，促进了生产的发展，出现了剩余产品，出现了不是满足自身消费，而直接以交换为目的的商品生产。此外随氏族组织的发展，氏族成员数量的增加，也逐渐出现了一些氏族成员个人消费之外的社会公共需要。这些需要部分地属于社会职能需要，部分地属于宗教职能的需要，前者如战争、水利工程、防卫设施等，后者如对天地鬼神的祭祀，但由于当时的剩余产品数量有限，而且这些活动中很大程度上是由氏族自愿地、直接从事，本质上仍属于共同劳动的一部分，还不属于从一般分配中分出的一种构成独立运动的特殊分配。就当时人们的观念上看，这些活动大都是自发进行、自愿参加的，在氏族成员观念中是不存在是权利还是义务的问题。特别是战争和祭祀活动，主要被视为一种权力，因为这客观上表明参加者的身份和地位，到了奴隶社会初期人们在观念上还是这样。

总之，在当时的情况下，社会公共需要数量还比较少，时间上也有很大偶然性，更重要的是这些公共需要通常是以活劳动来满足，而且通常是自愿参加，因而缺少强制性，这些公共需要和为满足这种需要而进行的分配还不属于财政分配的范畴。

到了原始社会后期，由于生产工具的进步、剩余产品数量的增加，以及社会分工与商品交换的发展，在原始公社经济内部出现了财产私人占有，由此改变了原始氏族的分配状况和社会结构，并使之逐渐解体、消亡，为农村公社所取代。

农村公社是氏族演变为国家的过渡性组织。在公社中除耕地

仍然是公共财产以外，其它如房屋、农具、牲畜等已经私有。随畜牧业和家庭手工业的发展，社会剩余产品逐渐增加，同时由于私人占有和交换的发展，引起了财产占有的不平等，富裕家庭便把自己所占有的生产资料，作为剥削他人的条件，使用奴隶劳动也成为有利可图的事情，于是出现了偶然的、零星的奴隶制，它又逐渐发展成为社会制度的一个本质部分，氏族公社为奴隶制取代了。

在奴隶制条件下，社会被分裂为两个在经济利益上根本对立的阶级——奴隶和奴隶主阶级，奴隶主阶级为了维护他们在经济上的既得利益，实行对奴隶阶级的剥削，就要掌握一种拥有暴力的工具，以镇压被剥削阶级的反抗，于是产生了公共权力——国家。国家的产生又使社会上出现了一批脱离物质生产、专门从事阶级统治的机构和人员，为了维持国家的存在和行使其职能的物资消费需要，国家必需设法掌握一部分社会产品，最初的办法就是捐税，于是在社会再生产过程中出现了由于国家需要，并依靠国家权力进行的一种特殊的分配——财政分配。正如恩格斯所说的：“为了维护这种权利，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会所完全没有的。捐税是最早出现的财政范畴。”^①

总之，财政的产生是一个长期的历史过程，是人类社会生产力水平发展到一定历史阶段的产物。它以生产工具的进步、生产力的发展、剩余产品的出现为经济前提，私有制出现使一个社会集团占有另一个集团的劳动，并由此产生了阶级和阶级斗争，占统治地位的阶级为了维护其统治地位，建立了阶级压迫的工具——国家。为了维护国家行使职能的物资需要，就产生了凭借国家权力进行的从社会产品分配中独立出来的特殊分配，即财政分

① 《马克思恩格斯全集》第四卷第167页。

配。这就是财政产生的历史过程和逻辑过程的统一。

必须指出，任何事物的出现都有一个由量变到质变的过程，从以上分析我们可以发现，财政的产生经历了一个漫长的过程，财政分配不是一下子就由社会产品分配中分离出来，构成独立运动的。即便是出现了剩余产品和某些社会公共需要，但这种需要仅以自愿的形式来满足，这时还不能说是财政的分配，而只有国家出现以后，凭借国家权力进行社会产品分配，才使这种分配形成了自己的本质属性，因此，国家同财政有本质的联系。

从以上分析可知，财政的概念是社会产品分配过程中，以国家为主体进行的分配现象本质属性的反映，我们正是据此将古今中外各个阶段的分配行为相区别，具备这一概念所反映的本质属性的，我们才确定为财政的范畴。如果丢开反映本质属性的概念去探讨财政的起源，就会造成逻辑的混乱。所以在国家财政的概念之下，认为原始社会存在公共需要，因此也存在财政分配，这是不科学的，这恰恰是没有抓住财政的本质属性。

第二节 国家财政的发展

财政与国家之间有着本质的联系，财政随国家的产生而产生，也随国家的发展而发展，同时还随国家形态的变化而变化。在不同性质的国家形态下，有与其相适应的财政。迄今人类社会历史上已相继出现了奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家，由于国家性质的不同，因此国家财政无论在收支上，还是在财政思想上都表现出各自的特点并反映不同的社会生产关系。

一、奴隶制国家财政

奴隶制生产关系的基础是奴隶主占有生产资料 and 直接占有生

产者——奴隶，这种对生产者的直接占有是奴隶制生产关系的基本特色。这种生产关系决定了奴隶社会的产品分配关系是奴隶主占有全部产品，而奴隶得到的仅仅是维持最低生存需要的部分。奴隶制国家的财政也完全是建立在这种生产关系之上，并为维护这种生产关系，镇压奴隶反抗服务的。

奴隶制国家的国王是全国最大的奴隶主，具有最大的奴隶占有者和土地所有者与最高政治统治者的双重身份，他拥有全国范围内的土地与奴隶的分封权力。在中国就是所谓：“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”。^①国王直接控制的土地，由他直接控制的奴隶耕种，余下的土地和奴隶分封给卿大夫等下一级奴隶主，形成封国。这些封君既是这些土地上收入的所有者，也是这块土地上政治的统治者，政治权力同经济权力相结合，这就是奴隶制国家政治与经济制度。

在奴隶制国家的政治经济基础之上，建立了奴隶制国家的财政分配关系。其主要的财政收入是：（1）王室土地收入，包括王室直接控制的耕地收入和山川林苑收入；（2）贡赋收入。来自下一级奴隶主的贡献、赋税，还有通过掠夺或逼迫手段来自于邻国或种族的贡献。（3）捐税收入。来自于自由民的土地收入。（4）兵赋收入。指向全国征收的专门用于军事用途的物品。兵赋的征收开始是临时的，后来随常备军的建立，逐渐地形成制度。

财政支出主要有：（1）王室支出。用于国王个人和王室成员的衣食住行的费用，包括宫庭建筑、车马仪仗、服装饮食、宴会宾客、陵寝等等。（2）军事支出。用于战争的武器和给养等，奴隶社会初期，一般无常备军制度，战争时临时召集，后来由于奴隶的反抗和国家间战争的频繁，逐渐形成了常备军，有了一批专门从事战争的人员，财政上也就形成了专门的收支项目。（3）

^① 《诗经·小雅·北山》。

建设支出。用于疏浚河流、修筑城池等。(4)宗教祭祀支出。用于祭祀天地、山川、鬼神、祖宗。(5)俸禄支出。王室之内文武百官的俸禄。各封国的封君，不发俸禄，而是分封土地进行，即所谓“分田制禄”。

以上述奴隶制国家财政的收支过程中，我们可以发现奴隶制国家财政的基本特色是：

1. 国家财政的直接基础是国王直接控制的土地和在这块土地上劳动的奴隶。国王以土地所有者和政治权力的代表双重身份，通过直接占有劳动者的手段来占有劳动产品，这是奴隶社会生产关系的基础，也是财政上的特色之一。

2. 王室财政同国家财政不分。地方财政同中央财政的划分与政治经济权力的分配一样，都是通过土地的分封进行的，这是奴隶制国家财政在体制上的特点。

3. 由于商品经济还不发达，全国的国民经济体系还远远没有建立，表现在财政收支的内容上，主要是王室支出和军事支出以及祭祀支出，而在经济建设支出上数额很少。

4. 实物的财政收支形式。在商品货币经济不发达的情况下，财政收支主要是以实物形式进行，甚至还有大量的力役形式，国王对社会产品的占有不仅有量的规定，而且有质的要求，由实物财政的特点又派生出财政管理上的另一特点——专“款”专用。

总之，奴隶制国家的财政尚属国家财政的低级阶段，其收支内容比较简单，有些财政分配刚刚或正在从其它经济分配中独立出来，因此，财政思想，制度、管理上都还较为粗略。

二、封建制国家财政

封建制国家财政是建立在封建生产关系基础之上的，这就决定了它必然反映封建生产关系的特点，并服务于这种生产关系。封建社会生产关系的基础是封建主占有最基本的生产资料——土地，不完全占有生产劳动者——农奴。农奴有自己的经济，用自

己的农具在封建主的土地上劳动，封建主依靠土地所有权对农奴采取超经济强制，迫使农奴对农奴主有很强的人身依附。与这种生产关系相适应，农奴除必须交纳地租以外，在财政上还要负担沉重的赋税和繁苛的徭役。这是封建生产关系中封建主对农民的超经济强制和农民对封建主的人身依附在财政分配关系中的体现。

世界各国封建化道路不同，西欧的封建是领主型封建制，而在中国则分为领主封建和地主封建两个阶段。从秦汉时期起就进入了地主封建阶段。在领主封建制度下，领主占有土地，以力役地租的形式剥削农奴，在地主封建制度下，个体农民也耕种地主土地，但地主的身份同封建领主不同，封建主常常是拥政治、经济权力于一身，而平常地主仅仅是土地所有者，他本身也要向国家纳税。这种情况下对农民的人身束缚比较松弛，但农民受到国家赋税和徭役以及封建地租的双重剥削。

在封建社会里，国家的财政收入主要有田赋、捐税、官产收入、专卖收入、公债收入。在领主封建制下，官产收入是主要的财政收入，田赋、捐税次之。在地主封建制下，田赋、捐税收入为主，官产收入次之。封建国家的财政支出主要有：军事支出、国家机构费用支出、王室支出、俸禄支出、宗教文化支出等等。王室支出已从国家财政中分离出来，俸禄也成为财政支出的一个重要项目，在封建社会后期还出现了预算制度。此外，还有徭役制度，它虽然是力役的形式，不反映在财政收支内容之中，但它是封建制国家财政制度的重要内容，而且它明显地反映封建生产关系的特点。

从以上财政收支内容，我可以看出封建制国家财政的一些特点：

1. 封建制国家财政是建立在封建生产关系基础之上，并服务于封建生产关系的。这一性质不仅体现在财政收入的来源和使

用上，而且从封建制财政的一些具体制度上也能体现出来，如封建领主对农奴采用超经济强制和农民对地主的人身依附，这是封建经济制度建立的条件，与此相适应，在财政上则表现为国家的赋税制度同徭役制度相辅而行，成为财政制度中的重要内容。

2. 在财政体制上，封建制社会的分封制度造成了诸侯林立的格局，领主在封地内拥有立法、司法、募兵和铸币等种种特权，在财政经济上的种种特权，势必造成封国对中央的离心力，由此引起诸侯之间的兼并，战乱不止，并对中央形成威胁。中国春秋战国时期的长期分裂同当时的财政经济体制有很大关系。秦代实行了中央集权，这方面的问题得到克服，但是到了汉代和晋代又分封了许多诸侯王，并拥有征收赋税，经销盐铁，铸造货币的特权，结果汉代出现吴楚七国之乱，晋代有“八王之乱”。

3. 在财政管理上，封建制国家实现了国家财政同王室财政的分离，王室财政独立以后，其收入主要是王室庄园和一些特权收入。在中国汉代已经完成了这一改革，并设立了专门的官吏——少府管王室收支。王室财政虽然独立出来，但数额仍然很大，而且同国家财政的界限经常是不很清楚的，常有王室财政挤占国家财政的情况，比如到了清代还发生了慈禧太后占用扩建海军的费用修颐和园的事情发生。至于预算制度的出现则更是财政管理上的进步。

4. 在对财政同经济关系的认识和处理上，封建制时代比起奴隶制时代来已能自觉地运用财政手段来影响经济。比如通过税收制度实施来贯彻国家的财政经济政策；通过专卖制度一方面增加国家收入，另一方面限制商人发展等等。在财政思想上已不局限于收支关系，已经注意到通过税收来调节国家同封建主或地主之间，以及国家同农奴或农民之间分配关系。

5. 在收支形式上，同奴隶社会相比，虽然还有繁重的力役存在，但随商品经济的发展，除实物形式外，已经出现了货币形

式。在中国由于商品经济发展较为缓慢，在封建社会的大大部分时间里，主要是实物形式。

总之，封建制国家财政同奴隶制国家财政相比已经有了很大发展，收支形式、管理、财政思想都有了一些进步，财政同政治经济关系越来越密切。历史表明一代王朝的兴衰往往从财政上反映出来，换言之，财政政策的好坏，直接影响到国家的兴亡。在中国封建社会二千多年的历史中，凡是财政上采取与民休息、轻徭薄赋，皇帝能躬行节俭的时期，都是政治上安定、经济上繁荣的时期。凡是横征暴敛，劳作日兴，皇帝奢侈靡费的时期，必然是人民生活困苦、政治上动乱，经济上衰退的时期，结果必然导致整个王朝的覆亡。

三、资本主义国家财政

资本主义是人类社会最后一个以私有制为基础的社会。在资本主义制度下，生产资料归资本家所有，社会经济活动按市场要求，由集团或个人从事生产和经营。资本主义国家的财政则是建立在这一基础之上，为资产阶级对劳动人民的统治服务的。在资本主义发展过程中，经历了自由资本主义和垄断资本主义两个阶段，国家的社会经济关系发生了某些变化，与此相适应，资本主义国家在财政政策上也发生了一些变化。在自由资本主义阶段，资产阶级要求国家创造一个维护资本主义经济自由发展的条件，要求国家奉行“自由放任、自由竞争”的政策，此时国家一般不直接干预经济，国家职能限制在狭小的范围之内。在财政上，财政支出有所削减，国家预算一般能保持平衡，不轻易借债。对税收、预算制度也进行了一些改革，建立了比较完善的预算编制、审核和执行制度。自由资本主义阶段是资本主义的上升阶段，资本主义的基本矛盾还没有激化，国家的财政措施一般比较温和。到了垄断资本主义阶段，情况就不同了，各种社会矛盾加剧，资本主义生产的社会性和生产资料的私人占有之间的矛盾更加激

化，市场机制失灵资本主义周期性经济危机不断暴发，在这种情况下资产阶级求助于国家，要求国家扩大职能，从各方面干预经济生活。国家从“夜警国家”变为“全能统治者”，控制大量财富、支配国家经济的各个领域，财政作为占有和分配社会产品的工具也得到了充分利用。同自由资本主义时期相比，此时的财政有了明显变化，首先是财政支出不断增长，人民负担加重；其次是财政赤字长期化，国债不断增加，通货膨胀日趋严重；再有，财政不仅作为国家收入的手段，还被作为稳定经济和反危机的工具。国家还直接掌握了一些国民经济中的某些部门和组织。

总之，资本主义国家财政在社会生活中，不仅在财力上维持和保证国家行政管理和军事暴力机构的需要，而且还作为国家干预社会经济生活的主要杠杆，为统治集团的经济利益服务。

资本主义国家的财政收入主要是税收和公债。

1. 税收。税收是资本主义国家主要的财政收入，马克思说：“税收是政府的奶娘。”^① 随资本主义的发展，公产与企业收入减少，税收在财政收入中的地位日益明显，到了垄断时期，国家职能扩大，支出剧增，税收规模也不断扩大。在六十年代，西方主要资本主义国家税收占国民生产总值一般在30%左右，到了七十年代只有少数国家还保持这一比率，而大部分都达到40%，最多的高达50%。资本主义国家税收名目繁多，主要以个人收入为征收对象，一般占税收收入总额四分之三以上，虽然这些税收中也有一部分是由资本家缴纳的，但他们可以通过加强剥削或提高商品价格等办法转嫁给工人或广大消费者。因此无论由谁缴纳，最终都是由劳动人民来负担。

2. 公债。长期以来，由于资本主义国家财政支出有明显增长趋势，这不仅表现在财政支出的绝对数额上，财政支出在国民

^① 《马克思恩格斯全集》第7卷，第97页。