

全国十所高等农业院校联合编写

财政概论

张晓光 朱永德 主 编

北京农业大学出版社

全国十所高等农业院校联合编写

财 政 概 论

主 编： 张晓光 朱永德

副主编： 陈树森 周 波

北京农业大学出版社

(京) 新登字 164 号

图书在版编目(CIP)数据

财政概论 张晓光,朱永德编。—北京:北京农业大学出版社,1994

ISBN 7-81002-653-4

I. 财… II. ①张… ②朱… III. 财政—概论 IV. F870

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 08512 号

北京农业大学出版社出版发行

(北京市海淀区圆明园西路 2 号)

山东农业大学印刷厂印刷 新华书店经销

1994 年 7 月第 1 版 1994 年 7 月第 1 次印刷

850×1168 32 开本 260 千字

印张:10.4 印数:1~5000

ISBN 7-81002-653-4

F·122 定价:7.00 元

主 编 张晓光 朱永德

副 主 编 陈树森 周波

责任编辑 赵 中

封面设计 顾修常

编写说明

社会主义市场经济体制的确立,给财政、税收、金融理论提出了许多新的研究课题,同时也为财政和农村金融课程教学体系和内容改革进一步明确了方向。为适应市场经济发展和教学改革的需要,在1993年8月八所高等农业院校有关任课教师于山东泰安召开的财政与农村金融教学研讨会取得共识的基础上,全国十所高等农业院校集体合作编写了《财政概论》和《农村金融》这套教材。

本套教材以建设具有中国特色的社会主义市场经济理论为指导,以我国财政金融工作多年实践为依据,系统阐述了社会主义市场经济条件下财政与农村金融的基本理论和基础知识,并且有选择地借鉴了国外有关理论和管理制度。在内容上反映了作者的教学和科研成果,同时也直接或间接地吸收了有关财政金融论著及科研论文中的资料和观点,在此向有关作者表示谢意。

作为配套教材,《财政概论》比较系统地阐述了社会主义市场经济条件下,财政的基本理论和基本知识。阐述了财政的本质、职能、财政分配体系等内容;剖析了财政收入的形式和内容,如税收收入、债务收入、国有资产收入等;分析了财政支出的原则、形式和内容;探讨了财政收支的合理数量界限,阐明了财政收支平衡的基本理论;借鉴国外的成功经验,阐述了财政政策与国民经济宏观调控的关系和内容,并适当引入了国外财政的内容。本教材既注意了理论的系统性、全面性,又注意了其重点突出;既立足当前,又着眼

未来,做到实用性与超前性相结合。

初稿完成后,由张晓光、朱永德总纂、定稿。在本书编写过程中,我们参阅了许多资料,在此恕不一一列举,谨向作者表示谢意。同时还得到作者所在单位的大力支持,在此一并表示感谢。

由于作者的水平所限,加之编写时间较为紧迫,书中的疏漏之处,恳请各位同行专家和广大读者提出批评指正,共同推动财政学科的发展和建设。

编 者

1994年5月于保定

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 财政的沿革	(1)
第二节 财政的特征与本质	(9)
第三节 社会主义财政的职能与作用	(14)
第二章 财政收入概述	(26)
第一节 财政收入的原则	(26)
第二节 财政收入的形式	(32)
第三节 财政收入的结构	(35)
第四节 财政收入的数量界限	(42)
第三章 国家税收(上)	(47)
第一节 国家税收的本质与特征	(47)
第二节 税收的职能与作用	(51)
第三节 税制结构与税收分类	(56)
第四节 税收制度	(61)
第四章 国家税收(下)	(72)
第一节 流转税类	(72)
第二节 所得税类	(92)
第三节 财产及行为税类	(103)
第四节 资源税类	(114)
第五章 国有资产收入与国债收入	(122)

第一节 国有资产收入的内容和国有企业利润分配制度 ...	(122)
第二节 国有资产的管理.....	(130)
第三节 国债的性质与作用.....	(133)
第四节 国债制度.....	(140)
第五节 国债的管理.....	(144)
第六章 财政支出概述	(151)
第一节 财政支出的分类与形式.....	(151)
第二节 财政支出的原则.....	(156)
第七章 财政支出的内容	(161)
第一节 经常性支出.....	(161)
第二节 投资性支出.....	(171)
第八章 国家预算	(191)
第一节 国家预算的分类和组成.....	(191)
第二节 国家预算的编制、执行与平衡	(200)
第三节 国家决算.....	(209)
第九章 乡镇财政	(216)
第一节 乡镇财政建立的必要性.....	(216)
第二节 乡镇财政收支与预算.....	(219)
第三节 乡镇财政管理.....	(228)
第十章 财政管理体制	(233)
第一节 财政管理体制的实质与原则.....	(233)
第二节 我国财政管理体制的演变与发展.....	(239)
第三节 财政管理体制目标模式与实施.....	(249)

第十一章 财政综合平衡	(259)
第一节 财政收支平衡.....	(259)
第二节 财政与信贷收支的平衡.....	(268)
第三节 财政、信贷与外汇的平衡	(274)
第四节 财政、信贷、外汇与物资的平衡.....	(279)
第十二章 宏观调控与财政政策	(285)
第一节 财政在宏观调控中的地位与作用.....	(285)
第二节 财政政策.....	(290)
第三节 财政政策与货币政策的配合.....	(297)
第十三章 资本主义国家财政简介	(304)
第一节 资本主义国家财政的特征及职能.....	(304)
第二节 资本主义国家财政收入.....	(309)
第三节 资本主义国家财政支出.....	(314)
第四节 资本主义国家财政管理体制.....	(322)

第一章 绪 论

第一节 财政的沿革

一、财政的演变过程

(一)财政的产生

财政不是从来就有的。它是人类社会发展到一定历史阶段上的产物。财政的产生经历了漫长的历史过程,它是社会生产力发展到一定程度,出现了大量的剩余产品,社会被分裂为敌对阶级以后,随着国家的产生而产生的。

在漫长的原始社会里,社会生产力水平十分低下,在一个原始氏族公社范围内,人们群居生活,靠采集和狩猎为生,共同劳动,共同占有劳动成果,平均分配社会产品,以维持最低的生活需要,基本上没有剩余产品。此时,没有私有制,没有阶段,没有国家,因而也没有财政。

到了原始社会末期,社会生产力有了一定发展,人们可以通过生产资料的生产,创造出日益增多的剩余产品,社会分工和交换也逐步发展起来。当手工业从农业中分离出来时,以交换为目的的商品生产开始出现并发展起来。与此相适应,出现了私有制和剥削,随之人类社会逐步分裂为两个根本利益相对立的阶级——剥削阶级和被剥削阶级,即奴隶主阶级和奴隶阶级。为了实现自己的阶级统治,镇压被剥削阶级的反抗和维持既得的阶级利益,剥削阶级就需要掌握一种拥有暴力的统治工具,于是产生了国家,即奴隶制国家。同时,氏族公社的管理事务也相应增多起来,如调解财产纠纷、

举行宗教仪式、主持对外战争、以及兴办水利工程等。这些管理工作逐渐与生产劳动相分离，由专门从事公共管理的机构和人员来完成。

由此可知，财政的产生需要具备以下三个条件：

第一，国家的出现是财政产生的政治条件。国家为了实现其职能，就需要占有和消耗一定的物质资料。但是，国家本身不能创造任何物质资料，它必须凭借拥有的政治权力，强制地、无偿地征收一部分社会产品，以满足其各方面的需要。这就出现了以国家为主体的分配关系，这就是财政。正象恩格斯所说：“为了维持这种公共权力，就需要公民交纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。”^① 捐税是历史上最早出现的财政范畴之一。

第二，剩余产品的增多是财政产生的经济条件。只有当社会生产力发展到一定阶段，人们可以创造出日益增多的剩余产品以后，为统治阶级服务的国家才有可能凭借国家权力占有劳动者创造的一部分社会产品，从而也使国家政权得到巩固和发展。

第三，公共管理的需要是财政产生的社会条件。尽管公共管理在阶级产生以后，为统治阶级所垄断，并为其服务，但社会发展需要从事公共管理的人，需要公共管理活动，需要为公共管理付出费用，财政就是为满足这种需要而产生的。

总之，剩余产品的增多，使财政产生成为可能；公共管理的需要，使财政产生成为必要；国家的出现，是财政产生的动力。

（二）财政的发展

随着社会生产力的发展，人类社会经历了几个不同生产资料所有制为基础的社会形态及与之相适应的国家形态，从而也就产生了几种不同性质的国家财政。随着生产方式的变革和国家的更迭，财政所体现的分配关系的性质也在发生变化。

^① 《马克思、恩格斯选集》第4卷，第167页。

在奴隶社会里，奴隶主占有一切生产资料和奴隶。奴隶制国家是奴隶主阶级压迫和剥削奴隶的国家。在奴隶制国家里，国王是最大的奴隶主。所以，当时王室收支和国家财政收支是混在一起、没有严格界限的。奴隶制国家财政收入的来源主要是：(1)直接剥削奴隶劳动取得的收入，即皇室土地的收入；(2)诸侯与王公大臣的贡赋收入；(3)掠夺弱小国家和氏族部落的收入；(4)小生产者缴纳的捐税。奴隶制国家的财政支出主要用于军事、祭祀、王室支出、俸禄支出和农业水利支出等。在奴隶社会里，由于当时社会生产力还很落后，所以，国家财政收支的形式基本上采取实物形式和力役形式。奴隶制国家财政是为奴隶主阶级的利益服务的，反映的是奴隶主阶级对奴隶和其他劳动者剥削和掠夺的分配关系。

在封建社会里，封建地主占有生产资料 and 不完全占有生产劳动者。封建制国家是封建地主阶级压迫和剥削农民及其他劳动者的国家。封建制国家财政收入的来源主要是：(1)官产收入；(2)专卖收入；(3)捐税收入；(4)诸侯、臣服邦国的贡赋。封建制国家财政支出主要用于军事、豢养官吏、皇室耗费、封建文化宗教活动的支出以及某些公共事业的支出。在封建社会里，由于当时自然经济占主导地位，所以，国家财政收支的形式主要采取实物形式，但随着商品经济的日益发展，已越来越多地采取了价值形式。总之，封建制国家财政是为封建地主阶级的利益服务的，反映的是封建地主阶级对农民及其他劳动者剥削和掠夺的分配关系。

在资本主义社会里，资本家占有生产资料。资本主义国家是资产阶级统治和剥削工人和其他劳动者的国家。资本主义国家财政收入的来源主要是：(1)税收收入；(2)公债收入；(3)发行纸币收入；(4)另外，还有为数较小的国营企业收入。资本主义国家通过上述来源等取得的财政收入，主要用于军事支出、政府开支以及对资本家的资助等方面，此外，还有一部分用于社会文教福利支出。在资本主义社会里，由于商品经济高度发展，并占统治地位，所以，国

家财政收支全部采用价值形式。资本主义国家财政是为资产阶级的利益服务的,反映的是资产阶级对无产阶级和其他劳动者进行超经济剥削的分配关系。

从奴隶社会到资本主义社会,国家财政都是建立在生产资料私有制基础上的,所反映的是整个剥削阶级和广大劳动人民群众之间的对抗性的分配关系。

到了社会主义社会,实现了生产资料社会主义公有制,社会主义国家具有领导和管理社会生产、组织经济和文化生活的职能,这就决定了各种财政手段是实现宏观调控的重要经济杠杆。社会主义国家财政反映的是国家与广大人民群众之间根本利益一致的分配关系。

总之,从财政的发展过程来看,财政的性质、目的和范围是由国家的性质和职能决定的,但最终还是由社会的生产方式决定的。

二、我国财政发展概况

马克思揭示了人类社会的发展必须经历不同社会形态的一般规律。由于自 1840 年外国资本主义入侵我国,致使我国社会发展的进程具有特殊性——由封建社会变成半殖民地半封建社会,并通过新民主主义革命的准备,建立了社会主义制度及其财政。

(一)社会主义财政建立前的旧中国财政

由于旧中国社会的经济是半殖民地、半封建性质,因此,相应建立起来的国家财政也必然具有半封建、半殖民地的性质。它一产生,就是为与帝国主义列强相互勾结的清王朝、为大地主和外国资本在华的利益服务的,形成与劳动者之间的一种剥削关系。

我国半封建、半殖民地社会的国家财政具有以下几个特点:

第一,国家财政收支不平衡,连年赤字,物价飞涨,民不聊生。国民党政府的大量财政赤字,主要依靠财政发行来解决,从而导致通货膨胀。下表数字可以说明国民党政府给广大劳动人民带来的

灾难是多么巨大。

表 1—1 100 元伪法币在不同年份的购买力

年份	1937	1945	1948	1949
购买力	2 头牛	2 个鸡蛋	1/500 两大米	1/50 亿两大米

第二,连年混战,军费不断增加,苛捐杂税名目繁多。

第三,大量的军费开支,使得政府采取了预征税收的办法。象四川梓桐县,田赋从 1926 年预征到 1957 年。

第四,在竭泽而渔的征税不能供其需要的情况下,使得政府不断向帝国主义国家大量借债,同时,在国内还发行名目繁多的各种债券。

由于半殖民地、半封建的财政严重阻碍、扼杀民族资本的发展,所以,最终随着它依靠的政权的崩溃而彻底崩溃。新的国家财政随着社会主义制度在我国的建立而建立。

(二)新民主主义财政为社会主义财政的建立做好了必要准备

我国社会主义制度的建立,经过了长期艰苦卓绝的武装斗争。在这一斗争过程中,走过了一条在农村建立革命根据地,逐步扩大,以农村包围城市,最后夺取城市的胜利道路。新民主主义财政,就是在第二次国内革命战争时期随着革命根据地的建立而建立的。

新民主主义财政是社会主义财政的前身,但它又不同于社会主义财政,自身具有以下几个特点:

第一,新民主主义财政是战时财政,其首要目的是保证革命战争的胜利。

第二,财政收入主要来自非社会主义经济,特别是个体农民的农业税,主要税负由广大农民负担,并且主要采取实物征收的形式。

第三，财政支出的主要方面是为了保障革命战争的胜利，并且主要采取军事共产主义的供给制形式。

第四，新民主主义财政的管理是分散的，没有形成统一的财政管理制度。在财政管理上，坚持统一领导、分散管理的原则。

新民主主义财政是社会主义财政的必要准备，社会主义财政是新民主主义财政发展的必然趋势。新民主主义财政可以顺利地转变为社会主义财政，主要有以下几方面的原因：

第一，新民主主义革命是在中国共产党领导下的民主革命，这就决定了在民主革命取得胜利后，不需要再经过一次夺取政权的斗争，就可以顺利地过渡到社会主义社会，在基本的方面，可以由新民主主义财政直接过渡到社会主义财政。

第二，民主革命胜利后，运用政权力量没收官僚资本，使其转化为全民财产，生产资料转归全民所有为社会主义财政的建立奠定了必要的基础。

第三，新民主主义财政的发展，是中国共产党结合我国的具体情况，创造性地运用和发展了马克思列宁主义，正确地解决了财政同经济、政治的关系，制定了一系列重大的财政方针和政策的体现，为社会主义财政的建立做了必要的准备。

第四，新民主主义财政，保证了革命战争和建立全国人民政权对财力、物力的需要，并为社会主义财政的建立奠定了物质基础。

（三）我国社会主义财政的建立与发展

中华人民共和国的成立，标志着我国半殖民地、半封建社会的结束和社会主义革命的开始。我国社会主义财政是随着中华人民共和国的诞生而诞生的。它是对新民主主义财政的继承与发展，同时，还借鉴了外国财政管理的经验，并利用和改造了旧中国财政的遗产。

新中国财政建立之后，在我国社会主义革命和建设中发挥了重要作用。建国初期，国家财政为支持生产的恢复和发展，采取了

许多有力措施,使国民经济迅速得到了恢复。随着生产资料私有制社会主义改造的开始,财政由供给财政转变为建设财政,并建立和完善了社会主义财政体系。党的十一届三中全会以后,总结了建国以来财政工作的经验与教训,认识到应该从我国实际出发,建设有中国特色的社会主义财政。我国正进行着经济体制改革,实事求是地调整了生产关系,破除了传统产品经济理论的束缚,逐步发展有中国特色的社会主义市场经济。随着我国社会主义市场经济的培育和发展,我国财政体制也将不断发展和变化。

可见,我国社会主义财政的建立与发展,是和我国社会主义革命和建设的进程相一致的。它既是社会主义革命和建设的必然结果,又反过来有力地促进着社会主义革命和建设的发展。

总之,我国社会主义财政和以往社会形态下的国家财政相比,有其明显的质的区别。由于它体现着人与人之间利益平等的关系,代表全体人民的根本利益。所以,可以通过分配关系的不断调整,以适应生产关系的变化,促进我国社会主义市场经济的蓬勃发展。

三、我国财政机构的设置

国家财政部门是国家政权中的一个机构。它按照财政职能办事,是贯彻执行党的方针、路线和政策的综合职能部门。

我国财政机构的设置与我国国家政权的结构和行政区域的划分密切相联系,原则上有一级政权就应有一级财政机构。作为一级财政机构的条件是:第一,有独立的收支,能独立地组织收入和安排支出;第二,有权编造独立的预算和决算,并对同级人民代表大会负责。这两个条件必须同时具备,否则,即使是一级政权或一级行政机构,也不能构成一级财政。目前,我国国家政权机构成为五级,因此,我国财政机构也分为五级:国务院(中央人民政府)下设财政部,省(直辖市、自治区)人民政府下设财政厅(局),省辖市(市辖市的区、自治州)人民政府下设财政局,县(市、自治县)人民政府

下设财政局,乡(镇)人民政府下设财政所。由于我国农村经济发展很不平衡,在一些落后地区乡(镇)级政权还没有建立相应的财政机构。除财政部属于中央财政机构以外,其余四级财政机构均属于地方财政机构,其中,乡(镇)的财政所又叫基层财政机构。

财政部是国务院综合管理国家财政收支、主管财税政策和实行财政监督的职能部门,是在国务院领导下专管全国财政工作的最高机构。中国人民建设银行总行具有财政与金融的双重性质,直属国务院,由财政部代管。财政部下设综合计划司、预算司、工交财务司、商贸财务司、农业财务司、文教行政财务司、国际财务司、外事财务司、会计事务管理司等业务司。

中央财政机构的职责主要有:第一,负责领导全国国家预算的编制、执行和国家决算工作;第二,负责全国财政、财务管理体制的制定与执行;第三,负责工业、交通、商业、外贸、农业、文教、行政、国防、外事等财务管理制定会计制度工作;第四,负责组织收入,安排支出,调节组织财政收支平衡,实行管理监督工作。这些事项分别由财政部所属司局分工具体掌管。

地方财政机构的职责主要有:第一,负责领导本级预算的编制、执行和决算工作;第二,负责本级财政收支工作;第三,负责本级行业财务管理;第四,负责本级政府财政收支平衡和监督管理工作。各省(直辖市、自治区)财政部门内,根据工作需要,设有若干业务处(局),分管各项业务。省辖市(直辖市的区、自治州)和县(市、自治县)财政部门内也设有相应的业务科(股)。

国家财政预算的出纳部门是国家金库,简称国库。目前,我国的国库分为五级。国库的最高领导机构是总库,又叫中央金库。省(直辖市、自治区、计划单列市)的金库叫分库;省辖市(自治州)的金库叫中心支库;县(市)的金库叫支库;另外还有乡镇国库。这四级金库又叫做地方金库,其中,乡镇国库又属于基层国库机构。目前,乡镇国库还处于试办阶段。