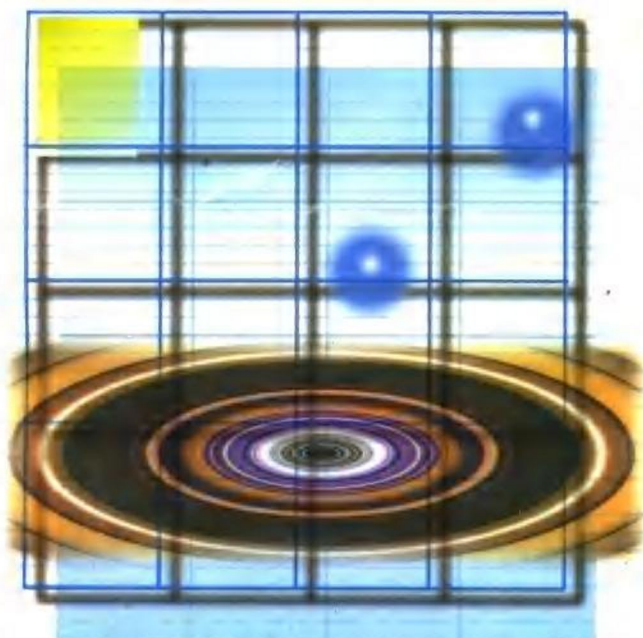


财政学

袁晓玲 曹建安 主编



西安交通大学出版社

99
F810
161
2

XAK2P/01

财 政 学

袁晓玲 曹建安 主编

西安交通大学出版社

内 容 提 要

财政学是一门研究财政运动及其发展规律的科学,可以划分为五个部分:财政原理,财政收入、财政支出、财政管理和财政宏观调控,具体包括税收、国债、国有企业利润收入、经济建设支出、财政管理体制、财政补贴、国防行政管理支出、财政预算、预算外资金、财政宏观调控目标手段等内容。

本书为高等院校财政学课程教材,可供经济类专业本科生、专科生使用。

(陕)新登字 007 号

财 政 学

袁晓玲 曹建安主编

责任编辑 李勤

*

西安交通大学出版社出版发行

(西安市咸宁西路 28 号 邮政编码:710049 电话:(029)3268316)

陕西省轻工印刷厂印装

各地新华书店经销

*

开本:850×1168 1/32 印张:11.5 字数:290 千字

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数:1~3000

ISBN 7-5605-1027-2/F·64 定价:11.00 元

若发现本社图书有倒页、白页、少页及影响阅读的质量问题,请去当地销售部门调换或与我社发行科联系调换。发行科电话:(029)3268357,3267874

前 言

当今社会的经济问题,最终都与财政有关。政府作为财政运行的主体,其收支活动无不受社会经济的直接影响,而政府收支政策又对各个经济主体产生直接影响。《财政学》作为财经专业核心课程之一,越来越受到学校及社会各界的重视。一九九六年,在西安交通大学教务处的直接资助下,我们开始编写这一教材。在拟定编写大纲时,我们确定的指导思想是:注重本学科基本理论,基本知识的介绍,贯彻理论和实际相联系的原则,反映和体现中国特色;同时注意吸收本学科新的比较成熟的研究成果,在吸收国外研究成果时,注意分析其与我国实际的差异,以做到思想性和科学性的统一。基于这种指导思想,在本教材的篇章设计上,从一般的财政理论,即财政收入,财政支出,税收理论等入手,再深入到财政与社会生产、经济增长、资源配置间的关系,最后落脚到具体财政手段、财政管理、财政体制政策的设计和实施。

本书由西安交通大学袁晓玲副教授、曹建安副教授拟定提纲。承担编写任务的分别是:袁晓玲第一、二、三、十四、十五、章、曹建安第四、第五章,陕西工商学院邱艺第六、第七章、西安公路交通大学张晓霞第八、第九章、西安公路交通大学解俊贤第十三章,袁晓玲负责统稿。

本书在编写、修改过程中得到了西安交通大学段兴民教授、张思峰副教授的直接指导;在出版过程中受到了西安交通大学出版社陆诗娣总编的大力帮助和支持,在此一并表示感谢!

袁晓玲

一九九八年六月

目 录

前 言

第一篇 总论

第一章 财政的产生与发展

第一节 财政的产生..... (2)

第二节 财政的发展..... (6)

第二章 财政学概述

第一节 财政学的一般概念 (21)

• 第二节 财政的本质与职能 (29)

第三章 财政学说简述

第一节 中国古代财政思想 (48)

第二节 西方财政学说 (54)

第三节 马克思主义财政学说 (58)

第四节 我国社会主义财政学的建立与发展 (60)

第二篇 财政收入

第四章 财政收入概述

第一节 财政收入的含义及分类 (63)

第二节 财政收入的价值构成 (67)

第三节 财政收入规模分析 (70)

第五章 税收原理

- 第一节 税收的概念及特征 (80)
- 第二节 税收的分类 (82)
- 第三节 税收原则 (85)
- 第四节 税负的转嫁与归宿 (88)

第六章 税收制度

- 第一节 税收制度的发展 (94)
- 第二节 税收制度的组成要素 (98)
- 第三节 流转课税..... (105)
- 第四节 所得课税..... (116)
- 第五节 其他税类..... (124)

第七章 国际税收

- 第一节 国际税收的概念和形成..... (134)
- 第二节 税收管辖权..... (137)
- 第三节 国际重复征税及其减除..... (141)
- 第四节 国际税收协定..... (146)

第八章 国有资产收入与国有资产管理

- 第一节 国有资产及其收入..... (151)
- 第二节 国有企业收入制度沿革..... (156)
- 第三节 国有资产管理体制..... (162)

第九章 国债收入

- 第一节 国债的基本概念..... (172)
- 第二节 国债制度..... (176)
- 第三节 外债..... (186)

第三篇 财政支出

第十章 财政支出概述

- 第一节 财政支出分类..... (192)

第二节	财政支出的原则·····	(197)
第十一章	投资性支出	
第一节	政府投资分析·····	(217)
第二节	基础产业投资·····	(228)
第三节	农业投资·····	(232)
第十二章	社会消费性支出	
第一节	行政管理与国防支出·····	(236)
第二节	文教科学卫生事业支出·····	(240)
第十三章	社会保障支出与财政补贴	
第一节	社会保障支出·····	(246)
第二节	财政补贴·····	(254)

第四篇 财政管理

第十四章	国家预算	
第一节	国家预算的概念·····	(261)
第二节	国家预算法·····	(266)
第三节	国家预算的编制、执行和决算·····	(271)
第四节	复式预算·····	(274)
第五节	预算外资金·····	(279)
第十五章	预算管理体制	
第一节	预算管理体制的概念·····	(286)
第二节	我国的分级包干体制·····	(293)
第三节	分税分级体制·····	(302)

第五篇 财政宏观调控

第十六章	财政收支	
第一节	财政平衡与财政赤字·····	(310)

第二节	财政平衡与社会总供求平衡.....	(320)
-----	-------------------	-------

第十七章 财政政策

第一节	财政政策概述.....	(329)
-----	-------------	-------

第二节	财政政策构成要素.....	(336)
-----	---------------	-------

第三节	财政政策的协调和传导.....	(347)
-----	-----------------	-------

第四节	财政政策效应.....	(351)
-----	-------------	-------

第一篇

总论

第一章

财政的产生与发展

财政在当代社会经济运行中所起的作用越来越大,有着特殊的地位。它是国家取得财政收入和加强财政监督的重要手段,也是政府宏观调控的一个重要工具。因此学习与研究财政学理论,弄清财政的产生与发展,具有重要的理论意义和实践意义。

第一节 财政的产生

一、财政产生的政治与经济条件

财政是个分配范畴,同时又是个历史范畴。它不是从人类社会一开始就有的,是在人类社会发展到一定阶段才产生出来的。财政的产生需要两个条件:一是经济条件,即生产力发展到一定阶段,有剩余产品出现;二是政治条件,即国家政权。前者为财政产生提供了物质基础,即可能性;后者则为财政的产生提供了必要条件。这也是财政分配从一般经济分配中独立出来的原因。

在任何社会生产中,人们的劳动通常分为两个部分:一部分是必要劳动,生产必要产品,直接由生产者及其家属用于个人的消费;另一部分是剩余劳动,生产剩余产品,用来满足一般的社会需要或称社会公共需要。通过财政分配满足的需要属于“一般的社会需要”,其来源是剩余产品。但不是所有剩余产品满足“一般的社会需要”都构成财政分配。财政是随国家的产生而产生的,是国

家集中一部分产品用于满足其“一般社会需要”而形成的分配活动和分配关系。

在原始社会初期,生产力水平极其低下,人们过着原始群居的生活,主要靠采集现成的天然产物为生,共同劳动的成果在其成员间实行平均分配,以维持基本生存需要。当时几乎没有剩余产品,也不存在社会公共需要。剩余产品的出现,大体上发生在野蛮时代的中级阶段,这时发明了冶炼术和金属加工,出现了人类社会第一次大分工——游牧部落逐渐出现分离,交换成了经常现象,原始公社的社会组织是氏族制度即由几个氏族组成胞族,几个胞族组成部落,再由几个部落组成部落联盟。氏族组织既是原始社会的经济组织,又是社会的基层单位。作为经济组织,它要组织全体成员参加集体生产劳动;作为社会单位,它具有一定的社会职能,如调解纠纷,举行宗教仪式等事务。而这两种职能活动是结合在一起的。其中有些公共事务,是自觉自愿组织参加的,如打仗是由自愿兵组成。这就是说,虽然已经存在公共事务和社会公共需要,但是氏族内部,氏族成员参加公共事务,就同参加生产劳动一样,是他们生活的组成部分,因而用一部分剩余产品满足社会公共需要,仍属于直接的产品分配而包括在一般的经济分配之中,它尚未独立出来。

原始社会末期,大体上是在野蛮时代的高级阶段,人类使用了铁器,这大大促进了生产力的发展,于是产生了人类第二次社会大分工——手工业从农业中分离出来。这时人们不再只是直接为了自身的消费而生产,还出现了以交换为目的的生产,即商品生产。商品生产的出现,对人类社会的发展具有决定性意义,因为这标志着生产力的发展进入了一个新的阶段,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,成为整个社会发展的基础。与此相适应,出现了私有制和剥削,随之人类社会就分裂为利益对立的阶级:富人和穷人,剥削阶级和被剥削阶级。于是国家产生了,国家是阶级矛盾不可调和的产物,是阶级统治的工具,但它以“公

共权力”的面貌出现,凌驾于社会之上。国家这种“公共权力”的存在不是抽象的,它是由军队、警察、监狱、法庭、官吏等统治机构所组成的。国家为了维持这一套统治机构的存在和实现其职能,就需要占有和消耗一部分社会产品。但是,在私有制社会,国家本身通常不直接占有生产资料,也不直接从事生产,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。这种凭借国家政治权力进行的分配,就是财政。

由此可见,财政是个历史范畴,随着国家的产生而产生,这绝不意味着,财政是由国家创造的。这里要把“财政本身是什么”和“财政产生的原因是什么”两个问题区别开来。财政随国家的产生而产生,是指国家产生是财政分配从一般经济分配中独立出来的原因。

二、我国古代财政的产生

我国从公元前 21 世纪建立夏王朝开始,就出现了有关国家财政活动的传说。

在远古时代的氏族部落中,“无君无臣”,人们“身无在公之役,家无输调之费”。这就是说,当时没有财政赋役的存在。关于财政课税的传说,发端于夏禹时代。在《孟子·滕文公上》中记载:“夏后氏五十而贡”,指夏代规定,按 50 亩土地为一单位征收贡赋。所以,贡赋制度作为赋税的古老形式,是夏代国家区别于氏族部落的一个重要标志。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中分析了国家和旧的氏族组织的区别,其中的一个区别就是,“国家需要设立与居民自动武装组织不同的公共权力,构成这种权力的,不仅有武装的人,而且还有物质的附属物,如监狱和各种强制机关,这些东西都是以前的氏族社会所没有的。”这种公共权力的设置及其作用的发挥,客观上需要一定的财力支持,于是捐税和财政应运而生。“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税”。在古代社会里,公共权力和捐税是由官吏掌握的,于是他们就作为

社会机关而凌驾于社会之上。

根据史书记载,夏禹时代已创立贡赋制度和确定了征收原则。《史记·夏本纪》中说:“禹乃行相地宜所有以贡”。《汉书·食货志》说:“禹平洪水,定九州,制土田,各因所生远近,赋入贡隸。”《通典·食货四·赋税上》说:“禹别九州,量远近,制五服,任土作贡,分田定税,十一而赋。”从上述记载可以看出,禹王在治理洪水之后,把建立贡赋制度和确保国家财政收入放到十分重要的地位,他根据各地离京畿的远近,土质的高下,肥沃程度及其他地理条件,评定土地等级,征收收获量十分之一的赋税。根据《史记》记载,当时的贡赋包括两个方面的内容:一是对农产品征税,主要根据地理条件确定税收的多少;二是各地方臣属向中央贡献土特产,如兖州贡漆丝,青州贡盐、绋海物等等。

相传夏禹废禅让,传位于子,开创了“家天下”的历史。王位世袭制的确立,产生了专制制度,国家机构进一步得到了加强,财政在维护和巩固国家政权方面的作用日益加强。

夏代的贡赋已具有赋税的一般特点,主要表现在以下两点:

(一) 夏代的贡赋具有强制性

所谓“贡”,是贡纳的意思。夏代所规定的“五十而贡”并不是自愿贡献,而是以 50 亩为单位按收成的十分之一纳税。所谓“赋”,就是税。夏代的田赋有两种形式:一是按田土的农产品产量征收定额田赋;二是根据各地条件,强行规定贡纳土特产品。至于赋税之外的土贡,即各诸侯臣属向夏国贡纳的土产、珍宝等,在形式上似乎不是强制征收的,但实质上是以自愿进贡的形式纳税。

(二) 夏代贡赋的无偿性

夏王朝所征收的贡、赋,一般用于满足国家政治、经济、军事等方面的需要,还有一部分用于王室消耗。贡、赋是无偿征来的,不需要返还。因此,以无偿取得的贡、赋形成的国家财政收入,是支撑夏王朝国家机器运转的经济基础。

第二节 财政的发展

由于财政是为维持和巩固国家统治而筹集和分配资金的工具,又是近代社会国家宏观调控的重要工具,所以财政的发展不是孤立进行的,而是随着维持和巩固政权的需要而发展的。一般说来,由于社会生产的发展与不同性质国家的更替,国家财政得到了发展。从财政发展的历史过程考察,在社会主义制度产生以前,有奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政。

一、奴隶制国家的财政

奴隶制国家是建立在奴隶制生产关系的基础上,奴隶制生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料和奴隶,而奴隶一无所有,既无生产资料,又无人身自由。奴隶制国家是奴隶主压迫和剥削广大奴隶的工具,奴隶制国家为实现其对外掠夺扩张和对内镇压剥削的职能,需要凭借政治权力,通过财政筹集和分配国家财力。所以奴隶制国家财政的特征是由当时的生产力水平和奴隶制国家的性质决定的。

(一)奴隶制国家的财政收入

我国史学家一般认为,在夏、商、周三代我国处于奴隶制时代,其财政收入主要来源于以下三个方面:

1. 奴隶创造的物质财富和剩余产品。

在夏、商、周三代,广大奴隶在奴隶主的驱赶下,主要从事农业、畜牧业和手工业等物质生产劳动,也有一部分奴隶在奴隶主的指挥和严格监督下从事商业活动。奴隶的劳动创造了大量物质财富,促进了商品流通,发展了社会生产力。当时奴隶自身的消耗是有限的,大量的剩余产品被奴隶主占有了。代表奴隶主阶级根本利益的奴隶制国家,为了确保其国家职能的实现,在经济方面通过财政手段取得了一定财政收入和安排必要的财政支出。夏、商、周

三代的财政收入的基本来源是奴隶所创造的物质产品和剩余产品。

2. 诸侯纳贡收入。

夏、商、周三代的奴隶制度,是以各地诸侯共尊三代王为“共主”的政治系统而建立的。据传说,夏禹王曾到浙江绍兴西北涂山会诸侯,参加会盟的各地诸侯达“万国”。与商代有联系的诸侯小国遍及南北,北达辽宁、内蒙,南到湖南衡阳、宁乡和江西靖江等地。周代的诸侯则更多,区域分布则更广泛。

在财政关系上,各地诸侯国向三代国王纳贡物,是财政上缴的主要形式。各国的纳贡,是分等级和定数量的。一般按距离京师远近确定贡物的多少,而且规定地位高的诸侯纳贡数量多,至于贡物种类则不做统一规定,多以当地特产进贡。据《竹书纪年》记载,各地诸侯的物品相当广泛,不仅有财宝和珍贵物品,还有美人和乐舞。

三代统治者向下属索贡的方法,主要采取和平的“会盟”方式,各诸侯以自愿进贡方式表示臣服。此外也采用征伐和殖民统治的办法强制进贡。

3. 战争掠夺。

在夏、商、周三代,奴隶主阶级为了获取财物和占有更多奴隶,不断地进行兼并和战争。如夏禹征三苗,西周征服南方的楚国,北方的鬼方、玁狁等国。这样通过战争掠夺了他国的车、马、牛、羊和财物,还把别国人民掠夺过来充当奴隶,从而形成新的财政收入来源。

4. 对自由民征税。

在夏、商、周三代均有一定数量的自由民。奴隶制国家把一部分土地授于自由民耕种,然后向他们征收赋税。同时,自由民有义务应召打仗或为国家服力役。三代的田赋是税收主要形式,征收的制度是:夏代的贡法、商代的助法和周代的彻法,简称贡、彻、助,此外还有杂税和力役。

(1) 夏代的贡法。夏代给自由民每户土地 50 亩,农民根据土地所产向国家交纳一定的贡物,即所谓“夏代五十而贡”,这是一种定额课税制度。

(2) 商代的助法。助,即借民力而耕之。在商朝,国家把土地划分为等量的方块田,交给农民耕种。耕种者必须按照规定替国王耕种定量的公田,并将公田上的收获全部交给国家。据史料记载,商朝时民耕 70 亩,助为 7 亩。当时的公田、私田排成井字形,以沟渠水道和沿水渠修筑的道路作为经界。这实际上是自由民以劳役的形式完税。“但借其力以助耕公田,而不复税其私田。”商代所实行的助法,在一定时期内有利于调动农民的生产积极性,对发展农业生产有利,也受到自由民的支持,认为“治地莫善于助。”但是由于助法只规定自由民提供一定劳动力在公田上耕耘,而对土地肥瘠和年成丰欠所造成的产量多少不负责任,年终,公田上收多多交,收少少交,私田则不再纳税,这自然对国家取得稳定财政收入是不利的。

(3) 周代的彻法。彻,即税的意思。一般认为,耕田百亩,收 10 亩的收获物为赋。周代的彻法是对农民耕种的全部土地征税,改变了商代对私田不征税的办法。这对进一步调动农民生产积极性和保证国家取得较为稳定的财政收入均有利。所以,周代的彻法,比夏代的定额贡纳、商代的力役税,都有很大进步,并为后代的赋税改革奠定了基础。

杂税产生于周代。主要是山泽税和关市税。杂税是随着工商业的发展而产生的。在周代的财政收入中,杂税所占比重不大。周代之前,山林池泽所出,由人民自由开采捕猎。虽然对山川河流也有管理和发布有关禁令,主要是保护自然资源。周朝之后,随着财政支出的增加,主要依靠田赋及杂税收入已入不敷出,于是开征山泽税,关市之税也是在周代开征的。所谓“关”是设在国境要隘之处,原为稽查行李之用的地方。所谓“市”为集中交易的场所。最初对“关”和“市”只进行管理而不征税。到了周代设置了“司关”

和“廛”的官职。“司关”在稽查往来货物行李的同时,还管理征税,并对走私和偷漏税款者进行罚款。廛人则专管征收工商税,包括对货物的征税、印契税、堆栈费及罚款收入等。

(二) 奴隶制国家的财政支出

夏、商、周三代的财政支出,主要是用于维护和巩固奴隶制国家的统治。具体说来主要有以下几项:

1. 祭祀支出。

在奴隶制社会,祭祀支出的数量很大。国家财政支出大量用于祭天地神鬼和山川祖妣。一方面反映当时生产力水平低,科学技术知识贫乏,对许多不能解释的自然现象视为神鬼所致;另一方面说明最高统治阶级以祭礼方式发布政令以巩固自己的统治。据史料记载,三代的祭祀包括祭天地、祭四方、祭五祀、祭祖妣,在战争前或耕耘收获前也要祭祀。一般用牲畜,如牛、羊、猪,少则几头,多则几十头,几百头,还有用人作祭品的。

2. 军事支出。

奴隶制国家为了掠夺财物和奴隶,为了扩充势力范围和防卫,各国之间曾频繁地进行征战,所以军事支出在三代的财政支出中也是一项重要支出。到了奴隶制后期,战争规模扩大,时间延长,使国家财政难以支撑。据《战国策》提供的资料,打一次大仗,用10年的农业收入还不能补偿。

3. 王室开支。

三代王室开支的范围较大,除王室的膳食和车马服装费用之外,还包括婚嫁丧葬支出,宫殿苑囿建筑维修费,王室的赏赐及所需玩物珍品等等。

4. 俸禄支出。

三代的诸侯官员俸禄实行“俸田制”,就是说,各级官吏按官级授爵,按爵位分给一定土地和奴隶。百官则以土地上的收益,一部分进贡,另一部分作俸禄。