

★新世纪党政干部荐读丛书

财政与税收

蔡志刚 编著

党建读物出版社

目 录

导言	(1)
一、财政总论	(10)
(一) 财政是以国家为主体的分配活动和分配关系	(10)
(二) 财政经济职能的四项体现	(12)
(三) 我国财政的特征	(15)
二、财政收入	(21)
(一) 财政收入的形式、规模和结构	(21)
(二) 国债是以国家信用为担保所发行或举借的债务	(30)
(三) 国有资产收益是国有资产经营取得财政收入的主要来源	(40)
三、财政支出	(50)
(一) 财政支出的分类及规模	(50)

(二) 投资性支出	(56)
(三) 公共性支出	(72)
四、财政管理	(83)
(一) 财政预算原理	(83)
(二) 财政预算管理体制	(90)
(三) 预算外资金的管理	(99)
(四) 财政监督	(107)
五、财政政策	(113)
(一) 财政政策的概述	(113)
(二) 中国的财政政策问题分析	(118)
(三) 对现阶段中国财政政策工具的认识	(132)
六、振兴财政与县、乡级财政问题研究	(146)
(一) 振兴财政,建立稳固平衡的财政体系	(146)
(二) 县级财政困难及对策	(151)
(三) 建立和发展乡级财政	(157)
七、税收与税收制度	(165)
(一) 税收的概述	(165)
(二) 1994 年分税制状况:成效与问题并存	(177)
(三) 未来税改的思路	(182)

八、税收调控	(188)
--------------	-------

(一) 振兴财政要强化税收调控	(188)
-----------------------	-------

(二) 积极推进费改税工作	(193)
---------------------	-------

(三) 强化和制约税收稽查	(199)
---------------------	-------

(四) 改革和完善地方税体系	(205)
----------------------	-------

附录

推荐阅读书目	(215)
--------------	-------

导 言

财政是一个历史的范畴,它的产生以社会生产力发展到一定历史阶段为基础,以国家的产生为前提。也就是说,当生产力发展到能为社会提供一定数量的剩余产品,所有制成为社会的经济基础,社会被分裂为对立的阶级并产生国家的时候,财政就从社会产品的一般经济分配中形成,分化并独立出来。

随着生产力水平的提高、经济的繁荣、社会的发展、科学技术的进步、国家政府职能的逐步扩大,财政也得到了逐步发展,财政分配活动的范围越来越广泛。到了现在,财政分配的规模、结构、方式以及税收、公债、财政投资等多方面的财政政策,已成为影响和调控社会资源配置、收入分配、经济增长乃至整个社会经济平稳运行的重要因素。从这一点上来说,财政在国家经济生活中居于重要地位。

(一) 财政是以政府为主体的 公共理财活动

财政是以政府为主体的公共理财活动,包含着两层基本含义,一是讲财政是政府理财活动,二是讲财政活动具有公共性。一方面,财政是以政府为主体的理财活动。在传统计划经济体制下,社会经济活动基本上是由政府安排的,企业依附于政府,因此,社会的经济主体主要是政府部门,而财政就是政府的理财活动。在市场

经济下,企业已经取得了独立的法人地位。于是,传统的“计划经济=政府经济”的模式被打破,相应地存在着政府、企业和个人三大经济主体。既然每个经济主体都必须从事理财活动,那么,社会必然存在着三类理财活动。其中,政府理财称为财政;企业理财称为企业财务;个人家庭理财称为家政。按照各经济主体为社会所提供的各种产品来分类,可以把全社会的产品(或劳务)分成公共产品和私人产品两大类。公共产品是由政府供给的,它适宜于全体社会成员集体消费;私人产品是由企业、个人供给的,适宜于个人消费,并由市场方式供给。财政是为公共产品的生产筹集资金,并把已生产出来的公共产品按其适宜的供给方式供给社会的理财活动。因此,公共性是政府理财的最主要特点,也是政府理财与企业理财、个人家庭理财的最主要区别。另外,政府理财与企业、个人家庭的私人理财相比,区别还在于凭借的权力不同。私人理财是一种分散理财,是由不同的所有者组成,其经济活动要凭借财产权力和所有者的意愿来进行;政府理财是为实现政府职能服务的,其财政收入只能凭借公共权力,通过税收等形式强制地取得,其财政支出也要靠公共权力来强制实施,由此可见,政府理财必须凭借公共权力来进行。同时,政府理财不论是财政收入的税收,还是财政支出的财政拨款、财政补贴,都属于政府无偿性质的。这种无偿性是由政府管理的公共事务的特殊性,即它是全体居民普遍受益的特点所决定的。而私人理财,无论是企业理财还是个人家庭理财都是以有偿性为基础的理财形式。因此,凭借公共权力进行,具有强制性和无偿性是政府理财的主要特点。

另一方面,财政是一种公共理财活动。在传统财政学中,通常采用“建设性财政”、“经营性财政”来描述财政本质,这是符合当时实际的。在计划经济时代,由于全社会的国民收入分配都集中于财政(中央财政),而社会的进步又依赖于资金的投入,在这种情况下,财政必然扮演“投资人”角色。建设性财政固然有许多优点,但

重要缺陷是造成政府与企业理财的“错位”。把本该由政府办的事交给企业去办,会造成资源上的浪费,而本该由企业去办的事交给政府来办,也会大大降低资源配置效率,这种理财上的错位必然带来经济运行的低效率。既然政府在市场经济下是公共事物的管理机关,那么,政府理财必然是一种公共理财,因此,公共性是市场经济条件下对政府理财的质的表述。具体地说,它包括三点:一是政府应当退回到公共权力机关的立场上处理政府与企业、企业与个人之间的关系,充当“裁判员”的角色;二是领导市场经济,发挥政府在市场经济中的主导作用和保证作用,成为“游戏规则”的制订者和组织者”;三是公共事务的管理者,即管理那些“个人所不能干,不愿干,干不了,但是社会却必不可少的”事务。财政就是满足政府公共事务的支出需要的理财部门。

必须指出,财政的公共性是由政府的公共事务管理者的地位所决定的。但这并不是说,政府除管理公共事务外就无所作为。在政府与市场的关系上,西方国家也有多种模式,如日本、韩国是政府主导型市场经济;美国是政府干预型市场经济;德国模式称为社会市场经济。可见,在市场经济条件下,政府的财政政策选择的余地很大。

(二) 以国家为主体思想的 财政学说史

财政活动有几千年的历史,但成为一门独立科学,是近 200 年的事情。在财政学产生之前,曾为人类社会创造光辉灿烂文化的我国古代社会,已有不少理财家远在西方各国财政学家之先就提出了许多精辟的财政思想,如藏富于民、培育财源、“量入为出”和“量出为入”等。西汉桑弘羊制定“均输”、“平准”两法,在京城设置官方机构,负责物价下跌时买进商品,物价上涨时抛出商品,以平抑物价,达到供求平衡。这种运用财政调控经济,特别是调节市场供求、

平抑经济波动的做法尤其值得关注。

从亚当·斯密算起的资本主义财政学说虽然才有 200 余年的历史,但其发展却十分迅速,变化很大。如果以国家在经济中所起的作用为基本线索,可以大致将其划分为三个时期。第一个时期是资产阶级财政学说的古典时期。亚当·斯密在 1776 年发表了《国民财富的性质和原因的研究》(即《国富论》)著作,从而创立了财政学。他认为,国家是一个非生产单位,它只消耗财富而不创造财富,它的活动是对市场机制的干预,因此,主张缩小国家职能,国家只应保卫社会和人民不受侵害,为资本主义生产提供必要条件。可以说在凯恩斯资产阶级财政学以前,斯密财政思想,特别是“看不见的手”的思想,是资本主义财政的灵魂。从 20 世纪 30 年代到 60 年代,资本主义财政学说的发展进入了第二个时期。1929 年资本主义的经济大危机,充分暴露了资本主义的局限性,也暴露了古典经济学在解释和指导资本主义经济运行和经济政策的软弱无力。在这种情况下,以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义经济学应运而生。由此,传统财政学让位于现代经济学,国家运用财政手段干预经济,成为这一时期财政理论的主旋律。凯恩斯认为,自由竞争的市场机制并不能自动保证资本主义经济实现充分就业,必须借助政府的力量,政府应该通过财政措施控制引导各种经济力量,而不能把它们推给“看不见的手”去管。从 20 世纪 70 年代开始,是资本主义财政学发展的第三个时期。进入 70 年代以后,西方国家陷入了严重的通货膨胀与经济停滞和大量失业同时并存的“滞胀”困境。由于经济滞胀现象的出现,货币学派、供给学派、公共选择学派推出了与凯恩斯学派不同的财政政策主张。以弗里德曼为代表的货币学派主张要使经济稳定增长而又没有通货膨胀,政府就必须减少对经济的干预,压缩财政支出,实施预算平衡的财政政策;以拉弗为代表的供给学派主张实施“供给管理”政策,以减税、加速折旧、增加军事订货等手段来干预经济,而反对政府进行的不利于

刺激供给的调节；以布坎南为代表的公共选择学派注重研究公共产品、公共选择问题，认为政府作为国家的组织和管理机构，应该做好公共产品的生产和分配工作。可见，上述财政学说均强调了财政在国家经济生活中负有重要的作用，只是其所起作用程度的不同而已。

我国社会主义财政理论的基本内容源于三个方面：马克思主义理论，包括剩余价值理论、再生产理论、阶级学说、国家学说等；我国传统的理财观念和文化背景；原苏联模式。经过几十年的发展，我国已形成门类众多的财政理论学派，其中居主流地位的是“国家分配论”。国家分配论是 20 世纪 50 年代末在肯定和评议了原苏联“货币关系论”的基础上建立和发展起来的，其基本观点是：财政是以国家为主体的分配关系；财政随国家的产生而产生，财政与国家有本质的联系；财政参与社会总产品与国民收入的分配。“国家分配论”高度概括了各种社会形态国家财政的共性或“财政一般”的本质，也可涵盖特定社会形态国家的“财政特殊”。它关于任何社会形态的财政都是一种政府经济行为，都是国家为实现其职能而参与社会产品或国民收入分配的观点，体现了马克思主义的国家观；关于财政属于分配关系的观点，正确指出了财政与经济（社会再生产）的关系；关于财政分配目的是为了满足国家职能需要的观点，界定了财政活动的范围，既涵盖了“公共需要”，又符合社会主义公有制的客观需求。可以说，“国家分配论”为研究财政的范围、职能、作用和财政分配活动提供了正确的理论依据。理论与实践的发展表明，“国家分配论”是符合中国国情的社会主义财政学说。

（三）新时期财政工作要贯彻 邓小平同志的财政思想

邓小平同志是中国改革开放的总设计师，是建设有中国特色

社会主义事业的缔造者。邓小平理论是我党和我国新时期的指导方针，是中国现代化建设的指导思想。邓小平财政思想是邓小平理论的重要组成部分，包含了丰富的内容。概括起来，邓小平同志的财政思想就是“把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上”^①。这一思想至少包括三个基本方面：财政自身的稳固可靠、社会政治经济形势的稳定正常、经济发展和综合国力的增强。

第一，财政的稳固可靠基础在于财政分配关系本身的稳固可靠。这集中表现为“预算的巩固”，即确保财政收支计划不突破，并且力争超收节支。预算的巩固或控制必须有一定的机制作保障，关键是建立规范化的责任制，使各级收支责任制度化，即各级政府及其负责人“大家都负起责任，就不致于突破预算”^②。第二，财政稳固可靠的基础还在于国内经济运行的平稳、社会政治局面的稳定。在政治经济形式中，农业、金融和物价是关系财政稳固的三个具有特殊意义的因素。农业是国民经济的基础，也是财政稳固的基础；金融是国家财力的支柱；物价是经济运行的综合结果和晴雨表，也是财政基础稳固的重要制约因素。由于财政本质上是为了实现国家职能，因而它从产生之日起就同国家政权的兴衰以及社会局势的稳定紧密地联系在一起。第三，财政的稳固可靠，其最终基础在于经济的发展。由于我国财政支出的一个重点是带有“公共产品”性质的基础产业，因而我国财政与基础产业的紧密联系实质上是财政与增长、发展的联系。只有经济发展了，财政才有保障；而财政的稳固又为基础产业的发展提供条件。

邓小平同志“把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上”这一思想具有重大的政治经济意义。首先，“立国的政策应放在有力量应付外侮和应付万一”^③，正是由于一个稳固可靠的财政全力

①② 《邓小平文选》第一卷，第195、194页。

③ 同上，第196页。

支持,我国才得以在航天、核能等高科技方面取得优异的成绩。其次,稳固可靠的财政是现代化建设顺利进行的保证。建国以来,财政一直是我国社会主义事业的重要保证。现在正在进行的改革开放是社会主义生产关系的第二次变革。它也需要财政的强大支持。第三,把财政建立在经常稳固可靠的基础上,是体现有中国特色社会主义优越性的必然要求。“社会主义最大的优越性就是共同富裕,这是体现社会主义本质的一个东西”^①。实现共同富裕将是一个长期的历史任务,财政在此中担负着举足轻重的职责。逐步解决共同富裕问题从根本上说是充分发挥社会主义优越性的要求,同时又是关系到大局稳定,关系到国家财政本身长久稳固的一个决定性因素。

(四) 新时期研究财政问题的重要性

改革开放以来,财税改革所取得的成就是巨大的,意义是深远的,尤其是分税制财政体制的确立和增值税作为主体税种的运作成功,标志着新财税体制的框架已经基本形成。然而财税体制从计划经济向市场经济的转轨并没有完成,深化财税改革,建立起规范的强有力的新型财政体系,是今后及将来一项不可拖延的十分重要的任务。

当前财税体制改革的重心在于振兴财政。振兴财政的意义并不在于简单地缓解国家预算困难,它是实现经济增长、社会稳定和国家安全的根本性举措,事关全局,事关长远。

——当前经济运行遇到了深层的结构矛盾。制造业全面供过于求,产品积压,资金呆滞。一大批本应成为新的经济增长热点和消费热点的行业,迟迟不能有大发展。究其原因,财税体系的缺陷

^① 《邓小平文选》第三卷,第364页。

和软弱是一个重要的方面。

——为适应国内国际的现实情况，我国政府提出了转变经济增长方式、科教兴国和实现可持续发展的战略方针。但是如果财政上没有资金保证，实现这些方针就有困难。

——我国经济多年高速增长，国民收入总量平均六七年就翻一番。但是地区之间、行业之间不合理的收入差别始终没有得到根本性缓解。从初次分配来看，主要是因为市场关系尚未完全理顺；从再分配来看，则差不多完全是财税问题。收入的不平衡会导致发展的进一步不均衡，社会稳定必受影响。

——国家公务人员工资待遇过低，一些单位设小金库搞福利，贪污和受贿屡禁不止。另外，一些单位正常经费不足，只得另辟收入渠道。这在一定程度上扰乱了经济和社会生活秩序，也损害了政府和法制的权威、尊严。

除上述问题外，财税改革还是国有企业、国有银行、社会保障和政府机构改革的最重要的制约因素。财税不进行改革，其他改革难有大作为。而且，无论是国有企业还是国有银行，其债务和不良资产继续积累所形成的巨大风险，最终要由国家财政来承担。江泽民同志在党的十五大报告中指出：“集中财力，振兴国家财政，是保证经济社会各项事业发展的重要条件”。随着改革开放的不断深入，财政工作在加强宏观调控，推动经济持续、稳定、快速发展，实现经济体制和经济增长方式的两个根本转变中的地位、作用越来越重要，任务也越来越艰巨。要完成党的十五大提出的振兴财政的各项任务，关键在于建立一支高效廉洁并具有现代知识和管理技能的全心全意为人民服务的干部队伍。随着社会主义市场经济体制的建立与完善和财税体制改革的逐步深化，特别是新的财税体制的形成和财会法规的陆续颁布实施，财税知识的更新已成为加强干部队伍建设的当务之急。江泽民同志指出：“当今时代是一个新事物、新知识、新经验层出不穷的时代，我们要学的东西很多，不

论是谁,只要停顿下来,不学习新东西,肯定是要落伍的”。领导干部只有通过比较系统的学习、培训,进一步夯实基础,精通业务,开阔视野,丰富知识,才能提高领导干部的整体素质,从而更好地为国民经济建设和社会事业的发展服务。由此可见,了解和掌握财税知识,不仅是建设有中国特色的社会主义市场经济的需要,而且还是国家建设、经济发展、社会稳定、人们生活水平提高的现实所需。

本书从基本概念入手,较为系统地阐述了财政学的基本知识、基本理论,有重点地论述了我国财政的基本制度、历史沿革和体制改革的新要求。在本书的编写过程中,始终坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,紧密结合改革开放以来中国财政工作实践,广泛吸取社科界财政理论研究新成果,重点体现社会主义市场经济体制下财经工作的实际要求。但是,目前我国社会主义市场经济体制正在建立中,我国的财税改革正在深化中,由于上述客观条件的制约,加之时间仓促和作者水平所限,书中不免有疏漏不足之处,望读者多加指正。

一、财政总论

在日常生活中,人们总在主动或被动地参与着财政活动。从人们的衣食住行,到国家的政治活动、经济建设、社会发展,处处都存在着财政现象。企业、农民、城镇居民要按国家税法规定,把收入的一部分以税收的形式向国家财政缴纳;国家将把从社会得到的财政资金用于社会政治、经济的各个方面。这一切,都是人们参与财政活动和财政“取之于民,用之于民”的本质特征的具体体现。随着我国由计划经济体制向市场经济体制的转变,我国财政运行的现实基础已发生了变化。社会主义市场经济体制要求建立和完善政府的宏观调控体系,财政作为重要的宏观调控手段在其中担负着重要职责。

(一) 财政是以国家为主体的 分配活动和分配关系

现代社会生活离不开财政,这是人们从自身的生活中可以感受到的。但经常接触感觉到的东西,并不一定就能深刻地理解它,因而有必要对财政的概念作一明确的阐释。

按照“国家分配说”,一般可以把财政概括为财政是国家为了满足社会公共需要,以国家为主体对一部分社会产品进行的集中性的分配,可简称为国家的分配。由此可以看出,财政是个分配范畴。财政的本质可以从两个方面来理解。一方面指财政作为一种

区别于其他相关分配范畴的形式特征。不同社会的财政具有某些共性,即所谓财政一般。另一方面指财政作为一种分配活动所体现的分配关系,显而易见,不同社会的财政体现不同的分配关系。

财政的一般特征可以从以下几个方面进行分析:

(1) 财政分配的主体——国家。一般经济分配的主体是投入生产要素的单位和个人。而财政分配的主体只能是国家,这是财政区别于其他分配范畴的基本特征。所谓国家为主体,是指国家在财政分配中居于主导地位,并形成国家与其他分配主体之间的分配关系;也就是指在结成的财政分配关系中,国家处于主导地位,其他单位和个人处于被动从属地位。

(2) 财政分配的对象——主要是剩余产品。社会产品价值由三部分组成:一是生产资料耗费的补偿价值(C);二是劳动力再生产价值(U);三是剩余产品价值(M)。显然,作为国家集中性分配的对象只能是剩余产品价值或主要是剩余产品价值。就现实的财政分配情况来看,财政收入既不是国民收入或社会产品的全部,也不是剩余产品价值的全部,而是既含有剩余产品价值部分,又含有由劳动报酬形成的个人收入部分,有时还含有折旧基金部分。

(3) 财政分配的目的一—满足社会公共需要。一般经济分配是用于满足单位和个人需要,而财政分配的目的是为了保证国家实现其职能的需要,这种需要属于社会公共需要。任何国家都不能仅仅执行政治职能,财政分配除了要满足权力机关需要外,还要不同程度地为发展文教科卫事业和经济建设服务,以执行其经济和社会职能。财政分配满足社会公共需要,就是国家通过财政分配获得物质资料以实现自己的职能。

综上所述,国家主体性是财政最本质的内涵和特征,财政的其他内涵和特征由国家主体性派生。因而,财政也可简称为以国家为主体的分配活动和分配关系。

(二) 财政经济职能的四项体现

财政职能即财政经济职能,是指财政内在的、客观具有的经济功能。财政职能是由财政本质决定的,是不以人的意志为转移而客观存在的。社会主义财政的职能与社会主义国家的职能和社会主义财政本质密切联系,并受它们制约。在社会主义财政分配过程中,财政通过与国民经济各组成部分之间相互作用而表现出自己的功能,并获得一定的效果。社会主义财政职能根据社会主义市场经济的要求,从整体上可确定为资源配置职能、收入分配职能、稳定与发展职能和监督职能等四项职能。

1. 资源配置职能

资源配置,是指通过对现有的人力、物力、财力等社会经济资源的合理分配,实现资源结构的合理化,使其得到最有效的使用,获得最大的经济和社会效益。高效地配置资源或者说资源的合理配置,实质上是对社会劳动的合理分配和有效使用问题。一般地,在市场经济条件下,资源配置被认为是属于市场所固有的功能,但在市场存在缺陷、市场机制不健全的情况下,市场本身是难以独立实现对资源的最佳配置,这时还要依靠国家的宏观调控来实现对资源的最佳配置。

财政配置资源的主要内容有:调节资源在产业部门之间的配置,以促进产业结构的合理化;调节全社会积累和消费比例的资源配置,以保证经济的长期稳定协调发展;调节社会资源在政府部门与非政府部门之间的配置,以保证社会经济结构的合理均衡发展。

资源配置的财政机制,有财政收入手段,如税收、利润上交;有财政支出手段,如投资、补贴;等等。具体来说,财政配置资源的手段主要有:(1)根据社会主义市场经济下的政府职责来确定社会公

共需要的基本范围,确定财政收入与国民收入的合理比例;(2)优化财政支出结构;(3)合理安排政府投资的规模、结构,保证国家的重点建设;(4)通过政府投资、税收和补贴,调整社会投资方向,提高社会投资整体效率。

2. 收入分配职能

财政的收入分配职能,是指财政对参与收入分配的各主体利益关系进行调节,以达到收入公平合理分配的目标。财政的收入分配职能主要是通过调节国民收入和居民个人收入水平来实现的。要实现财政的收入分配职能,就必须使财政成为参与国民收入分配的惟一渠道,为此要理顺中央与地方、地方各级之间的分配关系;深化税制改革,理顺国家与企业的分配关系;整顿分配秩序,规范分配渠道,确立政府成为规范收入分配渠道的主体。财政收入分配的基本目标是公平社会分配,促进社会进步和稳定。这包括三方面内容,一是社会成员收入分配的公平,避免收入差距过大和贫富悬殊;二是社会成员基本生存权利平等,保证社会成员有基本的生活保障和均等的就业机会;三是享受社会利益的权利平等,保证社会成员有平等的权利享受社会进步所带来的利益。为此,可实施有限制的管理,合理确定工资指导线,实行反通货膨胀政策;利用税收手段如个人所得税、社会保险税、财产税等进行调节;利用财政转移支付进行再调节。

3. 稳定与发展职能

财政的稳定与发展职能是指财政运用财政杠杆、财政政策等调控机制,调节各种经济形式的收入、各阶层的收益分配、各地区各部门的利益转移,以实现充分就业、物价稳定、国际收支平衡及满足人们日益增长的需要。

财政发挥稳定与发展职能,是市场机制中政府干预的内在要