

财政学

(修订本)

武彦民 主编



中国财政经济出版社

财政学

（修订本）

郭庆旺 主编



中国财政经济出版社

财 政 学

(修 订 本)

主 编 武 彦 民

中国财政经济出版社

246/95

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/武彦民主编. - 2 版 (修订本). - 北京: 中国财政经济出版社, 2000.1

ISBN 7-5005-4463-4

I. 财… II. 武… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 76039 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drd.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 82626429 82626430 (传真)

北京印刷集团有限责任公司印刷二厂 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 15.25 印张 364 000 字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1-5000 定价 25.00 元

ISBN 7-5005-4463-4/F·4025

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

绪论	(1)
第一章 社会主义财政分配关系和财政职能	(10)
第一节 财政分配对象与最终去向	(10)
第二节 社会主义财政分配关系	(15)
第三节 社会主义财政的职能	(22)
第二章 财政分配与国民经济运行	(33)
第一节 财政分配在国民经济运行中的地位	(33)
第二节 财政分配与生产的关系	(38)
第三节 财政分配同其他分配形式的关系	(44)
第四节 财政分配同交换的关系	(52)
第五节 财政分配同消费的关系	(54)
第三章 财政收入总析	(57)
第一节 财政收入的概念与结构	(57)
第二节 财政收入的原则	(63)
第三节 财政收入的形式	(69)
第四节 财政收入的总量界限	(76)
第四章 税收基本理论与制度	(84)
第一节 税收分类	(84)
第二节 社会主义税收的作用	(90)
第三节 税收制度	(96)
第四节 税收转嫁与归宿	(109)

第五章 中国现行税制：主要流转税种	(116)
第一节 增值税	(116)
第二节 消费税	(129)
第三节 营业税	(138)
第四节 关税	(144)
第六章 中国现行税制：主要所得税种	(155)
第一节 企业所得税	(155)
第二节 外商投资企业和外国企业所得税	(162)
第三节 个人所得税	(172)
第七章 中国现行税制：其他重要税种	(181)
第一节 资源税	(181)
第二节 城镇土地使用税与土地增值税	(184)
第三节 固定资产投资方向调节税	(191)
第四节 印花税	(193)
第五节 房产税、车船使用税、遗产税和赠与税	(199)
第八章 国际税收关系	(211)
第一节 国际税收的概念及其产生与发展	(211)
第二节 税收管辖权	(215)
第三节 国际重复课税及其免除	(219)
第四节 国际避(逃)税及其防范	(225)
第五节 国际税收协定	(231)
第九章 国家与国有企业的财政分配关系	(236)
第一节 国家与国有企业的财政分配关系	(236)
第二节 国有企业利润分配制度	(239)
第三节 国有企业的改革和发展	(251)
第四节 国有企业资本金制度、债务重组和 资产管理	(267)

第十章 财政支出总析	(282)
第一节 财政支出的分类与结构.....	(282)
第二节 财政支出规模与形式.....	(285)
第三节 财政支出的原则.....	(291)
第四节 财政支出效益.....	(299)
第十一章 投资性支出	(310)
第一节 政府投资.....	(310)
第二节 基础产业投资.....	(319)
第三节 发展农业投资.....	(326)
第十二章 社会消费支出	(341)
第一节 文教科学卫生支出.....	(341)
第二节 行政管理支出和国防支出.....	(346)
第三节 价格补贴支出.....	(350)
第四节 社会保障支出.....	(357)
第十三章 国债基本理论与制度	(372)
第一节 国债的概念和种类.....	(372)
第二节 国债发行的必然性与制约因素.....	(382)
第三节 国债运用.....	(393)
第十四章 国家预算和预算外资金	(401)
第一节 国家预算概述.....	(401)
第二节 国家预算编制和执行.....	(406)
第三节 国家预算编制方式的改革.....	(419)
第四节 预算外资金.....	(422)
第十五章 财政政策	(428)
第一节 财政政策的概念和构成要素.....	(428)
第二节 财政政策类型.....	(440)
第三节 财政政策和货币政策的配合.....	(446)

第十六章 财政管理体制	(453)
第一节 财政管理体制的实质和内容.....	(453)
第二节 我国预算管理体制的沿革.....	(462)
第三节 分税制财政管理体制.....	(469)
后记	(481)

绪 论

财政是国家社会经济生活中的一个非常重要的组成部分。基本建设投资，企业技术改造，科教兴国战略，国家国防安全，社会秩序稳定，人民生活提高，等等，都须臾离不开国家财政。我们甚至可以这样说，我们这个社会中的每一个社会主体，包括行政单位、事业单位、企业、社会团体及居民个人等，都在直接或间接地同国家财政发生着关系。特别是1998年7月份以来，国家把财政作为扩大内需，振兴经济，应对东南亚金融危机，推动社会经济发展的主要政策选择，使财政的社会经济调节功能得到更加积极的发挥。因此，了解财政运作过程，掌握财政基础知识，预测财政政策效果，明了财政学在诸经济学科和财政学科中的地位，是我们生活中的每一个人，特别是大学生和国家管理人员应有知识结构的重要组成部分，也是做好经济理论研究和经济政策设计的重要前提条件。

一、财政的概念

对财政概念的归纳，可以通过对众多财政现象的分析整理得出。在实际生活中，有许多财政分配现象经常发生在我们周围。发生频率较高，对社会经济影响较大的财政现象有：

（一）税收。税收是最著名的财政现象和财政范畴。我国进入20世纪80年代以来，税收逐步成长为我国最主要的财政收入形式，也逐步形成了一个覆盖范围广泛、调控功能齐全的税收体

系。工厂销售，商店营业，利润核算，财产转移，个人收入取得，特殊消费行为等，都是应税行为，行为人要同国家发生税收分配关系。从1999年11月开始，国家取消了个人储蓄存款利息的免税待遇，使储蓄行为成为个人所得税新的征收对象。

（二）国家预算。国家预算是关于一个国家在一定时期内（通常为一年）财政收支规模和结构的计划。每年年初，国务院和各级地方政府都要向同级人民代表大会提交有关本年财政预算和上年财政决算的报告，人大代表审议通过后，再向全国公布，以求家喻户晓，以利万民监督，便于人民行使当家做主的权力。

（三）财政赤字。财政赤字作为财政收支对比关系的存在形式之一，已经伴随中国财政20年了。对财政赤字，由传统体制中的陌生到新体制下的熟悉，国民经历了一个逐步适应的过程，我国的财政理论研究者 and 政策设计者也由过去的全面排斥，发展到相对兼容。我国目前正在实施的所谓积极的财政政策，很大程度上就是通过扩大财政赤字来实现的。

（四）国家公债。近20年来，伴随中国财政的累累赤字，我国的公债发行也经历了从无到有，由弱到强的发展过程。国债规模日渐庞大，国债品种不断增多，国债功能愈益强化，人们对国债的认识也不断深化。许多中国人将国债作为一个很有利的投资工具（所谓“金边债券”），购买国债正在成为很多人经常从事的经济活动。

（五）财政补贴。财政补贴是国家对部分企业和居民的无偿赠予。我国国有企业的亏损补贴最高年份曾达到近600亿元（1989年），价格补贴一直是财政支出的重要项目。许多亏损企业依靠财政补贴（或称为“财政输血”）勉强度日，许多职工依靠财政补贴维持生计。

（六）财政投资。财政投资是国家财政直接形成的投资资金。

目前财政投资对社会投资的影响尽管远不及体制改革之前，但财政投资以其独特的优势，如直接性强、使用成本低等，依然构成国家调控社会经济生活，特别是经济结构的重要工具，也成为一些项目业主、主管部门，甚至地方政府竭力争取的对象。

此外，比较重要的财政现象还有行政、事业单位经费核拨，社会保障资金供给，政府采购，对外借款，土地批租，技术改造，国防预算，支农周转金等。

所有的财政现象具有如下四个共同的特点：1. 以国家为主体。国家不仅是财政分配活动的直接参加者，而且是财政分配过程的直接决定者；2. 以国家权力为根据。国家组织财政分配活动的根据是国家的政治权力和经济权力；3. 以实现国家职能为目标。无论是国家的经济职能、政治职能、社会职能，它们的实现都需要国家财政提供物质条件；4. 属于社会再生产的分配环节。典型的财政现象都表现为价值的单方面转移，体现着不同社会主体之间的价值分配关系。

据此，我们可以将财政定义为：以国家为主体，以国家权力为依托，为实现国家职能，对社会产品进行分配、再分配所形成的特殊的分配活动和分配关系。简称为以国家为主体的分配活动和分配关系。

财政是历史范畴和经济范畴（确切地说分配范畴）的统一。作为历史范畴，财政现象仅仅同人类社会发展的特定历史阶段相联系，而且，财政发展的不同阶段均具有不同的特征和本质；作为经济范畴，财政是社会产品分配体系的重要组成部分，其间有形形色色的分配关系需要处理。所有对财政现象进行的理论研究，无非是把财政分配放在不同的历史背景条件下，对财政分配同其他社会经济活动之间的关系，以及财政分配内部各方面的关系进行不同层面的分析。

二、财政的产生和发展

由财政定义可知，财政与国家之间存在着非常密切的联系。财政随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展。

（一）财政的产生

财政的产生过程证明，财政产生的直接条件是国家的产生，财政产生的根本条件或经济条件是生产力一定程度的发展，导致剩余产品的出现。

原始社会不具有财政产生的土壤。在原始社会，社会生产力水平很低，人们通过采集和狩猎，只能获得极少的生活资料。与原始的生产方式相适应，人们只有联合起来，使用极为简陋的劳动工具（如石器）共同劳动，才可能同恶劣的自然界相抗衡。因此，在原始社会，不可能有私有制，不可能有阶级，不可能有国家，也就不可能有财政。

原始社会末期，由于劳动工具的改进和社会分工的发展，生产力水平得到提高，劳动者创造的财富中不仅有维持自身生存所需的必要产品，还有了剩余。剩余产品的出现，使一部分人占有别人的劳动成为可能。原氏族公社的一部分领导成员，利用自己有利的社会地位，捷足先登，把原本共有的生产资料掠为己有，形成人类历史上第一批私有者。私有制的产生，使社会成员分裂为两个对立的社会集团，一方是剥削阶级和压迫阶级，另一方是被剥削阶级和被压迫阶级。为使这两个对立阶级的关系规范化，使阶级剥削和阶级压迫秩序化、稳定化，人类创造出了国家。按照马克思主义的国家学说，国家在本质上是阶级压迫的工具，是统治阶级意志的体现。但国家仅是一个纯消费实体，其本身没有任何直接意义上的生产功能。为了实现自己的职能，国家必须凭借自己的权力（主要是政治权力），参与社会产品的分配和再分

配，财政分配活动由此产生。正如经典作家所说，“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。”^①“赋税是政府机器的经济基础，而不是其他任何东西。”^②

（二）财政的发展

伴随人类社会的进步和国家的更迭，财政依次经过了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政等四个阶段。不同的财政发展阶段无不在财政存在基础、财政分配形式、财政收支内容和财政社会属性等方面打上其所处社会的烙印。

奴隶制国家财政是与奴隶社会相适应，根本上服务于奴隶主阶级的财政阶段。其存在基础是奴隶主占有生产资料，并占有劳动者——奴隶本身的奴隶制生产关系。中国奴隶制国家财政的主要收入是王室土地收入、掠自弱小国家的贡物收入，以及自由民上缴的税收等。该时期产生了最早的天赋制度——贡、助、彻，所谓“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻，其实皆什一也。”^③ 财政支出主要有军事支出、祭祀支出、王室支出、俸禄支出等。与自然经济相适应，奴隶制财政分配主要采用实物和力役形式。

封建制国家财政是与封建社会相适应的财政发展阶段，其存在的经济基础是封建主占有社会最基本的生产资料——土地，并不完全地占有农民或农奴本身，它从根本上反映封建地主阶级的利益。封建制国家财政收入的主要内容是官产收入、诸侯贡纳、捐税收入、专卖收入等。其财政支出主要是军事和暴力机构支

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第167页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第22页。

③ 《孟子·滕文公》（上）。

出、王室费用、宗教支出，也有少量生产性支出等。与商品经济的逐步发展相适应，封建制财政分配逐步以货币形式为主。由于封建制国家在经济和政治上的分封和割据，造成其财政管理上的不统一。

资本主义国家财政是与资本主义社会相适应，从根本上服务于资产阶级的财政阶段，它以资本主义生产关系作为存在的经济基础。税收是所有资本主义国家财政收入的主要形式。财政支出主要用于军事、行政管理、经济调控、社会保障等方面。无论是制度设计，还是理论研究，资本主义财政都较封建制国家财政有了长足进步。现代资本主义财政不仅是政府聚敛和分配财富的工具，更是调控经济生活、维护社会稳定的主要政策武器。出生于英国的著名资产阶级经济学家凯恩斯是对财政职能作了创造性发掘的主要代表人物。尽管凯恩斯及其追随者的政策主张也给资本主义经济发展带来不小的负面影响（比如 20 世纪 70 年代的“滞胀”），但他确实给资产阶级政府提供了对付经济波动，稳定经济运行的有效武器。事实上，我国 1998 年以来实施的积极的财政政策，某种意义上也是对凯恩斯理论的实践。这就是说，资本主义财政的一些具体做法和理论观点实际上是与市场经济相联系的，可以为我所用。

社会主义财政是与社会主义社会相适应，根本上服务于劳动人民利益的财政阶段。从全世界来看，社会主义还是一种新生事物，它的许多理论（包括财政理论）和制度规定（包括财政制度）尚处于探索和完善之中。我国目前正在经历由传统的计划体制向社会主义市场经济体制转变的过程，财政理论研究正在广泛而深入地进行。由于本书正是以社会主义财政作为主要阐述内容，故不在此处赘述。

三、财政学的学科性质和研究方法

（一）财政学的学科性质

财政学是一门宏观经济学科。财政学的研究内容和服务对象主要是国民经济中的总量平衡关系和高层次的经济比例关系，主要关注的是如何通过资金筹集和使用，保持国民经济总量平衡和结构协调，实现“高级盈利最大化”。尽管财政学也研究企业和个人等微观经济主体的行为方式等问题，但其动机主要是揭示财政政策和制度的作用机制，以更好地实现宏观调控目标。

财政学是一门部门经济学科。一方面，财政学研究的主要是社会再生产分配环节的特殊组成部分——以国家为主体的分配，而不是一般的社会经济问题；另一方面，在社会上层建筑中，与财政学相对应的不是一般经济管理部门，而是财税部门，从某种意义上说，财政学研究的出发点和归宿是如何提高财税部门的工作效率，为政府进行财政制度、财政政策的设计提供理论基础。

财政学是一门基础理论学科。完整的财政学科体系由财政学、财政史学、国家预算学、公债经济学、国有资产管理学、财政法学、国际财政学等具体学科组成。其中，财政学由于它研究和揭示财政分配领域的一般规律，为学习其他学科提供最基本的理论前提，所以，财政学是整个财政学科体系的基础理论学科。只有学好财政学，其他具体财政学科才有学好的可能，这也和我国大部分财税专业的教学实践相吻合。

（二）财政学的研究方法

工欲善其事，必先利其器。正确的研究方法是正确揭示财政分配规律，提高财政学学习效率的重要途径。

第一，理论联系实际。在经济学等社会科学中，将理论和实际相联系，根据丰富的社会实践来不断验证、充实、矫正、深化

已有的理论，是最重要的学习和研究方法。对财政理论的研究也是这样。影响财政分配状况的因素的复杂性和多样性，使任何研究结论都具有很大程度的相对性，或者称为不确定性。更兼我国目前正处在经济体制和经济增长方式的转变过程，不仅财政分配的社会经济背景不断发生变化，财政分配本身，包括财政体制、收支结构、分配规则等也在不断调整，这就要求我们必须经常关注财政分配的新动向，拓宽研究思路，使财政理论紧跟财政实践，并为财政实践提供理论指导。

第二，全面分析同重点分析相结合。全面分析是对研究对象的总体状态进行的分析和把握。只有全面分析，才能得出科学的结论，力避结论的片面性。重点分析是对研究对象的主要矛盾或主要因素进行重点分析研究，以求将研究工作引向深入。财政理论研究必须将这两种分析方法有机地结合起来，一方面要注重全面分析，以便使自己的研究成果具有较强的适应性，研究工作也不至于有太大的漏洞；另一方面，全面分析中也必须融入重点分析，抓主要矛盾，以便使研究结果的运用具有可操作性，为财政政策制定提供依据。

第三，横向比较同纵向比较相结合。有比较才能有鉴别。在财政理论研究中，只有进行对象选择恰当、有典型意义的横向比较，才能在纷繁复杂的财政现象中，找出它们之间的差异，然后进行深入研究，为改进财政分配工作提供指导。而通过纵向比较，则有助于我们在对财政现象进行历史分析中，理出财政分配的轨迹，总结出财政分配规律，分析不同财政政策和制度的作用效果，并使我们可能对财政分配的未来走势作出大致判断。

第四，实证性分析同规范性分析相结合。实证性分析和规范性分析是两种常规经济分析方法。前者的典型分析程式是“现在是什么——为什么”，包括对现存的某种财政经济现象进行确认，

分析其形成原因，并提出相应的政策选择意见。后者的典型分析程式是“应该是什么——为什么”，包括确定财政经济活动的理想状态，原因何在，以及如何实现这种状态等。在现有的财政学教科书和研究性文章中，这两种分析方法的运用比比皆是。

四、对讲授《财政学》的一点建议

首先，在与经济学（包括政治经济学和西方经济学等）的相互关系上，无论是本书的写作，还是本课程的讲授，都是以经济学的基本知识作为基础的，因此，在顺序安排上，本课程的讲授应在经济学之后。而作为财政学科体系的基础理论学科，本课程主要讲授最一般的财政理论知识，目的是揭示财政分配的一般规律，因此，本课程的讲授应在应用性和局部性财政学科之前。

其次，在讲授时数安排上，本教材的设计教学时数为 60 学时。各专业可以根据自己的培养目标和教学计划安排，相机取舍。我们建议您在确定取舍内容时优先考虑第八章、第七章、第二章等。

最后，在学术观点的异同上，讲授教师完全可以自由阐述自己对本书某些观点的不同看法，但我们相信，只要您选用本书，则证明我们之间大部分观点是相同或相似的。

复习思考题

- 一、什么是财政？财政是如何产生的？
- 二、不同的财政发展阶段各有什么特性？
- 三、财政学的学科性质和研究方法是什么？