



现代经济理论丛书
总主编 谭崇台 伍海华



MODERN FINANCE

现代财政学

朴明根 李建英 孙炜 谭力民 编著

青岛出版社

现代经济理论丛书
总主编 谭崇台 伍海华



2

F810
21

MODERN FINANCE
现代财政学

朴明根 李建英 孙炜 谭力民 编著

青島出版社

鲁新登字 08 号

责任编辑 胡维华
李忠东
封面设计 杨贵荣

现代经济理论丛书
现 代 财 政 学
朴明根 李建英 编著
孙 炜 谭力民

*

青 岛 出 版 社 出 版
(青岛市徐州路 77 号)
邮 政 编 码:266071
新华书店北京发行所发行
青岛双星集团华信印刷厂印刷

*

1997 年 5 月第 2 版 1997 年 5 月第 2 次印刷
32 开(850×1168 毫米) 10.5 印张 2 插页 260 千字
印数 6111—10160
ISBN 7-5436-1209-7/F·36
定价:12.90 元

“现代经济理论丛书”编委会

顾 问 (按姓氏笔画为序)

厉以宁	刘诗白	李京文
宋承先	何炼成	张培刚
胡代光	黄 达	董辅初

总主编 谭崇台 伍海华

主 任 孙忠庆 王肇基

副主任 何成康 张国庆 王和平

委 员 (按姓氏笔画为序)

王和平	王肇基	孙忠庆
朴明根	伍海华	刘涤源
杨玉相	何成康	张国庆
陈德耀	徐永厚	谭崇台

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 现代财政学的研究对象	(1)
第二节 财政的产生和发展	(2)
第三节 财政的职能	(9)
第四节 财政分配与其他分配的关系	(16)
第二章 财政的历史发展	(20)
第一节 奴隶社会的国家财政	(20)
第二节 封建社会的国家财政	(22)
第三节 资本主义国家财政	(24)
第四节 我国社会主义市场经济国家财政	(28)
第三章 财政收入规模与结构分析	(32)
第一节 财政收入的形式	(32)
第二节 财政收入的来源	(37)
第三节 财政收入规模分析	(41)
第四节 财政收入结构分析	(47)
第四章 国家税收	(52)
第一节 税收的产生与发展	(52)
第二节 国家税收制度	(56)
第三节 国家税制结构	(69)
第四节 税负公平与效率	(73)
第五节 税收与经济发展	(78)

第六节 我国现行各税	(80)
第五章 国际税收	(96)
第一节 国际税收的涵义、产生和发展	(96)
第二节 税收管辖权	(98)
第三节 国际重复征税与减除	(100)
第四节 国际避税与反避税	(105)
第五节 国际税收协定	(112)
第六章 国家信用	(116)
第一节 国家信用的本质	(116)
第二节 国内信用	(122)
第三节 国外信用	(131)
第四节 国债与经济的关系	(133)
第七章 国有资产管理	(138)
第一节 国有资产管理体制	(138)
第二节 国有资产管理方式	(144)
第三节 国有资产管理评估	(154)
第四节 国有资产的保值和增殖	(159)
第八章 财政支出结构及其使用效果	(162)
第一节 财政支出的构成	(162)
第二节 积累和消费的比例关系与财政支出	(167)
第三节 财政支出效益的分析	(170)
第九章 财政补贴	(177)
第一节 财政补贴及其结构	(177)
第二节 财政补贴的功能	(182)
第三节 财政补贴与经济发展	(184)
第十章 基本建设支出	(191)
第一节 基本建设的内容与特点	(191)
第二节 基本建设的投资规模与方向	(196)

第三节	基本建设投资的经济效益·····	(203)
第十一章	国家财力综合平衡 ·····	(209)
第一节	财政收支平衡·····	(209)
第二节	财政与信贷的综合平衡·····	(214)
第三节	财政、信贷与物资的综合平衡·····	(218)
第四节	财政、信贷、物资与外汇的综合平衡·····	(222)
第十二章	国家预算 ·····	(224)
第一节	国家预算的内容·····	(224)
第二节	国家预算管理体制·····	(237)
第三节	中央预算与地方预算——分税制问题·····	(249)
第十三章	预算外资金的管理 ·····	(255)
第一节	预算外资金的涵义·····	(255)
第二节	预算外资金的来源·····	(261)
第三节	预算外资金的管理·····	(265)
第十四章	财政管理 ·····	(270)
第一节	财政管理概述·····	(270)
第二节	财政管理目标·····	(273)
第三节	财政监督·····	(275)
第四节	财经纪律·····	(279)
第十五章	财政政策 ·····	(284)
第一节	财政政策的涵义·····	(284)
第二节	财政政策与货币政策的结合·····	(290)
第三节	赤字财政·····	(296)
第四节	国家财力与综合平衡·····	(301)
第十六章	各国财政范畴的比较 ·····	(307)
第一节	国家税收制度的比较·····	(307)
第二节	各国公债比较·····	(312)
第三节	国家预算制度比较·····	(316)

第四节 预算管理体制比较.....	(321)
后 记.....	(327)

第一章 导 论

第一节 现代财政学的研究对象

现代财政学是从财政分配运动中不断总结实践经验而形成的研究以国家为主体参与社会产品和国民收入分配与再分配运动的一门经济科学。它虽然从财政分配运动的实践经验中形成,但并不是实践经验的简单归纳,而是经过科学归纳和高度概括的专门学科。它具有指导实践的意义和作用。

财政学作为一门国家理财的经济学科,研究对象是财政分配及其关系的规律性。

财政分配包括财政分配结构、财政分配关系、财政分配调节与财政分配效益等多种研究内容。可以说,这些内容构成现代财政学的核心部分。

从形式上考察,财政分配可以分为财政收入和财政支出两大体系。现代财政学主要是从这两大体系的研究入手,探索财政分配结构、财政分配关系、财政分配调节、财政分配效益等问题及其相互之间存在的内在的客观的规律性。也就是说,现代财政学不仅考察财政收支本身,而且研究财政收支所引发的其他深层次的理论问题。

财政分配是制约社会经济发展的主要因素。财政分配的规模和结构直接或间接地影响整个社会经济发展的速度和内部结构。

合理的财政分配规模不仅促进国家财力的增大,而且促进社会各阶层的繁荣和各部门的共同发展。优化的财政分配结构不仅促进资源的优化配置,而且促进经济的协调发展。

财政分配效益是影响整个社会经济效益的直接因素,是贯穿全书的主线。

本书作为现代财政学的教科书,主要论述财政收入规模与结构对经济的影响、财政收入的各种形式与经济的内在关系、财政支出结构及其使用效果、国家财力综合平衡、财政管理与财政政策等内容。本书的重点不在于对财政现象的简单罗列,而是对财政学一般规律的系统研究和进一步探索。通过本书的学习,读者可以为参加实际工作和进行进一步的理论研究提供扎实的基础。

财政学来自财政工作实践,随着社会经济的进一步发展,财政学的基本结构和理论体系需要进一步充实和提高。所以,学习财政学必须坚持理论联系实际的作风,做到用理论指导实践,通过实践丰富和发展理论。

财政学是学习其他经济理论的基础学科;同时,随着其他经济理论的发展,财政学本身也应不断深化和充实。所以,学习财政学必须同其他相关经济理论学科的学习结合起来。

第二节 财政的产生和发展

一、财政的产生

(一)剩余产品的出现是财政产生的物质条件

物质资料的生产是人类社会生存和发展的基础。财政作为全社会范围内的集中性分配,只有当社会生产的产品超过了劳动者个人消费需要而形成剩余的时候,才有可能产生。所以,社会剩余产品的出现是财政产生的物质条件。在母系氏族社会,剩余产品的

产生使得氏族社会的生产和管理发生了巨大变化,逐渐形成了财政分配的雏形或萌芽。剩余产品的出现引发了人类历史上第一次社会大分工。畜牧业和农业的形成与发展,提高了社会劳动生产率,使得剩余产品由一种少量的、不确定的形式而成为一种大量的、经常的现象。剩余产品的不断增加,为氏族机关的诞生和氏族社会公共需要的满足提供了物质准备。随着剩余产品的产生,氏族社会区分为氏族机关和生产单位两个层次,社会产品的分配区分为个人消费资料的分配和满足社会公共需要的分配两个领域。劳动也就由以集体为单位转化为以家庭为单位,氏族酋长开始逐渐脱离生产劳动而专门担任社会职务,走上依靠剩余产品生活的道路。上述变化,是财政产生的经济根源。但是,生产力的发展只是为财政的产生提供了一种可能,社会公共需要真正成为具有确定的财政关系的经济过程还受生产关系变化的制约。

(二)阶级的出现是财政产生的社会根源

国家是阶级矛盾不可调和的产物。财政作为以国家为主体运用政治权力的分配,只有私有制出现和分配关系产生阶级对抗之后才有可能形成。私有制的产生使人类社会出现了阶级,社会被分裂为两个根本利益对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级。奴隶主阶级为了维持他们既得的阶级利益,实现他们的阶级统治,维持奴隶制国家的存在和实现它的职能,就需要消费一定的物质资料。但是,奴隶制国家本身并不从事物质资料的生产,它依靠国家的权力,强制地无偿地把一部分社会产品占为己有,以供国家需要。正如恩格斯在分析国家的基本特征时所指出的:“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。”^① 捐税是国家财政活动的最初形式之一,它和国家收入的其他形式形成财政分配的一个方面——筹集资财的活动。为了维持国家机构和统治者的需要,国家

^① 《马克思恩格斯全集》第21卷第195页。

把通过财政分配占有的社会产品用于各种用途,这就形成财政分配的另一个方面——支付资财的活动。

(三)国家的形成是财政产生的标志

剩余产品出现并成为经常的形式是财政产生的必要条件,分配关系发生阶级对抗是财政产生的充分条件。然而,财政的完整形态则以国家的形成为标志。第一,财政是随国家产生而产生的分配范畴。从剩余产品的出现到私有制、阶级、国家的产生,经历了一个漫长的历史过程。国家和财政是生产力和生产关系发展到一定阶段上同时出现的两种社会现象:一是政治现象,一是经济现象。财政作为一种运用政治权力的分配,一开始就同国家结下了不解之缘。国家作为所有制的社会代表,是当然的财政分配的主体。第二,财政是凭借国家政治权力的分配。国家是凌驾于社会之上的暴力机关。国家作为统治阶级利益的代表,以其特有的政治权力参与社会产品的分配。这样,在国家产生以后,社会范围内的集中性分配便从再生产分配环节分化出来,而与生产单位内部的分配有了本质的区别。第三,财政体现国家在经济上的存在。财政分配的对象是剩余产品,没有剩余产品就没有财政关系的萌芽。在历史上,国家形成和存在总是以一定的财政关系为基础的,剩余产品用于实现社会公共职能的需要是氏族机关转化为国家的物质条件。

财政的产生以国家的形成为标志,并不意味着国家和财政是一种因果联系。财政体现一种分配关系,是社会生产关系的一个特定组成部分。它和整个社会生产关系一样,是由生产力的发展水平决定的。所以,国家和财政是同一原因造就的互为前提的两个结果。

二、财政的发展

(一)财政社会形态的发展

财政随国家的产生而产生,又随着国家的发展而发展。由于生

产方式和社会形态的变革,财政经历了奴隶制财政、封建制财政、资本主义财政和社会主义财政四个发展阶段。

奴隶社会生产关系的基本特征是奴隶主占有全部生产资料 and 直接占有生产者——奴隶本身。国家为维护奴隶制生产方式所进行的社会产品的分配,体现了奴隶主阶级对奴隶的剥削关系。奴隶制国家财政收入的来源主要是强迫奴隶劳动所取得的收入,其次是战争缴获的财物及对战败国的强制贡赋收入,还有一部分是向自由民征收的实物地租和徭役地租;其支出主要是军事支出、王室开支、俸禄支出、祭祀支出等。奴隶制财政的作用是双重的:一方面,它作为实现国家职能的物质保证,积极支持了奴隶社会政治、经济、文化的发展;另一方面,它作为奴隶主掠夺奴隶的工具,加速了奴隶社会的瓦解。

封建社会生产关系的基本特征是封建主占有土地等主要生产资料 and 不完全占有生产劳动者——农奴,同时也存在着大量自耕农、手工业者、商人等小私有经济。封建制国家为了维护封建生产方式而对社会产品的分配,体现了地主阶级对农奴和其他劳动人民的剥削关系。封建制国家财政收入的主要来源是官产收入、田赋捐税收入、专卖收入、特权收入等;其支出主要是用于维护封建统治的军事支出、国家机构支出、皇室支出、文化宗教支出等,也有一部分用于兴修水利、发展农业生产。在封建社会后期,财政一方面通过苛税加速小生产者的破产,使他们成为一无所有的劳动者;另一方面又用国库资金资助资本家发展工商业和开辟国外市场。其结果是促进了封建生产关系的解体和资本主义经济的发展。

资本主义社会生产关系的基本特征是资本家占有生产资料和劳动力成为商品。资产阶级国家为了维护资本主义生产方式而参与国民收入的再分配。资本主义财政收入的来源主要是税收、公债和纸币发行;其支出主要用于庞大的军费开支、政府机构开支和债务支出等。在自由资本主义阶段,国家财政的特点是节俭、平衡、非

生产性,这对于促进资本主义生产力的发展起了重要的作用。进入垄断阶段以后,由于资本主义基本矛盾加深,经济危机日益频繁,国家财政不再只是充当资本主义生产方式“守夜人”的角色,而是积极地干预经济,以解决所谓的效率与公平问题。

社会主义社会生产关系的基本特征是生产资料公有制和按劳分配。社会主义财政取之于民用之于民,体现了国家、企业和个人三者物质利益根本一致的关系。

(二)财政分配范畴的发展

从国家财政分配的范畴考察,财政经历了一个由简单到复杂的发展过程。

徭役和赋税形成于奴隶社会,是最早的财政范畴,反映了国家财政处于低级发展阶段。

封建社会时期,随着国家政权的加强,财政支出不断增加,捐税收入已不足以满足日益增长的国家支出,封建国家开始向教会、大商人或高利贷者借款。到封建社会末期,财政亏空越来越大,封建国家财政便愈益依赖于向新兴资产阶级发行期票、债券,以满足自身统治的需要。于是,公债这个财政范畴发展起来。新兴资产阶级以财政支持和帮助了封建国家,同时又在政治上同封建君主专制展开斗争,积极要求参与征税、借债等活动,以维护本阶级的经济利益和争取各种社会管理的实权。在这个过程中,一个新的财政范畴——国家预算随之萌芽了。17世纪末美国就规定:国家财政收支报告须经议会同意之后方可执行。这表明国家预算是新兴资产阶级围绕财政分配和地主阶级进行激烈斗争的重要工具。

到了资本主义社会,由于商品经济的高度发展,整个社会的分配利用了货币,财政分配关系也随之货币化,一些新的财政范畴如赤字财政、财政发行、通货膨胀等相应出现。赤字财政表明财政分配的政策目标不是平衡而是赤字。在收支不能平衡、通过发行新的公债也不敷填补财政亏空时,国家就用增发纸币的办法去直接取

得财政收入。财政发行必然导致物价上涨、通货膨胀。

(三)财政分配形式的发展

从财政参与社会产品分配的形式考察,财政的发展经历了力役、实物和货币三种形态。

力役形态是指国家通过直接占有劳动力并驱使其劳动来实现对社会产品的占有和支配。这是以超经济的人身依附关系为前提的一种分配形式,在奴隶社会表现得最为充分。在奴隶社会,国王是全国最大的奴隶主,不仅占有全部生产资料,而且占有奴隶本身。在这种生产关系下,奴隶劳动所创造的社会产品,除了很少一部分被用作维持奴隶主生存的生活资料外,其余部分为国王所占有。此外,国王还直接抽调奴隶、征集平民修建宫殿、陵墓或其他工程,以满足自身的享乐需要。可见,奴隶制国家的财政收入主要是靠直接剥夺奴隶劳动的方式取得的。

实物形态是指国家通过法律规定,以实物形式强制占有和支配一定的社会产品。这是以自然经济为前提的一种分配形式。在封建社会,地主阶级虽然占有土地等主要生产资料,但不完全占有生产劳动者,劳动者获得相对的独立和自由,生产组织结构逐步趋于分散化。这时,国家财政靠直接占有集体劳动而实现财政收入已不可能,而只能凭借政治强权,按土地数量或人口、户数课征田赋或口赋,即所谓“有田则有租,有家则有调,有身则有庸”。

货币形态是指国家采用价值形式参与一部分社会产品的分配。这是以商品经济为前提的一种分配形式。在封建社会里,尽管商品经济有了一定的发展,但占统治地位的是自然经济,因此封建国家财政主要采用实物形式。随着商品经济的壮大和价值形态的演进,财政分配的货币化程度不断提高,并逐步由实物形式过渡到价值形式。资本主义社会是商品经济高度发达的社会,等价交换是社会通用的原则,货币征服了一切领域,因而资本主义国家财政收支全部采用货币形式。社会主义经济是在资本主义基础上建立起

来的,商品和货币不但不会消亡,而且要为发展社会主义经济服务,因此社会主义财政采用价值形式分配社会产品将长期存在下去。

(四)财政分配管理的发展

从财政分配管理方面研究,国家财政管理经历了一个由不完备到比较完备的发展过程。

在奴隶社会,国王既是全国政治、军事权力的最高统治者,又是全国最大的奴隶主,国家的活动以统治者个人的身份出现。因此,奴隶制国家财政管理的特征之一就是:国家财政收支同国王私人财务收支混而不分。一方面,皇室费用是国家财政开支的重要组成部分;另一方面,皇室土地收入又是国家财政收入的重要来源。这表明,奴隶制国家财政借助于政治权力对奴隶的剥削和奴隶主分别对奴隶的剥削之间都没有截然的界限,结果是导致奴隶主加深对奴隶的剥削,从而使阶级矛盾激化,加速奴隶制的崩溃。

封建社会经历了领主经济和地主经济两个发展阶段。在领主经济阶段,每一个封建领主在其领域内握有政治和经济上的全部权力。领主庄园实际上是独立王国,领主不仅拥有军政特权,而且独立地规定税收和铸造货币。在这个阶段,封建国家的财政制度很不统一,主要是分散的封建领主财政,国家财政和统治者个人的收支仍然不易区分。当封建经济由领主经济发展到地主经济阶段,领主经济破坏了,封建割据逐渐发展为中央集权,形成了封建统一的政治格局。这时,分散的封建领主财政也就逐渐为封建集权国家的财政所代替。随着集中化的国家财政的形成,国王个人收支与国家财政收支分开。在形式上,国家和王室财政分别设置机构和专职人员进行管理。特别是到了封建社会末期,新兴资产阶级参加议会,对国家财政收支实施监督,进一步促进了这种分离。

到了资本主义社会,国家财政管理才具有比较完备的形式。不仅国家财政和统治者本人收支以法定形式分开,而且实行中央和

地方多环节管理财政。像英、法、德、意等国在建立君主立宪或民主立宪的资产阶级专政之后,都组成了国家预算、税收、公债等环节,取消了包税制和贵族、僧侣的税收特权。至此,与资本主义生产方式的特点相适应,资本主义国家财政较之前资本主义财政体系更完整、环节更齐备,国家财政的制度化也有了新的发展。

社会主义制度建立以后,国家财政范围空前扩大,理财领域有了全新的发展。

第三节 财政的职能

财政职能是指财政作为一个分配范畴所固有的作用是不能被替代的;只要存在着财政,它固有的职能就不会消失,而且只有内含着这种职能的分配活动才成其为财政。在混合经济中,国家财政是公共经济的核心,国家对私人经济的干预和调节主要通过财政。在商品货币经济中,国家利用财政机制进行货币资金的集中和支配,从而对私人经济实行国民收入的再分配。财政的功能就在于财政作为国民收入再分配的工具,对私人经济中的生产、流通、分配和消费过程发生影响,以达到国家干预和调节经济的政策目标。

一、财政的配置职能

(一)财政配置职能的含义

财政的配置职能是指政府运用财政机制进行生产资源在国民经济中的配置,以满足社会对公共物品和劳务的需要。政府必须进行资源配置,是由公共物品和劳务的必要性以及资源相对于生产需要的稀缺性所决定的。

人们的生产和生活不仅要有衣食住行所需要的私人物品和劳务,而且要有像国防、公路、防洪等公共物品和劳务。公共物品和劳务是指这种物品和劳务的利益为社会共同享有,而不能为任何个