

财政学新编

CAI ZHENG XUE

XIN
BIAN

主 编 徐 清 安
副主编 周 顺 民
程 勇

中国税务出版社

财政学新编

主 编

武汉大学 徐清安

副主编

周顺民 程 勇

编 审

武汉大学《财政金融教材编审组》

中国税务出版社

1989年10月

内 容 提 要

本书对财政、税收的基本理论作了较为深入的论述，并吸取了最新研究成果。对我国财政分配过程，现行财政政策、税收制度、财政管理体制以及国家预算作了较为详尽的介绍和阐述。对今后我国财政改革的方向也作了一些探索。这是一本集财政原理、国家税收、国家预算、综合平衡为一体的广义财政学。本书既可作为财经专业教材，又可作为经济管理干部了解我国财政税收分配原理和现行财税政策的参考书。

财 政 学 新 编

CAI ZHENG XUE XIN BIAN

徐 清 安等编著

中国税务出版社出版

(北京西城区太平桥大街4号)

湖北省农科院经作所印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

开本850×1168毫米1/32 印张11.8125 插页3 字数283,000

1989年10月北京第1版

1989年10月第1次印刷

印数1—6,500册

I SBN7—5050—0536—7/F·243 定价：4.85元

前 言

理论来自于实践，教学服务于实践。经济管理体制的改革，强化了财政金融对经济的宏观调控作用。由此而产生的大量的财政金融理论与实际问题极大地丰富了财政金融教学的内容。我们从多年的财政金融教学实践中得到一个共同的认识：在课程设置上，财经与管理类各专业应分别开设财政学与金融学（或货币银行学）。在教材的使用上，既不宜采用财政金融专业用的财政学与货币银行学，也不宜用财政与信贷合一的教材（非财经类的文科各专业和部分理工科专业除外）。过去，在教材的出版上，手续太繁，环节太多，周期太长，教材存在严重的老化陈旧现象。因此，我们久久渴望能用上一套反映最新政策制度，吸取最新理论成果，适于各类财经专业用的财政学、金融学教材。

基于上述考虑，我们聘请了部分专业教师 and 实际工作者开始试编财政学，由武汉大学经济管理系徐清安同志对全书的体系、章节内容负责总体设计。本书在基本保留传统的“收、支、平、管”结构的基础上作了适当调整，对部分内容作了增补，特别是加大了税收的份量。我们无意在本书的体系结构上有重大突破，因为我们觉得传统的收支平管结构有其合理性，不能彻底扬弃。第一、作为一门学科的教材应该有一个易于被读者接受的长期形成的体系结构。这种结构不应该是头绪多样、复杂生僻，而应该是简单明了、主线清楚。第二、本书的读者对象一般都是初学财政学，他们首先需要掌握财政学的基本理论、基本知识和基本技能。我们认为，体现“三基”的教材在结构体系上应该是线条清楚，内容简明，章节联贯，以便初学者抓住要领，由浅入深。

在编写过程中，我们得知在国家教委和世界银行召开的财经专业教学计划国际研讨会上，确定在我国各类财经专业设置10门核心课程，其中包括财政学和货币银行学。这无疑给我们的编写工作增添了力量和信心。更有幸的是当我们的初稿已经完成的时候，国家教委在上海召开了包括财政学在内的五门核心课程的大纲审稿会。本书主编徐清安同志参加了《财政学大纲》审稿组的讨论，从中吸取了许多有益的成果。主编和编审组又根据这次统编大纲的要求，对全书体系结构作了尽可能的调整。更重要的是我们又根据十三届四中全会精神，对内容作了必要的补充和修改。就这两点而言，可以说这是第一本参照国家教委组织统编的《财政学大纲》编写的财政学，也是十三届四中全会后出版的第一本财政学。因此，我们把这本书定名为《财政学新编》。本书由于需用在急，时间紧迫，加之我们的水平有限、错误在所难免。我们渴求通过抛砖引玉，得到同行专家和广大读者的批评指教以逐步完善它。我们也渴望尽快有一本适于各类财经专业用的统编财政学代替它。

参加本书编写工作的有武汉大学、中南财经大学、武汉城市建设学院、湖北工学院、湖北省计划管理干部学院、湖北省直机关业余大学、湖北省财政厅、湖北省建设银行等单位部分从事教学、科研和实际工作的同志。本书编写组由上述单位的徐清安、周顺民、程勇、熊良春、苏公升、于晓晨、廖良美、吴锋、林梅、张戡非、肖炎舜、李启才、赵芳春等同志组成。程勇、周顺民同志对初稿进行了审阅。最后，由徐清安同志负责总纂定稿。

本书的出版得到了武汉大学教材科、武汉大学管理学院成人教育部的大力支持，湖北省直业大杨华同志为本书的出版作了大量工作，谨此一并表示谢意。

武汉大学《财政金融教材编审组》

目 录

第一章	财政的产生与发展	(1)
第一节	财政产生的条件.....	(1)
第二节	私有制国家财政的发展.....	(4)
第三节	我国社会主义财政的建立.....	(12)
第四节	财政的本质、职能与作用.....	(20)
第五节	我国社会主义财政分配体系.....	(27)
第二章	财政在社会再生产中的地位	(33)
第一节	财政在社会再生产诸环节中的地位.....	(33)
第二节	财政在社会总产品分配中的地位.....	(37)
第三节	财政在我国社会主义分配体系中的地位.....	(41)
第四节	财政在社会总资金运动中的地位.....	(49)
第五节	财政的宏观控制与调节.....	(56)
第三章	财政收入概述	(65)
第一节	财政收入的来源及构成.....	(65)
第二节	财政收入的数量界限.....	(74)
第三节	组织财政收入的原则.....	(81)
第四节	影响财政收入的因素.....	(84)
第五节	财政收入的真实与虚假.....	(91)

第四章	财政收入的形式(一)	(95)
第一节	税收的性质与作用	(95)
第二节	税收制度	(105)
第三节	以流转额为依据课征的税收	(118)
第四节	以所得额为依据课征的税收	(134)
第五节	以其他对象为依据课征的税收	(146)
第六节	国际税收简介	(171)
	附:我国特区、沿海城市及涉外税收优惠规定	(179)
第五章	财政收入的形式(二)	(192)
第一节	国营企业收入	(192)
第二节	能源交通重点建设基金收入	(200)
第三节	债务收入	(204)
第四节	其他收入	(212)
第六章	财政支出概述	(215)
第一节	财政支出的分类及构成	(215)
第二节	财政支出的原则	(220)
第三节	财政支出中的几项合理比例	(230)
第四节	财政支出的形式及管理	(238)
第七章	财政支出的内容(一)	(243)
第一节	基本建设支出	(243)
第二节	更新改造支出	(254)
第三节	流动资金支出	(257)
第四节	支援农业支出	(261)
第五节	国家物资储备支出与债务支出	(267)

第八章	财政支出的内容(二)	(272)
第一节	文教科学卫生事业支出	(272)
第二节	行政管理费支出	(280)
第三节	国防战备支出	(281)
第四节	抚恤和社会救济支出	(283)
第五节	我国的价格补贴	(285)
第九章	财政管理体制与国家预算	(291)
第一节	财政管理体制的原则和改革的总体目标	(291)
第二节	财政管理体制的演变	(298)
第三节	国家预算的编制	(303)
第四节	国家预算的执行与监督	(313)
第五节	国家决算	(319)
第六节	单式预算与复式预算	(324)
第十章	国家财力与物力的综合平衡	(332)
第一节	综合平衡概述	(332)
第二节	财政收支平衡	(335)
第三节	财政与信贷收支平衡	(341)
第四节	财政与外汇收支平衡	(346)
第五节	财政、信贷、外汇收支与物资的综合平衡	(350)

第一章 财政的产生与发展

第一节 财政产生的条件

财政是一个历史范畴，它经历了一个从无到有，从简单到复杂，从不完善到相对完善的发展过程

在人类社会之初，生产力水平低下，人们群居生活，靠采集和狩猎为生，集体劳动，产品平均分配，以维持最低生活的需要，基本上没有剩余。那时，没有私有制，没有阶级，没有剥削，也没有财政。

到原始共产主义社会末期，随着人类利用自然谋生能力的增强，由采集、狩猎为主发展到以种植和训养为主，母系氏族公社的群体劳动形式转变为父系氏族公社有社会分工的劳动形式，剩余产品增多，个体家庭独立于群体成为可能，私有财产也逐渐产生。氏族公社的管理事务也就相应增多，如解决财产纠纷、筹办祭祀天地神鬼、主持对外战争等。这些管理工作逐渐与生产劳动相分离，由少数人如氏族首领或部落联盟首领所垄断，并逐步形成一些特权。如为了祭祀或战争，他们以共同需要的名义，向氏族成员摊派贡品和劳役，并靠公共摊派的实物为生。当这种摊派由自愿献纳变为强制，交纳的贡品由贡神变为贡人时，就出现了财政的萌芽。

从氏族公社末期财政萌芽到国家财政产生，经历了一个由量变到质变的发展过程。从原始公社解体到奴隶制国家产生，有一个各种条件发展、成熟的阶段。我国在夏禹之子启建立私有制国家之前，也经历过这个阶段。

《史记·五帝本纪》载：“轩辕之时，神农氏世衰，诸侯相侵伐、暴虐百姓，而神农氏弗能征。于是轩辕乃习用干戈，吕征不享、诸侯咸来宾从。……轩辕乃修德振兵，治五气、蓐五种，抚万民，度四方。……而诸侯咸尊轩辕为天子，代神农氏、是为黄帝。天下有不顺者，黄帝从而征之。”这段历史记载表明，神农轩辕之时是原始氏族公社末期、部落联盟的首长产生、靠的是“修德振兵”。他既不同于选举产生的氏族首领，又不同于私有制国家的国王。轩辕在莫为天子的前后，都从事社会管理活动，即“治五气，蓐五种，抚万民，度四方。”此时、财政已经产生、所谓“吕征不享”，就是征伐不交纳贡物的诸侯。轩辕为天子后，对“不顺者”征之，当然也包括不纳贡物的诸侯。当时，财政支配权是掌握在最有权势的管理者手中。当时就有“万民”、“诸侯”、“天子”之分，可见，阶级已经产生。“天子”是统治阶级的最高代表人物，他掌握着氏族公社的公务管理权、军事指挥权、财政支配权。

由此可知，财政产生的条件是：

第一、生产力的发展，剩余产品的增加，是财政产生的物质基础。

黄帝其所以能够脱离生产，专门从事管理，是因为社会生产力发展到人的劳动力所能生产的东西，超过了单纯维持劳动力再生产所需要的数量，即有剩余产品。管理者的活动经费和生活是靠其他人的剩余劳动提供的。“在一无所有的地方，皇帝也和其他暴力一样，丧失自己的权力，在虚无之中、不能产生任何东西。”^①所以，生产力的进步，剩余产品的出现，是财政产生的物质条件。

第二、私有制的出现，阶级的对立是财政产生的政治条件。随着社会的分工，家庭和私有财产的产生，人们对财产的占

^①《马克思恩格斯全集》第20卷，第235页。

有不同，出现了阶级和阶级对立。强大的阶级凭借其力量，占有另一些阶级的劳动成果。拥有强大力量的最高统治者对财富占有的强烈欲望，是财政产生的动力。恩格斯指出：“文明时代完成了古代氏族完全做不到的事情。……卑劣的贪欲是文明时代从它存在的第一日起直至今日的动力。财富，财富，第三还是财富；——不是社会财富，而是这个微不足道的单个的个人财富，这是文明时代唯一的，具有决定意义的目的”。①从事公共管理的统治阶级上层人物追求占有财富，就凭借其特权，运用财政手段进行剥削。轩辕“曰征不享”就是其例。

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之后，为统治阶级所垄断，并为其服务，但社会发展需要公共管理及其费用，财政就是为满足这种需要而产生的。马克思指出：“必须有一定量的劳动，一方面用于公共储备，可以说是为了保险；另一方面，用于支付公共体本身的费用，即用于战争、祭祀等等。正是这种情况下，例如在斯拉夫公社，罗马尼亚公社等等地方，才第一次出现最原始意义上的领主的财产支配权。在这里奠定了向徭役制等等过渡的基础”。②

我国古史书记载了部落联盟首领从事公共管理活动的情况。《国语·鲁语上》载：“黄帝能成命百物，以明民共财；颡顼能修之；帝喾能序三辰以固民；尧能单均刑法以仪民；舜能勤民事而野死；鲧鄩洪水而殛死；禹能以德修鲧之功”。他们从事必要的社会活动，其生活和活动经费，必须靠社会提供。也就是说，财政的产生是客观需要。

上述可知，社会公共管理，使财政产生成为必要，剩余产品的扩大，使财政产生成为可能，统治阶级上层人物对财富占有的贪欲，是财政产生的动力。但统治阶级进行固定的、合法的财政

①《马克思恩格斯选集》第四卷，第173页。

②《马克思恩格斯全集》第46卷，第474页。

剥削，是在国家产生之后。也正是财政剥削加深了阶级之间的对立，使旧的社会制度爆炸，而产生了国家。恩格斯指出：“在以血族关系为基础的这种社会结构中、劳动生产率日益发展起来；与此同时，私有制和交换、财产差别、使用他人劳动力的可能性，从而阶级对立的基础等等新的社会成分也日益发展起来；这些新的社会成分在几世代中竭力使旧的社会制度适应新的条件，直到两者不相容性最后导致一个彻底的变革为止。以血族团体为基础的旧社会，由于新形式的社会各阶级的冲突而被炸毁，组成为国家的新社会取而代之”。^①国家表面上是凌驾于社会之上的力量，实际上是统治阶级掌握的工具。国家产生之后，统治阶级可以凭借国家的力量，进行以强凌弱的财政分配，并使这一分配固定化、合法化。而国家的产生和发展，又离不开财政的支持。所以，国家与财政是相辅相成，互相支持的关系。两者都是统治阶级手中控制的工具，为统治阶级的利益服务。

第二节 私有制国家财政的发展

在国家产生之后，财政经历了奴隶制、封建制、资本主义制度三种私有制社会发展阶段。在每种社会形态中，财政随着社会经济政治的发展而发展。

一、奴隶制国家财政

奴隶制国家财政是国家诞生后私有制财政的第一个阶段。由于奴隶社会生产力水平低下，财政具有初级发展阶段的特点。

（一）征服对象以劳役、实物为主，货币到后期才为征收对象，所占比例很小。

奴隶制国家财政收入包括以下几个方面：

^①《马克思恩格斯选集》第四卷，第2页

1、诸侯的贡纳收入。奴隶制国家的国王，既是最高的政治军事权力统治者，又是最大的土地占有者和奴隶主。其统治下的地方诸侯、贵族也拥有大量的土地和奴隶，他们定期将一部分收入以贡纳的形式上缴国王。我国《尚书·禹贡》载：“禹别九州，随山浚川，任土作贡”。即因地制宜，贡纳土特产。

2、王室直接控制的领地上的奴隶劳动收入和自由民缴纳的贡税。奴隶属各级奴隶主所有，国王直接控制的奴隶的劳动收入，自然全部归国王所有，其直接控制的自由民所缴纳的捐税，也直接构成王室的财政收入。

3、向全国征发劳役。为了满足统治者生活享受和巩固统治地位的需要，必然征发大量的劳动力作仆役和兵役。劳役的征发一直是劳动人民沉重的负担。我国《诗经·鸛羽》记载了人民对无休止的劳役的不满：“王事靡盬(国王征发的差徭没有止息)，不能艺黍稷，父母何食？悠悠苍天，曷其何极？”。

奴隶制国家财政收入除此之外，还有国家专卖收入、战争掠夺收入等。总的来讲，在商品经济低下，自然经济占统治地位的条收的条件下，征发的主要是劳动力和实物。即孟子所说的“有布缕之征，粟米之征，力役之征”。（《孟子·尽心下》）

（二）王室财政即为国家财政，两者没有明显的界线。

奴隶制国家的国王是国家的代表，全国的土地名义上属国王所有。所谓“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”。

（《诗经·小雅北山》）国王以发俸禄的形式，分封土地给诸侯，土地层层下封，贡物则层层上交。国王既以统治者的身份征收，又以土地所有者的身份征收，其财政收入具有租税合一的特点。

奴隶制国家财政支出包括：1、王室支出。用于国王及后宫的生活享受需要。2、军事支出。通过豢养军队，以巩固统治地位。3、祭祀支出。祭祀天地、山川、祖宗、鬼神，借天命麻醉

人民，宣扬君权神授，也是为了巩固统治地位。可见，所谓国家财政支出，实际上就是为国土的生活享受和巩固统治地位服务。王室财政与国家财政没有明显的区别。

（三）实行量入为出，多留储备的理财原则。

在生产水平低下，人们抗御自然灾害能力差的条件下，为了保障必要的财政支出在灾荒之年也能维持，必须实行量入为出，多留储备的理财原则。《礼记·王制》载：“冢宰制国用，必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用；用地大小，视年之丰耗，以三十年之通制国用，量入以为出”。即是说，宰相安排国家财政支出，要在每年底农作物收获之后，按种植面积的大小和年成的丰歉，以三十年作通盘打算，根据收入多少安排支出多少。这种注意长期平衡的原则，是奴隶制国家在生产水平低下的条件下不得不实行的原则。据史书记载，我国商汤时代，曾有过连续七年的旱灾。殷王朝在盘庚迁殷之前，曾自亳迁囂、迁相、迁耿、迁邢，都是为了逃避水灾。灾害当然不只侵扰都城，在古代，它甚至与王朝的兴亡都有联系。即所谓“伊、洛竭而夏亡，河竭而商亡”。（《袁王纲鉴合编》幽王二年、伯阳父语）伊水、洛水和黄河水涸乃至枯竭，不仅给人民的农事和生活带来灾难，甚至成为古代王朝治乱兴衰的因素之一。所以，《礼记·王制》又载：“国……无九年之蓄，曰‘不足’，无六年之蓄，曰‘急’，无三年之蓄，曰‘国非其国’也。三年耕，必有一年之食，九年耕，必有三年之食，以三十年之通，虽有凶旱、水溢，民无菜色。”古代财政安排中不一定全是实行用三留一的制度，但多留储备以备灾荒是客观需要。

二、封建制国家财政

继奴隶制国家财政之后，是封建制国家财政。随着生产力的发展和社会的演进，封建制国家财政较奴隶制国家财政有很大的

发展。其后期与前期比较，也有很大的发展。表现在：

（一）征收对象仍是劳役、实物、货币三种形式。但随着商品经济的发展，劳役形式逐步减少，货币形式逐步扩大。

封建制国家财政收入主要是：

1、各种租税收入。包括田租，人丁税，工商杂税。但其构成和征收规模前后有很大的变化。封建制前期，如我国秦汉时期，人丁税所占的比重很大。有算赋、口赋、户赋、更卒、正卒、戍卒多种。至唐前期，实行租庸调制，人丁税仍占一定的比重。随着商品经济的发展，从唐中期实行两税法始，到清代的摊丁入地，中间经过多次的赋税制度的改革，人头税逐渐向财产税转变。征收的形式也由劳役形式向货币形式过渡。随着社会生产力的进步，征收规模也逐步扩大，税种、税目增多，征收率也逐步提高。这一方面是剥削阶级的贪得无厌的本性所决定的，另一方面，经济的发展为其多征提供了可能。

2、官产收入及封君邦国的贡纳收入。我国封建社会，土地分为官田、民田两种所有制形式。民田是指交纳租税的土地。官田即由封建王朝掌握的土地。包括屯田、营田、官庄、皇庄、职田、学田等。官田由军队或人民或罪犯耕种，其收入是封建王朝财政的构成部分。皇族、封君、邦国为了表示对皇帝的臣服，须交纳一定的贡物。但在财政收入中所占的比重不大。

3、专卖收入。指由封建王朝垄断经营的盐、铁、酒等生产或生活必需品所取得的收入。盐铁酒等专卖，除取得财政收入的目的外，封建王朝还以此作为调剂余缺、平抑物价，抑制商人兼并的措施。汉武帝时期，实行盐铁专卖，作抗击匈奴的费用，桑弘羊讲：“盐铁之利，所以佐百姓之急，足军旅之费，务蓄积以备乏绝，所给甚众，有益于国，无害于人”。实际上封建王朝实行专卖的积极作用是有限的。所出售的商品往往质劣价高，坑害人

民。而官吏则借专卖敛财自肥，贪占国家财政收入。国家的垄断经营，在一定的程度上影响了商品经济的发展。

4、借债和铸造（或发行）货币收入，这是作为封建王朝财政收入的补充手段。不过到后期，占财政收入的比重扩大了。

（二）国家财政与皇室财政从形式上分离

封建社会中，由于财政管理的发展与需要，国家财政与皇室财政从形式上分离，即收入和支出分为公私两个系统。我国公私财政划分始于汉高祖、惠帝时代。《汉书·食货志》载：“天下既定，……上于是约法省禁，轻田租十五而税一，量吏禄，度官用，以赋于民；而山川园池市肆租税之入，自天子至封君汤沐邑，皆各为私奉养，不领于天子（《史记·平准书》“天子”作“天下”）之经费”。这就是说，国家财政与皇室财政来源不同。国家财政来源有田租算赋、口钱、专卖、官田、屯田、均输、平准、卖官鬻爵等收入。其支出是除皇室支出以外的部分。包括：俸禄支出；军事支出；宗教文化支出；兴修水利和赈灾等支出。皇室财政的来源有：山泽园池的租税、酒税、关市之征、贡纳和公田收入的一部分。其支出主要是皇室的膳食、被服、器物舆马、医药、赐赏及戏乐之费。

国家财政与皇室财政的划分，只是管理方式的变化，并不表明私有制财政性质的变化。无论国家财政还是皇室财政，都是受封建王朝支配并为之服务的。两者在收支上虽有划分，但并没有明显的界限。例如，算缗钱就作两个方面共享。口钱，卖官鬻爵收入在西汉时属国家财政收入，东汉灵帝时则作皇室收入。宣帝时，也有皇室收入充作国用的情况。东汉末期，出现过公私财政不分。唐中期也出现过国家财政收入由皇室私库保管的情况。从总的看，封建王朝初期，统治者励精图治，注意轻徭薄赋，以缓和阶级矛盾，皇室比较节俭，常损内府以溢外府。至王朝季世，

皇帝多骄奢淫逸，财政也发生困难，一方面横征暴敛，一方面损外府以益内府。国库和皇库之间事实上没有严格的界限。

（三）实行量入为出与量出制入并用的原则

前已述及，在生产水平低下的条件下，国家财政只能实行量入为出的理财原则。随着商品经济的发展，除田赋外，工商税收和专卖收入在财政收入中的比例增大，量出制入的理财原则也就提出来了。我国的唐代，杨炎在建议实行“两税法”时就提出了“量出以制入”。他说：“凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出以制人”。（《旧唐书》一〇，中华书局1975年版第3421页）

至封建社会中后期各朝季世，由于统治者穷奢极欲，贪图享受，使财政入不敷出，于是新增赋税或提高税率，以弥补大量的财政亏空。这是地道的“量出以制入”，但是都不公开讲是量出为入，常隐瞒真相，声称是量入为出。因为在我国，“量入为出”的原则被儒家披上了“仁义”的外衣。儒家认为，仁义是立国之本、财利是败德之源，君主应贵德而贱利，重义而轻财，实行量入为出的原则，节俭简政，轻徭薄赋。而绝大多数统治者恰恰总是追求享受。财政入不敷出，就横征暴敛。为了披上仁义的外衣，只有隐瞒真相，讳提量出为入。

应该肯定，随着生产力的发展，封建的财政税收管理制度有很大的发展。

三、资本主义国家财政

资本主义国家财政是私有制财政的最后形态。在自由资本主义阶段和垄断资本主义阶段，财政的特点既有共性、又有区别。

资本主义国家的财政，不论在什么阶段，都是代表资产阶级国家对无产阶级和广大劳动人民进行超经济剥削的工具。国家通过组织财政收入——税收、公债和通货膨胀的形式占有国民收