

行政管理干部中等专业试用教材

财政学概论

劳动人事部干部教育局 天津市人事局组织编写



F810
68

F810
68

行政管理干部中等专业试用教材

财政学概论

主编单位 天津财经学院
主 编 王亘坚
编 者 王亘坚 王维舟 张 琦 谷文颖
武彦民

湖南科学技术出版社

行政管理干部中等专业试用教材

财政学概论

主编单位 天津财经学院

主 编 王亘坚

责任编辑：鲍晓昕

*

湖南科学技术出版社出版发行

(长沙市展览馆路14号)

湘潭彩色印刷厂印刷

*

1986年8月第1版第1次印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：7.25

字数：164,000 印数：1—24,500

统一书号：4204·19 定价：1.10元

湖南科学技术出版社

《中共中央关于经济体制改革的决定》发表后，我国政治领域、经济领域的改革进入了一个新阶段，这对国家行政管理工作和经济管理工作的提出了更高的要求。根据中央书记处关于“采取有力措施加强干部培训工作”的重要指示，为加强对各级政府工作人员的专业培训，以适应经济体制改革的要求，劳动人事部干部教育局和天津市人事局组织南开大学、天津师范大学、天津财经学院、天津管理干部学院、天津规划学校的专家、学者，编写了一套行政管理干部中等专业试用教材（十一本）：《行政管理学》、《人事管理学》、《财政学概论》、《经济管理概论》、《法学概论》、《形式逻辑》、《统计学基础》、《思想政治工作概论》、《计算机及其应用》、《城乡规划概论》、《社会调查基础知识》。

这套行政管理干部中专试用教材，以“面向现代化、面向世界、面向未来”为指针，坚持四项基本原则，紧密结合党的十一届三中全会以来我国社会主义建设的实践，研究和借鉴了国外有益的经验，就我国行政管理

如何达到科学化、法制化、现代化这一根本目的进行了论述。教材还从在职干部的实际需要出发，突出了管理和法律等公共行政方面的知识，深浅适度，简明实用，既适合作行政管理干部中等专业教育的教材，也可供国家机关工作人员和各行各业从事行政管理工作的同志自学研究之用，还可供行政管理学理论研究人员和教学工作参考。

这套教材的编写，承蒙各位编写人员真诚合作，并得到有关单位领导同志的大力支持，在此谨致谢意。

劳动人事部干部教育局

天津市人事局

一九八五年九月十六日

(10) 出支列报表国义主 目 录

(11) 义意出支列报国义 廿一章

(12) 列报出支列报国义 廿二章

(13) 列报出支列报国义 廿三章

(14) 列报出支列报国义 廿四章

(15) 列报出支列报国义 廿五章

(16) 算央财真财表国义主会共 章正第

(17) 算央财真财表国义主会共 廿一章

(18) 算央财真财表国义主会共 廿二章

(19) 算央财真财表国义主会共 廿三章

第一章 财政的现象和本质 (1)

第一节 财政现象的产生和发展 (1)

第二节 财政学研究的对象 (4)

第三节 社会主义国家财政的特殊性 (11)

第四节 我国经济体制改革与社会主义财政的新课题 (14)

第二章 社会主义财政在社会再生产中的地位 (17)

第一节 社会再生产诸环节相互关系的一般原理 (17)

第二节 财政分配与生产、交换、消费诸环节的相互关系 (22)

第三节 财政分配同其它分配渠道的关系 (40)

第三章 社会主义国家财政收入 (54)

第一节 我国财政收入的来源 (54)

第二节 我国财政收入的内容和形式 (61)

第三节 税收的起源和一般特征 (65)

第四节 税收的性质和作用 (67)

第五节 税收制度要素 (71)

第六节 税收分类 (74)

第七节 我国现行各种税收 (78)

第八节 我国债务收入 (87)

第四章 社会主义国家财政支出	(91)
第一节 我国财政支出的意义	(91)
第二节 我国财政支出的结构	(94)
第三节 我国财政支出的原则	(98)
第四节 我国财政支出的内容	(110)
第五节 我国财政支出的形式	(130)
第五章 社会主义国家预算和决算	(134)
第一节 我国国家预算的概念、特点和体系	(134)
第二节 我国国家预算的编制	(141)
第三节 我国国家预算的执行	(151)
第六章 社会主义国家预算外资金	(161)
第一节 预算外资金的特点和范围	(161)
第二节 我国预算外资金的建立与发展	(165)
第三节 我国预算外资金的管理	(173)
第七章 财政管理体制	(183)
第一节 财政管理体制的实质	(183)
第二节 我国预算管理体制建立的原则	(184)
第三节 我国预算管理体制的演变	(189)
第八章 财政、信贷、外汇和物资的综合平衡	(196)
第一节 财政信贷外汇和物资的综合平衡与国民经济综合平衡的关系	(196)
第二节 财政资金与信贷资金的统一平衡	(202)
第三节 财政资金与外汇资金的平衡	(211)
第四节 财政信贷外汇与物资的综合平衡	(217)
后 记	(225)

第一章

财政的现象和本质

第一节 财政现象的产生和发展

财政是一种社会现象（不是自然现象），是一种经济现象（不是政治现象和思想现象），是一种分配现象（不是生产、交换、消费现象），是国家的分配活动（不是一个任何单位、家庭或个人的分配活动），是国家分配价值的活动（不是分配使用价值——实物的活动），是国家凭借政治权力分配价值的活动（不是按劳分配和价格分配）。所以，概括地说，财政现象就是国家凭借政治权力分配价值的活动。

财政这种社会现象是怎样产生的呢？许多人都说，财政是随国家产生而产生的，国家为了实现其职能，就必须有物质资料来供养，于是财政便产生了。这种说法是过于简单化了。实际上，财政现象的产生是有一个从胚胎到成型，从萌芽到成长，从量变到质变的过程的。这就得从社会再生产讲起。

我们知道，在自然经济条件下，物质资料的再生产过程包括生产、分配和消费三个环节。那时，分配是联结生产和消费的中介，这种分配是直接的实物分配，这种直接的实物分配既解决了消费者需要什么的问题，又解决了他需要多少的问题。随着商品生产和商品交换的产生，社会再生产过程复杂化了，

这时，分配的环节分裂为两个。作为商品的劳动生产物，是使用价值和价值的矛盾统一体。随着商品交换的发展，商品内部的使用价值和价值的矛盾也发展起来。于是，使用价值的分配和价值的分配逐渐分裂：一个环节是专门对价值的分配，一个环节是专门对使用价值的分配。

这样说，也还是比较抽象的。因为，价值这个经济范畴有它自己的发展史：从简单的形态到扩大的形态，再到一般的形态，最后到货币的形态。随着价值形态的发展，使用价值的分配和价值的分配也越来越清楚地划分开来。当价值形态发展到货币形态之后，劳动生产物的分配，就一方面表现为货币资金的分配，一方面表现为商品交换。货币资金的分配反映了并且实质上是价值的分配，商品交换反映了并且实质上是使用价值的分配。

如果这样说还是比较抽象的，那让我们更具体一点来分析价值分配现象产生的过程。

准确地说，在简单的价值形态和扩大的价值形态阶段，还没有价值分配现象，因为价值的分配指的是价值本身独立的运动，即价值本身独立的转移或分割，而在简单的和扩大的价值形态阶段，还没有价值本身独立的运动，只是商品与商品直接的交换。这时，交换中的商品虽然都有了价值的要素，但在彼此交换过程中，只是价值形式的更换，即从这种商品形式到那种商品形式，因而在这个过程中，不发生价值的分配关系。从扩大的价值形态到一般的价值形态之后，某些特殊的商品可以和一般的（一系列）商品相交换，这些特殊的商品成了一般等价物或者说价值的体化物。但是，既使在这种条件下，在商品交换过程中，依然不发生价值的分配关系，因为它依然是价值形式的更换，不过，这时作为一般等价物的商品，如果被用来

交纳地租，支付报酬等等，就发生了价值的分配关系，因为这是作为一般等价物的价值体化物本身独立的运动。当然这时的价值分配现象尚未充分地独立出来，因为，这时作为一般等价物的特殊商品还不象货币那样具有独占性和排它性，它还有一般商品同样具有的那种自然属性和使用价值。所以，上面所说的各种支付，严格地说，只是价值分配现象的萌芽。

货币的价值形态产生之后，情况就完全不同了。货币具有价值尺度和流通手段的机能，这种机能可以起价值形式更换的作用（商品——货币——商品），货币还具有支付手段的机能，即用货币支付租金、借贷、报酬等等。这些支付就完全属于价值的分配现象了，因为这是价值本身独立的运动，独立地转移或分割，而不是伴随着商品流通。马克思说：“在商品生产达到一定水平和规模时，货币作为支付手段的职能就会越出商品流通领域。”^①这就是说，这时货币不但可以作为赊销或预付手段，而且可以完全超出商品流通的范围，作为其它方面的支付手段。

这样看来，随着商品交换及其内在矛盾的发展，在社会再生产过程中，分裂出一个特定的部分，特定的过程——价值的分配过程，这种现象就是从一般的经济现象中分裂出来的特殊经济现象——财务现象。这种财务现象产生的很早，实际上在原始公社末期就已经有了。恩格斯在描述这种情景时指出：“公社受一个家长管理，家长对外界代表公社，有权让渡小物品，掌管收支，并负责财务及家务底正常经营”^②显然，这时国家还没有出现。以后随着生产力的进一步发展，剩余产品的增多，

①马克思：《资本论》第一卷人民出版社1975年版第161页。

②《家庭、私有制及国家的起源》1954年版第56页。

私有财产的出现，交换的发展和阶级的产生，为了缓和阶级矛盾和剥削阶级统治的需要，国家便应运而生了。但是，国家产生之后，也不是立即产生了财政，国家为了维持其存在和发挥其职能，当然需要征用一部分物资甚至人力，但是那时的国家机构，显然是十分简单的，它还不可能有专门从事财力分配即价值分配的部门。后来，随着商品货币关系的发展，国家逐渐有了专门从事征用财力的部门，即专门分配价值的部门。这时，只有这时，财政这种社会现象才真正从一般经济现象中独立出来。

根据上面的分析，我们可以得出哪些结论呢？

第一、财政现象的产生，不但有国家这个前提，而且有商品货币经济的前提，这两者都与财政有着本质的联系。

第二、财政现象产生于财务现象之后，财务现象是随商品生产和交换的发展和货币的产生而产生的。而财政现象则是在国家产生之后，随着国家职能的发展和商品货币关系的发展，而产生出来的。

国家既然是阶级统治的机器，它就必然具有政治权力，而为实现其职能对人力、物力和财力的征用，它总是凭借政治权力进行的，不凭借政治权力它就不能无偿地取得它所需要的力役、实物和货币。所以，准确地说，财政就是国家凭借政治权力对价值的分配。国家凭借政治权力分配价值，必然要发生一系列的分配关系，如在各经济成分之间，各阶级之间，各部门之间，各地区之间等。这些分配关系，也就是财政的实质。

第二节 财政学研究的对象

财政学是一门社会科学，是从政治经济学的发展中逐

渐独立出来的一门科学。这门科学不能说是新兴科学，也不能说是很年轻的科学了。大家知道，在西方，威廉·配弟（1623——1687）是英国古典政治经济学的创始人，他生活在十七世纪，也是劳动价值论的初步建立者。他的主要著作之一是《赋税论》。这是一本政治经济学，但实际上是一本研究财政问题的著作。总的说来，那是一本为统治阶级献计献策的书。当然，由于他受时代和阶级的局限，不可能用无产阶级的观点去研究，但是，他的许多观点，至今仍然闪耀着真理的光辉。例如，他有一句名言是：“劳动是财富之父，土地是财富之母”。这是千真万确的。马克思在批判《哥达纲领》时说：“劳动不是一切财富的源泉。自然界和劳动一样也是使用价值（而物质财富本来就是由使用价值构成的）的源泉。”^①除此以外，英国古典政治经济学体系的建立者亚丹·斯密所著的《国富论》，英国古典政治经济学的完成者李嘉图的主要著作《政治经济学及赋税原理》等，都对财政问题进行了较为系统的研究。马克思继承了英国古典政治经济学的优秀遗产，使政治经济学发展成为真正的科学。他虽然打算研究有关财政的一些问题，但也未能专门进行系统的研究，写出财政学专著。不过，他的《资本论》和其他经济学著作所揭示的原理，特别是关于商品、价值、货币、资本循环与资本周转和社会再生产理论，都为财政学的研究奠定了科学的基础，提供了科学的方法论。在中国古代也有不少杰出的思想家研究过财政问题，提出过不少有见识的财政观点，如管仲、孔子、墨子、商鞅、孟子、韩非子、贾谊、晁错、桑弘羊、王安石等人，但是，他们也曾未曾写出财政学专著。财政学作为一门独立的科学是近代历史上的事。财政学之所以长

①《马克思恩格斯选集》第3卷第5页。

期未能从政治经济学中独立出来，首先是由于财政工作实践长期未能从一般的经济工作中独立出来，其次也由于人们的认识和科学研究必然有一个发展过程的缘故。

我们所要研究的财政学，它的对象是什么呢？弄清楚这个问题，对提高财政学的理论水平是有重要意义的。前面说过，财政是国家凭借政治权力分配价值的活动，因此，财政的一般性质就是国家凭借政治权力分配价值所发生的分配关系，这些分配关系也就是财政学研究的对象。

既然财政是以国家为主体分配价值的活动，而国家又是阶级统治的工具，那么，在有阶级的社会里，国家的财政活动必然服从于统治阶级的利益。因此，财政学所要研究的分配关系，首先也就是阶级间的分配关系，特别是统治阶级与被统治阶级之间的分配关系。在社会主义条件下，由于剥削阶级的消灭，财政学所要研究的分配关系，主要的应当不再是统治阶级与被统治阶级之间的分配关系，而应当是各种经济成分（全民、集体、个体、中外合资、外资）之间、国民经济各部门之间、各地区和各民族之间、全民所有制内部整体和局部（国家、企业、个人）之间，以及上下级政权之间的分配关系。财政学的任务就是分析这些关系各自不同的性质及其发展变化，提出正确处理这些关系的原则和方法。

上面所说的这些关系，就是财政现象的内部联系，也就是财政的本质。财政学研究国家凭借政治权力分配价值所发生的分配关系，实际上就是研究这些方面的相互关系。但是，我们研究财政现象是要揭示财政运动的规律的。掌握了客观规律，才能按客观规律办事，才能为做好财政工作提供科学依据。列宁说：“规律就是关系……本质的关系或本质之间的关系。”^①

①《列宁全集》第38卷第161页。

毛泽东说：“事物发展的根本原因，不是在事物的外部而是在事物的内部，在于事物内部的矛盾性。”但是他又说：“一事物和他事物的互相联系和互相影响，则是事物发展的第二位的原因。”^①这里说的事物之间的互相联系和互相影响，就是列宁所说的“本质之间的关系”。这就告诉我们，研究财政现象的运动规律，就是要研究财政现象内部的联系，以及财政现象与其它社会现象之间的本质的、必然的联系。

财政现象与其他社会现象本质之间的必然联系，是由财政的内部矛盾性，即财政的本质决定的。既然财政的本质是国家凭借政治权力分配价值所发生的分配关系，那么，财政与其他事物本质之间的联系应当是：①财政与国家的联系（因为财政总是以国家为主体的）；②财政与商品货币经济的联系（因为财政分配的对象是价值，价值是商品经济的产物）；③财政与社会再生产其它环节（生产、交换、消费）的联系（因为财政是处于分配环节）；④财政分配与其它价值分配形式（如工资、信贷、价格等）的联系；⑤财政实践活动与财政观点、财政理论、财政政策、财政制度、财政计划之间的联系。

下面，我们逐条地分析这些必然联系。

首先，财政既然是以国家为主体分配价值的活动，它的收支活动必然服从和服务于统治阶级的利益，必然要为国家履行其职能服务。现代资产阶级国家财政，归根结底是为垄断资产阶级的对内对外政策服务，为垄断资产阶级的根本利益服务；社会主义国家财政，归根结底要为全体劳动人民的利益服务，也必然为履行社会主义国家职能（包括管理经济和文化）服务。古今中外，每一种新的政权，都是在相当阶级的财政支持下建

^①《毛泽东选集》第一卷第289—290页。

立发展和巩固的。由于国家政权是一种超经济的政治强制力量，财政分配也必然是凭借政治权力而进行的分配，这种基于政治权力进行的分配，它所发生的分配关系，就不单纯是一种经济关系，应当说，它多多少少还带有一定的政治关系因素。所以，有人说财政是属于上层建筑的范畴，这固然是不对的；但是，说财政纯粹是经济基础的范畴，也是不完全确切的。它基本上属于经济基础范畴，但又带有一定的上层建筑的因素，不然为什么习惯上总是把财政与经济并列，说“财政经济工作”、“财经工作”“财经委员会”“财经学院”？这不是偶然的。财政学研究财政的规律性，首先就是要研究财政与国家的这种本质联系（经济的和政治的）。

第二，财政既然是国家分配价值的活动，它就和商品货币经济有本质联系，因为，没有商品货币经济也就没有独立的财政现象，有了商品经济，财政这种价值分配现象才与使用价值的分配区分开来。同时，财政的价值分配与使用价值的分配是辩证关系，二者是相互制约又相互影响的。不研究这两者的相互制约和相互影响，也就不研究价值分配与使用价值分配的配合和平衡问题，也就不可能顺利实现国民经济有计划、按比例的发展。

有人说，财政只与国家有本质联系，与商品货币经济并无本质联系，这是一种极其肤浅的看法。如果只研究财政与国家的本质联系，财政学就不可能为财政工作提供全面的科学依据，因为价值分配与使用价值分配之间的关系是十分重要的，价值分配与商品交换也是有密切关系的。它们二者也是互为条件，互相影响的。有人说，一事物与他事物只有一个本质联系，不能有两个或两个以上的本质联系，这是不对的。请问，如果财政只有与国家这个本质联系，而无别的任何本质联系，那么国家

财政分配的对象是什么？为什么国家就需要财政的支持？如果说一事物只与另一事物有本质联系，那么，财富是否只与劳动资料（如土地）有本质联系，而与劳动又无本质联系？

第三，财政与社会再生产其它环节的联系。财政既然是国家对价值的分配，而分配又是社会再生产中的特定环节，那么，它就与社会再生产中的其它环节发生必然的联系。但是物质生产是社会生活的基础，也是分配的前提，因此，研究财政的规律性，应该着重研究财政与生产的联系。财政与生产的联系是十分密切的，概括地说，就是生产决定财政，财政影响生产。具体地说，所谓生产，又指生产力、生产关系，生产结构几方面与财政的相互联系。（待后面详述——财政与交换和消费的联系也待后）

第四，财政与其他价值分配形式的联系。财政是国家凭借政治权力对价值的分配，但是价值分配的形式不只财政一种。象工资——按劳分配的形式，信贷——有偿的分配形式；利息——借贷资金的报酬，价格——在交换过程中通过价格与价值的偏离实现价值的分配；企业财务——以企业为主体进行的价值分配。所有这些也都是价值的分配，就这一点来说，它们和财政就有必然的联系，彼此互相制约、互相影响，但是它们都不是国家凭借政治权力所进行的，这是它们与财政的分水岭。财政与这些其他价值分配形式的必然联系，也是财政学应当而且必须研究的。

有人说，财政与其他分配形式的根本区别在于，财政是集中性的分配。其实，社会主义银行信用也是集中性的分配，它吸收社会闲置资金，集中起来再贷放出去，所以，集中性并不能把信用与财政区分开来。同时，预算外资金也是非集中性的，但它却也属于财政的范围。

第五，财政与财政观点、理论、政策、制度、计划之间的必然联系。我们所讲的财政学研究的对象，是客观的财政实践，而财政观点、财政理论、政策、制度和计划等则是主观的，作为财政本质的国家凭借政治权力分配价值所发生的分配关系，是在客观的财政实践中发生的，而这种客观的财政实践，是主观的财政观点、理论、政策、制度、计划生产的基础，后者又对前者具有指导和制约的作用。财政观点和理论引出财政政策，财政政策是制定财政制度和财政计划的指导原则，财政制度和计划又是实现财政政策进行财政工作的具体依据和规范。所以，它们之间是互相联系并互相作用的。财政学就是要在财政实践与上述那些主观因素相互联系中来研究财政发展的规律。

由此可见，与财政有本质联系的事物，并不只是国家，还有许多其他方面的本质联系，不全面研究这些本质联系，就不可能揭示财政运动的规律。但是，应当注意，财政学决不能把这些与财政有本质联系的诸社会现象，作为自己的研究对象，以致使财政学向着这些有关的社会现象长驱直入，越界太远。即是说决不能把财政学变成国家学说或政治学，也不能把财政学变成政治经济学，或是分配学，更不能把财政学变成财政制度汇编或解释。

在这里，应当特别说一说财政政策和财政制度同财政学的关系。在财政学研究中，常常不可避免地要涉及到财政政策和财政制度问题，尤其是社会主义财政学，更免不了多涉及这些。但是，即使如此，也不能把财政政策和制度作为财政学的对象，更不能把财政政策和制度作为财政学研究的出发点。因为，不是财政政策和财政制度为财政学提供指导原则和科学基础，恰恰相反，应该是财政学为财政政策和财政制度提供指导原则和