

财政部规划教材
全国高职高专院校财经类教材

财政学基础

(第六版)

申长平 主编



中国财政经济出版社

财政部规划教材
全国高职高专院校财经类教材

财 政 学 基 础

(第六版)

申长平 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学基础/申长平主编. —6 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 2

财政部规划教材. 全国高职高专院校财经类教材

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2744 - 3

I. ①财… II. ①申… III. ①财政学 - 高等学校: 技术学校 - 教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 018282 号

责任编辑: 刘瑞思

责任校对: 胡永立

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 14 印张 337 000 字

2011 年 5 月第 6 版 2011 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 24.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2744 - 3/F · 2335

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

编写说明

本书是财政部规划教材,由财政部教材编审委员会组织编写并审定,作为全国高职高专院校财经类教材。

本书在保持原书整体框架和章节体系的基础上,力求最大限度地反映我国财政改革实践的新情况,吸收国内外财政理论研究的新成果以及教学与研究的新收获。本书注重内容的时效性,在相关章节增加了税收收入与非税收入、城镇老年居民社会养老保险制度、新型农村社会养老保险制度等新内容,所选用的数据、案例、资料以及财政相关政策法规尽可能涵盖国内外2010年6月之前的财政理论及实践情况。

本书注重新颖性、可读性和启发性。与内容相呼应,设置了“阅读材料”、“相关链接”等栏目,使理论与实践融为一体,增强了教材的可读性,有利于激发学生学习的自觉性,有利于引导学生的逻辑思维和培养分析问题、解决问题的能力。本书在每一章后安排了“思考与练习”,帮助学生提高实践操作能力。

本书由山西省财政税务专科学校校长申长平教授任主编。参加编写的人员有申长平(第一、二章)、山西省财政税务专科学校周巧红教授(第十、十一章)、徐州全副教授(第三、四章)、刘彩丽副教授(第八、九章),陕西财经职业技术学院李启明副教授(第五章)、赵文红副教授(第六、七章)。申长平教授对全书进行总纂、定稿。

本书在编写过程中参考了诸多本学科理论研究成果和已出版的专著、教材,在此对相关作者表示诚挚谢意!同时,对财政部干部教育中心的信任表示衷心感谢!

书中不足之处,恳请广大读者指正。

编者

2010年11月

目 录

第一章 财政的概念	(1)
第一节 财政的概念	(1)
第二节 财政要素与特征	(4)
第三节 财政与国家	(7)
第四节 财政与经济	(8)
第二章 财政职能	(14)
第一节 政府职能与财政职能	(14)
第二节 财政职能	(20)
第三章 财政支出基本理论	(31)
第一节 财政支出概述	(31)
第二节 财政支出的分类	(33)
第三节 财政支出结构	(37)
第四节 财政支出规模	(40)
第五节 财政支出原则	(48)
第四章 财政支出的内容	(53)
第一节 购买性支出	(53)
第二节 转移性支出	(60)
第三节 财政支出管理	(72)
第五章 财政收入基本理论	(85)
第一节 财政收入来源及其结构	(85)
第二节 财政收入规模及其增长	(94)

第六章 税收原理	(100)
第一节 税收的含义及其要素	(100)
第二节 税收分类	(104)
第三节 税收原则	(105)
第四节 税收负担与税收效应	(110)
第七章 税收制度	(117)
第一节 税收制度概述	(117)
第二节 流转税类	(119)
第三节 所得税类	(123)
第四节 资源与财产税类	(127)
第五节 国际税收	(130)
第八章 公债	(135)
第一节 公债概述	(135)
第二节 公债制度	(138)
第三节 公债的规模与效应	(145)
第四节 公债资金的使用与管理	(149)
第九章 政府预算	(153)
第一节 政府预算概述	(153)
第二节 政府预算的体系与形式	(157)
第三节 政府预算的编制、执行和决算	(160)
第十章 财政管理体制	(173)
第一节 财政管理体制概述	(173)
第二节 财政管理体制的内容	(176)
第三节 分税制财政管理体制	(183)
第十一章 财政宏观调控	(190)
第一节 财政宏观调控及其目标和对象	(190)
第二节 财政平衡与社会总供求	(196)
第三节 财政政策与财政宏观调控	(204)
第四节 财政政策与货币政策的协调	(211)
主要参考文献	(216)

第一章

财政的概念

学习要点

- ☐ 财政的产生与发展
- ☐ 财政的要素与特征
- ☐ 财政与国家
- ☐ 公共财政的基本要求
- ☐ 财政与经济的关系

第一节

财政的概念

一、现实生活中的种种财政现象

财政的历史至少与国家的历史一样久远。国家财政是一个涉及社会生活各个领域的复杂的经济分配活动。从居民的衣食住行到国家的政治经济生活,时时处处存在着财政现象:规模宏大的电站、体育场,横跨江河的桥梁,四通八达的铁路、公路,城市中风景秀丽的公园,大多数由财政投资兴建;国防、公安、司法、检察以及国家行政机关,靠财政拨款维持运行;国立学校、医院、文化、文物、档案等事业单位,也主要或部分地靠财政拨款来维持和发展;城镇居民和农民均不同程度地享受由政府支付的各种福利、救济和补贴;工商企业、个体工商业户以及达到一定收入标准的居民要依法向国家纳税;如此等等,不胜枚举。

人们在享受政府提供的各种好处的同时,也经常被一些财政问题所困扰:

企业和个人向政府纳税是天经地义的,但税负确定在什么水平才能够既保证政府各项

支出需要,又不致使纳税人感到负担沉重?居民死亡留下的遗产是自己的,为什么还要缴纳遗产税?

企业和个人向政府缴纳了税款,理所当然应当得到政府的服务,政府到底应该向企业和个人提供哪些服务?

我国曾经把“既无内债、又无外债”作为社会主义优越性加以宣传。改革开放以来连续多年发行公债,发行公债到底有何意义?作为个人,应对公债持何种态度?

世界上最富有的美国存在巨额财政赤字,我国也连续数年出现财政赤字,财政赤字存在的原因是什么?财政赤字与通货膨胀是什么关系?赤字到底有利还是有弊?

为什么政府要实施九年义务教育并由财政负担义务教育阶段的费用?为什么政府要为没有收入或收入甚少的人提供最低生活保障?医疗服务应该免费、部分免费还是全部自费?

改革开放前,国家曾一度包揽大学生的生活费用,为什么现在上大学要交学费?对于学业优良、但家境贫寒的学生,政府应采取什么措施防止其失学?

诸如此类的问题还可以提出很多。它反映出财政活动不仅牵涉政府活动的各个方面,而且与人们的切身利益密切相关。

二、财政的产生

财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物。

(一) 剩余产品的出现为财政的产生奠定了物质基础

人类之初,由于生产力极其低下、生产工具落后,单靠个人不可能取得维持生存的物质资料,更难抵御自然界的侵害。人们只有结合成群,以群体力量同大自然斗争。他们共同生产,共同生活,劳动只能维持最低限度的生活需要,没有任何剩余,因此产品的分配只有在原始共同体内部实行直接的大体平均的分配。而且人们在半饥饿状态下,分配和消费也基本上是一次性的,不存在再分配现象。这个时候不可能产生财政分配。

人类在与自然界进行长期艰苦奋斗的进程中,改进了生产工具,提高了生产力水平,并逐步从采集经济和狩猎经济发展到经营畜牧业和农业。劳动生产率逐步提高,劳动者创造的物质财富除维持自身需要之外还有了剩余。剩余产品的出现,一方面使人们能够把一部分劳动用于生产资料的生产,使生产工具得到改进,为进一步发展生产力、生产更多的剩余产品创造了条件;另一方面,剩余产品导致了社会分工,这不仅使产品的经常交换成为可能,而且由于分工侵入生产过程,破坏了生产和占有的共同性,使集体劳动逐渐被单个家庭和个人所代替,并形成私有观念;再一方面,剩余产品的出现还使一部分人逐渐脱离生产过程,专门地从事宗教、文化、教育和管理等社会公共事务。

剩余产品的出现客观上要求对产品实行再分配活动,为财政分配奠定了物质基础。

(二) 社会公共需要的形成和发展是财政产生的根本原因

从经济学角度分析,人既有个体需求,又有群体需求。前者为个人需求或私人需求,后者即为公共需求或社会需求。人为什么会有公共需求或社会需求,原因在于人总是社会的人,人类生活始终是社会生活,人非在社会中不能生存。一句话,人类活动具有社会性。人类活动的社会性必然产生一定的社会公共事务。

由于剩余产品的出现以及原始公社的瓦解,相对于个体家庭和个人需要的社会公共需要日益扩大并相对独立存在。在原始社会中期和末期,至少形成以下几个方面的社会公共需要:用于祭鬼神等大型的原始宗教活动的需要;水利工程、开筑道路等公益事业的需要;对外防御和战争的需要;逐渐从生产中分离出来执行社会公共职能人员的消费需要。

由于原始社会组织由小到大(从氏族扩大到胞族、部落以至部落联盟)的发展,生产单位却向相反方向发展(由母权制到共产制家庭、到父权制的家长制公社,再到个体家庭),使得社会公共需要的满足超出生产单位直接分配的范围,只能由社会共同利益的维护者和组织者——部落或部落联盟来实现。这种满足社会公共需要的分配已经具备了财政的雏形。

(三) 国家的产生是财政形成的必要前提

剩余产品的出现,社会分工的发生和商品交换的发展,由此而来的私有制以及阶级的形成和阶级斗争的发生,使氏族制度逐步解体,产生了国家。一方面,国家是靠部分地改造氏族制度的旧机关形成的;另一方面,国家要维持其政治统治,需要建立军队、警察、法庭等阶级统治工具。国家既是阶级统治的工具,又是管理社会公共事务的机关。马克思指出:“政府的监督劳动和全面干涉包括两方面:既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务,又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”^①并指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^②国家产生后,为维持其存在和履行其职能,需消耗一定的物质资料,但其本身并不从事物质资料生产,只有凭借政治权力,强制地、无偿地占有的一部分社会产品。这样,一个以国家为主体,以满足社会公共事务需要为目的的分配形式——财政分配就从社会再生产统一、单纯的分配环节中分化出来,成为一个特殊的分配范畴。

三、财政的概念

(一) 财政的一般概念

根据现实经济活动中我们所能观察到的财政活动所具有的一般特点以及对财政产生及发展的考察,提出一个我们认为比较明晰的财政一般概念:财政是为了满足社会公共需要,以国家为主体,对一部分社会产品的集中性分配。

(二) 关于公共财政的讨论

近年来,公共财政这一术语使用频率越来越高,且争论很大、分歧颇多。我们认为,财政历来是指国家财政或政府财政,它本来就是或者说应当是公共的,如果某类收入活动是私人的,就不是财政。

但是,在我国提出公共财政却是有针对性的。在我国传统的计划经济体制下,财政上实行统收统支,企业财务、家庭财务与国家财政的界限十分模糊。整个社会和国家以政府为中心形成一个大企业,财政则成为这个大企业的总财务。由于企业和个人均不是独立的经济主体,就整个社会经济活动来看,就是国家和政府的活动。市场取向的改革否定了计

① 《马克思恩格斯全集》,第25卷,人民出版社1975年版,第432页。

② 《马克思恩格斯选集》,第三卷,人民出版社1972年版,第219页。

划经济下形成的这种状态。此时的社会经济活动已不再由国家直接以指令性计划安排决定,企业和个人逐步成为独立的市场运营主体。社会资源配置也由政府配置转变为以市场配置为基础和以政府调节为辅。但在1992年党的十四大明确提出经济体制改革的目标模式是市场经济之后的相当一段时期,财政改革的方向和定位问题并未明晰。因此,从放权让利的城市经济体制改革伊始,财政的职能范围就处于混乱之中,财政收支上的困难也一直伴随着我们,为了走出财政困难而进行的探索更是显得曲折、艰难。计划经济体制下,我们搞过“生产建设性财政”;80年代末提出过“经营性财政”;但在实践上,日益变为“吃饭财政”。正是在这种历史背景下,1998年底召开的全国财政工作会议明确提出建立适应社会主义市场经济的公共财政体系,这既是对计划经济下的大一统财政的否定,又解决了我国经济转轨中财政改革的走向和职能定位问题。

第二节

财政要素与特征

一、财政分配的构成要素

构成财政分配的要素包括分配主体、分配客体、分配目的、分配形式。

(一) 财政分配的主体

国家是财政的分配主体,具体地说,就是各级政府。国家作为财政分配的主体,表明政府是财政分配的执行者,是财政政策的制定者。政府可以在一定程度上改变财政分配的范围、方法、分配的规模和结构。但是,需要强调指出的是,经济主体并不能决定客观的经济关系,“一切政府,甚至最专制的政府,归根到底都只不过是本国状况所产生的经济必然性的执行者”^①。财政政策可能正确地反映客观经济规律,也可能背离客观经济规律。也就是说,作为财政分配主体的各级政府,只有在正确认识和掌握客观经济规律的基础上,才能真正把财政工作做好。

(二) 财政分配的客体

财政分配的客体,即财政分配的对象。关于财政分配的对象,理论界有多种说法,一种意见认为是一部分社会产品;另一种意见认为是一部分国民收入;还有一种意见认为是一部分剩余产品。近年来基本趋于一致意见的是:从社会产品的价值构成分析,财政分配的主要对象是一部分剩余产品 m ,但生产资料耗费的补偿价值 c 中的折旧部分有时也可作为财政分配的对象;劳动力价值 v 的部分由于个人所得税的存在也部分地构成财政分配的对象。我们同意这样的观点,但同时认为,从社会产品的价值构成对财政分配对象的深入分析是一回事,对财政概念的表述是另一回事,一种概念和它所表达的繁杂的现象并不要

^① 《马克思恩格斯选集》,第四卷,人民出版社1972年版,第495页。

求完全一致,因此,在财政概念中使用一部分社会产品的表述也是可以的。

(三) 财政分配的目的

财政分配的目的是为了**满足社会的公共需要**。所谓社会公共需要,是指处于一定发展阶段上的社会为维持自身生存和发展必然产生和形成的社会公共职能和事务的需要。其特征将在第二章详细介绍。

把财政分配的目的概括为满足社会公共需要,是采用规范分析方法,从财政产生、发展的整个过程中,对财政之所以存在及其一般本质的合理抽象。社会公共需要是社会生存和发展的基本条件,具有客观必然性,没有一个政府可以完全不履行其社会公共职能,否则,其政治统治是不可能长久和稳固的。因此可以说,满足社会公共需要是财政存在的根本理由,也是具有阶级统治职能的国家不得不承担的基本职能。

(四) 财政分配的形式

在自然经济条件下,财政分配曾经采取过力役形式和实物形式。随着商品货币经济的发展,财政分配在采取实物形式的同时,也大量采取货币形式。到了资本主义社会,由于商品经济的高度发达,国家财政收支全部采取了货币形式。

二、财政分配的特征

财政分配的一般特征可概括为以下几个方面:

(一) 财政分配具有国家主体性

财政属于分配范畴,但不是一般的分配,它是从社会再生产分配中分化独立出来的一种以国家为主体的特殊的分配范畴,在分配过程中必然形成一种以国家为主体的特定的分配关系。这种分配关系的建立和形成,主动权掌握在国家手中,除国家之外的任何经济单位或个人都没有决定和选择的权利。这是财政分配区别于其他分配形式的一个最主要的特征。

(二) 财政分配一般具有强制性

财政分配是以国家的立法或行政权力规定的法律、条例和制度为直接依据进行,是一种无条件的分配,是所有权的单方面转移。国家作出的规定,不必与任何方面协商,也不必征得对方同意,这就构成了财政分配的强制性特征。这一特征集中地体现在组织财政收入上,尤其是税收上。只要符合法律规定,企业、经济组织和个人必须依法履行纳税义务;否则便要受到法律的制裁。

(三) 财政分配一般具有无偿性

财政分配的无偿性也是财政分配区别于其他分配范畴的一个重要特征。这主要表现在财政收支活动从整体和本质的角度来看都是按照无偿原则进行的,财政收入与财政支出都是不直接偿还的。国家向经济单位和个人征税以后,不再直接返还给纳税人;从财政得到资金的各个部门、单位和个人,一般也无需偿还。

在一定条件和范围内,财政收支可采用信用方式,如发行公债、投资贷款。这些形式都具有偿还性,但这些形式不能反映财政的本质特征。就公债来说,其还本付息最终要凭借无偿性分配来实现。

(四) 财政分配具有社会集中性

在社会产品分配上,就分配方式而言,根据投入生产的不同要素形成按劳分配、按资分配、按能力分配等;就分配的范围而言,主要是在各经济单位内部及其之间进行的分配。以国家为主体的财政分配,一个极其明显的特征是社会范围内的集中性分配。这一特征在社会经济生活中表现为各级政府都要从其所管辖的区域内集中一定数量的财政收入,并分配用于本区域内的各项社会公共需要。财政分配的社会集中性,使财政分配活动能够直接体现政府活动的范围和方向,并为财政的宏观调控创造条件。

三、现代公共财政的基本要求

目前,我国正在努力构建适应社会主义市场经济的公共财政体系,而明确公共财政的基本要求是建立公共财政体系的理论前提。

(一) 公共财政的公共性

财政是政府凭借政治权力对一部分社会产品的占有和支配。政府是由所辖区域内居民让渡权力的结果,政府属于本辖区内的全体公众。政府权力从本质上讲是一种公共权力,公众是权力主体,是政府的委托人。政府是公众实现利益与满足需要的工具,是公众的代理机构。显然,政府具有公共性。^① 政府的公共性决定了财政分配的公共性。财政分配的公共性具体表现为:财政收入来源于社会成员的缴纳,每个公民都有义务根据其能力大小或受益多少缴纳法律规定的税费;财政支出必须用于满足社会公共需要,政府有责任为公众提供良好的社会公共产品和公共服务。

(二) 公共财政的民主性

公共财政与社会公众的利益息息相关,全体社会成员必然对公共财政的运作有着强烈的参与和监督意识。因此,民主理财是公共财政的内在要求。实行民主理财,既反映在人民通过自己的代表对财政预算和决算的审查和批准,也反映在涉及公众利益的各种财政性和事业性收费应通过听证会等形式,听取公众的意见和建议,还反映在重大建设项目应进行可行性论证,广泛听取专家及社会公众的意见和建议,等等。

(三) 公共财政的公开性

公共财政的民主性客观上要求公共财政的公开性,没有公开,谈不上民主,更难以实现公平。按照公开性要求,政府有责任通过各种形式,如广播、电视、报纸等宣传工具公开全部财政收支,让社会公众了解财政收入来自何方、财政支出用于何处,广泛接受社会公众监督,实现阳光财政、透明财政。按照公开性要求,重大公共建设项目和大额支出还必须通过公开招标制度确定建设队伍和供应商,防止暗箱操作可能带来的弊端。

(四) 公共财政的公益性

在市场经济条件下,企业以经济利益为目标,其行为动机是利润最大化。而政府是以社会公共利益为出发点,其职责是提供公共产品和公共服务,为市场的有序运转提供保证和创造条件。政府应坚持国不与民争利的原则,始终以满足社会公共需要为己任,政府的财政收支行为为不应也不能带有营利色彩。

^① 参阅王振海:《论政府的公共性》,《新华文摘》,2004年第2期,第4~6页。

(五) 公共财政的规范性

数额巨大的财政收支如果没有严格的制度、严密的程序、严明的纪律作保证,很难保证财政收入的及时足额上缴、财政支出的合理分配和高效使用。因此,公共财政收支都必须规范运作。规范性首先表现在财政收支的法制化,即通过建立相关法规来约束财政收支行为,使其在法制轨道上运行;其次表现在财政收支的统一性,即财政收支应有统一的规章、统一的标准,不能自行其是;再次表现在财政收支的完整性,主要是指预算必须能够全面完整地反映各级政府的全部财政收支。如果预算不能全面完整地反映各级政府的财政收支,不仅预算难以准确反映政府的活动范围、规模 and 方向,而且上述四项要求的执行也将大打折扣。

第三节

财政与国家

一、财政是国家存在及实现其职能的经济基础

无论何种性质的国家,其存在都表现为拥有军队、警察、法庭等实体以及从事行政、经济及其他社会管理的机构,但它们自身并不生产任何物质产品,这些实体附属和管理机构的物质需求都需要通过财政来取得。马克思指出:“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉,一句话,它是行政权力整个机构的生活源泉。”^①“捐税体现着表现在经济上的国家存在。”^②“赋税是政府机器的经济基础。”^③这些论断深刻地揭示出国家与财政之间的依存关系。

国家机器自身的物质消耗需要财政,国家职能的实现,即国家每一项政治、军事、外交、司法活动以及各项事业的兴办,也都需要财力作保证。如进行战争、从事外交、侦察破案、刑讯审判以及兴办教育、修筑公园、架桥修路等公共工程,等等。国家机器的规模、国家活动的范围、国家职能的大小都会受到一国财政经济状况的制约。超越财政经济的可能任意施展国家的“本领”,那就必然动摇国家的基石,甚至导致政权的崩溃,这在中外历史上都不乏其例。我国历史上秦王朝可谓典型,兼并六国、统一中原的秦王朝建立政权后,不及时采取措施发展生产、培养财力,反而对外穷兵黩武,以30万人北击匈奴,50万人修筑长城;对内大兴土木,以70万人建造宫殿,致使财政枯竭、府库空虚,只好采取竭泽而渔的手段。其结果是破坏了经济基础,激化了阶级矛盾,迫使农民揭竿而起,秦王朝的统治被推翻。

① 《马克思恩格斯选集》,第一卷,人民出版社1972年版,第697页。

② 《马克思恩格斯选集》,第一卷,人民出版社1972年版,第181页。

③ 《马克思恩格斯选集》,第一卷,人民出版社1972年版,第22页。

二、财政是国家配置资源的重要方式

财政作为政府的一种经济行为,自产生以来就具有配置资源的功能,所有社会都需要财政配置资源来满足社会公共需要的物品和劳务,以维持社会正常运转。

财政对一部分社会产品的分配和再分配的进程与结果,就形成一部分社会资源的政府配置。作为政府经济体现的财政分配,成为政府实现资源有效配置的重要方式。

三、财政是国家调控经济及干预社会生活的经济手段

(一) 国家利用财政作用于其经济基础

恩格斯指出:“国家就是通过保护关税、贸易自由、好的或坏的财政制度发生作用的。”^① 财政历来是国家作用于经济基础的一个经济手段,是作为上层建筑的国家为其经济基础服务、作用于其经济基础的一个共同现象。当然,在不同社会形态下的不同国家中,在不同的历史阶段上,国家干预和调控的深度、广度和力度,干预的具体形式是不同的。

我国要建立的社会主义市场经济体制是政府宏观调控下的市场经济体制。由于我国还是一个发展中国家,我国的基本国情、经济发展目标和社会制度决定了政府对经济调控的范围和力度要比其他市场经济国家更大一些,而政府财政则是宏观调控的重要手段。

(二) 国家利用财政调节社会生活的其他方面

国家不仅利用财政调节经济,而且还利用财政调节社会生活的其他方面。我国历史上曾把税收作为促进人口增长的重要工具。汉高祖时规定,百姓生育子女,免两年赋役;清康熙时规定:“盛世滋生人丁,永不加赋。”在国外,原东德、保加利亚、蒙古等国均曾采取补贴、减税等措施鼓励生育。相反,韩国、突尼斯、尼泊尔、泰国等国则采取财政措施限制人口增长。国家财政调节的主动性、广泛性并不是说利用财政干预和调节经济和社会生活都是积极的、自觉的。调节干预适当,可以对经济社会起促进作用;调节干预不当,则有可能起阻碍甚至破坏作用。要使财政调节发挥积极的作用,重要的在于认识和把握财政分配规律。

第四节

财政与经济

财政与经济的相互关系可以概括为:经济决定财政,财政影响经济。

^① 《马克思恩格斯书信集》,人民出版社1962年版,第517页。

一、经济决定财政

(一) 经济发展的规模和速度决定着财政分配的规模和财政收支的增长速度

财政是以国家为主体的分配,能够为财政所分配的,只能是社会经济发展过程中创造出来的社会产品。因此,经济发展的规模和速度决定着财政分配的规模和财政收支的增长速度。一般而言,经济发展的规模越大、水平越高,经济增长的速度越快,财政分配的规模也可能越大,财政收支的增长速度相应也越快。1952年、1980年、1990年、2000年、2008年、2009年,我国国民生产总值(GNP)分别为589亿元、4547亿元、18 668亿元、99 215亿元、300 670亿元(GDP)、335 353亿元(GDP),同期财政收入分别为184亿元、1 159亿元、2 937亿元、13 395亿元、61 330亿元、68 518.30亿元,财政支出分别为176亿元、1 229亿元、3 084亿元、15 887亿元、62 593亿元、76 299.93亿元。可见,经济规模扩大,国民收入增加,财政收支的规模才能扩大。

(二) 经济结构决定财政分配结构,制约财政收入的增长速度

“所谓经济结构,是指国民经济各个部门、各个地区、各种成分、各个组织和社会再生产各个方面的构成以及它们的相互联系、相互制约的关系”^①,包括社会经济关系结构、部门结构、地区结构、技术结构等。经济结构对财政分配结构及财政收入增长速度的决定作用是多方面的。

1. 社会经济关系结构(即所有制结构)、产业部门结构决定财政收入来源的所有制构成和部门构成。1950年,我国全部财政收入中,国营经济占33.4%,私营经济占30.2%,个体经济占34.5%,集体所有制经济仅占0.3%。1958年,这一比重则分别变化为84.6%、0.1%、1.3%、14%,明显地反映出不同经济成分在国民经济中的地位决定于各经济成分的收入在财政收入中的比重。产业部门结构决定财政收入结构的显著例证是:随着社会经济发展,第三产业发展迅猛,1970年以来,美、英、法等国第三产业占国民生产总值的比重达到50%以上,其提供的财政收入也占整个财政收入的50%以上。

2. 物质资料生产结构决定财政分配结构。物质资料生产部门在生产中的比例状况决定着生产成果的实物构成,进而决定财政分配结构。一方面,社会产品的实物构成决定着财政收入中生产资料与消费资料的构成比例;另一方面,很大程度上决定着财政支出的方向和比例。在社会产品供给结构既定的情况下,财政支出所形成的对投资品或消费品的需求结构要受供给结构的制约,如果超出这种制约过多地安排了投资支出或消费支出,就会引起供求之间的结构性矛盾,使部分产品供不应求而物价上涨,另一部分产品则供过于求而销售疲软。

3. 经济结构合理与否制约财政收入的增长速度。经济结构合理化,国民经济协调发展并保持长期稳定的增长,财政收入也能够保持长期稳定增长。经济结构不合理,严重阻碍国民经济的良性循环和长期稳定增长,也将降低财政收入的增长速度。这已被建国以来的实践一再证明。比如,某项产业或产品增长过快,超出了现实的市场需求;或者虽未超出市场需求,但由于交通运输滞后无法运出,就会形成产品积压,无法进入流通销售,因

① 马洪:《经济结构与经济管理》,人民出版社1982年版,第5页。

而无法实现其价值,生产者无法取得销售收入,财政收入也便无从取得。

(三) 经济效益高低决定着财政收入的增长速度

经济发展的规模和速度决定着财政收支的规模和速度,这是一个总的趋势和一般规律。但是,它们之间不一定是等比关系。财政收入的增长往往与经济发展的规模和增长速度不一致。这是因为,财政收入的增长不仅取决于社会产品的数量,而且还受价格、成本、财政政策等多种因素影响。其中,经济效益对财政收入的增长具有决定性作用。从产品价值构成分析,财政分配的主要对象是剩余产品价值,在标志着生产规模的产品量一定的情况下,生产产品所耗费的物化劳动和活劳动越少,成本越低,剩余产品价值(m)越多,经济效益越高,财政收入就能以较快的速度增长;反之,财政收入的增长速度就必然降低。2008年上半年,我国经济增长快,企业效益比较好,全国财政收入增长33.3%。下半年,主要受国际金融危机影响,经济增幅下降,企业利润减少,并且在企业所得税税率大幅下调的基础上,为加强和改善财政宏观调控、促进经济平稳较快发展,又出台了一系列税费减免政策,全国财政收入增幅逐步回落。

(四) 社会经济关系决定和影响财政分配

1. 生产关系的性质决定财政分配的性质。财政分配关系是生产关系的特定部分,而分配关系的性质是由生产关系的性质决定的。这不仅反映在不同社会制度下,财政分配关系性质的本质区别,而且反映在同一国家的多种经济成分之间,财政分配关系的性质也有重大差别。具体到我国现阶段,国家财政与国营经济、集体经济、私营经济、个体经济、合资经济等各种经济成分之间分配关系的性质也是有区别的。

2. 一定的生产资料所有制形式决定财政分配的形式。对各种非国有制经济,财政一般只能通过税收集中其纯收入的一部分;对于国有经济,财政不仅可以征税,还可以通过上缴利润和资产占有费等形式取得收入。这反映了国家对不同经济成分在财政分配形式上的差别。

3. 生产关系再生产状况制约财政分配的规模。生产关系再生产状况是与其与生产力发展水平的适应程度来衡量的。生产关系再生产状况良好,即适合生产力发展,可以极大地推动生产力发展,进而为扩大财政分配规模创造可靠的物质前提;反之,则只能出现相反的结果。

(五) 经济体制及经济运行方式决定财政分配体制及调控方式

1. 经济体制决定财政分配体制。从我国及其他国家的实践看,有什么样的经济体制,必然要求有与其相适应、相配套的财政体制。同样是资本主义国家,由于经济体制的差别,财政体制也会有很大差别。美国的自由市场经济、德国的社会市场经济和亚太式的政府主导型市场经济形成了各自在财政体制以及财政调控方式上的许多差异。我国传统的经济体制决定了财政上的统收统支,而市场经济的建立则要求分级管理的财政体制。

2. 经济运行方式决定财政调控方式。财政分配是在既定的经济运行方式下进行的,因此,财政活动与经济运行方式有着密切的联系。概括地说,经济运行方式包括自然经济、自由市场经济、计划经济和混合经济等多种。在自由市场经济下,财政主要为经济运行创造外部环境和条件,很少对市场直接干预;在计划经济下,财政直接干预企业的生产

经营活动;在混合经济下,财政主要以市场为中介,通过影响微观经济主体的利益,间接地对经济过程进行调节,但也通过投资、补贴直接参与一些企业的生产经营活动。

二、财政影响经济

(一) 财政分配规模制约经济发展规模

经济发展的规模主要取决于资本形成的规模,而后者在一定时期又取决于投资规模。在国民收入一定的情况下,财政通过介入国民收入的分配过程,可以影响国民收入在投资和消费之间的划分比例,进而制约经济发展的规模。首先,在市场经济条件下,企业是最基本的投资主体,经济发展的规模一定程度上取决于企业的投资能力及其形成的投资规模,而企业的投资能力又受政府税负水平的制约,并与其成反比。可见,财政在国民收入分配中的比例制约着微观经济主体的投资能力,进而制约经济发展的规模。其次,财政投资是社会物质资料再生产中资本形成的重要力量,在财政支出中适当控制消费性支出,可以扩大投资性支出,从而促进经济发展规模的扩大。再次,在国民收入分配格局既定的情况下,财政还可以通过发行公债的方式集中一部分居民手中的资金用于重点建设,从而推动经济的发展。

(二) 财政分配制约经济结构、效益和速度

在市场经济中,经济结构的形成是以市场供求关系及相应的价格变化为基本导向的,但财政对经济结构具有重要的调节作用。

1. 财政投资从资金供给方面直接影响国民经济结构的形成。新中国成立以来,我国用于扩大再生产的基本建设投资主要集中于财政手中,财政的基建投资结构直接制约着国民经济的产业结构、部门结构和地区结构的形成。改革以来,形成了多元投资格局,但财政投资具有规模大、集中性高、可控程度高的特点,其投资方向对改善经济结构仍具有重要作用。比如,近几年来,财政加大对基础产业和基础设施的投资力度,极大地促进了我国经济结构的协调发展。

2. 税收、财政补贴等财政变量会影响价格和利润等市场变量,差别税率、税收优惠、财政补贴等会产生对市场资源流向的导向作用,进而对资源配置发挥调节作用。

3. 财政投资支出、社会公共消费支出通过需求对产业结构形成重大影响。产业经济学的理论证明:最终需求和规模的变化是推动产业结构演变的重要动因之一。财政支出必然形成需求,支出的结构不同,会形成不同的需求,投入教育和投入医疗要求的材料和设备肯定是不同的。因此,财政不仅对社会总需求有重要的调节作用,而且对需求结构也有很强的调节力,从而通过需求改变和影响产业结构。

4. 财政促进了经济结构的合理化和国民经济协调发展,可以使经济保持较快的增长速度和较高的效益。

(三) 财政分配制约着社会再生产各环节的衔接和协调程度

财政分配形成的购买力是全社会购买力的重要组成部分,它对生产和消费起着联结作用,是衔接和协调再生产各环节的重要因素。首先,财政分配为商品交换提供购买力,从而为生产成果实现交换、进入消费创造条件。其次,财政支出的总量和结构影响着社会购买力总量和结构与商品供应总量和结构的适应程度,进而影响交换、消费的实现程度和再