

财政学概论

主 编: 杨光英

副主编: 常荆莎 韩 劲 郝志军

中国商业出版社

财政学概论

主 编：杨光英

副主编：常荆莎 韩 劲 郝志军

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学概论/杨光英主编. - 北京:中国商业出版社,1996.8

ISBN 7-5044-3259-8

I.财… II.杨… III.财政学-概论 IV.F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 14823 号

责任编辑:段开红

特约编辑:杨 明

责任校对:陈 晓

* * *

财政学概论

* * *

中国商业出版社出版发行

(北京广安门内报国寺1号 100053)

新华书店北京发行所经销

北京德外印刷厂印刷

* * *

1996年8月第1版 1996年8月第1次印刷

850×1168(毫米) 32开 印张:11.5 字数:300千

印数:1~3600册 定价:19.00元

* * *

(如有印装质量问题可更换)

前 言

《财政学概论》一书是以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导思想,按照中共十四届三中全会、五中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》、《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》的精神编写的。其基本要求是:遵循理论联系实际的原则,尽可能反映和体现中国特色;注重本学科基本理论、基本知识的论述及基本方法和基本技能的训练;正确吸收本学科前沿性和比较成熟的研究成果;在对比和借鉴市场经济发达国家的财政理论与方法时,既要着眼于介绍市场经济共性的观点与方法,又要根据我国和外国在国情与意识形态上的差异,本着思想性与科学性相统一的原则作出恰当的评价;内容阐述做到观点正确、鲜明,份量适中,取材准确。

本书较之已出版的财政学著作有以下特点:一是以社会主义市场经济体制为依据,对财政学中的某些基本理论和重要观点作了重新界定和论述,并及时采纳了所能得到的最新资料;二是本着“解放思想,实事求是”的精神,对财政学中的某些问题首次进行了中西对比和借鉴的尝试;三是全书结构体系较新颖,简化了某些章节内容,使之更符合教学需要。

本书共十章约 28 万字,分四大部分:第一部分即第一章,它以“导论”为题,主要阐明财政学的一般理论知识,为以后各章铺垫基础;第二部分包括第二至第六章,在阐明财政收入一般知识的基础上,着重论述税收原理、制度和管理,以及国际税收的基本理论与实践;第三部分即第七章,主要阐明财政支出的基本原理和要求,着重论述财政支出的方向、规模、结构等基本理论;第四部分包括第八至第十章,主要介绍国债制度、国家预算,阐明社会主义市场经济条件

下,国家宏观调控的财政机制和财政政策,论证了“四大平衡”与社会总供求平衡的关系。

本书可作为财经院校各专业本、专科教学用书,也是财政实践工作者良好的自学参考书。在作教材使用时,可依专业和教学对象、教学时数的不同,对不同章节内容做必要的取舍和调整。

本书由杨光英教授拟定大纲并撰写第一章;郑炳章撰写第二章;郝志军撰写第三和第九章;韩劲撰写第四和第八章;高伶撰写第五章;郭宏撰写第六章;常荆莎撰写第七和第十章。由杨光英、韩劲、常荆莎、郝志军共同修改,最后由杨光英总纂定稿。

在编写过程中参考了陈共主编的《财政学》和中外有关财政学著作的研究成果,特此说明并深表谢意。由于我们水平所限,疏漏之处欢迎读者批评指正。

编者

一九九六年五月于石家庄

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 财政的概念和财政学的对象与方法	(1)
第二节 财政的职能	(13)
第三节 我国财政的基本特征	(30)
第二章 财政收入概述	(36)
第一节 财政收入的作用	(36)
第二节 财政收入的分类	(37)
第三节 财政收入的构成	(43)
第四节 财政收入的质量、数量界限和收入规模	(49)
第三章 税收原理	(57)
第一节 税收的本质和税收术语	(57)
第二节 税收分类和税收效应	(65)
第三节 税收原则	(73)
第四节 税收转嫁与归宿	(82)
第四章 税收制度	(90)
第一节 税收制度概述	(90)
第二节 流转课税	(105)
第三节 所得课税	(119)
第四节 资源和财产课税	(127)
第五节 行为课税和农(牧)业课税	(136)
第六节 关于税收制度的中西方对比和借鉴	(141)

第五章 税收管理	(146)
第一节 税收管理的内容和原则	(146)
第二节 税收征收管理	(155)
第三节 税收管理体制	(169)
第六章 国际税收	(179)
第一节 国际税收的概念和管辖权	(179)
第二节 国际重复征税及其减除	(184)
第三节 国际避税、逃税和避税区	(192)
第四节 国际税收协定	(207)
第七章 财政支出	(212)
第一节 财政支出的分类和效益	(212)
第二节 投资支出	(228)
第三节 社会消费性支出	(244)
第四节 社会保障支出和财政补贴	(252)
第八章 国债	(260)
第一节 国债的性质和功能	(260)
第二节 国债的负担与限度	(266)
第三节 国债制度	(272)
第四节 外债	(283)
第九章 国家预算和预算管理体制	(288)
第一节 国家预算概述	(288)
第二节 复式预算	(295)
第三节 预算外资金	(300)
第四节 预算管理体制	(303)

第十章 财政平衡概述.....	(320)
第一节 财政平衡和财政赤字.....	(320)
第二节 财政平衡与社会总供求的平衡.....	(331)
第三节 财政宏观调控和财政赤字对社会经济的影响	(337)
第四节 财政政策.....	(342)

第一章 导论

本章主要论述财政的概念、财政学的研究对象及方法、财政的职能和社会主义财政的特征,为以后各章铺垫基础。

第一节 财政的概念和财政学的对象与方法

一、财政的概念

财政现象是一种历史悠久的、已存在几千年的经济现象,但对财政作出理论概括只是近代的事情。

我国经济学界对财政概念的探索,已有如下几种主要观点:

一是“国家分配论”。该观点认为,财政是以国家为主体由国家集中进行的分配活动和分配关系。

二是“剩余产品论”。该论认为剩余产品是财政关系的物质基础,财政是由剩余产品形成各种社会基金的经济过程。

三是“社会再生产论”。认为财政是一种分配关系,强调应从社会再生产出发来研究和阐明财政问题。

四是“社会公共需要论”。它强调财政是满足社会公共需要的一种分配活动。

上述几种对于财政概念的概括,虽然各自所强调和突出的重点不同,但在具体阐述其内涵时,都认同财政是以国家为主体的分配活动,分配的对象主要是剩余产品,以及是为了满足社会公共需要等内容。故我们可给财政这一概念作如下界定:财政是为了满足社会公共需要,在以国家为主体主要参与剩余产品分配过程中同有关各方面所发生的经济关系。为更深刻地理解财政这一概念,须注意把握以下几点:

首先,财政分配的主体是国家。

财政分配有别于一般经济活动的分配,后者参与分配的主体是生产要素的所有者和投入者,而财政分配的主体则是国家。因而以其他社会经济单位或个人为主体的分配均不属于财政。即所谓财政就是以国家为主体的财政,这是财政区别于其他分配范畴的最主要的特征。财政的国家主体性,主要指在财政分配活动中,国家在与其他社会经济单位、社会成员所形成的分配关系中,国家居于主导地位,其他单位和成员则处于从属地位;此外,这种主体性还体现在国家通过财政政策调控社会经济总量与结构,以及调节人们之间的利益关系,以促进社会和经济稳定、持续、协调地发展。

应予指出的是,国家在财政分配关系中的主导地位,并不意味着作为上层建筑的国家决定作为经济基础的财政分配关系。根据历史唯物主义的原理,生产力的发展决定经济从而决定财政关系,虽然国家要借助于财政手段取得自己得以存在的物质基础,并通过财政分配来作用于经济,以巩固其赖以存在与发展的经济基础,但作为分配这一经济活动的财政,其开拓和发展毕竟要依赖于经济的发展和遵循经济规律的要求。

其次,财政分配的客体主要是剩余产品。

财政所分配的客体或对象主要是剩余产品,这是同一般经济分配的又一主要区别。我们知道,社会产品的价值形式由 C、V、M 三部分构成, M 是剩余产品价值部分;而以国家为主体的财政分配的客体,主要是 M。因为只有 M 才可能和必需从一般经济分配中独立出来,形成一种超越生产单位之外的特殊分配过程。剩余产品成为财政分配对象的规定性,既决定了财政分配同一般经济分配在质上的区别,又制约着财政分配的数量界限,使 M 成为财政分配中的稳定部分,并决定其在再生产中的地位和作用。

应予指出的是,剩余产品作为财政分配对象,既不是剩余产品价值中的全部,亦不意味着排斥对必要产品价值的分配,前者如 M 中的利润部分主要归资本所有者,后者如征收个人所得税、固定资产投

资方向调节税等,就是对 V 和 C 的征收。总之,财政分配对象主要是剩余产品,是就它直接的稳定的分配对象而言的,其参与部分必要产品的分配,仅指国家财政对该部分产品的调节功能。

第三,财政是为了满足社会公共需要的分配活动。

满足社会公共需要是财政这一概念的又一重要内涵,也是其区别于一般经济分配的主要特点。

作为上层建筑的国家,不仅要执行其政治职能,而且要执行其社会和经济职能,任何性质的国家概莫能外。财政分配为满足社会公共需要,就是国家凭借其最具权威的手段获得社会产品,去实现自己的职能,即财政分配除了满足国家机构的经常需要外,尚要为经济建设和发展教、科、文、卫等事业支出费用,以及运用财政手段调节社会经济生活。我国当前正处于两个具有全局意义的根本性转变时期,即计划经济体制向社会主义市场经济体制、以粗放型为主的经济增长方式向集约型为主的经济增长方式转变时期,并开始实施“可持续发展战略”,通过财政分配满足社会公共需要,以实现国家的宏观调控职能,便显得更为突出和重要。

需要进一步说明的是,社会公共需要指的是什么?满足该需要的范围和具体内容是哪些?

所谓社会公共需要也就是一般的社会需要,它是相对于个人、集团的需要来说的,并由国家通过强制性手段集中起来的剩余产品所提供,通过无偿或少许付费的方式来满足社会成员的共同需要。实际上满足公共需要就是实现国家自身各种职能活动的需要,这是自有国家以来任何性质的国家所共有的。正如马克思所指出的:“在任何社会生产中,总是能够区分出劳动的两个部分,一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人消费,另一部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品,总是用来满足一般的社会需要,而不问这种剩余产品怎样分配,也不问谁执行这种社会需要的代表的职能……。”^①

^① 《马克思恩格斯全集》第 25 卷,第 992 页。

满足社会公共需要的范围亦是国家活动的范围,是由国家的政治、经济和社会职能规定的,其具体内容主要有如下一些项目:国家安全、社会公安、外交和政府行政管理;基础产业与基础设施和公共工程;教育、科学研究和文化卫生事业;核能、宇航等高技术高风险以及社会效益大的事业;基本属于社会公共需要而由集团与政府共同兴办的事业;等等。上述各项除第一项所提供的服务属纯粹的社会公共需要外,其他各项均在不同程度上具有二重性和交叉性的特点,即既具有社会成员共享的平等消费的无竞争性和非排他性,以及不可分割性,又具有一定的竞争性和排他性;既具有无须付费的非市场性,又具有付费和少付费的不完全市场性;既是个人需要,又是社会公共需要;既可由政府兴办,又可由个人与集团共同兴办,因而既具有侧重于社会效益性,又具有注重经济效益性;等等。

财政这一概念所涵盖的上述内涵,是植根于国家的主体性这一本质规定性基础上的,由此而引致出其他内涵,故财政可简单概括为以国家为主体的分配关系,这亦是中国财政学界的主流派观点。它揭示财政概念的脉络是从原始社会末期社会生产力发展出现剩余产品开始,导出阶级和国家的产生,而国家为维护其存在和履行自身的职能,需要消耗一定的社会产品。既然国家是非生产机构,为此只有凭借特有的政治权力,强制性地无偿取得剩余产品,参与社会产品的分配活动,从而就产生了一种特殊的分配,即财政分配。财政是随着国家的产生、存在、发展而产生、存在和发展的,随着国家的消亡而消亡的,它是一个历史范畴;它作为对社会产品的分配关系,属于社会生产关系的内容,因而它是经济范畴内的概念。至于财政制度和财政政策,则是财政分配关系运动规律的理论反映,是属于上层建筑的范畴。

二、财政学的研究对象与方法

(一)财政学的研究对象

财政学是一门应用理论学科,主要阐明财政的基本理论和基本

业务知识。

各门学科之间的区别:在于其考察对象的矛盾特殊性,正如毛泽东所指出的:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的研究对象。”^① 财政学是研究以国家为主体的特殊的分配关系及其运动规律的科学。它所涉及的内容很多,关系到方方面面,但最主要应把握以下几点:

首先,必须明确,财政分配关系只属于社会生产关系中分配关系方面,但并非一切分配关系均是财政关系。以其他社会组织或团体为主体的分配关系均不属财政关系的范畴,只有以国家为主体的分配关系才是财政分配关系,才成为财政学的研究对象。

其次,以国家为主体的财政分配关系,较一般生产关系更为具体,财政活动主要具体化为财政的收入和支出活动,而各收支项目得以确立的依据是什么,各有什么特点,财政收支总量变化的规律和收支平衡与否对社会总需求、总供给以及对整个国民经济的运行有什么关系和影响,这些都是财政学所要研究的主要内容。

再次,社会主义市场经济运行过程中,要求建立与之相适应的完善的宏观调控体系,而财政则是重要的宏观调控手段。财政宏观调控手段的运用,主要靠财政分配关系运动规律的理论反映的财政政策来行使,因而财政学不能回避对财政政策的研究。但不是关注国家财政部门如何设计与操作什么样的财政政策,而是着重探索隐藏在财政政策背后的规律性的东西,考察一定的财政政策应如何反映财政分配活动的规律,如财政政策的目标和确定目标的依据、采用什么手段实现既定目标,以及财政政策的政策效应和怎样与货币政策相互配合等带规律性、本质性的东西。

最后,必须明白,财政活动是整个国民经济运行的一个侧面和层次,是由国民经济运行决定的,它规定了财政分配的范围、目标和方

^① 《毛泽东选集》一卷本,第284页,人民出版社1964年出版。

式,同时它也具有巨大的影响国民经济运行的反作用,故财政与经济的密切关系是财政学这门学科建立和进一步完善的基本线索。

(二)财政学的研究方法

一百多年前,马克思在批判地吸取德国古典哲学的“基本内容”和“合理内核”的基础上,创立了长青的科学方法——唯物辩证法,以此为方法论武器,完成了《资本论》这部博大精深的划时代政治经济学巨著。唯物辩证法的具体运用体现在事物的普遍联系方法、矛盾统一法、从现象到本质从具体到抽象从抽象到具体的科学抽象法和叙述方法。财政学作为理论应用经济学科,当然是以唯物辩证法为其研究的根本方法。财政学一般运用如下具体研究方法。

1. 事物普遍联系的方法

如前述,财政活动是国民经济运行的一个方面和一个层次,它不是孤立地展开自己的活动的,而是同社会经济生活中的方方面面存在着有机联系,因而对财政分配规律的考察不应该也不可能独行其是。首先,从总体上它必须联系生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的社会基本矛盾运动来研究财政分配关系的运动规律。作为反映生产关系中分配关系特殊方面的财政分配关系,必须一方面联系生产力,从受生产力决定和与之相适应的关系来研究财政分配关系;财政分配关系属于社会经济基础的一个部分,故另一方面又必须联系上层建筑,从经济基础决定上层建筑和上层建筑反作用于经济基础的相互关系中来研究财政分配规律。即应根据财政分配既要适应生产力和适应经济基础的要求,又要考虑到财政分配关系对生产力的反作用和财政制度、规则对维护、巩固与促进财政关系发展从而促进社会经济发展的反作用,从中揭示分配关系的运动规律。其次,就社会分配关系自身来看,必须从财政分配关系与社会其他分配关系的紧密联系中来考察财政分配关系规律。如国民收入的分配制约和影响财政分配,故财政所集中上来的剩余产品和投向以及分配范围,不能不考虑国民收入的水平;又如,必须考虑按劳分配所得收入和其他非按劳分配所得收入的状况,为按“效率优先兼顾公平”的原

则发挥财政分配调节收入分配的作用提供依据。

2. 定量分析与定性分析相结合的方法

这里所说的定性分析,主要指的是考察财政分配活动是否适应社会主义市场经济的要求和服从国民经济持续发展的目标,而财政活动主要由财政收入和支出项目的数量关系来体现的,各项目的数量及比例多少,无疑对国民经济稳定、健康、持续发展及经济、社会发展目标的实现,都有直接影响。所以,研究财政分配规律,不能忽略定量与定性分析相结合的方法。

3. 规范分析法与实证分析法相结合的方法

规范分析是指以一定的“价值判断”为基础,提出一些分析和处理问题的标准,作为理论前提和制定政策的依据。它最基本的特点是:回答问题是“应该是什么”(What ought to be),如果存在偏差和不符合,则指明应怎样纠正与调整;实证分析则是指排除了价值判断,只依据事物自身的本来面目及其发展趋势作出描述和分析,其突出特点是:回答研究对象“是什么”(What is it),它研究事物间的相互联系的规律,提出解释经济现象的理论,用事实和经验来检验理论并根据理论作出“是什么”的预测。

这两种方法,后者是从具体到抽象,前者是从抽象到具体,二者结合起来就是科学的抽象法。财政学的研究即可应用这种实证分析与规范分析相统一的方法。

财政学在我国运用规范分析法,就是在社会主义公有制为主体和社会主义市场经济体制的前提下,按照“三个有利于”判断标准和效率优先兼顾公平的原则,来规范财政分配活动并进一步深化财政制度的改革问题。财政学应用实证分析法,就是指按照财政活动自身的本来面目,阐明从取得财政收入到安排财政支出的整个分配过程及产生和预测可能产生的效应,说明财政活动同整个国民经济活动的相互关系与作用,以及开展财政活动所建立的机构和各种制度与政策措施。

三、中西方对比与借鉴

这里主要是试图通过同西方财政学关于财政概念论述的比较,提出某些我国社会主义初级阶段财政学可借鉴的东西,作为一种探索和尝试。

如前所述,中国财政学主流派关于财政概念的观点,认为财政是以国家为主体的分配活动和分配关系。西方财政学界的观点则认为,财政实际上是公共经济(Public Economy)或公共部门经济(Public Sector Economy),是一种相对独立的经济活动。西方财政学从多方面论证“市场失灵”来证明这一论断的确立。所谓市场失灵(Market Failure)是指,在自由放任的市场经济中,市场竞争往往受到如“公共产品”、外溢性、风险性、失业和通货膨胀、分配不公等等因素的限制和干扰而难以充分展开,因而单靠市场机制的自发调节不可能达到资源有效配置和效率最佳。对“市场失灵”,西方财政学认为私人经济或私人部门经济是无法解决的,这就需要公共经济的介入,以非市场机制去克服与弥补市场失灵所带来的缺陷。这样,在私人经济存在的同时,必然需要公共经济的存在,而公共经济即财政,或称公共财政。

中西方财政概念的上述不同界定,基本体现在对财政和国家的关系以及财政分配活动的对象(客体)的不同理解上。

(一)关于财政和国家的关系

如前述,以国家为主体的财政分配活动,是中国财政概念中的主流观点,这种将国家赋予主体的特殊重要地位,在西方财政理论中是不存在的。二者区别主要有以下两点:

(1)以国家为主体的财政分配论认为,国家的存在直接引起财政的存在,没有国家便无所谓财政分配活动;公共经济论则是通过分析“市场失灵”来说明公共经济的存在,然后才指明国家与公共经济的关系,并认为国家政府所从事的施政、国防、外交以及制定法律等,均是提供公共产品的一种公共行为,现代社会没有国家政府提供服务

是不可思议的。他们认为,财政活动并不等于国家政府的活动,因为他们认为不仅公共企业是公共经济活动的一部分,而且集体性质的企业也是一种公共活动,亦具有财政性质。他们还认为,公共经济活动对资源配置的有效调节与影响,从根本上说不在于国家政府的偏好而在于社会公众的偏好。

(2)占主导地位的以国家为主体的财政分配论认为,只有由国家进行的分配才是财政;西方公共经济论则认为,不仅由国家进行的分配活动而且国家进行的所有经济活动都是财政。

(二)关于财政分配对象

中西方财政学在认识财政活动对象问题的不同,主要体现在前者认为财政的分配对象是社会产品(剩余产品),后者则强调公共经济对于公共产品的产出与提供,即所谓“公共产品”论是其核心和基础。这里有必要介绍西方财政的“公共产品论”。

所谓公共产品(Public goods)是相对于个人产品而言的,它涵指每个人对这种产品的消费,并不能减少任何他人也消费该产品。公共产品与个人产品的区别主要有两个:第一是非排他性和排他性;第二是非竞争性和竞争性。

公共产品的非排他性,是指人们在消费该产品时,并不排除他人同时也消费该产品;个人产品的排他性一般指他人被排除在消费某种产品之外;亦即当某个人为消费该产品付费后,他人一般不能享有对该产品的消费。公共产品的非竞争性,亦称提供公共产品时的合作性,意即消费者的增加不引起成本的增加,或者说一定量公共产品按零边际成本为新增消费者提供服务;个人产品则与此相反。

对于公共产品的含义还应注意以下几点:

(1)同时具备非排他性和非竞争性的公共产品,称纯公共产品。在现实生活中有不少只具有某一特性或某一特性的程度强弱不同的产品,称之为非纯粹公共产品。在纯公共产品与纯个人产品之间有一个中间区,在这个区间内散布着许多程度不同的非纯粹公共产品和非纯粹个人产品,鉴于这些产品具有一定的非排他性,所以亦属于