

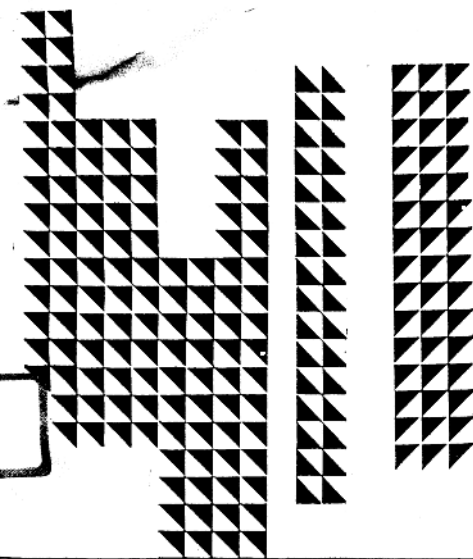
中青年学者  
论著丛书

中国

财政政策的  
理论与实践



谢贤星 著  
江西人民出版社





中青年学者论著丛书

---

# 前 言

政策是阶级意志的反映，是实现阶级的政治经济目标的手段和措施。社会主义国家的财政政策，是国家经济政策的一个重要组成部分，向广大财政工作者和人民群众宣传财政政策，对于正确地贯彻执行国家的经济政策有着十分重要的意义。

为了宣传财政政策，贯彻执行财政政策，就要开展对财政政策的研究，使财政政策科学化和规范化。

在国外，很早就开始了对财政政策的研究。例如，资本主义财政学体系的创造人亚当·斯密在他的《国富论》中，就有大量的篇幅是研究财政政策的。随后研究财政政策的经济学家愈来愈多。梅纳德·凯恩斯的《就业、利息和货币通论》，就是研究和运用财政政策的代表作。许多经济学著作也以大量的篇幅阐述财政政策，如萨缪尔逊的《经济学》中就有大量的关于财政政策方面的论述。经济学家认为，财政学不仅要研究财政收入、财政支出和公债三大结构的配合问题，而且要研究财政政策、财政体制和财政同货币的协调问题，强调要在抑制失业、缓和通货膨胀、寻求国际收支平衡等重大经济问题中，发挥财政政策的作用。因此，在国外财政政策已从传统的财政学中分离出来，成为一门独立的学科。

中国是一个历史悠久的文明古国。早在奴隶社会乃至封建社会，都涌现了一批杰出的理财家，开展了对财政政策的研

究，尽管没有形成较为系统、完整的财政政策的理论阐述，但却留下了具有科学成分的财政政策，如轻徭薄赋、量入为出等，创造了运用财政政策以实现一定的政治经济目标的范例，为后人研究财政政策提供了有益的思想资料。

建国以来，我国的财政学者十分重视对财政政策的研究，并取得了一定的成效。例如，1984年由许毅、陈宝森主编的《财政学》就专门论述了财政政策问题，指出：“自从财政产生以来，一切社会制度下的财政活动，都是在一定的国家财政政策、制度的规范下进行的。当这些政策和制度反映并符合客观规律时，它就能促进社会的发展，违背客观规律时，就会阻碍社会的发展。因此，从财政政策、制度入手进行分析，将有助于我们通过纷繁的财政现象，认识财政分配的实质及其规律性。”<sup>①</sup>1985年由陈共等编著的《财政学教程》也阐明了财政政策与财政规律的相互关系，指出“财政规律是国家制定财政政策的客观依据，国家又通过好的或坏的财政政策影响经济的发展”，“符合财政规律的财政政策就会促进经济的发展，否则就会阻碍和破坏经济的发展”<sup>②</sup>。1987年由邓子基主编的《比较财政学》，也专门设章对财政政策进行比较研究，指出：“一定的财政政策是产生于一定的财政分配关系之中的，把具有相对独立性和重要性的财政政策抽出来进行专门比较研究，实质上也就是对财政分配关系进一步的比较研究。”<sup>③</sup>1987年姜维壮编著的《当代财政学若干论点比较研究》也强调指出：“正确的、具有科学性的政策和制度，固然是财政学研

---

①《财政学》，中国财经出版社，1984年版，第11页。

②《财政学教程》，中国财经出版社，1985年版，第14页。

③《比较财政学》，中国财经出版社，1987年版，第7页。

究客观对象，探索财政规律的必要条件和依据；即使实践证明为不正确或不完全正确的财政政策和制度，同样是财政学研究的重要依据。如果离开或忽视对具体的财政政策和制度的研究，在任何社会条件下对财政分配关系的深入研究都是不可能的。”<sup>①</sup>1989年由王绍飞编著的《改革财政学》也专门探讨了我国社会主义初级阶段的财政政策选择问题，指出：“财政政策选择包括收入政策和支出政策两个方面”，“要以社会经济模式为依据，以保持国民经济均衡发展为目标”<sup>②</sup>。由此可见，我国对于财政政策的研究也是十分活跃的。但是，由于受到财政学的科学研究对象规定性的局限，在财政学中不可能对财政政策作系统的、全面的分析和深入的研究。随着我国社会主义有计划商品经济的确立和发展，有必要把财政政策从财政学中分离出来，建立一门新的独立学科，这是时代的呼唤。

财政政策的研究和制定，有着它自身的客观规律性。正确的财政政策可以推动和促进社会经济的发展；错误的财政政策却会阻碍甚至破坏社会经济的发展。因此，为了减少财政政策的失误，提高财政政策的有效性，就需要把财政政策作为一门科学来探索、来研究。正是基于这种认识，我根据自己多年的教学生涯中积累的研究心得和资料，撰写了这本《中国财政政策的理论与实践》，以期与财政部门的实际工作者和财经院校的同行们一道，为开展中国财政政策研究，为建立具有中国特色的社会主义财政政策学，起到抛砖引玉的作用。

本书分五篇：第一篇为总论；第二篇为财政收入政策；第

---

①《当代财政学若干论点比较研究》，中国财经出版社，1987年版，第24页。

②《改革财政学》，中国财经出版社出版，1989年版，第248页。

三篇为财政支出政策；第四篇为财政平衡政策；第五篇为财政管理政策。这样安排，主要是试图通过对收、支、平、管等方面政策的归类研究，便于在实践中掌握和运用。当然，这样归类绝不是把收、支、平、管割裂开来，而是相互交错，紧密联系，融为一体，所不同的是，每一类都有自己的侧重点。

革命导师列宁在谈到财政政策与改革的关系时，十分正确地指出：“如果我们在财政政策上没有成就，那末，我们的一切根本改革就会遭到失败”。<sup>①</sup>我国改革、开放正在不断深化，需要各方面的政策其中包括财政政策相配合，财政政策也需要在改革中通过研究和实践来不断完善。研究财政政策，实际上是研究如何精心理财的问题，如何制定正确的生财、聚财、用财政策的问题。从发展经济来增加财政收入，是生财之道的基本政策。对此，书中着重阐述了我国财政“发展经济，保障供给”的总方针，强调要维护财政总方针在财政政策体系中的地位，充分发挥财政总方针的作用，并在实践中正确处理财政具体政策与财政总方针之间的关系。我认为，社会主义国家的生财政策，应当是在合理确定经济增长率的基础上，积极从发展经济、增产节约、提高效益中来培养与开辟财源，增加财政收入，而不能靠增加人民负担、降低人民生活水平。我们的聚财政策，应当是聚财有度，使国家与集体、个人的分配关系稳定在一个合理水平上，做到三者利益同时兼顾，特别要寻求一个比较恰当的数量界限，合理确定财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重；同时要拓宽聚财的视野从国内扩展到国外，坚持自力更生为主，争取外援为辅

<sup>①</sup>《列宁全集》第27卷，第357页。

的政策，使财政收入稳步上升。我们的用财政策，应该坚持“一要吃饭，二要建设”的方针，量力而行，尽力而为，统筹兼顾，合理安排，并坚持艰苦奋斗、勤俭建国，勤俭办一切事业的方针，有多少钱办多少事和少花钱多办事，把有限的财力用在刀刃上，力求实现最好的经济效益和社会效益。

在研究我国社会主义财政政策时，不应忽视中国古代的财政思想和政策以及国外的财政思想和政策的借鉴作用；同时，总结我国40多年制定和执行财政政策的经验和教训也是十分必要的。鉴于财政法律规定是财政政策的具体体现，因此，本书注意了把财政政策的研究同财政法规的研究结合起来，以提高财政政策的效用。

笔者认为，财政政策的研究，还应当注意政策的稳定性与政策的发展变化的关系。在本书的有关章节中，虽然提出了一些政策设想或建议，但这仅仅是从研究角度出发，而不同于现行政策。因为现行政策特别是具体政策并不是始终一成不变的。

研究中国社会主义财政政策，创建中国财政政策学，是时代赋予我们的一项重要任务。由于财政政策内容多，结构复杂，研究这个课题难度是很大的。加上作者的能力和水平有限，经验不足，书中疏漏、缺点甚至错误的地方在所难免，恳请广大读者批评指正，以便共同把财政政策的研究工作推向前进。

在本书的写作过程中，参阅了最近出版的专著、教材和科研论文，吸收了财政界的许多研究成果，谨此致谢。同时，还得到了江西人民出版社胡习川同志的精心指导和大力帮助；王蔚文、王飞舟、谢峰等同志为本书的完成作了大量的资料搜集和整理工作；杨武秀、欧阳华等同志也帮助我作了许多具体

工作，在此一并表示深切的谢意。

谢贤星

1990年8月16日

# 目 录

---

## 第一篇 总 论

---

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| 第一章 财政政策的性质和意义·····      | ( 1 )  |
| 第一节 财政政策的性质·····         | ( 1 )  |
| 第二节 财政政策的目标和作用·····      | ( 5 )  |
| 第三节 财政政策的种类和体系·····      | ( 11 ) |
| 第二章 财政政策制定的原则和客观依据·····  | ( 15 ) |
| 第一节 财政政策制定的原则·····       | ( 15 ) |
| 第二节 财政政策制定的客观依据·····     | ( 18 ) |
| 第三章 财政政策制定的程序和实施·····    | ( 24 ) |
| 第一节 财政政策制定的程序·····       | ( 24 ) |
| 第二节 财政政策的实施·····         | ( 26 ) |
| 第三节 对财政政策实施情况的监督与检查····· | ( 27 ) |
| 第四章 社会主义财政的总政策·····      | ( 29 ) |
| 第一节 社会主义财政总政策的意义·····    | ( 29 ) |
| 第二节 社会主义财政总政策的内容和要求····· | ( 30 ) |

---

## 第二篇 财政收入政策

---

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第五章 生财政策.....             | (36)  |
| 第一节 中国历史上的生财政策.....       | (36)  |
| 第二节 国外有关生财的政策主张.....      | (41)  |
| 第三节 马克思主义经典作家有关生财的论述..... | (43)  |
| 第四节 我国现阶段生财的基本政策.....     | (46)  |
| 第六章 聚财政策.....             | (52)  |
| 第一节 取之有度.....             | (52)  |
| 第二节 利益兼顾.....             | (54)  |
| 第三节 合理确定财政收入占国民收入的比重..... | (58)  |
| 第四节 适度集中资金.....           | (61)  |
| 第五节 自力更生为主 争取外援为辅.....    | (62)  |
| 第七章 税收政策.....             | (65)  |
| 第一节 制定税收政策的原则.....        | (65)  |
| 第二节 我国税收的基本政策.....        | (71)  |
| 第三节 我国税种分类及税收政策的构成.....   | (75)  |
| 第八章 公债政策.....             | (91)  |
| 第一节 公债政策的产生与历史发展.....     | (91)  |
| 第二节 我国现行的公债政策.....        | (97)  |
| 第三节 完善我国的公债政策.....        | (103) |
| 第九章 国营企业上交利润政策.....       | (108) |

|     |                 |       |
|-----|-----------------|-------|
| 第一节 | 国营企业上交利润的性质及意义  | (108) |
| 第二节 | 我国国营企业上交利润政策的内容 | (110) |
| 第三节 | 相关政策            | (117) |
| 第十章 | 规费与其他收入政策       | (121) |
| 第一节 | 规费政策            | (121) |
| 第二节 | 其他收入政策          | (123) |

---

### 第三篇 财政支出政策

---

|      |                  |       |
|------|------------------|-------|
| 第十一章 | 财政支出的基本政策        | (125) |
| 第一节  | 中国古代的财政支出思想和政策   | (125) |
| 第二节  | 西方国家关于财政支出的思想和政策 | (130) |
| 第三节  | 我国财政支出的基本政策      | (134) |
| 第十二章 | 财政投资政策           | (142) |
| 第一节  | 财政投资的分类、特点及功能    | (142) |
| 第二节  | 固定资产投资政策         | (146) |
| 第三节  | 流动资产投资政策         | (158) |
| 第四节  | 农业投资政策           | (162) |
| 第五节  | 智力投资政策           | (167) |
| 第十三章 | 财政拨款政策           | (172) |
| 第一节  | 财政拨款的意义          | (172) |
| 第二节  | 财政拨款政策的具体内容      | (173) |

|      |            |       |
|------|------------|-------|
| 第十四章 | 财政补贴政策     | (181) |
| 第一节  | 财政补贴的性质和作用 | (181) |
| 第二节  | 企业亏损补贴     | (185) |
| 第三节  | 财政价格补贴     | (187) |

---

## 第四篇 财政平衡政策

---

|      |                |       |
|------|----------------|-------|
| 第十五章 | 国家预算政策         | (194) |
| 第一节  | 预算政策的产生和发展     | (194) |
| 第二节  | 制定预算政策的依据和原则   | (199) |
| 第三节  | 我国的国家预算政策      | (203) |
| 第四节  | 预算编制方法的改革      | (207) |
| 第十六章 | 预算外资金政策        | (212) |
| 第一节  | 建立预算外资金的必要性    | (212) |
| 第二节  | 预算外资金政策的基本要求   | (216) |
| 第三节  | 预算外资金政策的内容     | (218) |
| 第十七章 | 财政平衡政策         | (221) |
| 第一节  | 财政平衡政策的提出及理论依据 | (221) |
| 第二节  | 预算平衡政策的基本要求    | (229) |
| 第三节  | 预算外资金的平衡       | (237) |
| 第四节  | 预算内外资金的统一平衡    | (238) |

---

## 第五篇 财政管理政策

---

|      |                       |       |
|------|-----------------------|-------|
| 第十八章 | 财政管理体制政策·····         | (241) |
| 第一节  | 财政管理体制的基本政策·····      | (241) |
| 第二节  | 我国预算管理体制的形成和发展·····   | (243) |
| 第三节  | 预算管理体制改革的设想——分税制····· | (250) |
| 第四节  | 其他财政管理体制政策·····       | (252) |
| 第五节  | 加强财政体制建设的政策·····      | (256) |
| 第十九章 | 财政宏观调控政策·····         | (260) |
| 第一节  | 财政宏观调控的意义·····        | (260) |
| 第二节  | 实行财政宏观调控的条件和原则·····   | (264) |
| 第三节  | 财政政策与货币政策的配合调控·····   | (267) |
| 第四节  | 财政调控与经济效益·····        | (274) |
| 第二十章 | 财政监督政策·····           | (279) |
| 第一节  | 财政监督的特点、依据和条件·····    | (279) |
| 第二节  | 财政监督政策的主要内容·····      | (287) |
| 第三节  | 财政监督政策的执行·····        | (293) |
| 第四节  | 财经纪律·····             | (296) |
| 参考文献 | ·····                 | (300) |

# 第一篇 总 论

## 第一章 财政政策的性质和意义

### 第一节 财政政策的性质

#### 一、财政政策的涵义

政策，是国家或政党为实现一定时期的政治经济目的而规定的行动准则；是国家或执政党根据社会政治经济活动的某一方面、某一范围、或某一过程的内容和具体情况规定的。毛泽东指出：“政策和策略是党的生命。”“只有党的政策和策略全部走上正轨，中国革命才有胜利的可能。”<sup>①</sup>

政策一般都是具体的，如民族政策、经济政策、文化政策、教育政策以及外交政策等，而且随着时间和政治经济任务的变化而不断变化。这就是说，政策的针对性、适用性、时间性都是比较强的。同时，国家制定的政策如同国家宪法一样，具有政治上的强制性和法制上的效力性。政策一经公布并付诸实施就具有法律效力，就成为指导人们实践活动的行动准则，任何单位和个人都必须遵守并贯彻执行，不能违反和抵触。

---

<sup>①</sup>《毛泽东选集》1—4卷合订本第1296页，1966年版。

政策也是一个系统。既有总政策，又有具体政策，既有宏观方面的政策，也有微观方面的政策，既有中央制定的政策，还有地方制定的政策等，总政策和具体政策，以及各种政策之间应当协调一致，相互配合，形成一个有机整体，以显示政策的巨大力量。

财政政策是国家经济政策的一个组成部分。财政政策是国家（政府）为实现自己的职能和要求达到的经济目标，根据一定时期的政治任务和经济状况，而规定的关于指导、规范、调节财政分配活动的准则，包括有关财政方面的方针、措施、制度和办法等。

社会主义国家为了保障国家职能的需要，规范国家与各方面的关系，促进国民经济有计划按比例地不断发展，必须不断地指导、调节财政分配活动，使财政与整个社会再生产、整个国民经济相适应，发挥积极的促进作用。为此，国家必然要按照社会再生产和国民经济的客观经济规律，以及一定时期的任务和要求，制定出一系列的关于财政分配活动的方针和政策，借以指导、规范、制约财政分配活动。另一方面，由于财政分配活动和其他经济活动一样，总是通过人们的有意识、有目的活动实现的。人们在从事财政分配活动中，不可避免地要反映出人们的主观意志以及各自对经济利益的不同要求，从而引起在处理财政分配关系上的差异，有的符合国家和人民的整体利益，符合客观经济规律的要求；有的则恰恰相反，其活动的结果损害国家和人民的利益，影响社会经济的发展。所以，国家为了规范人们的经济行为，就需要制定出一系列的财政政策。

## 二、财政政策的性质

财政政策作为国家经济政策的一部分，是属于上层建筑的范畴；而财政分配关系则是属于经济基础的范畴。作为上层建筑的财政政策的社会性质，是由作为经济基础的财政分配关系的性质决定的，并为财政分配关系服务。我国实行社会主义公有制、财政分配是以公有制为主体的分配关系，它决定了我国的财政政策也必然是社会主义性质的，是以公有制为基础的。

我国社会主义国家财政政策的社会主义性质，主要体现在以下几方面：第一，体现社会主义国家制度和党的纲领的基本精神；第二，符合社会主义经济关系及其发展规律的要求，是在社会主义财政分配关系的基础上形成并为其服务的，并为其发展、运动创造和提供场所的条件；第三，是为社会主义国家和人民的根本利益、长远利益服务的，它体现着社会主义国家和人民根本利益的要求；第四，是限制和打击不利于社会主义国家、经济制度和人民利益行为的重要手段，是保卫人民根本利益的工具。

认识我国财政政策的社会主义性质，具有重要的意义。第一，明确了制定每项财政政策的客观依据、目的和基本原则，从而进一步明确为什么要制定这种政策，而不制定那种政策，了解每项政策的精神实质。第二，有利于在实际工作中正确地掌握、贯彻和执行政策，正确处理在政策贯彻执行过程中出现的各种具体矛盾。第三，有了检验财政政策是否正确的依据和标准。只有符合社会主义性质的要求，真正地反映了社会主义财政分配关系实质的政策，才能得到执行者和人民群众的理解和支持，从而发挥财政政策的效应。

### 三、财政政策的特点

财政政策一般有以下几方面的特点：

(一) 财政政策的客观性和实践性。财政政策虽然是主观见之于客观的东西，但是，它不能离开当时的客观经济状况，而应该根据当时的客观条件，依据经济规律和财政分配规律的要求来制定的，因此，财政政策具有客观性。同时，财政政策是为财政经济的实践服务的，而且只有回到实践中去，才能检验其正确与错误与否，才能衡量其效应的大小，因此，财政政策具有鲜明的实践性。

(二) 财政政策的法制性。财政政策的实质是上层建筑，属于法制的范畴，具有法的根据，具有法的威力和作用，表现出法律性。财政政策必须通过法制程序来制定和颁布，单位和个人不能随便制定政策；同时，对于违反财政政策的人和事，也只有通过司法和仲裁机关才能给予制裁。

(三) 财政政策的严肃性和灵活性。财政政策既然具有法的约束力，那末它必然具有严肃性，应当维护法的尊严。对于国家制定的财政政策应当不折不扣地贯彻执行，不能肆意解释和更改，不能以特殊性等为由拒不执行政策或修改政策。这就是财政政策的严肃性。由于财政经济情况发生变化，继续执行原来的政策会带来危害时，需要根据当时的具体情况作灵活处理，在报请上级机关、说明情况、经过批准后，可以对政策进行调整、修改或停止执行。这就是政策的灵活性。但灵活性首先要服从严肃性，决不能借口灵活性而否定严肃性。

(四) 财政政策的稳定性与时间性。国家为了实现自己的职能，依据一定时期的财政经济条件制定的财政政策，是在一