

山东干部函授大学教材

财政学教程

主 编 胡乐亭

0

山东人民出版社

**山东干部函授大学
教材编辑委员会**

主 任 董凤基

副主任 李凤梧 刘凤龙 王凤胜
吴鸿章 姜礼生

委 员 (以姓氏笔划为序)

孔祥雨 卢希悦 刘鸣泽
陈龙飞 杨奇有 张 剑
何克亮 岳增瑞 柏继民
胡积健 赵喜臣 蓝岩世

前 言

1993年1月,中共山东省委宣传部、组织部、高校工委、省教委、省人事厅和山东师范大学联合下发了《关于创办山东干部函授大学的意见》。创办函授大学,主要是为了对干部进行建设有中国特色社会主义理论以及专业知识的正规化、系统化教育,培养一大批适应改革开放和社会主义现代化建设需要的层次比较高的人才,落实省委、省政府提出的“科教兴鲁”的战略方针。为此,从印发创办山东干部函授大学的文件到专业课程的设置,以及其他一系列活动,都努力体现上述指导思想。

要把山东干部函授大学办好,办出特色,必须坚持标准,保证质量;必须从干部实际出发,体现干部教育特点。为了抓好函授教材的建设,成立了以省委常委、宣传部长、校长董凤基同志为主任的教材编辑委员会。教材编辑委员会组织编写的各科教材,力求既有基本理论、基本知识,又注意反映该学科最新的研究成果和动态,特别强调结合干部特点,突出理论联系实际,具有较强的针对性。

《财政学教程》以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,遵循马克思主义商品经济理论和国家学说,借鉴西方国家市场经济的应用理论及科学的财政管理原则和方法,系统地总结和吸取建国以来,特别是党的十一届三中全会以来我国财政理论研究的新成果,财政改革的新经验,以及实施中的财经法

规，按照党的十四届三中全会决定精神，适应社会主义市场经济发展的要求，建立起适合干部函授需要的财政学教程新的学科理论知识体系。

本书由胡乐亭教授主编并执笔第1—3章，左敏教授执笔第9—12章及第8章第4节，卢洪友副教授执笔第4—6章及第8章第1—2节，张守凯副教授执笔第7章及第8章第3节。胡乐亭对全书进行总纂修改定稿。

在今后的教材编写和教学实践中，我们将进一步学习、借鉴其他大学有关教材的优点、长处，密切与现实的联系，从而逐步形成山东干部函授大学具有干部教育特色的教材体系。

山东干部函授大学教材编辑委员会

1995年4月

目 录

第一章 财政起源与本质.....	1
第一节 财政起源.....	1
第二节 财政发展.....	6
第三节 财政本质	18
第四节 财政特征	26
第二章 财政职能	32
第一节 社会主义市场经济中的财政	32
第二节 财政职能概述	39
第三节 资源配置职能	47
第四节 调节收入分配职能	53
第五节 经济稳定增长职能	57
第三章 财政体系	63
第一节 财政体系概述	63
第二节 政府公共财政	66
第三节 国有资产经营财政	70
第四节 国家信用财政	73
第四章 财政规模与效益	78
第一节 财政分配总量的确定	78
第二节 财政分配总量的平衡	86
第三节 财政支出规模增长与控制	92

第四节 财政效益	97
第五章 财政结构	102
第一节 财政结构概述	102
第二节 财政收入结构	107
第三节 财政支出结构	114
第六章 财政运行机制	120
第一节 财政运行机制概述	120
第二节 我国财政运行机制的发展演变	127
第三节 财政运行机制的内容	136
第七章 财政支出	146
第一节 财政支出概述	146
第二节 公共财政支出	154
第三节 国有资产经营财政支出	161
第四节 国家信用财政支出	167
第八章 财政收入	172
第一节 税收概论	172
第二节 税制结构	183
第三节 国有资产经营财政收入	192
第四节 国家公债	202
第九章 财政计划	216
第一节 财政计划概述	216
第二节 国家预算	221
第三节 复式预算	228
第四节 财政发展战略	235
第十章 财政管理体制	241
第一节 财政管理体制概述	241

第二节	分税制财政管理体制·····	246
第三节	国有资产财政管理体制·····	251
第四节	国家信用财政管理体制·····	257
第十一章	社会主义市场经济中的财政与社会再生产·····	263
第一节	社会主义市场经济体制下财政与 社会再生产的关系·····	263
第二节	市场经济体制下财政分配与其他 分配范畴的关系·····	271
第十二章	财政宏观调控·····	281
第一节	财政宏观调控概述·····	281
第二节	宏观调控中的财政政策·····	292
第三节	财政政策与货币政策的协调配合·····	301

第一章 财政起源与本质

内容提要：财政是一个历史的经济范畴。它是伴随着剩余产品的出现和国家的产生而产生的。随着社会制度的变革和国家类型的更替，先后经历了奴隶制、封建制、资本主义和社会主义国家财政的历史发展过程。一般而言，财政的本质是财政在分配部分社会产品过程中所体现的一种有利于统治阶级的分配关系，与其他分配形式比较，财政的基本特征是，财政分配的国家主体性、强制性、无偿性、配置资源的集中性、调控的宏观性等。在社会主义市场经济体制下，财政职能也发生了变化，并形成了政府公共财政、国有资产经营财政和国家信用财政三位一体的新的财政体系。

第一节 财政起源

在财政学中，从财政的起源与发展讲起，不是讲述财政发展史，财政史是一门独立的科学。但是，作为财政学的研究范围，应该包括这一部分内容，以便从财政产生与发展的历史进程中，分析、概括出不同社会形态下，不同性质的国家中，财政的共同属性、基本特征和一般概念，以便于历史地、全面认

识财政与经济、财政与社会、财政与国家、财政与个人之间的内在联系，探索财政运行的一般规律，更好地了解财政在社会经济发展和政府职能履行中的地位和作用。

一、财政产生的历史条件

财政不是从来就有的。它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。

（一）剩余产品的出现是财政产生的物质条件

社会发展的历史告诉我们，自从有了人类社会，便有了社会生产，同时也有了生产与消费之间的中介环节——分配。在漫长的原始社会，生产力十分低下，生产工具落后，生产资料公有，人们为了生存，只能联合起来同大自然搏斗，并主要从自然界获取现存物品，平均分配，相依为命，以维持最低限度的生活需要。这时没有剩余产品，没有私有财产和私有观念，没有阶级，没有国家，也没有国家财政。

人类与自然界进行长期艰苦斗争的进程中，改进了生产工具，提高了生产力水平，逐步摆脱了依靠大自然恩赐维持生存的状况，饲养、种植业逐步发展，社会劳动分工和交换相继出现并不断扩大，劳动生产率逐步提高，劳动者创造的物质财富，除了维持自身生活需要之外有了剩余。剩余产品出现后，一方面，人们就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，为一部分人占有剩余产品，形成私有财产，为产生私有制提供了物质基础。正如恩格斯指出的，劳动产品超出维持劳动的费用而形成的剩余，以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累，过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础。

从历史发展的进程看，私有制的产生，私有制的出现也经历了一个较长的历史过程。恩格斯对这个历史过程作过精辟论述：

第一次社会大分工，游牧部落从野蛮人群中分离出来，在使劳动生产率提高，财富增加，并且在使生产场所扩大的同时，产生了第一次社会大分裂，即分裂为两个阶级：主人和奴隶、剥削者和被剥削者。第二次社会大分工，手工业从农业中分离出来，促进了生产规模的扩大和劳动生产率的进一步提高，人们生产的剩余产品迅速增多。奴隶劳动不再是零散的现象，奴隶们已成为生产中的主要劳动力，奴隶劳动得到进一步发展，这就加速了原始公社的解体。第二次社会大分工以后，出现了直接以交换为目的的商品生产，商品交换日益频繁，交换范围不断扩大，客观上需要有一些人专门从事商品交换活动，于是出现了商人，商人便利了生产者的买卖活动，扩大了产品销售市场，推动了生产的发展。这样，随着商品货币关系的发展、高利贷和土地私有制的产生，财富迅速地积聚到少数人手中，引起财产占有的不平等，大批氏族成员变成奴隶。奴隶的强制性劳动成了整个社会的上层建筑所赖以建立的基础。

概括地讲，私有制的产生过程，首先是原始公社氏族部落的一部分头领们，把本来属于部落公有的牧场、耕地化为私有，并通过占有剩余产品逐步掌握较多的私有财产，其他一般成员，也占有少量的生活用具、生产用具等私有财产，家庭为单位的劳动，代替了氏族共同劳动，产品的氏族部落公有变为归家庭所有，这就逐步产生了私有制。随着私有制财产的增多，一方面出现了保护和争夺剩余产品的斗争，另一方面氏族首领拥有了较多的生产资料，具备了剥削他人的物质条件，于是把战争

中的俘虏作为奴隶，一部分氏族成员也逐渐沦为奴隶，氏族头领们成了奴隶主，人类逐渐划分为奴隶和奴隶主两个阶段，原始社会逐步瓦解，原始公社社会终于被私有制的奴隶制社会所代替。

奴隶社会是人类历史上第一个阶级社会。在人类社会历史上，私有制的出现，剥削和阶级的产生，是生产力发展和出现剩余劳动的一个直接结果。所以说，私有制的出现，在人类历史上是一个进步。奴隶主所有制促进了社会生产力的发展。

（二）国家的产生是财政产生的直接前提条件

在奴隶社会中，奴隶主阶级不仅占有生产资料，而且也占有直接生产者——奴隶本身。奴隶主无偿地占有奴隶所创造的全部剩余产品，还占有部分必要劳动产品，奴隶主只是为了使奴隶继续为他们劳动，才用极少的生活资料来维持奴隶的生命。这种极端残酷的压榨和剥削，使奴隶和奴隶主之间的阶级矛盾和阶级对立十分尖锐。奴隶主阶级为了维护本阶级的利益，镇压奴隶反抗，保证对奴隶阶级的经济剥削，必须建立强有力的政治统治。这就需要有一系列的暴力组织，如军队、警察、法院、监狱等，以及为统治阶级利益服务的专职人员，组成一个权力机关，或称暴力统治机关，这就是国家。国家是阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和程度产生的。国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的工具，也是建立一种“秩序”，来使这种压迫合法化、固定化，使阶级冲突得到缓和。国家的产生也是社会进步的表现，它既是进行阶级统治的手段，又是管理社会公共事务的机关。

二、国家财政的产生

（一）财政伴随着国家产生而产生

国家产生后，为维持其存在和履行其职能，就需要消费一定的物质资料。但是，国家机构的军政人员是不从事物质资料生产的，所需要的物质资料依靠国家的政治权力来取得。这样，在分配领域里就出现了一种新情况，表现在生产领域内部，除去奴隶主占有一部分产品以外，奴隶主占统治地位的国家还要依靠政治权力，强制、无偿占有一部分社会产品。于是，财政分配就从社会再生产统一、单纯的分配环节中分化独立出来，形成一个特殊的分配范畴。可见最早的国家财政形态，是适应国家的物质需要，伴随着国家的产生而产生的。因为国家的出现，才使财政具备了分配主体，财政分配才有了必要的依据，财政分配才能从社会产品分配中分化独立成为一种国家分配。

（二）财政是国家的经济体现

财政虽然是伴随着国家产生的，国家是财政产生的前提条件。但是财政与国家产生的经济条件是一致的，是社会生产力发展到一定历史阶段，出现了剩余产品，产生了私有制，财政分配才具有了物质基础。实际上，财政的产生、存在和发展同国家一样，归根到底是由经济条件所决定的。财政与国家是在同一历史阶段，同样经济条件下，同时产生的。财政与国家并存，没有国家的产生就不可能产生以国家为主体的财政分配。同样，如果没有财政筹集必要的财力，保证国家履行职能的物质需要，国家也难以存在和发展，正如列宁指出的那样，任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下，才会产生。任何国家政府的社会政治经济活动，都要消耗一定的物质资料，都离不开财政支持，财政对社会资源的配置，体现着国家在经济上的存在，是国家存在和发展的物质保证。

第二节 财政发展

从国家发展进程看，一般地讲，人类历史已经历过奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会，以及与之相适应的国家。随着社会制度的变革，国家类型的更替，国家的发展完善，国家财政也相应的发展变化，并逐步完善。下面以中国财政发展情况为例，介绍财政发展的一般历史概况。

一、私有制社会国家财政

私有制社会包括奴隶制社会、封建制社会和资本主义社会三种社会形态，也相应具有三种类型的国家和财政。

（一）奴隶制社会的国家财政

1. 奴隶制社会国家财政的性质

奴隶社会是人类历史上第一个以私有制为基础的社会，奴隶制社会生产关系的基本特征，是奴隶主占有生产资料 and 占有直接的生产劳动者——奴隶。奴隶制国家对内压榨奴隶和其他劳动者，对外掠夺、压迫弱小国家和部族或抵御外来侵略，维护奴隶制度的暴力机器。奴隶制国家财政是在奴隶制社会基础上形成和发展起来的，是为维护奴隶主阶级利益服务的。

2. 奴隶制社会国家财政收支的基本内容

奴隶制国家财政收入的内容，主要包括以下几个方面：

（1）强迫奴隶从事各种生产劳动的收入，包括农业、畜牧业、手工业和商业活动所提供的收入。但是在奴隶制国家，奴隶的主要活动是从事农业生产。国王就是最大的奴隶主，占有大量的土地、畜群、生产工具和奴隶。所以有“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”的说法。奴隶们所创造的劳动

产品，除了很少一部分被用作维持奴隶生存的生活资料之外，其余部分都为国王和奴隶主所占有。奴隶制国家财政收入主要是直接剥夺奴隶劳动的皇室土地收入。

(2) 掠夺弱小国家或部族的财产和强派贡物收入。在奴隶社会，大国、强国在征服弱小国家和部族的过程中，掠夺大批财物，并强迫征服的国家、部族纳贡，构成财政收入的一个重要来源。

(3) 向自耕农和小手工业者征收的赋税收入。在奴隶社会，除奴隶占有制的生产关系外，还存在一定数量的自耕农和小手工业者，他们有人身自由和少量的生产资料，他们向国家缴纳的赋税，成为奴隶制国家财政收入的组成部分。

奴隶制国家财政支出主要有以下几个方面：

(1) 军事支出。奴隶制国家用于军队耗费及进行战争的各项开支。

(2) 祭祀支出。奴隶制国家的统治者为了巩固其统治地位，总是借尊天命、敬鬼神来愚弄人民，使人民相信他们掌握国家政权是“受天之命”。因此国家要耗费相当多的财政支出来祭祀天地、山川、神宗、鬼神。

(3) 官吏俸禄和国家暴力机关支出。它是奴隶制国家为了统治奴隶和平民而设置政府机构所需要的各项开支。

(4) 皇室费用支出。它主要用于国王及其家庭生活、待客、赏赐以及修建宫殿、皇陵和丧礼支出等。

此外，奴隶制国家财政支出中，也有一部分用于发展生产，兴修水利等方面的开支，对发展生产起了一定的作用。

3. 奴隶制社会国家财政的特点

奴隶制国家财政的特点是由奴隶制国家的政治、经济的特

点决定。其主要特点：

(1) 国家财政依靠国王和诸侯以及官吏直接占有生产资料和奴隶，通过直接剥削奴隶劳动取得收入为主。

(2) 财政收支主要采取实物形式，这是由奴隶制社会商品经济不发达决定的。

(3) 财政管理很不完善。国王的个人收支和国家财政收支混在一起，划分不开，国家财政收支也很不稳定。

奴隶制国家财政的这些特点，说明国家财政还处于不完善的初级阶段。

(二) 封建制社会国家财政

1. 封建制社会国家财政的性质

封建社会生产关系的基础，是封建地主阶级占有生产资料和农奴对封建地主的人身依附。同时，也存在着农民和手工业者的小私有经济。封建制国家是封建地主阶级剥削农奴和其他劳动人民的工具。封建制国家财政是为封建地主阶级利益服务的。

2. 封建制社会国家财政收支的基本内容

封建制社会国家财政收入的主要内容是：

(1) 官产收入。封建制国家的基本生产资料是土地，对土地的占有，一般可分为地主私人占有和国家占有两种形式。国王是最大封建地主，国王及官府在直属领土上直接剥削农奴取得的收入，以及所管辖的各级封建诸侯贡纳收入统属官产收入。

(2) 赋税收入。封建社会承认土地私有，封建制国家凭借政治权力按土地、人口征税。随着商品经济的日益发展，也对商品流转，财产收益征税，如酒税、盐税、城市房产税、关税等。

(3) 特权收入。封建帝王出卖采矿、鱼、盐、铸币等经营权而取得的收入。

(4) 专卖收入。封建国家对某些物产，如盐、酒、铁等进行专卖、高价出售而取得的收入。

(5) 借债收入。封建制国家向高利贷者、商人以及新兴资产阶级等借债取得的收入。封建社会末期，由于农民起义频繁，国家支出庞大，借债日益增多，逐渐出现了国家发行的公债。公债成为封建制国家的一项重要财政收入。

封建国家的财政支出主要有以下几个方面：

(1) 军事支出。国家用于军队的耗费、对外战争和镇压农民起义的各项开支。

(2) 国家机构支出。国家为了巩固封建地主阶级的统治，设立庞大的统治机构，豢养大批官吏所需要的各项开支。

(3) 皇室支出。封建帝王修筑宫殿、城堡、御苑、陵墓及皇室的各项开支。

(4) 文化宗教支出。封建制国家为了培养统治人才，利用宗教控制人民，在文化教育、宗教方面也有一定的开支。

(5) 国债及赔款支出。国家借款还本付息及战败赔款支出。

此外，封建制国家也有一部分财政支出用于兴修水利，发展生产，对促进封建社会经济的发展起了一定作用。

3. 封建制社会国家财政的特点

封建制国家的政治制度和经济制度决定了封建制国家财政具有如下特点：

(1) 农业税收成为财政的主要收入。由于封建社会的基本生产资料——土地以地主私人占有为主，这就决定了国家凭借政治权力对国民经济中占主导地位的农业，按土地、按人口从

农业方面取得的税收，超过了依靠占有生产资料直接进行经济剥削的官产收入，再加上随着商品经济发展的工商业税收相应增多，使税收成为国家财政的主要收入。

(2) 财政收入形式由实物形式为主逐渐向货币形式为主转化。一般地说，封建社会以自然经济为主，财政收支主要采取实物形式。但是封建社会末期，商品货币经济已相当发达，并渗入农业，货币形式的财政收支在国家财政收支中逐渐居于重要地位。

(3) 财政管理日趋完善。封建制国家财政收支与帝王个人收支逐渐分开，并出现了公债、国家预算等新的财政范畴，国家财政收支已逐步有了计划，国家财政管理得到进一步完善。

(三) 资本主义社会国家财政

1. 资本主义社会国家财政的性质

资本主义社会是人类历史上最后一个私有制的社会形态。资本主义社会进行了产业革命，社会化大生产使商品经济成为社会经济的主体，劳动力变成商品，生产资料变成资本。资产阶级占有生产资料，无偿占有雇佣劳动者创造的剩余价值。用资本来剥削无产阶级是资本主义社会生产关系的基本特征。生产的社会性与生产资料资本家私人占有之间的矛盾是资本主义社会的基本矛盾。建立在资本主义经济基础上的资产阶级的国家，具有对内维护资产阶级统治和干预调节社会经济，对外进行掠夺的职能。它是为保护资产阶级私有财产和维护资本主义剥削制度服务的。资本主义国家财政，是资本主义国家实现其职能的物质保证，是资本主义国家政府活动的经济基础，体现代表资产阶级利益的国家对无产阶级和其他劳动者的剥削关系。