

财经干部培训系列教材

财政管理学

主编 方荷生

苏州大学出版社

99
F812.2
77
2

99.12.2

财经干部培训系列教材

财 政 管 理 学

主编 方荷生



3 0031 9587 6

苏州大学出版社

财 政 管 理 学
方荷生 主编
责任编辑 金振华

苏州大学出版社出版发行
(地址:苏州市十梓街1号 邮编:215006)
如 东 县 印 刷 厂 印 刷
(地址:如东县掘港镇 邮编:226400)

开本 850×1168 1/32 印张 13.75 字数 345 千
1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷
印数 1~25000 册
ISBN 7-81037-458-3/F·57(课) 定价:19.50 元

苏州大学版图书若有印装错误,本社负责调换

编 委 会 名 单

主 任:施学道

副主任:江建平 万解秋

委 员:(按姓氏笔画排序)

万解秋 韦明华 方荷生 冯忠明

江建平 李心合 李荣荣 李恒山

宋义武 张美芳 陈志华 邵乾荣

郑鸿儒 施学道 倪道潜 徐 宁

徐锦荣 徐镇南 黄晓平 黄 鹏

蔡荣国 薛 健

序

江总书记在党的十五大报告中指出：“集中财力，振兴国家财政，是保证经济社会各项事业发展的重要条件。”随着改革开放的不断深入，财政工作在加强宏观调控，推动经济持续、稳定、快速发展，实现经济体制和经济增长方式的两个根本转变中的地位、作用越来越重要，任务也越来越艰巨。要完成党的十五大提出的振兴财政的各项任务，关键在于建立一支高效廉洁并具有现代知识和管理技能的全心全意为人民服务的财政干部队伍。随着社会主义市场经济体制的建立与完善和财税改革的逐步深化，特别是新的财税体制的形成和财会法令规章的陆续颁布实施，财政工作出现了许多新情况、新问题，我们原有的财政理论和比较熟悉的财政知识有一部分已不再适用，财税干部的知识更新已成为加强干部队伍建设的当务之急。

按照财政部和省“九五”干部培训规划，根据财政、税收和财务等基本理论及 90 年代新的财税体制和财务法规，省财政厅组织有关专家、学者和部分实际工作者编写了这套财经干部培训系列教材，旨在围绕适应社会主义市场经济的发展，进一步提高财政干部的理论基础和业

务知识,增强财政管理的能力,有效地履行岗位职责。这套培训教材的特点是:既阐述基本原理,又联系财税工作实际;既注意体系完整、内容新颖,又注重对实际问题、经验材料的分析思考,具有较强的实用性和针对性。

江总书记指出:“当今时代是一个新事物、新知识、新经验层出不穷的时代,我们要学的东西很多,不论是谁,只要停顿下来,不学习新东西,肯定是要落伍的。”古人云:“工欲善其事,必先利其器。”希望财税干部通过比较系统的学习、培训,进一步夯实基础,精通业务,开阔视野,丰富知识,不断提高工作中的原则性、系统性、预见性、创造性,不断提高理论水平和业务水平。希望财税干部,特别是领导干部带头学习,善于挤出时间学习,要有知难而进的勇气,不耻下问的精神,注重学习效果,不断提高学习质量,从而真正形成认真学习、民主讨论、积极探索、求真务实的良好风气,努力提高财政干部的整体素质,更好地为国民经济建设和社会事业发展服务。

施学道

1998年7月

目 录

第一章 财政概论	(1)
第一节 财政的产生与发展	(1)
第二节 现代财政基本理论	(9)
第三节 财政的职能	(30)
第二章 财政收入	(36)
第一节 财政收入的原则和形式	(36)
第二节 财政收入的构成	(40)
第三节 财政收入的规模	(50)
第三章 国家税收	(57)
第一节 税收的特点与职能	(57)
第二节 我国现行税制	(62)
第三节 现行征管制度	(72)
第四章 财政支出	(80)
第一节 财政支出的原则和目标	(80)
第二节 经常性支出	(84)
第三节 经济建设支出	(89)
第四节 转移性支出	(96)
第五章 国家预算	(103)

第一节	国家预算概述	(103)
第二节	国家预算的编制、执行和决算	(109)
第三节	复式预算	(122)
第四节	国家金库	(128)
第六章	财政管理体制	(133)
第一节	财政管理体制概述	(133)
第二节	财政管理体制改革	(138)
第三节	财政管理体制的完善	(144)
第七章	预算外资金管理	(151)
第一节	预算外资金的形成和发展	(151)
第二节	预算外资金的界定	(155)
第三节	预算外资金管理	(160)
第八章	现代企业管理	(174)
第一节	现代企业制度概述	(174)
第二节	企业股份制	(178)
第三节	现代企业财务管理	(186)
第九章	国有资产管理	(196)
第一节	国有资产的形成和分类	(196)
第二节	国有资产管理的原则和方法	(199)
第三节	国有资产评估	(203)
第四节	国有资产的保值和增值	(211)
第十章	财政信用	(216)
第一节	财政信用概述	(216)
第二节	财政信用的形式	(219)
第三节	公债管理	(225)

第十一章	财政基本建设投资管理	(241)
第一节	基本建设概述	(241)
第二节	财政基本建设投资管理	(252)
第三节	基本建设财务管理	(258)
第十二章	社会保障财政管理	(267)
第一节	社会保障概述	(267)
第二节	社会保障财政管理	(275)
第三节	社会保障基金管理	(285)
第十三章	财政政策	(301)
第一节	财政政策概述	(301)
第二节	财政政策与货币政策的协调配合 ..	(311)
第三节	财政与金融风险的防范	(320)
第十四章	财政效益	(332)
第一节	财政效益概述	(332)
第二节	提高财政效益的途径	(338)
第三节	财政成本效益分析	(349)
第十五章	财源建设	(359)
第一节	经济发展与财源建设	(359)
第二节	财源建设与经济结构调整	(363)
第三节	经济增长方式与财源建设	(366)
第十六章	世界银行贷款管理	(377)
第一节	世界银行概述	(377)
第二节	世界银行贷款项目程序	(381)
第三节	世界银行贷款项目的采购与支付 ..	(385)
第十七章	财政信息	(390)

第一节	财政信息概述	(390)
第二节	财政信息系统	(394)
第三节	财政信息分析	(401)
第十八章	财政监督	(406)
第一节	财政监督概述	(406)
第二节	财政监督的内容、方法及发展方向	(414)
第三节	财政法制建设与财政监督	(421)
后记		(428)

第一章 财政概论

第一节 财政的产生与发展

一、财政的产生

财政是社会生产力发展到一定历史阶段的产物。当生产力发展到能为社会提供一定数量的剩余产品并产生国家的时候,财政就从社会产品的一般经济分配中形成、分化并独立出一种以国家为主体的财政分配关系。概括地说,财政的产生必须具备两个条件:一是剩余产品的出现;二是国家的产生。前者是决定财政产生的经济基础;后者是财政得以产生的重要条件。如果没有剩余产品,社会生产力水平就会低微到社会产品只有平均分配才能勉强维持人们最起码的生活需要的程度,在此情况下,既不可能产生用于个人消费以外的社会公共需要(因为这种需要的物质来源只能是剩余产品),也不可能产生代表公共权力的国家,因而也就不可能有财政的产生。显而易见,决定财政产生的基础是社会经济条件,即生产力和生产关系有了一定程度的发展,这里主要是指剩余产品的出现。但是,剩余产品的出现仅仅为财政的产生提供了某种可能,而国家的出现才使财政的产生成为现实。因为国家一经产生,就需要从社会产品的分配中占有一定的份额,用于维持国家的存在并实现其职能的需要,如果有了剩余产品而没有国家,财政

照样是不会存在的。可见,国家的出现是财政得以产生的重要前提。只有具备上述两个条件,财政分配才从社会产品的一般经济分配中形成、分离并发展为一个独立的财政分配范畴。

需要强调指出的是:上述财政产生的两个条件虽有所不同,但又不是相互排斥的。从财政的产生与国家的关系看,由于国家的产生,作为其存在的物质基础,就必然会产生对财政的需要。也就是说,财政的产生以国家的产生为前提,而国家的存在又离不开财政,从这个意义上说,财政是伴随着国家的产生而产生的。财政是与国家同时产生的,它们是由一个原因同时产生的两个结果,这同一个原因就是社会经济条件,即生产力和公共需要发展到一定程度,国家、财政也随之产生了。在国家产生以前,只有一般经济分配,而当国家产生之后,才从一般经济分配中分离并独立出财政分配范畴。

我国财政大约产生于公元前 21 世纪,即第一个奴隶制国家的夏朝。据历史记载,夏禹曾向诸侯勒索贡赋。“禹会诸侯于涂山,执玉帛者万国”,“远方图物,贡金九枚,铸鼎象物”。我国古典书籍《周礼·天官》也有“以九贡致邦国之用”,“以九式均节财用”等记述,说明随着国家的产生,在我国历史上出现了贡赋——捐税的雏形及九式之用——财政支出等国家分配活动。所以,“国用”、“财用”应是我国最早的财政概念。

二、财政的发展

随着社会生产力的发展和社会生产方式的变革,人类出现了不同社会形态的国家和与其相适应的财政,并体现了不同形态国家财政的基本特征和管理方式。

(一)奴隶制国家财政

1. 奴隶制国家财政的基本特征。

在生产水平极其低下的奴隶制社会,其生产关系是奴隶主

占有生产资料并直接占有生产劳动者——奴隶。这种直接的人身占有关系决定了奴隶制社会的产品分配必然是奴隶主占有奴隶劳动的全部产品,只将其中极其微薄的一部分用于维持奴隶生存和奴隶人口再生产的最低需要。奴隶社会中,奴隶主对奴隶享有所有权和绝对的支配权,奴隶实际上是奴隶主的劳动工具,是“活的生产资料”。国家的基本职能是维持和巩固奴隶制剥削制度。

奴隶社会的生产关系及其国家性质,决定了奴隶制国家财政的基本特征:

第一,奴隶社会中,国王既是奴隶主私有制的代表,又是奴隶主阶级政治上的代表,即国家的代表,同时也是奴隶社会的代表。国家、社会、奴隶主阶级三位一体,集于国王一身。因此,国王的需要就是国家的需要,就是奴隶主阶级的需要,就是奴隶社会的需要。这就形成奴隶制国家财政收支与国王个人收支混淆不分的特点。

第二,在奴隶社会中,国王作为最大的奴隶主,他以政治统治者和土地占有者的双重身份参与社会产品分配。因此,这一分配具有把生产过程之中的经济剥削和生产过程之外的超经济剥削结合在一起的特点。

第三,奴隶制社会的生产资料所有制形式并不表现国王直接占有和使用全部土地与奴隶,而是把土地和奴隶分封给各级奴隶主。被分封的大小奴隶主既从属于国王,又是一个独立的土地和奴隶占有者,他们有义务向国家进献一部分产品。因此,奴隶制国家财政分配的又一特征就是贡纳形式。

第四,奴隶制生产方式以狭隘封闭的自然经济为主导,广泛的奴隶劳动为基础,与此相适应,财政分配主要采取力役和实物形态。我国史籍上有“公田籍而不税”、“制公田不税夫”等记载,都是采取力役进行财政分配的证明。此外,国家也课征一部分实物,如按亩征收的实物地租和军需品等。

2. 奴隶制国家财政收支。

奴隶制国家的财政收支形式与其所有制结构有关。奴隶社会的生产资料(主要指土地)属国家(帝王)所有,相应地,其财政收入主要表现为纳贡和赋税两种基本形式。

赋税收入分为田赋和军赋。农民和小手工业者是田赋的主要承担者,他们是奴隶社会的自由民阶层,占有少量的生产资料,自己生产,自己消费,并向国家缴纳赋税。军赋既课于小生产者,也课于统治阶级内部。我国奴隶社会实行的是兵农合一制,田制、税制与兵制三位一体,军赋按田制征发,所谓“有税有赋,税以足食,赋以足兵”。奴隶制时代的“贡”十分复杂。首先是田赋性质的贡,这是建立在奴隶社会分封制、宗法制和等级制基础上的一种所有权收入。其政治体现就是大大小小的地方分权制,以土地分配为依据,各制其地,各征其税。所得收入除自己享用外,还需按规定向最高奴隶主(国家)贡献,这种贡具有田赋性质;其次是在战争中被征服的民族、部落以及诸侯各国,他们负有向中央王朝贡纳各种土特产物和牲畜、奴隶的义务。这种贡的形式和名目十分繁杂,有期贡、常贡、职贡、班贡、土贡、额外贡以及特定的献纳等,成为奴隶制国家财政的重要收入。除贡、赋两种基本收入形式外,奴隶制国家还以各种方式对奴隶和国外进行超经济的剥削和掠夺,取得财政收入。

在我国,财政支出史称“制国用”。由于特殊的生产关系,国家支出与王室费用合而为一,分封治国和分田制禄、赐赠奴隶统括在一起,但财政支出又严格遵奉节制财用、按等赐禄和维护特权的原则,财政支出的目的是为了维护奴隶主阶级的利益,巩固奴隶主国家的政权。奴隶制时代战争相当频繁,大多是为了掠夺财富和奴隶,也为了防御外族的侵犯,以及巩固奴隶制度和维护奴隶主统治。因此,战争是国家的首要任务,军事支出是国家财政支出的主要部分。随着战争规模的不断扩大,战争时间逐渐延长,战争耗费

与开支也必然随之增加,征人征物,人民不胜负担。古代社会,由于劳动生产率低,宗教迷信盛行,人们期望通过祭祀天神祈求丰收与平安。统治阶级则利用祭祀宣传君权神授,提高和巩固其统治地位。因而,祭祀被列为国家政治精神生活中的头等大事,具有特殊意义。祭祀支出指祭祀天地、四方、山川、鬼神、祖先、宗庙等所需的物品。大凡战争、捕猎、播种、收割等重大政治经济活动前,都要举行祭祀活动。由于祭祀频繁而降重,费用开支浩大,因而在财政支出中占有重要的地位。孔子说过:“国之大事,在祭在戎。”国家财政支出中有较大一部分用于王室支出。王室支出主要指帝王及其后宫的生活享受所需,包括衣、食、住、行、用、玩及其招待宴请、赏赐百官、宫陵建筑、墓葬金银等方面。我国奴隶制时代的百官俸禄在财政支出制度上没有反映,因为当时实行土地为奴隶主占有,各级官吏按官职爵位分配一定的土地和奴隶,其土地收入作为俸食的制度,故有“分田制禄”之说。随着社会发展、政治事务繁杂、机构日渐扩大、官员不断增多,俸禄支出也逐渐增加。

3. 奴隶制国家的财政管理。

奴隶制国家财政在财政发展史上占有重要地位,特别是我国奴隶制时代的财政管理,对后世影响较大。我国奴隶制时代的财政管理体制基本属于地方分权制,从中央到地方,财政管理是多层次的,一方面是土地层层分封,另一方面是贡赋层层上缴,一级诸侯实际上就是一级财政。奴隶制时代生产力水平低下,财政收入十分有限,国家财政开支只能实行量入为出、留有储备的管理原则,并从制度上加以控制,以保证财政的收支平衡。

(二)封建制国家财政

1. 封建制国家财政的基本特征。

封建制社会的生产关系是由封建主占有生产资料和不完全地占有生产者。农奴和农民虽有一点生产资料,却以人身依附于封建主为条件,没有完全的自由。

封建社会中,土地归地主私有,国王是最大的地主。国王个人收支与国家财政收支逐渐分离,是封建社会财政的一个重要特征。其次,地主经济的剥削以土地私有为依据,依靠土地所有权来束缚农民、剥削农民,由此决定了财政分配必然以土地为依据,按土地多少征税,这是财政分配形式的一大转折。随着商品货币经济的发展,出现了盐、铁、酒的专卖收入和公债,又由于封建生产方式本质上是自给自足的自然经济,商品经济不发达,因此,财政分配主要采取实物形态。

2. 封建制国家财政收支。

封建国家承认土地私有制,对土地占有者按亩征税。显然,农业是封建国家财政收入的主要来源,农业劳动者是国家财政需求的主要承担者。田赋是封建国家的重要税种,它和人头税、户税及其他工商税构成国家财政收入的主要部分。帝王在其直属领地上剥削农民的收入,划归王室的赋税收入和部分山泽园林、江河湖海等自然资源收入,构成了王室收入。封建国家还对某些产品实行垄断经营,如“盐铁之征”、“茶酒之征”等属于专卖性质的收入。此外,还有许多其他收入,如特权收入,即国家向获取采矿、采伐等特权者征收的许可费或出卖这些经营权的收入、特种收入、卖官收入、赎罪(免刑权)收入、进献和贡纳收入等。

封建国家财政支出主要有军事支出、祭祀支出、王室支出、宗教文化支出以及农田水利建设支出。

3. 封建制国家的财政管理。

封建社会没有中央财政与地方财政之划分,中央集权促使财政形成了比较完整的国家一级制管理体制,统一赋税,统一财政管理机构,统一财政赋税法令,一切收入解缴中央,所有赋税官员由国家任命,财政属中央集权制管理;国家财政仍以农业收入为主,国家理财基本执行量入为出的平衡原则。

(三)资本主义国家财政

1. 资本主义国家财政的基本特征。

资本主义生产关系是由私人(资本家)占有生产资料,并利用其占有的生产资料作为资本,获取利润。在这一生产方式下,资本家处于资本主义生产关系的支配地位,劳动者只有受雇于资本家才能谋取自己必需的生活资料。由于资本主义社会商品经济高度发达,一切都采取商品形式,不仅劳动产品成为商品,连劳动力也成为商品。商品货币关系是经济活动的基本表现形式,资本主义经济的这一特点决定了其财政分配全部采取价值形式。其收入一方面来自课征的税收收入,另一方面则利用公债形式取得财政收入。同时,在资本主义经济运行中,财政作为一种经济杠杆,已成为资本主义国家干预经济、缓和危机的重要手段,特别是垄断资本主义时期,财政杠杆日益受到国家的重视。

2. 资本主义国家财政收支。

赋税是国家机器的经济基础。现代资本主义国家财政收入的基本来源是税收。随着资本主义经济的发展,资本主义国家职能也日益扩大,国家所需的物质财富急剧增多,财政入不敷出,于是,发行公债就成了国家弥补财政赤字的主要手段。公债收入十分灵活,而且不会立即增加劳动者的负担,但到期公债却必须依靠增加税收来还本付息,因此公债实质上是一种延期的税收。为弥补财政赤字,资本主义国家还大量发行货币,实行赤字财政和通货膨胀政策。

资本主义国家财政支出主要用于公共性用途,如军事开支、政府管理、公共投资、社会福利等方面,其中军事支出在财政支出中占有很大比重,其政府管理支出包括各级政府的立法、行政及司法三方面的政府职能支出。资本主义国家还将一部分财政资金用于国营企业投资、国营事业投资,用于经济落后地区支出及开发能源、自然资源 and 环境保护等方面。资本主义国家社会事业支出,包