

财政学概论

CAI ZHENG XUE GAI LUN

主 编 李 杰

副主编 张晋武



河北人民出版社

编写说明

《财政学》是国家教委指定的高校经济类专业11门专业主干课程之一,为适应高校财经类专业教学,以及财政税收部门和其他经济部门在职干部培训和自学的需要,我们编写了这本教材。

本书主要讲授社会主义财政的基本知识和基本理论,并尽量结合目前财政管理体制和经济管理体制中的实际问题进行探讨。为保持财政学内容体系的完整又不冲淡其连贯性,我们把税收部分单独划分出来并加大篇幅予以较为详尽地介绍,目的在于使读者对税收基本理论、我国现行税制和税收管理有个概括的了解。如果通过学习本书对读者有所裨益和启迪,我们将感到无限欣慰。

本书编写分工为:第一章社会主义财政基本原理和第七章财政、信贷、外汇与物资的综合平衡由李杰同志编写;第二章财政收入、第六章预算外资金由张晋武同志编写;第三章财政支出、第四章财政信用由张运书同志编写;第五章财政收支平衡和国家预算、第八章财政管理体制由张建文同志编写;第九章社会主义税收基本原理由古建芹、陆迪同志编写;第十章对流转额课税由古建芹同志编写;第十一章对所得额课税由张云平、杨新军同志编写;第十二章对财产、行为和资源课税由刘德成、古建芹同志编写;第十三章税务管理由卢良锋同志编写。最后,由李杰同志对全书进行总揽。

该书原名《财政与税收》共十六章七十二节,由耿汉斌教授任主编,李杰任副主编,耿汉斌教授进行了章节设计与写作分工。后因教学内容变动与人员变动,将该书改写成《财政学概论》,由李杰任主编,张晋武任副主编,耿汉斌教授没再参加编

写工作。在原稿基础上经过删减、合并、修改与审定，精减为十三章五十三节。

本书编写过程中，得到河北省财政厅王晓轩同志的大力协助，在此深表谢意。

由于作者水平所限，加之时间仓促，缺点错误在所难免，恳请读者批评指正。

本书编写组

1991年元月

目 录

第一章 社会主义财政基本原理	(1)
第一节 财政的产生与发展.....	(1)
第二节 社会主义财政的本质与职能.....	(6)
第三节 财政与社会再生产诸环节的相互关系.....	(12)
第四节 财政在社会主义社会产品分配中的地位.....	(18)
第二章 财政收入	(25)
第一节 财政收入的意义、构成和形式.....	(25)
第二节 组织财政收入的原则.....	(37)
第三节 国营企业利润分配收入.....	(42)
第四节 专项基金收入、专款收入及其他收入.....	(46)
第三章 财政支出	(49)
第一节 财政支出的意义和构成.....	(49)
第二节 财政支出的原则.....	(55)
第三节 经济建设支出.....	(59)
第四节 文教、科学、卫生支出和社会福利支出.....	(70)
第五节 行政、国防及债务支出.....	(77)
第六节 财政补贴支出.....	(80)
第四章 财政信用	(87)
第一节 财政信用的必要性.....	(87)
第二节 财政信用的性质与作用.....	(92)
第三节 财政信用的种类.....	(96)
第四节 国家债务收入.....	(101)

第五章 财政收支平衡和国家预算	(107)
第一节 财政收支平衡.....	(107)
第二节 国家预算的概念和组成.....	(114)
第三节 国家预算的编制.....	(116)
第四节 国家预算的执行.....	(123)
第五节 国家决算.....	(131)
第六章 预算外资金	(135)
第一节 预算外资金的性质与意义.....	(135)
第二节 预算外资金的范围.....	(139)
第三节 预算外资金的管理.....	(144)
第七章 财政、信贷、外汇与物资的综合平衡	(150)
第一节 财政、信贷、外汇与物资综合平衡的必要性与实质.....	(150)
第二节 财政资金与信贷资金的统一平衡.....	(154)
第三节 财政、信贷资金与物资的综合平衡.....	(161)
第四节 外汇与财政、信贷、物资的综合平衡.....	(168)
第八章 财政管理体制	(173)
第一节 建立财政管理体制的原则.....	(173)
第二节 国家预算管理体制.....	(178)
第三节 国营企业财务管理体制.....	(187)
第九章 社会主义税收基本原理	(192)
第一节 社会主义税收的性质及其必要性.....	(192)
第二节 税收在社会再生产中的地位.....	(196)
第三节 社会主义税收的职能和作用.....	(199)
第四节 我国社会主义税收制度建立的原则.....	(203)
第五节 税收制度的构成要素.....	(207)
第六节 税收的分类.....	(211)
第十章 对流转额课税	(214)

第一节	产品税	(214)
第二节	增值税	(217)
第三节	营业税	(221)
第四节	其他流转税	(223)
第十一章	对所得额课税	(227)
第一节	国营企业所得税和调节税	(228)
第二节	集体企业所得税	(235)
第三节	奖金税和国营企业工资调节税	(237)
第四节	个体经营所得及个人收入的课税	(243)
第五节	涉外企业所得税	(253)
第十二章	对财产、行为和资源的课税	(260)
第一节	对财产的课税	(260)
第二节	对行为的课税	(262)
第三节	对资源的课税	(270)
第十三章	税务管理	(277)
第一节	税收管理体制	(277)
第二节	税收征收管理	(280)

第一章 社会主义财政基本原理

第一节 财政的产生与发展

一、财政的概念

在日常经济生活中，每个人会遇到许多财政问题或财政现象，直接或间接地与财政发生着各种联系。

例如，国营企业在进行生产经营过程中，买设备、搞基建需要财政直接拨款或向建设银行贷款，工业企业购进原材料、燃料需要流动资金，流动资金中的一部分是由国家财政直接拨付的。即使是银行贷款，最初有相当一部分也是由国家财政拨付的。企业生产经营之后，要向国家财政交纳税收、利润，直接与国家发生拨款与交款的关系。那么，国家与集体经济之间是否存在财政分配关系呢？一方面国家不但向农民征收农业税、向乡镇企业征收各种工商税收，形成国家财政收入，另一方面，国家还以兴修水利，大搞农田基本建设等形式对农民力所不及的生产需要进行直接投资。为了理顺价格关系，调整工农业产品的比价，近几年国家提高了农副产品的收购价格，或为支援农民发展农业生产，降低支农产品的价格，这些，都是通过增加财政补贴或减少财政收入的方式，使农民从中直接得到实惠。可见，国家与农业集体经济之间存在着相互支援的财政分配关系。

国家为了满足全国人民的共同需要，拿钱兴办了许多行政事业单位，例如学校、医院、科研机构、体育部门、文艺团体，以

及行政机关、部队等，对于提高人民群众的文化素质和健康水平，方便群众生活，促进社会安定团结起了重要作用。兴办行政事业单位，大部分是由财政拨款，不但拨付基本建设投资，还要拨付行政事业经费，可见，财政与人民生活是密切联系的。

财政不但与国营、集体企业、行政事业单位有联系，而且与城乡居民个人也有联系。例如，居民为支援国家经济建设购买的公债券或国库券，由个人直接交纳的各种税收等最终都会形成国家财政收入；国家又通过财政分配不断调整职工工资和增加职工副食品补贴，拨付大中专院校学生的助学金，以及发放各种社会救济的方式与社会各个成员发生着直接或间接的财政分配关系。

综上所述，国民经济中的各部门、单位和个人，都同财政发生着联系，与财政收支有关。国家财政，一方面要通过各种形式把各方面的货币资金集中起来，形成财政收入，一方面又把这些货币资金分配出去形成财政支出，这就是财政。一句话，财政是以国家为主体进行的分配。

二、财政的产生

（一）财政是个历史范畴，是随着国家的产生而产生的。

原始社会初期，生产力十分低下，人们共同劳动，共同分配社会产品，当时，受生产力水平的制约，劳动产品勉强用于个人消费，基本上没有剩余。没有生产资料或社会产品的私人占有，也没有统治与被统治、剥削与被剥削现象，没有国家及其附属的暴力工具，因此，也没有财政。

原始社会末期，铁器运用于生产，促进了生产力的发展。同时，在游牧部落从野蛮人群中分离出来的基础上，又出现了第二次社会大分工，即手工业从农业中分离出来，还出现了以直接交换为目的的商品生产。社会产品除了维持人们最低生活需要外，逐渐有了剩余。与此相适应，出现了私有制，产生了奴隶主和奴

隶两大阶级，奴隶主和奴隶阶级不断进行斗争，为镇压奴隶反抗和适应阶级斗争的需要，奴隶主阶级组织了以军队、监狱及其他暴力工具为主体的国家。正如列宁指出的那样，“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。”国家产生以后，为了维持其存在和实现职能，就需要消费一部分社会产品，国家是个非生产性的消费机构，既不占有生产资料也不从事生产劳动，社会产品从哪里来？这就需要依靠国家政治权力，强制地参与社会产品的分配以满足其消费的需要，这种为实现国家职能凭借政治权力而参与社会产品的分配，就是财政。强制性，是财政分配区别于其他分配的重要特征。恩格斯指出：“为了维持这种公共权力，就需要公民交纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。”捐税是历史上最早出现的，也是最典型的财政范畴之一。

（二）财政是个分配问题，属于经济范畴。

我们说财政是个历史范畴，是随着国家的产生而产生的。但并不是说国家创造了财政。财政的产生有其自身的社会经济条件。它是生产力和生产关系发展到一定阶段的产物。没有生产力的发展、剩余产品的出现，财政分配就失去了对象，没有生产关系的发展和国家的产生，财政分配就失去了政治前提。

财政问题是个分配问题，是从一般社会产品分配中分化独立出来的以国家为主体的分配。所以，财政在社会再生产中属于分配环节，同时属于经济范畴。

三、财政的发展

财政产生以后，随着生产力与生产关系和国家的不断发展，财政也不断发展。

奴隶制社会是人类历史上第一个阶级社会，奴隶主不仅直接占有全部土地和生产资料，而且直接占有奴隶。“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣。”国家财政收入主要来自奴隶劳

动而取得的皇室土地收入、取之于王公诸侯及被征服部落和国家的贡物收入，以及由小生产者交纳的捐税收入。奴隶制国家的财政支出，主要用于军事支出、祭祀支出、王室及贵族官吏等费用支出，还有少量用于兴修水利，发展农业生产支出。

奴隶制国家财政，受其政治，经济制度的影响，与其他国家财政相比，具有其自身的主要特征。第一，奴隶制国王，政治上是最高统治者，经济上是最大的生产资料所有者，国王个人收支与国家财政收支、政治剥削与经济剥削是混合在一起的。第二，受奴隶制生产方式的制约，商品经济很不发达，国家财政收支形式基本上采取力役和实物形式。例如，在我国历史上曾出现“力役之征”、“粟米之征”和“布帛之征”的时期。国家兴建某项工程，主要利用奴隶劳动采集石木、集体协作来完成。第三，奴隶制国家已初步设置了财政机构，进行财政管理。例如我国周代就是“天官冢宰”和“地官司徒”的财政机构及官员进行财政管理。

封建制财政是建立在封建主经济基础上的财政，封建主占有土地、生产资料，及不完全占有生产劳动者——农奴。封建制国家的财政收入，主要来自官产收入、封建诸侯上交的贡赋收入、小生产者和商人交纳的捐税收入和专卖收入。随着领主经济向地主经济的转化和商品货币经济的逐步发展，国家财政收入由以官产收入为主逐步向捐税收入为主转化。财政收入的规模和增长速度也随之不断增长变化。封建制国家的财政支出，主要以军事支出和王室费用及官吏支出为主，此外，封建文化支出和宗教支出也占有一定比重。

封建制国家财政是为封建地主阶级政权服务的财政，具有自己的特点。首先，封建社会末期，由于新兴资产阶级与封建统治者的长期斗争，使国家财政收支与国王个人收支逐步分开。其次，封建制国家财政收入主要来自农业的实物税形式，随着商品

货币经济的发展，逐步采取货币形式。再次，封建社会末期产生了公债和国家预算两个财政范畴。封建社会末期，封建国王出于生活上奢侈和镇压农民起义的需要，财政支出急剧增长，国库空竭，为应付各种财政急需，国家不得不向经济上具有实力的新兴资产阶级借债，从此，产生了国家公债。新兴资产阶级同封建君主经过长期的政治较量与斗争，获得了在议会中审查和监督国家财政的权力——即对国家预算的审查批准权，从此，国家预算这个新的财政范畴产生了。

在资本主义条件下，生产资料归资本家私人占有，国家财政成为资本家掠夺和剥削劳动人民的工具，是为资产阶级利益服务的。国家不直接占有生产资料，其取得财政收入主要采取法律手段。税收收入是其最重要的收入。资本主义国家的税收收入占全部财政收入的比重在90%以上。税收是国家以超经济手段对工人阶级创造剩余价值的强制征收。不论纳税人是谁和国家以怎样的形式征税，税收负担最终都将落在劳动者身上。资本主义国家的性质决定了它不断进行军事扩张和军备竞赛，这又使其财政收支连年出现赤字。利用发行公债和通货膨胀政策来弥补赤字，成为国家财政收入的两个主要来源。资本主义国家的财政支出主要用于军事支出、支付机构庞大的政府开支和以各种形式对资本家进行财政补贴。

资本主义社会是商品经济高度发达的社会，与之相适应，国家财政收支全部采取价值形式，这是资本主义财政的重要特征之一。利用发行纸币实行通货膨胀来弥补财政赤字，是资本主义财政区别于其他社会形态国家财政的又一显著标志。当出现财政赤字以后，国家利用财政性货币发行手段，大量印发纸币，使市场货币流通量超过货币需要量，从而引起物价上涨、货币贬值，市场通货膨胀，这给劳动人民带来沉重的灾难。第三，与社会主义财政相比，资本主义财政是非生产性财政，它只参与剩余价值的再

分配,主要用于非生产支出。虽然资本主义国家预算支出中也列有“自然资源与环境”、“农业”、“公共工程”等支出,由于资本主义国家很少向生产领域投资,不直接参与社会再生产,只能从外部条件上刺激生产,缓和经济危机,但终究不能挽救资本主义制度必然灭亡的命运。

总之,奴隶社会,封建社会和资本主义社会的国家财政是建立在生产资料私有制基础上的剥削阶级的国家财政,是为剥削阶级利益服务的,体现了掌握国家政权的剥削阶级与广大劳动人民之间对抗性的分配关系。

社会主义国家财政,是建立在生产资料公有制基础上的财政。国家的性质发生了根本性的变化。人民民主专政的社会主义国家,不仅是代表人民利益的最高权力机关,而且也是全民所有制生产资料的所有者。国家以双重身份直接参与社会产品或国民收入的分配与再分配活动,国家财政通过直接参与社会产品的分配与再分配,成为社会再生产中不可分割的内在环节与重要因素。财政资金成为社会再生产过程中总资金运动的重要组成部分,成为整个国民经济的财政。社会主义财政体现的分配关系,已不再是剥削与被剥削的关系,而是建立在社会主义公有制基础上的国家与劳动人民根本利益一致的分配关系。

第二节 社会主义财政的本质与职能

一、社会主义财政的本质

我们研究社会主义财政的本质,就是要找出社会主义财政自身特有的质的规定性。这就需要:第一,将财政现象与财政的本质区别开来,勿将现象当成本质。第二,把社会主义财政分配与社会主义条件下其他分配形式区别开来;第三,把社会主义财政

本质与剥削阶级占统治地位的国家的财政本质，特别是资本主义财政本质区别开来。

(一) 社会主义财政现象与财政本质。

社会主义条件下的财政分配，是按照马克思、列宁关于社会主义社会产品分配原理进行的。在社会产品进行按劳分配之前要进行一系列扣除：第一，用来补偿消耗掉的生产资料部分；第二，用于扩大再生产的追加部分；第三，为应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。其余为消费基金，消费基金在按劳分配之前，还要扣除用于社会消费的四大基金：第一，与生产没有直接关系的一般管理费用；第二，满足社会共同需要的部分，如学校，医院等；第三，为丧失劳动能力的人设立的基金；第四，国防战备费用。经过以上七项扣除后，其余才是按劳分配的部分。

那么，社会主义财政是如何参与社会产品的分配与再分配的呢？

国营企业创造的社会产品，首先扣除补偿消耗掉的生产资料，其余为国民收入。国民收入中，包括支付给劳动者的劳动报酬和企业纯收入。国营企业纯收入，除少部分留归企业用于生产发展基金、新产品试制基金、后备基金、职工福利基金和奖励基金外，其余大部分以税收或利润形式上交国家。集体企业创造的社会产品，扣除补偿生产资料的消耗而后形成国民收入，集体经济的国民收入一部分作为支付职工劳动报酬，其余为企业纯收入。集体企业的纯收入，除按照一定比例以税收形式上交国家外，剩下的留归企业，用于公积金和公益金。此外，中外合资企业、外资企业和城乡个体工商业户等也按照国家税法交纳一定数量税收，形成国家财政收入。

国家财政收入通过财政支出，要在全社会范围内进行再分配，除少量用于挖潜改造资金形成补偿基金外，其余形成积累基

金和社会消费基金。用于积累的财政支出主要有：基本建设投资、增拨流动资金支出、发展农业支出和国家物资储备支出等。用于社会消费的支出有：文教、科学、卫生等部门事业费、行政管理费，国防战备费等。社会消费支出与个人消费支出又形成消费基金。

可见，通过财政参与社会产品分配与再分配，最终形成三大基金。在国民收入分配中，通过财政进行分配和再分配的占 $1/3$ 左右。

总之，财政参与社会产品的分配再分配形成财政收支，是财政分配活动，或称财政分配现象。透过财政分配现象不难看出，通过财政分配活动形成许多分配关系，例如，积累与消费的比例关系，国家、集体与个人之间的关系，财政资金在不同地区部门、行业之间的分配关系，中央与地方之间的分配关系等等。可见，社会主义财政的本质是以国家为主体的分配关系。

（二）社会主义财政分配与社会主义其他分配范畴的本质区别。

属于社会主义分配范畴的，除财政分配形式外，还有价格分配、企业财务分配、银行信贷分配和工资分配等形式。财政分配与其他分配形式相比具有自身的本质特征。这些特征主要包括：

1、财政分配是以国家为主体进行的分配，具有强制性。

财政分配是以国家法令、指令性的方针政策、规章制度为前提的，不管参与分配对方是否愿意接受分配的形式、比例或数量，分配终将按国家的意志进行，体现了以国家为主体的分配关系。强制性是财政分配区别于其他分配的固有特征。与剥削阶级财政相比，社会主义财政的强制性是相对的。

2、财政分配的无偿性。

财政分配是在全社会范围内进行的无偿分配，即财政收入与支出都是以无偿方式进行的，体现了“取之不予”和“予之不取”的无偿性的形式特征。价格分配、企业财务分配、银行信贷

分配和工资分配都是以有偿方式进行的，不具备这一特征。

（三）社会主义财政与资本主义财政的本质区别。

1、社会主义财政是建立在社会主义公有制基础上的财政。

就财政一般而言，财政是以国家为主体进行的分配。这个定义适合各种不同社会制度下的国家财政。但不同的是，社会主义财政是建立在社会主义公有制基础上的，以人民民主专政的社会主义国家为主体的财政。不仅国家的性质不同，国家在参与社会产品分配中的地位与作用同剥削阶级占统治地位的国家财政也有本质区别。社会主义财政代表国家不仅以政权所有者的身份直接参与社会产品的分配与再分配，而且社会主义财政资金直接参与再生产中社会总资金的周转，成为社会总资金运动的内在环节与重要组成部分，这是区别于剥削阶级占统治地位的国家财政的重要特征之一。

2、社会主义财政是取之于民用之于民的财政。

社会主义财政收入来自劳动人民创造的社会产品或国民收入，财政支出又直接或间接地用于人民的眼前利益和长远利益，体现了国家与劳动者个人根本利益一致的分配关系，是“取之于民，用之于民”的财政。资本主义财政收入是对劳动人民创造的剩余价值的瓜分，是对劳动人民的超经济剥削。财政支出又用于对外侵略扩张和国家暴力机构，体现了国家对劳动人民的剥削关系，是“取之于民，用之于己”的财政。

综上所述，社会主义财政的本质可以概括为：建立在社会主义公有制基础上的社会主义国家，为实现其职能的需要，以国家为主体，强制地、无偿地参与社会产品（或国民收入）分配形成的，取之于民、用之于民的分配关系。

二、社会主义财政的职能

财政的职能，是财政所固有的内在功能。它是由各该社会生

产方式和国家的性质决定的。生产资料社会主义公有制和人民民主专政国家的性质，决定了我国社会主义财政具有分配职能、调节职能和监督职能。

（一）分配职能。

财政的分配职能，就是通过组织财政收入与合理安排支出，正确处理各种分配关系，实现对社会产品或国民收入的分配，从而保证国家职能的实现和社会再生产的顺利进行。分配职能是财政的基本职能。财政的分配职能，包括筹集资金和供应运用资金两个阶段。

社会主义财政通过筹集资金，把分散在各地区、各部门和各企业的劳动者为社会创造的那部分社会产品价值集中起来，形成全国集中性的财政资金。社会主义财政要想正确组织财政收入，必须正确处理国家、企业、个人三者利益关系，合理确定财政收入占国民收入的比重和数量界限，充分调动各方面的积极性；为保证财政收入的收入及时，取之合理，必须加强财政管理和财政监督；同时，组织财政收入要根据需要采取多种收入形式。将法律手段、行政手段与经济手段，无偿方式与有偿方式综合运用才能取得预期的效果。

财政收入只有转化为财政支出，才能达到实现国家职能，保证社会再生产顺利进行的目。社会主义财政分配使用财政资金，必须按照党和国家的任务、方针、政策，国民经济计划和社会发展计划要求，以及社会主义各种经济规律有计划按比例地分配。正确处理需要和可能的关系及各种比例关系，例如，积累与消费的比例关系，财政资金分配在各地区、部门、行业之间的比例关系，农业、轻工业与重工业投资之间的比例关系，以及在积累与消费内部各自的比例关系等等，从而保证国民经济有计划按比例地发展和四个现代化的早日实现。

（二）调节职能。

财政的调节职能,从广义上讲,是财政分配对社会再生产的反作用,它包括对生产的调节、对分配的调节,对交换的调节和对消费的调节。从狭义上讲,是财政在商品货币经济条件下,利用各种经济杠杆,通过价值规律影响企业利润水平,对企业单位的经济活动起到促进或限制、支持或阻滞的作用,使其生产经营活动符合国民经济计划的要求。

财政发挥调节的职能是通过财政分配而起作用的。通过财政收支改变社会各集团及其成员在国民收入分配中的占有份额,借以调整社会分配关系,促使社会主义生产关系不断完善。同时通过财政收支改变国民收入的使用方向和比例关系,借以调整国民经济结构,保证国民经济有计划按比例的发展。

(三) 监督职能。

财政的监督职能,是在财政分配过程中对国民经济各方面活动情况进行的综合反映和制约。社会主义条件下的财政分配,虽然体现了社会主义国家与人民根本利益一致的分配关系,没有根本的利害冲突,但仍然存在着全局利益与局部利益、国家利益与个人利益、部门单位资金需要与国家财力可能等方面的矛盾。还存在着贪污盗窃、行贿受贿、损公肥私和侵吞国家资财的经济犯罪行为;存在着铺张浪费,摆阔气、讲排场的资产阶级的败家子作风。为保证财政资金的合理分配与有效使用,必须实行财政监督。财政之所以能充分发挥监督职能,是因为财政同生产存在着密切联系,财政分配的货币资金是企业生产经营的先决条件,企业生产经营中的物资或资金运动,必然通过各种形式反映到财政上来,并影响着财政收支。这样,通过财政监督、检查与管理,起到财政监督的作用。财政监督包括两方面内容,一是在分配、调节和使用资金及调节平衡过程中,通过价值形式对国民经济各方面的制约作用来监督;二是在日常财政管理工作中,通过反映、督促、检查和财政制裁等形式进行监督。