

新编

全国高等财经管理干部院校试用教材

社会主义财政学

主编 梁尚敏

副主编 高建华 姜伟民

SHEHUIZHUYICAIZHENGXUE

东北财经大学出版社

96
F810
85
2

全国高等财经管理干部院校试用教材

社会主义财政学

(新 编)

主 编 梁尚敏

副主编 高建华 姜伟民

X4K37/27



3 0106 3126 9

东北财经大学出版社



C

218916

(辽)新登字 10 号

社会主义财政学

梁尚敏 主编

东北财经大学出版社出版发行(大连黑石礁)

庄河市印刷总厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:11 $\frac{1}{2}$ 字数:297 900

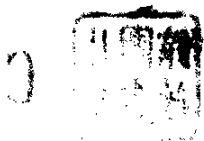
1988 年 10 月第 1 版 1994 年 12 月第 2 版

1995 年 1 月第 4 次印刷

责任编辑:郭 婕 李春明 责任校对:郭 婕 李春明

印数:1—8 000

ISBN 7-81044-041-1/F·793 定价:12.00 元



编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅,我们同意作为高等财经管理干部院(校)试用教材出版。书中不足之处,请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1995 年 1 月

再版(新编)前言

《社会主义财政学》(新编)是在1988年由梁尚敏、高建华编著的《社会主义财政学》(东北财经大学出版社出版)的基础上,经过重新撰写而成的。原版本经财政部教材编审委员会于1987年10月审订,作为全国高等财经管理干部院校试用教材出版。在使用过程中,因体系合理、内容精炼、重点突出、观点鲜明,已经再版三次,印发数万册,获得了较好的社会效益,并被评为财政部系统优秀教材,获二等奖。随着社会主义市场经济体制改革的迅速发展,新情况、新问题和新观点都不断出现,有必要对原版本的《社会主义财政学》进行新的修订。为此,梁尚敏、高建华、姜伟民共同协作,以建立有中国特色的社会主义理论为指导,以社会主义市场经济理论为主线,按照已经变化了的改革和发展的实际,重新立论、重新编写了这本书,目的在于更好地拓展财政理论的研究,为发展高等财经管理干部教育,为提高财政理论水平和政策水平服务。

本书可供高等财经院校本专科学生教学、高等财经管理干部学院培训、财政系统干部教育和自学使用。本书的出版得到了东北财经大学出版社的大力支持。正是由于他们的重视和精心组织,才使《社会主义财政学》的新编版本得以在较短时间内出版问世,在此特致以诚挚的感谢。

主 编

1994年12月

目 录

第一章 总 论	(1)
一、传统财政理论的不足	(1)
二、重建财政学理论体系	(5)
三、财政学的形成与发展.....	(10)
四、社会主义财政学的对象与任务.....	(16)
第二章 财政基本理论及其发展(上)	(20)
一、财政产生和发展的诸条件.....	(20)
二、中国社会主义财政的形成与发展.....	(28)
三、什么是财政.....	(32)
第三章 财政基本理论及其发展(下)	(35)
一、市场经济发展中的财政职能.....	(35)
二、市场经济发展中的诸财政范畴.....	(42)
三、市场经济条件下财政的规律性.....	(47)
第四章 资源配置与财源建设	(51)
一、资源配置方式及其选择.....	(51)
二、资源配置与财源建设的关系.....	(58)
三、财源结构及其特征.....	(60)
四、财源结构的优化.....	(67)
五、我国财源建设的宏观思路.....	(72)
第五章 财政收支总量及结构优化	(76)
一、财政收支总量及其制约因素.....	(76)
二、财政收支的形式与内容.....	(83)

三、财政收支结构的优化	(92)
第六章 财政与现代企业制度	(101)
一、转换企业经营机制与建立现代企业制度	(101)
二、国有企业产权制度改革	(106)
三、国有资产的管理营运体系	(114)
四、财政在建立现代企业制度中的作用	(120)
第七章 财政宏观调控及应用	(125)
一、财政宏观调控机制	(125)
二、财政宏观调控的目标体系	(128)
三、财政宏观调控的手段与方式	(133)
四、财政宏观调控的特征与应用	(138)
第八章 财政分配中的公平与效率	(141)
一、公平与效率的含义	(141)
二、公平与效率的适度选择	(147)
三、征税中的公平与效率	(149)
四、支出中的公平与效率	(154)
五、公平与效率中的财政问题	(160)
第九章 税收理论及改革	(164)
一、税收的概念与形式特征	(164)
二、税收与社会主义市场经济的关系	(172)
三、税收的几个基本范畴	(176)
四、税制构成要素与税收分类	(180)
五、我国税制改革的完善	(187)
第十章 国家公债及财政投融资	(195)
一、国家公债的产生与发展	(195)
二、国内公债	(198)
三、国外公债	(204)
四、公债的作用	(212)

五、建立符合市场经济发展的国债管理与运行体系	··· (215)
六、财政投融资的概念	····· (220)
七、财政投融资的国际经验	····· (222)
八、逐步建立和完善我国的财政投融资体系	····· (224)
第十一章 建立适应市场经济要求的社会保障体系	····· (228)
一、社会保障及其基金体系	····· (228)
二、建立社会保障体系的思路	····· (231)
三、建立社会保障体系的目标、原则	····· (234)
四、社会养老保险制度的改革	····· (237)
五、医疗保险制度的改革	····· (239)
六、失业保险和工伤保险制度的改革	····· (240)
第十二章 财政补贴制度	····· (243)
一、财政补贴的性质及存在的客观依据	····· (243)
二、财政补贴的分类	····· (246)
三、财政补贴对经济的影响及作用	····· (249)
四、我国的财政补贴制度及其改革	····· (253)
五、财政补贴的数量控制	····· (265)
第十三章 财政政策及效应	····· (267)
一、财政政策的内容与体系	····· (267)
二、财政政策的特点与功能	····· (271)
三、财政政策的选择	····· (274)
四、财政政策与货币政策的配合	····· (278)
第十四章 财政分配的均衡与制导	····· (284)
一、传统财政平衡理论的局限性	····· (284)
二、财政分配总量与结构的均衡	····· (287)
三、财政存量与增量的均衡	····· (293)
四、财政分配均衡的制导	····· (295)
五、综合财政下的财政均衡	····· (304)

六、国家财力分配范围内的财政均衡	(309)
七、开发体系下的财政均衡	(311)
第十五章 财政体制及其改革	(314)
一、财政体制的一般概念	(314)
二、建国以来财政体制的变动与评价	(318)
三、分税制是财政体制改革的必然选择	(326)
四、现行分税制财政体制的基本内容和特点	(332)
五、进一步完善我国的分税制	(336)
六、分税制改革后的地方财政管理	(338)
第十六章 财政管理现代化	(341)
一、财政决策	(341)
二、财政发展战略	(345)
三、财政法制建设	(356)
四、财政、财务公开与民主理财	(359)
五、财政监督	(363)

第一章 总 论

我国财政的发展和改革,在迈向 21 世纪的新时期中,面临着实行社会主义市场经济体制的各种新情况、新问题和新任务,而政府又面临人口、就业、粮食、资源、能源、财力、环境保护等一系列严峻挑战。在这种条件下,原来依据计划经济理论构建起来的传统财政学,从主线到框架,从内容到体系,都明显地落后于实际了,非进行更新、创新和重建不可。

一、传统财政理论的不足

评价传统财政理论,一不是在于否定其历史性作用;二不是在于取消其中至今仍然起作用的精华部分;三不是在于照搬照抄国外的模式,而是依据中国尚处于社会主义初级阶段的实际,以建立有中国特色的社会主义理论为指导,按照社会主义市场经济体制的要求,重新认识财政理论的不足。

现在衡量一国财政经济的发展速度,不是单纯地看增长达到几位数,也不是投入的人力、财力越多越好,而是考察其是否在高科技、信息化了的轨道上运行,是否保持了整体素质的不断提高。因为低技术的物质生产,实现不了现代化,生产力水平也难于具有后劲。与此同时,十分重视技术设备的更新速度也是一大秘诀,因为能否及时实现更新,往往决定着五年以后的发展速度。此外,衡量增长速度还要侧重考察人民能否真正得实惠,即如果国民生产

总值年增长10%，人民实际收入水平、消费水平可以提高多少？财政收入可以增长多少？因为这是发展生产力、富国强民的根本目标所在。我们不可能设想经济增长很快，而财政收入增长很慢，物价上涨高于经济增长，工资增长远远地低于物价上涨等不协调或扭曲状况的出现。

评估一国的经济实力和财力水平，也不能只看绝对量，而忽视人均占有量；只注意规模，而忽视结构。实际上，社会经济制度、人口及其增长、自然资源的整体性开发、市场供求关系的变化等都与经济实力、财力直接相关，而人口作为分母，其大小足以改变整体分配的格局。例如，我国粮食产量1993年已跃居世界首位，但人均占有量只为385.1公斤，尚不及世界平均400公斤的水平，也只相当于美国人均占有水平的1/4。

我国正在进行伟大而艰巨的经济改革和社会主义现代化建设。构建社会主义市场经济体制的基本框架，已成为一项前无古人的开创性事业。多年来实行的农业是基础、工业是主导、商业是纽带、科技是关键、财政是后盾的发展格局，是有其必然性的。而从以政府为主配置资源过渡到以市场为基础配置资源，从政府统包分配过渡到政府、企业、家庭各自成为独立的经济利益分配主体、从单一的公有制过渡到各种经济成分共同发展等，已是不可逆转的趋势。财政作为政府配置资源的基本方式、推进生产力发展的有效手段、维护公平分配和改善人民生活的坚强后盾，明显地反映出原有的传统理论的四大误区：

1. 生产力和生产关系的误区。财政分配理论只重生产和分配关系的不断调整，而忽视发展和解放生产力的研究。实际上，生产力是社会存在与发展的根本物质技术基础。中国改革、发展的终极目的是加速生产力的发展。中国现阶段生产力的特殊性及其世界新一代生产力的冲击，不能不成为社会主义财政理论考察的重要内容，至少应成为研究财政分配关系理论和探索相应模式的前提。财

政必须为发展生产力扫清障碍,然后才能使生产和分配关系适应生产力的性质,经济基础与上层建筑相互作用得以实现。那种过分强调分配关系及其变革,离开生产力发展侈谈分配关系调整的做法,本身就是理论研究的偏差,其结果只会延误生产力的发展和社会财富的扩大,同时使分配关系日益背离生产力发展的要求,资源配置、效益提高均多方受阻。

2. 公平与效率的误区。长期以来,我国平均主义盛行,“吃大锅饭”的现象严重,企业经济效益低下,主要是在计划经济条件下分配制度、分配政策、分配体制严重地束缚了劳动者和经营者发展经济的积极性。收入分配未能引入竞争机制,实现多劳多得,合理拉开差距。一句话,未能充分发挥市场提高效率、政府维护公平的作用。造成这种情况的原因,主要是对资源配置要讲究效率、按市场原则实现的收入分配才是最公平的分配这一点认识不足,对公平与效率的相对性和统一性理解不够,误以为财政分配“公平”,效率便会必然实现。结果,牺牲效率求“公平”,不讲效率的分配只能是分配贫穷,低效率也不能带来真正的社会公平和经济公平。

3. 政府管理经济和政府直接管理企业的误区。我国经济体制存在的主要弊端,就是把政府管理经济和政府直接管理企业等同起来了,结果束缚了企业的活力,挫伤了发展生产和流通的积极性,等于把企业管死了。导致这种状况的原因,是我们对原苏联国家管理经济的职能和实行高度集中的计划经济体制进行了照搬照抄。这也就是现在我们一再强调要转变政府职能、使政府还权于企业,落实企业自主权、使企业进入市场竞争的轨道的理由。这种理论上的误区,一方面使政府职能错位、越位,管了许多应该交由企业去管的事;另一方面,企业产权关系模糊、经营机制不活,政企不分、政资不分严重,企业不能成为独立的法人实体。由此可见,改革是一项艰巨的任务,改革的成本将不会是低的。

4. 整体利益分配的误区。财政代表政府宏观意图分配利益于

各方,走了一条曲折的道路。最先是片面强调利益的高度集中,置地方、部门、企业、个人的正当、合理利益于次要地位;随后是利益分配放了又收、收了又放,折腾之大,实属罕见;之后是放权让利、“减免”成灾,利益过度地向个人和企业倾斜。这种整体利益分配的“上上下下、大上大下”,主要是在于忽视了政府、企业、家庭是社会的三大经济主体,它们的经济行为各有其自身的独立的经济利益。无论是政府,或者是企业、家庭进入市场,由市场按所提供的生产要素(包括质和量)进行利益或收入的公平分配,财政都可以以各种手段矫正市场分配过程中的偏差,或弥补市场分配的不足。这也正是我们应该强调的政府不直接介入经济活动,但政府必须直接干预社会分配的公平,使整体利益合理分配于各方,最终达到共同富裕的目的。

传统财政理论的误区,导致了财政理论研究的“四个不清”和“四个不力”。

“四个不清”即:①财政的本质不清。对于什么是财政,财政是一种分配活动,还是一种分配管理,还是一种分配关系,长期莫衷一是。至于为什么财政是政府公共部门经济、财政是政府分配行为、财政是政府为主体的分配关系,更是模糊不清。②财政的职能不清。对于财政是干什么的,长期以来停留在一职能、二职能、三职能等的争论上;对职能的表述是保持与中国实际相结合,还是全盘运用西方的理论,也大相径庭。因面本质、职能、规律、机制等一系列相互关联,更是界定不清;对于财政与国家有着本质联系,财政与社会再生产有着本质的联系,财政属于政府的经济行为,财政属于社会再生产的内在中介环节等问题,还存在着不少“必然王国”。③财政的多元利益主体不清。政府、企业、家庭均是市场经济中的经济利益主体,多种不同所有制经济成分都有其独立的经济利益,是市场公平竞争的主体,这在财政的传统理论中是回避的。因而片面地追求集体变全民、个体变集体,主张向单一的全民所有制过

渡,并据此以确定“社会主义财政分配关系”。④公平与效率不清。如前所述,忽视了市场经济中公平与效率的矛盾性与统一性。财政理论的这“四个不清”,无疑地使财政的基本理论完全不适应已经变化了的市场经济发展情况,无法回答改革开放中的多种新问题,当然也难于指导财政实践的发展。

与“四个不清”相联系,财政理论研究呈现出“四个不力”的缺陷,有些空白甚至急需填补,这即是:①市场配置资源不力。对于市场基础性配置资源和财政补充配置资源,几乎很少从两种机制上阐明其各自的特点与功能,对财政配置资源的不可替代性作用,也未按照公共财政理论加以论证。②财政宏观调控不力。以往只是强调经济出现大的波动时,才运用财政宏观调控,使之成为可用可不用的手段;更未将调控依据、调控力度、调控方式等作为一个完整的调控体系来把握,也没有对财政调控实力的增强置于突出重要的地位。结果,当发生力所不足、力所不及情况时,方进行“急刹车”,付出沉重代价。③财政政策效应不力。财政理论曾视政策为主观的产物,忽视政策理论、政策目标的探讨,这一领域的研究处于被排斥状态。而实际上,政策的调节、政策的配合、政策的选择,都有其不可估量的作用。④财政的均衡综合制导不力。财力分配保持均衡,实行综合制导,而理论分析软弱无力,有些甚至主张实行赤字财政政策,否定综合财力分配;有些则主张周期平衡,否认年度平衡的必要性等等。财政理论的这“四个不力”,反映了传统理论的陈旧、老化和贫乏,因而走出财政理论的误区,消除“四个不清”的状态,改变“四个不力”的格局,已成为财政理论向纵深发展的一个主攻方向。

二、重建新的财政理论体系

面对当代新兴科学技术的迅猛发展,社会生产力的进一步解

放,财政理论及其应用,也必然应该是开放的、充满生机和活力的。财政理论体系建设应当朝着新的方向发展。这个新也即是向现代化市场经济过渡的新,向现代化迈进的新,向体现有中国特色的社会主义理论前进的新。

我们之所以要提出重建财政理论体系,表明在市场经济条件下对于传统的财政理论体系只采取小修小补、只动小手术的办法,已经难于创新和更新;表明以计划经济理论为主线建立的传统财政理论体系过渡到以市场经济框架为支柱的新的财政理论体系,本身就有一个全面改革和重新建设的主题;表明依据本国的实际,努力借鉴市场经济发达国家理财的经验,有许多理论问题必须重组。当然,重建新的财政理论体系,并不是把传统财政理论中的精华和有用的部分也通通加以摒弃,而是继承和创新、发展与借鉴的统一。这是财政理论体系一次不小的革命,是财政基础理论、应用理论、发展理论的历史性转折和开拓。

建设有中国特色的社会主义理论要体现在三个方面,一是它的实践性,二是它的开放性,三是它的改革性。只有从这方面下工夫,才能创新、更新财政理论体系。与此同时,社会主义市场经济理论又是继社会主义初级阶段理论、社会主义商品经济理论之后的又一次理论上的重大突破。建立新的社会主义财政理论体系,就是要改变原来的僵化、停滞、守旧的思想观念,破除某些不科学,甚至是完全扭曲的认识,用符合市场经济发展要求的思想观点和方法来指导新的财政理论体系的建设。我们的任务是开阔视野,转变观念,洞察国内外重大发展的新变化,总结市场经济改革的成功经验,从体系上做出合乎科学的理论方面的最新回答。例如,在全国怎样形成一个宽松的财政环境和取得理财的主动权?如何保持财政的良性运行,从运行机制上经受得起各种考验?这些均应有全新的理论思考。又如,在现代市场经济发展中,对先进科技不了解,就意味着对自己的落后状态盲然无知;维持旧有的便意味着不能继

续维持；管理就是一场战争，下一世纪将主要是科技战、智力战；一个正确论点的产生都是人们对于以往知识单元在新的思路中的重新组合等，应该注入到新的财政理论体系中来，从而真正面向未来，有助于从变化了的新格局中去接受新事物，解决新问题，积累新经验，探索新理论，迎接新挑战。

重建新的财政理论体系，关键是重新理清基本思路。一是根据有中国特色的社会主义理论，重新认识什么是社会主义？怎样建设社会主义？应该承认，以往对于社会主义的认识是不全面和有重大偏差的。把单一的公有制、计划经济、按劳分配视为社会主义的本质特征。把高度集中的计划经济体制作为建设社会主义的主要途径。显然，这是把马克思主义作为教条，脱离了我国国情的最大失误。邓小平同志根据马克思主义的基本原理与中国的实际相结合，重新提出社会主义的本质是解放生产力和发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。对社会主义的目标——共同富裕，途径——解放和发展生产力，作了明确的表述。同时，就建设社会主义的发展动力、发展道路、所处阶段、外部条件、战略步骤等，均进行了系统的概括，其中最主要的是坚持改革开放和实行社会主义市场经济体制。它不仅指明了现代化建设的方向，也为重建社会主义财政理论体系奠定了基石，这是重建财政理论体系的根本原因所在。二是社会主义条件下的市场经济体制的基本框架，也提出了财政理论必须更新的要求。至少在资源配置、公平分配方面，需要重新立论。对于社会主义市场经济体制是与社会主义基本制度结合在一起，是以公有制为主体、多种经济成分共同发展的所有制结构，政府对经济运行不是以计划行政手段为主，而是以市场为主等诸多基本理论问题，均需要在重建的财政理论体系中更新过来。三是市场经济条件下的政府职能的变化，包括社会管理职能、宏观经济调控职能、国有资产管理职能的明确区分和合理行使，实行“小政府、大服务”，政府只管统筹规划、掌握政策、信息引导、组

织协调、投资管理、涉外经贸、提供服务、检查监督、加强调控等,也将直接影响财政活动和实现方式。因而财政作为政府的公共部门经济,或者是以政府为主体的分配活动,都将在微观基础、宏观调控中进行重组。

建立新的财政理论体系,至少可以从下列几方面着手:

1. 理财思想要转变。传统计划经济模式下的理财,政府大包大揽过多,直接干预企业的生产经营活动过多,因循守旧、“等财”、“守财”非规范化过多。在转入到依靠市场为主配置资源,价格放开,分配多样化之后,理财思想要进行一次大解放,理财观念必须从适应计划经济转而适应市场经济;从粗放经营转向集约经营;从直接管理企业转向加强宏观引导;从财源单一所有制结构转向多样化结构并存;从浅层次开发转向依靠新兴科技兴财。为此,一要摆脱简单化的姓“社”、姓“资”的干扰,不搞发展经济的“唯成分论”;二要改变原有僵化、封闭的理财方式;三要善于吸收国内外一切有益的理财科研成果,用科学的理财思想指导财政的发展和改革。

2. 财政运行机制要转换。市场机制在资源配置中起基础性作用,本身就是体制的主要内容。它以市场为基础,以市场为中心,以市场为导向,要求一切经济活动直接或间接地处于市场关系之中,受到市场机制的调节。财政运行机制必须与市场机制相配合,作为政府配置资源的机制,遵循价值规律的要求和供求关系的变化,弥补市场配置资源的缺陷,克服市场机制的弱点和某些盲目性。而我国传统的财政运行机制,其最大不足点是动力扭曲、活力和后劲不足。当发生“供血”不足或“失血”、“缺血”时,往往不是全力“造血”,而是简单地“输血”了事,结果功能弱化、忙于堵截、机制紊乱。现在转移到适应市场机制调节为主方面来,就是要造就一种政府配置资源的新机制,使资源配置到最有效的环节中去。所以,就财政改革而言,转换机制是根本性的。只有改革机制,才能建立起适应市场竞争的、公平分配的、有效地进行宏观调控的财政运行机制。