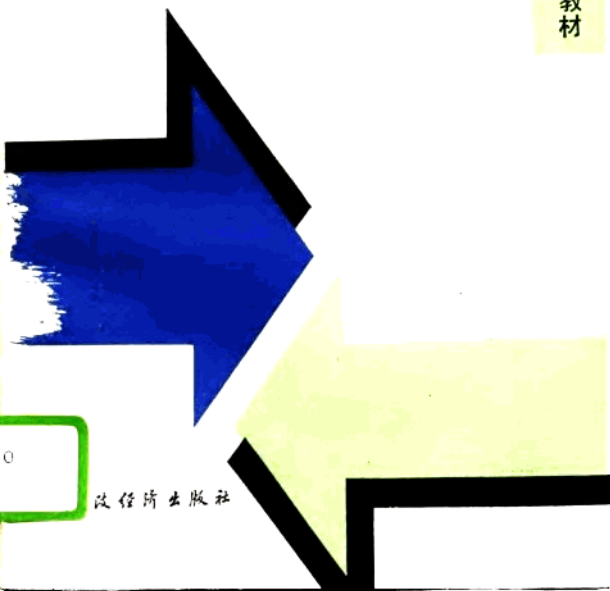


财政学概论

财政学概论编写组 编著

高等财经专科学校试用教材



改经济出版社

95
F810
44
2

高等财经专科学校试用教材

财 政 学 概 论

财政学概论编写组 编著

XAK25/25



3 0116 2287 9

中国财政经济出版社



B

983970

(京)新登字038号

高等财经专科学校试用教材

财 政 学 概 论

财政学概论编写组 编著

•
中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印刷

•
850×1168毫米 32开 7.375印张 173 000字

1988年10月第1版 1992年9月北京第4次印刷

印数：29 801—34 800 定价：2.40元

ISBN 7-5005-0342-3/F·0305 (课)

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专科学校试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1988年3月9日

前 言

《财政学概论》是按照财政部教育司统一规划编写的高等财经专科学校财政专业试用教材。也可做为财经部门实际工作者、科研人员、教学人员以及电大、函大学员的参考书。

本教材有以下几个特点：

一、高等财经专科学校，是培养高等应用型财经专门人才的学校。《财政学概论》也力求符合学校的培养目标和教学计划、教学大纲的要求。

二、《财政学概论》仍按“收、支、平、管”的体系编写，并适应当前改革新形势的要求，采纳了公认的财政理论研究的新成果，对财政补贴、预算外资金、财政信用、财政体制、财政效益等，都有专门章节阐述。其内容来源于财政实践，又力求高于实践，对现实财政工作有理论指导意义。

三、《财政学概论》以马克思主义哲学、政治经济学作为理论基础，把财政分配放在国民经济全局中进行研究，反对就财政论财政的单纯财政观点。然而，财政学毕竟不是政治经济学，它是研究财政分配及其规律性的，所以尽可能避免重复讲述社会再生产原理、资金总运动、经济结构等不属于财政学的内容。

四、《财政学概论》还力求避免与其他财政专业课程内容重复，对财政的产生与发展未设专门章节论述，对《国家预算》、《国家税收》中讲的业务性内容也尽量少讲，而多讲些理论性知识。

《财政学概论》除《导言》外，共有十章。其中《导言》、第一章《总论》、第四章《财政信用》、第九章《财政计划》和第十章《财政效益》，由吉林财税专科学校陈秉良同志执笔；第二章《财政收入》和第八章《财政管理》，由铜陵财经专科学校杨晓达同志执笔；第三章《财政支出》和第七章《财政体制》，由陕西财政专科学校赵伯清同志执笔；第五章《预算外资金》和第六章《财政平衡》，由山东省财政职工大学李彭德同志执笔，全书由陈秉良同志负责总纂。

本教材在编写过程中，参考了一些专家学者的论著，并得到了财政部教育司、中国财政经济出版社和兄弟院校有关同志的指导帮助，特别是听取了编审组成员对本教材提出的许多宝贵意见，在此一并表示衷心感谢。

由于形势在不断发展变化，加上编写者水平有限，本教材不妥之处在所难免，恳请读者批评指正。

财政学概论编写组

1987年12月

目 录

导 言	(1)
第一章 总论	(9)
第一节 财政的定义	(9)
第二节 财政的职能	(14)
第三节 财政的地位	(21)
第四节 财政与经济的辩证关系	(26)
第二章 财政收入	(35)
第一节 财政收入的定义与分类	(35)
第二节 财政收入的形式	(44)
第三节 财政收入总规模的确定	(49)
第四节 财政收入的原则	(52)
第五节 增加财政收入的途径	(56)
第三章 财政支出	(63)
第一节 财政支出的意义	(63)
第二节 财政支出的分类	(67)
第三节 财政支出的合理界限	(72)
第四节 财政支出的原则	(74)
第五节 财政补贴	(78)
第四章 财政信用	(85)
第一节 财政信用的意义	(85)
第二节 财政信用的种类	(87)

第三节	财政信用的特征	(96)
第四节	运用财政信用的原则	(98)
第五章	预算外资金	(101)
第一节	预算外资金的意义	(101)
第二节	预算外资金的内容和特点	(108)
第三节	预算外资金的管理	(113)
第六章	财政平衡	(119)
第一节	财政平衡的意义	(119)
第二节	财政平衡的原则、目标和措施	(127)
第三节	财政与信贷的统一平衡	(134)
第四节	财政平衡与外汇收支的关系	(138)
第五节	财政资金分配与物资供求的关系	(143)
第七章	财政体制	(146)
第一节	财政体制的意义	(146)
第二节	财政体制的原则	(152)
第三节	我国财政体制的演变	(155)
第四节	我国财政体制的现状	(162)
第五节	改革财政体制的目标模式	(170)
第八章	财政管理	(174)
第一节	财政管理一般知识	(174)
第二节	财政管理的组织系统	(178)
第三节	财政监督	(185)
第四节	依法理财	(189)
第九章	财政计划	(196)
第一节	财政信息	(196)
第二节	财政发展战略	(199)
第三节	中长期财政计划	(205)
第四节	年度财政计划	(209)
第十章	财政效益	(213)

第一节	财政效益的意义	(213)
第二节	财政效益的评价	(216)
第三节	提高财政效益的途径	(223)

导 言

一、财政学的研究对象

任何一门科学都有它特定的研究对象。财政学作为一门科学，它的研究对象用一句话来概括，就是研究“财政”的。

什么是财政？目前在财政学界有诸多表述，看法各异，我们将在本书第一章 总论及以后各章节里详加研讨。一般认为，财政是以国家为主体的分配关系，是社会生产关系的一个组成部分，因而它属于社会经济范畴。

大家知道，任何一种自然与社会现象都是客观存在着的，都有它产生和发展、变化的过程，都有其内在的不依人们意志为转移的客观规律性。财政也不例外。财政分配关系是伴随着国家的产生而形成的。随着社会生产力的发展，社会分工的扩大，国家职能作用的强化，财政也在发展变化着。在人类社会历史的长河中，财政的产生和发展、变化，以及财政在不同社会形态、不同国家里所处的地位，所起的作用，财政分配的实践活动及其客观规律性，都是可以认识的。所以，财政分配实践活动及其客观规律性，就成了财政学的研究对象。

自然与社会现象及其规律性有个表现与暴露的过程；人们对其认识也有个从感性到理性、从不自觉到自觉的认识过程。从财政发展史与财政学说史考察，在原始社会末期，随着生产力的发展，社会分工的出现，产品有了剩余，形成私人占有制，出现了国家，奴隶制社会取代了原始公社制社会，同时也就伴随着出现

了财政分配关系。所谓财政分配关系，在阶级社会里，主要表现为统治阶级凭借国家权力以强制的无偿的税收等手段向劳动者征收一部分剩余产品，用来维持其阶级的统治和某些社会性需要。历来的财政学说也就是研究这种财政分配关系的。

在奴隶制社会和封建制社会，财政分配关系表现比较简单，主要是奴隶主和封建主阶级以实物或劳役形式为主向广大奴隶和农奴强制地无偿地征收赋税，用以维持其统治。当时的统治者及其御用文人也谈些理财之道，如“量入为出”、“轻徭薄赋”等。但是，当时人们对财政分配规律性的认识是片面的、肤浅的，尚没有形成独立的财政学说。

到了资本主义社会，随着商品经济的高度发展和社会分工的进一步扩大，国家职能作用的强化，财政分配关系也有了很大发展变化。资产阶级学者开始重视和研究财政分配关系。例如，英国资产阶级古典政治经济学的创始人威廉·配第，就是古典财政学说的奠基者，他的代表作《赋税论》，既是一部政治经济学著作，也是一部财政学著作。他在这部书中，用不少篇幅论述政治经济学若干重要理论问题，同时对财政收支、税收理论和课税方法等作了不少具体的研究。他反对封建税收制度，主张对财政收支进行总体分析，赋税要考虑人民的实际负担能力等。

继配第和重农学派之后，亚当·斯密和大卫·李嘉图，又把古典学派的政治经济学和财政学提高到一个新水平。亚当·斯密的名著《国民财富的性质和原因的研究》，不仅是一部经济理论著作，也是一部财政学的理论著作。大卫·李嘉图的代表著作《政治经济学及赋税原理》，继承和发展了威廉·配第和亚当·斯密的经济理论，创立了资产阶级财政学的理论体系。他们共同以自由主义经济思想为基础，主张“自由放任和自由竞争”，反对国家干预经济，主张“廉价政府”、“公平税负”、“限制支出”

等。他们的财政学说反映了资本主义初期的财政分配关系，是为新兴资产阶级利益服务的，为资本主义的发展扫除障碍和开辟道路。

在第一次世界大战前后，资本主义已发展到垄断时期。这时，资本主义的国家机器日益从属于垄断资本。垄断资产阶级依靠国家强力对外输出资本，瓜分世界，对内加紧剥削和镇压劳动人民。适应垄断资本的需要，出现了以瓦格纳为代表的德国庸俗的财政学派，他们积极主张“国家财政干预经济”，反对“自由放任”，要强化国家机器，大力扩充军备，强调财政支出的生产性与膨胀性。接着产生了凯恩斯财政学说。凯恩斯认为，产生资本主义经济危机和失业的原因是“有效需求不足”，为此主张扩大财政支出，用于举办公共工程和国有化企业，加强军备，实行国民经济军事化等。这样势必带来预算收支不平衡，必然实行赤字财政，发行通货，导致通货膨胀。同时还主张大量发行公债。这是搞“寅吃卯粮”。凯恩斯企图以这套理论挽救资本主义危机和解决失业问题。这在一定时期内起到镇痛和强心剂的作用，但是资本主义的生产社会性与私人占有之间的固有矛盾不仅没有解决，而且日益明显化。盛行一时的凯恩斯财政学说也并不能解救资本主义的经济危机和财政危机。

进入20世纪60年代，在资产阶级经济学中占据主流地位的凯恩斯理论就遭到货币主义的批判。货币主义的主要代表人物弗里德曼，认为凯恩斯的经济理论和经济政策对于资本主义经济是有害的，因为运用财政调节措施和利息率调节措施只可能加剧经济的不稳定性，而无法消除通货膨胀和失业。到70年代后期，开始形成供应学派，他们以萨伊定律作为理论基础，对凯恩斯的理论和政策的批判，比货币主义更全面些，更具有根本性的意义。供应学派的基本政策主张是减税，理由是减税不会加剧通货膨胀，不

会导致国内居民收入差距增大，同时供应学派还主张控制货币供应量，紧缩政府开支，消灭财政赤字，保护市场竞争等政策，与减税政策相配合。供应学派为维护资本主义制度开出一套药方，实际上是资产阶级经济理论的“复旧”。在当代西方主要资本主义国家中，例如连任两届美国总统的里根和连任三届英国首相的撒切尔夫人，都采用供应学派的主张。供应学派的主张对资本主义的生存和发展起了一定作用。但可以预料，供应学派仍然医治不了资本主义的痼疾。

马克思主义经典作家在研究人类社会发展规律和揭露资本主义剥削实质的过程中，也研究和批判了资产阶级财政理论。马克思、恩格斯、列宁虽然没有写下系统的财政著作，但是他们为创建社会主义财政学说奠定了理论基础。社会主义财政学说首先是在苏联建立的。苏联十月革命胜利以后，社会主义财政实践提到日程上来。苏联的财政学家们在马克思主义经济学说和国家学说的指导下，开始总结社会主义财政实践的经验，编写社会主义财政学。1933年，第一次出版了《苏联财政》教科书。1940年集体编写的《苏联财政与信用》一书，认为社会主义财政是国家有计划地利用货币的形式和方法的体系。1948年，亚历山大洛夫教授编写的《财政与信用》，提出“苏维埃财政是集中归苏维埃国家支配的货币资源”的观点。后来，在兹洛宾教授主编的《苏联财政与信用》一书中认为，社会主义财政的实质是在社会再生产过程中利用货币而形成的社会关系。所以，苏联财政学的主流是“货币关系体系”的观点。

1949年中华人民共和国成立以后，创建具有中国特色的社会主义财政理论体系，也是经过几十年的实践和认识过程。50年代，我国基本上照搬苏联的财政理论。50年代后期到60年代初期，我国财政学界结合中国财政实践，开始创建中国的社会主义

财政学。党的十一届三中全会以后，我国财政学界清除“左”的思想影响，拨乱反正，解放思想，开展百家争鸣，学术空气空前活跃，除“国家分配论”的主流学派外，还出现“公共需要论”等不同学派，可以说初步形成了社会主义的财政理论体系。

总之，财政学是一门社会科学，它研究的对象是客观存在着的财政分配实践活动及其规律性。由于财政分配是依附于一定的社会经济形态，有其产生和发展、变化的过程，所以财政学也是一门历史性科学，它只能揭示一定历史时期一定社会经济形态下的财政分配的规律性。

当然，任何事物的存在都不是孤立、静止的，任何一门科学的研究对象也只能是从错综复杂的事物中的一种抽象。财政分配与一定社会经济形态中的生产力、生产关系、上层建筑都有着极其密切的联系。所以，研究财政分配问题，不可能超社会、超国家来研究，而只能与一定社会经济形态下的整个再生产过程及国家职能联系起来进行研究。这样，当揭示一定社会经济形态下财政分配实践活动及其规律性时，必然要研究反映该社会财政分配关系的财政政策、法令、制度等有关问题。

二、学习财政学的目的

上面已经明确了财政学是研究财政分配实践活动及其规律性的科学。所以，财政学是一门理论性很强的社会科学。那么，我们为什么要学习和研究财政学这门科学呢？

大家知道，认识世界的目的在于改造世界。我们学习与研究财政学，认识财政分配的规律性，认识财政与经济的辩证关系，认识财政与国家的关系，这本身并不是目的。我们的任务与目的主要是：

(一) 为制定财政政策和财政制度提供理论依据

任何政策制度都是在一定理论原则指导下制定的。资本主义

国家的财政政策与财政制度是以资产阶级财政理论为依据的，其基本点是维护资本主义剥削制度。我们社会主义国家的财政政策和财政制度是以科学的无产阶级财政理论为依据的，其基本点是维护社会主义制度，保障全体人民的利益。

(二) 为财政管理科学化、现代化指明前进方向

认识财政分配的规律性，就能够制定符合客观规律要求的财政管理办法，进而在预测未来发展趋势的前提下，可以将财政管理纳入科学化、现代化的轨道。

(三) 为学好财政业务知识奠定理论基础

财政业务牵涉面广，涉及整个国民经济，不仅政策性强，而且业务技术性也比较强，没有一定的理论指导是驾驭不了的。如果弄通财政学理论，认识财政分配的客观规律性，再学习国家预算、国家税收、行政事业财务等专业知识，就能够把握住脉络，掌握财政政策业务的基本精神，收到融会贯通的效果。

三、研究财政学的方法

财政学是从政治经济学中分离出来的一门社会科学。研究财政学必须坚持四项基本原则，必须在马克思列宁主义、毛泽东思想的指导下进行，必须以马克思主义的政治经济学作为财政学的理论基础。这就要求我们运用辩证唯物主义和历史唯物主义观点，观察分析中外古今一切财政实践，在占有大量资料基础上认识财政分配的客观规律性。对马克思主义经典作家有关财政问题的论述，我们要学习研究，要继承和发扬，但是，不能局限于他们现成的结论，更不能以寻章摘句来替代财政理论研究，而要根据实践的发展，有所创新。对西方资产阶级财政学家的著作，我们也要研究，要批判其错误观点，吸收其科学成份，既不能全盘照搬，也不能一概否定。这才是研究财政学所应有的马克思主义的科学态度。

自古以来，财政分配的实践活动，是不断发展变化的，在不同社会形态下，财政分配实践既有共性一面，也有特殊性一面。因此，财政分配的规律性有个逐步暴露的过程，人们对财政分配规律的认识也有个逐步深化的过程。在我国，早在周代就曾提出“量入为出”的财政原则，诸子百家就谈过不少精辟的理财思想，如孔子说“节用而爱人”，孟子提出“薄其税敛”；《大学》中讲“生财有大道，生之者众，食之者寡，为之者疾，用之者舒，则财恒足矣”；管子主张“治国必先富民”等等，都是极其宝贵的理论财富，都是值得学习和借鉴的。但要认识到，任何前辈的财政理论观点，都是当时社会经济条件下的产物，都有其历史的局限性和认识的片面性，都必须结合现实财政实践给予批判的继承。

虽然“财政”属于一个古老的分配范畴，但研究财政的学问，作为一门独立的学科，还是比较年轻的。尤其是社会主义财政学，更是不太成熟，因为社会主义的实践，如从苏联十月革命算起，只有七十多年历史，从我国1949年算起，还不到四十年时间。当前，中国和苏联、东欧各国，都在进行改革。许多传统的财政理论观点受到很大冲击，面临新的挑战。在经济体制改革、财政体制改革过程中，出现了许多新情况和新问题，迫切需要财政理论工作者给予科学的回答，以便指导财政实践。在这种情况下，在财政理论界有不同学派，不同观点开展“百家争鸣”，这是形势发展的客观要求，是繁荣财政科学的希望所在。我们学习财政学时，也要联系现实财政实际，多问几个为什么，把财政理论学活一点，学深一点。

当前，我国正处在社会主义初级阶段。其主要特征是以生产资料公有制为主、多种所有制成份并存，是发展社会主义商品经济。在这种社会主义商品经济体制模式之下，也要有与之相适应

的财政理论、财政体制和财政政策。我们学习和研究财政学，就要从中国的国情出发，建设具有中国特色的社会主义，发展社会生产力。离开这个根本指导思想，学习与研究财政学就会偏离方向，走到斜路上去。