

财 政 学

CAIZHENGXUE

王峨峰 主编



东北大学出版社

编写说明

当前，经济体制改革日益深化，财政理论与实践不断创新，财政在宏观调控中的作用越来越重要。为了使教学适应经济形势的发展，做到理论与实践相结合，我们编写了这本《财政学》，以解决经济类各专业教学之急需，也可作为在职人员进修和其他有关人员参考。

本书第一、二、三、十二、十三章由王峨峰同志编写；第四、六、七、八章由秦家顺同志编写；第五、九章由纪瑞朴同志编写；第十、十一、十四章由崔美同志编写。王峨峰任本书主编，秦家顺、崔美同志任副主编，全书由主编总纂定稿。

在编写过程中，得到了有关部门的支持，在此表示感谢。本书编写本着尊重历史，符合逻辑的原则，并尽可能吸收新的科研成果，以图反映当前财政分配的状况与态势，并揭示财政分配的运行规律。但由于我国社会主义市场经济仍处于构建和发展之中，尚存诸多非确定性因素，由此决定着我们所编的这本《财政学》一定存在着许多尚待成熟的方面。同时，由于编者水平有限，加之时间紧迫，书中疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

编者

1993年10月

目 录

第一章 导论

- 第一节 财政的概念..... (1)
- 第二节 财政的职能..... (21)
- 第三节 财政在再生产中的地位及运行..... (31)

第二章 财政支出概论

- 第一节 财政支出的分类..... (39)
- 第二节 财政支出的原则..... (44)
- 第三节 财政支出的规模..... (51)

第三章 积累性支出

- 第一节 固定资产投资支出..... (55)
- 第二节 流动资金支出..... (64)
- 第三节 发展农业支出..... (69)

第四章 社会消费性支出

- 第一节 社会消费性支出的确定..... (75)
- 第二节 文教科学卫生支出..... (78)
- 第三节 行政管理支出和国防支出..... (84)

第五章 财政补贴与社会保障

- 第一节 财政补贴..... (89)

第二节 社会保障支出·····	(101)
-----------------	-------

第六章 财政收入

第一节 财政收入的形式与原则·····	(109)
第二节 财政收入质的分析·····	(117)
第三节 财政收入规模分析·····	(122)
第四节 财政收入结构分析·····	(129)
第五节 增加财政收入的途径·····	(137)

第七章 税收

第一节 税收的性质·····	(140)
第二节 税收术语·····	(144)
第三节 税收的分类·····	(150)
第四节 税负转嫁与归宿·····	(154)
第五节 税制体系设计和我国税制的结构·····	(164)

第八章 国家信用

第一节 国家信用的产生和发展·····	(173)
第二节 公债的种类与特点·····	(177)
第三节 公债的功能·····	(184)
第四节 公债的发行与偿还·····	(186)
第五节 外债的特殊性·····	(193)
第六节 公债的负担·····	(200)
第七节 我国公债的流通·····	(206)

第九章 国有资产收益分配

第一节 国有资产收益的分类与确认·····	(210)
第二节 国有资产收益的上缴形式·····	(217)
第三节 国有资产经营收益分配的原则·····	(220)

第四节	国有资产经营收益分配基数和分配比例的确 定·····	(224)
第五节	境外国有资产经营收益的分配·····	(229)
第十章 国家预算		
第一节	国家预算的分类与原则·····	(234)
第二节	国家预算的组织形式·····	(240)
第三节	国家预算的程序·····	(246)
第四节	预算外资金·····	(252)
第十一章 国家预算管理体制		
第一节	国家预算管理体制的内涵与种类·····	(257)
第二节	国家预算管理体制建立的原则·····	(262)
第三节	国家预算管理体制的内容和形式·····	(265)
第四节	现行预算管理体制·····	(275)
第十二章 财政在宏观调控中的地位		
第一节	宏观调控的目标·····	(291)
第二节	财政调控目标的选择·····	(298)
第三节	财政调控的功能和特点·····	(302)
第十三章 财政、信贷与物资的综合平衡		
第一节	财政收支平衡·····	(307)
第二节	财政信贷综合平衡·····	(316)
第三节	财政、信贷、外汇与商品供求平衡·····	(326)
第十四章 财政政策		
第一节	财政政策选择·····	(333)
第二节	财政政策与货币政策的配合·····	(344)
第三节	财政政策与经济发展·····	(353)

第一章 导 论

第一节 财政的概念

一、财政的产生与发展

(一) 财政的产生

财政的产生是以社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段为基础，以国家的产生为前提的。财政是个分配范畴，也是个历史范畴。

历史的发展说明：只有当生产中有了剩余产品并有了社会公共需要之后，才有可能出现财政这种分配。社会公共需要，也可以说是一般的社会需要，不同于劳动者及其家属个人的消费需要，是社会成员们无差别享受的需要，所以，它只能来源于剩余产品。

原始公社时期，社会生产力水平极其低下，生产资料公有，公社成员共同生产、共同消费，平均分配产品来维持人们最低的生活需要。在那时，没有剩余产品，没有分工和交换，没有私有制，没有人剥削人的现象，没有阶级，没有国家，自然也就没有财政。到了原始公社末期，由于社会生产力的发展，产生了以游牧部落出现为标志的第一次社会大分工和以手工业出现为标志的第二次社会大分工。直接以交换为目的的商品生产出现了。生产力的相继发展，使人们得到的社会产品在维持自己最低生活需要之后，逐步有了剩余，于是出现了剩余产品。在氏族内，酋长、

军事领袖等，因为地位优越，他们就利用职权霸占公有土地，掠夺公共财富，多占战利品，甚至把俘虏据为自己的奴隶，因而成为富有的氏族贵族。这些氏族贵族对氏族内的一般成员，即平民进行剥削、压迫，使他们处于贫困地位。所以，在原始公社末期，在氏族内就出现了人剥削人的现象，出现了财富分配的不均和私有制。随着生产的发展和商品交换范围的扩大，又产生了以商人的出现为标志的第三次社会大分工，开始出现了商品货币经济，它的发展使得少数富有贵族拥有大量社会财富，这就是把人类社会分裂为两个根本利益对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级。奴隶主和奴隶的阶级矛盾是不可调和的。奴隶主阶级为了维护他们的暴力统治，镇压奴隶阶级的反抗，就需要一种压迫奴隶阶级的强制机关。因此，富有的奴隶主阶级在氏族组织瓦解的基础上，把原来管理氏族、部落和部落联盟的公共事务机构，逐步掌握在自己手中，并把它们转变为专门维护奴隶主阶级利益的暴力机构，如监狱、军队等。这样，就出现了奴隶制国家。奴隶制国家是人类历史上第一次出现的国家。国家特征之一，就是具有“公共权力”。奴隶制国家为了维护它的存在和实现它的职能，就需要消耗一定的社会产品。由于奴隶制国家本身并不从事物质生产，它的物质需要只能依靠国家的“公共权力”，强制地、无偿地把一部分社会产品主要是剩余产品占为己有，以供给国家的需要。这样在整个社会产品分配中，就出现了以国家为主体，凭借政治权力参与的社会产品分配。这就是财政。可见财政的产生是以剩余产品为物质基础，以国家为政治前提的。

（二）财政的发展

财政产生以后，随着社会生产力的发展、社会经济制度和国家的变更而不断发展变化。它先后经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会。

1. 奴隶制国家财政

奴隶制生产关系的基础是奴隶主阶级占有生产资料和奴隶的人身。奴隶制国家是奴隶主阶级用来镇压奴隶反抗和维护奴隶制剥削制度的工具。这就决定了奴隶制国家财政的收入，主要来自强制奴隶劳动创造财富取得的收入、诸侯献纳贡物收入、掠夺其他氏族和部落的收入、赋税收入等。奴隶制国家的财政支出主要用于军事支出、祭祀支出、王室支出、俸禄支出等。奴隶制国家财政的特点：一是国家财政收支与国王个人收支不分。国王是最大的奴隶主，占有一切生产资料和奴隶，这就决定了奴隶制国家财政同王室私财政不分；二是财政收入基本上采取实物和力役的形式。

2. 封建制国家财政

封建制生产关系的基础是封建主阶级占有基本生产资料——土地。农奴或农民完全没有或只有很少的土地。封建制国家是封建主阶级压迫农奴和农民的工具。封建制国家财政的收入，主要来自田赋收入，即以田地面积或收获量为对象征集的税收；官产收入，即对官田与屯田的征收；捐税收入，即对商人或手工业者征收各税；专卖收入等。封建制国家财政的支出主要用于军事支出、王室费用、俸禄支出、筑城、凿渠、修路支出、封建文化、宗教支出等。这个时期财政收支的特点：一是国家财政收支与王室个人收支日渐划分，因为来源与使用方向逐渐明朗；二是因封建割据，地方财政独立，即在中央集权，统治力量衰弱时，地方财政随之独立；三是货币征收的比重不断增加，这是商品经济发展的必然结果；四是产生了新的财政范畴——公债与国家预算。前者是收不抵支的结果，后者由于新兴资产阶级产生于封建社会末期，政治地位不稳而经济实力很强，他们迫使政府向议会提出收支报告，经议会同意后 才能执行，这就是国家预算的雏形。

3. 资本主义国家财政

资本主义生产关系的基础，是资本家私人占有生产资料的制度，而无产阶级则一无所有，不得不出卖劳动力给资本家。资本主义经济基础及其国家的性质，决定了资本主义国家财政是为了维护资产阶级的利益和对劳动人民进行额外剥削的一种手段。资本主义国家财政收入的主要形式是税收。在资本主义制度下，税收重担是由劳动者负担的，是对劳动者的额外剥削。例如，在美国联邦政府收入总额中，约有80%来自个人所得税、社会保险税和公司所得税。二次大战前，公司所得税的比重一般高于个人所得税；二次大战后，个人所得税增长特别快，公司所得税的比重急剧下降。广大劳动人民的税收负担是十分沉重的，他们要将其收入的三分之一左右，通过各种税收缴纳给国家，这实际上是对劳动者工资收入的扣除。资本主义国家财政收入的另一种形式是发行国债。在当代资本主义社会，国家机器已经大大加强，国家财政支出迅速增长，赤字空前庞大。如美国联邦政府1992年的预算赤字为2902亿美元，而内外债累计多达41000亿美元之巨。国债是延期的税收，正如马克思指出的，募债使政府开销额外支出时，无需立即使纳税人感到负担，但结果总要以加税来弥补。国债，一方面给纳税者造成沉重负担，另一方面却给垄断资产阶级带来了巨额债息。

资本主义国家财政支出主要用于5个方面：（1）军事支出。它包括有军队的经费，以及研制武器、采购军事装备和军事工程设施建设等方面的开支。这是资本主义国家财政的主要支出；（2）政府机构开支；（3）国债还本付息；（4）科学、教育、卫生支出；（5）用于与经济开发有关的支出，如能源、自然资源、铁路、公路、港口、电网、城市环境等。

资本主义国家财政的特点：其一，财政剥削手段隐蔽。与奴隶制国家财政或封建制国家财政那种赤裸裸地强制性的剥削方

式不同，资本主义国家运用更加隐蔽的财政手段对劳动者进行额外剥削。比如，资本主义国家实行的消费税，税款包含在消费品价格中。劳动者在生活消费中，要承受这种间接税的剥削；其二，对外掠夺债务国人民。资本主义国家以政府“援助”的形式，对外经济扩张，剥削债务国人民；其三，财政支出完全货币化。资本主义经济是高度发达的商品经济，货币渗透到一切领域。财政作为资本主义国家国民收入再分配的手段，必然全面采取货币形式，具有高度货币化的特点；其四，资本主义社会产生新的财政范畴。在资本主义社会，随着国家垄断资本主义的发展和国民经济军事化，国家机器不断加强，财政支出空前庞大，与发达的商品货币经济相适应，产生了赤字财政、财政发行和通货膨胀等新的财政范畴。

4. 社会主义国家财政

我国的社会主义财政经历了两个阶段。第一阶段从土地革命时期开始，随着中国共产党领导的中国工农红军建立根据地创建红色政权，到中华人民共和国成立这一段时期为止，为了实现新民主主义革命的任务，参与根据地管辖区的社会产品的分配而形成的新民主主义时期的财政，它体现了根据地革命政权与劳动人民根本利益一致的分配关系，是社会主义财政的准备。第二阶段是建国以后，建立了社会主义财政。从此，财政为保证社会主义国家职能的实现，积累了大量的物质基础。同时，随着经济的发展和生产力水平的提高，财政本身也得到了相应发展，成为国家宏观调控的一个重要手段。反映着国家与广大劳动人民之间根本利益一致的分配关系。

通过对国家财政的产生和发展的分析，我们可以概括为以下3点认识：

第一，国家财政是随着国家的产生而从社会产品分配中分离出来的一个分配范畴。国家是财政产生和存在的前提，而社会经

济条件则是国家财政产生的客观基础。所以，决定国家财政性质的因素，归根到底是社会生产方式以及由它所决定的国家的性质。

第二，不同社会制度下的国家财政分配，体现着不同性质的经济关系。这就是，建立在生产资料私有制基础上的一切剥削阶级国家的财政，包括奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政，它们是剥削阶级专政国家用来对劳动人民进行剥削的工具。而建立在社会主义公有制基础上的社会主义国家财政，它是社会主义国家用来为劳动人民谋福利的工具。

第三，各种社会形态下的国家财政，虽然反映着不同性质的经济关系，但又具有共同性。

国家财政是一定的阶级专政的国家，为了实现其职能的需要，凭借国家权力，对社会产品进行的分配和再分配。

二、财政的概念

通过对财政的产生和漫长的发展历史的分析表明：不同社会制度的财政的收支内容、收支形式、体现的分配关系以及维护的阶级利益都不相同，而且各具特点，各有特殊的本质，但也有共同的属性。

（一）财政属于分配范畴

我们知道，物质资料的生产是人类社会存在和发展的基础。社会再生产总过程包括生产、分配、交换和消费这4个环节。物质资料生产出来之后，只有通过分配和交换才能进入消费领域。而社会再生产中的分配有多种方式，有生产要素的分配，有消费资料的分配，有再生产领域内进行的直接分配，有通过社会进行的间接分配。财政分配只是其中的一种。

（二）财政的特点

财政虽然属于分配范畴，但它与社会再生产过程中的一般分配关系相比，又有自己的特点：

1. 财政分配的主体

财政分配的主体是国家，因为财政分配是以国家的存在为前提、由国家来组织的，国家在财政分配中居于主导地位。这使得财政分配与企业、组织、团体和个人为主体的分配相区别。这是财政区别于其它分配范畴的基本特征。

财政是个历史范畴，它是随着国家的产生而产生的。“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现”，是阶级统治的工具，但它是以“公共权力”的面貌出现而凌驾于社会之上的。国家这种“公共权力”的存在不是抽象的，它是由军队、警察、监狱、法庭、官吏等统治机构所组成的。国家为了维持这一套统治机构的存在和实现其职能，就需要占有和消耗一部分社会产品。

财政分配的主体是国家，这包含以下几层含义：第一，财政分配以国家为前提。国家直接决定着财政的产生、发展和范围。没有国家这一分配主体，财政这种分配就不复存在；或者，非国家为主体的分配都不属于财政。第二，在财政分配中，国家处于主动的、支配的地位。国家是财政分配活动的决定者和组织者，财政收入的取得，支出的安排，其规模大小、来源和使用方向，决定于国家的意志，当然这种意志最终要受经济条件的限制。既然财政分配的主动权、支配权在国家，因此，财政是国家可以直接用来调节经济的强有力的手段和物质力量。第三，财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配。国家作为整个社会的代表和它执行的社会职能，决定着财政分配是在全社会范围内进行的，具有社会性和集中性特点。

2. 财政分配的对象

从财政分配的实际状况来考察，财政分配的对象是社会产品，而主要是剩余产品。但不是全部，既不是社会产品的全部，也不是剩余产品的全部，只是其中的一部分。就现实的财政分配情况来看，财政收入中既包含有剩余产品价值M部分，又包含有

职工劳动报酬收入V部分，有时还包含有折旧基金C部分。尽管我国的财政收入主要来自于剩余产品价值部分，但也不能忽视个人收入V部分对财政分配的重要意义。从发展上看，来自于这部分的财政收入会不断增长。全面认识财政分配的对象，对研究财政的地位和作用，把财政作为整个社会产品分配的总枢纽，统筹安排补偿基金、消费基金和积累基金的比例关系，是很重要的。

3. 财政分配的目的

财政分配的目的是保证国家实现其职能的需要，这种需要属于社会公共需要。

(1) 社会公共需要的含义和特征。所谓社会公共需要，是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。社会公共需要区别于微观经济主体（个人、企业和单位等）的个别需要，具有以下特征：

第一，社会公共需要是社会公众在生活、生产和工作中共同的需要，而不是个人需要和个别需要的数学加总，这是就社会总体而言的。就是说，为社会公共需要提供的公共产品其效用具有“不可分割性”，即它是向社会公众共同提供的，而不是向某个人或集团提供的。而满足个人消费的产品，其效用具有可分割性。

第二，为满足社会公共需要所提供的产品，应由社会成员共同享用，某个人或集团对这种产品的享用并不排斥其他社会成员或团体的享用，即不具有排他性。而为满足个别人或个别集团需要而提供的产品，只能为某个人或集团所享用，而排斥其他社会成员或团体的享用，即具有排他性。

第三，社会成员享用为满足社会公共需要所提供的产品和服务，勿需付出代价或只付出少量的费用。而满足个人需要的产品和服务，必须等价交换，支付等价方可享用。

第四，满足社会公共需求的物质来源只能是剩余劳动，剩余产品或剩余价值。因此，在生产力尚未发展到足以提供剩余劳动

和剩余产品时，不可能出现社会公共需要。另外，并不是剩余产品的全部都是用于满足社会公共需要。例如奴隶主、封建主、资本家等的个人需要以及个别企业的生产积累需要等，也来自于剩余产品或剩余价值。

（2）社会公共需要包括的范围和内容。社会公共需要包括的范围广泛，可以分成性质各异的不同层次：

第一，保证执行国家职能的需要，包括国家政权的职能和执行某些社会职能的需要。如公安、司法、监察、防务、外交、行政管理，以及普及教育、卫生保健、基础科学研究、生态环境保护等。这类需要是典型的社会公共需要。

第二，半社会公共需要。即社会公共需要与个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要。例如高等教育就属于这种情况。大学教育这种需要并非全体社会成员都可享用，由于招生限制，上大学具有竞争性和排他性，对享受上大学的人可以收费，从这个角度看，大学教育具有个人需要的特征。但它也可以被列入社会公共需要之列，因为大学教育可为国家培养专门人才，是社会发展所必须的。所以，在资本主义国家有国立大学与私立大学之分。在社会主义国家，高等教育则由政府出资兴办，享受大学教育的幸运儿，可以不付费或只付较少费用。医疗事业，也属于这种情况。

第三，大型公共设施，甚至包括基础产业，如邮政、电讯、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁，以及城市公共设施等，这些基本上属于再生产的共同的外部条件。它们直接处于生产过程以外，表现为单个生产过程的“联络动脉”，具有广泛的外部经济效益，因而它具有“公共产品”的性质。

在社会主义国家，这部分投资是由政府出资兴办的。在资本主义国家，由于这种投资耗资巨大，私人无力承担，或在国民经济中具有重要地位和调节作用，因此许多国家也是通过财政分配

来满足。

(3) 社会公共需要是共同的，又是历史的、特殊的。所谓社会公共需要是“共同的”，是指在任何社会形态下都存在社会公共需要，不会随着社会形态的更迭而消失。所谓社会公共需要是“特殊的”，是指社会公共需要总是具体地存在于特定的社会形态中。所谓社会需要是“历史的”，一方面是指社会公共需要，总是随着社会生产力的发展而发展变化着的。例如，对农业的投资，对工业的投资，对科学教育的投资等，在经济发展的不同时期，在财政投资中占有不同的地位。另一方面是指从生产关系方面考察，在各社会形态下所提供的社会公共需要的差异主要表现在占统治地位的阶级或集团将自身的需要说成是社会公共需要，或将社会公共需要攫取为自身的需要。因此，在私有制的社会里，社会公共需要也都会打上阶级的烙印。

综上，财政是伴随着国家的产生而产生、发展而发展的，财政分配的目的是为了满足不同国家职能的需要，即公共需要；财政分配的过程是以国家为主体的，即国家居支配地位。这说明财政与国家有本质联系。这样，我们可以把财政定义为：以国家为主体集中一部分社会产品，用于满足社会公共需要的分配，或简称为国家集中性的分配。

应当指出，财政分配内含着两个相互联系的方面：一是作为一种区别于其他相关分配范畴的特殊的分配活动。这就是不同社会的财政具有某些共性，即所谓财政一般。二是财政作为一种分配活动所体现的不同分配关系，就这方面而言，资本主义以前社会形态下的财政，都属于体现剥削关系型的财政，而社会主义财政具有本身的特殊本质。

三、社会主义财政的本质

财政分配是以国家为主体的，财政本质是指在财政分配过程中形成的以国家为主体的分配关系。国家的性质规定了财政分配关系的性质（即财政本质）。而国家作为上层建筑，又是由作为经济基础核心的生产关系所决定的。生产关系的性质取决于生产资料所有制。因此，在社会发展的各个历史阶段，由于生产资料所有制的性质不同，不同社会制度下国家的性质就不同，财政与国家有着本质的联系，有什么样的国家就有什么样的财政。

奴隶社会、封建社会、资本主义社会都是以生产资料私有制为基础的，国家是剥削阶级利益的代表，是统治、剥削劳动人民的工具。生产资料私有制和反动政权的国家性质也就决定了其财政的性质，即代表剥削阶级，凭借国家政治权力参与社会产品分配，形成有利于统治阶级利益的分配关系，是一种“取之于民，用之于己”的分配关系。这就是奴隶社会、封建社会和资本主义社会国家财政的本质。

我国是建立在生产资料公有制基础上的人民民主专政的社会主义国家，社会的主要生产资料归全民所有，国家代表全体人民的利益，国家既具有人民民主专政的职能，又掌握着社会经济命脉，具有组织、控制、调节、指导、监督社会经济的职能。在商品经济条件下，国家运用各种经济杠杆，包括财政杠杆，组织指导，调节控制社会经济的运行，并正确处理国家、企业、集体、个人之间的物质利益关系，即分配关系。因此，我国社会主义财政反映了国家与劳动人民根本一致的分配关系。下面对社会主义财政本质作全面分析。

（一）财政参与社会产品分配和再分配

财政分配关系是在财政分配过程中体现的。我国财政是运用马克思关于社会产品分配的基本原理参与社会产品和国民收入分

配再分配的。

1. 取得财政收入

在我国，全民所有制的国营经济是国民经济的主体。国家是国营经济生产资料所有者的代表，对于国营经济的初次分配，作为生产资料所有者代表的国家，无疑是直接参与的。建国40多年来，国家财政参与国民经济补偿基金的分配情况，几经变更，其基本折旧基金部分，已经采用过全部上缴国库、全部留归企业和主管部门、半数上缴国库半数留归企业等分配办法。目前，国营企业的基本折旧基金，适应经济体制改革，扩大企业自主权，使企业具有自我改造能力的新情况，又全部留归企业支配使用。属于国营企业补偿基金中的基本折旧基金，不论留归企业支配，还是上缴国库统一用于企业更新改造，从我国财政体系分配的范围看，纳入国库属国家预算分配，留归企业支配属于国营企业财务分配。不论上缴国库还是留归企业，从财政体系范围总体上讲，均属于财政分配范畴。在国民收入分配中，全民所有制经济内部形成的各项基金，如生产发展基金、职工奖励基金等，均属于国营企业初次分配。各项基金的运用属于预算外分配范畴，企业有自主权，但受国家宏观指导。从国家财政体系范围讲，也属于财政分配范畴。国营企业为社会创造的那部分纯收入，以税收、利润等形式纳入国库，形成国家财政集中性财力，由国家从全局出发统一支配。

至于集体、个体、中外合资、私营和外资企业等经济成份的国民收入，除受国家宏观指导外，有充分的自主权，由企业自行支配。但这些经济单位劳动者为社会创造的价值的一部分，要以税收形式（合资企业还有利润分红）纳入国库，形成国家集中性财力。

2. 形成财政支出

国家集中的财政资金，按照国民经济和社会发展的需要再分