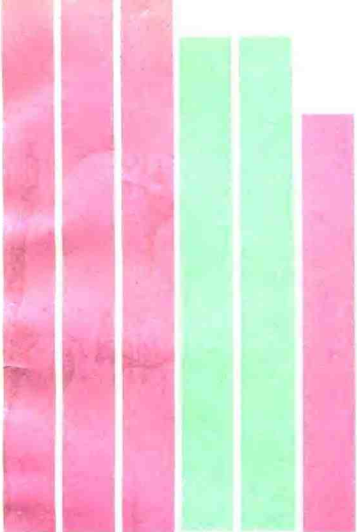


财经院校新编财税教材

杨晓达
主 编



财政学概论

东南大学出版社

财政学概论

主 编 杨晓达
副主编 郑在柏 叶群喜
郭 钢 于龙飞

YHK28/12



东南大学出版社



233838

(苏)新登字第 012 号

内 容 简 介

本书在理论上系统反映社会主义市场经济的基本原理,实践上则全面包含财税体制改革的新内容,例如国家税收、财政体制、财政政策、财政规划、财政预算等,有很强的适用性。

本书可作财经院校、财经专业成人教育学校的教材,也可供广大财税工作者参考。

责任编辑:朱经邦

财 政 学 概 论

杨晓达 主编

*

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210018)

南京市栖霞区文教印刷厂印刷

*

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 10.25 字数 244 千

1995 年 2 月第 1 版 1995 年 2 月第 1 次印刷

印数:1—5500 册

ISBN 7-81023-182-0

F·156 定价:8.70

(凡因印装质量问题,可直接向承印厂调换)

江苏省财税系统“财税改革丛书”编委会

总 编 汤曙东

副总编 冯忠明

编 委 (以姓氏笔划为序)

王振松 方荷生 朱忠义

任保增 汤曙东 冯忠明

吴家训 姚桂英 杨抚生

杨晓达

出版说明

为了配合国家今年全面推开的财税体制重大改革,缓解当前财经院校财税教学教材严重短缺的矛盾,推动市场经济条件下财税教学改革的深入发展,我省财税系统六所财经院校在财政厅支持下,经过与会协商,决定群策群力,集中部分学者与经验丰富的教师尽快编出一套能适应改革形势的财税新教材。计划第一批出版《财政学概论》、《国家税收》、《预算会计》、《国有资产管理》四种,以后根据改革形势发展再陆续出齐。这一套教材,理论上将系统反映社会主义市场经济的基本原理,实践上则全面包含财税体制改革的新内容,有较强的适用性,这是我省财税系统兄弟院校第一次广泛的合作,开拓精神应予肯定。但是由于没有经验,时间又十分紧迫,加上编者水平有限,缺点错误在所难免,诚请读者批评指正。

江苏省财税系统
《财税改革丛书》编委会

1994.10.1

前 言

根据《财税改革丛书》编委会的安排,要求我们以最快的速度编写一本既能系统反映社会主义市场经济基本原理,又能全面包含财税体制改革新内容的财政学教材。我们深知,这是一项极其艰巨的任务。因为这意味着要将传统的财政学推倒重写;结构要重新设计,内容要全面更新,有些新的知识还要我们从头学起。现在摆在大家面前的这本教材,或许在一定程度上能够体现编者这种意图和甘苦。但是另一方面,由于时间紧、任务重,编者水平有限,不尽人意之处在所难免,希望广大财税工作者与读者批评指正。

本书由杨晓达任主编,负责全书的设计、修改和总纂。第一章、第十二章由郑在柏编写;第二章由郭钢编写;第四章、第七章由叶群喜编写;第五章、第六章由于龙飞编写;第九章由薛蓉华编写;第十章由陈桂华编写;第十一章由王琴编写;杨晓达编写第三章和第八章,并对其他部分章节进行了改写。

本书在编写的过程中,除了引用编者自己近年来的科研成果外,还借鉴了几位专家学者著作中的观点,并且得到施安银同志的具体帮助,特在这里表示谢意!

编 者

1994. 10. 1

目 录

第一章 总 论	(1)
第一节 财政的产生和发展	(1)
第二节 国家财政的本质	(11)
第三节 财政的职能	(15)
第四节 财政与社会再生产	(26)
第五节 财政与市场经济	(39)
第二章 财政收入	(48)
第一节 财政收入概述	(48)
第二节 国有资产收入	(56)
第三节 其他收入	(61)
第四节 财政收入总规模的确定	(64)
第五节 增加财政收入的途径	(70)
第三章 国家税收	(76)
第一节 税收概述	(76)
第二节 现行税制	(81)
第三节 涉外税收与国际税收	(91)
第四节 税收负担	(101)
第五节 税收征管	(105)
第四章 财政支出	(109)
第一节 财政支出的意义与分类	(109)
第二节 社会消费性支出	(118)
第三节 社会投资性支出	(119)
第四节 财政补贴	(125)
第五节 财政支出结构与总量的界定	(130)

第五章 财政信用·····	(135)
第一节 财政信用概述·····	(135)
第二节 公债·····	(139)
第三节 其他信用方式·····	(148)
第四节 财政信用的运营机制和原则·····	(152)
第六章 财政平衡·····	(158)
第一节 预算收支的平衡·····	(158)
第二节 财政资金与信贷资金的平衡·····	(168)
第三节 财政资金与外汇收支的平衡·····	(173)
第四节 财政信贷资金与物资供求的平衡·····	(178)
第七章 财政体制·····	(183)
第一节 财政体制的意义·····	(183)
第二节 财政体制的构成·····	(184)
第三节 财政体制的类型·····	(194)
第四节 我国财政体制的演变·····	(197)
第五节 现行分税分级财政体制·····	(203)
第八章 财政政策·····	(209)
第一节 财政政策概述·····	(209)
第二节 制定财政政策的依据与原则·····	(214)
第三节 财政政策的选择·····	(217)
第九章 财政规划·····	(223)
第一节 财政信息·····	(223)
第二节 财政预测·····	(227)
第三节 财政决策·····	(231)
第四节 财政发展战略·····	(234)
第五节 财政规划·····	(237)
第十章 财政预算·····	(241)
第一节 财政预算的意义·····	(241)
第二节 财政预算的构成·····	(248)
第三节 复式预算·····	(251)

第四节	分级预算	(257)
第五节	财政预算的编制与执行	(259)
第六节	财政决算	(265)
第十一章	财政管理	(267)
第一节	财政管理概述	(267)
第二节	财政管理机构	(270)
第三节	理财思想	(273)
第四节	以法治财	(282)
第五节	财政监察	(286)
第六节	电子计算机在财政管理中的运用	(289)
第十二章	财政效益	(293)
第一节	研究财政效益的意义	(293)
第二节	财政效益的评价	(298)
第三节	提高财政效益的途径	(311)

第一章 总 论

第一节 财政的产生和发展

财政是社会生产发展到一定历史阶段的产物，是一个分配问题。马克思曾指出：“在任何社会生产（例如，自然形成的印度公社，或秘鲁人的较多是人为发展的共产主义）中，总是能够区分出劳动的两个部分，一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费；另一部分即始终是剩余劳动的那部分的产品，总是用来满足一般的社会需要，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需要的代表的职能。”^①这就是说，用一部分剩余产品满足“一般的社会需要”这种经济现象是任何社会所共有的，然而这种经济现象是否在任何社会，也不问谁执行这种职能，都构成财政范畴呢？明确地回答这个问题是具有现实意义的财政学的基本理论问题。

一、国家财政的产生

社会发展的历史告诉我们，自从有了人类社会，便有了社会生产，同时也就有了生产和消费之间的中间环节——分配。财政是属于分配范畴的，同时又是一个历史范畴，古今中外的财政史说明，财政是随着国家的出现而产生的。然而，恩格斯说过：“国家并不是从来就有的。曾经有过不需要国家、而且根本不知道国家和国家权力为何物的社会。”^②因而国家

① 《马克思恩格斯全集》，第25卷，第992页

② 《马克思恩格斯选集》，第4卷，第170页

财政也不是从来就有的。

在原始社会，人们过着原始群的生活，社会生产力十分低下，生产工具落后，生产资料公有，劳动产品只能维持最低限度的生活需要，不存在剩余产品，因而也就没有私有观念和私有财产，人与人之间的关系是平等的，产品归公社成员共同占有，社会产品实行平均自然的直接分配，于是，不仅无需维护统治阶级利益的国家，也不存在“一般的社会需要”，国家财政自然是不存在的。

到了原始社会末期，随着生产力的逐步发展，出现了三次社会大分工。第一次社会大分工，是游牧部落从其野蛮人群中分离出来，使人的劳动能够生产出超出劳动者所必需的剩余产品，为私有制的产生提供了物质基础。特别是第二次社会大分工——手工业和农业的分离，使交换从偶然的社会现象逐步成为经常性活动，促进了以交换为目的的商品生产的出现和发展，单个家庭成为独立的生产单位，产品归家庭所有，这就引起私有制的产生。而商品生产和交换的发展，又加速了私有制的形成，使人类社会出现了阶级，社会被分裂为两个根本利益对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级。奴隶主阶级为了维护他们的既得利益，镇压奴隶阶级的反抗，实现他们的统治，就需要掌握一种拥有暴力的统治工具，这样就产生了奴隶制国家。“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关，是建立一种‘秩序’，来使这种压迫合法化、固定化，使阶级冲突得到缓和。”^①奴隶制国家为了维持它的存在和实现它的职能，需要消费一定的物质资料。由于奴隶制国家本身并不从事物质资料的生产，只能依靠国家的权力，强制的无偿的把一部分社会产品占为己有，承担满

^①《列宁选集》，第3卷，第176页

足“一般社会需要”的责任。这样，就出现了一种由国家直接参与的社会产品分配，也就是剩余劳动的那部分产品由国家执行其分配。正如恩格斯在分析国家的基本特征时所指出的：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。但是现在我们却十分熟悉它了”。^①捐税是国家财政活动的最初形式之一。国家财政是随着国家的产生而产生的。

国家是财政产生的前提，是国家的经济体现。生产力的发展出现剩余产品是财政产生的经济基础。国家作为财政产生的前提条件，决定了财政作为一个分配范畴有其特殊性，其分配的主体是国家；分配的直接目的是满足国家实现职能的需要；分配的客观目的是满足社会一般的公共需要；分配的对象是一部分社会产品，主要是剩余产品；分配的方式主要是运用国家的政治权力无偿地、强制地参与社会产品的分配。这就是国家财政的一般内涵。

二、国家财政的发展

财政随着国家的产生而产生，又随着生产力的发展和社会制度的变更而发展。在不同的社会形态中，国家财政的社会性质是不同的，体现的分配关系不同，其分配的范围、内容和形式也不尽相同。从财政发展的历史看，它经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会。就我国而言，因历史进程的特殊性，形成了奴隶社会国家财政、封建社会国家财政、半殖民地半封建社会国家财政、新民主主义时期的财政和社会主义时期的财政。

（一）奴隶制社会的国家财政

奴隶制社会是人类历史上第一个以私有制为基础的社

^① 《马克思恩格斯选集》，第4卷，第167页

会。奴隶制社会生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料，并直接占有生产劳动者——奴隶。奴隶制国家是对内压榨奴隶和其他劳动者，对外掠夺、压迫弱小国家和部族或抵御外来侵略，维护奴隶制度的暴力机器。奴隶制国家财政是随奴隶制社会的形成、发展而确立起来的，是为维护奴隶主阶级利益服务的。

1. 奴隶制社会国家财政收支的基本内容：

①王室土地收入。在奴隶社会，全国土地为奴隶主国家所有，国家是全国土地的所有者，占有土地、畜群、生产资料和奴隶。奴隶们创造的劳动产品除了很少一部分被用作维持奴隶生存的生活资料外，其余都归国王和奴隶主所有。

②掠夺弱小国家或部族的财产和强派贡物收入。在奴隶社会，大国、强国在征服弱小国家和部族的过程中，掠夺大批财物，并强迫被征服的国家、部族纳贡，构成财政收入的一个重要来源。

③赋税收入。在奴隶社会，除奴隶占有制的生产关系以外，还存在一定数量的自耕农和小手工业者，他们有一定的人身自由和少量的生产资料，必须向国家纳税。向自耕农和小手工业者征收的赋税收入成为奴隶制国家财政收入的组成部分。

奴隶制国家的财政支出，主要用于对内镇压和对外战争的需要，表现为如下几个方面：

①军事支出。用于军队耗费及进行战争的各项支出，是财政支出的主要方面。

②祭祀支出。奴隶制国家的统治者为了巩固其统治地位，借尊天命、敬鬼神来愚弄劳动人民，使人民相信其统治是“受之天命”。因此，国家要耗费相当多的财力来祭祀天地、山川、神宗、鬼神。

③王室费用支出。主要用于国王及其家庭的生活、赏赐、修建宫殿、皇陵和丧礼支出等。

④官吏俸禄和国家暴力机关支出。它是统治者为了统治奴隶和平民而设置的各种机构所需的支出。

⑤用于生产、兴修水利等方面的支出。这部分支出的比重是较少的。

2. 奴隶制社会国家财政的社会特征

奴隶制社会国家财政的社会特征是由奴隶制国家的政治、经济特征所决定的，是与其国家的性质相一致的。一是国家财政主要依靠国王和奴隶主直接占有生产资料和奴隶，通过直接剥削奴隶劳动取得收入；二是财政收支主要采取实物形式，财政货币化的程度非常弱，在我国主要表现为农产品的直接收支，这是由于商品经济极其微弱所决定的；三是没有较完善的财政管理，国王的个人收支和国家财政收支混在一起，划分不开；四是国家财政收支很不稳定，受自然因素影响较大。

（二）封建社会国家财政

封建制社会生产关系的基础是封建主占有土地，并通过对土地的占有，无偿地占有农奴或农民的剩余劳动和剩余产品。西方封建制度的特点是封建领主制。我国封建制度的特点是封建地主制，即以地主阶级为主的租佃制度。封建制国家是封建地主阶级压迫剥削农奴或农民的工具。封建制国家财政是为封建地主阶级利益服务的。

1. 封建社会国家财政收支的基本内容

封建社会国家财政收入的主要内容有：

①赋税收入。封建社会承认土地私有，国家可凭借其政治权力按土地、人口征收赋税。同时，封建社会虽以自然经济为主，但随商品经济逐步发展，先后出现不同税源和征税

对象的多种税收，构成财政收入的主要来源。例如我国春秋战国时期已有市税、关税；秦汉开征盐铁税、酒税和算缗钱（向商人、手工业者、高利贷者和车船所有者征收的税）；唐宋开征茶税、间架税（类似房产税）、除陌钱（类似财产转移税和牙税）和过税（征商税）等。

②官产收入。封建国家的基本生产资料仍然是土地，国王是最大的封建地主，国王及官府在直属领土上直接剥削农奴取得各种收入。

③特权收入。封建帝王出卖采矿、鱼、盐、铁、铸币等经营权取得的收入。

④专卖收入。封建国家对某些物产，如盐、酒、铁等进行专卖，高价出售而取得的收入。

⑤举债收入。指封建国家向高利贷者、商人及新兴资产阶级等借债取得的财政收入。封建社会后期，由于国家支出日益庞大，商品经济长足发展，逐渐出现了新的财政范畴——公债，国家通过发行公债的形式取得一定的财政收入。

封建社会国家财政支出是为维持封建地主阶级的统治服务的，主要有以下几个方面：

①军事支出。国家用于军队的耗费，对外战争和对内镇压农民起义的各项开支。

②皇室支出。主要用于修筑宫殿、城堡、御苑、陵墓及皇室的日常各项支出。到封建社会后期，皇室支出逐步与国家财政收支分开。

③国家机构支出。主要是庞大统治机构的开支以及供养大批官吏所需要的各项费用。

④文化宗教支出。主要是为了培养统治人才，举行各种文化、宗教活动，在文化、教育、宗教等方面的开支。

⑤国债及赔款支出。国家借款还本付息及战败赔款支出。

⑥兴修水利、发展生产支出。这部分开支在财政支出中所占比重较少，但对社会经济的发展起到一定促进作用。

2. 封建社会国家财政的社会特征

封建国家的政治制度和经济制度决定了封建社会国家财政具有如下的特点：一是税收成为国家财政的主要收入。二是财政收入形式由实物为主逐渐向货币形式为主转化。到了封建社会末期，商品货币经济已相当发达，并渗入了在国民经济中占主导地位的农业，货币形式的财政收支在国家财政收支中逐步居于重要地位。三是财政管理逐步走向完善。国家财政收支与帝王个人收支逐渐分开，并逐步形成了一些财政管理法规、制度。四是出现了公债、国家预算等新的财政范畴。封建社会后期，国家财政收支逐步有了计划，国家财政得到进一步发展。

（三）资本主义社会国家财政

资本主义社会国家财政是以资本主义生产关系为基础的。由于产业革命，社会化大生产使商品经济成为社会经济的主体，资产阶级占有生产资料，无偿地占有雇佣劳动者创造的剩余价值。生产社会化与生产资料私人占有之间的矛盾是资本主义社会的基本矛盾。资本主义国家财政是资本主义国家实现其职能的经济基础，体现了代表资产阶级利益的国家对无产阶级和其他劳动者的剥削关系。

1. 资本主义国家财政收支的基本内容

资本主义国家的财政收入主要有以下几个方面：

①税收收入。税收是资本主义国家最基本最重要的财政收入。资本主义国家实现了国民经济工业化和商品化，国家税收主要来自工商业，资本主义初期以工商税收为主，后来发展为以所得税为主。从19世纪末至今，税收在主要资本主义国家一直占财政收入的绝大部分。特别是到了垄断资本主

义时期，税收进一步成为国家干预、调节经济活动的重要经济杠杆和缓解经济危机、维护垄断资产阶级利益的重要手段。

②债务收入。资本主义国家发行公债，以信用形式筹集财政收入，规模越来越大。特别是到了垄断资本主义时期，国家财政支出日趋庞大，严重收不抵支，利用发行公债弥补财政赤字，构成凯恩斯赤字财政政策的主要内容。

③国有财产收入。资本主义国家的国有财产收入是国家从直接拥有的财产取得的收入，如对公有土地、森林、矿山、河流、公路等进行开发经营取得的利、税收入。

④国有企业收入。资本主义国家的国有企业，多为邮政、电讯、煤气、电力、石油、煤炭、铁路、航空等基础产业，投资多，风险大，获利少。但也有一些能够开辟财源牟取收入的企业，成为资本主义国家财政收入的来源之一。

资本主义国家财政支出，主要用于非生产性开支，主要包括以下几个方面：

①军事支出。资产阶级为了自身的利益，竭力鼓吹扩军备战和对外掠夺，军事工业超常发展，军备竞赛愈演愈烈，致使军事支出在国家财政支出中占居重要地位。

②政府机构支出。主要用于资产阶级政府各机构、立法、司法等方面的管理费用和日常开支，在财政支出中占有较大的比重。

③社会公共需要支出。随着资本主义经济的发展，生产力的水平不断提高，国家对科学、教育、文化、卫生、体育、新闻、社会保险与救济等方面的公共开支也越来越大，在财政支出中占有相当大的比重。

④经济支出。在资本主义前期，经济支出占财政支出的比重相当小。进入垄断资本主义时期，国家为了缓和金融危机，弥补市场机制的缺陷，开始干预、调节经济的运行，扶