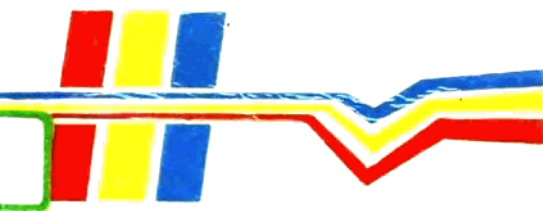


新编财政 基础知识

刘尚荣 毛明清 主编



青海人民出版社

前 言

《新编财政基础知识》是为中等财经学校各专业编写的专业基础课教材，也可作为成人中专、在职干部的培训教材和自学参考用书。

这本教材本着实用、简明、新颖的原则编写，全书共分九章。第一、二、三章为概述部分，从财政基础概念入手阐述财政的一般知识。第四、五、六、七章主要介绍财政具体收支以及财政微观管理和财政计划。第八、九章系财政宏观调控。为了使读者广泛了解掌握更多的财政知识，编者还在附录中介绍了几个主要西方国家的财政概况。

本教材第一、二章由毛明清编写，第三、八章由刘菁编写，第四章由万玉勤编写，第五、六章及附录部分由刘尚荣编写，第七、九章由武振亚编写。最后，由刘尚荣、毛明清对全书进行总纂。

由于编写时间仓促，编者水平所限，书中不妥之处，恳请读者指正。

编者

1995年12月

目 录

第一章 财政的一般概念	(1)
第一节 财政的产生.....	(1)
第二节 财政的发展.....	(5)
第三节 财政的共性与个性.....	(26)
习题.....	(33)
第二章 财政的分配关系、职能和体系	(37)
第一节 社会总产品分配原理.....	(37)
第二节 财政分配关系.....	(45)
第三节 财政职能.....	(49)
第四节 财政体系.....	(58)
习题.....	(60)
第三章 财政与经济的关系	(65)
第一节 财政与社会再生产的关系.....	(65)
第二节 财政与财务、工资、价格、信贷、分 配的关系.....	(69)
第三节 财政与经济的关系.....	(73)
第四节 发展经济, 保障供给.....	(79)
习题.....	(82)
第四章 财政收入	(87)
第一节 财政收入的来源.....	(87)

第二节 财政收入的形式·····	(91)
第三节 税收收入·····	(98)
第四节 国有资产收入·····	(106)
第五节 债务收入·····	(109)
第六节 组织财政收入的原则·····	(110)
习题·····	(112)
第五章 财政支出 ·····	(117)
第一节 财政支出的分类与形式·····	(117)
第二节 建设性支出·····	(123)
第三节 经常性支出·····	(133)
第四节 财政补贴支出·····	(142)
第五节 财政支出的原则·····	(149)
习题·····	(153)
第六章 财政管理体制 ·····	(157)
第一节 财政管理体制概述·····	(157)
第二节 建立财政管理体制的原则·····	(159)
第三节 国家预算和税收管理体制·····	(162)
第四节 财务管理体制·····	(171)
习题·····	(176)
第七章 国家预算 ·····	(180)
第一节 国家预算的编制·····	(180)
第二节 国家预算的执行·····	(189)
第三节 国家决算·····	(197)
第四节 复式预算·····	(200)
习题·····	(206)
第八章 财政信贷外汇与物资的综合平衡 ·····	(210)

第一节	财政收支平衡	(210)
第二节	财政与信贷平衡	(213)
第三节	财政与外汇平衡	(217)
第四节	财政信贷外汇与物资的综合平衡	(219)
	习题	(223)
第九章	宏观财政政策和货币政策	(227)
第一节	宏观财政政策	(228)
第二节	宏观货币政策	(234)
第三节	宏观财政政策和货币政策的协调	(240)
	习题	(246)
附录：	西方国家财政简介	(249)
第一节	美国财政	(249)
第二节	日本财政	(259)
第三节	英国财政	(263)
第四节	法国财政	(264)

第一章 财政的一般概念

财政是社会经济活动的重要组成部分，它是一种分配，是一种国家直接参与的调控制整个社会经济的分配，上至奴隶制社会，下至当今的资本主义社会或社会主义社会，都离不开财政，所以说，只有理解了财政，才能真正了解国家。本章从财政的含义入手，并探讨财政的产生、发展过程，归纳总结出财政的共性与个性，从而达到对财政概貌的了解。

第一节 财政的产生

一、国家财政的涵义

国家财政是一个分配问题。在日常经济生活中，人们经常接触一些分配现象，这种分配与国家、集体及个人的经济利益密切相关。如工商企业从事生产经营活动，取得收入要向国家缴税；国家又拿出资金投资于工商企业，或兴建铁路、港口、道路、桥梁，使工商企业和全社会受益；农民种地按其收获也要向国家缴税；国家又出资兴修水利、水库、开荒造林，或投资于农业用品的生产来支持农业的生产建设；国家还兴办科技、学校、医院、幼儿园、影剧院、体育场、公园等让人民受益。国家财政还为城镇居民支付物价补贴、房租补贴、交通补贴等；国家财政还供养军队、警察，

以保卫人民的生命财产安全。上述种种都属于财政现象。它们都是依照国家的意愿来进行的分配，这一分配活动有收入（如税收收入）也有支出（如国家进行的各项投资及开支）。财政一收一支改变了各经济主体占有社会产品的份额，涉及国家、集体和个人的利益。因此，财政是一种分配和再分配活动。财政分配的主体是国家，国家是调节社会再生产的主导力量，在社会再生产中占主导和支配地位，代表整个社会利益的需要；财政分配的客体是一部分社会产品，其中主要是剩余产品；财政分配的目的在于收支分配中实现国家职能的需要，这里的职能是国家要履行的政治职能及经济职能，这里的需要就是前述的社会公共需要。因此，财政分配总是围绕社会公共需要，以国家为主体，围绕各经济主体利益进行分配。通过以上对财政的认识，我们可以将财政的一般概念表述为：国家为了实现社会公共需要，以国家为主体，对一部分社会产品进行的一种分配和再分配。为了更进一步地理解这一概念，下面我们从国家财政的产生谈起。

二、国家财政的产生

财政作为一个分配活动，既是一个历史范畴，又是一个经济范畴。财政不是自人类社会以来就有的。而是当社会生产力发展到一定历史阶段，出现了剩余产品，产生了私有制和阶级，产生了国家之后，才有了国家财政分配。所以，国家财政的产生，有两个基本条件：一是剩余产品的出现和日益增多；二是国家的产生。前者使财政产生具备了可能性，后者使财政产生具备了必要性。

在原始社会初期和中期，生产力水平低下，生产工具十分落后，人们在氏族公社范围内共同生产、共同生活，联合

起来同大自然作艰苦的斗争，并以此获取非常有限的物品，这些物品在劳动者及其家庭成员之间大体平均分配，维持人们的最低生活消费。这一时期，生产资料是公有的，没有剩余产品，没有私有制，也没有阶级和国家，就是说，在当时还没有具备财政产生的任何条件。

原始社会末期，随着生产力的逐步发展，生产力水平的不断提高，生产规模的不断扩大，社会产品除了满足人们需要之外，出现了剩余产品。同时相继出现了社会三次大分工：第一次是游牧部落从农业生产中分离出来，成为一种新的独立的畜牧业生产活动，这次分工进一步提高了劳动生产率，增加了剩余产品，出现了私有制，出现了零星的奴隶劳动，使整个社会趋于分裂为两大阶级，即剥削阶级和被剥削阶级；第二次是手工业从农业中分离出来。手工制作业可以制作多种简单的金属工具了，这使得生产力发生了革命性变革，劳动生产率成倍提高，剩余产品数量进一步增长，生产规模不断扩大，奴隶劳动不再是零散的，而已成为普遍的现象。由于奴隶劳动进一步发展，加速了原始公社的解体；第三次分工，又出现了商人，这些商人专门从事商品买卖活动，便利了商品生产者的交换，使得劳动生产率迅速提高，剩余产品越来越多，这就为财政产生奠定了物质基础。也就是说，从这个时候开始，生产者能够为社会公共需要提供集中使用的物质财富，使社会公共需要的实现成为可能，即使财政的产生具备了可能性。

社会生产力的发展，同时推动了社会关系的变革，私有制代替了原始社会公有制，社会形成了两大对抗阶级，即奴隶阶级和奴隶主阶级。从此，人类社会进入了第一个阶级社会

——奴隶制社会。奴隶主阶级为了维护本阶级的利益，镇压奴隶反抗，必须建立强有力的政治统治，这就需要有一系列的暴力组织，如军队、警察、法院、监狱等，以及为统治阶级利益服务的专职人员，组成一个权力机关，一个暴力统治机关，于是就产生了国家。

国家产生以后，为维持其存在和履行其职能，就需要消费一定的物质资料。但是国家机构的军政人员是不从事物质资料生产的，而在生产资料私有制的形式下，国家只有依靠政治权力取得一部分私人所有的社会产品由国家支配使用。这样，在分配领域里就出现了一种新情况，即国家依靠政治权力，强制地无偿地占有的一部分社会产品，这样就从一般分配中分离出一种凭借国家政治权力进行的分配，这种以国家为主体，凭借政治权力对社会产品进行的分配就称为国家财政分配。

捐税是最早出现的财政范畴之一。正如恩格斯指出的：

“为了维持这种权力，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”。奴隶主占统治地位的国家依靠政治权力，通过捐税等形式取得一部分社会产品，又按照国家意愿安排支出，以满足各方面的需要，这就是国家财政的雏形。

综上所述，财政的产生是个历史发展过程。社会生产力的发展，剩余产品的出现和日益增多，为财政的产生奠定了物质基础；而生产力的发展又导致了私有制、阶级、国家的产生，财政正是在国家需要物质供养的时候所产生的一种分配，一种以国家为主体的分配，所以，财政是伴随国家产生而产生的分配范畴。同时财政为国家提供可供支配的物质资

料，国家才能存在。没有了财政提供的社会物资，国家一天也不能存在下去。

第二节 财政的发展

国家财政产生以后，随着生产力和生产关系的发展变化及社会制度的变革，经历了一个从雏型到逐步完善的发展过程。历史上已经历或正在经历的不同社会形态的财政有奴隶社会国家财政、封建社会国家财政、资本主义社会国家财政和社会主义社会国家财政。由于我国历史发展进程的特殊性，还经历了半封建和半殖民地社会国家财政。

一、奴隶社会国家财政

奴隶社会是人类历史上第一个以私有制为基础的社会。奴隶社会生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料和奴隶本身。由这种生产关系所决定，奴隶主享有一切特权，奴隶被剥夺了一切权力，奴隶制社会产品全部归奴隶主占有，仅以其中的很小部分用以维持奴隶生存的最低需要。奴隶制国家的基本职能是对内镇压奴隶和其他劳动者，对外抵御侵略和掠夺、压迫弱小国家或部落，奴隶制国家是维护奴隶制度的暴力机器，国王是全国最大的奴隶主，他以最大的土地占有者和最高政治统治者的双重身份统治国家。奴隶制国家财政是在奴隶社会基础上产生的，是为维护奴隶主阶级利益服务的。

（一）奴隶社会财政收入

1. 剥削奴隶劳动取得的收入

剥削奴隶劳动取得的收入，包括农业、畜牧业、手工

业等各种劳动所提供的收入，但主要来自于农业。国王是最大的奴隶主，占有一切生产资料——土地、畜群、生产工具和奴隶。所谓“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，即就是说天下的土地都是国王的，在土地上生活的人们都是国王的臣民。国王把土地分封给大大小小的奴隶主，他们强迫奴隶从事生产活动，奴隶们所创造的劳动产品，除了很少一部分被用作维持奴隶生存的生活需要外，其余部分都为国王和奴隶主所占有。奴隶主直接剥夺奴隶劳动取得的王室土地收入，是奴隶制社会国家财政的主要收入。

2. 掠夺弱小国家或部族的财产和强派贡物收入

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

首先是向土地私有者、自耕农和小手工业者征收的赋税收入。土地私有者、自耕农和小手工业者有人身自由和少量的生产资料，以赋税形式向国家缴纳一部分收入，其数量虽不多，但也构成财政收入的一部分。对从事农业的自由民是以农田收获物为依据进行征收。我国奴隶社会从夏朝开始，经历商、周两代。国家所征田赋在夏代称之为“贡”，商代称之为“助”，周代称之为“彻”。孟子讲：“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻，其实皆什一也”。也就是说“贡、助、彻”都是将农业收获量以一定比例上缴国家的，它们已具备了税收的一些特点，但很不完整，只能说是税收的雏形，是我国最早的赋税形式。

由于手工业和商业的发展，奴隶社会后期已开始对商业

活动进行征税。周代后期，由于农业的剩余生产物和手工业产品的交换活动日益增多，商业活动范围也日益扩大。周统治者为了抑商护农，并满足不断增长的财政要求，开始对参加商品交换的物品征税。这就是我国历史上著名的“关市之征”，是我国工商税的最早形式。

除了对土地和商品征税外，我国奴隶社会已有直接以人口为对象征收的人头税。如周代的力役之征，强迫人民无偿向国家提供劳务，从事筑城、铺路、造桥、修建宫室、开凿河渠等劳动。

（二）奴隶社会财政支出

1. 军事支出

军事支出是奴隶制国家用于军队耗费及进行战争的各项支出。由于奴隶制国家对内镇压奴隶反抗和对外侵略与反侵略战争都异常频繁，因而其军事开支也异常庞大。

2. 祭祀支出

祭祀在奴隶社会政治精神生活中占有特殊的重要地位。据甲骨文记载，它包括祭天地、祭祖宗、祭山川等等。为了保平安保收成，凡战争前后，种地前、收割后都要祭祀，同时通过祭祀活动迷信人民，把国王看成天命的代表，以维护和巩固他们的统治地位。这项开支相当浩大，用以祭祀的物品繁多，光是牲畜，最多可达三四百头，甚至用奴隶来祭祀。

3. 王室支出

王室支出主要用于国王及王室成员的支出，这项开支的范围也较广，包括生活、待客、赏赐、修建宫殿、皇陵和丧礼支出等。

4. 官吏俸禄和国家机构支出

这类支出是奴隶制国家用于国家暴力机构需要和供养王宫近臣的支出。在奴隶制国家，对贵族、官僚的俸禄是以分配给贵族官僚不同数量的土地和奴隶作为等级标准的。

5. 发展生产支出

在奴隶制国家财政支出中，也有很少部分用于兴修水利、兴办漕运、发展生产以及公共设施建设等方面。

（三）奴隶制国家财政的特点

（1）国家财政以直接剥夺奴隶劳动取得收入为主。

（2）国家财政收支以实物形式为主，辅之以力役形式。

（3）财政管理不完善，国王个人收支和国家财政收支混在一起，划分不开，国家财政收支也很不稳定。

（4）奴隶制社会的财政支出几乎全部围绕实现国家政治职能的需要，很少用于经济方面的开支。

二、封建社会国家财政

封建社会生产关系的基础，是封建地主阶级占有基本生产资料 and 不完全占有生产者，即土地和主要劳动工具归封建地主所有，农民被束缚在土地上，人身不同程度地依附于地主阶级，受封建地主阶级的残酷剥削。同时，还存在自耕农和手工业者，以农业和家庭手工业为特征的自然经济占统治地位。封建制国家是封建地主阶级压迫农奴和其他劳动人民的工具。封建制国家财政是为封建地主阶级利益服务的。

（一）封建制国家的财政收入

1. 赋税收入

随着封建社会的发展，赋税收入所占比重越来越大。其

中有：①田赋收入。封建社会承认土地私有，国家凭借政治权力按土地的产量或数量征收土地税，也有按户征收的。②对人口征税。即征收人头税，按人头征收实物或货币。人头税最先起于秦代，到了汉代便制度化了，有算赋、口赋、更赋等。③其他各税。到了封建社会后期，商品经济有了一定的发展，对商品流转也进行征税，如矿税、关税、集市税、茶税等，还有对财产和收益的少量征税。

2. 官产收入

官产收入是帝王及官府在其所属的领土、庄园、官田里直接剥削农民的收入。

3. 特权收入

特权收入是封建制国家对矿山、森林、湖泊、河流、海域等自然资源以及铸币经营权，进行出卖和收费、发放许可证等取得的收入。

4. 专卖收入

专卖收入是国家对某些物品，如盐、酒、铁等控制经营，实行专卖，增加政府收入。

5. 借债收入

借债收入是封建制国家向高利贷者、商人富豪和新兴资产阶级等借债取得的收入。封建社会末期，由于国家支出日趋庞大，收不抵支，便出现了国家发行公债取得财政收入的形式。

（二）封建制国家的财政支出

1. 军事支出

军事支出是封建制国家用于军队给养和战争耗费的各项支出。由于封建国家的割据和兼并，以及农民不断起义，促

成封建制国家对内对外战争频繁，军事支出急剧增长，成为当时的主要财政支出。其中用于镇压农民起义的费用最为浩大。

2. 政府机构支出

随着封建社会政治、经济制度的发展，国家政府机构日趋完善和严密，这方面的支出有增无减。

3. 皇室支出

皇室支出是用于封建帝王及皇室的日常支出和修筑宫殿、城堡、御苑、陵墓等各项支出。

4. 文化宗教支出

文化宗教支出是封建制国家为了培养统治人才，利用宗教、封建文化控制人民，在修建庙宇、寺院、举行祭祀活动和实行科举制度等方面的支出。

5. 国债赔款支出

国债赔款支出是国家用于偿还债务本息及战争赔款支出。

6. 生产支出

封建国家财政也有一部分用于兴修水利、发展生产及一些公共设施的支出。

（三）封建制国家财政特点

（1）赋税收入成为国家财政收入的主要形式。封建社会土地以地主私人占有为主，封建土地私有制的确立使得国家已不可能依靠占有生产资料的直接经济剥削为主获取财政收入，凭借政治权力课征的税收成为主要财政收入形式。

（2）财政收支的形式，由实物形式为主逐渐转化为以货币形式为主。封建社会经济是自给自足的自然经济。封建

社会初期，由于商品经济尚不发达，财政分配主要还是采用实物和力役形式。随着商品货币经济的发展，到了封建社会末期，财政分配日益货币化。

（3）财政管理日趋完善。封建制国家由于国家职能的加强，财政管理趋于完善。国家财政收支与帝王个人收支逐渐分开，分设机构管理。到了封建社会末期，还出现了公债、国家预算等新的财政范畴，国家财政收支逐步有了计划，国家财政管理得到进一步发展。但是，由于封建国家在经济上和政治上的分封与割据，各地的封建诸侯与领主在自己的属地里可以设关卡、随意征税，铸造货币，造成财政状况混乱，使财政法规建设一直不统一、不完善。

三、资本主义社会的国家财政

资本主义生产关系的基础，是生产资料的资本主义私有制。资本主义社会经过产业革命，实现了社会化大生产，社会经济商品化，劳动力变成了商品，生产资料变成资本，并为资产阶级所占有和支配。以资本家无偿占有雇佣劳动者的剩余价值来剥削工人阶级是资本主义社会生产关系的基本特征。资本主义国家职能，是保护资产阶级私有财产，维护资本主义剥削制度，干预调节社会经济，对外进行侵略扩张。资本主义国家财政是资本主义国家实现其职能的物质保证，是代表资产阶级利益的国家对工人阶级和广大劳动人民的一种强制性的超经济剥削，是为资产阶级利益服务的工具。

资本主义社会的政治经济制度和生产力以前所未有的速度和规模发展的现状，决定了资本主义国家财政的收支内容和特点。

（一）资本主义国家财政收入

1. 税收收入

税收是资本主义社会财政的最主要收入。从19世纪末至今，税收收入在主要资本主义国家通常占财政收入的90%以上，其中所得税是税收收入的主干。许多发达的资本主义国家，所得税超过税收收入总额的50%。所得税最早产生于1798年，是英国在对拿破仑战争中，为筹措战费的需要开设的。第一次世界大战期间和战后，英国所得税发展很快，一跃取代了消费税，成为英国的主要税种。美国现行所得税制度源于1913年的所得税法。第一次世界大战期间，因战争需要，所得税税率两度提高，1918年所得税的收入占税收总额的66%，至今美国的所得税收入占税收总收入的比重仍然是最高的。另外，日本和德国的所得税制度亦创立较早，并且经过几次变革后相继采用了英美的税制体系。所得税中，个人所得税又占首位。在税收中占着很大比重的另一种税收是对商品交易的征税，如美国的综合销售税和特种销售税（消费税）以及法国的增值税等都是对商品交易的课税。西方国家的第三类税收是对财产的征税，如一般财产税、资本税、富裕税、遗产税、赠与税等。

2. 公债收入

公债是国家依据信用原则，从社会上吸收资金来满足财政需要的一种财政收入形式。公债产生于封建社会后期，主要为了弥补财政赤字。自由资本主义时期，资产阶级经济学家与政府均主张“平衡的财政收支”政策，因此国家举债数量有限，作用也仅限于弥补临时性的财政赤字。到了垄断资本主义时期，随着国家职能的扩大，政府开始积极干预经济，并把举借公债作为一种重要的调节经济的手段，推行