

CAI ZHENG XUE

财 政 学

主 编 韩国春 宋新中 裴元秀

中共中央党校出版社

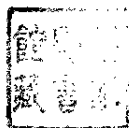
99
F810
160

乙

财 政 学

主编 韩国春 宋新中 裴元秀

X427/14



中共中央党校出版社



3 0043 4883 9

责任编辑 刘振川 姜春城

封面设计 孙超英

版式设计 尹 植

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/韩国春等主编. —北京: 中共中央党校出版社,
1998.3

ISBN 7-5035-1755-7

I. 财… II. 韩… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 06029 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 4 月第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 10.75

字数: 229 千字 印数: 1—101000 册

定价: 11.80 元

说 明

根据中央党校函授学员学习的需要和课程设置,我们组织编写了《财政学》教材。这本教材成书于1993年。根据理论和形势的发展,我们请作者对全书进行了修订。这次修订以经济体制改革特别是1994年财税体制改革为依据,教材的基本结构未作重大变动,仅将下列章节做了调整:第一,将“复式预算”作为一节,合并到第七章“国家预算和决算”;第二,取消了“资本主义国家财政简介”一章;第三,在社会主义市场经济中,财政在调节宏观经济方面具有重要作用,为了体现财政是宏观调控的重要手段,故在本书中增设“财政平衡与财政政策”一章。这次修订是邀请中央党校裴元秀和李秉忠两位教授完成的。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

1998年4月

目 录

第一章 财政的产生与发展	1
第一节 财政的产生.....	2
第二节 奴隶制社会的财政及其特征.....	7
第三节 封建制国家的财政及其特征	14
第四节 资本主义国家的财政及其特征	20
第五节 我国社会主义财政的产生与发展	28
第二章 财政在社会再生产中的地位和作用	35
第一节 财政分配与生产的关系	35
第二节 财政分配与其他分配的关系	44
第三节 财政分配和交换(流通)、消费的关系.....	49
第四节 财政的作用	54
第三章 我国社会主义财政收入	64
第一节 财政收入的来源及其性质	64
第二节 社会主义国家筹集财政收入的意义	73
第三节 社会主义国家筹集财政收入的原则 与形式	79
第四章 税收是国家筹集财政收入的主要形式	98
第一节 税收的起源与发展	98
第二节 我国的税收制度与主要税种.....	106
第三节 税收的职能与我国社会主义税收的作用.....	137
第五章 我国社会主义财政支出	143

第一节	合理安排社会主义财政支出的意义·····	143
第二节	社会主义财政支出的原则·····	156
第三节	我国财政支出的内容·····	161
第六章	国债·····	175
第一节	国债及其产生与发展·····	176
第二节	国债的功能·····	192
第三节	国债的负担与限度·····	200
第七章	国家预算和决算·····	210
第一节	国家预算·····	210
第二节	复式预算·····	218
第三节	国家决算·····	235
第四节	我国预算法·····	238
第八章	我国预算管理体制的演变·····	247
第一节	国家预算管理体制的一般概念·····	247
第二节	国家预算管理体制改革的实质·····	249
第三节	建立国家预算管理体制的主要原则·····	253
第四节	我国预算管理体制的演变·····	256
第五节	国家预算管理体制各种模式比较·····	266
第六节	有关预算管理体制的几个方法问题·····	271
第九章	我国分税制产生的背景及其基本内容·····	276
第一节	1980—1993 年我国预算管理体制改革的 状况·····	276
第二节	1980—1993 年我国预算管理体制的主要 弊端·····	283
第三节	1993 年前后我国预算管理体制改革面临 的财政困难·····	287

第四节 我国的分税制·····	292
第十章 财政平衡与财政政策·····	302
第一节 财政平衡与财政赤字·····	302
第二节 财政政策·····	322

第一章 财政的产生与发展

财政是国家为执行各种社会职能,凭借政权力量而参与社会产品和国民收入分配的活动。其实质是国家在占有和分配一定份额的社会产品过程中与各有关方面发生的分配关系。

中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“社会主义市场经济必须有健全的宏观调控体系。”社会主义财政是调控宏观经济的重要手段,是社会主义市场经济中宏观调控体系的重要组成部分。当前,我们应通过深化财税体制改革及其他改革,建立计划、金融、财政之间相互配合和制约的机制,加强对经济运行的综合协调,以求保持经济总量的基本平衡,促进经济结构优化,引导国民经济持续、快速、健康发展,推动社会进步。党的十五大要求全党和全国人民,集中财力,振兴国家财政。振兴国家财政是我们当前的一项艰巨任务。

在社会主义市场经济条件下,财政的重要地位和作用,除了是政府调节与控制宏观经济的一个重要工具之外,还是国家取得财政收入、合理分配国家财力和加强财政监督的重要工具。因此,学习与研究财政学理论,弄清财政的产生与发展,了解我国财政政策与有关法规,深入理解财税改革的内容与方法,对于我们正确地理解与贯彻执行党的基本路线具有重要的理论意义和实践意义。

第一节 财政的产生

财政是随着阶级和国家的出现而产生的。阶级和国家是在人类社会发展到一定阶段的产物。在远古时代,由于生产力水平低下,没有剩余产品,因而也没有阶级和国家。当社会生产力水平发展到一定高度时,产生了剩余产品。于是,出现了占据剩余产品和以剩余产品作为剥削手段的阶级,即剥削阶级。随着阶级的产生,代表统治阶级根本利益的国家也产生了。所以,财政的产生也是社会生产力水平发展到一定程度的结果。

一、财政的产生

财政是一个古老的经济范畴,但“财政”一词在我国的使用,则是近代的事情。我国古代称财政为国用、国计、度支等。在我国,“财政”这个词属于外来语。据考证,清代光绪二十四年在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是政府文件中最初使用“财政”这个词。光绪二十九年(1903年)清政府设置财政处,为官方用财政名称之始。

财政的实质是国家在占有和支配一定份额的社会产品过程中与各有关方面发生的分配关系。所以,财政是随着阶级和国家产生之后而形成的一个分配范畴。

财政又是一个历史范畴。财政是在人类社会发展到一定阶段的产物。在人类社会的初期,在原始社会条件下,生产力水平极端低下,社会产品除用于维持社会成员的生存之外几

乎没有剩余。这时,没有私有财产,没有阶级和国家,因而也没有财政。后来,随着社会生产力的发展和剩余产品的出现,社会成员中的少数人便占有剩余产品,并据以剥削其他社会成员,随其占有的剩余产品日渐增多,于是产生了在经济上相互对立的阶级。在阶级矛盾不可调和的历史条件下,代表统治阶级利益的国家产生了,随着国家的产生,于是财政也产生了。

财政的产生不是偶然的,因为国家的存在与巩固需要财力的支持与保障,而财政正是筹集财政收入以保证国家行使职能的必要工具。恩格斯曾经指出,一旦国家出现,“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税”^①。这就是财政的起源。

二、我国古代财政的产生

根据胡寄窗教授和谈敏副教授所著《中国财政思想史》提供的资料,我国从公元前 21 世纪建立夏王朝开始,就出现了有关国家财政活动的传说。

在远古时代的民族氏族部落中,“无君无臣”,人们“身无在公之役,家无输调之费”(《抱朴子·诰鲍》)。这就是说,当时没有财政赋役的存在。关于财政征课的传说,发端于夏禹时代。在《孟子·滕文公上》中记载:“夏后氏五十而贡”,指夏代规定,按 50 亩土地为一单位征收贡赋。所以,贡赋制度作为赋税课征的古老形式,是夏代国家区别于氏族部落的一个重要标志。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中分析了

^① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,第 167 页。

国家和旧的氏族组织的区别，其中的一个区别是，国家需要设立与居民自动武装组织不同的公共权力。“构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的氏族社会所没有的。”^① 这种公共权力的设置及其作用的发挥，客观上需要一定财力的支持，于是，捐税和财政应运而生。为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。在古代国家里，公共权力和捐税是由官吏掌握的，于是，它们就作为社会机关而凌驾于社会之上。

根据史籍记载，夏禹时代已创立贡赋制度和确立了征收原则。《史记·夏本记》说：“禹乃行相地宜所有以贡”。《汉书·食货志》说：“禹平洪水，定九州，制土田，各因所生远近，赋入贡槩。”从上述记载可以看出，禹王在治理洪水之后，把建立贡赋制度和确保国家财政收入放到十分重要的地位，他根据各地离京畿的远近，土质的好坏、肥瘦程度及其他地理条件，评定土地等级，征收赋税。根据《史记》记载，当时的贡赋包括两个方面的内容：一是对农产品征税，主要根据地理条件确定税收的多少；二是各地方臣属向中央贡献土特产，如兖州贡漆、丝，青州贡盐、缣、海物等等。

相传夏禹废禅让，传位于子，开创了“家天下”的历史。王位世袭制的确立，产生了专制制度，国家机构进一步得到加强，财政在维护和巩固国家政权方面的作用日益加强。

夏代的贡赋已具有赋税的一般特点，主要表现在以下两点：

（一）夏代的贡赋具有强制性

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第167页。

所谓“贡”，是贡纳的意思。夏代所规定的“五十而贡”并不是自愿贡献，而是以 50 亩为单位按收成的十分之一纳税。所谓“赋”，就是税。夏代的田赋有两种形式：一是按田亩的农产品产量征收定额田赋；二是根据各地条件，强行规定贡纳土特产品。至于赋税之外的土贡，是指各地诸侯、臣属向夏王贡纳的土产、珍宝等。

（二）夏代的贡赋具有无偿性

夏王朝所征收的贡、赋，一般用于满足国家政治、经济、军事等方面的需要，还有一部分用于王室消耗。贡赋是无偿征来的，不需要返还。因此，以无偿取得的贡、赋形成的国家财政收入，是支撑夏王朝国家机器运转的经济基础。

三、关于财政起源的争论

从 70 年代末到 80 年代初开始，我国财政学界对财政起源问题展开了争论。主要有两种观点：一种观点认为，财政是随着阶级和国家的出现而产生的；另一种观点认为，财政关系产生于原始共同体的氏族社会，它随着剩余产品和氏族社会的职能组织的产生而开始萌芽，又随着氏族组织向国家机器的转变面发展。本书作者持前一种观点。这一观点将贯彻、表现在全书的内容之中，这里不再赘述。我们需要介绍的是后一种观点。

目前，持后一种观点的学者为数不算很多，在一般的教材中反映他们的观点不多。但是，他们近年也有一定的研究成果问世。其中，有一部具有代表性的著作，是已故著名财政税收理论专家、中国社会科学院研究员王绍飞的《财政学新论》。

王绍飞同志在 1979 年发现身患癌症并进行三次胸腔手术之后,以惊人毅力于 1983 年 4 月写完《财政学新论》。该书不同意财政起源于国家的产生,十分明确地提出:“财政关系产生于原始共同体的氏族社会,它随着剩余产品和氏族社会的职能组织的产生而开始萌芽,又随着氏族组织向国家机器的转变而发展。”

《财政学新论》认为双方争论的焦点主要有两个:一是在历史上财政关系是怎样产生的,是国家的强制作用(即利用权力强迫征税)造成的,还是随着剩余产品的产生(即生产力发展到一定水平)而产生的;二是税收不是财政关系产生的最初形态。

该书作者认为:财政关系是一种分配关系,是社会经济关系的组成部分。所以,财政关系是随着社会生产力的不断发展,在剩余产品出现以后逐渐形成的。它和整个社会的生产关系一样,是由社会生产力发展水平决定的,而不是由于国家权力的强制性创造的。作者明确指出:“不是国家权力的强制作用创立财政关系,而是财政关系的萌芽为氏族社会的职能组织到国家机器的转变提供了经济条件,使国家这种权力机构获得存在和发展的物质基础。”关于捐税问题,作者依据我国著名史学家范文澜和郭沫若的研究成果,提出了两个重要观点:

(1)捐税的产生是生产力发展的必然结果,不是国家凭借权力的强制作用造成的,捐税本身反映了土地所有制形式的变化。正如马克思、恩格斯和列宁所说,分配关系不过是所有制的表现形式,而非权力所创造。

(2)捐税不是随国家的产生而产生的,也不是财政关系的

最初形式,在实行捐税制度之前还有一个朝贡时代(奴隶制时代)。在中国,从国家产生(夏代)到捐税形成(春秋战国之交),国家已经存在约 1500 多年了。

第二节 奴隶制社会的财政及其特征

由于财政是为维持和巩固国家政权筹集和分配资金的工具,又是近代社会国家对宏观经济进行调控的重要工具,所以,财政的发展不是孤立进行的,而是随着维持和巩固政权的需要而发展的。一般说来,由于社会生产的发展与不同性质国家的更替,国家财政得到了发展。在阶级社会里,不同形态的国家都有与其相适应的国家财政。从财政发展的历史过程考察,在社会主义制度建立以前,有奴隶制国家财政、封建制国家财政和资本主义国家财政。上述几种国家财政都是建立在生产资料私有制基础上的,其基本任务是为剥削阶级国家筹集和分配资金,从经济上保障剥削国家政权的存在和发展。

一、奴隶制国家及其财政

奴隶制国家是建立在奴隶制生产关系的基础上的。奴隶制生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料和占有生产劳动者——奴隶,而奴隶一无所有,既无生产资料,又无人身自由。奴隶制国家是奴隶主压迫和剥削广大奴隶的工具。奴隶制国家为实现其对外掠夺扩张和对内镇压剥削的职能,需要凭借政权力量,通过财政筹集和分配国家财力。所以,奴隶制国家财政的特征是由当时的生产力水平和奴隶制国家的性质所决定的。

二、我国奴隶制时代的财政

我国史学界一般认为，在夏、商、周三代，我国处于奴隶制时代。

（一）夏、商、周三代的财政收入

由于奴隶制国家建立在奴隶制生产关系的基础上，奴隶制国家通过财政所取得的收入，从根本上说来源于奴隶的无偿劳动。具体来说，我国在夏、商、周三代的财政收入，主要来源于以下四个方面：

1. 奴隶劳动创造的物质财富和剩余产品

在夏、商、周三代，广大奴隶在奴隶主的驱赶下，主要从事农业、畜牧业和手工业等物质生产劳动，也有一部分奴隶在奴隶主的指挥与严格管理下从事商业活动。奴隶的劳动创造了大量的物质财富，促进了商品流通，发展了社会生产力。当时，奴隶自身的消耗是有限的，大量的剩余产品被奴隶主剥削与占有了。代表奴隶主阶级根本利益的奴隶制国家，为了确保其国家职能作用的发挥，在经济方面通过财政税收手段来获取财政收入和安排必要的财政支出。夏、商、周三代财政收入的基本来源是奴隶所创造的物质产品和剩余产品。

据史籍记载，夏、商、周三代的主要生产部门是农业，因而，从事农业生产的奴隶所创造的剩余农产品，形成最主要的财政收入。当时建立了按田亩课征赋税的制度。

在奴隶从事农业劳动，提供一定剩余农产品的基础上，不仅给奴隶主阶级带来大量财富和保证奴隶制国家取得必要的财政收入，并且还促进了手工业的发展。夏代是从石器时

代进入铜器时代的阶段，那时手工业制品除陶器之外，冶铜业也发展到一定阶段。商代的手工业在奴隶劳动的基础上，得到了继续发展，青铜制作达到一个新的高峰。例如，司母戊大铜鼎高 133 厘米，重 875 公斤，显示了商代铸造技术已达到很高水平。其他手工业制品也有一定程度的发展。手工业的发展为财政开辟了另一条重要来源。

2. 诸侯贡纳收入

夏、商、周三代的奴隶制度，是以各地诸侯共尊三代王为“共主”的政治系统而建立的。据传说，夏禹王曾到浙江绍兴西北涂山会合诸侯，参加会盟的诸侯达“万国”。与商代有联系的诸侯小国遍及南北，北达辽宁、内蒙古，南到湖南衡阳、宁乡和江西清江等地。周代的诸侯则更多，区域分布也更广。

在财政关系上，各地诸侯王国向三代国王缴纳贡物，是财政上缴的主要形式。各国的贡纳，是分等级和定数量的。一般按距离京师远近确定贡物的多少，而且规定地位高的诸侯贡纳数量多。至于贡纳物品的种类则不做统一规定，多以当地特产进贡。据《竹书纪年》记载，各地诸侯进贡的物品相当广泛，不仅有财宝和珍贵物品，还有美人和乐舞。

三代最高统治者向下属索贡的方法，主要采取和平的“会盟”方式，各诸侯以自愿进贡方式表示臣服。此外，也采用征伐和殖民统治的办法强制地方进贡。

3. 战争掠夺

在夏、商、周三代，奴隶主阶级为了获取财物和占有更多奴隶，不断地进行兼并和战争。如夏禹征三苗，西周征服南方的楚国、北面的鬼方、严允等国。这样，通过战争掠夺

了他国的车、马、牛、羊和其他财物，还把别国人民掠夺过来充当奴隶，从而形成新的财政收入的来源。

4. 对自由民征税

在我国夏、商、周三代均有一定数量的自由民。奴隶制国家的统治者把一部分土地授予自由民耕种，然后向他们征收赋税。同时，自由民有义务应召打仗或为国家服力役。三代的田赋是财政收入的主要来源，其征收制度是：夏代的贡法、商代的助法和周代的彻法，简称贡、助、彻。此外，还有杂税和力役。

夏代的贡法。夏代给自由民每户土地 50 亩，农民根据土地所产向国家交纳一定贡物，即所谓“夏后氏五十而贡。”^① 这是一种定额课税制度。

商代的助法。助，即借民力而耕之。在商朝，国家把土地划分成等量的方块田，交给农民去耕种。耕种者必须按照规定替国王耕种定量的公田，并将公田上的收获全部交给国家。据史料记载，商朝时民耕 70 亩，助为 7 亩。当时的公田、私田排成井字形，以沟渠水道和沿水渠修筑的道路作为经界。这实际上是自由民以劳役的形式完税。“但借其力以助耕公田，而不复税其私田。”^②

商代所实行的助法，在一定时期内有利于调动农民的生产积极性，对发展农业生产有利，也受到自由民的支持，认为“治地莫善于助。”^③但是，由于助法只规定自由民提供一定劳动力在公田上耕耘，而对土地肥瘠和年成丰欠所造成的产量

①②《孟子·滕文公上》。

③《孟子·滕文公上》。