



财政学

胡乐亭 主编

山东人民出版社

导 言

在我们这样一个没有经过资本主义的大国，建设社会主义必然要经过一个从初级阶段到高级阶段的发展进程。在这个开创性的历史进程中，客观上要求按照生产力发展水平，在不同阶段创造出适合生产力状况的生产关系的具体形式，开辟一条符合中国国情的发展途径。

建国 40 多年来，在我国社会主义事业的伟大实践中，坚持马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，逐步形成和发展了有中国特色的社会主义理论，并在这一理论的指导下，走出了一条有中国特色的社会主义建设道路。特别是党的十四届三中全会根据党的十四大所确定的建立社会主义市场经济体制的改革目标和基本原则，设计了社会主义市场经济体制的基本框架和继续深化改革的总体蓝图，使我国从党的十一届三中全会开始的传统计划经济向社会主义市场经济的历史性转变，进入了全局性、整体性推进的新阶段。建立社会主义市场经济体制，标志着我国选择了新的资源配置方式和相应的宏观调控模式。在这一伟大历史变革中，作为以国家为主体对社会产品进行分配的财政，在改革实践中取得了巨大成就，“放权让利”、“分灶吃饭”、税制改革及与之相适应的一系列配套改革措施，为经济体制改革提供了财力保证，创造了良好的改革环境，有力地推动了社会主义商品经济的发展，使我国经济建设上了一个新台阶，人民生活水平上了一个新台阶，综合国力上了一个新台阶，开创了历史的新局面。同时，随着市场在资源配置中作用的扩

大和国家政府职能的转变,财政分配格局也发生了很大的变化,导致了若干新的财政分配项目和手段的出现,财政宏观调控的新机制也在逐渐形成中。

适应深化财政经济改革的要求,财政理论研究也有了很大的发展,不仅财政与国家的关系、财政与经济的关系等基本理论问题随着社会主义市场经济理论而引深,而且税收、预算、国有资产管理、国债、财政调控及运行机制等一系列理论也有了新的突破,在许多的财政学教科书、专著和论文之中充分展示出来,有中国特色的社会主义财政理论体系正在探索和发展中。

为了适应教学的需要,我们力图以邓小平同志建设有中国特色社会主义社会主义理论为指导,在充分吸取原来财政学教科书精华的基础上,广泛吸收党的十一届三中全会以来财政理论研究的新发展和财政改革实践的新成果,博采众家之长,运用我们自己财政理论研究和财政学教学经验,构造体现社会主义市场经济要求的财政理论体系和管理模式,探索财政学教科书新的知识体系结构。

我们认为,财政作为国家政府的经济行为,财政学研究的对象应该是在市场对资源配置起基础作用的条件下,由政府掌握一部分社会资源,通过财政进行合理分配,达到资源优化配置的规律,以及有利于社会主义市场经济发展和国家宏观调控的新型财政管理模式及运行机制。这也是我国财政改革要达到的基本目标。具体说来,建立与社会主义市场经济相适应的财政体系,必须从我国的具体国情出发,借鉴国际上通行的做法,实行科学的收入分配体制,合理规范国家与企业、中央与地方的分配关系,建立起有利于社会主义市场经济发展,国家宏观调控体系完善,企业公平竞争和财政收入稳定增长的公共财政、国有资产经营财政和国家信用财政三位一体的财政体系。按照市场经济中政府必须参与资源配置的客观要求,健全国家财政

职能。财政一是要为政府机构的正常运转提供财力保证；二是用体现国家意志的法律法规等形式规范财政管理和分配制度，界定企业、个人经济活动准则，促进社会经济活动的秩序化；三是综合运用多种经济手段，对经济运行进行宏观调控，并把重点放在市场作用不到或作用不好的领域，保证社会经济持续、协调、健康运行。这就是说，财政不仅要参与国民收入分配全过程，搞好国有资产管理，还要灵活运用预算和税收手段，着重调节经济结构和社会分配，运用财政政策手段，有效地调节社会总供给与总需求的基本平衡，促进国民经济和社会的协调发展，实现资源优化配置。

鉴于对上述财政学研究对象的认识，本教材的总体框架与原来的一些教材相比，作了较大调整。全书分四篇十五章。第一篇讲述财政基本理论，尽可能吸取西方财政学中与市场经济相适应的内容，结合中国的实际情况，发展与我国社会主义市场经济相适应的财政理论。但是，财政学的理论基础仍然是马克思主义的国家学说和经济学说。第二篇是以新的财政分配体系，阐述公共财政、国有资产经营财政和国家信用财政的实务。第三篇讲述财政管理的内容，并与基础理论、财政实务相对应，把可以借鉴的西方现代市场经济国家的财政管理的科学方法、我国财政改革的成功经验和继续深化改革的措施收纳进来，使财政管理内容丰富且具有新意。第四篇讲述财政宏观调控，主要是强调在社会主义市场经济条件下，财政调控在国家宏观调控中的重要地位、财政政策与货币政策的内在联系及其对市场经济的影响等等。上述四部分内容相互衔接，相互照应，相辅相成，基本上构成了适应社会主义市场经济建立时期财政学的新体系。

从我国目前的实际情况看，虽然我们的经济体制改革已走出了一条开拓前进的道路，积累了丰富的经验，但是社会主义

市场经济体制的基本框架和深化改革的总体设计正在接受实践的检验，还需要在实践中充实、丰富、发展、完善。尤其是财政改革的具体措施还在酝酿中，若干重大问题和政策措施还有待进一步探索。实际工作中，原来的操作办法依然发挥作用，在一段时间内仍然是“双轨运行”。同时，我国的社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度联系在一起的，坚持公有制为主体、多种经济成份共同发展的方针，我们在借鉴西方财政学理论和科学管理方法时，只能吸取其反映市场经济规律的一般内容，加之西方财政学流派很多，我们掌握的西方财政学知识有限，难免出现某些生搬硬套的痕迹。所以，本教材尽管设计了新体系，但其内容难免新旧知识交汇，在若干方面还会打着传统计划经济财政理论的烙印。

我们编写这本书仅仅是一个探索，《财政学》的建设还要经历一个相当长的时期，我们决心以辩证唯物主义、历史唯物主义的观点和方法不断地深入实际、调查研究、总结财政改革的经验，广泛吸取财政理论研究，教学研究的新成果，对教材进行充实、修改、完善。我们深信，按照有中国特色社会主义理论编写的具有中国特色、体现社会主义市场经济要求的《财政学》，将伴随着社会主义市场经济体制目标的实现而形成。

目 录

导言.....	(1)
---------	-----

第一篇 财政基础理论

第一章 财政的概念.....	(1)
第一节 财政及其产生	(1)
第二节 财政的发展	(4)
第三节 财政的本质	(16)
第二章 我国财政分配体系	(23)
第一节 财政分配体系的构成	(23)
第二节 公共财政	(29)
第三节 国有资产财政	(37)
第四节 国家信用财政	(42)
第三章 财政与社会再生产及社会产品分配	(49)
第一节 财政与社会再生产	(49)
第二节 财政与社会总产品分配	(59)
第三节 财政分配与其他分配范畴的关系	(65)
第四章 财政运行机制	(77)
第一节 财政运行机制概述	(77)
第二节 财政运行机制的内容	(81)
第三节 财政运行机制的类型	(88)

第二篇 财政分配

第五章 公共财政支出	(93)
------------------	------

第一节	公共财政支出概述	(93)
第二节	公共财政支出的内容	(99)
第三节	公共财政支出规模与结构	(105)
第六章	公共财政收入	(113)
第一节	公共财政收入概述	(113)
第二节	税收收入的概念	(119)
第三节	我国现行税制	(133)
第四节	公共财政的其他收入	(146)
第七章	国有资产财政分配	(151)
第一节	国有资产配置	(151)
第二节	国有资产收益及其分配	(158)
第八章	国家信用财政分配	(164)
第一节	国债概述	(164)
第二节	国债收入	(170)
第三节	财政贷款	(176)

第三篇 财政管理

第九章	财政计划	(182)
第一节	财政计划概述	(182)
第二节	国家预算	(186)
第三节	财政发展战略	(197)
第十章	公共财政管理	(203)
第一节	公共财政管理的内容	(203)
第二节	公共财政管理体制的内容及原则	(215)
第三节	分税制财政管理体制	(222)
第十一章	国有资产管理	(234)
第一节	国有资产管理的内容	(234)
第二节	国有资产管理体制	(237)
第十二章	国家信用管理	(248)
第一节	国内债务管理	(248)

第二节 国外债务管理	(258)
第三节 财政贷款管理	(262)

第四篇 财政调控

第十三章 财政调控概述	(264)
第一节 财政调控及其目标	(264)
第二节 财政调控的分类和特点	(270)
第三节 财政调控的方法	(274)
第十四章 财政政策	(280)
第一节 财政政策及其构成要素	(280)
第二节 财政政策工具	(284)
第三节 财政政策的类型及其选择	(290)
第十五章 宏观调控中财政政策与货币 政策的协调配合	(297)
第一节 货币政策概述	(297)
第二节 财政政策与货币政策的协调配合	(304)

第一篇 财政基础理论

第一章 财政的概念

第一节 财政及其产生

一、财政的涵义

财政是国家为了实现其职能的需要，以国家为主体对一部分社会产品进行的分配活动。它是国家配置资源、调控社会经济运行的重要手段。

财政作为一种分配活动，属于社会经济生活的分配环节，这表明了财政活动的主要内涵，说明了财政的经济属性。作为一种分配活动，财政具有其鲜明的特点，它是一种以国家为主体的分配、是国家占有和支配社会产品的主要方式。这种国家主体性主要体现在两个方面：一是财政是国家直接参与和组织的分配活动；二是在财政分配所体现的分配关系中，国家总是处于主导的决定的地位。正是这种国家主体性的特征，使财政区别于其他的分配形式，成为一种独立而不能为其他分配所替代的分配范畴。

财政分配的目的是为实现国家职能提供财力保证。国家职能实现及其对财力的需要，导致了财政的产生和存在，国家的职能范围及职能实现方式，规定着财政活动的范围及财政活动

的方式。因此，财政所进行的活动都是围绕国家职能的实现来进行的。为实现国家职能服务既是财政分配的基本职责，又是财政分配的出发点和归宿。

财政分配的对象是社会产品，主要是社会剩余产品。马克思主义认为，社会产品价值中物化劳动的补偿价值 C 和活劳动力创造的必要产品价值 V ，是维持物质资料简单再生产和劳动再生产的基本物质条件，它的绝大部分是在生产中直接消耗掉的，因此不可能成为财政分配的主要对象。而社会产品价值扣除了上述两部分后的剩余，即剩余产品价值是扩大再生产和满足社会消费的财力来源，也是财政分配的主要对象。

财政是国家配置资源的主要方式，它解决资源配置中市场失效的问题。通过对资源的优化配置，它成为国家实施宏观调控，弥补市场缺陷促进社会经济正常运行的重要手段。

二、财政的产生

财政不是从来就有的，它是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段，伴随着剩余产品的出现和国家的产生而产生的。

原始社会是人类历史上最早的社会形态，在这种社会形态中，生产力水平极为低下，人们维持基本生存所需的物质资料只能凭借简单的劳动工具，以游猎、捕鱼等原始的劳动方式从自然界获取。在这种低级的生产力状态下，劳动产品在满足人们的最低生活需要后没有剩余。为了维持社会的存在，人们只能在共同占有生产资料、共同劳动、平均分配劳动产品的原始共产主义生产方式下生活。在原始氏族公社内部不存在私有财产，也不存在人与人之间的剥削关系。原始社会后期，随着历史的发展，生产力水平不断提高，生产工具得到改进，人们创造物质产品的能力逐渐增加，劳动产品逐渐增多，并出现了超出自身消费的若干剩余。剩余产品的出现一方面促成了人类历

史上的两次社会大分工，使生产力得到了进一步的发展；另一方面则为氏族公社内部分配不公和贫富悬殊创造了物质前提，并使社会公共需要的产生和实现成为可能。社会公共需要是相对社会成员个人消费需要而言的概念。在剩余产品出现之前，由于社会产品在满足了个人消费需要后没有剩余，因此也不具备公共需要产生的可能性。剩余产品的出现使氏族公社内部的某些公共需要具有实现的物质条件，从而使人们的消费需要也分为个人需要和社会公共需要两部分，并相应地在氏族公社内部产生了为满足社会公共需要而进行的集中性分配。但这种分配更多地体现为公社成员集体劳动成果的转化形式，也部分地由各成员自愿交纳形成，并且，其分配活动尚未形成完整而独立的组织机构和组织体系。因此，原始社会后期产生的为满足氏族内部公共需要所进行的分配，是一种原始的集中性分配，它仍不能被称作财政分配。可见，剩余产品的出现为财政的产生创造了物质条件，但还不是财政产生的充分条件，财政产生的充分条件和最直接的历史原因是国家的产生。

国家是一个历史范畴，是人类社会发展到出现了私有制和阶级以后的产物。最早的阶级社会是奴隶社会，原先在氏族公社内部处于领导地位的氏族酋长、军事首领等利用自己的权力侵吞氏族公社的公有财产，并逐渐脱离生产而成为靠剥削他人生活的奴隶主和氏族贵族；而氏族内部的一般成员和战争中的俘虏，则成为受剥削的对象——奴隶，从而形成了奴隶主和奴隶两大利益对抗的阶级。奴隶主阶级占有生产资料、劳动产品和奴隶的人身，奴隶阶级没有人身自由并承受着繁重的劳动和屈辱，只能得到维持其最低生理需要的消费资料。这种带有剥削性和残酷性的生产关系必然引起奴隶阶级的反抗，从而使阶级矛盾激化，并危及奴隶主阶级的统治地位和既得利益。为了维持其统治地位，镇压奴隶阶级的反抗，奴隶主阶级便通过设

立军队、警察、监狱、法庭等暴力工具和其他行政机构来使阶级压迫合法化，并建立起一种社会秩序，于是便产生了国家。国家产生之后，为了实现它的职能，需要消耗一定的物质资料，而国家本身并不从事物质资料的生产，它所需要的物质资料只能凭借政治权力强制地、无偿地去占有，这就从客观上产生了国家分配社会产品的必要性，从而从一般的分配中分离出一种以国家为主体的特殊分配活动，即财政分配活动。

国家虽然是财政产生的直接历史原因，但并不意味着国家可以创造财政。国家和财政一样都是社会生产力和生产关系发展的产物。事实上，原始社会后期所出现的满足氏族内部公共需要的原始集中性分配，已带有某些财政分配的特征，并成为财政分配的雏形。这种分配为国家产生创造了物质条件，只是在国家产生以后，这种分配所满足的社会公共需要才为国家所承担，因而这种原始的集中性分配也才从一般分配中独立出来，演变为受国家这一特定法权主体操纵的财政分配活动。

第二节 财政的发展

一、奴隶制国家财政

（一）奴隶制国家财政的性质

奴隶社会是人类历史上第一个阶级社会，奴隶制国家财政是奴隶制国家为了实现其维护奴隶制生产方式的职能，对社会产品进行的分配活动。

奴隶社会生产关系的特征是奴隶主占有生产资料 and 直接劳动者——奴隶。奴隶主享有一切政治、经济上的特权，奴隶则被剥夺了包括人身自由在内的一切权力，他们创造的物质资料除少量用于维持其最低生理需要之外，全部被奴隶主阶级及其

国家所占有，并被用于满足维持奴隶制剥削制度的需要。因此，奴隶制国家财政是为巩固奴隶主阶级的统治地位服务的，它体现了代表奴隶主阶级利益的国家与奴隶阶级之间剥削与被剥削的分配关系。

（二）奴隶制国家财政收支的内容

1. 奴隶制国家财政收入的内容

受奴隶制社会生产力水平和生产关系的制约，奴隶制国家的财政收入主要包括以下内容：

（1）王室收入。是国王在自己的土地上驱使奴隶劳动取得的收入，以及诸侯百官以贡纳形式上贡国王的收入。由于奴隶制国家的国王是最大的奴隶主，他占有大量的土地、牲畜、矿山、生产工具和奴隶，因此，王室收入是奴隶制国家最主要的财政收入来源。

（2）对外掠夺收入。奴隶制国家之间战争频繁，大国、强国在征服弱小国家的过程中掠夺到大批奴隶和财物，有的还强迫被征服的部落纳贡，从而使对外掠夺收入成为奴隶制国家重要的财政收入来源。

（3）赋税收入。指奴隶制国家向占有少量生产资料，自己经营的自耕农、小手工业者、商人等征收的赋税。

2. 奴隶制国家的财政支出的内容

奴隶制国家财政支出的内容主要包括：

（1）军事支出。指奴隶制国家为了内外战争的需要，用于满足军队给养和军事装备方面的开支。由于奴隶制国家之间战争频繁，内乱不断，这项支出便成为其财政支出的重要项目。

（2）王室支出。指奴隶制国家用于国王及王室生活耗费、赏赐宾客和奴隶主贵族修筑行宫陵墓等方面的开支。由于王室生活荒淫无度，这项支出也是奴隶制国家财政支出的主要项目。

（3）祭祀支出。指奴隶制国家用于祭祀天地、鬼神、祖宗、

山川、河流等宗教仪式的耗费。它是奴隶主阶级借助封建迷信愚弄麻痹人民以维护其统治地位的开支。

(4) 国家机关支出。指奴隶制国家用于维持国家机关、政权机构的运转及官吏俸禄等方面的开支。

此外，在奴隶制国家的财政支出中，还有部分用于兴修水利、筑建道路、防止水患、发展生产等方面的开支，但这部分开支在财政支出中所占比重极小。

(三) 奴隶制国家财政的特点

由自然经济的生产力水平和奴隶主占有生产资料及奴隶人身的生产关系所决定，奴隶制国家财政主要有以下特点：

1. 国家收支与国王收支没有明确的界限

奴隶社会是一种生产力水平较低的社会形态，财政管理水平也比较低下。由于国家机构尚不健全，因而没有专职的财政管理机构和完整的财政管理制度。同时，由于国王既是奴隶主私有制的代表，是全国最大的奴隶主，又是奴隶制国家的代表，拥有至高无上的权力，因此，国王的需要与国家的需要不分。这就使奴隶制国家财政收支与国王收支很难分开。

2. 国家直接支配奴隶劳动是财政分配的主要方式

奴隶制社会生产关系的特征决定了国家拥有大量的生产资料即土地，从而使奴隶在国有土地上劳作成为国家占有社会产品的主要方式。同时，国家还通过大量的力役之征来满足其实现职能的需要。因此，对奴隶劳动的直接占有是奴隶制国家财政分配的主要方式。

3. 财政分配范畴简单

奴隶制国家财政是财政发展的低级阶段，其财政范畴以赋税、徭役为主要形式，品类单纯，征收简便，功能单一。

二、封建制国家财政

(一) 封建制国家财政的性质

封建制国家财政是封建制国家为了维护封建制生产方式，实现国家职能，对社会产品进行的分配活动。封建社会生产关系的特征，是封建地主阶级占有基本生产资料——土地和不完全占有直接生产者——农民。建立在封建生产关系基础上的封建制国家是封建地主阶级利益的忠实代表，是封建地主阶级统治和压迫农民阶级的工具。封建制国家财政作为维护国家政权的财力保证，是封建地主阶级借助于国家强权剥削农民阶级的重要方式，它体现了代表地主阶级利益的国家与农民阶级之间的剥削与被剥削的分配关系。

(二) 封建制国家财政收支的内容

1. 封建制国家财政收入的内容

(1) 赋税收入。是指封建制国家向农民、手工业者、商人及其他社会成员征收的田赋及其他捐税。它是封建制国家财政收入的主要来源。

(2) 官产收入。是指来自国有土地及其他国有资源，皇室庄园上的各种收入及帝王所辖各级封建诸侯、官府向帝王进贡的财物。这是封建制国家财政收入的另一主要内容。

(3) 特权收入。是指封建制国家以收取许可费的形式转让开矿、采伐、捕鱼、狩猎、铸币等特权时取得的收入。

(4) 专卖收入。是指封建制国家对酒、盐、铁、茶等厚利产品实行垄断专营而取得的收入。

(5) 债务收入。是指封建制国家为了弥补财政亏空，以债务人身份，通过向各方借债而取得的收入。

2. 封建制国家的财政支出的内容

(1) 军事支出。是指封建制国家用于诸侯国相互兼并，对

外扩张、对内镇压农民起义等军事耗费的开支。它是封建制国家财政支出的主要项目。

(2) 皇室支出。是指封建制国家满足帝王及王室生活、丧葬、祭祀及修建室宫等方面的开支。它是封建制国家财政支出的另一主要内容。

(3) 国家机构支出。是指封建制国家用于维持封建官僚机构日常经费，支付官吏俸禄等方面的开支。

(4) 文化宗教支出。是指封建制国家用于兴办官学、实行科举、编写文史等文化教育及宗教宣传方面的开支。

(5) 国债及赔偿支出。是指封建制国家用于国债还本付息及战争赔款等方面的开支。

(6) 生产发展支出。是指封建制国家用于兴修水利、屯垦开荒、开矿等生产发展方面的开支。这项支出在封建国家财政支出中的比重不大。

(三) 封建制国家财政的特点

受封建社会生产力水平和生产关系性质决定，封建制国家财政具有以下特点：

1. 农业税和人头税是国家财政收入的主要来源

土地私有的自然经济在封建社会中占居主导地位，社会经济以农业为主要部门，地主经济主要依据土地占有权来剥削农民。因此，封建制国家的财政收入也主要来自“田赋”即农业税和“口赋”即人头税。

2. 财政管理制度初步建立，帝王收支与国家收支逐渐分离

封建社会经历了封建领主经济和封建地主经济两个发展阶段。在封建领主经济时期，封建领主兼具统治者和土地所有者双重身份，因此领主收支与国家财政收支仍不易区分。随着领主经济被地主经济所取代，封建割据逐渐发展为中央集权，政治格局趋于统一，财政管理水平也有所提高。在封建集权国家

形成之后，初步建立了基本的财政管理制度，税赋法令及征纳统一，财政管理机构统一。国家收支与皇室收支的来源和运用分离，管理机构分设，管理人员分立，其财政管理水平较之奴隶社会有了较大程度的提高。

3. 财政分配形式经历了从力役形式、实物形式向货币形式转化的过程。

在封建领主经济时期，生产关系仍存留着奴隶制的痕迹，封建领主在自己的庄园内拥有政治、军事、经济上的一切权力，并占有农奴的人身，在庄园里实行以直接占有农奴劳动为特征的力役地租剥削制，这时的财政分配也以力役占有形式为主，同时并存着来自自由民缴纳的部分实物捐税。到了地主经济时期，生产关系发生了深刻的变化，封建地主不再完全占有农民的人身，而是将土地分租给农民，并实行以收取实物地租为主的剥削制度。此时的国家财政也主要以对实物占有的形式来进行分配，同时存在着直接调配农民劳动力的力役之征。到了封建社会后期，商品货币经济日趋发达，货币在交换中作为一般等价物的地位也基本确立，财政分配中货币形式不断增多，并逐渐从以实物形式为主向以货币形式为主转化。

三、资本主义国家财政

（一）资本主义国家财政的性质

资本主义国家财政是资本主义国家为了满足维护资本主义生产方式，实现国家职能的需要，对社会产品进行的分配活动。它是资本主义国家调控经济生活的重要手段。资本主义社会生产关系的特征是资本家占有生产资料，劳动力成为商品，资本家凭借对生产资料的占有权，剥削雇佣劳动创造的剩余价值。建立在资本主义私有制基础上的资本主义国家，是为保护资产阶级的私有财产服务的。资本主义国家财政是资本主义国家实现