

主审 张守节

财政学总论

主编 邓晓兰

首都经贸大学 李海鹏



经济科学出版社

前 言

中国经济正处于向市场经济转型的关键时期,经济理论在许多方面需要抛弃旧观念,树立新观念。财政学作为具有浓郁上层建筑色彩的经济学分支,同样需要观念更新、借鉴吸收西方国家有关经济理论、财税管理制度和操作方法,才能重新构建一个具有中国特色的社会主义财政学体系。

《财政学总论》正是以适应建立社会主义市场经济体制的需要和中国国情出发的一本理论教科书。它以马克思主义和邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导,广泛借鉴西方公共财政理论中有助于我国市场经济发展的有关理财观念与管理方法,在继承我国 40 多年财政学理论建设中的科学成分的基础上,紧密联系中国财税体制改革实际,吸收财政经济研究的最新成果,对财政基础理论、基础知识和基本技能作出较为全面系统的阐述,并对财税理论的发展、财税体制改革新动向等作出评价与分析。该书拓宽了财政的内涵,刻意将财政问题融入社会主

义市场经济运行的大环境中去讨论,尤其突出了在市场经济条件下财政的宏观调控地位和作用。在阐述方法上注重理论分析与实证分析相结合,既有一定的理论深度,又有较强的可操作性,融知识性、思想性、启发性和实用性于一体。

《财政学总论》是陕西财经学院金融财政学院组织多年从事财税教学科研的专业骨干编写的,可供研究生、本科生学习以及干部培训之用。其编写分工如下:邓晓兰教授、贺忠厚副教授、宋丽颖副教授担任主编,并负责全书总纂,被收入世界文化名人录的专家教授张清馨先生最后审定。全书共六篇二十七章,各篇章编写分工是:第一章张清馨、崔云凯;第二章崔云凯、张清馨;第三章邓晓兰、王俊霞;第十四、二十五、二十六章邓晓兰;第四、二十、二十一、二十二、二十七章宋丽颖;第五、六、十章张雅丽;第七、八、九章李香菊;第十一、十二、十八、十九、二十三章贺忠厚;第十三、二十四章王建喜;第十五、十六、十七章徐谦。

在本书的出版过程中得到陕西人民出版社和有关单位的大力支持,由于书中吸收了其他教材的科学成分,采纳了国内财政学界的最新研究成果,故在此一并致谢!财政学属宏观经济学范畴,涉及面宽、内容十分广泛,有许多理论观点尚处于不断探索之中,再加上我们水平有限,书中疏漏之处在所难免,欢迎专家学者和广大读者批评指正,以便再版修订。

编 者

一九九九年元月

目 录

第一篇 导论.....	(1)
第一章 财政学的对象、范围和方法	(1)
第一节 国家财政的一般概念.....	(1)
第二节 国家财政的一般特性.....	(9)
第三节 财政学的研究对象和方法	(12)
第二章 财政学说简介	(15)
第一节 中国古代财政思想	(15)
第二节 资产阶级财政学说	(17)
第三节 马克思主义财政学说	(26)
第三章 财政的本质	(33)
第一节 财政是以国家为主体的分配	(33)
第二节 财政分配与其他分配范畴的关系	(37)
第三节 财政的本质	(46)
第四章 财政的职能	(53)

第一节 社会主义市场经济中的政府职能	(53)
第二节 社会主义市场经济中的财政职能	(61)
第三节 “两个转变”与财政职能范围	(66)
第二篇 财政收入	(72)
第五章 财政收入概述	(72)
第一节 财政收入分类	(72)
第二节 财政收入结构分析	(75)
第三节 财政收入规模分析	(85)
第六章 税收原理	(91)
第一节 税收的概念与特征	(91)
第二节 税收的职能作用与效应	(98)
第三节 税收原则	(110)
第四节 税收负担与转嫁	(116)
第七章 税收制度	(123)
第一节 税收制度与税法	(123)
第二节 税制构成要素	(126)
第三节 税收分类	(136)
第四节 我国税制的沿革	(140)
第八章 现行税种	(152)
第一节 流转课税	(152)
第二节 所得课税	(161)
第三节 资源课税	(170)
第四节 财产、行为课税	(174)

第九章 国际税收	(179)
第一节 国际税收的形成与发展	(179)
第二节 税收管辖权和国际双重征税	(181)
第三节 国际逃税、避税与反避税措施	(191)
第四节 国际税收协定	(198)
第十章 政府非税收入	(206)
第一节 非税收入的涵义及内容	(206)
第二节 国有经济收入	(208)
第三节 国有资源收入	(216)
第四节 行政事业收入	(221)
第五节 政府非税收入存在的问题	(224)
第三篇 财政支出	(227)
第十一章 财政支出概述	(227)
第一节 财政支出的涵义和范围	(227)
第二节 财政支出结构分析	(232)
第三节 财政支出规模分析	(236)
第四节 财政支出的原则	(238)
第十二章 财政投资支出	(242)
第一节 财政投资概述	(242)
第二节 财政的固定资产投资支出	(246)
第三节 财政的流动资金支出	(253)
第四节 财政的发展农业投资支出	(255)
第十三章 行政事业及国防开支	(258)

第一节	文教、科学、卫生事业支出·····	(258)
第二节	行政管理、国防支出·····	(264)
第十四章	转移性支出·····	(270)
第一节	转移性支出的意义·····	(270)
第二节	财政补贴支出·····	(272)
第三节	社会保障支出·····	(281)
第四节	捐赠与债务支出·····	(297)
第四篇	财政信用·····	(300)
第十五章	财政信用概述·····	(300)
第一节	财政信用的产生与发展·····	(300)
第二节	财政信用的特征与功能·····	(308)
第三节	财政信用的基本形式·····	(312)
第四节	国债的负担与限度·····	(318)
第十六章	国家筹资信用·····	(324)
第一节	国债的种类及其结构·····	(324)
第二节	国债的发行与利率·····	(331)
第三节	国债的偿还与流通·····	(338)
第四节	外债的特殊性·····	(343)
第十七章	财政投资信用·····	(349)
第一节	发展财政投资信用的必要性·····	(349)
第二节	财政投资信用的运行机制·····	(355)
第三节	财政投资信用的发展和完善·····	(361)
第五篇	财政管理与监督·····	(368)

第十八章	财政管理概述.....	(368)
第一节	财政管理的目标、职能与作用	(368)
第二节	财政管理的原则与方法.....	(372)
第三节	财政管理的内容.....	(375)
第十九章	政府预算制度.....	(383)
第一节	政府预算概述.....	(383)
第二节	政府预算的编制、执行与决算	(388)
第三节	复式预算.....	(402)
第二十章	财政管理体制.....	(410)
第一节	财政管理体制概述.....	(410)
第二节	我国分税制的财政体制.....	(416)
第三节	省以下分税制财政体制.....	(427)
第四节	分税制财政体制的进一步完善.....	(432)
第二十一章	政府间转移支付制度.....	(436)
第一节	建立政府间转移制度的必要性.....	(436)
第二节	我国政府间转移支付制度的现状及特点	(440)
第三节	转移支付制度的国际借鉴.....	(443)
第四节	过渡期转移支付制度及近期规范.....	(449)
第二十二章	国有资产管理.....	(463)
第一节	国有资产管理体制的历史演变.....	(463)
第二节	完善国有资产管理体制的原则.....	(470)
第三节	我国国有资产营运机构的建设.....	(478)

第四节	财政对国有企业的财务管理·····	(485)
第二十三章	预算外资金管理·····	(491)
第一节	预算外资金的性质与特点·····	(491)
第二节	预算外资金的构成内容及存在问题·····	(493)
第三节	预算外资金的规范化管理·····	(495)
第二十四章	财政监督与财政法制建设·····	(503)
第一节	财政监督·····	(503)
第二节	财政法制建设·····	(516)
第六篇	财政宏观调控·····	(519)
第二十五章	财政平衡调控·····	(519)
第一节	财政平衡的概念和内容·····	(519)
第二节	财政赤字分析·····	(522)
第三节	财政平衡调控与社会总供求的平衡·····	(529)
第二十六章	财政政策调控·····	(537)
第一节	财政政策概述·····	(537)
第二节	财政政策与货币政策·····	(547)
第三节	财政政策与产业政策·····	(555)
第二十七章	财政与其他宏观调控手段的协调·····	(561)
第一节	财政在国民经济中的地位·····	(561)
第二节	社会主义市场经济中的计划、财政、银行及其 相互关系·····	(565)
第三节	财政与计划的协调·····	(573)
第四节	财政与银行的协调·····	(578)

第一篇 导 论

第一章 财政学的对象、范围和方法

第一节 国家财政的一般概念

一、社会经济生活中普遍存在着财政现象

在社会经济生活中，到处可遇到大量的财政现象和财政问题。国民经济的各地区、各部门、各企业单位，以至于每个人都同财政存在着密切关系。例如，所有的工商企业、集体经济、个体户、农民和达到一定收入标准的城镇居民都要向国家纳税，全社会每年形成的积累和消费中差不多有三分之一是由财政分配的；规模宏大的发电站、煤矿、钢铁厂，横跨长江和黄河的桥梁，布满全国的铁路、社会团体、学校、医院是靠财政拨款维持和发展的；每个城镇居民享受的由财政支付的数量不等的物价补贴，等等。这些都是社会经济生活中大量存在的财政现象。

从上面列举的财政现象中可以看出，财政是社会经济生活中普遍存在的与国家的收支活动密切相关的分配问题。所以，人们把财政也叫国家财政。财政不是从来就有的，也不是永恒不变的，它有一个漫长的产生和发展过程。因此，要掌握国家财政的一般概念，首先要分析研究国家财政产生和发展的历史。

二、财政的产生

在原始社会里,生产力水平极其低下,劳动产品只能维持个人最低限度的生活需要,不存在剩余产品。后来,随着社会分工和生产力的发展,人类社会第一次出现了社会大分工——游牧部落从野蛮人群中分离出来。这时生产力才发展到“可以经常提供超出自身消费的若干剩余”的阶段,与此相适应,原始社会生产关系的特点是,人们在一个氏族共同体内共同劳动,共同占有劳动成果,大体上直接平均分配产品。原始公社的社会组织和氏族制度,由几个氏族组成部落,再由几个部落组成部落联盟。氏族组织既是原始社会的经济单位,又是社会的基本单位。作为经济组织,它要组织全体成员参加集体劳动;作为社会单位,它具有一定的社会职能,诸如调节部落或联盟间的纠纷,宣战和讲和,举行宗教仪式以及后期出现的水利灌溉工程等。氏族成员参加公共事务,有的是直接属于生产活动,如修建仓库、防御设施和水利工程等;有的则是自觉自愿参加的,如打仗多半是由自愿兵组成。“在氏族制度内部,权利和义务之间还没有任何差别;参加公共事务,究竟是权利还是义务这种问题,对印第安人来说是不存在的;在印第安人看来,这种问题如吃饭、睡觉、打猎究竟是权利还是义务的问题一样荒谬。”这就说明,在氏族内部,氏族成员参加公共事务,就同参加生产劳动一样,是他们生活的组成部分,是无法分开的,而且参与公共事务不存在什么强制性,所以用一部分剩余产品满足社会公共需要,还不可能从一般分配中分离出来构成独立的经济活动,自然也就不会有作为满足社会公共需要的财政存在。

原始社会的末期,一切民族都在这个时期经历了自己的英雄时代,这就大大促进了生产力的发展,于是发生了手工业和农

业分离的第二次社会大分工,并出现了不是为了自身消费而是直接为了交换商品的生产。商品生产的出现,对人类社会的发展具有决定性意义。因为它标志着生产力发展进入了一个新的阶段,这时人类才可能把一部分劳动从单纯的生活资料中解脱出来,用于生产资料的生产,从而创造日益增多的剩余产品,成为整个社会发展的基础。与此相适应,在人类社会生产发展史上开始出现了私有制和剥削,随之人类社会就分裂为利益对立的阶级:富人和穷人,剥削阶级和被剥削阶级。以后社会就分裂成为奴隶主阶级和奴隶阶级。由于阶级利益的不平等,必然存在着阶级矛盾和阶级对立。占统治地位的奴隶主阶级,为了巩固统治地位,维护其阶级利益,就需要有一整套的暴力组织和相当数量的武装人员和管理人员,如军队、警察、监狱、官吏等作为其统治工具,这样就产生了奴隶制国家。正如列宁所指出的:“国家是阶级矛盾不可调和的产物。”国家的重要特征之一,就是具有“公共权力”。这种“公共权力”不仅由武装的军队和警察所组成,而且还有监狱和法庭等强权机构。国家一经产生,为了维持它的存在和执行它的职能,就需要从社会产品分配中占有一定的份额。恩格斯指出:“为了维护这种公共权力,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。”捐税是国家财政的最初形式,是最早出现的财政范畴之一,捐税是依靠政治权力对社会产品的强制性征收,是国家赖以存在的物质基础。强制性,是财政分配不同于一般经济分配的一个重要特征,恩格斯曾经把“公共权力”和“征税权”看成是国家作为社会机关而凌驾于社会之上的两个重要标志;而在氏族公社里,不存在权利和义务的差别,“除了舆论以外,它没有任何强制手段。”可见,财政作为国家的集中性分配,是以国家的存在为前提,随

着国家的产生而产生。

三、财政的发展

随着社会经济的发展和国家性质的变化,国家财政也得到了相应发展。自从财政产生到现在,已经经历过了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。

(一)奴隶制国家财政

奴隶制国家财政建立在奴隶制生产关系的基础之上。奴隶制生产关系的基础上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度的工具。这就决定了奴隶制国家财政是为巩固奴隶主阶级的统治,实现奴隶制国家的职能,剥削奴隶和自由民的一种手段。

奴隶制国家财政收入,主要来源于王室土地收入、贡物收入和赋税收入,在奴隶制国家里,国王是最高政治统治者,是最大的奴隶主,占有一切生产资料,也占有奴隶人身。奴隶主阶级对奴隶进行残酷的剥削和榨取,强迫奴隶从事农业和其他劳动。奴隶创造的产品全部归奴隶主占有,奴隶从主人那里只能取得很少的生活资料。奴隶制国家财政收入,主要靠剥削奴隶劳动取得的收入,在财政上表现为王室土地收入。贡物收入是指诸侯对天子的献纳和弱小氏族、部落和国家的贡物。赋税收入主要指对自由民征收的田赋,此外还包括对集市的商人和通过关口的货物以及伐木、渔猎等征收的税。

奴隶制国家财政支出,主要用于军事支出、祭祀支出、王室支出和农田水利支出等。在我国夏、商、周三代,军事征伐列为国家的大事之一。为了巩固自己的统治和掠夺他国的财物,不仅要保持相当大的军事力量,而且征战频繁,形成庞大的军事支出。祭祀支出包括祭天地、祭祖宗、祭山川等活动费用开支。王

室开支,包括国王及其家属的膳食和衣服的费用、王室丧葬、宫殿维修费、招待宾客费、赏赐宾客和诸侯百官的费用等,古代的俸禄采取俸田制,贵族和大小官吏都可就食于地,不必仰仗于俸禄。这样的官俸就不会表现在财政支出上。此外,还有一部分财政支出用于疏通河流,引水灌溉,发展农业生产等。

奴隶制国家已经设有管理财政的机构和官吏,并且有了“量入为出”的理财思想。

奴隶制国家的上述经济、政治特点及其财政收支活动内容,决定了奴隶制国家财政具有如下特点:(1)国家财政收支与国王私人收支不分,这是财政处于初级阶段的表现。(2)生产过程中的经济剥削和生产过程以外的超经济剥削是结合在一起的。(3)由于商品经济还不发达,财政收支基本上采取了实物和力役的形式。

(二)封建制国家财政

封建社会是在奴隶社会的废墟上产生的。封建制国家财政是建立在封建制生产关系的基础上。封建制生产关系的基础是封建主阶级占有基本生产资料——土地和不完全地占有生产劳动者——农奴。农奴或农民没有或有很少的土地。封建制国家财政是维护封建地主阶级的利益,实现封建制国家职能的一种手段。

封建制国家财政收入,主要有田赋收入、官产收入、捐税收入、专卖收入和公债收入等。田赋收入是以田地面积或以收获量为对象征收的税,是封建制国家财政的主要收入。我国春秋战国时期实行的“初税亩”即履田而税,也称履田税。私有土地按田地亩数向国家交税,对田地有“布缕之征、粟米之征、力役之征”。与此同时,封建王朝还保持若干官田和屯田,其收入即为

官产收入。捐税收入,主要指对商人手工业者征收的工商各税。专卖收入对于克服财政困难,增加财政收入有重要的意义。如汉武帝时,为了筹集边疆防御费用和限制商人资本的发展,实行盐铁专卖。在西欧封建制国家后期,财政入不敷出,除了加重捐税征收以外,还要向新兴资产阶级借债,于是就出现了公债这一范畴。正如恩格斯所说:“随着文明时代向前发展,甚至捐税也不够了;国家就发行期票、借债,即发行公债。”封建制国家的财政支出,主要用于军事支出、王室费用、俸禄支出、文化宗教支出、债务支出和农田水利等支出。军事支出是封建制财政支出的重要内容。王室费用包括皇帝本人和宫廷费用,以及建造宫殿、陵墓等开支。封建制国家建立了一套庞大的官僚机构,对官吏实行俸禄制,在财政上表现为俸禄支出。封建统治阶级为了巩固自己的统治,培养官僚子弟,同时提倡宗教迷信活动,兴建寺庙,供养僧尼,形成了文化宗教支出。另外,还有公债到期还本付息支出,筑路、修路、兴修农田水利和发展农业生产等支出。封建制国家的财政管理机构和管理方式也日臻完善。我国历史上从唐朝开始直到清朝,由户部主管财政,并建立了岁入、岁出制度。在西欧封建帝国中,由于新兴资产阶级和封建势力的斗争,促使国家财政的收支要向有新兴资产阶级参加的议会提出报告,于是国家预算的雏形也就开始形成。

与奴隶制国家财政相比较,封建制国家具有如下特点:(1)国家财政收支与国王个人收支逐渐分离。在我国秦汉时代,由于实行土地私有制,国家财政同皇室财政日渐分开、管理公私财政的机构也逐渐分设。(2)封建割据,地方财政独立。在封建社会由于实行分封制,在国王的统治下,存在着许多诸侯国,各诸侯国的财政基本上是独立的。(3)随着商品经济的发展,货币征

收的比重逐渐扩大。(4)产生了公债、国家预算等新的财政范畴。

(三)资本主义国家财政

资本主义国家财政是建立在资本主义生产关系的基础之上。资本主义生产关系是在封建社会内部产生的,它是人类社会最后一个以私有制为基础的社会。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,实现资本主义国家职能的一种手段。

资本主义国家财政收入、主要靠税收、公债和通货膨胀。税收是资本主义国家财政最主要的收入。马克思说:“赋税是喂养政府的奶娘”,“是行政权力整个机构借以维持生活的源泉”。在资本主义制度下,税收主要是由劳动者负担的,是对劳动者的额外剥削。资本主义国家税收中虽有一部分是资本家缴纳的,但他们可以通过加强剥削或者采取提价办法转嫁给劳动人民。所以税收还是由劳动者负担的。在当代资本主义社会,国家机器大大加强,国家财政支出迅速增长,财政收不抵支,出现大量赤字。为了弥补赤字,资产阶级政府不仅向人民加强征收捐税,而且还发行大量公债和增发货币,实行通货膨胀、货币贬值,作为弥补财政赤字的重要手段。公债名义上是国家借款,但国家要按期还本付息,最终要靠税收来偿还,所以实质上是一种税收的预征。公债,一方面给纳税者造成了沉重的负担,另一方面却给垄断资产阶级带来巨额债息。

资本主义国家财政支出,主要用于军事支出,政府机构支出、国债还本付息等非生产性开支。也有一部分用于社会科技,社会福利和经济支出。尤其到帝国主义时期,国家干预经济,一方面发展一部分“国有经济”,一方面财政支出也用于农业、自然资源、商业交通和市场设施等方面。这种做法,只是为资本主义

提供更为有利的条件,并不改变资本主义经济由垄断资本家占统治地位这一实质,也不改变资本主义国家财政是非生产性财政的性质。

与奴隶制和封建制国家财政相比较,资本主义国家财政有如下特点:①财政剥削手段更为隐蔽,如资本主义国家实行的消费税和赤字财政,是一种很隐蔽的间接剥削人民的手段。②由于商品经济高度发达,财政收支完全采取货币形式。③产生了赤字财政,财政发行和通货膨胀等新的财政范畴。④财政管理更加完善,管理机构日趋强化。不但各级政府有专门管理财政的机构,各级议会也设有预算专门组织,财政法规繁多,财政管理更加成熟完善。

上述国家财政产生发展情况,都是指建立在生产资料私有制基础上剥削阶级专政国家财政。它们都是为剥削阶级利益和实现剥削阶级国家职能服务的,反映着剥削阶级和广大劳动人民之间对抗性的分配关系。

(四)社会主义国家财政

社会主义社会根本不同于以剥削制度为基础的社会。建立在社会主义公有制基础之上的人民民主专政国家财政,与剥削阶级专政国家财政具有完全不同的性质。社会主义国家财政是为实现社会主义国家职能,加强国家对宏观经济的调控与管理,发展社会主义经济文化建设事业,巩固人民民主专政,逐步实现社会主义现代化,不断增强综合国力和提高人民物质文化生活水平服务的。它所反映的是社会主义国家与广大劳动人民之间根本利益一致的分配关系。

四、国家财政的一般概念

通过以上对国家及其不同社会形态下的国家财政的产生和