

财政学

主 编

孙玉栋 姜 竹 马维琴



黑龙江朝鲜民族出版社

99
F810
167
2

财 政 学

主 编:孙玉栋 姜 竹 马维琴
副主编:袁 涛 张志宏 唐兆霞
廉 爽 陈培军
主 审:于树彬 吴晓娟

XAK2/1/5



黑龙江朝鲜民族出版社



3 0102 7825 1

责任编辑:姜贤模

责任校对:宋纪文

封面设计:李昌郁

财政学

孙玉栋 姜 竹 马维琴 主编

※

黑龙江朝鲜民族出版社出版发行

牡丹江书刊印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32·10 印张·260 千字

1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

印数:1—3000 册

ISBN 7-5389-0819-6/F·78

定价:15.80 元

前 言

改革开放二十年来,我国的经济建设取得了举世瞩目的成就。伴随着社会主义市场经济体制的建立与发展,以及90年代以来财税体制的一系列改革,为财政理论和实践提供了丰富的研究内容。为了适应教学及社会各界学习财政知识的需要,我们组织了有多年教学和实践经验的有关专家及学者编写了这本书,以供财经类各专业的教学使用和财政、税务、工商管理等有关人员学习参考。

本书以邓小平理论为指导,以党的十五大以来的方针政策为理论基础,比较系统又突出重点地阐述了财政基础理论和基本知识,适当介评了西方财政的有关理论、制度和方法。本书紧密结合我国财政改革、发展的实际,尽力吸收了近年来财政研究的新成果。全书共分四篇十五章,分别讲述了财政基础、财政支出、财政收入、财政管理的内容和方法,力求循序渐进,内容完整,以便读者的学习、应用和研究。

本书具体的编写分工是:孙玉栋(第一章)、李维新(第二章)、张洪艳、孙静波(第三章)、孙慧玲(第四章)、邵冰、姜竹(第五章)、周丽俭、马维琴(第六章)、李秉坤、徐丽伟(第七章)、姜竹(第八章)、唐兆霞、廉丹(第九、十章)、袁涛(第十一章)、廉爽、陈培军(第十二章)、马维琴(第十三章)、张志宏(第十四章)、孙玉栋、于万生(第十五章)。全书成稿后,由主编孙玉栋、姜竹、马维琴进行总纂和修改,最后由于树彬同志和吴晓娟同志对全书进行了审定。

本书在编写过程中,还参阅和借鉴了我国一些著名的财政学

专家的理论观点和研究成果,在此一并表示感谢。

由于时间较紧及作者水平所限,书中难免有不当或错误之处,恳请读者批评指正。

编 者

1999 年 1 月

目 录

第一篇 财政基础理论	(1)
第一章 导 论	(1)
第一节 财政的产生与发展	(1)
第二节 财政学说的沿革	(18)
第三节 财政学的研究对象和方法	(22)
第二章 财政的职能	(24)
第一节 财政职能的基本内容	(24)
第二节 资源配置职能	(32)
第三节 收入分配职能	(35)
第四节 稳定和发展职能	(37)
第三章 财政的地位	(40)
第一节 财政与经济的辩证关系	(40)
第二节 财政分配与其他分配范畴的关系	(48)
第二篇 财政支出理论	(59)
第四章 财政支出概述	(59)
第一节 财政支出的内涵与分类	(59)
第二节 财政支出的原则	(64)
第三节 财政支出结构	(72)
第四节 财政支出的规模与效益分析	(78)
第五章 购买支出	(89)
第一节 基本建设投资支出	(89)
第二节 农业投资支出	(97)
第三节 公共需要支出	(107)

第六章 转移性支出	(113)
第一节 社会保障支出	(113)
第二节 财政补贴	(126)
第三篇 财政收入理论	(135)
第七章 财政收入概述	(135)
第一节 财政收入及其形式	(135)
第二节 财政收入的结构	(137)
第三节 财政收入的数量界限	(147)
第八章 税收原理	(156)
第一节 税收的特征及本质	(156)
第二节 税收要素与分类	(161)
第三节 税收原则	(169)
第四节 税收负担与转嫁	(175)
第九章 税收制度	(181)
第一节 税收制度概述	(181)
第二节 税制模式的确立	(186)
第三节 税制设计	(191)
第十章 国际税收	(202)
第一节 国际税收概述	(202)
第二节 税收管辖权	(206)
第三节 国际重复征税及其免除	(213)
第四节 国际税收协定	(220)
第十一章 国有资产收入及其他收入	(226)
第一节 国有资产收入	(226)
第二节 其他收入	(231)
第四篇 财政管理理论	(233)
第十二章 国 债	(233)
第一节 国债概述	(233)
第二节 国债制度	(238)

第三节	国债管理·····	(246)
第四节	外债的特殊性·····	(251)
第十三章	政府预算管理·····	(256)
第一节	政府预算的概念和组成·····	(256)
第二节	政府预算的类别和组织形式·····	(258)
第三节	政府预算的编制、执行和决算·····	(262)
第四节	政府预算管理体制·····	(270)
第十四章	国有资产管理·····	(278)
第一节	国有资产及其分类·····	(278)
第二节	国有资产管理·····	(281)
第三节	国有资产管理体制·····	(288)
第十五章	财政政策与宏观调控·····	(297)
第一节	财政政策·····	(297)
第二节	财政政策与货币政策的配合·····	(301)
第三节	财政宏观调控·····	(307)

第一篇 财政基础理论

第一章 导论

第一节 财政的产生与发展

一、“财政”一词的由来

我国古代时期，并没有“财政”一词。当时把财政称作“国计”、“度支”、“理财”等。英文中财政称作“Public Finance”，直译为“公共财政学”。近代日本学者借用汉语中“财”、“政”两字译成财政。清朝末年由日本传入我国。据考证，清光绪 24 年（1898 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”一词。可见“财政”一词属于舶来词。

二、财政的产生

财政是一个历史范畴，它是人类社会发展到现在一定历史阶段的产物，是随着国家的产生而产生的一种分配活动。

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。在原始公社制度下，社会生产力很低，生产工具落后，生产资料公有，人们共同劳动，所获得的劳动产品经过平均分配才能勉强维持最低限度的生活。那时，没有剩余产品，没有私有财产，人与人之间的关系是平等的；没有剥削，没有阶级，没有维护统治阶级利益的国家，自然也没有国家财政。

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,农业从其它的游牧部落中分离出来,使劳动生产有了显著提高,使人的劳动力能够生产出超过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,吸收新的劳动力便成为人们向往的事情,战争的俘虏不再被屠杀,而成为奴隶,氏族的公有财产逐步变成氏族首领的私有财产,进而出现了零散的奴隶劳动。正如恩格斯所说的:“第一次社会大分工,在使劳动生产率提高,从而财富增加并且使生产场所扩大的同时,在既定的总的历史条件下,必然带来了奴隶制。从第一次社会大分工中,也就产生了第一次社会大分裂,即分裂为两个阶级:主人和奴隶、剥削者和被剥削者。”(《马克思恩格斯选集》第4卷,第157页)第二次社会大分工,手工业从农业中分离出来,促进了生产规模的扩大和劳动生产率的进一步提高,人们生产的剩余产品迅速增多。奴隶劳动不再是零散的现象,奴隶们已成为生产中的主要劳动力,被成批地赶到田野和作坊去劳动。氏族首领的选举制,逐渐变为世袭制,奴隶劳动得到了进一步发展,这就加速了原始社会的解体。第二次社会大分工以后,出现了直接以交换为目的商品生产,商品交换日益频繁,交换范围不断扩大,客观上需要有人专门从事商品交换活动,于是出现了商人,产生了第三次社会大分工。

第三次社会大分工使商品生产和商品交换进一步发展起来,商人便利了生产者的买卖活动,缩短了生产者贩卖商品的时间,扩大了产品销售市场,推动了生产的发展。同时,贵重金属作为货币商品充当其他商品的一般等价物,成为财富的化身,进而出现了货币借贷,以至土地成为可以抵押和出卖的商品,表现为地产财富,说明土地私有权已经确立。这样,随着商品货币关系的发展,高利贷和土地私有制的产生,财富迅速积聚到少数人手中,引起财富占有的不平等,大批氏族成员变成奴隶。社会日益分裂为两大对立的阶级,奴隶主阶级和奴隶阶级,“奴隶的强制性劳动成了整个社会的上层建筑所赖以建立的基础”(《马克思恩格斯选集》第4卷,第164页)。原始社会逐步瓦解,终于被奴隶占有制社会所代替,人类

进入了阶级社会——奴隶制社会。

在奴隶社会中，奴隶主阶级不仅占有生产资料，而且也占有直接生产者——奴隶本身。奴隶主无偿地占有奴隶所创造的全部剩余产品，还占有部分必要的劳动产品，奴隶主只是为了使奴隶继续为他们劳动，才用极少的生活资料来维持奴隶的生命。这种极端残酷的剥削，使奴隶和奴隶主之间的阶级矛盾十分尖锐。奴隶主阶级为了维护本阶级的利益，镇压奴隶反抗，保证对奴隶阶级的经济剥削，必须建立强有力的政治统治。这就需要建立一系列的暴力组织，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，组成一个公共权力机关，一个暴力统治机关，这个有组织的权力机关就是国家。正如列宁所指出：“只有当社会划分为阶级的第一种形式出现时，当奴隶制出现时，当某一阶级有可能专门从事最简单的农业劳动而生产出一些剩余物时，当这种剩余物对于奴隶维持最贫困的生活并非绝对必需而由奴隶主攫为己有时，当奴隶主阶级的地位已经因此巩固起来时，为了这种地位更加巩固，就必须有国家了。”（《列宁选集》第4卷，第48页）“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。在阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和程度，便产生国家。”（《列宁选集》第3卷，第175页）由此可见，“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’，来使这种压迫合法性、固定性，使阶级冲突得到缓和。”（《列宁选集》第3卷，第176页）剥削阶级运用国家机器压迫被剥削阶级，把阶级之间的斗争控制在一定的“秩序”之内，以保证剥削阶级的统治。这就是剥削阶级国家的最基本的主要的职能。

国家产生后，为维持它的存在和履行它的职能，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，所需要的物质资料只能依靠国家的政治权力来取得。这样，在分配领域里就出现了一种新情况，表现在生产领域内部，除去奴隶主占有一部分产品以外，奴隶主占统治地位的国家还要依靠政治

权力,强制地无偿地占有一部分社会产品。于是,财政分配就从过去社会再生产统一、单纯的分配环节中分化独立出来了,成为一个特殊的分配范畴。恩格斯认为国家产生后,“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。”(《马克思恩格斯选集》第4卷,第167页)捐税是最早出现的财政范畴之一。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的社会产品,又通过国家的支出安排出去,满足各方面的需要。这样,最早的财政收支出现了,最早形态的国家财政也就产生了。

综上所述,我们可以看出,国家财政的产生是有一定历史条件的。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。然而国家财政的产生,毕竟是国家要求物质资料来供养的时候,国家才凭借政治权力参与社会产品的分配,使以国家为主体的分配从整个社会产品分配中分化独立出来,国家是财政产生的前提。所以,财政是伴随国家的产生而产生的分配范畴。同时,财政为国家实现其职能提供物质资料,国家才能存在。列宁说:“任何社会制度,只有在一定阶级的财政支持下才能产生。”(《列宁全集》第33卷,第424页)这就是说,一方面财政是适应国家的需要而产生的,另一方面,国家在参与社会产品分配时,就体现着国家在经济上的存在。所以,财政是国家为实现其职能的需要,对一部分社会产品进行的一种分配。

三、财政的发展

从社会发展历史看,人类阶级社会经历过私有制为基础的奴隶社会、封建社会、资本主义社会(我国经历半封建半殖民地社会)和公有制为基础的社会主义社会。不同性质的社会存在不同性质的国家和财政,财政具有鲜明的阶级性。不论社会性质、国家性质有什么不同,财政都是为在经济上占统治地位并掌握国家政权的统治阶级的根本利益服务的。

(一)奴隶制国家财政

奴隶社会生产关系的基础是奴隶主占有生产资料,同时直接占有生产者——奴隶。在奴隶社会,大大小小的奴隶主庄园组成奴隶制国家的经济基础。国王是最大的奴隶主,他以最大的土地等生产资料和奴隶占有者身份和以最高的政治统治者的双重身份统治着国家,行使国王的权力。

1. 奴隶制国家财政收入

奴隶制国家的财政收入和作为大庄园主、奴隶主国王的收入没有严格的区分。国家一方面直接从国王大庄园中取得奴隶劳动生产的产品,另一方面又将一部分土地连同奴隶赏赐给贵族(国王的亲属)或大臣作为俸禄,实行“分田制禄”、“分封治国”。这些接受封地的奴隶主就成为封地的主人,成为诸侯王,在他分封的领地或国土之内行使统治权。但是诸侯王必须向国王承担各种义务,其中包括向国王交纳贡赋。

奴隶社会的经济基础和政治制度,决定着奴隶制国家财政收入和支出的主要内容和特点。

奴隶制国家财政收入主要有以下几个方面的来源。

(1)国王土地收入,也就是国王剥削奴隶劳动取得的收入。包括强制奴隶从事农业、畜牧业、手工业劳动创造的收入。奴隶制度下的土地是奴隶主的土地国有制。所有的土地、河流、山峦、丘陵等等都是国王的。在这些土地上居住、生活的人都归国王管辖,其中相当大的数量是国王的奴隶,还有一部分自由民。这些人都为国王效劳,为国王生产各种物质财富。其中农业生产取得的收入是国家财政的主要收入。我国殷商时期实行“助”法,就是以井田制为基础的劳役剥削。国王和奴隶主将土地分为“公田”和“私田”,耕种私田的人有责任共同耕种公田,并将收获所得奉献给奴隶主国家。

(2)贡物收入和掠夺收入。分封的诸侯王每年要向国王纳贡。主要是封地出产的粮食、布帛、丝绸、珍禽异兽等生活用品和名贵产品。再就是对外实行武力征服,沦为藩属的氏族或弱小国家向天朝纳贡。国王逼迫被征服的氏族或弱小国家承认他是天子、共主、

国王并向他们强索贡纳。还有在征服氏族部落和弱小国家的过程中掠夺来的大批财物，都构成国家收入的来源。

(3)军赋收入，即为了打仗，供养军队课征的收入。我国商、周奴隶制时期，按井田确定缴纳军赋(军事赋税)。臣民要按井田制法缴纳军赋。当发生战争时，各地诸侯要率领自己的士卒为国王打仗，按井田的数量分派甲士、戊马、兵车、粮草等。

(4)捐税收入。包括农业租税和商业、手工业者的纳税。奴隶制时代，国王和贵族诸侯王将一部分土地授给自由民耕种，从中课征一定数额的租税。奴隶社会的自由民，就是指有人身自由的庶民百姓，一般都是本氏族和联盟氏族中的中下层贫民。自由民有人身自由，还可以有少量的牲畜、生产工具等财产，这一点与奴隶不同。但是，他们没有任何政治权力，在政治、经济上同样受奴隶主的奴役和剥削，要服兵役、出劳役。耕种奴隶主贵族分授给的土地要缴纳实物地租、徭役地租。此外，还向集市交易的商人征税，在交通要道设置关卡，运输货物经过关卡要纳税等等。但这些税收，在奴隶制国家收入中不占重要地位。

2. 奴隶制国家财政支出

奴隶制国家的财政支出主要包括：

(1)王室支出。在国王的眼里家和国是一样的。因此，王室支出也是国家支出。王室支出包括两大部分：活着的开支和死后的开支。活着的开支，是指国王和王室成员的生活享用。包括穿衣、吃饭、宴请宾客、赏赐宾客礼物、赏赐诸侯、臣属物品，国王用的稀有玩赏珍贵物品、饲养家畜珍禽异兽、建筑宫殿、王府开支等等。死后的开支，是指国王、王后及其贵族家属丧葬开支。王室用在这方面的开支不少于活着的开支。我国帝王，从登基开始，就筹建陵墓，修地下宫殿，花费大量资财。

(2)祭祀支出。即祭天地、山川、鬼神和祖先的支出。在奴隶制时期这项支出占有很大比重。国王自称天子，祭天祭祖是天经地义之举。因为奴隶主国王为了巩固自己的统治地位，每年都花费大量

资财举行盛大的祭祀活动，用这种方法迷惑、欺骗人民，使被统治的人民相信国王是真命天了，是受命于天来统治臣民的。

(3)军事支出。奴隶制国家征服氏族部落和弱小国家，或者防御外国的入侵，经常发生战争。因此，必须花费大量资财，以保证军队的武器装备、给养、服装、运输的需要。这是奴隶制国家的一项主要支出。此外，也依靠从战败者手中缴获武器装备，以保证战争需要。

(4)俸禄支出。国家为了行使它的职能和权力，建立庞大的贵族官僚机构，需要大量开支。俸禄就是根据等级制度，按照一定标准，给王宫近臣、贵族、官吏俸给。在分田制禄的制度下，国王按照爵位、官职等级高低分配不同数量的土地和奴隶作为俸禄。

(5)农业、水利等生产性支出。在奴隶制国家的支出中，有一部分用来发展农业、水利灌溉等生产性开支。我国古代历史也记载了这类事实。夏禹治水，就是指奴隶主国王带领臣民治理水患兴修水利的事。

从上面所讲的奴隶制国家财政收支内容可以看出，奴隶制国家财政表现为国家对劳役和社会产品的占有和支配，其经济实质是奴隶主阶级对奴隶阶级和自由民的剥削关系。财政关系直接构成奴隶社会产品分配关系的重要组成部分。

3. 奴隶制国家财政的特点

奴隶社会的经济基础、政治制度和国家职能以及社会生产力发展水平，决定着奴隶制国家财政的如下特点：

(1)奴隶制国家主要是通过直接占有奴隶和自由民的劳动而占有产品。主要收入是奴隶在公田上劳动生产的产品。同时，还以各种力役形式满足国家需要，例如满足打仗、行政管理、修筑宫殿陵园、治理水患等需要。

(2)国家财政收支与国王个人收支没有严格划分。这是同奴隶制社会的经济基础和政治制度分不开的。国王是政治和经济最高统治者，在国王统治的范围内，一切都属于国王所有。地租、徭役、

贡赋、捐税等等范畴,对国王来说,没有严格意义上的区别。

(3)从原始氏族制度的平均分配过渡到奴隶主国家对社会产品的权力分配,是历史上分配关系的划时代变革,是分配制度上的一大进步。从社会发展历史来说,这种权力分配制度是实现脑力劳动和体力劳动分工的物质前提。奴隶制国家财政,在促进形成体力和脑力劳动分工,发挥了具有历史意义的进步作用。

(二)封建制国家财政

封建社会生产关系的基础是封建地主阶级占有土地等生产资料 and 不完全占有劳动生产者——农奴和农民。在封建社会的发展过程中,经历过领主经济时期和地主经济时期。

随着社会生产力发展和从领主经济到地主经济的变化,国家财政收支结构也相应发生变化。

1. 封建制国家财政收入

(1)官产收入。在封建社会的前期,即领主经济时期,封建国家的收入和封建领主收入仍然没有严格区分。诸侯王即国王,又是大封建领主。在封建领主经济时期,国家财政的主要收入是官产收入,也就是来自国有土地收入和国王庄园的各种收入,包括农作物收入、饲养收入、放牧收入、捕鱼打猎收入、森林、铜、铁等矿产资源开发收入等等。

(2)田赋捐税收入。在漫长的封建社会中,国家财政收入主要是农民耕种土地缴纳的田赋(即土地税)和各种捐税。在地主经济时期,田赋和各种捐税成为国家财政的主要收入,官产收入逐渐退居次要地位。因为随着封建经济的发展,提供出日益增多的赋税来源。

封建国家财政收入的课征形式是按土地,或按人口、户口征收田租或田赋,主要征收实物产品,也征用劳力。例如,秦汉时期有田租、口赋、力役;隋唐时期的租、庸、调。“有田则有租”,即种田者按一定数量向国家交租;“有身则有庸”,即按人口征税或出劳役;“有家则有调”,即按户向国家缴纳粮、棉、布等等。

随着经济的发展,封建社会也不断开辟新的财政来源,增加捐税种类,例如盐税、茶税、酒税、矿产冶炼(铜、锡、银)税等等。

(3)专卖收入。指国家对某些厚利产品实行专卖垄断,以增加财政收入。例如,我国战国时期的齐国和西汉时期,都实行过盐、铁专卖,由国家垄断盐、铁经营,不准私人冶铁、煮盐,将盐、铁经营所得厚利缴入国库。既增加财政收入,又抑制富商豪强垄断盐、铁经营,抬高市价。

专卖制度一直延续下来,随着经济的发展,也不断增加专卖项目,对烟、酒等厚利产品也实行国家垄断经营,以增加财政收入。

(4)特权收入。即国家向在国家土地上取得开矿、采伐林木、捕鱼、打猎等特权的阶级收取的费用。

除以上收入外,国家还通过借债增加收入。

2. 封建制国家财政支出

(1)军事支出。封建国家诸侯割据,相互之间经常发生兼并战争,大量人力、物力、财力用于战争,开支日益增加。另外,为镇压人民的反抗和起义也须增加军事开支。封建国家频繁的对内镇压、对外征服、兼并的战争,使军事支出成为国家财政的首要支出。

(2)国家机构支出。封建制国家的主要职能是统治和压迫被奴役的人民。随着封建社会的发展,国家的职能进一步充实完善,国家机构设置部门日益庞大,用于国家机构的开支也逐渐增加。这项支出主要是国家机构的管理费用和官吏俸禄。封建国家沿袭了奴隶社会的等级制度,按照官职大小发放俸禄。国家机构支出成为封建国家财政的主要支出。

(3)王室费用。是指封建王朝的皇帝、贵族的开支。同奴隶社会一样,这部分开支也很大。随着社会生产力和商品经济的发展,封建帝王的生活一天天奢侈起来,并且追求新奇。祭祖祭天、宾客宴筵、赏赐赠送连续不断,使得宫廷、贵族开支越来越多。同奴隶国王一样,封建帝王一登基,就筹建陵墓,所有一切耗费都由国库开支。