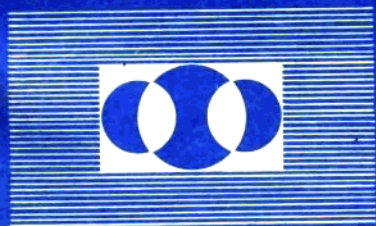


CAIZHENGXUE

财政学

主编 随新玉



河南人民出版社

前 言

财政学是研究以国家为主体的分配活动及其分配关系发展规律的科学。财政学作为高等院校财经专业的核心课程之一,在高等财经教育中占有十分重要的地位。尽管目前社会上已出版过不同版本的教材,其中也不乏有一定影响和价值的版本,但是,由于我国正处在伟大的社会变革时代,随着经济建设和改革开放的不断深入发展,教材体系和内容相对陈旧和不时意,教材更新远跟不上形势发展的需要的情况总是在所难免。十四大及其三中全会确立了建立和完善社会主义市场经济体制的宏伟目标和基本框架,这标志着我国经济建设和改革开放进入了新的历史阶段,同时,也为财政学教材的更新提出了新的要求和良好机遇。理论研究既要反映改革开放实践活动的成果,又要对改革开放实践活动起重要指导作用。正是基于上述背景和目的,我们这几位始终从事财政学教学和理论研究的工作者组织编写了这部财政学教科书。

我们编写的这部教科书,具有下述几个明显特点:①结构体系比较清晰,涉及领域比较全面完整。②内容比较新颖,突出地反映了建立和完善社会主义市场经济体制的指导思想和要求,反映了当今财税体制改革的新内容和新措施。③既重视对财政分配现象的描述,更重视对财政分配规律的探索和揭示,力求反映当今本学科最新的和比较成熟的研究成果。④对财政分配活动及其分配关系发展规律的研究,以当今我国经济建设和改革开放的实践为背景,同时也力求做到洋为中用,有意从西方经济学界引进一些有益的观点和方法。因为,作为人类共同智慧结晶的一般经济规律,并

不是资本主义的专利品。⑤本书语言表达力求做到言简意赅,既通俗易懂,又有一定的深度和理论造诣。当然,由于我们的水平所限,难免从内容到观点等方面出现欠缺差错之处,恳请各位专家、学者、读者批评指正。

本书由随新玉担任主编,宋井源、戴毅担任副主编,最后由随新玉总纂定稿。参加本书编写的人员有(按章顺序排列):随新玉(第一章、第二章)、杨光焰(第三章、第十章)、宋井源(第四章、第十一章)、徐茂中(第五章)、冯瑞菊(第六章)、陈正虎(第七章)、周自强(第八章、第九章)、李九领(第十二章)、金克明(第十三章)、刘志平(第十四章)、戴毅(第十五章)。

作 者

1994. 6.

目 录

第一章 导论.....	(1)
第一节 财政的产生与发展.....	(1)
第二节 财政的一般特征.....	(6)
第三节 财政学的创立及发展	(14)
第四节 财政学的研究对象和方法	(27)
第二章 财政在国民经济运行中的地位	(30)
第一节 财政在社会产品分配中的地位	(30)
第二节 财政与社会再生产诸环节的关系	(47)
第三章 财政的职能	(64)
第一节 财政职能的制约因素及其历史演变	(64)
第二节 社会主义市场经济条件下的财政职能	(69)
第四章 财政收入总论	(81)
第一节 财政收入形式	(81)
第二节 财政收入结构分析	(86)
第三节 财政收入的数量界限	(95)
第五章 国家税收.....	(102)
第一节 税收的性质和作用.....	(102)

第二节	税收原则	(111)
第三节	税收制度的构成要素	(117)
第四节	税负转嫁与归宿	(122)
第五节	流转课税	(125)
第六节	所得课税	(129)
第七节	财产课税和行为课税	(134)
第六章	国际税收	(138)
第一节	税收管辖权	(138)
第二节	国际重复征税及其消除	(141)
第三节	国际收入和费用的分配	(144)
第四节	国际避税与反避税	(148)
第五节	国际税收协定	(151)
第七章	国债	(155)
第一节	国债的性质与作用	(155)
第二节	国债制度	(165)
第三节	国债的负担与限度	(170)
第八章	国有企业收入和国有资产管理	(175)
第一节	国有企业收入	(175)
第二节	国有资产管理	(185)
第九章	财政支出总论	(196)
第一节	财政支出分类	(196)
第二节	财政支出的原则	(202)
第三节	财政支出的增长规律与控制	(207)

第十章 经济建设支出	(212)
第一节 经济建设支出的性质、特点与作用	(212)
第二节 基本建设投资支出.....	(217)
第三节 更新改造资金支出.....	(225)
第四节 支援农业支出.....	(229)
第十一章 文教科学卫生、行政管理和国防支出	(234)
第一节 文教科学卫生支出的性质和作用.....	(234)
第二节 文教科学卫生支出的内容和管理.....	(237)
第三节 文教科学卫生支出的增长规律.....	(241)
第四节 行政管理和国防支出.....	(244)
第十二章 社会保障支出	(248)
第一节 社会保障的内容和作用.....	(248)
第二节 中西方社会保障支出的对比分析.....	(252)
第三节 我国社会保障制度的现状及改革思路.....	(256)
第十三章 财政补贴	(263)
第一节 财政补贴的性质和作用.....	(263)
第二节 财政补贴的内容.....	(267)
第三节 我国财政补贴的现状及其改革.....	(274)
第十四章 国家预算和预算管理体制	(279)
第一节 国家预算的组成结构和原则.....	(279)
第二节 复式预算原理.....	(282)
第三节 国家预算的编制、执行和决算	(286)
第四节 国家预算管理体制的类型和内容.....	(290)
第五节 我国预算管理体制的现状及其改革.....	(296)

第十五章 财政宏观调控.....	(302)
第一节 财政宏观调控的对象和目标.....	(302)
第二节 财政收支平衡.....	(310)
第三节 财政与信贷的统一平衡.....	(317)
第四节 财政政策.....	(322)
第五节 财政政策与货币政策的配合运用.....	(332)

第一章 导 论

第一节 财政的产生与发展

一、财政的产生

财政是以国家为主体的分配活动。在现代社会中,财政占有十分重要的地位。但是,财政并不是一个永恒的范畴,它是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段的产物。具体地说,财政的产生需要两个前提条件:一是经济条件,即社会生产力发展到了一定程度,出现了可用来满足社会共同需要的剩余产品,这是决定财政产生的根本原因;二是政治条件,即国家出现之后,客观上需要由国家作为社会公共权力的代表,来集中一部分剩余产品用于维持其自身的存在,并执行社会职能的需要,这是财政产生的直接原因。

在漫长的原始社会,社会生产力水平极其低下,人们在原始氏族公社内用简单的劳动工具共同劳动,共同占有劳动成果,平均分配劳动产品,除了维持氏族成员最低限度的生存需要之外,几乎没有剩余产品。因此,在没有剩余产品,没有私有制,没有阶级和国家的原始社会,也就没有财政。

到了原始社会末期,随着生产工具的进步,社会分工和交换的发展,大大促进了社会生产力的发展和剩余产品的出现。尤其是第二次社会大分工,促进了以交换为目的的商品生产的出现和发展。

生产力的发展使单个家庭成为独立的生产单位,产品归家庭所有,这就导致了私有制的产生。随着社会生产力的发展,私有制代替原始社会公有制成为整个社会的经济基础。私有制的产生使人类社会出现了阶级,社会逐渐被分裂成两个根本利益相对立的阶级,即奴隶主阶级和奴隶阶级。奴隶主阶级为了维持其既得利益,镇压奴隶阶级的反抗和实现其阶级统治,就需要掌握一种拥有暴力的统治工具,这就产生了奴隶制国家。“国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上驾于社会之上的力量,这种力量应为缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”^①

国家作为一种暴力统治工具,是一个由军队、警察、监狱、法庭、官吏等统治机构所组成的非生产性组织,它本身不创造任何社会物质资料,但要维持其存在并执行其社会职能,客观上需要消费一定数量的物质资料。那么,这些物质资料从何而来?凭什麼办法取得呢?国家虽然不创造物质资料,但它拥有凌驾于社会之上的政治权力,国家凭借它所拥有的政治权力,强制地、无偿地占有和支配一部分社会产品,以满足实现自身职能的需要。因而,从整个社会产品分配中,独立出一种由国家凭借其政治权力直接参与的社会产品分配,这就是财政。捐税是历史上最早出现的,也是最典型的财政范畴。

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,1972年5月第1版,第166页。

二、财政的发展

财政随着国家的产生而产生,并随着国家形态的演变而发展。有什么样的国家形态,就有什么样的国家财政。到目前为止,人类社会经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会等不同的国家形态,与之相适应,在人类社会的发展过程中,也出现了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。国家形态不断发展变化的过程,也正是国家财政活动范围和分配规模相应扩大的过程。

(一)奴隶制国家财政

奴隶制生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料 and 直接占有生产劳动者——奴隶。奴隶制国家的国王不仅是掌握政治权力的最高统治者,而且本身就是最大的奴隶主,占有大量的土地和奴隶。“溥天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”,正是对这种社会现状的描述。奴隶制国家经济与政治的特点,决定了奴隶制国家财政具有以下特征:(1)国家财政收支同国王个人收入是混在一起的;(2)生产过程中的经济剥削和生产过程之外的超经济剥削是结合在一起的。

上述特点也同时决定了奴隶制财政收支的主要内容。财政收入主要是国王强制奴隶为其从事各种生产劳动而取得的王室土地收入;其次是向被征服的弱小部族或国家进行掠夺和强派的贡物收入;此外,还向农民和手工业者等自由民征收一部分捐税。奴隶制财政支出主要是:军事支出;维持政权机构的支出;王室支出;宗教和祭祀支出。由于奴隶制社会的商品货币经济尚不发达,自然经济占统治地位,因而,国家财政分配主要采取实物和力役形式。

(二)封建制国家财政

封建制生产关系的基本特征是封建主占有生产资料 and 不完全占有生产劳动者——农奴,同时,还存在着农民和手工业者等小私

有经济。封建制国家财政收入的主要来源是：官产收入；诸侯上缴的贡物；向农民、手工业者和商人征收的田赋等捐税收入；盐、酒、铁等专卖收入和出卖采伐、渔猎、铸币等经营权的特权收入。封建制国家财政支出主要用于维持其封建统治的军事支出；行政机构支出；王室支出；封建文化、宗教支出。在封建社会里，自然经济仍占统治地位，但随着商品货币经济的不断发展，财政分配在采取实物形式的同时，已越来越多地采用货币形式。

封建制财政的特点，与奴隶制财政相比主要表现在：（1）随着封建领主经济向封建地主经济的转化，税收收入逐渐取代官产收入成为国家财政收入的主要来源。（2）国家财政收支与国王个人收支从形式上逐渐分离。（3）封建国家在经济和政治上的割据，造成国家财政分配的混乱和不统一。（4）随着商品货币经济的发展，出现了公债、预算、专卖收入等在现代社会仍具有重要意义的新的财政范畴。

（三）资本主义国家财政

资本主义生产关系是在封建社会内部产生和发展起来的。在封建制度解体和资本主义制度的确立过程中，捐税、公债、保护关税等财政杠杆，都曾是资本原始积累的重要手段，财政在资本主义生产方式的形成过程中发挥了重要作用。

资本主义社会是人类历史上最后一个剥削阶级社会。资本主义生产关系的基本特征是生产资料资本家私人占有制。资本主义的政治和经济制度，决定了资本主义国家及其相适应的财政是为资产阶级利益服务的。资本主义财政收入主要是来自于税收，此外还通过公债和纸币发行等手段取得一部分财政收入。资本主义财政支出主要是：军事支出；政府机构支出；债务支出；社会福利支出；等等。

在现代资本主义制度下，资本主义财政具有以下特点：（1）由于商品经济的高度发展，财政分配形式实现了货币化，即财政收支

完全采用价值形式。(2)资本主义国家不仅凭借政治权力来加重国民的税收负担,而且还通过推行赤字财政政策,运用财政性发行、通货膨胀等手段取得财政收入,这使得资本主义财政剥削方式更加隐蔽。(3)资本主义国家建立了一套比较完备的财政管理制度,实现了财政管理的制度化和“民主化”。(4)资本主义财政成为国家干预经济的一个重要经济杠杆。资本主义经历了自由竞争和垄断两个发展阶段。在这两个阶段,资本主义国家对经济的干预程度是不同的。在自由资本主义时期,适应资本主义自由竞争的需要,国家对经济运行采取自由放任,一般不直接干预的经济政策,国家只是通过为自由竞争创造一个外部环境,来促进资本主义经济的发展。资本主义由自由竞争进入垄断阶段之后,资本主义经济运行过程中的内在矛盾,客观上要求加强国家对于经济的干预。此时,财政政策成为国家从宏观方面干预和调控经济,缓解经济危机的一个重要经济杠杆。因此,现代资本主义财政不仅从财力上保证了资本主义国家执行其职能的需要,而且作为国家干预经济的主要杠杆,为资产阶级的经济利益服务。

(四)社会主义财政

社会主义社会是人类历史上一种崭新的社会制度。社会主义生产关系的基本特征是生产资料公有制和实行按劳分配。建立在生产资料公有制基础上的社会主义国家的性质,决定了社会主义财政与剥削阶级财政具有完全不同的性质。社会主义财政是为了实现社会主义国家职能,巩固人民民主专政,促进社会主义经济和各项事业的发展,对国民经济运行实行宏观调控,以及满足人民群众日益增长的物质文化生活需要的有效手段。社会主义财政反映的是在全体人民根本利益相一致基础上的“取之于民,用之于民”的分配关系。

第二节 财政的一般特征

一、财政的一般特征

上一节我们对财政的产生及发展过程进行了简要的历史考察,虽然不同社会形态下财政分配的性质、收支内容和特点是不一样的,也就是说,不同社会形态下财政都有各自的特性,即个性,但财政作为国家为满足社会公共需要对一部分社会产品进行的集中性分配活动,又具有区别于其他经济范畴的共同属性,即财政的一般特征或共性。这主要表现在以下方面:

(一)财政分配以国家为主体

财政是以国家为主体的分配,这是财政分配区别于其他分配形式的基本特征。财政分配活动从它产生时起,就与国家有着密切的本质联系。财政分配以国家为主体至少包括以下几层含义:

1. 财政分配以国家的存在为前提。财政是随着国家的产生而产生,并随着国家形态的发展而发展。国家是财政分配活动存在的直接原因,财政分配活动是国家活动的重要组成部分,没有国家就不可能,也不需要财政分配。

2. 国家是财政分配活动的组织者和决定者,国家在财政分配活动中具有主导和支配地位。财政分配活动作为国家活动的一个重要组成部分,是由国家直接组织和决定的,财政分配的形式、目的、范围、结构和数量界限等,从主观方面来说,在很大程度上取决于国家的意志和需要。国家掌握着财政分配的主动权和支配权,参与财政分配的另一方始终处于相对被动的地位。

3. 财政分配是国家作为社会公共权力的代表,在全社会范围内进行的集中性分配。财政分配的主体是国家,而国家又是以社会公共权力的代表身份出现并执行其社会职能的,因此,这就决定了财政分配活动是在全社会范围内进行的集中性分配。

(二) 财政分配的对象主要是剩余产品

剩余产品是财政产生的物质基础,用剩余产品维持国家机器的存在并执行其社会职能,是各个社会形态下国家财政的共同属性。只有剩余产品才可能而且需要使财政分配从一般分配中独立出来,形成一种超越生产组织和个人之外的特殊分配过程。剩余产品表明了财政的质的规定性,并决定财政分配的范围、数量界限及其在社会再生产中的地位和作用。剩余产品价值是国民收入的重要组成部分,剩余产品价值如何分配使用对整个物质资料的再生产活动及其社会各项事业的发展关系极大。而财政分配在剩余产品价值分配中又起着关键作用,因此,通过财政对剩余产品价值合理地有效地分配,可以促进国民经济各项活动协调、稳定和健康发展。

当然,我们说财政分配的对象主要是剩余产品价值 M , 并不排除个人劳动报酬 V 也可作为财政分配的对象,并不否定个人劳动报酬 V 对财政分配的重要意义。从发展趋势来看,来自这部分的财政收入将会不断增长,但即便如此,财政分配的对象主要是剩余产品的提法仍然是确切的。

(三) 财政分配一般带有强制性和无偿性

强制性和无偿性是财政分配区别于其他经济范畴的重要的形式特征。财政分配之所以能够从一般经济分配中分离出来,成为一种特殊的分配过程,就在于它本身具有强制性和无偿性。

所谓强制性,是指财政分配是依据国家政治权力,按照国家的法律和制度规定强制实施的,参与财政分配的单位和个人必须遵守国家的法律和制度,违反的要承担法律责任。税收是最有代表性的财政强制性分配的形式。税收通过法律形式予以确定,依法纳税是每个公民和经济组织应尽的义务,违反税法应受到法律的制裁。

所谓无偿性,是指财政分配以价值无条件的单位方面转移为原则。具体地说包括这样两个过程:一是国家取得的税收既不需要

偿还,也不需要向纳税人付出任何代价。“所谓赋税”,就是国家不付出任何报酬而向居民取得的东西。”^①二是财政拨付的资金不再回收。即国家对各项事业的经费支出,无需用款单位和个人用自身的收益来偿还。

当然,我们说财政分配一般具有强制性和无偿性,并不排除国家按照信用原则来筹集和运用财政资金的可能性和必要性。国家通过信用原则筹集和运用财政资金,一方面,通过公债发行可以筹集更多的财政资金,以满足经济建设和社会各项事业发展的需要;另一方面,通过有偿的信用原则供应资金,则可促使用款单位节约使用资金,提高财政资金的使用效果。

(四)财政分配的目的在于满足社会公共需要

财政分配的目的是保证国家实现其职能的需要,这种需要属于社会公共需要。满足社会公共需要是古今中外财政的一个共同特征,正确的理解和判别社会公共需要是财政理论研究不可回避的一个基本问题。

1. 社会公共需要的概念和特征。

所谓社会公共需要,是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展必要条件的需要。社会公共需要是相对于个人、家庭和企事业单位等微观经济主体的个别需要而言的。与微观经济主体的个别需要相比,社会公共需要具有以下特征:

(1)社会公共需要是就整个社会而言,为了维持一定的政治、经济生活,为了向全体国民提供一个正常的生活、生产和工作环境,必须由国家集中组织和执行的社会职能的需要。比如,国防、外交、公安司法、行政管理、基础教育、卫生保健、环境保护等,都是典型的社会公共需要。为这些社会公共需要提供的公共产品和服务,其效用具有不可分割性。就是说,它是向全体国民共同提供的,不

^① 《列宁全集》第32卷,第275页。

是向某个人或某个集团提供的。

(2)为满足社会公共需要所提供的公共产品和服务,无差别地应由社会成员共同享用,某个人或集团享用这种产品和服务,并不排斥其他社会成员享用。就是说,享用这种产品和服务不具有排他性。

(3)社会成员享用为满足社会公共需要的产品和服务,不需要付出代价,或支付与提供这些产品和服务的耗费不对称的少量费用。就是说,人们享用为满足社会公共需要的公共产品和服务,不需要按照等价交换的原则由市场取得。

(4)满足社会公共需要的物质资料,主要是来自于剩余产品。就是说,在生产力极不发达、社会产品仅供满足个人最基本的生活需要的时期,是不可能产生社会公共需要的。

2. 社会公共需要的内容和范围。

社会公共需要不仅是一种意识,而且也是一种存在。不同的经济阶段,社会公共需要的具体内容和范围也是不同的。就现代社会而言,社会公共需要一般应包括以下几个方面:

(1)保证国家机器正常运转的需要。如国防、外交、公安、司法、行政管理等。这是在不同社会形态和各个经济发展阶段都普遍存在的社会公共需要。

(2)保证国家执行某些社会职能的需要。如基础教育、卫生保健、广播电视、基础科学研究、社会福利保障等。这部分社会公共需要与实现社会平等、提高国民素质、促进科学技术进步、丰富和提高国民的物质文化生活等密切相关,因而,成为现代社会最典型的社会公共需要。这部分社会公共需要将随着经济的发展而不断增加。

(3)大型公共工程以及一些基础产业部门。如城市基础设施建设、生态与环境保护工程、南极与外层空间考察、大型能源与交通项目等。上述这些大多数属于社会再生产的共同的外部条件,并具

有广泛的外部经济效益,因而具有公共产品的性质。由于这些公共工程一般具有耗资大、高风险、盈利低、甚至亏损等特点,单个企业无力投资或不愿投资,因此,这些公共工程常常是由政府出资兴办的。

3. 社会公共需要既有共同性,又有历史性和特殊性。

社会公共需要的共同性是指在任何社会形态下都存在社会公共需要,不因社会形态的更迭而消灭,只是不同社会形态下,社会公共需要的内容和满足程度不同,执行满足社会公共需要职能的代表也不同。

社会公共需要的历史性和特殊性,是指社会公共需要总是具体地存在于特定的社会形态中,不同社会形态下,社会公共需要的具体内容和性质是不一样。社会公共需要的历史性,可以从生产力的发展和生产关系的变迁两方面来分析。从生产力发展来看,在经济发展的各个阶段,除了保证国家执行政权职能那部分需要外,社会公共需要的主要内容总是随着社会生产力的发展而发展变化的。在传统的农业社会,农业是国民经济的主导部门,为农业提供正常发展的条件,是这一阶段主要的社会公共需要。比如兴修水利,防洪防汛是该时期财政支出的重要内容。在经济起飞阶段,工业逐渐成国民经济的主导部门,扩大工业投资是推动经济发展的主要动力。因此,政府为推动工业发展提供所必需的社会基础设施,并在一些重要工业部门直接投资,是该阶段社会公共需要的主要内容。当经济进入发达的成熟阶段,物质财富的增长主要来自于科学技术的进步,人们对社会生活福利的评价,不仅重视物质财富的数量增长,而且更重视质量的提高。于是,发展科学教育、保护生态环境、为国民提供高质量的生活福利条件,越来越构成社会公共需要的主要内容。从生产关系的变迁来看,不同社会形态下社会公共需要的差异主要表现在占统治地位的阶级或集团如何将自身的需要说成是社会公共需要。在以私有制为基础的社会里,占统治地