

财政学

孙和云 罗永生 主编



黑龙江科学技术出版社

95
F810
45

财 政 学

孙和云 罗永生 主 编

XAK25/20



3 0116 2288 7

黑龙江科学技术出版社



C

112611

(黑)新登字第2号

责任编辑:车承棣
封面设计:刘连生

财 政 学

主编 孙和云 罗永生
主审 刘国成 陈 勤

黑龙江科学技术出版社出版
(哈尔滨市南岗区建设街35号)
黑龙江省科技情报所印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 10.5印张 220千字
1994年8月第1版·1994年8月第1次印刷
印数 1—3000册 定价·7.80元
ISBN7 5388—2453—7/2·323

编写委员会名单

主 编	孙和云	罗永生	
主 审	刘国成	陈 勤	
副 主 编	万国祥	杨 肖	王慧君
	李博威	郭艳军	曹晓光
编写人员	杨立成	徐 波	赵凤瑞
	李玉明	刘福贵	张 岩
	苏佳萍	赵连盛	马岩萍
	孙广祥	林 舒	刘令君

序

随着社会主义市场经济体制的建立与发展,财政学的理论和实践也有许多进步和发展。为了满足经济工作者学习、研究有关财政问题,孙和云、罗永生等同志编写了《财政学》一书。

本书强调了理论性、系统性和完整性。在编写过程中,既遵循了传统财政学的基本理论与基本方法;同时,又注意引进了近些年来财政学界科学研究的新成就、新成果。做到了理论与实务并重,理论服务于实践。

本书较为充分地反映了建立社会主义市场经济体制后,给财政学界带来的新变化,其中包括管理体制的变化,财政政策的变化,新税制的理论与实务的变化等等。从本书中可以概括反映出我国财政领域改革的缩影,从这个意义上讲,本书具有很强的实用性。

本书的作者有从事财政工作多年,经验丰富的实际工作者;还有从事多年教学工作,有较好基础的理论工作者。所以,本书是理论与实践紧密结合的产物,本书的出版和问世,一定会推动广大经济工作者学习财政理论与实务,使财政工作者的理论水平和工作能力有个较大的提高。

刘国成

1991年8月

前 言

我国社会主义市场经济体制的建立,要求财政体制必须与之相适应,编辑出版反映社会主义市场经济条件下体现财政体制特点的财政学,是形势发展的迫切要求。正是在这种情况下,我们编写了《财政学》一书。本书具有按照高等院校对本、专科经济类专业财政金融课程中财政部分的教学要求,并结合自修(生)、函授(生)的学习特点,在全面阐述本学科的基本理论、基础知识和基本技能的基础上,对重点和难点内容进行较为详尽的剖析和论证。同时还介绍了财政理论与实践的最新研究成果,以及我国财政改革的趋势。

《财政学》是高等院校本、专科经济专业学生《财政金融》课程中财政部分的教材,也可作为财经工作人员的学习参考书。

本书共分十章,由李玉明、刘福贵、张岩、林舒、孙广祥、苏佳萍编写第一章,杨立成、徐波、赵凤瑞、赵连盛、马岩萍、刘令君编写第二章,孙和云编写第三章,曹晓光编写第四章,罗永生编写第五章,杨肖编写第六章,郭艳军编写第七章,万国祥编写第八章,王慧君编写第九章,李博威编写第十章,最后,由孙和云、罗永生总纂并定稿,由刘国成、陈勤审阅。

编 者

目 录

第一章 国家财政的起源与发展	(1)
第一节 国家财政的起源	(1)
第二节 国家财政的发展	(7)
第三节 中国社会主义财政的准备与建立	(16)
第二章 社会主义财政的本质和作用	(24)
第一节 社会主义财政的本质	(24)
第二节 社会主义财政的职能和作用	(31)
第三节 社会主义财政与经济的关系	(38)
第三章 社会主义财政收入原理	(54)
第一节 社会主义财政收入的构成和形式	(54)
第二节 财政收入量的界限	(64)
第三节 财政收入的真实性	(67)
第四节 财政收入的原则	(72)
第四章 国家税收的概念及税收制度	(77)
第一节 税收的概念	(77)
第二节 我国的税制改革	(92)
第三节 我国社会主义税收制度的构成	(99)
第五章 我国现行税种	(116)
第一节 流转额课税	(116)
第二节 所得额课税	(153)
第三节 财产课税、行为课税和地方税类	(178)
第六章 社会主义公债及其他财政收入形式	(206)

第一节 社会主义公债·····	(206)
第二节 国家企事业收入形式·····	(222)
第三节 国有资产收入·····	(226)
第四节 其他财政收入形式·····	(226)
第七章 社会主义财政支出原理 ·····	(228)
第一节 财政支出的构成和形式·····	(228)
第二节 财政支出的数量界限·····	(234)
第三节 财政支出的原则·····	(240)
第八章 生产性财政支出 ·····	(251)
第一节 基本建设支出·····	(251)
第二节 流动资金支出·····	(270)
第三节 发展农业支出·····	(284)
第四节 国家储备及其他生产性支出·····	(288)
第九章 非生产性财政支出 ·····	(291)
第一节 科教文卫事业支出·····	(292)
第二节 行政管理与国防支出·····	(295)
第三节 抚恤和社会福利救济支出·····	(297)
第四节 文教行政国防事业支出的管理·····	(299)
第五节 财政补贴及其他非生产性支出·····	(305)
第十章 社会主义财政管理体制和国家预算 ·····	(308)
第一节 财政管理体制的实质与原则·····	(308)
第二节 财政管理体制的内容和形式·····	(311)
第三节 国家预算的编制、执行和国家决算·····	(317)

第一章 国家财政的起源与发展

第一节 国家财政的起源

在日常经济生活中，经常可以遇到一些财政现象和财政问题。国民经济的各部门、企业和单位，以至每个人都同财政有密切的关系。例如，开工厂，需要盖厂房、买机器设备，进原材料；办商店，需要有门面、仓库、购进商品。钱从哪里来，就国有企业来说，通常不是由国家拨款，就是由银行贷款，而银行的钱，最初也是由国家拨的。工厂、商店销售商品取得收入后，要向国家交（缴）税。这里发生的工商企业同国家的交拨款现象就是财政现象。

对于不从事经营活动的行政事业单位来说。象学校、医院、研究所、行政机关、团体、部队等，它们的经费，全部或大部分都来自于国家拨款。这也是财政现象。

就是一般老百姓也直接或间接地同财政打交道。居民购买公债（国库券），交纳与居民有关的各种税，形成国家收入，社会文教行政等事业单位职工的工资，直接来自于国家拨款。企业职工的工资。虽然是由成本中开支，但是提高工资，在其他条件不变的情况下，就会加大成本减少利润，从而减少企业上交国家的收入。这里就有财政问题。农民同财政的关系，除了表现在农民要向国家交农业税和其他税收，以及国

家对农业的直接支援外，另一个重要方面表现在调整工农业产品的比价上。国家每一次提高农副产品收购价格和降低支农工业品价格，都会使农民从中得到好处，增加收入，而结果则会相应地减少国家收入或增加国家支出。显然，这里也有财政问题。

以上情况说明，国民经济的各个部门，企业、单位和个人，都同国家的收支活动有关。而国家的收支活动，即通过一定形式从各方面集中一部分货币收入又用到社会经济生活的各个方面去，这是一种分配活动。这种分配活动和在分配过程中发生的经济关系，就是财政。所以，财政是国家为了实现其职能，以国家为主体对社会产品进行的一种分配和再分配活动。

一、财政产生的条件

上面是从我们日常经济生活中的财政现象，说明了什么是财政。那么，财政是怎样产生的？是否人类社会一开始就存在财政。不是的。财政的产生有个历史的过程，是随着国家的产生而产生的。财政的产生需要具备两个条件：一个是经济条件，另一个是政治条件。

（一）经济条件是财政产生的首要条件

物质资料的生产是人类生存和社会发展的基础。如生产力低下，对社会产品的分配，只能在生产劳动者之间进行，只能维持他们最低生活的需要。没有剩余产品，则不可能在生产领域之外再进行分配，不可能再供养一些不直接从事生产劳动的人口，这个时候，财政不可能产生。只有当剩余产品出现以后，财政有了存在的物质基础，它才会随之出现。因

此，经济条件是财政产生的首要条件。

在原始公社时代，社会生产力非常低下，生产工具也很简陋。它们的生产关系是以生产资料公有制为基础的。为了维持最低限度的生活需要，人们共同制作和使用生产工具，共同参加生产劳动，生产的所有产品也在他们之间平均分配。产品的生产者也就是它的分配者和消费者。这时没有剩余产品，任何有劳动能力的人不可能寄生在他人的劳动之上。任何人都生活在集体以内，如果谁离开集体，他就根本不能生存。这时，没有生产资料的私有制，没有贫富之分，没有阶级对立，也没有人剥削人的现象存在，经过漫长的岁月，随着生产工具的进步，劳动生产率的提高，社会生产力的发展，从前许多人共同劳动只能生产出维持劳动力所需的必要产品，现在只要氏族成员个别劳动就能在必要产品之上生产出剩余产品了。剩余产品是产生私有制的物质基础。于是生产资料的私有制逐步取代了原始的公有制。耕地本来是部落的财产，最初交给氏族使用，后由氏族交给家庭公社使用，最后交给个人使用，他们对耕地从有一定的占有权到逐渐取得了所有权。土地一旦私有，就为人们扩大生产和增加收入提供了有力的保证。随着剩余产品的出现，役使他人劳动已成为有利可图的事情，吸收新的劳动力参加生产的要求变得迫切起来，这就为人剥削人的出现提供了极大的可能性。从第一次社会大分工起，社会便分裂为主人和奴隶，剥削者和被剥削者两个对立的阶级。直到第三次社会大分工后，随着商品货币关系的发展，商人、高利贷，土地买卖和抵押的出现，从而大大加速了财产不平等的发展过程，贫富对立的现象也非常明显了。恩格斯指出：“如果成员之间在分配方面发生了比较大的

不平等，那么，这就已经是公社开始解体的标志了。”事实的发展正是这样，原始公有制解体开始进入到私有制的社会。

（二）政治条件是财政产生的必要条件

由于奴隶主和奴隶的经济利益不可调和，需要有一种日益同社会脱离而又居于社会之上的力量，把阶级冲突保持在“秩序”许可的范围以内，这个力量就是国家，如果没有国家出现，也就没有维持国家存在的财政产生。从这个意义上说，财政是随着国家的产生而产生的，因此，政治条件是财政产生的必要条件。

原始社会的基本单位是氏族组织。氏族内部成员间是完全平等的。氏族的一切重大问题都必须经过氏族议事会讨论决定。一切争端和纠纷须由氏族或部落解决，氏族议事会，作为原始社会上层建筑的一个重要组成部分，是和原始共产主义的经济基础相适应的。它虽是氏族的最高权力机关，但不是阶级统治的机关。氏族的首领由选举产生。首领的权力“是父亲般的，纯粹道德性质的”，而不是借助强制的手段。首领的行为如果违反了氏族的意志时，人们可以罢免他，这里不存在统治与被统治的关系。在氏族公社内部，氏族成员向氏族首领或其主管机关提供一些物质贡献，不是为了表示尊敬、爱戴和谢意，就是为了对于某项服务的酬劳。这种贡献完全出于自愿，数额多少由他们自己决定，有的成员不提供任何贡献，也不致对他进行强制。同时，这种贡献一般是不经常的，维持公共事务机关的费用也是有限的。氏族成员之所以有可能提供贡献，当然要仰赖于剩余产品的产生。发生在生产领域以外的这种社会产品再分配，在现象上与日后出现的财政有着许多相似之处，但毕竟不能认为它就是财政了。

各氏族经过亲属部落的联盟，逐渐融合为一个民族。原来由选举产生的氏族首领这时变为世袭了。原始的自然产生的民主制，这时变成了可憎的贵族制，贵族们日益增长的贪欲，以致战争不断发生，过去进行战争，不是为了对侵犯的报复，就是为了扩大本族的领土，这时进行战争，则纯粹是为了掠夺。在他们看来，掠夺比进行创造性劳动是更为荣誉的事情，通过战争，使战俘大量地沦为奴隶，与罪犯、穷人、不能偿债的和抵押土地无力赎回的氏族成员，一起参加到奴隶劳动的行列中去。很明显，“氏族制度的机关就逐渐脱离了自己在人民、氏族、胞族和部落中的根子，而整个民族制度就转化为自己的对立物：它从一个自由处理自己事务的部落组织转变为掠夺和压迫邻人的组织，而它的各机关也相应地从人民意志的工具转变为旨在反对自己人民的一个独立的统治和压迫机关了”。为什么会发生这样的转变呢？因为哪里有阶级对立，哪里就有阶级斗争。“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，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在“秩序”的范围以内；这种从社会中产生但又居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”国家是社会发展到一定阶段的产物。只要对财富的贪欲把氏族成员分为富人和穷人，只要同一氏族内部财产差别把利益一致变为氏族成员之间的对抗，经济上占统治地位的氏族首领——奴隶主阶级，必然成为贵族，高踞于氏族成员之上，在政治上占着统治地位。其中最大和最有权势的奴隶主，便成为这个社会的最高统治者。从氏族制度中发展起来的公共事务机关，必然成为镇压奴隶反抗的暴力机器。这

时候，世界历史上第一个奴隶制国家便产生了。

二、财政的起源

国家在私有制社会，是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关。任何国家都具有两个职能：一个是政治职能，即对内镇压被统治者的反抗和对外进行防御或侵略的职能；另一个职能是经济职能，即对经济进行某种程序的干预，以维护生产方式的职能。在私有制国家，政治职能是主要的，经济职能是从属的，甚至是微不足道的。国家“照例是最强大的，在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级”。作为统治阶级集中代表的国家，不论它有多少土地、矿山、森林、河流，不论它掌握多少生产资料，一般是不直接从事物质财富的生产的。它为实现自己的职能，维护国家机关工作的继续进行，就只有在主权范围内，凭借政治权力，从社会再生产过程中分配一部分社会产品，形成国家的集中性收入，以供国家需要。马克思说：“赋税是政府机器的经济基础。”又：“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉，一句话，它是行政权力整个机构的生活源泉”。不难想象，没有国家的出现，也就没有财政的产生，财政之所以能够产生，这又是剩余产品出现的结果，是生产力发展的结果。因此，财政的起源，既离不开生产，也离不开国家的存在。财政既是社会再生产过程中的分配关系，又是与国家职能有联系的分配关系。国家对社会产品的分配和再分配运动，具体表现为财政的收支运动。

第二节 国家财政的发展

随着社会生产的发展和国家政权的更替,财政的性质、内容和形式都在不断地发展变化。在生产资料私有制的社会,先后出现过三大剥削形式:古代世界第一个剥削形式是奴隶制,继之而来的是中世纪的农奴制,以及还有近代社会的雇佣劳动制。与这三大剥削形式相适应的,就有奴隶制国家财政,封建制国家财政和资本主义制的国家财政。而相适应生产资料公有制社会,则有社会主义财政。

一、奴隶制国家财政

在奴隶社会里,奴隶主占有一切生产资料和奴隶。奴隶制国家是奴隶主压迫和剥削奴隶的国家,在奴隶制国家里,国王是最大的奴隶主,“溥天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”。所以,国王的个人收入和国家收入,王室支出和国家支出。是混在一起的。奴隶制国家收入的来源,主要是依靠剥削奴隶劳动取得的收入(即皇室土地的收入)和取之于诸侯与王公大臣交纳的贡赋,以及靠战争掠夺其他氏族部落和国家的财物与贡物收入。此外,还依靠国家政治强权用捐税形式剥削小生产者的剩余产品。在西方的奴隶制社会里,土地一开始就是私有制。所以,来自私有土地的税收是西方奴隶制国家的重要收入来源。“直接税,作为一种最简单的征税形式,同时也是一种最原始最古老的形式,是以土地私有制为基础的那个社会制度的时代产物。”奴隶制国家的支出,主要用于军事、祭祀、王室开支出和供养贵族官吏等方面的费

用。此外，还有一部分支出用在兴修水利，发展农业生产上，这是实现国家执行社会职能方面的费用。国家虽然是阶级统治的工具，但它又必须以执行某种社会职能为基础。

在奴隶制社会里，由于生产力还不发展，以奴隶劳动为基础，财政收支的形式基本上采取力役和实物的形式，即所谓“力役之征”和“粟米之征”。例如，通过直接强迫奴隶在公田和作坊中劳动而取得产品；直接抽调奴隶和征集民夫修建宫殿、陵墓或其他建筑工程；农民按照田亩交纳实物地租税、出兵役、出劳力等。马克思说：“在罗马帝国，在它最发达的时期，实物税和实物租仍然是基础。那里，货币制度原来只是在军队得到充分发展。它也从来没有掌握劳动的整个领域。”

奴隶制国家已设置财政机构，进行财政管理。例如，罗马帝国就设有出纳官主司国库。马克思和恩格斯都曾指出，亚洲自从有史以来只存在过三个管理部门，而“财政司”就是其中主要管理部门之一，据《周礼》记载，我国在周代就设置了专管支出的“天官冢宰”和专管收入的“地官司徒”等财政机构和官职，并且有了“量入以为出”，通盘安排国家收支的财政思想。

二、封建制国家财政

在封建社会里，封建主占有生产资料——土地和不完全占有生产劳动者——农民（或农奴）。此外，还存在着以个人劳动为基础的农民和手工业者的个体经济。封建国家是封建主压迫剥削农奴和农民的国家。封建国家的收入来源，除了官产收入，各种专卖收入和各封建诸侯上交的贡赋以外，捐

税收收入在财政收入中占据重要地位。我国春秋战国时期，从奴隶制向封建制的转变，是伴随着土地国有制的瓦解和土地私有制的确定同时进行的。鲁宣公十五年（公元前 594 年），鲁国废除井田制，实行“初税亩”，秦简公七年（公元前 408 年），秦国实行“初租禾”制度，规定私人占有的土地按田亩数向国家纳税。这标志着土地私有制在法律上得到承认，从此，地租和国税才明显地区分开来。此外，国家还通过向手工业者和商人征收捐税取得收入。封建国家的支出，主要用于军事、豢养官吏、王室费用的支出，以及封建文化、宗教等支出。在封建社会的初期，皇帝的宫廷费用和国家的一般开支是混在一起的，我国从汉朝开始，这两种支出才明显地区分开来。

在封建社会里，商品货币经济虽有一定的发展，但占统治地位的是自然经济，因而，封建国家的财政收入主要来自农业的实物形式的收入。以后，随着商品货币经济的发展，税收的范围和种类才不断扩大与增多，并逐步采取货币征收形式。例如，我国春秋时期已有关税、市税，秦汉则有盐、铁、酒税和算缗钱（向商人和高利贷者征收的财产税），唐又开征茶税，宋开征市舶税，明有间架税（类似房产税）。除陌钱（类似财产转移税和牙税）等。后来，随着商品经济渗入到农业领域，国家也逐渐以货币形式向农民征税，因而，在国家收入中，货币征收逐渐占据重要地位。

在封建社会的发展过程中，随着封建国家政权的加强，支出的增加，与商品经济发展相适应，产生了新的财政范围——公债。恩格斯说：“随着文明时代的向前进展，甚至捐税也不够了；国家就发行期票，借债，即发行公债。”封建社会末期，