

主编 胡乐亭

财 政 学



山 东 省
乡镇财政人员
培训系列教材



山东友谊出版社

山东省乡镇财政人员培训系列教材
编审委员会

主 任 张昭立

副主任 胡乐亭 夏 进

委 员 (以姓氏笔划为序)

左 敏 关宗耀 张明堂 李海军

庞敦之 孟繁金 赵明亮 郭惠云

韩 炜

编 审 说 明

经山东省乡镇财政人员培训系列教材编审委员会审定，
本书作为全省乡镇财政人员培训和学习教科书。

山东省乡镇财政人员培
训系列教材编审委员会
1998 年 5 月

编写说明

《财政学》是为乡镇财政人员培训编写的教材，也可作为财税工作人员自学参考。

《财政学》的编写，以邓小平理论为指导，结合乡镇财政工作实践的要求，借鉴西方国家市场经济的应用理论及科学的财政管理原则和方法，系统地总结吸取建国以来，特别是党的十一届三中全会以来我国财政理论研究的新成果，财政改革的新经验以及实施中的财经法规，适应社会主义市场经济的要求，建立起新的财政学理论和知识体系。

本书由胡乐亭教授主编并执笔第一至五章，卢洪友教授执笔第六、十、十一、十二章，郑安高级讲师执笔第七至九章。全书由胡乐亭教授修改、定稿。

我国的社会主义市场经济体制正在建立进程中，财政经济理论和实践也在不断地发展变化，因作者水平所限，加之编写时间仓促，文中不妥之处，敬请读者批评指正。

编写组

1998年5月

目 录

第一章 财政概念	(1)
第一节 财政的起源与发展.....	(1)
第二节 财政本质.....	(6)
第三节 财政特征	(11)
第二章 财政职能	(16)
第一节 社会主义市场经济中的财政	(16)
第二节 财政职能概述	(22)
第三节 优化资源配置职能	(26)
第四节 调节收入分配职能	(32)
第五节 经济稳定增长职能	(35)
第三章 财政体系	(40)
第一节 财政体系概述	(40)
第二节 政府公共财政分配	(43)
第三节 国有资产经营财政分配	(45)
第四节 国家信用财政	(48)
第四章 财政规模与效益	(53)
第一节 财政分配规模的确定	(53)
第二节 财政分配总量的平衡	(60)
第三节 财政支出规模增长与控制	(65)

第二节	分税制财政管理体制·····	(156)
第三节	国有资产财政管理体制·····	(160)
第四节	国家信用财政管理体制·····	(165)
第十一章	财政运行机制·····	(169)
第一节	财政运行机制概述·····	(169)
第二节	我国财政运行机制的演变·····	(175)
第三节	财政运行机制的内容·····	(183)
第十二章	财政宏观调控·····	(192)
第一节	财政宏观调控概述·····	(192)
第二节	宏观调控中的财政政策·····	(198)
第三节	财政政策与货币政策的协调配合·····	(206)

第一章 财政概念

第一节 财政的起源与发展

一、原始社会没有财政

自从有了人类社会，便有了社会生产。在漫长的原始社会里，虽然有生产和劳动产品的分配活动，但是生产工具十分落后，生产力水平极低，劳动产品只能维持最低限度的生活需要，没有剩余产品，没有私有财产，没有私有观念，人们共同劳动，产品平均分配，为了生存和发展而共同生活。因此，没有阶级，没有维护统治阶级利益的国家，也就没有国家财政。

二、财政产生的历史过程

财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物。原始社会末期，随着生产力的发展，社会分工扩大，劳动生产率提高，剩余产品出现并日益增多，继而产生了私有制，为国家和财政的产生奠定了物质基础。随着私有制的产生，人类社会逐渐分裂为奴隶主和奴隶两大对立阶段。在阶段矛盾客观上达到不可调和的地方、时候和程度，便产生了国家。适应国家的物质需要，在国家产生的过程中，随之产生了以国家为主

体对社会产品的一种分配，这种国家分配，就是财政。可见，国家是财政产生的直接前提，财政是国家的经济体现。所以，财政是一个历史的经济范畴。

三、财政发展的历史概况

财政随着国家的发展而发展。财政产生后，随着社会生产水平的提高、社会制度的变更和国家的发展，从全世界范围讲，已经历了奴隶制、封建制、资本主义和社会主义的国家财政。在我国，封建社会末期，帝国主义列强入侵，从封建社会沦为半殖民地半封建社会，相应地出现了半殖民地半封建国家财政。同时，革命根据地建立的人民革命政权，也相应地建立了新民主主义财政。随着中华人民共和国的成立和生产资料所有制社会主义改造的基本完成，社会主义财政建立起来了。

（一）奴隶制社会国家财政

奴隶社会是人类历史上第一个以私有制为基础的社会，奴隶制社会生产关系的基本特征，是奴隶主占有生产资料和直接的生产劳动者——奴隶。奴隶制国家财政是在奴隶制社会基础上形成和发展起来的，是为维护奴隶主阶级利益服务的。

奴隶制国家财政的特点是由奴隶制国家的政治、经济的特点决定的。其主要特点：

一是国家财政依靠国王和诸侯以及官吏直接占有生产资料和奴隶，通过直接剥削奴隶劳动取得收入为主。

二是财政收支主要采取实物形式，这是由奴隶制社会商品经济不发达决定的。

三是财政管理很不完善。国王的个人收支和国家的财政收支混在一起，划分不开，国家财政收支也很不稳定。

奴隶制国家财政的这些特点，说明国家财政还处于不完善的初级阶段。

（二）封建制社会国家财政

封建制社会生产关系的基础，是封建地主阶级占有生产资料和农奴对封建地主的人身依附。同时，也存在着农民和小手工业者的小私有经济，封建制社会国家财政是为代表封建地主阶级根本利益的国家服务的。

封建制国家的政治制度和经济制度决定了封建制社会国家财政具有如下特点。

一是农业税收成为财政的主要收入。由于封建社会的基本生产资料——土地以地主私人占有为主，这就决定了国家凭借政治权力对国民经济中占主导地位的农业，按土地、按人口取得的税收，超过了依靠占有生产资料直接进行经济剥削的官产收入，再加上随着商品经济的发展，工商业税收相应增多，使税收成为国家财政的主要收入。

二是财政收入形式由实物形式为主逐渐向货币形式为主转化。一般地说，封建社会以自然经济为主，收支主要采取实物形式。但是封建社会末期，商品货币经济已相当发达，并渗入农业，货币形式的财政收支在国家收支中逐渐居于重要地位。

三是财政管理日趋完善。封建制社会国家财政收支与帝王个人收支逐渐分开，并出现了公债、国家预算等新的财政范畴，国家财政收支已逐步有了计划，国家财政管理得到进一步完善。

（三）资本主义社会国家财政

资本主义社会是人类历史上最后一个私有制的社会形态。资本主义社会进行了产业革命，社会化大生产使商品经济成为社会经济的主体，劳动力变成商品，生产资料变成资本。资本主义国家财政，是资本主义国家实现其职能的物质保证，是资本主义国家政府活动的经济基础，体现代表资产阶级根本利益的分配关系。

由于自由资本主义时期和帝国主义时期的经济条件、国家职能不尽相同，决定了国家财政的特点也不同。

自由资本主义时期，资产阶级极力推行自由主义，以利自由竞争。这与该时期国家政府职能主要是对内镇压劳动人民反抗，对外进行掠夺，以维持资产阶级的剥削制度，国家对私人经济干预很少有关。这就决定了自由资本主义时期国家财政的特点主要有以下几个方面：

一是收入少，劳动者负担相对减轻。当时资本主义制度刚刚确立起来，适当减轻民负，在政治上有利于缓和阶级矛盾，在经济上有利于保护资本主义经济发展。财政收入占国民生产总值的比重较之封建社会末期相对缩小了。

二是财政支出主要用于非生产性开支。在资本主义时期，资本主义国家的职能受到限制，国家财政主要用于维护政府机关和文化教育社会救济方面的公共财政支出。

三是经常保持财政收支基本平衡。资本主义国家初创时期，在财政收支上注意量入为出，不打赤字，以保持财政收支的基本平衡。

四是财政管理法制化、计划化。自由资本主义时期资产阶级与封建阶级的斗争中，建立健全了税收制度、公债制度、

预算制度，使财政管理走上法制化、计划化轨道，使财政管理进一步完善。

资本主义进入垄断时期，出现了周期性的经济危机，客观上要求国家作为上层建筑凭借政治权力，对整个社会经济活动进行全面的干预调节。作为国家对社会产品的集中分配，财政成为国家干预调节经济的重要手段。这一时期资本主义国家财政的主要特点主要有以下几点：

一是财政收入占国民生产总值的比重扩大，使国家掌握了巨大的财政资金，具备了对社会经济活动进行调节干预的经济条件。

二是国家财政支出数量范围增大，除了军费开支扩大外，国家还要直接或间接地为资本主义扩大再生产创造条件。

三是赤字财政，国债增长，容易引发通货膨胀。

四是财政收支货币化，财政管理更加严密。但由于财政分配权实际上为少数垄断集团所操纵，财政民主管理的虚伪性更加明显了。

（四）半殖民地半封建国家财政。

半殖民地半封建社会时期的国家财政，是在帝国主义国家的入侵、我国自给自足经济被破坏，国家财政的瓦解中产生的。它的产生，就是为与帝国主义相互勾结的清王朝和民国统治阶级的利益服务的。这一时期的财政，反映了清王朝及民国时期统治阶级与人民大众的矛盾，反映了帝国主义列强与中华民族的矛盾。建立在半殖民地、半封建经济基础上的财政，其基本特点表现为对帝国主义的依赖性和对劳动人民剥夺的封建性。

另外，我国新民主主义革命时期，在革命根据地政权机

构中，建立了新民主主义财政。全国解放后，经过生产资料所有制改造，建立起社会主义国家财政。

第二节 财政本质

一、财政本质的含义

国家财政的本质，是指财政现象间内在的、必然的联系。财政从现象上看，它是以国家为主体的社会产品的一种分配活动；财政的本质，则是指财政在分配社会产品过程中所体现的一种有利于统治阶级的分配关系。

财政本质的含义可从下列几方面进行分析：

（一）财政本质的含义表现为一种分配关系

财政分配的现象集中表现为收入筹集和支出安排。透过这些现象我们可以发现，不管财政收支的形式、数量、比例及时间有何不同，在进行财政分配时，总要在国家与参与财政分配的其他各方之间发生一定的分配关系。同时，不论财政分配活动在什么情况下，以什么方式进行，它都是在处理物质利益关系。物质利益关系是财政分配的最根本和最核心的问题，是财政分配的真实内涵。

（二）财政分配关系形成的主体是国家

财政实质上是一种政府行为，国家主体性是财政分配的一般特征，这说明财政与国家有本质的联系。以国家为主体，表明国家是财政活动的参与者和组织者，而且体现在国家是财政分配关系的主要方面，它在财政分配中总是处于主导的决定的地位。财政与国家的这种本质联系，也是财政范畴与

其他分配范畴相区别的根本特性。

(三) 财政本质体现为有利于统治阶级根本利益的分配关系

国家作为统治阶级利益的代表者，国家处理财政分配关系的原则、方式及由此决定的财政分配政策等，必然是根据统治阶级利益的需要来确定并为其服务的。

二、我国社会主义财政的本质

社会主义财政的本质是与社会主义的基本制度联系在一起的。根据财政本质的一般表述，结合社会主义制度的本质特征，可将我国社会主义财政的本质表述如下：社会主义国家为了满足实现其职能的需要，在参与分配社会产品的过程中形成的体现为与广大人民根本利益一致的分配关系。

从以上表述中可知，在社会主义初级阶段，财政的本质除了具有“以国家为主体的分配关系”这一财政的共性外，还具有体现社会主义基本制度的特征，这是由公有制为主体、多种所有制经济共同发展的经济基础决定的。

三、我国财政分配关系的基本内容

我国财政分配关系的基本内容包括以下几个方面：

(一) 国家与国有经济的分配关系

国有经济在资本金筹集、运用及收益分配等方面都要与国家发生一定的物质利益关系。由于国有经济在我国国民经济中处于十分重要的地位，它与国家之间的分配关系便成为我国财政分配关系的重要内容。在我国市场经济条件下，国家与国有经济之间的分配具有以下特点：

1. 根本利益的一致性

国有经济的资产是国家出资形成的，因此其终极所有权归属国家

国家与国有经济之间的分配关系，实质上是整体利益与局部利益的关系。因此，社会主义国家与国有经济的根本利益是一致的。

2. 分配关系的双重性

社会主义国家的社会管理者和所有者的双重身份，决定了它与国有经济之间分配关系的双重性。国家既能凭借政治权力，以征税形式集中国有企业的部分纯收入，形成作为社会管理者的国家与国有企业之间的分配关系；又能凭借对企业资产的所有权即财产权力，以国有资产经营收益和上交利润的形式参与企业收益分配，形成国家与国有企业之间的分配关系。

3. 资产收益占有权的相对独立性

在社会主义市场经济条件下，国家作为经济主体拥有国有资产的出资者所有权，企业作为独立的法人主体，拥有国有资产的法人财产权，同时承担相应的民事责任。这种两权分离的产权实现方式，使国家与国有企业之间在资产收益分配上具有相对的独立性。企业对自己的经营收益有相对充分的支配权和使用权。政府不得直接支配企业的法人财产，不得以任何形式抽取诸如企业的资本金，不得平调企业资财，不得向企业摊派任何费用。同时，企业必须对全部法人财产承担保值增值的责任。

(二) 国家与集体所有制经济的分配关系

集体所有制经济是我国社会主义公有制经济的重要组成

部分。它在向国家依法纳税，接受国家直接或间接的财政资助时，形成了与国家之间的分配关系。集体经济用依法纳税的形式为国家提供财政收入，为实现国家的社会管理职能服务，国家又以补贴、财政贷款等方式支持城乡集体经济的发展，使其成为国民经济的重要力量。

（三）国家与私营、个体经济的分配关系

国家依法向私营、个体经营者征税，并对其生产经营给予必要的支持，从而形成了国家与私营和个体经营者之间的分配关系。私营经济是以生产资料私人占有和雇佣劳动为基本手段的经济形式；个体经济则是个人占有生产资料，主要由个人及其家庭成员从事生产或经营的经济形式。他们都是社会主义市场经济的组成部分。国家只能凭借政治权力，以税收形式参与其生产经营收入的分配，同时，国家又为私人、个体经济发展创造良好的环境。

（四）国家与外商投资企业的分配关系

按照投资和经营方式的差异，可将外商投资企业分为中外合资经营企业、中外合作经营企业及外商独资经营企业三种形式。中外合资企业和中外合作经营企业属于国家资本主义的经济形式。国家一方面以税收和利润分红形式参与其收益分配，另一方面又直接或间接投资支持其发展。外商投资企业是我国改革开放的产物，它有利于吸收外资弥补我国建设资金的不足，也有利于引进外国的先进技术装备和管理经验为我国所用，以加快我国现代化建设的步伐。在处理国家与外商投资企业的分配关系时，必须坚持“平等互利、适当优惠”的原则。一是要在收益分配上兼顾国家与外国投资者利益，将应归国家所得的收入尽可能收上来，同时也要把握

好税负量度和其他分配政策，使外国投资者有利可图。二是通过税种、税率及税收减免等方面所优惠措施来体现国家对外国投资者的适当照顾，从而为外商投资提供良好的环境和优惠的条件。

（五）国家与股份制经济的分配关系

国家与股份制经济的分配关系，是指国家在投资入股、收益分配、财务管理等方面与股份制经济之间发生的物质利益关系。

股份制经济是在商品经济和社会化大生产条件下发展起来的，通过集股筹资、按股分红方式进行经营的企业组织形式。在我国现阶段，对国家不参股的股份制企业，国家以税收形式参与其收益分配，从而形成作为社会管理者的国家与股份制企业之间的分配关系。对国家参股的企业，国家以社会管理者和股份投资者的双重身份，采取税收和股利分红两种形式参与其收益分配。这种分配关系与一般国有企业与国家的分配关系相比有以下特征：（1）分配依据的规范性。（2）分配关系的稳定性。（3）分配关系的多重性。

（六）中央与地方的分配关系

中央与地方的财政分配关系，是国家财政整体利益与局部利益的关系。在处理这一关系时，应该充分兼顾中央和地方两者的利益。在划分收支和管理权限时，必须以各级政府的职权和职能范围为依据，做到财权与事权相一致，责权利统一，使各级政府正常实现职能有稳定而可靠的财力来源。

（七）国家与行政事业单位的分配关系

行政事业单位是行使国家权力，管理国家事务的国家政权机构和从事科教文卫、社会保障等社会消费事业的机构，是