



全国中等职业学校国家教委规划教材

财经类专业

财政基础

全国中等职业学校财经类专业教材编写组



高等教育出版社

97
FE10
103

2

206
全国中等职业学校国家教委规划教材

财经类专业

财政基础

全国中等职业学校财经类专业教材编写组

XHX27/22



3 0106 3103 8

高等教育出版社



C

533315

(京) 112 号

内 容 提 要

本书按国家教委制订的职业高中财经类专业教学计划编写,为国家教委规划教材。

本教材包括财政基础理论、财政收支、财政预算及平衡、财政管理监督四个部分,共9章。本书紧密结合我国近年来经济体制改革的实际,阐述了国家财政的基础理论及基本知识,内容新颖充实,结构合理,释理清晰,简明适用。

本书可作为职业高中、职业中专和普通中专财经类专业教材,也可作为在职人员的岗位培训用书。

责任编辑 贺有祁

图书在版编目(CIP)数据

财政基础/阮礼军主编. —北京:高等教育出版社,1996
ISBN 7-04-005623-2

I. 财… II. 阮… III. 财政-经济理论-职业高中-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 17708 号

高等教育出版社出版

北京沙滩后街 55 号

邮政编码:100009 传真:4014048 电话:4054588

新华书店总店北京发行所发行

北京地质印刷厂印装

开本 850×1168 1/32 印张 7.25 字数 180 000

1996 年 4 月第 1 版 1996 年 4 月第 1 次印刷

印数 0001—52 089

定价:6.90 元

凡购买高等教育出版社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题者,请与当地图书销售部门联系调换。

版权所有,不得翻印

关于国家教委规划教材的说明

为了贯彻《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》，提高职业高中的教学质量，抓好教材建设工作，国家教委职教司对通用性强、经济发展急需、专业开设稳定的一部分专业，以及必须统一要求的一部分课程，组织编写了少量的示范性教材。

这些教材正式列入国家教委所制定的“八五”教材选题规划。它是通过全国性专业教学研讨会，并在有关业务部门的指导下，与相应的教学计划、教学大纲相配套，由国家教委组织的教材编写组编写而成。这些教材在理论体系和技能训练体系方面均作了新的尝试。

我们希望各地根据实际情况，认真组织试用，及时提出修改意见，使之不断完善和提高。

国家教委职教司

出版说明

1994年7月,国家教委职业技术教育司在辽宁丹东召开会议研究制订了全国中等职业学校财经类会计、税务、金融、统计等四个专业教学计划和五门专业课程的教学大纲,并于1995年经国家教委下达各地参照执行。与之相配套的专业系列教材将由我社出版。

这次制订财经类教学计划的工作是在我国实行会计制度、税务制度、金融制度改革和考虑实施五天工作制的背景下进行的,因此,新制订的教学计划将更能适应社会对培养中级财经管理人员的需要和适应教学工作的需要,从而也为修订、重编中等职业学校财经类专业教材提供了良好的条件。

1990年以来,在国家教委职教司的指导下,我社曾出版了会计、统计、税务、金融等四个专业37门课程,60余种教学用书的“积木式”系列教材,供全国中等职业学校财经类专业使用。在教学实践中,大家感到这套教材的特点是:(一)采用“积木式”安排课程和教材。将课程分为文化课、专业基础课、专业课三个层次,前两类课程大体在头两年安排,专业课则根据社会对人才的需要来安排,即通常说的“两年打基础,一年定方向”;(二)对一些重要的专业基础课和专业课配套出版了习题集和教学参考书,为教学提供了方便;(三)为加强职业技能的培养,开发出版了会计模拟、计算机财会应用、书法、珠算等教材。

在为新颁布的专业教学计划组织出版相应的教材时,我们将注意保持原有特点,进一步提高图书质量,加强质量监控,搞好教材的修订和编写,并根据需要开发新的辅助教材、教学参考书、教学录像带和教学软件等品种。

我社在组织编写中等职业学校教材的过程中,得到了有关业务部门、各地职教部门、职业学校和其他各类学校的大力支持和

帮助，在此，我们深表谢意，并希望继续得到各方面的支持和帮助！

欢迎广大使用我社教材的老师、学生以及各方面的读者，对我社的教材和图书提出批评和指正。

高等教育出版社

高教出版社质量监督电话：4054588

与编辑部联系地址：北京沙滩后街 55 号高等教育出版社财经职教编辑室

邮编：100009

前 言

本书是为财经类中等职业学校学生学习《财政基础》课而编写的教材。中等职业学校的学生在学习财政基础以前，基本上没有接触过财政方面的理论和实践。根据这一特点，本书在结构上，首先概括性地介绍了国家财政的产生与发展、职能与作用，及财政与经济的基本关系等基础理论，接下来介绍了财政收入与支出、国家预算与预算外资金、财政信用及预算体制等具体内容，最后介绍了财政平衡、财政管理等综合性内容；在教材内容上，根据国家经济体制改革的情况，我们结合教学做了适当的增减和调整。此外，在教材深度上，不做过多的理论探讨；在文字表述上，力求简明扼要。

本书共九章，第一、七、八章和第二、四章分别由湖南财经高等专科学校阮礼军、李俊芸同志执笔，第三章、第五章第一节和第五章第二、三、四、五、六节及第六、九章分别由财政部教育司余蔚平、贾荣鄂同志执笔，阮礼军同志负责对全书进行总纂。

在教材编写过程中，我们得到了高等教育出版社的大力支持，教材主审人湖南财经高等专科学校仇高思副教授对书稿进行了认真审阅和斧正，湖南省汨浦县财政局廖承松、荆其发及周建华等同志，对本书提出了许多宝贵的意见，在此一并表示由衷的感谢。

由于编者水平有限，加之时间也较为仓促，书中不妥之处在所难免，欢迎读者批评指正。

编 者

1995·7

目 录

第一章 财政概说	1
第一节 财政的产生与发展	1
第二节 财政的概念与特点	9
第三节 财政的职能与作用	16
第四节 财政分配的范围	23
第二章 财政在经济中的地位	29
第一节 财政与经济的关系	29
第二节 财政与社会再生产诸环节的关系	36
第三节 财政在社会产品分配中的地位	42
第三章 财政收入	51
第一节 财政收入的分类	51
第二节 财政收入的形式	53
第三节 财政收入的原则	56
第四节 国家税收	59
第四章 财政信用	70
第一节 财政信用的意义	70
第二节 财政信用的形式与内容	74
第三节 财政信用的运用	88
第五章 财政支出	93
第一节 财政支出的分类与原则	93
第二节 固定资产投资支出	97
第三节 流动资金支出	104
第四节 支援农业支出	108
第五节 教科文卫与国防支出	112
第六节 社会保障支出和财政补贴	116
第六章 国家预算与预算管理体制	122
第一节 国家预算概述	122
第二节 国家预算的编制与执行	126

第三节	国家决算	131
第四节	国家预算管理体制	135
第七章	预算外资金	150
第一节	预算外资金的作用与特点	150
第二节	预算外资金的内容	156
第三节	预算外资金的管理	163
第八章	财政平衡	171
第一节	财政平衡的意义	171
第二节	财政平衡的内容	175
第三节	财政平衡的实现	181
第四节	财政分配与物资供求的关系	191
第九章	财政管理与监督	198
第一节	财政管理概述	198
第二节	财政管理的机构、方法与手段	202
第三节	财政管理的内容	207
第四节	财政监督	216

第一章 财政概说

第一节 财政的产生与发展

对于财政的现在人们比较熟悉，但对于财政的过去人们就比较陌生了。事物的过去和现在只是相对的，不是绝对的。事物的现在与过去之间的联系却是永恒的。人们发掘研究这种联系，对于系统全面地了解事物，准确地把握事物发展变化的一般规律，有效地预见事物的发展方向，都是大有益处的。因此，我们在认识财政这一事物时，应当遵循毛泽东同志所指出的不要割断历史的原则，对财政产生和发展的基本过程进行必要的研究。

一、财政的产生

财政不是从来就有的。它是一个历史的经济范畴，是人类社会政治、经济发展到一定阶段的产物。国家是财政产生的前提，财政随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展，最后也必将随着国家的消亡而消亡。

人类社会的最初形态是原始社会。在原始社会初期，社会生产力极低，人们使用简单的劳动工具共同劳动，共同占有劳动产品，为了维持个人生存最低限度的消费需要，不得不对劳动产品采取平均分配的方式。整个社会几乎没有剩余产品，没有私有财产，没有阶级，没有国家，因而也没有财政。到了原始社会末期，随着社会生产力的逐步发展，人类社会出现了三次社会大分工。第一次和第二次是农业从游牧部落中分离出来，手工业从农业分离出来，这两次分工打破了原来所有社会成员干同一件事的格局，初

步显示出“人尽其才”的社会发展动态，在较大程度上促进了社会生产力的发展，社会上出现了少量剩余产品，为私有制的产生提供了物质条件。随着社会劳动生产率的提高，剩余产品数量越来越多，劳动产品的交换逐步向商品交换的方向转化。于是，出现了专门从事商品交换的商人。这便是人类社会的第三次大分工。第三次分工一方面促进了商品生产和商品交换的进一步发展，增加了社会的物质财富，另一方面又加快了私有制形成的步伐。私有制产生后，原来属于公有制的财产被一部分人侵占，另一部分人则丧失了对公有制财产的占有权而沦为被剥削者，于是就产生了阶级，人类社会便从没有阶级的原始社会过渡到了第一个阶级社会——奴隶制社会。

进入奴隶社会后，奴隶主阶级不仅占有生产资料，而且占有奴隶。奴隶主把奴隶看作是会说话的劳动工具，几乎无偿占有了奴隶所创造的全部劳动产品，只是留下极少的一部分给奴隶维持生命，以便驱使奴隶来继续为他们劳动。这种残酷的压榨和剥削，常常激起奴隶的奋力反抗，奴隶主阶级和奴隶阶级之间的矛盾十分尖锐。奴隶主为了镇压奴隶的反抗，维护自己的既得利益和对奴隶进行剥削的社会制度，需要建立一个暴力机关。这样，就出现了国家。正如恩格斯所指出的那样，“氏族制度已经过时了，它被分工及其后果即社会之分裂为阶级所炸毁。它被国家代替了。”^①列宁则进一步指出：“国家是阶级矛盾不可调和的产物。”^②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’，来使这种压迫合法化、固定化，使阶级冲突得到缓和。”^③剥削制度下国家的主要职能就是通过国家这种“公共权力”来建立一种体现剥削阶级意志的“秩序”。要实现这一愿望

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，北京：人民出版社，1972：165

② 《列宁选集》第三卷，北京：人民出版社，1972：174

③ 《列宁选集》第三卷，北京：人民出版社，1972：176

就要充实国家机器，即军队、警察、法庭、监狱、官吏等等。虽然国家机器自身并不从事于物质的生产，但是它却要消费和占有很大一部分的物质财富。为了解决这个矛盾，国家就要凭借它所拥有的“公共权力”，在社会经济能力承受范围内强制地无偿征集一部分社会产品，按照一定的标准和原则分配给国家机器的各个成员。这种依据国家政治强权参与社会产品分配的现象，就是财政。财政最早的表现形式是产生于奴隶社会的捐税。恩格斯说：“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。”^①

由此可见，财政是一个历史范畴，也是一个经济范畴。它的产生必须具备两个条件，即国家的产生和剩余产品的出现或经济发展到一定阶段。国家是财政产生的必要条件，如果没有需要，财政分配就失去了意义，财政也就不会产生；剩余产品是财政产生的充分条件，如果没有足够的剩余产品，财政分配就成了无源之水，即失去物质基础，当然就不能产生财政了。正像在一无所有的地方，皇帝和任何其他暴力一样，将丧失自己的权力。因为从虚无之中，不能产生任何东西。所以，国家和剩余产品这两个条件对于财政的产生来说是同等重要的，必须同时具备，缺一不可。

二、财政的发展

（一）财政发展所经历的几个阶段

国家财政的发展是随着社会生产的发展和不同性质国家的更迭而发展的。在人类社会发展的历史长河中，除原始社会外，其他任何一种社会形态的国家都有与其相适应的国家财政。从世界范围看，国家财政在发展过程中经历了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政四个阶段。就我国而言，由于我国历史进程的特殊性，决定了我国国家财政发

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，北京：人民出版社，1972：167

展过程的特殊性，即资本主义没有做为一种社会制度在我国建立起来，国家财政没有经历资本主义国家财政这一阶段。我国国家财政发展的基本过程是这样的：由奴隶制国家财政发展到封建制国家财政，再发展到半封建半殖民地国家财政，新民主主义革命时期财政和社会主义国家财政。

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生产劳动者——奴隶。建立在这种经济基础上的国家财政，一方面，为巩固奴隶制的阶级统治和促进经济、文化的发展提供了物质条件；另一方面，它又集中体现了奴隶主阶级对奴隶阶级的残酷掠夺和压迫，加剧了奴隶社会两大阶级之间的矛盾，促进了奴隶制度的瓦解。封建制社会生产关系的基本特征是封建主占有生产资料和不完全地占有生产劳动者——农奴。同时，社会上还存在着农民和手工业者等小私有制经济成分。建立在这种经济基础上的国家财政，虽然在封建社会上层建筑的发展方面起到了重要作用，维护和巩固了封建地主阶级的统治，但它也加深了封建社会统治阶级与被统治阶级之间的对立程度，引发了许多不可调和的阶级矛盾。可以说，封建制国家财政对于封建制度的崩溃起到了催化剂的作用。资本主义社会生产关系是在封建社会内部产生和发展起来的。它的基本特征是生产资料私有制，资本家占有绝大部分生产资料，对劳动者进行超经济的剥削。以此为基础新建立起来的资本主义国家财政，为巩固资产阶级统治，发展资本主义经济和科学技术，以及推行资本主义对外扩张政策等，都起到了十分重要的作用。但是，资本主义国家财政与其他剥削制度下的国家财政一样，不仅始终无法解决资本主义社会的基本矛盾，而且进一步激化了这种矛盾，最终会随着资本主义制度一起走向灭亡。

当人类社会进入到社会主义社会之后，社会生产力得到了彻底解放，生产关系也获得了新生。社会主义社会生产关系的基本特征是全民占有生产资料，社会产品在全体社会成员中主要按照按劳分配原则进行分配。建立在生产资料社会主义公有制和人民

民主专政国家基础上的社会主义国家财政，是为实现社会主义国家职能，巩固人民民主专政，发展社会主义经济，满足人民日益增长的物质和文化生活的需要服务的。在我国，社会主义财政通过参与社会产品的分配，为巩固社会主义的国家政权，发展社会主义计划经济（党的十四大以前）和市场经济提供了充分的物质条件；同时，它还在促进我国社会主义科学、文化和社会福利事业等方面做出了巨大的贡献，使我国逐步摆脱了贫穷与落后，发展成为一个初步繁荣富强的社会主义现代化国家。

（二）各社会形态下财政的特点

1. 奴隶制国家财政的基本特点

① 国家财政通过奴隶主直接剥削奴隶的劳动取得收入，这种收入构成奴隶制国家财政最主要的收入来源。在奴隶社会，国家虽然也还有其他一些收入来源，如被征服的弱小部族或国家的贡品，自由民即农民和手工业者的捐税等，但大部分收入是靠王室土地提供的。奴隶主强迫成千上万的奴隶在王室土地上从事各种生产劳动，创造了大量的物质财富，这种财富除极小的一部分用于奴隶维持最低标准的生活外，其余全部被奴隶主所掠夺。这种收入是经常性的、数量巨大的，是奴隶制国家的经济基础。

② 国家财政分配完全采取实物形式。由于奴隶制社会是一种生产力水平低下，自然经济占统治地位的社会，商品经济尚未出现。有时虽然也有少量的商品交换现象，但它只是一种最原始的物物交换，做为商品经济社会必不可少的在商品交换中起一般等价物作用的货币还未出现。所以，当时的国家财政分配不可能采取价值形式而只能采取实物形式。

③ 国家财政收支与国王私人的收支混在一起，财政管理十分混乱。奴隶制国家的国王不仅是集政治与军事权力于一身的最高统治者，而且也是最大的奴隶主。我国第一部诗歌总集《诗经》形象地描写了中国古代社会：“溥天之下，莫非王土。率土之

滨，莫非王臣。”^① 这里对奴隶制社会作出了高度概括：国家即国王，国王即国家。那么，国家财政当然也就是国王的财政了。也正是由于这样，国家不可能把财政独立开来进行管理，而只能听凭国王任意开支，国家财政毫无计划可言，所以显得非常混乱。

2. 封建制国家财政的基本特点

① 赋税收入逐步增加，成为国家财政最主要的收入来源。在封建社会，劳动者的人身权利得到了解放，国家不可能再依靠政权以占有劳动者劳动成果的方式大量地取得收入，只好转而依靠政权在生产过程之外通过赋税形式来取得收入。庞大的国家机器通过赋税沉重地压在劳动者身上，使得劳动者苦不堪言。柳宗元的《捕蛇者说》便是中国封建国家赋税剥削情况的真实写照。

② 财政分配逐步由以实物形式为主向以货币形式为主的方向转化。在封建社会的早期和中期，社会经济仍然是以自然经济为主的经济，财政分配主要采取实物形式。但到了封建社会末期，商品经济有了较大发展，并且渗入到农业这个封建社会最主要的经济部门，货币形式的财政收支现象在国家财政分配过程中渐渐多起来，慢慢地发展成为财政分配中的主要形式。

③ 财政管理日趋完善。奴隶制社会国王的庄园收入和特权收入转化为封建制社会的皇帝和皇室收入，皇帝个人及皇室收支与国家财政收支逐步脱钩，国家可在一定程度上安排国家财政收支活动。与此同时，封建社会时期还出现了国家预算和公债等新的财政范畴，国家财政收支有了初步计划。但是，由于封建制国家在经济上和政治上采取分封制，存在割据现象，因此财政仍然显得比较混乱。

3. 资本主义国家财政的基本特点

① 税收仍然是取得财政收入的主要形式。同时，国家还通过公债、财政性货币发行和通货膨胀等更隐蔽的手段取得大量的

^① 《诗经·小雅·北山》，“溥”同“普”。

财政收入。在资本主义社会，赋税仍是资产阶级国家剥削工人、农民及其他劳动者的主要工具。马克思曾经指出：“农民所受的剥削和工业无产阶级所受的剥削，只是在形式上有所不同。剥削者是同一个：资本。单个的资本家通过抵押和高利贷来剥削单个的农民；资本家阶级通过国家赋税来剥削农民阶级。”^①随着资本主义国家职能的扩大，资产阶级剥削欲望的增强，以及资本主义国家各种矛盾的加剧，财政支出数量迅速增加，传统方式下的财政收入已不能满足支出的需要，而赋税负担则已到了难以复加的地步，再强行增加赋税显然是不可能的了。于是，资本主义国家又在赋税之外开辟新的聚财途径，即利用公债、财政性货币发行、通货膨胀等隐蔽手段或无形手段大肆搜刮民脂民膏。

② 国家财政分配全部采取价值形式。资本主义制度把社会生产力从封建制度的束缚下解放出来，这是社会的一大进步。随着生产力的发展，商品经济得到了迅速发展。资本主义制度使商品经济发展到了顶峰。在资本主义社会，一切都是商品，作为商品影子的货币则是万灵之物。因而，财政分配形式也就毫无疑问地全部采取了价值分配的形式。

③ 财政做为一种经济杠杆，成为资本主义国家干预和刺激经济的重要手段。资本主义社会固有的矛盾使得它无法摆脱经济危机所带来的困扰，经济越来越不景气，到处都充满着矛盾。为了缓和这种矛盾，资本主义国家运用凯恩斯的经济理论大搞赤字预算，同时还运用税收、公债、信贷等经济杠杆对国家经济进行调节、刺激和干预。但这些充其量也只能是一种局部疗法，不可能从根本上解除经济危机的威胁。

④ 财政管理更加完善。资本主义国家非常重视财政管理。它们对封建社会国家财政的管理方法进行修订、增补，建立了一套完善的财政法制，如税收法规、公债制度、国家预（决）算制度

① 《马克思恩格斯全集》第7卷，北京：人民出版社，1959：98

等，并依据国家预算来安排国家的财政收支，实现了国家财政的计划管理，使国家财政管理具备了较高的科学性。

4. 半封建半殖民地国家财政的基本特点

1840年鸦片战争爆发后，帝国主义列强侵入我国，中国逐渐沦为半封建半殖民地社会。从1840年到1949年这一百多年间，帝国主义列强在中国开银行、办工厂，大肆掠夺财富，并操纵了中国的经济命脉，国家政治经济形势每况愈下。国内统治阶级为维护其摇摇欲坠的统治地位，一方面对帝国主义列强摇尾乞怜，接受各列强国家所谓的经济援助，另一方面又继续凭借国家政权对国内劳动人民进行层层盘剥，以满足向帝国主义列强交付赔款、归还借款和应付国家机器各种开销的需要。所以，半封建半殖民地国家财政的基本特点表现为对帝国主义的依赖性和对劳动人民进行剥夺的封建性。

5. 新民主主义革命时期财政的基本特点

新民主主义革命时期财政，即是我国土地革命战争、抗日战争和全国解放战争时期革命根据地红色政权的财政。新民主主义革命时期财政是一种战时财政，它具有以下两个基本特点：

① 财政收入不稳定，财政支出的主要对象是军队。革命根据地一般是反动势力相对薄弱的地方，这些地区的经济落后，几乎没有什么工业，财政收入只能主要来源于靠天吃饭的农业，起落幅度较大。在支出方面，为保证革命战争的胜利，大部分资金用于满足军队物资供应，经济建设和人民群众生活方面的资金安排只好暂时退居次要地位。

② 财政实行分散管理。当时革命根据地处于被反动势力分割的状态下，一方面由于各根据地的经济情况差别较大，另一方面也由于各根据地彼此之间的联系比较困难，红色政权的财政没有形成统一的财政管理制度，各个革命根据地依据自己的实际情况，实行分散管理。

1949年10月1日中华人民共和国成立，我国国家财政也随