



财政与税收

主 编: 吴应宇

东 南 大 学 出 版 社

内 容 提 要

本书以中国财税体制重大改革和国际财税改革惯例为背景,全面、系统、详尽地论述了财政与税收的理论与管理实务。分别阐述了财政学导论、财政收入与支出、国家预算和财政政策、税收原理、所得税与流转税、国际税收以及税收管理等内容。

本书内容新颖、信息量大,充分体现出财税理论性、实践性、全面性以及与国际接轨和一定程度超前性的特点,既可作为经济、管理类专业的教材,又可作为广大经济工作者、政府财税部门工作人员、大专院校师生和读者个人在学习、了解财税体制有关内容时的参考读物。

出版说明

书籍是人类进步的阶梯。教材是教师教学成果的结晶,应是书籍中的珍品。一本好的教材,哺育和影响一代乃至几代人。东南大学一贯重视教材建设工作。近一个世纪来,一批一批的优秀教师写出了一批批优秀教材。据不完全统计,数十年以来,东南大学编写出版了近千种教材,并且在从1989年开始的三届全国优秀教材评选中,共有82种教材获奖,获奖数居全国高校前列。这一成果也是使得东南大学成为全国首批本科教学工作优秀学校的一个重要支撑条件。

面对即将到来的21世纪,东南大学将更加重视人才培养,重视本科和研究生教学,重视教材建设。2002年,东南大学将迎来建校100周年的盛大庆典。为了以实际行动迎接这一节日的到来,学校决定,到2002年出版100本高水平教材,在政策上给予了大力扶持。经过慎重的讨论和评审,规划工作已经完成,正在逐年落实出版。从今年起,将有一批面向21世纪、体现东南大学教学改革成果的教材陆续面世。我们高兴地看到,中国高等教育的教材园地将更加绚烂多彩。

东南大学教学委员会

1998年8月

目 录

第一章 财政学导论..... (1)

第一节 财政的概念..... (1)

第二节 现代市场经济中财政的功能 (12)

第三节 发展中国家财政的特征及中国财政的特点 ... (22)

第四节 中国财税体制改革与发展 (28)

第二章 财政收入 (38)

第一节 财政收入概述 (38)

第二节 公债收入和管理 (42)

第三节 其它非税收入 (57)

第三章 财政支出 (63)

第一节 财政支出概述 (63)

第二节 财政支出的增长与控制 (69)

第三节 财政支出的经济分析 (75)

第四章 国家预算 (85)

第一节 国家预算概述 (85)

第二节 国家预算制度 (90)

第三节 预算程序 (98)

第四节 国家预算管理体制..... (103)

第五章 财政政策	(111)
第一节 财政政策概述.....	(111)
第二节 财政政策的运作机理.....	(119)
第三节 西方财政政策理论的演变.....	(134)
第六章 税收原理	(145)
第一节 税收的基本概念.....	(145)
第二节 税收制度构成要素.....	(155)
第三节 税收制度要素分类.....	(167)
第四节 税收负担与税负归宿.....	(171)
第七章 所得税	(182)
第一节 所得税基本原理与国际惯例.....	(182)
第二节 个人所得税制设计.....	(191)
第三节 企业所得税制设计.....	(204)
第八章 流转税	(220)
第一节 流转税概论.....	(220)
第二节 流转税制设计.....	(223)
第三节 增值税.....	(225)
第四节 消费税.....	(239)
第五节 营业税.....	(248)

第九章 国际税收	(257)
第一节 国际税收概念	(257)
第二节 国际双重征税及其解决	(258)
第三节 国际税收协定	(264)
第十章 税收征收管理	(271)
第一节 税收征收管理概念和税收征收程序	(271)
第二节 纳税申报制度和纳税检查	(275)
第三节 税务机构、税收征管模式和税务代理	(280)
第四节 税收处罚和税务诉讼	(289)
后记	(297)

第一章 财政学导论

第一节 财政的概念

财政的存在是世界各国的普遍现象,它对于国家机器的运行、社会和经济的发展有着重要的作用。因此,必须透过财政现象,研究财政的本质和特征,揭示财政的功能。

一、财政现象

在我们现实经济社会生活中,从人们的衣食住行到国家的政权建设和经济建设,每时每处均存在各种财政现象。

市场经济是商品经济的发达形态。它作为当代两种社会制度下共同存在的经济形式,是当今世界上最基本、最一般的经济形式,即市场经济是以市场机制的作用为基础来配置资源的,它包括供给、需求、价格、竞争、风险等因素及其相互作用,通过市场的交易来满足人们的需求欲望。就微观经济主体的个人和家庭来讲,农民、工人、国家公务人员、个体工商户和其他劳动者依靠自己的诚实劳动或合法的经营取得货币收入(工资、奖金、劳务收入、经营收入等),并用这些货币收入通过市场换回生活所需的商品或劳务;就企业而言,资产的增值和经济效益的增长(生产和流通)都是通过市场来实现的,企业在市场上销售商品或提供劳务而取得货币收入,用这些货币收入支付员工工资、薪金、缴纳税费、投入扩大再生产(包括产品的开发和市场的开拓),并通过市场购买原材料和设备。但是,市场配置的这种供需关系在诸多的不确定性因素的驱动下,呈现出杂乱无章的状态,使人们不

能很好地把握市场的资源配置功能。也就是说，市场这只“看不见的手”并非万能，经济学家称它为“市场失灵”或“市场失效”。这就必须由“看得见的手”即政府职能来发挥作用，采取宏观调控，以弥补市场的不足和限制市场消极作用的发挥。也就是讲，市场不是满足人们需求的唯一途径，也不可能包揽人们的一切需求。政府可以通过财政资金的分配以区别于市场的方式和目的来满足人们的需求，并对市场运行机制进行调节，使经济社会处于一个相对均衡的状态中。我们从国家统计局公布的统计分析中可以看到，我国每年新创造的国民收入大约有四分之一是由财政资金分配的。我国目前规模宏大、科技领先、管理现代化的发电站、煤矿、钢铁公司等基础产业、横跨江河的大型桥梁，分布全国的铁路、公路网，城镇的给水、排水、供气以及大型公共基础设施（立交桥、高架路、公路交通），农业的大型防洪排涝水利工程、排灌系统，长江三峡工程、小浪底工程、核电站工程等等，主要是由国家财政资金资助兴建的；国家的稳定和社会治安的维护（国防、公安、检察、司法等），是靠财政资金维持的；一个国家的科、教、事、卫、体，也是靠财政拨款来维持和发展的；城镇居民和农村劳动力都不同程度地享受由财政支付的各种福利和补贴；同时，为了保证国家各项职能的履行，企业、单位、个体工商户等，都必须依法履行纳税义务，向政府缴纳税金等等。

在现实生活中我们经常可以看到或听到一系列亟待解决的财政问题：

财政收入占国民收入的比重多大才是适度的，这一比重下降到什么数量等级会对国家建设和居民生活带来影响？

中央财政收入占整个财政收入的比重多大才是合理的，这一比重的上升或下降会对地方财政和中央宏观调控能力带来什么样的影响？

中央税种（国税）和地方税种（地税）所反映的税制结构的合理性直接影响到中央财政收入和地方财政收入。

企业的税收负担加重，国家的税收收入反而会下降。因此，企业的税收负担确定在合理水平上，才有可能既保证各级政府的财政支出需要，又不致使企业丧失应有的活力。

国家耗费巨额资金投资兴建大型基础建设工程，对经济建设和结构优化、改善人们的生活质量发挥什么作用，它的经济效益和社会效益如何，能给人们带来多大实惠？

由于经济活动中存在着诸多不确定的因素，以及宏观经济变量关系之间的非线性化，使得国家的财政收支会出现赤字，在其他经济变量的驱动下还可能引发通货膨胀。那么，财政赤字和通货膨胀是什么关系，为控制财政赤字应采取什么措施？

政府为了筹集建设资金或弥补财政赤字，国际上通行的方法是向居民和企业发行国债，同时向国外借款。那么，一个国家的债务规模应为多大、怎样分散还债高峰？

中央政府与地方政府的事权如何在财权上给予合理配置，才能使分税制财政管理体制更具科学化和规范化？

在现行分税制下，如何建设适应国情的财政转移支付制度，使国民经济持续、健康的协调发展。

上述列举的财政现象和问题集中地反映在国家预（决）算上面。国家预（决）算是体现国家的经济政策及其活动方向的基本财政计划和立法文件。它涉及社会各阶层密切关注的有关国计民生的重大问题。

从诸如此类的大量财政现象中不难得出一个感性认识，即财政问题是国家政治经济活动的综合反映，它涉及政府的职能以及宏微观经济主体。为了履行政府的职能，政府官员必须关注国家的财政问题，制定措施、选择最优的解决方案。微观经济主体的企业也十分关注国家财政状况好坏，因为企业的资本经营或生产经营必然受到国家财政状况的制约。作为经济管理专业的本科生或研究生，必须了解各类财政问题的来龙去脉，才能综合而深入地研究各类经济问题，必要时为政府和企业的决策者、管理者提

供有价值的参考性建议和对策。

二、财政概念的一般表述

（一）财政的产生

财政属于分配范畴，它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。财政随国家的产生而产生，随社会制度的变迁而发展。

在原始社会初期，社会生产力水平极低，没有剩余产品，没有分工和交换，没有私有制，没有人剥削人的现象。产品平均分配给全体成员共同享用。这种分配属于直接的产品分配而包括在一般的经济分配中，它尚未独立出来。这一时期，由于不存在单独的为满足社会公共需求而进行的再分配，所以不会有作为满足社会公共需要的财政存在。

随着生产力的发展，尤其是第二次社会大分工（即手工业从农业中分出来），以交换为目的的商品生产进一步发展。人们可以通过生产资料的生产，创造出日益增长的剩余产品。与此相适应，出现了私有制、剥削和阶级的对立。由于社会分裂为阶级，以及阶级对立的加剧，区别于氏族公社的根本标志——公共权力最终产生了，即产生了国家。为了国家职能的正常运作，就要求一部分剩余产品集中分配。这样财政的萌芽形态开始转化为相对独立完整的财政形态。所以说财政是一个历史范畴，更是伴随着国家的产生而产生的。因为国家为了维护它的存在和实现它的职能，就需要消费一定的物质资料，而国家机器本身并不从事物质资料的生产。为此，国家不得不依靠它的政治权力，强制地占有和支配一部分社会产品，于是就从整个社会产品分配中，分离出一种由国家直接参与的社会产品分配，这就是国家财政。因此，财政本身是一个分配问题。属于经济范畴。

由此可见，财政的产生有两个条件：一是财政产生的社会经济条件，这就是只有当生产力和生产关系发展到一定阶段，有剩余产品存在的时候，才有可能产生财政；二是财政产生的社会政

治条件，这是指只有在国家产生后，才需要有独立的、为满足社会公众需求而进行的再分配，财政分配才能从一般的经济分配中独立出来。所以财政既是分配范畴，又是历史范畴。

财政产生以后，随着生产的发展和社会制度的变迁而逐渐发展、变化。从人类社会历史发展进程来看，除氏族公社外，迄今各种不同社会性质的国家都有与之相适应的国家财政，包括奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政、社会主义国家财政。社会主义以前国家财政的一个鲜明的特点是均建立在生产资料私有制基础上。

奴隶社会生产关系的基础，是奴隶主占有生产资料和直接占有奴隶。在奴隶制国家里，君主是最大的奴隶主，君主个人的收入，同国家的收入不分，生产过程中的经济剥削和生产过程以外的超经济剥削是结合在一起的。这就决定了奴隶制国家财政收入的来源主要是对奴隶的直接剥削。在奴隶社会，除奴隶外，还有自由民。他们虽有人身自由，但没有政治权力和地位，在政治上、经济上受奴隶主的压迫和剥削，也要充劳役等。在奴隶社会，由于自然经济占统治地位，国家财政分配主要采取实物和劳役的形式。

封建制社会生产关系的基础是封建帝王、贵族、地主占有生产资料和压迫、剥削农奴或农民。这就决定了封建制国家财政的收入来源，主要是官产收入和诸侯的贡赋收入，其次，是向农民、手工业者、商人征收的田赋、捐税收入，以及对酒、盐等专卖的收入和采伐、渔猎、铸币的专利收入。封建社会捐税收入在国家财政收入中占有重要地位。在封建社会末期，产生了新兴的资产阶级，当时他们在政治上处于无权地位，但却掌握着强大的经济力量。当封建国家财政发生困难、入不敷出时，就不得不向资产阶级借债，于是产生了新的财政范畴——公债。同时，资产阶级利用日益增强的经济力量，在为封建国家提供财政帮助的过程中，从政治上同封建统治阶级进行斗争。要求封建制国家向议会提出

财政收支报告，经议会讨论通过后方可执行。于是产生了一个新的财政范畴：作为财政收支平衡表的国家预算。如英国 17 世纪就出现这样的规定，国家必须向议会提出财政收支报告，经议会同意后才能执行。封建社会国家的财政支出，主要用于战争支出、王室官吏俸禄支出，以及封建文化、宗教等支出，随着封建社会商品经济的逐渐发达，税收的范围也不断扩大，种类不断增多，国家财政分配在采取实物形式的同时，逐渐大量采取货币形式。

在资本主义社会中，资本主义生产关系的基础是资本家占有生产资料和剥削雇佣劳动。财政分配普遍采取货币形式，税收是资本主义国家最基本的财政收入。资本主义国家为维护资产阶级的统治地位，加强了国家机器，从而使国家财政支出大大增加，常常收不抵支。赤字出现是资本主义国家财政的经常现象，为增加收入弥补赤字，解决财政上的困难，资本主义国家不仅直接依据政治权力增发国债和加重税收负担，而且国家还把发行货币、实行通货膨胀政策作为弥补财政赤字的重要手段。利用发行纸币实行通货膨胀来弥补财政赤字，是资本主义财政的特征。资本主义财政支出主要用于军事开支、政府机构的支出、科学、文化、技术、教育以及社会救济和福利事业等方面的支出。

社会主义财政收入，主要来自全民所有制经济，其次来自集体经济和其他成份的经济。财政支出主要用于发展经济和改善人民生活、提高人们的生活质量。在我国国民经济恢复时期，面临旧中国遗留下来的烂摊子，国家实行了全国财政工作的统一领导和统一管理，在短期内实现了财政收支平衡，制止了通货膨胀，稳定了物价，到 1952 年完成了国民经济恢复阶段的任务。1953 年我国进入了有计划地大规模经济建设时期，国家利用财政的税收、上缴利润和折旧基金的形式，直接参与国有企业的产品分配，把国有企业为社会创造的那部分价值和一部分补偿基金集中到国家手中，形成财政收入，然后又通过基本建设投资、增拨企业流动资金等形式，将财政收入有计划地分配给国有企业，以满足扩大再

生产的需要。对集体所有制性质的合作社经济，采取农业税等形式参与部分产品分配；同时又分别采取不同的形式，参与其他经济成分的分配。改革开放后，特别是党的“十四大”指明了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，1994年相继出台了多项改革措施，这些重大措施正促使集中计划经济体制下的生产建设型财政向社会主义市场经济体制下公共财政型转变，发展了社会主义财政。

因此，不论是什么样的社会制度，财政都是国家为实现其职能需要，依靠其政治权力，强制地、无偿地参与社会产品的分配，反映的是国家与各方面分配的关系。应当明确的是，不同社会制度的国家财政反映了不同性质的分配关系。

（二）财政的概念

1. 国际通用概念

财政是以国家为主体集中一部分社会产品用于满足社会公共需要的分配。在现代社会中，由于国家财政担负着向社会提供公共商品和劳务的任务，并执行某些社会经济方面的公共管理职能，因此称为公共财政。公共财政对于国家机器的运行、社会和经济的发展有着重要的作用。财政学家们对财政的概念在三个方面达成共识：（1）财政是国家政权赖以生存的经济支柱。当人类社会发展到一定阶段，阶级和阶级对立导致国家以公共权力机构的形式产生后，社会管理事务专门化了，但国家机器并不能创造物质财富，只能运用公共权力从社会总商品中集中一部分商品以维持其存在，并实现其职能。随着社会经济的发展，国家的社会管理职能范围日益扩大，公共权力日益强化，国家机器日趋庞大，这一切现象的经济前提便是财政的存在。（2）财政是满足社会公共需要的主要手段。社会公共需要是就社会总体而言，为了维持一定的社会存在和政治经济生活秩序，为了维持社会再生产的正常运行，导致产生由社会集中执行和组织的公共事务的需要。它包括社会对国防、外交、司法、公安、行政管理等社会管理方面的

需要，也包括对社会科学文化、体育、卫生事业和经济建设方面的共同需要。这些需要是社会发 展所必须的，但又难以由私人提供。因此，必须由国家运用公共权力集中一部分社会产品，来满足这些公共需要。(3) 在现代社会中，财政已成为国家管理和调控经济的重要工具。随着生产力的发展，生产社会化程度不断提高，社会经济越来越要求协调、稳定发展，才能最大限度地增加社会产出和增进社会福利。而单纯的市场机制难以做到这一点，必须依靠作为社会总代表的国家对国民经济进行干预和宏观管理。由于财政分配能够对社会总供给和总需求、就业和投资、物价和工资这样一些宏观经济问题产生重大影响，因此各国政府都以财政政策作为对国民经济进行宏观调控的重要工具。在现代社会中，人们在社会经济生活的各个方面都和财政发生了不可分割的联系，人们的生产、分配、交换、消费活动都受到财政分配的影响。

2. 国内外学术界对财政概念的探讨和争鸣

公共财政学的产生可溯源到斯密(Adam Smith)撰写的《国民财富的性质和原因的研究》著作的出版(1776年)。虽然经济学区分为古典经济学和新古典经济学，但对于财政学来说，从斯密到凯恩斯(J. M. Keynes)这一时期都可划为“古典财政时期。”古典财政时期的一个共同点就是反对政府干预经济，因而政府公共财政的作用是有限的。这一时期的学者都认为政府财政和家庭财政之间具有某种相似性，都必须量入而出，实行平衡预算原则，对政府财政支出和支出目的应采取严格限制。同时，他们认为发行公债会诱致政府支出的扩大和浪费，因此应禁止政府发行公债。在这种背景下，古典财政时期的财政学主要侧重于研究税收，财政活动被视为政府收入和支出的过程，应遵循平衡预算原则，并且被狭义地理解成政府税收活动。比如，古典经济学家马歇尔(A. Marshall)认为，公共财政只是限于税收转移和税收后果的理论，他将微观经济学的局部均衡分析方法运用到税收分析上来说明价格理论的原则。马歇尔和庇古(A. C. Pigou)所形成的公共财政的

传统理论,忽略了财政支出分析和财政决策中心集体决策过程。同时,在北欧以及其他欧洲国家还存在另一种公共财政的研究方法,即瑞典学派的财政理论,其代表人物有维克塞尔(K. Wicksell)等。他们将公共财政的收入和支出结合起来研究,并且将公共财政的决策过程看成一个政治的集体选择过程,认为财政活动是一个由复杂的政治过程确定的政府收支过程。此外,维克塞尔还否认国家的拟人性,认为政治活动中每一个人都追求个人利益极大化,并对公共财政决策产生影响。维克塞尔等人的思想启发了后来的布坎南(J. M. Buchanan)等公共选择学派的经济学家,被布坎南誉为“公共选择的先驱。”古典财政理论对垄断前资本主义国家的财政政策产生了相当大的影响。但是,随着资本主义经济的发展,尤其是经济危机的出现,古典财政理论呈现衰退的趋势。

1936年,凯恩斯发表《就业、利息和货币通论》,标志着西方经济理论由自由放任的基调转向国家干预。这一“凯恩斯革命”也使得公共财政学发生了“革命”。凯恩斯从其有效需求不足的理论出发,认为要将经济推向充分就业必须扩大国家对经济的干预,通过运用财政政策和货币政策来刺激经济。而且,在凯恩斯学派中财政政策极受重视。自凯恩斯学派产生以来,公共财政的地位日益上升。凯恩斯学派认为,财政不仅仅是政府的收支活动,它对一国经济有着极为重要的影响,成为国家干预经济的重要政策工具。公共财政承担了稳定宏观经济,保证充分就业,保障社会公平等经济目标的任务。美国经济学家哈伯(Herber)认为,公共财政就其本身而言,表现了政府财政或预算程序中对资金筹集和支出而产生的货币流动,这些货币流动是现代财政分析的组成部分,但公共部门更重要的基本经济任务是对资源配置有效需求的分配……以及宏观经济业绩完成的研究。这一概念反映了凯恩斯以来公共财政概念的变化。

本世纪五六十年代开始,货币主义及供给学派等新自由主义经济学派纷纷兴起,对凯恩斯主义进行批评。这些学派都主张恢

复自由市场的作用，反对过分的政府干预。货币主义的一个基本思想就是“货币政策最重要”，他们认为推行凯恩斯主义的扩张性财政政策造成持续的通货膨胀以及其他恶果。因而否认财政政策对于稳定宏观经济的作用，转而重视货币政策。不过，货币主义者的货币政策并不等于凯恩斯主义的货币政策，他们认为，货币供应量的变动是经济波动的根本原因，因而货币供应量应与实际经济增长率一致。按弗里德曼（M. Friedman）的观点，国家应尽量减少干预，而只需操作“单一规则”的货币政策，货币供给的增长率应同较长期的经济增长率相一致。很显然，在货币主义的政策主张中，公共财政所起的作用是极为有限的，在某种程度上，可以认为货币主义对财政的认识及态度与古典学者是一致的。供给学派反对凯恩斯主义的需求管理政策，认为在市场的供给与需求中，供给是最主要的，认为“供给可以创造需求。”因而，强调发挥自由市场的作用，但可以运用财政政策来增加供给。主要包括这样一些政策主张：通过减税，以刺激个人的劳动供给，加强资本的形成，发展生产；削减政府支出，减少转移支付，实现财政收支平衡，并鼓励储蓄。供给学派虽然认为可以通过财政政策增加供给，但反对干预市场的经济活动，主张充分发挥自由市场自动趋于均衡的功能。因此，在供给学派的框架中，公共财政的作用也是有限的。此外，60年代以来逐渐兴起的公共选择学派也对公共财政产生了极大的影响，公共选择学派在财政问题上承袭瑞典学派的传统，将财政决策视为一个集体抉择的政治过程，并运用经济学的方法对这一非市场决策过程进行研究。从公共选择的基本思路来看，它也反对凯恩斯主义的财政政策。而且，公共选择学派认为政府失败的可能性往往比市场失败的可能性大，那么，应当适当限制政府公共财政的作用，公共选择和其他新自由主义经济学一样主张充分发挥自由市场的作用。

中华人民共和国成立之前，我国对财政的概念基本是沿袭西方财政学的定义。新中国成立后，从50年代到80年代中期，我

国财政理论界对财政概念进行了大量的探讨和争鸣，形成了这样一些观点。

“货币关系论”。认为财政是货币关系体系或者是一种特定的货币关系。

“国家分配论”。认为财政是以国家为主体的分配及所体现的分配关系，国家是财政产生和发展的前提条件，所以财政与国家有本质的联系。但同时也强调社会经济条件对财政产生和发展的决定作用。

“价值分配论”。认为财政是国家对价值的分配，它体现的是国家以价值形式进行社会产品的分配而形成的分配关系，财政不仅与国家有本质联系而且与商品货币经济有本质联系。

“货币资金运动论”。认为财政是货币资金运动的一种形式，是社会总资金运动的一个环节。

“货币关系论”、“价值分配论”、“货币资金运动论”这三种观点都是从商品经济的角度来考虑财政，强调财政与价值（货币）运动的本质联系。但都不否认国家在财政产生的发展过程中的重要意义，承认财政产生和消亡与国家产生和消亡之间的依附关系。

“剩余产品分配论”。认为财政是由剩余产品形成各种社会基金的经济过程，体现国家、集体、个人之间剩余产品的分配关系。剩余产品是产生财政的生产力标志和物质基础，财政关系的萌芽决定国家的产生和存在。

“公共需要论”。认为财政是社会为了满足公共需要而进行的分配活动和分配关系。财政现象的出现早于国家的产生。

“社会再生产论”。认为财政是分配范畴，是社会再生产的内在环节，强调从社会再生产出发研究财政。

“公共经济论”。认为财政是国家的经济活动或“公共经济”。

上述各家学说从不同的角度来探索财政的内涵和外延，有差异、有争论。争论的根本焦点在于从财政的起源来考察国家与财政的关系，或认为财政与国家有本质联系，财政随国家产生而产