

尤大韶 编著



财政管理



中国

712

财 政 管 理

尤大韶 编著

中国国际广播出版社

财 政 管 理

尤大韶 编 著

中国国际广播出版社出版

(北京复兴门外大街2号)

北京财贸学院印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

开本787×1092 1/32 105千字 5印张

1987年8月第一版 1987年8月北京第一次印刷

印数：1—12,000册

ISBN7—80035—013—4/F·4

书号：4445·007

定价：1.15元

目 录

第一章 国家财政的基本概念	(1)
第一节 国家财政的产生和发展.....	(1)
第二节 我国社会主义财政的本质.....	(6)
第三节 我国社会主义财政的范围.....	(11)
第二章 财政收入	(16)
第一节 财政收入的来源和形式.....	(16)
第二节 我国筹集资金的原则.....	(23)
第三节 税收的性质和作用.....	(27)
第四节 税收制度的构成要素.....	(32)
第五节 各种税收.....	(37)
第三章 财政支出	(52)
第一节 财政支出的构成和形式.....	(52)
第二节 财政支出的原则.....	(56)
第三节 基本建设支出.....	(59)
第四节 支援农业支出.....	(72)
第五节 文教行政支出.....	(83)
第四章 国家预算	(87)
第一节 国家预算的概念和体系.....	(87)

第二节 国家预算管理体制…………… (91)

第三节 国家预算的编制、执行和决算…………… (103)

第五章 财政在社会再生产和综合平衡中的地位和作用
…………… (119)

第一节 社会主义财政在社会再生产中的地位和作用
…………… (120)

第二节 财政与信贷、外汇、物资的综合平衡…………… (138)

第一章 国家财政的基本概念

第一节 国家财政的产生和发展

财政也就是国家财政。资本主义国家中有公财、私财之分，公财就是国家财政，私财是企业财务或私人财务；社会主义国家也分国家财政，企业、事业财务。国家财政是和国
家联系着的一个分配范畴。

一、国家财政的产生

财政是在社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段，
随着国家的产生而产生的。国家是财政产生的前提。

在原始公社前期，社会生产力很低，人们共同劳动，共同占有劳动产品，维持最低的生活需要，没有剩余产品，也不存在剥削。到原始公社后期，随着生产力的发展，开始出现了剩余产品，提供了剥削的可能性。接着发生了第一次社会大分工，逐步产生了私有制，私有制的发展不但把牲畜作为他们的私有财产，而且通过战争把俘虏也变成他们的私有财产，人类开始分裂为奴隶主和奴隶两个对立的阶级。人类社会也由原始社会进入了奴隶社会。在奴隶社会中，占统治地位的奴隶主阶级，为了维护本阶级的利益，镇压奴隶的反抗，于是就产生了国家。国家是阶级矛盾不可调和的产物。

“国家是阶级统治的机器，是一阶级压迫另一阶级的机关，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。”（《列宁选集》第三卷，人民出版社版、第176页）国家的特征之一是拥有“公共权力”，构成这种权力的有武装的军队和警察，还有法院、监狱等各种强制机关。国家产生以后，为了维护它的存在和执行其职能，就需要从社会产品的分配中占有一定的份额。恩格斯指出：

“为了维持这种公共权力，就需要公民交纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。”（《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社1972年版，第167页）捐税一般被认为是财政最初表现的典型形式，它是国家依靠政治权力对社会产品的强制性征收，是国家存在的物质基础。

由此可见，社会生产力和生产关系发展到一定阶段，有了剩余产品，是决定财政产生的基础。财政是个经济范畴。财政作为国家集中性分配的需要，是社会发展到一定阶段，随着国家的产生而产生，国家的存在是财政产生的前提。财政又是个历史范畴。

二、国家财政的发展

财政产生以后，随着生产方式的变化和社会的发展，而不断变化和发展。

在奴隶制国家中，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剥削奴隶的工具。奴隶制国家的财政，是为维护奴隶主阶级利益服务的，为奴隶主国家的职能服务的，对内保护奴隶主对生产资料和奴隶的占有权，镇压奴隶和小生产者的反抗，对外掠夺异国财富和奴隶，发动战

争并防御其它国家的侵犯。在奴隶主国家里，国王是最大的奴隶主，国王个人收支和国家财政收支不易划分，这是财政初级阶段的表现。奴隶主国家财政收入的来源，包括剥削奴隶劳动取得的收入、王公大臣与诸侯的贡品、战争掠夺其他国家和部落的财物收入以及向自耕农和小生产者征收的捐税收入。在奴隶国家里，税收已初具规模，孟子说：“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻，其实皆什一也。”（《孟子·滕文公上》）说明贡、助、彻，都是什一税的形式。在西欧奴隶制国家中，直接税作为原始、简单的征税形式也产生了。奴隶主国家的支出，主要用于军事支出、祭祀支出、王室支出、俸禄支出和农业水利支出等。在奴隶制国家里，支出主要是用于消费方面，也有一部分用于发展农业生产和兴修水利方面的开支，对发展经济起过促进作用。

奴隶社会生产力低下，商品经济还不发达，财政收支的形式基本上采取力役和实物，但对商人和手工业者已开始征收一部分货币形式的税收。

奴隶制国家已经设有管理财政的机构和官吏。我国周朝设有六官，其中天官中建立的财务机关主要是管支出，地官中建立的财务机关，主要管收入，并且有了“量入以为出”的财政思想。在西欧罗马帝国也设有出纳官来主司国库。

在封建制国家里，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，也存在自由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，财政也是为封建主阶级利益和封建国家职能服务的。封建制国家的职能：对内巩固封建主阶级对农奴、农民的统治和剥削；镇压他们的反抗；对外进行侵略战争，抢占土地以及防御别

国的侵略。封建国家的收入来源有：官产收入、捐税收入、贡赋收入、专卖收入等。在封建社会中，逐渐由奴隶社会的直接剥削奴隶为主的收入，转变为按人口、土地、商品征收的捐税收入作为主要财政收入来源。我国春秋战国时期实行了“初税亩”即履亩而税，也称履亩税。私有土地按田亩数向国家纳税，对田地“有布缕之征、粟米之征、力役之征”（《孟子·尽心下》）税收大为增加了，比什一税增加了一倍。另外，还有对人身课征的口赋、徭役；对商品征收的关市税等。在西欧封建国家后期，支出繁多，封建主国家入不敷出，于是便向新兴的资产阶级进行借债，财政收入出现了公债形式。正如恩格斯指出的：“随着文明时代向前发展，甚至捐税也不够了；国家就发行期票、借债，即发行公债。”（《马克思恩格斯选集》第四卷167页）封建国家的支出，主要是用于军事、豢养官吏、王室费用、封建文化、宗教等支出以及公债还本付息支出。也有一部分用于兴修水利和发展生产的支出。

封建社会自然经济仍占统治地位，随着生产力向前发展，商品经济也有一定程度发展。封建国家财政从实物形式为主逐渐向货币形式转化。到了封建社会末期，货币形式在国家财政收支中逐渐居于重要地位。

封建国家的财政管理机构和管理方式也日臻完善，我国历史上从唐朝开始直到清朝，由户部主管财政，并建立了岁入、岁出制度。在西欧国家封建皇朝中，新兴资产阶级和封建势力的斗争，促使国家的财政收支要向议会提出报告，国家预算的雏形也开始形成。

资本主义社会是人类历史上最后一个人剥削人的社会。

资本主义社会的基础是生产资料私人占有制度。它是以资产阶级剥削工人为其主要特征，资本家雇佣工人劳动以剥削他们创造的剩余价值，在资本主义社会里，国家掌握在资产阶级手中，用来维护它的剥削和统治地位。国家的职能是对内镇压无产阶级及其它劳动群众，对外进行侵略和掠夺以及战争防御。资本主义国家财政收入来源主要是靠税收，公债和通货膨胀。在资本主义社会，国家机器大大加强，各种财政开支空前增长，财政收不抵支，出现大量赤字。为了弥补赤字，除发行大量公债外，国家还把发行货币，实行通货膨胀、货币贬值，作为弥补财政赤字的重要手段。资本主义国家财政支出，主要用于军事支出、政府开支、债务支出以及对资本的补贴等，也就是说主要用于非生产性开支。其余也有一部分用于生产，尤其到帝国主义时期，国家干预经济，一方面发展一部分“国营经济”，一方面财政支出也用于农业、自然资源、商业和运输等方面。这种做法，只是为资本主义生产提供更为有利的条件，并不改变资本主义经济是由垄断资本家占统治地位这一实质，也不改变资本主义国家财政是非生产性财政的性质。

资本主义社会，商品经济高度发达，国家财政收支完全采取货币形式。财政管理机构也日趋强化，不但政府各级有专门管理财政的机构，各级议会也设有预算专门组织，有关财政法制种类繁多，国家主要通过国家预算安排财政收支，财政管理更加成熟完善。

以上所述的是在不同类型的剥削阶级占统治地位的国家里财政从产生到发展的情况，即都是建立在生产资料私有制基础上的国家财政。它反映着剥削阶级和广大劳动人民群众

之间对抗性的分配关系，是为剥削阶级利益服务的，为实现剥削阶级国家的职能服务的。

在社会主义社会里，社会主义的公有制代替了资本主义的私有制，无产阶级和广大人民，由被剥削阶级变成了国家主人，成为统治阶级。社会主义国家财政必然要为广大劳动人民的利益服务，必然要为发展社会主义经济和文化，巩固人民民主专政，为实现社会主义国家职能服务。它所反映的分配关系，是社会主义国家与广大劳动人民之间根本利益一致的分配关系。

从财政的产生和发展过程中可以看出，财政是经济发展到一定阶段，随着国家的产生而产生的，随着国家的发展而发展的。国家一经产生，便从社会分配中分化出财政这种分配关系。而无论在任何社会形态下，任何类型的国家，为了实现它的职能，都必须通过财政参与社会产品的分配，可见财政是和国家相联系的一个分配问题。

不同社会制度下财政的一般概念是：国家财政是阶级社会的产物，它是一定的阶级专政国家为实现其职能的需要，依据其权力参与社会产品分配所形成的分配关系。

第二节 我国社会主义财政的本质

一、社会主义财政参与社会产品的分配

从上面财政的产生和发展中，我们了解财政是一种分配关系，要理解社会主义财政的本质，首先要研究在社会主义条件下，财政是怎样参与社会产品分配的。我国社会主义国家财政的分配是，根据马克思在《哥达纲领批判》一书中提出

的在社会主义社会中，对社会总产品分配的基本原理，结合我国经济建设和社会发展经验的实际情况来进行的。

马克思在书中批判了拉萨尔的“不折不扣的劳动所得”的观点后指出，在社会主义社会中集体劳动所得，即社会总产品，在分配给劳动者之前首先要扣除：

第一，用来补偿消费掉的生产资料部分；

第二，用来扩大再生产的追加部分；

第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。

结合我国经济建设，第一部分属于原材料、辅助材料等的消耗和固定资产的折旧，目前规定是留给企业和主管部门使用，这部分属于补偿基金。第二部分是基本建设投资、流动资金、挖潜改造资金，科技费用等。第三部分属于物资储备性质的后备基金。第二、第三部分基金为积累基金性质。

马克思接着指出，社会总产品扣除上述部分后，剩余部分是用来作为消费资料的。但是在进行分配给劳动者个人以前，还应当扣除：

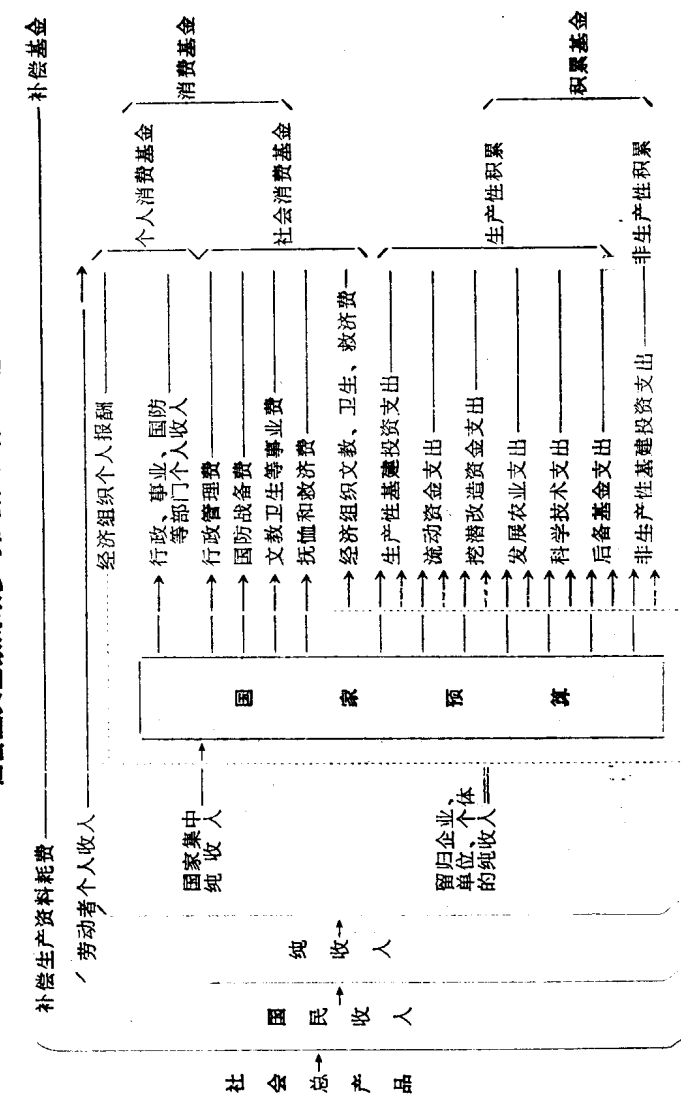
第一，和生产没有直接关系的一般管理费用；

第二，用来满足共同需要的部分；

第三，为丧失劳动能力的人等设立的基金。

结合我国社会发展的需要，第一部分包括行政管理费、国防战备费等内容。第二部分属于文教科学卫生事业费。第三部分是抚恤和救济费。这三部分费用为社会消费基金性质，再加上个人消费基金，组成消费基金。

社会主义国家财政参与社会产品分配示意图



社会总产品是物质生产部门在一定时期（例如一年）生产出来的物质资料的总和。物质生产部门包括工业、农业、建筑业、运输和邮电业有关生产的货运部分、商业和物资部门中继续完成生产部分的部分（包括分类、加工、包装、保管、运送等）。这些部门的劳动者所生产出来的物质资料总和，称作社会总产品。以价值来计算也就是总产值。党的十二大中提出1980年工农业总产值为7 100亿元，到2 000年翻两番为28 000亿元。工农业总产值比社会总产品的总产值要略小一些。

在社会总产品的总产值分配中，扣除了生产过程中消耗的生产资料的费用之后，叫国民收入，也叫净产值。净产值是这一时期新创造的物质产品，并且反映了生产资料的节约因素。因此物质生产部门的劳动者创造的国民收入越多，对社会的贡献就越大。

从国民收入中再扣除分配给物质生产部门劳动者的报酬之后，就是纯收入，也就是劳动者贡献给社会的价值。我国社会总产品和国民收入绝大部分是国营企业和集体经济生产和创造的。少部分是由个体经济劳动者生产和创造的。因此对纯收入分配根据不同所有制经济也有所不同。国营企业纯收入一部分以税收和上交利润形式上缴，纳入国家预算。归企业的纯收入的部分，目前规定建立：生产发展基金；新产品试制基金；后备基金；职工福利基金和职工奖励基金。集体经济单位的纯收入一部分以税收形式上缴之后，留归单位或企业的部分，分别设立公积金和公益金。个体经济的纯收入，也要按规定缴纳税收，其余部分可留作发展生产和生活用途。

国家预算中财政收入实现以后，要在全社会范围内进行再分配，这是通过财政支出进行的。财政支出中相当大部分是用于扩大再生产，主要包括国营经济各部门的生产性基本建设投资，一部分国营企业流动资金和国家物资储备等支出。扩大再生产方面支出，称作生产性积累。此外还包括用于文教卫生、行政、国防等部门的生产性基本建设，称作非生产性积累，形成积累基金。应当指出积累基金的组成还应包括留归企业和经济组织纯收入用于这方面性质的支出。这是第一部分。

第二部分是财政支出。用于行政管理和国防战备费用、文教卫生和抚恤救济费用，包括留归企业和经济组织用于这方面的支出，称作社会消费。财政支出用于行政、事业、国防等单位的个人报酬，包括物质生产部门劳动者的报酬，称作个人消费。社会消费基金和个人消费基金组成消费基金。

第三部分是属于留归生产部门用做简单再生产用途的，在生产过程中消耗的生产资料的费用。它的性质属于补偿性质，称做补偿基金。

以上就是社会主义财政参与社会产品和国民收入分配的全过程。

二、社会主义财政的本质是以国家为主的分配关系

我国是建立在生产资料公有制经济基础上的人民民主专政的社会主义国家。我们国家既要加强人民民主专政，又要领导全体人民建设社会主义经济，这也是社会主义国家的职能。国家在经济建设中，凭借政治权力，从国营经济、集体经济和个体经济以及个人取得一部分收入，国营企业需要扩

大再生产方面的资金,由国家进行拨款或贷款,企业财务主要管理制度,由国家制定下达,国家对集体经济和个体经济,也是按照国家制定的方针、政策制度规定,给予拨款或贷款。国家的财政收支都要纳入计划,经各级人民代表大会审查批准,由各级人民政府负责执行。总之,国家、企业、个人之间的分配关系都必须按照国家制定的方针、政策、法令、制度来办理。财政部门是代表国家政府处理财政分配关系的办事机构,必须从宏观经济的角度,利用财政、税收经济杠杆,按照反映社会主义有计划商品经济的规律的方针、政策和法令制度,来处理各方面的分配关系。在经济建设和社会发展中处理好积累和消费的比例关系,促进建立合理的国民经济结构和社会结构,以最少的劳动耗费取得最大的经济效益,不断满足人民的需要。社会主义财政的这种分配关系是以国家为主体的,完全符合广大人民根本利益的分配关系。

我国社会主义财政的本质,归纳起来可以表述为:国家为了实现其职能,利用价值形式对社会产品进行分配,形成的一种以国家为主体的、体现国家与广大人民根本利益一致的分配关系。

第三节 我国社会主义财政的范围

我国社会主义财政的本质决定了社会主义财政的范围。我国社会主义财政不但和国家职能机构发生联系,而且和社会再生产也发生直接联系,形成了一个相当广泛的社会主义财政体系。在这一体系中包括:国家预算,国家信用,国营

企业财务，预算外资金四个环节。国家预算是主导环节，国家信用是调剂环节，国营企业财务是基础环节，预算外资金是分享环节。由这四个环节组成的以国家为主体利用价值形式对社会产品分配和再分配的完整的财政体系，就是我国社会主义财政的范围。

一、国家预算

国家预算是国家有计划地筹集和供应资金，满足国家建设和提高人民生活水平的工具，它反映着主要的财政分配关系。同时，国家预算又是国家的基本财政计划，是国民经济和社会发展计划的重要组成部分。它不仅反映了整个国家的政策，而且规定了政府活动的范围和方向，因此它是我国财政体系的主导环节。

在我国社会产品中有相当大的部分是通过国家预算分配的。国家预算首先以税收和利润等形式把物质生产部门劳动者创造的纯收入集中起来，称为预算收入。然后根据国家需要，进行合理的再分配。目前我国积累基金中基本建设投资的一大部分，流动资金的一部分和国家储备资金的全部，是由国家预算直接分配的；消费基金中用于国家行政、国防和发展各项事业的资金，也是由国家预算供应的。国家预算在对社会产品的集中分配过程中，与整个社会、各经济部门发生密切联系，及时、稳定地取得财政资金，保证国家各方面的资金需要，力求合理、有效的安排。国家预算是国家集中和分配财政资金的中心，在国家财政中起主要作用。

二、国家信用