

财政学

主编 萧瑜

副主编 孟执芳



经济学院
系列教材

山东大学出版社

95
F910
54
Z

财 政 学

主 编 萧 瑜

副主编 孟执芳

XAK28/02



山东大学出版社



C

206870

鲁新登字09号

责任编辑:王 文

封面设计:李保润 顾群业

财 政 学

主 编 萧 瑜

副主编 孟执芳

•
山东大学出版社出版发行
济南市建华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 11.625印张 300千字
1995年1月第1版 1995年1月第1次印刷
印数1—20200册

ISBN7-5607-1358-0

F·185 定价:6.75元



教材编审委员会

主 任 周锡才

副主任 李丹福 王善华 李树义 邢宪学

委 员 (按姓氏笔划为序)

孔德棚 白品海 刘金铺 李广东

李保润 张善涵 周澄华 梁树良

前 言

科学技术是第一生产力。一个具有十二亿人口的大国,要实现经济的腾飞,步入世界经济强国的行列,必须培养一支宏大的掌握现代科学技术和技能技能的劳动大军。

目前,我国的人力资源,在数量上具有很大的优势,但是,在素质上,还很不适应改革开放和发展社会主义市场经济的需要。因此,山东省委、省政府高度重视对在职人员进行大规模的教育培训,特别是对干部进行比较系统的文化、科学技术和知识的教育,以培养一支能够驾驭社会主义市场经济、具有从事现代经济建设本领的干部队伍。

随着我院培训任务的不断扩大,为保证经济管理干部、国家机关工作人员和其他干部的培训质量,为实现“科教兴鲁”的发展战略贡献力量,我们决定编写一套在理论和实践的结合上具有一定特色、适应在职干部和从业人员需要的系列教材。

鉴于时间仓促,我们的力量有限,缺点和错误一定不少,敬请读者批评指正。

山 东 行 政 学 院

山东省经济管理干部学院 教材编审委员会

1995年1月

目 录

绪 言	(1)
第一章 财政的职能及在再生产中的地位	
第一节 财政的产生与发展	(6)
第二节 财政的本质与特征	(11)
第三节 财政的职能	(23)
第四节 财政在国民经济中的地位和作用	(38)
第二章 财政收入	
第一节 财政收入的分类与结构	(57)
第二节 财政收入的规模	(69)
第三章 国家税收	
第一节 国家税收概述	(91)
第二节 税收制度的构成要素	(95)
第三节 税收制度的沿革	(102)
第四节 现行的主要税种	(115)
第四章 国 债	
第一节 国债概述	(116)
第二节 国债的种类、发行和偿还	(152)
第三节 国债利率和国债市场	(157)
第四节 外 债	(163)
第五章 财政支出	
第一节 财政支出的分类和方式	(169)
第二节 财政支出的原则	(175)

第三节	财政支出的规模与效益	(180)
第四节	积累性支出	(192)
第五节	社会消费性支出	(214)
第六节	财政补贴	(229)
第六章 国家预算与财政管理体制		
第一节	国家预算的组成与原则	(238)
第二节	国家预算的编制、执行和决算	(245)
第三节	复式预算	(252)
第四节	财政管理体制建立的原则	(259)
第五节	财政管理体制的内容	(262)
第六节	财政管理体制的沿革	(270)
第七章 国家财力综合平衡		
第一节	财政收支平衡	(283)
第二节	财政与信贷的统一平衡	(297)
第三节	外汇收支与财政、信贷收支的综合平衡	(306)
第四节	财政、信贷、外汇与物资的综合平衡	(315)
附录一 中华人民共和国预算法		(328)
附录二 美国、加拿大、日本和韩国的财政体制		(341)
后 记		(363)

绪 言

一、财政学的研究对象

财政学是从政治经济学中独立出来的一门社会科学，是研究国家为实现其职能而进行的财政分配活动的规律性的科学，即财政学的研究对象是国民经济运行中以国家为主体的分配关系及其发展规律。

国家财政分配活动是整个国民经济活动的一个组成部分，国民经济的运行决定着财政的运行，规定了财政运行的范围、目标和方式；而财政作为以国家为主体的分配，也反过来积极地影响国民经济的运行，它直接影响着国民收入的分配，并通过改变国民收入的分配，影响着生产、交换和消费。因此，研究财政与经济的关系，以揭示财政分配的规律性，是财政学研究的根本出发点。

财政活动具体表现为组织财政收入和安排财政支出，而财政收支是由若干项目构成的。采用什么样的形式来组织财政收入和安排财政支出，各个项目有什么特点，如何掌握财政收支的数量界限，各收支项目是如何影响国民经济运行的，财政收支总量上的平衡或不平衡怎样影响总供给和总需求的平衡关系，等等，都是财政学要研究的重要问题。

任何社会制度下的财政活动，都是在一定的财政政策和财政制度的规范下进行的。如采用什么样的体制妥善处理国家与企业、中央与地方的财政分配关系，财政政策和财政制度的制定、执行及其结果就是财政的实践。因此，必须认真研究国家财政政策和

财政制度。但财政学研究财政政策、财政制度的目的,是为了透过现象把握财政活动的实质和规律性,即研究决定财政政策和财政制度的客观存在的财政关系,从中找出其规律性。

总之,财政分配作为以国家为主体的分配活动,必须密切联系社会的生产力和生产关系,经济基础和上层建筑来进行研究,才能把握财政分配的规律。

二、财政学的研究方法

马克思主义的唯物辩证法是财政学研究的根本方法。

唯物辩证法要求我们一切从事实出发,用辩证的观点观察、分析和研究问题,从发展和联系上把握事物。用马克思主义的基本原理和方法研究财政学,并不排斥我们借鉴和吸收西方财政学的合理的方法,相反,我们要积极地有选择地吸收西方财政学的合理科学的东西,结合我国的经济实践,不断丰富和发展我们的财政学,以解决社会主义市场经济条件下出现的新问题。具体地说,在财政学的研究中采用下列方法:

(一) 定性研究与定量研究相结合

财政学作为国家理财的学问,既要从质的方面研究和把握财政分配关系的内容和社会性质,又要运用数学描述方法,从量的方面研究和把握财政分配规模、结构及变化规律。因此,财政学研究必须采取定性、定量研究相结合的方法。

(二) 实证研究与规范研究相结合的方法

实证研究,就是按事物的本来面目描述事物,反映事物的一般现象和运行规律,说明研究对象“是什么”;规范研究,则是以既定的价值判断标准来分析事物,以说明研究对象“应当是什么”,并据以判断研究对象目前所具有的状态是否符合这些标准,若不符合,应如何调整。财政学研究既要通过实证研究的方法描述财政分配的客观状态,又要通过规范研究方法来分析判断这种状态是否

符合客观规律及社会经济发展的要求,并提出改善财政分配状态的相关措施。

(二) 静态分析与动态分析相结合的方法

静态分析,是假定研究对象不变,从静止的角度对某一特定时期财政分配的现象和本质进行分析、总结和归纳;动态分析,则是从动态角度总结财政分配发展的历史、现状及未来的相互关系,探讨财政分配的发展趋势和运动规律。所以,要坚持静态分析和动态分析相结合的方法。

(四) 总量分析与个量分析相结合的方法

财政分配涉及到国民经济的宏观和微观,既与宏观经济总量存在联系,又与微观经济个量存在联系,因此,财政学的研究既要分析对影响国民经济全局的宏观经济变量的相互关系及运行规律作出分析,又要对单个经济变量和个别经济单位的相互关系和运行规律作出分析。因此,财政学的研究必须采用总量分析与个量分析相结合的方法。

(五) 理论和实践相结合的方法

财政学是对财政实践活动的理论总结,它源于财政实践,指导财政实践,并在财政实践中不断充实、完善和发展。因此,财政学的研究必须运用理论与实践相结合的方法,立足于财政实践,探讨财政分配活动及其所反映的分配关系,通过对财政实践活动的认识和分析,总结出财政分配关系的实质和财政分配规律。

三、财政学的任务

财政学的任务是分析作为特定分配范畴的财政在为实现国家职能提供财力保证的过程中,与国家的本质联系;分析作为社会再生产的构成环节,财政分配与经济的内在联系;分析财源结构,寻求筹集财政资金的适当形式,探索开辟财源、增加收入的途径;分析财政分配对经济结构和社会结构的影响,探索合理的财政分配

数量界限和结构比例;分析财政平衡对社会总供求平衡的影响,探索实现财政收支平衡的理论和方法;分析财政管理科学化的内容、形式和方法,探索财政分配实现宏观调控目标,提高经济效益、优化理财方式的有效途径。

四、建立适应社会主义市场经济的财政学

党的第十四次全国代表大会确立我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。市场经济的确立使得我们原来与计划经济相适应的财政学体系已不能适应改革实践发展的需要,因而,建立适应社会主义市场经济的财政学,是实践给我们提出的客观要求。

首先,必须转变观念:转变“生财是为了聚财”的观念,树立“聚财是为了生财”的观念,把聚财放在第二位,把生财放在第一位。因为财政的主要职责是要壮大财力,保证公共支出,公平社会分配,调控宏观经济,优化资源配置,管理好国有资产。从发达国家市场经济发展的历程和总趋势看,市场经济越发展,越离不开财政宏观调控。财政的职能发挥得越充分,就越有利于经济的发展。

财政运用预算和税收手段,着重调节经济结构和社会分配。通过国债和财政投资、融资,实现货币政策与财政政策的有机结合,调节社会总需求与总供给的基本平衡,并与产业政策相结合,促进国民经济和社会的协调发展。

其次,要吸收和借鉴国外的先进经验和成果。财政学作为从政治经济学中独立出来的一门社会科学,它是在政治经济学所阐明的一般规律的基础上来研究国家财政分配的特有规律的科学。我国的财政学是建立在计划经济体制基础上的,虽然十一届三中全会以来,国家财政在预算管理体制、企业财务管理体制、行政事业财务管理体制和税收制度等方面进行了一系列的改革,但是财政学的理论,尤其是财政学的教学上,还是基本停留在原有的理论框

架中，因而也就不能更好地为市场经济条件下的财政体制的改革提供理论指导。因而改革原有的财政学，大胆吸收和借鉴西方财政学的合理成果，为我所用，是我们在财政学的教学中一个较长时期以来的想法。

但是，中西财政之间存在着很大的差异，在财政的定义、财政的产生与发展、财政理论体系与分析方法以及财政收支结构等等方面，都存在很大差异。在财政学的理论体系上，我国的财政学大体是以收、支、平、管为框架，而西方财政学则是支、收、管。因而，虽然中西财政都是以国家主体的分配活动，都征税、发公债，也都有国防、文教卫生等支出，但由于上述所说差异的存在，使得我们吸收、借鉴西方财政学的理论、方法并不是一件容易的事，生搬硬套显然是不行的，因而必须从我国实际出发，有分析、有鉴别地吸收。本书试图在这一方面作出一些努力，以求尽快创出一本适合我国国情的、与社会主义市场经济相适应的财政学。

第一章 财政的职能及在再生产中的地位

第一节 财政的产生与发展

一、财政的产生

财政是一个历史的经济范畴，它的产生不仅以一定的经济条件与剩余产品为物质基础，而且还要以一定的国家为政治前提。用一部分剩余产品满足一般的社会需要，这种经济现象是任何社会共有的。但只是在国家产生以后，才由国家执行一般社会需要的代表的职能，从而产生财政。所以，财政是国家为实现其职能的需要，依据其权力而对部分剩余产品或国民收入进行集中分配的分配活动和分配关系。财政的产生与国家的出现相联系，但不等于说国家权力创造了财政分配活动和分配关系。出现剩余产品并产生需要由剩余产品去满足的共同需要，是财政关系产生的物质条件。在原始公社制度下，社会生产力水平极为低下，人们用原始的简单的劳动手段共同劳动所创造的产品，在维持他们最低限度的生活需要外，没有剩余，也就谈不上用剩余产品来满足社会的公共需要。随着社会劳动生产力、社会分工和交换的发展，剩余产品开始出现，也相应地产生了社会的共同需要。氏族首领以社会组织者的身份对一部分剩余产品进行集中分配，以满足氏族公社的共同需要。这便是财政关系的萌芽。

到了原始社会的末期，生产力进一步发展，剩余产品也相应地

大大增加，产生了私有制。私有制的产生使人类社会分裂为根本利益对立的两大阶级——统治阶级和被统治阶级。统治阶级为维护其阶级利益和统治，国家便应运而生。国家作为一个阶级统治另一个阶级的工具，集中体现了统治阶级的意志。这样，统治阶级的需要替代了社会的共同需要，国家便作为这种社会需要的代表，强制地无偿地对一部分剩余产品进行集中分配。于是，在整个社会产品分配中，就出现了一种由国家直接参与的社会产品分配，即财政分配。

财政的产生虽然和国家的出现相联系，但生产力和生产关系的发展是财政产生的根本原因。如果没有生产力的发展，就没有剩余产品、社会分工和交换的出现和发展，从而也就不会有私有制、国家的产生。所以，生产力的发展，一方面为财政提供了分配对象，即一部分社会产品主要是剩余产品，奠定了财政产生的物质基础；另一方面导致了国家的出现。为维持国家的存在和实现其职能，就需要消耗一定的社会产品。由于国家本身并不从事物质生产，其物质的需要只能依靠国家的“公共权力”，强制地、无偿地把一部分社会产品占为己有，以供给国家的需要。也就是说，国家的出现仅仅引起了对一部分社会产品在全社会范围内进行分配的需求，并为这种分配活动的顺利实现提供了强有力的保证。因而我们说，财政的产生和发展，起决定性作用的是经济条件，而不是国家权力。“在一无所有的地方，皇帝也会丧失他的权力。”

二、财政的发展

随着生产的发展和人类社会形态的更迭，国家财政也得到发展。除原始公社制度外，国家财政的发展轨迹是和社会形态由低级向高级发展的趋势相一致的。不同社会形态的国家也就有不同形式的国家财政与其相适应。从人类社会历史的发展看，国家财政产生于奴隶社会，先后经历了封建制国家财政、资本主义国家财政和

社会主义国家财政几个阶段。

（一）奴隶制国家财政

奴隶制国家是人类历史上第一次出现的国家，其生产关系的基本特征是奴隶主占有一切生产资料和奴隶，“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，这就决定了奴隶的剩余劳动和剩余产品全部归奴隶主所有。奴隶制国家取得财政收入的途径主要有四条：一是王室土地收入，即国王强制奴隶为他从事各种生产劳动而取得的收入，在国家财政收入中占主要地位。二是贡物和掠夺收入，即向被征服的弱小部族或国家进行掠夺并按时收受强派的贡物而取得的收入。三是捐税收入，捐税是历史上最早出现的财政范畴，是国家财政活动的最初形式之一，是自由民被强制缴纳的费用。四是军赋收入。奴隶制国家通过以上四条途径获得的财富，主要用于以下几个方面：一是王室支出；二是祭祀支出；三是军事支出；四是奉禄支出；五是农业水利等生产性支出。由于奴隶制国家财政处于财政的产生与形成阶段，加之奴隶制社会的生产力低下，自然经济占统治地位，这就决定了奴隶制国家财政具有如下特点：第一，国家财政收支和国王的家庭收支没有严格划分；第二，直接剥削奴隶劳动的收入是财政收入的主要来源，财政关系和一般分配过程没有完全分开，并且和直接占有奴隶剩余劳动的过程混为一体；第三，国家财政收入基本上采取力役和实物的形式。奴隶制国家财政在巩固了阶级统治，促进了经济和文化发展的同时，也激化了奴隶主和奴隶之间的阶级矛盾，加速了奴隶制的瓦解。

（二）封建社会国家财政

进入封建社会以后，封建主虽然占有生产资料和不完全地占有农奴，但同时也存在着农民和手工业者的小私有经济。建立在这种经济基础上的封建制国家财政收入的形式主要有：第一，官产收入；第二，田赋、捐税收入，即向农民、手工业者和商人征收的田赋、捐税等收入；第三，专卖收入，即国家对盐、酒、铁等实行专卖获

得的收入；第四，采伐、渔猎、铸币等项特权收入。封建制国家财政支出主要有军事支出，国家机构支出，王室费用，封建文化、教育、宗教支出和生产性及公共工程方面的支出。封建社会与奴隶社会相比，社会生产力有了长足发展，剩余产品也有了很大增长，导致了国家财政具有一些新的特点：第一，国家财政收支与王室私人收支逐渐分离，于是，财政关系与一般分配关系逐渐分开，国家的一般费用与维持各级官吏的生活费用也逐渐分开；第二，财政分配形式由实物向货币转化，实物与货币形式并存，并有少量的力役形式；第三，封建割据，政治和经济上相对独立，导致国家财政不统一，地方财政独立；第四，产生了公债和国家预算等新的财政范畴。公债流行于封建社会末期，是封建国家向新兴资产阶级借债以缓解财政困难的重要手段。国家预算是新兴资产阶级为获取自由、平等的经济权力和政治地位与封建势力进行斗争过程中产生的新的财政范畴，是资产阶级国家预算的雏形。

（三）资本主义国家财政

资本主义打破了封建生产关系，商品经济关系得到了充分发展，生产社会化程度大大提高，相应地，财政关系得到了空前发展。资本主义国家财政收入形式主要有：第一，税收，以企业和个人收入为主要征收对象，占财政收入很大比重；第二，发行国债，包括国内公债和国外借款；第三，货币发行，主要是指为弥补财政赤字而进行的货币的财政性发行；第四，国有企业收入。国家财政支出主要有军事支出、国家机关行政经费支出、社会文化、教育、卫生、福利支出、社会发展支出和还债支出等。它与奴隶制和封建制国家财政相比较，资本主义国家财政具有如下特点：第一，现代科学技术的飞速发展，大大提高了社会劳动生产率，提高了剩余产品在社会总产品中的比重，为财政关系的扩大提供了雄厚的物质基础；第二，随着生产社会化程度的提高，国家已从承担单一的政治职能扩大到承担政治和经济的双重职能。现代资本主义国家的财政不仅

要满足政府管理和国家经费的需要，而且还要发展不可缺少的社会保障、福利事业，甚至要承担某些经济投资，从而扩大了财政关系的范围；第三，由于商品经济的高度发展，国家财政收支已抛弃了剩余产品的实物形式，直接分割剩余价值，全部采取价值形式。这就使国家有可能把财政关系作为资本主义国家干预经济的手段，调节居民的消费水平，调节投资方向，导致了财政在经济生活中的地位大为提高，使财政关系已成为资产阶级政府摆脱经济危机，提高社会就业率的主要武器；第四，大量发行公债，实行赤字财政和通货膨胀政策，成为国家增加财政收入的经常的、比较隐蔽的手段；第五，随着资本主义国家管理的加强，财政管理也更加完善，有比较健全的财政机构和系统的财政管理监督制度。

（四）社会主义国家财政

奴隶制国家财政、封建制国家财政和资本主义国家财政都是建立在生产资料私有制基础之上的，社会主义国家财政以生产资料公有制为基础，代表着广大人民的根本利益，为整个社会服务，已成为社会再生产过程中的一个重要环节，这是社会主义国家财政与以往私有制国家财政的根本区别。社会主义国家财政一方面凭借政治权力，另一方面以生产资料所有者的身份参与社会产品的分配，在财政收入中来自国有企业的收入占很大比重。在社会主义市场经济条件下，国家财政是政府调节经济宏观运行不可缺少的杠杆。通过运用财政政策、财政管理体制、国家预算的收支安排等调节积累和消费的比例关系，以保持社会总需求与总供给的平衡，调节产业结构、协调各方面的经济利益，引导和调控企业的经济行为，实现国民经济的稳定、协调、高速发展，使人民的生活随着经济的增长而稳步提高。

总之，从财政的产生和发展来看，国家财政是以剩余产品的出现为产生的经济条件，以国家的出现为其产生的政治条件，从社会产品的分配中分离出来的一个范畴。因而财政既是一个经济范