

财政基础知识

主编 满希明 郑玉芹

主审 曹 阳 刘树彬



NEUPRESS

东北大学出版社

编写说明

《财政基础知识》是财政(经)类中专学校各专业的必修课程。由于社会主义市场经济体制的逐步确立,财政体制、税制等一系列重大改革举措的出台,原教材许多内容已与形势发展不相适应。为此,我们重新编写了这本教材,以满足教学和在职人员自修的需要。

本书以财政部统编《财政基础知识》教材为基本依据,但对原教材的体系结构作了相应调整。体现了党的“十四大”以来财政体制、税制改革等财经政策、法制的变化,吸收了市场经济条件下财政理论研究的一些新成果、新观点,并按现行政策、法规对具体内容进行了较多的更新和充实,使其更适合教学需要。由于本书主要做为教材使用,因此,我们也直接或间接地继承了有关原教材的一些内容,在此,我们谨向原书的编著者表示谢意。

本书由满希明、郑玉芹任主编,唐心恩、宋文利任副主编。具体编写分工是:第一、三章由满希明、唐心恩编写;第二、五章由戴琳编写;第四、八、十章由郑玉芹编写;第六章由刘国华编写;第七章由赵福祿编写;第九章由刘树彬、宋文利编写。全书由曹阳、刘树彬主审,最后由满希明、郑玉芹总纂定稿。

对本书存在的问题和缺点,敬请读者批评指正。

编 者

1994年7月

目 录

第一章 国家财政概述

- 第一节 国家财政的概念..... (1)
- 第二节 国家财政的本质 (16)
- 第三节 我国财政体系 (23)
- 第四节 财政的职能与作用 (27)

第二章 我国财政与经济的关系

- 第一节 财政分配与社会再生产诸环节的关系 ... (35)
- 第二节 财政分配与财务、工资、价格、信贷分
配的关系 (41)
- 第三节 财政与经济的关系 (51)

第三章 我国财政收入概述

- 第一节 财政收入的来源 (58)
- 第二节 财政收入的形式 (66)
- 第三节 财政收入的数量界限 (72)

第四章 我国财政收入的内容与管理

- 第一节 税收收入 (78)
- 第二节 国有资产收入..... (103)
- 第三节 国家债务收入和其他收入..... (108)

第四节 预算外收入	(112)
-----------------	-------

第五章 我国财政支出概述

第一节 财政支出的分类	(119)
第二节 财政支出的原则	(123)
第三节 财政支出的数量界限	(127)

第六章 我国财政支出的内容与管理

第一节 经济建设支出	(134)
第二节 文教科卫卫生和抚恤救济支出	(151)
第三节 行政、国防和援外支出	(159)
第四节 财政补贴支出	(162)
第五节 预算外支出	(169)

第七章 我国财政监督

第一节 财政监督的概念和分类	(173)
第二节 财政监督的性质、特点和原则	(175)
第三节 财政监督的内容、形式和方法	(178)

第八章 我国预算的编制、执行和决算

第一节 我国预算编制的原则	(183)
第二节 我国预算的编制	(185)
第三节 我国预算的执行	(194)
第四节 决算	(203)

第九章 我国财政管理体制

- 第一节 建立财政管理体制的原则…………… (207)
- 第二节 财政管理体制的内容…………… (210)
- 第三节 我国财政管理体制的形式…………… (214)

第十章 财政、信贷、外汇与物资的综合平衡

- 第一节 财政收支平衡…………… (229)
- 第二节 信贷收支平衡…………… (237)
- 第三节 财政、信贷与外汇收支的统一平衡 …… (240)
- 第四节 财政、信贷、外汇与物资的综合平衡…… (249)

第一章 国家财政概述

第一节 国家财政的概念

一、国家财政的产生

财政是以国家为主体对一部分社会产品进行的分配和再分配的活动，其目的是保证国家存在、发展和实现其职能的需要，因此是一个分配范畴，是人类社会发展到一定历史阶段，随着国家的产生而产生的一种分配。

财政既不是人类社会从来就有的，也不是永恒存在的。它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。从财政的产生以及在不同社会形态下的存在和发展，都有一个历史的发展过程。

氏族社会是人类的第一个社会形态，从氏族社会形成到全盛时期，是处在人口极其稀少，生产力水平极为低下的社会经济条件下。与此相适应，氏族社会实行的是原始共产经济制度。人们在一个氏族或部落里，以原始的简单的劳动工具共同劳动，共同生活，劳动产品只能维持最低限度的生活需要。由于没有剩余产品，没有私有观念和私有财产，人与人之间的关系是平等的，产品归公社成员共同占用，共同分配，私有制、阶级和国家这些财政分配的社会经济条件还没有形成，因此，原始氏族社会没有国家财政。

到了氏族社会后期，随着生产力的发展和剩余产品的出现，引起了社会分工和商品交换。在社会分工和商品交换的作用下，不仅出现了私有财产，而且逐步发展成为生产资料

私有制，并成为社会的经济基础。经过三次社会大分工，劳动生产率不断提高，商品货币关系也得以发展，产生了高利贷和土地私有制，社会财富越来越向少数人手中积聚，引起财产占有的不平等，大批氏族成员变成奴隶，原始氏族社会制度逐渐解体和消亡，以私有制为基础的奴隶制生产方式形成。人类社会第一次被分裂为两个经济利益根本对立的阶级——奴隶阶级和奴隶主阶级，在经济利益上占统治地位的奴隶主阶级，为了维护他们的经济利益和统治地位，就需要有镇压奴隶反抗的阶级统治工具，如军队、警察、法院、监狱等，以及为统治阶级利益服务的专职人员，组成一个权力机关，这个阶级统治机关，就是国家。国家做为脱离社会生产维护奴隶制统治的强制机构一经产生，为了维护国家的存在和执行社会职能，就需要取得赖以生存和行使职能的物质基础，消耗必要的物质资料。在生产资料和产品私有的情况下，只有运用国家权力，将属于私人所有的产品或财富强制地转归国家支配使用。这种强制手段就是强迫人民缴纳捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的，因此是最早出现的财政范畴之一。奴隶制国家依靠政治权力，通过税收等形式取得的社会产品，又安排出去，满足国家实现职能的需要。这样，最早形态的国家财政也就产生了。

总之，国家财政的产生需要一定的经济政治条件。社会生产力的发展，剩余产品的出现和日益增多，为财政的产生奠定了物质基础，是财政产生的经济条件。私有制的出现形成了阶级对立，进而产生了国家，使以国家为主体的分配从整个社会产品的分配中分化独立出来，因此，国家是财政产生的前提，也是财政产生的政治条件。所以财政是伴随国家的产生而产生的分配范畴，是国家为实现其职能的需要，对

一部分社会产品进行的一种分配和再分配。

国家财政的产生，虽然已经具备了这个事物的基本特征，但同其他事物的产生之初一样，往往是不完善的。为了进一步认识财政，把握其本质和规律性，应进一步研究财政在不同社会形态下的存在和发展。

二、国家财政的发展

财政随着国家的产生而产生，又随着国家的发展而发展。

国家财政从产生到现在，经历了两个大的历史阶段。第一个阶段是以生产资料私有制为基础的国家财政。在这个发展过程中，又经历了奴隶制国家财政、封建制国家财政和资本主义国家财政三个不同社会形态的国家财政；第二个阶段是以生产资料公有制为基础的国家财政，即社会主义国家财政。

（一）奴隶制国家财政

1. 奴隶制国家财政的性质

奴隶制国家财政的性质是由奴隶制社会生产关系的基本特征和生产力水平决定的。

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占有直接的生产劳动者——奴隶。奴隶制国家对内镇压奴隶和其他劳动者反抗，对外抵御外来侵略或掠夺、压迫弱小国家、维护奴隶制度的统治。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。

2. 奴隶制国家财政的收支内容

奴隶制国家财政收入主要是：

（1）王室收入。国王及其诸侯官吏直接占有生产资料和

奴隶，强迫奴隶从事种种生产劳动的收入，包括农业、畜牧业、手工业和商业活动所提供的收入。奴隶们所创造的劳动产品，除了很少一部分被用作维持奴隶生存的生活资料之外，其余部分都为国王和奴隶主所占有。因此，直接剥削奴隶劳动，成为奴隶制国家财政收入的主要来源。

(2) 掠夺收入。在奴隶社会，大国、强国在征服弱小国家和部族过程中，除掳掠一部分奴隶外，还掠夺大批财物，同时强迫被征服国家和部族纳贡，这种对外掠夺收入成为奴隶制国家财政收入的重要来源。

(3) 赋税收入。在奴隶制国家，还有相当数量的自耕农和小手工业者，他们有人身自由和少量的生产资料。这些人要向国家缴纳赋税，形成财政收入的一个来源。

奴隶制国家财政支出主要包括以下几方面：

(1) 军事支出。奴隶制社会的战争频繁，国家用于军队的给养和军事装备方面的耗费，成为主要的财政支出。

(2) 祭祀支出。奴隶制国家的统治者，借助尊天命、敬鬼神、以宗教迷信来维护其统治地位。因此，国家每年用来祭祀天地、祖宗、山川的耗费，成为其重要的财政支出。

(3) 王室支出。主要是供给国王及其成员的生活费用、赏赐等项开支。

(4) 俸禄支出。主要是供养王宫近臣、百官的国家支出。

(5) 生产支出。奴隶制国家财政支出中也有一部分用于防止水患、兴修水利、发展农业、矿业、手工业生产方面的支出。

奴隶制国家财政支出，对于巩固奴隶主阶级的统治地位，促进奴隶制社会经济文化发展具有一定作用。

3. 奴隶制国家财政的特点

奴隶社会是以生产力水平低下，自然经济占统治地位，国家主要依靠占有奴隶劳动及其本身为特征，这就决定了奴隶制国家财政的特点：

- (1) 国家的财政收入以国家直接占有奴隶劳动为主。
- (2) 财政收支以实物和力役形式为主。
- (3) 国家财政收支与国王个人收支不分，财政管理很不完善。

(二) 封建制国家财政

1. 封建制国家财政的性质

封建社会生产关系的基本特征是封建地主阶级占有生产资料——土地和不完全占有生产者——农奴。同时，社会上还存在着农民和手工业者的小私有经济。封建制国家是封建地主阶级压迫剥削农奴和其他劳动人民的工具。封建制国家财政是为封建地主阶级利益服务的，它反映了建立在封建剥削基础上的社会产品分配关系。

2. 封建制国家财政的收支内容

封建制国家财政收入的内容主要有：

(1) 官吏收入。它是封建帝王、官吏在领土、皇庄、田庄等直接剥削农奴的收入及帝王所管辖的各级封建诸侯、官府的贡纳收入等。这是封建社会初期的主要财政收入来源。

(2) 赋税收入。是封建社会后期的主要财政收入形式。封建制国家凭借政治权力按土地、人口征税。随着商品经济的日益发展，也对商品流转，财产收益征税。

(3) 特权收入。国家对开采国有资源如山林、矿藏等征收的许可权收入或铸币、邮政，甚至出卖官爵的收入。

(4) 专卖收入。国家对某些产品实行国家专营取得的收入，如盐、铁、烟、酒、茶等。

(5) 贡赋和债务收入。国家每年向诸侯国收取的贡赋，或战败国进纳的贡物，以及为解决财政困难，国家向商人、高利贷者及官僚的借贷收入。

封建制国家财政支出的内容主要包括：

- (1) 军事支出。
- (2) 国家机构支出。
- (3) 国王皇室支出。
- (4) 文化、宗教、建筑工程等支出。
- (5) 债务及赔款支出。
- (6) 部分经济建设支出。

3. 封建制国家财政的特点

封建制国家财政是财政发展史上从产生到成熟的一个重要发展阶段。它具有以下特点：

(1) 税收成为国家财政的主要收入。封建社会土地私有，自然经济占主导地位，决定了国家税收主要以田赋农业税收为主。同时随着商品经济的发展，其他税收也逐步增多。

(2) 国家财政收支与帝王收支逐渐分开。随着封建社会制度的发展，财政收入来源逐渐转为以税收为主，而王室庄园和特权收入成为国王个人收入。同时，由于国家机构的增设和完善，国家财政收支与王室收支也分别设置机构和专职人员进行分别管理。到了封建社会后期，财政收支范围逐步扩大，财政管理中出现了公债、国家预算等新的财政范畴，财政管理趋向完善。

(3) 财政收入形式由实物为主向货币为主转化。封建经济是自给自足的自然经济，封建社会初期，由于商品经济尚不发达，财政收入主要采取实物形式。随着商品货币经济的发展，到了封建社会末期，财政分配也逐步大量采取货币形

式。

在封建社会的进程中，财政作为国家统治和管理的一个重要手段，对国家的兴衰，朝代的更替起着重要作用。

（三）资本主义国家财政

资本主义社会是人类历史上私有制的最后一个社会，也是私有制发展的最高阶段。剥削阶级的国家机器得到充分发展，作为为资产阶级国家服务的工具——国家财政也得到充分地发展和运用。

1. 资本主义国家财政的性质

资本主义国家财政的性质是由资本主义国家的性质决定的。资本主义社会经过产业革命，实现了社会化大生产，使社会生产力以前所未有的速度和规模发展起来，商品经济成为社会经济的主体，劳动力也变成了商品，生产资料变成资本。资产阶级占有生产资料，无偿占有雇佣劳动者的剩余价值，以资本来剥削工人阶级是资本主义社会生产关系的基本特征。生产的社会性与生产资料资本家私人占有之间的矛盾是资本主义社会的基本矛盾。建立在资本主义经济基础上的资产阶级专政的国家，除了具有对内维护资产阶级统治，镇压劳动人民反抗，对外进行掠夺的基本职能外，还具有干预协调社会经济的职能。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，是资本主义国家在经济上的体现，是政府活动的经济基础，同时，又是资本主义国家干预社会经济的重要手段，从根本上讲，资本主义国家财政反映代表资产阶级利益的国家，对工人阶级和其他劳动者的剥削关系。

2. 资本主义国家财政收支内容

资本主义国家财政收入的内容主要有：

（1）税收收入。税收是资本主义国家财政收入的主要来

源，是资本主义国家生存和进行活动的基础。早在资产阶级同封建统治者进行斗争时，税收就成为用来削弱封建阶级经济势力，壮大资产阶级势力的有力工具；当资产阶级稳固地掌握了统治权时，又运用税收作为巩固国家政权的基本经济源泉；到了垄断资本主义时期，税收进一步成为国家干预、调节经济活动的杠杆。资本主义国家广泛运用税收杠杆、积累了丰富的经验，但资本主义税收的实质是对劳动人民的额外剥削，达到为资产阶级根本利益服务的目的。

(2) 债务收入。一般地讲，资本主义发行公债，是以信贷形式筹集财政收入。资本主义从自由竞争发展到垄断，国家财政支出日趋庞大，收不抵支，为了满足各方面的需要，国家不得不运用国家信用的形式，通过在国内发行各种债券和国外借款弥补财政赤字并供以调节经济。但是，债务要还本付息，最终要靠增加税收来弥补，所以债务收入实质是一种延期的税收。

(3) 国有财产收入。资本主义国家的国有财产收入是国家直接拥有的财产收入。如公有土地、森林、矿山、河流、公路等取得的财政收入。虽然资本主义各国国有财产的范围、种类、数量、价值、保管使用和处理方法、收入多少各不相同，但有一个共同的发展趋势，即尽可能地把国有财产进行开发经营，以取得更多的财产收入。

(4) 国营企业收入。资产阶级政府实行企业国有化的目的是为了保证垄断资本家获取高额利润，是为垄断集团服务的。资本主义国家的国营企业，多为邮政、电讯、煤气、电力、石油、煤炭、铁路、航空等基础服务性行业和一些投资多、风险大、获利少的行业，但也有一些是开辟财源，牟取收入的企业。所以，国营企业收入也成为资本主义国家财政

收入的一个来源。

资本主义国家财政支出主要有：

(1) 军事支出。主要包括军事人员经费，军事装备采购费，军事工程设施建设支出等。

(2) 政府机构支出。主要用于政府各种机构经费支出。如暴力机构，一般行政管理机构，对外事务管理机构，经济管理机构以及福利文化管理机构等。

(3) 社会科学文化事业费支出。主要用于文化、教育、卫生等方面的支出。

(4) 社会福利支出。用于社会保险，养老金，失业救济支出。

(5) 经济支出。主要包括国营企业的投资及事业费；经济开发支出；扶植私营企业支出；国家物资储备支出等。

(6) 债务支出。用于国债还本付息及管理支出。

3. 资本主义国家财政的特点

资本主义社会的发展经历了自由资本主义和垄断资本主义两个阶段，资本主义财政在这两个阶段也呈现出不同的特点。

(1) 自由资本主义时期国家财政的特点。第一是收入少，劳动者负担相对减轻。此时是资本主义发展上升的时期。国家对经济采取自由放任，不干预的政策，以达到保护个人自由和资本迅速积累的目的，财政收入只是为了满足国家一般需要。第二是财政支出主要用于非生产性开支。国家财政主要用于维持政府机关、文化教育和社会救济方面，财政支出节制，国债很少。第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，预算不搞赤字，支出打的很紧，以保持财政收支的基本平衡。第四是

财政管理法制化、计划化。建立健全了税收制度、公债制度、预算制度等，使财政管理法制化。特别是运用国家预算全面安排财政收支、对财政分配活动实行计划管理、履行民主程序。预算要经过立法机关审批，具有法律效力，使财政管理进一步得到完善。

（2）垄断资本主义时期国家财政的特点

资本主义发展到垄断阶段，阶级矛盾加剧，垄断资本家集团凭借着他们在经济上的垄断地位和强大的经济力量，必然要掌握和控制国家机器，以便维护垄断集团的经济利益和政治统治地位。这就需要掌握和运用国家财政这一分配手段为垄断集团的利益服务。这一时期国家财政的特点表现为：第一，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，具有了较强大的经济实力，具备了对整个社会经济活动进行干预调节的经济条件。第二，国家财政收支随着国家职能的扩大，调节经济的规模和程度也不断扩大。国家除了维护垄断资产阶级根本利益，扩充军费支出外，还要直接或间接地为垄断集团提供资助，为加速资本的扩大再生产创造条件，增强其国内、国际竞争力。第三，采取赤字财政政策和巨额国债制度。以大量举借国债和通货膨胀的手段取得财政收入，维持庞大的财政支出。债务经济是垄断资本主义时期的基本特征。第四，财政收支完全货币化，财政管理的组织机构更加严密。

（四）社会主义国家财政

社会主义国家财政是财政发展史上一个崭新的阶段，是建立在生产资料公有制基础上的国家财政。在生产资料公有制基础上，财政作为一种组织和实现社会产品分配活动，它既是社会再生产中连接生产和消费的一种客观经济活动，又

是国家自觉运用社会主义客观经济规律的要求，组织和调节国民收入分配，以实现其组织管理国民经济以及其他职能的重要手段。社会主义国家财政从社会产品分配方面反映和作用于社会主义政治、经济、文化和人民生活的各个方面，为社会主义制度的发展和社会主义经济基础服务。

由于我国社会发展历史的特殊性，决定了我国社会主义国家财政，是在半殖民地半封建性质的旧中国财政走向崩溃，新民主主义财政逐步发展的基础上建立起来的。

1. 半殖民地半封建国家财政

我国半殖民地半封建国家财政产生的根源是：第一，帝国主义列强入侵，操纵了中国的财政经济命脉，使中国的经济丧失了独立性。第二，封建制国家财政逐渐瓦解，自给自足的经济遭到破坏。建立在半殖民地半封建经济基础上的国家财政，不论是清王朝时期，还是在军阀混战和国民党统治时期，都是为帝国主义列强、官僚买办资产阶级和封建地主阶级服务的。基本特点是：第一，对帝国主义的依赖性。主要是大量举借条件苛刻的外债以弥补因割地赔款造成的严重财政困难，不得不接受帝国主义的控制。第二，对人民剥削的封建性。凭借政治权力对劳动人民特别是农民进行残酷的剥夺，苛重的税收使广大人民特别是农民日益贫困，以至大批破产。

2. 新民主主义革命时期的财政

新民主主义革命时期的财政，是随着革命根据地的建立，无产阶级政权的形成而产生的，财政收支纯粹是为了保障革命战争的需要，是一种战时财政。其收入一靠农业税收，二靠战利品和缴获品收入，三靠根据地的公营经济收入。财政支出主要是保障革命战争的军需支出，革命政权的物质供给

支出和支持根据地的建设支出。新民主主义革命时期财政的特点：一是财政收支不稳定，二是财政管理分散。

我国新民主主义时期的财政，积累了丰富的工作经验，并提出一系列重大财政政策、财政理论、原则，如“发展经济、保障供给”，“精兵简政、厉行节约”的原则，“集中领导、分散经营”等方针。从理论和实践上为社会主义财政的建立创造了有利条件，并为社会主义财政的建设作了理论、政策、制度和人才等方面的准备。

3. 我国社会主义国家财政的建立与发展

中华人民共和国的成立，完成了新民主主义到社会主义的转变，与此相适应，新民主主义时期的财政也逐步完成了向社会主义国家财政的过渡。

(1) 我国社会主义财政的建立（1949—1956年）

伴随着国家政权的建立，国家财政在促进对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造，为大规模的经济建设服务的过程中，也逐步建立起来。

(2) 全面建设社会主义时期的财政（1956—1966年）

我国社会主义财政同整个国民经济一样，虽然一度受到严重挫折，但仍然取得很大成就。

(3) “文化大革命”时期的财政（1966—1976年）

这期间使我国国民经济遭到巨大损失。财政工作也是如此，一些年份收不抵支，国家建设和人民生活都受到严重影响。

(4) 工作重点转移时期的财政（1976—1980年）

党的十一届三中全会明确提出全党工作着重点转移到社会主义现代化建设上来，使我国国民经济走上健康发展的轨道。国家财政按照党的十一届三中全会以来的各项方针政策