

教育部重点推荐教科书

新编财政学

李海波 刘兴华 王京梁 刘连环 / 编著

*Xinbian
Caizhengxue*

立信会计出版社

教育部重点推荐教科书

新编财政学

李海波 刘兴华 王京梁 刘连环 / 编著

立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

新编财政学/李海波等编著. —上海:立信会计出版社, 2001. 9

ISBN 7-5429-0907-X

I. 新… II. 李… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 064039 号

出版发行	立信会计出版社
经 销	各地新华书店
电 话	(021)64695050×215 (021)64391885(传真) (021)64388409
地 址	上海市中山西路 2230 号
邮 编	200235
E-mail	lxa ph@sh163c. sta. net. cn

印 刷	立信会计常熟市印刷联营厂
开 本	890×1240 毫米 1/32
印 张	11.5
插 页	2
字 数	302 千字
版 次	2001 年 9 月第 1 版
印 次	2003 年 1 月第 3 次
印 数	3 000
书 号	ISBN 7-5429-0907-X/F·0831
定 价	20.40 元

如有印订差错 请与本社联系

前 言

作为对上层建筑的一种反映,财政学是随着政治、经济形势的发展变化而不断发展和完善的。财政理论不仅要改革成果作出反应,而且应作为改革的先导,对财政领域出现的新情况、新问题作出理论概括和实证分析,为有关部门决策提供参考。

“财政学”是各经济类和管理类专业的基础课程之一。为了适应 21 世纪社会经济发展、教学及科研的需要,与专业目录调整后专业面拓宽的教学改革相匹配,我们以马克思主义基本原理和邓小平理论为指导,立足于中国实际,在吸收借鉴西方财政理论的基础上组织编写了这本教材。

本书较全面而又突出重点地阐述了财政学的基本原理和基础知识,紧密结合我国社会主义市场经济条件下财政改革和发展的实际,吸取了近年来财政研究的新成果,内容新颖、体系完整、实用性强。

本书由李海波、刘学华、王京梁、刘连环编著。其中李海波负责第一、第十章的编写,刘学华负责第六、第七章的编写,王京梁负责第二、第三、第四、第九章的编写,刘连环负责第五、第八、第十一、第十二章的编写。

由于编写时间仓促、作者水平所限以及政策变动等原因,书中难免存在缺点和疏漏,敬请广大读者批评指正。

目 录

第一篇 总 论

第一章 财政概述	3
第一节 财政现象与财政本质	3
第二节 财政与财政学	10
第三节 财政的职能	19

第二篇 财 政 支 出

第二章 财政支出概述	35
第一节 财政支出的分类与原则	35
第二节 财政支出规模	47
第三节 财政支出效益分析	53
第三章 购买性支出	63
第一节 政府投资概述	63
第二节 农业投资	69
第三节 基础产业投资	77
第四节 社会消费性支出	82
第四章 转移性支出	95
第一节 社会保障支出	95
第二节 对外援助与财政补贴	104
第三节 税收支出	114

第三篇 财 政 收 入

第五章 财政收入概述	123
-------------------------	-----

第一节	财政收入结构	123
第二节	财政收入规模	136
第六章	税收原理	148
第一节	税收概述	148
第二节	税收原则	155
第三节	税收负担与税负转嫁	161
第四节	税收效应与税收中性	164
第七章	税收制度	167
第一节	税收制度概述	167
第二节	商品课税	174
第三节	所得课税	209
第四节	资源课税	228
第五节	财产、行为课税	236
第八章	公债	243
第一节	公债的概念和种类	243
第二节	公债的功能	252
第三节	公债制度	257
第四节	公债市场和公债负担	268

第四篇 财政管理体制

第九章	国家预算	281
第一节	国家预算概述	281
第二节	国家预算法	285
第三节	国家预算的编制、执行和调整	290
第四节	预算外资金管理	296
第十章	财政管理体制	305
第一节	财政管理体制概述	305
第二节	我国分税制财政体制	315

第五篇 财 政 政 策

第十一章 财政平衡	327
第一节 财政平衡概述	327
第二节 财政平衡与社会总供求平衡	333
第三节 财政赤字的经济影响	338
第十二章 财政政策	344
第一节 财政政策概述	344
第二节 财政政策目标与工具	348
第三节 财政政策效应	353
第四节 财政政策与货币政策的配合	357

第一篇

总论

第一章

财政概述

第一节 财政现象与财政本质

一、财政现象

在现实社会中,从居民的衣食住行到国家的政治经济活动,时时处处都存在财政现象。在市场经济条件下,人们通过市场来满足各种需要。就居民个人而言,人们通过自己的劳动或经营活动来取得收入,然后用这些收入购买自己和家庭所需要的商品和服务;就法人而言,要在激烈的市场竞争中求生存、求发展,必须精打细算,不断地通过市场卖出产品或劳务取得货币收入,并用这些收入支付工资、购买原材料、燃料、动力等,投入新的生产,并实现盈利。若稍加留意,你就会发现,并非所有的需要都可以通过市场来满足,市场不能包揽人们的一切需要,你手里有钱可以在市场上购买到你所需要的衣物、食品、报刊杂志、汽车、住房等,但是,你即使有钱也买不到如环境保护、国防、公检司法提供的维护社会秩序的稳定与安全等,这些都是政府所提供的。政府以特有的方式来满足人民的需要,并对经济进行宏观调控。整个社会新创造的价值中有相当一部分是由政府集中支配的。规模宏大的京九铁路、著名的三峡工程、遍布全国的公路网、城市道路交通的建设、“安居工程”和经济适用房的建设等都是由国家出资的。近年来,政府通过加大对基础设施的投入,极大地改善了投资环境,既缓解了基础产业的“瓶颈”约束,又扩大了内需,有力地推动了经济增长。这些政策的实施,防止了由于经济不景气造成的失业率大幅提高,增加了居民收入,维护了社会稳

定;政府通过提高国家公职人员的工资水平和离退休人员的养老金,增加居民的收入,以此增加有效需求。同时,企业和收入达到一定水平的人,必须依法向国家纳税;国有企业和由国家参股的企业,还要向国家上缴税后利润;国有企业亏损可享受政府发放的补贴等等。政府通过税收、利润上缴、举借公债等形式筹集财政资金,是关系到国家、企业和居民个人三者利益关系的大问题。在我国每年三月份召开的全国人民代表大会上,财政部受国务院委托,向大会提交“关于上一年度国家预算执行情况和今年国家预算草案的报告”,交由人大代表讨论,并由全国人民代表大会审查批准。这是大会的一项重要文件,反映年度财政收入和支出的预算和国家决算,披露财政收入和支出的规模、结构,体现政府的活动范围和政策取向。所有这些,都和我们讲的财政有关,我们称之为财政现象。由此可见,财政现象是由政府行为引起的与我们日常生活密切相关的社会经济现象。从上述财政现象不难看出,财政问题是关于政府的收入和支出的问题。那么,究竟什么是财政?它是在怎样的历史条件下产生的?这是我们下面将要研究的问题。

二、财政的起源

财政是一个历史范畴,是人类社会发展到一定历史阶段的产物。直观地说,财政是依托国家政权参与社会产品分配而产生的特定经济关系,它是伴随着国家的产生而产生的。

(一) 财政是随着国家的产生而产生的特定分配关系

财政是人类社会发展到一定阶段的产物。马克思主义认为,物质资料的生产是人类社会存在和发展的基础。在原始社会,由于生产力水平极为低下,生产工具简陋,生产直接为了满足生产者及其家族的需要,人们能获得的产品很少,仅能维持人们最低的生活需要,没有剩余。由于生存环境异常恶劣,人们只有依靠集体的力量向大自然作斗争,才能生存。这种生产的集体化,决定了生活的集体化,二者又决定了分配的平均化。因此,在一个氏族或部落中,人们共同劳动,劳动所得归全体成

员共同占有,平均分配。到了原始社会末期,随着生产力的发展,劳动能力不断提高,以及生产工具的改进,人们在劳动产品得以维持劳动者的生存之外还有了剩余,出现了剩余产品,也出现了社会分工以及分配上的差别,才出现了私有财产,进而出现了国家。国家产生以后,统治阶级为了维持自己的统治,运用国家权力,以社会管理者的身份,占有一部分剩余产品,来满足其实现职能的需要。只有当社会生产的产品超过了劳动者直接的个人消费需要而形成剩余产品的时候,当出现了国家参与剩余产品分配的时候,便产生了财政。所以,财政分配关系是随着国家的产生而产生的,也必将随着国家的消亡而消亡。

国家权力一经产生,不仅要行使统治阶级的职能,而且作为社会的组织者,同时行使有关的社会职能,如文化教育、社会经济发展、道路交通等社会公共设施、维护社会秩序等,以满足某些社会公共需要。国家这个从社会中产生,又居于社会之上的公共权力,要实现其职能,行使它的权力,就需要消耗一定的物质资料。而国家本身是非物质生产部门,不创造任何价值,其一切物质消费只能凭借其权力,强行占有一部分社会产品,作为其经费来源。这就出现了以国家为主体的、依靠国家权力进行的分配,即财政分配现象。马克思认为:“赋税是官僚、军队、教士和宫廷生活的源泉,一句话,它是行政权力整个机构的生活源泉。强有力的政府和繁重的赋税是同一个概念。”(《马克思恩格斯全集》第四卷,人民出版社1979年版,第166页)。财政为国家机器的运转提供资金来源和经济基础,是国家参与分配和干预社会经济生活的物质基础。

(二) 财政是随着社会生产力的发展、剩余产品的出现,从社会产品分配中独立出来的特定分配现象

和国家一样,财政的产生还有其深刻的经济根源。社会生产力发展到一定阶段,剩余产品的出现和扩大,为财政的产生提供了基础财源和物质前提。

原始社会时期,生产力水平极其低下,公社成员用原始的简单劳动工具共同劳动,劳动产品归公社全体成员共同占有,平均分配,以维持

个人极低的消费需要。没有私有制,没有阶级和国家,当然也没有国家的分配。到了原始社会后期,随着生产力的发展,劳动产品除了维持个人生活消费还有剩余。剩余产品的出现,为分配上的不平等提供了物质条件,同时也出现了氏族组织掌握一小部分剩余产品,用于满足社会公共需要的现象。

氏族公社对剩余产品的分配,还不是财政分配。从剩余产品的产生到私有制、阶级、国家的产生,经历了一个相当长的历史时期。据考察,剩余产品大体是在野蛮时代的中期阶段出现的,是以社会分工和生产发展为基础的。三次社会大分工,即畜牧业同农业的分离,手工业同农业的分离,以及单纯从事商品交换的商人的出现,每一次分工都有力地推动了生产力的发展和剩余产品的扩大,促进了私有制和阶级的产生,最终使人类社会从无阶级的社会过渡到阶级社会,即由原始社会进入到奴隶社会。当国家成为社会的代表,并运用其权力集中分配一部分社会产品时,便产生了财政。财政是国家参与剩余产品分配形成的分配范畴,是以国家为主体占有并分配使用剩余产品的特定分配关系。

可见,财政的产生是一个历史过程,是生产力发展到一定阶段的结果。当人类社会发展到能为社会提供剩余产品,私有制发展成为社会的经济基础,社会便分裂为阶级,进而产生了国家。国家作为一个脱离社会生产的阶级统治机构,为了其存在和执行其职能的需要,只能运用其权力参与剩余产品的分配,取得所需的物质资料。这种为了国家的需要,由国家直接参与的分配,从社会产品分配中产生并独立出来的过程,就是国家财政产生的过程。

(三) 关于财政起源的两种不同观点

1. 社会共同需要论

这种观点认为,财政是社会共同需要的产物。早在人类社会出现了剩余产品、产生了社会共同需要的时候,就产生了财政。在原始社会的母系氏族时期,社会共同需要已有很大发展,当时已经有了防卫设施、公共仓库、公共集体场所,已经有了财政的雏形。到了原始社会的农村

公社时期,用来满足社会共同需要而进行的分配活动,已经成为独立的社会分配活动,已是完整的财政范畴了。因而认为,随着剩余产品和社会共同需要的产生,财政分配关系在原始公社时期已经形成。这种观点还认为,财政与国家的关系同经济基础和上层建筑的关系一样,财政属于经济基础,反映的是经济关系;国家体现的则是政治关系。国家财政是以国家的产生为外部条件的,从这个意义上说,没有国家就没有财政。但不是国家创造了财政,相反,是阶级财政为国家的产生奠定了经济基础。还指出,国家起源论不符合人类社会发展的历史实际,违反历史唯物主义的基本原理,在逻辑上是本末倒置的。

2. 国家分配论

“国家分配论”主张财政是随着国家的产生而产生的。财政是在国家产生以后,国家为了维持其存在和行使其职能,依靠国家权力,在社会产品分配中占有一定份额的时候产生的。财政的产生决定于两个条件:一是反映生产力发展水平的客观经济条件——剩余产品;二是政治条件——国家权力。财政的产生是这两个条件共同作用的结果。剩余产品仅为财政的产生提供了客观经济条件,国家的产生及其参与剩余产品分配才使财政的产生具有了现实性。

三、财政的发展

(一) 奴隶制国家财政

奴隶社会财政的性质决定于奴隶制生产资料所有制和国家的性质。奴隶制国家是人类历史上最早的国家,是社会分裂为阶级以后,奴隶主阶级统治和剥削奴隶的工具。奴隶制国家财政是奴隶制国家对奴隶和贫民进行剥削和掠夺,以维护奴隶主阶级统治和利益的工具。

奴隶社会是建立在奴隶主占有生产资料 and 直接占有生产者——奴隶的基础上的。奴隶主对奴隶享有所有权和绝对的支配权。奴隶社会除奴隶主和奴隶外,还有中间阶层的自由民——小农和手工业者,随着商品交换的发展,小生产者不断地分化,大多数沦为奴隶,少部分成为

商人和高利贷者。奴隶制国家的职能,就是对内镇压奴隶和其他贫民的反抗,维护和巩固奴隶制剥削制度;对外进行战争,以掠夺奴隶和财富,或抗御外来侵略。奴隶制国家的国王,既是拥有全国政治军事大权的统治者,又是全国最大的土地占有者和奴隶主,占有大量的土地和奴隶。

奴隶制国家财政具有以下特点:

(1) 国家财政收支与王室私人收支不分。国王是最大的奴隶主,也是国家的统治者,国王的也就是国家的,国家的都是国王及其家族的。

(2) 财政收支主要采用实物形式和部分力役形式。这是因为当时生产力水平低下,自给自足的自然经济占统治地位。

(3) 以对农业的征收为主。这是因为在奴隶社会生产力水平落后,农业是国民经济的主导产业,手工业和商业尚未发展起来,在国民经济中所占比重很小。因而,财政收入主要来自于农业。

(二) 封建制国家财政

封建制国家财政的性质是由封建社会生产资料所有制性质和封建国家的性质决定的。封建社会是建立在封建地主阶级占有生产资料 and 不完全占有生产者——农奴的基础上的。土地和主要劳动工具归封建地主所有,农奴依附在土地上。此外,社会上还大量存在农民和手工业者、商人等小私有经济。封建社会的两个对立的阶级是地主和农民。封建制国家是封建地主阶级压迫农民的工具。封建制国家财政反映封建地主阶级剥削农民的社会产品分配关系,是为维护封建主统治和封建剥削制度服务的。

封建制国家财政的主要特点是:

(1) 国王个人收支和国家财政收支逐渐分离,王室庄园收入和特权收入逐步转为王室收入。

(2) 田赋和各种捐税成为财政收入的主要来源。

(3) 封建社会末期,产生了国家预算、公债等财政范畴,为财政学科的产生提供了重要条件。

(4) 财政制度往往不统一。封建社会分封治国,当中央力量衰弱

时,地方势力割据,由于国家长期处于分裂状态,造成财政制度的混乱和不统一。

(5) 财政收支以实物为主,且逐步由实物向货币形式转化。到了封建社会,财政收入仍以实物形式为主,很少采用力役形式,货币收入的比重逐渐增大。

(三) 资本主义国家财政

资本主义生产关系的基本特征是资本家占有生产资料,资本主义国家是维护资产阶级利益的工具。资本主义国家财政的性质是由资本主义生产资料所有制和资本主义国家的性质决定的。资本主义的经济基础是生产资料的资本家私人所有制,资本家阶级凭借它掌握的资本雇佣劳动力,无偿地占有工人阶级创造的剩余价值。资本主义社会存在两个根本对立的阶级——无产阶级和资产阶级。由于资本主义生产资料的私有制,资本主义国家一般不掌握经济,国家行使职能所需的经费,是利用国家权力通过财政对国家收入的再分配取得的。财政为政府活动提供经济基础,以维护资产阶级的统治和资本主义的剥削制度。

资本主义国家财政的主要特点:

(1) 国家财政收支全部采用货币形式。由于资本主义社会商品货币经济高度发达,国家财政收支完全采用货币形式。

(2) 国家财政收入主要来自于工商业。到了资本主义社会,工商业迅速取代了农业,成为国民经济的支柱。工商税收取代农业税,成为财政收入的主要来源。而以土地作为课税对象的农业税占财政收入的比重很小,已成为次要税种。

(3) 国家财政收入尽可能地减少。这与资本主义国家政府职能范围小是密切联系在一起的。因而强调减轻人民的税收负担。

(4) 财政收入主要用于非生产性支出,以维护资本主义生产秩序,生产性支出所占比重很小。财政收入主要用于维持国家机器运转的行政管理、社会文化教育、科学研究和科学实验、社会保障等方面。国家财政较少干预经济。

(5) 财政体制日趋集中和统一。随着集中的财政体制的建立,统一的财政制度得以实行,财政机构得以普遍建立,从而使财政对生产和人民生活的消极作用有所减少。这和封建社会国家财政制度的不统一相比,无疑是进步的。

(6) 财政管理有所改进。资本主义社会国家财政的一切收支都纳入国家预算,规定议会对国家预算的制定、审查、决算等方面有决策权和监督权。这和封建社会国家财政收支缺乏有效的监督相比,有进步作用。

此外,在自由资本主义阶段,国家财政收支经常保持平衡。到了资本主义社会,由于生产得到了较快发展,财政收入较充裕,国家财政较少出现赤字,经常保持平衡。当财政出现困难时,国家也较容易通过借款来解决暂时困难,国家信用地位加强,债务负担也比较轻。在这一阶段,国家财政对资本主义经济的发展有一定的促进作用。资本主义进入垄断阶段以后,特别是第二次世界大战以后,在财政收支关系上,经常运用赤字政策来刺激有效需求,以此来避免经济危机,维护经济的稳定。

第二节 财政与财政学

一、财政的概念

财政是国家为实现其职能,满足社会公共需要,对一部分社会产品所进行的分配和再分配。财政是一种分配,是处于社会再生产分配环节上的一种分配形式。财政作为一种分配关系可以从以下几个方面理解:

(一) 财政分配的主体

财政分配的主体是国家,是指国家在财政分配中居于主导地位,并形成国家与其他分配主体之间的分配关系。