

立信财经丛书

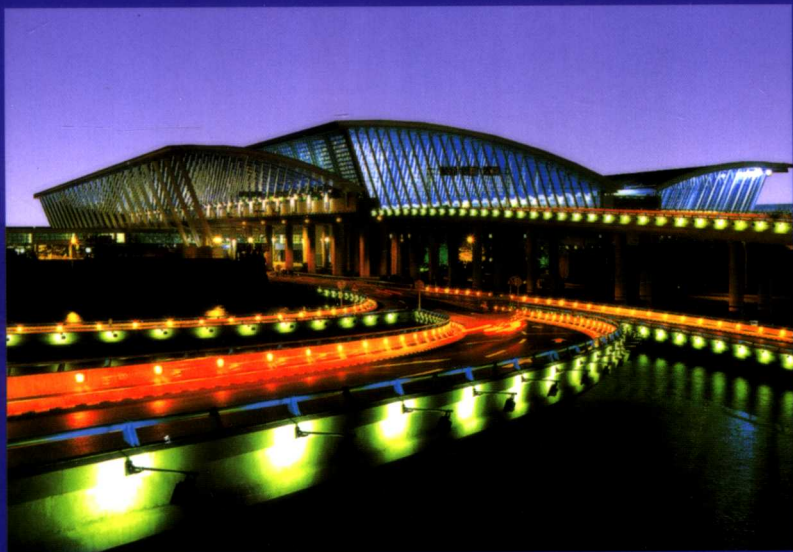
梅 阳 / 编 著

财 政 学

(第二版)

Public Finance

(Second Edition)



立信会计出版社

LIXIN KUAJJI CHUBANSHE

立信财经丛书

财政学

(第二版)

梅 阳 / 编著

立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学/梅阳编著. —2版(修订本). —上海:立信会计出版社, 2006. 1

(立信会计丛书)

ISBN 7-5429-0866-9

I. 财… II. 梅… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 160967 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
网上书店	www.Lixinbook.com (021)64388132
地 址	上海市中山西路 2230 号
邮 编	200235
网 址	www.lixinaph.com
E-mail	lxaph@sh163.net
E-mail	lxzbs@sh163.net (总编室)

印 刷	立信会计常熟市印刷联营厂
开 本	890×1240 毫米 1/32
印 张	12.25
插 页	2
字 数	315 千字
版 次	2006 年 1 月第 2 版
印 次	2006 年 1 月第 5 次
印 数	12 001—15 000
书 号	ISBN 7-5429-0866-9/F·0796
定 价	22.00 元

如有印订差错 请与本社联系

第 2 版 前 言

《财政学》于 2001 年 5 月出版以来,受到许多读者的厚爱,已经连续印刷了几次。随着我国经济体制改革和经济发展,我国的财政税收方面的改革也在不断进行,经济情况已经发生了很大的变化,原来的《财政学》有许多地方需要调整。在这种背景下,我对《财政学》教材进行了修订,在尽可能保持原教材框架的基础上,对一些内容进行了适当的调整和补充,其中变化较大的是:删去了国有资产收益一章,增加了预算外资金一章,在政府预算和政府间财政关系等章节中,做了较大的调整,充实了近年来财政体制的有关内容。另外,在其他一些章节中,也有一些适当的调整。

本教材在修改的过程中,得到了许多同仁的帮助,立信会计出版社张立年先生对本书的修订给予悉心帮助和鼎力支持,在此一并致以衷心的感谢。

由于水平有限,书中难免还存在着不足之处,恳请读者指正。

梅 阳

2005 年 12 月

于中央财经大学

目 录

第一章 导论	1
第一节 财政的产生和发展	1
一、财政的产生(1) 二、财政的发展(4)	
第二节 财政学说简介	13
一、中国古代的财政思想(13) 二、资产阶级财政学说(14) 三、中国社会主义财政理论的形成与发展(16)	
复习思考题	17
第二章 财政的概念与职能	18
第一节 财政的概念	18
一、财政参与国内生产总值分配的过程(18) 二、财政的一般特征(19) 三、财政概念的一般表述(21)	
第二节 公共产品与公共财政理论	22
一、公共产品及其特征(22) 二、市场失灵与公共财政(24) 三、构建我国公共财政理论框架(26)	
第三节 财政的职能	27
一、资源配置职能(28) 二、收入分配职能(30) 三、经济稳定职能(31)	
复习思考题	33
第三章 财政支出总论	34
第一节 财政支出的含义与组成	34
一、财政支出的含义(34) 二、财政支出的组成(36)	

第二节 财政支出分类	37
一、财政管理上的分类(37) 二、财政理论上的分类(43) 三、财政支出的经济影响(47)	
第三节 财政支出的规模	53
一、财政支出规模的衡量指标(53) 二、财政支出的增长趋势(55)	
三、中国财政支出规模的分析(59)	
第四节 财政支出的原则	63
一、量入为出与收支结合的原则(63) 二、统筹兼顾、全面安排的原则(65) 三、厉行节约、讲求效益的原则(66)	
第五节 财政支出效益分析	67
一、财政支出效益分析的意义(67) 二、财政支出效益分析的特点(67) 三、财政支出效益分析的方法(68)	
复习思考题	73
第四章 购买性支出	74
第一节 行政管理与国防经费支出	74
一、行政管理与国防经费支出的性质与内容(74) 二、行政管理费和国防费的控制(75)	
第二节 文教科学卫生支出	82
一、文教科学卫生支出的性质与内容(82) 二、文教科学卫生支出的管理(84)	
第三节 财政投资性支出	90
一、政府投资的特点与范围(90) 二、基础产业发展与财政投融资(94) 三、财政农业投资(97)	
复习思考题	100
第五章 转移性支出	101
第一节 社会保障支出	101
一、社会保障的概念与内容(101) 二、我国社会保障制度的建立与发	

展(106) 三、社会保障的资金来源与筹资模式(110) 四、我国社会主义初级阶段社会保障体制改革(114)	
第二节 财政补贴支出	119
一、财政补贴的性质与内容(119) 二、我国财政补贴制度的实践与改革(125)	
复习思考题	128
第六章 财政收入总论	129
第一节 财政收入的含义与分类	129
一、财政收入的含义(129) 二、财政收入的分类(130)	
第二节 财政收入的规模	143
一、财政收入规模的内涵(143) 二、制约财政收入规模的因素分析(144)	
第三节 组织财政收入的原则	149
一、从发展经济入手增加财政收入的原则(150) 二、利益兼顾的原则(150) 三、合理负担的原则(151) 四、公平与效率兼顾的原则(152)	
复习思考题	153
第七章 税收原理	154
第一节 税收的概念	154
一、税收的性质(154) 二、税收的形式特征(154)	
第二节 税收术语	156
一、纳税人(156) 二、课税对象(157) 三、税率(157) 四、课税基础(160) 五、附加、加成和减免(161)	
第三节 税收的分类	161
一、按课税对象分类(162) 二、按计税依据分类(163) 三、按税收与价格的关系分类(163) 四、按税收的管理与使用权限分类(163) 五、按税负能否转嫁分类(164)	

第四节 税收的转嫁与归宿	164
一、税负转嫁与归宿的含义及方式(164)	
二、税负转嫁的条件(166)	
第五节 税收的公平与效率	167
一、税收公平原则(168)	
二、税收效率原则(169)	
复习思考题	170
 第八章 税收制度	171
第一节 税收制度的组成与发展	171
一、税收制度的组成(171)	
二、税收制度的发展(172)	
三、我国税收制度的沿革(174)	
第二节 商品课税	179
一、商品课税的特点(179)	
二、商品课税的主要税种(180)	
第三节 所得课税	188
一、所得课税的特点(188)	
二、所得税的主要税种(189)	
第四节 其他课税	193
一、资源课税(193)	
二、财产课税(195)	
三、行为课税(197)	
复习思考题	199
 第九章 国际税收	200
第一节 国际税收的含义	200
一、国际税收的概念(200)	
二、国际税收的研究对象、范围及方法(203)	
第二节 国际重复征税及其免除方法	205
一、税收管辖权(205)	
二、国际重复征税(210)	
三、国际重复征税的免除方法(211)	
四、税收饶让(215)	
第三节 避税与反避税	216
一、国际避税及其产生的原因(216)	
二、国际反避税(217)	
第四节 国际税收协定	218
一、国际税收协定的概念(218)	
二、国际税收协定的内容(221)	

复习思考题	225
第十章 国债	227
第一节 国债的概念与分类	227
一、国债的概念(227) 二、国债的特征(228) 三、国债的功能(231)	
四、国债的分类(233) 五、国债结构(235)	
第二节 国债的规模	236
一、国债规模的含义(236) 二、国债的负担(237) 三、国债的限度(237)	
四、国债规模的衡量指标(238) 五、我国的国债规模(240)	
第三节 国债的发行	241
一、国债的发行和推销机构(241) 二、国债的发行价格(242) 三、国债的发行方式(242)	
四、国债的利率(245)	
第四节 国债的偿还	247
一、国债的偿还方式(247) 二、国债的付息方式(248) 三、偿债的资金来源(249)	
第五节 国债市场	251
一、发行市场和流通市场(251) 二、国债市场的功能(252) 三、我国的国债市场(252)	
第六节 我国国债状况	254
一、1950年发行的人民胜利折实公债(255) 二、1954~1958年发行的国家经济建设公债(255)	
三、改革开放以来我国发行的国债(255)	
复习思考题	256
第十一章 政府预算	257
第一节 政府预算的含义	257
一、政府预算的概念(257) 二、政府预算的基本特征(259)	
第二节 政府预算的类型	260
一、按预算编制的形式分类(260) 二、按预算编制的方法分类(261)	
三、按预算项目能否直接反映其经济效益分类(262) 四、按预算收支	

的平衡状况分类(264)	五、按预算分级管理的要求分类(265)	六、按收支管理范围和编制程序分类(265)	七、按预算作用的时间长短分类(266)
第三节	政府预算的原则与政策	267	
一、政府预算的原则(267)	二、政府预算政策(269)		
第四节	部门预算制度	272	
一、部门预算的含义与原则(272)	二、部门预算的内容(275)		
第五节	政府采购制度	278	
一、政府采购制度的含义(278)	二、政府采购的原则(279)	三、政府采购的当事人(281)	四、政府采购的方式(283)
五、政府采购的程序(286)			
第六节	国库集中收付制度	288	
一、国库集中收付制度的概念及实施意义(288)	二、国库集中收付制度改革的基本内容(290)		
复习思考题		295	
第十二章	政府间的财政关系	296	
第一节	政府间收支的制度安排	296	
一、确定政府间财政关系的原则(296)	二、政府预算管理体制的内容(302)		
第二节	改革开放以来我国政府预算管理体制的沿革	307	
一、1980 年在全国大部分地区实行“划分收支,分级包干”体制(308)	二、1985 年实行“划分税种,核定收支,分级包干”体制(308)	三、1988 年对地方财政包干办法的改进(309)	
第三节	“分税制”预算管理体制	310	
一、分税制基本问题(310)	二、我国实行分税制的基本内容(311)		
第四节	政府间转移支付制度	313	
一、政府间转移支付的概念及其分类(313)	二、政府间转移支付的模式和一般方法(316)	三、政府间转移支付的必要性(320)	四、我国

政府间转移支付制度(323)	
复习思考题.....	329
第十三章 预算外资金.....	330
第一节 预算外资金概述.....	330
一、预算外资金的含义和范围(330) 二、预算外资金的特点(331)	
三、预算外资金的分类(332) 四、政府收费的性质、范围和原则(334)	
第二节 预算外资金的管理方式.....	336
一、预算外资金管理的原则(336) 二、预算外收支两条线的管理制度(337)	
三、预算外收支和结余的管理(341) 四、预算外资金的计划管理(344)	
五、预算外资金的财务会计管理(346) 六、预算外资金收支两条线管理(347)	
七、政府收费体制的改革(347)	
第三节 预算外资金发展的目标模式.....	351
一、统一政府预算管理体系(351) 二、统一政府预算管理体系的必要性(352)	
三、统一政府预算管理体系的对策(355)	
复习思考题.....	356
第十四章 财政平衡和财政政策.....	357
第一节 财政平衡和财政赤字.....	357
一、财政平衡与财政赤字的概念(357) 二、财政赤字的经济影响(359)	
第二节 财政政策.....	361
一、财政政策的内容与分类(361) 二、财政政策工具(363)	
第三节 财政政策与货币政策的配合.....	367
一、财政与银行之间的密切联系(367) 二、财政政策与货币政策配合的必要性(369)	
三、财政政策与货币政策的配合方式(372)	
复习思考题.....	375

第一章 导 论

第一节 财政的产生和发展

在人们的日常生活中,时时处处都存在着财政现象,从人们的衣食住行,到国家的政治活动、经济建设、社会发展,财政渗透到每一个领域,人们总在主动或被动地参与着财政活动。企业、农民、城镇居民要按国家税法的规定,把收入的一部分以税收的形式向国家财政缴纳。国家将把从社会得到的财政资金用于社会政治、经济的各个方面,如大型基本建设中的电站、钢铁厂、煤矿、水利设施、公路、铁路、学校、科研单位、医疗卫生机构以及各种文化团体等等,也主要靠财政拨款经费,以维持其活动;社会的孤寡老人、受灾地区的居民等,需要财政拨款的救助;城镇居民的“菜篮子”、“米袋子”,在某种程度上也享受着政府的财政补贴。凡此种种,不胜枚举。这一切,都是人们参与财政活动,也是财政“取之于民,用之于民”的本质特征的具体体现。

一、财政的产生

国家财政是一个经济范畴,同时又是一个历史范畴,我们要从理论上分析财政问题,有必要首先对财政的产生与发展作必要的考察。要考察财政在历史上是怎样产生的,在发展中经过了哪些主要阶段,并根据这种发展去考察它现在是怎样的,以探求财政这一事物内在的、本质的、必然的联系。

国家财政不是从来就有的,它是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段,伴随着国家的产生而产生的。

(一) 原始公社制度下,没有独立意义的财政

原始社会初期,由于生产力发展水平极其低下,人们过着原始群的生活,单独的个人不可能取得维持生存的物质资料,更难抵御自然界的侵害,这就迫使人们以群体的力量同大自然作斗争。人们在一个氏族内共同劳动,共同占有劳动成果,大体平均地分配产品。与此相适应,原始社会内部的公共事务,则由氏族机构来管理,在氏族机构中担任公共事务的组织者,既是领导者,又是劳动者,为全体成员的公共利益服务。由于生产力水平的限制,任何人都不可能脱离生产劳动,因此,在这个时期,没有剩余产品,没有国家,也不可能产生国家财政。

(二) 财政是随着国家的产生而产生的

原始社会末期,由于生产力的发展,发生了社会分工,即第二次社会大分工——手工业从农业中分离出来,这标志着人们不再是直接为了自身的消费而生产,还出现了直接以交换为目的的生产,即商品生产。人们的生产劳动所创造出的劳动产品,除了维持自身的生存以外,已经创造出日益增多的剩余产品,这样就为国家财政的产生提供了可能。

随着社会分工的扩大,商品生产和商品交换的发展,剩余产品也不断增多,各个家庭逐渐脱离了氏族群体而成为独立的生产单位,私有制社会便由此产生。与此同时,处于优越地位的那些公共事务的政治者,也日益脱离生产,利用其职权霸占公有土地,掠夺公共财富,占有战利品和交换的商品,逐渐成为依靠剥削他人为生的氏族贵族和奴隶主。在以前生产力发展水平低下时,氏族之间也会因各种原因而发生战争,战争中的俘虏因为自身要消耗大量的物品,而不创造任何剩余产品,便会被杀掉。后来,随着生产力的进一步发展,俘虏被保留下来,为奴隶主们创造剩余产品,这便形成了奴隶。另外,由于氏族内部的演变、分化,终究有一部分人贫困至极,最后只有卖身为奴,而加入到奴隶的行列。社会的发展产生阶级以后,阶级斗争也随之发生。奴隶主阶级为了维护他们在经济上的既得利益和政治上的统治地位,实现对奴隶阶

级的剥削,就需要掌握一种拥有暴力的统治工具,以镇压奴隶阶级的反抗。于是,昔日里处理原始公社内部事务的氏族组织逐步地转变为国家。

国家是阶级矛盾不可调和的产物,是阶级统治的机器,是一个阶级压迫另一个阶级的工具。国家区别于氏族组织的一个重要特征,就是“公共权力”的设立,而构成这种公共权力的,不仅有武装的人,而且还有监狱和强制机关。奴隶制国家为了维持它的存在和实现其职能,需要占有和消耗一定的物质资料。由于国家本身并不从事物质资料的生产,它的物质需要就只能依靠国家的政治权力,强制地、无偿地把一部分社会产品据为己有。这样,在整个社会产品分配中,就分化独立出一种由国家直接参与的社会产品的分配,这就是财政分配。

可见,奴隶制国家的出现,为奴隶制国家财政的产生提供了必然性。恩格斯说过:“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。但是我们现在却十分熟悉它了。”^①

综上所述,生产力的发展,剩余产品的出现,是财政产生的物质基础,成为财政产生的经济条件;私有制、阶级和国家的出现,是财政产生的政治条件。财政是随着国家的产生而产生的。

以上我们介绍的财政产生的过程,强调了财政是伴随着国家的产生而产生的。所谓财政,历来都是国家财政,这种观点在我国财政学研究领域中也影响最深,学术界通常将其称为“国家分配论”。随着对财政科学的不断探索,我国学术界经过长期的探讨与争鸣,已经形成了多种财政学派。在关于财政起源的问题上,与“国家分配论”分歧较大的是“社会共同需要论”。这种观点认为:财政是为了满足一定范围内社

^① 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,《马克思恩格斯选集》第4卷第167页,人民出版社1972年版。

会共同需要而形成的社会集中性分配活动及其分配关系。在原始社会中,原始部落范围内这种社会共同需要是客观存在的,因而也相应地形成了社会集中性的财政分配活动及其分配关系。这种观点近年来有了很大的发展,学术界也有更多的人逐渐接受了这种理论。

二、财政的发展

财政产生以后,随着社会生产力的变革和国家形态的更迭,财政也在不断地发生变化。人类自进入阶级社会以后的各种社会形态,都有与其生产资料所有制和国家形态相适应的财政。

(一) 奴隶制国家的财政

奴隶制社会是人类历史上第一个人剥削人的社会,在生产力发展水平十分低下的奴隶制社会,奴隶主不仅占有土地等生产资料,而且直接占有生产劳动者——奴隶,对劳动者的直接占有,是奴隶制生产关系的基本特征。奴隶制国家的基本职能是对内剥夺奴隶的劳动,镇压奴隶的反抗,对外掠夺欺压弱小的国家和部族,抵御外敌的入侵。奴隶制国家的国王,不仅是政治上和军事上的最高统治者,而且是最大的土地和奴隶的占有者。奴隶制社会的经济和政治条件,决定了奴隶制国家财政收支的内容及其特点。

1. 奴隶制国家的财政收支内容。

奴隶制国家的财政收入,主要有:(1)王室土地收入。即国王强制奴隶从事农业、畜牧业、手工业等劳动创造的财富。(2)贡物收入和掠夺收入。贡物收入包括诸侯与王公大臣的贡赋以及被征服的国家交纳的贡品;掠夺收入是在战争中掠夺其他国家和部族的财物。(3)军赋收入。为保证战争和供养军队需要而征集的财物称为军赋收入。我国商周时期,耕种土地者按井田制法,按照规定的数量缴纳军赋。(4)捐税收入。这主要是对自由民中占有少量生产资料的农民、手工业者和商人征收的捐税,如粟米之征、布缕之征、关市之征等。

奴隶制国家财政支出,主要有:(1)王室支出。大奴隶主家天下

的国王,家和国之间没有严格划分,王室支出也是国家支出。王室支出主要包括:国王和王室成员的生活享用,例如穿衣、吃饭、赏赐和宴请宾客、建造宫殿、游乐等等,还包括为国王及其王室成员建造陵墓、丧葬支出等。(2) 祭祀支出。祭祀天地、山川、鬼神、祖宗是天经地义之举,每年国家按时举行,用在这方面的费用也是一项重大开支。(3) 军事支出。奴隶制国家之间经常发生征服与反征服的战争,必然耗费大量的财物,以保证军队的给养、武器、运输等各个方面的需要。(4) 俸禄支出。奴隶制国家庞大的统治机构,需要供养大量的公职人员,俸禄就是根据等级制度,按一定的标准,发给官吏的俸给,在分田制禄的制度下,国王按照爵位、官职等级分给数量不同的土地和奴隶,用奴隶劳动所得充当俸禄。(5) 农业、水利等生产性支出。财政支出中有一部分用来发展农业,治理水患,兴修水利灌溉工程等。

2. 奴隶制国家财政的特点。

奴隶制国家财政的主要特点是:(1) 国家财政收支和国王家族的收支没有严格划分,国王以政治上的最高统治者、生产资料和奴隶的最大占有者身份统治着国家,国王的开支和国家财政收支混在一起。(2) 国家财政以直接剥削奴隶劳动的收入为主。奴隶制国家直接占有大量的生产资料和奴隶,这便是取得财政收入的一项主要来源。(3) 国家财政收支基本上采取力役和实物的形式。这是与奴隶劳动和自然经济占统治地位的经济条件相适应的。

(二) 封建制国家的财政

封建制社会生产关系的基础是封建地主阶级占有基本生产资料 and 不完全占有生产劳动者,同时,社会上还存在着自耕农和其他独立小生产者,以农业和家庭手工业为特征的自然经济占统治地位。封建制国家是封建地主阶级统治压迫农民阶级的工具,封建制国家的财政,作为维持国家政权的财力保证,体现着代表地主阶级利益的国家对农民阶级的剥削关系。

1. 封建制国家财政的收支内容。

封建制国家的财政收入,主要有:(1)田赋捐税收入。封建制国家的财政收入,主要是农民耕种土地缴纳的田赋、田租和各种捐税,课税对象是土地和人口,这与封建社会的经济基本上是以一家一户为单位的小规模生产和自给自足的自然经济占统治地位相适应的。到了封建社会后期,商品经济有了广泛发展,国家开始对商品生产和商品流通也进行征税,如盐税、酒税、茶税、关税、集市税等。对财产也开始课税,使各种赋税成为国家财政收入的主要来源。(2)官产收入。封建帝王、官府在领土、皇庄等直接剥削农奴的收入,帝王从所管辖的各级封建诸侯所得的贡纳收入等,都属于官产收入。在封建社会的初期和中期,官产收入是财政收入的一个重要来源。(3)专卖收入。专卖收入是指国家对某些厚利产品实行垄断经营所取得的财政收入。如我国战国时期,齐国实行了盐铁官营政策,既可以增加财政收入,也可起到抑制富商豪强垄断盐铁经营、抬高市价、操纵民生的作用。在以后的很多朝代中,统治阶级曾对烟、酒等厚利产品实行专卖而增加财政收入。(4)特权收入。国家对矿山、森林、湖泊、河流、海域等自然资源以及铸币等经营权,进行出卖和发放许可证而收取许可费等,构成财政收入的一项来源。

封建制国家的财政支出,主要有:(1)军事支出。封建国家诸侯割据,相互之间经常发生战争,有时国家向外扩张发动对外战争,或者镇压农民起义等,需要耗费大量财富。军事支出成为封建制国家的重要支出。(2)国家机构支出。封建制国家为了执行它的职能,设置了各种管理机构并供养公职人员,这就需要开支管理费用和官吏俸禄。(3)王室费用。这主要是指封建帝王、贵族的生活享用,为死后建造陵墓和丧葬支出等。这项支出在封建制国家中占有重要地位。随着社会生产力的发展和商品性产品的增加,帝王和贵族的生活日益奢侈,支出也相应增加。(4)文化、教育、宗教支出。(5)生产建设性及公共工程支出。如兴修水利、开挖运河、屯垦开荒、建桥筑路等等。