

马海涛 主编

财政学概论



CAI ZHENG XUE GAI LUN

经济学院出版社

财政学概论

主 编 马海涛

副主编 张文武 刘荣荣 计金标

北京经济学院出版社

(京)新登字 211 号

图书在版编目(CIP)数据

财政学概论/马海涛主编. —北京:北京经济学院出版社,
1996.5

ISBN 7-5638-0529-X

I. 财… I. 马… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 24053 号

北京经济学院出版社出版

(北京市朝阳区红庙)

河北三河市腾飞印刷厂印刷

全国新华书店发行

850×1168 毫米 32 开本 12.625 印张 323 千字

1996 年 5 月第 1 版 1996 年 5 月第 1 次印刷

印数:00 001—7 000

定价:16.70 元

前 言

党的十四大明确指出,我国经济体制改革的根本目标是建立社会主义市场经济体制,这无论在理论上还是实践上,都是对传统社会主义理论的重大突破和发展。作为上层建筑的一种理论反映——财政学也要随着经济的发展、变化而不断发展和完善。也就是说,原财政学的一些旧的观念需要更新,西方经济学的观念要吸收,重新构建一个新财政学理论体系,以适应经济发展的需要。新的财政学理论不仅要对改革成果作出反映,而且应力求作为改革的先导,促进新旧体制的加速转变。这是新的历史条件下面临的重大的新课题。对此我们作了一点尝试,编写了这本《财政学概论》一书。

在本书编写过程中,我们力求做到以社会主义市场经济理论为指导,借鉴西方财政理论,紧密联系我国财税改革的实际,对财政理论的新发展、预算管理体制、税收体制作了比较全面的阐述。并力求将实证分析与理论分析相结合,成为一本既有一定理论深度,又有较强可操作性的实用书籍。从理论上拓宽了财政的内涵,突出了在市场经济条件下财政的宏观调控地位和作用以及财政运行的一般规律;在实务操作方面较详细介绍和论述了新财税体制下税收制度、复式预算、分税制财政体制、财政补贴等方面的新规定和新做法。

本书由马海涛任主编,张文武、刘荣荣、计金标任副主编。撰稿人员有:温来成、马海涛、刘荣荣、计金标、仝志刚、陆守爱、张文武、李妍、曾康华、韦世歌、钱淑萍。在编写本书的过程中,我们借鉴了有关财政理论的著述,得到有关专家、教授的指导与帮助,在此一

并感谢。

本书可供高等院校财税专业和其他经济类专业作教材使用，也可供各类成人教学及自学者使用。

由于时间仓促和水平有限，书中不足之处在所难免，恳请专家、师长、同仁和读者批评指正，以便使该书更完善。

编 者

1995 年 12 月

目 录

第一章 财政的本质特征	(1)
第一节 财政的概念	(1)
第二节 财政的本质特征	(11)
第二章 财政的职能	(26)
第一节 财政的资源配置职能	(26)
第二节 财政的收入分配职能	(34)
第三节 财政的经济稳定职能	(42)
第三章 财政收入	(52)
第一节 财政收入的分类	(52)
第二节 组织财政收入的原则	(60)
第三节 财政收入的规模分析	(67)
第四节 财政收入的结构分析	(73)
第四章 税收理论	(81)
第一节 税收的含义	(81)
第二节 税收职能、税收效应、税收作用	(87)
第三节 税收原则	(92)
第四节 税制结构	(96)
第五节 税收负担	(101)
第五章 税收制度概说	(112)
第一节 税收制度的基本概念	(112)
第二节 流转课税	(121)
第三节 增值课税	(129)
第四节 所得课税	(142)
第五节 资源课税	(160)
第六节 财产课税	(165)
第六章 国有资产及收益	(173)

第一节	国有资产经营管理·····	(173)
第二节	国有资产收益·····	(183)
第七章	财政支出概述·····	(197)
第一节	财政支出分类·····	(197)
第二节	安排财政支出的原则·····	(202)
第三节	财政支出总量的界定·····	(211)
第四节	财政支出效果的评价·····	(218)
第八章	公共性财政支出·····	(225)
第一节	行政管理支出和国防支出·····	(225)
第二节	文教科学卫生支出·····	(228)
第三节	社会保障支出·····	(231)
第九章	建设性财政支出·····	(240)
第一节	固定资产投资支出·····	(240)
第二节	农业投资支出·····	(256)
第十章	财政补贴支出·····	(268)
第一节	财政补贴概述·····	(268)
第二节	财政补贴的分类·····	(274)
第三节	财政补贴的规模·····	(277)
第四节	我国财政补贴的实证分析·····	(279)
第五节	我国财政补贴的改革取向与发展战略·····	(285)
第十一章	公债·····	(293)
第一节	公债的产生与发展·····	(293)
第二节	公债的功能·····	(304)
第三节	公债制度·····	(307)
第十二章	国家预算与决算·····	(318)
第一节	国家预算的概念和类别·····	(318)
第二节	国家预算的编制和执行·····	(332)
第三节	国家决算·····	(338)
第十三章	财政管理体制·····	(343)

第一节	财政管理体制的内容.....	(343)
第二节	财政管理体制的类型.....	(352)
第三节	建立分级分税财政新体制.....	(356)
第十四章	财政平衡和财政政策.....	(363)
第一节	财政平衡.....	(363)
第二节	财政政策.....	(373)
第三节	财政政策与货币政策的配套.....	(386)
参考文献		(394)

第一章 财政的本质特征

第一节 财政的概念

一、财政的起源

财政既是一个经济范畴,又是一个历史范畴。准确地理解、把握其概念,必须考察其历史发展。财政并不是从来就有的,而是人类社会发展到一定的历史阶段,具备了一定的经济、政治条件,即随着社会生产力的发展,出现剩余产品,产生私有制、阶级、国家之后才产生的。财政的产生经历了漫长的历史过程。

(一) 财政产生的经济条件

原始社会初期,社会劳动生产力非常低下,原始人群依靠集体的力量,同严酷的自然环境作斗争。在原始社会发展的过程中,逐渐形成大大小小的氏族公社,氏族公社成员按血缘关系组成家庭。在氏族公社内部,氏族成员共同劳动、平均分配。由于原始人劳动技能低下,所获得的劳动产品仅能维持最低的生活需要,没有剩余产品。由于没有剩余产品,也就不存在对剩余产品的分配,因而不具备财政产生的经济条件。在原始社会的末期,随着社会生产力的发展,出现了社会大分工,原始农业、畜牧业,手工业得到进一步的发展,人们的劳动技能逐步提高,劳动工具不断改进,出现冶铁、铁制工具,人们的劳动产品除满足生活需要外,开始有了剩余。随着剩余产品的出现,原始社会的氏族公社逐渐分化、瓦解。氏族首领往往利用手中的权力,将氏族公社的剩余产品据为己有;原来的公共土地开始由各个家族占有耕作;氏族成员之间产生贫富分化

——那些拥有较多的生产资料、勤劳、生产技术较高的氏族成员逐渐富裕起来，而那些拥有生产资料少、劳动技能差的氏族成员，日渐贫困。贫者因生活困难向富者借债，如还不起债，则沦为奴隶。于是私有制、阶级便产生。剩余产品的出现就有可能分配一部分剩余产品满足社会的公共需要，因而为财政的产生提供了经济条件。

(二) 财政产生的政治条件

剩余产品的出现，为财政的产生提供了物质基础，但并不意味着必然产生财政。财政关系的出现，还必须具备一定的政治条件。在原始公社末期，随着剩余产品、私有制、阶级的产生，氏族首领及氏族公社管理机构开始发生质的变化。由于奴隶主与奴隶之间阶级矛盾的加剧，奴隶主为维护其根本利益，氏族公社管理机构逐渐变为阶级统治和压迫的机关——国家，氏族首领由原来管理氏族公共事务的人逐渐变成统治社会的人。正如恩格斯所说：“它从一个自由处理自己事务的部落组织转变为掠夺和压迫邻人的组织，而它的各机关也相应地从人民意志的工具转变为旨在反对自己的人民的一个独立的统治和压迫机关了。”^① 国家出现后，为实现其职能及满足社会的公共需要，就需设置行政机构，建立监狱、警察、部队等国家机器，配备相应的公务人员，需要消耗大量的人力、物力、财力。而国家机构本身并不直接创造物质财富，它是从事社会经济管理的权力机关。这样，国家只能依靠其权力，强制地、无偿地占有有一部分社会剩余产品，以维持其存在和实现其内外职能。正如恩格斯指出：“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民。……第二不同点，是公共权力的设立，……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。”^② 因此，国家的出现及满足社会的公共需要，是财政产生的直接原因。

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1972年版，第161页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1972年版，第166、第167页。

人类社会最早的国家是奴隶制国家,因而最早的财政是奴隶制国家财政。我国公元前 21 世纪建立了奴隶制国家——夏朝,也是世界上最早的奴隶制国家之一。夏王禹为满足国家的需要,责令各诸侯国进贡。我国古代文献《周礼·天官》记载,夏朝“以九贡致邦国之用”,即以九种贡物形式向国家纳贡;“以九式均节财用”,即用九种用途满足国家需要。“九贡”、“九式”,实际上就是奴隶制国家的财政收支。奴隶制国家灭亡后,人类社会经历了封建社会、资本主义社会、社会主义社会等发展阶段,相应地国家财政也经历了封建制国家财政、资本主义国家财政、社会主义国家财政等形态。

三、财政概念的演变与发展

财政分配现象,随着国家的产生而产生,经历了几千年的演变与发展。而财政学的创立,及对财政概念的界定,则是近几百年的事。1776 年亚当·斯密《国民财富的性质和原因的研究》(《国富论》)的发表,提出公平、确定、便利和征收费用最小四大著名赋税原则,标志着财政学开始逐步从经济学中分离出来,成为独立的学科。有关研究表明,在西方国家,财政(Finance)一词,在公元 13~15 世纪起源于拉丁文 Finis,指结算支付期限的意思。后来变为 Finave,有支付款项、裁定款项、确定罚款支付等含义。到 16 世纪转为法语,形成 Finance,指公共收入和公共理财活动。17 世纪后,专门用来指国家的理财。19 世纪进一步阐明 Finance 是一切公共团体的理财,20 世纪初由法国传到其他国家,用来说明国家及其他公共团体的理财活动。而现代西方财政学,对财政或公共财政(public Finance)的定义,主要是从组织政府收入、安排财政支出、提供公共产品(public goods),以纠正市场失灵(market failures),调节资源配置和收入分配等方面描述、概括财政的定义。这些概念的理论基础是他们的国家观、政府观及对国家职能的认识。如,公共选择理论的创始人詹姆斯·M·布坎南认为:“政府不是那种独立于公民而行动的有机的或整体的事物,而是——通过它和公民

集体地做出决策的工具。在我们研究民主国家的公共财政时,政治结构,国家的这种概念或模型看起来是最为恰当的。”^①保罗·A·萨缪尔森认为,在公共选择过程中,政府执行的主要经济职能包括:确立法律机制;决定宏观经济稳定政策;影响资源配置以提高经济效率;建立影响收入分配的方案。^②许多经济学家从“市场失灵”理论出发,研究财政的概念及有关问题。

在我国,古代并无“财政”一词。各种古籍文献主要使用国计、国用、理财、生财等词论述,反映有关国家财政收支活动,阐述理财之道。“财政”一词,相传在清朝末年由日本传入我国。日本引进法语的 Finance 一词,在使用中吸收了中国汉字中“财”和“政”两字的含义,创立了“财政”一词,并在 1882 年官方文件《财政奏折》中第一次出现“财政”这个名词。我国政府文件中最早出现“财政”一词,是 1898 年(清光绪 24 年)在戊戌变法《明定国事诏书》中有“改革财政,实行国家预算”的条文。后来财政也就逐渐在清朝文献中引用,一般理解为财政是管理公共钱财或财货的活动。清王朝灭亡之后,随着西方文化思想的传播,西方财政学关于财政的概念开始介绍到我国,并逐渐流行。如,本世纪 40 年代中华书局出版的《辞海》的解释是:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达为目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。”

新中国成立后,我国财政理论工作者运用马克思主义的立场、观点,结合社会主义经济建设的理论与实践,对财政的概念进行了广泛、深入的研究、探讨和争鸣。在我国提出社会主义市场经济理论以前,大体上形成了“国家分配论”、“价值分配论”、“国家资金运动论”、“再生产前提论”、“剩余产品论”、“社会共同需要论”等具有代表性的理论观点。

① 詹姆斯·M·布坎南著、赵锡军等译、袁振宇校对:《公共财政》,中国财政经济出版社,1991 年版,第 7 页。

② 参见[美]保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯著,高鸿业等译:《经济学》,中国发展出版社,1992 年版,第 1209 页。

(一)国家分配论

国家分配论认为:财政是国家为维持其存在和实现其职能的需要,凭借国家的权力,强制地、无偿地参与社会总产品或国民收入的分配,形成以国家为主体的分配关系;财政的本质特征是财政分配与国家之间的本质联系。财政分配的主体是国家,在财政分配过程中,国家同有关方面(如阶层、集团、企业、部门、单位、个人等)构成矛盾的两方,而国家属于起主导作用的矛盾的主要方面,国家是一切财政活动的决策者和组织者,各阶层、集团、企业、部门、单位、个人等只能居于矛盾的次要方面,处于服从的被动地位。财政分配的依据是国家的政治权力,在公有制条件下,国家可以凭借国家的政治权力及生产资料的所有权这双重权力参与国民收入的分配。财政分配主要以无偿分配为主。财政在参与社会总产品或国民收入的分配过程中,体现不同社会发展阶段的生产关系。

(二)价值分配论

价值分配论认为:财政是价值分配关系。随着商品交换及其内在矛盾的发展,在社会再生产过程中,分裂出一个特定的部分——价值分配。国家参与价值的分配,必然在各个方面首先是在各个阶级之间形成一系列的分配关系。而这些分配关系——国家分配价值所发生的分配关系,就是财政现象的本质。

(三)国家资金运动论

国家资金运动论认为:社会主义财政就是国家资金运动体现的经济关系。国家资金是指国家所能掌握和运用的全部资金(包括长期运用的和短期运用的、集中运用的和分散运用的、可供分配使用的和只能周转的)。国家资金的筹集、分配、周转和使用过程中,体现一系列的经济关系。

(四)再生产前提论

再生产前提论认为:在社会主义条件下,财政同国家的关系不是本质联系,而是同社会再生产存在内在的本质联系。即便将来国家消亡,财政将继续存在,只要存在社会再生产,财政就必然存在。

此外,还认为:在私有制为基础的社会里,财政与国家有本质的联系,而与再生产无本质联系。社会主义国家不仅是阶级统治的工具,而且还占有生产资料,财政参与了企业资金的循环周转过程,从社会再生产的外部条件变成了社会再生产的内在因素。社会主义财政发生了质的变化,它不再与国家有本质的联系,而只与再生产有本质联系。

(五) 剩余产品论

剩余产品论认为:财政是由剩余产品形成各种社会基金的一个经济过程,始终体现国家、集体与个人之间的剩余产品分配关系;随着剩余产品和社会共同需要的产生,即财政先于国家产生而存在,财政关系为国家的产生和发展提供了条件,而不是相反。持这种观点的同志还认为:当国家产生以后,国家就成为财政分配的主体。

(六) 社会共同需要论

社会共同需要论认为:财政是为满足不同社会形态下社会共同需要所形成的经济关系,人们为满足社会共同需要而对剩余产品的分配就是财政;随着社会生产力的发展,到原始公社末期,剩余产品与社会共同需要产生,财政也随之产生。不是国家创造了财政,相反,是财政为国家的产生奠定了经济基础。但国家出现后,国家成了社会共同需要的代表,从而社会共同需要的性质被扭曲为国家职能的需要,并认为社会共同需要,并不是普通意义上的大家需要,也不是全社会个人需要和集团需要的机械加总,在阶级社会中也不是各个阶级的共同需要,而是就社会总体或自身而言,是维持社会存在的一般的社会需要。

三、财政概念的更新

社会主义市场经济理论的提出及改革目标的确立,使原计划经济体制下形成的财政理论面临深刻的挑战,财政概念的认识,需得到进一步概括、提高和更新。

(一) 社会主义市场经济体制的基本特征及资源配置方式

社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。建立社会主义市场经济体制,就是使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。为实现这个目标,必须坚持以公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针,进一步转换国有企业经营机制;建立适应市场经济要求、产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度;建立全国统一开放的市场体系,实现城乡市场紧密结合,国内市场与国际市场相互衔接,促进资源的优化配置;转变政府管理经济的职能,建立以间接手段为主的完善的宏观调控体制,保证国民经济的健康运行;建立以“按劳分配”为主体,效率优先、兼顾公平的收入分配制度,鼓励一部分地区一部分人先富起来,走共同富裕的道路;建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障,促进经济发展和社会稳定。这些主要环节是相互联系、相互制约的有机整体,构成社会主义市场经济体制的基本框架。

所谓市场对资源配置起基础性作用,主要是指利用价值规律,通过价格、竞争等市场信号、市场机制,灵敏地反映社会供求关系,及时引导、调节微观经济主体(企业、个人)的生产、消费等行为,力争以最小的物化劳动、活劳动消耗,取得最大的经济效益,实行优胜劣汰,实现对资本、人力、土地、技术等社会经济资源的合理配置。当然,市场也存在盲目性、自发性等缺陷,必须加强和改善国家的宏观调控。

要建立新体制,转变资源配置方式,深化国有企业改革,建立现代企业制度,构建市场主体,具有举足轻重的作用。现代企业制度,是发展社会化大生产和市场经济的必然要求,其基本特征有:

1. 产权关系明晰,企业中的国有资产所有权属于国家,企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权,成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体。

2. 企业以其全部法人财产,依法自主经营、自负盈亏,照章纳税,对出资者承担财产保值增值的责任。

3. 出资者按投入企业的资本额享有所有者的权利。企业破产时,出资者只以投入企业的资本额对企业债务负有限责任。

4. 企业按照市场需求组织生产经营,以提高劳动生产率和经济效益为目的,政府不直接干预企业的生产经营活动。企业在市场竞争中优胜劣汰,长期亏损、资不抵债的应依法破产。

5. 建立科学的企业领导体制和组织管理制度,调节所有者、经营者和职工之间的关系,形成和约束相结合的经营机制。

因此,社会主义市场经济体制,以及相应的资源配置方式、企业制度,构成财政分配的基本依据。

(二)政府职能的转变

在传统的计划经济体制下,国家通过编制、实施国民经济计划,主要运用计划手段、行政手段,直接组织、领导国家经济建设,控制、监督国民经济运行。国家与企业之间,政企不分,政资不分,国家社会经济管理职能与国有资产管理职能不分。国家财政为国有企业提供绝大部分生产经营资金,实现利润上交财政,企业生产什么,生产多少,为谁生产,都由国家计划决定,企业几乎没有生产经营自主权。在建立社会主义市场经济体制过程中,随着经济运行机制及资源配置方式的改革,国家的经济职能也必然发生重大变化。国家主要是制定和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境。同时,要培育市场体系,监督市场运行和维护平等竞争,调节社会分配和组织社会保障,控制人口增长,保护自然资源和生态环境,管理国有资产并监督国有资产经营,实现国家的经济和社会发展目标。政府运用经济手段、法律手段和必要的行政手段管理国民经济,不直接干预企业的生产经营活动。

国家是财政分配的主体,政府职能的转变,必然使财政分配的范围、方式、职责、目标等发生深刻的变革。这是我们重新认识财政概念的一个十分重要的方面。

(三)财政分配领域的若干重大变化

由于经济运行机制与资源配置方式的变化、政府职能的变化,

近年来在财政分配领域出现了一些重要的变革,主要表现在:

1. 财政投资重点转向基础设施、基础产业,财政不再承担社会投资主体的责任。随着我国经济体制改革的不断深入、国民收入分配格局的调整、投资主体的多元化,曾在固定资产投资领域占举足轻重地位的财政投资(预算内投资)比例下降,目前只占社会投资总量的 10% 左右,社会投资主体逐步以企业为主。财政投资的重点是那些投资额大、建设周期长、见效慢、技术难度高、关系国计民生和国家经济发展战略的基础产业、基础设施,如,能源、材料、交通、农业、科技、教育等。国家财政不再承担一般竞争性、盈利性项目投资。

2. 科技、教育、文化、卫生、社会保障、环境保护等社会公共需要项目支出显著增加。除国防、外交、行政经费等满足国家内外职能的开支外,由于社会的进步,人民生活质量的提高,经济、社会关系的日趋复杂,国家财政用于科技、教育、文化、卫生、社会保障、环境保护等社会公共需要支出,无论绝对额,还是相对数,都在显著增加。如,在 1994 年国家预算安排中,文教、科学、卫生事业费支出比 1993 年增加 170 亿元,增长比例达 18%。其中,教育事业费安排 662.33 亿元,科学事业费安排 79.89 亿元,分别比上年执行数增长 18.5% 和 19.8%,均高于财政收入的增长幅度。^①

3. 财政分配由为单一的公有制服务转向为以公有制为主体、多种经济成分并存的国民经济提供多功能、全方位服务。财政来自个体经济、私营经济、外资经济等非公有制经济的收入增加,财政支出不仅为公有制经济,特别是国有制经济服务,而是按照国家产业政策、宏观经济政策,为各种经济成分平等竞争、长期共存、共同繁荣创造良好的经济、社会环境。近年来,由于推行统一税制、公平税负、改革财务会计制度等财政措施,收到良好的经济社会效果。

^① 刘仲藜:《关于 1993 年国家预算执行情况和 1994 年国家预算草案的报告》,《经济日报》1994 年 3 月 26 日。