

财政学

吴厚德 主编

中山大学出版社

财 政 学

吴厚德 主编

中山大学出版社

(粤)新登字 11 号

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

财政学/吴厚德 主编. —广州: 中山大学出版社, 1995. 2
ISBN 7-306-00963-X

I. 财…

II. 吴…

III. ①财政 ②财政学

IV. F8

中山大学出版社出版发行

(广州市新港西路 135 号)

开平市印刷厂印刷 广东省新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 10.625 印张 26 万字

1995 年 2 月第 1 版 1995 年 2 月第 1 次印刷

印数: 1—10000 册 定价: 9.80 元

前 言

财政是国民经济发展的综合反映,它的收支关系集中体现了党和国家的方针政策及其发展方向,直接影响了社会总供给和总需求的变动,是国家对经济实施宏观调控和管理的主要经济杠杆。

资金是经济发展的先导,国家集中性财力是保证国民经济稳定快速健康发展、保证国家重点建设和国家政治统一、社会稳定、人民物质文化生活水平提高的重要物质基础。不言而喻,财政经济状况如何,直接与人民根本利益息息相关。

西方国家的经济政策主要体现于财政政策和货币政策,以及这两种政策的配合运用,以促进资本主义经济的发展。在现代市场经济的条件下,我国作为世界市场的重要一员,运用财政这一经济杠杆,发展经济,增强国家财力,走出贫困,实现社会主义现代化,已成为人们的共识。

该书是以社会主义市场经济理论为指导,根据 1994 年我国新税制改革的基本原则及其主要内容,紧密联系我国改革开放的财政实践而编写的。全书在体系结构的选择以及内容和方法等方面进行了大胆的探索和革新。此外,该书对各种不同的学说、观点、现象进行了较为客观的评述,目的在于借鉴与对比,从中汲取有益的经验 and 做法,结合我国的国情和财政实践,为加快发展我国国民经济服务;在此基础上,积极创造条件,力争与国际惯例衔接,开拓世界市场,面向未来,为实现我国长远战略目标而奋斗。

财政学是一门理论性很强的学科,其主要任务是从宏观上阐

述财政基本理论和基本知识。在微观上,财政理论与财政实践如何有机地结合,在具体操作方面——基本技能,则主要由有关的专业学科去解决。

该书由广东商学院教授吴厚德主编,共 16 章,具体编写分工是:吴厚德编写 8 章;傅道忠编写 4 章;王青编写 2 章;阎学英编写 1 章;邓桂环编写 1 章。在编写过程中,有选择性地吸取了国内外学术界的最新研究成果,并借此机会谨向诸位学者表示谢意。

由于我们水平有限,书中错误之处在所难免,希望各位读者批评指正。

编 者

1994 年 12 月于广州

目 录

第一章 财政学的研究对象	(1)
第一节 财政学的研究对象	(1)
第二节 财政学说的产生与发展	(5)
第三节 财政的内容与形式	(16)
第二章 财政的起源和发展	(22)
第一节 财政的起源	(22)
第二节 财政的发展	(28)
第三节 财政的本质	(34)
第三章 财政在社会再生产中的地位	(39)
第一节 财政与社会再生产诸环节的相互关系	(39)
第二节 财政在国民收入分配体系中的地位	(48)
第三节 财政与其它分配形式的关系	(50)
第四章 财政收入	(57)
第一节 财政收入的经济内容	(57)
第二节 财政收入形式与分类	(63)
第三节 财政收入的数量界限	(66)
第四节 财政收入增长的主要途径	(73)
第五章 税收基本原理	(82)
第一节 税收的起源	(82)
第二节 税收的一般特征	(84)
第三节 税收要素	(87)

第四节	税收的原则	(97)
第六章	我国税收制度改革	(110)
第一节	税制改革的必要性	(110)
第二节	税制改革的原则和特点	(115)
第三节	税制改革的基本内容	(120)
第七章	国际税收	(135)
第一节	什么是国际税收	(135)
第二节	国际重复征税与税收管辖权	(137)
第三节	避免国际重复征税的方法	(142)
第四节	国际税收协定	(148)
第八章	国有资产管理体制	(153)
第一节	国有资产的涵义及其类型	(153)
第二节	界定产权是市场经济的基础和前提	(156)
第三节	传统国有资产管理体制存在的弊端	(161)
第四节	国有资产管理体制改革	(165)
第九章	财政支出	(176)
第一节	财政支出原则及其分类	(176)
第二节	财政支出结构的现状分析	(181)
第三节	财政支出的规模分析	(186)
第四节	财政支出效益分析	(189)
第十章	社会保障体系	(193)
第一节	我国社会保障体系的构成	(193)
第二节	社会保障的产生与发展	(196)
第三节	社会保障体系的内容与特点	(199)
第四节	社会保障制度改革	(201)
第十一章	财政信用	(212)
第一节	财政信用的起源与发展	(212)
第二节	公债的种类与规模	(218)

第三节	公债市场·····	(223)
第四节	公债管理·····	(228)
第五节	我国财政信用体制的改革·····	(234)
第十二章	国家预算 ·····	(237)
第一节	国家预算概述·····	(237)
第二节	国家预算的编制·····	(244)
第三节	国家预算的执行·····	(250)
第四节	国家决算的编制·····	(253)
第十三章	财政管理体制 ·····	(260)
第一节	财政管理体制的含义及其构成·····	(260)
第二节	我国财政管理体制的历史演变·····	(262)
第三节	财政管理体制目标模式的选择·····	(270)
第十四章	分税制 ·····	(273)
第一节	分税制的含义及其类型·····	(273)
第二节	分税制的基本内容·····	(277)
第三节	我国实行分税制的必要性·····	(282)
第四节	构建我国分税制的财政体制·····	(286)
第十五章	财政政策 ·····	(291)
第一节	财政政策的含义及分类·····	(291)
第二节	财政政策选择·····	(297)
第三节	财政政策与货币政策的配合·····	(299)
第四节	财政政策与经济发展·····	(303)
第十六章	综合财政 ·····	(309)
第一节	综合财政概述·····	(309)
第二节	综合财政计划·····	(315)
第三节	国家财力综合平衡·····	(320)
第四节	预算外资金管理·····	(324)
主要参考文献 ·····		(329)

第一章 财政学的研究对象

第一节 财政学的研究对象

一、怎样认识和阐明财政学的研究对象

财政学是一门原理性的、作为国家理财的专业经济学科,它与别的专门经济学科一样,都有它的研究对象。

财政学的研究对象是什么?学术界有不同的看法。有的认为财政学是一门有关政府管理收支的科学,主要研究理财的技术和方法;有的认为是货币的财政形态,主要是研究财政的货币资金形态;也有的认为财政学的研究对象是与国家行使职能相关的货币关系,等等。

财政学的研究对象,既不同于研究全部生产关系的一般经济学(如政治经济学和国民经济史等),也不同于以部门经济活动为研究对象的部门经济学(如工业经济学、农业经济学等),而只是研究与生产力水平相适应的某一部分生产关系形成和发展的特殊规律。财政作为国家参与社会产品的分配,本身处于社会再生产的分配环节,专门研究社会再生产过程的一个侧面(或称特殊领域),具有自己的特殊性。

确定财政学的研究对象,应遵循的原则是:

1. 要尊重历史。从历史发展的变迁中去把握财政分配关系的规律性。

2. 要依据社会经济条件及与之相关的政治条件的变革,即从社会生产方式的相互关系中,去考察和研究财政分配关系的矛盾性。

3. 透过现象,从现象入门去认识本质,从中去揭示财政的一般和财政的特殊。

二、财政学研究对象的范围

财政学的研究对象不能只在货币资金、收支管理现象上,也不能把一切货币关系体系都视为财政分配关系。研究财政学的对象,必须把握两个层次。首先,必须了解财政是怎样产生的。财政是社会生产力发展到一定阶段的必然产物,归根到底是由经济条件决定的,即社会出现了剩余产品以后,导致私有制、阶级和国家的产生,财政就是随着国家的产生而产生的。这个“经济条件”——剩余产品的出现是具有客观规律性的。其次,从历史上看,在各个不同的社会形态下,国家财政为实现国家职能所进行的财政分配活动具有财政分配关系的客观规律性。从财政分配规律到财政实践活动,两者不是直接相通的,而是要通过人的主观作用——财政政策和财政制度作为“中介”,才能在实践中实施。因此,探索财政分配规律,进行和总结财政实践活动,都离不开财政政策和财政制度的操作。而财政政策和财政制度则是主观的。

可见,财政学的研究对象,是要揭示财政分配关系的规律性和财政政策与财政制度,是客观和主观的两个方面的统一体。

财政分配关系的规律性,一般包括三个方面的内容:一是研究生产关系的一个特定的方面,即分配的特定方面;二是研究不同的社会制度下国家理财的不同方式;三是研究一国理财在不同发展阶段上的规律性。本书所阐述的是当代中国财政学,其对象是研究当代中国社会主义财政。

在以往的财政学教科书中,财政学的研究对象是揭示财政分配的客观规律性,那么,财政学的研究对象为什么还要研究财政政策和财政制度?关于这个问题,有的教科书是持否定态度的。“财政学的研究对象则是客观存在的一种分配关系——财政关系,属于经济基础,不是上层建筑,也不是经济基础与上层建筑的混合体。财政政策之所以不能成为财政学的研究对象,那是因为财政政策是人们主观意识的产物,不等于人们意识之外的客观经济过程。”^①这个观点是值得商榷的,也是长期以来的一种正统看法。随着科学技术不断进步,人们的认识不断提高,这种认识也将会转化为改造世界和征服世界的物质力量,世界是靠科学技术的进步而不断前进,客观世界也在不断更新。基于这种认识,特别在当前改革开放的飞跃时代,财政学的研究对象不能只停留在原有的水平和范围以内,应该充分认识主观的能动性对物质世界的改变起着巨大的推动作用。生产三要素中的劳动者的主观能动性对生产力的发展是起决定性作用的。因此,财政学的研究对象应包括财政政策和财政制度。

从财政分配规律到财政分配的实践活动,如果没有财政政策和财政制度这一“中介”的作用,财政分配活动就会失去准则,没有依据,财政分配规律也无法为人们所认识和运用,财政工作就会产生很大的盲目性,其结果是财政分配目的不能达到。因此,离开了财政政策和财政制度,实际上就是脱离了财政实践,就会使财政理论变成十分空洞、十分抽象的东西,也就无法检验财政理论的实践性和正确性。所以,财政政策和财政制度决不是可有可无的、附带的研究对象,而是财政学的研究范围。

^① 王绍飞《财政学新论》中国财政经济出版社,1984年5月第1版第1页。

三、财政和财政关系不是等同的概念

财政与财政关系是两个不同的概念,正如生产与生产关系、货币与货币关系一样。财政关系是客观的,不以人们的主观意识为转移。分配关系是通过物(包括货币)体现的人与人的关系,不是人与物的关系。财政关系是在一定所有制形式下,超越生产单位的社会分配剩余产品的经济形式,这种关系决定财政的社会性质,形成各种财政范畴。

财政不仅体现财政关系,还要体现由这种关系引起的物质后果——财政基金的数量和借以表现的物质形式。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的分配关系,这是一个连续不断的过程。社会再生产是不能中断的,这个过程也就不能中断。所以,财政是财政关系与可分配的剩余产品量的统一,是现实的分配剩余产品的经济过程,通过这种分配使剩余产品形成归国家、集体与个人支配的各种基金,并且在此基础上形成与国家、集体(或企业)和个人需要相适应的具体的财政形式,如国家预算、税收、企业财务等。

把握财政与财政关系并认识这“两者”的区别与联系,是正确揭示财政关系运动的规律、认识财政形式(即通过物质或货币)表现的具体的财政关系(如税收、利润等)——财政活动的现象形态,把这些现象形态归纳起来,从中抽出它们的共同的本质的东西——剩余产品的分配形式,即财政本质。按照财政关系——财政——财政形式,进行财政实践,这对于克服财政工作中的主观随意性,按照客观经济规律办事的一个关键环节,充分发挥财政杠杆为社会主义经济服务,有着十分重大的现实意义。

第二节 财政学说的产生与发展

一、中国古代的财政思想

就像语言学出现以前,人们早已用语言和文字表述自己的思想一样,在财政学诞生之前,人们早已在探讨财政问题了。不过,那时的探讨还未形成理论体系,我们称之为财政思想。马克思指出:亚当·斯密“在 1776 年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作,从而创立了财政学。”^① 财政学的诞生至今有 200 多年,是十分年轻的一门学科。

在我国长达几千年的奴隶社会和封建社会中,出现了一批杰出的理财家和思想家。他们从当时的政治经济实际情况出发,提出一些财政建议与措施,为统治阶级出谋划策,因而他们的财政思想自然带有很大的阶级和历史局限性。尽管没有形成系统、完整的财政理论体系,但其中不乏深刻和合理的科学成分,仍然具有一定的指导与借鉴意义,主要表现在以下几个方面:

1. 初步阐明了经济决定财政,财政影响经济这一辩证关系。比如,我国西周时期(即周代)著名的政治家和理财家周公,他总结了商纣淫暴贪婪、挥霍无度而导致灭亡的教训,建立了一套典章制度。在财政方面,周公认为,统治者应当“勤政裕民”,即统治者不能只顾自己的安逸和享受,在筹集收入时,要体察民情,用民力要适中,收租税要轻,不能横征暴敛,竭泽而渔。春秋前期齐国的宰相管仲,他的财政思想是以“治国必先富民”为基础。他认为“治国之道,

^① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷,第 675 页。

必先富民。民富则易治也，民穷则难治也。”^①西汉时期杰出的理财家桑弘羊，他38岁时开始掌管财政，在桑弘羊的财政主张和措施中，最具特色的莫过于“均输”和“平准”两法了。采取“均输”做法，目的在于可以调节各地物资供求，平抑物价，防止商贾钻各地区物资供应和价格不平衡的空子而从中渔利，可以节省运输费用，增加财政收入。采用“平准”做法，目的在于达到贵即卖之，贱则买之，从而使商贾无法投机取利，有利于财政经济的稳定。唐代杰出理财家刘晏则以“理财常以养民为先”来告诫君王。明代的思想家丘浚，专论治国平天下之道，提出“盖理财之道，以生财之道为本”。他认为统治者“不能不取之于民，亦不可过取于民。不取于民，则难乎其为国，过取于民，则难乎其为民。”^②清朝重要理财家魏源，指出善于理财的人，不能只考虑征税，而应先考虑培养税源。

2. 注重聚财之道。包含三个方面的内容：一是应当取之有度，二是应是广开财源，三是管好抓住大宗财源。如管仲提出的食盐由国家专卖，粮食由国家统一经营。

3. 注重用财之道。包括：一是合理安排各项支出的内容，二是坚持量入为出，三是要有一定财政后备。

4. 建立相互监督的财政管理机构。对财政收支活动定期进行考核检查，应分清一般行政费用和王室费用，实行分级核算，专款管理。

5. 在征税方面，要体现公平课税和简化征税手续的精神。

上述财政思想，可以说是我们中华民族的一笔宝贵的精神遗产。

① 《管子·治国》。

② 《大学衍义补》卷二二。

二、西方财政学说

西方财政思想之成为经济科学加以研究,一般认为是以古典经济学派创始人亚当·斯密(1723—1790年)所著《国民财富的性质和原因的研究》(简称“国富论”)于1776年出版为起始。在此之前,大约自16世纪初期至18世纪中叶约250年间(即1500—1750年),西欧各国在政治上是君主专制时代,在经济上是重商主义时代。自18世纪后期,西欧各国先后进入工业革命时期,封建制度逐步解体,资本主义经济逐步形成。

(一) 重商主义的财政学说

重商主义产生于封建制度向资本主义制度过渡的时期,是资产阶级最初的经济学说。重商主义者认为:一国的强盛必须有强大的经济基础,主张取消地方经济或区域经济,代之以国家经济;一国的财富须以拥有金银的多寡来衡量;主张国家实行干预政策,发展国际贸易,奖励出口、限制进口、设置关卡、征收关税、实行保护主义;主张国家提高防务力量。

托马斯·曼是英国前期重商主义主要代表人物,其著作《英国得自对外贸易的财富》成为一切商业国家政治经济的基本准则。他当时是英国东印度公司经理,认为对外贸易差额是一个国家财富的标准,获得顺差,金银流入英国。他的贸易差额论被当成重商主义财政理论的典型理论。他认为关税和货物税有利于外贸,不会妨碍国民经济发展。他从国防费用的赋税负担来阐述他的赋税理论。国防费用赋税的负担虽最终转嫁给生产者,但国民靠纳税以保证自身的安全,这种纳税是公正的。

托马斯·曼的财政思想可以说是在“贸易差额论”与“国防财政论”这一重商主义典型公式上发展起来的理论。

威廉·配第(1623—1687年)是英国从重商主义向古典经济

学派过渡时期的重要代表人物，是重商主义行将崩溃和古典经济学产生时期代表资产阶级的经济学家。他的代表作《赋税论》是西方最早的财政学著作。《赋税论》共分十五章，其中有十一章专门是论述赋税的。他主张赋税利益论，认为人们所纳赋税应按其在公共秩序中所享受的权益而定，即按国家对其不动产及动产的保护而定。认为公平的赋税应以不危害人民生活为宜。政府的公共支出应尽量用于国内，作为货币资本，以促进国内工商业的发展；他主张取之于民，用之于民。他倾向于比例税制，认为比例税是最公平的税。至于关税，他认为不应以财政为目的，目的应放在经济或社会上面，借此以管理贸易，限制消费。出口产品加税后不应使其价格高于国际市场价格，仍应低于国际市场价格为宜；要提高进口产品的进口税率，使其价格高于国内产品，借以保护国内产业的发展。可以看出，威廉·配第的财政思想富有国家干预和保护主义的色彩。

（二）重农主义的财政学说

魁奈是法国重农经济学说的完成者和重农学派的创始人。他认为，社会可划分为生产阶级、地主阶级和非生产阶级。其中，生产阶级是社会财富的唯一创造者。魁奈认为，为了促进农业的发展，国家应取消对农民的各种苛捐杂税，而代之以单一的土地税，这种税只对地主阶级征税，不应当对消费资料和劳动工资课税，以免引起产品价格上涨，减少或失去税源。尤其论述税收与经济的辩证关系，指出税收与国民收入存在一定的比例关系，税收的增长必须取决于国民收入的增长，最终受不动产纯收入规模的制约，主要是农业生产状况的制约。

（三）古典学派的财政学说

在整个资产阶级古典财政学说中，亚当·斯密发表的《国民财富的性质和原因的研究》具有奠基的意义。斯密所处的时代正是英国的资本主义已经得到很大的发展，由工场手工业向现代化大工

业发展的过渡时期。他严厉批判了国家干预经济的理论,认为市场经济有神妙作用,对它们的任何干预都是不可取的,要听任其自然发展,其结果才能达到其追求个人利益和增进社会利益的目的。

斯密又较系统地研究和阐述了财政理论,从而创立了资产阶级财政学。他勾勒的资产阶级财政学的基本框架,主要体现在以下几个方面:

1. 关于国家理论。他认为,只有创造物质产品的劳动才是生产劳动,否则就是非生产劳动。政府的活动属非生产劳动,因此,政府应当尽量缩小自己的职能,只要能像“守夜人”那样,防止外来侵略和维护国内的治安,以保护资产阶级的财产不受侵犯就行了。因此,要实行“廉价政府”,政府开支要尽量节省。

2. 关于税收理论。他认为税收应遵循四项原则,即:公平、确实、简便和税收成本最少。这四项原则对现代经济社会产生了深远的影响。

3. 关于公债理论。他认为,国家举债并不是一件好事,因为公债募集的主要对象是资本,公债的增加,相应地减少资本积累。而公债又用于弥补军费开支的不足,从原来的生产性支出转为非生产性支出,妨碍了生产的发展。

4. 关于财政支出理论。他提出国家财政开支主要用于军费开支,以制造精良的武器和训练军队,那么国家在战争中可以立于不败之地,维护国家的安全。此外,财政开支还应维持司法费用,维护资本主义私有制。同时,国家还应当有少量的公共事业费。

大卫·李嘉图与斯密一样,亦是极力鼓吹经济自由主义,反对任何形式的国家干预。但是,李嘉图在税收问题上与斯密的观点有所不同。斯密认为税收对现有资本并无损害,而李嘉图则认为税收对现有资本有损害,会妨碍资本积累。在公债问题上,李嘉图认为公债的负担对一个国家来说是有限度的,负担过重,会使经济陷入困境。