

社会主义初级阶段 财政学综论

马世俊 尚兰荪 刘凤群 主编

中国财政经济出版社

序 言

天津市财政科学研究所组织的，由天津财经学院副教授马世俊、尚兰茹，天津市财政科学研究所高级经济师刘凤群主编的《社会主义初级阶段财政学综论》一书，是在收集了改革开放以来大量的实际财税资料，以理论联系实际的思路编写而成的。此书按篇、章编纂，章节的构思都以社会主义初级阶段理论为指导思想。阐明社会主义财政的特性及其分配关系，提出了一些探索性的独特观点，理论上有所创新，并进一步明确提出财政在宏观调控中的地位、作用及其理论依据。书中还对近年来财政理论界广泛争议的问题，提出了自己的观点，这对财政理论建设和当前我国深化改革中的财政实践都是有益之举。

《社会主义初级阶段财政学综论》一书论述了财政分配形式，并结合财政一般和不同社会形态，以及不同历史时期的社会主要矛盾运动进行了论述。还论述了“聚财、用财、理财”都必须以发展社会生产力为总目标，以生财为依托，论述了效益与速度、结构与比例、规模与国力、平衡与开放、局部与全局的对立统一关系。

我们欣喜地看到，随着我国改革、开放实践的深化，此书突破了以往财政学“收、支、管”体系的束缚，对民族财政、特区财政和县级、乡镇财政等也作了新的探索。

本书可作为财经院校教学和财税部门培训干部的参考，也可供有关科研单位和实际工作部门参考。

许 毅

1989年3月8日

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一篇 原 理 篇

第一章 国家财政在社会主义初级阶段的主要矛盾 和性质	(3)
-------------------------------	-------

第一节 国家财政在不同历史时期的主要矛盾 和性质	(3)
-----------------------------	-------

第二节 社会主义初级阶段财政的职能与作用	(16)
----------------------	--------

第三节 财政模式	(25)
----------	--------

第二章 财政分配与社会再生产的关系	(33)
-------------------	--------

第一节 社会再生产及其诸环节的相互关系	(33)
---------------------	--------

第二节 财政分配与社会再生产诸环节的相互 关系	(39)
----------------------------	--------

第三节 财政分配在社会总产品形成三种基金 中的地位	(46)
------------------------------	--------

第三章 新的经济运行机制与财政杠杆	(55)
-------------------	--------

第一节 什么是财政杠杆	(55)
-------------	--------

第二节 财政杠杆与财政调节职能	(62)
-----------------	--------

第三节 财政杠杆与其他调节手段的关系	(66)
--------------------	--------

第二篇 聚 财 篇

第四章 开辟财源壮大经济实力	(74)
----------------	--------

第一节	开辟财源的经济内容·····	(74)
第二节	完善财政收入形式培植财源·····	(82)
第三节	开辟财源的有效途径·····	(96)
第五章	国家税收·····	(106)
第一节	税收在社会主义初级阶段的作用·····	(106)
第二节	税制改革·····	(110)
第三节	税收的目标模式·····	(116)
第六章	利用外资与国家财政·····	(128)
第一节	利用外资与国家财政金融的关系·····	(128)
第二节	利用外资的方式及其特点·····	(135)
第三节	各种利用外资的管理·····	(143)

第三篇 用 财 篇

第七章	财政支援农业·····	(152)
第一节	财政支农与发展农业之间的关系·····	(152)
第二节	发展农业生产支出的基本内容·····	(156)
第三节	提高财政支农资金的使用效益·····	(167)
第八章	基本建设投资效果·····	(173)
第一节	基本建设投资的性质与效果评价·····	(173)
第二节	财政在基本建设投资领域中的地位·····	(182)
第三节	国家财政安排基本建设支出的战略决策·····	(189)
第四节	基本建设投资支出方式·····	(193)
第九章	财政确保科技进步和教育事业的发展·····	(199)
第一节	财政确保科技进步和教育事业发展的 战略意义·····	(199)
第二节	正确处理科技、教育支出的规模、结 构和比例·····	(203)

第三节 提高科技、教育智力投资效益·····	(208)
------------------------	-------

第四篇 理 财 篇

第十章 财政管理体制·····	(213)
-----------------	-------

第一节 财政管理体制的实质及构成·····	(213)
-----------------------	-------

第二节 国有企业财务管理体制·····	(216)
---------------------	-------

第三节 国家预算管理体制·····	(224)
-------------------	-------

第十一章 综合财政·····	(234)
----------------	-------

第一节 社会主义初级阶段建立综合财政的必 要性·····	(234)
---------------------------------	-------

第二节 综合财政的范围·····	(239)
------------------	-------

第三节 综合财政的作用·····	(243)
------------------	-------

第四节 综合财政的任务·····	(246)
------------------	-------

第五节 综合财政管理·····	(252)
-----------------	-------

第十二章 财政信用·····	(258)
----------------	-------

第一节 财政信用的概念及其特征·····	(258)
----------------------	-------

第二节 发展财政信用的意义·····	(263)
--------------------	-------

第三节 财政信用的形式与内容·····	(268)
---------------------	-------

第四节 发展财政信用的设想·····	(275)
--------------------	-------

第五篇 地 区 财 政 篇

第十三章 城市、县、乡镇财政·····	(279)
---------------------	-------

第一节 城市财政·····	(279)
---------------	-------

第二节 县财政·····	(292)
--------------	-------

第三节 乡镇财政·····	(297)
---------------	-------

第十四章 民族地区财政·····	(305)
------------------	-------

第一节 民族地区财政的地位和作用·····	(305)
-----------------------	-------

第二节	民族地区经济与财政	(314)
第三节	民族地区财政改革	(315)
第四节	民族地区财政发展战略	(321)
第十五章	经济特区及开发区财政	(325)
第一节	经济特区发展与财政	(325)
第二节	经济特区财政管理体制	(331)
第三节	经济开发区的财政	(333)
附录:	我国1950—1988年的财政收支状况	(337)

前 言

新中国成立以来，特别是党的十一届三中全会以来，全国有许多知名的专家、学者编著了社会主义财政学。其中有的是理论探讨，有的是教程或教材，为我国财政科学理论发展和培养建设人才作出了应有的贡献。

为了适应改革、开放和搞活的需要，丰富和发展财政学科理论，《社会主义初级阶段财政学综论》一书以社会主义初级阶段的基本理论为指导，结合我国现实情况，在立论求新、取材求实、内容求全的要求下，按照教科书的篇章形式写成。全书以社会主义初级阶段财政为对象，共分五篇，即原理篇、聚财篇、用财篇、理财篇和地区财政篇。每一篇、章都结合财政业务实践，做了理论的概括，并力求达到一定深度，使之既有独立性，又共同构成全书的完整体系。它不仅从微观上提出了一些值得思考的问题，而且从宏观上阐述了如何发挥财政的调控职能。本书可作为财经院校的基础理论教材和财税工作人员的岗位职务培训教材，也可作为有关科研单位和财税实际工作部门的参考书。

本书在编写过程中，用我们的语言表达方式，直接或间接地吸收了社会上一些有关书刊的资料和观点，在此特向有关同志致意。

参加编写本书的有马世俊、尚兰茹、刘凤群、王洪喆、卢洪兴、孔庆卓、王维舟、张琦、武彦民、谷文颖、王晶、刘秀丽等

12位同志。完稿后经马世俊、尚兰茹、刘凤群修改总纂，最后又由马世俊同志为全书进行润色。

编写《社会主义初级阶段财政学综论》一书，不论从立论和实际取材上，都是一种新的尝试。由于编者水平有限，如有不妥之处，请广大读者批评指正。对此，我们表示感谢。

编 著 者

1989年2月

第一篇 原 理 篇

第一章 国家财政在社会主义初级阶段的主要矛盾和性质

第一节 国家财政在不同历史时期的主要矛盾和性质

一、社会主义初级阶段的财政性质

从社会发展史来考察，人类社会经历过原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会。在我国没有经历过资本主义社会，而是在封建社会末期，由于帝国主义的人侵并与国内各封建势力勾结，使中国逐步变成一个半殖民地半封建的社会，这对社会生产力的健康发展、对国家演变进程都产生了重大影响，也是我国无产阶级夺取政权后，建设社会主义社会期间，必须经历社会主义初级阶段的一个社会根源。根据社会发展进程，国家财政是个历史范畴，它是随着社会生产力的发展，人类社会发展到一定历史阶段，即在原始公社末期随着社会生产力的发展，出现了剩余产品，产生了私有制，分裂为对立阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级，奴隶主阶级为了巩固其统治地位、维护本阶级利益，产生了最早的国家形态。国家为了满足其物质需要，依

靠政治权力，从社会产品的分配中强制、无偿地占有有一部分产品而形成以国家为主体的分配关系，这就是国家财政的出现。所以说国家财政的产生与发展，同社会生产力的发展、同阶级、同国家的产生、演变有内在本质的必然联系。国家财政的一般性质就是为了维护国家的存在、发展和执行国家职能的需要，依靠国家权力强制、无偿地参与社会产品价值分配的收支活动，以及在分配过程中所形成的特定分配关系。它是生产关系总和的重要组成部分，在任何社会形态中都直接影响生产力的兴衰与国家的存亡。财政参与社会产品的分配，随着商品经济的发展，由实物形态为主（兼有无偿劳役），逐渐地发展以货币形态为主，但这不涉及到财政的一般性质，而是进一步深化了财政的职能作用。

国家财政既然是参与社会产品的分配，因此，它又是一个经济范畴，是社会再生产的特定分配环节。而财政的性质是由社会经济基础所决定，也就是社会的经济性质决定国家的性质，同时也决定财政的性质，财政虽然同国家性质有本质的联系，但起决定性的是社会的经济性质，那种简单的表述为国家性质决定财政性质是不科学的。

从财政参与社会产品分配的规模和发展速度来考察，财政的分配活动，及其所采取的分配形式和所形成的分配关系，不仅影响社会生产力的发展水平和国民经济发展规模与速度，而且涉及到国家同各物质生产领域、非物质生产领域的各个方面，以及各地区、各阶级、各阶层、各民族，乃至涉外方面的物质利益关系，这种客观必然性构成财政领域中的一系列矛盾运动。

我国社会主义初级阶段的经济性质是以生产资料公有制为基础，多种经济成分，多种经营方式并存的社会主义有计划商品经济。因此，国家财政的性质是以国家为主体，参与社会产品价值量的分配，并为实现国家职能有效的调整改革财政分配形式，不断理

财政分配关系，进而完善社会主义生产关系，发展社会生产力，以不断提高整个社会日益增长的物质文化生活需要为目标的取之于民，用之于民的社会主义国家财政。

二、财政基本矛盾和主要矛盾的关系及其中心任务

财政领域所特有的矛盾运动，是为实现国家职能的需要，参与社会产品价值分配活动所形成的财政分配的存在形式。这一特定矛盾不仅反映在财政分配活动和财政管理的各个方面，而且涉及到与之有内在、本质联系的其它事物。诸如国家与社会各阶级之间；国家与不同经济形式，不同经营方式之间；国家与社会共同需要的各部门，各单位之间；国家与劳动者个人之间；国家与各民族之间；国家与涉外交往之间，以及中央与地方之间的矛盾等。而这些财政矛盾运动必然根据不同社会形态，以及同一社会形态不同发展阶段的需要，制约财政管理体制和财政分配形式的确立与实现和财政杠杆作用的发挥。因此，研究探讨财政分配关系的内在矛盾运动是制订财政方针、政策和财政制度法规的客观依据，对财政实践具有重要的指导意义，而且是在实践中根据客观形势的发展，需要不断探索的重要课题。

对财政领域所特有的矛盾运动，我们认为需要探讨两个问题：要分清什么是财政的基本矛盾和主要矛盾，这二者有无区分，又有何内在联系；其次，研究财政主要矛盾运动，必须同社会的主要矛盾运动规律联系起来进行考察并探讨如何正确处理，以及财政的任务。

首先，应明确财政基本矛盾的存在形式和内容。

国家财政共有的一般特征是国家为了实现其职能的需要参与社会产品价值的分配及其所形成的分配关系，它构成整个社会产品分配的一个特定部分，并存在于财政分配活动的始终。因此，

从财政发展史来考察，财政基本矛盾运动形式应概括为：“财政管理体制和财政分配形式以及由此而形成的财政分配关系和财政杠杆作用的实现，同所反映出来的社会综合效益之间的矛盾。”从这个基本矛盾出发进一步探索财政分配活动既决定于经济的发展又反作用于经济的客观规律；并联系社会生产关系和社会生产力，经济基础和上层建筑；制约着财政方针政策和制度法规的制订与修正，而且关系到国家财政的巩固与兴亡。综观历史，一切剥削阶级国家的兴亡无不与能否正确处理财政基本矛盾有着直接的联系。诸如我国封建社会的秦王朝初期首先统一了全国的财政经济制度，这对我国财政的发展有深远的影响，但是，它那繁重的无偿徭役，竭天下之资财，以奉王政；赋敛苛重，加以严刑峻法，民不聊生，从而暴发了陈胜、吴广举旗起义，导致秦王朝覆灭。而西汉初期施行“轻徭薄赋，休养生息”的国策，对田赋之征规定什五税一，后又令三十税一，缓和了阶级矛盾，推动了农业生产力的发展；同时限制皇室经费开支和滥取赋税等一系列财政改革措施，致使西汉王朝出现鼎盛时期。我国新民主主义阶段，在共产党的领导下，革命根据地的财政，执行“在中央统一政策指导下，分散管理”的财政体制，并根据革命形势的不同时期制订了相应的财政政策和分配形式，对不同阶级成分采取区别对待的政策，不仅有力的保障了革命战争的胜利进行，而且促进了根据地经济的发展，壮大了革命队伍；建国后1956年以前，即生产资料私有制社会主义改造基本完成以前，实行中央高度集权的财政管理体制，对城市不同经济成分施行区别对待合理负担的财政政策，对农业生产施行稳定负担，增产不增税的政策，有效地调动了城乡人民的革命热情，取得了显著的经济效益和社会效益，提前完成了第一个五年计划；与之相反，在1958年以后的“大跃进”年代里，由于极左思潮的影响，致使财政管理体制和财政分配形

式处于不稳定、违反客观规律的混乱状态之中，导致国民经济重大比例严重失调，给财政工作带来不良后果。

自党的十一届三中全会以来，我国进入调整改革的新时期，反映在财政改革中，主要是围绕财政基本矛盾推进的，而且城市经济体制的改革也是以财政改革为突破口，其重要内容就是以促进社会生产力的发展为动力，以提高经济效益和社会效益为核心，深入探讨改革财政体制和财政分配形式，以便充分发挥财政分配杠杆作用，正确处理财政分配关系，使之形成不断完善社会主义生产关系的重要因素。进而调节各级政权、各部门、各经济实体的财权，促进责、权、利相结合的经营责任制的确立，推动国民经济的协调发展。从另一方面讲，在社会主义有计划商品经济条件下，改革财政体制和财政分配形式，还必须与价格、信贷、工资、奖金、等其它经济杠杆有机配合，有效地促进财政收支的相互转化、良性循环，进一步调节财政收支矛盾和财政分配中的其它矛盾。反之，如果单纯的把“财政在价值量上的收支矛盾视为财政的基本矛盾。”而不深入探索财政管理体制和财政分配形式对国民经济和社会发展的有效性和制约性，很容易陷入终日只在单纯的财政收支问题上打圈子，打来打去，还是不解决问题，也难以推动财政经济的健康发展。

财政基本矛盾的客观存在，既取决于财政的一般特征，又贯穿于财政分配活动的始终。而且由于不同社会形态的不同阶级内容，或在同一社会形态的不同历史时期，由于对财政基本矛盾的掌握与处理的差异，必然导致不同的后果。

其次，关于财政分配的主要矛盾和中心任务，以及同社会主要矛盾的内在本质联系、同财政基本矛盾的关系。

从历史发展来考察，任何社会形态都存在着社会主要矛盾，而财政是为了实现国家职能的需要行使其分配职能的，因此财政

分配的主要矛盾，是随社会主要矛盾性质的转变，相应的发生变化。一切剥削阶级占统治地位的国家中，阶级矛盾是社会的主要矛盾，反映在财政分配中的主要矛盾则是超经济剥削和反剥削之间的矛盾，并围绕这一主要矛盾确定财政政策 and 中心任务，以维护统治阶级的利益。如垄断资本主义国家奉行凯恩斯主义，企图通过财政干预经济，赤字财政等手段，用以缓和危机；当前一些西方国家推行的“福利财政”，同样是为了缓和阶级矛盾。但是，最终这些政策和措施非但难以解决财政的主要矛盾，而且社会主要矛盾也无法根治。

在我国无论是新民主主义革命阶段，还是社会主义革命和建设的不同历史时期，财政的主要矛盾不仅决定于社会的主要矛盾，而且由此确定的财政中心任务是为不同历史时期的总任务服务的，客观实践有力的证实了这一客观规律。抗日战争时期，国内的主要矛盾由阶级矛盾转化为民族矛盾，当时的总任务是按照抗日民族统一战线的要求，团结一切抗日力量进行抗日战争；反映在财政上的主要矛盾是保障抗日战争胜利进行的供给需求同筹集财政资金和物资可供量之间的矛盾，当时财政工作的中心任务是没收一切日寇和一切汉奸卖国贼的财产做为抗经费，对内在实行减租减息的同时，按照合理负担的原则筹集财政资金，确保军需，同时开展大生产运动，厉行节约，发展经济，保障供给。建国后第一个五年计划期间，国内主要矛盾转变为工人阶级和资产阶级之间、社会主义道路和资本主义道路之间的矛盾，为此，国家制订了“一化三改”的总任务。当时财政的主要矛盾可以概括为：“国家集中主要财力保障重点建设和改善人民生活的需要同按经济成分筹集财政资金的可供量之间的矛盾。”为了处理好这一主要矛盾，财政的主要任务是进一步强化财政职能作用，壮大财政力量；在利用、限制、改造方针的指引下，对不同经济成分

实行“区别对待，合理负担”的原则和“兼顾国家、集体、个人物质利益的原则，”发展经济，扩大财政资金来源；同时坚持“统筹兼顾、全面安排、保证重点，照顾一般”的原则和“量力而行、厉行节约”的原则，加强财政资金的供应管理和有力的财政监督。不仅有效的促进了“一化三改”总任务的圆满实现和人民物质文化生活的改善，而且从理论上总结出一些行之有效的财政管理经验和应记取的教训，还从中摸索出一定的规律性。

1956年9月党的八次代表大会明确指出国内的主要矛盾已经不再是工人阶级和资产阶级的矛盾，而是人民对经济文化迅速发展的需要同当时经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾，而且提到这是一个重大的历史性转变。但是，“八大”以后，没能正确掌握这一时期的国内主要矛盾，在极左思潮的影响下，起初不顾客观实际的可能性，主观的强调高速度打乱了社会经济秩序，使财政处于困境之中；而后不但不正视现实，反而掀起“反右倾”活动，导致国民经济的畸型发展。不得不自1962年开始调整整顿，而且是透过正确处理财政主要矛盾——“集中与分散”、“积累与消费”之间的矛盾；明确财政的中心任务是压缩基本建设投资规模，调整积累和消费的比例关系，整顿财经纪律坚持财政收支平衡，略有结余等。在三年的时间里基本上理顺了经济形势，但是随着国内政治形势的发展变化，又一次确认国内的主要矛盾仍是阶级矛盾，相应地也就扭曲了财政主要矛盾和中心任务，致使政治、经济、文化教育诸方面陷入极大的困境。

自党的十一届三中全会以后，我国的形势发生了重大的变化。这就是正视了我国正处于社会主义初级阶段。党的十一届六中全会对社会主义初级阶段的主要矛盾作了精辟的论述：在社会主义改造基本完成后，我国所要解决的主要矛盾，是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。而矛盾的主要

方面是落后的社会生产，因此正确处理这一主要矛盾的根本任务是大力发展社会生产力，坚决改革妨碍社会生产力发展的经济体制、政治体制等诸方面的弊端和缺陷，逐步形成适合我国国情新的经济管理制度，建设具有中国特色的社会主义。所以在这一时期财政的主要矛盾存在形式，应概括为：“由国家财政集中支配的那部分社会产品价值量形成的内容与形式（包括财政管理体制、财政收入形式和应集中的价值量）同如何调整财政再分配结构、投资方向之间的矛盾。”财政的中心任务就是在正确处理财政主要矛盾的过程中，研究寻求既能加强财政宏观控制与调节，又能适应客观经济规律，放开搞活微观经济的财政分配格局；改革财政体系有效地发挥中央、地方和各类型企业、事业的积极性与内在潜力，提高经济效益，扩大集中性财政资金；深入探索改革用财结构与形式，发挥财政资金的最大使用效能，满足各方面对财政资金的最大使用效能，满足各方面对财政资金日益增长的需要；推动社会主义有计划商品经济的健康发展。从上面所阐述的财政主要矛盾的表现形式来看，可以理解为需要与可能的矛盾，或者说是财政收入与支出的矛盾。但就其内含来看，却不是单纯的论述财政收支矛盾，其核心是在“调整、改革、整顿、提高”八字方针的指引下，适应客观形势发展的需要，不断调整、改革财政管理体制，其中包括国家预算管理体制、企业财务管理体制、税收管理体制、基建财务管理体制、涉外财务管理体制等，以及财政分配形式和管理模式，进一步处理好财政分配关系，促进生产关系的日趋完善，推动社会生产力的发展，它属于财政改革的系统工程，可以避免单纯从财政收支上打圈子的狭隘观念。党的十一届三中全会以来，无论是调整积累和消费的比例关系，或是调整积累、消费各自内部的比例关系，调整基本建设分配结构；扩大国营企业和地方理财自主权；调整国家与农业集

体经济之间的分配关系等，无不以财政为突破口。这些均属于正确处理“由国家财政集中支配的那部分社会产品价值量形成的内容与形式同如何调整财政再分配结构、投资方向之间的矛盾”的具体体现。

在我国进入社会性的全面深化改革的新时期以来，为了正确处理财政主要矛盾，进一步明确充实财政任务，在深化取得初步成效的基础上，必须实现财政管理模式的转轨，建立健全综合管理型财政，这不仅要研究聚财、用财、生财之道，而且要适应社会主义有计划商品经济发展的新形势，进一步探讨“理财”之法，以提高社会综合效益。

现仅就适应全面改革日益发展的需要，进一步处理好财政主要矛盾，提出一些理财的设想：一要在不断完善稳定国有企业、地方理财自主权的同时，及时掌握市场机制和企业经营机制的动态，建立科学的财政信息网络和地区财政间横向沟通与联合，有效地实现财政宏观的经营管理，明确对微观经济的控制规范，强化财政法制建设和调节、监督职能；二要与银行密切配合，扩大、充实财政信用范围，在国家调控市场，市场引导企业的宏观指引下，财政发行定向投资目标短期债券，搞活财政资金的流向，扭转那种一方资金闲置积压，另一方急需资金又能取得应有的经济效益，却苦于无资金支援。看来建立财政信用目标效益责任制、财政资金用项可行性调查与评估的管理制度是可行的，可以把财政信用建立在稳妥的基础上，充分发挥资金的使用效能。三要在计划银行、商业、物资、市场管理等方面都本着开放、搞活的精神积极筹划新的改革方案的同时，充分运用财政杠杆的时效性、强制性、多极性同成本、信贷、价格、工资、奖金、罚没等经济杠杆密切配合并辅之以法律手段，卓有成效地实现财政资金的运筹、分配、调节、控制、奖限的职能作用，进而稳定社会