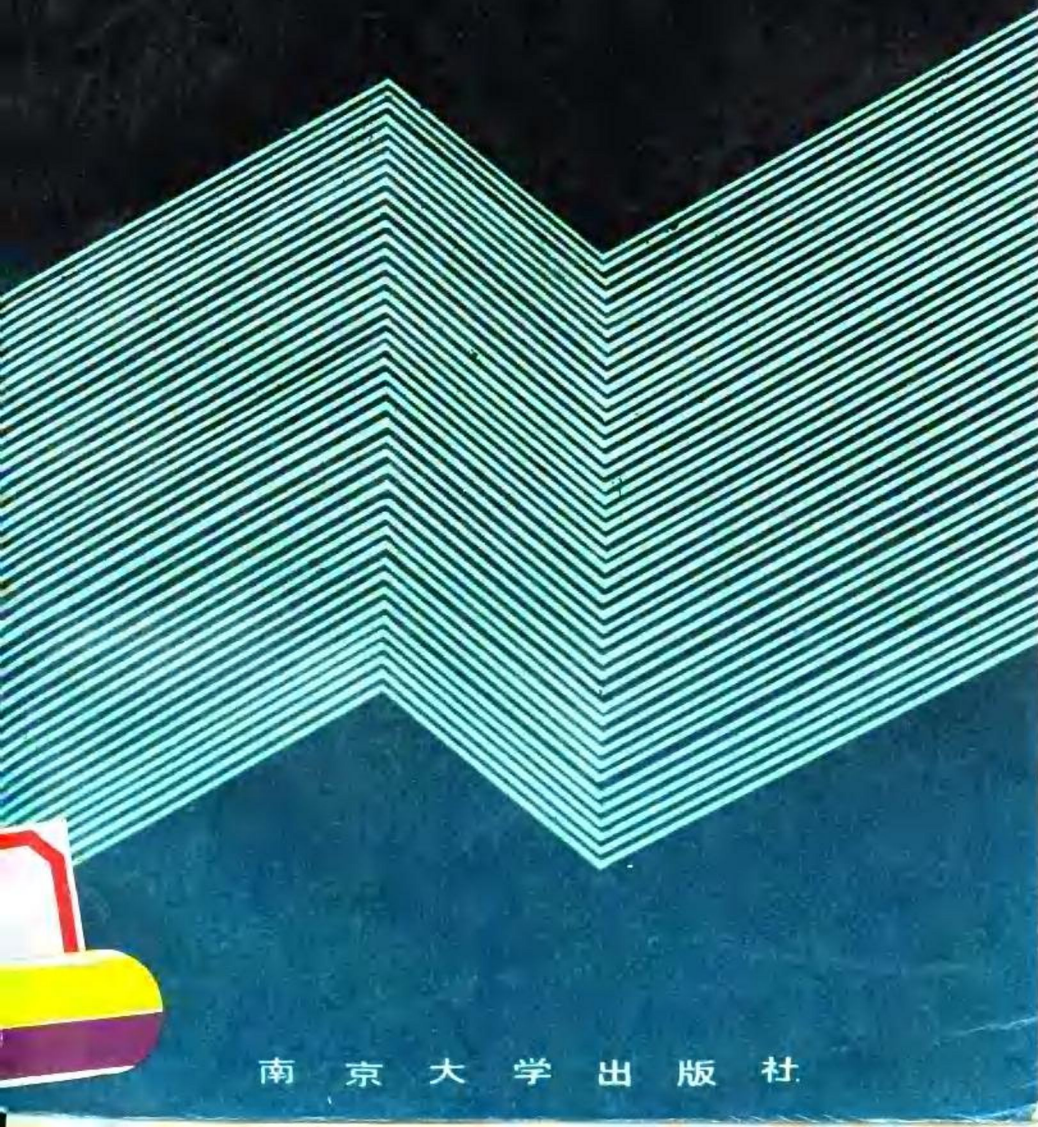


# 现代财政学

■ 洪银兴 黄 巍 李 鸣 编著



南 京 大 学 出 版 社

# 现代财政学

洪银兴 黄 巍 李 鸣 编著

南京大学出版社

1994·南京

**(苏)新登字011号**

**内 容 提 要**

本书着眼于在经济运行和发展中研究财政分配关系和财政的功能,讨论在有计划商品经济条件下财政分配所采取的形式和分配数量对经济的影响和效应,特别研究财政分配对达到主要经济目标——经济增长、经济稳定、社会公平和效率的影响。本书在内容上体现了东西方财政理论的溶合,财政理论和财政实务的结合。在体系上也作了探索。另外,对财政学界一些有争议的问题作者提出了自己的看法。本书适于财经、商业、计划管理、预算等高等院校师生和有关方面的各级干部、人员阅读参考。

责任编辑:李曾沛

**现代财政学**

拱银兴 黄 巍 李 鸥 编著

●  
南京大学出版社出版

(南京大学校内)

江苏省新华书店发行

镇江前进印刷厂排版 阜宁印刷厂印刷

1989年1月第1版 1994年1月第3次印刷

开本: 850×1168 1/32 字数: 230千

印张: 9 印数: 8001—14000

ISBN 7-305-00337-9

F·46

定价: 5.90元

## 序

长期以来，财政学的教学是分开社会主义和资本主义两条线进行的。各条线的教学内容虽有更易，从“泾渭分明”逐步成为“频繁接触”，但分隔的局面基本上并未消除。

这种局面带来一些缺点：一是时间上不经济，平行讲课，费时过多。二是重复。三是内容贫乏，以描述现象为主，深入剖析现象则不多。四是各有一本“经”，互不了解，如果相互交流还需要另一种“翻译”。五是对财政科学的进展起不了促进作用。

改变这种局面，也不容易。多年的习惯不好改；而且确实各自也有一些特殊的问题；再加上其他因素，上述分隔教学的局面就会长时期存在下去。再想一想，那种局面又应该打破，越早越好。既然商品经济存在于资本主义社会，也存在于社会主义社会，货币金融作为商品经济的衍生物也是两种社会所共有；财政或为西方所称政府公共经济，也是商品经济内在矛盾发展的必然结果，在两种社会中果然有种种不同，但仍是两种社会所共有，都不能不受商品经济规律正面的或反面的、但都是不可避免的影响。在这一意义上，财政学的两线分隔局面迟早是要打破的。

在西方国家，研究中国财政问题的朋友也在做这方面的工作。但从中国学者看来，往往有一种感觉——他们是在把中国的财政问题放置在西方的财政框架上。读来有觉隔膜，感到“不是那么回事”。

看来，主要只能靠我们自己努力了。洪银兴同志年青有为，对社会主义经济运行的机制作过相当深入的研究，有理论修养，也有实践功夫。他在攻读博士学位的研究工作中已经感到财政在我国社会主义经济运行中的重要性，在回归母校南京大学从事教学之余，撰写了一本社会主义财政学的教程。此书以中国经济实况为背

景,但有意从外国经济学界引进有益的观点和方法为我所用。我认为,这是改变财政学教学现状的一次有益尝试。

正如飞燕报春,随后必然会有更多的经济学家特别是中青年经济学家,作出类似的探索。我深切期待洪银兴同志和他的同伴们取得更好的成就。

王 传 伦

于中国人民大学财金系

1988年7月

# 目 录

|                     |      |
|---------------------|------|
| 绪论                  | (1)  |
| § 1. 财政学的对象         | (1)  |
| § 2. 财政的产生和发展       | (3)  |
| § 3. 财政的范围          | (7)  |
| § 4. 财政分配同其他分配范畴的联系 | (10) |

## 财政收入篇

|                |      |
|----------------|------|
| 第一章 财政收入总论     | (15) |
| § 1. 财政收入的形式   | (15) |
| § 2. 财政收入的源泉   | (17) |
| § 3. 财政收入的数量界限 | (21) |
| 第二章 税制和税收形式    | (25) |
| § 1. 税收制度的构成要素 | (25) |
| § 2. 流转税系      | (30) |
| § 3. 所得税系      | (38) |
| § 4. 财产及资源税系   | (47) |
| § 5. 行为及特定目的税系 | (52) |
| 第三章 国际税收       | (56) |
| § 1. 国际税收的产生   | (56) |
| § 2. 关税和国际贸易   | (57) |
| § 3. 涉外税系      | (61) |
| § 4. 国际重复课税    | (65) |
| § 5. 涉外税收的原则   | (68) |
| 第四章 税收原则       | (71) |
| § 1. 公平原则      | (71) |

|                  |      |
|------------------|------|
| § 2. 经济原则        | (73) |
| § 3. 税收的转嫁与归宿    | (74) |
| § 4. 税收转嫁的一般规律   | (76) |
| § 5. 社会主义国家的税收转嫁 | (78) |
| 第五章 国债和国债管理      | (82) |
| § 1. 国债及其产生和发展   | (82) |
| § 2. 国债与通货膨胀的联系  | (87) |
| § 3. 国债管理        | (89) |
| § 4. 债务负担        | (93) |

## 财政支出篇

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 第六章 财政支出总论            | (97)  |
| § 1. 财政支出的结构          | (97)  |
| § 2. 财政支出增长的规律        | (101) |
| § 3. 财政支出的原则          | (104) |
| 第七章 基本建设投资支出          | (112) |
| § 1. 基本建设的内涵          | (112) |
| § 2. 基本建设投资分类         | (114) |
| § 3. 基本建设投资额与拨款额的确定   | (116) |
| § 4. 基本建设的特点及其经济影响    | (117) |
| § 5. 基本建设投资的总量控制      | (121) |
| § 6. 基本建设投资的结构优化      | (126) |
| 第八章 消费性财政支出           | (129) |
| § 1. 文教科学卫生支出         | (129) |
| § 2. 行政管理支出、国防支出和其他支出 | (131) |
| 第九章 财政补贴              | (135) |
| § 1. 财政补贴概述           | (135) |
| § 2. 财政补贴的效用          | (137) |
| § 3. 合理控制财政补贴         | (139) |
| 第十章 财政支出效果            | (142) |
| § 1. 用于物质生产领域的财政支出效果  | (142) |
| § 2. 用于非物质生产领域的财政支出效果 | (147) |

|                      |       |
|----------------------|-------|
| §3. 提高财政支出效果的途径..... | (151) |
|----------------------|-------|

## 国家预算篇

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 第十一章 国家预算.....           | (155) |
| §1. 国家预算概述.....          | (155) |
| §2. 国家预算的编制、执行和决算.....   | (158) |
| 第十二章 预算赤字.....           | (171) |
| §1. 赤字与赤字财政政策.....       | (171) |
| §2. 赤字与经济运行.....         | (173) |
| §3. 我国财政赤字的历史考察.....     | (178) |
| §4. 赤字的弥补与消除.....        | (181) |
| 第十三章 国家预算管理体制.....       | (186) |
| §1. 国家财政管理体制和预算管理体制..... | (186) |
| §2. 国家预算管理体制的历史演变.....   | (189) |
| §3. 我国现行的预算管理体制.....     | (195) |
| 第十四章 国营企业财务管理体制.....     | (198) |
| §1. 国营企业财务同财政的联系.....    | (198) |
| §2. 固定资产折旧及其管理体制.....    | (199) |
| §3. 国营企业利润分配及其管理体制.....  | (206) |
| §4. 企业资金供应及其管理体制.....    | (213) |

## 宏观调控篇

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第十五章 财政在国民经济中的地位和作用.....     | (217) |
| §1. 社会再生产过程中的财政.....         | (217) |
| §2. 国民收入分配中的财政.....          | (219) |
| §3. 总量平衡关系中的财政收支.....        | (223) |
| 第十六章 财政对经济运行的调节功能和调节机制.....  | (226) |
| §1. 财政的调节功能.....             | (226) |
| §2. 调节经济运行的税收杠杆和税收作用的机制..... | (230) |
| §3. 国债和预算分配的调节机制.....        | (238) |
| 第十七章 财政政策和收入分配政策.....        | (241) |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| § 1. 财政政策与国民经济的总量平衡..... | (241) |
| § 2. 财政信贷的统一平衡.....      | (248) |
| § 3. 收入分配政策和财政调节.....    | (255) |
| § 4. 外汇收支与财政信贷平衡.....    | (259) |
| 第十八章 财政对经济发展的调节功能.....   | (262) |
| § 1. 经济发展和财政功能.....      | (262) |
| § 2. 税收结构的调节功能.....      | (264) |
| § 3. 预算分配的调节功能.....      | (267) |
| 后记 .....                 | (272) |

# 绪 论

## § 1. 财政学的对象

在现代社会中,国家、政府机构的活动在整个经济中占有很大的比重。财政活动是政府活动的主要方面。财政是政府参与社会产品分配的一种特殊的分配关系。财政是政府机构赖以存在的基础,也是政府干预经济活动的物质基础。

古典的财政学曾对财政作过如下定义:“财政就是公共权力以征收的财源(主要是租税)向社会供应公共财富(私人经济主体所不能供给的、由所有公民平等消费的财富和服务)的经济活动。”这个定义同现代财政的内容未必完全吻合。国家预算中占有很大比重的社会保障就不是“提供公共财富”,并且教育、公共交通等方面的服务也可以由私人或企业提供。另外,现代财政活动的财源也不仅仅是税收,政府的公共部门提供服务时所收的费用,也是财政资金的来源。国营企业上缴利润(含利改税形式)也是财政的收入。特别是近几年来,财政活动的相当部分财源是靠发行公债(国库券)筹集的。可见,要对现代“财政”作出准确而全面的定义,是极为复杂的问题。

财政的最一般定义,我们可根据马克思主义经济学作出规定。马克思曾指出:在任何社会生产中,“总是能够区分出劳动的两个部分,一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费,另一部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品,总是用来满足一般的社会需要,而不问这种剩余产品怎样分配,也不问谁执行这

种社会需要的代表职能。”<sup>①</sup>用一部分剩余产品满足“一般的社会需要”，这种经济现象是任何社会共有的。但只是在国家出现以后，才由国家执行一般社会需要的代表的职能，从而产生财政。财政是国家集中分配部分剩余产品用于满足一般的社会需要而形成的分配活动和分配关系。

财政分配与国家的公共权力相联系。财政作为国家的集中分配，表现为国家集中性收支的形式。任何国家的社会公共需要，都不仅是维持公共权力的需要，还包括国家执行社会职能的需要，例如用于科学、教育、文化、卫生和公共工程的支出等。

早期的经济学家都是从国家或君主的收支出发论述经济问题的，在他们看来，经济学不过是政府的“官房学”。与此相应，人们对财政的研究也是纯国家的。这就是恩格斯说的，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。在这以前，全部财政学都纯粹是国家的；国家经济被看作全部国家事务中的一个普通部门，从属于国家本身。”<sup>②</sup>

亚当·斯密首先从社会分工开始建立自己的经济学说，并在这个基础上探讨财政问题，从而把财政学融于政治经济学中。大卫·李嘉图则以“赋税论”为题直接从财政分配入手研究经济学。

马克思生前没有写出系统的财政理论，但他作了写作财政学的计划和准备。他在《〈政治经济学批判〉序言》中指出：“我考察资本主义经济制度是按照以下的次序：资本、土地所有权、雇佣劳动；国家、对外贸易、世界市场。”在《〈政治经济学批判〉导言》中又列出了所要考察的“资产阶级社会在国家形式上的概括”的各项内容：“就它本身来考察。‘非生产’阶级。税。国债。公的信用。人口。殖民地。向外国移民。”其中前五个问题都同财政直接有关。在马克思的研究次序中，财政是作为资本主义社会总体考察的分配关系来研究的。显然，财政不能单纯作为国家的职能来研究。应

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第25卷，第992页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》第1卷，第675页。

该把它放在社会再生产过程和关系中考察。

财政有各种现象形态,如财政政策、财政制度、财政分配关系等。财政学作为一门专门的经济学科,不是研究财政政策和财政制度本身,而是研究比它们更深一层的内容,即制定财政政策和确定财政制度的客观依据。财政作为经济范畴,反映经济过程的分配关系。财政学研究财政分配关系,但不是一般地描述它,而是要揭示财政分配关系中的规律性。因此,财政学的科学对象,是研究人类发展的不同阶段上国家集中分配一部分剩余产品的规律性。财政学虽不以财政政策和财政制度为对象,但财政学的研究不能脱离财政政策和财政制度。财政理论是对财政政策和财政制度的理论抽象,其研究成果为财政政策和财政制度提供理论依据。财政理论正确与否要由贯彻相应的财政政策的实践来检验。脱离现实的财政政策和财政制度来研究财政理论,会使财政理论成为空洞的说教。

迄今的许多财政学书籍,或者以解说财政法规和实务为中心,或者阐述过于抽象的财政理论。这些财政学书籍忽视了财政学的一个重要内容,即国民生活、产业活动与财政活动的关系。财政分配是社会再生产过程和国民经济系统的一个环节。财政分配必须执行国民经济系统所赋予的职能,服从经济运行和发展的目标。因此,财政学不只是讨论财政分配的形式,还要讨论各种分配形式在经济运行和发展中的功能,讨论财政分配所采取的形式和分配的数量对经济的影响和效应,特别要研究它们对达到主要经济目标——经济增长、经济稳定、税收公平和经济效率的影响。从这一意义上说,财政学不只是研究财政分配关系的规律性,还要研究体现这种规律性作用的财政分配的机制和功能。在这种研究中,实证分析方法和规范分析方法都是不可缺少的。

## § 2. 财政的产生和发展

财政的产生同国家的出现相联系,但不等于说国家权力创造

了财政分配关系。出现剩余产品，并产生需要由剩余产品去满足的共同需要，是财政关系产生的物质条件。恩格斯在《反杜林论》中指出：“劳动产品超过维持劳动的费用而形成的剩余，以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累，过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础。”<sup>①</sup>当然也是财政关系产生和发展的物质基础。

在原始社会，生产力极为低下，劳动产品没有剩余，因而也谈不上用剩余产品去满足社会的公共需要。后来，随着分工的发展出现了剩余产品，相应地产生了社会的共同需要。氏族首领作为社会组织的代表，集中分配一部分剩余产品，用于满足共同需要。这便是财政关系的萌芽。

劳动生产力进一步发展，剩余产品进一步增加，产生了私有制，社会便分裂为阶级。国家作为阶级压迫的工具也应运而生。这时，社会的共同需要变为统治阶级的需要，国家便作为这种社会需要的代表集中分配一部分剩余产品，于是产生了财政。因此，虽然财政的产生同国家的出现相联系，但其根本原因还是生产力和生产关系的发展。财政产生以后，决定财政发展的根本原因也还是经济条件，而不是国家权力。“在一无所有的地方，皇帝也会丧失他的权力。”<sup>②</sup>

在奴隶制中，奴隶主占有一切生产资料和奴隶，奴隶的剩余劳动和剩余产品全部归奴隶主所有。这时，财政关系和一般分配过程没有完全分开。奴隶主国家的主要收入来源是直接占有奴隶的剩余劳动。其财政收入还包括附属国和居民的贡品，但这部分利用财政关系占有的贡品在奴隶主国家的收入中不占主要地位。总的来说，奴隶制国家的财政关系和直接占有奴隶剩余劳动的过程是混为一体的。

进入封建社会以后，国家的财政收入和地主的地租逐渐分开。

---

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第233页。

② 《马克思恩格斯全集》第20卷，第235页。

于是,财政关系与一般分配关系逐渐分开,国家的一般费用与维持各级官吏的生活费用也逐渐分开。这是社会生产力发展和剩余产品增长的结果。赋税收入、官产收入和诸侯交纳的贡品是国家财政的主要来源。

资本主义打破了封建生产关系,商品经济关系得到了充分发展,生产社会化程度也大大提高。相应地,财政关系得到了空前的发展。首先,资本主义利用现代科学技术提高了社会劳动生产率,提高了剩余产品在社会总产品中的比重,从而为财政关系的扩大提供了物质基础。其次,随着生产社会化的发展,国家承担的社会职能也在不断增加。现代资产阶级国家的财政不仅要供给政府管理和国家经费,而且要举办不可缺少的社会福利,甚至要承担某些经济投资,从而扩大了财政关系的范围。再次,随着商品经济高度发展,资本主义财政关系完全抛弃了剩余产品的实物形式,直接分割剩余价值。这就使国家有可能把财政关系作为调节国民经济的主要杠杆,调节居民的消费水平,调节投资方向。财政在经济生活中的作用大为提高。在现代的资本主义国家,财政在国民经济中占有越来越大的比重。财政收入在国民收入中的比重一般已在30%以上,有的已接近50%;财政支出在国民经济中的比重一般也在50%上下。(见表0-1、0-2)而且,财政关系已成为资产阶级政府用以摆脱经济危机,对付通货膨胀,克服高失业率的主要武器。“由于现代政府的巨大规模,没有财政政策就等于宣布死亡。”<sup>①</sup>

社会主义国家财政以生产资料公有制为基础,代表着广大人民的根本利益,为整个国民经济服务。社会主义国家财政与以往私有制国家财政的一个重要区别是,社会主义财政是社会主义再生产过程中的一个重要环节。社会主义财政除以国家权力为依托参与社会产品的分配外,还以所有权为依托参与社会产品的分配。从

---

① 萨缪尔森:《经济学》上册,第215页。

表 0-1 财政在国民经济中所占的比重

(1975 年, 单位%)

| 国 别   | 消费支出 | 投资支出 | 合计(A) | 转账支出 | 其 他 | 总 计(B) |
|-------|------|------|-------|------|-----|--------|
| 日 本   | 11.1 | 5.9  | 17.0  | 7.2  | 1.4 | 25.6   |
| 美 国   | 19.2 | 2.3  | 21.5  | 11.4 | 3.1 | 36.0   |
| 英 国   | 22.1 | 4.8  | 26.9  | 11.1 | 7.9 | 45.9   |
| 联邦德国  | 21.2 | 4.0  | 25.2  | 16.8 | 3.8 | 45.8   |
| 法 国   | 14.4 | 3.7  | 18.1  | 19.9 | 4.4 | 42.4   |
| 意 大 利 | 13.6 | 3.3  | 16.9  | 19.7 | 6.7 | 43.3   |

注: A 栏表示政府作为最终需求者在生产出的财富和服务总值中所占的比例。除此之外, 政府通过提供各种社会福利, 对个人所得实行再分配。转账支出就是表示福利支出的比率数据。在西欧各国, 这项支出在国内总生产中所占的比率已高达 20% 左右。B 栏表示在国内总生产中, 转账支出加上其他支出总共所占的比率。在西欧各国, 此比率高达 50% 左右。

表 0-2 租税负担率和社会保险负担率

(1975 年, 单位%)

| 国 别     | 租税负担率 | 社会保险负担率 | 合 计  |
|---------|-------|---------|------|
| 日 本     | 17.7  | 5.9     | 23.6 |
| 美 国     | 27.8  | 9.2     | 37.0 |
| 英 国     | 37.8  | 9.7     | 47.5 |
| 联 邦 德 国 | 30.2  | 18.6    | 48.8 |
| 法 国     | 29.3  | 21.6    | 50.9 |
| 意 大 利   | 21.9  | 18.5    | 40.4 |

注: 租税和社会保险费是财政收入形式。

资料来源: [日]野口悠纪雄:《日本财政知识》。

全民企业取得的收入在财政收入中占主要部分。社会主义财政关系的物质内容是按照再生产的客观需要在全社会范围有计划地分配剩余产品, 保证整个社会再生产顺利进行。服从于财政关系的这

种本质规定,社会主义财政分配中,投资支出所占的比重一般都高于资本主义国家财政。(见表0-1及第216页表14-2)

### § 3. 财政的范围

财政的范围是指财政分配的外延。社会再生产过程的分配活动中,哪些属于财政,这是由财政的内涵或本质决定的。

财政的本质或内涵可以从两个方面来理解:一方面是指财政作为一种经济活动区别于其他经济范畴的性质,另一方面是指财政活动所体现的分配关系。根据前述财政定义,财政的一般本质,是社会再生产过程中为满足社会共同需要而形成的以国家为主体的分配关系。它包括两个基本规定:一是满足社会共同需要的分配,二是国家为主体的集中化分配。财政的这两个基本规定性,是区分财政分配与其他分配的根本标志。根据财政内涵,社会主义财政的范围包括国家预算、国家信用和预算外资金。

国家预算是国家财政的分配计划。在预算中规定国家财政的各项收入来源及其数量和各项用途及其数量。国家预算历来是各国政府的一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它规定政府活动的范围和方向。这也正是国家预算所担负的职能。国家预算包括预算收入和预算支出两个方面。预算反映财政收支矛盾。国家预算体现国家集中性财政分配关系。我国宪法规定:国务院向全国人民代表大会和人大常委会提出国家预算和预算执行情况的议案。全国人民代表大会行使审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告的职权。

国家预算是社会主义国家的分配计划。正如社会再生产的四大环节是相互制约的一样,生产计划、流通计划、消费计划同国家预算也是相互联系相互制约的。生产计划是预算收入的基础。以扩大再生产和公共消费为主要去向的预算支出又制约着以后年度的社会生产增长速度和规模。预算支出形成庞大的购买力和社会需求,要求流通计划与之相适应;进入市场的商品的构成又制约着

国家预算支出的用途。国家预算在组织收入时要考虑消费计划的实现；消费计划也必须和国家预算的收支安排相适应。

在调节国民经济活动的各种财政杠杆中，国家预算是起轴心作用的杠杆。预算分配的结构对社会生产结构起调节作用，预算收支的平衡或差额对总供给与总需求的平衡关系起调节作用。

预算外资金是不纳入国家预算的，由各地区、各部门、各单位自收自支单独管理的那部分国家财政资金。它也是经过国家为主体的财政分配所形成的，其作用也是满足社会共同需要，因而也包括在财政范围。预算外资金本来是统收统支体制矛盾的产物。在这种财政体制下，地方、部门、单位没有机动财力，就会影响其积极性及事业发展，也难以及时解决其临时急需。这种矛盾客观上要求财政收支给各方面适当的机动余地，这是预算外资金产生的原因。党的十一届三中全会以后，随着经济体制改革和地方、企业自主权的扩大，预算外资金增加很快。1986年国家预算外资金达2270亿元，比当年国家预算收入2220亿元还多50亿元。对预算外资金，有两点必须说明。第一，留给企业支配的国营企业日常再生产所必须的资金、折旧基金等不用于满足社会共同事务，因而不列入财政分配范围，也就不能当作预算外资金。第二，虽然预算外资金不列入国家预算内管理，但考虑到预算外资金数额巨大，为保证财政资金运用的统一计划和宏观的总量控制，这部分资金需要由综合财政计划进行管理。

国家信用即国债是国家财政的辅助形式。其特点是国家直接以债务人身份，采用有偿形式筹集和分配资金。就其内容符合财政的本质规定，因而也包括在财政范围。国债包括国内公债和国外借款。社会主义国家发行公债不是服务于推行赤字财政政策，其作用是：（1）在财政经济困难时，发行公债可弥补财政赤字，减少或消灭货币的财政发行，以稳定经济。（2）在居民消费需求过旺时，发行公债可将一部分消费基金转化为积累基金，推迟一部分社会购买力的实现，缓和供求矛盾。（3）在吸收闲散资金时，公