

现代财政学

罗光林 编著

XIAN DAI
CAI ZHENG XUE

科学文献出版社

现代财政学

罗光林 编著

科学技术文献出版社

(京)新登字 130 号

内 容 简 介

本书结合我国 1994 年财税体制改革的最新成就,借鉴西方财政学的研究方法和理论体系,对社会主义市场经济体制下财政公共分配的规律性及宏观调控的理论与方法进行了大胆探索。重点介绍了我国新工商税制改革的理论、方法和实际应用技巧。该书体系新颖、内容全面、观点鲜明、理论联系实际、通俗、简明、实用,是学习现代财政理论和掌握新税制的理想读物,尤其适合作为财经类大、中专院校师生、企业界人士、财税、会计人员及其它广大经济工作者的学习参考用书。

图书在版编目 (CIP) 数据

现代财政学/罗光林编著. —北京:科学技术文献出版社, 1994

ISBN 7-5023-2394-5

I. 现… I. 罗光林, 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 08247 号

科学技术文献出版社出版

(北京复兴路 15 号 邮政编码 100038)

郑州市第二商标印刷厂印刷 全国新华书店经销

1994 年 10 月第 1 版 1994 年 10 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.75 印张 263 千字

印数 1—4000 册

定价:12.80 元

前 言

社会主义市场经济体制的建立和运行,对财政税收工作提出了新的要求。传统体制下的理财观念、财税理论与工作方法都面临及时更新的迫切任务。为了适应新体制的客观要求,满足《财政学》的教学需要,作者结合我国财税体制改革的最新实践,编写了这本《现代财政学》。

根据作者长期的财政学教学实践,在本书的编写过程中力求体现以下几个特点:1.打破财政理论中的社会制度界限,融东西方财政理论为一体,力求寻找市场经济体制下国家进行公共分配的共有规律,在此基础上,分析我国财政的一些特殊范畴,目的是为了借鉴人类一切文明成果,为我所用。2.在体系结构上大胆创新,采用先研究财政支出,后研究财政收入的顺序,这在我国财政学界还是首次尝试。它可能更符合市场经济体制下国家理财的一般规律。3.广泛吸收已有教材的科学成分,采纳近年来财政学科的最新研究成果,并反映了作者的研究体会,力求使内容反映时代要求。4.叙述上尽量简明、通俗、系统,力求使读者在较短时间内系统把握财政学的基本理论、业务和方法。

本书写作中所吸收的研究成果,有的已经在书中标示,在此恕不再一一列举。

在写作过程中,曾得到财税部门一些同志提供的财

税改革有关资料,在此表示衷心感谢。

由于作者水平和时间所限,书中定有不妥之处,恳请专家、同行和读者不吝赐教。但愿本书能为繁荣我国财政理论,促进财政学的教学以及宣传财税改革尽到微薄之力。

作 者

1994 年夏·北京

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 财政学的研究对象	(1)
第二节 财政的产生和发展	(9)
第三节 财政的本质	(19)
第四节 财政与诸分配范畴的区别与联系	(22)
第五节 社会主义财政的职能	(32)
第六节 财政范畴和财政体系	(43)
第二章 财政支出概述	(47)
第一节 财政支出的目的与用途	(47)
第二节 财政支出的分类	(49)
第三节 财政支出对经济运行的影响	(55)
第四节 财政支出的原则	(58)
第五节 财政支出增长规律及其数量控制	(67)
第三章 财政支出项目	(73)
第一节 行政管理费和国防费支出	(74)
第二节 经济建设支出	(76)
第三节 文教科学卫生事业支出	(82)
第四节 几个重要的转移性支出项目	(87)
第五节 财政支出的效益分析	(96)
第四章 财政收入概述	(101)
第一节 财政收入的含义及其发展	(101)
第二节 财政收入的分类与构成	(104)
第三节 财政收入的数量界限	(113)

第五章 税收原理	(118)
第一节 税收的性质与作用.....	(118)
第二节 税法基本要素.....	(127)
第三节 税收分类.....	(131)
第四节 税收原则.....	(134)
第五节 税收负担水平.....	(139)
第六节 税收负担的加重与减轻.....	(148)
第七节 税收负担中的避税、转嫁与归宿	(152)
第六章 税收制度	(156)
第一节 税收制度的类型及其发展.....	(156)
第二节 流转税.....	(166)
第三节 所得税.....	(179)
第四节 资源税.....	(189)
第五节 财产税.....	(191)
第六节 行为税及其他课税.....	(195)
第七章 税收管理体制	(199)
第一节 税收管理体制的含义与作用.....	(199)
第二节 我国税收管理体制的演变.....	(204)
第三节 社会主义分税制问题.....	(208)
第四节 国际税收关系.....	(220)
第八章 国有企业利润分配制度	(229)
第一节 国有企业的产权关系.....	(229)
第二节 国有企业利润分配制度.....	(235)
第九章 国家信用	(243)
第一节 国家信用的产生和发展.....	(243)
第二节 国家信用的功能.....	(248)
第三节 国债制度.....	(251)
第四节 财政投融资问题.....	(255)

第十章 国家预算和预算管理体制	(263)
第一节 国家预算和决算.....	(263)
第二节 复式预算.....	(278)
第三节 国家预算管理体制.....	(284)
第十一章 财政宏观调控	(305)
第一节 财政宏观调控的对象.....	(305)
第二节 财政宏观调控的目标.....	(310)
第三节 财政宏观调控的手段与方法.....	(319)
第四节 财政政策与货币政策的配合.....	(330)

第一章 总论

财政学是一门关于国家理财的学问。财政活动和国家活动密切相关。在我国社会主义市场经济体制下，要使国家的各项职能得以充分发挥，使企业再生产活动正常进行，离开财政分配活动的支持都是不可想象的。因此，本书将对人们普遍关心的财政分配规律进行探索。

要认识财政分配规律，首先要了解财政学的研究对象，财政与国家的关系，财政与其它分配范畴的关系，以及财政的本质和职能等基本理论问题。

第一节 财政学的研究对象

一、财政学的产生和发展

现代西方学者认为，人类的欲望是无限的，而一定历史时期的社会经济资源（而不是自然资源）是有限的，由此产生了任何经济社会所面临的三个基本问题，即生产什么，如何生产和为谁生产。这三个问题实际上就是人们通常所说的资源配置问题，即经济社会以何种方式来分配和使用有限的经济资源，尽可能提供更多的社会产品和劳务，以充分满足人们的各种需要或欲望。这是任何社会形态下的经济科学所要研究的中心问题。

现代美国经济学家萨缪尔森和诺德豪斯合著的《经济学》一书，在西方广为流传。作者认为，解决三个基本经济问题的方式有三种：即传统经济、命令经济和市场经济。在传统的自然经济社会中，资源的配置主要靠习惯或本能；在命令经济或计划经济中，由政府作出有关生产和分配的全部决策；而在市场经济中，则

“由一个价格、市场、盈亏、刺激和奖励的制度来决定生产什么、如何生产和为谁生产的问题”。^①

另一位美国经济学家 L. 雷诺兹也指出：“每个经济必须对上述问题（即三个基本经济问题——引者）作出决策，但是，不同的经济体制对作出决策的安排，是大不相同的。这些经济体制，大致可分为：自给经济、计划经济和市场经济”。^②“在市场经济中，生产资源私有，经济决策高度分散。每一劳动力成员自由选择他的职业。每一家庭用他们的收入决定购买他们要买的东西。每个企业公司，各自决定生产什么，用什么方法生产和到什么地方出卖……这个制度是通过内在联系的市场网络 and 价格来协调的”。^③可见，这些西方学者是把市场经济作为一种资源配置方式来理解的。

同时，西方经济学家在进行经济体制比较时，也谈到市场经济问题。在这里，市场经济被定义为完全由市场调节或主要由市场调节的经济，因而，市场经济又被理解为经济运行机制和经济调节的范畴。如日本经济学家野尻武敏和百百合等人认为：“从总体上来说，价值调节有两种方式，一个是中央当局者从整体实行的计划调节的方式；另一个是依据供求的自由汇合而形成的市场价格进行调节的市场调节方式。前者被叫做管理经济（或计划经济），后者被称为市场经济（流通经济）”。^④显然，这里的市场经济被理解为经济运行的调节方式。

瑞典经济学家 K. 埃克隆德在谈到调节资源配置的方式时指出：“或者让市场调节价格支配资源的使用——市场经济，或者通

①②③④ 资料来源：转引自郭建青等编著《西方主要发达国家市场经济大观》中国经济出版社 1993 年版，第 3 页、第 5 页。

过政治或行政决策支配资源的使用——计划经济”。^① 他还指出：“实际上所有经济都是某种形式的混合经济，既有计划因素，也含有市场因素”。^② 由于埃克隆德把市场经济和计划经济理解为经济调节方式，因此他认为两者可以与不同的经济制度相结合。“在资本主义和社会主义之间以及在计划经济和市场经济之间可以有许多结合的形式”。^③ 比如，可以是私有制与市场经济的结合，即资本主义市场经济，也可以是公有制与市场经济的结合，即社会主义市场经济；可以是私有制与计划经济的结合，即资本主义计划经济，也可以是公有制与计划经济的结合，即社会主义计划经济。

我国从 1978 年党的十一届三中全会以后，开始进行经济体制改革，特别是 1992 年党的十四大以后，明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。目前正处在社会主义计划经济向社会主义市场经济转轨的重要历史时期。

社会主义市场经济，就是在实行公有制和按劳分配制度，以及坚持政府宏观调控的条件下，由市场机制作为主要的资源配置方式和经济运行调节方式的一种经济制度。市场经济作为一种资源配置方式，它虽然有许多优点，但仍然不能解决全部社会资源的合理配置问题，对于没有盈利或者有较少盈利，以及投资多、风险大的基础产业、基础设施的建设，仍需政府配置社会经济资源；市场经济作为一种经济运行的调节方式，利用供求关系或市场机制的自发作用，实践证明也难以实现宏观经济的长期稳定和均衡发展，客观上也要求政府进行宏观调控。所以，在社会主义市场经济体制下，政府的活动是整个经济运行过程中不可缺少的重要组成部分。

整个经济运行过程，或称社会再生产过程，包括生产、交换、

①②③ 资料来源：转引自郭建青等编著《西方主要发达国家市场经济大观》中国经济出版社 1993 年版，第 6 页。

分配和消费四个环节。市场经济条件下的再生产活动，主要是由企业和居民进行的。企业根据市场需求进行生产，通过市场交换实现产品价值以后进行分配，然后进入消费领域，供个人或政府进行消费。在这个过程中，企业为了创造更多的盈利，总要企业进行理财或公司理财；居民为了获得更多的效用，更好地满足各种欲望，也要进行家庭理财。而政府在实现其职能，进行公共消费的过程中，也进行了公共投资、产品交换和公共分配。为了更好地实现政府的各种职能，同样离不开政府理财或国家理财问题。而政府的财源从何而来，如何运用政府掌握的资财，政府的经济行为对微观经济会带来什么影响，以及如何运用政府掌握的分配政策来调控宏观经济的健康运行等，都是财政学所要回答的重要问题。

财政学作为一门学科，它的产生只是近二百多年的事情。在此之前，对财政问题的研究一直是和政治经济学紧密相联的。在17~18世纪期间，德国官方学派以国库行政为中心，开始讨论租税征收和费用管理的方法，这可以说是财政学的最原始形式。1776年，资产阶级古典经济学的著名代表亚当·斯密，在他的代表作品《国民财富的性质和原因的研究》中，列专篇论述了财政支出、收入、赋税、公债等财政问题，开始把国家经济与私人经济相区分，建立了财政学的理论体系，因而，恩格斯认为由亚当·斯密首创了财政学。到了1832年，德国资产阶级庸俗经济学家劳（K. H. Rau 1792—1870年）把他的政治经济学教程分经济学、行政学、财政学三卷出版，才产生了第一本财政学专著《财政学原理》。进入20世纪以后，更有许多学者写了财政学的论著，他们都把财政学看作是研究以国家为主体的公共经济的科学。从而使财政学逐渐从政治经济学中分离出来，形成一门独立的社会科学。

在我国，财政学的建立要比西方晚了一个多世纪。据考证，清朝光绪二十四年，即1898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，这是在政府文件中最早使用“财政”一词。而我国最早的一部财政学著作被认为是清代学者钱恂在1903年出版的《财政四纲叙》，其内容分别就租税、货币、银行、公债等进行了论述。

社会主义财政学是社会主义国家建立以后创立的。因为，任何政府离开财政的支持都无法存在，社会主义政权照样也离不开社会主义财政的支持，所以，社会主义国家也非常重视对财政问题的研究。前苏联作为第一个社会主义国家建立以后，以马克思主义经济理论和国家学说为理论基础，结合自己的财政实践，在1933年出版了第一本《苏联财政》，建立了社会主义财政学的理论体系。我国自1949年建立新中国以后，吸收借鉴前苏联的财政理论，结合我国的财政税收实践，逐渐确立了我国的社会主义财政学理论体系。

二、财政学的研究对象

财政学既然作为一门独立的学科从政治经济学中分离出来，说明一定有其独特的研究领域和研究对象。政治经济学是研究在不同社会形态下，人们在生产、分配、交换和消费过程中，人与人之间的生产关系及其发展变化的规律性的一门学科。而财政学是专门研究社会再生产中的分配问题的一门学科。

不过，财政学所要研究的分配与政治经济学所研究的分配是有区别的。它不是以生产资料所有权或劳动力所有权为依据而进行的一般经济分配，而是以国家政治权力为依据所进行的特殊分配。具体地说，财政分配与政治经济学所研究的一般经济分配有以下几点区别：

第一，一般经济分配以经济权力为依据，即以资本所有权或劳动力所有权为依据进行利润分配、工资分配等；而财政分配以国家政治权力为依据，如税收分配等。

第二，一般经济分配要求遵循等价交换原则，属于有偿性分

配，而财政分配除了部分遵循交换原则进行有偿分配（如公债）以外，主要属于无偿性分配。

第三，一般经济分配所研究的范围比较广，它既包括对生产要素的分配，又包括对全部生产成果的分配；而财政分配主要是对一部分社会产品，即剩余产品价值（或实物）进行分配。

第四，一般经济分配的主体是企业或个人，它属于微观的分散性分配；而财政分配的主体是国家，它属于宏观的集中性分配。

第五，一般经济分配的目的是为了满足不同经济主体（企业或个人）的个别需要，即满足企业生产和个人生活需要进行分配；而财政分配的目的是为了满足不同国家职能的需要，这种需要在市场经济体制下，属于社会公共需要。

所以，财政分配就是国家为满足实现其职能的需要，主要凭借政治权力，对一部分社会产品所进行的集中性分配。而财政学正是以这种特殊的分配为研究对象的一门社会科学。

由于在阶级社会中，政府的分配活动总是为所在社会中占统治地位的阶级服务的，所以，我们的教科书一直把财政学的研究对象定义为：财政学是研究以国家为主体的分配活动及其所反映的分配关系的一门科学。可见，传统体制下的财政学比较偏重于研究财政的社会属性和阶级本质。

我国是生产资料公有制占主导地位的社会主义国家。作为一个阶级的剥削阶级已经不复存在，广大劳动人民已经成为国家的主人。尤其在目前实行社会主义市场经济体制的条件下，资源配置和收入的分配主要遵循经济规律，按照市场机制的客观要求进行。政府进行的财政分配不再是为少数统治者的利益服务，因此，财政学的研究对象和主要任务，应该适应国家职能变化和经济体制转换的客观要求，着重研究按照市场机制配置资源和进行收入分配所存在的缺陷，避免资源的盲目配置和收入分配的严重不公给社会发展所造成的破坏性影响。研究政府所进行的财政分

配行为，如何才能更好地有助于实现资源的合理配置，收入的公平分配，从而保证经济的稳定和增长，财富的增加和社会福利水平不断提高。所以，我们认为，在社会主义市场经济体制下，财政学应该把研究政府进行公共分配和宏观调控的规律性作为本学科的研究重点。

三、财政的概念

所谓财政是指国家为了实现其职能，主要凭借政治权力，对一部分社会产品所进行的集中性分配，简称为国家的分配。

理解财政的概念，着重把握以下几点：

首先，财政属于分配范畴。它是整个社会产品分配的重要组成部分。其次，财政分配的主体是国家。它是国家按照统一的政策、制度或法律，组织收入和安排支出。第三，财政分配的依据主要是凭借政治权力，而不是经济权力。第四，财政分配的对象主要是一部分社会产品价值，即剩余产品价值。第五，财政属于宏观的集中性分配。第六，财政分配的目的是为了实实现国家的职能。由于国家的职能随着社会制度和经济体制的变化是不断变化的。所以，在我国社会主义市场经济体制下，财政分配的目的可以认为是为了满足社会公共需要，进行公共分配。

所谓社会公共需要，是指市场经济体制下市场难以充分提供的公共产品和服务。它一般包括国家向社会提供的安全、秩序、公民基本权利和经济发展的基础条件等方面的产品或服务。

社会公共需要与企业单位或个人的个别需要相比，具有以下几个特征：

第一，社会公共需要的产品或服务，其效用具有“不可分割性”，成为全体公民的整体需要；第二，社会公共需要的产品或服务，人们对其效用的消费具有非竞争性或非排他性；相反，个别需要的产品或服务，具有竞争性和排他性。第三，社会公共需要的产品或服务具有受益的社会性；而个别需要的产品或服务具有

受益的私人性。第四，社会公共需要的产品具有投资多、盈利少、风险大的特征；而个别需要的产品或服务则相反。第五，社会公共需要的产品或服务，人们对其消费或购买，不完全遵循等价交换原则；而个别需要的产品或服务，企业或个人完全遵循等价交换原则，从市场凭货币支付进行等价交换。第六，社会公共需要的产品或服务，其资金主要来自社会剩余产品价值，由政府征税来提供；而个别需要的产品或服务，其资金主要来自社会产品中的必要补偿价值，由企业或个人进行分配和购买。

符合上述特征的社会公共需要的产品或服务，一般认为包括以下三个方面：

第一，纯粹的社会公共需要产品或服务。它一般指行政、国防、外交、基础教育、基础科学研究、卫生保健、环境保护等公共服务。

第二，半社会性公共需要产品或服务。它一般是指介于社会公共需要和个别需要之间的一些公共产品或服务。比如，像大学教育、医疗事业、住宅等产品或服务，具有竞争性、排他性，以及受益的部分私人性，所以，应该从社会需要、财政状况、个人承受能力等方面综合考虑，采取国家资助和受益者付费相结合的办法，部分引进市场机制，是必要和可行的。

第三，基础产业、基础设施以及公益性投资，象能源、交通、通讯、原材料（包括农业）、以及文化娱乐设施的建设，它们属于社会再生产正常进行必不可少的基础条件。由于投资多、周期长、盈利低、风险大，市场难以充分提供，所以，也属于社会公共需要的重要内容。

可见，在我国的社会主义市场经济体制下，财政实际上就是为了满足上述社会公共需要的产品或服务，而进行的一种公共分配。财政学也应该以政府进行公共分配和财政宏观调控的规律性作为主要研究对象。

第二节 财政的产生和发展

一、财政的产生

财政的产生是人类社会发展到一定阶段的产物。具体地说,财政是随着社会生产力的发展,人类劳动的生产物,在满足自身消费以后逐渐有了剩余,并在此基础上逐渐产生了私有制、阶级和国家以后,才逐渐产生的。

在原始社会时期,人类的劳动生产力非常低下,生产的成果消费以后没有剩余,这时人与人之间的社会关系也比较简单,没有私有制、没有阶级和剥削、没有国家,因而不具备产生财政的客观条件。到了原始社会末期,由于社会生产力的发展,开始出现了剩余产品,随之出现了社会分工和商品交换,人与人之间的社会关系也开始复杂化了,出现了家庭和氏族部落。氏族部落作为一个社会群体,必然产生群体内部的公共事务。为了满足当时部落内部最简单的公共事务的需要,如祭祀、防务等,由部落首领把一部分剩余产品分配用于公共需要方面,这就产生了最原始的公共分配活动和财政形态。

剩余产品的产生和逐步增加是社会不断发展的经济前提。随着原始社会末期生产力的不断发展,剩余产品越来越多,从而促进社会分工和商品交换的发展。原始社会末期的三次社会大分工,即游牧业同农业的分离,手工业同农业的分离,商业同其它行业的分离,都大大促进了社会进步和剩余产品的增加,从而引起原始社会末期私有制和阶级的产生。商品交换使人们产生贫富差别,生存环境的不同影响部落之间的贫富差异,部落首领凭借特权可以多拥有财富,自然灾害和战争的因素使人们的社会地位发生变化,总之,由于种种因素的影响,使部落首领和商人多占有生产资料和劳动产品,并以此为条件可以剥削他人的劳动,于是人类