

全 国财政系统公务员培训系列教材

QUANGUO CAIZHENG XITONG GONGWUYUAN PEIXUN XILIE JIAOCAI

财政理论与 与实践

叶振鹏 主编

CAIZHENG LILUN YU SHIJIAN

中国财政经济出版社

编 审 说 明

本书是全国财政系统公务员培训通用教材。经审阅，我们同意出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1998年8月14日

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 国家财政的概念	(1)
第二节 财政与国家的关系	(5)
第三节 社会主义市场经济中的财政	(13)
第四节 我国有关国家财政各种观点的简介	(21)
第二章 社会主义市场经济中的财政职能	(31)
第一节 社会主义市场经济中的国家经济职能	(31)
第二节 社会主义市场经济中的财政职能	(41)
第三节 财政与“两个转变”	(47)
第三章 税 收	(61)
第一节 税收原则	(61)
第二节 税收结构	(68)
第三节 税收负担	(76)
第四节 税制改革	(85)
第五节 税收征管改革	(93)
第四章 政府非税收入管理	(101)
第一节 政府非税收入的概念、性质和范围	(101)
第二节 我国政府非税收入的现状和存在的问题	(104)

第三节	我国政府非税收入的管理政策·····	(107)
第四节	加强政府非税收入管理的设想·····	(112)
第五章	财政支出的范围与结构·····	(118)
第一节	重新界定财政支出范围的基本依据·····	(118)
第二节	调整财政支出范围与结构的指导思想·····	(125)
第三节	财政支出总量控制与结构优化·····	(130)
第六章	财政投资·····	(136)
第一节	财政投资的内涵·····	(136)
第二节	改革开放前我国财政投资的基本特征·····	(138)
第三节	改革开放以来我国财政投资的巨大变化·····	(140)
第四节	按照市场经济的客观要求深化财政投资 改革·····	(146)
第五节	建立财政投融资体系完善财政投融资职 能·····	(152)
第七章	财政补贴·····	(159)
第一节	财政补贴的性质与作用·····	(159)
第二节	我国财政补贴的现状与改革·····	(164)
第八章	事业费、行政费的管理及其改革·····	(174)
第一节	文教、科学、卫生事业费的管理及其改 革·····	(175)
第二节	农业事业费的管理及其改革·····	(185)
第三节	行政经费的管理及其改革·····	(199)

第九章 社会保障制度及其基金管理·····	(203)
第一节 现代社会保障制度的内涵及其特点·····	(203)
第二节 国家财政与社会保障的关系·····	(211)
第三节 我国社会保障制度改革及其基金管理的 发展方向·····	(215)
第十章 分税制财政体制·····	(231)
第一节 财政体制的功能与特征·····	(231)
第二节 政府间财政收支划分的原则·····	(237)
第三节 我国分税制财政体制改革的目标定位与 基本内容·····	(239)
第四节 省以下分税制财政体制·····	(256)
第五节 分税制财政体制的进一步完善·····	(260)
第十一章 政府间转移支付制度·····	(264)
第一节 建立政府间转移支付制度的必要性·····	(264)
第二节 转移支付制度的一般经验·····	(267)
第三节 我国政府转移支付制度现状·····	(273)
第四节 过渡期转移支付·····	(276)
第五节 转移支付制度的近期规范·····	(292)
第十二章 国债管理·····	(296)
第一节 国债的职能作用·····	(296)
第二节 国债的发行与流通·····	(303)
第三节 深化国债管理体制改革·····	(310)
第十三章 政府预算制度改革·····	(321)

第一节	政府预算管理与预算政策·····	(321)
第二节	复式预算及其一般经验·····	(340)
第三节	我国政府预算制度的改革及其对预算管 理的要求·····	(345)
第十四章	国有资产管理 ·····	(361)
第一节	国有资产管理的原则与要求·····	(361)
第二节	我国国有资产管理体制存在的问题和改 革的进展·····	(369)
第三节	财政对国有企业的财务管理·····	(375)
第十五章	预算外资金管理 ·····	(384)
第一节	预算外资金的性质与特点·····	(384)
第二节	预算外资金的构成和存在的问题·····	(392)
第三节	预算外资金的规范化管理·····	(396)
第十六章	世界银行贷款项目管理 ·····	(407)
第一节	世界银行简介·····	(407)
第二节	世界银行贷款的特点与程序·····	(416)
第三节	世界银行对项目实施的基本要求·····	(425)
第四节	中国与世界银行的合作·····	(433)
第十七章	社会主义市场经济下的计划、财政、银 行与宏观调控 ·····	(437)
第一节	社会主义市场经济运行中的计划、财政、 银行及其相互关系·····	(437)
第二节	财政宏观调控体系·····	(445)

第三节	国家财政与国家计划	(452)
第四节	国家财政与银行	(457)
第十八章	财政法制建设	(463)
第一节	社会主义市场经济下财政运行对法制建设的要求	(463)
第二节	财政法制建设的成就与不足	(465)
第三节	进一步完善财政法制建设	(472)
第十九章	财政管理	(479)
第一节	财政管理概论	(479)
第二节	加强财政管理的必要性与紧迫性	(485)
第三节	加强财政管理的重点	(489)
第二十章	财政监督	(503)
第一节	财政监督的内容与意义	(503)
第二节	财政监督的方法和体系	(509)
第三节	强化财政监督的措施	(512)
后记		(517)

第一章 导 论

第一节 国家财政的概念

一、什么是国家财政

国家财政是政府的分配行为。它是国家为实现其职能的需要，凭借其权力参与社会总产品分配的活动。在市场经济体制下，它是国家对社会资源的计划配置。它反映着以国家为主体的特殊的分配关系。

在现实社会生活中，国家财政表现为政府的一系列收支活动，例如政府税收的征收入库、国有企业税后利润的上交、财政拨款行政经费、教育经费、基本建设投资支出、优抚救济支出、扶贫支出等等。而为了使这些财政收支活动有序进行并有利于整个社会的稳定和经济顺利运行，国家需要制订各种财政政策以及税收法规，财政、财务、会计制度；每个财政年度要编制财政预算，在预算执行中要进行资金调度、检查分析，财政年度终了要编制决算，并向人民代表大会报告上一年度的财政决算及计划年度的财政预算，等等。透过这些财政收支活动及财政工作现象，我们可以看到所有这些财政活动都与国家职能、政府活动以及经济管理体制相关联，都是依据国家的有关政策、法规、制度来组织实施的，都是为实现国家的职能提供财力保证和政策手段

的。

二、国家财政的基本特征

将上述现象从理论上进行概括，我们可以对国家财政得出以下几点基本认识：

1. 国家财政是以国家为主体进行的一种社会产品分配活动，是一种政府的分配行为。它表现为：第一，所有的财政活动都是对社会产品的分配，在现代商品经济条件下表现为以货币形式对社会产品价值的分配。并通过这种分配实现政府对社会资源的计划配置。它是社会再生产中分配环节的一个重要组成部分。第二，所有的财政活动都是以国家作为分配的主体，由国家来决定分配的对象和客体。构成财政分配的另一方都直接与国家发生分配关系。财政分配的数量、范围和分配的方式方法都直接由国家决定。它是政府直接组织进行的分配活动。

2. 国家财政是凭借国家的权力进行的分配。为了维持国家机构的存在和执行国家职能，为社会提供必要的公共服务，国家必须直接掌握一定的财力。而国家又是一个政权机构和社会管理机构，不直接从事生产经营活动，不可能直接从市场取得经营性收入，只能凭借国家的权力，包括作为政权组织所具有的政治权力和作为社会主义全民所有制生产资料所有者代表的财产权力，参与社会产品的分配，占有和支配一定份额的社会产品价值。譬如，凭借政治权力制订各种税法，向各类经济实体和个人征税；凭借国家对国有经营性资产的产权，以相应的形式参与企业税后利润的分配，取得资产收益。因此，凡是凭借国家权力，不论是政治权力（包括行政权力）或是国有资产（包括国有资源的财产）权力进行的分配，从性质上说都应是国家财政分配，在管理上都应纳入国家财政管理的范围。

3. 国家财政分配的目的是为了执行国家职能的需要。首先是为了国家执行其职能，开展各种活动提供财力的保证。它具有必须保证性和无可替代性。没有必要的财力保证，国家的活动就会失去物质基础而处于瘫痪状态，国家的安全、社会的稳定、经济运行的正常秩序就会失去保障。所以强大而稳固的财政是一个能够进行坚强而有效的社会管理的政府所必不可少的条件。为政府活动筹集必要的财力并合理有效地分配使用这些财力是财政的首要的职责。其次，国家财政分配是国家执行其职能的重要政策手段。由于财政分配既涉及社会各个方面的经济利益，又关系到经济总量的平衡和经济结构的调整。因此，财政分配必须体现政府的政策并成为贯彻执行政府有关政策的强有力的手段。财政分配具有很强的政策性，它对社会生活的各个方面具有重大的影响，这是财政分配的一个突出的特点。不能将财政分配看成是单纯经济意义上的收支活动，各类财政收支无不体现着政府的政策取向。财政收支的安排和执行不仅反映财力分配的数量变化，更反映着财政分配的质量，即社会效应。

4. 国家财政分配的范围和内容是由一定历史时期的社会经济制度、经济管理体制和国家职能所决定的。从本质上说，国家财政分配的范围是由建立在一定的经济基础上的国家职能所决定的。但在同一经济基础上的国家职能的范围又受一定经济发展水平及所实行的经济体制的影响和决定。这个问题在后面有关财政与国家、与经济体制的关系中将进一步论述，在此仅作概要的分析。建立在不同经济基础上的国家及其职能，由于社会生产资料占有关系的不同，因而国家财政收入的主要来源也不同。如建立在生产资料资本主义私有制基础上的国家，由于国家并不直接占有社会的主要生产资料，亦不直接管理经济，因而其财政收入主要采取税收形式，来自于私人经济在市场营销中的收入，而来自

公有经济的收入是很有有限的。它既不同于前资本主义社会的国家财政有大量来自皇室或官产收入，也不同于社会主义国家有大量来自国有经济的收入。资本主义国家的经济职能主要表现为为市场提供公共服务，因此，其支出主要用于弥补市场失效的公共服务，不同于社会主义国家财政有大量用于国有经济投资支出。

建立在社会主义公有制基础上的国家，在计划经济体制和市场经济体制下，在管理经济方面的具体职能亦有所不同。在计划经济体制下，国家不仅作为政权组织和全民生产资料所有者，行使着社会管理者和资产所有者的职能，而且由于计划经济体制是一种高度集中的计划资源配置的经济管理模式，因此，国家还执行着生产经营的直接组织者和指挥者的职能。因此，在财政分配中，收入主要来自国营经济，在收入形式上税利不分。其支出大量用于国营经济的投资，不仅包括用于扩大再生产的投资，而且还包括用于简单再生产的投资。而在向市场经济转轨过程中，财政以国家政治权力为依据，通过税收形式取得的收入，同以国家的资产所有者的产权为依据取得的各种资产收益，通过税利分流而明确划分。并且前者主要用于提供公共服务，后者主要用于国有企业的再投资。而且企业的简单再生产投资已转由作为自主经营的法人实体的国有企业内部财务分配来解决。用于扩大再生产的基本建设投资也逐步从包揽全社会的投资转为由社会多渠道投资，国家财政并逐渐从一般经营领域退出，而集中有限财力用于国家重点建设项目和基础性项目的投资。这说明财政分配的范围和内容是随着社会经济制度、经济体制和国家职能范围的变化而变化的。

第二节 财政与国家的关系

一、财政是伴随着国家而产生和发展的

国家与财政的关系是正确认识财政活动的一个重要理论问题。同时，对于实践又有着重要的理论指导意义。

国家财政是一种涉及社会生活各个方面的十分复杂的经济活动。怎样正确地认识国家财政，把握它的实质和规律性呢？列宁曾指出：“为了解决社会科学问题，为了真正获得正确处理这个问题的本领而不被一大堆细节或各种争执意见所迷惑，为了用科学眼光观察这个问题，最可靠、最必需、最主要的就是不要忘记基本的历史联系，考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生，在发展中经过了哪些主要阶段，并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎么样的。”^①

（一）财政的起源与国家的关系

财政是一个历史范围，人类自从脱离蒙昧时代到氏族社会的全盛时期，由于生产力极不发达，人们只能在一个氏族或部落里共同劳动，共同占有劳动成果，大体平均地分配产品。除了个人生活消费的需要外，在共同生活中不可避免地产生某些公共需要。但在这种生产极不发达的原始公社共产制经济条件下，为满足公共需要而占用的劳动力或产品，从分配性质上说，仍然是在这个共同体的成员中共同劳动，共同占有劳动成果，在大体平均地分配产品中的公共扣除。而并没有改变共同劳动，共同占有和消费共同劳动成果的性质。也就是说，并没有产生使财政分配从

^① 《列宁选集》第4卷，第43页。

氏族公社单一的社会产品分配体系中分化并独立出来的必要条件。

而到了氏族社会的后期，随着社会生产力的发展，剩余生产物的出现，在三次社会大分工和商品交换的作用下，私有财产从产生到发展形成私有制经济，大量财富迅速地聚积到人数很少的奴隶主手中。在这个经济基础上，社会分裂为两个经济利益根本对立的阶级：奴隶阶级和奴隶主阶级。奴隶制生产方式替代了原始公社生产方式。在经济上占统治地位的奴隶主阶级为了维护他们的既得利益，就需要掌握镇压被剥削的奴隶阶级的统治工具。这样，便产生了奴隶制国家。为了维持这个脱离物质生产的阶级统治机构的需要，国家只能运用它的权力，从社会产品分配中占有一定的份额。从而，以运用国家权力进行分配为特征的各种财政范围，如贡纳、捐税、俸禄等等相继出现。

(二) 财政分配的社会属性是由一定社会形态下国家的性质所决定的

马克思主义国家观认为：“由于国家是从控制阶级对立的需要中产生的，同时又是在这些阶级的冲突中产生的，所以，它照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。”^①因而作为掌握在国家手中参与社会产品分配手段的国家财政，也必然被打上深深的阶级烙印。

国家财政产生以来，经历了奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会、社会主义社会。前三种社会形态下的国家都是建立在生产资料私有制基础上的国家。这些国家虽然是社会在一定发展阶段上的产物，具有使“这些经济利益互相冲突的阶级，不致于

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第168页。

在无谓的斗争中把自己和社会消灭，……把冲突保持在秩序的范围以内”^①的社会存在和发展的共同需要，但从本质上说都是为了维持剥削阶级的利益，对内压迫被剥削阶级、对外进行扩张或防卫的工具。国家政权作为一种内在于既有的生产方式下的特殊的、以国家为主体的分配关系，必然体现该社会生产关系的性质，并作为该社会的上层建筑用于维护其经济基础的工具。而建立在社会主义公有制基础上的社会主义国家，则是代表全体人民利益，为人民服务的。社会主义国家财政也就必然反映着社会主义生产关系的性质，成为社会主义国家为维护社会主义的上层建筑，巩固和发展社会主义经济基础服务，是一种取之于民、用之于民、为人民谋福利的财政。

二、财政活动是国家行为的重要组成部分

（一）财政是国家的一种经济活动

分配是社会再生产的一个重要环节，作为国家为主体的分配活动的财政是整个社会经济活动的重要组成部分，也是国家的一种经济活动。在不同的生产力水平和生产关系的条件下，国家财政活动与国家经济之间的关系有着不同的表现。在生产力水平较低的农业自然经济和奴隶制生产关系条件下，“溥天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣”，王室财政与国家经济是难以划分的。而在生产力有一定发展的封建社会，国家自身的经济活动，如土地、户籍的管理，粮食物资的调运，物价调节、盐铁等重要物资的生产经营，乃至币制的调整，在很大程度上都与财政活动紧密结合，甚至成为财政管理的重要内容。从中国古代历史上的财政管理机构 and 职责范围可以看出，财政都不是一个单一的管理机

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页。

构，而是与国家的主要经济部门的管理机构结合在一起的。我们知道，中国古代是农业自然经济社会。社会的生存和发展主要依靠农业，“五谷食米，民之司命也”^①，“农桑者，实民之命、为国之本”^②。而古代财政管理机构都是与农政、土地、户籍等农业经济管理部门结合在一起的。如秦代的国家管理机构设“九卿”，其中“治粟内史”掌管农政、谷货、租税、赋税、财政收支、粮物仓库；“少府”主管皇室财政，如人头税以及山海地泽等。到西汉，改秦朝的“治粟内史”为“大司农”，设“太仓令”掌管粮食总库、漕谷运转；“均输令”掌管均输物产、“平准令”掌握物价调节；“都内令”掌管国库；“斡官长”等掌管盐铁等。到隋朝设三省六部，在总揽中央行政事务的尚书省下设吏、礼、户、兵、刑、兵等六部，分掌国政。其中户部（亦有称民部）掌管军国度用，管理户口、田土、贡赋、钱谷、仓库。中国封建社会从唐朝到清朝基本上沿袭隋朝的这种管理机构的设置，户部一直作为管理财政、农政的主要机构。由于国家财政与皇室财政的分离，隋朝还设有“太府寺”掌管邦国财货、府库京市，有类似秦朝“少府”的职责。总之，在农业自然经济下的中国古代历朝，国家财政是与整个国家的主要经济活动，如农业、市场物价、土地户籍、专卖，乃至币制、国家信贷（如宋朝王安石的“青苗法”）紧密结合在一起进行的。

随着国家及其职能的发展，到近现代社会，如在中华人民共和国成立之后，在公有制经济基础和计划经济体制下，国家财政作为国家进行计划资源配置的手段，财政管理部门作为一个经济综合管理部门与其它经济综合管理部门和专业经济管理部门的职

① 《管子·国蓄》。

② 《宋书·周朗传》。

责明确区分，成为专司国家分配的部门。财政作为国家经济活动的一个重要部分，它不仅通过其收支分配活动进行资源配置，为国家执行其职能提供财力保证，而且由于财政分配既可调节经济运行中的各种经济利益关系，又可调节经济流量与流向，因而它成为现代国家宏观经济调控的重要手段。

（二）财政治理国家的重要手段

财政作为国家的分配手段，是社会再生产中分配环节的一个重要组成部分，它与社会再生产的各个环节有着密切的联系，从而影响着社会经济的运行和兴衰；同时，它又体现着国家的意志，是国家行使职能的财力保证和政策手段。财政分配及其政策是否体现客观经济规律的要求，是否符合社会各个历史发展阶段的要求，对于社会的改革、发展和稳定有着重要的作用。^① 纵观我国数千年历史，无论是社会形态的变更，还是朝代的兴衰更替，无不与国家财政有关。^② 它历来是治理国家的重要手段。从我国当代社会来说，我国当前正处于社会主义初级阶段，江泽民同志在党的十五大报告中指出：这是一个“逐步摆脱不发达状态，基本实现社会主义现代化的历史阶段；是由农业人口占很大比重、主要依靠手工劳动的农业国，逐步转变为非农业人口占多数、包含现代农业和现代服务业的工业化国家的历史阶段；是由自然经济半自然经济占很大比重，逐步转变为经济市场化程度较高的历史阶段；是由文盲半文盲人口占很大比重、科技教育文化落后，逐步转变为科技教育文化比较发达的历史阶段；是由贫困人口占很大比重、人民生活水平比较低，逐步转变为全体人民比

① 参阅：《中国历代财政改革研究》，中国财政经济出版社，1998年版。

② 参阅：《财经理论与实践研究》第一章第二节，中国财政经济出版社，1995年版。

较富裕的历史阶段；是由地区经济文化很不平衡，通过有先有后的发展，逐步缩小差距的历史阶段；是通过改革和探索，建立和完善比较成熟的充满活力的社会主义市场经济体制、社会主义民主政治体制和其它方面的体制的历史阶段；是广大人民牢固树立建设有中国特色社会主义共同理想，自强不息，锐意进取，艰苦奋斗，勤俭建国，在建设物质文明的同时努力建设精神文明的历史阶段；是逐步缩小同世界先进水平的差距，在社会主义基础上实现中华民族伟大复兴的历史阶段”。要实现这一历史阶段的伟大任务，我们必须以改革为动力，实现社会的发展和稳定。而国家财政正是国家实现改革、发展和稳定的重要手段。

首先，财政是改革的“突破口”，它既要为改革提供财力保障，同时它又是各项改革的重要配套措施，财政通过自身的改革来配合和推动各项改革的实施。我国以解放和发展社会生产力为目标的经济体制改革，是通过改变社会资源配置方式提高资源配置效率的方式来进行的，即逐步实现从计划经济体制向建立和完善市场经济体制转变。计划经济体制是一种社会财力高度集中于国家手中，由国家以计划、行政的方式进行分配的资源配置方式。也就是说，在计划经济体制下，社会财力，包括国民收入新增部分和企业用于简单再生产的投资部分，都集中于国家财政，由国家财政按照国家计划的安排进行分配。企业实行国有国营的体制，按照国家计划的安排具体组织生产流通和投资活动，企业没有自主财力。而社会主义市场经济体制则是一种以市场在国家宏观调控下在资源配置中起基础性作用的经济管理体制。它要求企业作为市场的法人实体和竞争主体，根据市场的需求变化，自主经营，进行资本运营，合理配置资源。要使市场能够在资源配置中起基础性作用，必须具备一个基本前提，即作为市场主体的企业必须是法人实体，具有可自主支配的财力。因此，经济市场