

财政学

梅 阳 主编

经济科学出版社



财 政 学

梅 阳 主编

经 济 科 学 出 版 社

一九九六年·北京

责任编辑: 倪正大
责任校对: 段健瑛
封面设计: 卜建晨
版式设计: 代小卫

财 政 学

梅阳 主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

1201 印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 10.75 印张 250000 字

1996 年 2 月第一版 1996 年 2 月第一次印刷

印数: 00001—12000 册

ISBN 7-5058-0914-8/F·703 定价: 14.80 元

图书在版编目(CIP)数据

财政学/梅阳主编. —北京: 经济科学出版社, 1996.2
ISBN 7-5058-0914-8

I. 财… II. 梅… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆CIP数据核字(96)第 01394 号

前 言

随着我国经济体制改革的深入，社会主义市场经济体制的逐步形成，财政在整个国民经济运行中的作用越来越重要，其地位也越来越突出。《财政学》是为高等院校财经类专业编写的教材，也可供广大财政干部自学财政理论选用。

本书比较全面系统地讲述了财政的基础理论和基本知识，并力图反映近年来我国经济体制改革和财政、税收改革的发展变化与实践经验，并注意吸收财政科研领域的新成果，还适当地介绍了国外有关这方面的制度与方法。在行文中力求通俗易懂，以便使读者更好地理解 and 掌握。

本书由中央财政金融学院的教师编著，参加编写的人员如下：第一、四、七章：梅阳；第二、三章：黄桦；第五章：王复华；第六章：梅阳、王复华；第八、九、十、十一章：张劲涛；第十二章：王文素；第十三、十四章：李燕；第十五章：王雍君。本书由梅阳担任主编，负责全书的总纂、修改和定稿。

由于水平有限，本书不妥之处，恳请读者批评指正。

编 者

1995年12月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 财政的产生与发展	(1)
第二节 财政学说简介	(14)
第二章 财政的运行	(20)
第一节 社会再生产、社会总资金运动与财政运行	(20)
第二节 财政分配与其他分配范畴的区别与联系	(26)
第三章 财政的职能	(40)
第一节 我国社会主义市场经济特征及政府职能	(40)
第二节 我国财政的职能	(44)
第四章 财政收入概述	(60)
第一节 财政收入的分类	(60)
第二节 财政收入的数量界限	(70)
第五章 税收原理	(79)
第一节 税收的性质和作用	(79)
第二节 税收制度的构成要素	(84)
第三节 税收的公平与效率	(90)
第四节 税收的转嫁与归宿	(93)
第五节 税收的分类	(98)
第六章 税收制度	(103)
第一节 税收制度的组成与发展	(103)
第二节 流转课税	(112)
第三节 收益课税	(120)
第四节 财产行为课税及其他课税	(127)
第七章 国际税收	(134)

第一节	国际税收的概念	(134)
第二节	国际重复征税及其消除	(137)
第三节	国际税收协定	(148)
第八章	国有资产收入	(154)
第一节	国有资产管理体制	(154)
第二节	国有企业利润分配原则	(158)
第三节	国有企业利润分配制度	(160)
第九章	财政支出概述	(172)
第一节	财政支出的范围	(172)
第二节	财政支出的分类与结构	(175)
第三节	财政支出的原则	(182)
第四节	财政支出效益分析	(186)
第十章	经常性支出和建设性支出	(192)
第一节	经常性支出	(192)
第二节	建设性支出	(200)
第十一章	社会保障支出和财政补贴	(216)
第一节	社会保障支出	(216)
第二节	财政补贴支出	(227)
第十二章	国债	(236)
第一节	国债的产生和发展	(236)
第二节	国债的特征与作用	(241)
第三节	国债制度	(247)
第十三章	国家预算	(264)
第一节	国家预算的概念、分类与组成	(264)
第二节	国家预算的编制、执行和国家决算	(270)
第十四章	国家预算管理体制	(279)
第一节	国家预算管理体制的概念与实质	(279)
第二节	国家预算管理体制的类型	(281)
第三节	国家预算管理体制的内容	(289)
第四节	国家预算管理体制的形式	(296)
第十五章	宏观调控与财政政策	(306)

第一节	宏观调控	(306)
第二节	财政政策	(314)
第三节	财政政策与货币政策的配合	(323)

第一章 导 论

第一节 财政的产生与发展

一、财政现象

在人们的日常生活中，时时处处都存在着财政现象，从人们的衣食住行，到国家的政治活动、经济建设、社会发展，财政渗透到每一个领域，人们总在主动或被动地参与着财政活动。企业、农民、城镇居民要按国家税法规定，把收入的一部分以税收的形式向国家财政缴纳。国家将把从社会得到的财政资金用于社会政治、经济的各个方面，如大型基本建设中的电站、钢铁厂、煤矿、水利设施、公路、铁路、桥梁等等，大多是国家财政投资兴建的；国家机关、部队、学校、科研单位、医疗卫生机构以及各种文化团体等等，也主要靠财政拨付经费，以维持其活动；社会的孤寡老人、受灾地区的居民等，需要财政拨款的救助；城镇居民的“菜篮子”、“米袋子”，在某种程度上也享受着政府的财政补贴，凡此种种，举不胜举。这一切，都是人们参与财政活动和财政“取之于民，用之于民”的本质特征的具体体现。

人们在社会生活中，参与了大量的财政活动，也不断地在接受一些财政方面的信息。人们通过电视、广播、书报等各种传媒了解到我国的财政状况，财政收入占国民收入的比重，国家预算的制定，税收改革，财政补贴，社会保障制度的改革等等，人们出于各自不同的角度，在不同程度地关心着财政状况，搜集着财政信息。

改革开放以来，尤其是社会主义市场经济体制模式的确立，人们与财政的关系更加密切，对各种财政信息的需求更加迫切，市场经济条件下的财政分配活动与原来体制下有什么不同，需要如何转变财政的职能以适应市场经济，现代企业制度的建立与国家财政之间的关系，如何改革我国的养老保险和失业保险制度，在我国通货膨胀较为严重的时期，财政应采取哪些对策，采取相应对策之后，对社会生产与生活会产生哪些效应，我国在加快建设的过程中，国债的发行受哪些因素的制约，每一年国家发行公债的限度是多少，在我国存在财政赤字的情况下，可以采用哪些方法进行弥补，而其手段对经济会产生哪些影响，等等。这些问题对于国家机关的工作人员，企事业单位的管理者和一般工作者，乃至每一个普通公民都是息息相关的，如企业的经营活动若要顺利进行，必须了解国家财政状况，了解市场，必须熟知国家的各种税法 and 各项财政法规和规章等。随着对外开放的不断扩大，还必须了解国家在进出口环节的纳税规定，懂得国际税收的有关知识，在必要的情况下，还要熟悉国外有关税收等方面的法律等等，只有这样，才能以自己的胆识与能力去做好工作，推进整个经济的不断发展。

《财政学》是高等院校财经类专业的一门必修课，我们力求从财政活动出发，侧重于介绍财政基本知识，揭示财政的基本原理，努力从提高学生解决问题和分析问题的能力入手，开阔思路，为使读者提高从事实际工作或理论工作的能力奠定基础。

二、财政的产生

国家财政是一个经济范畴，同时又是一个历史范畴，我们要从理论上分析财政问题，有必要首先对财政的产生与发展作必要的考察。要考察财政在历史上是怎样产生的，在发展中经过了哪些主要阶段，并根据这种发展去考察它现在是怎样的，以探求财政这一事物内在的、本质的、必然的联系。

国家财政不是从来就有的，它是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段，伴随着国家的产生而产生的。

原始社会初期，由于生产力极其低下，人们过着原始群的生活，单独的个人不可能取得维持生存的物质资料，更难抵御自然界的侵害，这就迫使人们以群体的力量同大自然作斗争。人们在一个氏族内共同劳动，共同占有劳动成果，大体平均地分配产品，以维持最低限度的生活需要，分配以后，几乎没有剩余产品。与此相适应，原始公社内部的公共事务，则由氏族机构来管理，在氏族机构中担任公共事务的组织者，既是领导者，又是劳动者，为全体成员的共同利益服务。由于生产力水平的限制，任何人都不能脱离生产劳动，因此，在这个时期，没有剩余产品，没有国家，也不可能产生国家财政。

原始社会末期，由于生产力的发展，发生了社会分工，即第二次社会大分工——手工业从农业中分离出来，这标志着人们不再是直接为了自身的消费而生产，还出现了直接以交换为目的的生产，即商品生产。人们的生产劳动所创造出的劳动产品，除了维持本人的生存以外，已经创造出日益增多的剩余产品，这样就为国家财政的产生提供了可能。

随着社会分工的扩大，商品生产和商品交换的发展，剩余产品也不断增加，各个家庭逐渐脱离了氏族群体而成为独立的生产单位，私有制社会便由此产生。与此同时，处于优越地位的那些公共事务的组织者，也日益脱离生产，利用其职权霸占公有土地，掠夺公共财富，占有战利品和交换的商品，逐渐成为靠剥削他人为生的氏族贵族和奴隶主。在以前生产力发展水平低下时，氏族之间也会因各种原因而发生战争，战争中的俘虏因为自身要消耗大量物品，而并不创造任何剩余产品，便会被杀掉。后来，随着生产力的进一步发展，俘虏被保留下来，为奴隶主们创造剩余产品，这便形成了奴隶。另外，由于氏族内部的演变、分化，终究有一部分人贫困至极，最后只好卖身为奴，而加入到奴隶的

行列。社会的发展产生阶级以后，阶级斗争也随之发生。奴隶主阶级为了维护他们在经济上的既得利益和政治上的统治地位，实现对奴隶阶级的剥削，就需要掌握一种拥有暴力的统治工具，以镇压奴隶阶级的反抗。于是，昔日里处理原始公社内部事务的氏族组织逐步地转变为国家。

国家是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的机器，是一个阶级压迫另一个阶级的工具。国家区别于氏族组织的一个重要特征，是“公共权力”的设立，而构成这种公共权力的，不仅有武装的人，而且还有监狱和各种强制机关。奴隶制国家为了维持它的存在和实现其职能，需要占有和消耗一定的物质资料。由于国家本身并不从事物质资料的生产，它的物质需要就只能依靠国家的政治权力，强制地、无偿地把一部分社会产品据为己有。这样，在整个社会产品分配中，就分化、独立出一种由国家直接参与的社会产品的分配，这就是财政分配。

可见，奴隶制国家的出现，为奴隶制国家财政的产生提供了必然性。恩格斯说过：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前氏族社会完全没有的，但是我们现在却十分熟悉它了。”

综上所述，生产力的发展，剩余产品的出现，是财政产生的物质基础，成为财政产生的经济条件，私有制、阶级和国家的出现则是财政产生的政治条件，财政是随着国家的产生而产生的。

以上我们介绍的财政的产生过程，强调了财政是伴随国家的产生而产生的，所谓财政，历来都是国家财政，这种观点在我国财政学研究领域中，影响最深，学术界通常将其称为“国家分配论”。随着对财政科学的不断探索，我国学术界经过长期的探讨与争鸣，已经形成了多种财政学派，在关于财政起源的问题上，与“国家分配论”分歧较大的是“社会共同需要论”，这种观点认为：财政是为了满足一定范围内社会共同需要而形成的社会集中化分配活动及其分配关系。在原始社会中，原始部落范围内这种

社会共同需要是客观存在着的，因而也相应地形成了社会集中性的财政分配活动及其分配关系。这种观点近年来有了很大的发展，学术界有更多的人开始接受这种理论。

三、财政的发展

财政产生以后，随着社会生产方式的变革和国家的更替，财政也在不断地发展和变化，人类自进入阶级社会以后的各种社会形态，都有与其生产资料所有制和国家形式相适应的财政。

(一) 奴隶制国家的财政

奴隶制社会是人类历史上第一个人剥削人的社会，在生产力发展水平十分低下的奴隶制社会，奴隶主不仅占有土地等生产资料，而且直接占有生产劳动者——奴隶，对劳动者的直接占有，是奴隶制生产关系的基本特征。奴隶制社会的国家基本职能是对内剥夺奴隶的劳动，镇压奴隶的反抗，对外掠夺欺压弱小的国家和部族，抵御外敌入侵。奴隶制国家的国王，不仅是最高的政治与军事统治者，而且是最大的土地和奴隶占有者。奴隶制社会的经济和政治条件，决定了奴隶制国家财政收支的内容及其特点。

1. 奴隶制国家的财政收支内容。奴隶制国家的财政收入主要有：(1)王室土地收入，即国王强制奴隶从事农业、畜牧业、手工业等劳动创造的各种财富。(2)贡物收入和掠夺收入。贡物收入包括诸侯与王公大臣交纳的贡赋以及被征服的国家交纳的贡品；掠夺收入是在战争中掠夺其他国家和部族的财物。(3)军赋收入。为保证战争和供养军队需要而征集的财物称军赋收入。我国商周时期，耕种土地者按井田制法，按照规定数量缴纳军赋。(4)捐税收入。这主要是对自由民中占有少量生产资料的农民、手工业者和商人征收的捐税，如粟米之征、布缕之征、关市之征等。

奴隶制国家的财政支出主要有：(1)王室支出。大奴隶主家天下的国王，家和国没有严格划分，王室支出也是国家支出。王

室支出主要包括：国王和王室成员的生活享用，例如穿衣、吃饭、赏赐和宴请宾客、建造宫殿、游乐等等，还包括国王及其王室成员建造陵墓、丧葬支出。(2)祭祀支出。祭祀天地、山川、鬼神、祖宗是天经地义之举，每年国家按时举行，用在这方面的费用也是一项重大开支。(3)军事支出。奴隶制国家之间经常发生征服与反征服的战争，必然耗费大量财物，以保证军队的给养、武器、运输等各个方面的需要。(4)俸禄支出。奴隶制国家庞大的统治机构，需要供养大量公职人员，俸禄就是根据等级制度，按一定标准，发给官吏的俸给。在分田制俸禄的条件下，国王按照爵位、官职等级分给数量不同的土地和奴隶，用奴隶劳动所得充当俸禄。(5)农业、水利等生产性支出。财政支出中有一部分用来发展农业，治理水患，兴修水利灌溉工程等。

2. 奴隶制国家财政的特点。

(1)国家财政收支和国王家族的收支没有严格划分，国王以政治上的最高统治者、生产资料和奴隶的最大占有者身分统治着国家，国王的开支和国家财政支出混在一起。

(2)国家财政以直接剥夺奴隶的劳动收入为主。奴隶制国家直接占有大量生产资料和奴隶，这便是取得财政收入的一项主要来源。

(3)国家财政收支基本上采取劳役和实物的形式，这是与奴隶劳动和自然经济占统治地位的经济条件相适应的。

(二)封建制国家的财政

封建制社会生产关系的基础是封建地主阶级占有基本生产资料和不完全地占有生产劳动者，同时，社会上还存在着自耕农和其他独立小生产者，以农业和家庭手工业为特征的自然经济占统治地位。封建制国家是封建地主阶级统治压迫农民阶级的工具，封建制国家的财政，作为维持国家政权的财力保证，体现着代表地主阶级利益的国家对农民阶级的剥削关系。

1. 封建制国家财政的收支内容。封建制国家的财政收入主要

有：(1)田赋捐税收入。封建制国家的财政收入，主要是农民耕种土地缴纳的田赋、田租和各种捐税。课税对象是土地和人口，这和封建社会的经济基本上是以一家一户的单位的小规模生产和自给自足的自然经济占统治地位相适应的。到了封建社会后期，商品经济有了广泛发展，国家开始对商品生产和商品流通也进行征税，如盐税、酒税、茶税、关税、集市税等。对财产也开始课税，使各种赋税成为国家财政收入的主要来源。(2)官产收入。封建帝王、官府在领土、皇庄等直接剥削农奴的收入，帝王从所管辖的各级封建诸侯、官府所得的贡纳收入等，都属于官产收入。在封建社会的初期至中期，官产收入是财政收入的一个重要来源。(3)专卖收入。专卖收入是指国家对某些厚利产品实行垄断经营所取得的财政收入。如我国战国时期齐国实行了盐铁官营政策，既可以增加财政收入，也可起到抑制富商豪强垄断盐铁经营、抬高市价、操纵民生的作用。在以后的很多朝代中，统治阶级曾对烟、酒等厚利产品实行专卖而增加财政收入。(4)特权收入。国家对矿山、森林、湖泊、河流、海域等自然资源以及铸币等经营权，进行出卖或发放许可证而收取许可费等，构成财政收入的一项来源。

封建制国家的财政支出主要有：(1)军事支出。封建国家诸侯割据，相互之间经常发生战争，有时国家向外扩张发动对外战争，或者镇压农民起义等，需要耗用大量财富。军事支出成为封建制国家的重要支出。(2)国家机构支出。封建制国家为了执行它的职能，设置了各种管理机构并供养公职人员，这就需要开支管理费用和官吏俸禄。(3)王室费用。这主要是指封建帝王、贵族的生活享用，为死后建造陵墓和丧葬支出等。这项支出在封建制国家支出中占有重要地位。随着社会生产力的发展和商品性产品的增加，帝王和贵族的生活日益奢侈，支出也相应增加。(4)文化、教育、宗教支出。(5)生产建设性及公共工程支出。如兴修水利、开挖运河、屯垦开荒、建桥筑路等等。

2. 封建制国家财政的特点。

(1) 国家财政收支和国王个人收支逐步分离。封建制国家中，随着政府机关的建设，国家职能的加强，国家管理趋于完善，在财政管理上也逐步改进，国家财政收支与帝王个人收支日渐分离。

(2) 财政分配形式由实物向货币转化，实物形式与货币形式并存，并有劳役形式，这是与商品生产与商品交换的发展相适应的。

(3) 税收特别是农业税收成为国家财政的主要收入。封建社会自然经济占主导地位，国家税收主要以田赋为主，农业税收始终是国家取得财政收入的基本方式。同时，随着商品经济的发展，其他税收也逐步增多。

(4) 产生了新的财政范畴——国家预算。封建社会末期，产生了新兴的资产阶级，随着资产阶级的日益强大，他们与封建王权的斗争也日益加剧，资产阶级利用议会同封建贵族争夺政权、财权的斗争中产生了国家预算。预算最早产生于英国，随着资产阶级的强大，他们提出了对王室的税收和借款加以限制的提案，指出不经议会同意，国家不能增加税收和借款，以后又要求王室用款要向议会提出计划，议会批准以后才能使用，而且要按议会规定的用途使用，提出了议会对王室经济的监督，随着资产阶级的不断发展壮大，预算制度逐渐得以巩固下来，封建王权受到了限制。

(三) 资本主义国家财政

资本主义生产关系是在封建社会内部产生发展起来的。在封建制度解体和资本主义制度确立的过程中，公债、税收以及关税制度等财政杠杆，借助于国家的政治强力，曾作为资本原始积累的重要手段，促进了封建生产方式向资本主义生产方式的过渡。

资本主义社会的基础是生产资料的私人占有制度，资本是这个社会的主宰，在资本主义制度下，生产资料归私人所有，社会

经济活动由个人或各个经济集团按照市场经济的要求，从事生产和经营。随着资本主义社会从自由竞争向垄断的发展，社会经济关系与国家的活动范围发生了较大的变化，国家财政随之产生了一些相应的变化。资本主义在自由竞争时期，国家主要是为维护社会资本再生产的外部条件而间接地干预经济生活，其活动范围比较狭小，只是通过税收、公债等手段取得一部分社会产品，用以满足国防、国家行政以及其他非生产性的消费需要。随着自由资本主义向国家垄断资本主义的过渡，生产社会化的程度日益提高，社会财富越来越集中在少数资本家手中，从而使资本主义的基本矛盾日益尖锐，经济危机不断加深。这种情况迫使垄断资本不得不借助于国家的力量干预经济生活，财政则成为国家干预经济的重要手段。特别是在第二次世界大战以后，国家垄断资本主义得到了迅速的发展，国家对经济的全面干预成了经常的措施，国家通过多种手段对经济进行全面干预，例如，对企业和整个经济部门实行国有化；通过基本建设投资来建设国有企业；通过逐步购买私人企业的一部分股票和债券，参与私人企业；对私人企业给予补贴，等等。由于国家主要是通过财政预算对社会经济进行干预和调节，这就加强了国家财政同经济的关系，形成了财政补贴等新的财政范畴，从而使资本主义财政收支增添了一些新的内容。

1. 资本主义国家财政的收支内容。资本主义国家的财政收入主要有：(1) 税收。税收是资本主义国家最主要的财政收入，国家税收主要来自工商业，初期以工商业税收即间接税为主，后来发展为以所得税即直接税为主，现阶段又转向直接税与间接税并重。第二次世界大战以来，来自个人收入的税收在税收总额中所占比重呈上升状况，而公司所得税所占比重却在下降。来自个人收入的税收，除个人所得税以外，还有社会保险税，这在战后增长很快，这些都与经济的发展，个人收入水平的提高，政府职能的变化，社会改革等有很大关系。(2) 债务收入。资本主义国家