

财政学

曾宪植
冯晓英
编著

经济科学出版社



中财 B0067451

财 政 学

曾宪植 冯晓英 编著

(D318 / 21)

中央财经大学图书馆

登录号

446232

分类号

F810/233

经济科学出版社

一九九六年·北京

责任编辑：王东萍

责任校对：王京平

封面设计：卜建辰

版式设计：王京平

技术编辑：王京平

财 政 学

曾宪植 冯晓英 编著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京博诚印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 10 印张 250000 字

1996 年 8 月第一版 1996 年 8 月第一次印刷

印数：00001—6000 册

ISBN 7-5058-1012-X/F·755 定价：14.00 元

图书在版编目 (C I P) 数据

财政学/曾宪植,冯晓英编著. —北京: 经济科学出版社, 1996. 8

ISBN 7-5058-1012-X

I. 财… I. ①曾…②冯… II. 财政学-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 13508 号

编写说明

随着我国经济体制改革的不断深入和社会主义市场经济体制的建立和发展，财政在国家宏观经济管理中的地位和作用日益突出，它与人们经济生活的联系也越来越密切，人们迫切需要系统地学习和掌握这方面的知识。为此，我们编写了《财政学》一书，以作为经济类成人高等教育和党政干部的培训教材。

本书从基本概念入手较为系统地阐述了财政学的基本知识、基本理论，有重点地论述了我国财政的基本制度、历史沿革和体制改革的新要求，并有选择地介绍了国外的有关理论制度和办法。在本书的编写过程中，我们参考了国内外的有关著作，且融入我们自己在这方面的研究成果和教学心得，力求形成较为合理的结构体系。由于时间仓促和作者水平所限，书中不免有疏漏不足之处，诚望读者多加指正。

本书共分18章，由曾宪植、冯晓英共同执笔完成，第一章至第九章是由曾宪植撰写，第十章至第十八章由冯晓英撰写，曾宪植负责全书的统编工作。高小辉同志对本书的编写给予了支持，在这里表示谢意。

作者

一九九六年七月

目 录

第一章 导论.....	1
第一节 财政学的对象和内容.....	1
第二节 财政学的产生与发展.....	5
第二章 财政的本质	11
第一节 财政的产生与发展	11
第二节 财政在社会产品分配中的地位	20
第三节 财政与其他分配范畴的关系.....	23
第三章 财政的职能	27
第一节 财政职能的内涵和表述	27
第二节 资源配置的职能	31
第三节 收入分配的职能	34
第四节 经济稳定的职能	38
第四章 财政支出总论	41
第一节 财政支出的分类和形式	41
第二节 财政支出的原则	47
第三节 财政支出的规模与增长控制.....	51
第五章 投资建设性支出	55
第一节 基本建设支出	55
第二节 支援农业支出	63
第三节 其他投资建设性支出	67
第六章 社会公共支出	70
第一节 文教科学卫生事业支出	70
第二节 行政管理费支出	74

第三节	国防支出	78
第四节	社会保障支出	80
第七章	财政补贴	85
第一节	财政补贴概述	85
第二节	财政补贴必要性和作用	91
第三节	我国财政补贴的现状与改革	94
第八章	财政收入	101
第一节	财政收入的构成	101
第二节	财政收入的真实性问题	105
第三节	组织财政收入的形式与原则	108
第四节	财政收入的数量界限	113
第九章	税收原理	116
第一节	税收概述	116
第二节	税收的要素与分类	122
第三节	纳税人行为分析	132
第十章	税收制度	137
第一节	税收制度的组成与发展	137
第二节	流转税	145
第三节	所得(收益)课税	159
第四节	资源课税	168
第五节	财产税和行为税	174
第十一章	税收管理体制	180
第一节	税收管理体制概述	180
第二节	我国税收管理体制的建立与发展	183
第三节	我国的分税制改革	188
第十二章	国际税收	195
第一节	国际税收概述	195
第二节	税收管辖权与国际重复征税	197
第三节	国际税收协定	204

第十三章	政府与国有企业的财产关系·····	210
第一节	国有企业的产权关系·····	210
第二节	国有企业利润分配制度·····	215
第三节	规范企业财务会计制度·····	223
第四节	国家与国有企业的财政关系·····	226
第十四章	财政信用·····	228
第一节	财政信用的产生与发展·····	228
第二节	国债的负担与限度·····	232
第三节	国债制度·····	234
第四节	外债·····	238
第五节	国债市场·····	241
第十五章	国家预算·····	245
第一节	国家预算概述·····	245
第二节	国家预算的编制和执行·····	250
第三节	复式预算·····	254
第四节	预算外资金·····	257
第十六章	国家预算管理体制·····	261
第一节	国家预算管理体制的概念及其影响因素·····	261
第二节	国家预算管理体制的类型与形式·····	263
第三节	国家预算管理体制的内容·····	266
第四节	我国预算管理体制的演进和改革·····	271
第十七章	财政平衡与宏观调控·····	276
第一节	财政收支平衡·····	276
第二节	财政平衡与社会总供求平衡·····	280
第三节	财政、信贷统一平衡·····	285
第四节	财政宏观调控功能和赤字对经济的影响·····	289
第十八章	财政政策·····	294
第一节	财政政策概念及其类别·····	294
第二节	财政政策的主要内容·····	296

第三节	财政政策的特点与功能	300
第四节	财政政策与货币政策的配合	301

第一章 导 论

第一节 财政学的对象和内容

一、财政学的学科地位

研究财政学的对象，需要从它的学科地位谈起。财政学是一门经济科学，属于经济管理学的范畴。说得确切一些，它是经济科学中经济管理学的一个分支。

大家知道，经济科学是以社会生产方式及其发展规律为对象的、庞大的学科体系。在这个体系中，包括三个大的相互联系的学科，即政治经济学、生产力经济学和经济管理学。这三大学科虽都属于经济科学，而且相互之间也有紧密的联系，但是它们的研究对象和范围是不同的。政治经济学以社会生产关系作为研究对象，是研究社会生产关系及其发展规律的科学；生产力经济学以社会生产力作为研究对象，是研究社会生产力及其发展规律的科学。以上两门科学，不论是研究社会生产关系，还是研究社会生产力，都是研究客观规律本身的。而经济管理学则不同，它是研究如何按客观规律办事，是研究人们的经济实践活动的运行规律的。确切地说，经济管理学是研究对社会经济活动合理组织、合理调节的规律性的科学。

在经济科学中，经济管理学自身又是一个学科体系，它又有一系列的分支学科。在这些分支学科中，既有研究宏观经济管理问题的，也有研究微观经济管理问题的。具体地说，财政学是研究宏观经济管理问题的，是研究国家政权如何对社会经济活动进行有效调节和控制的学科。就其范围来说，财政学研究的是国家

政权如何调节社会分配关系，即以国家政权为主体的财政分配活动。确切地说，财政学是研究国家财政分配活动的规律性的科学。

财政分配源远流长，是伴随着国家的产生而产生的，是人类社会发展到一定历史阶段的产物。它的产生基于两个相互联系、缺一不可的条件：其一是国家的需要，这是财政产生的必要性；其二是经济条件，即剩余产品的存在，这是财政产生的可能性。这之中起决定性作用的是经济条件，国家需要是财政产生的主观动因。尽管财政分配有着悠久的历史，但是财政形成一门系统的、具有独立的理论形态的科学，则是近 200 多年的事情。进入 20 世纪以后，随着人们对国家政权调节和控制经济活动作用的日益重视，这门学科也日趋繁荣起来。一个国家财政状况的好坏，对社会发展具有重大的影响，这是有目共睹的事实。财政学在经济管理学科体系中是一门理论性很强的学科。但是，我们不能因此就认为财政学是政治经济学的一个分支。事实上，财政学不是研究一般的经济分配规律的，而是研究如何按照经济分配规律办事的，是研究国家如何按照经济分配规律合理地调节社会分配关系的规律性的。一些同志之所以把财政学看作政治经济学的一个分支，主要是受长期以来流行的一些模糊观念的影响。他们不了解经济学学科体系的构成，更不清楚政治经济学与经济管理的本质性区别，主观地认为：“经济学=政治经济学”。在他们看来，任何经济学科都是政治经济学的分支。这种认识，在理论上是糊涂的，在实践中是有害的。持这种认识的同志，经常把对一般经济规律的研究与经济规律的运用研究混同起来，忽视对经济实践的针对性研究，把本来很宽广的经济研究科学领域搞得相当狭窄，限制了人们的视野，从而在分析、研究和解决复杂的经济管理问题时显得力不从心，缺乏必要的深度和广度。有时，他们还会对一些问题纠缠不清，把经济运行中的一般问题与社会经济制度问题混淆起来，严重影响经济管理实践的发展。为此，我们必须消除这些糊涂观念，把财政学放在应有的学科地位上进行研究，并以此来

指导财政工作的实践，更好地为社会主义现代化建设服务。

二、财政学的对象

在分析了财政学的学科地位之后，对于财政学的研究对象，就比较容易表述和解释了。

简单说来，财政学的对象大致可以作如下表述：财政学是研究国家财政分配活动的规律性的科学。对这个简要的定义，需要作如下说明：

1. 这里所说的“国家财政分配活动”指的是以国家为主体的分配，即国家为了实现其职能，借助政治权力参与社会产品或国民收入的分配。这说明财政是一个历史的范畴，它是随着国家的产生而产生的，随着国家的发展而发展的。虽然在人类社会发展的不同历史阶段，不同生产方式下的财政分配各具特征，但有一点是共同的，即国家为了实现其职能，就必须借助政治权力参与社会总产品或国民收入的分配。同时还说明，财政分配具有区别于其他分配形式的重要特征，即强制性和无偿性。

我们强调财政是以国家为主体进行的分配，并不意味着财政是国家创造的。财政虽然体现了国家的意志，但是它的产生是由生产力发展决定的。国家的产生和存在，仅仅是财政分配产生的政治前提和外部条件，对财政的产生和发展起着一定的促进和推动作用。正像奴隶制的产生不是奴隶主创造的一样，财政产生的决定性因素是社会生产力的发展，是由于存在着可供社会进行集中性分配的剩余产品这一物质基础。

2. 国家财政分配的对象主要是剩余产品。剩余产品是社会总产品的一个重要的组成部分。我们都知道，社会总产品，从价值构成上看由 C、V、M 三个部分构成。其中，C 是补偿生产资料的价值部分；V 是劳动者为自己劳动创造的价值，即劳动力再生产的价值；M 是劳动者为社会劳动创造的价值，即剩余产品的价值。从社会产品的价值构成分析，C 和 V 都是维持物质生产过程继续

进行所必须的，应该留在生产领域。由此可见，财政可以分配的，只能是物质生产过程中，劳动者为社会一般需要提供的劳动及其生产物，即剩余劳动及其生产物。当然，我们说财政分配的对象主要是剩余产品，并不排除财政分配对C、V分配的影响和制约作用，甚至有时也要涉及到对一部分C、V的分配。

3. 国家财政分配的目的是满足社会的公共需要。在现代社会中，社会公共需要的范围主要包括的内容：一是保卫国家行使其职能的需要，如国防、外交、公检法、国家行政机构、义务教育、卫生保健、科学研究等；二是维持社会公平的需要，如社会保险、抚恤救济、价格补贴等；三是兴建大型基础设施、基础产业的需要，如邮电、民航、交通、能源、原材料等；四是其他需政府出资兴办项目的需要，如高等教育、医疗卫生设施等。当然，在人类社会发展的不同历史阶段上，社会公共需要的性质和内容是有所不同的。但是，我们将不同社会形态下的特殊性舍象掉，便会发现社会需要所具有的几个共性特征：（1）具有非排他性。即为满足社会公共需要所提供的产品和服务，无差别地由每一个社会成员所共同享用。（2）具有非盈利性。即为了满足社会公共需要而不以盈利为目的。（3）满足社会需要的物质手段主要来自剩余产品的价值。

三、财政学的内容体系

财政学是经济学的一个分支学科，但它本身又由一系列具体的学科组成，是一个研究领域和内容较为广泛的多层次、多分支的学科体系。

国家的财政分配活动，可以分为不同的层次和不同的环节，而在每一个层次或环节中，又包含着许多具体的业务活动。由此，财政学学科体系中便形成了以财政的共性原理和全局性问题为研究对象的财政学原理、财政学概论等综合性学科；以财政的各个环节为研究对象的建设财政学、预算财政学的一般性专业学科；以

财政的各个层次、不同范围为研究对象的地方财政学、城市学、区域财政学、特区财政学、乡镇财政学等的部门、区域性专业学科；以具体的业务活动为研究对象的税收学、国债学、预算学、财政补贴研究、社会保障研究等业务性专业学科；以世界各国的财政理论和实践为研究对象的国际财政学、比较财政学等国际比较性学科；以财政的改革与发展为研究对象的改革财政学、发展财政学等动态发展性学科；以前人的财政观点和财政理论为研究对象的财政史、财政思想史等史学性学科；等等。上述这些学科，以综合性学科为基础，共同构成了财政学总的内容，形成了一个完整的学科体系。而且随着社会经济的不断发展，人们对财政现象研究的日益深入，财政学科体系中还会有许多新的学科产生，使这个体系越来越丰富，越来越完善。

第二节 财政学的产生与发展

一、财政学的产生

财政学作为一门独立的经济学科，与其他经济学科相分离只有 200 多年的历史。在这以前，对财政经济问题的研究并没有独立出来，也没有形成独立的理论体系。1776 年，为了适应资本主义发展的需要，资产阶级古典经济学的著名代表人物亚当·斯密，在他的著作《国民财富的性质和原因的研究》中，首次列出专篇系统地论述财政支出、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别，从而初步建立了财政学的理论体系。因此，恩格斯认为是亚当·斯密首创了财政学。

虽然，财政学作为一门独立的经济科学，时间并不很长。但是，国家财政活动却是一个历史的范畴，是随国家产生而产生的，有着几千年的历史。在人类社会发展的过程中，人们从未间断过对财政活动的分析研究，并且形成了比较系统的理论，成为现代财政学的理论渊源。在这方面我国尤为突出，在几千年的奴隶社

会和封建社会中，出现了一批杰出的理财家，产生了很多适应当时的政治经济情况的理财思想，其中有许多至今仍具有一定的借鉴意义。

远在西周时期，我国当时著名政治家和理财家周公，就已提出了“量入为出”的财政原则，并且主张统治者应当“勤政裕民”，反对横征暴敛，竭泽而渔。他还划分了“九赋”、“九式”，明确了收支项目，建立了有明确职权划分的比较健全的财政管理机构。在此之后，春秋时期齐国的宰相管仲，为了齐国的富强，提出了许多的财政主张。其核心思想是“治国必先富民”。他指出“治国之道，必先富民。民富则易治也，民贫则难治也。故治国常富而乱国常贫。是以善为国者，必先富民，然后治之。”基于这一思想，管仲极力主张征税要轻，能不征的税收尽量不征，要鼓励农业发展，通过盐铁专卖取得财政收入。在支出方面，他则主张节俭，反对奢侈浪费，认为“国侈则用费，用费则民贫……”。西汉时期，我国历史上继管仲之后的又一个杰出的理财家桑弘羊，从发展经济的角度看待财政问题，主张通过经济收入增加财政收入，认为“民不加赋，而国富足”。尤其是他提出的“均输”，“平准”政策，对筹集财政收入，调节经济活动，起了重大的作用。所谓均输，是各地诸侯上交的贡品，不直接运往京城，而先交给当地的均输官，由均输官将其运往缺乏该类物资的地区，再购买京城需要的物资运往京城，这样既可以调节各地区的物资供求，节约运输费用、减少途中损失，又可以通过低价买、高价卖取得一部分财政收入。所谓平准，是通过设置平准机构，由国家控制商品供求，当商品物资供应过多、物价下跌时买进商品，当商品物资供应不足、物价上涨时抛出商品，以此达到调节商品物资供求、平抑物价的目的。到了唐代，刘晏在安史之乱后，生产萎缩、物价飞涨、民不聊生之时指出，“理财常以养民为先”，即解决财政困难的根本出路在于发展生产，减轻税赋，使人民得以休养生息。此外，与刘晏同时代的杨炎、北宋的王安石、明代的丘浚、清代的

魏源也都为各自的统治者提出了很有价值的、宝贵的理财思想。

比较而言,世界其他国家的财政思想则没有我国的这样丰富。在古希腊、古罗马以及西欧中世纪,虽已有一些思想家在论述政治经济问题时,也表达了对财政问题的见解。但从留下来的典籍来看,这些见解比较零散,没有我国古代财政理论那样系统和丰富。在欧洲,把财政作为专门问题来探讨,是在15世纪末以后,随着资本主义的产生和发展才出现的。当时代表新生资产阶级的重商主义者认为,一国的强盛必须有强大的经济基础,主张取消地方经济或区域经济,代之以国家经济;一国的财富须以拥有金银的多寡来衡量,唯有金银才能作为计算财富的标准,主张实行国家干预的政策,发展国际贸易,奖励出口,禁止金银输出,设置关卡,征收关税,实行保护主义。他们的财政思想的核心是:为了谋求建立专制主义财政,而对国民经济采取保护、统制的政策,即富国强兵的政策。到了17世纪中叶资产阶级逐渐确立了自己的统治地位,经济思想也开始走向成熟,并且完成了由重商主义向古典经济学的过渡,形成了一些比较成熟的财政理论,为财政学学科的最终形成奠定了基础,同时资本主义的发展也为财政学学科的确立创造了社会经济条件。因为,资本主义需要财政学成为一个独立的学科,为其发展服务。在古典经济学关于财政的理论中,威廉·配第的《赋税论》是其核心。在这部著作中,威廉·配第提出,税收要公平,税收负担要相对稳定。他认为统治者与其增税满足自己的消费需要,不如将其留在民间用于发展经济。另外,威廉·配第按国家职能将国家职能划分为六大部分,认为有关军事、行政、宗教、教育四个方面的支出应尽量削减,社会救济、公共事业支出应尽量增加。

综上所述,财政学成为一门独立的经济科学是有其雄厚的理论基础的。这些前人的理论,加上资本主义发展对财政学的需要,最终使财政学从其他经济学科中分离出来成为一门独立的经济科学。

二、财政学的发展

自亚当·斯密的《国民财富的性质和原因的研究》出版至今，财政学得到了很大的发展。

1776年，亚当·斯密在他的著作中认为，政府活动并不能创造财富，属于非生产性劳动，如果对其消费不加以限制，会妨碍资本的积累和国民财富的增长。因此，政府应尽量缩小自己的职能，作为“守夜人”就可以了。他还认为政府支出也应压缩至最低限度，应实行“廉价政府”，并主张筹集赋税的源泉是地租、利润、利息和工资。同时，亚当·斯密还研究了税收负担和税收转嫁问题，提出了平等、确实、便利、节省四大赋税原则。他还认为发行公债的根源在于统治者的奢侈浪费，作为战时维持紧急支出的办法是可以的，但过量积累会影响资本积累，将生产性支出转为非生产性支出，不利于发展资本主义经济。在这之后，德国的瓦格纳为代表的“社会政策财政论”直接提出了与亚当·斯密不同的主张，认为财政支出并非社会财政的虚费，而是国民经济所必需，并提出了“财政政策、国民经济、公平分配、税务行政”四大税收原则，突出了税收的调节作用和将财政支出与经济周期联系起来进行分析。

到了本世纪20年代末30年代初，资本主义经济大危机的发生，使以宏观经济分析为特色的凯恩斯主义经济学崛起，结束了亚当·斯密创建的古典经济学在经济学研究中的统治地位。凯恩斯发表的《就业、利息和货币通论》为垄断资本主义的发展提供了一套较为完整的理论依据，同时也标志着资产阶级财政学说的的发展进入一个新的阶段。

凯恩斯经济学的产生是以经济萧条为背景的。这一学说认为，产生经济大危机的主要原因是有效需求不足，需要通过促进消费和投资，提高有效需求，达到充分就业的。而为了达到此目的仅靠市场调节是不够的，需要通过国家的积极干预，一方面扩大政