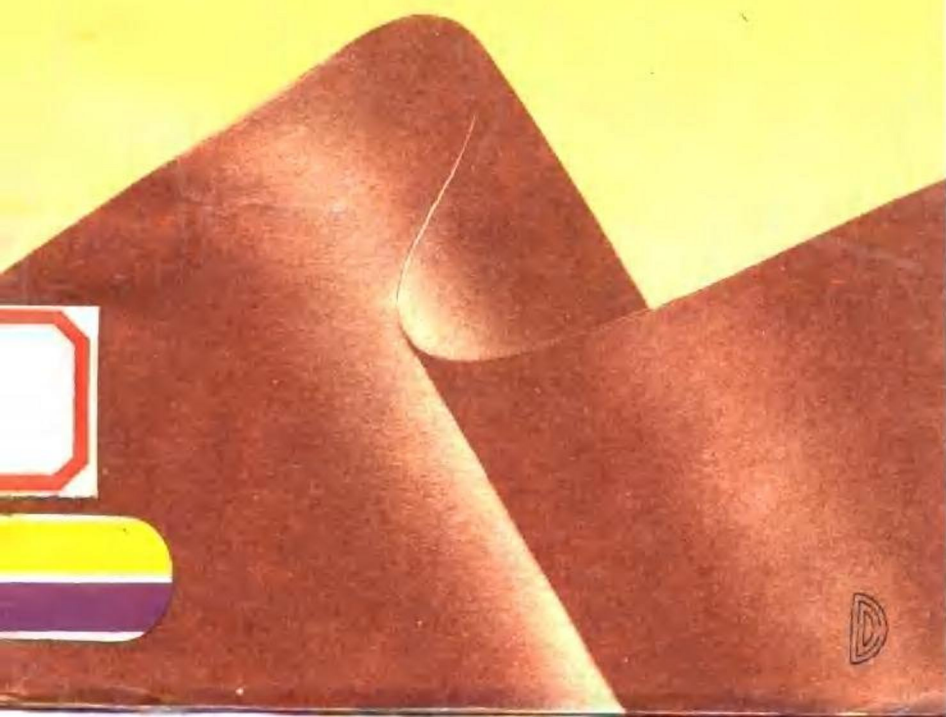


CAIZHENGXUE

财政学

陈冬红 主编

东北财经大学出版社



财 政 学

陈冬红 主编

东北财经大学出版社

(辽)新登字 10 号

财 政 学

陈冬红 主编

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)

沈阳市政二公司印刷厂印刷

开本:787×1092 1/32 印张:9 字数:190 000

1995 年 4 月第 1 版 1996 年 5 月第 2 次印刷

责任编辑:王纪新 责任校对:王纪新

印数:8001—16 000

ISBN 7-81044-028-4/F·782 定价:9.50 元

编者的话

这本财政学是我们为了当前财政教学急需编写而成。适用于高等财经专科学校、中等财经专科学校财政和非财政专业,也适用于各类成人教育。并可供从事财政理论研究和财政业务工作人员学习参考。

党的十四大及其三中全会以后,社会经济形势发生了深刻的变化,财政领域也进行了一系列的改革和探索,诸如财政职能的转换,财政分配顺序和范围的变化,新型财政运行机制的形成,社会保障制度的改革,加大农业、教育、科技投入比重等一系列财政支出制度的改革,国有资产管理的强化,加强国家财政宏观调控,抑制通货膨胀,新的《预算法》出台,复式预算的推行,分税制的改革与实施以及将与之配套的转移支付制度的建立等等,都期待着我们在理论上予以总结、提炼和升华,并用于指导财政改革实践。

但是,在相当长的时期内,我们的财政理论过多的倾向于对财政分配关系内涵的分析,忽视了对财政分配关系实现过程及其手段的研究,或是陷入了从概念到概念的逻辑推理,或是流于就事论事对规章制度的解说。在某种意义上可以说,我们目前的财政学理论体系及其研究方法尚落后于当前的财政改革实践,还没有形成一个完整的、新的财政学体系。这无疑对

当前的财政工作实践和财政教育是一种缺憾。

做为一种尝试,也为了弥补这种缺憾,我们几位长年从事财政学教学和财政理论研究的作者,共同编写了这本财政学。在编写过程中,我们力图打破原有的收、支、管、平的财政学老框子,注重介绍了财政运行机制、财政宏观调控等一系列新的内容,并尽量采用国内外最新而又比较成熟的科研成果,结合我们在国内财政领域及日本、韩国实地考察的体会和西方发达国家的先进经验及西方财政学的有益观点和方法,并参考了陈共、梁尚敏、何振一、王绍飞、项怀诚、陈秉良等专家学者的著述,得到了安徽省财政厅、开封县财政局等单位的大力支持,并得到了山下竹二教授(日本)、巴尔教授(美国)、李德章教授、郭庆旺博士的指导帮助。在此一并表示感谢。

本书由陈冬红主编并总纂定稿,余焰炉、孙耀河副主编。编写分工如下:陈冬红,导论、第一章、第二章、第三章 5、6 节、第四章、第七章、第十一章、第十二章;余焰炉,第三章 1、2、3、4 节;潘卫红,第五章;冯少雅、楚汴英,第六章;王敏、韩宗保,第八章;王敏,第九章;金克明、孙耀河,第十章;韩雪、楚汴英第十三章。

由于作者水平所限,时间仓促,难免有不妥之处,恳请读者不吝赐教。

编 者

1995 年 4 月 1 日

目 录

导 论	(1)
第一章 财政基本理论	(9)
第一节 财政的概念与特征	(9)
第二节 财政是历史经济范畴	(13)
第三节 财政职能	(18)
第四节 财政与社会再生产	(25)
第五节 财政与市场经济	(30)
第二章 财政运行机制	(33)
第一节 财政运行机制概述	(33)
第二节 财政运行机制的构成	(38)
第三节 财政运行机制的类型	(45)
第三章 财政支出	(50)
第一节 财政支出分类与结构	(50)
第二节 公共消费性支出	(58)
第三节 无偿性投资支出	(64)

第四节	社会保障体系	(66)
第五节	政府间转移支付制度	(69)
第六节	财政支出制度改革	(74)
第四章	财政补贴	(77)
第一节	财政补贴概述	(77)
第二节	财政补贴分类	(81)
第三节	财政补贴方式	(86)
第四节	财政补贴运作	(88)
第五章	财政收入	(91)
第一节	财政收入的结构	(91)
第二节	税收	(95)
第三节	国有资产收益	(110)
第四节	其他收入	(116)
第五节	财政集中率	(119)
第六章	财政信用	(126)
第一节	财政信用概述	(126)
第二节	公债	(130)
第三节	财政投融资	(143)
第四节	财政信用计划	(147)
第五节	财政信用运营机制	(148)

第七章 财政平衡与赤字	(151)
第一节 财政平衡概述.....	(151)
第二节 预算收支平衡.....	(157)
第三节 财政资金与商品供求的平衡.....	(161)
第四节 财政赤字.....	(163)
第八章 财政预算	(169)
第一节 财政预算的特点和种类.....	(169)
第二节 分级预算.....	(173)
第三节 我国实行复式预算的客观必然性.....	(176)
第四节 复式预算的编制、执行和决算	(180)
第九章 财政管理体制	(188)
第一节 财政管理体制概述.....	(188)
第二节 我国财政管理体制的演变.....	(195)
第三节 我国现行的财政管理体制.....	(200)
第十章 财政宏观调控	(209)
第一节 财政宏观调控概述.....	(209)
第二节 财政宏观调控的目标和功能.....	(215)
第三节 财政宏观调控政策体系.....	(220)
第四节 财政调控政策与其他经济调控政策 的配合.....	(223)

第十一章 财政规划	(229)
第一节 财政信息.....	(229)
第二节 财政预测与决策.....	(235)
第三节 财政发展战略.....	(243)
第四节 财政规划.....	(247)
第十二章 财政管理	(251)
第一节 财政管理概述.....	(251)
第二节 财政管理的目标和内容.....	(253)
第三节 财政管理机构.....	(256)
第四节 财政管理法制化与现代化.....	(258)
第五节 财政监察.....	(261)
第十三章 财政效益	(265)
第一节 财政效益定性分析.....	(265)
第二节 财政分配效益优化与评估.....	(267)

导 论

一、理财的新学问

在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论指引下,我国改革开放和社会主义现代化建设事业进入一个新的发展阶段。注入新时期气息的社会主义财政学在市场经济体制下已成为一门内容丰富、宏观调控强、治国理财的崭新学问,其表现有五:

第一,从财政发展的历史演变和进程表明,理财的深度和广度并非一成不变的,新时期理财中许多需要探讨并反映规律性的东西,诸如财政宏观调控的目标、结构、体系的问题,建立现代企业制度的财税对策问题,市场经济运行的周期与反周期的财税政策问题,转移支付制度问题,预测国民收入分配结构变化与确立财政政策目标问题,收支结构合理化与结构调整问题,等等。必须从变化了的实际,特别是发展社会主义市场经济的实践中去研究与揭示。

第二,社会主义财政与国计民生的各个方面,与国家机器的运转及职能的实现,无不具有密切的联系。财政作为政府的分配行为,本身就是一种资源配置活动,也是一种宏观调控手段。在社会主义市场经济条件下,可满足公共需要的资源配置,包括可维护国家机构的正常运转和为公共服务的事业单位所需要的这部分资源,只有通过财政配置来解决。同时,财政通过运用预算和税收手段来调节经济结构和社会分配,运

用货币政策和财政政策来调节总需求与总供给的基本平衡,并与产业政策相配合,促进国民经济和社会的协调发展。所以,财政对资源配置和宏观调控具有不可替代的作用,它是制约一国、一地的社会经济稳定与发展的关键。

第三,社会主义财政综合体现各种分配关系,诸如财政分配的基本形式、财政分配与社会再生产的内在联系、财政分配内部构成及其分配变化规律、财政分配关系与生产关系相适应的具体形式、国家与国有企业财政分配关系、国家与集体企业、外资企业和个体经济的财政分配关系、梯级财源建设、社会保障体系、财政支出信用化等等,财政作为生产关系的特定组成部分,与社会生产力发展相适应,直接影响和作用于社会生产方式的变革。

第四,社会主义财政的总体调控论、分配过程论、综合平衡论、系统决策论等日趋发展与完善。与此相适应,理财的观念要转变,理财的范围要拓宽,财政管理体制改革要深化,财政职能要强化,财政运行机制要转换,使财政更加主动地适应与促进国民经济快速、协调、稳定的发展。

第五,社会主义财政学要实行静态分析与动态分析、定性分析与定量分析相结合,吸收、借鉴西方国家财政管理经验与我国国情相结合,用现代化管理技术与手段应用于财政科学管理,已是一种普遍的趋势。

总之,社会主义市场经济下财政学内容的设计已不是收支管平的体系与框架,亦不是单纯的收收支支和一般的点钱记帐,而是一项综合性极强的体现实施国家重要职能的新学问,其视野要宽,范围要广,办法要新,目标要准。一句话,治国理财的学问已进入一个崭新的历史阶段,这是不以人们意

志为转移的客观规律。

二、财政学的研究对象

(一) 财政学的含义

财政学是研究国家财政分配关系和财政分配活动及其管理规律的科学,是从国家财政分配的实践中总结、归纳、提炼出来的国家参与社会产品分配的基本原理,是国家理财的学问。就其研究对象而言,财政学是政治经济学的分支,属于部门经济学的范畴。

(二) 财政学的研究对象

财政学的研究对象总的来讲是国家财政分配关系和财政分配活动规律。财政分配关系是财政分配的核心,它规定着财政分配的方式和方法;财政分配规律反映着财政分配活动的本质联系和客观要求,提示了财政分配发展变化的客观趋势,只有将国家财政分配关系及财政分配活动规律作为财政学的研究对象,才能总结和归纳出财政分配的关键和核心问题,使财政学成为财政实践的正确指南。

具体讲,财政学研究对象主要包括三个层次:

1. 研究财政分配活动及其所体现的财政分配关系。包括财政与经济的辩证关系;在商品经济、市场经济运行过程中财政分配的地位和作用;在财政分配中,财政支出与财政收入的辩证关系;财政分配渠道、手段与作用、国家各级政权之间的分配关系;物质生产部门与非物质生产部门之间的分配关系;地区与地区之间的分配关系;眼前与长远之间的关系;社会需要与财力可能之间的关系等等。

2. 研究财政资金运动及其变化规律。

3. 研究体现财政分配关系和财政分配规律的财政政策、

财政体制、财政制度、法规及财政管理。

我们之所以将财政学研究对象具体概括为以上三个方面,是因为作为财政学研究对象的财政分配关系和财政分配规律,总是体现和贯穿在财政分配活动及其所引起的财政资金运动过程之中,又总是在一定的财政政策、制度、法规及一定的管理方式的规范下进行的;财政政策、制度、法规等既是人们对财政分配规律的认识和运用,又反映着人们对财政分配关系及财政分配规律把握的程度。因此,研究财政分配关系,探索财政分配规律,必须从研究财政分配的实践活动入手,从研究财政资金运动过程入手,从总结财政政策、制度、法规的功能、作用及制定原则和程序入手,以便从纷繁的财政分配现象中分析财政分配关系的实质,揭示财政分配规律,指导财政实践。

财政学所要研究的主要内容就构成了本教材各章节所阐述的基本理论和基本知识,从这里我们可以看出,财政学是一门社会科学,是社会科学中经济科学的一个重要分支,是我们从事财政工作、经济工作的必修课。

三、为什么学习财政学

在市场经济条件下,虽然资源配置是以市场为基础,但并不能包罗一切。属于基础性建设和社会公益性建设的投资需由国家财政统筹安排。通过财政分配,解决市场在资源配置中无法解决或不能很好解决的问题,并正确处理财政分配关系,提高财政管理水平,以保证和促进经济和社会事业的协调发展。

(一)学习财政学为掌握财政具体业务知识奠定理论基础
凡具体业务技术性知识都是在一定的理论原理指导下形

成和发展的。离开理论的指导,业务技术就带有盲目性,甚至会迷失方向,走到斜路上去,财政业务知识也是如此。在财税日常工作中会碰到各种各样问题,处理许多具体业务事项,尽管问题复杂多变,业务千差万别,但都是有内在规律可寻,从而使问题解决得合情合理,业务处理得妥当周密。这就需要财税工作者掌握财政学的理论知识。

在财税业务知识方面还有《国家预算》、《国家税收》、《投资学》、《乡镇财政》、《行政事业财务》、《企业财务》、《国有资产管理》等各门课程。这些课程尽管有各自的业务知识,但都是在财政学的理论原则指导下展开的。因此,要学好以上各种业务知识也必须首先掌握和理解财政学的理论知识。这样,才能够把握住各种具体业务知识的精神实质和脉络,收到融汇贯通之功效。

(二)学习财政学为制定财政政策法律制度提供理论依据

任何国家的财政分配都是一定社会形态和国家意志的综合体现。国家在主持财政分配过程中,为了发展经济、稳定社会、处理各社会集团、各阶层的物质利益关系,必然要相应地制定财政政策、财政制度和财政法律法规。而这些财政政策、制度、法规的制定必须符合财政分配客观规律的要求。若违背其客观规律性,其政策制度法规就会产生负效应。因此,制定财政政策制度和法规必须在一定的理论指导下进行。这一定的理论知识即依靠财政学来提供。当然,财政学的理论并不是凭空想象出来的,而是人们在长期财政实践中对其客观规律性认识的科学总结。财政学的理论来源于财政实践而又高于实践,所以它才能反过来指导财政实践,为财政分配活动提供理论依据。

(三)学习财政学为财政管理科学化、现代化创造条件

财政管理是一个庞大的、复杂的系统工程。人类在发展,社会在前进,财政管理也在总结和吸取前人经验教训的基础上不断改进和提高,而且正在向科学化、现代化的方向迈进。要做到这一点,首先要依靠财政学来认识财政配置资源活动的客观规律性。对这种分配规律性认识得越深刻、越全面,财政管理才能越科学、越有效。也就是说,财政管理科学化、现代化是建筑在对财政分配客观规律性认识的基础上。

四、怎样学习财政学

(一)定性研究与定量研究相结合的方法

定性研究,是着重从描述和分析事物性质入手,研究事物的社会属性,把握事物质的规定性,揭示事物运动规律的研究方法;定量研究,是用数学描述方法,研究事物的数量关系及其变化规律的研究方法。财政学作为国家理财的学问,既要从质的方面研究和把握财政分配关系的内容和社会性质,又要从量的方面研究和把握财政分配规模、结构及变化规律。因此,财政学研究必须采取定性研究和定量研究相结合的方法。

(二)实证研究与规范研究相结合的方法

实证研究,是排除人们对事物的主观价值判断标准和好恶,通过对事物运动过程进行客观描述,反映事物的一般现象和运行规律的研究方法,它解答该事物“是什么”的问题;规范研究,则是以既定的价值判断标准来分析和评价事物的发展状态的研究方法,它解答该事物“应该是什么”的问题。财政学研究既要通过实证研究方法来分析判断这种状态是否符合客观规律及社会经济发展的要求,又要通过规范研究方法来分析判断这种状态是否符合客观规律及社会经济发展的要求,

并提出改善财政分配状态的相关措施。因而,财政学的学习应该采取实证研究与规范研究相结合的方法。

(三)静态分析与动态分析相结合的方法

静态分析,是假定研究对象不变,从静止的角度对某一特定时期研究对象的现象和本质进行分析、总结和归纳;动态分析,则是将研究对象运行的历史、现状及未来结合起来,从发展的角度分析和总结研究对象运动的规律和发展趋势。财政学研究既要从静止的角度分析某一特定时期财政分配的现象和本质,又要从动态角度总结财政分配发展的历史、现状及未来的相互关联,探讨财政分配的发展趋势和运动规律,因此,应该采用静态分析与动态分析相结合的研究方法。

(四)总量分析与个量分析相结合的方法

总量分析,是对影响国民经济全局的宏观经济变量的相互关系及运行规律所作的分析;个量分析,则是对单个经济变量和个别经济单位的相互关系和运行规律所作的分析。财政分配涉及到国民经济的宏观和微观,既与宏观经济总量存在联系,又与微观经济个量存在联系。因此,在财政学研究中,必须借助于总量分析与个量分析相结合的方法。

(五)理论与实践相结合的方法

财政学是对财政实践活动的理论总结,它来源于财政实践,指导财政实践,并在财政实践中不断充实、完善和发展。因此,财政学研究必须运用理论与实践相结合的方法,立足于财政实践、注重分析和解决财政实践中出现的问题,通过对财政实践活动的客观认识和分析,总结出财政分配关系的实质和财政分配规律。

(六)结合现实的中国国情,学习和借鉴发达国家理财的

先进经验和做法

西方发达国家的财政分配,有许多做法是符合社会化大生产和商品经济客观要求的,尤其是西方发达国家在市场经济运行机制下的财政管理办法,有些是科学的、先进的,值得我们借鉴的。例如,我国搞复式预算,搞增值税,搞财政信用等,都是“引进”的先进科学的管理经验和管理方法。我们就是要从中国的具体国情出发,借鉴西方的先进经验,从而创建具有中国特色的社会主义财政学。