

● 高等财经院校试用教材

财政调节概论

主编 方晓丘 梁尚敏



中国财政经济出版社

高等财经院校试用教材

财政调节概论

主编 方晓丘 梁尚敏

中国财政经济出版社

(京)新登字038号

高等财经院校试用教材

财政调节概论

主编 方晓丘 梁尚敏

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

涿州新华印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 12.625印张 302 000字

1992年9月第1版 1992年9月涿州第1次印刷

印数: 1—5 000 定价: 4.00元

ISBN 7-5005-1761-0/F·1664(课)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为高等财经院校试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1990年10月28日

序 言

伟大的中华人民共和国已经走过了40年的历程。在中国共产党领导下，依靠全国各族人民发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，把一个贫穷落后的半封建、半殖民地的国家，建设成为一个初步繁荣昌盛、独立自主的伟大社会主义国家。现在我国已经建立了独立的、门类比较齐全的工业体系和国民经济体系。全国各条战线，各项工作都取得了巨大的成就。随着生产的发展，我国财政也发生了巨大变化，财政收支巨幅增长，有力地支持了社会主义建设事业的发展和人民生活的改善。财政工作也取得了很大的成就。

特别是党的十一届三中全会以来的十年，我们坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，我国进入了社会主义现代化建设的新的历史时期。我们的财政工作，在党中央、国务院的正确领导下，坚持“一个中心，两个基本点”的基本路线，认真贯彻党和国家的财经方针政策，开拓进取，克服了重重困难，为增强国家的实力，推进社会主义现代化建设，做出了巨大贡献。

这十年，为了适应新形势的需要，国家财政不断强化自身改革，积极配合和支持其他方面的改革，从而推动全面深化改革。通过不断改革和完善国家财政管理体制，扩大了地方的财权和财力，为搞活地方经济，增加财政收入创造了有利条件。通过企业财务会计管理体制的改革，改进了国家与企业的分配关系，增强了企

业自我改造、自我发展的能力。通过税收制度的改革，增强了税收经济杠杆作用，基本上保证了财政收入的稳定增长。通过基本建设、科学、卫生等单位财务制度的改革，提高了资金使用效果。通过涉外财税制度的改革，有力地支持了对外开放事业。另外，还配合价格、工资等方面的改革，做了大量的工作。总之，通过各项改革，为发展社会生产力，发展科学文化事业，改善人民生活，提供了坚实的物质技术基础。

改革开放的十年，是财政工作创新开拓的十年。这一阶段，财政工作取得了丰富的经验，但也有不少深刻的教训。正反两方面的经验教训，要比以往任何时期深刻得多，复杂得多，丰富得多；不同理财思想的交锋也比过去多。这也可以看出，丰富的财政实践必然产生新的财政理论。《财政调节概论》一书的问世，就是在总结财政调节实践经验的基础上，产生的一门新学科的理论专著，是财政理论工作中的一个成就，也是教材建设的创新成果。

我国的经济是社会主义经济，是生产资料公有制基础上有计划的商品经济。这种商品经济，同私有制基础上基本由市场自发调节的资本主义商品经济有着本质的区别。在社会主义条件下，国家能够自觉地运用经济规律和价值规律，实行有计划、按比例发展国民经济。这是社会主义制度优越性的体现，是社会主义经济的一个基本特征。要使国民经济有计划、按比例地协调发展，必须在强调计划指导作用的同时，发挥市场调节的作用，使计划经济与市场调节有机地结合起来。为此，就必须研究宏观经济的调节与控制，建立具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体系。财政是国民经济的综合反映，国民经济的重大问题，无一不同财政问题有关，并且必然在财政上反映出来。财政是实现国家职能的主要分配手段。在社会主义条件下，国家能够自觉地运用

财政、税收、补贴等经济杠杆，有计划地组织社会产品和国民收入的分配，并按照国家宏观决策的战略目标，有计划地调节各阶层的利益。因此，财政在宏观经济调节和控制中具有重要的地位和作用。

国家财政怎样实现对宏观经济的调节控制，如何实现调节的目标，以及采取何种调节手段和措施等，都是迫切要进行研究的重大课题。《财政调节概论》，就是根据财政调节的实践，在总结经验的基础上进行的理论概括。希望它能起到指导实践的作用，并在实践中不断充实、丰富和完善。

财政调节学的学科建设，要以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持贯彻党的十一届三中全会以来的路线、方针和政策，深入总结我国财政调节经验，并借鉴国外对我国社会主义现代化建设有用的经验。

财政调节学是关于国民经济运行调节控制的一门新的学科。无论是结构、体系，还是内容、观点，都属于探索阶段。方晓丘、梁尚敏等同志编写的这本书，对此做了难能可贵的一次可喜的尝试。本书可以作为大学和学位研究生选修课的试用教材。

田一农

1989年10月16日

目 录

绪 论	(1)
第一编 财政调节原理	(8)
第一章 财政调节在经济与社会发展中的地位和作用	(9)
第二章 财政调节的发展	(31)
第三章 财政调节的性质和依据	(45)
第四章 财政调节机制	(61)
第二编 财政调节目标	(76)
第五章 经济稳定增长目标	(77)
第六章 资源优化配置目标	(98)
第七章 社会协调发展目标	(118)
第八章 经济利益调节目标	(128)
第九章 财政收支结构合理化目标	(141)
第三编 财政调节的政策	(158)
第十章 财政总量政策与结构政策	(159)
第十一章 存量财政政策与增量财政政策	(178)
第十二章 财政政策与产业政策	(187)
第十三章 财政政策与货币政策	(204)
第十四章 财政政策与价格政策	(223)
第十五章 财政政策与对外经济政策	(240)
第四编 财政调节的方式	(262)

第十六章	财政调节中经济杠杆的综合运用·····	(263)
第十七章	财政调节中多种手段的综合运用·····	(282)
第十八章	财政宏观调节方式·····	(290)
第十九章	财政中观调节方式·····	(303)
第二十章	财政微观调节方式·····	(315)
第五编	财政调节的管理 ·····	(327)
第二十一章	财政调节规范化·····	(328)
第二十二章	财政调节现代化·····	(348)
第二十三章	财政调节的计划管理·····	(359)
第二十四章	财政调节的效应评估·····	(380)
后 记	·····	(393)

绪 论

随着社会生产和社会生活的不断发展，自然科学和社会科学也不断发展。近几十年来，科学的发展，远比它在以往时代的发展快得多。科学发展的规律，是不断地深化与综合化，新的理论和新的学科不断产生和逐步丰富完善。

财政学最早是作为政治经济学的一个分支而产生的。恩格斯指出：“亚当·斯密在 1776 年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作，从而创立了财政学”^①。随着经济的发展，财政学也在不断发展和丰富。在政治经济学、财政学发展和丰富的基础上，财政调节理论渐趋体系化，正作为财政学中一个重要的专门领域的新兴学科脱颖而出，这可称之为财政调节学的学科，并存在着一个产生、发展和成熟的过程。人们对它的认识目前还处于粗浅阶段，未达到详尽的程度，因此，把关于这一学科的教材，定名为《财政调节概论》。

财政调节学科是在社会主义经济建设和财政实践中产生的，是社会主义经济和财政实践不断发展丰富的产物。新中国建立起来，在完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造后，对我国经济基本上实行高度集中的计划管理，其中的经济调节与商品经济下的情况大为不同。党的十一届三中全会后实行改

^① 恩格斯：《英国状况十八世纪》（1844年2月），《马克思恩格斯全集》第1卷第674页。

革开放，改变高度集中体制，有计划商品经济中的经济调节，无论是宏观部分或是中观部分、微观部分，都发生了很大的变化，总的说来，这种调节控制正在从原先的宏观到微观的直接调控为主，转向以间接调控为主，调控的效力也将大为加强。财政调节的变化，已表现在实施调节的指导思想、原则、目标、政策、方法和措施等多方面。

财政调节学科的理论源于社会主义财政经济发展的丰富的实践。实践提出了建立这一学科的必要性。财政实践活动中的新鲜经验丰富着这一学科，这一学科的理论又为财政调节实践的发展指明道路，使其发展升华。因此，财政调节学科的建立，是社会主义财政理论不断发展的客观必然趋势。老一辈无产阶级革命家毛泽东、周恩来、邓小平、陈云、薄一波等同志对新中国财政工作的论述，为我国财政理论的发展，奠定了重要的基础。财政实际工作者和理论工作者，也为财政各学科的建立和发展做出了十分重大的贡献。这些都为财政调节学的产生作了理论准备。

财政调节学根据马克思主义政治经济学和财政学原理阐明自己的主要论断，它涉及到国民经济计划、货币信用、价格和工资、物资流通等各部门经济的实践及其学科的一系列范畴。无论财政调控的实践，还是有关调控的理论，都涉及到上述学科的边缘部分，所以，也可以说它是一门综合性的边缘学科。

财政调节学所要论述的重点，是通过对财政资金的分配实施，国家对经济的调节，通过财政调节，配合其他调节工具，正确处理社会总供给和总需求的矛盾，并在经济结构不断变化的情况下，通过财政调节使其结构趋向合理化，特别是当经济社会的某些方面处于困境时，可以借助财政调控促使经济与社会得到稳定发展，等等。

社会再生产中的生产、分配、交换、消费，是一个由各个环

节连接而成的整体过程，每一个环节都从特定角度反映着社会再生产过程与国家财政分配的相互关系。经济决定财政，财政又对经济有着能动的反作用。生产中取得的社会产品成果，是财政分配的对象，也是财政赖以进行分配的物质基础，所以，经济起着决定财政的作用。社会产品要通过交换、分配进入消费领域，而财政是社会再生产的一个极重要的分配环节，对社会产品的运用和实现，起着直接的制约作用。财政领域集中的货币资金分配到什么地方，同优化产业结构、产品结构的客观要求是否协调，对于积累与消费的构成，积累在各部门、各地区的安排，对国家、企业、集体、个人经济利益关系的处理，以及扩大再生产的规模和速度、社会经济效益等，都起着重要作用。实际上，财政调控着生产成果、生产条件、生活条件的分配。

财政调节学的研究对象是为实现既定的综合总体目标，对财政分配关系深入进行调节的规律性。无论是财政分配的全程调节，或者是其分系统、层次的调节，它所体现的分配活动、管理及其关系的规律性，都是一种客观的存在。国家各种基本目标的实现，离不开财政调节。国家依据调节的规律性制定调节的政策，运用多种调节手段，采取多种调节方式，使财政分配关系适应发展生产力的要求，并为之扫清各种障碍。可见，财政调节依据、目标、手段、方式、政策、体制、机制等，都是财政调节学应当研究的主要内容。

财政调节学作为财政学的一个分支，它不是简单地依据财政学基础理论研究财政分配关系本身，而是着重对财政分配活动及其管理的计划性、科学性、效益性、综合性进行调节机理、机制，以及调节的动态过程的研究。它与计划、金融、价格和其他部门经济的相互关系十分紧密。这一学科的内容丰富，发展前景广阔，意义十分重大。

财政调节学学科建设的指导思想，首先是要遵循马克思主义的基本原理，这是我们建设本学科的根基。马克思主义的辩证唯物论与历史唯物论，是本学科的理论基础，也提供了从事财政调节控制的方法论。我们只有运用马克思列宁主义毛泽东思想的立场、观点和方法，才能使学科建设把握住正确的方向，实现学科建设的宗旨。党的十一届三中全会以来的基本路线方针政策，是马克思主义基本原理与中国具体实践相结合的产物，我们要坚决贯彻、切实执行。

其次，要坚持改革，不断开拓。本学科的建立就是改革、创新、开拓的结果。我国的理论工作者，对财政学及其各分支学科建设已经作出了重大贡献，但是我们不能因此而固步自封，停滞不前，更不能把发展中的财政理论僵化起来。我们主张坚持深化改革，不断开拓，是使马克思主义财政理论体系和学科体系不断完善、不断丰富和发展，使之更好地说明和指导不断发展的财政实践，从而把我国的财政工作和财政各学科的研究做得更好。

再次，要把总结我国自己的经验与借鉴国外的经验相结合。从革命战争年代的根据地，到新中国的建立和发展，特别是党的十一届三中全会以来的十年，我们的财政调节积累了丰富的经验，也有一些失误和教训。这具有极为重要的借鉴和启发意义，我们要认真思考，加以总结。没有成功的财政分配及其调节，革命战争是不可能取得胜利的；没有建国后的供给型财政向建设型财政的转变，也不可能有40年经济建设的辉煌成就。任何社会制度的建立和任何政权的成就，都必须在财政的支持下才能实现。正如列宁所说的“必须记住，如果我们在财政政策上没有成就，那么，我们的一切根本改革就会遭到失败。”^①因此，总结我们自己的财政

① 《列宁全集》第27卷，第357页。

调节经验以完善财政政策，是十分必要的。同时，也要看到，在国外，不同类型的国家，也有它们各自的经验，有些是他们在长期发展商品经济中积累起来的对建设社会主义现代化强国有一定借鉴意义的经验，我们决不能采取夜郎自大拒之门外的态度，而要积极地借鉴、汲取。马克思主义是在汲取人类社会科学文化成就的基础上发展起来的，马克思主义的财政调节学也要在借鉴国际经验的基础上发展和丰富。当然，要防止对别国的财政调节经验照搬照套，那种主张“全盘西化”的观点，更是方向性的错误，必须坚决反对。

学习本学科的过程中，首先要注重的是理论与实践的统一。实践是基础，是源泉，对财政调节学来说也不例外。要在财政调节的丰富实践基础上，总结经验，加以提高，上升为理论，再用具有普遍意义的理论原理，来指导财政调节的实践，使这种调节控制发挥预期的作用。从理论方面来说，要掌握政治经济学、财政学、货币信用学、国民经济计划学和价格学等理论。财政调节学的研究方法，是辩证唯物论与历史唯物论，并吸收科学发展中的新方法来不断地丰富自己。有必要指出，对于系统论和控制论等理论，以及其他对做好调节控制工作有用的知识，也应研究汲取。从实践方面来说，不仅对宏观调节要重视，对中观（省、自治区、直辖市以至一个地区、一个县）层次的调节也要重视。实践是第一性的，它可以检验理论，发展理论的不足，为丰富和发展理论原理创造条件，奠定坚实的基础。因此，学习方法上要提倡到第一线调查研究。深入到实践第一线，掌握调节的数据动态和情况，分析实践的历史发展和现状，重视预测未来的发展趋势，对可能出现问题应采取的对策等。到实践中做调查研究，不能采取蜻蜓点水和走马看花的方式，要深入实地了解各种问题和详细情况，才能真正掌握它，进而上升为理论认识。

其次，学习上要抓住主要矛盾，深入钻研。这门学科内容丰富，涉及其他学科的方面较多。在初学时，要努力抓住主要矛盾，深入钻研。就这门学科内容来说，除应掌握住原理部分之外，要着重学好调节的目标、调节的政策、运用经济杠杆调节的方式、调节的管理等问题。因此，学习中要针对自己实际存在的问题，具体对待，具体地加以解决。

财政调节学是一门新兴学科，它的内容和结构将随着社会主义经济的发展而变化。但是其主体部分，离不开五个方面，我们将通过本书中的五编来讲述：第一编，调节的原理。说明财政调节的基本理论、原理。第二编，调节的目标。说明财政调节应该达到什么样的目标以及目标的客观规定性。第三编，调节的政策。说明财政调节中政策制订的依据和对之加以贯彻执行的要领。第四编，调节的方式。这里着重说明调节的工具、调节的程序和调节怎样从宏观达于微观的过程。第五编，调节的管理。说明在调节中如何规范、如何评估调节的效果等。从本学科的结构来看，它与财政学有密切的关系，但财政学是财政调节的理论基础，它研究财政资金的分配关系的一般原理，财政调节学则着重研究资金分配对经济的调节控制。财政学是财政各学科的综合的原理课程，而财政调节学是在财政学原理基础上对财政调节问题进行深入论述的专业选修课程。

比如，国家预算收支的研究，是国家预算学的对象。财政调节学要把预算的收入和支出放到调节经济的高度去研究，修正其收支结构失衡和分配的不合理，等等。两门学科都要涉及财政收支，但是预算学是关于直接规划和组织收支执行，而财政调节学则通过预算规划和收支过程，着重对其收支可行性、合法性、科学性、效益性进行分配，并研究如何通过调节措施促进其合理化。

又如，国家税收作为国家的主要财政收入来源，是税收学的

研究对象，涉及税收的基本理论和税制等问题。财政调节学则着重研究利用税收工具进行的调节，不仅要研究税种、税率，以及累进税、比例税等对经济调节的作用方向，而且要着重研究税收政策调节的目标和调节的配套措施等问题。

此外，财政调节学还会涉及到国民经济计划、价格政策、产业政策、货币信用政策等方面。当涉及到这些学科的有关部分时，财政调节学的着重点与这些学科本身是有所不同的，各自有侧重研究的领域。在学习财政调节学的过程中，需要注意与有关学科的相互关系及各学科的本质特点，并切实掌握在财政调节学自身的特殊范围之内。

第一编 财政调节原理

财政调节原理是对社会主义财政调节基本理论的概括和总结，是整个财政调节体系的基石。它着重阐明：什么是财政调节？为什么要进行财政调节？财政调节是怎样形成和发展的？现阶段社会主义财政调节的性质是什么？理论依据又是什么？什么是财政调节机制？如何才能优化财政调节机制的功能等。为此，本编的设计分为四章，分别对财政调节在经济与社会发展中的地位和作用、财政调节的发展、财政调节的性质和依据，以及财政调节机制等方面展开讨论。通过本编的学习，将对社会主义财政调节的历史、现状与趋势，财政调节的根本性质、特征与方向，以及社会主义财政调节的指导思想与原则等，有一个基本的认识或了解。特别是对把握财政调节的规律性，将有很大的帮助。因此，掌握好本编的内容，有利于以后各编学习，并把它引向深入。