

高等财经专科学校教材

财政学概论

(第三版)

主编 申长平

中国财政经济出版社

C
A
I
Z
H
E
N
G
X
U
E
G
A
I
L
U
N



中财 80104272

高等财经专科学校教材

财 政 学 概 论

(第三版)

申长平 主编

CD3-8122

中央财经大学图书馆藏书章

登 录 号

468167

分 类 号

F815.5/KF

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学概论/申长平主编. — 3 版. — 北京: 中国财政经济出版社, 1998.9

ISBN 7-5005-3919-3

I. 财… II. 申… III. 财政学-高等学校-教材
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 21820 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph@dre.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.625 印张 228 000 字

1998 年 11 月第 3 版 1998 年 11 月涿州第 1 次印刷

印数: 1—4 800 定价: 12.00 元

ISBN 7-5005-3919-3/F·3578(课)

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

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专科学校教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1998年6月30日

编写说明

本书是列入财政部高等财经专科学校统编计划的教材，适用于高等财经专科学校教学，也可供财经成人专科教学使用，还可作为实际工作者的自学参考用书。

本书在编写过程中，坚持以马克思主义理论为指导，力图反映社会主义市场经济条件下的财政分配活动和分配关系，把握财政学的基本理论和基本知识。同时吸收了近年来财政科学研究的最新成果，及时反映了财税改革的实践。本书在章节安排和写法上力求结构严谨，层次分明，通俗易懂。

本书由山西财政税务专科学校申长平教授主编，并执笔第一、二章；山西财政税务专科学校周巧红副教授任副主编，并执笔第九至十二章；河南财政税务高等专科学校陈冬红副教授执笔第三、四章；广东财税高等专科学校刘清文副教授执笔第五、六章；湖南财经高等专科学校刘寒波副教授执笔第七、八章。全书由申长平、周巧红总纂、修改、定稿。

本书在编写过程中，参考了陈共、胡乐亭、李俊生、蒋洪等同志出版的教材，胡乐亭、卢洪友、吴俊培等专家对本书提出许多宝贵意见，在此深表谢意。

限于作者水平，书中不妥之处，在所难免，恳请批评指正。

编者

1998年5月

目 录

第一章 导论	{ 1 }
第一节 财政的含义.....	(1)
第二节 财政要素与特征.....	(11)
第三节 财政学的对象与方法.....	(17)
第四节 财政与国家.....	(20)
第五节 财政与经济.....	(24)
第二章 财政职能	(31)
第一节 资源配置职能.....	(31)
第二节 收入分配职能.....	(37)
第三节 经济稳定职能.....	(42)
第三章 财政支出概述	(47)
第一节 财政支出分类.....	(47)
第二节 财政支出形式.....	(53)
第三节 财政支出原则.....	(59)
第四节 财政支出规模.....	(64)
第四章 财政支出内容	(70)
第一节 公共消费性支出.....	(70)
第二节 投资性支出.....	(76)
第三节 财政补贴.....	(82)
第四节 社会保障支出.....	(88)
第五章 财政收入概述	(93)

第一节	财政收入的形式	(93)
第二节	财政收入的规模	(97)
第三节	财政收入的结构	(105)
第六章	税收	(116)
第一节	税收概述	(116)
第二节	税制结构	(126)
第三节	税收负担水平	(134)
第四节	税收效应	(142)
第五节	国际税收	(148)
第七章	财政信用	(154)
第一节	财政信用概述	(154)
第二节	公债的一般概念	(161)
第三节	公债制度	(176)
第八章	政府预算	(186)
第一节	政府预算概述	(186)
第二节	政府预算类型	(191)
第三节	政府预算周期	(201)
第九章	财政管理体制	(207)
第一节	财政管理体制概述	(207)
第二节	财政管理体制的内容	(213)
第三节	财政管理体制的类型	(225)
第四节	预算外资金	(230)
第十章	财政平衡	(238)
第一节	财政平衡概述	(238)
第二节	财政赤字	(243)
第三节	财政平衡与社会总供求	(251)
第十一章	财政宏观调控	(257)

第一节	市场经济与财政宏观调控·····	(257)
第二节	财政宏观调控的目标和对象·····	(261)
第三节	财政宏观调控的方式和手段·····	(267)
第四节	财政宏观调控的特点和条件·····	(273)
第十二章	财政管理·····	(277)
第一节	财政管理的一般意义·····	(277)
第二节	财政管理系统控制机制·····	(284)
第三节	财政监督·····	(286)
第四节	财税审计·····	(289)
第五节	财政法制·····	(291)

第一章 导 论

第一节 财政的含义

一、现实生活中的种种财政现象

从人类社会发展史来考察，财政是一种历史悠久的经济现象。马克思曾指出：“在亚洲，从很古的时候起一般说来只有三个部门：财政部门，或对内掠夺的部门；军事部门，或对外进行掠夺的部门；最后是公共部门”。^① 国有百政，财为之母，财政的历史至少与国家的历史一样久远。

当今世界，国家财政是一个涉及到社会生活各个领域的复杂的经济分配活动。从居民的衣食住行到国家的政治经济生活，时时处处存在财政现象：规模宏大的电站、体育场，横跨江河的桥梁，四通八达的铁路、公路，城市中风景秀丽的公园，大多数由财政投资兴建；国防、公安、司法以及国家机关，是靠财政拨款维持运行的；幼儿园、学校、医院等事业单位，也主要或部分地靠财政拨款来维持和发展；城镇居民和农民均不同程度地享受由政府支付的各种福利、救济和补贴；工商企业、个体工商业户以及达到一定收入标准的居民要依法向国家纳税；如此等等，不胜枚举。

^① 《马克思、恩格斯选集》第二卷，第64页。

人们在享受政府提供的各种好处的同时，也经常被一些财政问题所困扰：

企业和个人向政府纳税是天经地义的，但税负确定在什么水平，才能够保证政府各项支出需要，又不致使纳税人或社会负担沉重？

国家耗费巨额投资兴建大型基本建设工程，它能给我们带来什么好处呢？

我国曾经把既无内债、又无外债作为社会主义优越性加以宣传，改革以来连续多年发行公债，发行公债到底有何意义？作为个人应对公债持何种态度？

世界上最富有的美国存在巨额财政赤字，我国也连续数年出现财政赤字，财政赤字与通货膨胀是什么关系？赤字到底有利还是有弊？

诸如此类的问题，还可以提出很多。它足以反映出财政活动不仅牵涉政府活动的各个方面，而且与人们的切身利益密切相关。总而言之，现代社会离不开财政，这是我们从社会生活中感受到的事实。但是，感受到了的东西，不一定能够深刻理解它，不能够深刻理解的事物，我们就难以很好地驾驭和运用它。为了更好地认识财政分配规律，回顾一下财政的产生和发展是很有必要的。

二、财政的产生

财政不是从来就有的，它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。

（一）剩余产品的出现为财政产生奠定了物质基础

人类之初，由于生产力极其低下，生产工具落后，单靠个人不可能取得足以维持生存的物质资料，更难抵御自然界的侵害，

这样人们只有结合成群，以群体力量同大自然斗争。他们共同生产，共同生活，劳动只能维持最低限度的生活需要，没有任何剩余。因此，产品的分配只有在原始共同体内部实行直接的大体平均的分配。而且人们在半饥饿状态下，分配和消费也基本上是一次性的，不存在再分配现象，这个时候，不可能产生财政分配是显而易见的。

人类在与自然界进行长期艰苦斗争的进程中，改进了生产工具，提高了生产力水平，并逐步从采集经济和狩猎经济发展到经营畜牧业和农业。劳动生产率逐步提高，劳动者创造的物质财富除维持自身需要之外还有了剩余。剩余产品的发现，一方面使人们能够把一部分劳动用于生产资料的生产，使生产工具得到改进，为进一步发展生产力、生产更多的剩余产品创造了条件；另一方面，剩余产品导致了社会分工，这不仅使产品的经常交换成为可能，而且由于分工侵入生产过程，破坏了生产和占有的共同性，使集体劳动逐渐为单个家庭和个人所代替，并形成私有观念。再一方面，剩余产品的出现，还使一部分人逐渐脱离生产过程，专门地从事宗教、文化、教育和管现等社会公共事务。

剩余产品的出现，客观上要求对产品实行再分配活动，为财政分配奠定了物质基础。恩格斯指出：“人类社会脱离动物野蛮阶段以后的一切发展，都是从家庭劳动创造出的产品除了维持自身生活的需要尚有剩余的时候开始的。”^① 马克思也指出：“这种剩余产品是除劳动阶级外的一切阶级存在的物质基础。是社会整个上层建筑存在的物质基础。”^②

（二）社会公共需要的形成和发展是财政产生的重要条件

① 《马克思、恩格斯选集》第3卷，第233页。

② 《马克思、恩格斯全集》第47卷，第216页。

从经济学角度分析，人既有个体需求，又有群体需求。前者为个人需求或私人需求，后者即为公共需求或社会需求。人为什么会有公共需求或社会需求，原因在于人总是社会的人，人类生活自始是社会生活，人非在社会中不能生存。一句话，人类活动具有社会性。人类活动的社会性必然产生出一定的社会公共事务。但在原始社会初期，人类的生活资料大部分还要依靠自然提供的物质情况下，原始公社集生产消费为一体，个人需要和社会集体需要均处于原始共同体的直接分配活动中难以严格划分。

由于剩余产品的出现以及原始公社的瓦解，相对于个体家庭和个人需要的社会公共需要日益扩大并相对独立存在。在原始社会中期和末期，至少形成以下几方面的社会公共需要：用于祭鬼神等大型的原始宗教活动的需要；水利工程、开筑道路等公益事业的需求；对外防御和战争的需要；逐渐从生产中分离出来执行社会公共职能人员的消费需要。

由于原始社会组织由小到大（从氏族扩大到胞族、部落以至部落联盟）的发展，生产单位却向相反方向发展（由母权制到共产制家庭、到父权制的家长制公社、再到个体家庭）；使得社会公共需要的满足超出生产单位直接分配的范围，只能由社会共同利益的维护者和组织者——部落或部落联盟来实现。可以认为，这种满足社会公共需要的分配已经具备了财政的雏型。

（三）国家的产生是财政形成的必要前提和根本标志

剩余产品的出现，社会分工的发生和商品交换的发展，由此而来的私有制以及阶级的形成和阶级斗争的发生，使氏族制度逐步解体，产生了国家。一方面，国家是靠部分地改造氏族制度的旧机关形成的；另一方面，国家要维持其政治统治，需要建立军队、警察、法庭等阶级统治工具。国家既是阶级统治的工具，又是管理社会公共事务的机关。马克思指出：“政府的监督劳动和

全面干涉包括两方面：既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”^① 并指出：“政治统治到处是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能维持下去。”^② 国家机器产生后，为维持其存在和履行其职能，需消耗一定的物质资料，但其本身并不从事物质资料生产，只有凭借政治权力，强制地无偿地占有一部分社会产品。这样，一个以国家为主体，以满足社会公共事务需要为目的的分配形式——财政分配，就从社会再生产统一、单纯的分配环节中分化出来，成为一个特殊的分配范畴。

三、财政随国家的发展而发展

财政，作为维持国家存在和发展的分配工具，从经济上体现着国家的存在。迄今为止，人类历史已经历过奴隶制、封建制、资本主义和社会主义社会以及与之相适应的国家形态。随着社会制度的变革，国家类型的更替，国家的发展完善，国家财政也相应发展变化并逐步完善。

（一）奴隶制国家财政

1. 奴隶制国家财政的性质。

奴隶制社会是人类历史上第一个以私有制为基础的社会，其生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料和占有直接的生产劳动者——奴隶。奴隶制国家是维护奴隶制的暴力机器，奴隶制国家财政是为实现国家的阶级统治和社会管理职能，为维护统治阶级的根本利益服务的。

① 《马克思、恩格斯全集》第25卷，第432页。

② 《马克思、恩格斯选集》第3卷，第219页。

2. 奴隶制国家财政收支的基本内容。

(1) 奴隶制国家的财政收入，主要包括以下几个方面：

①皇室土地收入。在奴隶制社会，国王是最高统治者，也是最大的生产资料占有者。直接占有奴隶劳动的皇室土地收入，是财政收入的主要来源。

②贡物收入。奴隶制国家实行“分封制国”、“分田制禄”，将土地连同奴隶分配或赏赐给贵族官僚作俸禄，受封者要向皇室纳贡；另外，被征服的国家和部族也要向征服者缴纳贡物。

③赋税收入。奴隶制国家中，存在一定数量的自耕农和小手工业者，他们有人身自由和少量生产资料，国家向他们征收赋税。

(2) 奴隶制国家财政支出主要有以下几个方面：

①军事支出。奴隶制国家用于军队耗费及进行战争的各项开支。

②祭祀支出。奴隶制国家每年都要耗费大量资财用于祭祀天地、山川、祖宗、鬼神。借尊天命、敬鬼神来愚弄人民，使人民相信他们的统治是“受天之命”。

③官吏俸禄和国家机器支出。国家设置的政府机构及大小官吏所需要的各项开支。

④皇室费用支出。它主要用于国王及其家庭生活、赏赐、接待以及修建宫殿、皇陵等。

此外，奴隶制国家财政中，也有一部分用于发展生产、兴修水利、赈灾济贫等方面的开支，对发展生产、稳定社会起了一定作用。

3. 奴隶制国家财政的特点。

(1) 国家财政依靠国王和诸侯以及官吏直接占有生产资料和奴隶，通过直接剥削奴隶劳动取得收入为主。

(2) 由于商品经济不发达，财政收支主要采取实物形式。

(3) 国王个人收支和国家财政收支不分，财政管理很不完善，财政收支也很不稳定。

(二) 封建制国家财政

1. 封建制国家财政的性质。

封建制社会关系的基础，是封建地主阶级占有生产资料和农奴对封建地主的人身依附。同时，也存在着农民和手工业者的小私有经济。封建制国家既是封建社会的总管理者，也是封建地主阶级剥削农奴和其他劳动人民的工具，封建制国家财政是为维持封建社会的生存和发展，维护封建地主阶级的根本利益服务的。

2. 封建制国家财政收支的基本内容。

(1) 封建制国家财政收入的主要内容是：

①官产收入。封建制国家，国王是最大的封建地主，国王及官府在直属领土（庄园）上直接剥削农奴所生产的产品，称为官产收入。

②赋税收入。封建社会承认土地私有，国家除收取所辖诸侯贡物外，还按土地、人口征税。随着商品经济的日益发展，国家对财产权益、商品流转都开征税收。

③特权收入。封建帝王出卖采矿、鱼、盐、铸币等经营权而取得的收入。

④专卖收入。封建国家对某些财产，如盐、酒、铁等实行专卖而取得的收入。

⑤借债收入。封建制国家向高利贷者、商人以及新兴资产阶级等借债取得的收入。

(2) 封建制国家的财政支出主要用于以下几个方面：

①军事支出。国家用于军队的耗费，对外战争和镇压农民起义的各项开支。

②国家管理费用。政府机构及大批官吏所需要的各项开支。

③皇室支出。封建帝王修筑宫殿、城堡、陵墓及皇室的各项开支。

④用于发展生产、兴修水利、发展文化、艺术等事业的支出及宗教活动开支。

⑤债务偿还和赔款支出。

3. 封建制国家财政的特点。

(1) 税收逐步成为国家财政的主要收入。随着土地以地主私人占有为主和商品经济的繁荣，税收逐步成为财政收入的主要来源。

(2) 财政收入形式由实物形式为主逐步向货币形式为主转化。一般地说，封建社会以自然经济为主，财政收支主要采取实物形式。但到封建社会末期，商品货币经济已有相当发展，货币形式的财政收支在财政收支中逐步居于重要地位。

(3) 财政管理日渐完善。封建制国家财政收支与帝王个人收支逐渐分开，并出现了公债、国家预算等新的财政范畴，国家财政收支逐步地有了计划，国家财政管理得到进一步完善。

(三) 资本主义国家财政

1. 资本主义国家财政的性质。

资本主义经济是建立在生产资料私有制基础之上的高度发达的商品经济，劳动力成为商品，生产资料变成资本。资产阶级占有生产资料，无偿占有雇佣劳动者创造的剩余价值。用资本来剥削无产阶级是资本主义社会生产关系的基本特征。资本主义国家是“资产阶级社会为了维护资本主义生产方式的外部条件使之不受工人和个别资本家的侵犯而建立的组织。”^① 也就是说，资本主义国家是为保护私有财产制度，维护资产阶级的根本利益服务的。资本主义国家

^① 《马克思、恩格斯选集》第3卷，第436页。

财政，则是资本主义国家实现其职能的物质保证。

2. 资本主义国家财政收支的基本内容。

(1) 资本主义国家的财政收入主要有：

①税收收入。税收收入是资本主义财政收支的主要形式。近一个世纪以来，在主要资本主义国家，税收收入通常占到全部财政收入的80%左右。

②债务收入。发行公债是资本主义国家采用信用形式取得财政收入的一种手段，用以弥补庞大的财政赤字。

③国有财产收入。资本主义国家的国有财产收入是国家对直接拥有的财产进行开发经营取得的收入。

④国营企业收入。资本主义国家的国营企业，多为邮政电讯、铁路等基础服务性行业。国营企业收入也成为资本主义国家财政收入的一个来源。

(2) 资本主义国家的财政支出主要包括：

①军事支出。在资本主义财政支出中，用于侵略扩张以及防卫的军事费用占有很大比重。

②国家管理支出。随着资本主义的发展，国家管理的范围和内容不断扩大，机构增加，用于立法、司法、行政等方面的管理费相应增加。

③社会支出。社会支出包括文教卫生等公益事业支出和社会福利救济支出。在资本主义初期，这些支出很少，随着社会经济的发展，这类支出逐渐增加，在一些国家，社会支出已在财政支出中占居首位。

④经济支出。包括为发展国民经济而进行的公共投资以及扶持落后地区、私人企业的支出等。自由资本主义时代经济支出很少；资本主义进入垄断时期，随着国家干预的加强，经济支出日趋扩大，成为一项重要支出。