

财政学教程

傅道忠 主编

丁予君 邓桂环 副主编
王青汤菲

中山大学出版社

财 政 学 教 程

傅道忠 主编

丁予君 邓桂环
王 青 汤 菲 副主编

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

财政学教程/傅道忠主编,丁予君等副主编.——广州:中山大学出版社,1997.7

ISBN 7-306-01345-9

I. 财… II. ①傅… ②丁… ③邓… ④王… ⑤汤… III. 财政学 IV. F810

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路135号 邮编:510275

电话:020 84111998、84037215)

广东省新华书店经销

广东省番禺市市桥印刷厂印刷

(地址:广东番禺市市桥环城西路201号 邮编:511400 电话:020-84881937)

850毫米×1168毫米 32开本 9印张 220千字

1997年7月第1版 1999年3月第2次印刷

印数:5001—7000册 定价:12.60元

本书如发现有质量问题请直接与承印厂联系调换

前 言

财政为社会经济的发展提供重要的财力保证，而社会经济的进一步发展又对财政提出了更高的要求。随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，财政的各项职能必须增强，旧的理财观念、财税理论与工作方法需要及时更新。为了满足教学需要，我们组织编写了这本《财政学教程》。

在本书的编写过程中，我们注意广泛吸收西方财政理论的精华和已有教材的科学成分，采纳国内财政学界的最新研究成果，并结合作者自己的研究体会。在叙述上力求简明、系统，便于读者系统掌握财政学的基本理论。

全书共十五章，由傅道忠拟定编写大纲，撰写第一、二、四、七、九、十四章及第十五章的部分内容；丁予君撰写第六、十三章及第十二章的部分内容；邓桂环撰写第三、五章；王青撰写第十一章及第十二章的部分内容；汤菲撰写第八、十章及第十五章的部分内容。王学礼副教授对书稿进行了全面的审阅，丁予君副教授参与了部分章节的审阅工作。最后，由傅道忠总纂定稿。

在编写过程中，得到了广东商学院税务系的大力支持。王学礼、罗晓林、吴厚德及于海峰等同志对本书的编写提出了宝贵的意见，在此表示衷心感谢。

由于作者水平有限，书中错漏之处难免，望广大读者批评指正。

作 者

1997年4月于广州

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 财政的产生与发展.....	(1)
第二节 财政概念的表述.....	(8)
第三节 财政学的创建及其研究对象	(10)
第四节 财政的职能	(13)
第二章 财政支出总论	(17)
第一节 财政支出结构分析	(17)
第二节 财政支出规模分析	(33)
第三节 财政支出效益分析	(39)
第三章 投资性支出	(45)
第一节 政府投资的特点、作用及范围	(45)
第二节 基础产业投资	(48)
第三节 农业投资	(50)
第四节 住宅投资	(54)
第四章 社会消费性支出	(58)
第一节 行政管理费	(58)
第二节 国防支出	(61)
第三节 教科文卫事业费	(63)
第五章 社会保障支出	(71)
第一节 社会保障制度的产生与发展	(71)
第二节 社会保障支出的内容和社会保障的性质	(74)
第三节 国外社会保障制度简介	(79)
第四节 我国的社会保障制度	(85)

第六章 财政补贴支出	(91)
第一节 财政补贴的概念、特点和分类	(91)
第二节 财政补贴效应分析	(95)
第三节 财政补贴制度的完善	(98)
第七章 财政收入	(103)
第一节 财政收入分类	(103)
第二节 财政收入结构分析	(105)
第三节 财政收入规模分析	(117)
第八章 税收	(122)
第一节 税收及其形式特征	(122)
第二节 税制要素	(125)
第三节 税收分类	(129)
第四节 税收负担	(131)
第五节 税负转嫁	(134)
第九章 国债	(138)
第一节 国债的产生与发展	(138)
第二节 国债的功能	(141)
第三节 国债结构分析	(143)
第四节 国债规模分析	(146)
第五节 国债的发行和偿还	(148)
第六节 外债	(152)
第十章 财政投融资	(161)
第一节 财政投融资概述	(161)
第二节 财政投融资运用范围及方式	(163)
第三节 财政投融资管理体制	(166)
第四节 我国的财政投融资制度	(168)
第十一章 财政管理	(175)
第一节 财政管理概述	(175)

第二节	国家预算管理	(183)
第三节	预算外资金管理	(191)
第十二章	财政管理体制	(197)
第一节	财政管理体制的概念和性质	(197)
第二节	财政管理体制的构成内容及建立原则	(199)
第三节	国家预算管理体制	(205)
第十三章	财政平衡	(219)
第一节	财政平衡的内涵	(219)
第二节	财政平衡与社会总供求的平衡	(225)
第三节	财政赤字内涵	(230)
第四节	财政赤字效应分析	(235)
第十四章	财政调控	(240)
第一节	财政调控的必要性和紧迫性	(240)
第二节	财政调控的对象、目标和手段	(242)
第三节	财政调控方式	(246)
第四节	强化财政调控的对策	(251)
第十五章	财政政策	(257)
第一节	财政政策的含义及分类	(257)
第二节	财政政策的构成要素	(262)
第三节	财政政策效应分析	(266)
第四节	财政政策与货币政策	(269)
第五节	财政政策与产业政策	(274)

第一章 绪 论

第一节 财政的产生与发展

一、财政的产生

在当今社会经济生活中，从个人的日常生活到企业的生产经营，以及国家的政治活动和经济建设，时时处处都存在财政问题。

就个人而言，通过各种合法途径取得的收入，除了到市场上购买或支付自己需要的商品或劳务外，在收入达到一定标准的情况下，还负有纳税的义务。就工商企业而言，其从事生产经营活动同样负有纳税义务，国有企业还有承担向国家上缴利润的义务。政府通过国家财政将每年新创造的国民收入的相当一部分加以集中支配。大型的基础设施及基础产业，多是国家出资完成的；国防、公安、司法以及国家机关，是依靠财政拨款维持其正常运转的；文化、教育、科研及卫生部门，也主要靠财政拨款来维持和发展；城镇居民享受国家的各种福利和补贴。

诸如此类的问题都属于财政问题。从各种财政现象不难得出一个感性认识，即财政问题是一个分配问题，是国家政治经济活动的综合反映。但财政作为与国家密切相关的分配，并不是从来就有的，也不会永存下去，只是人类社会发展到特定历史阶段的产物。财政是一个历史范畴，同时又是一个经济范畴。

财政的产生首先需要具备一定的经济条件。在漫长的原始社

会里，由于生产力水平极为低下，劳动产品除了维持基本生存以外，没有任何剩余。在这样的历史条件下，不具备产生财政的经济条件，因而不可能产生财政。原始社会末期，由于三次社会大分工对生产力发展的推动，劳动产品除了满足基本的生存以外，还出现了部分剩余。剩余产品的产生和稳定存在，为财政的产生创造了经济条件。

财政的产生不仅需要具备经济条件，而且需要具备政治条件。剩余产品产生之后，氏族公社首领的社会职能范围发生了变化，逐渐增加了对氏族成员的统治、压迫和强制服从等内容。人类社会出现了私有制，并在私有制的基础上产生了阶级，出现了阶级矛盾。阶级矛盾达到不可调和的地步时，就产生了国家。国家要执行各种职能，需要消费一定的物质资料，而这些物质资料是凭借权力取得的。这样就从一般经济分配中独立和游离出一种特殊的分配，即以国家为主体的分配，我们把这种特殊分配称为财政。由此可见，国家的产生是财政产生的政治条件。

在财政起源问题上，存在三种不同的观点。一种是以上所介绍的“国家分配说”，主张财政是随着国家的产生而产生的观点，任何财政都是国家财政。一种是“剩余产品说”，主张剩余产品是财政产生的物质基础，社会职能组织占有剩余产品的过程，也是财政的产生及发展过程。这种理论认为原始社会已经存在财政，因为在原始社会发展后期已经出现了剩余产品。第三种是“社会共同需要说”，认为财政是为满足社会共同需要而形成的社会集中化的分配关系，这一分配关系在原始社会已经形成。

二、财政的历史发展

人类社会沿着其特有的历史客观规律不断地变革和更替，并由低级社会向高级社会发展。自从国家产生以来，人类社会相继经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会四个

发展阶段。随着社会的更替，财政也在不断地向前发展。

（一）奴隶制国家财政

奴隶制社会生产关系的基础是奴隶主占有生产资料，同时也直接占有劳动者——奴隶。在奴隶社会，大大小小的奴隶主庄园构成奴隶制国家的经济基础和政治统治基础。国王是最大的奴隶主，拥有统治国家的包括财政权力在内的至高无上的权力。

奴隶制国家的经济基础和政治制度，决定着奴隶制国家收支的主要内容。

1. 奴隶制国家财政收入。奴隶制国家财政收入主要包括：

（1）国王土地收入。国王土地收入，即国王剥削奴隶劳动而取得的收入，包括强制奴隶从事农业、畜牧业、手工业劳动创造的收入。

奴隶社会实行的是土地国有制。“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣。”奴隶通过劳动所创造的财富直接归国王所有，自由民主要提供劳役。

（2）贡物收入和掠夺收入。奴隶社会天朝宗主国和诸侯王国并存，诸侯王国每年要向天朝宗主国国王纳贡，主要是诸侯国出产的粮食、布帛、丝绸、珍禽异兽等生活用品和名贵产品。

在奴隶社会，掠夺收入也是奴隶制国家财政收入的一个重要来源。一些比较强大的国家或民族在征服弱小国家和民族的战争中掠夺大批财物，构成财政收入的来源。我国古代奴隶社会和国外奴隶制时期都存在这种情况。

（3）军赋收入。我国奴隶制时期，按井田确定缴纳军事赋税。国家规定臣民有服兵役和纳税义务。由于奴隶制国家之间经常发生战争，各国都供养了庞大的军队，并强制臣民缴纳军赋。各诸侯国也要听从天朝宗主国国王的指令率领军队打仗，并自筹军费。

（4）捐税收入。捐税收入是指自由民缴纳的农业租税和商

业、手工业者的纳税。自由民耕种奴隶主贵族分授的土地或自己的土地要缴纳实物地租和徭役地租。商业、手工业者也有向国家纳税的义务。

2. 奴隶制国家财政支出。奴隶制国家财政支出主要包括：

(1) 王室支出。王室支出包括两个部分：在世时用以享受的开支和死后的丧葬费用。在世时的生活费用主要包括国王及其王室成员吃、穿、用、住、宴请宾客、群臣以及供其玩赏的稀有珍品等开支。死后的丧葬费用，主要是指国王及王室成员用于修建陵墓、地下宫殿等的开支。如古埃及的法老（国王）花费大量财力、人力和物力为自己修建巨大的陵墓——金字塔。我国帝王从登基之日起，就开始筹建陵墓，修地下宫殿，耗费大量资财。

(2) 祭祀支出。祭祀支出是祭天地、山川和鬼神、祖先的支出。

(3) 军事支出。军事支出是指用于奴隶制国家军队建设及战争方面的支出。奴隶社会初期，国家没有专设战争开支，因为那时军队规模不大。发生战争时，国王即下令征集军士和军需，要应征兵役者自筹戎马和装备。随着奴隶制国家之间战争的日趋频繁，军队规模越来越庞大，各奴隶制国家都拥有了数量不等的常备军，客观上要求由国家统一筹集和安排军费。

(4) 官僚机构和俸禄支出。奴隶制国家建立以后，为了维持其官僚机构的正常运转，需要大量开支，包括行政开支和官僚俸禄开支。俸禄就是根据等级制度，按照一定标准发给各级官吏的报酬。其具体形式主要有：一是发给一定的粮食、布帛等实物；一是按照爵位、官职等分配不同数量的土地和奴隶。

(5) 农业、水利等生产性支出。奴隶制国家除了安排非生产性支出外，也安排了少量的生产性支出，如用于发展农业和兴修水利灌溉工程等等。这种生产性支出，客观上促进了生产力的发展，推动了人类历史的进步。

奴隶制国家的财政具有这样一些特点：一是分配对象和分配方式是直接占有奴隶的劳动和产品，财政关系与一般的经济分配关系没有完全分开，财政分配与直接占有奴隶劳动过程混为一体，税租贡合一；二是在管理上国王个人收支与财政收支不分。

（二）封建制国家财政

封建社会生产关系的基础是封建地主阶级占有土地等生产资料 and 不完全占有生产劳动者——农奴或农民。在封建所有制的基础上，形成了两大对立的阶级，即封建地主阶级和农民阶级。封建社会的经济基础和政治制度的特点，决定了封建制国家财政是为封建地主阶级的根本利益服务的。

1. 封建制国家财政收入。封建制国家财政收入主要包括：

（1）官产收入。封建领主时期，国家财政收入和国王收入仍然没有严格区分。在领主经济时期的官产收入是指来自国有土地收入和国王庄园的各种收入，包括农业收入、饲养牧业收入、渔猎收入、森林和矿产资源开发收入等等。

（2）田赋、捐税收入。地主经济时期，田赋和捐税成为财政收入的主要来源。田赋是国家向土地所有者征收的土地税。征收的对象是土地的收获物。此外还以算赋和口赋征收人头税。除课征田赋外，封建制国家还强迫成年人无偿提供劳役，进行名目繁多的劳动。

封建制国家经过了漫长的历史过程，除以土地收获物为对象课征的田赋外，各种捐税收入也在不断增加，如盐税、茶税、酒税、关税和各种杂税等等，也成为财政收入的来源。

（3）专卖收入。专卖收入是指国家对某些重要军需民用产品的生产和销售进行垄断，利用垄断专卖价格而获取的财政收入。例如，我国汉代汉武帝时采纳理财家桑弘羊的建议，把盐、铁经营的权利收归国有，实行盐、铁专卖，使盐、铁厚利纳入国库。专卖制度一直延续下来，并且随着经济的发展，专卖项目也在不

断增加，具体内容也在不断变化。

(4) 特权收入。特权收入是指封建制国家向在国有土地上取得开矿、采伐、打猎等特权者课税，以及出卖官爵的收入。

除以上收入外，还有其他收入，如债务收入等。

2. 封建制国家财政支出。封建制国家财政支出主要包括：

(1) 军事支出。封建制国家财政支出中军事支出占有较大比重。因为封建制国家之间经常发生战争，导致大量人力、物力和财力用于战争。由于设有数量庞大的军队，养兵费、装备费、防务费以及打仗时的战争开支是军费支出的主要内容。

除了用于战争和防务开支外，为了镇压农民起义，维护封建地主阶级的统治，也同样需要军费支出。

(2) 国家机构和俸禄支出。封建制国家的官僚机构十分庞大，国家机构开支和各级官吏俸禄和赏赐成为财政支出的重要内容。例如，我国汉代财政支出的一半用于官吏俸禄及赏赐。

(3) 皇室费用。皇室费用是指封建王朝的皇帝及王室成员的开支。同奴隶制国家一样，皇室费用包括在世时的生活费用和死后的丧葬费用。

(4) 宗教迷信和文化教育支出。宗教迷信支出主要包括用于祭天、祭祖、拜神等方面的支出。此外，培养封建社会治国人才，用于封建文化、教育方面的支出也是封建制国家财政支出的重要内容。

(5) 各种生产性支出。用于生产性方面的支出主要有：农田水利支出、治理江河支出、筑城修路支出等。

封建制国家财政主要具有这样几大特点：一是国王的个人收支与国家财政收支逐渐分离，国家一般费用与官吏生活费分开；二是国家财政收入由官产收入为主转为税收为主，税收与地租逐渐分离，财政分配与一般经济分配逐渐分开；三是出现了货币形态的财政收支；四是在封建社会末期出现了公债、国家预算等新

的财政范畴。

（三）资本主义国家财政

资本主义社会的经济基础是生产资料的资本主义私有制。社会上存在两大主要的对抗阶级——资产阶级和无产阶级。资本主义国家财政在资本主义社会的任何发展阶段，都是为资产阶级利益服务的。

1. 资本主义国家财政收入。资本主义国家财政收入主要包括：

（1）各种税收收入。税收是资本主义国家财政收入的主要来源，主要税种有：个人所得税、社会保障税、公司所得税、消费税、遗产税、关税等。

（2）专卖收入。资本主义国家垄断某些厚利产品的生产与销售，如食盐、烟、酒等，将所得利润的大部分纳入国库，成为资本主义国家财政收入的一个极其重要的补充来源。

（3）债务收入。债务收入是资本主义国家以信用形式而取得的财政收入。为了满足日益增长的支出需要和弥补财政赤字，各资本主义国家都依靠发行公债来增加财政收入。就是当今经济实力最强大的美国，也大量举借债务，并且是当今世界上债务规模最大的国家。

2. 资本主义国家财政支出。资本主义国家财政支出主要包括：

（1）军事支出。军事支出是资本主义国家一项十分重要的财政支出。该项支出主要用于武器装备的购置、军事科研和军事活动等。

（2）国家机关行政经费支出。该项支出属于维持国家机构等上层建筑执行职能运转的支出，主要包括各专政机关、对外事务管理、经济事务管理等机构支出。

（3）社会福利、教育支出。该项支出主要包括社会福利、社

会救济、社会保险和教育等方面的支出。这项支出在资本主义各国已经成为主要的财政支出。

(4) 与国民经济和社会发展有关的支出。这类支出主要包括：能源保护、能源供应、能源管理支出，环境保护支出，交通运输等基础设施支出，城市管理支出等。

(5) 债务还本付息支出。随着资本主义国家举债规模的扩大，债务支出的规模也在扩大。

同以往历史上已出现的财政相比，资本主义国家财政具有以下特点：一是财政关系范围空前扩大，财政职能增强；二是财政范畴得到充分发展，形成一整套财政分配体系，出现了国债制度、赤字财政、财政投资等一系列新的财政范畴，从而形成了财政体系；三是财政收支高度货币化、价值化。

第二节 财政概念的表述

一、财政的一般概念

财政现象的存在已有几千年的历史，但在我国存在“财政”一词还只是近百年的事情。据考证，清朝光绪二十四年（1898年）在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文，这是在政府文件中最初启用“财政”一词。

尽管财政现象历史悠久，但人们对财政概念的表述并没有统一，还存在不同的看法。我们认为，财政首先是一种特殊分配关系，它是为了满足社会公共需要，以国家为主体，主要参与剩余产品分配的特殊分配关系。

财政分配是一种从一般经济分配中独立出来的特殊分配。准确地把握其内涵，有助于正确理解财政。

1. 财政分配的主体是国家。财政分配的国家主体性，是指

国家在财政分配中处于主导地位，其他单位和个人处于从属地位。当然，财政分配的国家主体性，并不表明国家可以在财政分配中为所欲为。国家在进行财政分配的过程中，必须遵循客观规律，只有这样，才能协调好各方面的利益分配关系，并实现财政与经济的良性循环。

2. 财政分配的对象主要是剩余产品。一般经济分配范围广泛，包括整个社会产品，而财政分配主要是对剩余产品的分配。财政在剩余产品分配中起着主导作用，它可以通过参与剩余产品的分配，调节国民收入乃至整个社会产品的分配。

财政分配的对象主要是剩余产品，但这并不意味着财政不能参与整个国民收入乃至社会产品的分配。如开征的各种流转税、个人所得税、固定资产投资方向调节税等，其分配对象就不是剩余产品。

3. 财政分配的目的是为了满足不同社会公共需要。一般经济分配是用于满足单位和个人需要，而财政分配则是为了满足社会公共需要，以实现国家的职能。国家不仅要执行政治职能，而且还要执行一定的经济及社会职能，不同的只是不同社会形态下的国家职能和满足社会公共需要的性质不同。国家财政必须要为满足社会公共需要服务，为实现国家的各项职能服务。

二、社会公共需要

社会公共需要是与个人、集团的个别需要相区别的一般的社会共同需要。这种需要一般难以通过市场来满足，而应由国家集中提供，主要由公共产品来满足。社会公众在享用公共产品时不用交费，或只需交纳少量的费用，费用与享受之间具有非对称性。

适用于财政提供的社会公共需要项目，都不同程度地具有这样一些特征：非排他性、外在经济性、公共消费效益性、部分公

共产品的不可分割性等。

社会公共需要的范围十分广泛，可以分为不同的层次，而不同层次的社会公共需要的性质是不同的。

首先是纯公共需要，如国防、外交、司法、公安、行政管理以及普及教育、卫生保健、基础科学研究和生态环境保护等。

其次是准公共需要，即介于纯公共需要和个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要。对于这类需要，只能部分地通过国家集中分配来满足，而不能由国家全包下来。比如大学教育就是一个典型的例子。大学教育具有一定的竞争性和排他性，从这个角度看，大学教育具有个人需要的特征。但另一方面大学教育又不完全是个人需要，同时也带有公共需要的性质。因为大学教育为国家培养高级专门人才，是任何社会发展所必需的，大学教育具有较强的外部效应。正因为大学教育既具有个人需要的特征，又具有公共需要的特征，所以，在许多国家，高等教育由政府出资兴办，受教育者本人只承担少量费用。

再次是基础设施、基础产业和自然垄断产业，如邮政、电讯、民航、铁路、公路、煤气、能源等。作为实行社会主义市场经济的我国，公有制在国民经济中占主导地位，国有经济控制国民经济的命脉，并对经济结构及经济发展起主导作用，因而是由政府出资兴办。当然，在社会主义市场经济条件下，这些领域也应吸引私人资本进行投入，但应保持国有经济的主导地位。

第三节 财政学的创建及其研究对象

一、财政学的创建

自从国家产生以来，就有了财政分配活动，但财政学作为一门独立的科学，只是人类社会发展到资本主义社会以后的事情。