



财政部“十五”规划教材
全国高职院校财经类专业教材

财政学概论

(第四版)

申长平 主编

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



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材
全国高职高专院校财经类专业教材

财政学概论

(第四版)

申长平 主 编
周巧红 副主编

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. —北京: 中国财政经济出版社,
2002.7

财政部“十五”规划教材 全国高职高专院校财经类专业教材
ISBN 7-5005-5815-5

I. 财… II. 申… III. 财政学-概论-高等学校: 技术学
校-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 036787 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dr.c.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 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 13.75 张 323 000 字

2002 年 8 月第 4 版 2003 年 12 月涿州第 3 次印刷

印数: 6 571 - 11 580 定价: 21.50 元

ISBN 7-5005-5815-5/F·5112

(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，我们同意作为全国高职高专院校财经类专业教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

2002 年 5 月

前 言

本书是财政部“十五”规划教材，适用于高职高专财经类各专业的教学，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。

本书是在财政部统编教材《财政学概论》（第三版）的结构框架基础上，进行了部分的增删、调整，使之更加科学、完整。

本书在编写过程中，坚持以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，力图反映社会主义市场经济条件下的财政分配活动与分配关系，准确把握财政学的基本理论与基本知识，同时吸收财政科学研究的最新成果，反映财税改革的最新政策和实践。本书在章节的安排上，力求结构严谨、层次分明，在写法上，力求规范、准确、简洁、通俗。

本书由山西省财政税务专科学校申长平教授主编，并执笔第一、二章；山西省财政税务专科学校周巧红教授任副主编，并执笔第十一至十四章；山西省财政税务专科学校徐洲全讲师执笔第三至五章；广东财税高等专科学校刘清文副教授执笔第六至八章；湖南财经高等专科学校刘寒波教授执笔第九、十章。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、邓子基、储敏伟等同志出版的教材，胡乐亭、王奎泉等专家对本书提出了许多宝贵意见，

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

2002 年 4 月

目 录

第一章 财政与财政学	(1)
第一节 财政的概念	(1)
第二节 财政要素与特征	(10)
第三节 财政与国家	(14)
第四节 财政与经济	(17)
第五节 财政学的对象与方法	(23)
第二章 财政职能	(28)
第一节 政府与市场	(28)
第二节 资源配置职能	(36)
第三节 收入分配职能	(43)
第四节 经济稳定职能	(47)
第三章 财政支出概述	(53)
第一节 财政支出分类	(53)
第二节 财政支出形式	(59)
第三节 财政支出规模	(64)
第四节 财政支出结构	(76)
第五节 财政支出原则	(84)
第四章 财政支出的内容	(91)

第一节	公共消费性支出·····	(91)
第二节	投资性支出·····	(97)
第三节	社会保障支出·····	(107)
第四节	财政补贴·····	(115)
第五节	税支出·····	(122)
第五章	财政支出效益·····	(130)
第一节	决定财政支出效益的环节·····	(130)
第二节	国外财政支出效益评价方法·····	(134)
第三节	我国财政支出制度改革·····	(142)
第四节	财政支出决策·····	(158)
第六章	财政收入概述·····	(164)
第一节	财政收入分类·····	(164)
第二节	财政收入规模·····	(169)
第三节	财政收入结构·····	(177)
第七章	税收原理·····	(188)
第一节	税收的概念与特征·····	(188)
第二节	税制结构与税收分类·····	(193)
第三节	税收原则·····	(201)
第四节	税收负担·····	(206)
第五节	税收效应·····	(216)
第八章	税收制度·····	(221)
第一节	税收制度的组成与发展·····	(221)
第二节	商品课税·····	(229)

第三节	所得课税	(235)
第四节	资源课税与财产课税	(244)
第五节	国际税收	(248)
第九章	国债与国债制度	(259)
第一节	国债概述	(259)
第二节	国债制度	(270)
第三节	国债的规模与效应	(279)
第四节	外债	(285)
第十章	政府预算	(289)
第一节	政府预算概述	(289)
第二节	政府预算类型	(295)
第三节	政府预算周期	(304)
第十一章	财政管理体制	(311)
第一节	财政管理体制概述	(311)
第二节	财政管理体制的内容	(318)
第三节	财政管理体制的类型	(331)
第四节	预算外资金	(335)
第十二章	财政平衡	(345)
第一节	财政平衡概述	(345)
第二节	财政平衡与社会总供求	(351)
第三节	财政赤字	(356)
第十三章	财政宏观调控	(368)

第一节	市场经济与财政宏观调控·····	(368)
第二节	财政宏观调控的目标和对象·····	(373)
第三节	财政宏观调控的方式和手段·····	(378)
第四节	财政宏观调控的特点与条件·····	(385)
第五节	财政政策与财政宏观调控·····	(388)
第十四章	财政管理·····	(400)
第一节	财政管理概述·····	(400)
第二节	财政制度与财政管理·····	(410)
第三节	财政监督·····	(413)
第四节	财政审计·····	(416)
第五节	财政法制·····	(418)
参考文献 ·····		(427)

第一章

财政与财政学

教学目的与要求

本章介绍了财政的产生及发展，财政与国家、与经济的关系，以及财政学的研究对象和方法。本章的重点是财政的产生，财政的构成要素和财政学的研究对象；难点是财政与国家的关系及财政分配的目的，或者说财政的阶级性和公共性。通过学习，要求学生对财政的产生、发展有清晰的了解，并透过现象把握财政的本质，同时，掌握科学的学习和研究方法。

第一节 财政的概念

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政府部门：财政部门，或对内进行掠夺的部门；军事部门，或

对外进行掠夺的部门；最后是公共工程部门”。^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，时时处处存在着财政现象：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。

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？居民死亡留下的遗产是自己的，为什么还要缴纳遗产税？

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？

^① 《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社1972年版，第64页。

改革前，国家曾一度包揽大学生的生活费用，为什么现在上大学要交学费？对于学业优良，但家境贫寒的学生，政府应采取什么措施防止其失学？

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的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。剩余产品的出现，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、教育和管理等社会公共事务。

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

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

① 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1972年版，第233页。

② 《马克思恩格斯全集》第47卷，人民出版社1979年版，第216页。

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要；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：“政治统治到处都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持续下去。”^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

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1975年版，第432页。

② 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1972年版，第219页。

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、财政的发展

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。从而相应地存在着奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。

（一）奴隶制国家财政

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。奴隶制国家的国王不仅是最高的政治统治者，而且也是最大的奴隶主。奴隶制国家的财政收入主要有：直接占有奴隶劳动的皇室土地收入；受分封的贵族官僚向皇室的纳贡，以及被征服的弱小国家和部族的纳贡；自耕农和小手工业者等自由民向国家缴纳的捐税。

奴隶制国家财政支出主要有：用于军队耗费及进行战争的各项军事开支；用于祭祀天地、山川、祖宗、鬼神等方面的支出；用于国家设置的政府机构及大小官吏所需要的各项开支；用于国王及其家庭生活、赏赐、接待以及修建宫殿、皇陵等皇室费用支出；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。

奴隶制国家财政有三个显著特点：一是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；二是由于生产力水平低，商品经济不发达，财政

收支主要采取实物形式；三是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

封建制生产关系的基本特征，是封建主占有生产资料和不完全占有农奴。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。封建制国家财政也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。封建制国家财政收入的主要来源有：官府在直属领土（庄园）上直接剥削农奴所生产的官产收入；国家所辖诸侯的贡物收入；对土地、人口、商品流转等征收的税收；出卖采矿、鱼、盐、铸币等经营权而取得的特权收入；对某些财产，如盐、酒、铁等实行专卖而取得的专卖收入等。

封建制国家的财政支出主要有：用于军队的耗费，对外战争和镇压农民起义的各项军事开支；政府机构及大批官吏所需要的各项国家管理支出；封建帝王修筑宫殿、城堡、陵墓及皇室的各项开支；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。

封建制国家财政的特点：一是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；二是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；三是财政管理日渐完善。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，国家财政收支逐步有了计划，国家财政管理得到进一步完善。