

第一章 财政概述

财政现象十分广泛，国民经济各部门的经济活动，企业和事业单位的经营收支，居民个人经济往来等现象，都同财政有着密切的联系，都会遇到一些财政现象和财政问题。本章从整体上阐述财政的一般概念，着重阐述社会主义财政的性质、特征、职能、作用，财政与社会再生产的关系以及财政体系的构成等问题。

第一节 我国社会主义财政的本质和职能

一、财政的产生和发展

(一) 财政的产生

财政既是一个经济范畴，又是一个历史范畴，剩余产品的出现，是财政产生的经济条件，国家的产生和发展是财政产生的政治条件，二者缺一不可。

在原始公社时期，生产力水平极其低下，人们只能用原始的、简单的劳动工具共同劳动，生产资料归氏族公社全体成员共有，人们共同劳动，劳动产品只能维持他们最低限度

的生活需要，没有剩余产品，没有私有财产，没有统治阶级和被统治阶级，没有剥削，没有国家，也没有财政。到原始社会末期，随着社会生产力的发展，人们劳动的产品除了满足自己的消费之外，有了一定的剩余。剩余产品的出现使私有制和剥削成为可能，也使许多社会公共需要，如祭祀活动、农垦、防御设施的构筑等，有了财力保证，这些公共需要的实施是靠氏族首领强制地集中提供食物、劳役来完成的，这就是财政分配的雏形。

人类在经历了三次社会大分工之后，原始公社的生产方式逐渐瓦解，奴隶制生产方式逐渐形成，出现了人剥削人的生产关系。阶级矛盾和阶级剥削的出现，便产生了国家，列宁说“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现”。国家的出现，承担了原有氏族部落主持的社会公益活动。为了满足社会公益活动和公共需要，国家也运用自身的权力，从物质生产者手中强制无偿地征集一部分社会产品，以满足实现国家职能的需要，这种以满足国家需要为目的的分配，就是财政分配。恩格斯指出：“为了维护这种公共权力，就需要公民缴纳费用……捐税。捐税是以前氏族社会完全没有的。”因此，捐税、贡赋和国家支出等是最早的财政范畴，它们伴随着国家的产生而从社会经济分配中独立出来，成为以国家为主体的财政分配，即国家财政。

从上述可以看出，财政是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段伴随着国家的产生而产生，它是国家为了维护其生存、发展，凭借国家权力强制地、无偿地参与社会产品分配而形成的分配关系。

（二）财政的发展

财政既然伴随国家的产生而产生，也必然随着社会经济和国家的发展而发展，在不同的社会形态，有不同性质的财政。

1. 奴隶制社会的国家财政

奴隶制国家生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料 and 直接占有生产劳动者——奴隶，国王是最大的奴隶主，奴隶主的宗法伦理制度，决定了国王个人财产和国家财政不可分开。在财政收入方面，国王凭借其政治权力直接剥削奴隶所得的劳动收入，全国的土地都归国王所有，国王将大部分土地分给各诸侯主和奴隶主，奴隶创造的劳动产品全部归奴隶主占有，其中一部分由奴隶主以贡品或赋税的形式缴给国王，成为国家的财政收入。此外，皇室土地收入，被征服的弱小部族、弱小国家交来的贡物等，也是国家财政收入的来源。奴隶制国家的财政支出，主要有军事支出、祭祀支出、皇室支出和建设支出。奴隶制国家为了维护和扩大自己的统治，对外征服，对内镇压奴隶反抗，建立了军队，庞大的军事支出是国家财政支出的主要项目。奴隶制国家对奴隶进行精神统治的神权是通过祭祀天地、祖宗庙宇等活动得以巩固的。祭祀支出在其财政支出中也占有重要的地位。皇室支出包括皇宫全体人员的各项支出。建设支出主要是城市建设支出、奴隶主统治阶级享乐性宫殿支出以及少量的发展经济的生产建设支出。比如，我国夏禹时期开九州、通九道、陂九泽、度九山治水土等，都是依靠财政集中性的役力和财富支持的。

由于生产力水平低下，劳役成为奴隶社会财政分配的重要内容，实物形式的财政分配则随着生产力的发展而逐渐增多。

有了国家财政的收支活动，就会产生与之相适应的财政管理方法。如在《礼记·王制》中就有“量入以为出”的记载。这是一种量入为出，留有后备的朴素的财政思想。

2. 封建社会的国家财政

封建社会国家生产关系的基本特征是封建地主阶级占有土地和其他生产资料，并以地租的形式剥削劳动者。由于封建制国家的公共权力、暴力机构、王室和专制集权的日益发展，封建制国家财政收支的内容和财政分配的形式，有了很大的发展。在财政收入方面，逐渐从奴隶制社会的直接剥削和掠夺为主的收入，转变为按人口、土地和按商品数量征收的税收为主的收入。随着商品经济的发展，财政收入的缴纳形式也由力役、实物为主逐渐转变为以货币与实物并重的缴纳形式。封建制国家财政收入主要有赋税收入，官产收入，贡赋收入。地租形式的田赋是封建制国家财政的主要收入，捐税是对于手工业者和商人课征的各种税收，官产收入是封建主统治阶级在其领地内剥削农奴的收入，贡赋收入是封建国王所属的各种封建主的贡纳。此外，还有盐、铁、烟、酒、茶等专项专卖收入以及向商人举债收入。封建制国家财政支出主要有军事支出、官府费用支出和皇室支出。封建制国家以封建专制和庞大的国家机构为其重要特征。因此，军费支出、官府经费和皇室支出成为封建财政支出的重要内容。此外，还有宗教支出、债务偿还支出和战争协约支出。封建社会末期产生了国家预算，国家收支与皇室收支分开管理，这标志着封建王朝经济特权的结束，财政管理不断得到完善。

3. 资本主义国家财政

资本主义国家财政的基础是资本主义生产关系。这种生

产关系的基本特征是生产资料归资产阶级私人所占有，雇佣劳动的剩余价值被无偿占用，资本主义国家通过财政参与国民收入再分配，对劳动人民进行超经济剥削。资本主义国家财政收入主要项目有税收收入，公债收入和财政性货币发行等。税收是其主要收入来源。与封建制国家财政不同，资本主义国家财政税收有直接税和间接税，国债也逐渐增加，已形成完整的债务制度和发达的债券市场。财政性货币发行则是资本主义国家为了弥补财政赤字，增加发行没有物资保证的货币，形成特殊的财政收入。财政支出主要有军事支出、行政机构费用、科学文教卫生、社会保险和社会福利支出，债务支出和国家投资支出。其中军费支出占有很大的比重。由于商品货币经济高度发达，货币形式的财政收支已成为其财政分配的主要形式，国家预算已成为财政收支和财政管理的重要工具，财政管理机构、管理制度和管理手段也更加完善。

4. 社会主义国家财政

社会主义国家生产关系的基本特征是以生产资料公有制为主体，个人消费品实行按劳分配。国家除了行使人民民主专政的职能以外，还代表全国人民的共同利益掌握国家经济命脉，领导社会经济建设。在社会主义市场经济条件下，国家通过运用各种经济杠杆组织、调节、控制、指导、监督国民经济的运行，按照国家方针、政策、法律、制度来处理国家、集体和个人之间的分配关系。社会主义国家财政就是国家为了实现其职能，以国家政治权力代表者和生产资料所有者的双重身份，对一部分社会产品进行分配和再分配所形成国家与人民根本利益一致的分配关系。在这里，国家财政不

只是收收支支，更重要的是通过资金分配正确处理好各种分配关系，以利于调动各方面的积极性，促进社会主义经济文化建设的不断发展。因此，我国社会主义财政实质上是国家为了巩固人民民主政权，发展社会主义经济和各项建设事业，在对社会产品进行分配和再分配过程中所形成的取之于民，用之于民的分配关系，它的分配内容与私有制国家财政有本质的不同。由于社会主义市场经济仍然是商品货币经济，价值形式的财政收支仍然是社会主义财政分配的主要形式。

二、我国社会主义财政的本质特征

（一）财政分配的一般特征

从财政的产生和发展可以看出，各个社会形态的财政分配有各自不同的特点，有它们的个性，但从这些个性抽象出来，又可得出它们的共性，财政分配的共性即一般特征可以归纳为如下几个方面：

1. 财政分配的国家主体性

财政的产生是以国家的形成为标志，它是随国家的产生而产生，随国家的发展而发展。国家为了实现其职能参与社会产品的分配，决定了财政分配必然要以国家为主体，不以国家为主体的分配不是财政分配。在财政分配活动中，从分配的形式和内容到分配的数量和结构等都是由国家确定的，国家起着主导作用，而参与分配的其他各方面都是处于被动和从属的地位。另一方面，国家在一定时期的大政方针、宏观决策都要在财政分配活动中反映出来，财政是实现国家宏观决策的重要手段，这充分说明国家是财政分配的主要组织者和物质承担者，是财政分配的主体。

2. 财政分配的强制性

财政分配是以国家为主体的分配，它是国家代表全社会参与社会产品的分配。国家作为权力机关，为行使其职能，需要消耗物质财富，但国家本身并不直接从事社会生产，只能凭借其政治权力参与社会产品的分配。这种分配使国家与各社会经济组织和公民个人在物质利益上产生相应的矛盾，这就需要凭借行政手段和法律手段对社会经济关系进行强制性处理，因此，任何一个国家的财政分配都是在法律形式下强制规定实施。建立在私有制基础上的国家财政分配反映着社会产品所有权的单方面的转移，存在着物质利益的尖锐矛盾。离开了国家的强制性，财政分配是无法实现的。在生产资料公有制为主体的社会主义国家，财政分配反映着全社会劳动人民根本利益一致的分配关系，但在社会主义市场经济条件下，国有企业、集体单位以及其他经济实体的居民个人，都有各自的经济利益，还存在着整体利益与局部利益、国家利益与个人利益的矛盾，要解决财政分配与它们的利益矛盾，也只能靠法律形式进行强制性分配来实现。因此，强制性是一切财政分配的共性。

3. 财政分配的无偿性

财政分配活动是价值运动的单方面转让。一方面国家取得的财政收入，如税收，它不直接归还给纳税人，正如列宁所说的：“所谓赋税，就是国家不付任何报酬，而向居民取得的东西”。另一方面，国家财政各项支出，一般也不要使用单位和个人归还，在这里财政收支活动都是实行无偿转让原则。它既不同于商品流通的等价交换原则，也不同于信贷的有借有还原则。国家发行的公债，从形式上看，需要还本付息，具有偿还性的一面，但公债到期还本付息仍然需要依靠税收等

无偿性收入来支付，是延期的税收。即使是取之于民、用之于民的社会主义财政，从本质上说是有偿的，但是财政分配在数量上、方向上都不是一致的，因此，同样具有无偿性的一般特征。

（二）我国社会主义财政的本质特征

任何社会形态的财政分配都表现为以国家为主体的社会产品的分配活动，具有强制性和无偿性，这是财政的形式特征，是财政分配的共性。财政的本质特征是指财政现象间内在的必然的联系，它是由生产资料所有制的性质所决定的。马克思指出：“分配关系的历史性质就是生产关系的历史性质，分配关系不过表示生产关系的一个方面”。因此，财政分配所表示的生产关系，正是各个不同社会制度下国家财政的本质特征。

建立在生产资料私有制基础上的奴隶制国家、封建制国家和资本主义国家都是剥削阶级统治和压迫劳动人民的工具。私有制国家财政，是代表剥削阶级利益的国家强制、无偿占有劳动者的剩余产品和剩余价值的一种分配关系，它所反映的是私有制国家同社会各阶级、各阶层、各社会成员间对立的经济关系。

我国正在建设具有中国特色的社会主义。在中国共产党领导下，在政治制度上进一步健全和巩固工人阶级为领导，工农联盟为基础，多党合作的人民民主专政的国家制度；在经济体制上建立以社会主义公有制为主体，适当发展个体经济、私营经济和“三资”企业，形成适合我国生产力发展水平的各种所有制共存的经济结构。我国的国家财政是具有中国特色社会主义财政。它是国家为实现其职能凭借其政治权力和

生产资料代表者的身份参与一部分社会产品的分配所形成的一种分配关系。这种分配关系是社会主义生产关系的具体反映，它体现了我国财政取之于民、用之于民，国家与人民群众根本利益一致的分配关系。

我国社会主义的性质决定着财政具有如下特征：

第一，我国社会主义财政具有鲜明的人民性，是取之于民、用之于民的新型财政。

在我国，由于实行生产资料社会主义公有制，我国社会主义财政直接为劳动人民利益服务。财政收入主要来自生产领域和流通领域，收入的增加主要依靠生产的发展和流通的扩大，而不是主要靠增加人民负担来增加财政收入，国家财政对微观经济主体的征收，不仅是为了取得财政收入，而且是为了调节经济。财政支出则主要是为了保障国家建设和满足人民不断增长的物质文化生活的需要，在发展生产的基础上，增加广大人民的收入。即使是财政安排的非生产性支出，也是为了人民的利益，是必要的，是“从一个处于私人地位的生产者身上扣除的一切，又会直接或间接地用来为处于社会成员的这个生产者谋福利。”所以，我国社会主义财政是取之于民、用之于民的财政，具有人民性的特点。

第二，我国社会主义财政具有突出的生产性。

私有制国家财政不能直接参与社会产品或国民收入的初次分配，它们是通过再分配，在各阶级收入中集中一部分社会产品用于国家这个统治工具。尽管一些资本主义国家为了解决财政收入问题，摆脱经济危机，实行国家干预，从事一些投资活动，有所谓的“生产支出”、“公共工程”，但其性质多属于“社会资本”的投资，其功能主要是为生产提供社会

条件，不能从根本上改变它们凌驾于物质生产之上的特征。我国社会主义财政除安排上述意义的投资外，还通过对国有资产收益分配和再投资，代表国家对全民所有制经济，直接以生产资料和产品所有者身份，参与社会产品和国民收入的分配。财政收入大部分来自国有企业的纯收入，财政支出主要用于生产建设，这充分体现了我国社会主义财政的生产性。

三、财政参与社会产品的分配过程

（一）社会产品的分配原理

马克思在批判拉萨尔的“不折不扣”分配论时，提出了社会主义社会的产品分配原理。他在《哥达纲领批判》一书中指出，社会产品在分配给个人之前，为了满足社会再生产和维护社会的公共需要，要进行一系列的扣除，包括：第一，用来补偿已消耗的生产资料部分；第二，用于扩大再生产的追加部分；第三，用来应付不幸事故、自然灾害等后备基金或保险基金。进行三项扣除之后，剩下的部分用作消费基金，用于集体消费和个人消费。因此，只有再扣除用于社会性消费部分，才能分配给个人。社会性消费包括：第一，和生产没有直接关系的一般管理费用；第二，用来满足社会公共需要的部分，如学校、保健设施等；第三，为丧失劳动能力的人设立的基金。社会总产品作了上述扣除之后，才能根据按劳分配原则在个人之间进行分配。

马克思关于社会总产品的分配原理同样适合我国社会总产品的分配关系，只是现实社会的产品分配内容更加丰富，形式更加复杂。

按照马克思再分配原理，社会总产品 $(C+V+M)$ 在扣除补偿生产资料消耗 (C) 之后就是劳动者新创造的社会产品

价值($V+M$)即国民收入。社会主义财政贯穿于社会总产品分配的全过程,财政直接参与社会纯收入(M)部分的分配和再分配,也影响制约着 C 和 V 的分配。由于我国存在着多种经济成份,财政参与社会产品的分配形式和分配过程也不尽相同。

(二)我国社会主义财政如何参与社会总产品的分配

我国社会总产品的分配是根据马克思关于社会总产品的分配原理,结合我国社会主义初级阶段的国情来进行的,它的分配内容更加丰富,形式更加复杂。社会主义财政贯穿于社会总产品分配中的全过程。

国民收入首先在物质生产部门进行初次分配,它是在财政的监督下通过企业财务分配进行的。企业财务利用价值形式,将社会总产品分为补偿基金(C)、工资基金(V)和社会纯收入(M)三大部分,其中 V 和 M 属于可分配的国民收入。经过初级分配,国民收入一部分支付给劳动者,一部分留归企业,一部分上缴财政,形成集中的财政收入。国家财政将集中的收入再进行分配,以满足国家生产建设、非生产性建设如国防、行政管理、科学、文化、教育等各方面所需,以发展社会生产力和各项事业,提高人民生活水平。社会主义财政直接主管着再分配的过程,也间接制约着初次分配过程。由于我国存在着多种经济成份,财政参与社会产品的分配形式和分配过程也不尽相同。

1. 国家财政与全民所有制经济的分配关系

全民所有制经济是我国社会主义经济的主导力量,国家财政与全民所有制的分配关系包括财政与国有企业的关系,财政与各行政、事业单位的关系。国家财政是以政治权力行

使者和生产资料所有者的双重身份直接参与国有企业的分配。国有企业产品价值构成分为三部分：补偿基金，一部分由企业主管部门集中调节使用，大部分由企业用于维持再生产；企业职工工资是分配给职工的那部分产品的价值；企业纯收入一部分归企业使用，建立各种专项基金，如生产发展基金、新产品试制基金、职工福利基金、职工奖励基金等，另一部分以税收、利润或租赁费、承包费等形式上缴财政，纳入国家预算，形成集中性的预算收入。同时，国家为实现其职能的需要对这些资金进行再分配。国家通过财政再分配的资金主要用于国有经济扩大再生产的需要，以及用于政府各职能部门从事经济、教育、科研、行政、国防事业的需要。国家财政与全民所有制经济关系，反映了全民所有制内部全局与局部利益的关系。

2. 国家财政与集体经济成份的关系

集体经济是我国社会主义经济的重要组成部分。集体所有制经济的生产资料和产品属于劳动群众集体所有，国家不直接参与它的产品和收入的分配，而是通过税收形式参与分配。集体经济的产品也可分为补偿基金和国民收入两大部分，其补偿基金由集体经济自己提留自己使用，集体经济创造的国民收入一部分以税收形式上缴国家财政，一部分分配给劳动者个人，其余部分留归集体经济作为公积金和公益金。公积金作为集体积累，用于本单位扩大再生产，公益金用于集体福利事业。为了巩固壮大集体经济，国家财政通过下拨水利经费、抗旱经费、植物保护费等财政拨款，支援集体经济。

3. 国家财政与其他经济成份的关系

目前，我国社会主义经济还存在着私营经济、个体经济和“三资”企业等经济形式，它是公有制经济必要的和有益的补充，国家与它们之间的关系，主要是通过税收参与分配，并调节它们的收入水平。对“三资”企业，国家还以投资者的身份参与企业利润分配，同时国家对它们实行正确的管理和监督，保护其合法经营，引导他们向正确方向发展。国家还注意加强基础实施，改善投资环境，鼓励外商投资，发展“三资”企业。

4. 国家财政与个人之间的分配关系

国家财政与城乡个人之间的分配关系，是以税收、公债、规费、补贴等形式参与分配。在组织财政收入时，国家财政通过征收个人所得税来调节个人收入，限制消费基金超常增长，适当调节个人收入水平。在安排财政支出时，国家财政通过安排非物质生产部门劳动工资报酬、价格补贴、社会福利和救济等支出进行财政分配，以保证城乡个人得到应有的收入。因此，财政与城乡个人的分配关系是在坚持按劳分配的前提下，统筹兼顾，适当调节个人收入水平，体现了社会主义国家人民利益根本一致的经济关系。

我国社会主义财政参与社会总产品的分配和再分配过程可用图 1-1 来表示。

四、我国社会主义财政的职能

财政的职能，是指财政在社会经济生活中所具有的功能。我国社会主义财政的职能主要表现在三个方面：

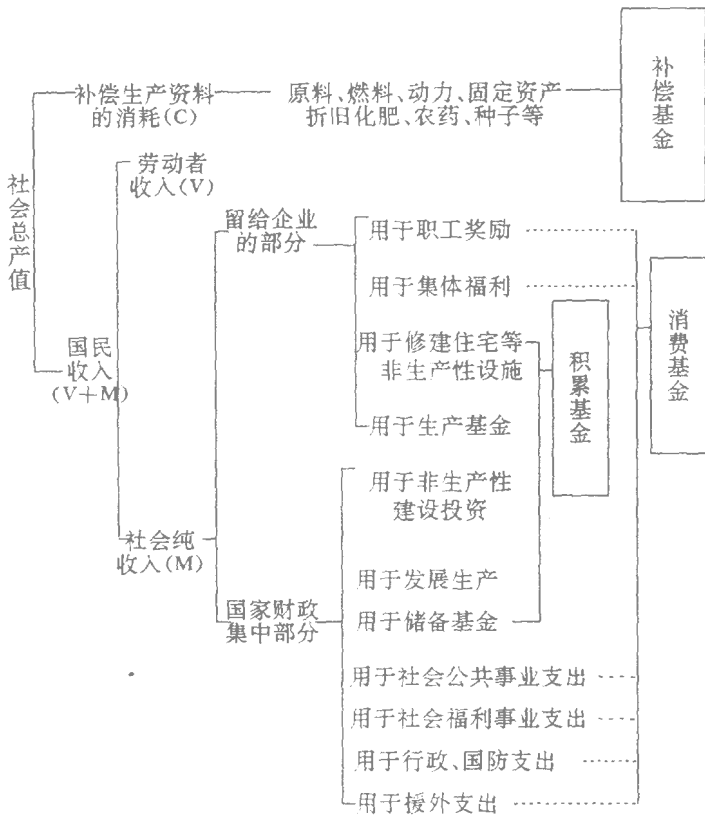


图 1-1

(一) 分配职能

财政的本质是分配关系，分配职能是财政的基本职能，它由筹集资金，供应资金两个阶段构成。社会主义国家为了实

现其职能，依靠政治权力和社会主义全民所有制代表者的身份利用价值形式参与国民收入的分配和再分配，通过税收和利润形式调节各地区、各部门、各单位的国民收入分配，形成国家或地方政府的财政资金，这就是国家财政收入，这是国家为了实现其职能的物质基础。为了实现国家职能的需要还必须把筹集起来的财政收入转化为国家财政支出。社会主义国家职能包括政治职能和经济职能两个方面。为了满足国家政治职能的需要，财政要保障国家政权机构、军队、公检法等机关的资金供应；为了满足国家经济职能的需要，财政要保障经济建设，公共福利实施资金的供应。财政在国民收入分配中还可以发行债券筹集资金，利用财政杠杆引导社会各分配主体的资金，满足社会生产的需要。国家财政在筹集和供应资金中要统筹考虑，合理安排，以保证国民经济稳定协调发展。

（二）调节职能

我国财政的调节职能，是指在财政分配过程中，对整个国民经济活动进行引导、制约和协调的功能。这一职能是社会主义财政所特有的功能，它要求在组织收入和安排支出过程中，遵循财政经济规律，按照党的方针、政策和国民经济计划，调节社会总供求，调节积累与消费的比例关系，调节各地区的不平衡。财政的调节职能具体表现在：一是调节社会总供求，实现供求平衡。在社会供求出现总量或结构不平衡时，财政可以通过调整收支直接扩张或收缩供给或需求使两者趋向平衡。二是调节积累与消费的比例。财政收入占国民收入的比重直接制约着 M 占国民收入的份额和比例，从而影响积累和消费的基础。国民经济中的 M 的主要部分是通过

财政分配的，所以财政支出分配对积累和消费比例的最终形成具有决定性作用。因此，通过财政收支可以调节积累和消费的比例关系。三是调节产业结构。产业结构的调整有两条途径：调节投资结构，调节存量结构。在投资结构上，一方面直接调整国家预算支出投资结构；另一方面通过采取不同税率、不同折旧率、不同贷款利率，引导投资方向，间接调整投资结构。在资产存量结构上，主要通过市场竞争实行兼并和横向经济联合来改变企业生产经营方向。四是调节地区经济。国家财政对地区经济发展的调节主要通过财政体制的设计，在财权财力的划分上进行协调。对经济发达地区要求承担较多的上缴任务，对经济欠发达地区给予适当的照顾。一方面要集中必要的资金，保证对国民经济宏观调控的能力；另一方面要调动地方的积极性，给地方留有余地，既要促进全国统一市场的形成，又要注意发挥地方优势，形成合理的国民经济整体布局。

（三）监督职能

我国财政的监督职能是指在财政分配中对国民经济进行反映、制约和监督的功能。财政的这一职能，主要是通过财政分配活动对整个国民经济活动进行反映、了解和督促；通过日常财政管理对政府各部门、各企事业单位的财务活动进行监督检查，使其符合国家的财政政策、法令、法规，及时定额地上缴税利，统筹安排支出，合理有效地使用资金。

在市场经济条件下，财政监督主要运用经济手段和法律手段，这种监督需要更加丰富的信息资料和更加规范的监督方式，因此，也是一种更高层次的财政监督。

总之，我国社会主义财政具有分配职能、调节职能和监

督职能，它们之间是互相联系，相互制约的辩证关系，分配职能是调节职能和监督职能的基础，没有分配职能，调节、监督职能则无从谈起；没有调节职能，分配职能也无法实现。在实际工作中，要正确认识财政职能，根据客观经济规律要求制定财政政策，合理运用财政机制和形式，才能有效地发挥财政的功能，使财政更好地为社会主义现代化服务。

五、我国社会主义财政的作用

财政的作用，是指财政职能的发挥所产生的效果。财政的职能是财政在社会经济生活中所固有的功能，这种功能发挥得好，对经济发展就会产生好的效果，即发挥好的作用，否则就会产生消极影响。建国以来，由于财政工作者的不断努力，财政在社会主义建设事业中发挥了重要作用。

（一）促进社会生产力的不断发展

社会主义基本经济规律要求不断提高社会生产力，生产更多的产品，以满足整个社会和劳动人民日益增长的需要。建国以来，财政通过组织收入发挥分配职能，合理分配资金，有力地促进了社会生产力的发展。从 1950 年到 1991 年，财政收入总额达 39452.46 亿元，支出达 41634.93 亿元。通过国家财政每年大量拨款，使工业、农业、交通运输业得到很大发展。40 多年来，通过基本建设拨款投资新增加固定资产 10000 多亿元，为社会主义扩大再生产创造了条件，为社会主义现代化奠定了物质基础。财政对文教、卫生、科技事业的拨款，兴办了各种类型的科研机构、学校、医院和文化机构，使各项事业得到发展。尤其是科技投资又转化为生产力，促进了社会生产力的发展。通过发挥财政调节职能，经常调整产业结构，使产业结构日趋合理，保证了生产力的顺利发