

第一章 财政导论

第一节 财政的概念

财政的一般概念可以表述为：财政是国家为了实现其职能，凭借政治权力，采取强制手段，无偿地参与一部分社会产品和国民收入的分配和再分配运动而形成的以国家为主体的分配关系。

财政是一个分配范畴，具有以下一般特性。

财政的本质是以国家为主体的分配关系。财政分配通过财政收支来实现，财政收入反映了国家对一部分社会产品的占有，财政支出反映了国家对已占有的社会产品的支出和使用。财政分配表现为资金运动，并引起物质运动，但财政的本质既不是钱，也不是物，而是国家与各方面形成的分配关系。国家财政分配以直观的财物运动形式出现，但其内在的本质却是一种以国家为主体而形成的同各方面的分配关系。

财政分配的目的是保证实现国家职能的需要。国家职能包括政治职能、经济职能和提供社会公共服务的职能。国家的政治职能主要是维护国家主权和社会治安；国家的经济职能主要是对国民经济发展进行宏观调控和对国民收入进行再分配；国家的提供社会公共服务职能主要是发展科学、教育、文化和卫生事业。另外，政府作为国有资产的代表，负责管理国有资产。实现国家职能的需要是一种社会公共需要。

财政分配的依据是国家的权力。从整体上说，国家财政分配最直接、最主要的依据是国家权力，这是财政分配区别于物质生

产领域其他分配的最主要的特征。所以，任何社会形态下的国家财政分配，都是以国家权力作依托的。

财政分配的对象是一部分社会产品。

财政分配的主体是国家。财政分配的目的是直接为实现国家职能服务，财政的法律、法令是国家法律的一个重要组成部分，财政的收支以国家的整体利益为重，因此，一切财政活动直接代表着国家。国家凭借政治权力，即以社会总代表的身份，参与一部分社会产品和劳务的分配和再分配。它的分配是集中性的、广泛性的、整个社会范围的。财政是个历史范畴，随着国家的产生而产生，随着国家的消亡而消亡。

⑥ 财政分配的手段是无偿的、强制的。所谓财政分配的无偿性，是指国家财政收支大部分不再具有返还性。以国家财政收入的主要形式——税收为例，国家征税以后，税款即为国家所有，不再归还给纳税人，也不支付任何报酬，成为一种无偿征收。我们知道，国家是一个统治机关，其本身是不从事生产的，如果国家不靠无偿地从物质生产部门取得收入，再以无偿的方式供给国家政权机关各职能部门（例如军队、警察、法庭和监狱等）以维持其运转，保证其各尽其职，国家政权就无法存在，国家职能的实现也就成为空话。

第二节 公共财政理论

西方国家将财政称为公共财政，或称为公共部门经济、公共经济。公共财政的理论基础是“公共产品”和“市场失灵”理论。

1. 公共产品及其特征

西方国家把经济部门分为私人部门和公共部门两部分。私人部门提供的产品叫做私人产品，公共部门提供的产品叫做公共产

品。公共产品是指这样的产品：每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少。公共产品具有如下特征。

效用的不可分割性。即公共产品是向整个社会共同提供的，而不能将其分割成若干部分，分别归个人或集团消费，如安全、秩序和国防等。

消费的非排他性。即某个人或集团对公共产品的消费，并不影响或妨碍其他个人或集团同时消费该公共产品。例如，航海中的灯塔，可以为夜间航行的所有船只提供照明。

取得方式的非竞争性。即公共产品的取得无须通过市场采取出价竞争的方式。公共产品消费者数量的增加不会引起公共产品价格的增加。而私人产品，如衣服、食品和住宅等，消费者必须通过市场采取出价竞争的方式取得。

提供目的的非盈利性。提供公共产品不以盈利为目的，而是追求社会效益和社会福利的最大化。而私人产品的提供则会追求利润的最大化。

上述特征中，核心特征是非排他性和非竞争性。

2. 市场失灵与公共财政

市场经济条件下，社会资源的配置、收入的分配和对经济的调节主要依靠市场机制的自发调节，而不是政府的调节，但市场机制的调节并不是十全十美的和万能的，在某些领域，市场调节是“失灵”的，只有在“市场失灵”的领域，政府部门的介入才是必要的，“市场失灵”决定着公共财政存在的必要性及其职能范围，“市场失灵”的主要表现有以下几方面。

不能提供公共产品，例如国防、基础性科研、基础教育、城市公共设施、社会基础设施以及公共服务等。

不能自动解决局部利益和社会公共利益之间的矛盾。企业为追求自身利益而可能损害社会或其他企业的利益，例如环境污染。

不能保证社会财富的合理分配。由于人们占有财产的情况和劳动能力的差别，由市场决定的收入分配状况，往往是不公平的。这会导致贫富悬殊，影响社会稳定。

市场机制的排他性容易导致垄断，阻碍技术进步和资源的自由流动。

自由竞争容易导致比例失调，引起经济波动和周期性经济危机。1929 年的世界性经济危机证明，市场不能自动稳定经济，而是以破坏的方式修正。

第三节 财政的职能

根据公共财政理论，只要市场做得好的，政府就不要干预，市场不能发挥作用的领域或市场干不好的事情，才是政府必须介入的，市场失灵的领域决定了政府的职能范围，决定了财政的职能范围。在市场经济条件下，财政的职能主要表现在资源配置、收入分配和经济稳定三个方面。

1. 资源配置

资源配置是指通过对现有的人力、物力、财力等社会经济资源的合理调配，实现资源结构的合理化，使其得到最有效的使用，获得最大的经济效益和社会效益。市场经济条件下，社会资源的主要配置者是市场，而不是政府。市场调节是自发的，是一支看不见的手，但在“市场失灵”的领域，发挥财政的调节作用是必要的，财政资源配置职能的主要内容有以下几方面。

调节资源在地区之间的配置。

调节资源在产业部门之间的配置。调整产业结构有两条途径：一是调整投资结构，通过增加或减少对某些产业的投资，从而加快或延缓其发展；二是调整现有企业的生产方向，即调整资产

存量结构，促使一些企业转产。在这两方面，财政都能发挥调节作用。例如，调整国家预算支出中的投资结构，增加能源、交通和原材料等基础工业和基础设施方面的投资，加快其发展，有利于解决国民经济发展中的“瓶颈制约”又如利用财政税收和投资政策引导企业投资方向，鼓励企业向短线生产投资，对长线生产进行限制。

调节资源在政府部门和非政府部门（企业和个人）之间的配置。这是通过调整财政收入占国民生产总值的比重来实现的。

2. 收入分配

(1) 收入分配的过程和目标

收入分配过程分为初次分配和再分配。初次分配是在企业内部进行的要素分配，再分配是在初次分配基础上进行的各种分配。财政参与初次分配过程主要表现为国家以国有资产所有者身份参与国有企业的利润分配和以社会管理者身份通过财政取得各种间接税收入。财政参与再分配过程是通过取得各种直接税、国债和财政支出等进行的。

收入分配的目标是实现公平分配，包括经济公平和社会公平两个层次。

(2) 财政收入分配职能的主要内容

调节企业利润水平。剔除级差收入，促进公平竞争。

调节居民个人收入水平。既要鼓励一部分人通过勤奋劳动先富起来，又要避免贫富差距过大，要实现共同富裕。

3. 经济稳定

(1) 经济稳定的含义

充分就业。指整个社会的人力、物力和财力的充分利用。一般以劳动力的充分就业来代替。一般认为失业率在 5% 以下就

算充分就业。据估计，我国的失业率为 5%~8%。

物价稳定。物价稳定是指不使物价出现持续、全面的上涨。一般认为物价上涨率在 3%左右即为物价稳定。

国际收支平衡。

经济稳定是指动态稳定，即要保持经济持续、稳定、协调地发展。我国的经济增长率（GDP）1998 年为 7.8%，1999 年为 7.1%，表明我国的经济是稳定的。

（2）财政经济稳定职能的主要内容

经济稳定的关键是实现社会总供给与总需求的平衡，包括总量平衡和结构平衡。这可通过以下途径实现：

通过财政预算政策进行调节；

通过制度性安排，发挥财政“内在稳定器”的作用，减缓经济波动。发挥财政“内在稳定器”的作用主要是指所得税对经济周期的调节作用。

复习思考题

一、填空题

1. 财政是国家为了满足 _____ 需要对一部分社会产品进行的集中分配。
2. 财政的本质是以国家为主体的 _____ 关系。

二、单选题

1. 财政分配的主体是（ ）。
A. 国家
B. 企业
C. 银行
D. 个人
2. 财政分配的依据是（ ）。
A. 国家的职能
B. 社会的需要

C. 国家的权力

D. 国家的需要

三、多选题

1. 市场经济条件下，财政的职能是（ ）。

A. 资源配置

B. 收入分配

C. 经济稳定

D. 筹集资金

E. 社会稳定

2. 财政分配的手段是（ ）。

A. 灵活的

B. 有偿的

C. 无偿的

D. 自愿的

E. 强制的

四、判断题

1. 财政分配的目的是为实现国家职能服务。（ ）

2. 财政分配的对象是全部社会产品。（ ）

五、简答题

1. 简述财政的特征。

2. 简述公共产品的特征。

3. 简述“市场失灵”的主要表现。

4. 简述市场经济中财政的职能。

第二章 财政收入

第一节 财政收入的原则

1. 发展经济，广开财源

这是财政收入的根本原则，是由财政与经济的辩证关系所决定的。在社会再生产的四个环节即生产、交换、分配和消费中，生产决定交换、分配和消费，财政作为一种分配关系，其收入的多少首先是由生产所决定的，生产的增加、经济的发展是财政收入增长的基础。经济是财政的“源”，源远才能流长，经济是财政的“根”，根深才能叶茂。离开了经济的发展，财政就成了无源之水，无本之木。

2. 规模合理

规模合理的原则就是要合理确定财政收入的数量界限。财政收入的增长速度和规模不应超过同期国民收入的增长速度和规模，这是财政收入的上限；在正常情况下，财政收入的规模也不应低于上一年已达到的水平，这是财政收入的下限。

3. 兼顾国家、集体和个人三者利益

需要与可能是一对矛盾，需要是无限的，而可能是有限的。处理这一矛盾的办法是：兼顾需要与可能。在需要方面，要做到在正常情况下使财政收入能保证履行职能的正常经费和重点建设的资金需要。在可能方面，财政收入的增长速度与国内生产总值的增

长速度应协调一致，要考虑一定时期的社会经济承受能力，力求避免赤字财政而引发财政危机。

兼顾需要与可能体现在国家、集体和个人三者利益方面，就是要从大局出发，兼顾国家、集体和个人三者利益。为此必须做到以下几点。

首先要保证国家利益。这是因为，国家利益代表着全体人民的根本利益，是实现集体利益和个人利益的根本保证。

在保证和服从国家利益的前提下，要兼顾集体利益，集体利益是劳动者的局部利益，包括企事业单位和社会团体的利益。兼顾集体利益，是促进集体经济发展和各项社会事业发展的需要。

在保证和服从国家利益和集体利益的前提下，也要兼顾劳动者的个人利益。个人利益是劳动者的切身利益，是国家利益和集体利益的归属，为了充分调动劳动者的积极性，要在生产发展的同时，不断提高劳动者的物质文化生活水平。

4. 区别对待，合理负担

区别对待 即对不同的收入给予不同的政策待遇，从而体现党和国家的方针政策。合理负担，从宏观上讲是指财政收入占国民收入的比例要适当，从微观上讲是指要考虑各行业、各企业、各种产品和个人的负担能力，使之公平合理。

5. 重视发挥财政的宏观经济调节功能

财政收入政策的制定，应配合一定时期国民经济和社会发展的目标，灵活运用各种财政政策手段，对国民经济的运行实施宏观调控，实现国民经济的快速、持续和协调发展。

第二节 财政收入的分类与结构

1 按收入形式分类

税收收入。包括工商各税、关税和农牧业税。有关税收的基本内容将在第三章介绍。

企业收入。是指国有企业上缴的利润收入和小型企业上缴的承包费、租赁费等收入。有关国有企业的利润分配制度将在第七章介绍。

债务收入。即公债收入。

其他收入。主要包括以下几部分。

a. 规费收入。规费收入指国家机关为居民个人和企事业单位提供某种特殊服务时，所收取的工本费和手续费，国家征收规费主要是为了对征收规费的行为进行管理和统计，同时也可以取得一定数量的财政收入。我国收取规费的机关主要有公安、司法、民政、工商行政管理等部门，这些部门一般都在向居民个人或企事业单位颁发各种证、照、簿、册时收取规费。具体项目有：公安部门收取的护照费、户口证书费等；司法部门收取的结婚证书费及工商行政管理部门收取的工商营业执照费、商品检查费等等。

b. 罚没收入。例如海关、工商行政等执法机关依法查处走私贩私、投机倒把、违反物价管理等违法、违章案件的罚没财物。

c. 国家资源管理收入。各单位经国家批准开采国家矿藏等资源，都应按规定向国家交纳管理费，如矿山管理费、沙石管理费等。

d. 公产收入。是指国有山林、芦苇等公产的产品收入，政府主管的公房和其他公产的租赁收入和出售收入。

e. 事业收入。事业收入指中央和地方各部门所属事业单位

的业务收入。根据现行财务管理办法，实行全额预算管理的事业单位，其业务收入需全额上缴财政；实行差额预算管理的事业单位，其业务收入则按以收抵支后的净额或规定的包干额度上缴财政。事业收入的内容，取决于各事业单位所属部门的性质与业务范围。中央和地方各部门的性质和业务范围不同，纳入财政预算管理的事业收入也是多种多样的，它包括工业部门所属勘察设计机构上缴的业务收入，科教文卫等部门所属事业单位上缴的业务收入，农、林、水、气等部门所属事业单位上缴的业务收入，交通部门上缴的养路收入等。

- f. 专项收入。属于专款专用的收入，例如教育附加收入。
- g. 基金收入。例如企业职工基本养老保险基金收入。

2. 按经济成分分类

按经济成分可分为：全民所有制经济的收入、集体所有制经济的收入、私营经济的收入、个体经济的收入、外资企业的收入和中外合资经营企业的收入。

3 按经济部门分类

按经济部门可分为 农业、工业、建筑、交通运输、商业和服务业的收入。

农业经济状况对我国财政收入的影响：农业是国民经济的基础，农业状况会影响整个国民经济的发展。从这一意义上讲，农业也是财政收入的基础。农业对财政收入的影响主要表现在两方面。第一，直接来自农业的收入，主要是农业税。由于我国农业劳动生产率较低，以及对农民贯彻稳定负担和轻税的政策，致使农业税在全部财政收入中所占比例很小。第二，间接来自农业的收入。由于工农业产品交换中存在“剪刀差”，致使农业部门创造的一部分价值转移到以农产品为原料的轻工业部门实现。

4. 按价值构成分类

按价值构成可分为：社会总产品价值中的物质劳动价值 C 、活劳动价值 V 和剩余劳动价值 M 三类。

(1) 财政收入来自 C 、 V 、 M 的情况

来自 C 的部分。是指国有企业上交财政的折旧基金。

来自 V 的部分。包括：a. 直接向个人征收的税；b. 直接向个人收取的规费收入；c. 居民购买的国库券；d. 国家出售高税率的消费品所获得的一部分收入；e. 服务行业和文化娱乐业等企事业单位上交的税收，其中一部分是通过对 V 的再分配转化来的。

来自 M 的部分。 M 是财政收入的主要来源。

(2) 物耗对财政收入的影响

物耗越少，成本就越低， M 就越大。

(3) 折旧对财政收入的影响

降低折旧可以增加 M ，从而增加财政收入；降低折旧费的正确途径是提高设备利用率。

(4) 工资变动对财政收入的影响

在劳动生产率不变时，增加企业职工工资会增加成本，减少 M ，从而减少财政收入；

在国民收入增长的基础上，工资也应适当增长，但工资增长幅度不应超过劳动生产率增长的幅度；

增加行政事业单位职工的工资，会直接增加财政支出。

第三节 财政收入规模分析

1. 反映财政收入规模的指标

反映财政收入规模的指标可以用绝对数表示，如财政收入总额，但更多地用相对数表示，通常用财政收入占国民收入的比重或财政收入占国内生产总值的比重来表示。我国财政收入占国内生产总值的比重 1997 年为 11.6%，1998 年为 12.4%，1999 年为 13.9%。

2. 影响财政收入规模的主要因素

(1) 经济发展水平

经济发展水平越高，社会产品越丰富，则财政收入的规模也越大。经济发展水平是影响财政收入规模的最基本的因素。

(2) 政府的职能范围

政府职能范围越大，需要的财政支出越大，则财政收入的规模也越大。

(3) 经济体制和分配政策

经济体制和分配政策对财政收入的影响具有关键性作用，决定着国民收入在政府、企业和个人之间的分配。我国在 1978 年以前实行高度集中的计划经济体制，对国有企业基本上实行的是统收统支的财政管理体制，对居民个人实行的是低工资低收入政策，那时的主要财力集中在政府手里。

(4) 价格

价格总水平上升原因对财政收入的影响。物价总水平上升到一定程度即称为通货膨胀。如果通货膨胀是由财政赤字引起，由此引起的过量货币发行称为财政赤字发行，财政会从价格

第三章 税 收

第一节 税收概述

1. 税收的概念

关于什么是税收，马克思曾经论述过：“赋税是政府机器的经济基础 而不是其他任何东西。”国家存在的经济体现就是捐税。”列宁也论述过：“所谓赋税，就是国家不付任何报酬而向居民取得东西。”根据马克思主义学说，可以对税收作如下界定 第一 税收是与国家的存在直接联系的，是政府机器赖以存在并实现其职能的物质基础，也就是政府保证社会公共需要的物质基础；第二，征税的依据是国家政治权利，在对社会产品的分配过程中，存在两种权力，一种是财产权力，也就是所有者的权力，即依据对生产资料和劳动力的所有权取得产品；另一种是政治权力，即国家的权力，依据这种权力把私人占有的一部分产品变为国家所有，这就是税收；第三，税收是一个分配的范畴，是国家参与并调节国民收入分配的一种手段，是国家财政收入的主要形式。

由此可见，税收是国家为了实现其职能，凭借政治权力，按照法律规定的标准，强制地、无偿地取得财政收入的一种分配关系。

2. 税收的本质

首先，税收是一个经济范畴，它体现的是一种社会产品的分配关系。在这一分配关系中，国家凭借政治权力强行介入分配领域，取得财政收入。一方面，它不同于利润、利息和地租等分配范畴，

因为它取得收入的依据不是所有权等私权，而是政治权力这一公权；另一方面，它也不同于诸如企业与工人之间、房产的出租人与承租人之间发生的一般分配关系，后者是等价有偿的分配关系，而前者则是强制无偿的分配关系。其次，税收也是一个政治范畴，具有鲜明的阶级属性。税收的社会本质取决于一定的生产关系和国家的性质。在以私有制为基础的剥削阶级的国家中，税收是剥削阶级通过法律形式对劳动人民进行经济剥削的工具。在以公有制为基础的社会主义国家，国家的一切权力属于人民，国家要为人民服务。国家通过税收把劳动人民创造的一部分国民收入集中起来，然后又按照社会主义市场经济的要求和预算安排，用于满足一般社会共同的需要。“取之于民 用之于民”这便是对社会主义国家税收的阶级本质的简明概括。它反映了劳动人民的整体利益与局部利益、宏观利益与微观利益、长远利益与眼前利益的矛盾统

3. 税收的特征

税收的特征是税收的形式范畴，它既是税收本质的表现形式，又是区别于其他财政收入和财政分配关系的基本标志。税收的特征通常被概括为三性，即强制性、无偿性和固定性。

强制性。税收以国家政治权力为依托，以法律形式予以规定，由国家税务机关依法强制课征。纳税人必须依法纳税，否则，就要受到法律的制裁。例如我国《宪法》第 56 条明确规定：“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”为了保证国家税收活动的正常进行我国《刑法》第 121 条规定：“违反税收法规、偷税、抗税情节严重的，除按照税收法规补税并且课以罚款外，对直接责任人员处三年以下有期徒刑或者拘役。”

无偿性。国家取得税款，是无偿取得，不支付任何对价。纳税人缴纳税款后，得不到任何报酬，更不能与征税机关讲条件、