

财政导论

〔学习目标〕

1. 了解现实生活中的财政现象、财政的产生与发展。
2. 理解财政的含义及其属性。
3. 掌握公共财政的内容和财政的基本职能。

〔技能要求〕

1. 能对财政研究的对象、任务以及财政经济的工作特点有正确认识。
2. 能正确把握市场经济体制下财政与政府的相互关系。
3. 运用所学知识对相关财政问题进行基本分析。

引例

“非典”流行中的市场失灵

非典型肺炎流行期间,我们看到了典型的市场失灵。

引人注目的首先是商品价格的不正常上涨。以北京为例,起初是与治疗“非典”有关的药品和医疗器械、用品的价格迅速上涨,人们熟知的有中草药板蓝根、医用口罩、消毒剂、体温表等,后来是以蔬菜、粮食为主的生活必需品的大幅度涨价。

应该说,涨价有正常成分:由于人们对部分“非典”关联商品的需求增加,供求关系在短时间内发生了较大的变化,不少商品从供过于求变为供不应求。而且,在商家加紧调货的过程中,进货成本有一定增加是可能的。然而,从稍长时段看,这些商品的大幅度涨价不正常因素更多。因为就全国看,大多数商品(包括中草药)供过于求,这种供求关系并未发生根本的变化。一些药品、蔬菜的价格成倍甚至成十几倍地上涨缺乏内在理由。

为什么这些商品的价格能够扶摇直上,达到平时人们想都想不到的高位?

市场失灵的另一个表现是以伪劣商品冒充合格商品。比较典型的案例是一些奸商以碎布条塞进纱布中冒充十六层纱布口罩,也有一些人在药材市场卖假的中草药。与商

品涨价类似,商家以假乱真和以次充好的主要原因也是信息不对称。如果说对口罩这类简单的医疗用品人们还有可能在使用中发现质量问题的话,普通消费者几乎没有能力辨别药材之类商品的真伪和好坏。如果商家有意欺骗,而政府有关管理部门又没有提供质量监督的公共服务,消费者将完全处于被动的地位。

资料来源:<http://finance.sina.com.cn> 中国经济时报,2003-04-29

从本章开始,我们将学习有关财政的基本知识,这些知识将有助于我们分析、理解现实生活中上述的财政现象。

第一节 财政概述

一、我们身边的财政现象

在现实生活中,从居民的衣、食、住、行到国家的政治活动和经济建设处处都存在着财政现象,每个社会成员都会通过各种渠道并以各种方式与财政发生联系。

(一) 人们不断地享受财政活动带来的益处

1. 保证正常的生活秩序

国防、公安、司法以及国家机关,是靠财政拨款维持运行的,它们的良好运行,使人们的正常生活秩序得以维持,人们的生命财产安全得到可靠保证。

2. 为生产生活提供便利

在绝大多数国家,铁路、公路、桥梁、公园,城市的供水、供电、排水、煤气,农村的大型水利工程及其他大型公共工程,社会生产和生活基础设施,大多数都是由政府财政投资兴建的。这些基础设施为人们的生产、生活以及相互交往提供了便利。

我们所熟知的长江三峡水利枢纽建设工程、化解北方水资源短缺危机的南水北调工程、东西部天然气资源优化配置的西气东输工程等大部分建设项目都是由国家财政投资兴建的。

3. 促进国民经济的发展

在我国,几乎所有的大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等国有大中型企业都是由政府财政出资兴建的。这些企业为国民经济提供了大量的电力、能源、原材料等必要的产品,为整个国民经济的发展,人民群众物质文化生活水平的提高,奠定了雄厚的物质基础。

4. 提高民族的整体素质

幼儿园、学校、医院、科学研究机构和文化团体主要是靠财政出资建立和拨款维护与发展的,一个人的健康、成长及至全民族科技文化素质和身体素质的提高,都与这些事业

单位的建立与发展密切相关。

我国能够战胜“非典”、“禽流感”疫情,成功申办奥运会,“神舟”五号宇宙飞船载人航天能够获得圆满成功,都与国家财政在公共卫生、全民健康、科研活动的大量财力投入密切相关。

5. 提供生活补贴

城镇居民和农民都不同程度地享受由财政支付的各种福利或补贴。城镇居民享受着由财政支付的物价补贴、房租补贴、交通补贴等优惠,政府还设立了城市生活最低保障线,对弱势群体进行救助;为增加农民的收入而进行了费改税、停征农业特产税、逐步降低农业税,直至最终停征农业税。

(二) 享受财政活动带来益处的同时,也必须承担一定的义务

居民和企业通过缴税等方式为政府提供财政收入来源。

对于居民个人,收入超过一定数额,要缴纳个人所得税;对于企业,所缴的税种更是多达十几种,所以税收活动作为财政活动的一个重要组成部分与企业和个人关系密切。

除此之外,行政单位上缴的各项事业收入,公民购置国债进行的个人投资理财,办理户口登记、结婚登记、出国护照等发生的相关支出活动,最终都要通过各种渠道汇入财政国库之中。

(三) 我们常常会对一些财政现象表示困惑

(1) 如何才能提高基本建设的效率?

(2) 政府的行政事业费是如何使用的?

(3) 政府如何为生活困难的公民提供基本生活保障?

(4) 中国财政收入的规模究竟应多大?

(5) 多高的税收负担是合理的?

(6) 连年财政赤字并且数额越来越大,这是什么原因?

(7) 财政赤字和通货膨胀是什么关系? 对经济会产生怎样的影响?

(8) 国家为了筹集建设资金和弥补财政赤字,连年发行国库券、国债,同时向国外借款,现在已进入还债高峰期,如何估价国债的利弊?

诸如此类的问题还可以列出许许多多。这些财政问题,不仅政府机关的领导人和一般工作人员关心它,需要研究解决,就是一般企业、单位的领导人和普通公民也应该关心,因为每项财政政策的出台,财政的每一笔收支,都会涉及企业单位和居民的切身经济利益。

为了正确认识经济生活中的各种财政现象,以便采取正确的政策和态度,就需要了解什么是财政,财政同国家、国民经济之间有什么关系,财政的职能作用是什么,财政有哪些规律,是如何运行的,财政机关是干什么的,有哪些基本的制度规定等。本教材的财政部分,将回答这些问题。

二、财政的产生与发展

（一）财政的产生

财政是个分配问题,属于经济范畴。同时,它又是一个历史范畴,它作为国家作用于经济的产物,是人类社会发展到一定历史阶段的产物。财政的产生必须具备两个最基本的条件:一个是经济条件;另一个是政治条件。

1. 经济条件

在生产力极其低下的原始公社时期,人们共同参加劳动,共同占用生产资料,劳动产品在成员之间平均分配,以维持成员最低限度的生活需要。这个时期没有剩余产品,不存在社会公共需要,很明显也不会产生私有制,也就没有产生阶级的基础,更不会产生国家,没有国家也就不会出现依靠国家的政治权力而参加社会产品的财政分配活动。

在原始社会末期,随着社会分工的出现,社会生产力有了很大发展,出现了剩余产品,相应产生了必须由剩余产品予以满足的社会共同需要。所以说,社会生产力的发展和剩余产品的出现是财政产生的首要条件。

2. 政治条件

随着生产力的发展,出现了私有制,人类社会分裂为奴隶和奴隶主两个根本对立的阶级。由于两个阶级之间的经济利益不可调和,客观上需要一种日益同社会脱离、又凌驾于社会之上的政治力量,把阶级冲突保持在“秩序”许可的范围以内,这个力量就是国家。国家权力一经产生,便不仅仅行使阶级统治的职能,而且同时行使有关的社会职能,满足某些社会公共需要,如文化教育、公共工程及社会公共设施等。

国家是从社会中产生但又自居社会之上并且日益同社会脱离的力量,这个庞然大物要行使它的权力,实现其职能,就需要消费相当数量的物质资料。而国家机器本身并不是创造社会财富的生产组织,不能为自身提供任何物质资料,它所需要消费的物质资料就只能依靠国家的权力,采取强制无偿的手段将物质领域生产的一部分物质产品转化为国家所有,以满足国家实现其职能的需要。与此同时,社会生产力的发展也提供了满足这种需要的剩余产品。这样,就在整个社会产品分配中,出现了以国家为主体的依靠权力进行的分配现象,即财政分配。

综上所述,对于财政产生的条件可以归纳为:生产力的发展和剩余产品的出现为财政产生提供了物质条件,使财政的产生成为可能;社会生产力发展到一定水平,剩余产品的规模达到相当程度后,公共权力——国家的产生,为财政产生奠定了政治基础。



财政是由国家权力创造的吗?

虽然财政的产生与国家的出现相联系,这绝不意味着财政是由国家权力创造的。财政随着国家的产生而产生,是指国家是财政分配从一般经济分配中独立出来的原因,但其根本的、首要的原因还是生产力和生产关系的发展。财

政产生后,决定财政的根本原因也还是经济条件,而不是国家权力。正如恩格斯所说:“在一无所有的地方,皇帝也和其他暴力一样,丧失了自己的权力。”

(二) 财政的发展

随着生产力的不断发展和生产关系的不断变更,人类社会先后经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会的发展变化过程。与不同形态国家的发展、更迭相适应,财政也经历了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政的发展变化过程。

1. 奴隶制国家的财政

奴隶制国家财政是建立在奴隶制社会生产关系的基础上,并为奴隶主统治阶级利益服务的。在奴隶社会,奴隶主占有一切生产资料和奴隶,奴隶的剩余产品全部归奴隶主所有,这时财政关系与一般分配过程没有完全分开。奴隶制国家财政的特征是:

(1) 直接占有

奴隶主主要以直接占有奴隶及其劳动成果的方式取得财政收入,包括王室土地收入,来自于战败国的贡赋收入和捐税收入。

(2) 收支混合

财政收支与王室的收支混在一起,没有严格的界限。国王统治范围内的土地和臣民百姓如同国王个人的财产,国家的公共支出与国王个人的收支无法明确划分。

(3) 财政形式

财政形式主要采取实物和徭役形式。这主要是由当时生产力发展水平低下,商品经济不发达所决定的。

2. 封建制国家的财政

封建制国家的财政是建立在封建制社会生产关系的基础上,并为封建主(贵族和地主)利益服务的。进入封建社会,随着社会生产的发展和剩余产品的增长,国家财政收入与一般分配关系逐渐分开。这时财政的特点是:

(1) 税收形式

在封建经济的发展过程中逐步形成了以土地或人口为课征依据的税收形式。特别是封建社会后期,赋税成为封建国家财政的主要收入形式。

(2) 衍生变化

随着商品经济的发展,除原有的财政范畴,又出现了许多新的财政收入方式和形式,如专卖收入、国债、国家预算等。

(3) 收支分离

国家财政收支与国王个人收支逐渐分离,形成单独的收支渠道,并设独立的管理机构进行管理。

(4) 形式变化

财政收支形式由以实物形式为主逐步向以货币形式为主转化。

3. 资本主义国家的财政

资本主义国家的财政是建立在资本主义社会生产关系的基础上,并为资产阶级利益服务的。资本主义打破了封建主义生产关系,商品经济关系得到充分发展,社会劳动生产率的大大提高,也提高了剩余产品在社会总产品中的比重,从而为财政关系的扩大奠定了物质基础,相应的财政关系得到空前发展。这时财政的特点是:

(1) 形成完整的体系

税收是国家财政收入的主要形式,经过多年的调整、完善,已形成较为完整的征收体系。

(2) 以货币方式体现

由于商品货币经济的发展,国家财政全部货币化。

(3) 多样性

国家财政不仅依靠税收形式取得财政收入,而且通过举借大量内外债、财政发行、通货膨胀等手段取得财政收入。

(4) 是宏观调控的手段

财政职能不断增加,收支范围相应扩大,不仅要给政府管理国家提供经费,而且要保证不断增长的社会福利的资金需要,并直接涉足经济领域,成为国家对国民经济进行宏观调控的重要手段。

4. 社会主义国家财政

社会主义国家是建立在以生产资料公有制为主体、各种经济成分共同发展的所有制结构的基础上的。社会主义公有制决定了社会主义国家财政具有如下性质及特点。

(1) 兼顾各方利益

社会主义财政以国家为主体,凭借国家的政府权力和生产资料所有者的代表身份参与一部分社会产品分配。财政凭借国家的政治权力参与分配,保持了财政分配强制无偿的共性;财政以生产资料所有者代表身份参与分配,表现了社会主义财政分配的特殊性,它区别于一切剥削阶级凭借拥有的生产资料对劳动者的剥夺和对产品的占有。社会主义财政站在全体人民利益的基础上,以兼顾国家、集体和个人三者利益为原则,对公有产品进行合理分配。

(2) 是社会再生产的重要环节

社会主义财政的收入来源除凭借国家权力、以税收形式参与社会产品分配外,还有相当部分的财政收入来自于以资产所有者身份从国有企业取得的经营利润。因此,社会主义财政本身又是社会再生产过程中的重要环节。社会主义财政关系的物质内容要按再生产的客观要求在全社会范围内分配剩余产品,保证整个社会再生产的顺利进行。服从于财政关系这种本质规定,社会主义国家的财政分配中,经济建设的比重一般高于资本主义

国家财政。

(3) 具有两重性

社会主义国家的双重职能,决定了国家财政由两个部分即公共财政和国有资产财政组成,它们各自具有不同的职能和任务。与此相适应,国家财政预算分为经常性预算和建设性预算。

三、财政的概念

(一) 财政的概念

迄今为止,要想给出一个大家公认的财政的定义是件很困难的事情。在我国学术界,关于财政的定义很多,这些定义是学者从不同的角度探索财政概念的内涵和外延的结果。但无论怎样对财政下定义,对下列几点的认识是一致的:就现代财政而言,财政是一种国家行为;财政属于分配范畴,财政活动是一种分配活动;财政活动是社会再生产活动的一个有机组成部分。

从财政的本质及其基本特征出发,并立足于社会主义市场经济的体制环境,财政这一经济范畴的定义概括为:财政是以国家为主体,通过政府收支活动,集中一部分社会资源,用于行使政府职能和满足社会公共需要的经济活动。

【专栏 1-1】

“财政”一词的渊源

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。但中文词汇出现“财政”一词,却是一百多年前的事情,而且属于“外来词”。

我国古代虽然没有“财政”这个词,却有属于财政范畴或接近于财政范畴的术语。文献中说“乘其财用之出入”,在这里“乘”是计算的意思,“财用”是指货物和货币,“出入”实际上就是指财政收入与支出。除此之外,诸如“国用”、“国计”、“邦计”、“理财”、“度支”、“计政”等也都不同程度地表达了财政的思想。诚然,同现代术语相比,上述各种用语都没有全面、恰当地概括财政的含义和当时的财政活动。

现代术语“财政”一词的英译词通常是 finance。据考证,finance 一词在公元 13—15 世纪起源于拉丁语 finis,意思为货币支付,表示当时一切货币关系的总和。后来,伴随社会经济和文化的发展,finis 又演变为 finare,有支付货款、裁定款项等含义。16 世纪末期,法国政治家布丹在其所著《共和国六讲》一书的第六讲中,论及财政问题。书中布丹使用了“财政”一词,并且将它由拉丁文的 finare 写成法文 finances,专指财政收入和公共理财活动。到了 18 世纪,英国著名的古典政治经济学代表人物亚当·斯密发表了代表作《国民财富的性质和原因的研究》,其中的第五篇专门论述了财政问题,也提出了许多财政方面的术语,其中就有 finance 这个词。

日本在 1868 年的“明治维新”以后,实行所谓“门户开放”政策,自然科学与社会科学有了较大的发展。关于“财政”一词,其采用了法国的 finances 这个词,在翻译和使用时,吸收了我国汉字所固有的“财”与“政”这两个字,将它们合并起来创建了“财政”这个

术语,并在1882年官方文件《财政议》中,第一次使用了“财政”这个术语。

在我国,最早使用“财政”这个术语的时间是1898年(光绪二十四年),在戊戌变法“明定国是”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,是官方使用“财政”一词的开始。

关于财政的含义,20世纪40年代中华书局所出版的《辞海》是这样解释的:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发展为目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。”这便是财政一词的由来。

对于财政的含义我们可以从以下几方面加以理解。

1. 财政分配的主体

财政分配的主体是国家。它包含两个方面的意思。

(1) 财政分配必须依托国家的公共权力

财政是一种非市场行为,是一种对收入的再分配。首先,国家是社会公共事务管理机关,它通过法律、秩序和公共服务,为社会提供了公共产品,因而它有权从社会总产品中获得国家的一份收入。但是,它不直接参与物质产品生产活动,因而不可能从国民收入的初次分配中获得收入,而只能依托其公共权力通过再分配的方式获得收入。其次,公共事物在本质上是全体居民共同利益的体现,但是,这种利益往往是比较抽象的,如国防、安全、秩序等,因此,国家无法像市场行为那样按向个人提供的服务来收费,因而只有凭借公共权力,通过税收和行政性收费方式来获得收入。因此,财政活动必须以国家为依托。

(2) 国家的存在和发展必须依靠财政

财政是国家政府机器能够正常运转的物质基础和重要保障。因此,国家对财政有较强的依赖性。

2. 财政分配的对象

从财政分配的客体考察,财政分配的对象是社会产品的一部分。按照我们对社会产品的分析,全部社会产品是由补偿生产资料消耗(C)部分,劳动者个人收入(V)部分,以及剩余产品价值(M)部分所组成。

从财政的实际运行的情况来看,财政收入中既包含剩余产品价值(M)部分,也包含劳动者个人收入(V)部分。就全部收入而言,我国财政分配的对象主要是剩余产品价值(M)部分,但从社会经济的发展来看,劳动者个人收入(V)部分对财政分配的影响作用越来越大。

3. 财政分配的目的

财政分配的满足社会公共需要。一般经济分配是用于满足单位和个人需要的,而财政分配是为了保证国家实现其职能的需要,这种需要属于社会公共需要。任何国家都不能仅仅执行政治职能。财政分配除了要满足权力机关需要外,还要不同程度地为发展文教科学卫生事业和经济建设提供财力保证,以执行其经济和社会职能。国家在社会经济生活中的作用,总的趋势是随着社会经济的发展而日益加强,这是生产现代化、社

会化的客观要求。不同的是,各社会形态的国家职能和满足社会公共需要的性质、范围有所不同。

社会公共需要是相对于私人需要和微观主体需要而言的。所谓社会公共需要是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。

社会公共需要具有如下基本特征。

(1) 总体性

社会公共需要是就社会总体而言的,为了维持一定政治经济生活,维持社会再生产的正常运行,必须满足由社会集中、执行和组织的社会职能的需要。

(2) 共同性

为满足社会公共需要提供的产品和服务是向社会公众共同提供的,其效用具有“不可分割性”,即它是向社会公众而不是向某个人或集团提供的,是共同享用的,而不是由某个人或集团单独享用的。

(3) 不对称性

满足私人需求需要等价交换,社会成员享用为满足社会公共需要提供的产品和服务,无须需付出任何代价或只需支付少量的费用。

综上所述,国家主体性是财政最本质的内涵和特征,财政的其他内涵和特征是由国家主体性派生的。因而,财政也可简称为以国家为主体的分配活动和分配关系。

(二) 财政的属性

财政属性是指财政这一事物所具有的性质和特点。一般认为,财政具有以下属性。

1. 阶级性与公共性

国家历来是统治阶级的国家,政府则是执行统治阶级意志的权力机构。财政既然是国家或政府的经济行为,那么财政具有鲜明的阶级性就不言而喻了。

同时,财政又具有鲜明的公共性。这是因为:

(1) 统治阶级的政治统治是以执行某种社会职能为前提的

大家都十分熟悉恩格斯阐述的关于政治“是以执行某种社会职能为基础,而且只有它执行了这种社会职能时才能持续下去”的原理,而且他还指出:“为了使这些对立面、这些经济利益相互冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量。这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内。这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”从这个意义上说,国家或政府本身就具有公共性。

(2) 公与私是对应的

就财产而言,公与私是产权关系的界定问题;就行政管理或事务管理而言,则是社会分工问题。自从国家产生以后,社会事务就划分为“公办”和“私办”两类事务,由国家或政府来办的事务是“公办”,亦即“公事”;由私人自己来办的事务就是“私办”,亦即“私事”。财政是为国家或政府执行其职能提供财力的,属于“公办”、“公事”,自然具有公共性。财

政的公共性不是市场经济条件下才存在的,前面说的国家或政府执行某种社会职能是公共事务,甚至阶级统治是历史发展的必然结果,也属于公共事务。在我国过去的计划经济条件下,尽管国家包揽的事务过多过宽,但也并没有包揽私人的全部事务,也有“公办”、“公事”和“私办”、“私事”之分。例如,财政没有包揽家庭理财,没有包揽企业财务,甚至国有企业财务也不是完全属于财政范围。因此,财政的公共性不是因为冠以“公共财政”的名称而存在的,而是因为财政本身的天然属性具有公共性。

2. 强制性与无直接偿还性

(1) 强制性

财政的强制性是指财政这种经济行为及其运行是凭借国家政治权力,通过颁布法令来实施的。当国家产生以后,对社会产品占有的过程中存在两种不同的权力:所有者权力和国家政治权力。前者依据对生产资料和劳动力的所有权占有,后者凭借政治权力占有。例如,政府对公民征税,就意味着政治权力凌驾于所有权之上,依法强行征收,任何形式的抗税都是一种违法行为。

恩格斯在谈到征税时曾指出:“纳税原则本质上是纯共产主义的原则,因为一切国家的征税的权力都是从所谓国家所有制来的。的确,或者是私有制神圣不可侵犯,这样就没有什么国家所有制,而国家也就无权征税;或者是国家有这种权力,这样私有制就不是神圣不可侵犯的,国家所有制就高于私有制,而国家也就成了真正的主人。”

同样,财政支出也具有强制性特征。在财政支出规模和用途的安排中,众多的公民可能有这样或那样的不同意见。有的要求建一条公路,有的则可能要求建一个公园。但公共支出不能按某一公民的意见做出决策,在民主政治下,必须通过一定的政治程序做出决策并依法强制实施。

(2) 无直接偿还性

财政的无直接偿还性是和它的强制性相一致的。例如,国家征税之后,税款即归国家所有。对纳税义务人不需要付出任何代价,也不需要偿还。当然,从财政收支的整体过程来看,我国的税收是“取之于民,用之于民”的,就这个意义上说,税收具有间接的偿还性。但是,每一个纳税义务人都无权要求从公共支出中享受与他的纳税额等值的福利。也就是说,对每一个纳税义务人来说,他的付出和所得是不对称的,这是财政运行的一个重要特点,即无直接偿还性。

3. 收入与支出的对称性(平衡性)

财政的运行过程是有收有支,即通过“收入—支出、支出—收入”过程运行的,因而收入与支出的对称性构成财政运行的一个重要特征。关于财政收入与支出的关系,我国历来就有“以收定支”和“以支定收”的争论。不管是收入决定支出,还是支出决定收入,这种争论说明收入与支出是财政运行过程中相互制约的两方,收支是否对称或平衡构成财政运行的主要矛盾。

收支是否平衡,表面上是一种收支关系,而背后是反映政府和企业、居民之间的关系,反映各阶级、各阶层之间的利益关系,反映中央与地方、各地区以及政府各部门之间的利益关系,因而收支平衡也成为制定财政政策的轴心。