

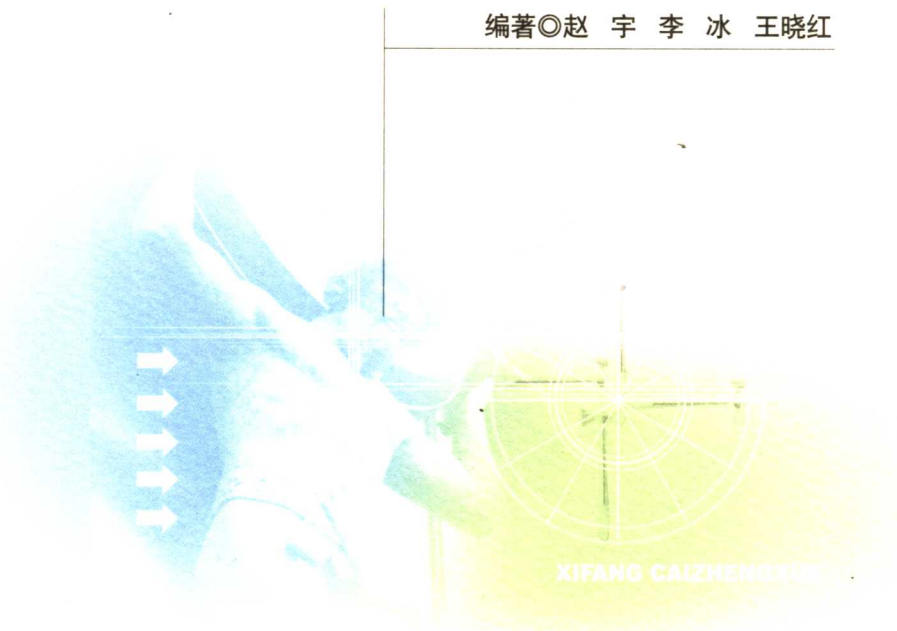
高等财经院校成人教育系列教材

西方财政学

CAIZHENGXUE

XIFANG

编著◎赵 宇 李 冰 王晓红



经济科学出版社
Economic Science Press

高等财经院校成人教育系列教材

西方财政学

编 著 赵 宇 李 冰 王晓红

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 于 源

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

西方财政学

赵 宇 李 冰 王晓红 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

德利装订厂装订

787×1092 16 开 15 印张 260000 字

2006 年 12 月第一版 2006 年 12 月第一次印刷

印数：0001—6000 册

ISBN 7-5058-5955-2/F·5216 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

西方财政学 / 赵宇, 李冰, 王晓红编著. —修订本.
北京: 经济科学出版社, 2006. 12

(高等财经院校成人教育系列教材)

ISBN 7 - 5058 - 5955 - 2

I. 西… II. ①赵…②李…③王… III. 财政 -
经济理论 - 西方国家 - 高等教育: 成人教育 - 教材
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 142082 号

序

当今世界，一切国家、民族、地区和群体单位经济社会发展程度的差别，除了自然资源和社会制度方面的原因外，其根本原因是由人力资本积累素质及运用效率的差别所造成的。就个人事业是否有成或成功程度的差别来说，根本原因也是如此。而人力资本积累素质及其运用效率的差别，说到底，又主要是由人所受到的教育状况所决定的。正因如此，当今世界各国都特别重视各类教育事业的发展，我国则提出了“科教兴国”的伟大战略。

在当今世界经济和社会发展中，随着科学技术第一生产力的不断升级换代，科学知识的更新周期越来越短，一般则是5年左右。而在人的教育中，即使一个普通大学本科毕业生，在学校学到的全部知识，也只是一生中所需要的知识总量的1/10左右。在这种情况下，仅靠普通学历教育所学到的知识，远远不能适应经济社会发展的实际需要。而终身教育，有的叫做成人教育、继续教育、推广教育或职业教育等，则是弥补普通教育自然缺陷的根本途径。第二次世界大战后联邦德国和日本等国的经济复苏和崛起，以及美国成为世界超级经济大国的重要原因之一，就是高度重视和发展了各种形式的成人教育，以人的终身教育作为提高人力资本积累素质及运用效率的根本途径。正因如此，“十六大”报告中强调提出，要全面建设小康社会，就要“形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展”，同时，还特别强调要“加强职业教育和培训，发展继续教育，构建终身教育体系”。

在构建学习型社会中，学习的形式是多种多样的，而成人教育的形式也是多种多样的。就我国成人高校教育形式来说，有一个很

重要的特点,就是融学历教育与非学历教育于一体,既有非普通高等学校的非学历教育的特征,又有某些普通高等学校学历教育的特征。这样,在我国成人高等教育中,除了各类短期培训以外,几乎所有的教育形式都具有两年以上的学习周期。要办好这种形式的成人高等教育,不仅需要正确的办学理念和科学的管理模式,更需要有一支适应成人高等教育的好的教师队伍,特别是适应各个成人高等教育专业的好的系列教材。山东财政学院继续教育学院在长期教材建设的经验积累中,经过精心设计,特邀在中国海洋大学、中国石油大学、山东科技大学、青岛大学、山东农业大学、山东财政学院、山东经济学院、青岛科技大学、莱阳农学院、山东省经济管理干部学院等10所高校中多年从事成人教育教学工作的专家、教授和部分函授站教学一线专业骨干教师,编写了这套系列教材,就是适应这种需要体现山东省成人教育教学的特色,同时也是为提高成人教育办学质量出台的新举措和重要课题(该课题于2005年立项,项目编号为J05P06)。

综观这套教材,主要有以下几个特点:

一是系统性。作为一套系列教材,目前出版的教材主要是适用于会计学、金融学专业教学需要的系列教材。它从两个专业课程设置及教学大纲的要求出发,系统地涵盖了两个专业教学的基本内容,包括专业基础课、专业主干课课程教材,因而具有系统性,有利于指导和帮助学生获得本专业的系统性科学知识。

二是完整性。在这套系列教材中,不仅完整地体现了两个专业各自的课程设置结构,而且在每部教材中都力求完整地体现各门课程应有的全部教学内容。如在会计专业系列教材中,除专业基础课教材外,专业骨干课设有《财务会计》、《财务管理》、《成本会计》、《管理会计》等7部教材之多。有了这套教材,就可以指导和帮助学生获得本专业完整性的科学知识。

三是科学性。评价一套系列性教材的质量或水平,一方面要看教材的结构是否合理,另一方面要看每部教材是否具有科学性。而这里讲的科学性,既包括每部教材的导向性内容是否坚定正确,也

包括每部教材的专业性内容是否先进合理。而山东财政学院继续教育学院在长期教材建设实践经验积累基础上所产生的这套系列教材,既有明确的导向,又有合理的内容,因而具有较高程度的科学性。

四是创新性。党的“十六大”报告中提出:“创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力,也是一个政党永葆生机的源泉”。同样,对于一个学校的发展或一部教材的建设来说,创新也是灵魂、动力和源泉。不仅本套系列教材的设计、编写和出版本身就是一种创新,而且更重要的是在每部教材中,都体现了创新的要求,力求把最新的时代信息,其中包括理论信息、专业信息、政策信息等纳入教材之中。其中有些内容,则是编者多年来从事科学研究,并获得多次省部级优秀成果奖的创新性成果。

五是实践性。成人教育的一个鲜明特点,就是对学习内容要求的实践性、应用性、针对性和对策性。本套系列教材在总结成人教育的教学及教材建设经验基础上,力求使每部教材体现这种教育要求,因而更加适应成人教育的实际需要。

六是范域性。山东财政学院的成人教育事业,是在财政部领导下发展起来的教育事业,因而在教学及教材建设上具有广泛的适应性。又由于山东财政学院成人教育的各个专业,均是面向全国招生的专业,并在新疆、广西、青海、内蒙古、天津等地设有分院或函授站,因而具有广泛的地域性。也就是说,本套系列教材在范围和地域上,具有广泛的适应性。

七是可信性。山东财政学院继续教育学院之所以能够出版这套系列教材,除了社会各界、部分兄弟高校,特别是经济科学出版社的大力支持外,其主要原因之一就是山东财政学院坚实可信的办学实力,以及山东财政学院继续教育学院丰厚的办学经验。仅就山东财政学院在山东的招生而言,近年来,一直维持了省属普通高校成人招生录取的前几位,具有较高的可信度和社会声望。山东财政学院的成人教育是与本院的普通教育超常规同步发展的,不仅连年来维持了同类专业招生的最高录取分数线,而且是同类学校中专业规模最大的成人教育事业,同时,在教学管理及教学质量上,也是得

到教育管理部门评价最高的院校。正是这种坚实雄厚的办学实力，为这套系列教材的建设和出版提供了可信的基础。

八是适应性。由于本套系列教材的以上特点所在，使其不仅适应本院成人教育的教学需要，而且也适应全国各地成人教育的教学需要。同时，也适应相关专业人员的自学需要。

尽管这套系列教材具有适应成人教育的以上诸多特点，但在教学过程中使用该教材时，恳望教者和学者仍然要树立和强化符合时代要求的大学理念。对于教者来说，要善于结合自己的教学及科研实践，补充和丰富教学的新内容，善于了解和提出新问题、研究和解决新问题，把思维创新、理论创新、战略创新、对策创新贯彻到教学全过程；对于学者来说，要善于结合自己的学习及工作实际，在新的学习过程中总结过去、把握现在、规划未来，使新的专业知识成为自己事业有成的知识源泉。在此，所以要强调这个问题，意在说明一个大学教师和一个大学生，不能只是老师照本宣讲，学生照本考答，而是应当在教学实践中树立和强化创新、创业的大学理念，倡导思维创新、知识创新、理论创新、战略创新、对策创新、方法创新。只有这样，才能从根本上培养、开发和启动中国人的创新思维，为实现中华民族的复兴大业贡献更高能级的智慧和才干。

由于本套系列教材是一个系统工程，任务繁重，时间短促，经验不足，肯定存在诸多不足和缺陷，恳望教者、学者和读者提出宝贵意见和建议，以使这套教材进一步得到完善和提高。

吴希悦

2005年5月18日

前 言

本教材是山东省教育厅立项的“山东省成人高等教育教学评价与质量监控体系研究”课题项目（课题编号为 J05P06）中“财经专业主要课程及其主要教学内容研究与实践”子课题项目系列教材之一。

建立和完善适应我国社会主义市场经济体制要求的公共财政是我国当前面临的重要任务。在这一进程中，借鉴西方财政在理论、制度和政策方面的最新研究成果和成功经验，结合我国实际进行财政理论研究、制度完善和政策创新十分必要，而《西方财政学》正是这样一门介绍和研究现代西方发达国家的财政理论、制度和政策的课程。

本教材的修订和编写是在保持初版教材框架和特色的基础上，对部分内容进行了修改和增删。主要体现在以下三方面：一是增加了财政政策的相关内容，使本教材的体系更加完善；二是根据西方近年来财税制度改革的最新进展情况修改和补充了一些新内容；三是根据初版教材使用情况的信息反馈和成人高等教育教学的需要删减了一部分内容，增加了本教材的针对性和适应性。

本课题项目负责人为山东财政学院硕士生导师韩庆华教授，教材编写人员由中国海洋大学、中国石油大学、山东科技大学、青岛大学、山东农业大学、山东财政学院、山东经济学院、青岛科技大学、莱阳农学院、山东经济管理干部学院等高校长期从事会计学、金融学专业教学实践的教授或副教授组成。

本教材由山东经济学院财政金融学院硕士生导师赵宇教授提出总体编写框架，负责对全书总纂并定稿，撰写了第 1、2、3、4、5、7、8、9 章；山东财政学院李冰副教授负责撰写第 10 章，王晓红副教授撰写第 6 章。

本书的编写得到有关部门和专家、学者的指导与帮助，在此表示诚挚的谢意。特别要感谢著名财政学专家、上海财经大学公共经济与管理学院博士生导师蒋洪教授，他曾在本教材初版编写时（2001 年冬季）认真审阅目录，提出了许多具有建设性的建议并在写作过程中给予我们悉心的指导。特别要感谢山

东财政学院继续教育学院院长韩庆华教授和经济科学出版社的吕萍女士的大力支持和帮助。

在本书编著过程中，我们参阅和借鉴了大量相关的文献资料（绝大部分在书后“主要参考文献”中已列举），谨向各位作者表示衷心感谢。

西方财政理论博大精深，制度与政策异彩纷呈。限于作者水平和从事这方面教学和研究时间还不够长，本书在编著过程中难免会有不足之处，敬请诸位专家和广大读者指正。

编著者

2006年11月

目 录

第1章 导论	(1)
1.1 西方财政与财政学概述	(2)
1.2 西方财政学的研究方法	(6)
第2章 混合经济中的财政职能	(13)
2.1 市场失灵与政府经济活动的范围	(14)
2.2 混合经济中的财政职能	(19)
2.3 现代西方主要国家的政府与财政职能的行使	(27)
第3章 公共产品	(34)
3.1 公共产品的特征及分类	(35)
3.2 公共产品理论的形成和发展	(40)
3.3 公共产品的需求与供给	(50)
3.4 混合产品	(58)
第4章 公共选择理论	(63)
4.1 公共选择理论概述	(63)
4.2 投票理论	(67)
4.3 官僚主义行为分析	(75)
4.4 公共选择理论与政府财政决策的民主化和法制化	(82)
第5章 财政支出	(88)
5.1 财政支出的分类	(88)
5.2 财政支出规模分析	(91)

5.3	财政支出范围和结构分析	(97)
5.4	国防支出	(101)
5.5	社会保障制度与社会福利支出	(106)
第6章	税收	(117)
6.1	税收的概念	(117)
6.2	税收原则	(120)
6.3	税制结构	(127)
6.4	税制改革及发展趋势	(132)
6.5	西方税收制度及横向比较	(136)
第7章	公债	(145)
7.1	公债理论	(145)
7.2	公债的经济效应	(151)
7.3	现代西方公债实践	(156)
第8章	国家预算	(159)
8.1	西方国家预算概述	(159)
8.2	西方国家预算制度	(164)
8.3	西方国家预算平衡理论与实践	(168)
第9章	政府间的财政关系	(176)
9.1	财政分权与集权的基本理论	(176)
9.2	政府间的财政职能分配	(183)
9.3	政府间财政关系模式——分税制	(188)
第10章	财政政策	(206)
10.1	财政政策概述	(206)
10.2	西方主要经济学派的财政政策理论	(215)
10.3	西方财政政策实践	(218)
参考文献		(227)

第1章

导 论

本章要点

- ◇ 自由竞争时期的财政与财政学
- ◇ 混合经济时期的财政与财政学
- ◇ 实证分析
- ◇ 规范分析
- ◇ 博弈分析

西方财政^①活动、财政思想有着悠久的历史，但作为系统的财政理论则是随着西方社会从自然经济向市场经济过渡中逐渐形成和发展的。1776年，英国经济学家、古典学派的创始人亚当·斯密发表了著名的《国民财富的性质和原因的研究》一书，标志着西方财政学的建立。本章首先从西方财政学体系的建立入手，介绍西方财政学发展的不同时期、西方学者对西方财政和财政学的内涵、研究对象和范围的认识，然后，介绍现代西方财政学的主要研究方法。

^① 即西方发达国家财政。西方发达国家是一个较为宽泛的概念，它涉及西欧、北美以及包括日本在内的数十个国家和地区。尽管总的来看，现代西方发达国家财政有其共性，但具体到各个国家来看，则是形态各异。本书所谓的“西方”财政是指：当上述各国的情况大致相同时，是以较大范围的“西方”为分析对象；而当各国差异较大时，则主要以美英为代表。因为，自亚当·斯密以来的大部分期间，英国的财政理论居主流地位。而从20世纪40年代以后，美国的财政理论则上升到主流地位，并且，在财政制度和政策的实践上，美国以其发达的经济水平、雄厚的财政实力，以及合理的税收制度和财政预算体制等，使之作为现代西方财政的代表是当之无愧的。

1.1 西方财政与财政学概述

财政是一个具有悠久历史的经济范畴。西方学者认为,西方财政的原始形式最早形成于17~18世纪之间。当时,系统的财政学体系尚未建立,但许多财政问题,零星的、就事论事的已得到研究。

1662年,威廉·配第(1623~1687)出版了《赋税论》,这是西方论及财政问题的第一本专著。《赋税论》的主要内容包括公共支出和税收。另外,威廉·配第还在《政治算术》一书中叙述了财政支出问题,并建议国王改革财政制度。

1727年,普鲁士有一批学者被国王选为财政金融顾问,作为国王的“智囊团”经常参加在王室私人议事室(Private Council Room)召开的会议,讨论有关国家的财政金融事务并为国王理财。这些学者被称为官房学者(Camera-lists),其学派被称为“官房学派(Camera)”。官房学派的研究范围很广,几乎涉及国家的全部活动,但其主要内容是研究如何管理王室财产与王室收支问题,也就是从国家管理者的角度探讨国家财政问题。因此,西方学者有时又称财政学为“官房学”。官房学派虽然较早地研究了国家财政问题,但由于这个学派对财政问题的研究并没有形成系统、科学的论述,因而,只能说是西方财政学的原始形式。

真正奠定西方财政学理论基础并创立财政学的是古典学派的奠基人亚当·斯密。亚当·斯密(Adam Smith, 1723~1790)是西方财政学的开山鼻祖,他所生活的时代正处于资本主义在英国由工场手工业向现代化大工业发展的阶级。亚当·斯密适应当时英国资产阶级的利益和要求,总结了初期资本主义各国经济发展的经验,并在批判和吸收当时主要经济理论的基础上,于1776年出版了其代表作《国民财富的性质和原因的研究》(简称《国富论》)。该书不仅是古典政治经济学的重要理论著作,也是一部古典学派财政学的主要论著。该书第五篇“论君主或国家的收入”系统地研究了“君主或国家的费用”、“公共收入的源泉”和“国债”问题,有创见地把财政作为经济学中的一个重要范畴来加以专门研究,形成了财政学体系。恩格斯曾经称誉亚当·斯密的这本著作是资产阶级财政学的首创。

从亚当·斯密创立了西方财政学体系至今大约200多年间,由于经济背景和财政职能作用的变化,西方学者对财政与财政学的内涵、财政学的研究对象

与范围等提出了不同的看法。下面我们分两个时期进行介绍。

1.1.1 自由竞争时期的财政与财政学

自由竞争时期，古典学派亚当·斯密的理论在西方财政学界占统治地位。古典学派认为，“财政是政府收入和支出的管理”，而“财政学是政府收支管理的科学”。这可以说基本上代表了这一时期西方财政学者对财政和财政学的看法。例如，1819年，法国的西斯蒙第在其著作《政治经济学新原理》中谈到对财政和财政学的看法是：“人类形成社会团体以后，就必须管理由自己财富所产生的共同利益。社会形成的初期，就有一部分公共财产必须用以满足公共的需要。于是，如何征收和管理这种不属于个人而属于公共所有的国民收入，就成为政治家的一门重要的科学知识。我们把这部分知识叫做财政。”^①西斯蒙第的这一认识在19世纪以至20世纪上半叶被人们普遍接受。后来，有的经济学者在这一认识基础上做出了进一步的表述。1922年，曾经担任过英国政府财政大臣的财政学者道尔顿（又译达尔顿）（Hugh Dalton）在其编著的《财政学原理》中指出：“财政学系介于经济学与政治学之间的一门科学，亦即讨论公共机关之收入与支出及其相互调节之学问。……在现代文明各国中，所谓公共机关的收入与支出，几尽为货币的收入和货币的支付，‘财政’一词的意义即为‘货币事务’（money matter）及其管理。”^②

道尔顿的上述阐述虽是进了一步，但仍没有摆脱传统学派的观点，只不过是又强调了在西方国家，财政表现为货币形式的政府收入、支出及其管理而已。

自由竞争时期，西方财政学的研究范围基本上也未超出亚当·斯密在其《国富论》中所阐述的经费论、收入论、公债论的研究框架。亚当·斯密把国家的职能限于抵御外来侵略，维护国内秩序和举办必须由政府举办的教育、文化、交通等公共事业。财政分配只要能保障国家机器的运转，保证国家成为资本主义生产方式的保护人就可以了。因此，亚当·斯密主张“廉价政府”，反对奢侈浪费，认为国家支出是非生产性的，因而应严格限制。他还主张“量入为出”，反对增加赋税，反对举借公债，认为国家公债会蚕食资本，加重人民的负担，是腐败、堕落和导致贫困的根源。

① 西斯蒙第：《政治经济学新原理》，商务印书馆1964年版，第24页。

② 道尔顿：《财政学原理》，正中书局1969年版，第1~2页。

自由竞争时期，西方学者对财政和财政学定义的特点在于突出政府的收支分配活动本身，既不强调财政与经济的关系，也没有揭示分配活动背后的经济关系。其原因有两方面：一是这种认识符合当时政府不过是“守夜人”，财政不过是“夜警国家的账房”这一事实；二是西方财政学者从资产阶级立场出发，根本不会去揭示资本主义社会中涉及阶级性的财政分配关系。

1.1.2 混合经济时期的财政与财政学

20 世纪 30 年代以来，西方财政学是凯恩斯主义及其后各当代流派的财政学。1936 年问世的英国经济学家凯恩斯的著作《就业、利息和货币通论》（简称《通论》）带来了西方财政学的深刻变革，也使西方财政理论发生了转折。凯恩斯认为，20 世纪 30 年代的西方经济危机和大量失业是由于有效需求不足引起的。为增加有效需求，凯恩斯提出了政府干预经济的宏观经济政策理论。凯恩斯主张把赤字财政、税收、公债、政府投资、补贴等财政手段提高到国家宏观调控手段的地位，形成了国家干预经济的理论体系，使政府从管理自身的财政收支扩大到对市场经济的调节，促进了公私混合经济的形成。现代经济与财政学者主要遵循凯恩斯主义的观点，他们认为，现代市场经济是有政府介入的混合经济体制。财政是公共部门经济，财政学是研究公共部门经济的科学，尤其着重于财政政策对总体经济的影响。可见，现代西方财政学者对财政的认识已由原来的政府收支及其管理扩展到政府运用财政手段调节经济，尤其是通过财政政策的实施对宏观经济增长、充分就业、物价稳定和国际收支等总体经济活动水平的影响。财政政策被提到相当高的地位。因此，许多西方财政学者认为，“财政学”一词已远不能囊括上述研究内容，主张使用“政府经济学”、“财政经济学”或“公共部门经济学”来替代“财政学”，即认为财政包括政府一切经济活动，把财政学看做是“公共部门经济”的科学。

混合经济时期，财政学的研究内容也扩展到探讨政府公共部门存在的必然性，政府公共部门的职能和发挥作用的范围，政府对宏观经济的管理与调节等问题。财政对包括私人经济在内的整个经济进行调节和管理，财政收支活动与资源有效配置、收入公平分配和经济稳定发展等问题紧密相关。

正如马斯格雷夫在《财政理论与实践》1973 年版序言中所说，“财政这一名词，传统地应用于包含税收和支出措施运用的那套政策问题。这不是一个好

名词，因为根本问题不是资金方面的，而是涉及资源利用、收入分配和就业水平的”。随后，在该书1984年再版的导言中，马斯格雷夫又指出：“本书研究公共部门的经济学，不仅包括其理财活动，而且包括其与资源利用水平、配置以及在消费者之间收入分配的全部关系。由于公共部门与私人部门相互作用，因此，两者皆须进行分析。”1985年出版，1992年译成中文本出版的哈维·S·罗森编著的《财政学》认为：“财政学是研究政府税收和支出活动的经济学分支。”“财政学，也称为公共部门经济学或公共经济学，以政府收支活动及其对资源配置和收入分配的影响作为研究对象。”^①关于财政学研究的范围和任务，作者认为：“经济学家研究财政，既分析实际政策，也为政府活动提供指南。对于后者，经济学家受其对政府在社会中应起什么作用的态度影响。”^②

可见，财政学这门科学，过去从政治经济学中分立出来，突出政府收支分配活动本身，既不强调财政与经济的关系，也不强调揭示分配活动背后的经济关系，现在又被强调成为经济学的一个分支，甚至要用“公共部门经济学”或“财政经济学”来替代“财政学”，这不能不说是一个有趣而巨大的改变。

不仅如此，现代西方财政经济学的许多观点也较前有了相当大的变化。例如，财政支出已不是被一概看做越少越好，而是认为由于国家传统职能的继续和新职能的发现，对财政资金的需求势必逐步增大，而经济的发展也为财政支出增长提供了条件，因此，财政支出不断增大被公认为是一条规律；在支出方面，西方财政学者更加强调的是效益原则、公平原则和稳定原则，使财政支出为实现宏观经济目标服务；在收入方面，更加突出税收对经济的影响作用；对公债的认识与前相比更有很大不同，尤其是凯恩斯学派，认为公债不过是把左口袋的钱放入右口袋而已，不必谈“债”色变，而且，只要把公债用于生产性用途，它就不会形成对后代的负担；在收支平衡方面，也突破了过去的一些原则，认为不管是财政盈余还是赤字应根据经济发展状况而定，关键不在于财政收支本身的状况如何，而在于经济总体的状况是否良好。如此等等，说明西方财政学的观点随着社会经济的变化而发展了。这些观点的发展和变化，在一定程度上是财政在市场经济中的重要性不断提高的反映。

^{①②} [美国] 哈维·S·罗森著：《财政学》，中国财政经济出版社1992年版，中译本序言，第7～8页。