

XI FANG CAI ZHENG SHI JIAN XI FANG CAI ZHENG SHI JIAN

西方

财政实践

马骏 郑原彬 主编

高等财经院校系列教材

XI FANG CAI ZHENG SHI JIAN XI FANG CAI ZHENG SHI JIAN

409905

高等财经院校系列教材

西方财政实践

Practices of Public Finance
in Western Countries

马骏 郑康彬 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西方财政实践/马骏, 郑康彬主编. - 北京: 中国财政经济出版社, 1997.9

高等财经院校系列教材

ISBN 7-5005-3563-5

I. 西… II. ①马…②郑… III. 财政-西方国家-高等学校-教材 IV. F811

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 18031 号

高等财经院校系列教材

西方财政实践

马骏 郑康彬主编

中国财政经济出版社出版

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

通县西定安印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12.75 印张 303 000 字

1997 年 10 月第 1 版 1997 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4 050 定价: 17.00 元

ISBN 7-5005-3563-5/F·3295

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

在过去十多年中，我国改革开放和现代化建设事业取得了举世瞩目的成就。近年来，国民经济持续快速增长，通货膨胀得到有效抑制。在财政税收领域，近年来改革的成功进一步理顺了分配关系，扩大了财源，减缓了财政收入占国内生产总值比重下降的势头。与此同时，适度从紧的财政政策使得财政支出总量有所控制，支出结构有所调整，中央财政赤字控制在预算目标之内，地方财政保持了一定的结余。在具体政策操作上，为了进一步规范新税制，对一些行业和产品的增值税过渡性优惠政策进行了清理，取消了某些不规范的税收减免，强化了各项收入征管工作。为支持经济不发达地区开发，中央财政在比较困难的情况下，对地方实行了过渡期转移支付制度。另外，我国在降低关税总水平的同时，对某些进口税收减免进行了清理，并下调了出口退税率。

在肯定成绩的同时，我们也应该清醒地认识到当前财政存在的现实困难和潜在风险。目前国家财政特别是中央财政仍然比较困难，财政收入占国内生产总值和中央财政收入占全国财政收入的比重过低；中央财政赤字仍然偏大，中央财政的债务依存度偏高，实现中央提出到2000年基本消除财政赤字目标的任务十分艰巨；部分地区和行业财经纪律松弛，税收流失仍然严重，随意减免税以及偷税、漏税、骗税、抗税、欠税以及包税等现象还时有发生；支出约束不严，增长较快，因而超过预算较多，铺张浪

费的现象比较严重；越权设立基金，乱收费、乱摊派的现象还很普遍，预算外资金管理不够规范；国家财力分散的势头还未得到扭转，难以缓解地区间财政能力和公共服务水平不平衡的状况；税收和支出政策对收入分配关系的调节能力还十分有限；相当数量的国有企业经济效益下降，亏损增加，财政补贴数额较大。

面对着前进中的这些矛盾和问题，我们急需在适应社会主义市场经济发展过程中摸索新路子，探求新方法。“它山之石，可以攻玉”。我们有必要从中国国情出发，研究西方发达市场经济国家财政管理的经验教训，借鉴国际上在实践中行之有效的办法。《西方财政实践》一书的出版，在国内填补了这一方面的空白，值得向各级财经干部和财经专业的师生与研究人员推荐。

《西方财政实践》一书是由在国内外均受过良好专业训练并具有相当实践经验的海外学者编写的，其中多数作者在美国取得了博士学位，在国际组织和研究教学机构任职。他们一方面十分关注中国的改革开放事业，另一方面对西方的财政运作和财政政策有切身的体验。此书在涉及理论探讨的同时，更重视实际的政策操作。就书中所涵括的内容而言，每一章都有明确的主题和针对性。譬如，如何理解市场机制的局限和政府财政有效干预的理论基础；如何明确政府财政在国民经济中的地位与作用并使财政成为国家宏观调控的有效手段；如何以减少效率损失和实现税负公平为目标进行税制设计；如何规范税收征管体制从而堵塞偷税、逃税、骗税的漏洞；如何计划与管理公共支出，优化支出结构，提高资金使用效益；如何建立有效的预算约束机制，加强预算管理；如何弥补财政赤字、发行国债和合理控制债务规模；如何规范各级政府之间的财政关系，建立规范的财政转移支付制度；如何改革国有企业与管理国有资产，转变政府经济管理职能；以及在国际环境中的税收政策协调等。这些都是我们在进一

步深化财税体制改革时所必须思考和解决的问题。我相信，《西方财政实践》一书的翔实内容和系统的分析，将能为我们提供十分有益的参考。

财政部副部长 刘积斌

1997年7月

目 录

前 言	(1)
第一章 公共财政导言	(4)
第一节 公共财政学的内容和背景	(4)
第二节 市场机制的成功与失效	(6)
第三节 政府的职能及其局限性	(13)
第四节 公共财政学的研究方法	(18)
第五节 本书的结构	(21)
第二章 政府财政收支结构	(25)
第一节 政府财政收支在国民经济中的地位	(25)
第二节 政府财政收入	(31)
第三节 政府财政支出	(36)
第四节 财政赤字与政府债务	(44)
附资料 美国联邦政府 1997 年财政年度财政 收支预算案	(50)
加拿大的税收体系	(51)
第三章 税收与税收立法	(55)
第一节 所得税和财产税	(56)
第二节 消费税	(70)
第三节 税收立法、执法和仲裁	(76)
第四节 税收对经济行为的影响	(80)

第五节	税收体制的设计	(87)
第四章	税收征管	(95)
第一节	税收机构	(95)
第二节	纳税申报	(99)
第三节	税款的征收	(104)
第四节	税务审计	(106)
第五节	税务代理	(112)
第六节	对偷税漏税的处罚	(114)
第七节	西方各国税收征管的若干共同特点	(115)
附资料	美国财产税的确定和征收	(117)
	美国州销售税的管理体制	(119)
	增值税的管理	(123)
第五章	政府财政支出	(128)
第一节	公共投资	(130)
第二节	社会福利支出	(138)
第三节	政府支出对经济发展的影响	(155)
附资料	美国联邦政府 1997 财政年度中教育 与培训支出方面的几项计划	(163)
	法国的社会保障体系	(164)
	经济转轨中俄罗斯的社会保障体系	(165)
第六章	对公共项目的评估	(168)
第一节	项目评估的阶段	(169)
第二节	公共工程的财务分析：成本-效益分析	(173)
第三节	对公共工程的经济分析	(181)
第四节	项目评估的若干例子	(192)
第七章	财政赤字管理	(201)
第一节	财政赤字的成因	(203)

第二节	弥补财政赤字的方法及相应的后果·····	(206)
第三节	国债管理·····	(215)
第四节	美国和日本国债的发行和交易·····	(228)
附资料	如何计算国库券的投资收益·····	(234)
	发展中国家外债·····	(235)
第八章	中央与地方的财政关系·····	(239)
第一节	中央与地方支出责任的划分·····	(239)
第二节	中央与地方税权的划分·····	(246)
第三节	中央向地方的转移支付·····	(251)
第四节	地方财政·····	(260)
附资料	美国政府间税权划分的法律框架·····	(267)
第九章	公有企业·····	(271)
第一节	西方公有企业产生的原因·····	(271)
第二节	西方公有企业的现状·····	(276)
第三节	政府与公有企业的财政关系·····	(279)
第四节	政府对公有企业的管制·····	(283)
第五节	公有企业效率及私有化问题·····	(291)
附资料	意大利的国有控股公司·····	(301)
第十章	国际环境下的财政政策·····	(304)
第一节	关税与国际所得税收·····	(305)
第二节	美国涉外税收与管理·····	(312)
第三节	国际间政策的协调·····	(320)
附资料	提高关税税率是否增加政府关税收入·····	(330)
	国际间税收协调的基本原则·····	(332)
	为提供国际性公共产品的政府间协调·····	(333)
附 录	·····	(336)
一、	政府财政预算·····	(336)

附资料 美国联邦政府预算法规·····	(354)
美国联邦政府财政预算日程表·····	(354)
二、日本和美国的教育财政支出·····	(356)
三、美国联邦政府等若干财政统计资料·····	(370)

前 言

虽然中国的财政税收体制改革在过去十几年中取得了重要的进展，但还远未达到市场经济所要求的目标。由于中国的历史和体制的背景，许多改革方案要求体现自己的特色，全盘照搬国外的做法是行不通的。但是，市场经济条件下的财政管理又有许多国际通行的原则和方法。比如说，对用何种方式弥补财政赤字，如何控制和管理公共支出，财政政策如何调节宏观经济波动和收入分配，中央与地方财政关系如何实现规范化，如何建立一套高效的税收征管体系等等问题，中国均需要进一步深入研究西方市场经济国家几十年来公共财政管理的经验与教训。了解了这些经验和教训，中国就可能在其改革过程中少走弯路。

为了向有兴趣研究西方财政的国内读者提供素材，本书系统地介绍西方公共（政府）财政的具体实践与操作。其取材的范围以美国财政为主，兼顾西欧和日本财政。本书的主要议题包括西方国家政府收入与支出结构、税收体制、税收征管、公共支出和预算管理、赤字与国债管理、中央与地方的财政关系、国有企业、国际环境下的财政政策等。本书的读者对象主要包括各级财政与税务部门的官员、有关部门的研究人员、大专院校财政、税务和经济专业的师生。本书可用作大专院校中“西方财政”课程的教科书或教学参考书。

本书除了对各级政府部门特别是政府财税部门的官员、从事该领域教学科研的专业人员以及该财经专业的学生有用以外，它也是普通百姓和经营现代企业事业单位的管理人员理应有所了

解的一门学科。在一个现代社会里，普通百姓的生活和企事业单位的运作都与政府的财政行为有着千丝万缕的联系。比如说，个人和企业一方面有纳税的义务，一方面又享用政府提供基础设施、医疗、住房、教育、社会保险等各种服务。了解公共财政的制度法规和有关的政府行为将有利于合法地减少本人或本单位的税负和有效地利用政府提供的服务。更何况，一个有觉悟的公民理应行使其公民的权力，不但要了解而且要参与、影响和监督政府财政政策的制定和执行。

本书的作者中的五位（马骏、郑康彬、叶梦华、褚浩全、徐成）均在美国获得经济学博士学位，现任职或任教于世界银行、美国大学和大公司。两位作者（钟青和王洪涛）在美国取得税务与会计的硕士学位，现任职于美国著名的会计师事务所。还有两位作者（涂军、周咏梅）为留美经济学博士候选人。本书的作者们都有在中美两国的高等教育和工作经历，了解中国经济和财政改革中所面临的问题，因而对中国应如何借鉴西方经验有较深刻的理解。本书的一些章节已由作者在培训中国财税官员和师资的研讨班上作为讲义教授。

本书力图体现以下几个特点。第一，注重西方财政中的操作与实践部分，尽量减少与政策没有直接关系的纯学术讨论。第二，选择与中国财政经济改革较为相关的内容进行重点讨论。第三，采用有关西方财政的最新资料。由于上述特点，本书具有较强的实用性和可读性。此外，由于作者们都在西方接受过严格的经济学训练，对各自所负责的章节又有相当的研究，避免了一些介绍西方情况的出版物中常见的“生吞活剥”的现象。

本书的第一章由叶梦华执笔，第二章和第十章由郑康彬执笔，第三章由马骏、钟青执笔，第四章由王洪涛、钟青执笔，第五章和附录一由褚浩全执笔，第六章、第八章和附录二由马骏执

笔，第七章由徐成执笔，第九章由周咏梅、涂军执笔。在各作者完成初稿之后，马骏和郑康彬对全书作了较大的修改。本书在最后附有对每位作者的介绍。

本书在写作过程中得到了国内外许多专家学者的帮助，其中世界银行的 Robert Ebel, Anwar Shah、周玉岭、王梅；国际货币基金组织的 Charles Vehorn；江西财经大学蒋经法、东北财经大学于立、上海财经大学于研、山东财经大学孙家驹等均为初稿提出了宝贵的意见或参与了有关讨论。中国财政经济出版社的责任编辑袁中良先生和徐洁女士为本书的早日出版付出了许多心血。另外，多位作者的妻子对本书的写作提供了全力的支持和帮助。十分有意思的是，在本书的写作和出版过程中，本书作者中的六位（马骏、郑康彬、钟青、叶梦华、褚浩全、徐成）都有了新生的孩子。我们谨以此书作为对这些孩子们的一个特殊的礼物。我们还向在百忙中为本书作序的财政部刘积斌副部长表示感谢。

当然，由于作者水平和时间的限制，本书会存在一些不足甚至错误之处，我们热忱欢迎读者指教，以便在今后修订时加以改进。本书所表达的观点和内容上的错误均由作者个人负责，与其所属机构无关。

马骏 郑康彬

1997年6月于美国华盛顿

第一章 公共财政导言

每一个国家的个人、单位和地区的经济活动都与政府的经济行为紧密相关。公共财政就是一门研究政府经济行为的学科。本书的目的在于系统地介绍西方国家公共财政（即政府财政）的具体实践与操作，以期为中国财政改革提供有用的借鉴。作为书的导言，本章将力图用通俗的语言向读者介绍西方公共财政的基本内容和理论背景。本章的第一节先谈谈什么是公共财政学和公共财政学想要解决哪些问题。第二节将论述为什么市场机制有时会失败从而需要政府来补救。第三节将讨论政府的职能及其局限性。最后一节将介绍西方国家研究公共财政问题的方法。

第一节 公共财政学的内容和背景

西方的公共财政学（Public Finance）实质上是政府财政学。它最初主要是探讨和分析政府为履行其有限的职责（如提供必要的公共产品）而面临的收入和开支问题，但近半个世纪来人们发现政府还可以通过其财政行为来弥补许多市场机制的缺陷，包括调节宏观经济波动和改善收入分配等等。西方国家政府的收支因而逐步增长，政府在国民生活中扮演的角色也越来越重要。随着政府作用在增强，财政学也逐步演化成更为广义的公共部门经济学（Economics of Public sector）（见 Stiglitz 1986）。这里，公共

部门指包括各个政府部门和国有企业在内的有赖于政府支付经费的单位。

公共财政学旨在研究一系列与政府有关的经济问题。这门学科需要回答的第一个问题是：经济资源（如劳力、商品、资金等）应由市场还是由政府在企业、行业、地区和消费者间配置？时下许多人认识到市场机制常常是解决资源配置的最佳方法，政府对经济活动应该干预得越少越好。但是，在市场机制解决不了问题或解决不好时就只有依靠政府的干预了。第二个问题是，政府在市场机制失败时应干预到什么程度和用何种手段进行干预？是由政府直接地管死管严，还是间接地鼓励引导？或者是在某些方面管死管严而在另一些方面鼓励引导？政府干预经济的手段很多，主要包括税收、公共支出和政府法规等。具体地说，财政学至少需要回答下列问题：政府收入是哪里来的？应该从哪里来？为了征得一定税款，应该向谁多征向谁少征？政府的收入用到什么地方去了？应该用到什么地方？哪里应多用哪里应少用？政府应该以何种方式提供公共产品和服务？政府的产品和服务分别是提供给谁的？对收入分配有何影响？财政制度和法规中哪些可以改进？有哪几种改进的办法？各有何利弊？最后，我们还要弄清衡量一个体制或一个政策利弊的标准是什么。

从研究目的来看，西方公共财政学覆盖三个方面。第一是对现状的分析，以期了解现行的公共财政的收支结构、制度法规和操作部门的实际活动。第二是对后果的分析，以了解现行的公共财政活动对宏观和微观经济（包括经济增长、投资、消费、储蓄、劳动力等变量）的影响。第三是对不同体制进行比较，评价各种不同体制对经济的影响，以选择最优的改革方案。

第二节 市场机制的成功与失效

为了弄清政府为什么要干预经济，首先要了解市场机制在经济活动中的功能和局限性。本节将以此为题向读者介绍西方经济学中的有关内容。

市场机制通常被认为能够产生经济上的高效率。为什么呢？第一，市场信号会有效地引导资源向高效率的企业、行业和地方流动。以行业间的资源流动为例，如果市场上对一个行业的产品需求上升，该产品的价格便会随之上升，该行业的利润率因此也会上升，其他利润率较低的行业的劳力和资金就会流向该行业。在经济学上可以证明，资源向需求较高的行业流动会带来整个经济的效率的上升。直观地看，由于资源流向了利润率较高的行业，整个企业界的利润上升；同时由于资源的流动带来了该行业更多的产出，使消费者可以在更大程度上得到满足。第二，在市场条件下，低效的、成本高的、技术落后的、经营不善的企业会在竞争中被淘汰，通过竞争筛选下来的企业必定是高效率的。道理很简单，成本较高的企业的利润低于平均利润率，无法支付平均的工资或资金收益，因而无法与其它企业竞争劳力和资本。只有那些利润率达到足以支付平均工资和资金收益的企业才能生存和发展。

英国著名经济学家亚当·斯密（Smith）早在十八世纪就悟出了市场能够有效地配置资源的道理。他认为，供求双方在市场的环境下各自理性地追逐自身的利益不但不会造成整个经济的混乱，恰恰相反，它会带来整个经济的高效率。两百年来市场经济的发展不能不说是他的这个思想的见证。到了二十世纪中叶，美国数理经济学家德布罗（Debreu）更用严谨的数学方法证明了

这个市场产生效率的命题（见 Debreu 1959）。德布罗因而获得了 1987 年诺贝尔经济学奖。然而，他在证明中也发现这个命题只在一系列的假设条件下才能真正成立。这些条件就是我们下面详细讨论的所谓完全竞争的假设条件。如果市场不能造就一个完全竞争的环境，那么高效率是无从保障的。另一名美国经济学家阿罗（Arrow）也从数学上严密地证明了个体（生产者和消费者）利益最大化与社会总体利益最大化之间存在矛盾，即使通过民主表决也未必能够解决（见 Arrow 1951）。这就是著名的阿罗不可能定理。阿罗因而也获得了 1972 年诺贝尔经济学奖。时至今日，我们对市场机制可以说是有了较为深刻而又全面的理解了：市场机制在许多情况下可以带来效率，但也有失败或和无效的时候。

为了理解市场机制有效配置资源的条件，我们首先要了解什么是完全竞争。扼要地说，完全竞争的条件主要有以下几个。首先，完全竞争要求有很多的生产者生产同一种产品，同时有很多需求者购买该种产品。这里的“很多”指的是多到任何一个生产者或需求者都无法影响市场价格的程度。换句话说，在完全竞争的条件下，任何一个生产者或消费者都无法操纵市场价格。第二，完全竞争要求一切有关生产和消费的信息都为公众所知，没有秘密技术或内部交易（走后门）之类的事情。第三，完全竞争要求各种资源（如人力、物力和财力）都能够自由地在不同的企业、行业或地区间转移。也就是说，不允许存在人为地阻止企业或个人去从事某行业或放弃某行业的障碍。关于完全竞争，还有一些其它要求，在下面对“市场失效”的讨论中我们会详细讨论。但如果上述三条中任何一条要求没有满足，完全竞争就不存在。比如说，某生产者因拥有一种秘密技术而成为唯一的供给者（即垄断者），或劳动力受户籍限制而不能自由地随需求转移，或为进入某一行业要通过贿赂官员才能取得营业执照，或是某一企