



〔美〕阿图·埃克斯坦著
张 愚 山 译

公共财政学



中国财政经济出版社

公 共 财 政 学

〔美〕阿图·埃克斯坦 著

张 愚 山 译



中国财政经济出版社

Otto Eckstein
Public Finance
Fourth Edition
Prentice-Hall Inc. 1979
本书根据1979年第4版译出

公共财政学
〔美〕阿图·埃克斯坦 著
张 愚 山 译

*

中国财政经济出版社出版
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
北京印刷二厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 6.125印张 124,000字
1983年8月第1版 1983年8月北京第1次印刷
印数：1—12,000
统一书号：4166·420 定价：0.65元

译 者 的 话

埃克斯坦〔美〕著的这本《公共财政学》，是一本资产阶级财政学著作，主要介绍了美国的财政学理论，具有一些新的观点。这本书简明扼要地提出了财政的基本原则和基本问题，受到读者欢迎。本书于1964年初版发行，本译本为该书1979年第四版的译本。

本书探讨了关于财政学范围的新观点，并对财政政策和货币政策之间的联系作了很好的探索。本书重新写了关于稳定经济政策的很多材料，以反映经济动荡和公共财政之间的关系。

本书还着重论述了以下的问题：一、政府活动的正当范围；二、公共财政支出分析的原则；三、税收制度中关于公平的基本问题和税收制度对经济活动的影响；四、公债负担的性质。

本书结构较谨严，是一本有价值的著作。为了便于读者掌握每章的内容，每章末都写有一个总结。

本书作者是普润提斯—赫尔公司出版的《现代经济学基础丛书》的编辑，哈佛大学的经济学教授保罗·M·沃伯格（Paul M. Warburg），阿图·埃克斯坦是他的笔名。他在普林斯顿大学获得学士学位，在哈佛大学获得硕士学位和博士学位。

埃克斯坦博士是一个古根汉姆 (Guggenheim) 研究员基金的接受者。他在1966年从普林斯顿荣获名誉法学博士，又从布鲁塞尔自由大学获得名誉学位。他是国际上公认的财政科学方面的专家。他是美国经济协会、统计协会和国家商业经济学者协会的会员。他一直是美国总统经济顾问团的成员和美国国会联合经济委员会的技术主任。

本书作者的资产阶级学术观点也表现在本书中。望我国读者阅读中予以注意。

本书译文在修改和校对过程中承蒙隆鸣岐、刘莘稼等老师，沈卫国、沈禹钧、岳志、张岗等同学提出很多宝贵意见，在此深表谢忱。

一九八二年八月一日

于安徽财贸学院

目 录

前言	(1)
第一章 政府活动的范围	(3)
第一节 政府支出的发展趋势和分类	(3)
第二节 政府开支增长有规律吗?	(8)
第三节 政府活动应有范围的确定	(9)
第四节 关于公共部分和私人部分二者界限的争论	(19)
第五节 投票箱与市场	(21)
第六节 公共开支和私人开支之间应具有什么样的平衡?	(24)
总结	(25)
第二章 关于政府支出的经济效率问题	(29)
第一节 预算编制	(29)
第二节 得益-费用的分析	(31)
第三节 公共劳务的定价	(39)
第四节 经济原则运用的制度化	(41)
第五节 最后应注意的是政治现实	(44)
总结	(45)
第三章 州和地方政府的财政	(47)
第一节 联邦制度下各级政府活动的分工	(47)
第二节 地方政府的利益	(48)
第三节 国家计划的利益	(51)

第四节	州和地方政府的战后财政	(52)
第五节	关于州和地方财政问题的解决办法	(55)
总结		(60)
第四章	大城市地区经济学.....	(62)
第一节	城市财政问题的特殊性	(62)
第二节	中心城市的麻烦	(64)
第三节	郊区的问题	(66)
第四节	协调和计划工作问题：对自然环境相互依赖 性的忽视	(67)
第五节	大城市地区需要整顿吗?.....	(68)
第六节	关于整顿大城市地区可供选择的方案	(70)
总结		(72)
第五章	税制的公平原则与有关论点	(75)
第一节	美国税制的巨大成就	(75)
第二节	计税基数与税率	(76)
第三节	转嫁与归宿	(76)
第四节	税收制度的实践标准	(79)
第五节	一个公平的税制：公平标准	(81)
第六节	支付能力的衡量：计税基数的选择	(82)
第七节	纵向公平：税率的结构	(84)
第八节	联邦个人所得税	(86)
第九节	个人所得税的公平问题	(88)
第十节	其他税收的公平问题	(96)
第十一节	双重课税问题	(98)
第十二节	负所得税是一种走向更加公平的收入分配 吗?	(100)
第十三节	工薪税	(102)

第十四节 税收负担和转移性收益的分配	(103)
总结	(105)
第六章 税收、经济效率和经济增长	(108)
第一节 税收制度和经济效率	(108)
第二节 累进所得税和生产积极性的发挥	(114)
第三节 公司所得税和经济发展	(118)
第四节 税收制度和个人储蓄	(125)
第五节 所得税过重吗？作为选择对象的增值税	(127)
第六节 税收制度和需求的增长	(128)
总结	(130)
第七章 公债经济学	(132)
第一节 国债的增长	(132)
第二节 什么是国债负担？	(136)
总结	(142)
第八章 总需求的调节：稳定经济的财政政策	(144)
第一节 财政政策的理论根据	(144)
第二节 赤字和结余：自动的变化和可自由决定的变化	(149)
第三节 充分就业预算、财政拖累和财政支用余额	(151)
第四节 一些复杂情况	(155)
第五节 其他预算原则：年度预算的平衡	(161)
第六节 一个平衡的充分就业预算：经济发展委员会 的计划	(163)
第七节 反衰退的实际财政政策	(165)
第八节 通货膨胀期间的实际财政政策	(169)
第九节 财政政策和货币政策的正确结合	(174)
第十节 菲利普斯曲线和目标选择	(177)
总结	(184)

前 言

政府在我们的经济制度中占着极为重要的地位。美国人民要依靠政府保护个人自由，维持社会正义，提供公共劳务以及制定可使自由市场经济运转的法律制度。政府工作的质量高低在决定整个经济活动方面具有巨大的作用。如果政府是无能的，就会浪费资源，收税过高。如果政府担负职能过多，就会使私营活动衰退；家庭和企业就不可能有效地发挥它们的积极性；也不可能作出合理的多方面的对正确实行市场经济十分必要的决策。如果政府负责过少，则私营经济力量就会从多方面危害整个经济，收入和财富的悬殊就会变得过大，一个伟大富强的国家所应有的公共劳务就无法提供。

本书是一本财政学入门的书，旨在研究政府收入和支出活动。它将要讨论预算、税收、政府支出和国债，要研究预算对经济的影响，特别要研究对达到主要经济目标——经济增长、经济稳定、税收公平和经济效率的影响。它还要研究“应当是什么”的问题：假定我们要想达到某些目标，如经济增长或收入的一种较公平的分配等，有什么特殊政策可以达到这些目标呢？

理解财政学如何解决以下公众的主要争端将是很富有趣义的：

1. 国家活动的范围应该有多宽？

2. 联邦、州或地方提供的公共服务的适当水平是什么？

3. 我们的税收制度正在威胁着经济的增长吗？

4. 州和地方政府为什么面临着如此严重的困境？怎样才能帮助他们在不把所有管理权都集中于华盛顿的情况下克服困难呢？

5. 在人们不可避免地具有拖延或偶然判断错误等缺点的条件下，政府如何能最好地向经济周期波动作斗争？

6. 我们为什么对国债感到担忧？

本书并不为你解决这些问题。你可以用你自己的哲学标准、关于人性的观点、甚至一些自己的感情——你对政府的看法——得出你自己的结论。但是，学点经济学是这个过程的一个重要的组成部分；除非你对经济学有所了解，否则你在解决这些问题方面不可能有很大的进展。^①

注 释：

① 我对哈维·布拉塞 (Harvey Brazier)、萨缪尔·M·高 (Samuel M. Cohn)、马丁·大维德 (Martin David)、理查德·T·魁尔 (Richard T. Quill)、约翰·库尔曼 (John Kuhlman)、杰塞夫·A·柏齐曼 (Joseph A. Pechman) 和南然·卢森堡 (Nathan Rosenberg) 等提出的建议，感到对我帮助很大，谨表谢忱。

第一章 政府活动的范围

第一节 政府支出的发展趋势和分类^①

我们的经济是资本主义经济。我们依靠私人企业来满足我们大部分的经济需求。但是政府的规模和活动的多样化都有惊人的发展。本世纪开始，各级政府支出只有十六亿美元，占国民生产总值的8%（见图式1-1）；联邦支出仅为五亿美元，而且尚未开征所得税。1977年政府支出已超过六千八百亿美元，占国民生产总值的33%。经济也在增长，但没有象政府支出那样大规模的增长。

政府支出急剧增长的原因何在呢？第一，美国是世界大国之一，担负着军事支出的重担。全部联邦支出的27%用于防务、国际计划和义务、太空研究；14%用于偿付以往的战争费用——国债利息和退伍军人救济金（参见表式1-1）。

第二，政府已担负起那些不能自给的个人福利的责任。在过去每个家庭都必须照顾其年老、残废和孤寡的人；而那些无家庭照顾的不幸的人则被迫在悲惨的情况下靠少得可怜的施舍过活。由于平均寿命的延长和传统的大家庭分成各自独立的几代人，维持家庭收入已成为一项公共职能。今天，社会保险，政府援助以及其他的收入维持计划，其费用每年要在一千二百五十亿美元以上。

表式1-1

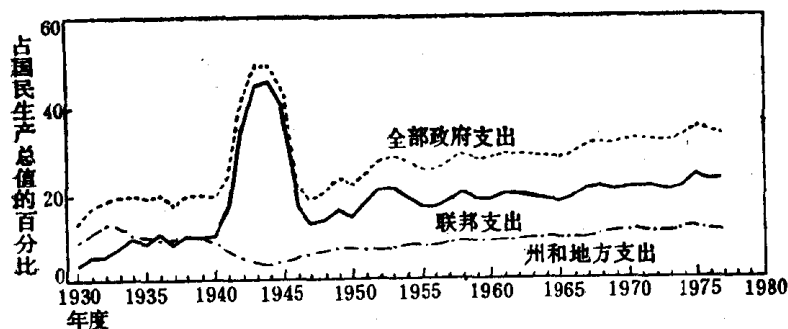
1976年政府支出用途分布情况

政府级别	支 出 项 目	数 额 (单位: 十亿美元)
联 邦	国 防	90.0
	国际事务	5.1
	一般科学、太空研究和技术	4.4
	自然资源、环境和能源	11.3
	农 业	2.5
	商业和运输	17.2
	社区和地区发展	5.3
	教育、训练、就业和社会服务	18.2
	保 健	33.4
	收入保障	127.4
	退伍军人救济金和劳务	18.4
	执法和司法	3.3
	一般行政管理	2.9
	收入分享和一般用途的财政援助	7.1
	利 息	34.6
	未分配的抵销收入	-14.7
	合 计	366.5
州和地方	教 育	97.1
	公 路	19.8
	公共援助	34.6
	保健和医院	22.9
	警 察	10.2
	消 防	4.0
	监 狱	4.0
	自然资源	7.0
	公用事业和卫生	9.2
	其他(行政、劳工、调节、农业等)	37.4
	合 计	246.2

来源: 美国商业部国民收入和产值帐户。

第三，为了在我们技术先进的社会中工作和生活，人民要接受更多的教育来装备自己。五十年前，全部青年人中有三分之一读完中学，而今天就有五分之四的毕业生，那些没有学历的人，一生都必须从事非技术性的劳动。

第四，人口的增长和人口在城市地区的集中导致交通、卫生、自来水、住宅及其他公共劳务支出的大量增加。在上一世纪，一个农民可以从井中打水，用食物下脚喂猪，用步枪保卫家庭。现在他在城市中的孙子再为自己作这些劳动就是愚蠢的了。



图式1-1 1930—1977年度政府支出增长情况

最后，日益上升的费用提高了政府支出在经济中所占的份额。政府大部分支出用于各项劳务方面，如教育、保健、消防、警察保护、卫生等。这些领域的效率还不象整个经济那样有更多的进展。虽然政府公务员的工资有时落在后面，但是从长远看，他们也将如其他工人一样获得相同的数额和增加额。结果，这些公共劳务的单位费用也在持续增长。

到处都可看到，伴随经济的发展和收入的增长而来的是

政府作用的增多。在一些欠发展的国家如阿富汗，政府支出只占全部国民生产总值的5%左右。在印度和巴基斯坦一些发展中国家则占10%；而在希腊约占20%。美国政府支出虽占33%，但也不是最高的。瑞典、西德和法国比美国在社会福利计划方面的开支更大，所占比重在35%以上。

政府支出占国民生产总值的比重是衡量政府活动范围的一个大概的尺度。在政府支出中只有一部分是消耗性的，即说，通过采购物资和劳务从经济中吸取真正的资源；其余的支出则是转移性付款，如把货币转移给个人的社会保险赔偿费，拨给企业的补助金，或拨给下级政府的补助金。表式1-2可以显示出它们最近的趋势。

表式1-2 1976年公共部分规模

项 目	级别和金额(单位:十亿美元)		
	联 邦	州和地方	总 额
支出	386.3	246.3	632.6
消耗性支出(物资和劳务购置)	130.1	231.2	361.3
政府公务员	62.4	129.2	191.6
向企业购置	67.7	102.0	169.7
转移性付款	223.1	26.0	—
对个人	162.1	26.0	188.1
对州和地方政府	61.0	—	—
其他(债务利息;补助金,政府企业往来结余(-);等	33.1	-10.9	22.2
收入	332.3	264.7	—
各项税收及其他自有来源	332.3	203.7	536.0
联邦政府转移过户	—	61.0	—
结余(+)或赤字(-)	-54.0	18.4	35.6

为避免重复计算仅列联邦对州和地方转移过户净数。

来源:美国商业部国民收入和产值帐户。

消耗性支出把资源转入公共部分，通过政治程序达成的政府决策确定这部分经济总产品如何使用。另一方面，通过转移性付款，政府仅仅把购买力由一决策单位转移到另一决策单位，由领受单位决定该款如何使用。

消耗性支出并不是全部都是政府直接活动的结果。有一半是代表政府购买私人企业的产品，如导弹，粮食或学校建筑物。它们代表用于公共用途的私人产品。另一半则代表政府生产（government production）^②，也就是说，代表诸如士兵、教师、警察和消防人员等政府公务员的劳动。

权力的集中是政府支出增长动力之一，但这是一个首先与联邦政府有关的事情。尽管州和地方两级政府的支出增长近来较快，而联邦政府支出几乎是州和地方全部支出的两倍。但是州和地方有一半以上系属于消耗性支出，（参看表式 1-2）它们用于大多数的民用公共劳务（包括教育）的方面。联邦政府除防务开支外主要是一个货币的转手者，即一方面收税，另一方面却转移给个人和州、地方政府使用。

数字大小还不能充分反映着政府在经济中的重要性。税收的水平有其一定的意义，即是说，每一美元税收不管是用作消耗性支出或是用作转移性付款，都代表一定程度的强制。它能影响对私人的刺激和经济的增长。而且，有些政府活动，实际上虽没有花钱，但却是极端重要。许多制订规章的活动，司法行政以及国会和总统对新法律的制定都可对经济的组织形式产生影响。当然，这些活动的美元费用并不能说明它们的意义。

第二节 政府开支增长有规律吗？

德国经济学家阿道富·瓦格纳(Adolph Wagner) 根据对十九世纪几个先进国家公共支出记载的考察，在1883年写道，他认为他已发现“国家活动持续增加的规律”。他把他的“规律”建筑在“迫切要求社会进步及其在公私经济特别是强制的公共经济有关领域内发生的变化这一基础上”。虽然战争及其后果比社会进步用钱更多，但他的观点已理所当然地得到了历史的证实。

皮考克(Peacock)和魏斯曼(Wiseman)③用英国现代统计资料验证了瓦格纳的思想。他们发现他的“规律”仍在起作用，但他们提出了一个更复杂的解释。他们发现支出的增长只是由于收入的增长而不是其他方面的原因：一定的税收制度具有不变的税率，而会随着经济的增长筹集更多的货币，而政府也象我们大多数人那样花掉其收入。而且，提供公共劳务的费用也会随着该民族的发达而增长。在人民对支出的欲望与其对税收承担水平之间常常存在着巨大的差距。争取较大预算的压力常常是巨大的。在有收入的限度内，公共资金的管理人（保守的政治家，预算局和财政部）很少有权拒绝对支付的要求。只有当需要采取行动提高税率支付新的开支时，他们才能说“这样不行”并进行坚持。

除了支出随着收入而逐渐增长的这种情况之外，每隔几十年由于需要支援战争也会导致税收制度的扩大。战争一旦结束，税收制度并不回到它战前的水平上；有些新税还要继

续存在，因此收入和支出的增长趋向总是永远向上发展的。人们把这种运动过程叫做“取代作用”。

这个理论对英国的经验来说似乎是很适合的。它可以同样适用于美国吗？一般说来是可以的。联邦一级的税率是不常变化的，和平时期有下降倾向。取代作用在最近几次战争以后已经发生。在越南战争以后，转移性付款和对州和地方政府的补助金仍使税收在国民生产总值的份额保持在最高的水平。通货膨胀使财政收入迅速提高，所以税率无论如何也不能削减。州和地方政府尚未获得取代作用的好处，已经被迫采用新税，随着各项费用的上升，在过去二十五年内不断地提高税率。这样，虽然在一个不断增长的经济中在现有的开支计划方面不可避免地存在着一种急剧增长的趋势，但支出水平的长期动向更多地是由总统、国会、地方政府、归根结底也是选民所作的自觉决策的结果。

第三节 政府活动应有范围的确定

什么是政府活动应有范围？有无经济标准可帮助我们决定某项活动应适于归公共部分或私人部分，自古以来很多思想家都涉及到这个问题。古典经济学的创始人亚当·斯密对政府活动范围列出三点：（1）防务，（2）司法裁判，（3）一些公共工程。^④ 今天对这个问题可以看出有三个方面的探讨：（1）仅限于私人部分不能做的工作范围内允许政府活动；（2）允许政府起更加积极的作用；（3）社会主义者的对待办法。