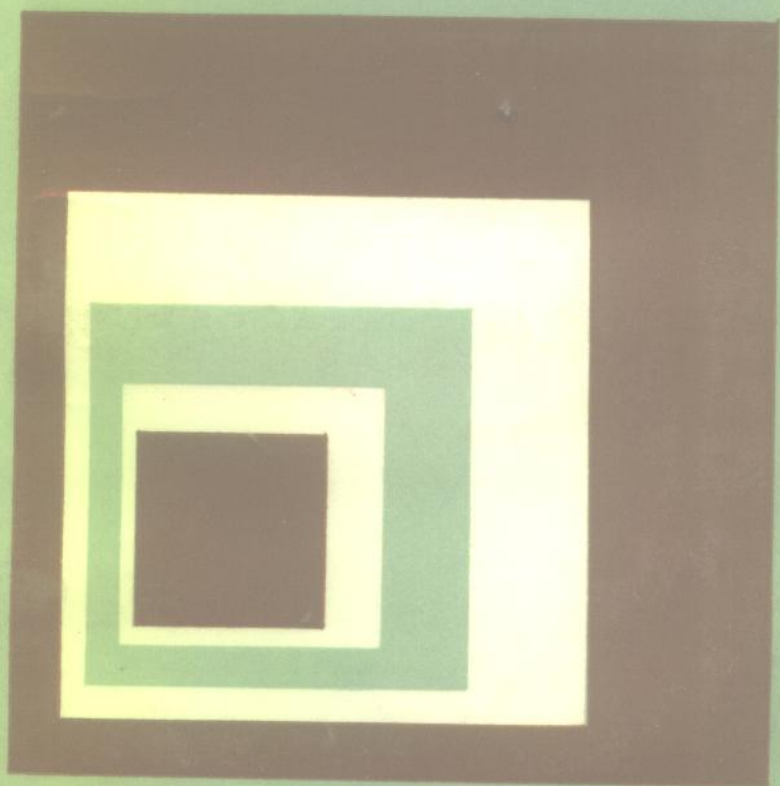


高等学校文科教材

比较财政学

邓子基 主编



中国财政经济出版社

高等学校文科教材

比较财政学

邓子基 巫克飞 董大胜 葛南翔 编著

中国财政经济出版社

高等学校文科教材
比 较 财 政 学

邓 子 基 主 编

•

中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

密云县双井印刷厂印刷

•

850×1168 毫米 32 开 15.75 印张 376 000 字
1987 年 11 月第 1 版 1987 年 11 月北京第 1 次印刷
印数 1—200

统一书号: 4166·975 压膜装定价: 3.10 元

•

编写说明

《比较财政学》是受国家教育委员会委托编写的一本高等学校文科教材。

《比较财政学》是财政科学中以不同所有制国家的财政分配关系为研究对象的一门学科。它涉及社会性质与学说思想渊源各异以及国情不同的国家财政学说、财政政策与财政实践，范围很广，问题十分复杂。因此，研究《比较财政学》决不能离开社会性质与国情来机械和简单地进行比较分析，而必须以马克思主义基本原理为指导，立足中国，面向世界，实事求是，从实际出发，历史、辩证地对待、分析不同国家的财政学说、财政政策与财政实践，既不排斥一切，又不全盘照搬，特别要反对“全盘西化”；必须做到由表及里，去伪存真，古为今用，洋为中用。我们研究、编写《比较财政学》的目的是明确的，那就是：第一，我们要为高等学校文科提供一本教材，以满足全国教学需要；第二，通过比较财政研究来了解世界，透过现象看本质，吸取、借鉴世界不同性质国家财政某些有益的学说、管理形式、方法与工作经验，为我国实行改革、开放和搞活经济的方针，发展有计划商品经济，实现中国式的社会主义服务；第三，通过比较研究社会主义与资本主义国家财政学说、财政政策与财政实践，吸收其合理部分，为充实、丰富与发展社会主义财政学服务，并为建立广义的财政学创造条件。

我从事高等学校财政学教学与科研工作 30 多年，发表、出版过马克思主义财政学说、社会主义财政理论与批判资产阶级财政

理论等方面的论著与教材，但还没有涉及比较财政的研究。现阶段我国还缺乏这方面的专著或教材。我对比较财政的课题一向感兴趣，也有写一本《比较财政学》的宿愿。可是，由于任务多，此志未酬。

1985年，国家教育委员会把主编《比较财政学》的任务交给了我。这是对我的信任，我感到责任重大。就在此时，我为厦门大学1984级财政学博士研究生巫克飞、葛南翔和董大胜三位同志开设《比较财政研究》课程。我把主编教材与教学任务密切结合起来，既把他们当作研究生，又把他们当做我主编《比较财政学》的助手。我在对他们讲授《比较财政研究》的过程中，主要提设想，讲体系、观点、基本内容与方法论。与此同时，我指导他们从事研究，分工搜集，整理资料，组织他们撰写提纲和初稿，并同他们一道反复讨论，解决疑难问题，帮助他们提高写作水平。最后，由我负责主编，进行修改、定稿。可以说，这本《比较财政学》实际上是我们师生四人的集体创作和共同的劳动成果。如果没有他们三位博士研究生的辛勤协作，这本《比较财政学》是不可能在短短的一年多时间内编写出来的。

本书得以顺利进行编写并出版是同国家教育委员会高教一司、原高等学校文科教材办公室、厦门大学经济学院与财政金融系以及中国财政经济出版社的关心、帮助与支持分不开的。我们在此表示谢意。

应该指出，《比较财政学》是一个新的领域，我们编著这本书只是初步尝试。由于作者水平限制，时间又比较匆促，缺点与错误在所难免，我们欢迎专家、学者和广大读者同志批评、指正。

邓子基

1986年12月于厦门大学经济学院

目 录

导 言	(1)
第一章 财政学说比较	(13)
第一节 中国古代财政思想	(13)
第二节 西方古典财政学说	(29)
第三节 现代西方财政学说	(44)
第四节 社会主义财政学说	(81)
第五节 现代东西方财政学说的简要评价	(117)
第二章 国家预算制度比较	(122)
第一节 国家预算的一般问题	(122)
第二节 国家预算原则	(126)
第三节 国家预算的组织形式	(130)
第四节 国家预算范围的扩大趋势	(146)
第五节 预算程序	(154)
第三章 国家税收比较	(175)
第一节 税收的概念与原则	(175)
第二节 税收调节经济的理论分析	(186)
第三节 税收筹集财政收入的作用	(195)
第四节 税收杠杆的实际运用	(211)
第五节 税收体系与结构	(231)
第四章 国家公债比较	(238)
第一节 公债的概念与性质	(238)
第二节 公债的种类、发行与管理	(262)

第三节	当前各国债务状况·····	(279)
第五章	财政支出比较·····	(312)
第一节	国家观、国家职能与财政支出·····	(312)
第二节	财政支出的原则·····	(320)
第三节	财政支出增长·····	(328)
第四节	财政支出的分类与结构·····	(342)
第五节	财政支出的效果评价·····	(353)
第六章	国家财政管理体制比较·····	(370)
第一节	国家财政管理体制的一般问题·····	(370)
第二节	政府职能与财政体制·····	(373)
第三节	国家预算管理体制(上)·····	(383)
第四节	国家预算管理体制(下)·····	(388)
第五节	预算外资金管理体制·····	(412)
第六节	国营企业财务管理体制·····	(419)
第七章	财政政策比较·····	(440)
第一节	财政目标与财政政策概论·····	(440)
第二节	资产阶级宏观财政政策的理论基础 与政策主张·····	(448)
第三节	资产阶级宏观财政政策的实践与评价·····	(465)
第四节	我国社会主义财政政策的初步研究·····	(485)

导 言

一、比较财政学的产生

当代国家财政从社会制度性质的角度来看可以划分为两大不同的类型：一类是以生产资料私有制为基础的资本主义财政；另一类是以生产资料公有制为基础的社会主义财政。由此形成了两大不同的财政学体系——资产阶级财政学和社会主义财政学。

资产阶级财政学是在资本主义生产关系迅速发展的条件下产生的。1776年资产阶级古典政治经济学理论体系的建立者亚当·斯密出版了其经济学名著——《国民财富的性质和原因的研究》。在这部著作中，亚当·斯密把财政问题作为政治经济学体系的一个重要组成部分加以研究，从而创立了资产阶级财政学。但是，鉴于当时资本主义经济发展的客观要求，斯密极力主张实行经济自由主义，反对国家对私人经济活动的干预，提倡实行“廉价政府”。所以，亚当·斯密实际上只把财政活动看作国家筹措和安排行政与军事经费的收支活动。亚当·斯密以后，资产阶级庸俗经济学者在阐述经济学说时，尽管或多或少地也涉及财政理论，但由于当时“自由放任”的主张占绝对统治地位（特别是法国资产阶级庸俗经济学家萨伊提出的所谓“供给能够创造自身的需求”的理论成为资产阶级信奉不疑的“定律”），故同亚当·斯密所处的时代相比，无论从财政实践或是财政理论上看，都没有什么明显的变化。

本世纪 20 年代末期，资本主义世界爆发了有史以来最严重、最深刻的经济危机，30 年代初期又进入大萧条时期。这次大危机，宣告了旧的资产阶级庸俗经济学中所谓资本主义私人经济通过市场机制的作用可以自动保持均衡的神话彻底破产。为了摆脱危机和萧条的困扰，30 年代初期，美国政府被迫实行“新政”，开始了政府对私人经济活动的干预。1936 年，英国经济学家凯恩斯出版了《就业、利息和货币通论》一书。书中严厉批判了以萨伊定律为基础的“自动均衡论”，提出国家加强对经济活动的干预，通过财政政策来提高有效需求，增加就业，从而避免经济危机。这本书为现代资产阶级经济学和财政学的发展奠定了理论基础。

第二次世界大战以后，由于国家垄断资本主义的迅速发展，资本主义国家政府纷纷以凯恩斯主义为依据，大大加强了国家对经济活动的干预。它们把财政支出、税收、公债等财政工具作为反经济危机的主要手段，并与货币政策相互搭配，力图保持宏观经济的稳定。现代资产阶级财政学说也因此发生了重大的变化。它不再拘泥于单纯从财政的角度来研究财政收支问题，而是在凯恩斯理论的基础上，从宏观经济的角度，从财政作为国家干预经济的重要工具的角度来展开其财政理论研究。在进行理论研究分析的基础上，不少学者还积极地向政府提出各种不同的政策建议，以供政府在制定财政经济政策时参考。

社会主义财政学是在社会主义制度建立之后，随着社会主义财政经济实践的不断产生和发展起来的。苏联是世界上第一个社会主义国家。十月革命胜利以后，在苏联共产党的领导下，苏联人民以马克思列宁主义理论为指导，展开了大规模的、崭新的社会主义革命和建设实践。50 年代以后，苏联逐步形成了一套高度集权型的计划经济管理体制。这对于当时苏联迅速建

立一个较为完整的工业体系，特别是重工业体系，起了重大的作用。苏联财政在社会主义经济建设实践中扮演了重要角色。它有计划地参与社会产品或国民收入的分配，集中了大量的财政资金，然后根据国民经济发展的需要，有计划地分配于各个部门，为各个部门的协调发展提供了资金保证。实践的发展，客观上要求社会主义国家必须建立起自己的财政学说。于是，苏联经济学者以马克思主义政治经济学理论特别是马克思的再生产理论和辩证唯物主义、历史唯物主义为理论基础，结合苏联财政经济实践，建立了社会主义财政学。

第二次世界大战以后，社会主义制度在地球上雨后春笋般地建立起来。社会主义财政实践和财政理论也得到不断丰富和发展。在我国，由陈云同志倡导和提出并由许多财政经济学者加以深入研究、补充和发展的“国家分配论”、“国力论”、“综合平衡理论”等，就是对社会主义财政学所作出的重大贡献。

应当指出，根据社会制度性质的不同把财政实践划分为两大类型和把财政学说划分为两大体系并不意味着它们之间毫不相干。恰恰相反，国家财政作为一个特定的社会经济范畴，它本身具有共性和特性两个方面。就财政的共性来说，任何社会制度下的财政分配活动都可以起到两个共同的职能作用：第一，为实现国家的职能而筹集和安排财政资金；第二，成为国家调节、控制经济活动的重要杠杆。这体现了财政的共性（财政一般）。上述财政两方面的职能作用究竟是为哪一个阶级的利益服务的？它的社会性质如何？通过什么具体形式来发挥职能作用？这体现了财政的特性（财政特殊）。同时，还应当看到，即使在同一社会性质的国家中，由于各个国家具体国情不同，决定了它们无论在财政实践方面或者是在财政学说方面都体现出各自不同的特点。例如，同属于资本主义性质的美国、日本、英国、法国等国家，在

财政杠杆的实际运用方面就存在着差别。而我国和苏联、匈牙利、南斯拉夫等社会主义国家之间，由于国情与经济管理体制上的差别，在财政实践和财政理论方面也不尽相同，这就是说，就同一社会性质的各个国家而言，财政分配也同样存在着共性与特性两个方面。财政这种共性与特性的存在就为“比较财政学”这门学科的产生奠定了客观的基础。

二、比较财政学的研究对象与任务

每一门学科都有自己特定的研究对象，比较财政学也不例外。财政学的基本原理已经阐明：财政是国家对一部分社会产品或国民收入所进行的分配活动；财政的本质是这种分配活动所体现的以国家为主体的分配关系；财政学的研究对象是国家为实现其职能的需要而进行的财政分配活动所反映的分配关系。比较财政学，顾名思义，就是比较不同国家财政分配关系的一门科学。它所比较研究的对象，从纵的方面看，可以是不同历史时期的国家的财政分配关系；从横的方面看，可以是同一时期（特别是当代）不同社会性质国家的财政分配关系，也可以是具有相同社会制度的不同国家的财政分配关系。

财政学说是人们对财政分配活动的理论概括。在各个国家、各个时期产生不同的财政学说，反映了人们对财政分配规律或财政分配关系的认识。比较财政学应该充分利用人类社会已有的研究成果，将反映不同国家的财政分配关系的不同财政学说纳入自己研究对象的视野之内。因而要揭示不同财政学说产生的历史、经济背景和经济关系，介绍它们的理论观点，在此基础上对它们进行比较分析。

需要明确的是，比较财政学把不同的财政学说作为自己的研究范围，并不意味着比较财政学只能在现有财政学说的水平上进

行简单比较。恩格斯在谈到政治经济学的研究对象时曾指出：“经济学所研究的不是物，而是人和人之间的关系，归根到底是阶级和阶级之间的关系；……”^① 财政学是政治经济学的一个分支。把财政学的研究对象归结为财政分配关系，是从马克思主义政治经济学原理出发得到的正确结论。资产阶级经济学家从来没有得出这样的结论。资产阶级的财政学，自从亚当·斯密的《国民财富的原因与性质的研究》问世而创立以来，虽然正确地指出了财政分配与国家的关系，把财政看成是君主、国家或政府的经济活动，但是，他们只是研究财政分配的现象形式，从这些现象出发建立他们的财政理论，制订财政政策，为维护和发展资本主义经济制度服务。他们没有、也不可能进一步揭示财政这种以国家为主体的分配所体现的分配关系。再从社会主义国家的财政学说来看，社会主义经济制度有一个不断发展、不断完善的过程，社会主义的财政学也就有待于进一步丰富和充实。因此，比较财政学不能停留在现有财政学说的水平上进行介绍和比较，而必须对资产阶级的财政学说进行由表及里、去伪存真的分析辨别，掌握其实质；对社会主义财政学说，则需要进行深入的探索研究，这样才能通过不同财政学说的比较，较好地揭示出不同国家财政分配关系的共性与特性。

财政分配关系依存于财政分配实践，而财政分配实践又是在一定的财政制度下进行的。因此，为了深入研究和比较财政分配关系，还要研究反映和制约着财政分配实践的财政制度。财政制度在财政分配的各个范畴——国家预算、国家税收、国家公债、国家财政支出、国家财政体制等方面表现出来，研究财政制度，就要以这些财政分配范畴为主线展开。对涉及各个财政分配范畴的

^① 《马克思恩格斯全集》第13卷，第533页。

财政制度的研究，不仅包括对指导和制约着财政分配实践的具体规定的研究，而且还包括对同一财政范畴在不同国家本质上异同的理论研究。所以，比较财政制度，既有具体的或形式上的比较，又有抽象的或本质上的比较，即财政制度所体现的分配关系的比较。这样，比较财政学对不同国家财政分配关系的研究就会更加深入，内容更加翔实。

财政学是一门实用性很强的科学。财政理论来源于财政实践，又要为财政实践服务，指导财政实践。财政政策就是从财政理论到财政实践的桥梁。人们在财政实践中抽象、概括出财政理论，在认识和掌握了财政分配规律的基础上，通过制订和实施财政政策，人们就可以有意识地利用财政分配活动来达到自己的预定目标。理论存在的意义在于应用。可以这样说：制订正确的财政政策，是财政理论研究的出发点和归宿。离开了财政政策，财政理论就是一种空洞的、束之高阁的理论。因此，研究不同国家的财政分配关系，必然导向对不同国家财政政策的比较研究，财政政策也就成为比较财政学的研究内容。

大家知道，财政学的研究对象是财政分配关系，属于经济基础范畴，而财政政策属于上层建筑。财政政策虽不直接成为财政学的研究对象，但不能把它排除在财政学范围之外。因为它反映着财政分配关系，它作为指导财政实践的主观范畴，乃是人们在认识了财政分配规律之后的必然产物。研究财政分配关系而不涉及财政政策，这几乎是不可能的事情。翻开每一本财政学著作，不论是中国的还是外国的，财政政策总是若明若暗地出现于其中。就研究某种社会形态下财政分配关系的狭义财政学来说，在研究了财政分配关系、揭示了财政分配规律的基础上，必然涉及对财政政策的论证和说明。这就是说，财政学包括财政政策的内容是不可避免的。而对于比较财政学来说，在研究和比较了不同的财政学

说、财政范畴之后，还必须对产生于不同经济条件下的财政政策进行专门的比较研究。

把财政政策作为比较财政学的研究内容之一，与前面提到的比较财政学的研究对象是不同国家的财政分配关系这一命题并不矛盾。同财政分配关系相比，财政政策表现为次一等的或派生的东西，但它又具有相对的独立性和重要性。一定的财政政策是产生于一定的财政分配关系之中的，把具有相对独立性和重要性的财政政策抽出来进行专门的比较研究，实质上也就是对财政分配关系进行进一步的比较研究。

总之，比较财政学说，比较财政分配制度，比较财政政策，构成了比较财政学的基本内容。财政学说是人们对财政分配关系的理论认识，财政分配制度是财政分配关系的表现方式，财政政策则可以看成为人们对财政分配关系所进行的有目的、有意识的调整。所以，归根到底，比较财政学的研究对象是不同国家的财政分配关系。

比较财政学担负着三个基本任务。首先，比较财政学要面向世界，了解世界。中共中央《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》指出：“近代世界和中国的历史都表明，拒绝接受外国的先进科学文化，任何国家任何民族要发展进步都是不可能的，……必须下大决心用大力气，把当代世界各国包括资本主义发达国家的先进的科学技术、具有普遍适用性的经济行政管理经验和其他有益文化学到手，并在实践中加以检验和发展。不这样做就是愚昧，就不能实现现代化。对外开放作为一项不可动摇的基本国策，不仅适用于物质文明建设，而且适用于精神文明建设。”实行改革、开放、搞活的方针，进行财政理论建设和提高财政管理水平，首先必须了解外国的有关情况。比较财政学要对不同国家、不同时期的财政学说、财政范畴、财政政策等等进行较为系

统的介绍考察，使人们能够透过现象对上述内容、实质有初步的了解。

其次，比较财政学要本着“立足中国”、“洋为中用”原则，实事求是，从我国国情出发，吸收、借鉴外国财政管理中的先进经验，为在四个现代化建设中更好地发挥财政的能动作用服务。比较财政学要认真研究和比较不同国家财政在国家预算、税收、公债、财政支出、财政体制等方面的特点和长处，把它们同我国财政工作实践有机地联系起来考察，不断提高我国财政管理水平。同时，比较财政学还要通过对不同国家财政范畴、财政政策产生的历史条件、经济制度等的研究比较，指出哪些是不适合我国国情的，不能照搬到中国来。这样就可以使我们在学习外国的经验时避免盲目性。

再次，比较财政学要为丰富和发展我国社会主义财政理论作出贡献，并且为建立广义财政学作一定准备。我国的社会主义财政学，是一门年轻的学科，它需要进一步的发展和完善。比较财政学要参考外国财政学说的理论体系和有关内容，吸收其合理部分，充实我国的社会主义财政学。恩格斯在《反杜林论》中曾经指出：“政治经济学作为一门研究人类各种社会进行生产和交换并相应地进行产品分配的条件和形式的科学——这样广义的政治经济学有待于创造。”^① 同样，目前各国的财政学，只是研究某种社会形态下财政分配关系的狭义财政学。作为研究人类各种社会财政分配关系的广义财政学还有待于创造。比较财政学应该成为从狭义财政学到广义财政学的桥梁，为广义财政学的创立提供一定条件。

^① 《马克思恩格斯全集》第20卷，第163页。

三、比较财政学的指导思想与方法论

学习、研究比较财政学必须以马克思主义为指导，力求做到马克思主义世界观与方法论的统一，用马克思主义的立场、观点和方法分析比较所选国家的财政学说、财政政策、财政实践（包括财政制度）及其与社会经济背景的关联。对于不同国体、不同政体和其他不同社会经济背景下的财政学说、财政政策和财政实践，我们要坚持实事求是与一分为二的态度，用辩证唯物主义和历史唯物主义的基本观点进行观察、分析和比较。我们不赞同排斥一切，反对全部照搬，特别要反对“全盘西化”；我们必须通过分析比较，由表及里，去伪存真，取长补短，吸收借鉴，古为今用，洋为中用，为社会主义四化建设服务。

为此，我们在方法论上着重普遍深入地运用比较方法，即从各国国情与实际出发，以分析的方法进行归类，以比较的方法进行研究。具体地说，我们在本书中通过运用纵向比较方法、横向比较方法和理论与事实比较方法，对各国的财政理论、财政政策和财政实践进行分析与比较研究，力求在比较研究中，搞清国外的社会经济背景和财政状况，为我们提供准确判断的思路。

比较的方法是科学研究中的基本理论方法之一。它有助于对事物的正确和全面的认识。在研究众多的事物或在一事物有众多的、错综纷繁的表现形式和现象形态时，尤其是这样。毛泽东同志曾经说过，有比较才能有鉴别。财政是以国家为主体的分配，既是经济范畴，也是历史范畴。财政从产生到现在，已经历过奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会。当今世界，同时存在着资本主义国家与社会主义国家。与此相适应，形成了不同社会形态下的财政同时并存的局面。因此，我们不但要比较研

究在不同的社会形态下，财政具有作为以国家为主体的分配的共性，也要比较研究不同社会形态下的财政的特性。这是因为不同社会形态下的财政由于生产方式不同，反映着不同的主体生产关系；还由于政体和国情等方面的不同，即使在同一种社会形态下的财政，也在财政理论、政策和实践等许多方面有着这样或那样的差别。“由于特殊的事物是和普遍的事物联结的，由于每一事物的内部不但包含了矛盾的特殊性，而且包含了矛盾的普遍性，普遍性即存在于特殊性之中，所以，当着我们研究一定事物的时候，就应当去发现这两方面及其互相联结，发现一事物内部的特殊性和普遍性的两方面及其互相联结，发现一事物和它以外的许多事物的互相联结。”^①只有这样，才能对事物有一个比较全面、正确的认识，才能真正做到“知彼知己”，吸收借鉴，为我所用。这就是比较研究的意义所在。

马克思主义哲学和政治经济学历来重视运用比较的方法研究问题。在马克思的巨著《资本论》中，就有不少运用比较分析的方法来研究资本主义和社会主义经济制度的特点的范例。马克思运用比较的方法，一方面是为了揭示资本主义生产方式的运行机制和资本主义的剥削实质，指出资本主义生产方式被社会主义生产方式所代替的历史必然性。另一方面也是为了揭示社会化大生产和商品经济条件下的某些共同特征和共同规律，说明这些特征和规律在什么范围内产生于前资本主义社会和资本主义社会，它们的特殊表现形式和存在形态；又在什么范围内为资本主义社会以外的一切社会化大生产和商品经济所共有，为研究社会主义经济的运行机制和运动规律提供启示。列宁在长期的革命实践中，也始终强调比较的方法在理论和现实研究中的意义。他说，“要

^① 《毛泽东选集》合订本，第293页。