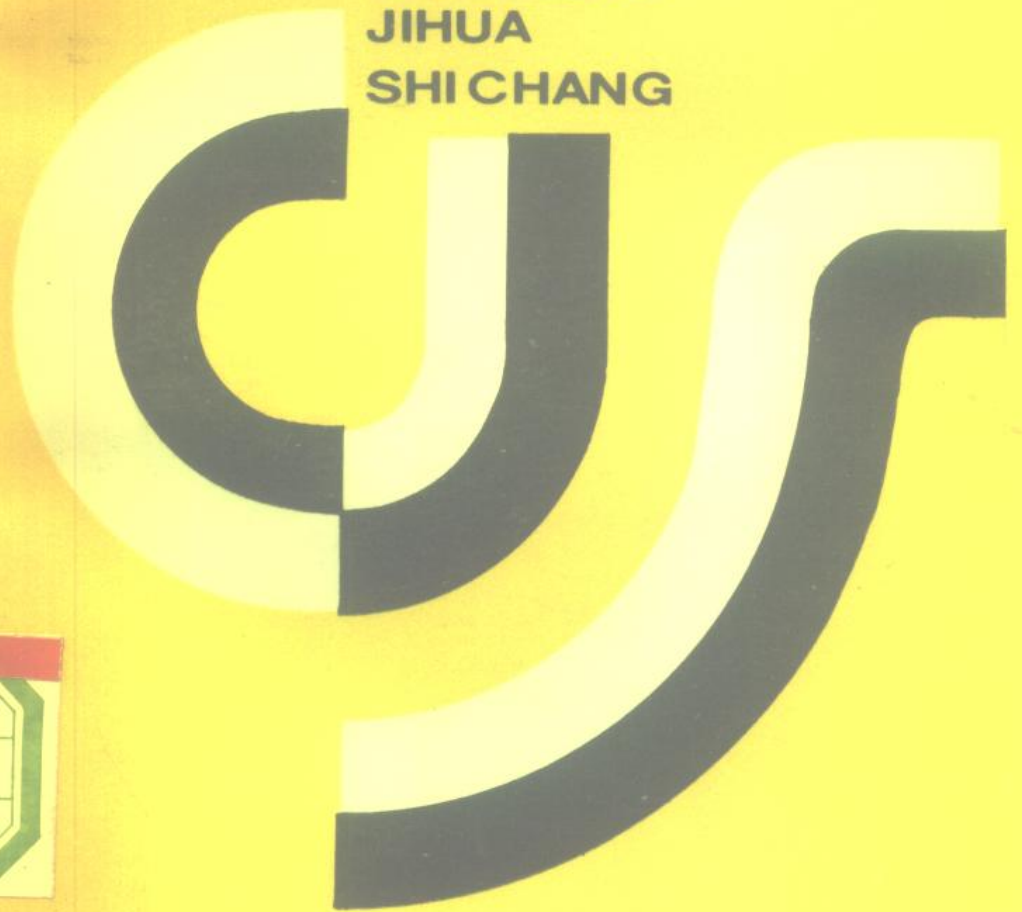


财政·计划·市场

——中西财政比较与借鉴

张 馨 著

CAI ZHENG
JI HUA
SHI CHANG



中国财政经济出版社

财政·计划·市场

——中西财政比较与借鉴

张 馨 著

中国财政经济出版社

(京) 新登字 038 号

财政·计划·市场

——中西财政比较与借鉴

张 馨 著

*

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

通县兔子店印刷厂印制

*

850×1168 毫米 32 开 13.625 印张 325 000 字

1993 年 9 月第 1 版 1993 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4,000 定价: 9.80 元

ISBN 7-5005-2092-1/F·1978

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

目 录

序.....	席克正 (1)
导 言.....	(3)
第一章 国家财政与公共经济.....	(13)
第一节 国家财政与公共经济.....	(13)
第二节 社会产品分配与公共产品供应.....	(23)
第三节 财政特性.....	(34)
第四节 财政职能与政府经济任务.....	(39)
第五节 效率与公平——财政与效率.....	(46)
第六节 效率与公平——财政与公平.....	(53)
第七节 效率与公平——财政与效率平等.....	(60)
第八节 再生产内在环节与混合经济.....	(62)
第二章 财政收入.....	(69)
第一节 关于筹集资金道路的理论.....	(69)
第二节 财政收入原则.....	(72)
第三节 利润上交形式.....	(78)
第四节 税收原则.....	(88)
第五节 税制最优化.....	(97)
第六节 税负转嫁与归宿.....	(103)
第七节 现行税制.....	(108)
第八节 流转税类.....	(115)
第九节 企业所得税类.....	(119)

第十节 个人所得税类·····	(128)
第十一节 财产税类·····	(142)
第三章 财政支出·····	(152)
第一节 财政支出原则与模型·····	(152)
第二节 社会抉择论·····	(160)
第三节 成本-效益分析·····	(167)
第四节 财政支出分类·····	(174)
第五节 财政支出增长论·····	(183)
第六节 经济建设支出·····	(191)
第七节 社会保障支出·····	(199)
第四章 财政收支相互关系·····	(212)
第一节 预算收支关系·····	(212)
第二节 预算平衡问题·····	(222)
第三节 公债类型·····	(231)
第四节 公债负担·····	(246)
第五节 国家预算·····	(253)
第五章 财政政策·····	(261)
第一节 财政政策目标·····	(261)
第二节 财政政策手段·····	(271)
第三节 财政政策乘数·····	(278)
第四节 财政政策类型·····	(284)
第五节 公债政策·····	(294)
第六节 财政政策与公债政策·····	(299)
第七节 财政政策与货币政策·····	(309)
第八节 公债政策与货币政策·····	(326)
第九节 财政之“挤出”效应·····	(335)
第六章 财政体制·····	(347)

第一节	中央与地方财政关系·····	(347)
第二节	各级政府收支·····	(362)
第三节	地方公共产品论·····	(382)
第四节	国家与国营企业分配关系·····	(395)
结束语——兼论我国财政宏观调控机制转化问题·····		(404)
后 记 ·····		(422)
主要参考书目·····		(423)

序

自改革开放以来，我国财政与计划经济和市场经济的关系问题，一直是困扰着我国财政经济理论界的重要课题之一。但这些年来集中研究这一问题的论著是不多的。《财政·计划·市场——中西财政比较与借鉴》一书的出版，弥补了这方面的缺陷，并为建立“比较财政研究”奠定了理论基础。

本书并非将视线局限于我国的范围之内，来分析财政与计划、市场的关系，而是通过对中西财政差异及其社会的、政治的和经济的决定性影响因素的分析，将主要的注意力集中在计划经济对我国财政，市场经济对西方财政的影响上。这样，本书对于中西财政在理论上和实践上的种种差异的分析，与中西经济在理论上和实践上的差异联系起来，从而使分析有着一定的深度和广度。同时，也能从较深的层次上探究财政与计划、市场的关系，因而也将加深读者对我国财政如何按社会主义市场经济的要求进行改革的认识。

正是由于中西财政的差异是由种种深刻的原因所造成的，因而我国在重构社会主义市场经济型的财政分配模式的改革过程中，不可能通过照搬西方的财政理论分析与实践做法，来解决改革中存在的问题。本书的分析将使读者对此有比较明确和详细的认识，而不是仅仅停留在原则性的理解上。但另一方面，西方财政理论与实践又有大量的与市场经济相适应的内容，这又使得西方财政可能为我国的财政改革提供许多有益的借鉴。因此，不是

盲目照抄而是有分析地比较与借鉴西方的理论与实践，将对我国财政的改革是有较大的助益的。本书的特点之一就在于，既指出了照搬西方财政理论和实践做法的困难和错误之处，又分析了西方财政学中那些符合市场经济要求的可资借鉴的内容，并且具体地对我国财政的各项改革提出了自己的看法。尽管目前尚难以肯定这些看法都是正确的，但可以肯定地说，这种探索是创新的，是有一定理论意义和现实价值的。

本书是在作者的博士论文基础上，又作了较大的补充和润色之后形成的。中西财政的差异对比是一个相当庞大的系统工程，它要求作者既要熟悉我国的财政理论和实践，又要对西方的财政理论与实践有较好的理解和掌握。同时，计划与市场这一极为复杂的经济理论和实践问题的介入，更增加了本书所论述的主题的难度。但是，作者具有较为扎实的理论基础和较强的科研能力，又在对本科生和硕士研究生讲授中西方财政学，以及在相应领域从事大量科研的基础上，积累了大量的资料和丰富的经验。同时在论文创作过程中，作者还以访问学者身份在英国学习访问一年，直接研究和考察了现今的西方财政理论与实践。所有这些，保证了作者能够较好地完成博士论文和本书的撰写。

作者是我国财政理论界的后起之秀。在本书中，他所提出的一些比较研究的新方法、新观点也许会引起新的争鸣，这对我国财政理论的发展以及财政实践的改革将会起到一定的推动作用。

席克正

1992年12月9日

导 言

根基于社会主义制度上的中国财政，无论是从理论上还是实践上看，对比起建立在垄断资本主义制度上的当代西方发达国家的财政，都既有着一定的相似或共通之处，也存在着许许多多的差异。本书的分析，将是通过对双方的主要差异对比及其根源的探索，去寻求西方财政的可借鉴之处，以为我国财政改革服务。

中西财政之间的差异，是异常巨大的。乍一看，双方进行的都是财政活动，都征税、发公债，都安排着国防和文教卫生等支出，也都建立起自己的财政体制，因而有其一致之处。但只要稍微仔细地将两者作一对照，则可发现，双方大的从财政定义、财政的产生与存在、财政范围等基本理论和基本思想，理论体系与分析方法以及财政收支结构，小的从具体的税收、公债、各项支出以及体制的构造等方方面面，无不存在着分歧。这是两种有着不同的政治经济制度、不同的历史文化渊源以及不同的伦理观念的社会，在各自独立地从事着自身的财政活动，因而形成了双方之间的巨大差异。

正因为中西财政间差异是巨大的，所以要进行两者差异比较，将会遇上许许多多的困难。而其中最主要的有两点。首先碰到的是如何安排本书的结构，因为两者的理论体系是不尽相同的。如我国财政学体系大体是以收、支、平、管为框架，而当代西方财政学则以支、收、管为体系。由于我们撰写此书的目的，是为了洋为中用，是为了借鉴西方财政理论与实践中有用的东

西，因此根本的立足点还应是放在中国财政上。这样，本书将大体上按照我国财政学最常用的体系来安排，但也稍有不同。即第一章为基本理论差异，第二章为财政收入分析，第三章为财政支出对照，第四章是财政收支关系的比较，第五章为双方宏观财政政策的研究，第六章则是对各自财政体制的考察。这样的安排，从西方财政学的观点来看，尽管有些不妥当和牵强，但能相对有效地将双方的差异归类，大体上满足了本书的要求，因而是可行的。但至此问题还远未解决。由于双方理论的巨大差异，中西方财政学界所分析探讨的问题，有许多是各自所特有的，有时甚至是难以归入上述某一类别中的。比如西方财政学中关于公共产品的理论，它既可以被认为是一种基本理论问题，也可以视为是一种财政支出问题。由于我国财政根本没有开展类似问题的探讨，因而只能按某些西方财政学教科书的体系，将其分别归入财政基本理论和财政支出两大类中去。至于双方各自特有的理论和实际活动，只要稍有共性，本书都将尽可能将它们放到一起加以比较。此外，对于双方毫无共性的地方也将加以指出，并力图分析这种独特理论和实际做法的社会经济背景与成因。只有这样，才能在分析双方形形色色差异的同时，大体保持两者各自理论体系的完整，避免简单片面断章取义式的分析对照。为了比较的需要，本书不得不稍稍将双方的理论体系打乱，这就存在着差异对比分析失真的危险。如果再舍弃双方各自特有的东西，那是不可能对中西双方的财政理论和实践进行全面完整的差异比较的。

附带要指出的是，由于本书的目的侧重于中西双方财政差异的对比与借鉴，因而对双方的许多差异，是难以作出褒贬的结论的。因为双方财政理论和实践的许多差异，是由双方不同的政治经济环境决定的，它们适应着各自所处的经济环境，从而很自然地是不适用于对方的。所以，相互间也就缺乏共同参照系而难以

分出优劣的。但是，对于双方差异分析的更深层目的在于借鉴。因此，本书对于我国财政现状的弊病涉及和分析相对多，对于西方财政能为我所用的地方探讨得也较多，而较少分析我国财政的优点和西方财政的缺点。这并不等于我国财政没什么优点和西方财政没什么缺点，更不能由此得出彼优我劣的结论。

中西财政差异的形成，有着多种多样极其复杂的原因。要进行双方差异的分析，不了解这些原因，是难以把握问题的实质，难以真正明了双方的差异的。为此，在正式进入中西财政差异分析之前，本书首先得分析中西双方在社会、政治、经济和文化等制度方面的差异。正是这些差异，直接决定了中西财政在理论和实践上的差异。而其中经济制度上的差异，对于双方财政差异的形成，是有着决定性影响的。

首先，中国与西方发达国家之间，存在着巨大的经济发展水平差距。中国的生产力发展水平，从总体上看是远落后于西方发达国家的。经过了几百年的资本主义发展过程，西方国家在总体水平上，已达到了当今世界最高科技水准，拥有高度的物质文明。相比之下，脱胎于半殖民地半封建社会的中国，尽管从1949年以来，尤其是从1978年经济体制改革以来，经济有了很快的发展，经济水平有了很大的提高，但不可能在短期内根本改变落后状态。中国在科学技术和劳动生产率等方面，都还是处于相对落后的状态中。这种生产力发展水平的落后，集中表现在社会产出的不足上。具体地说，是表现在我国的人均国民生产总值或人均国民收入，远远地落在西方发达国家的后面上；表现在西方发达国家的富裕与我国的相对贫穷上。据世界银行资料，1988年中国的人均国民生产总值（GNP）仅为330美元，而同期西方主要发达国家的人均国民生产总值则如下表所示。此表清楚地显示出，中国近期的人均国民生产总值是远低于西方主要发达资

本主义国家的。这些国家中人均国民生产总值最低的英国，也超过我国人均国民生产总值 37.79 倍，就更不用说人均国民生产总值最高的日本，它超过我国 62.76 倍。尽管以上的数字可能存在种种统计上的问题而有较大偏差，但中西之间存在着巨大的人均 GNP 的差距，则是难以否认的。

1988 年若干西方国家人均国民生产总值表

单位：美元

国 名	GNP 绝对值	相对于中国人均 GNP 的倍数
美 国	19780	59.94
英 国	12800	38.79
日 本	21040	63.76
西 德	18530	56.15
法 国	16280	49.33
意大利	13320	40.36

资料来源：见“The World Bank Atlas 1989”（英文版）第 6、第 7 和第 9 页。

还应进一步指出的是，在中国，城乡之间、工农业之间的生产力发展水平存在很大的差距。中国的现代产业和科技大体上都存在于城市、存在于工业中。而机械化以至自动化又基本上存在于工业中，农业在很大程度上仍停留在原始农具和手工操作上。工农业之间存在着很大的劳动生产率水平差距，这决定着城乡之间的生活水平也有较大差距。相反，在西方这些差距并不是很大的。

贫穷和落后，赋予了中国财政理论和实践以许多不同于西方国家财政的特点。例如，中国在很大程度上依靠着国家力量，通过财政手段去尽可能地筹集建设资金，以便在尽可能短的时间内

赶上和超过西方发达国家的生产水平。在运用国家力量和财政手段去直接促进生产力发展这一点上，社会主义的中国与第三世界的资本主义国家之间，是有一定的相似之处。又如，中国的税制结构以间接税为主，而西方发达国家则以直接税为主，此外还有双方在个人所得税上的差异等等，从根本上看都是由生产力发展的不同水平所决定的。而中国城乡之间和工农业之间的差异，使得中国的财政收支，对于城市和农村，对于工业和农业，是有着明显的区分的。城市和工业的建设与发展大体上是由财政包下的，而农村则主要靠自己内部的力量。财政直接从农村取走的不多，对于农村的支出则是“支农支出”。西方财政则没有明显的类似区分。此外，城乡间生产力发展水平的差异，也是中西社会保障制度存在巨大差异的一个根本原因。

其次，中西双方有着各自的经济制度和经济模式，中国的社会主义经济制度是根本不同于西方发达国家的垄断资本主义制度的。双方在经济制度上的差异，又可再进一步分解为下面几个主要差异：

1. 它们之间的根本差异，在于生产资料所有制的不同。作为社会主义国家或如西方所称的共产主义国家，中国建立起了生产资料公有制。这种公有制在城市和工商业中，主要是国家所有制；在农村和农业中，则主要是劳动群众的集体所有制。而从总体上看，国营经济又在整个经济中占了支配地位。国家控制和掌握着整个社会大部分的固定资产和经济资源。除农业外的关系到国民经济命脉的行业和企业，几乎都为国家所有。我国最先进的生产技术和劳动手段，也大体上是属于国营企业的。国营企业的劳动生产率大大高于集体所有制的农村社队或农户。还应指出的是，国营经济作为国家所有的统一有机体，其实力是远强于无数分散的农村社队或农户力量的简单加总的。国家通过国营经济所

能集中和掌握的经济实力，则更是任何一个单独的社队或农户所无法比拟的。至于私人经济或个体经济，在中国几十年来或多或少地存在着。在这次改革的十余年来，其他各种经济成分，其中包括中外私人资本有了很大的发展。但公有制经济仍占大部分比重，国营经济的主导和支配地位也同样没有动摇。公有制以外的其他各种经济成分，仍然只能是国民经济的必要补充而已。与此形成鲜明对照的是，在西方发达国家中，占统治地位的是私人经济。尽管那儿也存在着或多或少的国有企业，有着相当比重的公共经济，但西方国家的根本经济制度仍是私有制。中西双方的这种所有制上的区别，直接决定了上交利润是否成为财政主要收入形式，对国有企业的投资是否财政主要支出等区别。这些区别甚至是区分中西财政不同性质的根本特征。它决定了中国财政是生产建设型财政，而西方财政只能是间接调控型财政，决定了西方国家是不可能对其经济的主要部分进行直接控制和调节的。

2. 另一个重要的双方经济制度的差别，则存在于各自不同的分配制度上。对比起西方国家，中国有着较为平等的分配制度。这根本的原因在于中国是一个公有制占统治地位的国家，生产资料的公有制决定了绝大部分社会成员的收入只来源于劳动所得，而不能如西方社会那样，相当部分的社会成员拥有非劳动收入。仅仅依靠劳动收入是难以将社会财富个人拥有量的差距拉得过大。在经济自身运行中产生贫富悬殊的状况，只有在个人拥有资本和土地等生产资料而获得非劳动收入的情况下才能做到。此外，中国国营经济占统治地位的状况，决定着中国必须实行大体一致的全国性工薪制度，这就更使得中国的个人收入分配不可能拉开过大的差距。尽管从改革以来，已扭转了“文化大革命”中的平均主义状况，并且也出现了许多的非劳动收入，但并没能改变绝大部分社会成员的收入主要是劳动收入的状况。正因为如

此，中国的财政理论更多地是谈论如何促进经济发展，而很少以至相当长时期内没有谈及如何运用税收和转移性支出，去促进社会公平等问题。相反，效率与公平的矛盾问题，则一直是困扰着西方财政学界的一个基本理论问题，也是西方财政具体运作中首先加以分析考虑的问题。西方政府无论是税制的确定还是支出的安排，都直接间接地涉及到对效率与公平问题的权衡。

3. 具有不同的运行机制，也是中西经济模式的重大差异之一。长期以来，中国经济主要是在中央指令性计划的调节控制下运行的，国家的经济计划直接安排着国民经济主要的和基本的活动过程。计划机制决定着诸如生产什么、如何生产与为谁生产等基本经济问题。尽管改革开放以来，市场受到了很大的重视，市场调节发挥了越来越大的作用，但改革至今，尚难以说是已根本转到市场机制发挥基本的和主要的资源配置作用的经济体制上来了。这是由生产资料公有制，尤其是国有制决定的。在西方国家中，市场机制是基本的经济运行机制，“看不见的手”仍然对西方经济运行发挥着基本的和主要的调节作用。诸如生产什么、如何生产和为谁生产等基本经济问题，仍然是由市场决定的。西方政府的宏观经济政策、计划纲领等对经济运行的影响和调控，是通过市场来进行的。它是一种间接调控，而不同于中国过去长期实行的直接决定经济运行做法。这样，中西双方的财政理论与实际运作，就不能不分别适应着各自的经济机制的要求。比如，中国税制以间接税为主，而有利于国家对经济的直接调控；而西方税制以直接税为主，在很大程度上不能不说是与国家的间接调控相一致的。另一例子是，中国财政直接筹集和供应了主要的和大部分的建设资金，而西方投资则主要是由私人承担的。

4. 中国的经济运行过程至今为止所体现出来的，基本上可以说是具有这么一种特征，即经济发展→经济过热和基本建设规

模失控→调整紧缩而经济趋于正常的这么一种循环状态。应该说，这是计划经济的运行特征。而对于市场导向的西方经济来说，其循环周期人所共知的表现为危机→萧条→复苏→繁荣的过程。中国经济的体制特征表现为，经济发展的速度是受到物资不足和短缺的制约，是被限定在能被动员出来用于建设的社会资源的界限内的。而西方经济发展速度则是受到商品过剩的制约，是被限定在社会需求的界限内的。这两种截然不同的经济运行特征，决定了中国财政的宏观调控任务，主要是控制投资规模、防止经济过热，以及直接通过资金安排进行经济调整等等。这是尽可能地防止和控制社会总需求超过总供给。而相反的，西方财政的宏观调控任务则是增大社会总需求，以克服社会有效需求不足的问题。

再次，中西双方有着不同的政治制度。在中国，存在着共产党领导的多党合作制，执政党是共产党，而各民主党派则是参政党。从行政部门与立法机构、司法机构的关系来看，则中国的政治权力主要集中在行政部门手中，选民和各级人代会对政治事务也有着决定和影响能力，但其性质与作用程度不同于西方。而西方在代议制民主形式下存在着两党以至多党轮流执政的状态，各国议会与行政机构、司法机构分享着政治权力，选民和议会对于国家政治事务的影响是很强的。西方财政学中存在关于社会抉择或公共抉择的理论，而中国财政学中则没有相对应的理论，就是这种政治制度差异引起的一个重要例子。另外，从政治体制上看，中国的中央集权程度是远大于西方国家的。这不仅对于西方的联邦制国家来看是如此，就是对于非联邦制的西方国家也是如此。双方政治体制的这种差异，在很大程度上决定了在中国的财政体制中，地方财政实际上还不完全是一级独立的财政，地方预算长期以来基本上是中央预算的附属物。在改革扩权之后，由于

实行财政包干体制，地方财政的独立性大为提高，但仍未从根本上摆脱中央预算附属物的地位。至于西方的地方财政则是一级独立的财政，拥有很大程度的独立安排本级财政收支的权力和能力。

最后，中西双方在意识形态上的差异，也直接导致了中西双方在财政理论上的分歧。马克思主义在中国占统治地位，强烈影响和支配着中国社会生活的各个方面。中国经济理论是建立在马克思经济理论基础上的，中国的经济活动是在马克思主义经济理论指导下开展的。劳动价值论和剩余价值理论，成为中国的政治经济学和其他部门经济学的基本原理。劳动价值论是分析经济活动的钥匙。作为政治经济学的一个分支，中国的财政学也很自然地建立在劳动价值论上，是根据马克思主义的各项经济学原理并结合中国的实际情况，来建立自己的理论体系和组织自己的实践活动的。而在西方，马克思主义经济学仅是各种各样形形色色的经济学流派中的一个，并从来不是西方经济学的主流学派。从二战后的 70 年代末，西方经济学界的主流学派是“新凯恩斯主义”。他们又可分为以美国萨缪尔逊、托宾、索洛等人为代表的新古典综合派，或称“后凯恩斯主流经济学派”；和以英国琼·罗宾逊、卡尔多等人为代表的新剑桥学派。这是凯恩斯主义经济学占统治地位的时期。其中新古典综合派以凯恩斯主义宏观经济理论为基础，又将新古典学派的微观分析方法引入了自己的理论中。这一学派特别重视财政政策的运用，鼓吹赤字财政。从 50 年代以来，它的经济财政政策主张相继为主要西方国家采用，作为基本财经政策付诸实施，出现了长期实行赤字财政政策的局面。然而，从 70 年代末开始，凯恩斯主义宏观经济理论受到了货币主义、供给学派、合理预期学派和新自由主义学派等的轮番冲击和挑战。这些学派的共同特点是力图减少国家干预，强调市