

中国社会科学院研究生院教材

财政政策论纲

刘溶沧 赵志耘 编著



经济科学出版社

中国社会科学院研究生院教材

财政政策论纲

刘溶沧 赵志耘 编著

经济科学出版社

一九九八年·北京

责任编辑：孙怡虹
责任校对：段健瑛
版式设计：周国强
技术编辑：董永亭

财政政策论纲

刘溶沧 赵志耘 编著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京地质印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 16.75 印张 430000 字

1998 年 9 月第一版 1998 年 9 月第一次印刷

印数：0001—3100 册

ISBN 7-5058-1503-2/G·304 定价：23.10 元

出版说明

本套教材是中国社会科学院研究生院在深化教学改革的基础上，组织编写的人文社会科学各学科专业硕士研究生系列教材。其作者队伍主要由多年从事研究生教育工作、熟悉学科前沿研究状况的本院导师和专家学者组成，多数教材的主编都是博士生导师。它的适用对象是：人文社会科学各学科专业攻读硕士学位研究生、人文社会科学各学科专业研究生课程进修班学员和以同等学力申请硕士学位的在职人员（包括参加经济、法学类题库考试者和文、史、哲等其他专业与在校硕士生同堂同卷考试者）、报考人文社会科学各学科专业攻读博士学位研究生的应考者。它也可以作为大学高年级学生的重要阅读参考书；对于那些具有大学文化水平、欲通过自学以提高自己的理论素养的党政领导干部和企事业单位负责人来说，这套教材更可以说是一所“没有围墙”的研究生院。

中国社会科学院研究生院 教材编审委员会

主 任：方克立

副主任：陈东琪

委 员（以姓名笔画为序）：

方克立	王怀宁	王家福	邓绍基
江蓝生	许振中	李传家	李茂生
李学勤	李培林	杨圣明	杨曾文
吴元迈	陈之骅	陈东琪	张文武
张卓元	郑秉文	唐源昌	徐崇温
耿云志	韩延龙	韩岫岚	道 布
靳辉明	裘元伦		

总 序

中国社会科学院研究生院始建于1978年，是党中央、国务院批准建立的我国第一所人文社会科学研究研究生院。它作为中国社会科学院高级研究人员的教学基地，学科专业齐全，师资力量雄厚，现有博士学位授予学科专业50个，博士生导师232人；硕士学位授予学科专业74个，硕士生导师400余人。其中不少人在本学科领域处于全国领先地位，还有一批名重一时的专家学者，堪称一代宗师，享誉海内外。这种得天独厚的学术优势，极其有利于研究生教育的发展。17年来，我院开设了近400门研究生公共课、专业基础课、专业课和其他各类选修课，在培养大批高层次的优秀人才的同时，也促进了教材建设。不少导师富于创造性的学术论著就是在研究生院讲课稿的基础上形成的，出版后在海内外产生了广泛而深远的影响。只是由于主观（教材意识不强）和客观（经费来源不落实）等方面的原因，过去一直没有推出成型成套的研究生教材来，这不能不说是一件

憾事。

为适应研究生教育发展的新形势，搞好我院各学科专业的教学规范化、现代化建设，也充分发挥我院的学术优势，为全国的文科研究生教育作出应有的贡献，我们决定在多年教学实践中形成的讲义、专题讲座的基础上，吸收导师们的最新研究成果，在本世纪末、下世纪初，即我院建院 20 周年（1998 年）前后，陆续出版一套人文社会科学研究生教材。

这套教材包括公共课（文科博士生和硕士生的马克思主义理论课，英、日、俄、德、法等语种作为第一外国语和第二外国语）、专业基础课和部分专业课教材，此外，还将推出一些重要的选修课教材。

研究生教材要求有一定的经典性，能够提供规范化的相对稳定的知识系统，同时又要体现出一定的先进性和创造性，要能反映本学科的最新研究成果和水平。作为教材，它在知识系统的完整性、理论观点的稳妥性、引据资料的准确性、文字表达的规范化和可读性等方面有比较严格的要求，同时也要尊重和保留编著者的学术个性。在世纪之交出版的这套教材，我们希望它有较高的学术质量和鲜明的时代特征。

最近国务院学位委员会决定进一步规范和推进在职人员以同等学力申请博士、硕士学位

的工作，多渠道地培养社会主义现代化建设所需要的高级专门人才。这给研究生教材建设也提出了新的要求。如果没有成熟的研究生教材，在职人员的学位课程学习和考试就难以规范化地进行，学位授予质量也难以保证。

就我院今后的发展来说，提高研究生教育质量是始终不能放松的中心环节，研究生教材建设是一项亟待抓紧做好的重要工作。我们深知，组织编写和出版一套高质量的人文社会科学研究生教材，殊非易事。但我们也相信，只要院系（所）同心协力，充分调动全院导师和各方面学者的积极性，发挥他们的学术专长，经过扎实工作和艰苦努力，我们的目标一定能够达到。我们也诚恳地希望得到社会各界人士的支持和合作，欢迎各界人士对这一工作（或某本教材）提出批评或建设性的意见。

方克立

1995年6月15日

前言

在现代市场经济条件下，财政政策与货币政策是国家赖以进行宏观经济调控的两大政策支柱，在现代社会经济生活中，具有不可替代的重要作用。正因如此，自20世纪30年代以来，在西方宏观经济学特别是在财政理论的研究中，对财政政策的探讨始终是一个热门的主题，并逐步形成了多流派的财政政策理论和政策主张，对政府的决策有着直接间接的重要影响。

就历史渊源来看，中国“财政政策”思想的发展，经历了一个漫长、曲折的过程。从四千多年前夏禹时代的“相地宜所有”的政策思想，到春秋时代管仲的“相地而征衰”；从先秦儒家“敛从其薄”的薄敛财政政策思想，到《管子》强调经济收入的财政政策主张；从西汉桑弘羊把强调经济收入具体化为“盐铁专卖”的政策思想，到东汉王莽增加财政收入的“王田制”；从魏晋南北朝时期鲍敬言的“反聚敛”、“减赋”与贺琛的“减省国费”，到隋唐刘晏以发展经济解决财政困难的政策主张；从两宋时代王安石强调“财务行政”的“方田均税”的财政改革，到元代所实行的“扑买制”；从明代张居正强调简化税制、平均税赋的“一条鞭”法，到明清之际王夫之减轻赋役和改革租税制度的政策主张；从清中叶的“摊丁入亩”，到太平天国《天朝田亩制度》中的政策设想；从

甲午战争前后戊戌维新派的财政政策主张，到清末民初孙中山先生《三民主义》中节制资本的思想等等。上述这些丰富的历史观点或思想渊源，只能说是奴隶社会和封建君主制时期的理财思想，或者说是那个时代的财政政策主张，而不是我们现在所说的财政政策思想或政策体系，即不是政府有意识地运用财政政策工具来配置资源、稳定经济的那种财政政策涵义。从“五四”运动到新中国建立前的 30 多年间，虽然逐渐引进了一些西方的财政思想，并或多或少地用来分析中国的财政经济问题，但由于这一时期中国财政始终处于割据分裂和内外战争动乱的局面之中，所以不可能走上西方财政体制的运行轨道。正如中国最早发明了火药，但在八国联军进北京时却饱受了洋枪洋炮摧残一样，中国的财政政策思想虽然源远流长，但因社会经济制度演化的迟缓，却未形成现代涵义上的财政政策体系或财政政策工具。直至今日，当我们探讨社会主义市场经济条件下的财政政策问题时，许多人还误认为这是一个纯粹的“舶来品”。

在传统的社会主义计划经济体制下，以指令性计划为轴心的、被动跟进式的财政运行模式，使财政政策的功用显得十分有限，大多被计划经济的大海所淹没。正因如此，人们对财政政策的理论和实践也就较少问津。我国改革开放以后，随着市场在资源配置中的基础性作用的不断增强，国家宏观调控特别是间接性、政策性调控的必要性的日益凸现，与社会主义市场经济相适应的财政政策理论和实践问题，也自然而然地受到了理论界和政府部门越来越多的关注。我国当前正处在从传统的计划经济向社会主义市场经济体制的过渡时期，财政体制、财政运行、财政调控等方面的许多问题都有待摸索解决，理论上亦存在不少的疑难和争论。正是有鉴于此，与成

熟的社会主义市场经济体制相适应的财政政策理论体系的建立，许多重要理论观点的确立和验证，对我国新时期财政政策实践的总结与升华等等，显然也要经历一个较长的过程，决不是现在就能做到的。基于此点，我们在这本书里用了较大的篇幅来对现代西方的财政政策理论和方法予以介评，同时对我国改革开放以来的财政政策实践加以初步总结，对今后适应社会主义市场经济要求的、带共性或规律性的财政政策取向发表了一些作者的看法，以供经济学财政专业的硕士课程的学习者参考。也是基于此点，我们这本书不敢妄称为“学”，只称其为《财政政策论纲》。

还需进一步指出的是，我们在本书中之所以用很大的篇幅来介绍西方财政政策的思想流派及其政策主张，是因为这本书的着眼点不是对历史的回顾，而是试图重点讨论当代的财政政策理论观点，探讨适用于现代市场经济发展的财政政策主张，讨论在市场经济条件下对各国都普遍适用的带共性的一些东西。由于西方国家近几十年间经济发展迅速，财政理论和财政政策思想也发展很快，且解决现实问题的针对性较强，而中国在这几十年里实行的是计划经济，对市场经济条件下的财政政策研究存在着一段空白，故在对西方财政政策理论的“引进”上，就必然存在着一个学习、研究、借鉴和扬弃的问题。我们决不主张照搬、照抄别人的东西，因为一定时期财政政策的选择、财政理论的运用，总是与一国具体的国情、生产力的发展阶段、市场经济的成熟程度、经济运行机制等等密切相关的，不可能“拿来”就用，一用就灵。

此外，中国社会科学院研究生院财贸经济系财政专业所开设的硕士专业课，除了《财政政策论纲》之外，还

有《财政学论纲》、《税收理论与实践》等。考虑到这些课还要在别的相关专业中有选择地讲授，故这些课的教材就需要做到既相互联系又能相互独立。正是这个原因，上述教材中带共性的某些基础理论部分，就难免有少许重复，在此特别加以说明。对于通学这些专业课的学生来说，他们在学完《财政学论纲》后，对其余的课程即可做“减法”，就是将某些重复的基础理论部分减掉；而对那些只学财政政策、税收等课程或其中一门的学生来说，则可得到一书自成体系、不必再去参考另外的专业书的好处。

总之，这是一部还很很不成熟的试用性教材。由于我国过去极少有正式的硕士生教材，更少见有关财政政策的专门教科书以及相关专著，致使我们的编写在参考文献方面遇到了很大的困难，再加上作者的水平有限，所以这本书只能是一个“试验品”，仅作教学的参考读物。

正是有鉴于此，我们殷切希望教育界、学术界的同仁们不吝赐教，多加指正；也希望听过这门课、看过这本书的经济学硕士研究生们，对本书提出宝贵的意见！

作 者

1998年3月于北京

目 录

第一章 概论.....	(1)
第一节 财政政策的概念.....	(1)
第二节 财政政策的源流	(11)
第三节 财政政策思想的发展	(17)
第四节 财政政策的类型	(25)
第五节 财政政策的基本特征与基本功能	(38)
思考题	(45)
第二章 财政政策的目标体系	(46)
第一节 经济政策目标与财政政策目标的关系	(46)
第二节 财政政策的目标体系	(49)
第三节 财政政策目标间的互扰性	(64)
思考题	(77)
第三章 财政政策的作用载体与机制	(78)
第一节 财政政策的工具	(78)
第二节 财政政策的手段	(86)
第三节 财政政策乘数原理	(95)
第四节 财政支出的乘数效应.....	(102)

第五节	税收政策的乘数效应	(106)
第六节	平衡预算政策的乘数效应	(111)
附录	平衡预算乘数的证明	(116)
思考题		(118)
第四章	促进经济增长的财政政策	(119)
第一节	财政政策对充分就业增长率的影响	(119)
第二节	财政政策对支出增长率的影响	(125)
第三节	财政政策对均衡经济增长的影响	(127)
第四节	中国：促进经济持续增长的财政政策思考	(136)
思考题		(143)
第五章	寻求经济稳定的财政政策	(144)
第一节	消除通货紧缩缺口的财政政策	(144)
第二节	消除通货膨胀缺口的财政政策	(149)
第三节	实现充分就业的财政政策类型	(152)
第四节	中国：促进经济稳定的财政政策选择	(157)
思考题		(164)
第六章	促进收入分配公平的财政政策	(165)
第一节	收入分配公平的基本问题	(166)
第二节	财政收入政策与收入分配公平	(170)
第三节	财政支出政策对收入分配公平的影响	(174)
第四节	中国：公平收入分配的财政政策思考	(178)
思考题		(186)
第七章	平衡国际收支的财政政策	(187)
第一节	国际收支平衡的条件	(187)

第二节	国际收支调节理论的分析框架·····	(188)
第三节	调节国际收支均衡的必要性·····	(191)
第四节	调节国际收支的财政政策：理论·····	(192)
第五节	调节国际收支的财政政策：实践·····	(194)
思考题	·····	(197)
第八章	财政政策与货币政策的协调配合·····	(198)
第一节	IS—LM 模型与财政政策、货币政策·····	(198)
第二节	财政政策与货币政策的效力及其搭配方式 ·····	(209)
第三节	财政政策与货币政策的时滞·····	(215)
第四节	财政政策与货币政策协调配合的实践·····	(217)
思考题	·····	(220)
第九章	预算政策·····	(221)
第一节	预算政策的功能及预算分类·····	(221)
第二节	预算政策的类型·····	(226)
第三节	财政赤字与赤字财政政策·····	(237)
第四节	财政不平衡的客观性·····	(265)
第五节	预算管理体制·····	(284)
第六节	中国预算外资金的调控政策·····	(287)
第七节	中国复式预算制度的建立与政策调整·····	(292)
思考题	·····	(295)
第十章	政府间的财政转移支付政策·····	(296)
第一节	政府间财政转移支付的形式及效应·····	(296)
第二节	政府间转移支付形式的效应分析·····	(300)
第三节	政府间转移支付政策与实践的国际比较·····	(304)

第四节	中国政府间转移支付制度的重建和政策取向	(308)
思考题		(316)
第十一章	财政支出政策导论	(317)
第一节	公共支出增长理论	(317)
第二节	公共支出的结构调控政策	(332)
第三节	公共支出的总量控制	(337)
思考题		(341)
第十二章	购买性支出政策	(342)
第一节	购买性支出的经济影响	(342)
第二节	国防与行政管理费的调控政策	(345)
第三节	文教、科学事业费的调控政策	(349)
思考题		(353)
第十三章	财政投资政策	(355)
第一节	财政投资的一般分析	(355)
第二节	基础产业投资	(364)
第三节	农业投资	(371)
思考题		(376)
第十四章	社会保障政策	(377)
第一节	社会保障体系	(378)
第二节	社会保障制度现状	(395)
第三节	完善我国社会保障制度的政策选择	(400)
思考题		(407)
第十五章	财政补贴政策	(408)

第一节	财政补贴的性质与实践·····	(408)
第二节	财政补贴的经济调节作用·····	(414)
第三节	财政补贴政策的确立与调整·····	(420)
思考题	·····	(423)
第十六章	税收政策·····	(424)
第一节	课税原则·····	(424)
第二节	税制结构理论·····	(447)
第三节	最适课税理论：所得课税与商品课税的比较 ·····	(459)
第四节	宏观税率与税收政策·····	(473)
第五节	中国税制改革与税制政策取向·····	(477)
思考题	·····	(482)
第十七章	公债政策·····	(483)
第一节	公债政策的含义和目标·····	(483)
第二节	公债的种类、发行与偿还·····	(486)
第三节	适度的债务规模与结构·····	(497)
第四节	中国：公债政策问题与对策建议·····	(500)
思考题	·····	(506)
主要参考文献	·····	(507)