

国际惯例系列教材

(贸易类)

第八讲

中国公共关系协会《国际惯例系列教材》编写组

一九八八年

《国际惯例（贸易类）系列教材》

第 八 讲

国 际 财 税

执笔：王立立

中国公共关系协会《国际惯例系列教材》编写组

一 九 八 八 年

不可忽视补上这一课

——代序

魏 强

实现四化，繁荣经济，必须走向国际舞台，参加国际交换和国际竞争，这是国情所至、人心所向，改革开放的必然趋势。

改革已进入第十个年头，我国在国际市场上的信誉和地位与日俱增。但是较之发达国家和亚洲崛起的一些国家、地区相比，差距甚大。过往我们较多地顾及经济实力方面的距离，而常为忽略的一个差距就是参加国际交换和国际竞争中的操作常识距离和常规经验距离。这是直接影响到竞争能力的一种“软距离”，它反映出我们多年保守封闭状态下所造成的生产力素质方面的种种薄弱环节。它们所带来的大量失误已换来了沉重的教训。近年来，党和国家领导人多次提及要学会按国际惯例办事，正是为了改变这一状态，为稳健迅速地走向国际舞台大显身手而提出的学习目标。

“鱼乘于水，鸟乘于风，草木乘于时”。在国际舞台上，有了凭借运行的可靠渠道，也是容易起飞的。毫无疑义，在这方面，国际惯例将是提供多种价值的最重要凭借形式之一。

国际惯例通行于世界许多区域、国家和地区，也包括很多类内容，如贸易国际惯例，管理国际惯例，礼仪国际惯例等。国际惯例本身属一种历史范畴，它是在一定历史条件下经过长期实践、积累、总结而产生的，因此，一般都为各国共同承认并遵守通用的科学产物。

我提倡在我国应进行国际惯例的全民教育或普及教育，按不同需求层次，进行不同形式，不同要求的教育。这对提高整个民族的文化修养、经济素质、现代化观念、发展生产力等都具有战略的和全局的意义。由此看来，编一套国际惯例的普及系列教材，确是一桩好事，是一项很有紧迫感的建设工作。

汉朝桓宽在《盐铁论》中奉劝那些身负重任而不好学问的人一针见血地说：“不好学问，专以己之愚而荷负巨任，若无楫舳济江海而遭大风，漂没于百仞之渊，东流无崖之川，安得沮而止乎？”意思是说不好学问而以个人愚见去担负重任，就好比没有桨和舵的船渡江海时遇到大风一样，漂没于百丈深渊。向东流入无边无际的大海，岂止只是毁坏的代价呢！如今虽已进入二十世纪八十年代，我看此意仍能针砭时弊。我们的重任当然已远远地超过古人的“巨任”，但我们的愚见是根深蒂固的。要彻底摆脱愚见，接受和吸收新事物、新观念，真正在国际舞台上胜任一切，站稳脚跟，就必须勤奋地学习，补上这一课，拓展知识领域，开阔科学视野，掌握各种先进的、科学的国际惯例。这些年来我们经常讲交学费补课，这是历史造成的“学业”。先天不足，只有后天来补，且非补不可，不耻下补，这是勇敢地走向国际舞台的第一步！

愿国际惯例系列教材越编越好！

愿广大读者对国际惯例系列教材的兴趣越来越大！

愿国际惯例的普及教育迅速地推动起来！

前 言

目前,我国正在形成“经济特区——沿海开放城市——沿海经济开放区——内地”这样一种逐步推进、对外开放的格局,积极勇敢地参加国际竞争是中国处在社会主义初级阶段必须大力发展生产力、大力发展商品经济的必然要求。

走向国际市场,参加国际竞争,发展外向型经济,在开放经济中自然会遇到怎样按照国际惯例组织商品生产和对外贸易问题。我国政府决定凡是国际上通行的惯例都准备在沿海经济开放地区采用。因此,熟悉和了解国际惯例已成为有志于走向世界的开拓者的迫切要求。为此,中国公共关系协会特区工作部和中国公共关系协会深圳办事处组织有关方面专业人才组成编写组,广泛收集海内外有关资料,编辑《国际惯例系列讲座教材》。第一类为贸易类,第二类为管理类,第三类为礼仪类。

《国际惯例(贸易类)系列讲座教材》共分八讲:第一讲、国际贸易规约概况,第二讲、国际贸易谈判,第三讲、国际贸易合同法,第四讲、国际保险,第五讲、国际包装和运输,第六讲、国际贸易结算,第七讲、国际技术转让,第八讲、国际财税。全套教材约八十万字。

这套教材适宜广大经济部门、外贸机构、有进出口业务的企业、单位的决策人员、管理人员、经营人员、供销人员、财务人员的培训进修用。也适合对国际贸易、国际惯例有兴趣的各类经营人员、教学人员和企业领导自学用。

管理类、礼仪类的国际惯例教材我们将另外组织编写。

整个编写过程是十分短促的,其间受到了深圳市各方面的支持,也参阅了许多专家、学者的专著。吉林日报印刷厂为我们赶印送发,对于诸多帮助,我们在此一一致谢!

由于力量和水平有限,教材编写中难免有不善和欠妥之处,乞望读者谅解。

编 者

一九八八年四月

目 录

第一篇 财政学概述

第一章 财政学的几个基本原理	(1)
第一节 财政与财政学	(1)
第二节 财政的经济职能	(1)
第三节 社会经济福利准则	(8)

第二篇 财政支出

第二章 财政支出概述	(5)
第一节 财政支出的目的与用途	(5)
第二节 财政支出的分类	(5)
第三章 按国家职能分类的财政支出	(6)
第一节 军事支出的内容	(6)
第二节 经济支出的内容	(6)
第三节 社会支出	(7)
第四节 管理支出及其他重要支出	(8)
第四章 财政支出的原则	(9)
第一节 财政支出的效益原则	(9)
第二节 财政支出的公学原则	(10)
第三节 财政支出的稳定原则	(11)

第三篇 财政收入(上)

第五章 公有财产收入	(11)
第六章 公营企业收入	(12)
第一节 公营企业的产生、发展及分类	(12)
第二节 自由竞争的公营企业	(13)
第三节 独占的公营企业	(13)
第七章 行政收入	(14)
第一节 规费	(14)
第二节 特别课征	(15)
第三节 特许金和罚款	(15)

第四篇 财政收入(中)

第八章 税收概述	(16)
第一节 税收的性质和实质(特点)	(16)

第二节 税收术语.....	(17)
第三节 税收的分类.....	(18)
第九章 现代的税收原则理论.....	(19)
第一节 税收的财政原则.....	(19)
第二节 税收的经济原则.....	(20)
第三节 税收的社会原则.....	(21)
第十章 税收的转嫁与归宿.....	(21)
第一节 转嫁与归宿的概念.....	(21)
第二节 商品课税转嫁的通则.....	(23)
第三节 其他各种税收的转嫁.....	(26)
第十一章 重复课税.....	(27)
第一节 重复课税的意义与分类.....	(27)
第二节 国际间重复课税与税收管辖权.....	(28)
第三节 国际间处理重复课税问题的方法.....	(29)
第十二章 税收制度的组成.....	(30)

第五篇 财政收入(下)

第十三章 所得课税.....	(30)
第一节 概述.....	(30)
第二节 个人所得税.....	(32)
第三节 公司所得税.....	(37)
第四节 社会保险税.....	(41)
第十四章 商品课税.....	(42)
第一节 概述.....	(42)
第二节 销售税.....	(45)
第三节 国内产品税.....	(46)
第四节 增值税.....	(47)
第五节 关税.....	(49)
第十五章 财产课税.....	(50)
第一节 概述.....	(50)
第二节 一般财产税.....	(51)
第三节 个别财产税.....	(52)
第四节 净值税.....	(54)
第五节 资本捐.....	(55)
第六节 遗产税和赠予税.....	(55)

第六篇 公 债

第十六章 国家的公债制度.....	(56)
第一节 公债的种类.....	(56)
第二节 公债的发行.....	(56)
第三节 公债的偿还.....	(57)
第四节 公债的利息率.....	(57)

第七篇 财 政 预 算

第十七章 财政预算概论.....	(58)
第一节 财政预算的概念与类别.....	(58)
第二节 国家预算的组织形式.....	(59)
第三节 预算支出的成本.....	(60)
第四节 预算工作范围扩大的趋向.....	(61)
第十八章 预算工作程序.....	(62)
第一节 预算的编制.....	(62)
第二节 预算的批准.....	(62)
第三节 预算的执行.....	(62)
第四节 预算的事后监督.....	(63)
第十九章 财政预算的平衡问题.....	(63)
第一节 财政预算平衡的概念.....	(63)
第二节 晚近关于预算赤字问题的争论.....	(63)
第三节 当前各重要流派的预算政策论.....	(64)
附录一：《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》 (1980年9月10日第五届全国人民代表大会第三次会议通过)	(67)
《全国人民代表大会常务委员会关于修改“中华人民共和国中外合资经营企业所得税法” 的决定》(一九八三年九月二日通过)	(68)
附录二：《中华人民共和国外国企业所得税法》.....	(69)

第一篇 财政学概述

第一章 财政学的几个基本概念

第一节 财政与财政学

财政是什么？财政学是什么？从十八世纪后期亚当·斯密首创了西方财政学的体系至今二百年来，西方学者对财政和财政学有了不少定义性的概念。一般说来，有下列三种观点：

（一）财政是政府收入和支出的管理，从而财政学就是政府收支管理的科学。早在1819年，法国西斯蒙第，在其《政治经济学新原理》中，就给财政学下了定义：“如何征收管理这种不属于个人而属于公共所有的国民收入，就成为政治家的一门重要的科学知识，我们把这部分知识叫做财政。”这虽是一条不科学而又粗略的定义，但是十九世纪到二十世纪初的西方财政学，尤其是古典学派和英法庸俗学派的自由主义财政学，在什么是财政这个问题上，基本上没有脱离西斯蒙第的看法。

（二）财政是货币事务及其管理。有些西方学者强调财政资金的作用，突出财政和货币的联系。例如英国道尔顿在其1922年出版的《财政学》中说：“财政一词的意义即为货币事情及其管理。”在英文辞书中，“财政”一词也往往被解释为货币资金的管理。但是从本世纪三十年代以来，财政这一经济范畴所包含的实际内容，已远远超过货币资金管理的范围，详如下述。

（三）财政是公共部门经济，财政学是公共部门经济的科学，尤其着重于财政政策对经济的影响。

1929年的世界经济危机以及第二次世界大战期间的通货膨胀，标志着西方国家经济的重大变化，凯恩斯1936年出版的《就业、利息与货币通论》更促成西方经济学的巨大变化。相应地，财政学也有了巨大变化。在财政学中，原来关于财政收支的讨论，即对于征收、公债、支出、预算等的讨论，现在只能构成财政学主题的一部分，并且除此以外，还系统地论述国家干预经济，尤其包括政府的财政政策的实施对总体经济活动（如失业和通货膨胀等）水平的影响。财政学书籍往往标明“财政学的原理、制度和政策”，政策被提到相当高的地位。财政学的研究对象重点，往往随社会经济的发展 and 变迁，有所增加，有所改变。财政学的主题已不能限于财政收支管理，更不能限于货币资金管理，而要结合到资源的配置，收入的分配、经济的稳定，从宏观和微观的角度进行分析。总之，现代财政学的主题已起了巨大的变化，过去财政学从政治经济学中分立出来，现代财政学又成为经济学的一个范畴，强调财政是经济的一个范畴，甚至于有人用“公共部门经济学”或用“财政经济学”的名称来代替财政学。

近五十年来，财政学者的这种观点，显然是适应时代环境的需要，比过去一百五十年间古典学派和庸俗学派的观点，是有进步的。现代西方国家财政的内容，虽仍不外收入、支出、公债、预算等几个范畴，但财政学的研究对象已远远超过“财政收支管理”的范围，而扩大到公共部门经济（甚至论及私有部门经济）的实证的和规范的分析，而其理论基础的出发点则为三种“财政的经济职能”和两条“社会经济福利准则。”这些基础概念，是现代财政学的基础理论的组成部分，而且贯串到财政学的整个体系的。

第二节 财政的经济职能

经济决定财政，而财政又反过来影响经济，尤其在当代西方国家，既然国家干预取代了自由放任，于是现代财政学者首先要研究政府的经济活动和经济责任。他们认为社会中的经济活动是通过市场机制进行的，而市场机制是能满足大多数人的，但在客观矛盾事实面前，他们又不得不承认市场机制的局限

性，即所谓市场缺陷或市场失灵，从而主张政府有干预经济，影响经济的必要。他们认为，现代西方国家政府的经济职能或作用有三方面：资源配置，收入分配，经济稳定。这些经济职能，可通过财政政策，货币政策或法令规章等行政手段（即所谓非财政金融方式）来实现。财政学的对象既着重于财政政策，那末政府的经济职能也就在财政政策方面体现为财政的经济职能。这三项经济职能，应用到税收与支出等财政范畴中，就对应于效益、公平、稳定三条原则。

以下将分别叙述并剖析财政的三项经济职能的目标，市场缺陷的原因，政府的财政措施。

一、配置的职能

（一）目标。西方学者认为，政府的资源配置职能的目标，是保证社会的人力、物力、财力资源得到有效的利用，以满足社会成员的欲望。配置问题的基础，是西方经济学的基本命题“稀缺存在”，这就是说，人们的欲望超过了可用来满足欲望的手段，从而必须“选择”哪些欲望先满足，哪些欲望后满足或任其不满足，这就需要把有限的经济资源作最有效（最适当的）配置。因此资源配置应符合效益原则。

（二）市场缺陷。资源配置本来是市场机制的职能，但市场因存在缺陷而不能提供有效的资源配置。主要原因是：1、市场机制的“不完全性”，例如生产者和消费者缺乏选择产品和机会的情报，资源转移受到限制，垄断的存在歪曲了产品相对成本的报道等等；2、生产或消费往往受外在因素影响；3、更重要的是市场机制不能提供公共财货。

所谓“公共财货”有必要说明一下。西方经济学中的“财货”指商品与劳务，有公共财货和私有财货两类。私有财货（例如一块饼或一双鞋）在消费中具竞争性，甲消费了这一财货，乙就不能再消费了，即甲的消费利益排斥乙的消费利益。公共财货是在消费中不具竞争性的财货（例如减除污染，改善空气质量的措施），社会的各个成员都能享受相同的利益，因而排斥别人的消费是不必要的，而且往往是不可能的。因此，公共财货（例如行政管理、国防、公共卫生等）的特征可归纳为下列三项：1、同时为人民所共享，无利害冲突；2、任何人有享受权利，不受排斥；3、任何人有享受义务，不得拒绝。由于这些特征，可见公共财货的供应，没有市场供求关系，不能核算对个人提供的费用，不能获得直接的报偿，从而私人不愿或不能提供，唯有政府提供。

（三）财政措施。政府通过支出和税收等财政措施，决定或影响资源配置的数量和方向，尤其是划分和选择公共财货和私有财货的提供。资源配置，有部门间或行业间的配置和地区间的配置。中央政府的地区性投资或补助，或者地方政府采取不一致的税收政策，都可造成地区间的资源重配置。财政支出能增加某些商品与劳务的消费、投资与生产；税收能减少某些商品与劳务的消费、投资与生产。有外在效益的事业，例如某些公共工程，可能企业受益不多而社会受益很大，这些本重利薄的企业私人不愿投资，政府可通过财政支出来兴办或补贴。有外在成本的事业，例如某些商品与劳务的生产与提供，可能企业利润很高而对社会无益有害，政府可通过税收加以限制。这些，都可造成部门间或行业间的资源配置。更重要的是政府提供公共财货，例如公共卫生或国防，则对部门间及地区间的资源配置都有关系。

二、分配的职能

（一）目标。西方学者认为，政府的收入分配职能的目标，是国民收入和财富分配的调整，达到社会认为“公平”和“正义”的分配状态，这就是说，建立一种合理的分配模式，异于市场过程建立的那种模式。在西方学者的财政学说中，分配目标不能讲得象配置目标和稳定目标那样明确，因为人们对分配的概念没有一致的看法，而且公平与正义这些空洞的评价标准不能解决实际问题。学者们要解决的问题是：从理论方面说，什么程度的收入不平等是可容忍或可接受的；从政治方面说，什么程度的收入不平等会危及社会的组织和秩序；从经济方面说，什么样的收入分配既能激励追求收入的动机，又能吸引各种资源参加生产。于是，他们必须研究收入分配问题，因为这不仅是缓和各个阶层矛盾的问题，而且是个涉及消费储蓄、投资、就业的宏观理论体系问题。

（二）市场缺陷。西方学者承认市场机制的缺陷造成收入和财富分配的不公平。主要原因是，

1、市场机制给予人们的报酬是以所谓“生产能力”和“贡献”为标准的，“生产能力”（指挣钱的本领或拥有的财产）不同“贡献”不同，所以收入不同；并且由于市场对无生产能力的人不予照顾，所以政府要负起责任。2、私有财产制度使有产者的收入多于无产者，无产者只有工资收入，有产者另有财产收入，财产越多则收入越多，还能进一步积累，造成贫富悬殊。3、垄断势力的存在和经济机会的不平等，造成收入的差异。

（三）财政措施。西方学者认为，政府可通过税收和转移支付，调整并改变市场机制造成的收入分配，改善不平等的情况。税收方面，可实行按照支付能力原则的累进所得税，把资金从那些应该减少收入的人们中征集起来；支出方面，可用货币或实物形式，按照受益能力原则，实行补助金或救济金制度，把资金转移给那些应该增强收入的人们。

三、稳定的职能

（一）目标。经济稳定的目标，是保持高水平的资源利用和保持稳定水平的物价。所谓资源利用，指人力和物力的利用。物力资源利用指自然资源和生资料的利用。人力资源利用，就是要使每一个要求就业的人都能得到工作岗位，并且每一个职业岗位都能得到才能具备而称职的人。稳定职能和配置职能都涉及资源使用，其区别是：稳定职能只要求资源充分利用（即人力和物力资源的充分就业），配置职能则要求通过这些资源的使用，能提供特定的商品或劳务，并且还须达到高效率。所谓物价稳定，就是货币购买力不发生激烈变动，使人们持有的货币及固定票面金额形成的财产的真实价值不为通货膨胀所侵蚀。总之，简括地说，财政的稳定职能，就是充分就业和稳定物价。

（二）市场缺陷。随着经济的发展，市场机制失灵，不能自动地调节并稳定经济，以致经济波动的幅度越来越大，经济循环的间隔越来越短。西方学者认为市场的经济不稳定是由于没有足够的自由竞争，存在着垄断因素，尤其由于某些产品和因素价格缺乏弹性，以致经济不能及时反应情况的变动。他们还认为，在失业和通货膨胀的后面，存在着市场机制的一个基本命题，即供给所需求的总水平不稳定，或不能保持稳定的相互关系。而这些不稳定又是由于人们的消费倾向，流动性偏好，以及资本边际效率的预期等的变动。市场机制既存在缺陷，国家就应实行稳定政策来干预，调节，当经济趋向衰退时，就增加总需求；当经济趋向膨胀时，就减少总需求或增加总供给。

（三）财政措施。政府实现稳定的职能，可通过财政政策和货币政策的执行。1、财政政策，就是通过预算收支起调节总需求的杠杆作用。例如：萧条时期，政府可增加支出或减少税收，以增加总需求，扩大投资，增加就业；繁荣时期，政府可减少支出或增加税收，以减少总需求，紧缩投资，抑制通货膨胀。2、货币政策，主要是控制货币供给，以适应经济的短期稳定和长期增长的需要，于是现金储备，贴现率、公开金融市场和信用控制等货币措施就成为稳定政策的组成部分。3、“政策结合”，即财政措施与货币措施互相配合，互相补充，以取得多重的政策效果。例如宽松的银根（允许银行对投资增加放款）与紧缩的预算（缩减公共支出水平，尤其消费）相结合，就有利于经济增长。以上这些稳定政策，虽在控制由于总需求不足或过多而造成的失业或通货膨胀方面，曾经获得一定的成效，但在当前失业和通货膨胀并存的滞胀之中，则尚须运用新的政策工具旧政策工具的新用法。总之，现代西方国家的稳定政策既多又复杂，各个经济学派更有不同的主张和论述。

第三节 社会经济福利准则

在现代西方国家中，国家干预经济，政府可通过财政来实现。其经济职能，对社会经济起一定的作用，已如前述。但是，实现这些财政的经济职能有什么标准，换句话说，政府应当怎样在经济上发挥其“适当的作用”，这就成为一个具有广泛社会经济意义的问题。西方学者认为“适当作用”是一个“社会选择”问题。他们认为政府应当考虑：在指导经济资源的配置方面，是否能，并且用什么方法，帮助社会作为一个整体获得最完美的经济福利；在指导收入和财富的分配方面，是否能，并且用什么方法，帮助每个人都能享受最美好的经济福利。如果由于市场缺陷，私有部门的经济活动，不能达到使社会获

得最大经济福利的目标，而公共部门（政府）的经济干预能确立一个能增加“经济福利”的环境，那末政府就（通过财政的经济职能）起了“适当的作用”。

然则判断是否达到所谓社会经济福利总目标的标准或准则又是什么呢？这就涉及福利经济学的范畴了。西方学者据以衡量是否达到经济福利这个总目标的，有两条准则，即“效率”和“公平”。效率准则和公平准则，在经济活动中可作评估价值的标准，在财政领域中也可以广泛应用。例如效率，有税收的效率，支出的效率等等，均可归结为资源配置的效率。又如公平，有税收的公平，转移支付的公平等等，均可归结为收入分配的公平。这样，效率和公平的准则就和配置和分配两项职能联系起来，效率和公平两条原则联系起来。当然，效率和公平同稳定职能也有联系，尤其对经济增长有联系。

关于效率和公平这两项经济福利准则，最理想的情况是彼此一致，但实际上往往相矛盾：高效率可能不公平，公平可能效率不高。如果政府的财政政策是要统一这个矛盾，那末只有理论上在效率和公平之间作得失权衡，但实际上很难做到，因为效率准则尚比较有客观数据可循，而公平准则就不容易得到度量标准。尽管如此，现代财政学仍在支出、税收、公债、预算等财政范畴的论述中，经常引用效率和公平准则，作为理论的支柱。

一、效率准则

（一）效率的涵义。效率，简单说来，就是效益超过成本，或说收益超过损失。可是，并非凡是收益超过损失者都有效率。有效的或高效的资源配置有两个必要条件：第一个条件是生产因素的充分利用。如果已投入的资源并不曾被充分利用，而仅把闲置的资源投入，则虽收益超过损失，也不一定是有效的或高效的资源配置。第二个条件是效益必须是最高的。如果在资源充分利用的情况下，虽收益超过了损失，但这项资源的机会成本大（即用于别项用途则效益更高），那末这项资源仍不是有效或高效的配置。

在一定的资源配置下，经济活动（如生产）效率的确定，须具备两个条件：（1）总社会效益与总社会成本的差额最大化；（2）总净社会效益非负数。条件（2）说明“有效”；条件（1）说明“效率水平”。当边际社会效益等于边际社会成本时，也能达到上列条件（1）。由此说来，成本—效益分析就是一种效率判断的分析，成本—效益分析在财政支出和预算中，应用较多。

二、公平准则

（一）公平的涵义。公平的涵义有两种：（1）横向公平，即对同等经济地位的人，同等待遇；（2）纵向公平，即对不等经济地位的人，差别待遇，抑制经济地位高的而照顾经济地位低的。上节论述收入分配时提到，在财政方面公平原则用于税收和转移支付最为显著。尤其在税收方面，西方学者有许多分析研究。税收的横向公平是有同等支付能力的人们同等纳税；税收的纵向公平是有不同支付能力的人们不同等纳税，富人负担重，穷人负担轻。税收上的横向和纵向公平的理论基础都是“支付能力原则”，但对于支付能力的解释不同。

公平准则广泛地应用于收入、财富、消费等分配方面。尤其收入分配的公平问题，在现代西方财政学中，有广泛的研讨并有不同的意见。意见的分歧主要表现在两个基本问题上：第一，收入分配“应该”决定在怎样的水平上？第二（即使上述问题得到结论）收入分配“能否”被确定在这种水平上？前者是规范性（伦理性）的问题，后者是实证性的问题。

第二篇 财政支出

第二章 财政支出概述

第一节 财政支出的目的与用途

财政支出的根本目的，是通过财政资金的支付为政府取得所需的商品与劳务，以便进行各种活动，从而实现国家机构的各种职能。由于政府的经济活动涉及政治、军事、经济、社会等领域，其财政支出也就有各种不同的用途，具有不同的特殊目的。随着政府的活动范围逐渐扩大，财政支出的用途及特殊目的也相应地增加。

财政支出有四大用途。首先是用于维持和加强对内统治的暴力机构，从而维护现存的社会制度。这一类的支出关系到统治阶级的根本利益，政府对其所需资金首先予以供应。其次是用于建立和加强对外进行军事活动的武装力量，以抵御外来的干扰和侵略，并可进而向外扩张势力。再其次是用于举办政府直接经营的经济企业和经济事业，以补充私人经济力量的不足，最后则是用于推行各项有关社会福利的设施，以缓和各阶层矛盾，提高劳动生产率。

第二节 财政支出的分类

现代国家财政支出，种类繁多，因国情而异。就一般国家预算支出分类的惯例来说，大体上有下列项目。

1、军事支出。包括各种武器和军事设备支出，军队人员给养支出，有关军事的科研支出，对外军事援助支出等。

2、警察与司法支出。

3、权力机关支出。包括国家元首、议会、行政管理机关等项支出。

4、外交支出与其他对外支出。包括驻外使领馆支出，国际会议支出，对国际组织缴纳费用支出等。

5、经济支出。包括公营企业支出，公共经济事业支出，公共工程支出，物资储备支出，对外经济援助支出等。

6、社会支出。包括学校支出，科研支出，卫生支出，社会保险支出，社会救济支出。

7、保护环境与自然资源支出。

8、债务支出。包括公债利息及公债管理支出。

西方学者根据各种标准，从理论上将财政支出加以分类，兹择要略述如下：

(一)按国家的职能分类。大体上分为国防支出，管理支出，经济支出和社会支出等四大类。这种分类方法，并不能将一切支出完全概括，仅表示其几个重要的支出类别。按照职能分类是一般国家编制支出预算通常采用的方法之一，各国情况不同，类别互有差异。

(二)按支出的目的分类。分为预防性支出和创造性支出。所谓预防性支出，被解释为用于维持社会秩序和保护国家安全，不使其受国内外敌对力量的破坏，以保障人民生命的安全与生活的稳定。这类支出是指军备、警察、法庭、监狱与权力机关等支出。所谓创造性支出，被解释为用于改善人民生活，使社会的安全与秩序更为良好。这类支出包括经济、文教、卫生与社会福利等类支出。

(三)按支出的强制性分类。分为强制性支出和随意支出。所谓强制性支出，被解释为根据现行的法律或契约所必须进行的支付，在法律或契约的有效期间，必须按照规定准时如数支付，不得任意停付或

逾期支付,也不得任意削减其金额。所谓随意支出,则被解释为不受法律或契约的束缚,由立法机关根据每个财政年度的需要分别决定。就政府编制预算的工作来说,这样的区分可以表明某些支出有伸缩的余地,某些支出是固定不变的。但这种区分也是相对的。有时由于实际需要,可以修改法律或契约,使某些固定支出有所变更;某些原非固定的支出,也可能由于实际上的限制而无法增减。

(四)按支出的利益范围分类。分为一般利益支出与特殊利益支出。所谓一般利益支出,被解释为全体人民均享受其利益的支出,如军事支出,警察支出,司法支出,行政管理支出等。这些支出所给予各个人的“利益”不能分别估计,也不能核算为各个人的“利益”所支付的费用。所谓特殊利益支出,被解释为对社会中某些特定居民与企业给予特殊利益的支出,如教育支出,医药支出,居民补助支出,企业补助支出,公债利息支出等。这些支出的利益只涉及一部分人民,其利益的大小也因人而异,同时为各个人的利益所支付的费用也可以分别核算。

(五)按支出的补偿性分类。根据财政支出有无相等的代价,也就是按照支出的经济性质,将财政支出分为购买支出和转移支出。购买支出,是政府用于购买为执行各种国家职能所需的商品与劳务的支出,包括购买进行日常政务活动所需商品与劳务的支出,购买用于举办公共投资事业所需商品与劳务的支出。前者为政府各部门的经常费用,后者为政府各部门的投资拨款。以上各种支出的目的与用途虽有不同,但财政资金的支付都获得价值相等的商品和劳务。转移支出则是片面的、无偿的支付,政府不能从中获得相等的代价。这类支出主要有债务利息支出,捐赠支出和补助支出。债务利息支出是对内外债权人支付借款利息的支出。捐赠支出是对外国政府和国际组织捐赠资金的支出。补助支出则包括对居民的补助支出,对私人企业的补助支出以及对社会团体的补助支出。这种按补偿性的支出分类,就社会的经济机构而言,具有一定的经济意义,因为财政支出有无相等的代价,在社会经济机构中所起的作用并不相同,对社会经济的影响也有差异。购买支出所起的作用,是通过支出使政府所有的资金与私人提供的商品与劳务相交换,对社会的生产与就业有直接的影响,对分配的影响是间接的。转移支出所起的作用,则是通过支出过程使政府所有的资金转移到受领者的手中,其结果只是资金所有权的转移,对分配有直接的影响,但必须等到受领者用以购买商品和劳务时,才对社会的生产和就业有所影响,其影响是间接的。

以上所举的各种分类中,除按职能分类有其实际意义外,将财政支出区分为购买支出和转移支出的方法,对于分析社会经济的动态有较多的帮助(但在本书中,将不再详述)至于其他各种分类,实际价值不大,仅可借以了解一些西方学者对支出分类所持的若干观点,所以本书不再申述。

第三章 按国家职能分类的财政支出

第一节 军事支出的内容

各国军事支出的项目繁多,大体上可区分为下列几大类:(1)核武装力量支出;(2)常规部队支出;(3)警卫与后备部队支出;(4)情报与通讯支出;(5)军事技术研制与发展支出;(6)供应与补给支出;(7)医药卫生支出;(8)军事人员训练支出;(9)军事管理支出;(10)其他支出。

应加指出的是,各国的财政支出预算中所列的军事支出项目并不包括实际军事支出的全部内容,因为有许多支出并不公布,而是隐藏在其他各种非军事支出(如经济支出、教育卫生支出,科研支出等)之内。因此不可仅根据公开的直接军事支出,去判断某一国家用于军事目的的全部支出。

第二节 经济支出的内容

西方国家的经济支出有下列五大类:

(一)公营企业投资支出。西方国家对其公营企业的投资支出,有创办公营企业的投资和收购私营企业(国有化)的投资,还有追加投资的支出。追加投资,有的用于扩大规模,有的用于弥补亏损。

(二) 公营经济事业投资支出。国家对公营经济事业的投资, 一般包括自然资源的保护和开发, 公路, 水坝, 港口等的建造和维修, 以及其他不以营利为目的的经济事业所需费用。对这些经济事业的投资, 很少能从其收益中收回, 往往要继续供应经常维持费用。

(三) 开发经济落后地区的支出。在各国家内部, 各地区的经济发展往往是不平衡的。政府为了改善落后地区的经济状况, 借使发达地区的衰退危机有所缓和, 有时对落后地区进行投资, 从事大规模开发。开发经济落后地区的措施有: 开发自然资源, 改良农业生产, 扶植旧有企业, 改进和扩增公用事业, 增加住房, 从人口多的地区移民, 引导发达地区的企业迁入, 等等。在一定期间, 这些措施都要耗用大量的财政资金。

(四) 扶植私营企业的支出。这类支出主要是给予私营企业以各种形式的补助金, 此外, 还有官股投资, 优惠贷款, 等等。表面上, 一般私营企业在困难中都可获得政府的资助, 但实际上能受优待的往往限于较大的垄断企业。这不仅因为垄断企业的生产经营对全国经济有很大的影响, 政府为谋求经济局势的稳定, 必须予以扶植, 而且因为政府本身是在大垄断集团操纵之下, 不能不尊重其意图。

(五) 国家物资储备支出。各国政府通常储备重要的生产资料和消费品, 以防意外的急需。设置物资储备的目的主要是: 应付重大的自然灾害, 在战时保证物资的供应, 以及在经济发生较大的周期波动时缩小市场供需差距 (通过收购或抛售某种商品的措施)。

以上各类经济支出, 在各发达国家财政的经济支出构成中的地位并不相同。大体上说来, 在那些仍然主张听任私人企业自由发展的国家 (如美、日等国), 用于扶植私人企业的支出比较多, 而在那些采取大企业逐步国有化政策的国家 (如英、法等国), 则用于经营公有企业的支出规模就相对的大。

第三节 社会支出

国家财政的社会支出, 包括文教、卫生等公共事业支出, 以及社会保险和社会救济等社会保证 (或称社会福利) 支出。

一、文化教育支出

国家的文化教育支出, 主要是学校教育支出, 此外还有图书馆、博物馆、美术馆、公园、体育场等项支出。

学校教育支出约有下列四项: 1、各级公立学校费用支出; 2、各级私立学校补助支出; 3、初等和中等学校学生奖学金及免费供应午餐、牛奶等支出; 4、高等学校学生奖学金、免息贷款等支出。

国家以往通常把学校教育支出看作单纯消费性的支出, 最近一些年来观念转变, 把它看作“智力投资”, 认为它能产生相当的经济效益, 尤其认为高等教育支出能对社会提供显著的效益, 是最主要的智力投资。因此, 西方学者主张, 在安排财政支出时, 对教育支出就象对经济支出那样, 也要进行成本—效益分析, 从而选定最佳的教育设施方案, 据以编列教育支出预算。近年来英国已进行了这种尝试, 这种研究的目的是企图使教育支出计划化, 以有限的教育经费最有效地培养出脑力和体力的劳动者。

二、医疗卫生支出

政府的医疗卫生支出, 可分为医疗事业和公共卫生两类。

西方国家的医疗机构, 早先一般由私人经营, 很少由政府设立; 公共卫生也不为政府所注意。随着社会改良主义的推行, 各国政府才逐渐采取较多的措施来发展医疗卫生事业, 这方面的经费支出也相应增加。当前西方国家的医疗机构, 有公立的, 有私营的。就全国范围而论, 医疗事业的资金来源如下:

1、医疗保险费。一般国家多举办工人医疗保险, 作为社会保险制度的一个组成部分。企业的劳资双方各缴纳一部分保险费, 这是医疗事业的一项重要资金来源。有些国家 (如英国) 更扩大为国民医疗保险, 参加保险的国民也缴纳保险费。2、政府的医疗支出。随着人民对健康水平要求的逐渐提高, 有限的医疗保险费往往不敷支出的需要, 于是政府对保险基金另给予补助。有时迫于人民要求改善或扩大医疗事业的压力, 政府更另作直接拨款。3、社会慈善机关的捐助。4、私人支付医药费。

各国家对医疗事业提供的资金在全国医疗费用中的比重是不同的: 有些国家 (如英国) 的医疗事业

主要靠政府的财政资金，另些国家（如美国、加拿大）则政府提供资金很少。有些学者认为，由政府支付大部分资金并不一定表明医疗事业发展迅速，并且利用统计资料论证，主要依靠财政资金的国家的全国医疗支出费占国民收入的比重，小于主要依靠私人支付的国家。

三、社会保证支出

所谓社会保证制度，就是通过各种渠道，以财政资金对贫苦人民大众给予补助，以保证其最低限度的生活需要。各国的社会保证支出内容不尽相同，大体上分社会保险和社会救济两类。

（一）社会保险支出。社会保险支出是对于参加保险的劳动者的补助支出。社会保险最初适用于工厂工人，后来推广到农场的常雇工人、家务劳动工人以及个体工商业者。工人的保险费，由雇主与受雇者双方按规定标准分别缴纳，个体工商业者则自行负担其保险费。保险费的收入，纳入政府控制的保险基金。这是属于财政范畴的一种特别基金，其使用是由政府根据有关法令的规定，统一安排，对被保险者进行支付。如果保险费收入不足以供应支付的需要，则由政府以一般财政资金给予弥补，随着保险费收支差额的逐渐扩大，政府补助的资金也相应增加。现在许多国家的这种财政补助，已在保险基金中占较大的比重。

各国政府通过保险基金对被保险者支付的补助金，一般有下列各项：1、退休金。凡参加保险的工人在退休后，都按照退休前工资的一定比例，按期发给退休金。个体工商业者则按照退休前一定年限内的平均纯收入，发给退休金。至于财政支出中的政府公务人员退休金，则不属于社会保险的范围。2、残废补助金。包括丧失劳动力补助和工伤补助等。3、医疗津贴。这是对参加社会保险者所给予的医疗补助费。有些国家（如英国）实行国民保险制度，其医疗费支出的对象已不限于参加社会保险者了。4、失业补助金。对参加社会保险的失业者，在一定期限（一般为半年至一年）内，发给规定数量的失业补助金；如果逾期仍未就业，则由政府另行救济。

（二）社会救济支出。社会救济支出是用政府的一般财政资金对社会上生活困难的贫苦居民给予货币或实物的救济。换言之，这类支出主要是贫穷救济金，是对在“贫困线”以下的家庭的救济，使能维持最低限度的生活。这些家庭或个人，一般是没有参加社会保险或虽有保险但不够维持生活的，有些国家（如日本）甚至规定：接受救济的人不得加入公共社会保险。

各国政府的社会救济支出一般可以分成三类：1、维持最低生活水平的贫穷救济，包括无收入或收入低于政府划定最低标准的，以及保险受益不够维持生活的居民的救济；2、因特殊不利条件而陷于贫困的家庭的救济，包括对多儿童家庭的津贴，对一般年老、盲目以及因其他原因丧失劳动能力的居民的津贴，对一般老年人和儿童的医疗津贴，对一般低收入居民的住房津贴等；3、实物救济，例如对全年收入在一定数额以下的家庭发给免费食物券（如美国）。

第四节 管理支出及其他重要支出

一、管理支出

管理支出包括政府的立法、行政及司法三方面的支出，主要是进行国内统治的支出。各国管理支出的内容，主要有：（1）元首费用，在君主国家有巨大的数字，在共和国也远远超过一般官吏的收入；（2）议会费用，包括议会经费及议员俸给；（3）行政机关费用，包括内政、外交等政务机关的支出；（4）司法及“保安”费用，包括法庭、监狱、警察、间谍等项支出。

二、科学研究支出

各国进行科学研究的范围很广，包括自然科学和社会科学，在每一领域内又包括基础科学和应用科学。由于应用科学（特别是应用的自然科学）的发明或发展可以提供直接的具体收益，在专利权制度之下，私人多倾向于从事这方面的研究；至于不能收到速效的基础科学，则主要由政府承担研究的任务。

许多国家设立从事科学研究的各种专门机构，有些国家并在政府中设立主管全国科学研究的机关。此外，很多私营大企业附设有专门的研究机构，各高等学校也进行科研工作。目前，各国为发展本国的科学研究事业，竞相以优厚待遇罗致科学研究人才，一些国家人才外流已成为各国所关心的一个重要问题。

在国家财政的科学研究支出中，有相当大的部分用于补助高等学校和私人企业的研究机构。在应用

科学(特别是自然科学)方面,无论是政府从事的研究或私人从事的研究,都有关于生产和关于军事的项目。有关军事的科学研究支出实质上是军事支出的性质,不过有些国家为了保持机密或掩盖耳目,将其列入一般科学研究支出的范围。因此,各国预算中列出的军事支出项目并不能反映其全部全军开支的规模。

在各项科学研究中,有些应用科学(如工程技术等)方面的研究是可以进行成本——效益分析,从而判定其具体经济成果。但是各国政府引导科学研究,主要考虑其对国家军事和经济实力的影响,并不重视科学研究项目本身的费用和效益。

三、对外援助和国际组织缴款

(一) 对外援助。发达国家财政中的对外援助支出,可根据各种标准进行分类:就其用途来说,有经济援助和军事援助;就其方式来说,有无偿援助(赠款)和有偿援助(贷款);就其程序来说,有直接援助和通过国际组织的援助;再就参与援助的国家来说,有双边援助和多边援助。

(二) 国际组织缴款。国际组织出现于第一次世界大战以后,自第二次大战以来日益增多,目前有联合国、国际货币基金、世界复兴与开发银行(世界银行)以及其他各种全球性和地区性的国际组织。各种组织的参与国均须按照有关规定履行其缴款义务,向所属的组织缴纳其应负担的费用。以供进行活动或经营业务之用。

第四章 财政支出的原则

现代西方学者从经济角度出发,认为国家财政的基本任务是调节经济,表现在三个方面:通过对经济资源的配置,把资源最有效地用于生产;通过对社会收入与财富的分配,使社会分配的状况趋于公平;通过对社会产品供需关系的调节,使社会经济保持均衡稳定的发展。因而处理财政问题所应依据的原则也就有三个方面,即效益原则、公平原则和稳定原则,他们认为这些原则既涉及财政收入,也涉及财政支出,在贯彻这些原则时,必须兼顾收支双方,才能达到全面调节经济的目的。

第一节 财政支出的效益原则

西方学者认为:一个国家的国民总产品既包括有形的物品,也包括无形的劳务。这些物品与劳务有由私营部门生产的,有由公共部门(即政府部门)生产的。不论是由私人部门或公共部门生产,都需要各种经济资源(生产资料和劳动力)。首先,怎样在公私部门之间配置经济资源,以保证双方都获得合理的供应,是资源配置的首要问题。解决问题的关键在于一方面保证满足公共部门的需要,另一方面又不妨碍私营部门的发展,从而使“社会”获得最大的“效益”。通过这样的配置,可以使资源在公私部门之间的比例达到均衡。这种均衡被称为“适当的均衡”、“最佳的均衡”或“社会的均衡”。其次,由于社会所获得的效益是由公私两大部门的各类活动所产生的效益共同构成的,所以,必须统筹兼顾,在两大部门内的各类活动之间分别适当地配置资源,达到全面的均衡,才能使社会获得最大的效益。尤其是随着政府活动范围的日益扩大,对社会经济的干预日益增多,怎样决定公共部门控制经济资源的规模及在其内部各类用途之间进行配置的问题,对于达到社会均衡也具有重要意义,就财政本身而言,还应加以重视。

在近代的发达国家中,经济资源中有越来越多的部分是通过财政环节来配置的,这反映在财政支出的安排过程中,政府以通过税收和其他渠道所控制的经济资源,配置给直接消耗和进行补助的各种用途,虽对消耗用途和补助用途进行具体配置的过程不同,但在进行配置的时候,都应以获得最大社会效益为原则。

要确定能否获得最大效益,必须进行成本——效益分析,以判定某项支出所消耗的经济资源与其效益

的对比关系如何，从而决定对某项支出应否配置经济资源或配置多少。关于成本与效益的估价，政府与私人有所不同。私人所考虑的是私人成本（即私人直接用于生产获得的收益，如利润、利息等等），而政府所要考虑的则为社会成本（即除包括直接消耗的经济资源外，还包括公众所受到各种不利影响，如公害、社会秩序不安定等等）和社会效益（即除经济上的直接收益以外，还包括整个国民经济的发展、公众文化与健康水平的提高、社会秩序的安定，等等）私人成本和私人效益是其生产经营本身的内在成本和内在效益，社会成本和社会效益则除内在成本和内在效益以外，还包括外在成本和外在效益。一般说来，内在成本和内在效益是可以具体估价的，而外在成本和外在效益则往往由于很多外在因素不能以数量来测定，难以进行比较。因此，政府就不能根据对全部社会成本与全部社会效益进行全面分析的结果，决定向某些用途配置经济资源的规模，而只能根据政治、经济和社会等方面的情况及有关方针政策加以裁定。

现代西方国家的各类财政支出项目中，一般有可以核计其内在成本和内在效益者（如以公共工程、国营企业、学校教育、个人医疗等类支出），也有不易核计者（如国防、司法、警察、行政、社会教育、公共卫生等类支出）。当考虑各类支出的社会成本和社会效益时，对于外在成本和外在效益一般也应进行大概的估价。有人认为在安排财政支出时，政府的高级决策者主要是根据支出对整个社会的利弊得失，即包括外在的成本和效益，决定支出的方向及其用途，所谋求的是支出的“合理性”，凡是合理的，就是合乎效益原则。这种效益被称之为“高级的效益”。在支出的用途被决定以后，下级机构对各种用途的支出进行具体安排时，则应考虑到某些支出的内在成本和内在效益，以便选定更加符合效益原则的最佳支出方案，从而直接获得经济上最大的内在效益。这种效益被称之为“低级的效益”。核计这种效益的方法是具体地进行成本—效益的分析。

第二节 财政支出的公平原则

西方学者认为：政府通过财政支出为人民提供各种劳务和各种补助，人民则从财政支出享受到劳务和补助的利益。政府应使支出产生的利益在各阶层居民中间的分配达到公平的状态，能恰当地分别符合各阶层居民的需要，这就是说，应根据公平的原则，安排财政支出。

公平原则的基本涵义是：同等情况，同等对待；不同情况，不同对待。前者是“横向公平”，即同等级之间的公平；后者是“纵向公平”即不同等级之间的公平。上述概念适用于财政收入（主要是税收），也适用于财政支出。

就财政支出方面而言，居民的情况是否相同，是指他们对于财政支出利益的需求程度是否相同，也就是居民受益的能力是否相同，因而财政支出的公平原则也就是“受益能力的原则”。这项原则对各类财政支出可能应用的程度有所不同。对于一般居民可以普遍享受利益的各种支出（如国防、司法、警察、行政、社会教育、公共卫生等等支出），政府无从根据各类居民的受益能力安排支出，尽管他们事实上因本身的条件可以享受到的利益相同或不同。只有那些限于某些居民可以直接享受具体利益的支出（如学校教育、个人医疗、社会保险和社会救济等等支出），才可以比较具体地实行公平原则，政府才能在安排支出时，根据各类居民的情况分别给予相应的利益。通常所说的根据受益能力原则安排支出，主要是指社会保险和社会救济而言，各国政府一般也是在社会保险和社会救济方面根据受益能力的大小，决定是否予以补助以及补助多少。凡符合补助条件者均给予补助，对其中情况相同者给予同等的补助，对情况不同者给予不同等的补助，应多予补助者多加补助。

上述根据受益原则的支出，对于居民的生活状况有直接的影响，特别是各类补助支出，可以使社会收入和财富分配有所改变，同税收一样，具有对社会收入和财富进行再分配的作用。政府可以通过征税和补助两方面的渠道，调节社会收入和财富的分配状况，减少贫富之间的差距。为了达到改善社会分配状况的目的，在税收和补助两个方面都必须实行公平的原则，也就是都要针对居民的本身条件公平对待。这项原则在税收方面主要表现为“支付能力原则”，与此相对应，在补助方面，也就主要表现为“受益能力原则”。根据后一原则，补助支出应以能使社会获得最大利益为目标，对居民中收入不超过规定水