



财政部“十五”规划教材
全国高等院校财经类专业教材

外国财政

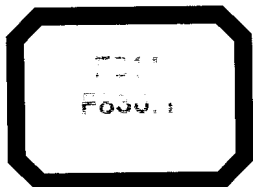
付伯颖 主编



经济科学出版社

WAI GUO CAI ZHENG

784
F830.1



财政部“十五”规划教材
全国高等院校财经类专业教材

外国财政

付伯颖 主 编

经济科学出版社

责任编辑：王东萍
责任校对：董蔚挺
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

外 国 财 政

付伯颖 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

850×1168 32 开 17.125 印张 420000 字

2003 年 7 月第一版 2003 年 7 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-3623-4/F·2930 定价：26.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为全国高等院校财经类专业教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

2001年5月15日

前 言

《外国财政》是根据财政部“十五”教材建设规划的要求，由财政部教材编审委员会组织编写，作为全国高等院校财经类专业教材。本书不仅适用于大学本科的财政学专业，而且也适用于国际贸易、国际金融、国际税收等专业，还可作为财政、税务部门和对外经贸部门干部学习外国财政的参考书。

本教材较为系统地阐述和分析了主要发达国家、有代表性的发展中国家和有特色的转型国家的财政制度，即主要论述和分析这几类国家当前的财政理论、政策、制度、方法，介绍和论述它们财政工作的经验与教训，介绍和论述它们在财政制度中存在的问题和今后发展趋势。

外国财政是一门涉及面非常广的学科。本教材从教学的实际需要出发，同时也本着借鉴、吸收、“洋为中用”的目的，充分吸收当今外国财政发展的最新成果，将《外国财政》教材范围体系限定于选择世界上具有代表性的国家，就其财政理论、财政制度、财政政策与财政管理加以介绍和论述。具体包括四类国家的财政：（1）发达国家的财政，主要包括具有一定代表性的发达国家的财政理论、财政制度、财政政策及财政管理；（2）发展中国家的财政，主要包括近年来发展速度较快的亚洲及拉美等国家的财政发展与财政改革的理论与实践；（3）转型时期国家的财政，主要包括俄罗斯及东欧等国家的财政理论、财政制度、财政政策等；（4）东盟国家财政，主要包括东盟新兴市场经济国家的财政特点、财政制度等。这样安排，是想通过本教材的介绍，能使学

生对外国财政有一个全面、客观的了解，丰富其财政知识和财政理论。

本书由四篇组成，共分十九章。第一篇主要介绍了发达国家的财政概况、分析了发达国家财政收入与支出、发达国家的预算和财政体制；第二篇介绍了发展中国家的财政概况、阐述了发展中国家财政收入与支出以及发展中国家的财政体制；第三篇以俄罗斯和东欧国家为例着重介绍了经济转型时期国家的财政制度；第四篇分析了东盟国家的财政概况、财政制度和财政体制。

本教材由付伯颖担任主编。各章的编写分工是：第一章、第二章、第五章、第八章、第十六章～第十九章由付伯颖（东北财经大学）编写；第四章和第六章由曾康华（中央财经大学）编写；第九章～第十四章由齐海鹏（东北财经大学）编写；第三章、第七章、第十五章和第十六章由刘明慧（东北财经大学）编写。最后由付伯颖总纂定稿。

本书在编写过程中得到了东北财经大学科研处的大力支持，并参阅了国内外有关参考文献，在此深表谢意。

中央财经大学姜维壮教授审阅了全书，对书稿的修改提出了中肯而宝贵的意见，在此深表感谢。

由于编者水平所限，不足之处，在所难免，请读者批评指正。

编 者

2003.2

目 录

第一篇 发达国家财政

第一章 发达国家财政概述	(1)
第一节 市场失灵与国家财政.....	(1)
第二节 发达国家的财政职能.....	(7)
第三节 发达国家财政的公共选择	(23)
第四节 小结	(36)
第二章 发达国家财政支出	(38)
第一节 发达国家财政支出概述	(38)
第二节 发达国家财政支出内容	(63)
第三节 发达国家财政支出改革	(76)
第四节 小结	(91)
第三章 发达国家财政收入总论	(94)
第一节 发达国家财政收入水平	(94)
第二节 发达国家的财政收入结构	(97)
第三节 小结.....	(109)
第四章 发达国家税收总论	(111)

第一节	发达国家税收制度的基本理论·····	(111)
第二节	发达国家的现行税制·····	(130)
第三节	发达国家税制的发展趋势·····	(138)
第四节	小结·····	(140)
第五章	发达国家税收分论·····	(143)
第一节	发达国家的所得税·····	(143)
第二节	发达国家的商品税·····	(172)
第三节	发达国家的财产税·····	(186)
第四节	小结·····	(194)
第六章	发达国家公债·····	(197)
第一节	发达国家公债的产生与发展·····	(197)
第二节	发达国家公债制度与管理·····	(203)
第三节	发达国家的公债政策·····	(213)
第四节	小结·····	(218)
第七章	发达国家预算·····	(223)
第一节	发达国家预算形式与分类·····	(223)
第二节	发达国家预算管理及预算编制程序·····	(230)
第三节	发达国家预算制度·····	(243)
第四节	小结·····	(255)
第八章	发达国家财政体制·····	(257)
第一节	多级财政与政府职责·····	(257)
第二节	中央政府与地方政府财政收支的划分·····	(263)
第三节	政府间转移支付制度·····	(278)
第四节	小结·····	(286)

第二篇 发展中国家财政

第九章 发展中国家财政概述	(291)
第一节 发展中国家的政治经济概况.....	(291)
第二节 发展中国家财政的特征.....	(299)
第三节 小结.....	(303)
第十章 发展中国家的财政支出	(305)
第一节 发展中国家财政支出的分类及其构成.....	(305)
第二节 发展中国家对财政分配的改进.....	(313)
第三节 发展中国家财政支出的 模式与发展趋势.....	(317)
第四节 小结.....	(323)
第十一章 发展中国家的财政收入	(325)
第一节 发展中国家财政收入的构成.....	(325)
第二节 发展中国家的税收.....	(327)
第三节 发展中国家的税制改革.....	(344)
第四节 小结.....	(365)
第十二章 发展中国家的公债	(367)
第一节 发展中国家公债的产生与发展.....	(367)
第二节 发展中国家的债务危机.....	(374)
第三节 发展中国家利用外债的经验教训.....	(388)
第四节 小结.....	(390)

第十三章	发展中国家的预算制度	(392)
第一节	发展中国家政府预算概述.....	(392)
第二节	发展中国家政府预算的程序.....	(398)
第三节	发展中国家政府预算的改革与改良.....	(402)
第四节	小结.....	(404)
第十四章	发展中国家的财政体制	(406)
第一节	发展中国家中央和地方财政 收入的划分.....	(406)
第二节	发展中国家中央财政与地方财政 支出的划分.....	(409)
第三节	发展中国家的财政转移支付制度.....	(411)
第四节	小结.....	(419)

第三篇 经济转型国家的财政

第十五章	俄罗斯财政制度	(421)
第一节	国家财政支出制度.....	(421)
第二节	国家税收制度.....	(427)
第三节	国家预算制度.....	(440)
第四节	国家财政体制.....	(447)
第五节	小结.....	(453)
第十六章	东欧国家的财政制度	(456)
第一节	匈牙利国家财政支出制度.....	(456)
第二节	国家税收制度.....	(461)
第三节	国家预算制度.....	(469)

第四节	国家财政管理体制·····	(473)
第五节	小结·····	(478)

第四篇 东盟国家财政

第十七章	东盟国家财政概述·····	(481)
第一节	东盟国家的政治经济概况·····	(481)
第二节	东盟国家经济发展的特点·····	(482)
第三节	东盟国家财政的特点·····	(488)
第四节	小结·····	(500)
第十八章	东盟国家财政制度·····	(502)
第一节	东盟国家的税收制度·····	(502)
第二节	东盟国家的预算制度·····	(514)
第三节	小结·····	(525)
第十九章	东盟国家的财政政策与财政体制·····	(526)
第一节	中央政府与地方政府的职责·····	(526)
第二节	政府间财政收支的划分·····	(529)
第三节	联邦政府对各州政府的财政转移支付制度·····	(530)
第四节	小结·····	(532)

第 一 章

发达国家财政概述

本章首先从市场失灵入手，分析市场失灵的表现及在不同历史时期政府对经济的干预；其次，阐述政府如何运用财政手段对市场经济进行补充、矫正和调节，即财政的各种职能；最后，分析政府各项收支决策是如何做出的，即财政的公共选择。

第一节 市场失灵与国家财政

一、市场失灵

西方发达国家数百年的经济运行证明，市场失灵是市场经济条件下不可避免的经济现象。所谓市场失灵（market failure）是指在市场经济条件下，当市场体系在某些方面不能有效地满足人们生活 and 生产的需要，或者市场体系在某些方面造成不良后果而又不能由其自身矫正时的一种现象。市场失灵也称“市场缺欠”

或“市场失效”。

一般而言，在市场经济条件下，人们的生产资料和生活资料都是通过市场来提供的，比如，食品、衣服、汽车等。同样，生产者生产什么，生产多少也是通过市场的信息来做出决定的。古典经济学家把引导协调人们生产交换活动的市场经济机制称为“看不见的手”（invisible hand）。但是，市场并不是万能的，有些产品或劳务却不能或不能完全通过市场来提供，比如，国防、环境卫生等。在这种情况下就出现了市场失灵的现象。市场失灵主要表现为：

其一，不能有效地提供公共产品。

公共产品是与私人产品相对而言的。西方经济学认为，人们享用的社会资源一般由私人产品和公共产品两部分组成，二者具有不同的特征，因此也决定了它们具有不同的供应方式。

私人产品是指可以由个别消费者占有和使用的产品，它的使用价值或其所产生的利益只限于占有和使用它的个别消费者，不占有或使用它的其他消费者，则不能享用它的使用价值。比如，面包、服装和生活服务等等。由此可见，私人产品具有两个最明显的特征：一是使用上的对立性或竞争性。即这种私人产品由某人享用就不能同时由另一个人所享用，任何人消费得多些时，可供其他人消费得就少些。其消费利益是内在化的。比如面包，被甲享用就不能同时被乙享用，甲与乙处于对立的地位。因此，使用者必须首先拥有该种物品的所有权。而物品所有权的转移，只有通过市场买卖的方式才能实现；二是供应上的排他性。即这种私人产品在供应上能够适用“排除法则”，区别对待，也就是说，只对支付价款的人供应，而把不支付价款者排除在外。私人产品的这些特征决定了他们最适合由市场体系通过生产者和消费者之间买卖的方式来有效地提供。

公共产品是指由全社会共同享用的产品和劳务，即其使用价

值由其使用价值所覆盖的全体消费者占有，不能由个别消费者占有。比如国防、公路、环境卫生等等。其主要特征也主要表现在两个方面：第一，使用上的非竞争性。即所有人都可以同时享用该产品，而不处于对立地位。比如国防建设能够防御外敌入侵，环境美化可给人们提供优美的生活环境，有益健康，公路建设可给人们提供方便的交通等，这些产品所有人都能共同享用。某些人的享用并不减少另一些人的享用，因为这是共同的，享用者并不拥有这种产品的所有权。而没所有权的转移，则不能在市场上进行买卖。第二，供应上的非排他性。即公共产品在供应上不适用“排除法则”，因为这种产品是共同享用的，不可能把其中某些人排除在外。由于公共产品的这种性质，使得其很难进行科学的量化和向个别消费者收取合理的费用。同时，如果采取市场交换方式进行供应的话，则个别消费者在自私心理的驱使下，总希望不付费而享受其他人付费所提供的利益。西方经济学者把这种经济现象称为“免费搭车”（free-ride）问题。如果享用公共产品的所有消费者都希望“免费搭车”的话，则公共产品将因没有资金来源而无法提供。在这种情况下，市场就无法有效地提供公共产品——市场失灵。

为了弥补这一市场缺欠，就需要政府采取措施，从私人经济中抽取一部分资源，以提供社会所需的公共产品。这也从另一方面证明了财政存在的客观必然性——提供公共产品。

其二，不能矫正某些产品所带来的外部性。

在市场经济中，某些产品和劳务的提供，不仅可以产生出内在的效益，而且还会带来很大的外在效益，即在该经济主体追求自身利润最大化时，对企业、社会 and 他人造成某些后果，也就是所谓的外部性（externalities）。外部性一般包括正的外部性和负的外部性两种。正的外部性是指某些产品和劳务的提供能为社会带来一定的好处或利益，比如，教育可以提高社会的文明程度，

提高人的综合素质，植树造林可以防止水土流失等等。负的外部性是指某些产品和劳务的提供会给社会带来一定程度的损失。比如工厂排除的废水、废气会造成河流污染和空气污染等。

然而，在市场经济中，企业的生产决策是从其自身取得最大利润出发的，至于给社会带来的利益或损害则并不是其关心的主要内容，企业也不会由此得到任何补偿或付出代价，这也是市场机制本身的缺欠——市场失灵。

为了弥补这一市场缺欠，就需要政府干预，采取财政补贴和征税或罚款等办法，来纠正外在效益和外在负效益对产品价格扭曲，增进市场经济中的外在正效益，减少外在负效益。

其三，不能矫正收入分配中不公平的现象。

在市场经济中，个人的收入分配取决于两个因素：一是个人所拥有的生产要素，包括劳动力、资本、土地；二是这些生产要素在市场中所获得的价格。生产要素的收入表现形式分别是工资、利润和地租。但是，由于个人天赋、受教育程度、性别、民族以及遗产继承等各方面的影响，从而决定了个人收入分配上形成很大的不均等，不符合社会公平。对于那些缺乏挣钱能力的人以及找不到工作机会的人，市场机制本身不能有效地提供经济支持以维持其生存。这也是市场缺欠——市场失灵。

为了弥补这一市场缺欠，就需要政府干预，通过相应的税收及转移支付政策来减轻市场经济中收入分配不公平的程度，缩小收入差距。

其四，难以维持经济的稳定协调发展。

在市场经济中，生产水平和就业水平是由相对于可能生产量的需求水平决定的，而需求水平又取决于消费者和企业的支出，即消费需求和投资需求。西方经济学家认为，消费需求取决于人们的边际消费倾向，即人们收入中用于消费的部分所占收入的比例。随着收入的增加，边际消费倾向逐步降低，因而消费需求呈

下降趋势。另外，投资需求主要取决于资本的边际效率（预期利润率）和利息率的对比关系，随着投资的增加，资本的边际效率下降，如果利率不变，则随着经济的增长，投资需求也出现相对下降趋势。这种消费需求和投资需求的不足就会导致经济波动，难以维持充分就业和经济稳定。这也是市场机制本身的缺欠——市场失灵。

为了弥补这一市场缺陷，西方经济学家提出应由政府干预经济，即通过相应的政策来减缓经济危机对经济的破坏作用。

市场失灵证明了市场机制并不是万能的，同时也说明了在市场无能为力或不能有效发挥作用的领域需要政府进行干预，以弥补或矫正市场的缺欠。不过，在不同的时期或不同的历史阶段，政府的职责范围是不同的。

二、自由放任——资本主义发展初期的政府职责

在资本主义发展初期，为了适应当时生产力发展的要求，许多经济学家提出了尽量摆脱政府干预，促进资本主义自由发展的理论。其中，最具代表性的为古典经济学理论的创立者亚当·斯密（Adam Smith）提出的“看不见的手”（invisible hand）的理论。认为干预最少的政府是最好的政府，从而提出了“廉价政府”的主张。

古典经济学认为，在自由竞争时期，政府的活动范围仅限于制定执行三项职责：一是保卫国土，防御其他国家的侵犯；二是建立司法，维持公正和秩序；三是举办一些社会所需要，但私人因无利可图而不愿举办的公共工程和公共设施。实际上，在自由竞争时期政府的主要职责仅仅是为国家经济的自由发展创造良好的外部条件，这也是市场经济条件下政府的基本职责。

然而，随着资本主义经济的发展，资本主义固有矛盾也在激化，经济危机日益频繁。亚当·斯密所宣扬的“看不见的手”已

经不能保证资本主义经济的稳定和顺利发展。当市场这只“看不见的手”失灵之时，人们就开始乞求于政府的干预——“看的见之手”。

三、国家干预——现代市场经济条件下政府的职责

现代西方经济学认为，政府不仅要为市场经济活动提供必要的条件，还要在市场经济中发挥补充、矫正和调节的作用。具体而言，国家的干预主要表现为：

第一，提供公共产品，有效配置社会资源。现代政府在提供公共产品方面，不仅包括国家机器部分，如军队、警察等，同时还涉及广泛的社会经济范围，比如教育、卫生、基础设施、研究与开发等等。这些也应由政府提供或资助，以适应私人经济发展的需要，为私人经济的发展创造良好的外部条件或环境。

第二，进行社会管理，维持市场竞争的公正有序性。在市场经济中，私人的经济活动只考虑内在成本与效益，而不考虑外在成本与效益。政府在社会管理方面的作用，就是要尽量减少私人生产造成的社会损害，限制有害物品的流通，维持经济资源的有效利用。

第三，调节个人间的收入分配，实现社会公平。政府通过对市场经济中形成的个人收入进行调整，减轻收入分配不公平程度，使不能取得收入的人得到一定的收入，防止收入悬殊，出现社会动乱。

第四，调节市场经济活动，维持经济稳定。政府在这方面的职责主要是进行宏观经济调节，缓和生产与市场间的矛盾，防止生产下降，促进经济增长，维持就业水平和物价水平的稳定。