



西方财政

刘友法 编著

高培勇 陈雨露 审订

外交部经济系列培训教材之三

世界知识出版社

●外交部经济系列培训教材之三●

西方财政

刘友法 编著

高培勇 陈雨露 审订

世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西方财政/刘友法编著. —北京: 世界知识出版社, 1999.6

ISBN 7-5012-1183-3

I. 西… II. 刘… III. 财政-西方国家 IV. F815

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 20249 号

西方财政 Xifang Caizheng

责任编辑/龚玲琳

封面设计/郭宝珍

责任出版/王勇刚

责任校对/赵雅文

出版发行/世界知识出版社

地址电话/北京东单外交部街甲 31 号 (010) 65265928

邮政编码/100005

经 销/新华书店

排版印刷/世界知识出版社电脑科排版 北京科技印刷厂印刷

开本印张/850×1168 毫米 32 开本 9 印张 200 千字

版次印数/1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷 1—6000 册

定 价/20.00 元

版权所有 翻印必究

序

世纪之交，经济全球化深入发展，知识经济方兴未艾，国际关系格局孕育新的重大变化。各国围绕资本、资源、科技、人才等诸要素和国际经济秩序，尤其是国际金融秩序变革主导权的争夺日益突出，并且成为国际关系调整变化的动因。面对这场决定国家沉浮、民族兴衰的“大转折”，维护本国经济和金融安全已成为各国外交政策和实践的重要内容。

21世纪将是中华民族再展辉煌的世纪。我国的社会主义市场经济体制将不断完善，我国经济将实现新的跨越。这将为我们进一步发挥有中国特色的大国作用奠定雄厚坚实的物质基础。

面对新形势，我们要本着开拓进取的精神，勇于探索，下大力气弥补知识结构上的不足。全体外交干部一定要响应江泽民总书记提出的“讲学习，讲政治，讲正气”的号召，在继续认真学习马列主义、毛泽东思想和邓小平理论的同时，密切结合外交工作的新特点、新内容，努力学习和掌握相关的经济、科

技、历史和法律知识，特别要努力学习反映时代变化和特点的新知识，全面提高综合素质，以适应跨世纪外交工作的需要。

《国际金融》、《国际贸易》、《西方财政》和《世界经济统计》四本书，是教育培训办公室根据部党委的要求，在广泛征求意见的基础上，针对我部干部知识结构的现状和工作需要，组织专人编写的经济知识系列培训教材。这套教材丰富了我部干部的业务培训内容，使培训工作进一步系统化、规范化。我相信这套教材将有助于全体同志学习和掌握现代经济的基本概念和理论，更好地把握世界经济的脉络和发展趋势，使我部经济调研工作上一个新台阶。

教材的编写曾得到中国人民大学、对外经济贸易大学和南开大学的陶湘、薛荣久、陈雨露、高培勇、贾怀勤和宫占奎等六位教授的热心支持。对于他们的倾力相助，谨表衷心谢忱。是为序。

唐家璇

一九九九年二月十日

前 言

为适应跨世纪外交工作的新形势需要，提高外交干部综合素质，促进外交业务培训不断制度化和规范化，教育培训办公室在外交部领导的亲切关怀下，在中国人民大学、对外经济贸易大学和南开大学有关教授的指导下，组织人员广泛收集资料，集思广益，历时六年，编写了《西方财政》、《国际金融》、《国际贸易》和《世界经济统计》等系列培训教材。

《西方财政》是科学性和专业性很强的一门课程，也是我部干部，尤其是从事经济调研的干部必修的专业知识。在本教材编写过程中，我们根据钱副总理关于培训工作要“少而精、厚今薄古、联系实际、有的放矢和结合业务”的指示精神，坚持以中青年干部为主要对象，对专业内容进行了反复筛选，着重收编了基本宏观财政理论与概念，力求贴近国际通行的财政理论和政策实践，密切联系发达国家财政理论和政策发展最新动态，以便广大读者能够在有限的时间内，学习掌握从事涉外经济调研，尤其是财政调研必须具

备的基础理论知识，以更好地观察目标国家经济形势，把握相关国家经济发展脉络，为促进双边关系，尤其是双边经贸关系的发展当好参谋。

《西方财政》共分九章。第一章西方财政概论；第二章税收；第三章财政支出；第四章财政理论概论；第五章财政政策；第六章公债政策；第七章我国财政体制及其改革进程；第八章经济调研中应把握的财政指标。

本教材由外交部教育培训办公室副主任刘友法编著。教培办主任张大勋大使和副主任罗兴武参赞对教材的基本框架提出了宝贵的意见和建议。承蒙中国人民大学校长助理高培勇教授和财政金融学院常务副院长陈雨露教授在百忙之中为本教材作了审订。教育培训办公室的全体同志在不同程度上参与了本教材的打印、校阅工作。在此谨一并致以衷心感谢。由于编者专业知识有限，时间仓促，谬误和错漏之处在所难免，欢迎有关部门领导和广大读者惠予批评指正。

编 者

一九九九年六月

目 录

第一章	西方财政学概论	1
------------	----------------------	---

第一节	西方财政发展简史	2
第二节	西方财政学基本原理	9
第三节	西方财政主要内容概述	27

第二章	税收	35
------------	-----------------	----

第一节	税收概论	35
第二节	税收体系	46
第三节	直接税与间接税	57
第四节	税收制度决定因素分析	74
第五节	发达国家税收制度分析	78
第六节	税收对国民经济的影响	81

第三章 财政支出 93

第一节 财政支出概述 93

第二节 转移性支出 102

第三节 消耗性支出 114

第四章 财政理论概论 121

第一节 财政运行机制 122

第二节 税收理论及其政策主张 130

第五章 财政政策 148

第一节 财政政策目标 148

第二节 财政政策的内容 160

第三节 赤字财政政策理论及其政策主张
..... 166

第四节 微观财政政策 174

第五节 财政政策与货币政策 179

第六章 公债政策 190

第一节 公债政策目标及其内容 191

原
书
缺
页

第一章

西方财政学概论

财政学是西方经济学的一个重要学科，是研究政府收支及其规律的一门科学。具体地说，财政学研究一国财政分配的关系，不仅包括财政分配关系，而且包括财政分配与生产、交换、消费之间的关系，以及财政政策与财政制度的关系等。财政学旨在探索一国财政分配的活动规律，分析政府制定财政政策的理论依据，研究由财政活动所引起的一系列矛盾运动，以及解决这些矛盾的原则与方法等。

从宏观上看，财政系指一国政府为执行经济与社会职能而参与社会产品的分配等活动，表明政府在依法占有和支配一定份额社会产品的过程中，与有关各方发生的经济关系。从微观上看，财政系指一国政府依法征

得的各项收入、支出及其管理，因而是国家预算的同义词。西方财政一词是传统的概念，主要指市场经济国家的财政。

纵观当前世界经济，市场经济占据主导地位。许多与市场经济相适应的基本财政原理和概念已被广为应用，各国政府的财政机制和政策举措愈益趋同。我国在进行社会主义市场经济建设的历史进程中，尤其是在财政体制改革中，许多政策举措和宏观经济调控方法在很大程度上也借鉴了相关国家的成功经验。

第一节 西方财政发展简史

财政历史悠久，随着国家职能和本国经济发展而发展。早在资本主义生产方式产生以前，国家财政就已经形成。起初，各国政府的财政收入和支出多半具有实物性质。从奴隶社会到封建社会，在这一漫长的自然经济条件下，国家财政主要以实物和力役形式对社会产品进行分配。政府执行职能所需财物绝大部分依靠国民的贡赋和实物税。从封建社会后期开始，各国政府所进行的财政分配随着商品经济不断发展而逐渐由实物税转向货币税。

财政一词出自拉丁语（Financia），意思是货币支付。当时，在意大利的许多城镇手工业和商业比较发达，政府为行使其职能，开始利用货币手段对企业主和城市居民进行管理。现代意义上的财政随之逐渐产生和发展起来。后来，欧洲其他各国政府纷纷仿效上述做法，财政这一术语亦随之在国际上传播开来，并被广泛用做与货币相关的经济管理制度，以及与国家为履行政治、经济职能而筹措与支配货币资金相关的概念。英文（Finance）一词翻译成中文有时为金融，有时为财政，有时

为财务，在不同的场合表示不同的含义。

随着资本主义生产方式不断发展，各国政府的财政收入和支出对本国经济愈益具有重要作用和影响。随着国库逐步与本国统治者的私人金库逐渐分离，现代意义上的财政、国家预算以及国家信贷机制相继形成。我国也于1903年由清政府设立了财政处。

进入资本主义社会后，为适应商品经济高速发展和国家执行诸多职能的需要，各国政府所进行的财政分配完全采取货币形式，主要表现为政府与有关各方之间的货币收支活动，并且在此基础上形成了比较完备的国家预算制度，财政支出活动趋向多元化。

一、早期西方财政概况

自由竞争时期，各工业化国家经济规模仍有限，尚未出现经常性的危机，政府大都不参与国民经济活动，只是以“守夜人”身份出现在社会经济舞台上，主要任务是为本国资本主义经济发展扫清障碍。在相当长的时期内，各国政府基本上奉行古典经济学理论，推崇相应的财政理论，制定并实施相应的财政政策。

所谓古典财政政策，系指一国政府为确保财政收支平衡，所制定和实施的以最少的财政支出维持国家机器正常运转的一系列财政政策之总和。因此，各国政府财政支出规模普遍较小，主要用于公共事业。与此同时，政府的税收也相应维持在较低水平上。

早期西方经济学主要代表人物为亚当·斯密（Adam Smith）和大卫·李嘉图（David Richarto）。他们认为，国家非但不应从事或参与生产活动，还应尽量限制从社会经济活动中取走财富

的规模，以利于私人资本加快积累，促进国民经济持续增长。与此同时，国家亦不应当干预经济，因为价值规律这只固有的“看不见的手”足以自行协调市场经济的发展。他们主张，国家只应担负三项任务：保护本国社会免受外来侵犯；保护每个公民不受外来侵犯和压迫；建设和维持必要的公共事业及公共设施。上述构成了所谓国防、司法、公共工程（公共机关）三大职能。

这些经济学家主张，政府应设法实现和维持财政收支平衡，反对赤字财政，也反对发行国债。由于国家没有必要承担经济职能，财政政策目标就不应同本国经济目标直接相联系，而只应确立财政收支平衡目标，或者说政府应在获得维持必不可少的国家行政职能所需经费的基础上实现收支平衡。

当时，经济学界的重要代表人物之一萨伊（Say）认为，最好的政府财政是尽量少花费的财政；最好的赋税是最轻的赋税。萨伊提出的财政原则是：政府制定和实施的各种税率要适度，做到在最小程度上妨碍社会再生产。此后的经济学家大多从一般均衡和局部均衡出发，论证在资本主义制度下，各国经济能够自行实现市场均衡，无须政府干预，因而主张政府应把收支平衡作为年度财政政策的首要目标。当然，马尔萨斯等经济学家当时已经注意到资本主义经济周期性波动等问题，并开始了比较系统的研究。

截至本世纪30年代末，经济危机虽已出现过多次，但由于各国经济规模有限，国际分工有限，国家间经济融合尚待形成势头，因而经济危机对本国经济的影响尚不太大，经济危机的国际传递及波及效应尚未引起各国政府的重视。因此，各国政府对经济危机的利害关系大多缺乏足够的认识；企业界在规划发展战略时往往也没有将之列入重点考虑因素；经济学界大

多觉得尚无必要就国家如何调控国民经济进行深入的研究。

二、现代西方财政概况

1929~1933年发生的全球性经济危机使各主要发达国家经济受到了重创,对各国政府当时普遍推崇的传统经济政策提出了挑战,传统的经济理论似乎失灵了。上述世界经济大动荡导致了以国家干预经济理论为主体的凯恩斯经济学的诞生,从消费和市场两个方面着手,“有计划”地通过各种有效手段刺激社会总需求,调节市场供给,促进国民经济发展。

凯恩斯认为,在现代市场经济条件下,一国政府单纯依靠市场调节已经无法解决国民经济周期性波动问题,只有同时配套使用财政、金融和货币等手段,方可望从根本上加以解决。凯恩斯的宏观经济理论的主要内容是:放弃“自由竞争、自动调节和自由放任”的经济原则,建议政府通过财政和货币等政策刺激消费需求和投资需求,从而实现充分就业,并最终促使国民经济避免危机。此外,凯恩斯还认为,政府调节国民经济主要应通过财政政策,因为与货币政策和金融政策等相比较,前者更能直接地刺激国内消费与投资,成效更快,时滞也更短。

凯恩斯在分析现代市场经济条件下各国发生经济危机的动因时指出,诸多工业发达国家经济之所以出现30年代的大萧条,根本原因是“社会有效需求不足”。他认为,解决上述问题最为有效的手段,是政府根据国民经济运行情况,通过制定和实施不同的财政、货币和金融配套政策,以期刺激社会需求,增加有效供给,促进经济稳定增长。

凯恩斯进而指出,在世界各国经济普遍发生危机或面临经济危机压力的形势下,各国政府仅仅采用货币手段推动国民经

济走出困境，已经起不了太大的作用。这是因为，无论是企业还是社会个人，在危机时期对本国经济发展前景大多不会抱有太大的信心，因而很少有人愿意冒眼前的风险参与或扩大投资，到银行申请贷款的人则会更少。此际，中央金融当局即使配合政府行动，降低指导利率，也不大可能起到应有的作用。

这是因为，企业是推动国民经济发展的主体，是货币与资金市场的主要参与者之一。在经济不景气时期，企业界投资积极性肯定会受到制约，因而银行降低商业利率引力不会太大。与此同时，危机时期国民收入通常会在不同程度上有所降低。在信贷消费尚未形成习惯的情况下，即使银行大幅度降低商业贷款利率，对国民的引力也不会太大。

鉴于上述，凯恩斯强调指出，在面临经济危机的境况下，政府只有大力依靠财政手段，直接增加支出或减少税收，才能有效地刺激社会需求，促使总供给与总需求趋于平衡，进而推动国民经济摆脱危机，恢复增长。凯恩斯的上述理论及其宏观调控国民经济政策建议先后为许多国家政府所接受和采纳。在各国宏观经济调控机制中，财政政策开始占主导地位。其结果，许多国家经济相继冲出危机，进入了持续增长阶段。在此后的三十多年间，凯恩斯经济理论和政策建议成为市场经济国家政府普遍奉行的信条。

当时，美国政府率先采纳了凯恩斯反危机政策建议，投入了大量财政用于公共基础设施建设，为成千上万的失业工人提供了就业机会，刺激了社会需求。与此同时，在政府相关政策的作用下，企业得以恢复生产，并逐步扩大生产或经营规模，从而为美国经济走出大萧条创造了条件。

然而时至70年代，随着市场经济在全球范围内迅速推开，随着世界经济进一步发展，各国国民经济相继出现了许多新问

题。各主要发达国家经济先后陷入了滞胀局面，在诸多新的经济问题面前，各国政府长期推行的宏观经济政策似乎又失灵了。

以英国为例，1980年国内生产总值增长率跌至-2.3%，失业率为5.4%，财政税收占国民生产总值的比重超过43%，全员劳动力每年总产出仅为美国的56%。因此，凯恩斯主义经济理论受到了挑战。

为此，各国经济学界对本国国民经济出现的一系列新问题的成因进行了深入的分析研究，对政府根据凯恩斯经济理论所制定和实施的各项有关政策进行了剖析，在继承凯恩斯宏观调控政策的基础上，为本国政府提出了不少政策建议，从而大大丰富了各国宏观经济调控政策的内容。由于经济政策对头，加之经济结构调整后恢复了发展势头，有关各国经济相继冲出了滞胀泥潭，进入了相当长的持续发展期。其中，英国和美国最为突出，两国政府领导人的宏观经济调控政策体系被学术界称做“里根经济学”和“撒切尔主义”。

简言之，有鉴于70年代经济滞胀的教训，各国政府和经济界关于对国民经济的宏观调控政策和理论，无论是在指导思想上，还是在调控方法、工具和手段上，均发生了很大变化。这些理论和政策无论是对国别经济，还是对世界经济迄今仍在产生影响。

目前，许多市场经济国家已经形成了比较成熟的宏观经济调控机制，尤其是财政调控机制。所谓宏观调控政策，系指政府利用财政、金融、货币和公债等手段间接调控经济活动总量及其规模，以期达到调抑或刺激国民经济发展之目的。

具体说来：政府根据本国国民经济状况制定一个阶段性发展目标，而后由各部门协调一致，分别运用财政、金融及货币