

现代经济学系列教材

现代财政 制度通论

魏杰 于同申 主编

高等教育出版社

现代经济学系列教材

现代财政制度通论

魏杰 于同申 主编

高等教育出版社

1998年·北京

(京)112 号

图书在版编目(CIP)数据

现代财政制度通论/魏杰,于同申主编. —北京:高等教育出版社,1998.4

ISBN 7-04-006217-8

I. 现… II. ①魏… ②于… III. 财政制度—概论
IV. F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 14096 号

*

高等教育出版社出版

北京沙滩后街 55 号

邮政编码:100009 传真:64014048 电话:64054588

新华书店总店北京发行所发行

中国科学院印刷厂印装

*

开本 850×1168 1/32 印张 21 字数 540 000

1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷

印数 0 001—1 603

定价 28.60 元

凡购买高等教育出版社的图书,如有缺页、倒页、脱页等
质量问题者,请与当地图书销售部门联系调换

版权所有,不得翻印

内 容 提 要

本书为现代经济学系列教材之一。作者以中外财政体制发展和变革的最新实践为基础,以中外学术界的探讨与创新为理论根据编写全书。该书在体系、内容及观点上均有突破,是一本全新的财政学教材,适用于大专、本科、研究生层次及研究人员使用。(孙乃彬)

现代经济学系列教材

总 前 言

魏 杰

我国正处于从传统计划经济体制向现代市场经济过渡的体制转轨时期,随着这个体制转轨时期的深入推进,我国经济必然会加快由封闭经济向开放经济发展的国际化进程。改革开放所带来的经济发展冲动和活力,必然会使我国经济在较长时期内能够保持高速增长的态势,促使我国国民经济在 21 世纪进入发达国家的经济行列。由此可见,在改革开放与经济高速增长中迎接 21 世纪的挑战,是中华民族面临的首要历史使命。中华民族要顺利地、完成这个首要历史使命,就必须要有雄厚的人才基础。而这种雄厚的人才基础,又离不开现代化的教育体系,尤其是离不开作为现代化教育体系的极为重要组成部分的经济学教育。

中华民族所面临的上述首要历史使命,以及完成这种历史使命所必须具备的人才基础,决定了我国经济学教学必须要做到四个面向:

第一,面向现代化市场经济的实践,即经济学教学必须要与我国的现代市场经济的改革实践相结合,充分反映现代市场经济的内在要求与运作过程,以及我国建立现代市场经济体制的进程,使经济学教学摆脱严重脱离经济实践的现状,让经济学的受教育者真正懂得市场经济体制,掌握市场经济运行规则的一般知识,成为自觉的现代市场经济主体。

第二,面向世界,即经济学教学必须充分反映经济国际化的进程,体现经济国际化及区域化与世界经济一体化相结合的要求,以及国际经济的内在规律与运作过程,使受教育者掌握有关国际经济的知识与国际惯例,能从国际经济的角度分析问题,成为熟悉国际经济运行与发展的开放型人才。

第三,面向 21 世纪,即经济学教学必须加快知识更新,改变教学内容与教学体系陈旧化的状况,充分反映 21 世纪经济变动的格局与发展趋向,使受教育者成为能够敏锐接受新生事物与具有长远眼光的跨世纪人才。

第四,面向教学,即经济学教学必须把培养能进行经济实践操作的高素质有用人才作为教学的基点,使经济学教学能符合受教育者自身的思维规律,不能再采取违背受教育者思维进程的强制灌输的方式,而是应该采取循序渐进的方式,将经济学自身的发展规律与受教育者的思维接受进程相结合,形成良好的教学体系。

经济学教学要实现上述的四个面向,需要做多方面的工作,其中最为关键的是要有一套现代化的系列教材,因为教材是教学之本。正是基于这种原因,我们编写了这套现代经济学系列教材。试图通过这套系列教材,能够使经济学面向现代市场经济实践,面向世界,面向 21 世纪,面向教学,寻找出一条有中国特色的现代经济学发展之路,为中国的现代化建设服务。

编写一套能够面向现代市场经济实践、面向世界、面向 21 世纪、面向教学的现代经济学教材,首先要自始至终坚持开放的意识,能够吸收与包容世界各国在经济实践中升华出来的经济学理论。世界各国经济实践的经济理论的丰富与发展,也是人类的共同精神财富,我们不能以各种理由狭隘地拒绝它们。我们认为,那些世界各国经济实践都所具有的经济范畴与经济运行规则,以及经济运行过程中的一般操作方式及政策,我们都应该将其吸收与升华,反映到我们这套教材中来。因此,我们在编写这套教材中,自始至终坚持了国际化的方法论,使教材能面向世界,形成开放的

体系。

其次,我们在编写这套教材中,自始至终坚持了发展的观点,力争将经济实践所创造的新知识、新范畴、新运行规则、新方式,等等,都充分地反映到教材中来。经济实践会不断地向人类社会提出新问题,而人类社会也在不断地解决这些新问题,这个过程不断地推进了经济制度创新、经济体制创新、经济运行创新、经济政策创新,从而也就不不断地出现了经济理论创新。经济学教学当然要反映与体现这种理论创新。因此,我们在编写这套教材中,自始至终力求反映经济实践与经济理论的创新,使这套教材能够面向 21 世纪。

再次,我们在编写这套教材中,自始至终坚持了实践的观点,使这套教材能充分反映我国正在建立的现代市场经济的实践要求,实现实践与理论的内在结合。因此,我们按照现代化市场经济的实践要求来安排这套教材的基本框架与内容,力争能够全面地而且系统地将市场经济范畴及市场经济规则等体系化,并将市场经济一般与中国社会主义市场经济的特殊性相结合,从而使这套教材能够面向现代市场经济的实践。

最后,我们在编写这套系列教材中,始终坚持了教学第一的观点,没有将这套教材写成一般的理论著作,而是充分考虑了教学的需要。在编写教材中谈坚持教学第一的观点,似乎有些画蛇添足,难道编写教材不是为了教学吗?但是这在我国确实不是画蛇添足,而恰恰是强调的太少了。我国现行经济学教材的一个重大缺陷,就是往往不顾及教学,而是大都要自成为一种理论体系的理论著作,不注意学生的思维接受规律。因此,我们在编写这套教材中自始至终坚持了教学第一的观点,充分反映了循序渐进等学习的思维规律要求,从而使这套教材能面向教学。

总之,开放的观点,发展的观点,实践的观点,教学第一的观点,是我们编写这套教材的指导原则。但是,因为编写一套能面向世界,面向 21 世纪,面向现代化市场经济实践,面向教学的系列教

材,是一项非常复杂而艰巨的工作,需要克服许多意想不到的困难,因而我们这套教材肯定有许多错误与不足,还需要完善,我们恳切地欢迎各种批评,使这套教材在批评中不断完善。

前 言

《现代财政制度通论》是集体劳动的结晶,是我们在本系列教材的“四个面向”的方针(即面向现代化市场经济的实践,面向世界,面向 21 世纪,面向教学)指导下通力合作所取得的成果。中国正处于从计划经济向社会主义市场经济的经济转轨时期。在这一经济迅速增长和经济制度迅速变革的时期中,财政扮演了重要角色,起到了一种举足轻重的作用。本书力求反映中国在这一双重经济转轨过程中,学术界以及国外在财政理论和实践上的最新认识和成就,力求反映中国改革开放在财政领域中所取得的伟大成绩与经验。可以说,没有中国改革开放的伟大实践,就不可能有本书的面世。同其他同类教材相比,本书的主要特点有以下几个方面:

一、本书反映了在现代财政理论和实践中,原有的功能性财政理论逐步让位于现代公共财政理论和实践的现实。在古典的财政理论和实践中,财政被作为政府完成国家功能、进行财政聚集的手段。由于古典经济学家对经济采取的自由主义经济思想,因此,古典经济学家强调财政的公平、简便及效率。最好的政府是管得最少的政府,鼓吹政府财政的廉洁。古典经济学家的财政思想统治了将近一百年。从 50 年代起,公共财政思想逐渐发展。现代公共财政理论研究作为一个经济单位的政府的经济活动。换言之,它在研究政府的经济活动时,把政府看成类似于其他经济单位的独立的经济实体。不过这个经济实体提供的产品是特殊的产品,即所谓的公共产品而已。应当强调指出,也正如在我们的书中所指出的,这并不意味着需要政府直接提供这种产品。本书的第一

篇主要反映了现代财政理论的这一转变。第一章主要阐述一般财政理论。在第二章中,我们着重对公共选择理论进行论述。在指出了市场经济存在的市场失灵之后,指出了政府干预的必要性。在引入了外在性这一重要概念以后,我们进一步引入了公共产品的概念,并对公共选择理论进行了论述。在第三章中,我们从财政理论的转变中进一步刻画了现代财政理论的特点。

二、本书贯穿了财政制度中的基本原则,即权利与义务的统一和平衡的原则。财政本质上是一种分配方式,是以国家为主体的分配方式。既然财政是一种分配方式,在财政活动中必然存在、也需要随时处理各种经济主体之间的经济关系,其中包括中央与地方,各地方、地区之间,甚至在国际财政中,各个国家之间的关系。在各种经济关系的处理中,权利与义务的统一和平衡是处理问题的基本原则之一。可以说,市场经济更强调权利与义务的对称和平衡。政府的征税权是与其提供公共产品的义务相对称的,而老百姓的纳税义务是与其享受公共产品的权利相对称的。本书在财政支出的范围的分析中,在转移支付的分析中,在社会成本和收益分析中,在税收的转嫁与归宿的分析中,在税收原则的叙述中等等,都充分反映了财政制度的这一基本原则。

三、本书反映了我国财政制度逐渐规范化、法制化的大趋势。我国经济是社会主义市场经济。市场经济是一种规范经济、法制经济。在我国的财政制度改革中,财政制度的规范化和法制化既是一项原则,也是一种趋势。中国在改革开放中,已经逐步使中国的财政税收制度与国际通行的做法接轨。在国内的财政税收制度的改革上,也逐步走向规范化和法制化。这包括政府取得各种收入的方式和数量以及政府的各项支出的方式和数量的规范化和法制化。这在本书的第四篇得到了充分的反映。在第十五章中,本书细致介绍了预算的概念、程序、审批、执行和监督。本书还特别增加了中国财政边缘问题一章,对于中国在特定经济环境和历史背景下产生的预算外资金问题进行了研究和探讨。所谓“财政边

缘”问题是指那些严格说来不是财政问题,但是由于特殊的原因实际上又包括在财政范围之内的问题。我们相信,随着中国财政制度逐渐规范化和法制化,这些问题将会逐步从我国财政中消失。在预算一章,我们还介绍了复式预算和绩效预算的概念和实践。

四、本书还反映了我国经济逐渐对外改革开放的现实。适应经济改革开放的需要,我国的财政税收制度逐渐与世界上的通行做法接轨。在税收方面,在“宽税基、低税率、少优惠”的原则下,我国逐渐向国民待遇原则靠拢。在税种的选择上,我国根据现代税收制度发展的趋势,把增值税确定为财政收入的主要支柱之一……。凡此种种,在本书中都得到了详细的反映。与其他同类书相比,本书还特设了第六篇,国际财政和发展财政,叙述了在世界经济全球化和一体化逐渐加强的情况下,对外财政税收的基本原则和做法,以及全球经济中的特殊群体,发展中国家财政和税收的特点和经验。

五、公平和效率是经济学当中永远需要解决又永远不可能完全得到解决的难题。公平和效率问题在财政学当中又占据中心位置。本书在强调公平原则的同时,力求加强财政的经济效率方面的分析。现代财政理论特别注重财政政策的经济效果分析,注重财政在促进经济增长、提高经济效率方面所发挥的重要作用。这在税收原则、社会成本收益分析、税收的转嫁与归宿、分级财政制度的介绍、国际财政的支出和协调、复式预算和绩效预算中都有相应反映。本书还在第五篇中专门介绍了财政政策分析的理论框架。所有这些介绍和分析都力图说明财政经济如何在保证社会公平的基础上,达到最大的经济增长和经济效率。

但是,我们也看到,虽然从总体上,中国财政制度的改革基本上反映了社会主义市场经济的要求,然而,我们还要在不断实践和总结经验的基础上,进一步完善我国现行的财政制度,坚定不移地继续推进我国财政税收制度改革。正是在这一认识的基础上,我们不但注意介绍中国改革开放所取得的成功经验,也注意吸取外

国财政理论和实践中好的理论和经验,吸取外国财政理论和实践中不成功的教训;在理论的介绍上,既注意结合中国改革开放的实际情况,又注意高瞻远瞩,面向未来,面向 21 世纪中国经济的发展。中国的现代化经济建设已经取得了巨大的进展,但是我们还必须继续坚持改革开放方针,中国的发展道路仍是长期的。我们希望本书能在中国的社会主义现代化建设的进程中,发挥出一点作用。

在本书的写作过程中,我们感到有些力不从心。书中肯定还存在不足之处,我们希望各界朋友不吝赐教,以便改正。

主 编

1997 年 2 月

目 录

前言	1
----------	---

第一篇 财 政 总 论

第一章 财政和财政制度	3
第一节 什么是财政	3
第二节 什么是财政制度	6
一、财政制度概说	6
二、财政运行体系	6
三、国家预算管理体制	10
第三节 财政的职能	11
一、资源配置的职能	12
二、调节分配的职能	15
三、稳定经济的职能	18
第四节 财政的作用	22
本章内容提要	23
本章基本概念	24
本章思考题	24
第二章 作为现代经济部门的财政	26
第一节 市场失灵与政府干预	26
一、市场失灵	26
二、政府的经济职能	28
三、效率与公平	30
第二节 外在性与政府干预	32
一、外在性的概念	32
二、个人选择与外部影响	33

三、解决外在性的基本方法	35
第三节 公共物品	38
一、公共物品的涵义和特征	39
二、公共物品的分类和混合产品	41
三、公共物品的供给	43
第四节 公共选择	45
一、公共选择的特点和困难	46
二、公共选择的规则	46
三、公共选择的代价——政府失灵	48
本章内容提要	50
本章基本概念	51
本章思考题	51
第三章 财政的基本理论	52
第一节 财政基本理论的发展和沿革	52
一、古典经济学的财政理论	53
二、凯恩斯主义的财政理论与政策	59
三、现代新古典学派的财政税收理论	61
四、供给学派的财政税收理论	63
第二节 财政税收原则的发展和变化	66
一、公平原则	66
二、效率原则	68
三、经济稳定原则	69
四、经济增长原则	70
五、管理原则	71
第三节 当代财政理论和实践的发展	72
本章内容提要	77
本章基本概念	78
本章思考题	78

第二篇 财 政 支 出

第四章 财政支出的基本分析	81
----------------------------	----

第一节 财政支出范围的确定	81
一、公共产品、私人产品和政府	81
二、财政支出范围与受益范围原则	85
第二节 财政支出发展的理论	86
一、经济因素——瓦格纳的公共支出发展理论	87
二、条件因素——人口和技术的变化对支出发展的影响	89
三、政治和社会因素	90
第三节 财政支出的结构分析	92
一、财政支出的分类	92
二、财政支出的规模与构成分析	95
本章内容提要	106
本章基本概念	107
本章思考题	107
第五章 转移性支出	109
第一节 转移性支出的定义	109
一、转移性支出的产生和发展	109
二、转移性支出的作用	110
三、转移性支出量的分析	112
第二节 转移性支出的主要形式和内容	114
一、社会保险	114
二、社会保障体系及其影响	123
三、医疗卫生保健支出与医疗救助支出	127
第三节 社会福利支出及其效率分析	129
一、社会福利与社会保险	129
二、个人收入与福利分配	133
三、最佳收入与福利分配	135
本章内容提要	136
本章基本概念	138
本章思考题	138
第六章 经常消耗性支出	139

第一节 行政管理支出	139
一、行政管理费增减趋势分析	140
二、对行政管理费的控制	143
第二节 国防支出	144
第三节 文教、科学、卫生支出	149
一、文教科学卫生支出对经济发展的巨大作用	149
二、文教科学卫生支出的经济性质	150
三、文教科学卫生支出的内容及其分类	153
四、文教科学卫生支出的资金来源	154
五、文教科学卫生事业的管理	157
本章内容提要	161
本章基本概念	162
本章思考题	163
第七章 财政支出的评价	164
第一节 社会成本—收益分析	164
一、成本—收益分析方法简介	164
二、私人成本—收益分析方法	166
三、社会成本—收益分析	168
第二节 社会成本和收益的类型与度量	175
一、社会成本和收益的类型	175
二、成本与收益的鉴定与度量	178
三、影子价格	183
四、无形成本与收益的估价	185
五、投资评价标准的问题	187
六、贴现率的选择	191
七、风险与不确定性	198
第三节 社会成本—收益分析的进一步思考	201
一、社会成本—收益分析的所得分配考虑	201
二、社会成本—收益分析的局限性	205
三、其他公共投资评价方法	206
本章内容提要	211

本章基本概念	213
本章思考题	213

第三篇 财政收入

第八章 税收一般理论	217
第一节 财政收入与税收	217
一、财政收入的分类	217
二、税收的概念	219
三、政府与税收	221
第二节 税收要素	224
一、纳税人	224
二、课税对象	225
三、税基	225
四、税率	226
五、纳税环节	229
六、纳税期限	229
第三节 税收分类	230
一、税收的基本分类	230
二、税收的其他分类	232
三、经济合作和发展组织、中国的税收分类	233
第四节 税率与经济增长和发展	235
一、拉弗曲线	235
二、最优税率问题	236
本章内容提要	238
本章基本概念	239
本章思考题	240
第九章 税收原则分析	241
第一节 税收公平原则	241
一、受益原则	242
二、纳税能力原则	244