



北京市高等教育精品教材立项项目

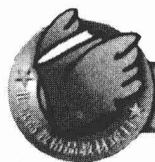
外国财政理论与实践

李俊生 李贞 / 主编

*F*oreign Public Finance in Theory and Practice



经济科学出版社
Economic Science Press



北京市高等教育精品教材立项项目

外国财政理论与实践

李俊生 李 贞 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国财政理论与实践 / 李俊生, 李贞主编. —北京:
经济科学出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1544 - 4

I. ①外… II. ①李…②李… III. ①财政学 - 研究 -
国外 IV. ①F811

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 017672 号

责任编辑: 吕亚亮 张 力

责任校对: 王凡娥

技术编辑: 李 鹏

外国财政理论与实践

李俊生 李 贞 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 88191307 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [lyl@ esp. com. cn](mailto:lyl@esp.com.cn)

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 22.5 印张 490000 字

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1544 - 4 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言 |

编写一部介绍《外国财政理论与实践》的硕士研究生教材是我多年的愿望。从20世纪90年代起,我开始为中央财经大学财政学专业的硕士研究生开设“外国财政理论与实践”这门课,期间,因为到美国纽约的哥伦比亚大学进修以及后来在加拿大滑铁卢大学做访问教授而一度中断了这门课的讲授。但是,即使是在国外,我也一直在思考如何讲授外国财政理论与实践问题。回国后,由于我所担任的行政管理工作花费了我的主要精力和时间,致使我每年尽管仍然担任硕士研究生“外国财政理论与实践”课程的主讲教师,但是实际上我这个“主讲教师”已经徒有虚名,每个学年大体上只能讲授一个专题,甚至连一个完整的专题都不能讲完,幸好有财政学院的李贞老师以及后来的其他年轻老师与我一道讲授这门课程,才使这门课得以延续至今。

在为硕士研究生讲授“外国财政理论与实践”课程的过程中,我一直在思考和努力解决的一个问题是:所谓的“外国财政理论与实践”究竟应当为学生讲授一些什么样的内容?应当如何撰写这样一部硕士研究生层次使用的教材?

首先需要理清的一个问题是课程题目所指的“外国”究竟应当限定在哪个范围、或者限定为哪些国家?要回答这个问题,需要从中央财经大学财政专业硕士研究生的“外国财政理论与实践”课程的开设历史说起。大约是自1983年起,中央财政金融学院财政系(现在的中央财经大学财政学院、税务学院、政府管理学院以及会计学院财务管理专业的前身)开始为其财政专业的硕士研究生开设“外国财政理论与实践”课程,我是财政系在“文化大革命”后招收的第二批硕士研究生(1984级)。记得当时担任这门课的老师基本上是曾经留学苏联或者日本等国家、并学成回国的学者(例如姜维壮教授就是20世纪50年代留学苏联莫斯科财经学院并且获得副博士学位归国的学者)。这些授课老师基本上是以其曾经留学过的国家的财政经济理论与实践为讲授内容,所涉及的国家主要有苏联以及其他东欧国家、日本、美国等,讲授的内容主要涉及政府财政、税收、宏观经济与政策等,具体内容及其重点视授课老师的专业背景和研究领域而定。因为授课老师基本上具有所讲授课程涉及的国别的留学与生活经历,所以大多数老师所教授的内容都非常生动、且深入浅出,我作为学生感到受益匪浅。总体上看,我觉得最初这门课程好像是“因人设课”,但是实际上,这门课程所涉及的内容基本上涵盖了当时学术界所关注的热点国家——苏联以及东欧国家、日本和美国等资本主义国家(现在通常称为“市场经济发达国家”),因此可以认为,这门课程在其所涉及的国别方面的安排还是别具匠心的。自20世纪80年代初到现在,时间已经过去了近30年了,在这近30年的时间里,中国和世界均发生了巨大的变化。首先,中国已经由80年代初期的、以“计划经济为主、市场经济为辅”的国家,变成了目前的市场经济国家,国家的总体经济实力(按照GDP总量计算)也已经由20世纪80年代初期的经济落后国家

成了跃居世界第二、仅次于美国的世界经济大国，有关中国经济模式问题的讨论已经成了学术界和政界的一个热门话题；其次，就世界经济和地缘政治的基本状况而言，目前的情形也已经与 80 年代的情况大为不同：世界政治格局已经不再按照美国和苏联分别作为两个“超级大国”以及一个“第三世界”来划分为三个世界，而是基于各个国家经济实力的变化以及各个国家经济体制与制度的变化，被划分为以 G8 为代表的市场经济发达国家、以“金砖四国”（目前由于南非的加入而变成“金砖五国”）为代表的转型国家以及其他经济不发达国家，从世界地缘政治的角度看，美国、欧盟、中国、俄罗斯等国家正在构成一个多级的世界。就这样一个多级世界而言，如果仅仅关注其中的某一“级”的财政理论与实践显然是不够的，但是事实上，国内大多数学者还是主要关注以美国（美国为其中的“一级”）为代表的西方国家的财政理论与实践问题，而对美国等西方国家以外的财政理论与实践的情况大多数则予以忽略了。尽管这是个遗憾，但是改革开放以来，特别是自 20 世纪 90 年代中期以来，我国学术界之所以比较注重研究和借鉴以美国为代表的西方财政理论与实践，是有客观原因的。

首先，从理论上讲，以美国为代表的西方国家的财政理论毕竟还是比较成熟的理论，特别是作为一部教材，更应当以叙述比较成熟的、学术界公认的理论为主。基于这个方面的考虑，本书仍然沿用学术界在教材建设方面的通常做法，主要介绍以美国为代表的西方财政理论与实践，教师在课堂上授课的过程中则可以酌情讲授美国以外国家的财政理论与实践。

其次，应当如何撰写硕士研究生层次使用的《外国财政理论与实践》教材？国内财政学界曾经一度热议的话题之一是如何区分财政学专业本科和硕士层次的外国财政理论与实践的教学内容及其教材的内容。实际上，这个问题纯粹属于我国特有的问题，因为在美国等大多数西方国家，大学一般是不设财政学的本科层次专业的，甚至也不专设硕士和博士层次的财政学专业，因此，一般也就不存在如何划分如上层次的课程内容与教材内容问题。但是在适用于经济学专业的“财政学”或者“公共经济学”教材的建设上，西方经济学者所作的尝试还是很值得我们去研究的。我们以我国读者比较熟悉的教材为例说明和对比一下西方财政学者是如何区分本科与研究生层次的教材的。1992 年 2 月，上海三联书店出版了由蔡江南、许斌和邹华明三位学者翻译的由英国学者安东尼·B·阿特金森（Anthony B. Atkinson）和美国学者约瑟夫·E·斯蒂格里茨（Joseph E. Stiglitz）共同撰写的、由美国麦格劳-希尔图书公司于 1980 年出版的《公共经济学教程》（*Lectures on Public Economics*）一书，中文的名称翻译为《公共经济学》^①，该教程的作者是这么定位该书的：作为“为公共经济学领域的研究生教材而写的，因而较 R. A. 马斯格雷夫和 P. B. 马斯格雷夫所著的《公共财政理论与实践》（*Public Finance in Theory and Practice*）^②这类本科生教材为深。我们假定读者对现代微观经济学有较好的理解，并且熟悉基本的微积分理论”^③。显然，这部《公共经济学教程》

① [英] 安东尼·B·阿特金森、[美] 约瑟夫·E·斯蒂格里茨著，蔡江南、许斌、邹华明译：《公共经济学》，上海三联书店 1992 年版。

② R. A. 马斯格雷夫和 P. B. 马斯格雷夫所著的《公共财政理论与实践》（*Public Finance in Theory and Practice*），由美国麦格劳-希尔图书公司出版。1987 年中国财政经济出版社出版了根据该书 1984 年第四版编译的中文版，中文编译版的书名为《美国财政理论与实践》。

③ [英] 安东尼·B·阿特金森、[美] 约瑟夫·E·斯蒂格里茨著，蔡江南、许斌、邹华明译：《公共经济学》，上海三联书店 1992 年版，导言。

所确定的读者与学生层次是已经具有经济学专业本科学历的研究生，这些读者或者学生应当学过现代微观经济学和现代宏观经济学，并且已经能够比较好地掌握了微积分的基本理论；这是其一，其二，我认为实际上该书的作者是把财政学作为“纯”经济学的一个分支或者组成部分来看待的，因此从经济学科教学的角度来定位该教科书以及与马斯格雷夫《美国财政理论与实践》的层次区别。我认为，实际上，马斯格雷夫的财政学教材《美国财政理论与实践》与《公共经济学教程》之间的根本性区别并不在于后者是用于本科层次、前者用于研究生层次，其根本的区别在于：《美国财政理论与实践》一书是把财政学作为一门“跨学科”的社会科学来研究和阐述的，而不是作为“纯”经济学的教材来写作的，正如作者在序言中写道的：“考虑到政治程序在财政决策中所起的核心作用，研究财政不能就经济谈经济，必然要涉及许多可能是政治学和哲学所研究的内容。由于这些内容的重要性，我们在本书中也进行了探讨。这是因为归根结底，财政体制是否能够良好运行取决于民主政治是否能够发挥其应有的功能。”^①而且据我个人的不完全了解，甚至作者本人也从来没有明确说明过该教材究竟是用于本科层次还是研究生层次的。而就其学术贡献来说，由于马斯格雷夫教授夫妇在该书中深刻地阐述了其“国家观”、“财政职能观”等理论观点，从而开创了财政学理论发展史的新时代。^②我赞同马斯格雷夫教授的观点，并且也努力地探寻作为一门跨学科的社会科学性质的财政学的核心思想与发展脉络。^③从这个意义上说，用于研究生层次的财政学教科书和用于本科生层次的教科书之间的主要区别应该在于：用于研究生层次的财政学教材，要求其读者和学生不仅应当学过现代微观经济学和现代宏观经济学，不仅已经能够比较好地掌握了微积分的基本理论，而且还应当掌握现代政治学、管理学、行政学等学科的基本理论。基于这样的认识，本教材的基本侧重点是把财政学作为一门具有跨学科性质的社会科学来阐述，并且沿着这条线索，从跨学科的深度和广度等来阐述。中国正处于从传统国家走向现代国家的转型期，在这一过程中，财政也相应地从传统财政转为现代财政。这个时期是国家治理转型的过程，其中财政改革和转型将成为重点和关键，并决定着国家治理转型的成功与否。因此，有必要编写一本发达国家财政理论与实践的教材，以对中国财政的转型和发展有所借鉴，加快构建有利于科学发展的财税体制机制，并培养一批高层次的、站在国际财政前沿的财经人才。目前，国内有关外国财政的教材，多以本科生为教学对象，以理论方面的普及为主要目的，专门针对研究生的教材比较少见。在长期的教学过程中，我们迫切感到需要一本专门的研究生教材，从深度和新度方面讲解发达国家财政理论和实践的发展变化。为此，在长期教学积累的基础上，我们决定撰写一本《外国财政理论与实践》研究生教材，力求有一定的深度和难度，深入阐释西方发达国家财政理论和实践。这一计划获得了北京市精品教材立项。

《外国财政理论与实践》是中央财经大学财政学院开设的研究生专业基础课程，其他财

① R. A. 马斯格雷夫和 P. B. 马斯格雷夫：《财政理论与实践》（中文版，由邓子基、邓力平等根据原文第五版翻译），中国财政经济出版社 2003 年版，序言。

② 詹姆斯·M·布坎南和理查德·A·马斯格雷夫著：《公共财政与公共选择：两种截然不同的国家观》（中文版），中国财政经济出版社 2000 年版，第 22～28 页。

③ 李俊生：《新的范式、新的思维、新的挑战——二十一世纪财政学发展展望》，中国财政学会 2010 年年会暨第十八次全国财政理论研讨会主题演讲，载《中国财政学会 2010 年年会暨第十八次全国财政理论研讨会论文集》，中国财政经济出版社 2011 年版。

经类专业研究生的选修课。在长期的教学实践中,《外国财政理论与实践》教学团队从教学大纲编订、授课方式和内容改革等方面不断创新,积累了丰富的教学资料经验,也取得了很好的教学效果。授课教师都有丰富的海外访学经历,采用双语教学,并邀请外国财税专家和财税部门官员举办专题讲座。近年来,有越来越多修过本门课程的学生,获得国家留学基金委的资助,在国外攻读博士学位,或做为期一学年的访学。本书也是中央财经大学“211工程”三期创新人才培养建设项目成果。

本教材主要有三个特点:一是“前瞻性”。本书在编写过程中充分吸收了发达国家财政学理论中的最新研究成果和实践,通过分析说明未来的发展趋势,形成了较为完善的学科内容体系。二是“实践性”。本书针对以往外国财政教材以理论内容为主的情况,侧重理论和实践并重,阐述在理论上,发达国家的具体实践和制度以及存在的问题,便于学生深刻、立体地领会理论,并对中国的财政实践和制度有所借鉴。三是“衔接性”。本教材在具体内容安排上照顾到了财经专业研究生掌握相关经济学以及其他学科理论知识起点上的差异,与本科段的西方财政学所包含的基本原理与方法进行了较好的衔接。每章后面都附有思考题,部分章后面还设有小结,便于巩固前面所学内容。

本书共分五部分十九章,五部分的内容分别是:导论,财政支出分析框架,财政的政治经济学,西方国家政府财政支出的实践,政府财政收入体系。具体写作分工如下:全书由李俊生教授撰写教材大纲并审订书稿,肖鹏编写第一、第二、第三、第四章,李贞编写第五、第六、第七章,曾康华编写第八、第九、第十章,任强编写第十一、第十二、第十三、第十四章,白彦峰编写第十五、第十六、第十七,第十八、第十九章。

本书是面向财经类专业研究生的教材,但它的内容广泛新颖、理论实践兼备,同样适合高年级本科生和从事财经工作的专业人才使用。

本书在写作过程中参阅了国内外同行的科研成果,在此一并表示感谢。同时,感谢经济科学出版社的吕亚亮编审、凌敏编辑,他们为本书的出版倾注了大量心血。本书是外国财政理论与实践研究生教材的初步尝试,错误和不足在所难免,恳请同行专家和广大读者不吝赐教。

李俊生

2011年于北京

目 录 |

第一部分 导论

第一章 财政理论历史、现状与未来	3
第一节 中西方财政理论的起源与发展	3
第二节 20 世纪 30 年代以来西方财政理论发展与未来趋势	21
第二章 现代西方国家财政收支概览	29
第一节 政府治理模式与职责划分	29
第二节 政府支出比较分析	37
第三节 政府收入比较分析	46
第三章 西方公共预算制度概览	59
第一节 公共预算制度概念	59
第二节 美国联邦预算法律体制演变	64
第三节 西方公共预算管理制度	70
第四章 西方财政职能理论概述	82
第一节 市场失灵与财政的资源配置作用	82
第二节 经济发展与政府干预	85

第二部分 财政支出框架分析

第五章 公共物品	97
第一节 西方公共物品理论概述	97
第二节 公共物品的供给	107
第六章 外部性	121
第一节 外部性与资源配置	121

第二节	私人部门解决外部性问题的手段	124
第三节	公共部门解决外部性问题的手段	128
第四节	政府收入分配的外部性问题	138

第七章	成本—收益分析	142
第一节	成本—收益分析的基本原理	142
第二节	公共部门的贴现率问题	149
第三节	公共收益与成本的估值	150

第三部分 财政的政治经济学

第八章	公共选择理论	159
第一节	公共选择学派概述	159
第二节	直接民主制度下的公共选择问题	163
第三节	代议民主制度下的公共选择问题	170
第四节	政府规模	173

第九章	财政联邦主义	184
第一节	财政联邦主义的理论背景	184
第二节	蒂布特模型	186
第三节	最优的联邦主义	189
第四节	分权制度的优缺点	190
第五节	宪法的作用	201
第六节	政府间的财政转移支付	203

第十章	预算中的政治	209
第一节	预算程序中的政治	209
第二节	预算编制中的政治	211
第三节	预算执行中的政治	219

第四部分 西方国家财政支出的实践

第十一章	教育财政制度	223
第一节	教育财政制度概述	223
第二节	市场经济国家的教育财政制度	230

第十二章	医疗保障制度	234
第一节	医疗保障制度概述	234
第二节	市场经济国家的医疗保障制度	235

第十三章 养老保障制度	249
第一节 养老保障制度概述.....	249
第二节 市场经济国家的养老保障制度.....	251

第十四章 失业保障制度	263
第一节 失业保障制度概述.....	263
第二节 市场经济国家的失业保障制度.....	265

第五部分 政府财政收入体系

第十五章 公司税	277
第一节 概述：公司所得税、企业所得税、法人所得税.....	277
第二节 美国的公司所得税与州际协调.....	278
第三节 公司所得税与个人所得税之间的协调.....	280
第四节 公司所得税的国际协调.....	283

第十六章 个人所得税	284
第一节 个人所得税概况.....	284
第二节 应税收入.....	286
第三节 应税非货币收入.....	292
第四节 应税收入抵免与税收抵免.....	294
第五节 税率结构.....	296
第六节 薪给税.....	298
第七节 税收与通货膨胀.....	299

第十七章 消费税	301
第一节 消费税概述.....	301
第二节 消费税的征收意义.....	303
第三节 欧洲国家的增值税.....	307
第四节 碳税.....	312

第十八章 财产课税	317
第一节 财富课税：广义财产税.....	317
第二节 财产课税.....	318
第三节 美国财产税的抗税运动及对财产税的限制措施.....	323

第十九章 政府收费和其他财政收入	328
第一节 概述.....	328

第二节	使用费和执照费 (User Fees and Licenses)	331
第三节	收费 (User Charges)	333
第四节	公共垄断收入：公共事业、酒类商店和博彩业	340
参考文献		344

第一部分

导论

- 第一章

财政理论历史、现状与未来
- 第二章

现代西方国家财政收支概览
- 第三章

西方公共预算制度概览
- 第四章

西方财政职能理论概述

第一章 财政理论历史、现状与未来

第一节 中西方财政理论的起源与发展

财政与国家或政府的关系问题，是古今中外任何财政论著都无法回避的中心问题之一。而正是源于国家与政府概念上的差异以及中西方学者研究思路的差异，才形成了中国本土的“国家分配论”财政理论和西方的公共财政理论体系。因此，本书就从国家与政府概念的差异谈起，分别梳理中西财政理论体系的主要观点。

一、国家、政府与财政

政治学上的“国家”（state）一词，最早来自于意大利思想家马基雅维里所用的 *statos* 一词，该词来自于拉丁文 *status*。马克思主义认为，国家是在原始社会晚期私有制产生之后才出现的。它是社会内部矛盾运动发展的结果，是私有制出现、阶级形成后，阶级矛盾不可调和的产物，是一个阶级压迫另一个阶级的工具。在马克思主义国家起源理论提出的前后，一些不同时代的思想家，根据本阶级的利益和当时的历史条件提出了各种各样的国家起源理论。最有代表性的有神权论、暴力论和契约论。神权论认为，国家是根据神的意志建立的，国家的权力来源于神（天、上帝）。这种理论在东西方奴隶社会和封建社会都占有重要地位。暴力论认为，国家起源于掠夺和征服，强调暴力是社会发展的决定性因素，政治上的奴役先于经济发展的过程，国家的产生不是社会内部发展的结果。契约论是资产阶级革命时期最有影响的学说，它把国家的产生说成人们订立契约并共同遵守的结果。16~18 世纪，许多资产阶级思想家都用契约论说明国家的起源和统治者与被统治者的关系。英国的霍布斯、洛克，法国的卢梭都是契约论的代表，契约论对资产阶级革命和资产阶级国家的建立都产生过重要影响。

政府有广义与狭义之分，就广义而言，政府是指行使国家公共权力的全部机构，包括立法、行政、司法机关以及国家元首等。就狭义而言，政府仅指国家政权机构中的行政机关。政府作为统治阶级行使国家权力、实施阶级统治的工具，是随着阶级和国家的出现而产生的。随着国家的发展和社会政治、经济生活的日益复杂，政府的职能不断扩大，政府机构也逐步完善；随着国家的消灭，政府也将消亡。

在西方，“财政”一词源于拉丁文 *Finis*，原指结算支付款项，在 16 世纪，德国文献中采用“*Finanz*”，意为对欺诈等行为的裁定与罚款，到 18 世纪曾狭义地指国家收入。后来西

欧各国使用的英文 finance 一词，因其原意泛指一切财务，为了加以区别，一般对国家的货币收支惯用 public finance（公共财务）。日本于 1868 年明治维新后从西欧引入 public finance，并借用汉语的“财”、“政”二字，译做“财政”。中国古代称财政为“度支”、“国用”、“岁计”、“国计”。“度支”、“国用”指国家的费用开支；“岁计”指国家年度收入和支用的计算；“国计”指国家财政。“财政”一词于 19 世纪末从日本传入中国。光绪二十九年（1903 年）清政府设立财政处，为中国官方采用财政一词之始。

从财政的起源来看，在原始公社制度下，没有独立意义的财政，这个时期没有剩余产品，也没有国家，因而也就不可能产生国家财政。财政是伴随着国家的产生而产生的。生产力的发展，剩余产品的出现是财政产生的物质基础，成为财政产生的经济条件；私有制、阶级和国家的出现是财政产生的政治条件。国家为维护其统治，执行其职能，需要依靠国家权力和法律手段来征用一部分社会产品。因此，财政是国家为了行使其职能的需要，依据其政治权力，以税收的形式，强制性地参与国民产品分配而形成的一种分配关系。

尽管财政思想在西方社会古已有之，但形成一门科学则奠基于亚当·斯密的《国民财富性质和原因的研究》（简称《国富论》）一书的出版。亚当·斯密在其《国富论》中对财政问题的分析，是围绕着君主收支展开的。这一以国家或政府为分析对象和研究内容的传统，为大卫·李嘉图和约·穆勒等人所沿袭并加强，从而强烈地影响着早期西方财政学著作。这一点，在当时几本有代表性的财政学中有鲜明表现：（1）巴斯塔布尔《公共财政学》的第一句话就是“在过去的任何社会中，除了社会发展的最初阶段之外，某种形式的政府组织都是其本质特征之一。”在稍作分析之后，作者接着指出：“对于所有的国家来说，不管是野蛮的还是高度发展的，……国家资源的供应和运用都构成了某一研究的主题，而该主题的英语最佳命名就是 Public Finance”（Bastable, 1892）。（2）普兰（Plehn, C. C.）1896 年的《公共财政学导论》（*Introduction to Public Finance*），第一章标题就是“国家性质、职能及分类”。（3）道尔顿（Dalton, H.）的《公共财政学原理》（*Principles of Public Finance*）一书，开首就指出公共财政涉及的是公共当局的收入与支出。而所谓公共当局，他认为是各种类型的政府（Dalton, 1922）。（4）庇古（Pigou, A. C.）《公共财政学研究》（*A Study in Public Finance*），第一句提到的也是政府：“在每个已发展的社会里，都存在着某种形式的政府，……无论是中央的还是地方的政府当局，都有其职能与责任，……这些责任关系到支出，也不可避免地要求收入的取得。”这类以国家存在及其职能的履行引导出财政活动的根本思路，与我国财政学分析思路有着惊人的相似之处，同期与其后的西方财政学著作，都或大或小地将财政与国家或政府联系起来了。

西方财政学关于财政与国家或政府关系的这种分析，不能简单地视为与中国财政学分析是一致的：（1）我国财政学分析强调的是财政与国家的联系，而西方财政学则只是强调财政与政府的联系。“国家”与“政府”这两个概念尽管有很大相似之处，但严格地说又是有所区别的。“国家”是指整个政权组织，而“政府”则仅指其中的行政当局，“国家”概念大于“政府”概念。（2）西方的“政府”是公共当局的同义语，与我国的阶级国家有着不同含义。如道尔顿将公共当局视为政府，但却是“从教区委员会到国民的、帝国的以至国际的政府”（Dalton, 1922）。（3）西方财政学的政府收支，也是从公共性来分析的。因此，财政支出被称为“公共支出”（Public Expenditure），财政收入为“公共收入”（Public Revenue），国债为“公债”（Public Debt），政府需要为“公共需要”（Public Wants）。阿当斯

(Adams, H. C.) 的《财政科学: 公共收支探索》(*The Science of Finance: An Investigation of Public Expenditures and Public Revenues*) 一书“导言”第三节, 就是在“公共需要的性质”标题下, 分析国家和政府需要问题, 政府仅是作为体现这种公共性的机构和实体, 才得以与财政相联系的。这就为西方财政学在以后的发展中将其根本思路从政府收支转到公共经济上来, 打下了合乎逻辑的基础。^①

二、西方财政理论发展历史回顾

西方财政理论的发展历史可以追溯到公元前的古希腊时期。古希腊既是现代西方文明的发祥地, 也是经贸活动的集散处, 西方各种早期的财政经济思想在此集聚。因此, 本书对西方财政理论的研究, 就从这一时期开始。

(一) 重商主义前财政理论

色诺芬^②就是古希腊的一位大思想家, 他一生著作颇丰, 其中《经济论》和《雅典的收入》是其早期研究经济方面的著作。据经济史学家比较一致的看法, 较早专论国家财政问题的著作当属古希腊的色诺芬写的小册子《雅典的收入》。《雅典的收入》全文只有 9000 多字, 共分为六个部分, 主要围绕古希腊亚狄加^③如何组织国家收入来展开论述的。色诺芬在《雅典的收入》一书中, 比较系统地形成了他的财政收支观, 他为当时的亚狄加国如何组织财政收入提出了许多建议, 他既把农业看做国家提供财政收入的基础部门, 而且也重视为国家提供财政收入的其他部门的发展。他改变了原来不主张商贸活动的观点, 还积极鼓励人们到雅典来从事经贸活动, 建议国家出台优惠政策吸引外国人到雅典来居住, 以利于国家增加财政收入; 建议国家设立救济基金, 帮助那些来到雅典遇到困难的人们, 这些人得到国家的救济, 摆脱困境并富裕以后, 反过来会报答国家和更加努力地工作, 这对国家是有利的。当然, 在色诺芬看来, 所有这些增加财政收入的主张和措施, 都必须在和平的环境下才能实现。没有和平的环境, 国家就无从谈及有效地组织财政收入。

色诺芬在《雅典的收入》一书中, 主要是论述国家应当如何有效地去组织财政收入, 而对财政支出的论述较少, 只是在书中的最后一段, 对财政支出作了概括性的描述。他认为, 国家财政支出应主要用于保护国家、祭祀、修建城池、公共设施、官吏薪水、社会救济等方面, 而要使国家财政支出促使国家的富庶, 还需要神的保佑, 这也是色诺芬所处时代的历史局限性使然。

(二) 重商主义财政理论

1. 重商主义概述

重商主义产生于西欧封建制度解体和资本主义生产方式产生初期, 是商品经济发展和社

① 张馨:《财政与国家、政府的关系》, 载于《财经问题研究》1997 年第 5 期, 总第 162 期。

② 色诺芬(公元前 430 ~ 前 355 年), 是古希腊著名的哲学家和历史学家, 他出生于古希腊富人家庭, 在政治上维护奴隶主阶级利益。色诺芬的著述很多, 内容涉及历史、哲学、政治、经济各方面, 其中关于经济方面的论著有《经济论》和《雅典的收入》。

③ 亚狄加, 古希腊的一国, 其主要城市为雅典。

会深刻变革的必然产物。该学说流行于16~17世纪的西欧，其发展经历了早期和晚期两个阶段。早期重商主义时期，西欧国家自然经济居统治地位，商品生产和流通还不发达，西欧国家对外贸易尚未充分展开。这一时期重商主义的财富观主要是：要使国家财富增加，必须尽量少买或不买来自国外的商品，而尽可能多输出本国的商品到国外，只有这样，才能多积累货币，使国库充裕。反之，货币离开国家，国家财富就会减少，国库也就枯竭。在这种观点支配下，当时西欧国家采取了许多严格的措施，极力提倡通过对外贸易不断吸收国外货币到国内，国家应加强对外贸易的管制，并努力防止本国货币流向国外。西欧国家大约从16世纪下半叶到17世纪中叶进入晚期重商主义时期，晚期重商主义者的观点较早期重商主义者的观点发生了明显的变化，已经开始认识到必须使货币不断地投入到流通当中，才能使货币财富不断增加，而这一切，必须通过对外贸易活动来实现。因此，晚期重商主义者极力主张通过扩大对外贸易，并且努力使一国对外贸易保持顺差，以增加国家的财富。晚期重商主义者认为，要发展本国优势的制造业，生产更多的产品向国外输出，以赚取国外更多的货币。因此，晚期重商主义者的基本观点就是：国家应当制定对外贸易政策调节一国的进出口贸易，鼓励具有比较优势的产品出口，而本国能够生产的产品，要限制进口，以使一国财富的增加。为了发展一国对外贸易，晚期重商主义者还明确提出，国家必须实施保护性关税政策，以保护本国工业、商业和航运业的顺利发展，从而提高本国产品在国际市场上的竞争能力，为增加国家财富提供政策保障。

早期重商主义与晚期重商主义的基本思想是一致的，都把金银看成是财富的唯一形态。但在如何增加货币财富的问题上，有不同的看法和主张，提出过不同的措施和办法。早期重商主义竭力主张禁止货币外流，在贸易上多卖少买或不买，并要求国家通过法令和政策，以保证实现贸易上多卖少买或不买，因此，早期重商主义也被称为重金主义。晚期重商主义则持贸易顺差才能增加国家财富的观点，认为只要当输出的商品能带来比输入商品更多的货币时，就可以扩大对外贸易，而且只要保持对外贸易的顺差，就会有更多的货币流入本国，国家的财富就会增加。重商主义者十分强调国家的作用，认为国家对经济的干预是必要的，而且把国家干预经济看做国家致富的重要保证，并要求建立统一的民族国家，极力赞扬国家采取干预经济的种种措施，鼓励金银输入和产品出口。

2. 重商主义的财政理论

重商主义者从商业资本的运动理论出发，认为金银货币是财富的唯一形态，是衡量国家富裕程度的标准，是增加国家财富的真正源泉，除开采金银矿外，只有通过扩大对外贸易。因此，主张实行包括财政税收政策在内的国家干预经济的政策，鼓励出口，限制进口，以换回更多的金银，积累货币财富。在此前提下，重商主义者提出的财政税收政策和理论无不与增加国家黄金有关。这些观点归纳起来有以下几点：（1）国家应实施免税或低税政策，鼓励国外工业原料的输入，以降低本国产品的成本，提高本国产品出口的竞争力。（2）国家要利用高税率关税以阻止外国成品输入国内市场，避免黄金外流。（3）国家应从财政支出中设置高额奖励金，以鼓励本国商品输出国外，换回更多的黄金。（4）国家要用武力侵略殖民地，掠夺廉价原料，并大量输出本国商品，扩大对外贸易出口，以充裕国库。

重商主义的财政理论主要还是偏重于论述如何组织财政收入，而且把财政收入的理论融入经济运行中去阐述，认为要增加国家财政收入，实质上就是要增加一国的金银，而要获得金银的增加，只有通过扩大对外贸易，保持对外贸易的顺差才能实现。在具体的措施上，主