

西方财政概论

主 编 韩国春 姜永华
副主编 孟 春



中共中央党校函授学院

西方财政概论

主编 陈德明 副主编 陈国平
编委 王 军



中国税务出版社出版

西方财政概论

主 编 韩国春 姜永华

副主编 孟 春

中共中央党校函授学院

说 明

在本世纪 30 年代，为了缓和资本主义经济危机，英国资产阶级经济学家凯恩斯提出了国家干预的理论，并在实践中得到了运用。从此，国家的财政职能日益扩展，很快成了西方各国政府理财用财、对社会经济进行宏观调控的重要手段。目前，我国正在进行财政体制改革，了解、借鉴西方国家财政的理论、体制和运作经验是很有必要的。为此，我们请国家财政部部分同志编写了《西方财政概论》这本教材。

这本教材由财政部部长助理韩国春、财政部地方司司长姜永华任主编，财政部地方司办公室主任孟春任副主编。参加本书编写的有周娅（第一章）、汪庆斌（第二章）、朱运东（第三章）、张宏安（第四章）、张志华（第五章）、陆广德（第六章）、项中新（第七章）、关虹和李瑞萍（第八章）。

这本教材坚持以马克思主义理论为指导，对西方国家的财政理论和实践作了简要的介绍。它不仅是中央党校函授学院的教材，而且也是对财政问题有兴趣的广大理论工作者和实际工作者一本有益读物。

由于编写时间仓促，书中难免有不妥之处，请大家多提意见，以便进一步修改。

中共中央党校函授学院

1995 年 3 月

目 录

第一章 西方财政职能

第一节 市场经济与国家财政的地位 ·····	1
一、市场失灵需要国家干预·····	1
二、政府在市场经济中的作用·····	3
三、财政在现代西方经济中的地位·····	4
第二节 财政的配置职能 ·····	7
一、财政对市场经济中公共物品的提供·····	7
二、财政对生产资源的配置·····	7
三、财政对公共资源有效配置遇到的问题·····	8
第三节 财政的分配职能 ·····	10
一、市场经济中收入分配与再分配·····	10
二、财政在个人之间的收入转移·····	12
三、社会保险·····	13
四、负所得税建议方案·····	14
五、工资率补贴建议方案·····	14
第四节 财政的管理职能 ·····	15
一、财政对生产外在影响的管理·····	15
二、财政对生产垄断的控制·····	18
第五节 财政的稳定职能 ·····	19

一、需求调节模式	19
二、财政调控的乘数效应	20
三、财政的“内在稳定器”作用	20
四、财政政策的宏观调控	21

第二章 财 政 支 出

第一节 财政支出的分类与趋势	22
一、财政支出的分类	22
二、财政支出的增长趋势及原因	29
第二节 政府购买支出	34
一、国防支出	34
二、经济支出	38
三、教育卫生保健支出	41
第三节 政府转移支出	44
一、社会保障支出	44
二、补助支出	50
第四节 财政支出的效益评价	53
一、财政支出效益评价的基本方法	53
二、成本效益分析法	55

第三章 财 政 收 入

第一节 财政收入的分类	61
一、经常收入与临时收入	62
二、私经济收入与公经济收入	62

三、本源性收入与派生性收入	62
四、财政政策性收入与货币政策性收入	63
五、生产领域财政收入、流通领域财政收入与分配 领域财政收入	63
第二节 税收收入	64
一、税收原则	64
二、税收的转嫁与归宿	76
三、税收结构	85
第三节 税收管理体制	88
一、确立税收管理体制的客观依据	88
二、税收管理体制基本模式的选择	92
三、税收收入的划分	95
四、各国税收管理体制的概况	97
第四节 其他财政收入	97
一、国有财产收入	97
二、国营企业收入	98
三、行政收入	99

第四章 公债概述

第一节 公债的分类和作用	101
一、公债存在的条件	101
二、公债的分类	103
三、公债对经济的影响	107
第二节 公债的发行与偿还	110
一、公债的发行	111

二、公债的调换与整理·····	117
三、公债的流通·····	120
四、公债的偿还·····	123
第三节 对西方国家公债的评价·····	127

第五章 西方国家预算

第一节 国家预算的演变·····	132
一、国家预算定义的演变·····	132
二、预算改革的第一阶段——控制导向的 预算改革·····	133
三、预算改革的第二阶段——管理导向的 预算改革·····	135
四、预算改革的第三阶段——“计划导向”的 预算改革·····	137
五、预算改革的第四阶段——资源约束型的 预算改革·····	138
六、预算改革的第五阶段——“预算无能论” 和“预算能力论”·····	139
七、预算改革的最新阶段——“财政紧张论”及其 出路·····	142
第二节 国家预算的一般问题·····	144
一、预算年度·····	144
二、预算原则·····	145
三、预算分类·····	147
第三节 国家预算的组织形式·····	148

一、单一预算组织形式·····	148
二、绩效预算组织形式·····	149
三、计划规划预算组织形式·····	150
四、零基预算组织形式·····	151
五、多年预算组织形式·····	152
第四节 国家预算的编审程序·····	154
一、预算的编制·····	154
二、预算的审批·····	156
三、预算的执行和监督·····	158
四、预算的事后审计·····	159
第五节 复式预算·····	159
一、什么是复式预算·····	159
二、复式预算的产生、发展和变化·····	160
三、复式预算的模式·····	161
四、复式预算的特点·····	163

第六章 财政管理体制

第一节 各级政府间事权划分·····	165
一、分权型国家各级政府间事权划分·····	166
二、集权型国家各级政府间事权划分·····	168
三、集权与分权相结合型国家各级政府间 事权划分·····	170
第二节 各级政府间收入划分·····	172
一、分权型国家各级政府间收入划分·····	172
二、集权型国家各级政府间收入划分·····	174

三、集权与分权相结合型国家各级政府间 收入划分·····	176
第三节 财政管理体制运作的一般经验 ·····	180
一、有法律作保障·····	180
二、财政管理体制与各级政府事权划分相一致·····	180
三、合理划分中央与地方政府的收入来源·····	181
四、各级政府都有自己的主体税种·····	181
五、中央（联邦）政府掌握财政收入的主要来源， 直接或间接地控制着大部分财政支出·····	182
六、建立了科学的转移支付制度·····	183
七、预算编制过程比较严密、细致和科学·····	184
八、有严格的预算执行制度和预算监督机制·····	184

第七章 政府间转移支付制度

第一节 政府间转移支付制度的一般论述 ·····	186
一、转移支付制度存在的依据·····	186
二、转移支付制度设计的基本原则·····	188
三、地方政府收入能力与支出需求的评估·····	189
四、转移支付制度的基本模式·····	191
五、转移支付制度的特点·····	192
第二节 联邦制国家政府间转移支付制度 ·····	194
一、美国的政府间转移支付制度·····	194
二、德国的政府间转移支付制度·····	196
三、澳大利亚的政府间转移支付制度·····	200
四、加拿大的政府间转移支付制度·····	202

第三节 单一制国家的政府间转移支付制度 ·····	206
一、日本的地方交付税·····	206
二、日本的国库支出金·····	208
三、日本的地方让与税·····	210

第八章 西方财政政策

第一节 西方财政政策的基本目标 ·····	214
一、制定财政政策目标的依据·····	214
二、财政政策的基本目标·····	218
三、目标之间的冲突及其协调·····	223
第二节 西方财政政策的主要内容 ·····	225
一、凯恩斯的赤字财政政策·····	225
二、后凯恩斯主流经济学派的补偿性财政政策、财政 货币的松紧搭配政策以及微观财政政策·····	227
三、供应学派的减税政策·····	230
第三节 西方财政政策的主要作用 ·····	233
一、从资本主义发展阶段看财政政策的作用·····	233
二、从市场缺欠看财政政策的作用·····	235
三、从财政的地位看财政政策的作用·····	236
第四节 西方财政政策的运用 ·····	238
一、财政政策在社会再生产各环节中的运用·····	238
二、财政政策与货币政策、公债政策的配合·····	244

第一章 西方财政职能

财政在西方经济中具有重要的地位，作为调节社会经济运行的重要手段，它对社会经济的运行具有配置、分配、管理、稳定等多种职能。

第一节 市场经济与国家财政的地位

一、市场失灵需要国家干预

在西方经济中，人们所需要的生活资料和生产资料都是通过市场体系提供的，例如食品、衣服、汽车、机器设备等都是通过市场途径进行生产和流通的。也就是说，人们的生活和生产的需要基本上是由市场体系来满足的。但是，市场并不能执行满足社会需要的全部职能，在某些方面不能有效地满足人们的生活和生产上的需要，而且它本身在某些方面造成不良后果不能由自身来矫正，西方经济学把这种情况称为“市场失灵”。它主要表现在以下几个方面：

(一) 市场体系不能有效地提供公共物品和劳务。因为市场体系提供的物品与劳务必须具备两个特点：(1) 使用的对立性。如私人使用的面包、服装、生产设备、服务等，它在使用中具有对立性，由某人使用就不能由他人使用，因而使用者必须拥有这种物品的所有权。(2) 供应的排除性。私人物品和劳务的供应具有排除性，只对支付价款者供应，而把

不付款者排除在外。由于具备以上两个特点，私人物品和劳务才能通过市场体系来提供。但公共物品和劳务则不具备这样的特点。

就公共物品和劳务来说，首先在使用上没有对立性，所有的人均可同时使用，并不处于对立地位。例如公共广播电视网提供视听信号，街道路灯用于夜间的照明，防治污染措施用于改善环境卫生等等，所有的人都能共同享用，不能在市场上进行买卖。而且，公共物品和劳务为所有的人共同享受，不可能也没有必要把某些人排除在外。由于公共物品和劳务的这种性质，就不能由市场体系通过买卖的方式来提供，这是一种“市场失灵”。因此需要政府采取措施，从私人经济中抽取一部分生产资源，以提供社会需要的公共物品和劳务。

(二)市场体系不能解决生产外部性所带来的资源配置的社会优化问题。有些物品和劳务的提供，不仅产生内在效果，而且带来很大的外在影响，也就是说，给其他人、其它企业或给社会造成某种后果。一种情况是带来外在效益或称外在经济，例如发明创造可以推动企业和社会技术进步，促进经济增长；进山铁路给山民带来交通方便等等，都带来外在利益。一种情况是带来外在损害，称为外在负效益或外在负经济，例如化工厂排出废水造成河水污染，减少河流的经济价值；锻造厂的噪音影响邻近居民的正常工作、休息和身体健康等等，都带来外在损害。

企业生产带来的外在利益或外在损害并不反映在企业本身的利润和成本之内。它既得不到这种外在利益的回报，也不支付对外在损害的费用。因而以企业利润最大化为目标的资源市场配置方式，不能实现包括考虑生产的外部性问题在

内的社会优化配置，这也是一种“市场失灵”，因而需要政府干预，采取措施以增进市场经济中的这种外在效益，减少这种外在负效益。

(三) 市场经济不能自动实现社会公平。在市场经济中，收入分配决定于两个因素：一是拥有的生产要素（如劳动力、资本、土地），二是这些生产要素在市场上所能获得的价格。在生产要素中，劳动力决定于个人的天赋以及在教育上的投资，劳动力的收入还受到现行工资结构、家庭、性别、种族等等的影响。资本这个要素决定于所接受的遗产和个人的积蓄。因此由市场经济决定的个人收入的分配形成很大的不均衡，不符合社会认为的公平。而且对于那些缺乏争取收入能力的人以及找不到工作机会的人，市场体系也不能提供支持或维持他们的生存。在西方经济学也称之为“市场失灵”，认为需要政府干预，采取措施来减轻市场经济中的收入分配不公平的程度，以及对不能维持生活的人给予一定的救济。

(四) 市场体系的自发运动必然导致消费需求和投资需求的不足，不可避免地造成生产下降和大量失业。在市场经济条件下，任何一个企业和个人都不能保证所有劳动力和资本得到利用，都无法维持充分就业和经济稳定。如果依靠市场经济的自发作用，需求不足造成生产下降和大量失业，又将引起需求的更加不足，势必导致经济危机的加深和失业的进一步扩大。西方经济学也称之为“市场失灵”。认为需要政府干预，采取措施以调节社会需求，维持经济稳定。

二、政府在市场经济中的作用

按照现代西方的经济理论和实践，政府不仅要为市场经

济活动保证必要的条件，还要在市场经济中发挥补充、矫正和调节的作用。政府在市场经济中的作用，可以概括为以下四方面：

（一）提供公共物品与劳务。现代政府在提供公共物品与劳务方面，不仅有属于国家机器的部分，如军队、警察、法庭等等，而且涉及广泛的社会经济范围，例如教育、卫生、基础设施、环保、研究与开发等等，也由政府提供资助，以适应社会多方面需要。

（二）进行社会管理。在市场经济中，私人的经济活动只考虑内部效益和内部成本，而不考虑外在效益和外在成本。政府在社会管理方面的作用，主要在于减少私人生产造成的社会损害，限制市场上有害物品的流通，甚至在某种程度上使外在性内在化，即将外在性转化成私人经济所必须考虑的内部问题，以提高资源配置的有效性。

（三）调整个人之间的收入分配。即对市场经济中形成的个人收入进行调整，减轻收入分配不公的程度，使不能取得收入的或收入很低的人得到一定的收入，以防止社会的动乱。

（四）调节市场经济活动。市场经济的自发活动不能对付资本主义的经济危机，需要由政府采取措施，进行宏观经济调节，缓和生产与市场之间的尖锐矛盾，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。

三、财政在现代西方经济中的地位

在现代西方经济中，由于政府活动的范围日趋广泛，集中的资金规模更大，支配的经济资源更多，因而形成一个庞大的政府经济，西方经济学者把这种政府经济与私人经济结

合的现象称为“混合经济”。西方经济学者对混合经济有着不同的表述，有的认为是公共机构和私人组织都对经济进行控制；有的认为是政府提供大量的物品和劳务并对私人经济活动进行重大的管制，尽管提法不同，但都承认在现代西方市场经济中公共经济与私人经济的结合是一个重要特征。在现代西方经济中，公共经济的规模不断扩大，以政府支出与国民生产总值相比较，可以大致表示公共部分的相对规模。以英国和美国为例：据英国官方统计，英国政府支出对国民生产总值的百分比（按要素成本计算）1890年为8%、1910年为12%、1932年为29%、1951年为40.2%、1970年为44.8%、1980年为53.4%、1984年为54.7%。据美国官方统计政府支出对国民生产总值的百分比，1902年为7.7%、1938年为20.9%、1950年为24.7%、1960年为30%、1970年为34%、1980年为36.5%，1985年为39.5%。

国家的力量和私人资本的力量联合为一体，不仅在于国家所有制经济和国家支配的国民收入占有相当大的比重，而且在于国家的经济调节达到了广泛渗透再生产过程的程度。国家所有制与私人所有制的结合以及国家调节与市场调节的结合，构成了现代西方国家垄断资本主义的经济关系体系，反映了混合经济的实质。

在混合经济中，政府的经济活动主要是通过财政来进行的。政府通过财政收入（包括课税、罚没、征用、借债等方式），把私人手中的一部分收入集中在政府手中，把私人支配的一部分生产资源转移给政府支配；政府通过财政支出（包括政府购买和对私人的转移支付等方式），向社会提供公共物品与劳务，在个人之间调整收入的分配，以及调节市场经济

中消费和投资的需求，可以说财政是政府经济活动的中心。

财政可以理解为政府筹集收入和支配支出，以及通过收入和支出来推行经济政策、保证国家职能实现的活动。如果财政仅仅看作是货币资金的集中和使用，就不能说明在不同的社会经济制度下，国家财政的实质及其区别，财政的实质可以从以下三个方面进行分析：

1. 政府通过财政把私人经济中的一部分货币资金集中起来进行支配，体现着政府对国民收入的再分配，这种货币关系体现着一定的分配关系。分配关系是从属于一定的生产关系的，有什么样的生产关系就会有怎样的分配关系。

2. 财政并不单纯是政府的收入和支出的活动，而且还通过收入和支出来推行一定的社会经济政策，任何一种政策，都是掌握政权阶级意志的反映，都是适应于掌握政权阶级的利益和要求的。

3. 财政是用来维持政府作为统治机构的存在以及实现国家机器作用的工具，正如列宁所指出的，“为了保持驾于社会之上的特殊社会权利，就需要捐税和国债。”财政的阶级实质从国家的阶级实质中体现出来。

资本主义国家的财政实质上是资本主义经济关系的组成部分。现代西方政府的财政收入和支出，总的说，是适应于掌握政权的垄断资本集团的需要，无论是所采取的财政措施，还是所推行的财政政策，归根到底，都是为了维持资本主义的正常秩序和保障资产阶级的根本利益。

在这种国家垄断资本主义的混合经济中，国家财政是公共经济的核心，国家对私人经济的干预和调节主要是通过财政来实现的。在商品货币经济中，国家利用财政机制进行货