

中国财政经济出版社

肖德义 编著



西方 财政学

西方财政学

肖德义 编著

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京印刷二厂印刷

•

850×1168毫米 32开 12.5印张 297 000字

1989年7月第1版 1989年7月北京第1次印刷

印数: 1—5 100 定价: 5.75元

ISBN 7-5005-0509-4/F·0466

前 言

西方资产阶级经济学家萨缪尔森说，经济学是社会科学的皇后，是最古老的艺术，最新颖的科学^①。道尔顿说，财政学是介于经济学和政治学之间的一门科学^②。柯曼说，财政学是一门“边缘科学”，它涉及经济学、政治学、社会学、管理学、行政学和会计学等^③，所以，财政学与经济学及其他有关学科的关系甚为密切。例如研究政府财政收支，须涉及生产与消费；讨论税的转嫁与归宿，须涉及价值论与分配论；探讨公债的发行与管理，须了解资本与利率；制订财政政策，须研究通货膨胀、失业问题、经济增长、国际收支平衡以及和货币政策的配合问题等等。西方资产阶级财政学自亚当·斯密的古典学派财政思想的形成，方脱离经济学，成为一门独立的学科，经过两个多世纪发展，逐步建立了一套完整的理论体系，并不断丰富和完善，为繁荣资本主义经济提供了理论与政策依据。

封建专制主义时期的财政，偏重于君主的库室收入，以充实王室财富。自16世纪至18世纪初叶，欧洲封建制度渐趋崩溃，国

① Paul A. Samuelson and William D. Nordhaus: 《Economics》, McGraw-Hill Book Company, Twelfth Edition, 1985, p. 3.

② H. Dalton: 《Principles of Public Finance》, Fourth Edition, 1954, p. 1.

③ G. Colm: 《Essays in Public Finance and Fiscal Policy》, 1955, p. 20-22.

家主义兴起，民族意识强烈，要求政府干预经济，对国内产业发展采取保护主义，并且主张通过对外贸易的顺差积累金银。所以，这一时期的财政偏重于促进产业发展和开拓殖民地。

在自由资本主义时期的财政，是以自由竞争为前提的。在这一时期，为提高生产效率，改进生产技术，扩大资本积累，十分重视市场经济的作用。因此，主张政府职能活动应限制在最小范围，即采取自由放任的经济政策。

垄断资本主义时期的财政，自世界经济大危机的袭击后，逐步由自由放任转向政府干预。30年代面对大规模的失业和生产过剩危机，产生了凯恩斯主义。70年代，面对资本主义经济的“滞胀”，产生了供应学派。尽管凯恩斯主义着眼于需求，供应学派偏重于供应，但它们都是国家干预经济的产物。

随着资本主义经济的发展和变化，资产阶级财政学理论也处在不断变化和创新的过程中。《西方财政学》一书，在编写中，参考了当前西方一些知名的财政学家和经济学家有关财政学和经济学著作。本书既介绍了传统的财政学内容，也介绍了当前财政学的最新理论观点和实践经验。

由于作者的水平有限，难免挂一漏万，恳请读者指正。

作 者

1988. 6. 13

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 财政学的概念	(1)
第二节 财政学的研究范围	(3)
第二章 西方财政思想的发展	(6)
第一节 重商主义的财政思想	(7)
第二节 古典学派的财政思想	(9)
第三节 凯恩斯学派的财政思想	(22)
第四节 货币学派的财政思想	(45)
第五节 供应学派的财政思想	(57)
第三章 西方国家财政的职能	(75)
第一节 公共经济部门的职能	(75)
第二节 公共经济部门在国民经济中的地位	(78)
第三节 财政职能	(82)
第四节 公共与私营经济部门的相互作用	(92)
第四章 美国财政体制	(95)
第一节 概述	(95)
第二节 美国财政收支结构	(97)
第三节 美国财政部的货币权能	(99)
第四节 美国财政体制与宪法	(102)
第五节 美国各级政府间的财务关系	(108)
第六节 美国的预算制度	(114)
第五章 宏观财政政策	(122)

第一节	宏观财政政策的目标与准则	(122)
第二节	宏观财政政策	(153)
第六章	公债论	(176)
第一节	西方资产阶级经济学家的公债理论	(176)
第二节	公债的种类和作用	(180)
第三节	美国的公债	(189)
第七章	预算论	(199)
第一节	预算的原则与政策	(200)
第二节	预算类型	(202)
第三节	预算的管理与监督	(209)
第八章	公共支出	(214)
第一节	公共支出的原则、政策及影响	(214)
第二节	公共支出的分类与增长	(224)
第九章	税收原则	(236)
第一节	税的职能	(236)
第二节	税收原则	(239)
第三节	税收效应	(244)
第四节	税的分类	(250)
第十章	税收的转嫁与归宿	(255)
第一节	税收转嫁与归宿的涵义	(255)
第二节	税转嫁与供求弹性的关系	(256)
第三节	税转嫁与市场结构的关系	(263)
第四节	税的性质与税转嫁	(268)
第五节	政治管辖权与税转嫁	(269)
第十一章	所得税	(270)
第一节	概述	(270)
第二节	美国所得税	(276)
第三节	英国所得税	(308)

第四节	日本所得税	(311)
第十二章	货物税	(315)
第一节	美国销售税	(316)
第二节	欧洲的增值税	(320)
第十三章	财产税	(324)
第一节	财产税	(324)
第二节	遗产税、继承税和赠与税	(329)
第十四章	国际税收	(338)
第一节	国际重复课税的概念和课税管辖权标准	(338)
第二节	国际税收的协调	(340)
第三节	国际避税、逃税与避税区	(348)
第四节	美国对国际税收的政策规定	(354)
第五节	国际税收协定	(359)
附录:	西方财政经济资料	(366)
主要参考书		(389)

第一章 绪 论

第一节 财政学的概念

西方所称财政学，不是“Finance”，而是“Public Finance，”直译为“公共财政学”。这里的“公共”一词，不是指“人民大众”，而是指国家机构，或各级政府。所以也称“政府财政学”（Government Finance），而有别于“公司财政”（Corporation Finance）、“国际财政”（International Finance）等。我们所称财政学就是研究政府财政的一门科学，通称财政学。

财政学是研究政府为完成其职能所需资源的提供、管理与支出的一门科学。它包括三方面的内容：一是国家收入，为支出筹集资金；二是公共支出，为取得政府需求所作的支付；三是财政管理，为收入和支出制订方针政策，促进经济稳定发展。

西方财政学的含义，自1776年英国经济学家、古典学派创始人亚当·斯密的《国富论》出版后，一直到世界经济大恐慌的1929年，完全为古典经济学理论所控制，几乎没有什么变动。他们认为，政府财政是家庭财政的反映，它和家庭财政一样，必须量入为出。假如家庭财政出现入不敷出，终将导致破产。政府财政也是这样。只有收支平衡的财政，并且要保持低水平，对财政支出和支出目的采取严格限制，才是唯一的好财政。他们还认为，政府发行公债是浪费，加重后代子孙的负担，每一元公债就

象压在后代子孙肩上的重担一样。它是腐败的、堕落的、导致贫困的根源。然而，现代资产阶级经济学家很少有人同意这种观点。凯恩斯学派的主要代表人物汉森曾这样说过，政府发行公债是使人民致富的最简便的办法。

美国亚利桑那州立大学经济学教授哈布尔认为：“财政，就其本身而言，表示政府财政或预算程序对资金筹集和支出活动而体现的货币流动。这些货币流动是现代财政分析的组成部分。但公共部门更重要的基本经济任务是对资源配置、有效需求的分配、和劳力的实际生产，以及宏观经济业绩完成的研究。”^①现代西方经济学家认为，“财政学”一词已不适应其内容含义的要求，不能反映其基本内容了。并认为，财政学的研究同经济学一样，为满足人类无止境的欲望而提供可能。由于人具有社会性，为满足各种需求，决不是个人力量所能办到的，所以必须依赖社会力量。每一种社会组织形式都是劳动力的分工。例如，每一个人都需要生活，需要和平、秩序、安全，这不是个人仅凭其微不足道的力量所能办到的，因而要依赖于政府。

政府作为一种阶级社会的组织形式逐渐发展壮大，它提供的某些服务比个人为自己提供的服务更有效、更经济。例如，一个多世纪以前，没有街道照明，人们晚间出门要提着小灯笼；警察很少，甚至没有警察，人们自己佩带武器实行自卫，或雇佣保镖；没有公共教育，富裕家庭自己雇佣教师教育子女；每个家庭各有自己的水井或贮水池。后来，一方面科学的进步；另一方面由于政府建立了大量公共设施，路灯、自来水、公安警察、公共教育等公共事业，给人们生活带来诸多的方便。当然，现代社会不满足于这些公共事业了。现代财政不能局限于旧时所谓政府收

^① Bernard P. Herber, 《Modern Public Finance》, Richard D. Irwin, Inc., 1983, p. 5.

入、支出、预算、公债几大部分了，而是包括政府一切经济活动。从经济角度看，政府是最大的经济实体，财政学是对政府收入决策的制定和支出资金的运用进行研究。政府职能对国家经济稳定具有一定的影响，并且在反周期性危机，反通货膨胀，反失业，促进经济增长和维持国际收支平衡各方面都发挥着重要作用。现代政府的经济职能大致可以归纳为：（1）稳定经济；（2）所得和财富再分配；（3）调节资源配置；（4）提供经济法规；（5）保护竞争。除后两项必须发挥法律权威外，前三项均通过财政手段直接影响国家经济的稳定与发展。

在资本主义国家，政府的经济作用主要反映在财政上。财政发挥作用主要通过政府支出和税收，利用支出和税收政策的变化促进经济稳定，达到所谓的没有通货膨胀的充分就业。所以说财政的基本问题不在财政，而在经济。许多资产阶级财政学家认为，“财政学”一词已经过时，提出“政府经济学”，“公共部门经济学”，“公共财政经济学”，还有“公共经济财政学”。不过，一般认为，为尊重传统的习惯叫法，还是称“财政学”较为通俗。

第二节 财政学的研究范围

一、早期财政学的研究范围

资本主义国家财政学体系是18世纪后期英国经济学家、古典学派创始人亚当·斯密建立的，至今已二百多年。他在《国富论》一书中，把国家财政分为收入论、支出论和公债论予以阐述，基于他的自由放任思想，他主张国家支出局限于私人力量所不能办到的或利润微薄而不愿办的，如国防、司法、教育、宗教、公共交通和公共工程等。国家收入范围主要局限于地租、

利润和工资。他提出著名的税收四原则，主张税收要根据纳税人的能力而定；要让纳税人明确知道其税负情况；要给予纳税人以最大方便；税收要尽量点滴归公。对国家发行公债持否定态度，认为发行公债会导致政府支出的浪费。

二、30年代财政学研究范围

亚当·斯密的财政理论影响着西方财政思想约达150年之久，直至20世纪30年代初期发生世界经济大恐慌而有突破。我们且从30年代初期财政理论来看，财政学研究范围，首先仍是政府支出，但由于政府职能加强，支出范围扩大了。一方面由于资本主义已走向垄断阶段，采取帝国主义扩张政策，军事支出膨胀；另一方面，为了缓和国内阶级矛盾，采取怀柔政策，社会福利支出大大增加；更重要的是把财政支出作为稳定经济、调节供求的重要杠杆。在收入方面，不是象古典学派的经济理论那样只是把税收当作支出资金的来源，而是作为调节经济、促进发展的手段。

三、现代财政学研究范围

现代财政学研究的重点在财政体制、财政政策、财政与货币的协调。财政与货币政策是资本主义国家宏观经济政策两大支柱。财政学派认为，执行财政政策，通过公共支出和税收，可以促进经济稳定发展；货币学派主张执行货币政策，控制货币供应量和利率可避免经济衰退。但自20世纪60年代后期以来，经济学家认识到经济衰退，失业增加，通货膨胀，不是财政或货币政策所能单独解决的，因而主张财政货币混合政策。实施财政货币混合政策不仅会影响国民生产总值水平，而且还影响国民生产总值的结构，税收、支出、公债、货币供给量和利率，都是改变消费、储蓄、投资以及政府采购的潜在因素。

战后以来，美国推行的是各自为政的财政、货币政策，这实际上是低投资高消费的经济政策。一方面，它依赖联邦储备银行以控制通货膨胀。在经济高涨时期，联邦储备银行就提高利率，于是减少了投资，影响生产。1979到1982年的衰退就是这种政策的明显后果。另方面，它又依赖财政政策以控制失业。当生产萎缩时，国会常常通过减税措施，增加社会保险和食品券的转移支出，实施就业规划，举办公共工程。但是衰退时期赤字财政规划的效应并不能被繁荣时期的盈余规划所抵消。例如，1964年曾大减税以促进生产，但1968年的税收只有临时性的增长，不能抵消过去减税所增加的赤字。1981年，里根政府采纳供应学派的减税理论，税率调低25%，结果这种放松的财政政策迫使货币政策收缩，以致实际利率节节拔高；而财政政策又使结构性赤字大而又大。里根政府不得不在其后三年撤销部分减税措施，80年代中期，美国采用最高实际利率和最大预算赤字的财政货币混合政策，结果使国内外投资下降，消费和政府花在货物和劳务上的采购支出占国民生产总值的比例上升，但通货膨胀大大下降，失业率也有所降低。

所以说现代西方财政学的研究已远远超过财政收支管理的范围，而扩大到公共部门经济领域，研究如何通过财政体制和财政政策来消除物价波动、通货膨胀、就业危机和经济衰退，实现经济稳定发展、充分就业、物价稳定和国际收支平衡的宏观经济目标。

第二章 西方财政思想的发展

西方经济思想之成为经济科学加以研究，一般认为是以古典经济学派创始人亚当·斯密（1723～1790）所著《国民财富的性质和原因的研究》，或简称《国富论》于1776年出版为起始。但在此之前，大约自16世纪初期至18世纪中叶约250年间（1500—1750）西欧各国在政治上是君主专制时代，在经济上是重商主义时代，封建制度逐渐解体，资本主义经济逐步形成。

自18世纪后期，西欧各国先后进入工业革命时期，由自然经济向商品经济推移，由以不动产为基础的财富形态向以动产为主要基础的财富形态推移，确立了资本主义体制，这是以自由经济为理论基础的古典经济学派产生及其发展的历史背景。古典经济学派由亚当·斯密确立，大卫·李嘉图（1772—1823）集其大成，至约翰·斯图亚特·米尔（1806—1873）而逐渐衰退。

自19世纪后期至20世纪初，资本主义迅速发展，技术进步，生产集中，垄断组织形成，金融资本和金融寡头统治确立，资本输出和国际垄断组织发展，资本主义发展到最高阶段，形成垄断资本主义，造成生产与消费的矛盾日益尖锐，陆续爆发了1873、1882、1890、1900、1907、1913、1920年多次经济危机，尤以1929年世界性经济危机空前严重，震撼了资本主义经济基础，为了摆脱危机，凯恩斯学派的消费经济学应运而生。以“有效需求”为核心，以“干预”为政策的凯恩斯经济理论统治了西方经济理论和经济政策长达半个世纪之久。但战后三四十年来，美国仍多

次发生经济危机（如1948—1949，1953—1954，1957—1958，1960—1961，1969—1970，1974—1975），尤其自本世纪70年代开始，出现了通货膨胀与严重失业同时并存的“滞胀”局面，经济学家开不出处方，人民对政府失去信任，于是凯恩斯经济学背时了。企图取而代之的是以美国芝加哥大学教授米尔顿·弗里德曼为首的货币学派，他们反对凯恩斯学派用扩大财政支出以图消灭失业，反对国家干预经济，鼓吹自由放任，市场调节，主张节制货币供应量以控制物价。及至80年代美国里根总统上台，标榜以供应学派理论解决经济问题，主张减税，放宽管制，鼓励储蓄，促进生产，增强供应，即所谓供应经济学又甚嚣尘上。

第一节 重商主义的财政思想

在17、18世纪，西欧各国货币经济发展，交通工具进步，制造业发达，金融组织兴起，海外贸易兴旺，工商业欣欣向荣，经济思想活跃。地方经济和自给自足的经济趋于崩溃，农村经济转为城市经济，自足经济转为市场经济，以自然经济占统治地位的封建经济被代表商业资产阶级利益的、并迅速发展的商品经济所代替。

重商主义产生于封建制度向资本主义制度过渡的时期，是资产阶级最初的经济学说。重商主义者认为，一国的强盛必须有强大的经济基础，主张取消地方经济或区域经济，代之以国家经济；一国的财富须以拥有金银的多寡来衡量，唯有金银才能作为计算财富的标准，主张实行国家干预的政策，发展国际贸易，奖励出口，限制进口，禁止金银输出，设置关卡，征收关税，实行保护主义；有了金银，可以使国家财政充裕，主张提高国家防务力量。

显而易见，重商主义的财政思想是为了谋求建立专制主义财政，而对国民经济采取保护、统制的政策，即富国强兵的政策。

托马斯·曼是英国前期重商主义主要代表人物，主要著作是《英国得自对外贸易的财富》，他的重商主义学说及理论不仅成为英国，而且成为一切商业国家的政治经济的基本准则。

托马斯·曼认为国外贸易差额是一个国家财富的标准。他当时是英国东印度公司经理，认为东印度公司贸易对英国有利，从东印度进口原料、必需品，再加工转口输出，获得顺差，金银流入英国。他的贸易差额论被当成重商主义财政理论的典型理论。

托马斯·曼是从国防费用的赋税负担来阐述他的赋税理论的。他站在商业资产阶级的立场上，认为关税和货物税有利于外贸，并且不会妨碍国民经济的发展。税收可能使国内必需品价格上涨，但工资必然会与物价成比例上涨。国防费用赋税的负担虽最终转嫁给生产者，但国民靠纳税以保证自身的安全，这种纳税也是公正的。

托马斯·曼的财政思想可以说是在“贸易差额论”与“国防财政论”这一重商主义典型公式上发展起来的理论。

威廉·配第是英国从重商主义走向古典经济学派过渡时期的重要代表人物，是重商主义行将崩溃和古典政治经济学产生时期代表资产阶级的经济学家。他早期是重商主义者，晚期他具有古典学派的经济思想。他的代表作《赋税论》是西方最早的财政学著作。

《赋税论》共分十五章，前两章为支出论，其一为各种公共经费，其二为各种公共经费增加和加重的原因。认为国家支出项目按职能分有：军事、行政司法、宗教、教育、社会事业和公共土木工程等，并认为国家支出应以提高国家生产力振兴产业为目标，因而主张削减行政司法、宗教、教育支出，如教育为了提高生产力，也应该增加经费。认为教育、孤儿院、救济院、公路桥梁、河道港口经费，应由国库支出。支出经费增加和加重的原因

是战争开支浩大，宗教支出过多，官职太多，君主勒索，浪费过大，征税不公平。

《赋税论》的后十三章，除论利息和货币两章外，有十一章是论赋税的。他主张赋税利益说，认为人民所纳赋税应按其在公共秩序中所享受的权益而定，即按国家对其不动产及动产的保护而定。认为公平的赋税应以不危害人民生活为宜。赋税是将一部分人民财富转移给政府。政府的公共支出应尽量用于国内，作为货币资本，促进国内工商业的发展，即主张取之于民，用之于民。他倾向于比例税制，认为比例税是最公平的税，赋税不公平乃是由于人口缺乏调查，工商业财富缺乏登记，因而无从明了人民的负担能力。至于关税，他认为不应以财政为目的，目的应在经济或社会上，借此以管理贸易，限制消费。出口产品加税后不应使其价格高于国际市场价格，仍应低于国际市场价格为宜；进口产品在国内能自己制造的应提高其进口税率，使其价格高于国内产品，借以保护国内产业的发展。所以说威廉·配第的财政思想富于国家干预和保护主义的色彩。

第二节 古典学派的财政思想

古典经济学派一般认为创始于亚当·斯密，其主要代表人物还有大卫·李嘉图(1772—1823)和约翰·斯图亚特·米尔(1806—1873)，他们三人从1776直至19世纪末统治着西方经济思想。此外，在法国，萨伊(1767—1832)学说的影响也很大，他奠定了法国古典学派的基石。

一、亚当·斯密的财政思想

亚当·斯密的《国富论》主要研究促进或阻碍资产阶级财富

发展的原因，论证资本主义制度比封建制度能更好地促进生产力的发展和国民财富的增长。亚当·斯密主张利己主义，经济自由，认为每人追求个人利益会给整个社会带来共同利益。他批判重商主义，要求自由地发展资本主义。

（一）支出论

基于他自由放任的思想，主张国家的职能越小越好，应给予个人以莫大的自由。他把国家职能仅限于国防、司法、建设公共工程、维持公共机关几方面，因而国家经费支出也只限于以下几个方面：

1. 国防支出。他认为国家的职能首先在保护本国社会的安全，使其不受外来暴力的侵略，为完成此项职能必须有军队。维持军队的费用是为社会总利益而支出的，应来源于全社会的总贡献，而全社会各个人的贡献，又必须尽可能地与他们各自能力相适应。

2. 司法费用支出。他认为司法的职责是使社会中任何人不受他人的欺侮或压迫，要设立一个严正的司法行政机构，其费用是为全社会总体利益而支出的，应来自全社会的总贡献。同时他又认为，国家之所以设立司法机构是因为社会上有坏人危害另一部分人，其最直接受到司法利益的是那些由法院恢复其权利或维持其权利的人，故司法经费的支出应由他们双方或其中一方支付，即由法院手续费开支最为妥当，无须由全社会共同负担。凡有利于某一个地方的费用，例如某一城市或地方上的警察费用应由当地开支，不应由全社会的收入开支。

3. 交通费用支出。维持良好道路及交通机关，其最直接受益者是来往各地贩运货物的商人及购买此类货物的消费者。所以，英格兰的道路通行税及欧洲其他国家所谓路捐、桥捐都应由这两种人负担，则社会一般人的负担就会减轻。