

高等财经院校
高等财经专科学校 试用教材

西方财政学

刘永祯 主编

中国财政经济出版社

98
F811
6
2

高等财经院校
高等财经专科学校 试用教材

西方财政学

刘永祯 主编

X4K47/27

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

西方财政学/刘永楨主编. -北京:中国财政经济出版社,
1995. 12

高等财经院校、高等财经专科学校试用教材

ISBN 7-5005-2902-3

I. 西… II. 刘… III. 财政学-西方国家-高等学校-教材
IV. F81101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 14099 号

中国财政经济出版社 出版

社址:北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

北京兴谷印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168毫米 32开 12.25印张 293 000字

1996年1月第1版

1998年3月北京第2次印刷

印数:10 031-12 640 定价:14.50元

ISBN 7-5005-2902-3/F·2746(课)

(图书出现印装问题,本社负责调换)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为高等财经院校和高等财经专科学校试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1995年5月4日

编写说明

《西方财政学》是为大学本科财政、税务专业编写的教材，也适用于大学本科的国际贸易、国际金融、国际税收等专业。还可作为财政、税务和对外财经部门干部自学西方财政学的参考书。

本教材较为系统地介绍和论述了西方国家主要是资本主义发达国家的财政。即主要介绍和论述资本主义发达国家当前的财政理论、政策、制度、方法，介绍和论述它们的财政工作经验和教训，介绍和论述它们的财政当前存在的问题和今后发展趋势。

过去我国介绍和论述西方财政学的著作，多数都是以马克思主义的财政经济观点，以社会主义财政学体系，去框定、介绍、分析、评价西方财政理论与财政实践。这样，就不能使读者从总体上完整地了解西方财政学。有些著作则是纯粹的客观主义介绍，即只是按照西方财政学的体系介绍西方财政理论与财政实践的内容，不作任何分析、评价。这样，不利于读者分清理论是非，去伪存真，“洋为中用”。为了避免上述两个方面的缺欠，本教材对西方财政学的介绍，尽量如实地完整地反映其基本面貌；然后再以马克思主义为指导，进行分清性质，分清是非的分析评价，以利于“洋为中用”。后者内容安排在每章的最后一节中。

本教材由刘永桢担任主编。各章的编写分工是：第一、二、三、四、五、六、七、八、十一章由刘永桢编写；第十四、十六章由倪平松编写；第十三、十五章由付伯颖编写；第九、十、十二章由张海星编写。最后由刘永桢总纂定稿。

在武汉的教材审稿会上，上海财经大学席克正教授，中南财经大学彭澄教授，中山大学谢贤星教授，山东财政学院胡乐亭教授，对本教材初稿提出了许多宝贵的修改意见，谨在此表示衷心的感谢。

由于我们水平所限，本教材肯定存在一定缺点和问题，恳请读者批评指正，以便再版时修改提高。

编 者

1994年12月

目 录

序 言	(1)
第一章 财政的定义及必要性	(2)
第一节 财政的定义	(2)
第二节 财政的必要性 (一): 市场缺欠 (一) —— 不能供应公共产品	(8)
第三节 财政的必要性 (二): 市场缺欠 (二) —— 收入分配不公平和经济波动	(14)
第四节 第一章的总结	(17)
第二章 财政的职能	(21)
第一节 财政的资源配置职能	(21)
第二节 财政的分配职能	(26)
第三节 财政的稳定经济职能	(31)
第四节 财政三大职能的协调与矛盾	(48)
第五节 第二章的总结	(50)
第三章 财政的公共选择	(55)
第一节 财政的公共选择的客观必然性	(55)
第二节 财政的公共选择的形式和原则	(58)
第三节 阶级、利益集团、政党、政府在财政公共选择中的作用	(64)
第四节 第三章的总结	(72)
第四章 财政支出总论	(78)

第一节	财政支出的内容	(78)
第二节	财政支出在经济结构中的作用	(83)
第三节	财政支出的发展趋势	(86)
第四节	第四章的总结	(94)
第五章	购买支出	(99)
第一节	国防支出	(99)
第二节	经济支出	(104)
第三节	教育卫生保健支出	(107)
第四节	第五章的总结	(110)
第六章	转移支出	(113)
第一节	社会保险支出	(113)
第二节	社会救济支出	(119)
第三节	第六章的总结	(122)
第七章	提高财政支出效益的方法	(126)
第一节	成本效益分析法	(126)
第二节	最低费用选择法	(139)
第三节	“公共劳务”收费法	(142)
第四节	第七章的总结	(145)
第八章	财政收入总论	(148)
第一节	财政收入的内容与结构	(148)
第二节	国有财产收入	(152)
第三节	国有企业收入	(154)
第四节	行政收入	(158)
第五节	第八章的总结	(159)
第九章	税收总论	(162)
第一节	税收的定义、特征与作用	(162)
第二节	税收原则	(173)

第三节	税负的转嫁与归宿·····	(184)
第四节	税收对社会再生产的影响·····	(196)
第五节	税收分类和税制体系·····	(205)
第六节	第九章的总结·····	(215)
第十章	所得税·····	(218)
第一节	所得税的特点与类型·····	(218)
第二节	个人所得税·····	(223)
第三节	公司所得税·····	(231)
第四节	社会保险税·····	(238)
第五节	所得税的发展趋势·····	(243)
第六节	第十章的总结·····	(249)
第十一章	商品税·····	(251)
第一节	商品税的特点与作用·····	(251)
第二节	国内商品税·····	(253)
第三节	关 税·····	(266)
第四节	第十一章的总结·····	(271)
第十二章	财产税·····	(275)
第一节	财产税的特点与分类·····	(275)
第二节	财产税制度·····	(278)
第三节	第十二章的总结·····	(286)
第十三章	公债·····	(287)
第一节	公债的产生与发展·····	(287)
第二节	公债对经济的影响·····	(293)
第三节	公债制度·····	(298)
第四节	第十三章的总结·····	(307)
第十四章	国家预算·····	(310)
第一节	预算平衡理论与预算形式的发展·····	(310)

第二节	预算制度与预算程序.....	(318)
第三节	国家专用基金.....	(322)
第四节	第十四章的总结.....	(327)
第十五章	财政体制.....	(329)
第一节	多级财政.....	(329)
第二节	财政支出在多级财政中的划分.....	(336)
第三节	财政收入在多级财政中的划分.....	(341)
第四节	政府间转移支付制度.....	(348)
第五节	第十五章的总结.....	(356)
第十六章	财政政策.....	(361)
第一节	财政政策的定义、目标 and 作用.....	(361)
第二节	财政政策的内容.....	(365)
第三节	财政政策的作用范围与手段.....	(373)
第四节	第十六章的总结.....	(379)

序 言

本课程的研究对象是西方国家主要是资本主义发达国家的财政。

本课程的主要任务是以马克思主义为指导，揭示西方国家主要是资本主义发达国家财政产生和发展的客观规律；揭示西方国家主要是资本主义发达国家的财政支出、财政收入、税收、国债、国家预算等财政范畴的本质、职能和作用；阐述西方国家主要是资本主义发达国家的财政政策、财政制度和财政措施的内容及其在历史发展中的作用；阐述西方国家主要是资本主义发达国家的财政管理工作的经验教训。汲取一切符合我国社会主义市场经济体制要求的有用的西方财政理论、政策、制度和方法，“洋为中用”。

本课程的方法论是辩证唯物主义和历史唯物主义。一切从事实出发，既要完整地、如实地介绍西方国家主要是资本主义发达国家财政的理论与实践，又要给予马克思主义的分析，从生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的对立统一关系上分析把握西方国家主要是资本主义发达国家的财政问题。

第一章 财政的定义及必要性

本章和以下两章，是西方财政学的基本理论部分。包括财政的定义，财政存在的必要性，财政的职能，以及财政中的公共选择等问题。本章分四节论述财政的定义及其存在的必要性。

第一节 财政的定义

一、财政定义与混合经济论

在资本主义发达国家中，财政经济学者对财政定义的表述不是完全相同的。多数财政经济学者把财政定义为公共经济或公共部门经济。例如，穆斯格雷夫在《财政理论与实践》一书中明确提出，“本书论述公共部门经济”。^①这是穆斯格雷夫从财政学研究对象的角度，把财政定义为公共部门经济。接着，他把作为财政的公共部门经济界定为“仅限于通过国家预算的收支进行管理的一部分。至于其他方面，诸如通过法院对竞争的调节，公共企业的经营，以及货币政策的实施，则仅限于它们关系到预算收支与政策时，方予讨论。”^②一些西方财政学者，如英国的阿特金森和美国的斯蒂格里茨，他们已把他们合写的财政学命名为公共经济学。

^{①②} 穆斯格雷夫：《美国财政理论与实践》中国财经出版社1987年版，第12—13页。

当代西方财政经济学者为什么把财政定义为公共经济？这是由当代西方经济学的混合经济论引伸出来的。

混合经济论来源于凯恩斯的国家干预经济的理论。凯恩斯在1936年发表的《就业、利息和货币通论》一书中从批判“萨伊定律”入手，指出在市场机制调节的社会总供求的平衡，是资本主义经济的个别现象，资本主义经济的通常现象是社会总供求失衡，表现为资本主义的经济危机。为医治经济危机，保证资本主义经济平衡、稳定发展，凯恩斯提出了国家干预论，他说：“为确保充分就业所必须有的中央统制，已经把传统的政府机能扩充了许多。近代经典学派亦曾唤起注意，在几种情形之下，不能让经济力量自由运用，须由政府来约束或指导。”^①他还具体论述了国家干预论的具体内容，即国家运用财政政策和货币政策，调控社会总需求与社会总供给平衡。这就是混合经济论的由来。

凯恩斯的追随者，美国经济学家汉森在1941年发表的《财政政策和经济周期》一书中，明确提出了混合经济的概念。他说，从19世纪末期以后，大多数资本主义国家的经济，已经不再是单一的纯粹的私人资本主义经济，和私人经济同时存在的还有社会化的公共经济。所谓社会化的公共经济，在生产上是指国有企业，在收入和消费上是指通过财政实施的公共卫生、低房租住房，以及社会福利支出等。因此，现代资本主义经济已经发展成为混合经济。凯恩斯的另一个追随者，美国经济学家萨缪尔森在他写的《经济学》教科书中，进一步论述了混合经济中公共经济的内涵和作用。他说，“自从19世纪后期，几乎在我们所研究的所有国家中，政府在经济上的作用稳步增加。我国的经济是一种‘混合经

^① 凯恩斯：《就业、利息和货币通论》商务印书馆1981年版，第323页。

济’，在其中，国家机关和私人机构都实行经济控制。”^① 政府的经济作用表现在以下四个方面：

一是收入再分配。“民主国家不满意于由完全不受限制的市场制度来解决生产什么，如何生产和为谁生产这三个问题。”因为“完全不受限制的市场制度可能使某些人缺乏收入以致饿死，而其他人得到不合适的或过多的收入。因此，公民们通过他们的政府，用政府的支出来补充某些人的实际或货币收入。例如，它给公民提供医疗并对在失业或年老时期需要帮助的人给予按月的津贴。最低生活标准已经广泛地成为现时代的目标。”^②

二是提供公共服务。“政府还提供某些不可缺少的公共服务，没有这些服务，社会生活是不可想象的。……显著的例子是国防、维持国内法律和秩序，以及处理诉讼和契约事务。”^③

三是制定法律。政府的法律是人们行动的规则，它“形成一个框子，在其中，私人企业发挥它的作用。规则也改变这种作用的方向。和政府支出与赋税合在一起，政府的法令补充价格制度的作用来决定国家的经济命运。”^④

四是稳定经济。“政府作用的一部分在于稳定尖锐和长期的失业和通货膨胀的循环，以及达到和维持健康的经济增长。”^⑤

从国家财政支出占国民生产总值的比重上，可以看出公共经济在混合经济中的相对规模及其不断增长的趋势。据英国官方统计，英国财政支出对英国国民生产总值的比重为：1951年占40.2%，1970年占44.8%，1984年占54.7%。据美国官方统计，美国财政支出对美国国民生产总值的比重为：1950年占24.7%，1970年占34%，1985年占39.5%。多数西方经济学家认为，这

①②③ 萨缪尔森：《经济学》商务印书馆1982年版，上册，第59，78页。

④ 萨缪尔森：《经济学》商务印书馆1982年版，上册第70页。

⑤ 同上，第72页。

是现代资本主义国家发展的必然趋势。

在私人经济与公共经济的有机混合体中,即在混合经济中,存在着配置社会资源的不同手段的种种混合。它不仅有市场机制,而且有政府调节。市场机制和政府调节依据经济发展的不同状况而犬牙交错地发挥作用,以保证经济稳定发展。

在私人经济与公共经济的有机混合体中,公共经济是一种控制变量,私人经济是一种被控制变量。公共经济能够通过赋税、公债、货币、价格、国有企业等手段,以及经济立法手段,影响私人经济的构成和发展方向,从而实现稳定经济的目标。这个过程,也就是政府运用宏观调控手段,驾驭经济稳定发展的过程。对此,萨缪尔森说,“通过适当的相互为用的货币和财政政策,混合经济可以避免高涨和萧条的最严重的后果。”^①“在西方世界的每一个地方,政府和中央银行都已经证明,它们能够打赢一场反对持续的萧条的战争,如果人民愿意它们这样做的话。它们有财政政策的武器(政府开支和税收),也有货币政策的武器(公开市场业务,贴现率政策、法定准备率政策)来移动决定 GNP 和就业量的各种曲线。正如人们不再消极地忍受疾病一样,我们也不再需要忍受大量的失业。”^②

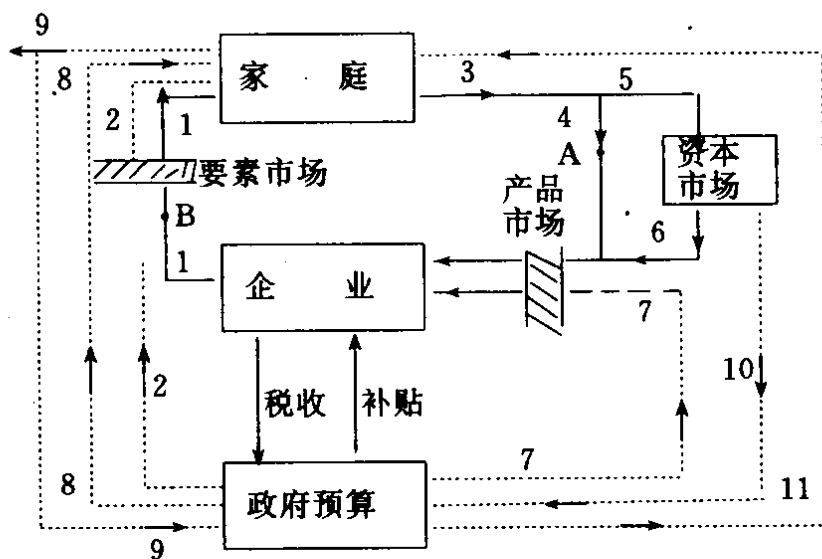
混合经济中的私人经济和公共经济相互依存循环运行的关系,如图表 1-1 所示。

图 1-1 是高度简化了的图解,舍掉了工商业储蓄和对外部门,并以政府预算代表公共部门。

图 1-1 中的实线表示私人部门的收入与支出流动。先假定不存在公共部门。图中的线 1 表示家庭在要素市场上通过要素的出

① 萨缪尔森:《经济学》商务印书馆 1982 年,上册,第 529 页。

② 同上,第 490 页。



图表1-1 混合经济运行图

售而获得收入；接着家庭将收入消费掉（线4）或进行储蓄（线5）。储蓄又构成了投资支出的资金来源（线6）。线4与线6表示家庭、企业在产品市场上购买产品，构成了企业的收入；这些收入又被用作购买要素。循环周而复始。

在引入政府之后，它也要购买要素（线2），也要购买私人企业的产品（线7）。政府还进行转移支出（线8、11）。政府的收入既来自税收（线9），又来自借款（线10）；这些收入又被用作各项支出。循环周而复始。

当代西方财政经济学者认为，混合经济中的公共经济，实际是指政府的经济活动。政府的经济活动主要是通过财政进行的。前述的政府进行的收入再分配，就是通过财政再分配实现的。即财政运用高额累进直接税，把高收入阶层的一部分收入集中到国家手中，然后再通过安排文教卫生和社会保障等财政支出方式，给低收入阶层以适当补助，以避免收入分配过度两极分化。政府提供的公共服务，诸如国防、公安、司法以及修建公共工程等等，是全部由财政支出来保证的。财政政策是政府进行宏观经济调控、驾驭经济稳定发展的主要工具之一。国有企业的建立，不论是新建

还是购买私人企业，都是通过财政投资实现的。有的货币政策的实现，也需要财政支持。

根据上述的财政在公共经济中居于核心地位的事实，现代西方财政经济学者因而把财政定义为公共经济或公共部门经济。因此，混合经济论是当代西方财政学的理论基础。

二、财政定义的发展变化

西方财政经济学者对财政定义的表述是随资本主义政治经济发展变化而发展变化的。上述的资本主义发达国家财政的定义，与自由资本主义时期的财政定义相比差别很大。在自由资本主义时期，资本主义经济主要是依靠各资本主义企业的自己力量发展的，不需要外力推动。因此，这个时期的资产阶级及其财政经济学者反对国家干涉经济，主张自由放任、自由竞争，由市场调节经济的发展。而且，他们认为国家财政支出是非生产性支出，并由此引伸出财政与经济对立论，认为财政的支出有损于资本主义经济的发展；国家、税收是发展经济的“不可避免的祸害”。因而他们极力要求缩小国家活动的范围，提出“夜警国家”、“廉价政府”的口号；提出“最好的财政计划是节支，最好的赋税制度是税额最少”等观点，他们把财政定义为政府的收支与管理或政府资金的征收、使用和管理。

上述的自由资本主义时期的财政定义，与当前资本主义发达国家的财政定义的主要差别，是由财政与经济对立说，变成财政与经济统一说；财政（公共部门经济）是整个经济（混合经济）的一个有机组成部分；而且，它要对整个经济（包括私人经济）进行调节、管理；把财政收支活动与资源有效配置、收入公平分配和经济稳定发展等宏观经济问题紧紧结合在一起。从而大大扩展了财政活动范围，大大提高了财政在社会再生产中的地位和作用。