

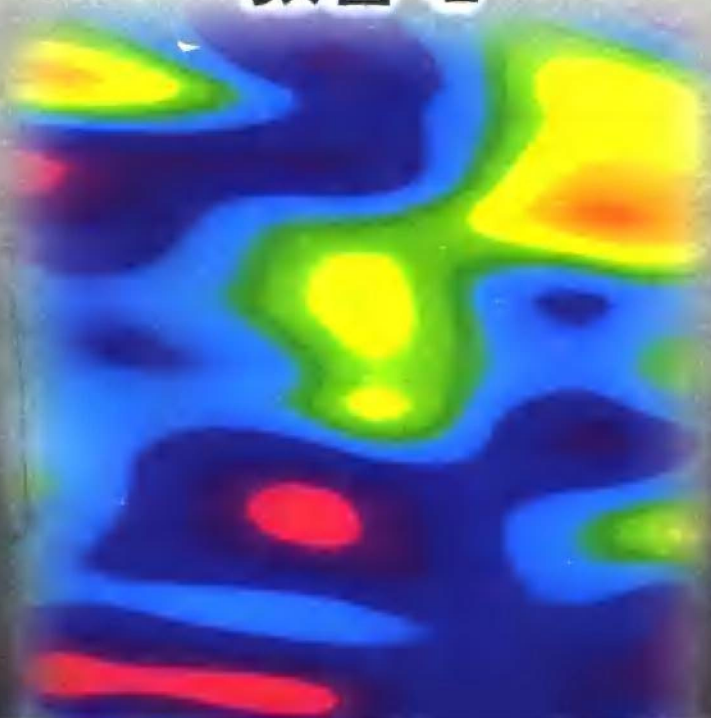
「九五」国家教委重点教材

比较财政学



教程

张馨 著



中国人民大学出版社



中财 B0083883

“九五”国家教委重点教材

比较财政学教程

张馨 著

中央财经大学图书馆藏

登录号

452176

分类号

~~243~~ F810/243

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

比较财政学教程/张馨著.

北京:中国人民大学出版社, 1997. 8

ISBN 7-300-02428-9/F·730

I. 比…

II. 张…

III. 比较财政学-高等学校-教材

IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 14724 号

452176

“九五”国家教委重点教材

比较财政学教程

张馨 著

出 版: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 175 号 邮码 100872)

发 行: 新华书店总店北京发行所

印 刷: 星河印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 15.25

1997 年 9 月第 1 版 1997 年 9 月第 1 次印刷

字数: 378 000

定价: 17.50 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

导论.....	1
第一章 基本理论	25
第一节 财政定义：国家分配与公共经济	25
第二节 财政主体：阶级国家与公共国家	39
第三节 财政对象：社会产品分配与公共产品供应	47
第四节 财政目的：国家需要与公共需要	54
第五节 财政特性：无偿性与有偿性	58
第六节 财政职能：财政职能与政府经济任务	63
第二章 财政与经济	70
第一节 财政与经济水平：发展型财政与发达型财政 ...	70
第二节 财政与所有制：公有制财政与私有制财政	72
第三节 财政与经济体制：计划型财政与市场型财政 ...	75
第四节 财政与再生产：内在环节论与混合经济论	78
第五节 财政与生产：效益与效率	83
第六节 财政与交换：计划价格与市场价格	88
第七节 财政与初次分配：是否决定初次分配？	93
第八节 财政与再分配：有无大规模再分配	96
第九节 财政与经济：其他若干问题.....	103

第三章 财政支出基本分析	107
第一节 支出理论：不同的财政支出原则.....	107
第二节 支出理论：有无社会抉择论.....	115
第三节 支出理论：不同的支出增长学说.....	122
第四节 支出分类：生产性支出与转移性支出.....	129
第五节 支出分析：社会效益法与成本效益法.....	137
第四章 财政支出具体分析	144
第一节 经济建设支出：主体支出与次要支出.....	144
第二节 社会保障支出：单位保障与社会保障.....	149
第三节 国防行政支出：不同的支出内容.....	159
第五章 财政收入基本分析	168
第一节 收入目的：筹集资金与公共收费.....	168
第二节 收入原则：计划性原则与市场性原则.....	173
第三节 收入分类：不同的分类标志.....	182
第四节 收入结构：不同的收入来源.....	187
第五节 收入形式：不同的利润上交.....	195
第六节 收入形式：不同的公债收入.....	204
第六章 税收理论	210
第一节 课税依据：国需说与交换说.....	210
第二节 税收特征：形式特征的同异.....	216
第三节 税收分类：不同的分类标准.....	223
第四节 税收原则：不同的税收原则.....	227
第五节 最优税制：不同的判断标准.....	236
第六节 税负转嫁与归宿：有无转嫁论.....	244

第七章 税收制度.....	251
第一节 税收制度：总体分析.....	251
第二节 流转税制：结构分析.....	255
第三节 企业所得税制：结构分析.....	259
第四节 个人所得税制：结构分析.....	266
第五节 个人所得课税：理论依据.....	272
第六节 财产税类：结构分析.....	278
第八章 国家预算.....	286
第一节 概念性质：经济性与政治性.....	286
第二节 预算原则：收支孰先？.....	290
第三节 预算原则：平衡与赤字.....	296
第四节 平衡口径：公债是否列入预算收支？.....	303
第五节 制度形式：单一预算与复式预算.....	308
第九章 国家公债.....	315
第一节 公债概念：公债与国债.....	315
第二节 公债类型：建设型与间调型.....	320
第三节 公债负担：是否存在公债负担？.....	330
第四节 公债效应：挤出资本与否？.....	337
第五节 公债制度：不同的具体规定.....	343
第十章 财政政策（上）.....	348
第一节 财政政策：概念涵义.....	348
第二节 财政政策：政策目标.....	353
第三节 财政政策：政策手段.....	362
第四节 财政政策：财政乘数.....	368
第五节 财政政策：政策类型.....	374

第十一章 财政政策（下）	384
第一节 公债政策：是否具有独立性？	384
第二节 政策搭配：财政政策与公债政策	389
第三节 政策搭配：财政政策与货币政策	394
第四节 政策搭配：公债政策与货币政策	410
第十二章 财政体制	418
第一节 体制核心：中央与地方财政关系	418
第二节 体制分析：各级政府收入	432
第三节 体制分析：各级政府支出	440
第四节 体制分析：转移支付制度	445
第五节 体制基础：国家与国营企业财政关系	453
第六节 体制理论：体制原则论与地方公共产品论	461
主要参考书目	471
后记	477

导 论

—

人类的财政活动，从而财政思想、财政观点乃至财政理论古已有之，中外概莫能外。古代我国和西方的某些国家和地区如希腊的雅典等，都有过较为丰富的财政思想。但是，现代的财政理论、财政制度、财政体系及其运作模式等，则是直接源于西欧，是随着资本和市场在西欧的萌芽、产生、存在和发展，而逐步形成和发展起来的。在 11 世纪与 12 世纪的西欧，工商业的复苏导致财政问题开始受到注意。此后随着社会的进步，在 15 世纪的意大利地区，文艺复兴与商业金融的迅速发展，引起了财政活动的重大发展，也相应引起了财政理论的发展。至 16 世纪末，在西欧的若干国家，强有力的专制君主已在封建制度的废墟上成长起来了。这种政治环境的变化，使得财政活动及其理论有了更为迅速的发展。如 15 世纪意大利的卡拉发 (Diomedede Carafa) 和 16 世纪法国的让·博丹 (Jean Bodin) 等人对财政问题的考察，就已不仅是对财政活动的单方面如财政收入，而是对整个财政的支出、收入和公债等几大主要方面，都进行了分析，并且具有着较为全面的特点。此后英国的托马斯·曼 (Thomas Mun) 和威廉·配第 (William Petty) 等人又使财政理论有了较大的发展。在前人的基础上，亚当·斯密 (Adam Smith) 在其《国富论》中，用整整一

篇的篇幅，对财政问题作了全面、系统和详细的分析说明，从而创立了作为一门科学的财政学。该书不仅在经济学上，而且在财政学上，都意味着一个崭新纪元的开始，都闪耀着震古烁今的光辉。此后西方财政学经过两百余年的发展，尽管有着种种重大的变化，以至给人以今昔面目全非的感觉，但万变不离其宗，从根本上看它们都未能摆脱斯密所界定的基本框架与思路。不过，在其发展过程中，19世纪80年代先是由奥地利和意大利学者，此后又经过瑞典学者而将边际效用价值论运用到西方财政学上来，并在逐步的改造中使之完全建立于该价值论基础之上，同时各种边际主义的分析方法也被运用于财政问题上，最终在20世纪50年代末形成了我们目前所看到的现代西方财政学。这就是本书用以与我国社会主义财政学进行比较分析的西方财政学。

建立于资本和市场的基础之上，并与之相伴随而发展起来的西方财政实践与理论，必然鲜明地反映和体现了资本与市场的要求和特点。在《国富论》发表后的200余年间，西方财政理论与实践就具体内容来看，是发生了巨大变化的，但有一点则始终坚持了下来，这就是它们不仅没有违背市场经济的根本要求，反而在自身的不断自我完善中，更好地适应于、服务于和促进着市场经济的发展与完善。同时，它们也鲜明地表现了为私人资本服务的本性。

然而，众所周知，马克思主义在19世纪40年代就已产生，并形成了与边际主义截然不同的经济学观点和理论体系。前苏联在建设社会主义的过程中，逐步建立起了社会主义公有制和计划经济，走上了一条与西方的资本主义私有制和市场经济完全相反的经济道路。在这一经济环境中，前苏联以马克思主义经济学的基本原理为指导，逐步形成了有着自身特色的既是社会主义的，又与计划经济相适应的财政模式及其财政理论。这种财政模式与理论是不同于西方的财政模式与理论的，但由于它是在借鉴西方

已有的财政经验和理论的基础上形成的，因而前苏联财政与当时的西方财政在形成巨大差异的同时，两者之间仍然存在相当程度的一致之处。

我国革命胜利后的最初阶段，是在前苏联的直接帮助和指导下开展自己的工业化建设的，此时我们全面地引入了前苏联的经济模式与理论，但我国很快就走上了自我发展的道路。具体到财政领域也不例外。50年代初，我国财政理论界就对当时流行于我国的前苏联的“货币关系说”提出质疑，而主张财政本质是一种“分配关系”，到50年代末“国家分配”观在我国财政学界的影响开始增大。这些努力，在60年代初形成了我国关于财政本质问题的“国家分配论”。这是我国财政学独立于前苏联财政理论体系的集中表现，并且至今仍是我国居主流派地位的财政学说。在“国家分配论”的基础上，开始形成了具有我国特色的财政理论与实务，并最终在70年代末形成了目前仍然流行的我国财政学。这样，本书就有了进行中西财政理论比较的另一对象，即我国的社会主义财政学。

但是，我国这种对于前苏联具体的经济运行方式和理论的否定，不仅不是以否定计划经济，反而是以强化计划经济，是以形成我国式的计划经济为基本特征的。这样，我国建立的财政仍然是计划型财政，我国的财政学也仍然是计划型财政学。这就决定了我国财政学与前苏联财政学之间，仍存在着根本的继承关系。这样，我国财政学与西方财政学之间，也是存在着既相异又相同之处的。

我国目前正在进行的改革，是以否定计划经济，以建立社会主义市场经济为基本内容的。这样，建立于市场经济基础之上的西方财政，就自觉和不自觉地成为我国财政改革的借鉴对象。十余年来，我国的财税改革过程也正是这样表现的。从利改税、税制改革、分税制财政体制改革以及税利分流等等，举凡重大财税

改革措施，无一不是借鉴西方财税做法和经验的产物。然而，这些改革结果总有或多或少的不尽人意之处。其中有些改革较为成功，而有些从总体上看是没有实现改革的具体目标的。究其原因固然很多，但未能正确了解中西财政差异无疑是关键原因之一。这样，真正了解西方财政理论与实践，已是我国财政界亟须完成的任务之一，这就只有通过中西财政进行深层次的比较分析才能做到。

改革还应是结合我国具体国情的创新壮举。我国将要建立的是社会主义的而非资本主义的市场经济，兼之我国具体国情与西方国家的巨大差异，都决定了我国将要建立的新财政模式以及具体的财政结构、制度、运作方式等，都将是“中国式”的，即我国的财政改革又不可能是照搬西方的。前述的利改税等种种财税改革，或者一开始就无法按西方的现成模式进行改革的设计，或者即使基本以西方的具体模式为蓝本，但具体的改革结果也否定了原初的设想，等等，都充分地说明了这点。这样，从深层次上了解西方财政，分析和把握西方财政理论与实践的哪些内容和做法是值得我们学习借鉴的，哪些是难以学习借鉴的，尤其是要注意哪些是不应该学习借鉴的，将是我国财政改革能否正常顺利进行的必不可少的前提条件之一。

有比较才能有真正的了解和借鉴，才能有正确的取舍。这样，做好比较财政领域的研究工作，对于我国的财政改革是具有重要意义的。“比较财政”可以是一个广泛的概念，但本书是仅局限于计划经济下的我国财政与市场经济下的西方财政之间的同异比较的。《比较财政学》是我国财政理论界十余年来关于比较财政问题研究的结晶，是比较财政的学科体系和理论总结，是我国财政学的一门新兴分支学科。《比较财政学》课程是改革开放的产物，它服务于我国的经济改革，同时也将反过来促进我国财政理论和实务改革的深化发展。

二

建立于社会主义制度上的我国财政，无论从理论还是实践上看，对比以垄断资本主义制度为基础的西方发达国家财政，都有一定的相似或共通之处，也存在着许多的差异，这是由多种多样极其复杂的经济、政治、社会和历史的原因决定的。要了解双方的共性和比较双方的差异，不了解这些深层原因及其对双方财政的影响，是难以把握问题的实质的，“比较”也将是失败的。概括起来，影响和决定中西财政同异的根本性或关键性因素主要有以下三点。

（一）生产力状况的影响。

生产力因素，是中西财政差异的根本影响因素之一，由此而形成着我国的发展型财政与西方的发达型财政的根本差异。

上百年来，我国生产力尽管有自己的发展轨迹，但也受到西方现代生产力的根本影响，是在引进、借鉴乃至模仿西方先进生产形式、管理方式和科学技术的基础上，进行我国经济建设和发展我国经济的。这就使得我国经济发展不是脱离于世界潮流之外，而是在经济国际化趋势的吸纳下，愈益趋同于和融汇于世界经济统一体之中。这就形成了我国与西方国家生产力的同质性，这是我国财政能与西方财政有其共性，或者说我国也能建立现代财政的根本原因。在现代生产力的基础上，我国财政具有与西方财政类似的收支形式、制度、运行框架与体系等。这种共性主要是我国财政或直接或间接地学习引进西方财政的结果，尽管其中结合我国具体国情而作了很大的改进。例如，我国财政采用了导源于西方的国家预算形式，我国税收制度的基本形式也来自于西方的税收制度。今后随着我国改革开放的深入和发展，我国与西方发达国家的经济和财政将在互相学习中形成更多的共性。

但另一方面，我国与西方发达国家之间又存在巨大的经济发展水平差距。

我国生产力的总体发展水平是远落后于西方发达国家的。数百年资本主义市场经济的发展过程，使西方国家的生产力达到当今世界的最高水准，拥有高度的物质文明。相比之下，脱胎于半殖民地半封建社会的我国，尽管从1949年以来，尤其是从1978年经济体制改革以来经济有了很大的发展，生产力水平有了较大的提高，但不可能在短期内根本改变相对落后的状态。我国生产力发展水平的落后集中表现在社会产出的不足上，具体表现在我国的人均国民（内）生产总值 GNP（GDP）或人均国民收入，与西方发达国家有着数十倍的差距。这就鲜明地表现出西方发达国家的富裕和我国的相对贫穷。在我国，城乡之间、工农业之间的生产力发展水平存在着很大的差距。我国的现代产业和科技大体上都存在于城市、存在于工业之中，机械化和自动化也基本上存在于工业之中，农业在很大程度上仍停留在原始农具和手工操作上。工农业之间存在着很大的劳动生产率水平的差距，这决定着城乡之间的生活水平也有着较大的差距。此外，我国的第三产业也长期处于不发达的状态。相反，在西方这些差距并不是很大的。

贫穷落后与富裕发达，决定了我国财政有着许多不同于西方的特点和内容，从而形成了我国的发展型财政与西方的发达型财政的差异。诸如我国的税制结构长期以流转税为主，而西方的税制结构则可能以所得税为主；又如我国财政大体上只为城市地区提供社会保障服务，而西方的社会保障制度则不是以城乡来区分的；再如我国的城市和工业的建设与发展曾长期由财政包下来，而农村则主要是靠自己内部的力量，等等，都是由于生产力发展水平的差异所根本决定的。

（二）所有制的影响。

中西双方在生产资料所有制上的差异，过去是、现在是并且

将来仍然还是决定我国财政与西方财政差异的根本因素之一，它决定着我国的公有制财政与西方的私有制财政这一根本差异。双方的这一差异，可分为改革前后两个时期来考察：

1. 改革开放前，作为社会主义国家或如西方所称的共产主义国家，我国建立起了生产资料社会主义公有制。这种公有制在城市和工商业中，主要是国家所有制，或全民所有制；而在农村和农业中，则主要是劳动群众的集体所有制。在传统的计划经济时期，从总体上看，国营经济在整个经济中占了支配地位。国家控制和掌握着整个社会大部分的固定资产和经济资源。除农业之外的关系到国民经济命脉的行业和企业，几乎都为国家所有。我国最先进的生产技术和劳动手段，此时大体属于国营企业。国营企业的劳动生产率，大大高于集体所有制的农村社队。更有甚者，国营经济作为整个社会性的统一有机体，其整体实力是远强于无数分散的农村社队力量的简单加总的，国家通过国营经济所能集中掌握和运用的经济实力，则是任何一个单独的社队所无法比拟的。至于私人经济或个体经济，在当时或多或少地存在着，但其境地是完全可以“日薄西山、气息奄奄”来形容的。

与此形成鲜明对照的是，在西方发达国家中，占统治地位的是私人经济。在那儿，基本的经济活动是私人资本进行的，经济发展的决定性动力是私人投资，经济发展的主要受益者也是私人资本。尽管那儿也存在着或多或少的国有企业，有着相当比重的国有经济，但国有经济的存在目的，是为私人资本的市场运营提供必不可少的公共服务，并没能改变西方社会经济发展的基本动力和来源是私人资本的状况。这样，西方国家的根本经济制度仍是私有制，即使是西方的国有化高潮导致国有经济所占比重大大提高之时，也仍然没能根本否定西方经济的私有制性质。这种所有制上的差异，直接决定了双方的利润上交是否成为财政收入主要形式的区别，等等。

2. 改革开放中，我国的所有制结构有了很大的改变，这集中表现在多种经济成分并存状态的出现，表现为国有经济所占比重的大幅度下降，非国有经济比重的上升，其中尤其是各种私人经济比重的大幅度上升。但是，公有制经济仍占大部分比重，国有经济的主导地位仍然存在。国有经济以外的其他各种经济成分，仍然只能是国民经济的必要补充而已。改革开放中外资的引进，在一定程度上打破了国有经济对先进技术和装备的垄断状态，但国有经济在我国的技术装备上仍是相对强大的。总之，我国经济发展的基本动力和来源，仍是国有经济。而西方仍基本上维持着原有的私有制状态不变。

改革开放中所有制结构变化所直接产生的，就是如何认识双方的国有经济差异问题。改革开放前，中西双方存在着国营经济与私有经济的鲜明对立性，双方国有（营）经济的差别也是明显的，并不存在什么疑议。改革开放以来，随着多种非公有制经济成分的出现、崛起和迅速发展壮大，我国国有经济在整个经济中所占比重出现了较大幅度的下降。在这种背景下，面对着西方国家相当规模的国有经济，尤其是在国有化浪潮中国有经济所体现出的庞大份额，应如何认识双方国有经济的根本差异？

国有经济相对规模不同，即我国公有制基础上的国有经济所占比重大于私有制基础上的西方国有经济，是双方的重要差异之一，但不是根本差异。数百年来，西方国有经济的相对规模有了很大的增长，而我国的改革开放却导致了国有经济比重的大幅度下降。这样，以相对规模是难以区分双方国有经济的根本差异的。

由双方不同的经济体制所直接决定的国有经济差异，才是本质性的差异。在传统的计划经济体制下，我国的国有经济遍及所有的行业和部门，而不管其是生产性的还是非生产性的。当时仍保持着商品货币形式，国有经济也就具有着盈利能力，整个社会的利润主要是由国营企业创造和提供的，此时国有经济鲜明地表

现出它的经营性质。在市场取向的改革中，尽管国有经济比重下降和退出一些行业和领域，但国有经济仍主要是盈利性的或经营性的，大部分的国有企业仍是以追求市场盈利为直接目的的。这样，社会主义市场经济条件下我国的国有经济将是市场竞争的主要参与者，大部分的国有企业将是处于盈利性的市场领域内的。可见，市场性和盈利性是我国国有经济的基本性质，它决定着我国经济活动和改革的重心是如何确保国有企业的市场竞争能力和盈利能力。这是至今为止仍困扰着改革的核心问题之一。

相反，在资本主义私有制下，西方的国有经济则基本上是非盈利性的或非经营性的。此时的国有企业仅是政府为市场提供公共服务的手段之一，它以公共利益而不是市场盈利为目的，它基本上只能处于非市场领域内，并不是私人资本在市场中直接的和主要的竞争对手。

总之，双方都处于市场经济条件下的国有经济的根本差异在于，我国国有经济主要的和基本的部分，是盈利性的或市场性的，而西方国有经济则主要是非盈利性的或非市场性的。这一差异决定着，我国社会主义市场经济下的财政将是双元财政，而西方资本主义市场经济下的财政将仅是公共财政。这点，本书第一章第一节将进一步说明。

（三）经济体制的影响。

计划经济和市场经济的差异，不仅过去是，而且现在仍然是决定中西财政差异的根本原因之一，它决定着计划型财政和市场型财政也是中西财政的另一根本差异。

50年代，我国在引进前苏联模式的基础上，结合我国的特点逐步建立了计划经济体制。在这种体制下，我国经济运行处于中央指令性计划的调节控制下，国家的经济计划直接安排着国民经济主要的和基本的活动过程。此时是计划机制决定着诸如生产什么、如何生产与为谁生产等基本的经济问题。在整个社会几乎都

是公有制经济的环境中，国家通过指令性计划，使整个社会成为一个大企业，而各个企业实际上只是其车间单位。相应地，当时国家财政则是这个大企业的财务，而各个企业的财务则实质上是其下属经济核算单位。此时尽管有着商品货币形式的交换活动，但其实质则是实物分配，是国家以实物而不是价值为基点，来组织安排整个社会的经济活动的外在形式。这种状况，改革开放以来有了很大的改变，市场受到了愈益增大的重视，市场机制的调节作用越来越大，但改革至今尚难说是它已发挥了基础性的资源配置作用，市场经济体制也尚未建成。

西方国家存在的则是市场经济体制，市场机制这只“看不见的手”对经济运行发挥着基础性的和主要的调节作用，市场决定着诸如生产什么、如何生产与为谁生产等基本经济问题。此时企业是独立的市场运营主体，其市场活动是由企业独立作出决定的，政府除了以法律和有关制度等规范其市场运营行为之外，是不能直接指挥控制和计划安排其市场活动的。西方政府的经济政策和经济计划等对经济运行的影响与调控，是通过市场来进行的。它是一种间接调控，而不同于我国过去长期实行的直接决定经济运行具体过程的做法。“第二次世界大战刚结束，英国、斯堪的纳维亚各国、法国和荷兰立即采用了国家计划。在50年代初，极度匮乏时期结束以后，英国和丹麦取消了正式的国家计划”但法国、荷兰、挪威和瑞典仍然继续在实行。日本在战后也采用了国家计划。尽管不同的国家有极不相同的民主的国家计划的经验，但是，在先进的工业国家中普遍存在着朝更多的干预和计划方向发展的趋势。……在这种发展中，有调节的资本主义转变为有指导或有计划的资本主义。……有计划的资本主义的理想模式这个概念是民主的和指示性的，应与东方共产主义国家的蓝图式和指标性的计划区别开来。在共产主义国家中，计划是由中央计划当局强制实施的。西方的计划之所以是指示性的，是因为它虽然规定了国家