

◎ 郭小东 著

Xinbijiao

新比较

Caizheng Daolun

财政导论

广东省出版集团



广东科技出版社
(全国优秀出版社)

新比较财政导论

广东省出版集团
广东科技出版社
· 广 州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新比较财政导论 / 郭小东著. —广州: 广东科技出版社,
2009. 2
ISBN 978-7-5359-4549-5

I. 新… II. 郭… III. 财政管理—对比研究—中国、美国、德国、日本 IV. F811

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第027113号

责任编辑: 郭怡甘
特约编辑: 李春明
装帧设计: 陈维德
责任校对: 陈杰锋 陈 静
责任印制: LHZH
出版发行: 广东科技出版社
(广州市环市东路水荫路11号 邮码: 510075)
E-mail: gdkjzbb@21cn.com
<http://www.gdstp.com.cn>
经 销: 广东新华发行集团股份有限公司
排 版: 广东科电有限公司
印 刷: 广州伟龙印刷制版有限公司
(广州市沙太路银利工业大厦1幢 邮码: 510507)
规 格: 889 mm × 1 194 mm 1/16 印张18.5 字数430千
版 次: 2009年2月第1版
2009年2月第1次印刷
定 价: 180.00元

如发现因印装质量问题影响阅读, 请与承印厂联系调换。

本书承

广东省科学技术厅资助出版

广东省优秀科技专著出版基金会推荐



广东省优秀科技专著出版基金会

广东省优秀科技专著出版基金会

顾问：钱伟长

（以姓氏笔画为序）

王 元	卢良恕	伍 杰	刘 果
许运天	许学强	许溶烈	李 辰
李金培	李廷栋	肖纪美	吴良镛
汪家鼎	宋木文	宋叔和	陈元直
陈幼春	陈芳允	周 谊	钱迎倩
韩汝琦	焦树德		

评审委员会

主任：谢先德

委员：（以姓氏笔画为序）

卢永根	伍尚忠	朱桂龙	刘颂豪
刘焕彬	李宝健	张景中	张展霞
林浩然	罗绍基	钟世镇	钟南山
徐志伟	徐 勇	黄达全	黄衍辉
黄洪章	傅家谟	谢先德	欧阳莲

内 容 简 介

比较财政学作为财政学、比较经济学中的重要分支，是运用比较方法对不同的财政体系、财政制度和财政运行方式进行分析研究的学科。从20世纪70年代末、80年代初以来，世界各国的财政体制普遍经历了一种带有相当强度的变化。这种变化要求我们在新的框架体系内展开财政比较分析。本书以当代较具代表性的市场经济模式“盎格鲁—撒克逊模式”、“莱茵模式”、“日本模式”和正在形成的“中国模式”作为分析样本，对这些模式下的财政制度和财政运行方式进行比较。在比较分析的展开中，全书内容按三个层次分为三编，第一编是有关不同经济模式以及不同经济模式下政府在整个经济中地位作用的比较分析；第二编是有关一些基本的、在财政运行中各个环节都会发挥作用的重要制度的比较；第三编是关于一些较为“单独”“孤立”的，在财政运行的某一环节发挥着重要作用的制度的比较。每一编再按具体内容分为不同的章，每一章均按照中国、美国、德国和日本这四条线索对有关制度进行比较。



导言 1

- 一、新比较财政学与时代要求 1
- 二、新比较财政学的任务 2
- 三、作为新比较财政体系基本范式的不同市场经济模式 5
- 四、用整体经济的眼光编排分析比较的具体内容 9
- 五、分析比较方法上对原有比较财政学方法的继承和发展 10

第一编 财政运行背景性制度比较 13

第一章 财政运行的经济体制背景比较 15

- 一、盎格鲁—撒克逊模式及其特征 15
- 二、莱茵模式及其特征 17
- 三、日本模式及其特征 21
- 四、我国市场经济建设及其特点 23

第二章 政府在经济中的地位与作用比较 28

- 一、美国模式中政府的地位与作用 28
- 二、德国模式中政府的地位与作用 33
- 三、日本模式中政府的地位与作用 40
- 四、我国政府在经济中的地位与作用 45

第三章 国家观、政府观比较 49

- 一、美国国家观和政府观 49
- 二、德国国家观和政府观 54
- 三、日本国家观和政府观 60
- 四、我国国家观和政府观 65

第四章 文化传统对政府作用的影响比较 72

- 一、美国经济模式与文化传统 72
- 二、莱茵模式与文化传统 72

第二编 财政运行基本制度比较 97

第五章 财政法治制度比较 99

- 一、美国财政法制 99
- 二、德国财政法制 105
- 三、日本财政法制 112
- 四、我国财政法制 117

第六章 财政体制比较 121

- 一、美国财政体制 121
- 二、德国财政体制 127
- 三、日本财政体制 132
- 四、我国财政体制 139

第七章 财政决策制度比较 144

- 一、美国财政决策制度 144
- 二、德国财政决策制度 149
- 三、日本财政决策制度 153
- 四、我国财政决策制度 158

第八章 财政监督制度比较 162

- 一、美国财政监督制度 162
- 二、德国财政监督制度 168
- 三、日本财政监督制度 175
- 四、我国财政监督制度 179

第三编 主要财政制度比较 185

第九章 财政预算制度比较 187

- 一、美国财政预算制度 187
- 二、德国财政预算制度 195
- 三、日本财政预算制度 198
- 四、我国财政预算制度 201

第十章 财政收入比较 205

- 一、美国财政收入 205
- 二、德国财政收入 210
- 三、日本财政收入 215
- 四、我国财政收入 219

第十一章 税收制度比较 224

- 一、美国税收制度 224
- 二、德国税收制度 231
- 三、日本税收制度 236
- 四、中国税收制度 241

第十二章 财政支出比较	245
一、美国财政支出	245
二、德国财政支出	249
三、日本财政支出	255
四、我国财政支出	258
第十三章 社会保障制度比较	264
一、美国社会保障制度	264
二、德国社会保障制度	268
三、日本社会保障制度	272
四、我国社会保障制度	275
参考文献	278



政制度和运行方式进行比较,通过比较,以借鉴市场经济发达国家的经验教训;通过比较,以认识有中国特色社会主义市场经济条件下自身财政的特点;通过比较,以探寻中国财政制度建设的最佳路径。这种比较,实际上已经超越了传统比较财政学的樊篱,而在一个新的领域中展开。正是适应建设有中国特色社会主义市场经济的需要,我国国内比较财政学的研究重点在改革现实的驱动下逐步发生了日益明显的转移,从过去着重对计划经济型财政与市场经济型财政的比较,转向对市场经济条件下不同财政模式的比较,转向对不同市场经济模式下财政制度的比较,从而逐渐形成了有别于传统比较财政学的新的分析比较体系。

因此,在原有比较财政的基础上,新比较财政体系就是在这一大背景下,顺应世界经济格局的变化,顺应我国改革的需要而逐步形成和发展起来的。这种发展变化,实际上是比较财政学对形势变化所做出的应有的回应,是比较财政学在新的时代要求下做出的必要调整。

与传统比较财政学相比,新比较财政学在形成过程中所显示的突出特征,就是改变了过去的比较对象,调整了过去的比较体系。那么,在现有的条件下,新比较财政体系的总体框架应如何搭建?应以什么作为比较对象?这就成为我们需要做出回答的下一个问题。

二、新比较财政学的任务

适应经济发展、改革推进的要求,作为一种新的比较分析体系,“新比较财政学”所面对的任务或所面对的学术挑战,首先就体现在对“比什么”这个问题的回答上。作为一种“基本思路性”的回答,我们可联系比较经济学(comparative economics)的演变看看问题的答案所在。

从学科定位的角度说,比较财政学既是财政学学科体系中的一个重要组成部分,也是比较经济学中的一个重要分支。其分析方法、研究思路等,实际上均以比较经济学为本,其变化发展也与比较经济学亦步亦趋。因此,在回答比较财政“比什么”“如何比”的问题时,首先从比较经济学的层面进行分析说明,是完全必要的。

比较经济学是一门以不同经济体(往往是各个国家)之间的差异作为研究对象的经济学分支学科。通过寻找不同经济体在经济理论、经济制度、发展路径、目标取向、管理决策等方面的差异,以寻找不同经济体的特点。在此基础上,再经过对这些差异进行归纳总结、探寻原因、剖析条件、判别性质等方面的分析研究,以达到深入认识经济体特征的目的,进而为不同经济体的经济发展道路、经济制度设置、经济结构调整,以及制定有关经济政策等提供依据。

同时,比较经济学是一门覆盖面非常广泛的学科。该学科可以细分为许多分支,每个分支均可与各种经济学分支形成紧密的对应关系。例如,对各种不同的经济运行方式和经济发展道路的对比,各种不同的国民经济调控手段的比较,属于宏观经济学范畴的比较研究;对各种资源配置和收入再分配方式、各种不同类型的公司治理方式的比较、各种不同条件下消费行为的比较,属于微观经济学范畴的比较研究;各种不同的社会文化传统及其对经济的影响、各种不同的权力分配形式和价值判断准则的比较,属于制度经济学范畴的比较研究;对不同金融体制的比较、各种货币制度的比较,则又属于货币金融学范畴的比较研究。而且,就像各个经济学分支之间存在着相连相通的关系一样,比较经济学的各个分支之间也存在明显的互相渗透关系。

而且,比较经济学还是一门跨学科的、边缘性、交叉性较强的学科。它分析研究的着重点固然在经济理论、经济制度方面,但也涉及许多与经济有关的其他问题。为了达到有效比较的目的,为了寻找不同经济体之间出现差异的原因,比较经济学的分析往往要拓展到经济之外的领域,要借助其他学科的研究手段和研究成果。例如,关于不同国家的经济模式的比较研究、对不同国家经济发展过程的



科地位的确立看成发展的第二阶段,那么从20世纪70年代起到80年代末,比较经济学的发展进入了第三阶段。第三阶段的特征是把不同体制下的经济模式、不同经济发展道路的研究与不同经济政策目标、不同福利水平的研究紧密地结合在一起,研究的总体水平也比过去有了明显提高。

20世纪70年代以来,世界各国经济发展出现了明显不同的景象:西方国家普遍出现了经济滞胀局面;少数发展中国家的经济却得到快速发展;一些最贫穷的发展中国家的经济发展则十分缓慢。各国经济发展水平的差异明显扩大。在此期间,苏联和一些东欧国家纷纷实行了经济体制改革,市场机制的地位得到抬升。这些变化对比较经济学的研究提出了新的要求,各有关方面对比较经济的重视程度都明显提高。东西方两大阵营都积极开展了这一领域的研究。在我国高校,大约就是从这一时期开始对比较经济学的教学和科研的。

在现实需要的推动下,比较经济学在20世纪70年代中后期到80年代末这一时段内达于鼎盛。在这一时期,该领域出现了许多高水平的论著。譬如,不少当代西方著名经济学家如萨缪尔森(Paul Samuelson)、哈耶克(Friedrich Hayek)、阿罗(Kenneth Arrow)、斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)、森(Amartya Sen)、詹姆斯·莫里斯(James Mirrlees)、埃里克·马斯金(Eric Maskin)等,都参与了这一领域的研究,并发表了颇具学术深度的论著。比较经济学成为一门引人注目的学科。

(四) 比较经济学的低迷阶段

大约从20世纪90年代开始,比较经济学的发展演化进入了另一个阶段,按上面的排列,我们可以将此称为第四阶段。

比较经济学虽然在20世纪70、80年代进入鼎盛,但是,随着80年代末苏联的解体、东欧各国社会制度的突变,以及中国经济改革向深层次的推进,进入90年代之后,曾经与资本主义市场经济体制分庭抗礼的原社会主义计划经济体制已发生了重大变化。随着世界格局的这一剧烈转变,比较经济学的研究对象中,也骤然失去了作为传统比较范型的“半壁江山”,或者说,以传统“两大经济范型”作为比较对象的比较经济学在现实中已成“无米之炊”,已经难以继了。这就使比较经济学界陷入了一种迷茫失落状况之中。这种窘境的出现,使比较经济学在总体上进入了一个低迷时期。

当然,在整体低迷之中,一些新的变化也在逐步形成。这种变化中的一个值得注重的方面,就是比较经济学中比较对象的调整转变。其实,早在1984年我国翻译出版的《比较经济体制》一书的“译者前言”中,当时的译者就已指出:“最近十几年来,资产阶级经济学家声称要抛弃传统的比较方法,而采取新的比较方法,即不再强调社会主义制度和资本主义制度的制度上的差别,而是着重比较经济组织管理体制。”^[1]这正是对当时比较经济学变化动向的一个相当敏锐的表述。后来的事实表明,比较经济学摆脱低迷,重新崛起,主要就是通过在这个方向上的努力而得以实现的。

(五) 比较经济学的重新崛起阶段

从总体上说,经过上个世纪末期以来的积极调整,现在的比较经济学已逐步从低迷状态中摆脱出来,向一个新的发展方向演化。这种变化也就是人们一般所说的从旧比较经济学向新比较经济学(new comparative economics)的转化。

尽管这种转化尚未最后完成,但新比较经济学的基本形态已经显现出来。

如果要在比较对象上对新旧比较经济学作一鲜明对比的话,那么可以这样说,旧比较经济学比较的是社会主义计划经济和资本主义市场经济之间的差异。而新比较经济学所比较的则是不同市场经济模式间的差异。

当然,新旧比较经济学的差异远不止此。

较突出的如,旧比较经济学是将制度(institution)当成一种既定的、或充其量是一种影响经济表现的外在因素看待的,它并不关注、也无力回答制度的内生性和外生性问题、经济制度变迁对经济发展的贡献和不同制度对经济的作用程度等等问题。新比较经济学的研究对象则进一步得到深化,其分

析不再限于“体制”（systems）层面的比较（如对市场经济、计划经济、混合经济等的比较），而

形成。只有在这个基础上再进一步发展,随着市场化程度的不断提高,随着城市与城市之间的经济交往的加强,随着传统的阻碍经济交往的制度被不断革除,到最终出现了统一成熟的国内市场,形成了商品和生产要素的在市场机制作用下的大规模自由流动,市场经济所需的这一内涵才得以在交换发达的基础上确立起来。

市场经济的再一个较主要的基本内涵是交换的公平性。这一内涵要求经济中各种活动主体的基本权利和身份地位必须保持对等,他们之间的交往关系必须平等,大规模的经济交换必须公平进行,必须把等价交换作为全社会广泛实行的交换制度,把公平原则作为全社会普遍遵循的交往规则。这种公平交换,既包括私人部门内部生产者与生产者、生产者与消费者之间的公平交换,也包括公共部门与私人部门之间的公平交换。

这种意义上的交换,明显有别于中世纪的交换。为说明这一点,我们不妨以中世纪的西方国家作为例证。

中世纪的西方虽然已经存在商品交换,但公平交换并未被作为普遍原则得到遵循。国王、贵族、教会等都可利用其拥有的特权地位,在政治、经济、社会等各个方面建立起与其他群体不对等的关系。在财政领域,国王就可以凭借特权,不必依循公平原则,予取予求地获取他人的财富,并将这些财富按他的利益取向加以运用。在当时的西方,这类建立在特权基础上的攫取在整体经济中所占比重是相当大的。所以,即使有了商品交换,当时的经济也不能称之为市场经济。

从财政角度说,根据公平交换的要求,市场经济的确立,起码应具备两大方面的条件:一方面,只有当政府征税是在取得民众同意的情况下进行时,或者正如当代公共部门经济学所分析的那样,只有当民众在很大程度上把纳税看成是自愿支付的用于购买公共产品效用的付费的时候,才能说在税收方面具备了公平交换的条件。另一方面,在市场经济确立之前的社会里,统治者往往利用制订和执行法律的权力,歪曲和操纵法律,为个人谋取私利,这是不公平的另一重要表现。所以,只有在立法和执法的权力由少数人手中转移到民众手中的时候,只有立法司法在维系经济交往的公平性方面发挥着有效作用时,才有可能实现以公平交换为特征的市场经济。

从西方国家的情况看,早在中世纪,以1215年英国大宪章中所定国王“不得征收代役税或贡金,惟全国公意所许可者,不在此限。”^[2]²⁵¹为突出标志,纳税人、议会与国王争夺税权的斗争作为一条日趋显著的线索,已经贯穿于西方整个中古社会。转入近代,在这种长期抗争的基础上,经过进一步的社会变革,才促成了市场经济秩序的逐步建立。较突出的变革如:

1. 1581年,荷兰因为征税和宗教纠纷,由商人和市民代表组成的“三级大会”废黜了西班牙国王的统治,成立了荷兰共和国。三级大会的代表们指出,国王已经被破坏了与民众的契约,因此国王就应该像任何不忠诚的仆人一样遭到废除。这一尼德兰革命中的重大事件,为荷兰市场经济制度的确立打下了基础。

2. 在英国,国王和纳税人的矛盾长期存在。到1640年,同样由于征税问题,国王和议会之间的矛盾引发了革命。这场旷日持久、时起时伏的革命直到1688年以议会的胜利告终。其结果是1689年通过的《权利法案》。它规定,“凡未经国会准许,借国王特权,为国王而征收,或供国王使用而征收金钱,超出国会准许之时限或方式者,皆为非法”;“除经国会同意外,平时在本王国内征募或维持常备军,皆属违法。”^[2]³⁰²这被认为是英国市场经济制度确立中的一个标志性事件。

3. 1776年,北美因为不满英国国王过度征税,原先由英国管治的13个殖民地相继爆发武装起义,起义者打败了英国驻军,建立了美利坚合众国。由《独立宣言》和此后颁布的几个法案,为市场经济所必需的公平交换建立了制度保障。

4. 1789年,法国大革命订立的《人权宣言》载明,“公民有权亲自或者通过其代表调查公共捐税的必要性,自由地对此表示同意、监视其用途,并且决定税额、征税基数、征收及期间。”^[3] 这

成为法国市场经济制度构建中的重要方面。

通过此变化，使法国在日益激烈的国际竞争中保持领先地位，在制度设计上做到与时俱进，以应对

未曾达到可以把不同国别乃至同一国家内不同地区、不同时期经济运行方式的差异有效显现出来的程度。对市场经济模式深入有效的认识,仍是一个任重而道远的任务。

但是,同样需要指出的是,在对市场经济分析比较的过程中,随着对不同模式认识的不断加深,学术界毕竟已越来越明确地认识到不同经济体间制度、运行方式的差别,对这些差别也进行了越来越清晰的梳理总结。在分析的推进中,也形成了越来越明确的模式类型归纳。在现在认知水平下,对国别间市场经济模式较突出的区划,如对于西方经济,为了体现不同经济体之间的差异,人们或者用“盎格鲁—撒克逊模式”和“莱茵模式”(较突出的是法国M·阿尔贝尔的提法),或者用“股票资本主义”和“福利资本主义”(较有代表性的是英国学者R·多尔的提法),或者用“自由市场经济”和“社会市场经济”(较有影响的是德国学者A·缪勒·阿尔马克的提法),或者用“放任的资本主义”和“社会福利主义”(较常被谈到的如美国学者L·瑟罗的提法),或者用“市场导向(美、英)”、“政府导向(日、韩)”和“协商导向(北欧、德国)”(较典型的是英国学者D·柯茨的提法)来对各种不同的市场经济模式加以区分。类似的,在亚洲,也出现了“东亚模式”、“日本模式”、“亚洲四小龙模式”等基于对不同经济体经济发展方式的区划而形成的模式名称。与此同时,作为一个具有明显自身特色的发展中国家,作为一个“后起的”、但发展迅速的市场经济国家,中国经济的巨大变化在全世界都受到了高度的重视,“中国模式”的名称也逐渐越来越多地出现在包括学术论著在内的各种文献中。因此,时至今日,一些重要的、较具代表性的市场经济模式已日趋“浮出水面”,得到了越来越普遍的认同。从全球范围看,“盎格鲁—撒克逊模式”、“莱茵模式”、“日本模式”和正在形成的“中国模式”,显然都是较具代表性的模式。以这些市场经济模式作为样本,在这些模式的基础上展开比较,在现有的对市场经济的认识条件下,应该具有不容置疑的典型意义。

就本书而言,甄别出了这些具有典型意义的市场经济模式,实际上也就确定出了新的比较财政分析体系中的基本比较对象。因为,不同的市场经济模式,是与政府在经济中所发挥作用的紧密相连的。或者说,在一个经济体的经济特征中,政府(或公共部门)的作用的不同是非常重要的方面。不同市场经济模式的一个基本区分点,实际上就在于政府地位作用的不同。尽管从20世纪后期以来,社会主义国家改革的深化、西方国家新公共管理运动的推进,使各国政府的地位作用都在发生变化,一些具体制度上甚至出现程度不一的趋同现象,但是,不同经济模式中政府作用地位的差别仍是明显存在的,这往往成为体现不同经济模式特征的重要标识。要有效认识不同经济模式的差别,很重要的就在于要认识好不同经济模式中政府作用的区划,把政府作用的区划显示出来,并对造成这种区划的原因进行有效的分析,这既应该是比较经济学展开中一个重要的着力点,无疑也更应该是新比较财政体系构建总体分析框架的基本支撑点。这样,比较财政对不同经济体之间的比较,也就主要地变成是对市场经济不同模式中政府地位、功能差异的比较,变成是对不同市场经济模式下政府作用方式不同的比较,变成对不同政府作用下财政制度、财政运行方式不同的比较。

市场经济不同模式的存在,不同市场经济模式中政府作用的不同以及财政运行方式的不同,就为新比较财政学总体框架的构建提供了现实的基础。在此基础上,作为一种尝试,本书以对当今较具代表性的4种市场经济运行方式作为财政比较分析的背景,以与这四种市场经济模式相应的财政制度作为具体的比较对象。具体地说,即以中国市场经济、以美国为代表的“盎格鲁—撒克逊市场经济模式”、以德国为代表的“莱茵市场经济模式”和“日本市场经济模式”为财政比较的背景模式,以代表着市场经济不同发展方式,在体制、结构、运行方式等各方面都具有明显区别的这几个主要模式为背景,对这四种模式下的财政制度、财政运行方式展开比较分析。