

普通高等教育经管类专业“十三五”规划教材

财政与税收

(第五版)

王晓光 主编

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书全面准确地阐述了财政与税收的基本原理,分为财政篇和税收篇。财政篇包括财政概论、财政支出、财政收入、国债原理与制度、国家预算及预算管理体制、财政平衡与财政政策等。税收篇包括税收原理、税收制度与税收管理制度、货物和劳务税、所得税、财产税、行为税、国际税收等。

本书的特色在于重点培养应用型经管类人才的财税实践技能,探索应用型经管类人才培养所需的财税知识体系,用较大篇幅重点介绍实际工作中会经常用到的税收知识,体现出极强的应用性和实用性特色。本书内容新颖,截至2019年1月财税实践中的很多新法规、新案例、新数据等都在本书中得到体现。

本书对应的电子课件、课后习题及答案、模拟试题及答案可以到<http://www.tupwk.com.cn/downpage>网站下载。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

财政与税收 / 王晓光 主编. —5 版. —北京:清华大学出版社, 2019
(普通高等教育经管类专业“十三五”规划教材)
ISBN 978-7-302-52165-5

I. ①财… II. ①王… III. ①财政—中国—高等学校—教材 ②税收管理—中国—高等学校—教材
IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 026331 号

责任编辑:胡辰浩 马玉萍

封面设计:周晓亮

版式设计:孔祥峰

责任校对:成凤进

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京富博印刷有限公司

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:22 字 数:605千字

版 次:2010年12月第1版 2019年4月第5版 印 次:2019年4月第1次印刷

定 价:68.00元

产品编号:081226-01

本书编委会

主 编：

王晓光

副 主 编：

孙铁柱 于晶波 马 媛

刘 欣 陈海英 石玉红

前 言

目前,“财政与税收”这门课程的教材较少,并且知识更新速度慢,2008年至2019年新制定和修订了很多税收法规,这使得一些教材的内容已经过时,并且现有教材面向的对象主要是高职高专,很多本科院校不会选用。同时,面向应用型本科经管类人才培养的教材更是少之又少。从探索应用型人才培养所需要的财税知识体系和更新财税知识的角度出发,我们组织编写了这本质量过硬、新颖实用的教材。本教材为大学本科适用教材,适用于经济管理类各专业的本科教学,包括金融学专业、保险学专业、金融工程专业、国际经济与贸易专业、经济类专业、财务管理专业、会计学专业、资产评估专业等经济学类和工商管理类专业。

本教材编写的指导思想:第一,探索适合应用型本科经管类人才财税知识培养的更为合理的逻辑结构和知识体系;第二,探讨应用型本科教材财税理论知识与实务结合的尺度。

本教材的结构体系:结构清晰,分为财政篇与税收篇两篇。财政篇按照概述—支出一收入—预算—财政政策的主线编写;税收篇主要按照征税类别编写。

本教材的写作特点:理论与例题及案例充分结合,提供配套习题及答案,适量添加图表,数据更新,内容更加丰富,注重能力训练。

本书由王晓光任主编,孙铁柱、于晶波、马媛、刘欣、陈海英、石玉红任副主编。全书分两篇十三章,由王晓光教授总体策划,各章编写分工如下:王晓光编写第一章、第九章和第十章;于晶波编写第二章;狄飞菲编写第三章;山珊编写第四章;陈海英编写第五章;刘欣编写第六章和第十一章;李新编写第七章;石玉红编写第八章;孙铁柱编写第十二章;马媛编写第十三章;孙海红、张娜、王晓丽编写各章案例。全书最后由王晓光总纂。

本书在编写过程中,参考并吸纳了很多同类教材、著作和论文等相关研究成果。限于篇幅,恕不一一列出,特此说明并致谢。同时,对清华大学出版社编辑们的辛勤工作深表感谢!

由于受资料、编者水平及其他条件限制,书中肯定存在一些缺憾,恳请同行专家及读者指正。我们的邮箱是 huchenhao@263.net,电话是 010-62796045。

本书对应的电子课件、课后习题及答案、模拟试题及答案可以到 <http://www.tupwk.com.cn/downpage> 网站下载。



编 者
2019年3月

目 录

第一篇 财政篇	
第一章 财政概论	1
第一节 财政及其特征	1
一、从财政现象谈起.....	1
二、财政的产生和发展.....	2
三、财政的一般概念.....	5
四、公共财政的基本特征.....	6
第二节 政府与市场	7
一、效率与公平.....	7
二、资源配置的两种方式.....	9
三、市场失灵及其表现.....	9
四、政府失灵及其表现.....	12
五、政府与市场的基本分工.....	13
第三节 财政的职能	14
一、资源配置职能.....	14
二、收入分配职能.....	16
三、经济稳定职能.....	18
本章小结	19
习题	20
案例分析	20
第二章 财政支出	24
第一节 财政支出概述	24
一、财政支出的含义、原则和分类.....	24
二、财政支出范围与财政支出规模.....	31
三、财政支出效益分析.....	34
第二节 购买性支出	36
一、消费性支出.....	36
二、投资性支出.....	37
三、政府采购制度.....	40

第三节 转移性支出	43
一、社会保障支出.....	44
二、财政补贴.....	48
三、税收支出.....	50
本章小结	51
习题	52
案例分析	54
第三章 财政收入	56
第一节 财政收入概述	56
一、财政收入的含义.....	56
二、财政收入分类的依据.....	57
三、财政收入的分类.....	57
第二节 财政收入规模	60
一、财政收入规模的含义.....	60
二、财政收入规模的衡量指标.....	61
三、影响财政收入规模的因素.....	62
四、我国财政收入规模分析.....	64
第三节 财政收入结构	67
一、财政收入分项目构成.....	67
二、财政收入所有制构成.....	68
三、财政收入部门构成.....	69
本章小结	70
习题	70
案例分析	71
第四章 国债原理与制度	74
第一节 国债概述	74
一、国债的含义与特征.....	74
二、国债的种类.....	75
三、国债的功能.....	77
四、国债的产生与发展.....	78

第二节 国债发行与偿还	80
一、国债的发行	80
二、国债的偿还	82
第三节 国债负担及国债管理	84
一、国债负担含义	84
二、国债负担的数量界限	85
三、国债管理	88
第四节 国债市场及其功能	88
一、国债市场	89
二、国债市场的功能	90
本章小结	91
习题	92
案例分析	93
第五章 国家预算及预算管理体制	98
第一节 国家预算	98
一、国家预算的含义、原则和组成	98
二、国家预算的分类	100
三、国家预算的编制、审批、执行和 决算	103
四、我国国家预算的改革	106
第二节 预算管理体制	108
一、预算管理体制的含义和内容	108
二、我国预算管理体制的形式	110
三、我国现行的预算管理体制	111
本章小结	113
习题	113
案例分析	115
第六章 财政平衡与财政政策	119
第一节 财政平衡	119
一、财政平衡的概念	119
二、财政收支不平衡的原因	121
三、财政赤字(或结余)的计算方法	122
四、财政平衡与社会总供求平衡	123
第二节 财政政策	124
一、财政政策的目标	125
二、财政政策的工具	127
三、财政政策的类型	128
四、财政政策的传导机制和效应	129

五、财政政策与货币政策的配合	131
本章小结	133
习题	133
案例分析	135

第二篇 税收篇

第七章 税收原理	140
第一节 税收概述	140
一、税收的基本概念	140
二、税收的形式特征	142
三、税收的分类	143
第二节 税收原则	145
一、税收原则主要观点阐述	145
二、现代西方税收原则	147
三、我国社会主义市场经济中的税收 原则体现	150
第三节 税收负担与税负转嫁	151
一、税收负担	151
二、税负转嫁	153
第四节 税收效应	159
一、税收宏观作用机制	159
二、税收微观作用机制	160
本章小结	161
习题	162
案例分析	163
第八章 税收制度与税收管理制度	164
第一节 税收制度	164
一、税收制度的内涵	164
二、税收制度的要素	165
三、税收制度的类型	167
四、税收制度的发展	168
五、税制结构	170
第二节 税收管理制度	172
一、税收管理制度的概念及分类	173
二、税收管理制度的功能	173
三、税收征收管理制度的主要内容	174
本章小结	177
习题	177
案例分析	178

第九章 货物和劳务税	181	第十章 所得税	220
第一节 货物和劳务税概述	181	第一节 所得税概述	220
一、货物和劳务税的概念.....	181	一、所得税的特征.....	221
二、货物和劳务税的特点.....	182	二、所得税的作用.....	221
第二节 增值税	182	三、所得税的分类.....	221
一、增值税概述.....	182	第二节 企业所得税	221
二、增值税的纳税人.....	184	一、企业所得税的概念.....	221
三、增值税的征税范围.....	185	二、企业所得税的纳税人.....	222
四、增值税税率.....	186	三、企业所得税的税率.....	222
五、增值税应纳税额的计算.....	188	四、企业所得税的计算.....	222
六、增值税出口退(免)税.....	193	五、特别纳税调整.....	230
七、增值税的征收管理.....	195	六、企业所得税的税收优惠.....	230
八、增值税减免税.....	196	七、纳税地点.....	232
第三节 消费税	197	八、纳税期限.....	232
一、消费税概述.....	197	九、纳税申报.....	233
二、消费税的纳税人.....	198	第三节 个人所得税	233
三、消费税的税目和税率.....	198	一、个人所得税的概念.....	233
四、消费税应纳税额的计算.....	200	二、个人所得税的税制模式.....	233
五、消费税出口退(免)税.....	205	三、我国个人所得税的特征.....	234
六、消费税的征收管理.....	207	四、个人所得税的纳税人.....	234
第四节 车辆购置税	208	五、个人所得税目.....	235
一、车辆购置税的概念.....	208	六、个人所得税率.....	237
二、车辆购置税的纳税义务人.....	208	七、应纳税所得额的确定.....	238
三、车辆购置税的征税范围.....	209	八、应纳税所得其他规定.....	240
四、车辆购置税应纳税额的计算.....	209	九、应纳税额的计算.....	241
五、车辆购置税的纳税期限.....	210	十、征收管理.....	246
六、车辆购置税的纳税地点.....	210	十一、个人所得税的税收优惠.....	249
七、车辆购置税的减免税规定.....	210	本章小结	249
第五节 关税	210	习题	250
一、关税概述.....	210	案例分析	252
二、关税的征税对象和纳税义务人.....	212	第十一章 财产税	255
三、进出口税则.....	212	第一节 财产税概述	255
四、关税应纳税额的计算.....	212	一、财产税的含义.....	255
五、关税的征收管理.....	213	二、财产税的一般特征.....	256
六、行李和邮递物品进口税.....	214	三、财产税的优缺点.....	257
本章小结	215	第二节 房产税	257
习题	216	一、纳税人.....	258
案例分析	218	二、征税对象.....	258

三、征税范围	258
四、计税依据	258
五、税率	258
六、应纳税额的计算	258
七、税收优惠	259
八、征收管理	259
第三节 城镇土地使用税	259
一、纳税人	259
二、征税范围	260
三、税率	260
四、计税依据	260
五、应纳税额的计算	261
六、税收优惠	261
七、征收管理	262
第四节 耕地占用税	262
一、纳税人	263
二、征税范围	263
三、计税依据	263
四、税率	263
五、应纳税额的计算	264
六、税收优惠	264
七、征收管理	264
第五节 契税	265
一、纳税人	265
二、征税对象	265
三、税率	266
四、计税依据	266
五、应纳税额的计算	266
六、税收优惠	267
七、征收管理	267
第六节 车船税	267
一、纳税人	268
二、征税范围	268
三、税率	268
四、计税依据	269
五、应纳税额的计算	269
六、税收优惠	270
七、征收管理	270
本章小结	270
习题	270

案例分析	272
------	-----

第十二章 行为税	274
第一节 资源税	274
一、资源税的概念	274
二、资源税的纳税人	275
三、资源税的征税范围	275
四、资源税应纳税额的计算	275
五、纳税申报及减免税管理	278
六、资源税的纳税地点和纳税期限	278
第二节 土地增值税	279
一、土地增值税的概念	279
二、土地增值税的纳税人	279
三、土地增值税的征收范围	279
四、土地增值税的税率	280
五、土地增值税应税收入的确定	280
六、土地增值税扣除项目的确定	281
七、土地增值税增值额的确定	282
八、土地增值税应纳税额的计算	283
九、土地增值税的纳税地点	283
十、土地增值税的纳税时间	284
第三节 印花税	284
一、印花税的概念	284
二、印花税的特点	284
三、印花税的纳税人	285
四、印花税的征税范围	286
五、印花税的税率	286
六、印花税的计税依据	287
七、印花税应纳税额的计算	288
八、印花税税票的面值	288
九、印花税减免税的主要规定	288
十、印花税的征收管理	289
十一、印花税的纳税环节	290
十二、印花税的纳税地点	290
第四节 城市维护建设税与教育费附加	290
一、城市维护建设税的概念	290
二、城市维护建设税的特点	290
三、城市维护建设税的纳税人	291
四、城市维护建设税的征税范围	291

五、城市维护建设税应纳税额的计算	291	第十三章 国际税收	304
六、城市维护建设税的纳税地点	292	第一节 国际税收概述	304
七、城市维护建设税的纳税期限	292	一、国际税收的概念	304
八、教育费附加	292	二、税收管辖权与国际税收协定的产生	305
第五节 环境保护税	293	三、国际税收协定的概念、分类及其与 国内税法的关系	308
一、环境保护税的概念	293	第二节 国际重复征税的产生及 影响	309
二、环境保护税的纳税人	293	一、国际重复征税的概念	309
三、环境保护税的征税范围	293	二、国际重复征税的产生	309
四、环境保护税应纳税额的计算	294	三、国际重复征税的经济影响	311
五、环境保护税的纳税地点	296	第三节 国际重复征税消除的 主要方法	312
六、环境保护税的纳税期限	296	一、免税法	312
七、环境保护税的减免税规定	296	二、抵免法	313
第六节 烟叶税	296	第四节 国际避税与反避税	316
一、烟叶税的概念	296	一、国际避税	316
二、烟叶税的纳税人	297	二、国际反避税的措施	320
三、烟叶税的征税范围	297	第五节 国际税收协定	323
四、烟叶税应纳税额的计算	297	一、国际税收协定的两个范本	324
五、烟叶税的纳税地点	297	二、国际税收协定的目标和主要内容	325
六、烟叶税的纳税期限	297	本章小结	327
第七节 船舶吨税	298	习题	327
一、船舶吨税的概念	298	案例分析	328
二、船舶吨税的纳税人	298	参考答案	332
三、船舶吨税的征税范围	298	参考文献	337
四、船舶吨税应纳税额的计算	298		
五、船舶吨税的减免	299		
六、船舶吨税的纳税期限和缴纳方式	299		
本章小结	300		
习题	300		
案例分析	302		

第一篇 财政篇

第一章

财政概论

【导读】

本章是财政篇的基础，主要介绍财政的概念、财政的特征、市场失灵的概念及市场失灵的表现、财政的职能等。通过本章的学习，要求学生了解财政的一些基本概念和基础知识，理解市场经济环境下财政存在的原因以及财政所发挥的宏观调控的作用，为以后章节的学习打下基础。

【学习重点】

公共财政的特征，市场失灵的表现，财政的资源配置、收入公平分配、经济稳定三大职能的内涵以及实现这三大职能的财政手段。

【学习难点】

财政的三大职能以及近年我国宏观经济调控中三大职能的具体体现。

【教学建议】

教师要以适当的讲解，并配合案例分析以及课堂讨论，帮助学生理解财政基础理论知识。

第一节 财政及其特征

一、从财政现象谈起

(一) 财政现象

在日常生活中常常可以遇到一些财政现象和财政问题，可以说，国民经济的各部门、各企事业

单位甚至每个人都与财政有着密切的联系。

比如：一个国家要想安全稳定，必须得有国防、军队、公安、司法上的开支；国民经济中的一些重要的公共设施，如规模宏大的水电站、机场、港口、铁路等都是国家投资兴建的；还有非生产部门，像机关、学校、科研单位、医院等主要靠财政拨款来维持和发展，大学生的贷学金和奖学金就是财政拨款，很多大学以及中小学也是靠财政投资建立和发展起来的。

再比如：每年为了维持国家各项庞大的开支，政府就要依法向企业、单位和公民征税，国有企业还要向国家上缴利润，当税收、利润不足以抵补开支时，国家还要向社会各界发行政府债券等。

以上这些都属于财政现象。

(二) 财政问题

从不同的渠道和不同的角度还可以触及一些财政问题，比如：

- (1) 改革开放以来，我国经济发展了，为什么财政却连年出现巨额赤字？
- (2) 财政赤字与通货膨胀有什么关系？对经济会产生什么影响？
- (3) 为了筹集建设资金和弥补财政赤字，国家每年发行国债和向外国借款，这种做法会长期采用吗？公债的发行有没有数量的限制？
- (4) 市场经济条件下，能否保证退休人员稳定获得国家的社会保障支出？
- (5) 在经济全球化的背景下，中国政府如何利用财政政策工具应对国际贸易中的各种挑战？如何依据WTO的规则来规范现行的财税制度？如何利用WTO中给予发展中国家的优惠条款保护本国经济发展？

以上这些均属于财政问题。

二、财政的产生和发展

(一) 财政的产生

国家财政是一个经济范畴，同时又是一个历史范畴，我们要从理论上分析财政问题，有必要首先对财政的产生与发展做必要的考察。要考察财政在历史上是怎样产生的，在发展中经过了哪些主要阶段，并根据这种发展去考察它现在是怎样的，以探求财政这一事物内在的、本质的、与其他经济范畴的关系。国家财政不是从来就有的，它是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段，伴随着国家的产生而产生的。

原始公社制度下，没有独立意义的财政。原始社会初期，由于生产力发展水平极其低下，人们过着原始群居的生活，单独的个人不可能取得维持生存的物质资料，更难抵御自然界的侵害，这就迫使人们以群体的力量与大自然做斗争。因此，在这个时期，没有剩余产品，没有国家，也不可能产生国家财政。

财政是随着国家的产生而产生的。原始社会末期，由于生产力的发展，产生了社会分工，即第二次社会大分工——手工业从农业中分离出来，这标志着人们不再是直接为了自身的消费而生产，还出现了直接以交换为目的的生产，即商品生产。人们的生产劳动所创造出的劳动产品，除了维持自身的生存以外，还创造出日益增多的剩余产品，这样就为国家财政的产生提供了可能。随着社会分工的扩大，商品生产和商品交换的发展，剩余产品也不断增多，各个家庭逐渐脱离了氏族群体而成为独立的生产单位，私有制社会便由此产生。与此同时，处于优越地位的那些公共事务的统

治者，也日益脱离生产，利用其职权霸占公有土地，掠夺公共财富，占有战利品和交换的商品，逐渐成为靠剥削他人而生的氏族贵族和奴隶主。在以前生产力发展水平低下时，氏族之间也会因各种原因而发生战争，战争中的俘虏因为自身要消耗大量的物品，而不创造任何剩余产品，便会被杀掉。后来，随着生产力的进一步发展，俘虏被保留下来，为奴隶主们创造剩余产品，这便形成了奴隶。另外，由于氏族内部的演变、分化，终究有一部分人贫困至极，最后只有卖身为奴，而加入奴隶的行列。社会的发展产生阶级以后，阶级斗争也随之发生。奴隶主阶级为了维护他们在经济上的既得利益和政治上的统治地位，实现对奴隶阶级的剥削，就需要掌握一种统治工具，以镇压奴隶阶级的反抗。于是，昔日处理原始公社内部事务的氏族组织逐步地转变为国家。

国家是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的机器，是一个阶级压迫另一个阶级的工具。国家区别氏族组织的一个重要特征，是“公共权力”的设立，而构成这种公共权力的，不仅有武装的人，还有监狱和强制机关。奴隶制国家为了维持它的存在和实现其职能，需要占有和消耗一定的物质资料。由于国家本身并不从事物质资料的生产，它的物质需要就只能依靠国家的政治权力，强制地、无偿地把一部分社会产品据为己有。这样，在整个社会产品分配中，就分化独立出一种由国家直接参与的社会产品的分配，这就是财政分配。

综上所述，生产力的发展，剩余产品的出现，是财政产生的物质基础，成为财政产生的经济条件；私有制、阶级和国家的出现是财政产生的政治条件，财政是因国家的产生而产生的。以上介绍的财政产生的过程，强调了财政是伴随着国家的产生而产生的。所谓财政，历来都是国家财政，这种观点在我国财政学研究领域中影响最深，学术界通常将其称为“国家分配论”。

（二）财政的发展

财政产生以后，随着社会生产力的变革和国家形态的更迭，财政也在不断地发生变化，阶级社会以后的各种社会形态，都有与其生产资料所有制和国家形态相适应的财政。

1. 奴隶制国家的财政

奴隶制国家的财政收入主要包括以下几个方面。①王室土地收入。国王强制奴隶从事农业、畜牧业、手工业等劳动创造的财富。②贡物收入和掠夺收入。贡物收入包括诸侯与王公大臣的贡赋以及被征服的国家缴纳的贡品；掠夺收入是在战争中掠夺的其他国家和部族的财物。③军赋收入。为保证战争和供养军队需要而征集的财物，称为军赋收入。④捐税收入。这主要是对自由民中占有少量生产资料的农民、手工业者和商人征收的捐税，如粟米之征、布缕之征、关市之征等。

奴隶制国家的财政支出主要包括以下几个方面。①王室支出。其主要包括国王和王室成员的生活享用，例如穿衣、吃饭、赏赐和宴请宾客、建造宫殿、游乐等，还包括为国王及其王室成员建造陵墓以及丧葬支出等。②祭祀支出。③军事支出。④俸禄支出。⑤农业、水利等生产性支出。

奴隶制国家财政的特如下。①国家财政收支和国王家族的收支没有严格划分。②国家财政以直接剥削奴隶劳动的收入为主。③国家财政收支基本上采取力役和实物的形式。

2. 封建制国家的财政

封建制国家的财政，作为维持国家政权的财力保证，体现着代表地主阶级利益的国家对农民阶级的剥削关系。

封建制国家的财政收入主要包括以下几个方面。①田赋捐税收入。②官产收入。③专卖收入，如长期实行盐铁官营专卖而增加的财政收入。④特权收入。

封建制国家的财政支出主要包括以下几个方面。①军事支出。军事支出是封建制国家的重要支出。②国家机构支出。③王室费用。这项支出在封建制国家中占有很大的比重。④文化、教育、宗教支出。⑤生产建设性及公共工程支出。

封建制国家财政的特点如下。①国家财政收支和国王个人收支逐步分离。②财政分配形式由实物形式向货币形式转化，实物形式与货币形式并存，并有力役形式，这是与商品生产和商品交换的发展相适应的。③税收特别是农业税收成为国家财政的主要收入。④产生了新的财政范畴——国家预算。

3. 资本主义国家的财政

资本主义生产关系是在封建社会内部产生和发展起来的。在封建制度解体和资本主义制度确立的过程中，公债、税收以及关税制度等财政杠杆，借助于国家的政治强力，曾作为资本原始积累的重要手段，促进了封建制生产方式向资本主义生产方式的过渡。

资本主义国家的财政收入主要包括以下几个方面。①税收。税收是资本主义国家最主要的财政收入。②债务收入。资本主义国家收不抵支是经常出现的财政现象，为了弥补财政赤字，政府便利用发行公债的形式取得财政收入。③国有企业收入。

资本主义国家的财政支出主要包括以下几个方面。①军事支出。军事支出在资本主义国家特别是垄断资本主义国家的财政支出中占据重要地位。②国家管理经费支出。其包括行政、立法、司法三方面管理费用。③社会文化、教育、卫生、福利支出。④经济和社会发展支出。

资本主义国家财政的特点如下。①财政收支全面货币化。资本主义是高度发达的商品经济，货币渗透到一切领域，财政收支全面采取货币形式。②在资本主义经济发展中，财政逐渐成为国家转嫁经济危机、刺激生产、干预社会经济的重要手段。③发行国债、实行赤字财政和通货膨胀政策，成为国家增加财政收入的经常的和比较隐蔽的手段。④财政随着资本主义国家管理的加强更加完善，有比较健全的财政机构，较为严密的财政法律制度。

4. 我国社会主义财政的建立

(1) 新民主主义财政的建立。我国社会主义财政的建立，归根溯源，要从1927年红色根据地开始。新民主主义财政是在农村革命根据地红色政权建立以后，为适应当时的战争环境和根据地经济极端困难的需要建立起来的。其特点主要如下。①财政收入主要是农民缴纳的公粮。②财政支出主要用于革命战争的供给，此外也负有一定的发展经济的任务。③财政管理基本上是分散的，没有形成统一的制度。

(2) 社会主义财政的建立。1949年10月，中华人民共和国的建立，标志着中国新民主主义革命的结束和社会主义革命的开始，相应的财政也由新民主主义财政转变为社会主义财政。中华人民共和国建立之初，人民政府面临着艰巨而繁重的任务，需要有足够的财政保障。但在当时，人民政权却面临着严重的财政经济困难，国家财政存在着巨额赤字，物价剧烈波动。为此，国家财政做了大量工作，其中主要包括：编制中华人民共和国第一个概算、打击投机资本、统一财经工作、调整工商业、贯彻“三边”方针。到1952年年底，人民政府带领全国人民战胜了严重的财政经济困难，恢复了国民经济，取得了财政经济状况根本好转的伟大胜利，国民经济得到了全面恢复，各项指标都有大幅度增长。物价完全稳定下来，很多商品价格出现较大幅度的回落。财政收支实现了平衡，并略有结余。至此，中华人民共和国财政也完成了由战时财政向平时时期财政的转变，由以农村为中心的分散财政向以城市为中心的集中统一财政的转变，由供给财政向经济建设财政的转变。

三、财政的一般概念

(一) “财政”一词的来源

财政是一个古老的经济范畴，中国古代称财政为“国用”“国计”“度支”“理财”等，并把财政管理部门称为“大农会”“大农司”。但“财政”一词的出现在中文词汇中却只有百年的历史，据考证，清朝光绪二十四年，即1898年，在戊戌变法诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文，这是政府文件中首次起用“财政”一词。当时“财政”一词的使用，是维新派在西洋文化思想的影响下，间接从日本“进口”的，而日本则是借鉴英文的“public finance”一词。孙中山在辛亥革命时期宣传三民主义，曾多次应用“财政”一词，强调财政改革。民国政府成立时，主管国家收支的机构命名为“财政部”。西方国家相应的机构英文名为“treasury”，其本意是金库或国库，在我国也译为“财政部”。但要了解财政的概念，还得从财政的特征入手。

(二) 财政的特征

1. 财政分配的主体是国家

财政不是自古以来就有的，它是人类社会发展到一定历史阶段而产生的一种特定的经济现象。原始社会没有国家，也就没有财政。到了原始社会末期，在私有制和阶级出现以后产生了国家，国家产生后，要行使职能，就要消耗一定的物质资料，而它本身并不是物质资料的生产者，为了满足需要就必须凭借政治权力无偿地分配和占有的一部分社会产品，这种特殊的分配行为就是财政。

2. 财政分配的对象是社会产品且主要是剩余产品

在原始社会较长时期内，生产出来的产品全部被消费掉了，没有剩余，只存在一般的平均分配。原始社会末期，由于生产力的发展，产品出现了剩余，剩余产品的增加是私有制、阶级和国家产生的基础。这就使财政从一般产品分配中独立出来，专门为国家行使职能提供物质基础。

需要指出的是，财政分配的产品既不是社会产品的全部，也不是剩余产品的全部，只是其中的一部分。财政收入中既包括剩余产品价值 M ，又包括部分劳动者报酬 V ，在我国(1985年以前)还包含一部分折旧基金 C 。

3. 财政分配的目的是满足社会公共需要

这里涉及财政学的一个重要理论——社会公共需要理论。

1) 社会公共需要的含义和特征

人类社会的需要尽管多种多样，但从最终需要来看无非有两大类：私人需要和社会公共需要。在现代市场经济条件下，由市场提供私人物品用于满足私人个别需要，由代表政府的公共部门提供公共物品用于满足社会公共需要。那么，什么是社会公共需要呢？

社会公共需要是指向社会提供的安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。

社会公共需要的特征有如下3点。

(1) 满足社会公共需要的产品(公共产品)，其效用具有不可分割性。这种产品是向整个社会提供的，不能将其分割成几个部分分别归某个人或集团消费，如国防、卫生防疫等，与私人产品相区别。

(2) 满足社会公共需要的产品具有消费上的非排他性。某个集团或某个人享用这种产品并不排斥其

他集团和个人享用这种产品。因此,这种产品不用付费或付费很少,如航海中的灯塔、国道等。私人产品付费后他人不能消费,如某人买一瓶啤酒,排斥其他人消费这瓶酒。

(3) 满足社会公共需要的产品,在取得方式上具有非竞争性。增加一个消费者不会引起总的生产成本的增加,即多一个消费者所增加的边际成本为零。私人产品增加一个会多一份成本,如面包。

2) 社会公共需要包括的范围和内容

(1) 保证执行国家职能的需要,包括执行政权职能和社会职能的需要。

(2) 半社会公共需要。即介于公共需要与私人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要,其中一部分或大部分也要由国家集中分配来满足。

例如,大学教育。这种需要并非全体成员都可以享用(名额的限制),进入大学学习具有竞争性和排他性,并且还要对享受人员索取一定的费用。从这点看,大学教育具有个人需要的特征。但由于大学教育是为国家培养高级人才的,所以在许多国家尤其社会主义国家绝大多数都是由政府出资兴办的,享受大学教育的人员只需要付一少部分费用。从这点看,大学教育又具有公共的性质。西方资本主义国家的公立大学也是如此。另外,像抚恤、救济、社会保险、价格补贴等也属于这类需要。

(3) 大型公共设施和基础产业的投资需要。如邮电、通信、民航、铁路以及市政建设,这些产品在使用上具有共同性的特点,不可能被单个企业独占,具有公共产品的特征。社会主义国家这部分建设由政府出资,即使在资本主义国家,某个企业集团也负担不起,大部分仍然由政府投资兴建。

3) 社会公共需要是共同的、特殊的和历史的

“共同的”是指任何社会形态下都存在社会公共需要,它不会随着社会形态的更迭而消失。“特殊的”是指社会公共需要总是具体地存在于某种社会形态之中(如奴隶社会、封建社会、资本主义社会都有自己社会公共需要的内容)。如西方国家的一些福利是社会公共需要,但受我国经济发展水平限制,对我们来说就不是社会公共需要。像北欧一些国家,医疗、教育和养老(65岁以上)免费。“历史的”是指社会公共需要随着生产力的发展不断变化,如对农业、工业和社会教育投资,在不同历史时期,它占财政支出的比例是不同的。

(三) 财政概念的一般表述

财政概念是对财政一般特征的抽象和概括。财政是国家为了满足社会公共需要,对一部分社会产品进行的集中性分配,可以简称为“以国家为主体的分配”。

四、公共财政的基本特征

所谓公共财政,指的是国家(或政府)为市场提供公共产品和服务的分配活动或经济行为,它是与市场经济相适应的一种财政模式或类型。公共财政主要有以下几个基本特征。

(一) 以弥补市场失灵为行为准则

在市场经济条件下,市场在资源配置中发挥基础性的作用,但也存在市场自身无法解决或解决得不好的公共问题。比如,宏观经济波动问题、垄断问题、外部性问题等。解决这些问题,政府是首要的“责任人”。政府解决公共问题,对社会公共事务进行管理,需要以公共政策为手段,而公共政策的制定和执行,又以公共资源为基础和后盾。公共财政既是公共政策的重要组成部分,又

是执行公共政策的保障手段。相对于计划经济条件下大包大揽的生产建设型财政而言，公共财政只以满足社会公共需要为职责范围，凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，公共财政原则上不介入；而市场无法解决或解决不好的，属于社会公共领域的事项，公共财政原则上就必须介入。

(二) 公平性

公共财政政策要一视同仁。市场经济的本质特征之一就是公平竞争，体现在财政上就是必须实行一视同仁的财政政策，为社会成员和市场主体提供平等的财政条件。不管其经济成分如何，不管其性别、种族、职业、出身、信仰、文化程度乃至国籍如何，只要守法经营，依法纳税，政府就不能歧视，财政政策上也不应区别对待。不能针对不同的社会集团、阶层、个人以及不同的经济成分，制定不同的财税法律和制度。

(三) 非营利性

非营利性又称公益性。公共财政只能以满足社会公共需要为己任，追求公益目标，一般不直接从事市场活动和追逐利润。如果公共财政追逐利润目标，它就有可能凭借其拥有的特殊政治权力凌驾于其他经济主体之上，就有可能运用自己的特权在具体的经济活动中影响公平竞争，直接干扰乃至破坏经济的正常运行，破坏正常的市场秩序，打乱市场与政府分工的基本规则；财政资金也会因用于牟取利润项目而使公共需要领域投入不足。公共财政从财政收入来看，主要是依靠非营利性的税收手段取得收入；从财政支出来看，政府主要是将财政资金用于具有非营利性质的社会公共需要方面。

(四) 法制性

公共财政要把公共管理的原则贯穿财政工作的始终，以法制为基础，管理要规范和透明。市场经济是法制经济。一方面，政府的财政活动必须在法律法规的约束规范下进行；另一方面，通过法律法规形式，依靠法律法规的强制保障手段，社会公众得以真正决定、约束、规范和监督政府的财政活动，确保其符合公众的根本利益。具体而言，获得财政收入的方式、数量和财政支出的去向、规模等理财行为必须建立在法制的基础上，不能想收什么就收什么，想收多少就收多少，或者想怎么花就怎么花，要依法理财，依法行政。

第二节 政府与市场

在社会主义市场经济体制下，商品的生产和分配主要依赖非政府部门而不是政府部门。由于我国从封建社会直接跨入社会主义社会，没有经历资本主义商品生产方式，因此，对政府与市场关系的研究还不够深入。而在资本主义国家里，经济学最古老的信条之一就是认为市场经济制度有其公平合理性，特别有利于资源的有效配置。倘若果真如此，为什么还需要政府部门？政府与市场在一国经济运行中是如何分工的？这一节我们将具体地探讨这一问题。

一、效率与公平

(一) 效率

资源配置是指社会对相对稀缺的资源在各种不同用途上加以比较做出的选择，经常用效率表示资源配置的状态。效率最早是由意大利经济学家维弗雷多·帕累托提出，经济学意义上的效率又

称作帕累托效率或者帕累托最优。在经济学中,关于资源配置效率含义最严谨的解释,也是通常所使用的解释,即“帕累托效率”准则。简而言之,如果社会资源的配置已经达到这样一种状态,任何重新调整都不可能在不使其他任何人境况变坏的情况下,而使任何一个人的境况更好,那么,这种资源配置的状况就是最佳的,也就是具有效率的。

如果达不到这种状态,即可以通过资源配置的重新调整而使某人的境况变好,而同时又不使任何一个人的境况变坏,那就说明资源的配置状况不是最佳的,也是缺乏效率的。

当然,“帕累托效率”准则,只是一个理想的状态,现实中难以实现。一般认为,在完全竞争市场条件下,市场运行的结果使社会资源的配置自动处于帕累托最优状态,即此时市场运行是有效的。

但现实市场经济条件下的资源配置并不是时时刻刻都处在帕累托最优状态之中。实现帕累托最优必须同时具备3个条件,包括交换的帕累托最优条件、生产的帕累托最优条件、交换与生产的帕累托最优条件。而这些条件仅靠市场自发达到最优是不可能的,需要进行帕累托改进。帕累托改进是指个人偏好、生产技术和要素投入量既定的条件下,在没有任何一个人情况变坏的情况下,通过改变资源配置使得至少一个人的情况变好,此时的社会资源配置效率也就得到提高,当一种资源配置的状态不可能再进行帕累托改进时,就是一种帕累托最优的资源配置。帕累托改进就需要在资源配置的基础上,由政府利用财政手段进行进一步的修正。

(二) 公平

如果一个社会的财富只被少数人所拥有,而绝大部分人仍然贫困,显然这个社会的经济福利水平不值得称赞,因此必须引入判定社会福利状况和一个社会收入分配理想状态的另一标准,就是公平。

公平一般是指人们对一定社会历史条件下人与人之间利益关系的一种评价。不同的人会有不同的公平观,不同社会制度下人们对公平也会有不同的价值判断。公平主要包括以下两种含义。一是经济公平,即社会对每一个社会成员参与竞争、就业等一切经济活动的资格都一视同仁,所有社会成员都按同一规则参与经济活动,各人按照其对生产的贡献份额获取相应的收入份额,即机会均等。经济公平追求的是竞争规则和过程的公平,它能有效激发社会成员参与竞争的积极性,推动社会生产力的发展,同时也是市场经济的内在要求,强调要素投入和要素收入相对称。二是社会公平,即国家通过对社会财富和国民收入的调节与再分配,以达到社会普遍认可的公平与公正的要求。国家可以通过社会保障体系和财政补贴对缺乏竞争力的弱者提供帮助,同时通过个人所得税和遗产税等对个人收入和财产进行调节,避免两极分化,实现收入分配上的相对公平,也就是结果公平。社会公平是收入分配的理想状态,强调的是将收入差距维持在现阶段社会各阶层人们能接受的范围内,缩小贫富差距就是促进公平。

为了对公平程度进行衡量,经济学家们经常引入洛伦兹曲线这一工具和基尼系数这一指标。洛伦兹曲线直观反映社会的收入是如何在不同阶层的家庭中分配的,根据洛伦兹曲线找出判断分配平等程度的指标,这个数值就是基尼系数,基尼系数是定量测定收入分配差异程度的一个重要分析指标。在国际上,经济学家们经常使用基尼系数说明一个国家或地区的财富分配状况。这个指数在0和1之间,数值越低,表明财富在社会成员之间的分配越均匀;数值越高,表明分配差距越大。按照联合国有关组织的规定,基尼系数低于0.2表示绝对平均;0.2~0.3表示比较平均;0.3~0.4表示相对合理;0.4~0.5表示收入差距较大;0.6以上表示收入差距悬殊。

基尼系数得到了世界各国的广泛重视和普遍采用,国际上通常把0.4作为收入分配差距的警戒

线，一般发达国家的基尼系数在0.24~0.36。我国目前计算农村居民基尼系数、城镇居民基尼系数、全国居民基尼系数。2007年以来，中国的基尼系数已经超过0.4的警戒线。

(三) 效率与公平的协调

效率与公平既对立又统一，协调效率与公平的矛盾，是现代市场经济正常运行和社会稳定的必要条件。

效率与公平的统一性表现在：一是公平分配是提高效率的前提；二是效率是公平分配的基础。如果把效率问题看成“做蛋糕”，把公平问题看成“切蛋糕”，那么很显然，只有做大蛋糕，切出来的蛋糕才会更大，对参与分配的人来说才更有意义。另外，如果蛋糕的分配结果对大家来说是相对公平合理的，无疑有助于提高大家努力做蛋糕的积极性。

效率与公平的矛盾性表现在：在市场经济条件下，由于个人之间在生产要素占有、竞争能力和竞争机会等方面存在事实上的不平等，高效率往往带来人们收入的悬殊差距，从而不利于社会公平的实现。同样，如果过分强调公平，不能适当拉开收入差距，就会妨碍效率的提高。

从我国现阶段来看，正确处理效率与公平的关系，从总体上说，侧重于效率同时兼顾公平，这是应有的选择。这就需要市场和财政两者有效结合实现两种原则的兼顾。

二、资源配置的两种方式

在市场经济条件下，资源配置有两种方式：市场配置方式(市场调节)和计划配置方式(计划调节)。因此，市场是一种资源配置系统，政府也是一种资源配置系统，财政是一种政府的经济行为，因而研究财政问题要从政府与市场关系说起。市场是一种有效率的运行机制，但市场的资源配置功能不是万能的，市场机制也有其本身固有的缺陷，经济学把这种缺陷称为“市场失灵”(market failure)。市场失灵为政府介入或干预经济运行提供了必要性和合理性的依据，这也是分析和研究政府与市场关系的基础。

市场经济体制下，市场对资源配置起主导作用，市场上的一切经济行为都是按照价格机制运作。古典经济学家们认为，完全竞争的市场机制可以通过供求双方的自发调节，使资源配置和社会生产达到最优状态，即所谓的“帕累托最优”。如果情况真是这样，财政的作用就应该只限于筹集政府收入，它存在的必要性也就只是源于国家的存在。但是，我们看到的现实情况并不是这么理想，在市场经济体制下，我们对财政存在必要性的认识还应该更进一步。问题主要在于完全竞争的市场机制只是经济学研究中的一种理想机制，在现实生活中并不具备形成完全竞争市场所需的全部条件。而只要有某一条件没有得到满足，市场机制在实现资源有效配置上就有可能出现失灵。

市场配置的这种供需关系在诸多的不确定性因素的驱动下，呈现出杂乱无章的状态，使人们不能很好地把握市场的资源配置功能。也就是说，市场这只“看不见的手”并非万能，经济学家称它为“市场失灵”或“市场失效”。这就必须由“看得见的手”即政府职能来发挥作用，采取宏观调控，以弥补市场的不足和限制市场消极作用的发挥。

市场失灵和市场缺陷是市场经济体制中财政存在的理论基础。

三、市场失灵及其表现

(一) 市场失灵的涵义

市场失灵是指市场本身无法有效配置资源，从而引起收入分配不公平及经济社会不稳定的态

势。对经济学家而言,这个词通常用于无效率状况特别严重时,或非市场机构较有效率并且创造财富的能力较私人选择为佳时。另外,市场失灵也通常被用于描述市场力量无法满足公共利益的情况。市场失灵的两个主要原因是:①成本或利润价格的传达不适当,进而影响个体经济市场决策机制;②次佳的市场结构。

(二) 市场失灵的表现

1. 公共产品

公共产品是市场失灵的一个重要领域。西方经济学认为产品分为私人产品和公共产品。萨缪尔森在其《公共支出的纯理论》(*The Pure Theory of Public Expenditure*)一文中给出了公共产品的定义:纯粹的公共产品指的是这样的物品或劳务,即每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种物品或劳务消费的减少。

(1) 公共产品的特征。西方经济学家根据萨缪尔森的定义,总结了公共产品相对于私人产品的特征:效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性。由于公共产品具有上述特征,市场对公共产品的生产进行资源配置时就会出现失灵的现象,如国防、公安、航标灯、路灯、电视信号等。一般来说,由于“搭便车”现象的存在,完全由市场决定的公共产品的生产量是不足的。在这种情况下,政府就应该设法增加公共产品的供给。

(2) 公共产品的种类。按照特征的不同,公共产品可分为以下几种。①纯公共产品,指的是严格满足非竞争性和非排他性两个条件的产品,这种纯粹的公共产品很少,如国防,就是典型的例子。此外,货币稳定、环境保护等,也具有类似的特征。②混合公共产品,其中包括自然垄断和公共资源。自然垄断指的是具有非竞争性但又具有排他性的产品,例如收费的桥梁、学校、公园、医院、有线电视等。公共资源是指具有非排他性又具有竞争性的产品,如海洋鱼类、野生动物、森林、草原、矿藏、清洁的空气和水等。按照受益范围的不同,公共产品可分为:全球性或国际性公共产品、全国性公共产品、区域性公共产品、地方性公共产品。

(3) 公共产品的提供方式。①政府提供,针对纯公共产品。②政府提供和市场提供相结合,针对混合公共产品。③私人自愿提供,比如慈善捐赠。

2. 外部效应

所谓外部效应,是指私人边际成本和社会边际成本之间,或私人边际效益和社会边际效益之间的非一致性。即某个人或厂商的经济行为影响了他人或厂商,却没有为之承担相应的成本费用或没有获得应有的报酬。由于私人经济主体主要以追求私人利益最大化为目标,所以对于带有外部效应的物品或劳务的供给不是过多就是不足。外部效应除了影响社会经济效率之外,由于外部效应导致的成本或报酬分担不合理,它也会妨碍社会的公平。所以,政府应当对外部效应进行矫正,将外部的成本或报酬内部化,使带有外部效应的产品的生产数量改变到合理的水平。

外部效应分为正外部性和负外部性。外部效应说明一个厂商从事某项活动给其他人带来利益或损失的现象。如上游水库可以使下游受益,这是正的外部效应;上游造纸厂对下游河流造成污染,这是负的外部效应。当出现正的外部效应时,生产者的成本大于收益,利益外溢,得不到应有的效益补偿;当出现负的外部效应时,生产者的成本小于收益,受损者得不到效益补偿,因而完全靠市场竞争不可能形成理想的资源配置效率。

外部性的公共对策。当出现外部效应时,政府可以采用税收和财政补贴加以纠正。对正的外部

效应给予适当补贴鼓励，对负的外部效应加税缩小产量。还有另外两个办法：①政府管制，制定环境质量标准，合并与外部效应有关的企业，使外部效应内部化；②通过重新分配产权，实行排污权交易制度，由私人交易自行解决。

3. 自然垄断和规模经济

为了保证市场机制(看不见的手)能够发挥调节经济的作用，就必须有充分的竞争。然而在现实生活中，一方面产品之间总是有差别的，存在着不同程度的不可替代性；另一方面，交通费用等交易成本也往往阻碍着资源的自由转移。这些都会增强个别厂商影响市场的能力，从而削弱市场的竞争性。

例如，自来水、电话、供电等自然垄断行业，大规模的生产可以降低成本，提高收益，即存在规模经济，一旦某个公司占领了一定的市场，实现了规模经营，就会阻碍潜在的竞争者的进入。同时新进入该行业公司，由于生产达不到一定的规模，成本会高于大公司。因此，在规模经济显著的行业特别容易形成垄断。在存在垄断的情况下，垄断者凭借自身的垄断优势，往往使产品价格和产出偏离社会资源的最优配置要求。其后果是剥夺了消费者剩余，造成社会净福利的损失，既不公平也失去效率。为此，各国都致力于削弱垄断的势力，如制定《反垄断法》或政府通过自己生产(公共生产)或公共定价办法来达到更高效率的产出。西方国家法律认定为垄断就要制裁，其中一个办法就是拆分。如美国电报电话公司一拆为四；1999年，微软被美国司法部起诉为垄断，如果罪名成立，这家世界最大的软件公司将面临解体，但因当时美国经济不景气，这件事被搁置。

4. 信息不充分和不对称

完全竞争市场的生产者和消费者都要求有充分的信息，生产者知道消费者需要什么，需要多少，以及需求的变化；消费者也知道产品的品种、性能和质量；生产者之间也需要相互了解。而在市场经济条件下，生产者与消费者生产、销售、购买都属于个人行为，都不可能掌握充分的信息。特别是随着市场规模的扩大，信息越来越分散、复杂，加工处理信息的成本也难以为决策者所接受，从而不可避免地出现许多非理性决策。例如，购买电热水器的消费者并不知道每个品牌的用电安全问题，购买奶粉的顾客也不知道每种奶粉的质量情况，这就需要政府向社会提供有关商品的供求状况、质量、价格趋势以及前景预测等信息。政府提供信息，弥补了市场缺陷，属于公共服务的范围。

5. 收入分配不公平

这是因为市场机制遵循的是资本与效率的原则。资本与效率的原则又存在着“马太效应”。从市场机制自身作用看，这是属于正常的经济现象。竞争的市场机制是按要素进行分配的，但人们拥有的初始要素既与人的天赋、遗传、家庭关系、社会地位、性别、种族等有关，又与垄断和其他不完全竞争有关，从而使人们之间的收入差异很大，且有失公平。这就需要政府按照合理的社会公平准则通过财政收支实施再分配政策，可以利用税收、转移支付、财政补贴、社会保障等财政手段进行调节。

6. 宏观经济不稳定

市场机制是通过价格和产量的自发波动达到需求与供给的均衡，而过度竞争不可避免地导致求大于供与供大于求的不断反复，进而导致通货膨胀或者通货紧缩及失业等情况发生。由于各国经济存在着周期性的波动，政府有必要启用财政与货币政策调节社会的总需求，以保证宏观经济的稳定增长。

四、政府失灵及其表现

用政府活动的最终结果判断的政府活动过程的低效性和活动结果的非理想性称为政府失灵。对于“市场失灵”的认识,使西方国家在20世纪30年代至60年代期间采取了一系列干预经济的措施。然而到了20世纪70年代,这些措施所存在的问题日益暴露,经济学家和政治学家们开始注意“政府失灵”现象。

政府失灵也称政府失效,指政府为弥补市场失灵而对经济、社会生活进行干预的过程中,由于政府行为自身的局限性和其他客观因素的制约而产生的新的缺陷,进而无法使社会资源配置效率达到最佳的情景。具体表现在个人对公共物品的需求得不到很好满足,公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源,致使公共支出规模过大或者效率降低,政府的活动或干预措施缺乏效率,或者说政府做出了降低经济效率的决策或不能实施改善经济效率的决策。政府失灵可以概括为以下几个方面。

(一) 政府决策失效

政府主要是通过政府决策(即制定和实施公共政策)的方式去弥补市场的缺陷,因此,政府失效通常表现为政府决策的失效。它包含以下3个方面:第一,政府决策没有达到预期的社会公共目标;第二,政府决策虽然达到了预期的社会公共目标,但成本(包括直接成本和机会成本)大于收益;第三,政府决策虽然达到了预期的社会公共目标,而且收益也大于成本,但带来了严重的负面效应。例如:政府采取医疗保险或公费医疗政策,却无法控制医疗费用的上升;一些国家为了使收入分配更公平,对高收入者征收高额累进税,却把这些人赶到税率低的国家定居,随之失去了他们的资本和智慧。

(二) 政府机构和公共预算的扩张

政府部门的扩张包括政府部门组成人员的增加和政府部门支出水平的增长。对于政府机构为什么会会出现自我膨胀,布坎南等人从5个方面加以解释:①政府作为公共物品的提供者和外部效应的消除者导致扩张;②政府作为收入和财富的再分配者导致扩张;③利益集团的存在导致扩张;④官僚机构的存在导致扩张;⑤财政幻觉导致扩张。

(三) 公共物品供给的低效率

由于缺乏竞争压力,公共物品的供给被垄断,没有竞争对手,就有可能导致政府部门的过分投资,生产出多于社会需要的公共物品。同时没有降低成本的激励机制,行政资源趋向于浪费。另外,监督信息不完备,从理论上讲,政治家或政府官员的权力来源于人民的权利让渡,因此他们并不能为所欲为,而是必须服从公民代表的政治监督,然而,在现实社会中,这种监督作用将会由于监督信息不完全而失去效力,再加上前面所提到的政府垄断,监督者可能为被监督者所操纵。所以在更多的时候,由于政策的执行结果在很大程度上取决于执行人员的效率和公正廉洁,而政府官员自己的利益或偏好与社会利益和偏好往往不一致,这会使政策执行的效果大打折扣。

(四) 政府的寻租活动

公共选择理论认为,一切由于行政权力干预市场经济活动造成不平等竞争环境而产生的收入都称为“租金”,而对这部分利益的寻求与窃取行为则称为寻租活动。“寻租是投票人,尤其是其中

的利益集团，通过各种合法或非法的努力，如游说和行贿等，促使政府帮助自己建立垄断地位，以获取高额垄断利润。”可见，寻租者所得到的利润并非是生产的结果，而是对现有生产成果的一种外在分配，因此，寻租具有非生产性的特征。同时，寻租的前提是政府权力对市场交易活动的介入，政府权力的介入导致资源的无效配置和分配格局的扭曲，产生大量的社会成本：寻租活动中浪费的资源，经济寻租引起的政治寻租浪费的资源，寻租成功后所损失的社会效率。另外，寻租也会导致不同政府部门官员争夺权力，影响政府的声誉和增加廉政成本。公共选择理论认为寻租主要有3类：①通过政府管制的寻租；②通过关税和进出口配额的寻租；③在政府订货中的寻租。

由于“政府失灵”的因素存在，不能过分夸大政府对纠正“市场失灵”的作用。另外，政府干预本身也是有成本的，税收是政府筹资的主要方式，在征税的过程中会产生征收成本。另外，由于税收干扰了私人部门的选择往往还会带来额外的效率损失，即税收的超额负担。只有在市场失灵导致的效率损失大于这些税收成本的情况下才需要政府干预。

总之，单纯的市场机制和单纯的政府机制都是不可取的，两者都有优越性，但又都有其自身不可克服的缺陷。只有两种机制相互配合，才有助于实现理想的目标。

五、政府与市场的基本分工

“政府应做的，就是财政要干的”，这并不是说政府可以为所欲为。政府应做什么？政府可能做什么？除了取决于政府的性质和生产水平外，还受政府与市场作用范围的制约。实际上，确定了政府应该干什么，就等于划清了政府与市场的作用范围。

政府与市场分工的基本原则：第一，从作用范围上看，政府活动的界限应在市场失灵领域，而市场机制的调节应在政府失效的领域。第二，从作用的层次上看，政府活动主要在宏观经济层面上，而市场经济主要在微观经济层面上。第三，从公平与效率准则的实现上看，政府主要致力于社会公平，市场主要致力于效率提高。

政府分工负责的范围具体如下。政府必须向社会提供个人或私人企业不愿或不可能提供的公共服务；必须承担起保护自然资源的责任；必须向社会提供诸如公共教育等个人或私人企业所承受不了的，而社会效益往往大于个人利益的公共服务；必须提供或者帮助提供那些市场正常运行所必不可少的公共服务，如食物和药品等商品的质量管理；必须对那些与公共利益密切相关并具有垄断性的企业加以适当的调节，以确保公众利益不受侵犯；必须负责生产那些私人企业不能生产的或不能以同等效率生产的公共产品，如邮政；必须将核武器如原子弹等有关国家安全的产品生产置于政府的控制之下；必须运用税收减免、优惠贷款与补贴等直接或间接的经济手段，来促进那些社会需要的高新企业的成长与发展；应当承担起社会保障、制定最低工资法以及消除企业间竞争过度等职能，保证每个公民最低限度的生活标准，使他们免除经济生活中那些不合理的或不必要的风险；必须采取《反垄断法》等措施，以限制社会经济权利在个人手中的集中和产业的垄断；必须从人道主义立场出发，为社会提供医疗保健方面的服务；必须运用主观的财政与货币政策来保证国民经济的稳定与充分就业；应该积极发展与其他国家的经济关系；应该采取各种手段和措施，对付来自他国的武力威胁与军事侵略；必须建立全国安全网，以防范国家经济风险和外来金融冲击等。

第三节 财政的职能

财政职能是指财政在社会经济生活中所具有的功能。它是财政这一经济范畴的本质反映,具有客观必然性。财政职能是一国政府(国家)职能的一个重要组成部分,同时又是实现政府(国家)职能的一个重要手段。在人类历史上,财政的职能随着历史的前进、社会经济制度的变革不断地发生变化。在我国社会主义市场经济条件下,财政的职能可以概括为3个方面:资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。

一、资源配置职能

资源配置的问题是经济学研究的逻辑起点。任何社会可用于生产的资源无论在质还是在量上都是有限的,如土地(自然资源)、劳动力和资本,而这些资源要用来满足的人类的需求是无限的、多样的,于是产生了如何在各种需求之间最优配置的问题。应该用何种方式做出资源配置的决策,政府应该如何促进社会资源的最优配置,这正是财政学要回答的基本问题,即如何利用这个权力配置好资源。

(一) 资源配置职能的含义

资源配置,用通俗一点的语言来表达,广义理解可以是指社会总产品的配置,狭义理解可以是指生产要素的配置。不论何种理解,资源配置就是运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构以及技术结构和地区结构,达到优化资源结构的目标。

(二) 资源配置职能的目标

世界上所有国家都将高效地配置资源作为头等重要的经济问题,而资源配置的核心是效率问题,效率问题又是资源的使用方式和结构问题。经济学中,通常使用“帕累托效率”准则来界定资源配置是否具有效率。

正如前面所说,在市场经济体制下,市场在资源配置中起基础性作用,在具备充分竞争条件下的市场,会通过价格与产量的均衡自发地形成一种资源配置最佳状态。但由于存在市场失灵,市场自发形成的配置不可能实现最优的效率状态,因而需要政府介入和干预。财政的资源配置职能是由政府介入或干预所产生的,它的特点和作用是通过本身的收支活动为政府提供公共物品的经费和资金,引导资源的流向,弥补市场的失灵和缺陷,最终实现全社会资源配置的最优效率状态。因此,财政的资源配置职能要研究的问题主要是:资源配置效率用什么指标来表示,如何通过政府与市场的有效结合提高资源配置的总效率以及财政在配置资源中的特殊机制和手段。

在实际生活中,各国政府通常是采取某些指标(如失业率和经济增长率)或由若干指标组成的“景气指数”来表示资源配置效率,我国当前主要采取GDP增长率指标。GDP增长率指标无疑存在某些缺陷,如GDP增长有可能不会带来居民福利和社会福利的提高等。但是,GDP是按市场价格表示的一个国家的所有常驻单位在一定时期生产活动的最终成果,可以反映一个国家经济总体规模和经济结构,反映一个国家的贫富状况和居民的平均生活水平,反映当前经济的繁荣或衰退以及通货膨胀或通货紧缩的态势等,因而对于以经济增长为主要目标的发展中国家来说仍是可取的。

(三) 财政资源配置职能的主要内容

在市场经济体制下,财政应该在公共产品、准公共产品、自然垄断行业产品等方面进行资源配置。主要内容有如下几个方面。

1. 调节资源在产业部门之间的配置

调整产业结构不外乎两条途径:一是调节投资结构(即增量调节);二是改变现有企业的生产方向,即调整产业存量结构促使一些企业转产。财政在这两方面都发挥着作用。

首先,调整投资结构。调整预算支出中的投资结构表现在:加大能源、交通、基础产业和基础设施的投资,减少一般加工工业投资;利用财政税收和投资政策引导投资方向,通过不同的税率、不同的折旧率及不同的贷款利率来实现调节目。

其次,调整产业存量结构。过去主要靠对企业实行“关、停、并、转”的行政手段,今后根据市场经济要求,除必需的行政手段外,主要通过兼并和企业产权重组来进行,针对不同产业实行区别对待的税收政策。

2. 调节资源在不同地区之间的配置

我国幅员辽阔,但地区间经济发展极不平衡。东部集中了国家先进的工业、高精尖技术和丰富的信息资源,全国GDP的3/4都出自东南沿海;西部地区生产力发展水平相对落后,但有丰富的原材料资源储备和廉价的劳动力市场。据有关部门估算,东西部最大差距达50年,其原因主要有:一是由于历史的、地理的和自然条件方面的差异;二是由于纯粹的市场机制导致资源往往向经济发达地区单向流动,从而使落后地区更加落后,发达地区也更加发达。这不利于经济的长期稳定均衡的发展,因此需要运用财政支出、税收、公债、补贴、财政体制及财政政策等方面的手段调节资源在不同地区间的合理配置。

改革开放以来,我国通过推行“梯度推移”的战略,优先发展东部沿海地区,在这一过程中的倾斜式的财税政策作为一把“双刃剑”,一方面促进了东部地区的迅速崛起,同时也在另一方面拉大了东西部地区的差距。

3. 调节全社会资源在政府和非政府部门之间的配置

社会资源在政府和非政府部门之间的分配比例,其依据主要是社会公共需要在整个社会需要中所占比例。这一比例不是固定不变的,而是随着经济的发展、国家职能和活动范围的变化而变化的。应当使政府部门支配和使用的资源与承担的责任相适应,政府支配的资源过多或过少都不符合优化资源配置的要求。

例如,在过去的体制下,政府大包大揽,资源配置权限大;而在现在市场经济条件下,政府不直接插手微观企业,资源配置权限小,调整政府行为既有补位也有退位,应该在社保、福利、环境优化、就业等方面补位,在生产领域对企业直接管理要退位。

(四) 财政实现资源配置职能的机制和手段

1. 确定财政收支占国民收入的合理比例

在明确社会主义市场经济中政府经济职能的前提下,确定社会公共需要的基本范围,确定财政收支占GDP的合理比例,从而实现资源配置总体效率。我国过去一段时间内,预算内的财政收支占GDP的比重、中央财政收入占全部财政收入的比重明显偏低,不能有效地保证理应由财政承担的重要投入,对引导社会资金的合理流动也缺乏力度,教育、公共卫生、环境保护、社会保障、科

技进步、农业发展等方面的投入不足, 财政在支持经济建设特别是结构性调整方面处于软弱无力的地位, 这些都是财政资源配置职能弱化的表现。

2. 优化财政支出结构

优化财政支出结构, 正确安排财政支出中的购买性支出和转移性支出、消费性支出和投资性支出的比例; 合理安排财政支出的规模和结构。贯彻国家的产业政策, 保证重点建设的资金需要; 保证重点支出, 压缩一般支出, 提高资源配置的结构效率。我国国民经济和社会发展战略规划明确规定了对资源配置的要求: 各级政府要加强农业投入, 要加大科技投入, 基础性项目主要由政府集中必要资金进行建设, 公益性项目主要运用财政资金安排建设, 增加对西部开发和振兴东北老工业基地的财政支持。

3. 通过合理安排政府投资的规模和结构确保国家的重点建设

政府投资规模主要指预算内投资在社会总投资中所占的比重, 表明政府集中的投资对社会总投资的调节力度。而预算内投资结构和对重点建设的资金投入, 在产业结构调整中起着重要作用, 这种作用对发展中国家有着至关重要的意义。我国过去预算内投资占全社会投资比重过低, 公共设施和基础设施发展滞后对经济增长形成了“瓶颈”制约, 自实施积极财政政策以后才大有改观。

4. 鼓励并调节民间投资

通过政府投资、税收和财政补贴等手段, 带动和促进民间投资及对外贸易, 吸引外资, 提高经济增长率。财政以投资、税收、财政补贴和贴息等手段引导、调节企业投资方向, 扶持国家政策性的投资项目。

5. 提高财政资源配置本身的效率

对每项生产性投资的确定和考核都要进行成本—效益分析, 对于公共建筑和国防工程之类的属于不能收回投资的项目, 财政拨款应视为这种工程的成本, 力求以最少的耗费实现工程的高质量, 甚至作为财政收入的主要形式的税收, 也存在税收收入与税收成本的对比问题。我国近年来编制部门预算、实行政府采购制度、实施国库集中收付制度、采用“收支两条线”制度以及加强税收征管, 都是提高财政资源配置本身效率的重大举措, 提高了财政支出的经济效益, 避免了资源的浪费。

二、收入分配职能

(一) 财政收入分配职能的含义

收入分配职能是指财政在国民收入分配中, 通过对参与收入分配的各主体利益关系的调节, 克服市场机制缺陷造成的收入和财富分配不公, 以及按劳分配不能完全保证实现的财富分配不公, 从而达到公平合理分配的目标。

在市场机制的作用下, 由于人们占有(或继承)财产情况的不同以及劳动能力的差别, 由市场决定的收入分配状况, 往往是极不公平的。这不仅有违社会公平原则, 而且会导致诸如贫困、富裕阶层中财富的浪费、社会冲突、低收入阶层得不到发展与改善自己处境的机会等消极的社会后果。因此, 政府有义务用财政调节手段解决收入分配不公问题。

(二) 财政收入分配职能的目标

收入分配的目标是实现公平分配,而公平分配又包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平(规则公平)强调要素的投入与要素的收入相对称,它是在市场竞争的条件下由等价交换来实现,这种公平与效率相一致。社会公平(包括起点公平和结果公平)是将以上(市场)分配的偏差所造成的收入差距维持在各阶层所能承受的范围内。财政学探讨的是社会公平,因为前一个公平(经济公平)已由市场在交换中解决。

(三) 财政收入分配职能的内容

1. 调节企业利润水平

首先,企业的税收负担要适度,使政府税收既满足国家行使职能的财力需要,又要使企业有自我发展、自我积累和自我改造的能力。其次,企业的利润水平要能反映企业的经营管理水平和主观能力状况。

2. 调节居民收入水平

现阶段,我国实行的是按劳、按资、按需分配相结合,并以按劳分配为主。个人收入既要合理拉开差距,又要防止贫富过分悬殊。要做到这一点就要通过税收、转移支付手段,还有国家的一些收入分配政策进行调节。

(四) 财政实现收入分配职能的机制和手段

1. 划清市场分配与财政分配的界限和范围

原则上属于市场分配的范围,财政不能越俎代庖;凡属于财政分配的范围,财政应尽其职。比如,应由市场形成的企业职工工资、企业利润、租金收入、财产收入、股息收入等,财政的职能是通过再分配进行调节的;而医疗保险、社会福利、社会保障等,则应改变目前“企业办社会”的状况,由财政集中分配,实现社会化。

2. 规范工资制度

这里的工资制度是指由国家预算拨款的政府机关公务员的工资制度和视同政府机关的事业单位职工的工资制度。凡应纳入工资范围的收入都应纳入工资总额,取消各种明补和暗补,提高工资的透明度;实现个人收入分配的货币化和商品化;适当提高工资水平,建立以工资收入为主、工资外收入为辅的收入分配制度。

3. 加强税收调节

税收是调节收入分配的主要手段,通过间接税调节各类商品的相对价格,从而调节各经济主体的要素分配;通过企业所得税调节公司的利润水平;通过个人所得税调节个人的劳动收入和非劳动收入,使之维持在一个合理的差距范围内;通过资源税调节由于资源条件和地理条件而形成的级差收入;通过遗产税、赠与税调节个人财产分布等。

4. 扩大转移性支出

通过转移性支出,如社会保障支出、救济金、补贴等,使每个社会成员得以维持起码的生活水平和福利水平。

三、经济稳定职能

(一) 经济稳定职能的含义

经济稳定职能是政府运用税收、公债、转移性支出、投资等财政变量与其他经济变量的有机联系和相互影响,来调节和管制社会需求的总量和结构,使之与社会供给相适应,促使经济增长过程持续稳定的职责和功能。在市场经济中,由于市场机制的自发作用,不可避免地造成经济的波动,社会总需求与总供给的不平衡、通货膨胀、失业、经济危机是经常发生的,有时甚至还会出现通货膨胀和经济停滞并存的“滞胀”局面。这就需要政府对市场进行干预和调节,以维持生产、就业和物价的稳定。因此,经济稳定和增长就成为财政的基本职能之一。经济稳定包含充分就业、物价稳定和国际收支平衡多重含义。

充分就业并非指可就业人口百分之百地就业。由于经济结构不断调整,就业结构也在不断变化。在任意时点上,总会有一部分人暂时脱离工作岗位处于待业状态,经过一段时间培训后重新走上工作岗位。因而,充分就业是指可就业人口的就业率达到了由该国当时社会经济状况所能承受的最大比率。

物价稳定也并不意味着物价冻结、上涨率为零。应当承认,即使在经济运行正常时期,物价的轻度上涨也是一个必须接受的事实,而且有利于经济增长。相反,物价长时间低迷并不利于经济的正常运行。所以,物价稳定是指物价上涨幅度维持在不至于影响社会经济正常运行的范围内。

国际收支平衡指的是一国在国际经济往来中维持经常性项目收支(进出口收支、劳务收支和无偿转移收支)的大体平衡,因为国际收支与国内收支是密切联系的,国际收支不平衡同时意味着国内收支不平衡。

增长和发展是不同的概念。增长是指一个国家的产品和劳务的数量的增加,通常用国民生产总值(GNP)或国内生产总值(GDP)及其人均水平来衡量。发展比增长的含义要广,不仅意味着产出的经济增长,还包括随着产出增长而带来的产出与收入结构的变化以及经济条件、政治条件和文化条件的变化,表现为在国民生产总值中农业所占的比重相应下降,而制造业、公共事业、金融保险业、商业、建筑业等所占的比重相应上升,随之劳动就业结构发生变化,教育程度和人才培养水平逐步提高。简而言之,发展是一个通过物质生产的不断增长来全面满足人们不断增长的基本需要的概念,对发展中国家来说,包括消除贫困、失业、文盲、疾病和收入分配不公等现象。

(二) 财政实现经济稳定职能的机制和手段

1. 通过财政预算政策进行调节

经济稳定的目标集中体现为社会总供给和社会总需求的大体平衡。如果社会总供求保持了平衡,物价水平就是基本稳定的,经济增长率也是适度的,而充分就业和国际收支平衡也就不难实现。财政政策是维系总供求大体平衡的重要手段。当总需求超过总供给时,财政可以实行紧缩政策,减少支出和增加税收或两者并举;一旦出现总需求小于总供给的情况,财政可以实行适度宽松政策,增加支出和减少税收或两者并举,由此扩大总需求。在这个过程中,财政收支发生不平衡是可能的而且是允许的。针对不断变化的经济形势而灵活地变动支出和税收,被称为“相机抉择”的财政政策。

2. 发挥财政“自动稳定器”的作用

在财政实践中,还可以通过一种制度性安排,发挥某种“自动”稳定作用,例如累进所得税制

度、失业救济金制度，都明显具有这种作用。原则上说，当经济现象达到某一标准就必须安排的收入和支出，均具有一定的“自动稳定”作用。当然，这种“自动稳定”的机制究竟有多大的作用尚且存疑，更何况，在发展中国家，这种机制本身就是欠缺的。

在收入方面，主要实行累进所得税制。在这种税制条件下，当经济过热出现通货膨胀时，企业和居民收入增加，适用税率相应提高，税收的增长幅度超过国民收入增长幅度，从而可以抑制经济过热；反之，当经济萧条时，企业和居民收入下降，适用税率相应降低，税收的降低幅度超过国民收入的降低幅度，从而可以刺激经济复苏。当然，上述作用是以所得税，特别是个人所得税在整个税收中占有相当大的比重为前提的。目前，在我国企业所得税实行比例税率，而个人所得税尚未成为我国的主体税种，这种作用相对有限，但从长远看，作为一种制度安排，仍然有借鉴意义。

在财政支出方面，主要体现在转移性支出(社会保障、补贴、救济、福利支出等)的安排上，其效应正好同税收相配合。经济高涨时，失业人数减少，转移性支出下降，对经济起抑制作用。反之，经济萧条时，失业人数增加，转移性支出上升，对经济复苏起刺激作用。

3. 加强公共设施的投资力度

通过投资、补贴和税收等多方面安排，加快农业、能源、交通运输、邮电通信等公共设施的发展，消除经济增长中的“瓶颈”，并支持第三产业的发展，加快产业结构的转换，保证国民经济稳定与高速增长的最优结合。

4. 切实保证非生产性的社会公共需要

为社会经济发展提供和平安定的环境，治理污染，保护生态环境，提高医疗卫生水平，加快文化教育事业的发展，完善社会福利和社会保障制度，使增长与发展相互促进、相互协调，避免出现某些发展中国家曾经出现的“有增长而无发展”或“没有发展的增长”等现象。

本章小结

1. 生产力的发展，剩余产品的出现，是财政产生的物质基础，成为财政产生的经济条件；私有制、阶级和国家的出现是财政产生的政治条件，财政是因国家的产生而产生的。

2. 财政的特征：财政分配的主体是国家，财政分配的对象是社会产品且主要是剩余产品，财政分配的目的是满足社会公共需要。

3. 社会公共需要的特征：不可分割性、非排他性、非竞争性。

4. 公共财政的基本特征：以弥补市场失灵为行为准则、公平性、非营利性、法制性。

5. 衡量效率的标准是帕累托效率或者帕累托最优，而公平程度衡量指标主要是基尼系数。

6. 市场失灵是指市场本身无法有效配置资源，从而引起收入分配不公平及经济社会不稳定的态势。市场失灵的表现：公共产品、外部效应、自然垄断和规模经济、信息不充分和不对称、收入分配不公平、宏观经济不稳定。

7. 在我国社会主义市场经济条件下，财政的职能可以概括为3个方面：资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能。

8. 收入分配的目标是实现公平分配，而公平分配又包括经济公平和社会公平两个层次。

9. 经济稳定包含充分就业、物价稳定和国际收支平衡多重含义。

习 题

一、选择题

1. 财政的职能主要有()。
 - A. 资源配置
 - B. 收入分配
 - C. 经济稳定
 - D. 财政监督
2. 市场失灵的表现有()。
 - A. 公共产品
 - B. 外部效应
 - C. 信息不充分
 - D. 自然垄断
3. 公共产品与私人产品区分的主要标准是()。
 - A. 非排他性
 - B. 非竞争性
 - C. 不可分割性
 - D. 排他性
4. 财政分配的主体是()。
 - A. 企业
 - B. 国家
 - C. 家庭
 - D. 社会团体与组织
5. 财政产生的条件有()。
 - A. 社会条件
 - B. 文化条件
 - C. 经济条件
 - D. 历史条件
 - E. 政治条件
6. 属于典型的负外部性的例子是()。
 - A. 海上灯塔
 - B. 汽车尾气
 - C. 企业对资源的配置
 - D. 义务教育

二、判断题

1. 无论是在计划经济还是在市场经济环境下, 财政对资源配置起基础作用。 ()
2. 现实经济生活中, 客观存在着这样一些物品, 它们满足我们的共同需要, 在同一时间中可使多个个体得益, 并无须通过竞争来享用, 这些物品叫作公共产品。 ()
3. 税负不变是财政稳定经济职能的目标构成要素。 ()
4. 财政产生的首要条件是政治条件。 ()

三、名词概念

1. 财政
2. 市场失灵
3. 外部效应
4. 公共产品
5. 资源配置

四、问答题

1. 简述市场失灵的原因以及表现。
2. 简述资源配置职能的含义以及实现该职能的财政手段。
3. 简述收入分配职能的含义以及实现该职能的财政手段。
4. 简述经济稳定职能的含义以及实现该职能的财政手段。

案 例 分 析

充分发挥财政职能作用 坚决支持打好三大攻坚战

打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战是党中央为决胜全面建成小康社会做出

的重大决策部署。2018年4月，中央财经委员会第一次会议明确提出了打好三大攻坚战的路径和举措。财政部门要深刻领会打好三大攻坚战的深远意义，充分发挥财政职能作用，坚决支持打好三大攻坚战。

一、支持打好三大攻坚战是财政部门的重要职责使命

财政是国家治理的基础和重要支柱。打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战事关国家发展全局，对决胜全面建成小康社会意义重大，财政部门责无旁贷。

支持打好三大攻坚战是财政部门履职尽责的应有之义。党的十八大以来，在党中央领导下，党和国家事业取得历史性成就，发生历史性变革。当前，打好三大攻坚战是决胜全面建成小康社会必须跨越的重大关口，将为建设社会主义现代化强国奠定坚实基础。财政部门在决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中肩负着重要职责，必须紧紧围绕新时代中国特色社会主义发展的战略安排，增强跨越关口的信心与决心，统筹当前与长远，保持财政工作和财政政策的连续性，增强前瞻性，优化财政资源配置，采取更有力更有效的举措，坚决支持打好三大攻坚战。

支持打好三大攻坚战是财政部门践行以人民为中心发展思想的内在要求。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，这对财政工作提出了新的更高要求。打好三大攻坚战，既是解决发展不平衡不充分问题的客观需要，也是满足人民日益增长的美好生活需要的必然要求。财政取之于民，用之于民。财政部门在打好三大攻坚战中，要全面落实以人民为中心的发展思想，抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题，突出财政的公共性和公平性，完善财税制度安排，有效发挥防范化解重大风险、消除贫困、改善生态环境质量的职能作用，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

支持打好三大攻坚战是财政部门推动实现高质量发展的重大任务。我国经济发展进入新时代，基本特征是经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。打好三大攻坚战，是破解发展难题、实现经济高质量发展的现实需要。财政部门要牢固树立新发展理念，按照高质量发展的要求，坚持标本兼治、疏堵结合、循序渐进，完善制度和强化管理并重，坚决守住不发生系统性风险的底线；充分发挥政府投入的主体和主导作用，完善财政脱贫攻坚政策体系，集中发力补齐短板；围绕环境整治和生态建设的重点领域、关键环节做好资金保障，落实和完善促进绿色发展的各项财税政策，把生态环境优势转变为发展优势。

二、坚持底线思维，支持打好防范化解重大风险攻坚战

打好防范化解重大风险攻坚战，重点是防控金融风险。地方政府债务风险防控，关系到地方财政稳健运行和实体经济健康发展，关系到金融市场稳定和经济社会发展大局。党的十八大以来，财政部门始终绷紧财政可持续这根弦，积极贯彻落实预算法，推动加快建立规范的地方政府举债融资机制，强化限额管理和预算管理，开展债务风险评估和预警，建立债务风险应急处置机制，构建债务风险常态化监督机制，依法查处问责违法违规融资担保行为，覆盖地方政府债务管理各个环节的“闭环”管理体系逐步形成。当前，地方政府债务风险总体可控。截至2017年年末，全国地方政府债务余额16.47万亿元，控制在全国人大批准的2017年地方政府债务限额18.82万亿元之内，债务率低于国际通行的100%~120%警戒线。同时，有的地方继续违法违规变相举债，风险隐患不容忽视。

总书记强调，我们既要有防范风险的先手，也要有应对和化解风险挑战的高招；既要打好防范和抵御风险的有准备之战，也要打好化险为夷的战略主动战。应对地方政府债务风险，财政部门必须坚持底线思维，坚持稳中求进，抓住主要矛盾，开好“前门”、严堵“后门”，坚决刹住无序举

债之风，牢牢守住不发生系统性风险的底线。一是严控法定限额内地方政府债务风险。地方政府依法一律采取发行政府债券方式规范举债。合理确定地方政府债务限额，稳步推进专项债券管理改革，保障地方合法合理融资需求。二是着力防控地方政府隐性债务风险。一方面，坚决遏制隐性债务增量。坚决制止违法违规融资担保行为，严禁以PPP、政府投资基金、政府购买服务等名义变相举债。加强风险源头管控，硬化预算约束，严格项目审核，管控金融“闸门”，决不允许以新增隐性债务方式上新项目、铺新摊子。另一方面，积极稳妥化解存量隐性债务。坚持谁举债谁负责，严格落实地方政府属地管理责任。督促地方树立过紧日子的思想，通过盘活各类资金资产化解存量隐性债务，高负债地区要大力压减项目建设支出、“三公”经费以及其他一般性支出。要加强监督问责，从严整治举债乱象，对违法违规融资担保行为发现一起，查处一起，问责一起，并予以曝光。

三、坚持精准理念，支持打好精准脱贫攻坚战

农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务。党的十八大以来，党中央对扶贫开发做出一系列重大部署，财政部门认真落实精准扶贫精准脱贫基本方略，完善资金和政策体系，大力支持脱贫攻坚。2013—2017年中央财政累计安排补助地方专项扶贫资金2786.88亿元，年均增长22.7%；省级及以下财政扶贫资金投入也大幅增长。在全国832个国家扶贫开发工作重点县和连片特困地区县全面推开涉农资金整合试点，将一部分涉农资金配置权完全下放到贫困县，由贫困县根据脱贫需要因地制宜统筹使用。狠抓财政扶贫资金监管，组织开展专项检查，坚决查处资金使用管理中存在的违纪违规问题。5年来，全国累计减贫6800多万人，贫困地区群众生产生活条件显著改善，脱贫攻坚取得了决定性进展。当前，脱贫攻坚进入最后攻坚阶段，剩下的3000万左右农村贫困人口，很多是特殊贫困群体，现有贫困大多集中在深度贫困地区，脱贫攻坚面临的挑战依然巨大，需要解决的突出问题依然不少。

总书记指出，脱贫攻坚时间紧、任务重，必须真抓实干、埋头苦干。财政部门要按照党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的决策部署，坚持现行扶贫标准，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，全力以赴支持打赢脱贫攻坚战。一是抓好投入保障。继续增加财政专项扶贫资金规模。加大对贫困地区的一般性转移支付力度，相关专项转移支付进一步向贫困地区、贫困人口倾斜。贯彻落实“三个新增”要求，做好2018—2020年中央财政支持深度贫困地区脱贫攻坚的资金安排，重点支持“三区三州”。二是把握精准要义。深入推进贫困县涉农资金整合试点，落实试点明确的放权改革要求，支持贫困县因地制宜推进脱贫攻坚。坚守脱贫攻坚现行目标与标准，既不降低标准影响脱贫攻坚质量，也不盲目提高标准，避免“福利陷阱”和“悬崖效应”。发挥财政预算的约束和导向作用，会同相关部门区分轻重缓急安排扶贫项目和资金。瞄准建档立卡对象，精准使用扶贫资金，确保贫困人口受益。三是强化绩效理念。全面加强各级各类扶贫资金管理，构建扶贫资金动态监控机制，建立扶贫资金总台账，将用于脱贫攻坚的财政资金全部纳入台账，实行精细化管理，解决实时监管到项目、到人、到企业的“最后一公里”问题。落实《扶贫项目资金绩效管理办法》，全面升级扶贫项目资金预算绩效管理流程，推动建立“花钱必问效，无效必问责”的机制。

四、坚持绿色发展，支持打好污染防治攻坚战

良好生态环境是实现中华民族永续发展的内在要求，是增进民生福祉的优先领域。党的十八大以来，党中央深刻总结人类文明发展规律，以前所未有的力度推动生态文明建设。财政部门坚持绿色发展理念，在增投入、转方式、建机制上下功夫。5年来，中央财政调整支出结构，向绿色发展、环境保护、生态修复等重点领域倾斜，累计投入1.16万亿元，年均增长15.7%，远高于同期中央财政支出9.5%的增幅；创新支持方式，注重整体协同推进，支持开展流域横向生态补偿试点，

推动地区间联防联控,探索统筹山水林田湖草等自然生态各要素开展整体修复;落实污染者责任,完善税收、政府采购、资源有偿使用、生态补偿等制度体系,促进生态环境治理的成本在政府与市场主体之间合理分摊,生态环保资金已经实现绩效管理全覆盖。同时也要看到,我国环境污染仍然严重,生态环境压力居高不下,提供优质生态产品的能力仍然不足,打好污染防治攻坚战任务艰巨。

总书记指出,生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。财政部门要认真学习领会习近平总书记在中央财经委员会第一次会议和全国生态环境保护大会上的重要讲话精神,坚持问题导向,针对薄弱环节,加大财政支持力度,确保党中央关于污染防治各项决策部署落到实处。一是统筹增量和存量。加大资金投入,2018年中央财政安排大气、水、土壤三项污染防治资金合计405亿元,比2017年增长19%,投入力度是近年来最大的。对现有支持污染防治的各项资金和其他相关专项进行梳理,结合绩效评价情况,加大资金结构调整力度,增加用于污染防治重点工作的投入。二是聚焦重点发力。围绕“到2020年使主要污染物排放总量大幅减少,生态环境质量总体改善”的目标,完善相关财税政策,支持打赢蓝天保卫战,打好柴油货车污染治理、城市黑臭水体治理、渤海综合治理、长江保护修复、水源地保护、农业农村污染治理攻坚战等标志性重大战役。中央财政扩大支持北方地区清洁取暖的试点城市范围,中央国有资本经营预算加大对污染防治的投入。相关政策要更加注重源头防治,推进调整“四个结构”,推动做到“四减四增”。三是兼顾当前和长远。大力推进重点生态功能区转移支付、横向生态补偿机制、生态环境监测执法、财政事权和支出责任划分等制度建设,完善生态环境保护长效机制。健全以改善环境质量为核心的资金分配机制,集中财力确保管用有效的重点污染治理事项顺利推进。

三大攻坚战是党中央确立的三场硬仗,事关决胜全面建成小康社会、事关亿万人民福祉,必须坚决打赢打好。财政部门要深入贯彻新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,牢固树立“四个意识”,切实做到“两个坚决维护”,自觉从党中央工作大局出发,增强使命感紧迫感,充分发挥职能作用,紧紧抓住重点任务,全力以赴抓好落实,坚决支持打好三大攻坚战,为决胜全面建成小康社会做出新的更大贡献。

(资料来源:刘昆.充分发挥财政职能作用 坚决支持打好三大攻坚战[J].求是,2018(15).)

问题:

1. 根据资料,说明财政职能作用在现阶段经济生活中的体现。
2. 为了实现财政现阶段职能,国家采用了哪些财政手段?

第二章

财政支出

【导读】

财政支出是在市场经济条件下，政府为提供公共产品和服务，满足社会共同需要而进行的财政资金支付，是政府进行宏观调控的重要手段之一，可以影响社会总供求的平衡关系和经济的发展状况。财政支出是政府施政行为选择的反映，是各级政府对社会提供公共产品的财力保证，体现着政府政策的意图，代表着政府活动的方向和范围。财政支出要研究的问题大致分为：总量问题、结构问题和效益问题。本章在介绍财政支出的含义、原则和分类的基础上，对财政支出规模及财政支出效益进行分析，并对购买性支出及转移性支出进行详细介绍。财政的购买性支出主要有国防支出、行政和文教科卫支出、投资性支出等项目；财政的转移性支出主要有社会保障支出、财政补贴支出等项目。

【学习重点】

本章的重点内容是财政支出的内涵，财政支出的规模及效益分析，购买性支出和转移性支出的含义及其构成。

【学习难点】

本章的难点主要是购买性支出和转移性支出的作用。

【教学建议】

本章主要采用理论讲解和案例分析的方法学习有关财政支出的基本理论、基本知识，让学生收集近年来我国财政支出的相关资料并分析问题。

第一节 财政支出概述

一、财政支出的含义、原则和分类

(一) 财政支出的含义

财政支出(public finance expenditure)也称公共财政支出，是指在市场经济条件下，政府为提供