

河南省2008年度行政事业单位会计人员继续教育

HENANSHENG 2008 NIANDU XINGZHENG SHIYE DANWEI KUAIJI RENYUAN JIXU JIAOYU

培训教材

主编：杨文林
颜 敏

吉林大学出版社

河南省 2008 年度行政事业单位会计人员继续教育

培 训 教 材

主编：杨文林

 颜 敏

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

河南省 2008 年度行政事业单位会计人员继续教育培训教材/杨文林, 颜敏主编. —长春: 吉林大学出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 5601 - 3862 - 6

I. 河… II. ①杨…②颜… III. 单位预算会计 - 终生教育 - 教材 IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核定(2008)第 073578 号

书 名: 河南省 2008 年度行政事业单位会计人员继续教育培训教材

作 者: 杨文林 颜敏 主编

责任编辑、责任校对: 陈颂琴

吉林大学出版社、发行

开本: 850 × 1168 毫米 1/32

印张: 5.5 字数: 130 千字

ISBN 978 - 7 - 5601 - 3862 - 6

封面设计: 杨 清

河南永成彩色印刷有限公司 印刷

2008 年 5 月 第 1 版

2008 年 5 月 第 1 版第 1 次印刷

定价: 11.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431 - 88499826

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

编 审 委 员 会

主 审 刘 荃

主 编 杨文林 颜 敏

编 委 张素琴 吴琳芳 安金玲 刘存印

张献伟 范文亮 赵 欣 狄 绯

梁武宁 樊刘伟

说 明

本书共两篇,上篇“财政政策与财政改革”由郑州航空工业管理学院教授张素琴编写,下篇“国有资产管理”由郑州航空工业管理学院副教授吴琳芳博士编写。

本书在编写过程中,参阅了金人庆著《中国财政政策理论与实践》(中国财政经济出版社)、张素琴主编《财政学》(立信会计出版社)等大量的资料,在此表示感谢!由于时间紧、水平有限,或许书中会存在一些遗漏或失误之处,请斧正。

2008 年 5 月

目 录

上篇 财政政策与财政改革	(1)
第一节 市场经济与财政政策	(1)
第二节 财政政策的基本内容	(23)
第三节 我国财政政策的实践	(41)
第四节 我国的财政改革	(65)
下篇 国有资产管理	(83)
第一节 行政单位国有资产管理概述	(84)
第二节 国有资产的配置	(98)
第三节 国有资产的使用	(107)
第四节 国有资产处置	(118)
第五节 国有资产评估	(129)
第六节 国有资产产权的纠纷调处	(136)
第七节 国有资产统计报告	(140)
第八节 国有资产管理的监督检查和法律责任 ...	(151)

上篇 财政政策与财政改革

第一节 市场经济与财政政策

一、市场失灵与宏观调控

在现代市场经济中,经济运行依靠市场这只“无形的手”和政府“有形的手”进行调节。市场和政府都可以对资源进行配置,而市场在资源配置中起基础性作用,政府宏观调控是弥补市场失灵的重要手段,财政是政府配置资源的经济活动。

(一) 市场机制与市场效率

市场经济下,市场的供求机制、竞争机制、价格机制、激励机制等会自发的对经济运行状态进行调节。亚当·斯密在 1776 年出版的代表作《国民财富的性质和原因的研究》一书中,将市场机制称为“看不见的手”,认为不需要任何组织以任何方式的干预,市场可以自动地达到供给和需求的平衡。因为经济活动中的“人”是理性的“经济人”,人们的经济活动是出于利益的动机。在有序的自由市场中,个人在谋求利益最大化的同时,会增进社会的总体财富。政府应该实施自由竞争的政策,因为市场机制自身就能够把私人利益与社会利益协调起来。亚当·斯密认为,当每个人在追求他自私自利的目标时,他好象被一只看不见的手引导着去实现公共的最好福利。在这个所有可能世界中

最好的世界里,资源在物品的生产上可以达到有效的配置,每个人都可以按其劳动得到公平的报酬,经济周期性波动可以被自动熨平,而政府对于经济生活的任何干预都不会使这个世界变得更好,而只能使这个最美好的世界变得更坏。

市场机制最重要的就是价格体系,市场机制之所以能够使经济活动有序进行,在于价格在市场经济中能够提供信息、提供激励。亚当·斯密认为,在此时,政府的职责只是限定于:保护社会,使其不受其他独立社会的侵犯;建立良好而稳定的社会秩序,公正的司法和公平的交易规则,保护每一个社会成员的利益;建立并维护公共事业及公共设施。政府的职责一旦超越这一范围,就会造成资源配置的低效,容易滋生腐败现象。

市场机制有效率的前提条件是完全竞争。其基本假设有:市场上有众多的买者和卖者,每个人都是价格的接受者而不是决定者;产品是同质的,即所有卖者的同种商品具有完全相同的质量;各种生产要素都能够充分流动,没有法律、社会、资金的阻碍;每个人都拥有完全的信息。

福利经济学的代表人物帕累托指出,可以用帕累托最优来衡量社会资源的有效配置状态。帕累托最优是指这样一种状态:资源配置的任何改变都不可能使一个人的境况变好而不使别人的境况变坏。如果资源配置达到帕累托最优,就表明在技术、消费者偏好、收入分配等条件既定时,资源配置的效率最高,社会福利达到最大。要达到帕累托最优状态,必须具备一定的前提条件,当完全竞争的市场经济在达到长期一般均衡状态时即实现了帕累托最优。

(二) 市场失灵与市场缺陷

1. 市场失灵

市场经济有有效的一面,也有市场失灵的一面。当市场不能带来有效的经济产出,导致市场缺乏效率时,称之为市场失灵

或市场缺乏效率。市场经济下,市场失灵的主要表现有:

(1)公共产品供给不足

公共产品是指具有非排他性和非竞争性的产品和劳务。所谓非排他性,是指每个人对公共产品的消费,不会影响和妨碍他人同时享用,不会导致别人对该产品和劳务消费的减少。公共产品的提供者无法或很难阻止其他人享用该产品,因为这种阻止或者在技术上做不到,或者阻止的成本高昂无法真正实现。如海上建起灯塔后,一艘船受益于灯塔的引航时,既不影响也无法阻止附近航行的船只看到它并得到该灯塔的导航。而私人产品则具有排他性,如,任何人想从商场不付款得到商品,售货员都可以阻止其消费该商品。所谓非竞争性,是指当一个人更多的消费一种产品时并不减少其他人对该物品的消费。即在公共产品的覆盖范围内,原有消费者享用它的数量和质量,以及由此获得的效用程度,并不会由于新消费者的增加而有所减少或损失。每增加一个人享用公共产品的边际成本等于零。而私人物品则具有竞争性,新增加消费者就必须增加产品供应量,否则就会减少原有消费者的消费量。

公共产品的以上特点,使得消费者可以不通过市场而免费享用该产品,产生“免费搭车”的问题,即由于人们享用某些产品或服务时并不减少其他人的享用,后者就可以不付费。同时由于其消费没有竞争性,个别消费者从公共产品中获得的利益的成本难以量化,从而使公共产品的提供者很难向个别消费者收取合理的费用,因此公共产品的提供者和个别消费者之间不能按照市场经济的原则解决问题。

当然,并非所有的公共产品都必须由政府提供。公共产品分为“纯公共产品”和“准公共产品”,前者是同时满足非排他性和非竞争性的公共产品,只能由政府依靠税收组织生产;后者是指具有非竞争性,但没有非排他性的公共产品,只要能避免“免

费搭车”现象,准公共产品就可以由市场提供,如高速公路。

(2) 外部效应

外部效应,又称外部性、邻居效应,是指人们的经济活动对他人造成影响而未将这些影响计入交易的成本和价格之中。即某个经济主体的行为对他人福利造成影响,受到影响者没有因为受到损失而得到赔偿,也没有因为受益而付出代价。有外部效应的产品,其私人成本与社会成本是不一致的,差额就是外部成本。

外部性分为正外部性和负外部性。正外部性又称为外部经济,是指生产和消费行为给他人带来利益。如养蜂人通过养蜂生产蜂蜜、追求自己利益的同时,附近的农民种植的水果会因为蜜蜂传授花粉而产量增加。负外部性也称外部不经济,是指生产和消费行为给他人造成损失。如造纸厂向河流中排污造成鱼类减少或死亡,提高了渔民的成本,也对周围居民的身体健康造成威胁,却没有给受到损害的居民以补偿。虽然这些产品供给可以通过市场进行,但市场价格反映的仅仅是私人的成本和收益,而没有反映出社会成本和收益。微观经济主体在市场上的行为是追求自身利益最大化的自利行为,它进行决策的时候,只可能将其实际承担的成本和得到的收益进行比较。在无须对外部成本进行支付的情形下,经济主体实际承担的成本小于其行为活动的总成本,因此会过度从事产生外部成本的活动;相反,在外部利益得不到补偿的情况下产生外部利益的产品就会提供不足。此时,政府应该进行干预。

(3) 自然垄断

市场效率是以完全竞争为前提的,社会资源可以没有障碍地在不同行业之间自由流动,但是现实的市场并不具有这种充分条件。在现实经济中,资源在行业之间的转移却存在着大量的交易成本。其中一个很重要的原因是存在着规模报酬递增,

即有规模经济的领域。在这种状态下,生产规模越大,生产的回报就越多。因此,一些大企业就有了一定程度控制价格的能力,可以通过更低的市场价格将小企业排挤出市场,或不让其他企业自由进入市场。这就是所谓的自然垄断现象。垄断是排斥竞争的,甚至会导致整个竞争市场的解体。这种现象在一些行业,如供水、供电、邮电通讯等行业中较为普遍。在这些行业中,大规模生产可以降低单位成本,由少数几家厂商生产可以提高社会生产效率。

但是,垄断毕竟偏离了完全竞争,在给其他企业设置进入障碍的同时,垄断者往往会在追求利润最大化动机的驱使下,凭借自身的垄断优势消减产量提高价格而谋求高额垄断利润,从而使产品的价格和产量偏离社会资源最优配置的要求,影响市场机制自发调节经济的作用,降低资源的配置效率,浪费了社会资源。自然垄断行业的存在,使得生产和提供该产品和服务的企业只有在较大规模下生产时才有利可图,一旦进入该行业的公司生产达不到一定的规模,成本会高于大企业,难于与大企业竞争。因此,在规模经济显著的行业,特别容易形成自然垄断。因而,政府应该承担起维持市场有效竞争的责任。

(4) 信息不对称

信息不对称指的是某些市场参与者拥有另一些市场参与者不拥有的信息,具体到一个交易过程,是指供求双方对同一种产品或服务的了解程度是不一样的。由于信息的不对称,在交易过程中会出现逆向选择(adverse selection)和道德风险(moral hazard)问题。其中逆向选择发生在当事人签约之前,如在一个旧车市场上,有多个潜在的买者和卖者,卖者知道自己的车的质量,但买者却只能通过观察了解该车的大体情况,并可能只愿意按照该市场上车的平均质量付出价格,这样将会导致高于平均质量的旧车退出交易,只有质量低的卖者进入市场。道德风险

发生在当事人签约之后,签约时信息虽然是对称的,但签约后一方当事人却无法直接观察另一方当事人采取的行动,此时另一方当事人就有可能采取对对方不利的行为,即使合同可以建立在可观察的结果之上,也会出现双方都投入不足的问题。这两种情况下,显然都不可能达到帕累托最优的状态。

完全信息的假定显然是理想化的。所谓完全的信息是指生产者及消费者不仅充分掌握市场当前正在出现的情况,而且了解明天、后天会出现的事情。但是,随着市场规模不断扩大,信息越来越分散、复杂,加工、处理信息的成本可能会升高到决策者无法接受的程度,从而导致非理性的决策。另外,信息也是一种公共产品,增加一个人的消费不会减少其他人的消费量,因此,私人市场所提供的信息往往不足,并进而影响到竞争的充分性和市场的效率。

2. 市场缺陷

市场经济本身存在其固有的缺陷,主要表现在收入分配不公和经济周期性波动。

(1) 分配不公平

即使是有效率的市场经济,也难以兼顾社会公平,而公平和效率是经济活动中不可分割和难以兼得的两个方面。

收入分配不公,指在特定时期内,所存在的与当时社会公认的公平准则不相符合的收入、财富和社会福利的分布状态。收入分配不公是市场经济自身无法解决好的一个问题。按照法国经济学家萨伊的理论,社会生产不可缺少的三要素:土地、劳动、资本,在生产中共同创造效应,在这一过程中,三要素各自创造收入作为自身耗费的补偿,各取得利润的一部分。劳动力“按能力和劳动分配”,资本所有者“按资本分配”,土地所有者则取得“地租”。然而,有些人天生就拥有资金而可以不劳而获,有些人则必须依靠自己的劳动来谋生,更有一些不幸的人由于生

来病残、能力较低、或由于贫苦而无法受到良好的教育而收入低微。这些由于个人无法控制的原因造成的收入分配不均和贫富分化是市场机制配置资源的一个必然结果,这种结果会影响一个社会的安定,而且也不符合社会进步的道德观念。政府有义务用财政手段加以调节。

(2) 经济的周期性波动

市场经济并不能自发地平衡经济中的供给和需求总量,也就不可避免地导致出现高失业率、通货膨胀及经济的周期波动。单靠市场自身是无法解决这一类宏观经济问题的,相反这些顽疾随着市场经济发展的深入有不断加重的倾向。

这些问题的出现也不断加深了人们对于市场机制功能性缺陷的认识。在 20 世纪 30 年代以前,西方经济学家对“供给会自动创造需求”的所谓“萨伊法则”都深信不疑。这一法则认为,如果商品和劳动力市场是完全竞争的,那么,商品价格和货币工资率必将适应市场供求情况而上下波动。这样,由于任何生产必将扩展到充分就业为止,也就是说,在市场机制充分发挥作用的条件下,非自愿失业是不存在的。

不管这些理论所持的观点如何,都无法否认经济的周期波动及其带来的失业、通货膨胀是市场无法完全靠自身解决的问题。他们的分歧主要在于政府应在什么范围和多大程度上干预经济。事实上,市场对经济宏观总量不平衡的调节也只能发挥事后调节的作用,这种调节往往采取极端的经济危机的方式,这种破坏性的调节方式无疑会带来巨大的社会成本。政府应该借助于各种财政手段来预防和调节经济的周期性波动。

(三) 政府干预

在社会主义市场经济体制下,市场机制在资源配置中起基础性作用,在理想条件下,市场以最有效率的方式配置资源。但是,在市场机制失灵的领域里,需要借助于政府来弥补市场缺

陷,实施资源配置的高效率。这个问题关系到市场与政府各自配置资源的范围、程度,也关系到财政收支的规模。

1. 政府的基本特征

(1)政府有强制权力。政府可以强迫人们去做某些事情,如通过征税迫使大家为学校、道路、公共工程、国防等进行支付;而私人企业只能诱使大家购买其产品。同时,政府可以对不履行规定义务的人们进行惩处,使人们必须为自己违反政府政策的行为付出代价;私人企业则不拥有这种权力。

(2)政府追求的目标不是盈利。私人企业的经营目标是利润最大化;而政府的目标不是利润,政府服务于公共利益,其主要的目标是最大限度地提高社会福利。

(3)政府有服务于全体社会成员的义务。政府是为社会公共服务的政府,有义务保证每一位公民平等享受政府的服务,因而,政府必须是公正的,政府必须通过一定的手段或程序来保证其服务的公正性。

2. 政府干预经济的方式

(1)管制

政府可以通过立法调节支配商品和服务的产权制度。如,可以规定某些物品和服务(如义务教育等)的最低消费水平;可以建立管理机构通过限制价格或利润消除市场垄断等。

(2)规定价格

政府可以通过征税或补贴改变交换的价格,减少产生负外部性的产品和服务的生产和消费,增加产生正外部性的产品和服务的生产和消费。如可以通过征收环境保护税使得排污企业的私人成本与社会成本相等,可以通过财政补贴增加垄断产品的数量。

(3)生产

政府可以通过自身生产产品和服务来直接配置资源。如,

对于形成垄断的行业或产品,政府可以直接组织生产,增加该产品的生产厂家和产品供应,鼓励对该产品的消费。

(四)政府失效

1. 政府失效的衡量

政府干预是弥补市场失灵和市场缺陷的手段,目的是提供市场有效、平稳运行的条件。但是,即使政府出于弥补市场失灵和缺陷的好意而进行经济干预,面对复杂的经济情况,政府也有可能决策失误,出现政府失效。萨缪尔森认为,当政府政策或集体行为所采取的手段不能改善经济效率或道德上可接受的收入分配时,政府失效便产生了。查尔斯·沃尔夫认为,由政府组织的内在缺陷和政府供给、需求的特点所决定的政府活动的高成本、低效率、分配不公,就是政府失效。

可以从以下方面衡量政府失效:

(1)政府作用的结果不能实现预期的社会公共目标

这是对政府失效的最一般概括。政府实施的每项措施都是为了实现某种公共目标的,无论是作用于市场过程还是作用于市场环境或作用于非市场领域,都有一个明确的社会公共目标。当政府的行为不能达到预期目标时,就产生了政府失效。

(2)政府的高成本和低效率

这是由政府活动的成本与收益的分离所决定的政府失效。在市场组织中,成本与收益是紧密联系在一起的,在政府组织中,成本和收益是分离的,政府维持一项活动所需的收入与它的“生产”成本无关。当获得一个给定的“产出”时,就会产生一种投入较多资源的潜在冲动,使用不必要的资源。由于不把活动成本与维持活动的收入联系在一起,政府活动就缺乏降低成本的内在动力和外在压力,往往是低效率的。

(3)政府作用的后果损害了市场效率或社会公平目标的实现

这是深层次的市场失效。政府作用的目的是为了矫正市场失灵,弥补市场缺陷,创造更公平的竞争环境和平等的社会环境,以促进生产力的发展。但是,政府的干预可能会带来新的市场失灵。如,为了治理通货膨胀而采取的紧缩型政策可能会导致经济萎缩和失业率的上升;为了缓解收入分配不公而采取的累进税率政策可能会造成企业之间的不公平竞争和效率的下降。此外,另一类失灵是与市场作用相比较而言的政府失灵,即假定政府实施某项设施使市场不发生作用、不实施某项设施让市场发生作用,通过比较成本和收益发现:政府作用的成本大而收益小,市场作用的成本大但收益也大,或者两者的收益都大,但市场作用的成本小于政府作用的成本,也表明政府作用是失效的。

因此,政府失效是和市场失灵相对应的,指政府作为弥补市场失灵和缺陷的手段时,不能实现预期的社会和经济目标或给社会带来的额外的福利损失。

政府失效的基本原因,一是政府能力的有限性,如政府拥有的信息是有限的,对私人市场的反应控制是有限的,政府决策过程中存在一定的困难等。二是政府行为的越界,集中表现为本该选择市场交易方式,却选择了政治交易方式。

2. 政府失效的表现

政府失效可以表现在许多方面,主要有:

(1) 短缺与过剩

一旦政府把干预的方式是把价格固定在一定的非均衡水平上,则结果不是产生短缺就是产生过剩。如果把价格固定在均衡水平之下,就会产生短缺。例如,为了给低收入阶层提供廉租房,把住房的租金固定在均衡价格之下,需求就会超过供给。如果把价格固定在均衡水平之上,就会产生过剩。例如,为了增加农民收入,把粮食价格固定在均衡水平之上,供给就会超过需