

市场经济百科全书

薛步青题



四川人民出版社

1993·成都

(川)新登字: 001号

扉页题字: 苏步青

责任编辑: 蒲元明

封面设计: 文小牛

插图、技术设计: 古 蓉

特约编辑主任: 张在德 龚自德

特约编辑 (按姓氏笔画为序):

王玉泉	王家文	尹昌权	宁志一
朱成蓉	江红英	李德明	杨正玉
杨宗义	杨显金	陈质俊	罗宗荣
周锐京	徐振增	郭生春	崔泽海
彭亚新	谢临光		

市场经济百科全书 (下卷)

本书编辑委员会 编

四川人民出版社出版发行 (成都盐道街3号)

成都老年事业印刷厂印刷

开本 787×1092mm1/16 印张 69.25 字数 1582 千

1993年7月第1版 1993年7月第1次印刷

ISBN7-220-02192-5/Z·111 印数: 1-3000

定价: (上下卷) 168 元

第十三章 财政税收

(一) 公共财政

公共品

公共品是由公共部门提供,而以满足公众愿望为目的的产品与劳务。它包括诸如路灯、公园、维持社会治安劳务、消防队员劳务、国防、外交等等。公共品观念早在19世纪时就有威克塞尔等人提及,但真正的公共品理论则是在1954年萨缪尔森提出其公共品模式之后才得到充分发展。萨缪尔森认为,纯粹的公共品是指每个个人对之进行消费均不会导致别人对之进行消费的减少这样一种物品。这一界定区分了公共品与公共资源(如石油与草原)。

公共品具有与私人品不同的三种特性。第一、不可分割性或整体性。它是指公共品在数量上不可分割成若干单位,且由其所提供的利益也不易被分割而由个别消费者作独占性的享有。从而,公共品必须整体地提供,由公众联合消费。不可分割性同时也意味着市场失灵,公共品必须由政府耗用巨资提供,而无法由私人经济部门提供。第二,非排他性。私人产品所有者拥有对该物的完全排他的所有权,而公共品的整体性决定了在某一限度内的消费者人数增加不致于损害消费者集合的整体效用,因此,公共品具有非排他性。换句话说,公共品的提供导致了外部经济的存在。公共品的非排他性在某些方面还表现为非拒绝性。比如,对于本国公民而言,不论其是否

愿意,他都应该接受政府提供的国防公共品服务,他不可能将自己的份额“出售”给他人而拒绝接受该项服务。第三,非竞争性。所谓非竞争性是指对于某一商品或劳务增加一个消费者时,其边际成本为零。公共品的消费非竞争性是由其整体性与非排他性决定的。这三种性质共同构成了纯粹公共品的特性,缺一不可。因为,非竞争性不必然意味着非排他性,如设立“关口”的桥梁具有排他性,但桥梁本身是非竞争性消费品;草原这一具有非排他性的公共资源具有消费的竞争性,表明非排他性不必然意味着非竞争性。

根据公共品的定义与特性,可以按一定步骤界定某物是否为公共品。第一,某物是否具有消费非竞争性,如不具备,则某物为私人品或公共资源;第二,如具备非竞争性,进一步分析某物是否具有非排他性,如不具备,则某物仍不是公共品;第三,具备消费非竞争性与非排他性之后,某物还必须具备整体性且由政府提供,即它必须是具备整体性的经济性物品。

公共品理论揭示了市场失灵领域的运作指向,也构成了分析公共财政过程的理论基础。

公共部门

公共部门是指由政府作为投资者而进行经济活动的经济领域。诸如教育、卫生医疗保健、社会保险、福利规划及国防等,均属于公共部门。它与私有部门不同,具体表现为,第一,公共部门经济活动的目标是公众(社会)利益,它必须虑及外部经济性,

而私有部门经济活动的目标是私有利益,且很少虑及外部经济性;第二,公共部门经济活动对国民经济具有较强的宏观效应,且拥有一定的政策手段与参数,对私有部门产生控制性影响,私有部门则基本上是受控部门;第三,公共部门具有强制性权力,可迫使私有部门接受其经济措施,而私有部门则不具备强制权力;第四,公共部门预算活动的伸缩性远远超出私有部门。

与市场失灵密切相联,公共部门的存在性是由其独到的功能而决定的。第一,资源的市场配置方式要求其必须具有利益可分性与所有权界区的确定性。否则,市场配置过程中将会出现不付代价而分享利益的“免费搭车者”,公共品的存在恰恰不满足市场配置方式的基本要求,这样,也须借助公共部门的强制力量,以征税等方式对公共品进行有效配置。第二,在经济运行过程中的某些经济行为具有外部性,即某些经济行为不仅对其主体产生效用,且对非主体也产生显著的额外效果。外部性的存在,使私人利益与社会利益不一致。若私人利益明显小于社会利益,则会使私人产生对该资源配置的规避行为。社会利益由此而得不到满足;若私人利益明显大于社会利益,或者私人利益的获得以损害社会利益为前提,表明市场配置不再是有效的。这就要求以公共部门的经济行为介入或干预市场,达到资源的最佳配置。第三、市场配置方式的有效性还要求市场交易的有序性与规则性。市场交易自身无法保证有序性的持久与规范,这就要求公共部门必须提供法规及条例以确保市场交易的签定、运行与终止;反对垄断,维护有效竞争,消除过度竞争;促进经济信息的流畅与完备化。第四,公共部门还必须维护市场机制无能为力的社会公平。在市场经济中,收入的初次分配极不公平,这是因为行为主体的财富、教育水平及技能等要素禀赋具有诸多差

异,而市场经济及其机制的“效率原则”对社会公平原则是具有自动排除性的。这就要求公共部门通过累进税、遗产税等征税手段以及救济等福利措施对收入进行再次分配,力求社会公平。第五,自发的市场机制也不能自动实现宏观经济效率,不能实现充分就业、物价稳定与适度经济增长。这同样要求公共部门借助于超越市场范围的外部手段,围绕宏观经济效率问题展开对市场机制的干预活动。

外部效应

外部效应是指市场交易主体双方的经济行为,不仅对其自身产生效用,而且对非市场交易主体的第三者也产生某种有利的或者有害的额外效用。比如,甲向乙提供航运灯塔,乙向甲付费而获得顺利航行的效用,但丙也可以不付费而获得同样的效用。甲乙双方交易行为的这种外部效应也可称为“外部经济性”;甲按公平交易原则向乙提供钢铁,但甲的生产行为会产生排放烟尘、污染环境从而影响周围公众身体健康的有害结果,这种外部效应也可称为“外部不经济性”。

外部效应的存在表明私人成本与社会成本、私人利益与社会利益的不一致。表明仅靠市场价格机制不能有效地配置资源。由于交易主体提供了好处可能没有得到补偿,而使用资源又可能未付或少付费用,因此,必须由政府以补贴与征税达到利益均衡。比如,教育、科研等部门将有助于公众机会平等的实现,具有巨大的有利外部效应,政府应给予扶持与资助;相反,对于某些具有外部不经济性部门,政府应通过税金或罚款征收社会成本与私人成本之间的差额,并利用法律与行政手段促使其消除或减少外部不经济性。

公共财政

公共财政也称“财政”、“国家财政”。它是以政府为主体,为实现国家职能需要,而参与社会总资源配置的经济活动。其实质是政府(国家)在占有和支配一定份额的社会总资源过程中与其它行为主体间所发生的分配关系。财政一词,最早源于西欧,至16世纪末,法国人波丹认为财政是“国家的神经”,并逐步被后人赋予国家及其它公共团体理财之意。明治维新之后,日本人自西欧引进 Finance 一词,又转用汉语的“财”、“政”之意,始创财政一词,并赋予其近代含义。

公共财政共分两大部分:财政收入与公共支出。税收是财政收入的主要形式,一般占财政收入的90%以上。财政收入是由政府(国家)直接支配的财力,因而对经济与社会发展具有极重要影响。公共支出则主要是国家行使其职能的体现。

公有财政具有四大性质。第一,垄断性或国家主体性。在市场经济运行中,消除市场失灵以及实现宏观经济效率,要求由政府(国家)所属公共部门参与社会总资源一定份额的配置,它不以政府(公共部门)利益最大化为目的。这从原则上排斥了非国家主体的介入权力。具体而言,任何非国家主体无权参与财政收入的索取,而由非国家主体支配公共支出的决策过程就不可能消除市场失灵。第二,无偿性。它是国家权力的表征之一,也标志着公共财政超越了一般市场交易行为。公共财政的无偿性有两方面,其一是税收等财政收入形式的无偿索取,非公共财政主体(纳税人)按照一定的规则缴纳一定的税收,以作为公共财政的来源,而公共财政主体并不付给等价物;其二是某些公共支出向非公共财政主体无偿转移,比如政府出于社会公平与宏观经济效率目的,而发放失业救济金、福利津贴以及提供若干公共品。第三,强制性。它同样是国家权力的表征。公共财政的强

制性主要是指,纳税人必须按照设定的税法及相关政策条例,交纳一定量的税收,这一行为具有义务性。纳税人只有在尽其纳税义务之后才能行使其相应的权利,否则,政府将对其规避纳税行为进行制裁,终止其权利行使,直至追究法律责任。第四,社会基金性。这是由公共财政的原因与实质决定的。公共支出作为一种经济活动,它生产公共品、消除市场外部效应、实现社会公平、提高宏观经济效率。这些均会导致社会福利总体水平的增加,从而公共财政应被视为一种代表社会的资金运作。同时,由于公共财政的特定目标,它就有别于追求局部利益最大化的私人资本,体现为独特的社会基金性。

公共财政理论史

公共财政理论也称为公共部门经济学,它是微观经济理论在应用领域发展最快的经济学科之一,它又反过来促进了微观经济理论的发展,丰富了微观经济理论体系与内容。

古典经济学派代表斯密在《国富论》中提出政府活动应限制于公共部门,诸如国防、司法行政及公共设施建造等。赋税应按照生活维持费以外的所得净额依比例征税,它不作为达到社会公平准则的政策工具。马歇尔着重分析了税收转移与税收后果的理论,他认为,几乎没有一项经济原则不能被关于税的影响的转移而得以充分说明。同时,马歇尔还运用比较静态分析法揭示了相对价格与不同税种对私人经济的产出效应的实证理论。与马歇尔相承接,庇古则提出旨在研究税收负担应如何分配在不同的个人之间的税收规范理论。马歇尔与庇古所形成的公共财政理论被称为盎格鲁·萨克森传统。50年代中期以后,这一传统成为非主流。

原因在于,维克塞尔等人在盎格鲁·

萨克森传统盛行之时,就已开创了公共财政的瑞典学派分析方法。维克塞尔克服了传统局限,将财政预算的支出与收入结合起来,并视公共部门的决策过程为一个政治性的、集体性的选择过程。政府官僚、政府决策中的主要机构的行为目的,与私人行为目的一样,也在于追求自身的极大化。它通过一定财政决策下公共品的水平与结构、税收的水平与结构达到。林达尔通过对标准的有效规则与政治交易过程之间联系的考察,提出所谓“林达尔均衡”,而发展了维克塞尔对公共财政的理论分析,这些理论在本世纪三、四十年代的演变与发展,促成了传统理论向瑞典学派分析方法的过渡,并形成了当代公共选择学派的公共财政理论。

现代公共选择学派以布坎南为代表,布坎南以维克塞尔理论为基础,批判了庇古的规范分析,提出了公共财政的所谓纯理论。在随后的五、六十年代,公共选择理论得到了快速发展,萨缪尔森提出公共品的需求理论,布莱克与阿罗分别考察了集体选择的逻辑问题与社会福利函数。布坎南与塔洛克综合前人成果,研究了所谓“一致的计算问题”。同时,唐斯对政党行为进行了微观经济理论分析,而尼斯卡宁则在《官僚与代表性政府》中提出了关于官僚的经济理论。应该说,公共选择学派运用崭新的方法研究公共财政理论与现实,拓宽了公共财政理论的发展前景。

公共选择理论

公共选择理论主要是关于个人偏好与政府公共选择之间的关系以及公共选择与政治行为的理论。从公共财政理论角度看,则是研究消费者作为投票者如何对公共品的决定如何表达其意愿问题,该理论的现实背景是存在发达市场经济以及多党制政治体制。

公共选择理论是在“阿罗不可能定理”的基础上发展起来的。阿罗不可能定理引起了对国家干预合理性的思考,以布坎南为代表的公共选择学派对国家干预进行了实证性的行为分析,其分析方法采取“私人利益方法”。他们认为,不应该对私人经济与公共经济采用两套方法研究,公共经济未必就代表着公众利益,国家行为同样应受规则制约。这样,他们将经济市场与政治决策这两类行为力图纳入统一的私人利益分析模式,以此为基础研究公共选择。

为放松阿罗定理的五个条件,公共选择学派提出了“单峰偏好定理”与“投票交易”。布莱克认为,通过对个人偏好加以适当限制,使其成单峰偏好状态,则多数决策结果就可满足可传递性,从而呈稳定性,也打破了阿罗定理中的悖论。同时,布坎南与塔洛克论证了投票交易无论从资源配置还是从福利分配看,由于个人之间交换投票,会使更易于被通过且满足多数愿望的公共选择结果得以确立,也使多数投票制更加有效,当然也是解决阿罗定理的可行途径之一。这些内容也可称为“投票理论”。

公共选择理论关于政治行为的经济学研究,主要包括,第一,公共选择的交易成本。公共选择交易成本是选择(投票)制度的行政管理成本、决策过程的参与成本以及投票结果与分配方面的效率成本。他们认为,采取“一致原则”的公共选择成本很高,且易形成苛政。比较可行的是采取符合“中间投票人定理”——存在单峰偏好时,大多数选票将集中在中间方案上——的选择方式。第二,官僚理论。官僚效用函数的特点是追求选票最大化。唐斯将政治家的追求目标与投票者致用效用联结起来考察,得出了政治家只有采取符合中间投票人效用偏好的决策方案,才能实现选票最大化,即自身效用最大化。据此,布坎南认为,官僚机构具有扩大预算规模,造成公共

品生产过剩的现实倾向性。第三,商业循环的政治理论。对官僚机构与公共选择行为的研究,也提供了对商业周期与循环的一种政治角度的解释。追求选票最大化的官僚机构行为成为商业循环的一个内生变量,它会影响政策目标(降低通货膨胀率或降低失业率)、政策搭配以及相关的政策手段,从而影响宏观经济运行。比较典型的是,在选举期间总是以降低失业率为其政策特征的。

公共选择学派及其理论突破了对政府行为的传统假定,为对公共财政的研究提供了全新的视角。其基本内容不适合于非多党制政体经济行为的研究,但可借鉴于存在着制衡关系(如中央与地方之间关系)的政体经济行为的研究。同时,公共选择理论将政治决策与经济运行结合加以研究,也具有相当重要的意义。

财政功能

财政功能是指政府通过公共财政收入与支出行为作用于经济运行,所产生的对资源配置、社会公平以及宏观经济效率等方面的有效影响与作用。它包括四个方面。

第一,财政的配置功能。资源配置功能本应集中于市场内在机制,但市场机制具有不完全性,使其对生产与消费所受的外部效应影响措施乏力,不能消弥私人成本与社会成本之间的差距。公共品作为一个普遍存在,基本不具备以市场表示的供求关系方式,从而对于公共品的生产和配置表现为市场失灵,公共财政也因此而被赋予对公共品的配置功能。成本递减工业(自来水、电力业等)在一定限度内消费者增加的边际成本等于零,市场配置呈低效结果,这就要求公共财政的补贴或直接经营,提高配置效率。同时,公共财政还能利用其庞大财力承担一般市场主体无法承担的风险,也能决定或影响资源配置的数量与方

向,替代市场配置方式。

第二,财政的分配功能。市场机制的缺陷还在于促成收入与财富分配的不公平,这是因为,市场主体所拥有的初始要素(财产权、劳动能力、知识水平)是异质异量的,效率原则优先的市场机制按市场主体的边际贡献分配要素报酬。垄断因素的存在更加重了分配不平等。公共财政可以用强制性、无偿性的征税权力,进行收入再分配,它既可以使缩小各市场主体间的收入差,也可以缓解垄断所导致的收入分配问题。同时,公共财政可以用具有无偿性、社会基金性质的公共支出措施,进行公共教育、保健服务、福利补贴等公共活动来促进社会公平的实现。公共财政在行使其财政分配职能时是按税收“支付能力原则”和支出“受益能力原则”进行的。

第三、财政的稳定功能。它主要是指与其它宏观经济调节手段相结合,通过调整税率、关税率及税种、税目、改变公共支出的水平与投向,影响就业水平、物价水平与经济增长速度,实现宏观经济效率。比如,在萧条时期,政府可以增加公共支出或减少税收,以增加社会总需求,扩大投资、增加就业量;在繁荣时期,政府可以增加税收或增加公共支出,以减少社会总需求;紧缩投资,平抑通货膨胀。

第四,财政的监督功能。它主要是指对财政上述功能实施监察、督促与制约的功能,以维护公共财政的权威性、严肃性,规范公共财政行为,提高公共财政运作效率。

财政收入

财政收入也称为公共收入,它是公共财政参与社会总产品分配所取得的一定份额的收入,是实现国家职能的财力保证。财政收入的表现方式主体经历了从劳役、实物到货币的变化,现代经济中的财政收入主要以货币方式表示。

财政收入形式有不同分类。一般而言,财政收入的主要部分是政府以权力强制方式征集的税收,税收占财政收入总额的90%以上。除此之外,还有,第一,公有财产(也称公产)收入与公营企业收入。前者指来自公有财产的租金、孳息及其变卖折价款项,后者指政府对公营企业利用独占权力而形成的独占价格而征收的收入。第二,行政收入,分为规费、特别课征、特许金与罚款等。规费是指国家机关(如公安、司法、工商行政管理等)在提供某种特殊服务或实施社会管理时按法定标准向公众或有关部门收取的一定费用,一般有司法规费与行政规费两种;特别课征是指政府为公共目的而新建或重建公共工程,根据受益区域内受益者所受利益的大小为比例课征的费用,以充抵公共工程费用的一部分;特许金是指政府给予私人以某种行为或营业活动的特别权利而课取的一定费用;而罚款本身种类繁多,它主要是指政府对个人违反法规政策以致损及公共利益的行为征收惩戒性费用,以管制或禁止损害公益的行为。

广义的财政收入应包括债务收入与预算外收入。前者不具备强制性与无偿性,但政府可以通过若干发行公债或向国外举债的灵活性措施,增加现期财政收入,弥补财政赤字,保证财政功能的实现;后者不具备国家(中央政府)主体性,而是在财政分权体制下不通过国家预算管理的财政收入,比如,纳入地方财政的预算外收入,行政事业单位的预算外收入均属此列。

公共支出

公共支出也称财政支出。它是政府将一定的公共收入以各种形式重新投向社会,实现公共财政功能的制度与运作方式,它是政府公共选择行为的财政体现与成本。

公共支出的分类有多种。如按公共支出的性质划分,有耗尽性支出与转移性支出。前者是政府对经常性的商品与劳务及对资本品的购买费用,这类支出使公共部门占用一定份额的社会总资源,而排除了私人部门运用这份资源的可能性;后者则是指对于补贴、公债利息、失业救济等的支出费用,它们并未占用社会总资源,政府只是充当资源在私人之间转移与再分配的中介。如按公共支出的组织层次划分,有中央政府的公共支出与地方政府的公共支出,比如公共支出被划分为中央(联邦)支出、省(州)支出、县(地方)支出。由于财政功能实现的要求,中央政府的公共支出应占主导地位,但财政分权理论也研究了地方政府财政存在的合理性。如按公共支出的功能划分,又有民用支出与国防支出。如此等等。

公共支出集中反映了公共财政的经济功能与社会功能。对于公共品与公共部门的支出可以影响市场机制不能涉及的外部效应,促成资源有效配置;根据受益能力原则向某些公众实施倾斜式支出可以矫正市场机制的分配不公平后果,实现社会公平;根据不同的经济发展态势,公共支出为财政政策提供资金,财政政策与其它政策相配合,力求宏观经济的稳定运行与适度增长;公共支出也为国家安全与社会安定提供了雄厚的现实基础。

公共支出成本效益分析

公共支出成本效益分析也称“公共支出效益评估”。它是在设定的原则下,通过估计和评价各种可供选择公共支出方案的全部预期收益与全部成本的现值,以确定最优公共支出方案的数量分析方法。它的产生可追溯至19世纪中叶,二战以后,它得到广泛发展并主要地被运用于政府的开发与研究项目。从资源配置角度看,公共支

出与私人支出具有某种一致性,公共支出的机会成本 B 是私人支出减少所导致的损失。两种支出的均衡条件是:公共支出的边际效益/公共支出的边际成本=私人支出的边际效益/私人支出的边际成本。这同时也是公共支出选择的目标原则。

公共支出成本效益分析一般须经历三个步骤。第一,列举全部社会成本与社会效益。所谓社会成本是全社会为某一公共支出方案所付出的全部代价,它不仅包括特定方案的内在成本,而且包括某些外溢成本;社会效益也包括特定方案的内在效益与外溢效益。这就意味着,公共支出方案的选择要考虑成本与效益的经济性与非经济性方面。第二,准确衡量全部成本与效益。因为社会成本与社会效益往往难以用市场价格估算,因此,首要的是利用“影子价格”来推算并反映社会成本与效益。同时,还应考虑进货币的时间价值,即选取适当的贴现率将预期的成本与效益折合为现值,以便于不同时间点的社会成本与社会效益的比较。第三,比较全部成本与效益,优选公共支出方案。对于各种备选方案的择定指标有三,即净效益现值、效益与成本的比率及内部收益率。所谓净效益现值,其表达式为 $NPV = \sum_{i=1}^n \frac{B_i - C_i}{(1+t)^i}$ 。NPV 为净现值, n 为支出方案的期限, t 为贴现率, B_i 与 C_i 分别为第 i 年的效益与成本。当 $NPV \geq 0$, 满足被选取条件,而不同方案的择优条件则是 NPV 极大,所谓效益与成本的比

率,其表达式为, $\frac{B}{C} = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{B_i}{(1+t)^i}}{\sum_{i=1}^n \frac{C_i}{(1+t)^i}}$ 。当效率

成本比即 $B/C \geq 1$, 满足被选取条件,而不同方案的择优条件则是 B/C 极大。所谓内部收益率是指净现值为零时的贴现率值 t, 不同方案的择选条件是 t 极大。通过对 NPV, B/C 及 t 值的被选取条件与择优条

件的综合考察与比较,最终得出最佳的公共支出方案。

公共支出持续上升规律

公共支出持续上升规律也称“瓦格纳法则”或“公共活动递增扩展法则”,由德国人瓦格纳在 1883 年提出,旨在说明公共支出具有一种持续增长的趋势。瓦格纳根据 19 世纪欧美日等公共支出实证资料进行考察,得出了公共支出不断上升的经验性结论,他认为,导致公共支出不断上升的原因有三:第一,国内外法律规章与社会秩序的维护和加强活动,以保障市场机制发挥正常功能为目标,它们随社会经济的发展而与日递增,并导致公共支出费用的上升;第二,随着经济运行的复杂化,使私营企业在经济周期中难免资本或资源浪费,加之技术的不断发展与高级化,使公营企业比私营企业具有较高效率,从而要求政府所参与的资源配置行为增加,促成了公共支出的上升;第三,一些公共品部门,如交通、教育、货币机构的设置与运行,往往具有垄断性,私人经营则会由于垄断而导致经济不安定,为保证公共品配置效率以及满足社会整体利益,也需要政府的直接介入,这也是公共支出上升的原因。这些原因不仅导致公共支出的绝对量上升,而且导致公共支出占国民生产总值的相对比例也在上升,即公共支出对国民生产总值的需求弹性大于 1。

瓦格纳法则的意义在于对公共支出增长规律作出了开创性的经验性研究,并引发了研究的进一步深入。莫斯葛雷夫认为,公共支出对国民生产总值的需求弹性未必总是大于 1 的。在经济发展初期,需要大量的社会间接资本,以构建与完善教育、卫生保健、电信、金融服务等社会性基础设施,此时的弹性大于 1。但经济起飞时期,基础设施已趋完善,毋需追加更多公共支出,致

使弹性小于1,而在经济成熟时期,弹性则呈不定状态。后来,皮考克与瓦埃斯曼根据对1890~1955年间英国公共部门成长的实证分析,指出瓦格纳在国家本位主义前提下对公共支出增长的长期趋势研究的不足,重新设定前提,并强调了公共支出增长的时间与周期因素。他们认为,公众所能够忍受的税收水平是政府公共支出的内在约束条件。公共支出的增长的内在原因是,随着国民生产总值的上升,假定税率不变,税收的上升将使公共支出同步上升。公共支出的增长的外在原因则导致公共支出对国民生产总值的需求弹性大于1。这些外在原因被他们归结为战争与社会危机时期,并通过替代效应、纠查效应与集中效应反映出来。这是因为,在战争期间,公共支出会替代部份私人支出,战争结束后,由于有大量公债已经发行,这两方面都会使弹性持续大于1;社会危机时期,为改善社会环境的高公共支出方案的审查一般易被公众通过,且鉴于政府在渡过危机中的主导作用,也会使弹性大于1成为现实并持续一段时间;战争或社会危机往往促成中央政府集中大量的权力,也同样促成了弹性大于1。由此,他们给出了对公共支出增长趋势的更具体的描述。现代公共选择学派则在公共支出增长的经济与社会性因素之外,触及公共支出决定制度内部,从公共支出决定过程、官僚制度、投票制度等方面揭示出公共支出可能呈过度膨胀趋势,原因在于存在着普遍的“财政幻觉”、官僚机构臃肿、“选票互助”等。

公共支出占国民生产总值的份额的上升,确实是一个世界性问题,公共支出持续上升规律的提出及相关理论的发展将有助于公共支出行为有效性的提高。

拥挤函数

拥挤函数是指人口增长与公共支出之

间的一种数量关系。其数学表达式为 $A_i = X_i/N^\alpha$, A_i 指第 i 种公共品为每一社会成员提供的服务; X_i 指用于生产第 i 种公共品的活动; N 为人口规模; α 为拥挤参数, $0 \leq \alpha \leq 1$, 被用来说明公共部门提供服务的性质。 $\alpha=0$ 指提供的是纯粹公共品, $0 < \alpha < 1$ 指提供的是准公共品, $\alpha=1$ 指提供的是私人品。

一般而言,随着人口规模的扩大,公共部门生产活动水平将提高而导致公共支出增加。但如果公共部门所提供的是纯粹公共品,人口增加的边际消费成本为零,公共支出可以不增加,又由于人口增加会导致现有平均消费成本降低而增加每一成员对公共品需求的增加,其结果为公共支出以小于人口增长率的速度上升。如果公共部门所提供的是准公共品,其结果类似。如果公共部门所提供的是私人品,则物品效用可以分割为 X_i/N , 这说明,公共支出增长应同步于人口增长。

拥挤函数揭示了公共支出随人口增长而增长的规律性,并给出了具体的因果数量关系,这对于发展中国市场经济国家制订合适的人口控制政策与财政政策予以启示。不足之处在于忽视了人口增长对于公共品服务环境与服务质量的不利影响。随着人口增长,人口密度提高,外部不经济效应会加剧,政府面临公众要求补偿效用损失的社会压力。被迫增加公众支出,财政负担加重。这一态势在福利型财政体制中尤为严峻,从而要求政府密切注意人口规模与公共支出之间的关系。

财政乘数

财政乘数是指政府的公共财政行为对宏观经济运行总量(如国民收入与就业水平)所产生的倍加或倍减影响,旨在以一定的数量关系来说明政府干预对宏观经济运行的积极或消极作用,为正确选择财政政

策提供依据。

财政乘数可分为税收乘数与公共支出乘数。在开放经济中, 财政乘数 $\alpha = \frac{1}{1-c(1-t)}$, c 为边际消费倾向, t 为比例税率。 $0 < c < 1$, $0 < t < 1$ 。即税收的存在降低了投资乘数, 税率的提高(或降低)将会使国民收入降低(或提高) α 倍; 而公共支出的增加(或减少)将会使国民收入增加(或减少) α 倍。

正是基于财政乘数效应, 政府可以通过改变公共收入与支出行为来熨平经济周期, 达到经济稳定的有效增长。但问题在于, 因为家庭间的边际消费倾向存在相当大的差异, 使财政乘数具有不确定性, 进而公共财政行为的乘数效应与作用程度就难以估算恰当, 也限制了财政乘数作为政策依据的可靠性。另外, 财政乘数并未给出公共财政行为对非公共财政投资行为的限制或挤出效应。实际上, 政府的介入必然会挤占部分有限的资源, 引起利率上升, 从而导致非公共财政投资行为的减少, 降低了公共财政行为的效率。因而, 简单的财政乘数并不能概括公共财政行为对宏观经济运行的全部影响, 是一个有用但不全面的政策分析工具。

财政拖累

财政拖累也称财政拖曳, 它是指不适度的财政盈余对经济发展所造成的制约或妨碍作用。

公共财政以充分就业、物价稳定与适度经济增长为其目标, 它有待于以累进所得税制为基础的财政“自动稳定器”功能的充分发挥。在国民收入水平较低时, 征税数量在累进所得税制下比较小, 从而使社会保有较多的自主投资数量, 促进就业量扩大与经济增长。随着经济增长的深化, 累进所得税制使税收量自动增加, 在充分就业

水平预算下, 将发生充分就业预算盈余。特别是, 如果经济运行中出现需求拉动的通货膨胀, 财政盈余对之具有一定的抑制作用, 这种财政拖累有助于经济运行重返稳定状态。

但是, 这种“内在稳定器”的功能具有局限性。如果在经济运行尚未达到充分就业态势时, 就已经出现财政的不适度盈余, 从而致使较多的自主投资从经济运行过程中抽取出来, 这意味着不适度财政盈余构成了对充分就业, 适度经济增长的阻碍作用。为了解决财政拖累, 政府必须调整税率以减少税收水平, 或者调整公共支出项目以增加支出水平, 收缩预算盈余, 扩大社会自主投资水平, 促进经济增长。

财政平衡

财政平衡是财政收支平衡的简称, 又称为预算平衡。它是指在一定财政期限(通常为一个财政年度)内财政收入与公共支出之间在总量上基本均等、结构上基本合理的状态与原则。当财政年度内支出总额超过收入总额时, 出现财政赤字, 反之, 则出现财政盈余。不适当的财政盈余或财政赤字是财政失衡的两个方面, 前者会导致阻碍经济增长的“财政拖累”, 最后结局必然是严重的通货膨胀。这说明财政基本平衡是经济良性运行的重要原则。

但财政平衡原则绝不能理解成财政收支的机械平衡, 在市场经济中, 如果在每一财政年度内固守财政机械平衡, 经济波动势必加剧。这是因为, 市场经济必然实施累进税制, 那么, 在繁荣时期, 税收量自动上升, 为使收支相等, 公共支出有必要同步增加, 结果是加剧膨胀压力; 在衰退时期, 税收量自动减少, 按同样原则会使公共支出同步减少, 结果是助长经济萎缩。经济波动不居当然使得财政机械平衡难以维持。

这样, 政府应该在承认市场经济运行

其有周期性征的前提下,力求在每一周期循环年内实现财政平衡,即周期性财政平衡,实现财政功能。这一原则允许在衰退年度内产生赤字,以刺激经济运行走出低谷,而在经济繁荣年度内压缩公共支出,产生盈余,并以之弥补衰退年度内产生的赤字,最后达到整个周期循环年度内的财政动态平衡。当然,这种周期性财政平衡的实现也存在很多操作问题。政府无法准确推测出繁荣或衰退的时间长度与波动程度,也难以预知繁荣或衰退的起始点。从而无法事先确定其财政政策;如果施行选举制政治体制,则政府无法一致执行周期平衡原则;如果财政分权体制中地方政府具有较强的“谈判”实力,中央政府也同样不能完全将其周期平衡财政政策贯彻于始终。

总之,财政平衡作为政府行为的一项准则是必要的。为此,准确地分析经济运行的态势走向、及时地调整财政收入与支出的数量水平与结构比例、有效地保证财政行为的连续操作,是解决问题的关键。

财政赤字

财政赤字是指按财政年度计算的公共支出大于财政收入的差额,它在会计帐簿上习惯用红字表示。由于财政收支是通过国家预算平衡的,因而财政赤字又称为预算赤字。从某种意义上说,财政赤字也是政府行为背弃其预算约束的结果。

财政赤字的统计与衡量,由于预算范围的宽广或狭窄而表示成两种方式,狭义预算收入仅指经常性收入,而广义预算收入还包括债务收入。这样,财政赤字=经常性收入-当年支出;或者,财政赤字=经常性收入+债务收入-当年支出。前者为实际赤字,后者为形式赤字。衡量财政赤字的数量指标还有原始赤字、总赤字与赤字率。原始赤字=非利息支出-总收入;总赤字=原始赤字+利息支付。两者的划分主要

在于突出公债在预算中的地位及通货膨胀的作用。而赤字率=赤字额/国民生产总值,它是一个将公共财政水平与国民经济发展水平联系起来,反映赤字在整个国民经济规模中所占幅度的大小的指标。它可以用于分析国民经济所能承受的赤字规模,以及赤字增长的长期走向,如美国的赤字率从60年代中期的0.9%上升至80年代中期的5.4%。

财政赤字的规模主要有三个决定因素:经济周期,它会使政府收支被迫调整,而突破或收缩预定预算约束,一般而言,经济繁荣有利于减小赤字规模,而经济衰退则倾向于扩大赤字规模。通货膨胀,它对赤字规模的影响主要通过名义国民收入的升降而发生,在累进税制下,经济增长伴随着通货膨胀时,会使名义收入上升,从而增加税收量,减小赤字规模,但累进税制存在“财政制动器”功能,这是由于税收增加会对总需求等产生潜在的抑制效应,这一效应的展开会使税收增加停止,而重新扩大赤字规模。经济增长,它则是通过经济周期与通货膨胀而综合作用于财政赤字规模的。

财政赤字具有较为重要的经济效应。当经济衰退时,财政赤字较强的挤入效应,会使经济恢复,增加社会自主投资水平而促进经济增长。但当经济高涨或繁荣时,财政赤字具有相当严重的挤出效应,即财政赤字会收缩私人自主投资。通过税收机制,它可能得不到弥补而继续扩大规模,形成财政赤字与低效资源配置之间的恶性循环。特别是,在繁荣时期,财政赤字作为通货膨胀等的结果,又反过来加剧了通货膨胀,使公共财政的稳定功能丧失殆尽。因此,政府应审慎地对待财政赤字,根据财政平衡原则,严格预算约束并有效地弥补财政赤字。

总赤字

总赤字作为一个操作性财政范畴,是指考虑进利息支付因素的原始赤字的扩展,其表示式为:总赤字=原始赤字+利息支付=非利息公共支出+利息支付-总财政收入。

考察真实财政赤字规模,不能停留在原始赤字的计算上,还应考虑进政府举债规模与利率,以及通货膨胀对赤字的影响。广义的预算收入或赤字弥补方式中,包括一定份额的债务,考虑进政府所面临的巨额待清偿债力,其利息支付额会相当大,从而扩大了财政赤字的现实与潜在规模;同时,在通货膨胀期间,债券或债务款项的名义利率保持不变,会使政府实际所支付的利息下降,从而减小财政赤字的规模。

当然,总赤字规模对于原始赤字规模也存在着推动作用。总赤字规模的扩大会引起下一轮的公共债务额的上升,使下一轮财政偿债压力增加,从而扩大下一轮的原始赤字规模;而通货膨胀的结局则是经济相对衰退,致使政府购买追加支出的同时,总收入量减少,这也会扩大下一轮运行阶段的原始赤字规模。所以控制总赤字规模还有赖于政府坚持财政平衡原则,适度控制原始赤字规模。

结构——周期赤字

结构——周期赤字是指以国民经济运行态势为衡量基础的赤字范畴。在充分就业条件下的财政赤字被称为结构性赤字,也称高就业赤字,同时,它对周期性因素加以调整与剔除,纯粹描述经济运行理想态势下的赤字状况,与之相对应,经济运行未达到充分就业态势而产生的赤字被称之为周期性赤字,也称之实际赤字,表明实际经济运行态势总是受周期波动的影响。结构——周期赤字就概括了经济运行的理想与现实态势所导致的赤字状况。

结构——周期赤字被用于对经济运行的潜在水平与周期变化对赤字规模影响的理论分析与实际考察。比如,美国联邦政府的结构性赤字率在55~64年为-0.9%,而周期性赤字率在55~59年为-0.1%,60~64年则为0.2%;周期性赤字率呈上升趋势,结构性赤字率则在上升趋势中有所起伏。结构性赤字与周期性赤字的划分意义还在于研究经济周期波动对赤字规模的影响。给定税率,在经济繁荣时期,随着国民收入的增加,政府财政收入将会增加,从而有利于减少赤字;当经济进入萧条阶段后,由于国民收入水平下降,政府财政收入减少,而且会使失业救济金等公共支出费用上升,因而倾向于赤字增加。

由于周期性赤字规模往往高于结构性赤字规模,这就给政府减少赤字的政策措施提供了一定依据。政府可以先分析、预测充分就业状态下的赤字规模,然后据此施行一定力度的反周期赤字弥补政策,力求收缩周期性赤字规模,达到经济稳定而有效增长的目标。

赤字弥补

赤字弥补是指政府根据预算平衡及其它公共财政原则,采用不同经济方法对公共支出大于公共收入的部分加以消除。赤字弥补的方法通常采用两种:一是财政与中央银行之间发生信用关系,其实质是通过货币发行弥补赤字,称为货币融资性弥补法;二是财政向公众发行债券,通过公债信用关系来弥补赤字,称为债务融资性弥补法。这两种一般弥补法有各种具体表现形式,而且由于其各自的经济效应存在着重要差异,要求政府视不同的财政赤字状况而合理确定弥补结构。

货币融资法具有三种表现形式:第一,中央银行直接购买财政部发行的公债券或国库券,使中央银行的政府帐户中的存款

余额同时上升,这也相当于中央银行直接向社会发行同量金额的基础货币。第二,在法律规定中央银行不能与财政之间直接发生信贷关系时,中央银行则可以在公开市场中从公众手里购买公债券与国库券,这就相当于它间接地增发了基础货币并以此来弥补赤字。第三,在市场经济机制不健全(如不具备公开市场,中央银行的独立性较低)时,财政部可以直接责成中央银行向财政部透支使政府帐户中的存款余额上升,这就相当于中央银行新发行了同量金额的基础货币。债务融资性弥补法可以分为政府向个人、企业与商业银行发行公债券与国库券,但这些债券的部分最终会归结到中央银行手里,部分仍滞留于私人部门。

两种弥补法对货币量、投资量及价格水平具有不同的效应。对于货币量而言,财政直接或间接地与中央银行发生信用关系,其结果会使整个社会的基础货币量增加,带来赤字的货币化问题;财政向非政府部门发行债券,则相当于将私人部门的借贷加以抽取用于政府购买等,从而吸收了部分的基础货币,也创造了部分基础货币,其结果则是使整个社会的基础货币量保持不变。可见,相当于债务融资性弥补法而言,货币融资性弥补法可能会促成通货膨胀。对于投资量而言,两种方法相比较,只有货币融资性弥补法会增加整个社会的名义货币量,从而在短期内,导致利率下跌,刺激投资量的增加,但当经济运行已经达到充分就业水平或处于“流动性陷阱”状态时,货币融资性弥补法就不具备刺激投资机制。对于价格水平而言,两者相比较,货币融资性弥补法更会导致价格水平上升,因为它会增加货币存量而债务融资性弥补法则不会,前者会提高总需求水平而拉升价格,而且公众对所持有的货币资产与证券资产,持不同的消费倾向,一般而言,前者大于后者,产生更多的消费支出、增加总

需求,拉升价格。可见赤字弥补法对投资量、价格水平的效应是由对货币量的效应派生出来的。表面上看,债务融资性弥补法较少具有现实效应,可以规避通货膨胀,但政府的未来债务会增加,未来的赤字压力也可能增加,加之政府政策不完善与市场机制不健全,政府债务在长期内导致通货膨胀等负效应。基于如上效应,政府应审慎地选择赤字弥补法,其根据在于对社会总需求水平、利率目标、货币存量目标的综合判定。

古典财政政策

古典财政政策是指市场经济发展初期,政府依据经济运行的自由放任原则及相关思想、理论,对公共收支所作出的措施与方法。

古典财政政策在经济运行自由放任原则下,不强调国家干预,从而不强调公共财政的稳定经济功能。这决定了古典财政政策的重点取向是对公共收入与支出项目的效果进行微观经济分析,进而制订对策,而且倚重于对公共收入的来源及其结构的调整,比如后来成为财政政策规范的斯密财政原则集中于税收方面,包括平等、确实、便利与最少征收费原则等。而西斯蒙第则认为财政的功能是征收和管理不属于私人而属于公共所有的国民收入。政府还将公共支出行为视作类似于私人企业行为,公共支出行为也就只是一般性的资源配置行为,不具备影响宏观经济运行的配置功能。

古典财政政策坚持年度财政平衡原则,也同样是基于经济自由原则,及对私人经济效率充分信任的基础之上的。如果财政不平衡,须以发行公债来弥补赤字,这将妨碍私人经济部门的发展;财政赤字的持续,表示政府部门在经济活动中的比重相对扩大,而使私人经济活动的范围减缩,而降低经济效率;再者,古典财政政策也曾虑

及赤字规模的扩大可能会导致通货膨胀。为此,古典财政政策的要旨也在于根据公平赋税原则,尽量减少政府支出,以达到财政盈余,达到政府财政责任、效率的充分实现。

随着市场经济发展趋于复杂化,市场机制所不能解决的外部经济效应问题日趋增多,自然要求国家干预,也要求通过财政政策的更新来实现国家的强有力的经济与社会功能,古典财政政策最终被现代财政政策所代替。

现代财政政策

现代财政政策是指在认可国家干预对市场经济运行的积极作用的基础上,力求实现财政功能,而对公共收支作出的措施与方法。它的产生是在30年代的西方经济大萧条之后,它标志着古典财政政策原则与重点取向的转换。

现代财政政策承认市场机制具有对资源配置的不完备性,从而转而奉行国家干预主义原则,不仅注重公共收支行为自身的效率,并且着重于从市场经济运行的总体过程出发,注重公共收支行为对总资源配置,社会收入分配的公平乃至长期稳定均衡增长目标。现代财政政策虽然也必须注意财政平衡原则的保持,但与古典财政政策相比,对财政平衡原则的理解与重点取向发生了相当大的变化。古典财政政策固守“量入为出”的年度财政平衡原则,而现代财政政策基于对财政责任与功能的理解,将财政平衡拓展为在一定经济周期内跨财政年度的总合平衡,为保证财政功能的实施,往往采取“量出而入”的平衡原则。

现代财政政策及相关理论在其产生以来,得到了较大的发展,以凯恩斯有效需求不足原理与就业理论的早期现代财政政策,为扼制经济萧条,带有较强的“赤字财政”特征,这是逆周期波动而施行的“补偿

性财政政策”的特殊情形。一般而言,在萧条时期,财政政策的方向是提高总需求以实现充分就业,这需要施行扩张性财政政策;在繁荣时期,财政政策的方向是消弥通货膨胀,压缩总需求,使经济回复至充分就业水平,这需要施行紧缩性财政政策。在这两个时期所出现的赤字与盈余得到相互补偿。问题是,扩张性财政政策必然导致通货膨胀,于是既利用来促进经济增长又不致于恶化通货膨胀的财政政策便被施行,其作用机理由供给学派揭示,政策重心在于减税。降低资本利得税可以刺激私人部门增加投资;对利息收入与股息收入减税可以增加储蓄倾向,进而增加投资;降低个人所得税可以激励劳动供给行为的增加。劳动与资本供给的增加促进了经济增长,其结果则扩大了税基,税收量增加,政府财政仍能保持平衡。不过,实践表明,该政策对通货膨胀的抑制力量有限,且不利于社会分配公平目标的实现,因为减税是通过降低累进税率实现的,这意味着收入等级差距的扩大。为了有助于实现社会分配公平目标,现代财政政策还带有某种程度上的“福利”性质,典型者如瑞典的“收入均等化”财政政策,其负效应是税负重、财政赤字较大,经济增长率较低。

对于现代财政政策的原则及实践的分析表明,各种财政政策在实现某种财政功能与目标的同时,可能兼顾不了其它财政功能与目标,这一方面说明了现代市场经济运行的极端复杂性,另一方面也要求政府致力于寻找更为有效的财政政策,并将之与其它政策相配套,实现国家职能。

财政管理

财政管理是指政府对公共收支行为进行组织、调节、监督与控制等一系列活动的总称。它是贯彻与实施公共财政政策和财政制度,实现公共财政功能的过程性保证。

广义的财政管理也包括公共部门与非公共部门内部的微观性财务管理,财务管理是财政管理的基础,它能保证公共收入的稳定性与公平性,也是公共支出行为有效性的最后保证。

财政管理的基本内容包括:第一,国家预算管理,它带有一定的计划性,国家预算的编制必须基于对国民经济整体运行态势的正确分析与预测,坚持财政平衡原则或最小赤字原则,核算可能的收入指标,按照经济效应大小确定支出方案。最后,根据实际的预算结果进行决算,调整下一轮的预算方案。第二,制度管理。它主要有两方面:组织制度与法律制度,就组织制度而言,应该健全整个国家财政组织机构,以及正确处理中央财政与地方财政之间的财政分权关系,它们是公共收支行为有效性的组织保证;就法律制度而言,则应维护财政法规的权威性、强制性与规范性,矫正任何侵蚀公共收入与浪费公共支出的非规范行为。第三,具体业务管理,主要是指非中央财政的预算管理、公共收入管理、公共支出管理与预算外资金管理。从广义的财政管理看,还有企业的具体财务管理。具体业务管理是财政管理及其功能实现的展开过程。

财政机制

财政机制是指财政要素之间的相互联系与制约的内在机理,以及财政要素实际运作对整个社会经济运行产生效应的外在方式。财政要素的内在机理受特定财政体制的强烈影响,而其外在方式又是在既定财政政策下财政管理行为制约的结果。

财政要素总分为:财政主体,即受一定规范约束的财政组织系统;财政客体,即来源于社会的公共收入(主要是税收)和返回至社会的公共支出的数量与结构。财政主体之间的核心关系是财政权力在各级主体(如中央与地方)之间的分割及其制约,进

而反映了各级财政主体对社会经济运行的影响度,市场经济条件下的财政分权关系主要采用“分税制”加以确定。财政客体之间的关系则是指服从于一定财政政策原则与目标的公共收入类别之间、公共支出类别之间及收入与支出结构之间的制约关系。

财政主体之间的不恰当的分权关系可能会导致中央政府收入水平的萎缩,致使宏观财政功能缺乏应有的财力;同时,它也可能导致社会总资源配置不高,因为地方财政目标之间存在着现实的掣肘关系,从而使总资源在低水平上重复配置。

财政客体之间关系的变动,在财政政策的作用下,对社会经济运行产生深刻影响。累进税制改善了作为市场机制结果的社会分配不公状况,而政府的诸如失业救济金等公共支出又进一步弥补了这种分配不公后果;差别税率影响微观主体的实际利益,从而导致资源配置流向改变,并使之有利于社会总资源配置效率的提高,而公共支出的投资行为则会直接影响资源配置格局,特别是有助于消除市场机制对资源配置的外部效应;税收的增长或公共支出的减少,使社会总需求水平下降,进而减少社会总投资,压低经济增长速度;相反,税收的减少或公共支出的增加,使社会总需求水平提高,进而增加社会总投资,扩张经济增长速度;在税收与支出水平的相互消涨过程中所出现的财政平衡或失衡,也同样对经济增长的有效性与稳定性产生效应。

由此可见,财政机制是一定财政体制的产物,也是一定财政政策实现其目标与功能的中介机制。

财政信息

财政信息是指描述或反映公共财政行为状况、特征的数据与非数据资料的概称。