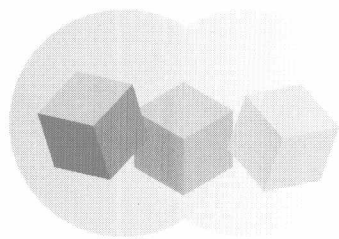


主编 © 蔡秀云 李红霞

财政与税收

Public Finance and Taxation

 首都经济贸易大学出版社



财政与税收

主 编 ◎ 蔡秀云 李红霞
副主编 ◎ 杨树相 张立彦

Public Finance and Taxation

 首都经济贸易大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

财政与税收/蔡秀云,李红霞主编. —北京:首都经济贸易大学出版社,2008.6
ISBN 978 - 7 - 5638 - 1498 - 5

I. 财… II. ①蔡… ②李… III. ①财政—基本知识 ②税收理论—基本知识
IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 052456 号

财政与税收

蔡秀云 李红霞 主编

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京地泰德印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 345 千字

印 张 18

版 次 2008 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

版 数 1~5 000

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1498 - 5/F · 870

定 价 26.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

在现实社会经济生活中,财政与税收不仅关系到国家的发展,而且关系到民生大计。从国家的政治活动和经济建设,到居民的衣、食、住、行,时时处处都存在着财政税收现象。它不仅对政府决策行为、社会资源配置和收入分配产生重要影响。而且每个社会成员都会通过各种渠道以各种方式与财政税收发生联系,不断享受到财税活动所带来的好处,并感受到财税活动对自身生活所带来的影响。随着我国社会主义市场经济的快速发展和改革开放的深入,《财政与税收》课程的地位越来越重要,其相关财税知识已成为各类经营管理人才乃至普通公民的必备知识。

近年来,我国国民经济连续保持两位数的持续高速发展,2007年,全年国内生产总值(GDP)达246 619亿元,比上年增长11.4%。至此,我国GDP连续五年增速达到或超过10%。财政税收收入也随之大幅度增长,经济体制改革不断深化,政府对社会经济发展的宏观调控力度不断加大。与此同时,政府适时出台了一系列有关财税的新政策、新制度和新法规,从而使我国的财税理论研究和改革实践也迅速发展。为了使课堂教学与这一改革发展相适应,我们编写了这本教材。本教材同国内同类教材相比主要有以下几个特点:

第一,教材采用一体化规范的结构层次。一体化规范的结构层次体现在:每章开篇都对该章的地位,尤其是该章的主要内容和学习目的进行说明;随后进入该章主体内容;配合学生的自学需要,每章最后都设有“重点概念”、“思考题”、“案例”及“案例分析”。

第二,突出财政与税收基本原理的简明阐释。在财政税收基本理论的编写方面,结合本专科大学生理论素养和知识准备的基本情况,在教材编写过程中,我们坚持“适度”、“够用”的原则,注意突出财政与税收基本知识、基本原理的系统简明阐释,只是在涉及难点和重点的时候才作进一步的理论引申。

第三,注重体现“突出实践技能培养”的具体要求。为此,我们在教材结构体系编排上,充实了与财税实践相关的内容,尤其充实了税收及税收管理方面的内容,并在部分税收章节中,在“重点概念”、“思考题”、“案例”及“案例分析”的基础上增加了“训练题”,以加强基本技能培训。

第四,注重将财政税收理论知识与财税改革实践相结合,吸收财税理论研究尤其是改革实践的最新成果。例如,在财政支出部分,我们结合2007年开始实行的最新的财政支出分类进行分析;在财政收入部分,我们给出了2007年由于猪肉涨价而带来的物价上涨对财政收入影响的案例及案例分析;企业所得税部分的内容完全是按照两税合并后的新的企业所得税法和实施细则编写的;在个人所得税部分,我们给出了“年所得12万元以上的个税纳税申报”等结合最新改革实践的案例及案例分析。

本教材是集体智慧的结晶。教材的编写得到了首都经济贸易大学财政税务学院领导及教师的大力支持。本教材的主编蔡秀云教授、李红霞副教授负责教材的总体设计、提纲拟定和通撰修改,副主编杨树相副教授、张立彦博士都积极参与了本书部分章节的审稿工作,赵书博博士也积极参与了本书部分章节的审稿工作,他们都为本书的修改付出了辛勤的汗水。

本书各章作者情况如下:赵仑教授:第一章;黄芳娜博士:第二章;蔡秀云教授:第三章;刘辉博士:第四章;李红霞副教授:第五、七章;郎大鹏博士:第六章;刘颖副教授:第八章;包健博士、赵琼博士:第九章;史兴旺博士:第十章;张立彦博士:第十一章;焦建国博士:第十二章;梦芳娥副教授、蔡秀云教授:第十三章。另外,参加本书编写工作的还有研究生魏飙、段颖娇等,他们也为本书的出版付出了很多努力。

在教材编写过程中,各位作者参阅了大量中外文文献,这些参考文献已在各章正文、注释和文后一一列举。我们对于提及和未提及的专家学者表示衷心的感谢。由于水平有限,时间仓促,书中可能会有不尽如人意和遗憾之处,恳请各位专家和同行批评指正。对于教材撰写和出版过程中首都经济贸易大学出版社尤其是孟岩岭编辑、彭芳编辑的热情支持和鞭策表示衷心的感谢。

编者

2008年4月

第一章 财政概论	1
第一节 财政的产生与发展	1
第二节 公共财政的基本特征	11
第三节 财政的职能	18
第二章 财政支出	28
第一节 财政支出概述	28
第二节 购买性支出	37
第三节 转移性支出	45
第三章 财政收入概述	52
第一节 财政收入分类	52
第二节 财政收入规模	55
第三节 财政收入结构	60
第四章 国债原理与制度	66
第一节 国债概述	66
第二节 国债发行与偿还	73
第三节 国债负担	78
第四节 国债市场及其功能	82
第五章 国家预算及预算管理体制	89
第一节 国家预算	89
第二节 预算外资金	96
第三节 预算管理体制	100
第六章 财政平衡与财政政策	112
第一节 财政平衡	112
第二节 财政政策	118
第七章 税收原理	130
第一节 税收概述	130

第二节 税收原则	137
第三节 税收负担与税收效应	141
第八章 税收制度与税收管理制度	153
第一节 税收制度	153
第二节 税收管理制度	164
第九章 商品课税	172
第一节 商品税的含义和一般特征	172
第二节 增值税	173
第三节 消费税	184
第四节 营业税	189
第五节 关税	193
第十章 所得税	198
第一节 所得税概述	198
第二节 企业所得税	203
第三节 个人所得税	208
第四节 土地增值税	214
第十一章 财产课税	219
第一节 财产税概述	219
第二节 房产税	222
第三节 契税	225
第四节 车船税	230
第五节 车辆购置税	234
第十二章 资源课税与行为课税	239
第一节 资源课税	239
第二节 行为课税	249

第十三章 国际税收	259
第一节 国际税收概述	259
第二节 税收管辖权	263
第三节 国际重复征税	265
第四节 国际税收协定	269
参考文献	278



第一章

财政概论

在现实社会经济生活中,从居民的衣、食、住、行,到国家的政治活动和经济建设,时时处处都存在着财政现象。每个社会成员都会通过各种渠道以各种方式与财政发生联系。在不断享受财政活动所带来的好处的同时,人们也常常会对某些财政问题表示困惑。那么,什么是财政?财政是以政府为主体的分配活动。财政的产生必须具备经济条件 and 政治条件,并随着不同社会经济形态而发展。本章从财政基本概念入手,介绍财政的发展过程,并着重对公共财政的特征及其职能进行较详细的论述。掌握财政的基本内涵和发展历程,尤其是掌握公共财政的基本特征及其职能,是学习本章的主要目的。

第一节 财政的产生与发展

人类的财政活动、财政思想、财政观点甚至财政理论古已有之,中外概莫能外。古代中国和西方的某些国家和地区(如希腊的雅典)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,则直接源于西欧,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。财政是一种涉及社会生活各个方面的复杂的经济活动,要正确认识并把握它的本质和规律,必须从其最基本的历史联系出发,考察财政的产生与发展。

一、财政的由来、含义及特征

(一) 财政的由来

财政一词中的“财”,通常被定义为钱和物资的总称,在现代经济社会里,可以用货币资金来总括;然而“政”则是“管理众人之事”,是政府运用“财”并通过“政策”、“方法”来实现“政事”的一种管理活动。因此,“政”是有管理、有目的的经济活动。所谓有管理,即对其活动有法律规范,并符合管理的一般原则。所谓有目的,即全面安排国计民生,实现国家的对内、对外职能,特别是经济职能,以达到其政治、经济目的。从这种意义上说,“财政”就是政府管理众人之“财”,并通过对“财”的分配和运用来实现众人之事。不过,“财”是货币资金,但又不仅仅限于货



币资金,人力、物力均包括其中。而政府则是国家权力机关的执行机关即国家行政机关。因此,又可以更进一步地说,财政是以国家为主体,通过货币资金调动人力、物力,以实现国家职能的各项经济活动。

“财政”一词在公元13~15世纪出自于拉丁语中的“Finis”,有“结算支付期限”之意,后来又转化成“支款”和“裁判上确定的款项支付或罚金之支付”的意思,“财政”在16世纪转成法文后,才开始有了“公共收入”的意思;在17世纪,则通用以指“国家的理财”;在19世纪,则是指一切“公共团体之理财”;到了20世纪初,该词的最新用法是指“国家及其他公共团体之经济”,也就是现在的“公共财政”或“公共财政学”,即英文中的“Public Finance”。

从人类社会发展过程来看,财政是一种政府的经济活动。对财政的产生与发展可以从两个角度进行研究与分析。

首先,财政是一个经济范畴。研究财政活动也是把财政作为一种经济活动来进行研究的。马克思曾经深入地分析和研究了科学的社会再生产理论,认为社会的经济活动表现为由生产、分配、交换和消费四个环节所组成的连续不断、周而复始运动的社会再生产过程,并阐述了社会再生产四个环节之间的内在联系和社会再生产实现的条件和形式。我们知道,社会的经济活动表现为完整的社会再生产过程。财政之所以是一个经济范畴,主要是由于财政本身是一个分配范畴,而分配又是社会再生产四个环节之一,是社会再生产不可缺少的一个重要环节。从这个意义上说,作为分配活动的财政是一个经济范畴。

其次,财政是一个历史范畴。从人类社会发展历史来看,国家不是从来就有的,国家是人类社会发展到一定阶段的产物,因此,以国家为主体凭借社会政治权力参与社会产品分配的财政,也不是从来就有的,财政分配活动也是人类社会发展到一定阶段的产物。

在人类社会发展的早期,在原始社会中,由于生产力水平十分低下,社会生产活动非常简单。劳动资料直接取自大自然,如简单加工成的木棒和便于投掷的石块等;劳动对象也直接取自大自然,当时最基本的生产活动是狩猎。由于生产力水平十分低下,劳动工具非常简单,人们要想在恶劣的条件下生存与发展,必须依靠群体的力量。以血缘关系组成的氏族部落就是维系这种群体劳动的社会组织形式。同样,由于生产力水平的低下,人们能够取得的劳动成果即社会产品非常有限。为维系社会再生产的顺利进行,特别是维系劳动力再生产的延续,对有限的劳动成果必须平均分配。这种劳动资料归氏族社会共有、社会产品在氏族范围内平均分配的现象,可以称为原始共产主义。在这种社会中没有剩余产品,没有阶级,没有国家,也没有财政。

随着人类社会的发展特别是生产力的发展,社会经济活动出现了很大的变化。冶铁技术的出现使劳动工具得到了极大的改善,劳动工具的改善又使得获取的社会产品逐步增加,除了满足社会成员最低限度的需求之外,出现了剩余产品。生产工具的改善也使得原本需要很多社会成员共同参加的社会生产活动通过少数或者



个别成员的劳动就可以实现。劳动工具逐步由氏族共有转化为个别社会成员所有。社会分工的出现促进了以交换为目的的经济活动的产生和发展。在所有这些因素的共同作用下,特别是剩余产品的出现,逐步产生了私有制。私有制的产生使得人类社会出现了阶级的分化,形成了占有生产资料和剩余产品的阶级和不占有生产资料和剩余产品的阶级,最早出现的是奴隶阶级和奴隶主阶级。

阶级产生之后,占统治地位的阶级为维护自身既得利益,镇压敌对阶级的反抗,需要建立一种专政的统治工具,国家也就随之出现,即当公共权力产生并开始按地域划分国民时,国家便应运而生。国家产生后,必然需要建立包括军队、警察、监狱和国家政权机构在内的一系列国家机器。国家机器的存在是国家生存所必不可少的。国家机器的出现使得一部分社会成员离开了直接的社会生产活动而在国家机器中工作。这就在社会产品分配领域中出现了一个矛盾:一方面,国家机器的正常运转需要消耗社会产品;另一方面,按照社会产品一般分配原理,国家机器又丧失了参与社会产品分配的身份和依据。为此,在社会一般产品分配的过程之外,出现了凭借国家政治权力参与社会产品分配的财政。国家通过财政占有社会产品的最古老的形式就是捐税。

(二) 财政的基本概念与基本特征

1. 财政的基本概念。财政是一种政府的经济活动,也是一种特殊的分配。财政分配的主体是国家,参与分配的依据是社会的政治权力,分配的对象是社会剩余产品,分配的目的是提供公共产品满足社会公共需要并使政府经济领域的经济活动与市场经济领域的经济活动相协调,保持整个社会再生产过程的协调运行。基于这样的认识,可以说,财政是以国家为主体,凭借政治权力,为满足社会公共需要而参与社会产品分配所形成的政府经济活动,并通过政府经济活动使社会再生产过程相对均衡与协调,实现社会资源优化配置、收入公平分配以及国民经济稳定与发展的内在职能。在这一基本概念中,“以国家为主体”说明的是财政分配的主体,“凭借政治权力”说明的是财政分配的依据,“为满足社会公共需要”说明的是财政分配的最终目的,而“实现社会资源优化配置、收入公平分配以及国民经济稳定与发展”则说明的是财政的职能。

2. 财政的基本特征。财政的基本特征表现在以下几个方面。

(1) 财政是国家的经济活动。财政学研究财政首先是将财政作为经济范畴加以研究的。通过财政的产生与发展可以看出,社会生产活动所创造的社会产品必然分解为两个部分。一部分社会产品以按生产要素分配的形式分配给生产要素的提供者,通过生产要素提供者的交换与消费活动形成社会再生产过程。这种经济活动是市场经济领域的经济活动,其主体是生产要素的拥有者与投入者,其目的是提供私人产品满足整个社会的私人个别需求。另一部分社会产品则以政治权力参与分配的形式分配给国家,通过政府的交换与消费活动参与整个社会的再生产过程。这种经济活动是政府经济领域的经济活动,其主体是国家,其目的是提供公共产品满足整个社会的公共需要。这种以国家为主体的政府经济活动就是财政。



很明显,市场经济领域的经济活动和政府经济领域的经济活动是两种完全不同的经济活动。它们的主体不同,目的不同,运行规则也不相同。从主体来看,市场经济活动的主体是生产要素的拥有者和投入者,即现实经济生活中的企业和居民,而政府经济活动的主体则是政府。因此,作为一个完整的社会再生产活动,政府、企业和居民共同构成了社会经济活动的主体。从目的来看,市场经济活动的目的是提供私人产品满足社会的私人个别需求,而政府经济活动的目的则是提供公共产品满足社会的公共需求。作为一个完整的社会再生产活动,只有私人个别需求和社会公共需求同时得到满足,社会再生产才能够顺利进行。从运行规则看,市场经济活动具有竞争性和排他性的特征,而政府经济活动则具有非竞争性和非排他性的特征,从而形成了不同的规则。

(2) 阶级性与公共性。财政是政府的经济活动,这种经济活动的主体是国家,其目的是提供公共产品满足社会的公共需要。正因为如此,财政必然具有阶级性和公共性的双重特征。

从阶级性来看,财政是政府的经济活动,其主体是国家。而国家是统治阶级镇压被统治阶级的工具,政府则是执行和实现统治阶级意志的权力机构。财政作为政府的经济活动,必然要符合统治阶级的最高权益,政府必然要通过财政分配活动使统治阶级的最高利益最终得以实现。从这个意义上说,任何国家财政都具有阶级性,这是不容回避的。

从公共性来看,政府经济活动的阶级性并不能排斥政府经济活动的公共性。财政分配是公共性与阶级性的有机结合。国家政权的存在本身就是以执行某种社会职能为基础的,这种社会职能本身就具有公共性。例如,国家的存在需要国防,需要军队保卫国家的安全,这种国家的安全和家族的安全、村落的安全完全不同。我们将为保卫家族或村落的安全所雇用的人称为保安,而将维护国家安全的人称为军队。国防保卫着每一名社会成员和整个国家的安全,本身就具有公共性。又如,国家的生存与发展需要良好的社会秩序,从而使社会成员都能够在这种良好秩序中生存。这就必然需要一种凌驾于社会各种权力之上的公共权力,通过公共权力约束其他权力拥有者的社会行为,使其在社会秩序范围内行事。这种社会秩序是政府经济活动提供的,也具有明显的公共性。

从人类社会发展的进程来看,越来越多的产品逐步由市场经济领域提供转为由政府经济领域提供,这应当是一种趋势。公共产品的提供是社会的必然,而不论这种公共产品数量的多少和范围的大小,而公共产品的提供又必然要求有财政活动,财政的公共性也就是必然的了。

(3) 强制性与无偿性。强制性是财政的重要特征,这源于财政参与分配的依据是国家的政治权力。前已指出,社会产品的提供必然通过市场经济领域和政府经济领域共同完成。市场经济领域的分配是社会产品的一般分配,分配的依据是生产要素的投入。生产要素的拥有者将自身拥有的生产要素投入到生产过程中,进而凭借这种投入参与社会产品的分配。很明显,生产要素的拥有者对其所拥有



的生产要素具有所有权,而所有权是市场经济领域中的重要权能。政府经济领域的分配是一种再分配,分配的依据是政治权力而非生产要素的投入。政治权力是一种强制性的权力,它必然凌驾于所有权之上。如果没有政治权力的强制性,任何物的所有者都不会将自己拥有的社会产品交由政府支配。

无偿性是财政的又一个重要特征,它与强制性是相辅相成的。国家凭借政治权力征税以后,相应的社会产品所有权即转为国家所有,国家不必为此付出任何代价,也不必直接偿还。这便是财政的无偿性,是价值的单方面的转移和索取。事实上,正是由于财政具有无偿性特征,才需要强制性,强制性是无偿性的保证,没有强制性也就没有无偿性的存在。由于社会产品的所有者将自身拥有的社会产品的一部分以税收形式交付给政府以后,其所有权即转为政府所有,政府并不直接偿还。因此,必须要有一种政治上的强制力,否则不会有任何人愿意将自己所有的社会产品转交给政府。应该说,财政无偿性的存在还源于公共产品本身提供的无偿性。由于公共产品具有不可分割的特点,人们享受公共产品的利益并不为其支付费用,因而公共产品提供的代价不可能通过有偿收费的方式弥补,这就要求提供公共产品要有稳定无偿的收入来源。社会成员缴纳税收时是无偿的,国家并没有直接偿还的义务,但纳税后当社会成员享受公共产品的利益时,也不需要为此付出代价。

(4)平衡性。平衡性是财政的一个十分重要的特征。财政的平衡就是要在社会经济运行中合理安排财政收入与财政支出在量上的对比关系,使财政收入与财政支出之间保持相对的均衡。为满足财政支出的需要,财政收入应在一定的经济发展水平和一定的税收制度下做到应收尽收和收入的最大化。而财政支出则应考虑现时条件下财政收入的制约,不能脱离供给的可能为社会提供公共产品。这里,我们不仅必须考虑政府经济领域的财政收入与财政支出的平衡性,还必须与市场经济领域的运行相结合来考虑市场经济领域和政府经济领域整体上的平衡性。在一定时期内受多种因素的制约,社会产品总会有一个数量的限制,即一定量的社会产品如果政府经济领域配置过多,则市场经济领域的配置就会减少。既然政府经济领域与市场经济领域共同构成了社会完整的经济活动,就必须使两者相对均衡,并通过政府经济领域经济活动的安排使整个社会再生产保持相对的均衡。

二、自然经济与家计财政

迄今为止,人类社会存在过的经济体制大致可以分为自然经济、计划经济和市场经济三类。自然经济主要存在于奴隶制社会和封建制社会中。与这种经济体制相适应的财政实际上是一种家计财政,国的作用已经退居第二位并已融汇在皇族或王室之中,这是由封建制社会与奴隶制社会的生产关系所决定的。在“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”的背景下,国王或皇帝是最高的统治者,国家的财政收支与皇族或王室的私人家计收支是无法分清的,即国家财政收支事实上也就是皇族或王室的家族收支,皇族或王室花国家的钱和花自己的钱没有任何区别。在这种经济体制中,财政收支虽然也以国家的名义进行,虽然也有一些公共性,但



整个国家都属于皇族或王室所有,财政收支明显具有家计财政的特征。国与家事上统一于皇族或王室的家计之中。

在自然经济社会,社会生产最主要的资源都控制在国家手中,国家可以直接凭借所有权取得维持国家存续的财政收入,所以此时的财政是家计财政。家计财政是对自然经济条件下的奴隶制和封建君主专制国家财政模式的一种概括。国家的代表是君主,不管是政治权力,还是财产权利,君主都可视为“私权”。在这种历史背景下,“私人”与“公共”的区分因为缺乏对应的参照而成为不必要,国家财政就是王室的家计财政。

自然经济条件下家计财政的主要职能是替君王筹集行政管理、国防安全与扩张以及皇族或王室开支的经费。当然,不排除在改朝换代之初或经济革新时期,最高统治者也会有意识地利用财政政策引导生产消费,促进经济总量的平衡和结构的优化,也不否认在一些政治比较开明的朝代薄赋轻徭,休养生息,调节收入分配的过度不公。但是,整个自然经济在社会经济生活中占统治地位的时期,这些都只能是特殊现象,这些特殊现象并不能完全否定家计财政的主要职能是“收入分配”这个一般性的结论。财政运行模式与社会的经济体制之间有着密切的联系。

三、计划经济与国家财政

在我国,计划经济体制主要存在于新中国成立初期至改革开放的初期。在计划经济体制下,国家作为国有生产资料的所有者,直接控制着社会再生产过程。无论是政府经济领域的经济活动,还是市场经济领域的经济活动,都处于国家指令性计划的控制下。国家不仅作用于政府经济领域,而且完全作用于市场经济领域;不仅提供公共产品,而且提供私人产品。两个领域被统一在国家计划当中,事实上并不存在真正意义上的市场经济领域。财政则成为国家通过指令性计划为社会配置资源的重要工具:生产任务由国家计划下达,企业按国家指令性计划生产,所需生产资料由财政通过基本建设拨款无偿提供,生产所需流动资金由财政通过流动资金拨款全额拨付,生产的产品由国家包销,盈亏则由国家统负,所有利润上缴财政,出现的亏损由财政弥补。企业只是国家的附属生产单位而不是独立的商品生产者实体。在长期的计划经济体制中,我们所习惯的财政,实际上是一种国家通过指令性计划控制整个社会经济活动和再生产全过程的财政。这种财政实际上是一种计划财政,其最大特点就是不仅负责为政府经济活动配置社会资源,也为市场经济活动配置资源;不仅负责公共产品的提供以满足社会公共需要,而且负责私人产品的提供以满足社会私人的个别需要。

在市场经济中,“财政”或“公共财政”可称为“政府经济”。也就是说,政府所应提供的只应是公共产品。这里所称的政府,既包括中央政府即国家(而且也只有中央政府才能代表国家),也包括地方政府。于是,就有了中央财政或国家财政以及地方财政的称谓。相应地,国家财政又可称为国家经济。如果从整体经济出发,其运行总公式就可写成:宏观经济(整体经济)=政府经济+市场经济。然而,在中



国的计划经济时期,财政亦称国家财政,它不但是中央财政和地方财政的总称,而且也是计划经济体制下的财政思想“国家分配论”的体现,这里既包括“公共财政”,也包括“私人财政”,其主要手段是计划,其结果是“政企不分”,市场机制没能得以发挥作用,财政资金使用效率不高。

由此可见,市场经济体制下的“公共财政”与计划经济体制下的“国家财政”,无论是在财政思想上,还是在财政预算的范围、方法和手段上,都是有着本质区别的。

四、市场经济与公共财政

(一) 市场经济与公共财政的关系

应当指出,财政这个词本身已经具有公共性的特征。财政作为一种政府的经济活动,就是为了提供公共产品以满足社会公共需要而进行的分配活动。这种公共产品的提供事实上具有非竞争性与非排他性的特点,满足的需求也是一种社会的公共需要。因此,凡财政活动必然具有一定的公共性。从这个意义上说,财政与公共财政并没有本质的区别。这里提出的公共财政是作为一种财政运行模式提出来的。在不同的经济运行模式下会有不同的经济运行机制,也会有不同的财政运行模式。同样,不同财政运行模式下的财政运行机制会有很大的区别。从这个意义上讲,公共财政的概念以及公共财政模式下的财政运行机制与传统经济体制下的财政模式及其运行机制有着明显的区别。

公共财政可以看做与市场经济体制相适应的财政运行模式。在市场经济体制中,社会经济活动被区分为政府经济活动和市场经济活动两个性质完全不同的领域。在市场经济领域中的资源配置由市场在国家宏观调控下发挥基础性作用,在竞争性与排他性的作用下充分发挥市场资源配置高效率的特点,进而全面提高社会资源配置的效率。而财政主要在政府经济领域中发挥作用,为社会提供公共产品满足社会公共需要,同时通过财政政策的制定和运用,矫正市场失灵问题,协调社会再生产的顺利运行。因此,市场经济体制下的财政主要是为社会提供公共产品以满足社会公共需要的财政,是弥补和解决市场失灵的财政。如果说计划财政的领域不仅包括政府经济领域而且也包括市场经济领域,那么公共财政的领域则主要是政府经济领域。因此,可以说公共财政就是提供公共产品和弥补市场失灵的财政。

公共财政作为与市场经济体制相适应的财政模式,是一种以公共产品提供为手段,以满足公共需要为目标,以市场失灵为前提,以竞争性领域市场机制有效发挥作用为基础的财政模式。这是一种与计划财政有明显区别的财政模式。我国在长期的计划经济体制下实行的是计划财政模式。在由计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中,我国的财政模式也必然由计划财政模式向公共财政模式转轨,进而构建公共财政的基本框架。我国社会主义市场经济体制尚不完善,计划经济体制向市场经济体制的转轨还没有真正完成,我国的公共财政模式也还没有完全建



立起来,还受到计划财政模式的影响,因此,构建与社会主义市场经济体制相适应的公共财政的基本框架,仍是我国目前和今后一段时期的重要任务。

(二) 构建公共财政的基本思路

1. 理顺政府与市场的关系,解决越位与缺位并存的问题。理顺政府与市场的关系,解决越位与缺位的并存,实际上是要明确地界定公共财政的基本职责,这是构建公共财政框架的基础。在计划经济体制下不存在市场机制,政府经济领域与市场经济领域实际上是合一的,都处于国家的指令性计划控制之下。政府的活动不仅涉及政府经济领域,而且涉及市场经济领域。政府不仅负责公共产品的提供以满足整个社会的公共需求,而且负责私人产品的提供以满足整个社会的私人个别需求。与这种经济体制相适应,计划经济不仅要为整个政府经济领域配置资源,而且要为市场经济领域配置资源,这就与市场经济体制下公共财政的职责发生了很大的矛盾。

市场经济体制的建立要求政府真正实现职能的转换,同时也要求财政模式发生根本性的转换。市场经济领域的资源配置不再是财政的职责而是市场的职责,市场应该在国家宏观调控下发挥资源配置的基础性作用。公共财政模式下的财政职责应当主要是为社会提供公共产品以满足社会的公共需要并矫正竞争性领域出现的市场失灵。这种职责具体可以表现为:第一,真正保证国家机器正常运转所需要的经费需求。这是完全的公共产品,必须由政府提供,包括国防、行政管理、公安、司法等。第二,真正保证社会事业发展对经费的需要。这是典型的混合产品,除其中一部分可由市场提供外,主要应由政府提供,包括义务教育、基础科研、公共卫生和社会文化等。第三,真正保证提供社会再生产公共条件的经费需要。这也是典型的混合产品,但具有社会再生产公共条件的含义,除可由市场提供的部分外,主要应由政府提供,包括铁路、桥梁、供水、供电、供气等。第四,真正保证矫正市场失灵,实现调控社会再生产协调运行的经费需要,主要包括调节社会分配不公、建立社会保障制度以及调节由于市场自发运行所导致的宏观经济周期波动等所需的资金。除上述各项之外,纯粹的市场经济领域的资源配置应由市场发挥基础性作用。

整个社会资源的配置和两个领域经济活动的关系可以用图 1-1 来表示。

应当指出,我国目前公共财政的框架还没有完全建立,政府与市场的关系还没有完全理顺,财政越位与缺位并存的现象仍然存在。所谓越位,就是指财政过多地介入了市场经济领域的活动,超越了公共财政的基本职责,影响、制约和干扰了市场资源配置基础性作用的发挥。所谓缺位,就是指政府没有将确属公共财政基本职责范围内的工作做好,资源配置相对不足,影响了社会公共产品的提供和公共需求的满足。简单地说,就是该干的事干得不好或者没有干,不该干的事干得太多。要解决越位与缺位的问题,从根本上说在于市场经济体制的真正建立和完善,在于政府职能的根本转换和政府观念的转换,在于真正理顺政府和市场的关系。

2. 建立符合公共财政要求的财政支出体系。社会公共需要是通过财政支出来

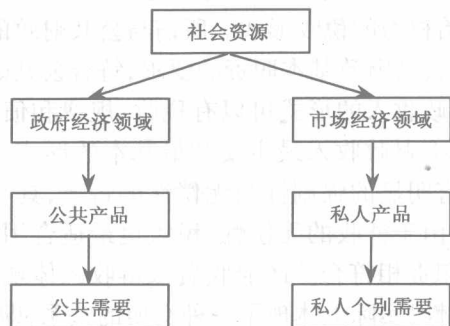


图 1-1

满足的。从这个意义上说,建立公共财政支出体系应当是构建公共财政框架的基础环节。公共财政支出体系的构建必须以公共财政的职责为基础,以“公平优先,兼顾效率”为原则,以满足社会公共需要为目标。在此基础上,公共财政支出体系应涵盖支出范围和支出手段两个方面。

从公共财政支出范围来看,公共财政支出范围应当受公共财政基本职责的制约。在明确政府与市场关系的前提下,对公共财政基本职责范围内的经费需要必须给予保证。公共财政支出的重点应当主要包括国防和行政管理支出、社会公共事业支出、社会基础设施支出、社会保障支出以及宏观调控支出等。上述各项支出有些是为了满足纯粹的社会公共需要,其资源只能由政府配置;也有一些虽然是混合产品,但具有较强的外部效应,具有社会再生产公共条件的含义,如果完全交由市场提供会出现问题,应由财政给予必要的配置;还有一些支出是为维系稳定和协调社会再生产顺利运行所必不可少的财政支出。

从公共财政支出手段来看,应当根据财政支出具体内容和性质上的差别加以灵活的选择。应当将财政购买性支出与转移性支出综合运用,将政府的经常性拨款与贴息、补贴、税收支出等手段综合运用,以发挥不同支出手段的不同作用。同时,在经费支出管理中充分运用政府采购和国库集中支付等手段,全面提高财政支出的效益。例如,对国防、行政管理等纯公共产品的提供可以选择财政经常性拨款的方式,对于某些混合产品如城市公共交通等可以采用财政补贴的方式予以补助,实行政府提供、市场生产。

3. 构建符合公共财政要求的公共财政收入体系。财政取得收入可以有不同的形式,财政以何种手段取得收入必须与公共财政的要求相适应。在计划经济体制中,政府不仅作用于政府经济领域的经济活动,而且直接控制和介入市场经济领域的经济活动。与此相适应,财政取得收入的主要形式实际上是国有企业上缴利润。这种形式本身的依据是国有生产资料的所有权而非国家的政治权力。进入市场经济体制之后,公共财政的主要职责转变为为社会提供公共产品以满足社会公共需