

全国经济专业技术资格考试用书

Quanguo Jingji Zhuanye Jishu Zige Kaoshi Yongshu



2008年版

# 财政税收

## 专业知识与实务

(中级)

全国经济专业技术资格考试用书编写委员会 编写

中国人事出版社

全国经济专业技术资格考试用书  
(2008年版)

# 财政税收专业知识与实务

(中级)

主 编:梅 阳  
编写人员:丁 芸 王 进 王海勇 汤贡亮  
李 燕 杨燕英 梅 阳 梁俊娇

中国人事出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

财政税收专业知识与实务:中级/《全国经济专业技术资格考试用书》编写委员会编写. —北京:中国人事出版社,2008.5

全国经济专业技术资格考试用书

ISBN 978 - 7 - 80189 - 737 - 4

I. 财…

II. 全…

III. ①财政管理 - 经济师 - 资格考核 - 自学参考资料

②税收管理 - 经济师 - 资格考核 - 自学参考资料

IV. F81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 039076 号

责任编辑:石 鸣

---

出版:中国人事出版社(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

经销:全国新华书店

印刷:河北零五印刷厂

---

开本:787 × 1092 毫米 1/16

印张:18.25

字数:457.6 千字

版次:2008 年 5 月第一版

印次:2008 年 5 月第一次印刷

定价:45.00 元

---

人力资源和社会保障部人事考试中心举报电话:(010)64401072

本书发行零售信息公告网址:<http://www.cpta.com.cn>

如有印装差错,请与本社联系:(010)84643937

# 前 言

《全国经济专业技术资格考试用书》(2007年版)自2007年5月出版以来,我国的社会经济形势和有关法律、法规、政策都有所变化;在使用过程中,也发现书中存在的一些问题。为适应社会经济形势和有关法律、法规、政策变化,解决书中存在的问题,我们组织人员对《全国经济专业技术资格考试用书》(2007年版)进行了修订。

修订根据各个专业用书的不同情况,分别采取了部分章节重写或勘误的方式。本书即是采取重写方式修订的。

限于修订人员的水平,书中还难免存在这样那样的问题。我们希望广大读者多提宝贵意见,以便继续修订,不断提高质量。

本书在修订过程中,正值国务院机构调整期间,由于编写时间仓促,未对书中所述原部委名称做相应变动。

人力资源和社会保障部人事考试中心  
2008年5月

# 考试说明

为帮助广大应考人员熟悉全国经济专业技术资格考试的内容和要求,特作如下说明:

**[考试性质]** 全国经济专业技术资格考试属标准参照性考试。本考试成绩合格者,获得相应级别的专业技术资格,表明其具备担任相应级别专业技术职务的专业水平和能力。本资格全国范围内有效。

**[考试方式]** 全国经济专业技术资格考试采用笔试。

**[考试级别]** 全国经济专业技术资格考试设置两个级别:经济专业初级资格和经济专业中级资格。初级资格含经济专业技术职务中经济员和助理经济师任职资格;中级资格指经济专业技术职务中经济师任职资格。

**[考试专业]** 全国经济专业技术资格考试共分工商管理、农业、商业、财政税收、金融、保险、运输、人力资源管理、邮电、房地产、旅游、建筑 12 个专业。其中运输分公路、水路、铁路、民航 4 个子专业。

**[考试科目]** 全国经济专业技术资格考试设两个科目:

一、经济基础知识。此科目为公共科目,初级涵盖经济学基础、财政、货币与金融、管理学、市场营销和法律等六部分内容;中级涵盖经济学基础、财政、货币与金融、统计、会计和法律等六部分内容。

二、专业知识与实务。考生可从前述 12 个专业中任选 1 个专业(或子专业)报考。

**[试卷题型题量]** 2008 年全国经济专业技术资格考试试卷题型题量如下:经济基础知识(初、中级)试卷题型为单项选择题和多项选择题,各级别题型的题量分布均为:单选 70 题,多选 35 题,试卷总量为 105 题。

专业知识与实务(初、中级)试卷题型为单项选择题、多项选择题和案例分析题。各级别题型的题量分布均为:单选 60 题,多选 20 题,案例分析 20 题,试卷总题量为 100 题。

考试时间均为 150 分钟。

# 目 录

|                       |         |
|-----------------------|---------|
| 考试大纲 .....            | ( 1 )   |
| 第一章 公共财政与财政职能 .....   | ( 8 )   |
| 第一节 公共产品与公共财政理论 ..... | ( 8 )   |
| 第二节 财政的职能 .....       | ( 11 )  |
| 第二章 财政支出理论 .....      | ( 21 )  |
| 第一节 财政支出的分类 .....     | ( 21 )  |
| 第二节 财政支出的经济影响 .....   | ( 23 )  |
| 第三节 财政支出的规模 .....     | ( 26 )  |
| 第四节 财政支出的效益分析 .....   | ( 32 )  |
| 第三章 财政支出的内容 .....     | ( 38 )  |
| 第一节 购买性支出 .....       | ( 38 )  |
| 第二节 转移性支出 .....       | ( 50 )  |
| 第四章 税收理论 .....        | ( 70 )  |
| 第一节 税收概述 .....        | ( 70 )  |
| 第二节 税收原则 .....        | ( 71 )  |
| 第三节 税法与税制 .....       | ( 76 )  |
| 第四节 税收负担 .....        | ( 81 )  |
| 第五节 国际税收 .....        | ( 85 )  |
| 第五章 商品劳务税制度 .....     | ( 93 )  |
| 第一节 增值税制 .....        | ( 93 )  |
| 第二节 消费税制 .....        | ( 99 )  |
| 第三节 营业税制 .....        | ( 108 ) |
| 第六章 所得税制度 .....       | ( 121 ) |
| 第一节 企业所得税 .....       | ( 121 ) |
| 第二节 个人所得税 .....       | ( 132 ) |
| 第七章 其他税收制度 .....      | ( 139 ) |
| 第一节 房产税 .....         | ( 139 ) |
| 第二节 契税 .....          | ( 141 ) |
| 第三节 车船税 .....         | ( 144 ) |
| 第四节 城镇土地使用税 .....     | ( 146 ) |
| 第五节 印花税 .....         | ( 148 ) |
| 第六节 资源税 .....         | ( 151 ) |

|             |                  |       |
|-------------|------------------|-------|
| 第七节         | 城市维护建设税          | (152) |
| 第八节         | 教育费附加            | (153) |
| <b>第八章</b>  | <b>税务管理</b>      | (157) |
| 第一节         | 税务基础管理           | (157) |
| 第二节         | 税收征收管理           | (168) |
| <b>第九章</b>  | <b>纳税检查</b>      | (178) |
| 第一节         | 纳税检查概述           | (178) |
| 第二节         | 增值税的检查           | (181) |
| 第三节         | 消费税的检查           | (187) |
| 第四节         | 营业税的检查           | (190) |
| 第五节         | 企业所得税的检查         | (194) |
| <b>第十章</b>  | <b>国债</b>        | (208) |
| 第一节         | 国债的概念与分类         | (208) |
| 第二节         | 国债的规模            | (213) |
| 第三节         | 国债的发行            | (216) |
| 第四节         | 国债的偿还            | (219) |
| 第五节         | 国债市场             | (221) |
| <b>第十一章</b> | <b>政府预算管理理论</b>  | (225) |
| 第一节         | 政府预算的含义及特征       | (225) |
| 第二节         | 政府预算的模式          | (228) |
| 第三节         | 政府预算的原则与政策       | (232) |
| <b>第十二章</b> | <b>政府预算管理制度</b>  | (236) |
| 第一节         | 部门预算制度           | (236) |
| 第二节         | 政府采购制度           | (238) |
| 第三节         | 国库集中收付制度         | (240) |
| 第四节         | 其他主要预算管理制度改革     | (241) |
| <b>第十三章</b> | <b>政府间财政关系</b>   | (250) |
| 第一节         | 财政分权理论           | (250) |
| 第二节         | 政府间收支的制度安排       | (252) |
| 第三节         | 分税制财政管理体制        | (258) |
| 第四节         | 政府间转移支付制度        | (261) |
| <b>第十四章</b> | <b>财政平衡与财政政策</b> | (270) |
| 第一节         | 财政平衡             | (270) |
| 第二节         | 财政政策             | (274) |
| 第三节         | 财政政策与货币政策的配合     | (280) |

# 考试大纲

## 第一章 公共财政与财政职能

### 考试目的

通过考试,考查考生对公共产品与公共财政理论和财政职能的掌握、熟悉、了解的程度,提高考生对社会主义市场经济中的财政问题的分析能力。

### 考试内容

#### (一)公共产品与公共财政理论

掌握公共产品的概念和特征,公共财政存在的原因。熟悉我国公共财政理论和公共财政体系的建立。

#### (二)财政的职能

掌握财政资源配置职能的概念,财政资源配置的方式,财政收入分配职能的含义,社会公平的准则,社会不公平的原因,财政经济稳定的含义和经济稳定职能主要内容。熟悉财政资源配置职能的主要内容、收入分配职能的内容。

## 第二章 财政支出理论

### 考试目的

通过考试,考查考生对财政支出分类、财政支出规模、财政支出效益的掌握、熟悉、了解的程度,对西方财政支出理论的熟悉程度,提高考生对财政支出效益的认识。

### 考试内容

#### (一)财政支出的分类

掌握财政支出的各种分类方法。熟悉各种分类的依据。

#### (二)财政支出的经济影响

掌握购买性支出和转移性支出对流通、生产、分配和国民经济运行的不同影响。

#### (三)财政支出的规模

掌握财政支出规模的衡量指标,我国财政支出规模指标的发展,财政支出的增长趋势,我国财政支出占国内生产总值比重下降的原因。熟悉西方财政经济理论界对财政支出规模趋势的分析。了解我国财政支出规模的情况。

#### (四)财政支出的效益分析

掌握财政支出效益的概念、特点,衡量财政支出效益的方法和适用的领域。熟悉“成本—效益”分析法的具体内容。

## 第三章 财政支出的内容

### 考试目的

通过考试,考查考生对我国财政支出内容的掌握程度,对财政支出分类的意义的认识程



度,以及对购买性支出和转移性支出的掌握程度。

### 考试内容

#### (一) 购买性支出

掌握行政管理、文教科学卫生支出、财政投资性支出的意义、内容。熟悉国防经费支出的内容。

#### (二) 转移性支出

掌握社会保障支出、财政补贴支出的内容,了解改革的方向;掌握税收支出的概念、分类、形式。熟悉税收支出的预算控制。

## 第四章 税收理论

### 考试目的

通过考试,考查考生对税收基础理论知识的掌握、熟悉和了解程度,包括对税收本质、税收原则、税收负担及国际税收理论的理解所达到的程度。

### 考试内容

#### (一) 税收概述

掌握税收概念,税收的职能。熟悉税收本质的有关论述。

#### (二) 税收原则

掌握税收效率原则、公平原则的理论。熟悉税收原则的概念。了解税收原则的重要性和实践意义;了解有关税收原则的理论。

#### (三) 税法与税制

掌握税法的基本概念,税制要素与税制结构。熟悉我国现行税收法律制度。

#### (四) 税收负担

掌握税收负担、税负转嫁的概念。了解税负转嫁的形式。

#### (五) 国际税收

掌握税收管辖权的概念及种类。熟悉国际税收的概念;熟悉国际重复征税的产生原因及免除方法。了解国际避税的基本途径及国际反避税的有关措施;了解国际税收协定及其作用。

## 第五章 商品劳务税制度

### 考试目的

通过考试,考查考生对我国现行商品劳务税各个税种的构成要素的内容、各个税种应纳税额的计算和征收管理等知识掌握、熟悉和了解的程度。

### 考试内容

#### (一) 增值税制

掌握增值税计税依据和税额计算方法。熟悉增值税的纳税人和征税范围;熟悉增值税的税率;熟悉增值税纳税义务发生时间、期限、纳税地点。了解增值税的概念。

#### (二) 消费税制

掌握消费税的计税依据和税额计算方法。熟悉消费税的纳税人和征税范围;熟悉消费税的纳税环节;熟悉消费税征收管理的有关规定。了解消费税的概念。

### (三) 营业税制

掌握营业税的计税依据和税额计算方法。熟悉营业税的纳税人和征税范围;熟悉营业税的税率;熟悉营业税的缴纳的相关规定。了解营业税的概念。

## 第六章 所得税制度

### 考试目的

通过考试,考查考生了解所得税制度的各税种的概念,掌握所得税各税种的基本规定及税款计算和征收的程度。

### 考试内容

#### (一) 企业所得税

掌握企业所得税的纳税人和计税依据;掌握企业所得税税前扣除项目及扣除标准;掌握企业所得税的计算、税收优惠和特别纳税调整。熟悉企业所得税的税率;熟悉企业所得税的资产税务处理;熟悉企业所得税的源泉扣缴和征收管理。了解企业所得税的概念。

#### (二) 个人所得税

掌握个人所得税纳税人的确定;掌握个人所得税的计税依据;掌握个人所得税的税收优惠;掌握个人所得税的税额计算。熟悉征税对象的内容;熟悉个人所得税的税率。了解个人所得税的概念。

## 第七章 其他税收制度

### 考试目的

通过考试,考查考生对房产税、契税、车船税、城镇土地使用税、印花税、资源税、城市维护建设税、教育费附加等概念的了解程度,对各税种的基本规定及税款计算和征收管理掌握的程度。

### 考试内容

#### (一) 房产税

掌握房产税的税率;掌握房产税的计税依据和税收减免;掌握房产税的计算。熟悉房产税的纳税人和征税范围。

#### (二) 契税

掌握契税的征税范围;掌握契税的计税依据和税收减免;掌握契税的计算。熟悉契税的纳税人和税率。

#### (三) 车船税

掌握车船税的征税范围和税收减免。熟悉车船税的纳税人和税率;熟悉车船税的计算方法。

#### (四) 城镇土地使用税

掌握城镇土地使用税的征税范围;掌握城镇土地使用税的税收减免。熟悉城镇土地使用税的纳税人和税率。了解城镇土地使用税的计算方法。

#### (五) 印花税

掌握印花税的征税范围和计税依据;掌握印花税的应纳税额计算。熟悉印花税的纳税人。

了解印花税的税收减免办法。

#### (六) 资源税

掌握资源税的征税范围;掌握资源税的计税依据;掌握资源税的应纳税额计算。熟悉资源税的纳税人。了解资源税的税收减免办法。

#### (七) 城市维护建设税

掌握城市维护建设税的征税范围和应纳税额计算。熟悉城市维护建设税的纳税人和税率。了解城市维护建设税的减免办法。

#### (八) 教育费附加

掌握教育费附加的征收范围和计税依据;掌握教育费附加的计算。熟悉教育费附加的缴纳人。了解教育费附加的减免办法。

## 第八章 税务管理

### 考试目的

通过考试,考查考生对我国现行税务管理制度的掌握、熟悉、了解程度。检验考生对我国税收征管改革的认识水平,考查考生熟悉、了解和掌握税收征、减、免、退管理的程度。检验考生熟悉、了解经济税源调查等税收控制内容的程度。

### 考试内容

#### (一) 税务基础管理

掌握税务登记的种类;掌握账簿的设置要求;掌握发票管理的内容;掌握纳税申报的方式与期限。熟悉税务登记的概念、范围;熟悉发票检查的基本内容;熟悉纳税申报的概念、对象及内容。了解税务登记的管理及法律责任;了解凭证管理。

#### (二) 税收征收管理

掌握纳税担保的具体形式;掌握税收保全措施;掌握税款的追征与退还。熟悉税款征收管理的方式;熟悉纳税担保的适用对象;熟悉税收强制执行措施;熟悉减免税的种类;熟悉出口退税范围;熟悉出口退税的形式。了解税款征收管理的内容;了解应纳税额的确定与调整;了解减免税管理的内容;了解出口退税的时间、地点和管理要求。

## 第九章 纳税检查

### 考试目的

通过考试,考查考生对纳税检查的基本知识及各税种检查技巧、错账的识别以及错账的调整方法等内容的掌握及了解程度。

### 考试内容

#### (一) 纳税检查概述

掌握纳税检查的概念。熟悉各种纳税检查基本方法的优缺点及各自的适用范围;熟悉会计凭证、会计账簿和会计报表的检查方法。

#### (二) 增值税的检查

掌握增值税销项税额及进项税额检查的主要内容;掌握错账的识别技巧及其调整方法。

#### (三) 消费税的检查

熟悉销售收入的检查内容。了解销售数量的检查方法。

#### (四) 营业税的检查

掌握转让无形资产及销售不动产业务的检查技巧及错账的调整方法。了解建筑安装企业、房地产开发企业及旅游服务业的检查内容及检查方法。

#### (五) 企业所得税的检查

掌握入库材料成本计算错误的调账方法;掌握工资的检查方法和调整方法;掌握产品成本的计算方法。熟悉材料成本的构成内容;熟悉出库材料成本的计算方法;熟悉工资检查的组成内容;熟悉制造费用的检查方法。了解管理费用、销售费用及财务费用的检查方法。

## 第十章 国 债

### 考试目的

通过考试,考查考生对国债的概念、分类、规模等国债理论和国债的发行、国债的利率、国债的偿还、国债市场、我国国债状况等内容的掌握、熟悉、了解程度。

### 考试内容

#### (一) 国债的概念与分类

掌握国债的概念、国家信用的主要形式、国债与公债的关系、国债的特征、国债的功能、国债的分类、国债的结构。熟悉国债特征的具体内容、国债功能的具体内容、国债各种具体的分类、我国国债的结构状况。

#### (二) 国债的规模

掌握国债规模的含义、国债的负担、影响国债规模的因素、国债规模的指标体系。熟悉国债规模衡量指标的具体内容。了解我国国债规模的情况。

#### (三) 国债的发行

掌握国债的发行和推销机构,国债的发行价格、发行方式,国债利率的含义,制定国债利率需考虑的因素。熟悉国债发行方式的适用条件和具体内容、国债利率的计算方法。

#### (四) 国债的偿还

掌握国债的偿还方式、付息方式、偿债的资金来源。熟悉国债偿还方式的具体适用环境、各种付息方式的比较、偿债资金来源的比较。

#### (五) 国债市场

熟悉国债发行市场和流通市场、国债市场的功能。

## 第十一章 政府预算管理理论

### 考试目的

通过考试,考查考生对政府预算的含义、基本特征及多重研究视角、政府预算的模式,政府预算的原则与政策等内容的掌握、熟悉程度。

### 考试内容

#### (一) 政府预算的含义及特征

掌握政府预算的含义和基本特征。熟悉政府预算的多重研究视角。

#### (二) 政府预算的模式

掌握政府预算的主要模式。

(三)政府预算的原则与政策

掌握政府预算的原则与政策的内容。

## 第十二章 政府预算管理制度

### 考试目的

通过考试,考查考生对我国政府预算主要制度的掌握、熟悉程度,主要检验考生对部门预算制度、政府采购制度和国库集中收付制度以及其他预算管理制度的改革内容的掌握程度。

### 考试内容

(一)部门预算制度

掌握部门预算的含义及原则。熟悉部门预算的基本内容。

(二)政府采购制度

掌握政府采购的含义、原则。熟悉政府采购的基本内容。

(三)国库集中收付制度

掌握国库集中收付制度的含义。熟悉国库单一账户体系的构成及功能。

(四)其他主要预算管理制度改革

熟悉预算收支分类、预算外资金“收支两条线”及预算绩效评价体系的主要内容。

## 第十三章 政府间财政关系

### 考试目的

通过考试,考查考生对政府间财政关系的理论和实务,包括政府间财政关系划分的基本理论、收支的制度安排,分税制财政管理体制,政府间转移支付制度等主要内容的掌握、熟悉、了解程度。

### 考试内容

(一)财政分权理论

掌握各种财政分权理论的含义及内容。

(二)政府间收支的制度安排

掌握政府间事权划分的原则;掌握政府间财政收支划分的内容。熟悉财政预算调节制度和政府间财政管理权限的划分。

(三)分税制财政管理体制

掌握分税制的基本内容。熟悉我国实行分税制财政管理体制的主要内容。

(四)政府间转移支付制度

掌握政府间转移支付的含义、特点,实行政府间转移支付的理论依据和政府间转移支付的种类。熟悉政府间转移支付的模式和一般方法。了解我国政府间的转移支付制度。

## 第十四章 财政平衡与财政政策

### 考试目的

通过考试,考查考生对财政平衡和财政政策基本理论的掌握程度,对财政政策与货币政策的配合运用的掌握、熟悉程度。

### 考试内容

#### (一) 财政平衡

掌握财政平衡的含义和财政赤字的计算口径及分类,财政赤字的弥补方式及其经济效应。

#### (二) 财政政策

掌握财政政策的含义;掌握财政政策目标、政策工具。熟悉财政政策的类型。

#### (三) 财政政策与货币政策的配合

掌握财政政策与货币政策配合的必要性;掌握财政政策与货币政策的配合运用及其效果。熟悉货币政策的基本知识。

# 第一章 公共财政与财政职能

## 第一节 公共产品与公共财政理论

西方国家通常将财政称为公共财政(Public finance)或公共部门经济、公共经济。公共财政的理论基础是“公共产品”和“市场失灵”理论。

### 一、公共产品及其特征

西方国家通常把经济部门分为私人部门和公共部门两部分,私人部门提供的产品叫做私人产品,公共部门提供的产品叫做公共产品。按照美国经济学家萨缪尔森给出的定义:纯公共产品是指这样的产品——每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少。公共产品的特征是在同私人产品的特征相比较而得出的,相对于私人产品的特征来说,公共产品具有如下特征:

#### (一)效用的不可分割性

公共产品是向整个社会提供的,具有共同受益与消费的特点,其效用为整个社会的成员所共同享有,不能将其分割为若干部分,分别归个人或社会集团享用。如国防就是公共产品的典型实例,国防提供的安全保障是对国内所有人提供的,只要生活在本国境内,任何人都无法拒绝这种服务,同时,也不可能将拒绝接受此项服务的人与在市场上为此项服务而付款的人区别开来。当然,依据受益范围的大小,可以将公共产品区分为全国性和地区性的公共产品,而地区性公共产品的覆盖范围和面积也存在有大小之别。尽管如此,公共产品的效用仍然是不可分割的,它总是向全国或某个地区的所有成员来提供其效用。相比之下,私人产品的效用则是可分割的,私人产品的一个重要特征就是它可以被分割为许多能够买卖的份额,而且其效用只对为其付款的人提供,即谁付款谁享用。

#### (二)受益的非排他性

某个人或集团对公共产品的消费,并不影响或妨碍其他个人或集团同时消费该公共产品,也不会减少其他个人或集团消费该公共产品的数量和质量。如航海中的灯塔,可以为夜间航行的所有船只提供航向。公共产品不能由拒绝付款的个人或经济组织加以阻止,任何人都不能用拒绝付款的办法,将其不喜欢的公共产品排除在其享用品范围以外。如国防,如果在一国内提供了坚固的国防,则要排除任何一个生活在该国疆域内的人享受国防保护,是极其困难的。即使那些反对发展核武器而拒绝为国防费用纳税的人们,也仍然处于国家提供的包括核武器在内的国防保障的范围之内。有些公共产品,虽然经过技术处置可以具有排他性,但由于排除的费用过于昂贵,因而经济上是不可行的。私人产品具有排他性,因为只有受益上具有排他性的产品,人们才愿意为之付款,生产者才会通过市场来提供。如一个人喜欢某种款式的衣服,这个人就可以通过付款而得到它;如果其拒绝付款,卖者是不会将衣服交给他的。

#### (三)取得方式的非竞争性

某一个人或经济组织对公共产品的享用,不排斥和妨碍其他人或组织同时享用,消费者的增加不引起生产成本的增长,即增加一个消费者,其边际成本等于零。以国防为例,尽管人口不断增长,但没有任何人会因此而减少其所享受的国防提供的安全保障。公共产品的这个特

征,意味着可能形成“免费搭车者”,即消费者获得公共产品无须通过市场采用出价竞争的方式。而消费者获得私人产品,如衣服、食品、住宅等,则必须通过市场采用出价竞争的方式。

#### (四) 提供目的的非盈利性

提供公共产品不以盈利为目的,而是追求社会效益和社会福利的最大化。而私人产品的提供则是追求利润的最大化。

公共产品的上述四个特征是密切联系的,其中核心特征是非排他性和非竞争性,而效用的不可分割性与提供目的的非盈利性是其自然延伸。在实际生活中,除了完全的公共产品与私人产品之外,还存在着兼有公共产品特征与私人产品特征的,或不完全的私人产品和不完全的公共产品的“混合产品”。

应当指出,所谓公共产品是西方经济学中的一个具有特定意义的概念,它与私人产品的区别主要是消费该产品的不同特征,并不是指产品的所有制性质。同样,它也不同于我们所讲的社会产品。社会产品是由物质生产部门创造的物质产品,其内涵不包括劳务等非物质产品,而公共产品内涵广阔,它不仅包括物质产品,也包括非物质产品,如各种公共服务、无形产品、精神产品等。前面所举“国防”,是指政府通过一定的物质条件,提供的保卫国家安全的服务,而并不是特指向军队提供的武器装备、防御设施等。像环保、防疫、公安等公共产品都属于这种类型。在西方经济学的研究中,把政府看作是经济行为的一个主体,它也创造价值,在西方的国民经济核算体系中,生产活动不限于物质生产部门,还包括提供各种服务的第三产业。这样,政府机关、军队、警察、教育、卫生等部门,由于向社会提供服务,其活动也属于生产活动的范围。

## 二、市场失灵与公共财政

在市场经济条件下,社会资源的主要配置主体是市场,而不是政府。只有在“市场失灵”的领域,才有必要由政府介入。因此,在现代市场经济社会中,“市场失灵”是财政存在的前提,从而也决定了财政的职能范围。市场失灵表现在许多方面:

### (一) 公共产品

公共产品的特征决定了市场在提供公共产品方面是失灵的,进而也就决定了政府将提供公共产品纳入财政支出范围的必要性。

### (二) 外部效应

外部效应是指私人费用与社会费用之间或私人收益与社会收益之间的非一致性,其关键是指某个人或经济组织的行为活动影响了他人或其他经济组织,却没有为之承担应有的成本或没有获得应有的收益。这些外部效应的存在,决定了带有外部效应的产品在市场上只能是过多或过少,从而导致社会资源配置的不合理。因此,政府有责任纠正外部效应问题,包括采取财政收支政策在内的非市场方式,从而进一步确定财政支出的范围。

### (三) 不完全竞争

不完全竞争是指某些行业因具有经营规模越大,经济效益越好,边际成本不断下降,规模报酬递增的特点,而可能为少数企业所控制,从而产生垄断现象。垄断必然排斥竞争,甚至导致整个竞争性市场的解体,这又决定了政府要承担起维持市场有效竞争的责任,将与此有关的任务纳入财政的职能范围,从而也规定了财政支出的范围。

### (四) 收入分配不公

在市场经济条件下,收入分配是由每个人提供的生产要素(劳动力、土地、资本等)的数量及其市场价格决定的。由于人们所拥有的生产要素的数量及其质量的差异,分配往往是



很不公平的。如任凭其发展,会影响整个经济的发展,也会带来社会的不稳定。这是市场无法依据自身力量解决的难题之一。因此,政府有义务利用包括财政等手段,解决收入分配不公问题。

#### (五)经济波动与失衡

如果没有政府的干预,市场经济是不可能自动平稳地发展的,这主要由于价格信号在某些重要市场上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力。此外,不同经济主体在实现其经济利益上所具有的竞争性和排他性,也会使市场的自发力不能经常保证供求平衡,于是失业、通货膨胀和经济的波动与失衡等会周期性的重复出现,这需要政府通过运用财政手段来干预经济的运行,使其健康地发展。

市场失灵问题,个人和经济组织是无能为力的,需要由政府为主体的财政介入,用非市场方式解决“市场失灵”问题。因此,在市场经济条件下,财政分配的范围是以“市场失灵”为标准,以纠正和解决“市场失灵”来界定的。

### 三、构建我国公共财政理论体系

现代西方国家的公共财政理论是在市场经济的发展中逐步形成和完善起来的,在我们建设市场经济过程中有很多可以借鉴的东西。基于这种认识,在现实生活中,我们可以借鉴公共财政的理论来构建我国公共财政的框架。

#### (一)以市场经济为前提,正确认识财政的性质

在计划经济体制下,我国财政学界形成的对财政性质的看法是:财政是个分配问题,是以国家为主体的分配。而西方财政理论认为,财政是公共部门经济或公共经济,在他们看来,现代政府不仅是纯消费的单位,也是一个创造价值的生产部门,是同家庭部门和企业部门相对应的一个重要的经济部门,即公共经济部门。这个部门的任务就是提供公共产品,满足社会的公共需要,因此,它就不只是一个分配问题,而且还涉及生产、分配、交换、消费在内的整个经济过程。随着我国市场经济的建立,我国已经采用世界通用的国民经济核算体系,在这种情况下,如果继续把财政局限在分配范围之内则显得远远不够,这就有必要借鉴公共产品与公共财政的理论,来正确认识市场经济体制下财政的性质问题。

#### (二)正确认识市场经济体制下财政的职能范围

在传统的计划经济体制下,政府是社会资源配置的主体,财政作为以国家为主体的分配,必然在社会资源配置中居于主导地位。因此,形成了大而宽的财政职能范围,覆盖了社会生产、投资、消费的各个方面。在市场经济条件下,社会资源的主要配置者是市场,而不是政府,这就需要转变政府职能,重新认识在市场经济体制下我国财政职能的范围。在这里,西方财政学关于市场失灵与公共财政的理论具有很重要的借鉴意义,即国家财政只应在社会资源配置中起补充和配角的作用。财政所要解决的只能是通过市场不能解决,或者通过市场不能解决得令人满意的事项,诸如提供公共产品、纠正外部效应、维持有效竞争、调节收入分配和稳定经济等等。

#### (三)正确确定市场经济体制下财政管理体制,科学划分各级财政的权责和收支范围

公共财政理论认为,公共产品按收益区域的大小,可以分为全国性公共产品和地区性公共产品,这是划分各级政府职责和收支范围的依据,即全国性的公共产品应由中央政府提供,地区性的公共产品应由地方政府提供,若干地区共同受益的公共产品应由有关地区联合提供。这对改革过程中的我国财政管理体制,正确处理中央与地方以及地方各级之间的财政关系,正确划分事权与财权有着重要的现实意义。