



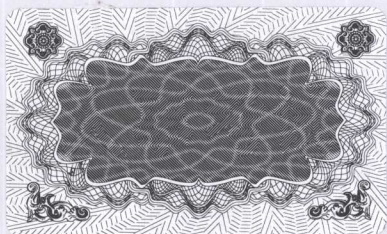
2009年版

全国经济专业技术资格考试用书

财政税收

专业知识与实务

【初级】



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
(2009年版)

财政税收专业知识与实务

(初 级)

主 编
梅 阳

编写人员

丁 芸 王 进 王海勇 李 燕
杨燕英 陈守中 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:初级/梅阳主编. —北京:中国人事出版社,2009.5
全国经济专业技术资格考试用书:2009年
ISBN 978-7-80189-814-2

I. 财…

II. 梅…

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(2009)第051469号

2009年版全国经济专业技术资格考试用书防伪标识别方法:

1. 将书平端于眼前,旋转45°,逆光观看,可清晰看到隐藏在图案中的文字“人事考试”。

2. 用手触摸,有细腻而明显的凹凸手感。

出版发行:中国人事出版社

地址:北京市朝阳区育慧里5号,100101

网址:www.renshipublish.com

经销:全国新华书店

印刷:河北零五印刷厂

版次:2009年5月第一版

印次:2009年5月第一次印刷

开本:787×1092毫米 1/16

印张:13

字数:323.2千字

定价:42.00元

人力资源社会保障部人事考试中心举报电话:(010)64401072

中国人事出版社举报电话:(010)84643937

如有印装差错,请与本社联系:(010)84642504

前 言

为做好全国经济专业技术资格考试工作,更好地评价经济专业技术人员的能力和水平,促进经济专业技术人员不断提高业务知识和能力,更好地为经济建设服务,充分体现党的“十七大”和十一届全国人大以来社会经济的发展的方针、政策及法律法规的变化,根据原人事部颁布的《经济专业技术资格考试暂行规定》及其《实施办法》(人职发[1993]1号),在认真听取相关单位与应试人员意见的基础上,我们组织专家对全国经济专业技术资格考试大纲进行了重新编写。新版大纲的一个显著变化是,在“考试目的”中说明对知识和能力的要求,对“考试内容”取消了掌握、熟悉、了解的区分。

为更好地为广大应试人员服务,帮助广大应试人员正确理解新版考试大纲的精神,掌握考试的基本内容和要求,我们组织专家根据新版大纲重新编写了经济专业技术资格考试用书,供广大应试人员和有关人员复习参考。

书中疏漏及不足之处,恳请指正。

人力资源和社会保障部

人事考试中心

二〇〇九年四月

考试说明

为帮助广大应试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,获得相应级别的经济专业技术资格,表明其具备担任相应级别的经济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、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] 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,试卷总题量为 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] 全国经济专业技术资格考试在一天内进行,上午进行专业知识与实务科目考试,下午进行经济基础知识科目考试,时间均为 150 分钟。

目 录

考试大纲	(1)
第一章 财政的概念与职能	(5)
第一节 财政的概念	(5)
第二节 财政的职能	(11)
第二章 财政支出概述	(17)
第一节 财政支出的含义与组成	(17)
第二节 财政支出的分类	(19)
第三节 财政支出的原则	(23)
第三章 财政支出的内容	(27)
第一节 购买性支出	(27)
第二节 转移性支出	(41)
第四章 财政收入概述	(60)
第一节 财政收入的含义与分类	(60)
第二节 财政收入的规模与结构	(65)
第三节 组织财政收入的原则	(70)
第五章 税收基础知识	(75)
第一节 税收概述	(75)
第二节 税制要素	(76)
第三节 税法体系	(81)
第四节 税制结构	(83)
第五节 税收管理	(84)
第六章 商品劳务税制度	(92)
第一节 增值税制	(92)
第二节 消费税制	(101)
第三节 营业税制	(112)
第七章 所得税制度	(122)
第一节 企业所得税	(122)
第二节 个人所得税	(130)
第八章 其他税收制度	(137)
第一节 房产税	(137)
第二节 契税	(139)
第三节 车船税	(143)

第四节	城镇土地使用税	(145)
第五节	印花税	(147)
第六节	资源税	(150)
第七节	城市维护建设税	(151)
第八节	教育费附加	(153)
第九章	政府预算管理	(156)
第一节	政府预算概述	(156)
第二节	政府预算收支分类	(158)
第三节	政府预算编制的管理	(159)
第四节	政府预算执行的管理	(166)
第五节	政府决算的管理	(177)
第十章	行政事业单位财务管理	(183)
第一节	行政事业单位财务管理概述	(183)
第二节	行政事业单位收支管理	(187)
第三节	资产负债管理	(191)
第四节	财务报表分析	(196)

考试大纲

第一章 财政的概念与职能

考试目的

通过本章考试,考查考生对财政的产生、财政的概念和财政的职能等理论知识的掌握程度,以提高应试者的理论水平。

考试内容

(一) 财政的概念

财政现象,财政的起源,财政的一般特征,公共财政理论,财政概念的一般表述。

(二) 财政的职能

资源配置职能的概念与必要性,资源配置职能的主要内容;收入分配的目标,收入分配职能的主要内容;经济稳定的含义,经济稳定职能的主要内容。

财政实现资源配置职能的主要手段,实现收入分配职能的主要做法,利用财政预算调节和“内在稳定器”调节的主要手段。

第二章 财政支出概述

考试目的

通过本章考试,考查考生对财政支出的基本问题,包括财政支出的含义和组成、财政支出的各种分类、财政支出的原则等知识的掌握程度。

考试内容

(一) 财政支出的含义与组成

财政支出的含义,财政支出的范围,我国的财政年度,财政支出与预算支出的关系,公共部门的类型,财政支出的组成内容。

(二) 财政支出的分类

财政支出的分类标准、方法和内容,财政支出按具体用途分类的内容,按在社会再生产中的作用分类的理论依据。

(三) 财政支出的原则

财政支出的原则的确定,财政支出原则的具体内容。

第三章 财政支出的内容

考试目的

通过本章考试,考查考生对财政支出内容、我国财政支出的现状等知识的掌握程度。

考试内容

(一) 购买性支出

行政管理与国防经费支出的性质、内容,行政管理支出的变化;文教科学卫生支出的性质、分类的标准、定员定额管理、现行的预算管理办法;政府投资的特点与内容,财政农业投资的内容与重点。

(二) 转移性支出

社会保障支出的概念与内容,社会保障的资金来源与筹资模式;财政补贴的性质与内容,财政补贴的分类。

第四章 财政收入概述

考试目的

通过本章考试,考查考生对财政收入的基本问题,包括财政收入的含义与分类、财政收入的规模与结构、组织财政收入的原则等知识的掌握程度,以提高应试者的理论水平。

考试内容

(一) 财政收入的含义与分类

财政收入的含义,财政收入的各种分类方法。

(二) 财政收入的规模与结构

影响财政收入规模的主要因素,财政收入结构的基本内容。

(三) 组织财政收入的原则

组织财政收入的原则。

第五章 税收基础知识

考试目的

通过本章考试,考查考生对税收基础知识的掌握程度。

考试内容

(一) 税收概述

税收的概念,税收的特征,税收的职能。

(二) 税制要素

纳税人、征税对象的基本概念,比例税率、累进税率、速算扣除数、定额税率的含义及运用,名义税率、实际税率、边际税率、平均税率、零税率与负税率的具体含义,减免税的基本形式,纳税环节与纳税期限的概念,税收的类别。

(三) 税法体系

税法的概念,税法的特点,税法的效力与解释,税法体系的分类。

(四) 税制结构

税制结构的概念,中国现行税制结构。

(五) 税收管理

税收管理体制的概念与内容,我国税务管理机构的设置及其职能划分,中央政府与地方政府税收收入划分;设立税务登记、变更税务登记、注销税务登记的有关规定,账簿凭证管理的有关规定,纳税申报的方式,税款征收方式,税款征收措施,税务违法行为的法律责任。

第六章 商品劳务税制度

考试目的

通过本章考试,考查考生对商品劳务税基本制度的理解和认识,以及对现行商品劳务税各税种的基本要素及计算征收方法等知识的掌握程度。

考试内容

(一) 增值税制

增值税的纳税人,增值税的征税范围,增值税的税率,增值税的计税依据,增值税应纳税额的计算方法,增值税的税收优惠政策,增值税的征收管理。

(二) 消费税制

消费税的纳税人,消费税的征税范围,消费税的税率,消费税的计税依据,消费税应纳税额

的计算方法,消费税的征收管理。

(三) 营业税制

营业税的纳税人,营业税的征税范围,营业税的税率,营业税计税依据的一般规定和特殊规定,营业税应纳税额的计算方法,营业税的税收优惠政策,营业税的征收管理。

第七章 所得税制度

考试目的

通过本章考试,考查考生对所得税税种的基本要素、基本规定和税额计算等知识的掌握程度。

考试内容

(一) 企业所得税

企业所得税的概念,企业所得税的纳税人,企业所得税的税率;企业所得税的计税依据,企业所得税的收入确认和准予税前扣除的项目及标准;企业所得税应纳税额的计算,企业所得税的税收优惠和征收管理。

(二) 个人所得税

个人所得税的纳税人,个人所得税的征税对象,个人所得税的税率;个人所得税关于费用扣除的规定和应纳税额的计算;个人所得税的税收优惠,个人所得税的征收管理。

第八章 其他税收制度

考试目的

通过本章考试,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、教育费附加等其他税种的基本概念、基本规定及税款计算方法等知识的掌握程度。

考试内容

(一) 房产税

房产税的纳税人和征税范围,房产税的税率,房产税的计税依据,房产税应纳税额的计算,房产税的减免和征收方法。

(二) 契税

契税的纳税人和征税范围,契税的税率,契税的计税依据和应纳税额的计算,契税的减免和征收方法。

(三) 车船税

车船税的纳税人和征税范围,车船税的税率,车船税应纳税额的计算,车船税的减免和征收方法。

(四) 城镇土地使用税

城镇土地使用税的纳税人和征税范围,城镇土地使用税的税率,城镇土地使用税应纳税额的计算,城镇土地使用税的减免和征收方法。

(五) 印花税

印花税的纳税人和征税范围,印花税的计税依据和应纳税额的计算,印花税的减免和征收方法。

(六) 资源税

资源税的纳税人和征税范围,资源税的计税依据和应纳税额的计算,资源税的减免和征收方法。

(七) 城市维护建设税

城市维护建设税的纳税人和征税范围,城市维护建设税的税率,城市维护建设税应纳税额

的计算,城市维护建设税的减免和征收方法。

(八)教育费附加

教育费附加的缴纳人和征收范围,教育费附加的征收依据和计算,教育费附加的减免和征收方法。

第九章 政府预算管理

考试目的

通过本章考试,考查考生对政府预算的基本情况,包括基本问题、收支分类和政府预算的编制和执行、决算的管理等知识的掌握程度。

考试内容

(一)政府预算概述

政府预算的概念,政府预算的产生发展过程,政府预算的基本特征,政府预算的期限与组成。

(二)政府预算收支分类

政府预算收支分类的基本方法,政府预算收支科目的基本内容。

(三)政府预算编制的管理

政府预算编制的原则与程序,政府预算收支测算的基本方法,部门预算和总预算的编制,政府预算的审查批准程序。

(四)政府预算执行的管理

政府预算执行的组织体系,政府预算收支执行的内容,预算调整的内容,预算绩效评价的主要内容。

(五)政府决算的管理

编制政府决算的准备工作,政府决算的编制方法,政府决算的审查批准。

第十章 行政事业单位财务管理

考试目的

通过本章考试,考查考生对行政事业单位财务管理的基本知识、基本理论和基本技能的掌握程度。

考试内容

(一)行政事业单位财务管理概述

行政事业单位财务管理的概念、内容、原则与任务,行政事业单位财务管理体制的概念,行政事业单位各预算管理级次的基本职责和权限,行政事业单位预算管理办法。

(二)行政事业单位收支管理

行政事业单位收入、支出的概念和内容,行政单位收支管理和事业单位收支管理的方法和要求,行政单位收支与事业单位收支的区别和联系。

(三)资产负债管理

各项资产、负债、净资产的概念、内容、管理方法和要求;各项资产的分类和特点,固定资产的报废与转让,固定资产的清查盘点,无形资产取得途径及方式;行政单位的资产、负债、净资产与事业单位的资产、负债、净资产的相同点和不同点及事业单位固定资产折旧问题。

(四)财务报表分析

财务报表分析的目的地和方法,财务报表分析的主体和种类;偿债能力分析、营运能力分析和获利能力分析的财务比率的计算及其意义。

第一章 财政的概念与职能

第一节 财政的概念

一、财政现象

在人们的日常生活中,时时处处都存在着财政现象,从人们的衣食住行,到国家的政治活动、经济建设、社会发展,财政渗透到每一个领域,人们总在主动或被动地参与着财政活动。企业、农民、城镇居民要按国家税法的规定,把收入的一部分以税收的形式向国家财政缴纳。国家将把从社会得到的财政资金用于社会政治、经济的各个方面,如大型基本建设中的电站、钢铁厂、煤矿、水利设施、公路、铁路、学校、科研单位、医疗卫生机构以及各种文化团体等等,主要靠财政拨付经费,以维持其活动;社会的孤寡老人、受灾地区的居民等,需要财政拨款的救助;城镇居民的“菜篮子”、“米袋子”,在某种程度上也享受着政府的财政补贴,凡此种种,不胜枚举。这一切,既是人们参与财政活动,也是财政“取之于民,用之于民”的本质特征的具体体现。

二、财政的起源

国家财政既是一个经济范畴,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作必要的考察。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、必然的联系。

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。

(一)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同大自然作斗争。人们在一个氏族内共同劳动,共同占有劳动成果,大体平均地分配产品。与此相适应,原始社会内部的公共事务,则由氏族机构来管理,在氏族机构中担任公共事务的组织者,既是领导者,又是劳动者,为全体成员的公共利益服务。由于生产力水平的限制,任何人都不能脱离生产劳动,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。

(二)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,发生了社会分工,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,不但可以维持自身的生存,而且出现了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组织者,也日益脱离生产,利用其职权霸占公有土地,掠夺公共财富,占有战利品和商品,逐渐成为依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,而加入到奴隶的行列。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,就需要掌握一种拥有暴力的统治工具,以镇压奴隶阶级的反抗。于是,处理原始公社内部事务的氏族组织逐步地演变为国家。

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。国家区别于氏族组织的一个重要特征,就是“公共权力”的设立,而构成这种公共权力的,不仅有军队,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。

可见,奴隶制国家的出现,为奴隶制国家财政的产生提供了必然性。恩格斯说过:“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。但是我们现在却十分熟悉它了。”

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,财政是随着国家的产生而产生的。

以上我们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”。随着对财政科学的不断探索,我国学术界经过长期的探讨与争鸣,已经形成了多种财政学派。在关于财政起源的问题上,与“国家分配论”分歧较大的是“社会共同需要论”,这种观点认为:财政是为了满足一定范围内社会共同需要而形成的社会集中性分配活动及其分配关系。在原始社会中,原始部落范围内这种社会共同需要是客观存在的,因而也相应地形成了社会集中性的财政分配活动及其分配关系。这种观点近年来有了很大的发展,学术界有更多的人逐渐接受了这种理论。

三、财政的一般特征

财政产生以后,随着社会生产力的发展和国家形态的更迭,财政也在不断地发生变化,人类自进入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。但是,财政作为政府参与分配的重要手段,在不同的社会形态中,又有其共同的方面,这就是财政的一般特征。

(一) 财政分配的主体

财政分配的主体是国家,在任何社会形态下都是如此。财政分配以国家的存在为前提,由国家来组织进行,国家在财政分配中居于主导地位。这就使得财政分配与经济中其他分配形式有明显的区别,这也是财政分配区别于其他分配范畴的基本特征。

财政分配的主体是国家,它包含几层含义:

1. 国家是财政分配的前提

国家直接决定着财政的产生、发展和分配范围,如果没有国家这一分配主体,就不会有国家财政这种分配形式,或者说,非国家为主体的分配,都不属于财政分配。

2. 国家在财政分配中处于主动的、支配的地位

国家是财政分配活动的决定者、组织者和执行者。财政收入的取得,财政支出的安排,财政分配规模的大小,财政资金的来源和使用方向,决定于国家的意志。财政分配的主动权、支配权在国家,因此,财政是国家可以直接用来调节经济的强有力的手段和物质力量。

3. 财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配

财政分配的主体是国家,而国家是整个社会和全体国民的代表,是社会在一个有形的组织中的集中表现,它要执行某种社会职能。政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且只有在它执行了这种社会职能时才能持续下去。国家作为整个社会的代表和它执行的社会职能,决定着财政分配是在全社会范围内进行,具有社会性和集中性特点。

(二) 财政分配的对象

从财政分配的实际内容来考察,财政分配的对象是社会产品,主要是剩余产品。但不是剩余产品的全部,而只是其中的一部分。就现实的财政分配情况来看,在财政收入中,既包括剩余产品价值 m 部分,又包括职工劳动报酬 v 部分,有时还包括折旧基金 c 的部分。尽管在我国财政收入主要来自于剩余产品价值部分,但不能忽视个人收入 v 部分对财政分配的意义。从当前的情况和未来的发展趋势来看,财政收入中来自个人收入的部分会不断增长。全面认识财政收入的对象,对研究财政的地位和作用,把财政作为整个社会产品分配的总枢纽,统筹安排各项基金的比例关系,是很重要的。

(三) 财政分配的目的

财政分配的目的是保证国家实现其职能的需要,这种需要属于社会公共需要。所谓社会公共需要,是指向社会提供公共安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。社会公共需要区别于微观经济主体(个人、企业和单位)的个别需要。它具有以下特征:

1. 社会公共需要提供的公共产品,其效用具有“不可分割性”。它是向社会公众共同提供的,而不是向某个人或集团提供的。而满足个人需要的产品,其效用具有可分割性。

2. 为满足社会公共需要所提供的产品不具有排他性,这样的产品应由社会成员共同享用,某个人或集团对这种产品的享用并不排斥其他社会成员或团体的享用。而为满足某个人或集团需要所提供的产品,是具有排他性的,只能为某个人或集团所享用,而排斥其他社会成员或团体的享用。

3. 社会成员享用为满足社会公共需要所提供的产品和服务,无需付出代价或只需付出少量的费用。而为满足个人需要的产品和服务,必须等价交换,交付等价后方可享用。

4. 满足社会公共需要的物质来源只能是剩余产品价值的一部分,因此,在生产力尚未发展到能够提供剩余产品时,不可能出现社会公共需要。

社会公共需要包括的范围广泛,可以分为性质各异的不同层次:

(1) 保证执行国家职能的需要。包括执行国家政权的职能和执行某些社会职能的需要。如国防、外交、公安、司法、监察、行政管理,以及普及教育、基础科学研究、生态环境保护、卫生防疫、保健等。这类需要是典型的社会公共需要。

(2) 准社会公共需要。即社会公共需要与个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要。如高等教育就属于这种情况。大学教育这种需要并非全体社会成员都可享用,由于招生有限制,上大学具有竞争性和排他性,对享受上大学的人也可以收费,从这个角度看,大学教育具有个人需要的特征;但它也可以被列入社会公共需要之列,因为大学教育可为国家培养专门人才,是社会发 展所必需的。所以,在资本主义国家有国立大学与私立大学之分。在社会主义国家,高等教育主要由政府出资兴办,享受大学教育的人,可以不付费或只付较少的费用。医

疗事业也属于这种情况。

(3)大型公共设施。如邮政、电信、民航、铁路、公路、煤气、电力,以及城市公共设施等。这些基本上属于社会再生产的共同的外部条件。大型公共设施具有广泛的外部经济效益,因而它具有“公共产品”的性质。在社会主义国家,这部分投资主要是由政府出资兴办的。在资本主义国家,这种投资由于耗资巨大,私人无力承担,或在国民经济中具有重要地位和调节作用,因此,许多国家也通过财政分配来满足。

四、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。那么,什么是公共产品呢?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:

1. 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公共产品和地区性公共产品,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。如衣服售出以后,其效用即为购买者个人享用,而不能归社会中其他个人所享用。因此,这样的产品属于私人产品。

2. 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,也不会影响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,生产者也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,而又想得到这种衣服,卖者是不会将衣服交给他的,这个人肯定被排除在这种款式衣服的受益范围之外。由于这种衣服的数量有限,当消费者为其付款之后,别人就不能享用这种产品所带来的利益。

3. 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”,即获得公共产品的消费者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。

4. 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非排他性和非竞争性的自然延伸。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”。

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,它必须由政府财政来提供,因此,这就决定了政府财政支出的范围。

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。前面所举的“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。如环保、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,把政府看做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:

1. 公共产品

在前面已经分析,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。

2. 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调节方式,从而进一步确定了财政支出的范围。

3. 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。

4. 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。这是市场无法依靠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。

5. 经济波动与失衡

市场经济的发展,如果没有政府的干预,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地重复出现,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”这一问题来界定的。

(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过程中逐步形成和完善起来的,对我国发展社会主义市场经济体制具有很多可以借鉴的方面。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。

1. 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。

2. 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。

3. 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