



全国经济专业技术资格考试用书

2015

财政税收专业 知识与实务

人力资源社会保障部人事考试中心 组织编写

(中级)

● 登录<http://rsks.class.com.cn>获取增值服务



中国人事出版社

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(中级)

2015

人力资源社会保障部人事考试中心 组织编写

主 编

梅 阳

编写人员

丁 芸 王 进 王海勇 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. 2015/人力资源社会保障部人事考试中心组织编写. —北京:中国人事出版社, 2015

全国经济专业技术资格考试用书

ISBN 978-7-5129-0919-9

I. ①财… II. ①人… III. ①财政管理-资格考试-自学参考资料②税收管理-资格考试-自学参考资料 IV. ①F81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 112069 号

2015 年版全国经济专业技术资格考试用书防伪标识鉴别方法:

1. 防伪印制:防伪标识纸张中有一条开天窗式的金属安全线。防伪标识中央黑色的“RSKS”,在 50℃以上高温下消退,恢复自然温度重新显现。

2. 网站防伪查询及增值服务获取:刮开防伪标识中的涂层,获取防伪码。登录中国人事考试图书网(<http://rsk.class.com.cn>),即可按照提示查询真伪,同时还可获得网站提供的增值服务。

3. 粘贴位置:封面左下方。

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

*

河北省零五印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 20.25 印张 522 千字

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 8 月第 3 次印刷

定价:55.00 元

售书网站:中国人事考试图书网

网址:<http://rsk.class.com.cn>

咨询电话:400—606—6496 / 010—64962347

版权专有 侵权必究

如有印装差错,请与本社联系调换:010—80497374

我社将与版权执法机关配合,大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动,敬请广大读者协助举报,经查实将给予举报者奖励。

举报电话:010—64954652



前 言

为做好全国经济专业技术资格考试工作,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,根据最新修订的《经济专业技术资格考试大纲》,结合我国的社会经济发展和方针、政策及法律法规的变化,特别是“十二五”规划和党的十八大以来中央有关精神和内容,我们在认真听取专家和应试人员意见的基础上,组织专家对《全国经济专业技术资格考试用书》进行了重新编写,供广大应试人员和有关人员学习参考。

书中疏漏及不足之处,恳请指正。

人力资源社会保障部人事考试中心

2015年5月16日

目 录

第一章 公共财政与财政职能	(1)
第一节 公共物品与公共财政理论	(1)
第二节 财政的职能	(3)
第二章 财政支出理论与内容	(12)
第一节 财政支出的分类及其经济影响	(12)
第二节 财政支出的规模	(17)
第三节 财政支出的效益分析	(20)
第四节 购买性支出	(24)
第五节 转移性支出	(35)
第三章 税收理论	(48)
第一节 税收概述	(48)
第二节 税收原则	(49)
第三节 税法与税制	(54)
第四节 税收负担	(61)
第五节 国际税收	(66)
第四章 货物和劳务税制度	(74)
第一节 增值税制	(74)
第二节 消费税制	(90)
第三节 营业税制	(99)
第四节 关税制	(105)
第五章 所得税制度	(111)
第一节 企业所得税	(111)
第二节 个人所得税	(129)
第六章 其他税收制度	(138)
第一节 财产税制	(138)
第二节 资源税制	(147)
第三节 行为、目的税制	(155)
第七章 税务管理	(161)
第一节 税务基础管理	(161)

第二节 税收征收管理	(173)
第三节 税收控制管理	(183)
第八章 纳税检查	(185)
第一节 纳税检查概述	(185)
第二节 增值税的检查	(190)
第三节 消费税的检查	(196)
第四节 营业税的检查	(199)
第五节 企业所得税的检查	(203)
第九章 公债	(212)
第一节 公债的概念与分类	(212)
第二节 公债的规模与结构	(216)
第三节 公债的发行	(219)
第四节 公债的偿还	(222)
第五节 公债市场	(225)
第十章 政府预算理论与管理制度	(227)
第一节 政府预算的含义及特征	(227)
第二节 政府预算的决策程序及模式	(231)
第三节 政府预算的原则与政策	(239)
第四节 政府预算的编制、执行及审批监督制度	(241)
第五节 政府预算的绩效管理	(251)
第十一章 政府间财政关系	(255)
第一节 财政分权理论	(255)
第二节 政府间收支划分的制度安排	(257)
第三节 分税制财政管理体制	(264)
第四节 政府间转移支付制度	(268)
第十二章 国有资产管理	(273)
第一节 国有资产管理概述	(273)
第二节 经营性国有资产管理	(275)
第三节 行政事业单位国有资产管理	(278)
第四节 资源性国有资产管理	(284)
第十三章 财政平衡与财政政策	(287)
第一节 财政平衡与财政赤字	(287)
第二节 财政政策	(291)
第三节 财政政策与货币政策的配合	(300)
财政税收专业知识与实务(中级)模拟试卷	(308)

第一章 公共财政与财政职能

第一节 公共物品与公共财政理论

现代市场经济理论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“公共物品”和“市场失灵”理论。

一、公共物品的概念及其特征

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,私人部门提供的物品叫作私人物品,公共部门提供的物品叫作公共物品。那么,什么是公共物品呢?按照美国经济学家萨缪尔森给出的定义:纯公共物品是指这样的物品——每个人消费这种物品不会导致他人对该物品消费的减少。公共物品的特征是在同私人物品的特征相比较而得出的,相对于私人物品的特征来说,公共物品具有如下特征:

(一)效用的不可分割性

公共物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,分别归某个人或集团享用。如国防就是公共物品的典型实例,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付款的人区别开来。当然,依据受益范围的大小,可以将公共物品区分为全国性公共物品和地区性公共物品,而地区性公共物品的覆盖范围和面积也存在大小之别。尽管如此,公共物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,私人物品的效用则是可分割的,私人物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,而不能归社会中的其他个人所享用,因此,这样的物品属于私人物品。

(二)受益的非排他性

某个人或集团对公共物品的消费,并不影响或妨碍其他个人或集团同时消费该公共物品,也不会影响其他个人或集团消费该公共物品的数量和质量。如航海中的灯塔,可以为夜间航行的所有船只提供航向。公共物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,将其不喜欢的公共物品排除在其享用品范围以外。以国防为例,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。有些公共物品,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。私人物品具有排他性,因为只有在受益上具有排他性的物品,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物品所带来的收益。

(三)取得方式的非竞争性

某个人或集团对公共物品的享用,不排斥或妨碍其他个人或集团同时享用,消费者的增加不引起生产成本的增加,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用的国防提供的安全保障。公共物品的这个特征,意味着可能形成“免费搭车者”,即消费者获得公共物品无须通过市场采用出价竞争的方式。而消费者获得私人物品,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

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

公共物品的上述四个特征是密切联系的,其中核心特征是受益的非排他性和取得方式的非竞争性,而效用的不可分割性和提供目的的非盈利性是受益的非排他性和取得方式的非竞争性的自然延伸。在实际生活中,除了完全的公共物品与私人物品之外,还存在着兼有公共物品特征与私人物品特征的,或不完全的私人物品和不完全的公共物品的“混合物品”。

公共物品的特征决定了市场在提供公共物品方面是失灵的,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,所谓公共物品是西方经济学中的一个具有特定意义的概念,它与私人物品的区别主要是就消费该物品的不同特征来加以区别的,并不是指物品的所有制性质。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,而公共物品内涵丰富,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。同样,环保、防疫、公安等公共物品也都属于这种类型。

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。市场失灵突出表现在以下几个方面:

(一)公共物品缺失

在前面已经分析,公共物品的特征决定了市场在提供公共物品方面是失灵的,进而也就决定了政府将提供公共物品纳入财政职能范围的必要性。

(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其他个人或经济组织,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物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,从而进一步确定财政职能范围。

(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,政府有义务利用财政在內的手段,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。

第二节 财政的职能

财政职能是财政这一事物内在的功能,它体现财政的本质要求。然而,在不同的经济体制下,对财政职能的表述却存在着差异。财政职能体现一定经济体制之下财政运行的内在规律。按照社会主义市场经济体制的要求,财政职能可以概括为:资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。

一、资源配置职能

(一) 资源配置职能的含义

资源配置职能是指财政通过对现有的人力、物力、财力等社会经济资源的合理调配,实现资源结构的合理化,使其得到最有效的使用,获得最大的经济和社会效益。意大利经济学家帕累托曾经提出效率准则,这一准则认为,如果要素在厂商之间或厂商内部的配置已经达到这样的状态,即任何重新配置都会至少降低一个厂商或一个产品的产量,那么这种状态就是最优的或最有效率的状态。

财政资源配置的主体是政府,所以也称政府资源配置。财政资源配置职能是指政府决定提供某种公共物品并为之提供资金的职责。资源配置和生产过程之间有密切的联系。资源配置是在现有技术水平、生产能力的基础上进行的,因此隐含了有效率的生产过程。但是,资源配置效率和生产过程效率是可以分别研究的,因此,财政资源配置效率和公共部门的生产过程效率同样也可以分别研究。在现实中,效率就是资源配置效率和生产过程效率的统一。

在不同的经济体制下,资源配置的方式是不同的。在传统的计划经济体制下,计划配置在

整个社会经济中起着主导作用,财政资源配置是政府资源配置的重要手段,自然也就包含在其中了。在市场经济体制下,起主导作用的是市场资源配置,从总体上说,市场资源配置是有效率的,在市场经济体制下,每一个经济活动主体都会受利益原则的驱使,根据市场要求调整其对资源的配置,使之获取尽可能多的利润。但是,市场并不是完美无缺的,仅仅依靠市场机制并不是在任何情况下都能实现资源的合理配置,它需要有财政资源配置相配合,才能达到整个社会资源的最优配置。在市场经济条件下,之所以必须进行财政资源配置,主要可以归纳为两个原因:一是许多社会公共需要和公共物品无法通过市场来提供和满足,如行政、国防、司法、公安、外交等。二是市场资源配置有一定的盲目性。经济活动主体往往容易从自身当前的经济利益出发,产生短期行为,而市场提供的错误信息,往往又会使他们误入歧途,这样必然会影响资源的合理配置和有效使用。正是由于这些原因,必然要求国家从全社会的整体利益出发,运用财政资源配置等手段,对资源进行有计划地分配和调节。

政府之所以能够弥补资源配置中的市场失灵问题,是由政府资源配置的特点决定的。这是因为效率市场进行资源配置要求成本—收益内部化,而政府资源配置的成本—收益本身是外部化的。政府资源配置的资金来源是无偿的,提供的公共物品也是免费的,政府资源配置可以采用不等价交换的方式来解决,弥补了市场失灵领域的资源配置问题。

(二) 财政资源配置方式

财政资源配置方式是指政府提供公共物品的决定方式和资金供应方式。财政资源配置方式实际上是一种政治程序。公共物品的决定方式也就是公共决策(公共选择)。公共物品有多种多样,每个人的需求也都不一样,而且公共物品消费得多,私人物品的消费就要减少;反之也同理。因此公共物品的选择应是有限的。财政分配之所以形成既定的格局,决定的原则是效率,在实践中它是通过政治程序决定的,因此效率取决于政治程序的制度安排。政治程序要有效率,关键是要体现人民群众的意愿,政治程序的民主和科学可以使政府资源配置达到效率状态。因为只有每个人把自己的意愿表达出来,才能把个人意愿集成公共决策。

政府资源配置的资金提供方式也是通过政治程序完成的。既然是政府资源配置,当然由政府提供资金。政府一旦决定提供公共物品,就通过公共预算和预算外资金向公共部门提供资金。但政府的资金是通过法律法规从再生产领域取得的。公共部门则从事公共物品的具体生产与管理,因此,公共部门的组织和管理对于公共物品的生产效率有重要的意义。由于公共部门是依法组织起来的,公共部门的管理也是依法进行的,因此也要遵循市场效率的原则,即用尽可能少的资源生产出尽可能多的公共物品,或者生产某种满足需求的公共物品尽可能少用资源。政府筹措资金虽然采取无偿的形式,但是从效率法则的角度看,每个人给政府提供的资金应该等于其从公共物品中获得的收益。政府通常运用税收手段来筹措资金,怎样做到这一点是税收理论所要研究的重点问题。

公共物品的效率由资源配置效率和生产效率组成。而财政资源配置方式实质上是财政运行机制,是一定制度的必然反映。因此,提高公共物品的供给效率,实质上涉及政治体制的民主化、科学化和法制化的问题。

(三) 公共物品效率供给的难点

1. 公共物品需求表达的困难

要正确知道公共物品需求,就要求每个居民正确表达他们的需求,但这是很难做到的,因为公共物品的消费不需要像私人物品那样采取出价竞争的方式。根据公共物品的效率要求,应该使公共物品的社会成本等于社会收益。社会成本是指公共物品的供给成本,即提供公共

物品的费用。社会收益是指每个消费者的收益总和。如果每个消费者按照他们的收益支付公共物品的成本(比如用税收方式支付),那么当收益总和等于供给成本时就能实现公共物品的资源配置效率。但公共物品是具有非竞争性和非排他性的,因此消费者即使不表达他的偏好也无法排除他的消费。这样,消费者就会采取隐瞒其偏好的方法(即少为政府提供资金)来获得公共物品的消费,这被称为公共物品消费中的“搭便车”行为。由于消费者想“搭便车”,正确的需求就难以知道。即使公共物品的需求能够正确知道,成本和收益也难以计算,因此公共物品的成本和收益是外部化的。

2. 公共物品生产效率供给的困难

公共部门可以看作是公共物品的生产单位。公共部门具有单边垄断的性质,这就给公共物品的生产效率造成了极大的困难。公共部门的生产效率取决于制度保证,需要建造一套有效的激励约束制度来保证每个工作人员的积极性。但是制度限制太死,就会束缚人们的积极性;机动权太大,又有可能导致腐败。

(四) 解决公共物品效率供给问题的基本途径

要使公共物品的效率供给达到理论设定的效率状态是不可能的,至少目前尚无完善的理论和有效的方法。况且,政府除了效率目标外还有社会公平目标和经济稳定增长目标,要使三者的目标达到完全的统一,目前更无完善的理论和有效的方法。但实现制度完善和改革、实现效率改进(标准经济学称之为帕累托效率改进)是可能的,这也是财政学研究的主要任务。

实现公共物品资源配置效率的基本途径是完善民主、科学的财政决策体制。这包括决策者(领导层)的选拔制度、文官晋升制度、决策信息的收集传送制度、公共物品的效率评估制度、政府的收入和支出制度、审计监督制度等。

实现公共物品生产效率的基本途径是完善公共部门的组织制度和激励约束制度,确保公共部门的行为不偏离政府的意图。

公共物品供给效率的提高是一个过程,是理论研究、实践进程和意识形态转变相互影响、不断提高的过程。由此可见,市场经济体制改革和政治体制改革是相辅相成的。

(五) 资源配置职能的范围

财政资源配置职能的范围包括直接满足消费需求的公共物品和准公共物品,以及天然垄断行业的物品等。

1. 公共物品

公共物品是理论抽象的,在实践中通常作为例子的是国防。但通常把法律设施、环境保护、行政管理服务、基础科学研究等也视作公共物品。公共物品能满足每个消费者的消费需求。因此,根据效率法则,公共物品的成本应该等于每个消费者的收益总和。公共物品和私人物品有很大的区别。私人物品的总量是每个消费者的消费量之和,每个消费者的消费量是不同的,而公共物品对于所有消费者来说却只有一个,对于每个消费者来说消费量是相同的;私人物品对于每个消费者来说都是相同的价格,而公共物品对于每个消费者来说却有不同“价格”(为公共物品支付的成本),因为公共物品对于每个消费者的效用不同。公共物品资源配置的资金由政府提供。如果公共物品供给不足,在消费中通常会发生公共物品“拥挤”的情况,即公共物品的容量不够,如高峰期的道路拥挤等。“拥挤”会产生成本,如需要花费的等待时间。为了解决“拥挤”,对公共物品消费像私人物品一样收费的情况是经常发生的。

2. 准公共物品

准公共物品是指既有公共物品的特征,又有私人物品的特征的物品,如教育、医疗等。教

育对个人将来就业能力的增强、职位的晋升、得到有利于个人的信息等方面有好处,因此有私人物品的特点。教育有利于社会进步、有利于科技创新等方面却有公共物品的性质。对于准公共物品来说,政府要参与资源配置,但通常也要由消费者(如受教育者)直接支付一部分成本。由于准公共物品是由政府决定的,因此,属于财政资源配置职能的范围。生产准公共物品是政府职能的延伸。

3. 天然垄断行业的物品

天然垄断行业的物品的资源配置比较复杂,有的可以通过财政进行资源配置,有的可以通过市场进行资源配置,但实行政府管制。究竟采取何种方式,要以效率优先的原则视具体情况而定。

(六) 资源配置职能的主要内容

1. 调节全社会的资源在政府部门和非政府部门之间的配置

这体现在财政收入占国内生产总值比重的高低。提高这一比重,则是社会资源中归政府部门支配使用的部分增加,非政府部门支配使用的部分减少;相反,降低这一比重,则是社会资源中归政府部门支配使用的部分减少,非政府部门支配使用的部分增加。社会资源在政府部门和非政府部门之间的分配比例,主要取决于社会公共需要在整个社会需要中所占的比例,它是随着经济的发展、国家职能和活动范围的变化而变化的。应当使政府部门支配使用的资源与其承担的责任相适应,政府部门支配使用的资源过多或过少都不符合优化资源配置的要求。

2. 调节资源在不同地区之间的配置

在世界范围内,地区之间经济发展不平衡是普遍现象。这一问题在我国显得更加严重,这有历史、地理和自然等多方面的原因。解决这一问题,仅仅依靠市场机制是难以完全奏效的,有时利用市场机制还会产生逆向调节,使资源从经济落后地区向经济发达地区转移。这与整个经济和社会的发展与稳定是相悖的。因此,要求财政资源配置职能在这方面发挥作用。其主要手段是通过税收、投资、财政补贴和财政体制中的转移支付等手段和政策来实现。

3. 调节资源在国民经济各部门之间的配置

合理的产业结构对改善宏观经济效果、促进国民经济健康发展具有重要意义。调整产业结构有两条途径:一是调整投资结构。增加对国家需要优先发展产业的投资,则会加快该产业的发展;相反,减少对某产业部门的投资,就必然会延缓其发展。二是调整资产存量结构,进行资产重组,调整产业结构。财政能在这两个方面发挥调节作用。就调整投资结构来看,首先是调整国家预算支出中的直接投资,如增加能源、交通和原材料等基础产业和基础设施方面的投资,减少加工部门的投资;其次是利用税收、财政补贴和投资政策引导企业的投资方向,鼓励企业向短线产品投资,限制其向长线产品投资,例如,通过对不同产品和不同部门规定不同的税率,确定不同的折旧率等,可以起到对不同部门投资的鼓励或限制作用,从而引导企业的投资方向。就调整资产存量结构来看,主要应通过市场竞争,实行企业兼并和资产重组来进行。在这方面,采取有利于竞争和对不同产业的区别对待的税收政策,可以发挥一定的调节作用。

二、收入分配职能

(一) 收入分配职能的含义

我国财政收支活动是国民收入分配体系中的一个重要组成部分和环节,它既参与国民收入的初次分配,又参与国民收入的再分配。收入分配的目标是实现公平分配,那么,什么是公平呢?在市场经济条件下,公平包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平是市场经济的内在要求,强调的是要素投入与要素收入相对称,它是在平等竞争的条件下由等价交换来实现

的。而社会公平则很难用某个指标来衡量,社会公平与经济公平不同,通常是指收入差距维持在现阶段各阶层居民所能接受的范围内。一些国家通过规定最低工资收入和最低生活水准线的办法,关注社会中的低收入阶层。财政收入分配职能就是指政府在进行财政分配活动的过程中,为了实现社会公平,而对市场经济形成的收入分配结构进行调整的职能。

(二) 社会公平的准则

国家财政要实现分配的社会公平目标,必须明确社会公平的一些准则,才能较为完整地理解社会公平的含义,以实现社会公平的目标。

1. 保证生存权准则

保证生存权是人类最基本的权利,因此保证每个人都有基本的生存资料是社会公平意识形态的重要内容,也就成为社会公平分配的准则。在市场经济条件下,人们的收入决定于生产要素的占有情况。因此,既无土地、资本,又无劳动能力或找不到就业岗位的人,就没有收入,他们的基本生活就会发生困难。从社会公平的观点来看,他们的基本生活资料就应该由社会来给予保障。

2. 效率与公平兼顾准则

效率与公平兼顾是社会主义市场经济体制下社会公平分配的一个重要准则。社会公平要缩小效率市场形成的分配差距,但要尽可能减少效率损失。对于社会主义市场经济体制来说,效率市场是基础,社会公平并不否定效率市场的分配格局。换句话说,效率市场的分配格局是社会公平的基础。这是因为社会价值判断不能脱离经济机制的形式。市场领域中的“公平”实质上是“效率”,这是不能把经济公平直接看作是社会公平的根本原因。经济公平以生产要素的初始条件为前提,但初始条件被社会认为是不公平的。例如,由于每个人出生的家庭背景不同,造成每个人的受教育机会、就业机会是不公平的,这种不公平导致分配差异过分悬殊。因此,为了社会公平,就要矫正效率市场形成的分配差异。但这种矫正是有可能影响市场效率的。因此,要把握好“度”,做到效率与公平兼顾。

要矫正市场形成的分配格局,政府就要把在市场体系中的高收入者的一部分收入转给低收入或无收入者,因此,政府在组织税收时要考虑效率,尽量不扭曲效率市场的资源配置;在给低收入或无收入者转移支付时,尽量不影响劳动者的生产积极性。

总之,在进行社会公平分配的时候,要注意到效率的损失。或者说,社会公平分配要尽可能减少效率的损失。

3. 共同富裕准则

共同富裕是人类长期向往的目标,也是社会意识形态的主要内容,必然成为社会公平分配的重要准则。共同富裕同样是社会主义道德的基本观念,它是指人们的生活水平随着经济增长而不断提高,这种提高不仅指绝对生活水平的提高,还指相对生活水平的提高,即人们的贫富差距也日益缩小。显然,共同富裕更重视后者。共同富裕不仅指缩小人们之间的收入分配差异,还指缩小地区之间的收入分配差异。收入分配的差异是由生产要素占有的差异造成的,但随着知识经济的发展,知识性劳动在收入分配中的份额越来越大,因此,随着民族文化素质的提高、科学技术的进步(政府在这方面将发挥重大的作用),共同富裕的目标是可以实现的。这说明在人力资本投入方面的社会公平更有利于共同富裕。

社会公平就要考虑以上三个准则,并做到协调统一。

(三) 社会不公平的原因

社会不公平的原因是非常复杂的,根据不同的原因采取不同的方法是非常必要的,因此需

要作更深入的分析。

1. 生产要素占有状况的不公平

对于市场经济体制国家来说,社会不公平首先来自市场经济初始条件的不公平,即生产要素(土地、资本和劳动)占有状况的不公平。生产要素占有的初始状态是市场经济运行的前提条件,市场经济一旦运行,收入分配就按市场定价的法则运行,相应形成地租、利润、利息以及工资等收入流。既然初始条件是市场经济的前提,因此市场机制本身也就无法改变初始条件的必然结果。

土地的地租差异是很大的,农村土地的地租差异是造成地域收入差异的重要原因。地租不仅取决于土地的肥力和对农业的追加投资,还取决于公共劳务的状况,如交通、水利、通信等。由于公共劳务存在外部经济性,且外部收益很难界定,因此这也是导致收入差异的重要原因。我国的资本虽然是以公有制为基础,但各个生产单位的占有状况是不一样的,在市场经济条件下必然导致收入差异。劳动者的劳动能力由两方面的因素造成,一是天然能力的差异,有些甚至是先天性残疾而丧失劳动能力,根本无法从市场经济中获得收入;二是后天受教育的差异和就业能力的差异。这些因素都会导致收入的不公平。

这种初始条件的不公平还包括劳动者家庭条件的不公平。有的可能出生在富裕地区,有的可能出生在贫困地区;有的可能出生在富裕家庭,有的可能出生在贫困家庭。这样,劳动者在遗产继承方面是不公平的。不仅如此,这还影响到劳动者今后的受教育程度和就业机会。这势必造成今后收入上的差异。

2. 制度不完善

社会不公平还来源于制度上的不完善。效率市场是需要一系列制度保障的,但制度的完善是一个过程,不完善的情况总是存在的。例如,存在事实上的就业不平等,性别歧视、同工不同酬的情况时有发生;破坏公平竞争机制的垄断以及违背商业道德的欺诈等情况也经常发生。这都会导致收入分配的不公平。另外,在非市场经济方面,财政支出结构不合理、偷漏税等也会导致收入分配不公平。

3. 个人及家庭状况的不同

个人偏好、家庭赡养人口的不同也会导致社会不公平。劳动者的家庭负担是不一样的,这会导致事实上的不公平。例如,在同一收入水平下,不同家庭需赡养人口的不同,会导致这些家庭实际人均收入的差异。个人偏好也不同,有的自我防范风险的意识强,自我保障的措施得力;有的则不然,个人防范风险的能力就很弱。

总之,社会不公平的原因可能来自上述三个方面。概括地说,一是历史的原因;二是制度建设的原因;三是个人自己的原因。财政在执行社会公平政策的时候就要区分不同情况,采取不同的对策。

(四) 收入分配职能的实现

1. 财政的收入分配范围

财政收入分配职能的履行主要是实现收入分配的公平,因此,财政的收入分配范围也就是社会公平的实施范围。

社会公平的实施范围包括三个方面:一是在效率的基础上尽可能改善初始条件的不公平;二是完善市场机制,尽可能创造公平竞争的环境;三是在个人偏好方面进行适当的干预。

改善初始条件主要是在两个方面:一是保证人们基本的生活条件,即对那些没有收入来源的家庭提供基本的生活保障;二是提供公平的公共劳务,这包括义务教育、交通、农田水利建设

等。需要强调的是,改善初始条件并不是破坏市场经济的基础、搞平均主义的大锅饭,而是主要改善欠发达地区的投资环境和提高劳动力素质。

完善市场机制,本质上属于效率的范畴,但对于实现社会公平具有重要的意义。效率市场形成的分配格局有统一的“公平”基础,那就是资源配置效率,社会公平不能离开这一基础。效率市场需要制度保证。这就是说,效率市场需要法律一类的公共劳务。有了效率市场这一统一的基础,社会才能规范有序地实施公平政策。

个人偏好是市场经济中个人经济行为的准则,也是产生生产效率的必要条件。当然,个人偏好总是受社会制度约束的,在此前提下消费选择的个人偏好是不受限制的。但上面的分析表明,个人不当的选择(或称个人的非理性行为)同样会导致社会不公平,因此社会采取适当的理性限制是必要的,这通常采取社会保障的形式。

2. 财政的收入分配方式

实施社会公平是财政理论研究的重要任务之一。从这个意义上说,财政政策都要考虑社会公平。对于市场经济体制来说,社会公平是在效率市场的基础上进行的。因此,实施社会公平主要有以下三个方面:首先,在组织财政收入时要考虑社会公平。对于市场经济体制来说,税收是财政收入的主要手段。因此税收也是实现社会公平的重要方式。其次,在安排财政支出时要考虑社会公平。一是在提供社会公共劳务时要考虑社会公平;二是要构建效率市场的制度体系;三是要不断改善市场机制初始条件的不公平状况。最后,要实行社会保障,以利于社会公平的切实实现。

(五) 收入分配职能的主要内容

财政收入分配职能主要是通过调节企业的利润水平和居民的个人收入水平来实现的。

财政调节企业的利润水平,主要是通过调节使企业的利润水平能够反映企业的经营管理水平和主观努力状况,在大致相同的条件下,使每一个企业获得大致相同的利润。这主要是通过包括税收、财政补贴等在内的各种财政手段进行调节。例如,通过征税剔除或减少客观因素对企业利润水平的影响,为企业创造一个公平竞争的外部环境;通过征收消费税剔除或减少价格的影响;通过征收资源税、房产税、土地使用税等剔除或减少由于资源、房产、土地状况的不同而形成的级差收入的影响;通过征收土地增值税调节土地增值收益对企业利润水平的影响等。另外,统一税制,公平税负,也是企业实现公平竞争的一个重要外部条件。

财政调节居民的个人收入水平,既要合理拉开收入差距,又要防止贫富悬殊,逐步实现共同富裕。这主要有两方面的手段:一是通过税收进行调节,如通过征收个人所得税、社会保障税而缩小个人收入之间的差距,通过征收财产税、遗产税、赠与税而调节个人财产分布等。二是通过转移支付,如社会保障支出、财政补贴支出等,以维持居民最低的生活水平和福利水平。

三、经济稳定职能

(一) 经济稳定的含义

在经济与社会中,经济稳定包括多方面的含义。经济稳定通常是指:

1. 充分就业

充分就业是指有工作能力且愿意工作的劳动者能够找到工作。这里的“就业”即工作或劳动,是泛指一切用自己的劳动来维持自己生活的活动。这就是说,在各种所有制、各行各业的劳动,均属就业范畴。这里的“充分”就业,并不意味着就业人口 100% 的就业,而是指就业率(已就业人口占全部劳动年龄人口的比率)达到了某一社会认可的比率,比如 95%、97% 等。这是由于经济结构不断调整,就业结构也在不断变化,在任一时点上,总会有一部分人暂时脱

离工作岗位处于待业状态,经过一段培训后重新走上工作岗位,因而充分就业总存在岗位调整时的临时失业。

2. 物价稳定

物价稳定是指物价总水平基本稳定。在纸币流通的情况下,随着商品比价的不断调整,通常物价水平有徐徐上升的趋势,只要物价上涨的幅度是在社会可容忍的范围内,比如年上涨率在3%~5%,即可视为物价稳定。

3. 国际收支平衡

国际收支平衡是指一国在进行国际经济交往时,其经常项目和资本项目的收支合计大体保持平衡。在开放的经济条件下,国际收支平衡是经济稳定的一个重要内容和标志。

经济稳定并不是不要经济增长,稳定和增长是相辅相成的。经济稳定是在经济适度增长和发展中的稳定,即动态稳定,而不是静态稳定。因此,经济稳定包含有经济增长和发展的内容,就是指要保持经济的持续、稳定、协调的发展。增长和发展是不同的概念。增长是指一个国家的产品和劳务的数量的增长,通常用国民生产总值(GNP)或国内生产总值(GDP)及其人均水平来衡量。发展比增长的含义要广,不仅意味着产出的增长,还包括随着产出的增长而带来的产出与收入结构的变化以及经济条件、政治条件和文化条件的变化,表现为在国民生产总值中农业比重相对下降,而制造业、金融贸易、建筑业等的比重相应上升,随之劳动就业结构发生变化,教育程度和人才培养水平逐步提高。简言之,发展是一个通过物质生产的不断增长来满足人们不断增长的物质和精神基本需求的概念,对发展中国家来说,包括消除贫困、失业、文盲、疾病和收入分配不公平等现象。

(二)经济稳定职能的主要内容

要实现经济稳定,关键是做到社会总供给与社会总需求的平衡,包括总量平衡和结构平衡。财政在这两个方面都能发挥重要作用。关于结构平衡,实际上是个资源配置问题,前面已进行了分析,这里着重对财政在调节社会供求总量平衡方面的手段加以分析。

1. 通过财政预算收支进行调节

所谓预算收支调节,就是改变预算结构或规模以影响宏观经济水平,达到经济稳定和增长的目标。这种方式是政府根据现实条件下的经济形势,采取不同的财政措施,以消除通货膨胀、通货紧缩或滞胀,利用国家财力干预经济运行的行为。

通过财政预算收支进行调节主要是通过作为财政收支计划的国家预算来进行的。由于国家预算收入通常代表可供国家支配的商品物质量,是社会总供给的一个组成部分,而国家预算支出会形成货币购买力,是社会总需求的一个组成部分,因此,通过调整国家预算收支之间的关系,就可以起到调节社会供求总量平衡的作用。当社会总需求大于社会总供给时,可以通过实行国家预算收入大于支出的结余政策进行调节;而当社会总供给大于社会总需求时,可以通过实行国家预算支出大于收入的赤字政策进行调节;当社会供求总量平衡时,国家预算应通过实行收支平衡的中性政策与之相平衡。一般而言,在市场经济条件下,由于受各种复杂因素的影响,市场上的供求关系会经常发生变化,时而总供给大于总需求,时而总需求大于总供给,这就要求国家适时采用赤字预算和结余预算来进行调节。

2. 通过制度性安排,发挥财政“内在稳定器”的作用

内在稳定器是指财政收支制度设计具有对经济总量自动调节的功能,即人们在设计财政收支制度的时候,使财政收支的扩大与缩小和总需求与总供给呈相反方向的变化,以此维持经济稳定增长的局面。

内在稳定器调节的最大特点在于无须借助于外力就可以直接产生调控的效果,使这种内在稳定可以随社会经济的发展发挥自身调节作用,不用政府采取任何有意识的政策干预。

内在稳定器调节主要表现在财政收入和支出两方面的制度。在财政收入方面,主要是实行累进所得税制。在这种税制条件下,当经济过热而出现通货膨胀时,企业和居民收入增加,适用税率相应地提高,税收的增长幅度超过国内生产总值的增长幅度,从而可以抑制经济过热;反之,当经济萧条时,企业和居民收入减少,税收的降低幅度超过国内生产总值的降低幅度,从而可以刺激经济复苏和发展。当然,上述作用是以所得税特别是个人所得税在整个税收体系中有相当大的比重为前提的。目前我国无论是企业所得税还是个人所得税在全部税收中占的比重都比较低,况且企业所得税还实行比例税率,因此,这种作用比较小。但从长远来看,作为一种制度安排仍然具有借鉴意义。在财政支出方面,主要体现在转移性支出(社会保障、财政补贴、税收支出等)的安排上,其效应正好同税收相配合。经济过热时,失业人数减少,转移性支出减少,对经济起抑制作用;反之,经济萧条时,失业人数增加,转移性支出增加,对经济复苏和发展起刺激作用。

3. 通过财政政策和其他政策配合进行调节

通过财政政策和其他政策配合进行调节,主要是与货币政策、产业政策、投资政策、国际收支政策等方面的政策相配合进行调节。这样的调节只要配合得当,协调得好,往往能取得综合性的全方位的效果。

财政政策与货币政策的配合主要是松紧搭配的政策,如松的财政政策与紧的货币政策、紧的财政政策与松的货币政策等。财政政策的松紧主要是以预算规模的扩张与收缩来衡量和判断。货币政策的松紧则主要以利率的下降与上升以及信贷规模的扩张与收缩等来衡量和判断。

财政政策与产业政策、投资政策、国际收支政策等的配合主要是财政政策如何协助产业政策与投资政策、国际收支政策的实施,当然,财政政策与产业政策、投资政策、国际收支政策等也不是截然分开的,各自之间有相互渗透和交叉。

财政政策、货币政策、产业政策、投资政策、国际收支政策都是政府的宏观调控政策,但在宏观调控中,财政政策处于基础的地位。