



新

会计与财务管理专业规划系列精品教材

财政 与税收

KUAI JI

主编：陈 晶
王友莲

中国商业出版社

新 会计与财务管理专业规划系列精品教材

财政与税收

主 编 陈 晶 王友莲
副主编 李 薇 丁小龙 薛 艳

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政与税收/陈晶,王友莲主编. —北京:中国商业出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5044 - 6228 - 2

I. 财… II. ①陈…②王… III. ①财政学②税收理论
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 112833 号

责任编辑:刘洪涛

中国商业出版社出版发行

(北京广安门内报国寺1号 邮编:100053)

新华书店总店北京发行所经销

北京市南召印刷厂

787×1092 毫米 开本:1/16 印张:12.375 字数:300 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定价:26.80 元

* *

(如有印装质量问题可更换)

“新会计专业规划教材”编写委员会

主任:

康书民 全国商贸专业教学工作指导委员会 主任
教育部商业行业教学指导委员会 副主任

委员:

于 昊 吉林经贸学校 副校长
王 莉 内蒙古经贸学校 教务主任
王 勇 西安旅游商贸学院 院长
王俊英 北京工贸技师学院 主任
关 红 大连商业学校 教研室主任
白彦婷 北京供销学校 副校长
许 成 江苏省徐州技师学院 商贸系主任
孙世臣 黑龙江商业职业学院 主任
刘兰兰 北京信息职业技术学院 主任
张再谦 天津第二商业学校 副校长
张世体 济南铁道职业技术学院 主任
李志仁 山东城市服务技术学院 院长
李 麟 安徽财贸职业学院 会计教研室主任
陈 晶 江西省旅游商贸职业学院 会计系教授
张雅男 太原铁路机械学校 教研室主任
邱冬生 河南省工商管理学校 主任
姜 旗 兰州市商业学校 副校长
罗 平 四川省商贸学校 教研室主任
曹仲平 海南省商业学校 校长
路建国 徐州市劳动局 教研室主任
崔芳琴 济南技术学院 商贸分院院长

总 序

当今世界科学技术在高速发展,随着我国新会计准则、新税法的颁布和实施,我国的会计与国际会计惯例基本接轨,我国即将建立起社会主义市场经济体制和与它相适应的中国会计核算规范体系。从会计教育改革与发展的大环境考虑,现在许多老版的会计教材都不能适应当前教学所需,改革和建立会计教育的教学内容与课程体系,不仅非常紧迫而且十分重要,它关系到我们应培养什么样的会计人才,才能适应我国快速发展及对世界开放不断扩大的需要。为此,我们及时组织全国三十多所会计专业教学实力比较强的院校代表汇聚北京,针对当前社会对会计人才的需求,对会计专业职业教育如何改革进行了研讨,与会代表从中小企业人才需要的教育目标和人才培养定位出发,编写了这套教材。

本套教材有以下特点:

第一,“新”:该套系列教材,在内容和体系上立意新、整体性强,不仅是按新会计准则编写的,而且又专门针对中小企业会计的需要设计了一门课程——《中小企业会计实务》,这是过去会计类教材很少有的。

第二,“强”:该套教材具有较强的前瞻性,由于中国经济体制改革越来越深入,金融、证券等资本市场越来越规范,财务与会计改革的节奏日益加快,会计专业教材的“经济寿命”越来越短。本套教材在课程设计时,尽量使课程之间相互递进、相得益彰,符合教学规律,并且有一定的后续性。

第三,“巧”:该套教材总体结构比较巧妙,本着“必需、够用、可教、可学”的原则构思,以案例模块的方式编写,同时穿插具有趣味的会计小知识,力求改变会计教学中的“数字教学”方式,提高学生的学习兴趣,丰富教学内容。

新会计专业教材编写组

前 言

随着我国市场经济的发展,我国的财政理论体系日趋得到完善,税收制度也发生了重大调整。根据最新的财税理论和制度,面向高职高专实用型人才的培养目标,我们本着“必需、够用、可教”的原则编写了此书,力求语言精炼、通俗易懂。

本教材注重财政和税收理论与实践的结合,密切关注国家财政与税收政策的变化,把最新的政策和制度编排到教材之中。为了改变以往财政学教材中税收知识分量偏轻的状况,加强了税收部分的分量;在结构上,每章开篇编有“学习目标”、“案例导入”;结尾安排了学习指导,包括小结、复习思考、练习、计算(或案例分析),加强了教材的可读性和趣味性。

本书由江西旅游商贸职业学院教授陈晶、山东城市服务技术学院高讲王友莲主编,负责写作大纲、审阅修改及最后定稿;江西旅游商贸职业学院讲师李薇、黑龙江商业职业学院讲师丁小龙、徐州技师学院商贸系会计师薛艳副主编。具体分工如下:第一章由兰州商业学校讲师阎永彬编写,第二、三章由薛艳老师编写,第四章由王友莲老师编写,第五章由丁小龙老师编写,第六章由陈晶、王友莲和丁小龙老师编写,第七、八章由陈晶老师编写,第九章由李薇老师编写。

鉴于编者的水平,加之时间仓促,书中不当或错误之处请专家与读者指正。

编 者

2008年6月

目 录

第一章 财政概述	(1)
第一节 财政的概念及特征	(1)
第二节 公共产品与公共财政	(4)
第三节 财政的职能	(11)
第二章 财政收支	(19)
第一节 财 政 收 入	(19)
第二节 财政支出	(24)
第三章 财政管理	(35)
第一节 政府预算	(36)
第二节 财政管理体制	(41)
第四章 税收概述	(53)
第一节 税收的概念、特征及分类	(53)
第二节 税收制度	(57)
第五章 流转税	(67)
第一节 增值税	(68)
第二节 消费税	(79)
第三节 营业税	(87)
第四节 关 税	(96)
第六章 所得税	(107)
第一节 企业所得税	(108)
第二节 个人所得税	(118)
第七章 资源、财产税	(135)
第一节 资源税	(135)
第二节 城镇土地使用税	(138)
第三节 房产税	(140)

第四节 车船税	(142)
第五节 契 税	(145)
第八章 特定目的税、行为税	(151)
第一节 城市维护建设税	(151)
第二节 土地增值税	(153)
第三节 印花税	(157)
第九章 税收征收管理	(164)
第一节 税收征收管理概述	(164)
第二节 税务管理	(166)
第三节 税款征收	(173)
第四节 税务检查	(176)
第五节 法律责任	(180)
参考文献	(189)

第一章 财政概述

● 学习目的

通过本章学习,使学生对财政有一个感性认识,弄清财政的一般概念及特征,能从分配形式方面把握财政的本质,了解市场经济中政府与市场的关系,公共产品与公共财政理论及其借鉴意义,对社会主义市场经济下的财政职能有较深入的理解。

◇ 案例导入

亲爱的读者,当你翻开这本书时,请先思考这样一个问题:不管是作为一名学生,还是作为一名工人、农民、教师、企业家等等,我们每个人和我们的国家(政府)有着什么样的关系?每个家庭或每个企、事业单位又同国家(政府)有什么关系呢?我们的国家政府,在哪些方面、通过什么方式对我们的社会生活进行影响和作用呢?为了回答这一问题,请看下面案例:

“政府缺钱关门”与“红绿灯欠费断电”

近日,最引人眼球的新闻要算“美国新泽西州政府关门”。根据新泽西州宪法,州议会必须在7月1日前通过一项平衡预算方案,否则州政府将无权使用任何财政开支。然而,议会议员并未就预算案达成一致,无奈之下,州长科尔津下达了“关门令”,周内所有非特殊领域的政府部门将停止运行:约四五万名政府雇员将处于“待业”状态。但包括警察局、监狱、精神病所和儿童福利机构等在内的关键部门仍然照常运行。

无独有偶,当天陕西渭南也爆出一件类似的事:红绿灯被断电了——不过断电不是因为政府缺钱关门,而是因为红绿灯电费无人缴纳,累计已欠75万元,交警部门称只负责运行管理,花费应由城建部门承担,19年的马拉松推诿中无部门愿付电费,供电部门只好断电,城市交通陷入无序。

美国新泽西的政府虽缺钱关门,但属于公共需要的职能部门却照常运行,而陕西渭南市政府虽未关门,但属于公共需要的红绿灯却欠费断电,上述正反案例不仅让我们形象的看到了两种公共财政公共财政供给的“保障重点”泾渭分明,更能让我们认识到,政府作出的每一项重大政策的安排,每一个重要制度的实施,乃至每一道法令的施行,即为了实现其职能,其实都离不开财政为它作出足够和必要的经济保障。如没有财政保障,政府的一切举措都犹如纸上谈兵。因此,在本书中,我们将向读者详细介绍和财政有关的种种概念和理论。

第一节 财政的概念及特征

一、财政的一般概念

财政现象是一个非常古老并且普遍存在于我们日常的现实生活之中的一个非常重要的社会现象,几乎所有的部门组织和个人都会同财政产生各种直接或间接的关系。从国家机关政府部门的各种政治经济活动、企事业单位的收入支出情况到每一个居民或家庭的衣食住行的各个方面,都与财政密不可分。例如城市或乡村的公路、桥梁、码头、港口或其他基础设施的修

建、安装、维护和管理;公立学校、医院、科研单位的举办和经费的获得;军队、警察的维持;发生地震、洪涝等自然灾害之时需要对灾民进行救助;解决公民失业、养老、医疗等重要民生问题的制度安排等等,这些重大问题的解决都有离不开国家政府的参与。与此同时,国家政府每年可能会因此形成一笔极为庞大的开支,而政府则可以通过依法向企业、公民无偿征税,或收取各种费用,或从国有企业获得上交利润,以及向社会发行政府债券等方式来取得收入,以维持政府的存在且有效发挥作用。以上这些现象都属于财政问题,因此财政是一个同国家或政府紧密相连的概念。

中国古代称财政为“度支”、“国用”、“岁计”、“国计”。“度支”、“国用”指国家的费用开支;“岁计”指国家年度收入和支用的计算;“国计”指国家财政。三国魏以后,常置“度支尚书”,掌财户。隋始改称“民部尚书”。唐朝避太宗讳,改称户部,为尚书省六部之一,掌管全国土地、户籍、赋税、财政收支等事务,长官为户部尚书。《新唐书 百官志一》:“户部。尚书一人,正三品;侍郎二人,正四品下,掌天下土地、人民、钱谷之政,贡赋之差,其属有四:一曰户部、二曰度支、三曰金部,四曰仓部。”可见户部为中国古代主要的国家财政机关。

日本于1868年明治维新后从西欧引入 public finance 一词,并借用汉语的“财”、“政”二字,译作财政。“财政”一词于19世纪末从日本传入中国。清朝光绪二十四年(1898)年在戊戌变法《明定国事》诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是政府文件中最初使用“财政”一词。光绪二十九年(1903)清政府设立财政处,为中国官方采用财政一词之始,此后这一称谓被固定沿用至今。

下面,我们从财政与国家的本质联系出发,依照目前在财政学界占主流地位的“国家分配论”的观点,对财政的定义进行表述:财政是一种以满足国家需要为目的,凭借国家的政治权力对部分社会产品或国民收入进行的分配和再分配。

二、财政的基本特点

从上述概念表述中我们可以总结出财政包含了以下几层重要特征:

(一) 财政分配的主体是国家,这是财政的本质特征

财政分配体现的是以国家为主体的分配关系,财政和国家相互依存,不可分离。财政分配以国家的存在为前提,伴随国家的产生而产生,由国家来组织和支配。国家决定财政收支的方式、渠道、规模和比例,国家在一定时期内的政治、经济政策措施通常利用财政分配方式进行,财政是国家对经济进行宏观调控的最有力最直接的手段和保证之一。这也是财政与其他形式的分配如企业理财(enterprise finance)和个人家庭理财(individual finance)相区别的最主要因素。

“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现”,具体表现为由军队、警察、监狱、法庭、政府官吏等统治工具组成的统治机构,国家为了维护自己的统治和实现其职能的需要,凭借其手中的政治权力,强制地无偿地占有和支配一部分社会财富和产品,形成以国家为主体的分配,这种分配形式就是财政。至于原始社会以氏族部落公社为主体也形成一种对社会财富的分配,有人认为也应属于财政分配形式,这个问题值得商榷。但是就现代财政理论来说,国家是普遍被认可的财政分配的主体。从这个意义上讲,财政学也被视为是研究个人与国家之间关系的最深刻的课程。

(二) 财政分配的目的是为了保证国家实现其职能的需要

国家所要实现的职能的需要,以马克思称之为“一般的社会需要”,由社会产品中的剩余产品来满足。西方财政理论则将其定义为社会公共需要,与私人需要相对应。其范围相当广泛,主要包括实现国家政权的职能和执行某些社会职能的需要,以及一些大型的公共设施、某些基础产业建设等的需要。在不同的历史时期,国家的职能是各不相同的,因而为满足国家实现其职能的需要也不一致。因此,财政分配要适应国家在不同时期的政治、经济职能的需要,为国家实现其职能提供财力保障。

(三) 财政的分配对象是社会产品或国民收入

依据传统的财政理论,财政的本质是为建立合理的国民经济结构和社会结构,实现以最少劳动耗费取得最大经济效益,不断满足人们需要,对社会产品和国民收入进行的有计划分配与再分配。因此,财政分配的对象是社会产品,且主要是剩余产品。就现实的财政分配情况来看,财政收既包括有剩余价值 M 部分,又包含有劳动者报酬收 V 部分,其中,剩余产品价值部分是财政收入的主要来源。当然,随着经济的发展和国民收入的提高, V 部分构成财政收入来源的比例会逐渐提高。

(四) 财政本质上是一种社会分配关系

马克思认为,社会再生产过程是由生产、分配、交换和消费四个统一的环节组成的。其中,生产是起点,消费是终点,而分配和交换是连接生产和消费的中介环节。这四个环节之间的关系是:“一定的生产决定一定的消费、分配、交换和这些不同要素相互间的一定关系。当然,生产就其片面形式来说也决定于其他要素。”在社会再生产中,生产对其他环节是决定因素。因为没有生产,就没有可供消费物,也就没有分配和交换。另一方面,没有消费,也就没有生产。因为只有在消费中,产品才能成为现实的产品,生产才能得到实现。同时,消费还为生产创造出新的需要,即创造出生产的动力,推动生产发展。而没有分配和交换的中介,自然也不会有消费和生产。因此,分配和交换也制约着消费和生产。分配同交换的区别在于,分配是解决社会产品在价值量上分割的份额、比例问题的。具体来说,包括这样两个相互联系的过程和内容:

第一,社会产品在价值量上归谁占有和占有多少的问题,也即是社会产品分别归各地区、各部门、各单位以及个人占有的份额、比例问题。

第二,社会产品在价值量上用在哪些方面和使用多少的问题。社会产品从最终用途来看,要形成补偿、积累、消费三种基金。

分配和交换之间的关系,是相互制约、互为前提的。因为,从一个角度看,只有通过交换实现了产品价值才能进行分配;而从另一个角度看,只有通过分配形成各种货币收入以后才能用于购买,进行产品交换。分配,作为再生产的中介环节,对再生产发挥着调节器的调节和总枢纽的控制作用。因此,凡是调节经济的杠杆都属于分配范畴或手段。

社会总产品是由物质生产部门创造的,因此,社会产品首先要在物质生产部门和企业里进行初次分配。然后,通过财政再在社会范围内进行再分配。财政通过参与社会产品的分配过程而与国民经济(即社会再生产)活动的各个方面发生联系。

在市场经济条件下,企业生产的社会产品(W),以销售收入总和表现为社会总产品,在企

业的初次分配中,先要扣除补偿生产资料的耗费(相当于C的部分),而后形成国民收入。国民收入中,一部分以工资的形式支付职工的劳动报酬(相当于V的部分);另一部分是企业的纯收(相当于M部分)。企业纯收入中,一部分以税收的形式上缴国家,部分国有企业还要上缴利润或国有资产收益,形成国家的财政收入;另一部分留归企业支配,形成盈余公积金、未分配利润。盈余公积金属于积累基金,用于企业投资,进行扩大再生产;属于消费基金,用于发放奖金和改善职工福利。事业单位不创造产品,其开支主要靠政府经费拨款,但也有程度不同的各种形式的事业收入,根据财务管理规定的规定形成财政收入的一部分,或上缴财政,或抵补自身的支出。居民的收入来源主要是企业和事业单位发放的工资和奖金,其使用方向主要用于居民消费支出,形成消费基金;另外,作为居民整体,总有一部分收入形成居民储蓄,通过金融中介转化为积累基金,用于投资;此外,居民还向国家纳税,以及购买公债(国库券),从而形成财政收入。

财政除了通过上述税收、企业利润、事业收入、公债等形式从企业、事业单位、居民那里取得收入外,在实行开放政策的市场经济条件下,还可以取得国外借款收入,这些收入的总和形成财政总收入。财政收入形成之后,要在全社会范围内进行再分配,这是通过财政支出进行的。财政支出按照补偿、积累、消费的性质划分,大部分用于消费性支出,包括对文教、科学、卫生、行政、国防等事业单位的政府经费拨款;对居民的补贴和社会保险、抚恤、救济等转移性支出;对居民认购公债和国外借债的还本付息等。财政支出中的积累性支出,通常以政府投资的形式最终形成国有资产。此外,财政支出中还有属于补偿基金性质的挖潜改造支出,用于企业固定资产的更新改造。

社会总产品的价值形态是各种货币收入和资金,通过分配和再分配,最终形成补偿基金、积累基金和消费基金。其中,前两种基金主要形成对投资品(即生产资料)的需求;后一种基金形成对消费品(即生活资料)的需求。社会总产品的使用价值形成是为社会提供的投资品和消费品的供给。显然,只有当社会总供给和总需求在总量和结构上都相适应的条件下,国民经济才能正常运行。在这个过程中财政分配处于重要地位,起着重要作用。主要表现在:第一,剩余产品的大部分是通过财政分配的;第二,财政分配直接调节积累与消费的比例关系;第三,财政通过其分配手段制约C、V和M之间的分配比例;第四,财政分配还制约价格、工资、信贷等分配。

第二节 公共产品与公共财政

在上一节中我们主要采用“国家分配论”观点来描述财政,除此之外,财政理论界对财政的本质还有其他一些不同的认识,具代表性的主要观点有:

1. “价值分配论”。这种观点认为财政是国家以价值形式进行社会产品的分配而形成的分配关系。国家参与价值的分配,必然在社会的各个方面,首先是在各个阶级之间形成一系列的分配关系,而这些分配关系——分配价值所发生的分配关系,就是财政的本质。

2. “国家资金运动论”。认为财政是国家资金运动,体现了国家同各方面的经济关系。

3. “剩余产品分配论”。这种观点认为财政分配的本质特征是剩余产品的分配。与一般分配过程不同,财政分配的对象不是社会总产品和国民收入,而是包含在社会总产品和国民收

入中的剩余产品,这是财政分配的质的规定性。

4. “公共需要论”,也称“公共财政理论”。这种观点认为财政的本质是社会为满足公共需要而进行分配所发生的分配关系。公共财政是政府进行的分配活动或经济活动,这是它与自然经济和计划经济下的财政所共同具有的性质。但是,公共财政只能为市场提供公共服务,这又使得它不同于只为君主和私人服务的自然经济下的财政,或只为“国家”自己服务的计划经济下的财政。这样,“公共”就是市场经济所给予市场型财政的根本性质。在这一节中我们将对这种财政理论进行介绍。

一、公共财政理论的起源和发展

迄今为止,人类社会存在的经济体制形态有三种,即自然经济、市场经济和计划经济。相应地,财政也就形成了不同的类型,即自然经济状态下的、计划经济状态下的“国家财政”及市场经济下的“公共财政”。

“家计财政”是指自然经济状态下,以个人、私人的财政安排为主的财政类型。自然条件下的财政,虽然也以国家名义进行活动,形式上也具有某些社会性特征,但是,“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”的状况,决定了自然经济条件下整个国家都属于私人所有,处于“家天下”状态,而财政收支活动在本质上很自然地也就具有个人或私人的性质。

在传统的计划经济体制下,国家直接掌握和控制了社会经济生活几乎所有的方面,而财政作为国家直接计划配置社会资源的手段,就主要表现为国家满足实现自身职能需要而采用的一种分配手段。与此相适应,企业只是国家和政府行政附属物,个人只是企业或单位的行政附属物,整个社会和国家以政府为中心形成一个大企业,财政也就很自然地成为这个大企业的总财务。此时的企业和个人不是独立的经济主体,社会经济活动从总的方面看就是国家和政府的活动,企业和个人的活动只是服从与围绕国家和政府的经济计划来开展,从而财政也只是服从与围绕着国家的需要而活动,这就使传统的计划经济体制下的财政具有为国家服务的“国家”财政的特征。

“公共财政”这个说法来源于西方经济学,与现实社会一样,公共财政理论的发展同样经历过两个阶段:第一阶段为古典学派和庸俗学派,其代表人物是亚当·斯密和大卫·李嘉图,18世纪中期亚当·斯密《国富论》的发表创立了财政学,首次提出了 public finance 概念,探讨了与政府活动直接联系的税赋、支出和公债,强调了政府本身所具备的“公共”属性,并指出政府只是经济活动的“守夜人”。第二阶段是现代资产阶级学派,将财政又赋予了三重含义:一是福利经济学派,认为国家财政应以增加社会公共福利为目标,考虑财政收支对社会公共福利造成的影响;二是凯恩斯主义从理论上阐述了国家干预经济的必要性,国家干预经济的主要手段就是财政政策,这一理论被认为是公共财政的思想基础和理论发端;三是马斯格雷夫的财政定义,将财政看作是公共部门经济。在经历了数百年的实践过后,西方发达国家已形成了较为完善的公共财政体制。

公共财政实质上是市场经济财政,作为一种与市场经济相适应的一种财政理论,它随着市场经济的逐步形成完善,经过了其特有的产生、发展和完善的过程。

一般而言,市场经济的主体有三个:企业、居民和政府。作为市场经济主体的政府,指的是政府的经济活动,即政府经济,又称公共经济或公共部门经济。而与之相对应的以企业和居民

为主体的经济活动,则称为私人经济。公共经济为社会提供公共产品,私人经济为社会提供私人产品。无论是提供公共产品,还是提供私人产品,都离不开资金的筹集,因此,在市场经济条件下,企业的经济活动主要表现为企业的收支活动,居民的经济活动主要表现为居民的收支活动,政府的经济活动主要表现为政府的收支活动。而政府的收支活动就是财政。因此,财政即公共财政是政府经济即公共经济的主要内容,其理论基础是“公共产品”和“市场失灵”理论。

在我国,伴随着我国社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,我国财政体制改革的步伐不断加快,1998年国家宣布建立符合中国市场经济环境的公共财政体制的改革目标,中国正式开始进入“公共财政”时期。因此,学习、借鉴西方公共财政理论,为界定转型时期的财政职能提供理论依据成为一项重大课题。

二、市场失灵理论

在完全竞争条件下,市场经济能够在自发运行的过程中,仅仅依靠自身力量的调节,使社会上现有的各种资源得到充分、合理的利用,达到社会资源的有效配置状态。但是,市场经济并不是万能的。由于价格信号并非总是能有效地反映社会边际效益和边际成本,因此在自由放任基础之上的市场竞争机制,并非在任何领域、任何状态下都能够充分展开;而在另外一些领域或场合,市场机制即使能够充分发挥,也无法达到符合整个社会要求的正确的资源配置结果。这些问题就是市场经济自身所无法克服的固有的缺陷或不足,西方经济理论将它们统称为“市场失灵”,也称为“市场失效”。

市场失灵主要包括以下几个方面:

(一)公共产品问题

所谓的公共产品,通俗地讲是指其利益为社会成员所共享,而不能为任何个人所独占的产品或劳务,如国防设施和义务教育,它是相对于“私人产品”而言的,所谓私人产品是指其利益为购买它的个人所独占,而不产生外在经济利益的产品或劳务,如食品和服装。美国经济学家萨缪尔森给公共产品下的定义是“公共产品是指那种不论个人是否愿意购买,都能使整个社会每一成员获益的物品”。

公共产品理论同时也是公共财政理论的另一大理论基础,我们将在后面讲到它的主要特征。

(二)外部效应问题

外部效应是指在提供一种产品或服务时,社会成本或利益与私人成本或利益之间存在的偏差。就是一些经济主体在生产、消费过程中对其他经济主体所产生的附加效应,也可称为对旁观者福利的影响。其关键方面是指某一个人或企业的行为活动影响了他人或企业,却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬。外部效应可以是好的,也可以是坏的。如果对旁观者的影响是有利的,如上游植树造林,保持水土,下游农民得到灌溉用水,则被称为正的外部效应。如果对旁观者的影响是不利的,如上游农民使用农药,影响下游渔民的捕鱼,则被称为是负的外部效应。当出现外部效应时,需要政府部门以非市场的手段去矫正,如法律手段和财政手段等等。

财政在解决外部效应问题时的一般做法是:对从事具有负外部经济效应的产品生产经营行为征税,从而使该产品的生产成本提高到实际的社会成本的水平,以克服该产品在生产经营

时由于企业或个人负担的社会成本过低,而导致社会资源过多地配置到这类产品的情况;反之,对从事具有正外部经济效应的产品生产经营行为则予以财政补贴,使该产品的个人收益能够与其所产生的社会效益对等,鼓励该产品的生产经营者将生产经营规模扩大到正常水平,克服社会在该产品上配置过少的弊病。当然,政府对外部效应问题的干预还可以有其他的政策手段,如制定排污标准,实行限价措施等,但是,财政仍不失为其中最重要的手段之一。

(三) 自然垄断问题

自然垄断是指某些行业或产品并非由于人为的限制,而是由于资源条件或规模经济的原因,无法竞争或不适宜竞争,形成的一个产业由一家或少数几家企业独占的经济现象。自然垄断大多由技术方面的原因形成的,常见于电力、自来水、燃气、通信等公用企业事业及航空,铁路、城市公交等交通运输业。

自然垄断否定了充分竞争,也就导致了市场价格机制在资源配置上的扭曲和低效。对这种垄断,如果听之任之,则自然垄断者就会通过垄断价格获取超额利润,这是以全社会成员的利益牺牲为代价,来增加少数几个或惟一的垄断者的利益。这样不仅危害着经济效率,而且还产生严重的社会分配不公问题。并且,这些具有自然垄断性质的行业,往往是与人们生活关系最息息相关的。

在市场经济生活中,国家往往对某些行业或产品的价格和进入资格实行管制,一般只允许一家或少数几家企业采取由国家经营或国有民营的方式垄断全部产品供给。显然,自然垄断与市场经济中的自由竞争背道而驰。那么,国家为什么要允许甚至制造自然垄断呢?这是因为与其他市场垄断不同,对于自然垄断行业来说,竞争反而会造成低效率。从生产的角度看,由一个企业大规模地生产比几个较小规模的企业同时生产能够更有效地利用资源,有利于各个社会效益的提高。

为了克服由自然垄断这一市场失灵问题带来的社会伤害,那么就需要由政府出面,对具有自然垄断性质的行业进行市场准入限制,维持其独家经营的局面。但同时,为了避免该行业依靠其垄断地位进行牟利,政府又需要对其服务收费制订标准,实行限价政策。进一步说,由于自然垄断行业大多与居民的日常生活和生产有着密切的关系,因此又都具有一定的公共服务性。这样,政府出于提供社会福利方面的考虑,通常对自然垄断行业的服务制订较低的价格,其结果往往造成企业连正常的利润水平也无法保证,以至于陷入亏损的境地。当企业的生产经营只能获得低利微利时,企业和行业的发展往往需要依靠财政贷款的支持,而企业的亏损则需要财政补贴来弥补。

(四) 收入分配不公问题

收入分配不公是在特定时期内所存在的与当时所公认的公平准则不相符合的收入、财富和社会福利的分布状态。一般说来,市场能促进经济效率的提高和生产力的发展,但不能自动带来社会分配结构的均衡和公正。奉行等价交换、公平竞争原则的市场分配机制却由于各地区、各部门(行业)、各单位发展的不平衡以及各人的自然禀赋、教养素质及其所处社会经济条件的不同,造成其收入水平的差别,产生事实上的不平等,而竞争规律往往具有强者愈强,弱者愈弱,财富越来越集中的“马太效应”,导致收入在贫富之间、发达与落后地区之间的差距越来越大。此外,市场调节本身不能保障充分就业,而失业现象更加剧了贫富悬殊,这对经济持续

增长是个极大的威胁:少数巨富控制经济命脉;潜在的资金外流;众多的贫困者导致社会总消费的不足,从而市场难以发育等等。更严重的是,过度的贫富分化不仅削弱了社会的内聚力,而且培养了不公正,因而不可避免地破坏了维系社会的政治纽带。社会民众进而可能要求发生激烈的政治、社会和经济变动。经济比较落后、收入偏低的一些少数民族聚居地区还可能造成民族矛盾的激化。

在市场经济条件下,解决社会分配不公问题,一般要依靠财政手段进行。其主要做法是,通过征收个人所得税、财产税和遗产税等,大幅度削减高收入阶层的收入和财产;同时通过实行社会福利政策,为低收入阶层提供各种补助和津贴。这样,在社会福利分布的高峰和低谷之间,通过削平峰尖、填补谷底的办法,缩小收入差距,缓解分配不公的状态。当然,各国政府往往还通过制订最低工资标准等方法,在一定程度上防止贫富悬殊状况的出现,但无论是在广度还是在深度上,其在解决社会分配不公方面所起的作用是远不及财政手段的。

(五) 宏观经济总量失衡问题

宏观经济总量失衡指的是市场经济在自发运行过程中所必然产生的失业、通货膨胀等经济现象。在完全的经济中,存在着大量的由自发性必然带来的盲目性,经济运行容易出现波动和失衡,从而导致社会资源配置出现结构性失衡和经济运行效率降低。这就是说,自发的市场机制并不能使宏观运行自动趋向于充分就业、物价稳定、国际收支平衡和经济增长适度等目标。这种现象也属于市场失灵范畴。

对宏观经济实施间接调控,是市场经济中政府经济干预职能的一个重要内容。为了解决宏观经济失衡以及由此而直接导致的失业、通货膨胀和经济剧烈波动等后果,政府通常必须运用多种政策手段进行干预,而财政政策与货币政策则是其中最基本的两大政策工具。就财政政策来说,政府可以通过增税或减税措施,加大或压缩政府支出总额,或者通过公债的发行、购买和偿还等活动,使得社会总需求和社会总供给相适应,间接调控社会的就业状况、通货膨胀上涨的幅度和外汇收支的平衡状况等,从而尽可能熨平宏观经济运行的波动幅度,保持经济的稳定发展。

以上我们对“市场失灵”的理论进行了解释。西方经济学和公共财政学的理论认为,在市场经济条件下,社会资源的主要配置方式是通过市场的“看不见的手”进行的,政府不应该进行干预。只有在出现上述“市场失灵”的情形下,政府部门才有介入的必要。也就是说,“市场失灵”决定着公共财政的产生。

三、公共产品理论

我们在前面已提到了公共产品的有关概念。而公共产品的问题是和西方经济学的公共需要理论相联系的。

(一) 公共需要

公共需要是与私人需要或个人需要相对应的。公共需要一般由公共产品来满足,公共产品一般又由政府来提供或满足,并且具有非竞争性和非排他性的特征。而私人需要则一般由个人和企业市场机制作用下通过市场提供私人产品来满足,具有竞争性和排他性特征。

公共需要具有以下特征:

(1) 公共需要是社会公众在生产、生活中的共同需要,它不是普通意义上的人人有份的个

人需要或个别需要的数学加总。而是就整个社会而言,为了维持一定的社会经济生活,为了维持社会再生产的正常运行,也为了维持市场经济的正常秩序,必须由政府集中执行和组织社会职能的需要。

(2)公共需要是每一个社会成员可以无差别地共同享用的需要,一个或一些社会成员享用并不排斥其他社会成员享用。

(3)社会成员享用公共需要要付出代价。

(4)满足公共需要的物质手段只能来自社会产品的剩余部分,但并不是全部的剩余产品都用于公共需要。

(二)公共产品的特征

如前所述,公共需要与私人需要相对应,而分别用来满足这两种需要的公共产品与私人产品也是相互对应的。二者相比较,我们可以总结出公共产品具有以下一些明显的特征:

1. 消费的非排他性。消费的非排他性是指产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人所专有,要将一些人排斥在消费过程之外,不让他们享受这一产品的利益是不可能的。例如,一部分人对某一产品的消费不会影响到另一些人对该产品的消费,一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益,受益对象之间不存在利益冲突。例如国防保护了所有公民,其费用以及每一公民从中获得的好处不会因为多生一个小孩或出国一个人而发生变化。消除空气中的污染是一项能为人们带来好处的服务,它使所有人能够生活在新鲜的空气中,要让某些人不能享受到新鲜空气的好处是不可能的。而私人产品则具有排他性,当消费者为私人产品付钱之后,他人就不能享用该产品或服务所带来的利益。

2. 取得方式的非竞争性。这里的非竞争性是指公共产品的价值不会因其消费者的增加而减少,如路灯的照明,这表明公共产品的消费者无须通过市场采取竞争的方式来获取。而私人产品的消费者一般必须通过市场采用出价竞争的方式来获取产品的消费权,如我们的日常生活用品,在市场经济条件下应通过市场化的运作方式来获得。

3. 效用的不可分割性。公共产品是为整个社会提供的,如安全、秩序、国防等,不可能将它们分割成若干部分或分别归于由某一个人或组织来消费。当然,依据受益范围的大小,可以将公共产品划分为全国性的和地区性的公共产品。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提供其效用。而私人产品的效用则具有可分割性,市场商品的效用发挥必须分割给具体的“个人”才能得以实现,并由具体的“个人”来支付相关费用。

4. 提供目的的非盈利性。公共产品的提供不能以盈利为目的,它追求社会效益和社会福利的最大化;而私人产品的提供则一般是以盈利为目的的,追求的是私人市场利润的最大化。

公共产品的以上四个特征是密切联系的,其中最核心的是其非排他性和非竞争性,其他两个特征是它们的延伸。

(三)准公共产品

在实际生活中,完全符合以上特征的纯粹的公共产品比较少,如国防、外交、法律法规和收入分配,这类产品一般称之为纯公共产品。而大量存在的是兼有私人产品特征和公共产品特征的准公共产品,亦称为半公共产品。

准公共产品是指在供给上具有公共性质,在消费上具有私人性质的产品。如教育尤其是