

同等学力人员申请硕士学位考试用书

经济学学科 财政学 学习指导

陈 共 郭庆旺 编著



高等教育出版社

00009706

F810-42
01

同等学力人员申请硕士学位考试用书

经济学学科

HK-65/28

财政学学习指导



陈共 郭庆旺 编著



高等教育出版社



C0484323

(京) 112 号

内容简介

本书是按照《同等学力人员申请硕士学位经济学学科综合水平全国统一考试大纲及指南》中的财政学部分的大纲要求,由原大纲编写者编著。本书针对大纲所要求掌握的理论要点进行全面展开讲解,并对大纲中的习题提供解题的思路,同时进行指明应试学习方向。

本书除可以作应试考生的复习指导书外,还可以作经济学类相关专业的辅助学习用书。

图书在版编目(CIP)数据

财政学学习指导/郭庆旺编著. —北京:高等教育出版社, 1999

ISBN 7-04-007827-9

I. 财… II. 郭… III. 财政学—研究生—入学考试—自学参考资料 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 73972 号

财政学学习指导

陈共 郭庆旺 编著

出版发行	高等教育出版社		
社 址	北京市东城区沙滩后街 55 号	邮政编码	100009
电 话	010-64054588	传 真	010-64014048
网 址	http://www.hep.edu.cn		
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷	北京印刷三厂		
开 本	850×1168	1/32	版 次 1999年12月第1版
印 张	9		印 次 1999年12月第1次印刷
字 数	220 000		定 价 14.30 元

凡购买高等教育出版社图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

出版说明

国务院学位委员会组织的学科综合水平全国统一考试是对申请硕士学位的同等学力人员进行专业知识结构与水平认定的重要环节，目标是测试申请人员是否具备硕士学位所必须的最基本的专业理论和知识。

为贯彻实施《国务院学位委员会关于授予具有硕士生毕业同等学力人员硕士、博士学位的规定》文件精神，帮助申请硕士学位的同等学力人员做好复习迎考准备，根据《同等学力人员申请硕士学位经济学学科综合水平全国统一考试大纲及指南》、《同等学力人员申请硕士学位工商管理学科综合水平全国统一考试大纲及指南》、《同等学力人员申请硕士学位管理科学与工程学科综合水平全国统一考试大纲及指南》的内容和要求，高等教育出版社组织出版了下列教程及学习指导，作为同等学力人员申请硕士学位综合水平全国统一考试配套用书。

工商管理学科系列：

《管理学原理教程及学习指导》

《企业战略教程及学习指导》

《市场营销教程及学习指导》

《财务管理教程及学习指导》

管理科学与工程学科系列：

《应用统计学教程及学习指导》

《经济学教程及学习指导》

《高级管理学教程及学习指导》

《战略管理教程及学习指导》

经济学学科系列：

《西方经济学学习指导》

《国际经济学学习指导》

《财政学学习指导》

《货币银行学学习指导》

以上系列考试配套用书，由同等学力人员申请硕士学位经济学、工商管理、管理科学与工程学科考试大纲的撰写者组织编写，与考试大纲内容紧密结合。

每本教程及学习指导的章节内容由本章要点或学习指导教程以及复习练习题三部分组成：

(1) 本章要点及学习指导。该部分概括了本章的重点、难点及应掌握的基本知识，是帮助考生简明扼要地掌握章节知识点，理清需要掌握的知识要领与脉络。

(2) 教程部分。该部分是综合水平考试大纲的分解和细化，它反映大纲范围内的基础理论、基本原理、基本概念和专门知识内容，并围绕以上内容展开讲解，帮助考生作系统的复习。

(3) 复习练习题。该部分提供了与考试大纲相关的习题，是帮助训练考生综合运用所学理论知识进行分析问题、解决问题的能力，并为考生提供综合水平考试的题型、题量、宽度、深度等方面的信息。

根据经济学学科、工商管理学科、管理科学与工程学科课程设置，以上教程或学习指导不仅可以作为考生的考试用书，也可作为相关学科硕士研究生或同等学力人员研究班的教学用书。

高等教育出版社

1999.10.1

责任编辑	李冬梅
封面设计	张楠
责任绘图	郝林
版式设计	周顺银
责任校对	王巍
责任印制	张泽业

目 录

第一章	社会主义市场经济下的财政概念与财政职能	1
第二章	财政支出规模与结构	23
第三章	购买性支出和转移性支出	67
第四章	财政收入规模分析	102
第五章	税收理论与制度	116
第六章	国债理论与管理	162
第七章	国家预算	195
第八章	中央与地方政府的财政关系	212
第九章	财政平衡与财政政策	237
后记		279

第一章 社会主义市场经济下的 财政概念与财政职能

学习大纲和要点

第一节 社会公共需要理论

一、社会公共需要

1. 社会公共需要的概念；2. 社会公共需要的特征。

二、公共物品

1. 公共物品的概念；2. 公共物品的提供主体；3. 混合物品的提供方式。

第二节 市场、政府与财政

一、公共物品的提供方式

二、混合物品的提供方式

三、行政干预市场的主要手段

1. 行政法律手段；2. 组织公共生产；3. 财政手段。

四、简略的财政概念

第三节 财政的职能

一、财政职能的基本内容

1. 财政职能的概念；2. 资源配置职能；3. 收入分配职能；
4. 经济稳定与发展职能。

二、公平与效率

1. 财政职能的矛盾与协调最终归结为公平与效率的冲突与

权衡；2. 协调公平与效率原则。

本章主要内容

第一节 社会公共需要理论

一、社会公共需要

我国由计划经济体制向市场经济体制转变，是在坚持社会主义政治经济制度前提下资源配置方式的转变，同时也是政府职能的转变。所以，从社会主义市场经济出发，也就是从资源配置方式转变和政府职能转变出发认识财政，这是当前界定财政概念的基本立足点。

在计划经济体制下，集中统一的计划包揽一切，替代了市场配置，也替代或淡化了财政的原有功能。在市场经济体制下，市场是一种配置方式，财政也是一种配置方式，市场通过市场价格实现资源的配置，而财政是一种政府行为，按照政府的政策通过财政收支实现资源的配置。但是，市场与财政作为运行机制不同的两种配置方式，它们的目标却是共同的，即都是为了满足社会需要，共同实现公平与效率兼顾的目标。

从最终需要来看，社会需要无非包括两类：一是私人个别需要，二是社会公共需要。在现代市场经济条件下，由市场满足私人个别需要，由政府通过财政满足社会公共需要。

关于私人个别需要和社会公共需要的区分，马克思在谈到不同分配方式时曾指出：“在任何社会生产（例如自然形成的印度公社，或秘鲁人较多的是人为发展的共产主义）中，总是能够区分出劳动的两个部分，一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费，另一个部分即始终是剩余劳动的那个部分的产

品，总是用来满足一般的社会需要，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需要的代表的职能。”美国著名财政学家理查德·A·马斯格雷夫研究财政问题也是从区分公共需要与私人需要开始，他说：“以资源利用的决定为转移并以私人需要与公共需要之间的区别为基础。这种区别是我们所关心的，因为这是财政职能的核心。”

相对于私人个别需要而言，社会公共需要具有以下特征：

1. 社会公共需要具有非加总性。社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同的需要，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，也为了维护市场经济的正常秩序，必须由政府集中执行和组织的社会职能的需要。

2. 社会公共需要具有无差别性。为了满足社会公共需要而提供的公共物品，可以无差别地由应当享受的每一社会成员共同享用，一个或一些社会成员享用这种公共物品，并不排斥其他社会成员享用；而为满足个人需要或个别需要提供的产品和服务，只能为某个人或某个集体所享用，排除了其他社会成员享用的可能。

3. 社会公共需要具有代价不对称性。社会成员享用为满足社会需要的公共物品，无需付出任何代价，或只支付与提供这些公共物品的所费不对称的少量费用；满足个人需要或个别需要的产品和服务，必须等价交换，支付等价方可享用。

4. 社会公共需要的满足物品具有正外部性。为了充分界定社会公共需要，还有必要引入“外部效应”的概念。“外部效应”是指一个消费者或生产者对其他消费者或生产者带来利益或损失。外部效应根据承受单位受益或受损，分为正的外部效应（或称为外部经济）和负的外部效应（或称为外部不经济）。在相互作用的经济单位中，一个经济单位对其他经济单位产生正的外部

效应或负的外部效应，而该单位又没有从其他单位获得报酬或未向其他单位支付补偿，就会发生私人成本和社会成本的偏离、私人收益和社会收益的偏离。当市场机制不能解决外部效应产生的利益关系时，就需要由政府通过财政渠道来解决，因而为满足社会公共需要提供的公共物品一般带有正外部效应的特征。

5. 满足社会公共需要的物品是剩余产品。满足社会公共需要的物质手段只能来自社会产品的剩余部分，如果剩余产品表现为价值形态，就只能是对“M”部分的抽取。显然，在社会产品仅能满足个人的最基本的生活需要的时期，不可能出现社会公共需要，提出满足社会公共需要的命题就是荒谬的，现代财政征收个人所得税，也要扣除个人及家属的必需的生活费用。但反过来说，并不是剩余产品的全部用于满足社会公共需要，如封建社会皇室的需要是来自剩余产品，资本主义社会资本家的个人需要是来自剩余价值，社会主义企业留利中的公益金部分，也是来自剩余产品价值。

社会公共需要是共同的，但又是历史的、特殊的。一般地说，社会公共需要在任何社会形态下都是存在的，不因社会形态的更迭而消失，这是共同性。社会公共需要又总是特殊的，即具体地存在于特定的社会形态之中。对它的历史性可以沿着两条线索去探讨：一是社会生产力发展的线索，研究在一个个具体的经济发展阶段上，社会产生了或将可能产生怎样一些公共需要；另一条是生产关系变迁的线索，研究在一个个具体的社会形态下，统治阶级或集团如何以社会公共需要的名义将剩余产品的分配做有利于本阶级或集团的安排。在经济发展的不同阶段上，除保证执行国家职能那部分需要外，社会公共需要的主要内容是在不断发展变化的。在传统社会中，农业是国民经济的主导部门，提供农业正常发展的条件，是这一阶段主要的社会公共需要，农田水利建设几乎无例外地是这一时期的一项重要财政支出。祭祀天地也常常耗去国家的大量资财，那时主宰一切的皇帝以至下属官民

都存在一个共同的观念，认为他们的生产条件和生活条件是由天地之灵在冥冥之中控制着的，对天地保持敬意并给以物质的贡献是天经地义的。在经济起飞阶段，工业上升为国民经济的主导部门，人们从工业发展的实践得知，扩大投资是推动经济发展的主要动力，这一认识塑造了经济起飞阶段的社会公共需要模式，当今的发展中国家，无不把提供工业发展所必需的社会基础设施引为己任，并在主要工业部门直接投入大量资金。当经济发展进入发达阶段以后，物质财富增长的主要动力则来自科学技术，人们对社会生活福利的评价，亦不再只注意物质财富的数量增长，日渐重视质量的提高，于是发展科学教育，提供高质量的生活福利条件，保护生态环境，越来越构成社会公共需要的主要内容。

社会形态的变迁对社会公共需要的历史规定性，主要不在于各社会形态下的社会公共需要内容上的差异，而是表现为占统治地位的阶级或集团将自身的需要说成是社会公共需要，或将社会公共需要攫取为自身的需要。在奴隶社会和封建社会，作为社会成员集合体的“国”和统治者的“家”是不分的，朕即国家，将家族的需要也宣称为社会公共需要，并通过强征暴敛来满足这种需要。在财政领域，资本主义的历史功绩之一，在于将统治者个人及家族的需要同社会公共需要区分开来，它不仅赋予社会公共需要以实际内容，还为社会公共需要提供了显示或决定的途径。但是，代议制——显示或决定社会公共需要的根本制度——并不能完全反映社会公共需要的真谛，通过这一制度满足的社会公共需要也确有一些是“公共的”，但主要的是将那些操纵国家预算批审过程的阶级或集团的需要粉饰成社会公共需要。社会主义制度是以公有制为主导的广大劳动人民当家作主的制度，经济制度的本质决定了社会公共需要能够充分显示它的本来面貌，并通过各种渠道给以保证。虽然官僚主义者可能扭曲社会公共需要的决定和满足过程，某些政府官员也有可能以满足社会公共需要之名营私谋利，但随着社会主义制度的自我完善，这些弊端都是可以

克服的。

社会公共需要涵盖的范围颇广，包括政府执行其职能以及执行某些社会职能的需要。诸如行政、国防、文化教育、卫生保健、生态环境保护的需要，也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资，从广义上讲，还包括为调节市场经济运行而采取各种措施和各项政策提供的服务，等等。

二、公共物品

公共物品来自英文“Public Goods”，中文对该词有多种译法，本书采用公共物品一词。“物品”的意思是包括有形和无形产品及服务。

需要是与供给对应的，有需要就要有供给。社会需要分为社会公共需要和私人个别需要，那么社会产品和服务也分为公共物品和私人物品，公共物品满足社会公共需要，私人物品满足私人个别需要。

区分或辨别公共物品和私人物品的基本标准有二：一是排他性和非排他性；二是竞争性和非竞争性。私人物品具有排他性和竞争性，公共物品具有非排他性和非竞争性。公共物品的第一个特征是非排他性。排他性是指个人被排除在消费某种物品的利益之外，即当消费者为私人产品付钱之后，他人就不能享用此种产品或服务所带来的利益，私人物品具有排他性。公共物品则具有非排他性，即无法排除他人从公共物品获得利益。例如，每个人都可以从天气预报得到气象信息。有些公共物品虽然经过技术处理可以具有排他性，但排除成本太高，因而经济上不可行。公共物品的非排他性意味着可能形成“免费搭车者”，即免费享用公共物品的利益。非竞争性是公共物品的第二个特征。非竞争性是指消费者的增加不引起生产成本的增加，即多一个消费者引起的社会边际成本为零，或者说，一定量的公共物品按零边际成本为消费者提供利益或服务。许多公共物品同时具有两种特征。

公共物品与私人物品是社会产品中典型的两极。有许多物品兼备公共物品与私人物品的性质，称之为混合物品或准公共物品。有些物品具有非竞争性而不具有非排他性。比如，一座桥梁，在不过分拥挤的条件下，多出一辆车通行，并不影响其他车辆的正常通行，也就是增加一辆车通行并不增加边际成本，具有非竞争性。但是要阻止车辆通行也是可能的，只要设置一个岗亭即可做到，所以又具有排他性。有些物品只有不充分的非竞争性和非排他性。这种情况往往是由过分拥挤或外部效应引起的。前一种情况还以桥梁为例。该桥梁通行的车辆已经接近或超过负荷能力，如若再增加通行车辆，则必须增加执勤人员来缓解通行该桥的车流量。后一种情况可以一座花园为例。一座花园，即使设置围墙，也不可能排除路人闻到花香并享受净化空气的好处。

第二节 市场、政府与财政

一、公共物品的提供方式

如上所说，满足社会需要有两个系统，一是市场，一是政府。市场提供私人物品，政府提供公共物品。

为什么公共物品不能由市场提供而只能由政府提供呢？这是由市场运行机制和政府运行机制的不同决定的。市场是通过买卖提供产品和服务的。在市场上，谁有钱就可以购买商品或享用服务，钱多多买，钱少少买，无钱就不能买。总之，市场买卖要求利益边界的精确性。由于公共物品具有非排他性和非竞争性的特征，它的需要或消费是公共的或集合的，如果由市场提供，每个消费者都不会自愿掏钱去购买，而是等着他人去购买自己顺便享用它所带来的利益，这就是经济学称之为“搭便车”现象。

政府的运行机制和市场是迥然不同的。政府主要是通过无偿征税来提供公共物品。但是，征税是可以精确计量的，如按比率

征收或定额征收，而公共物品的享用一般是不可以分割的，无法个量化，因而每个人的纳税额与他对公共物品的享用量是不对称的。不能说多纳税就可以多享用，少纳税就少享用，不纳税就不享用。尽管财政学界对税收合理负担问题有“能力说”、“利益说”，但不可否认的事实是，相对于市场买卖中利益边界的精确性而言，纳税人负担与公共物品享用之间的关系缺乏精确的经济依据，带有模糊数学的性质。

由以上分析可以得出结论：市场只适于提供私人产品和服务，对提供公共物品是失效的，而提供公共物品恰恰是政府活动的领域，是政府的首要职责。财政学关心的问题，是政府提供公共物品的规模及其与市场提供私人物品之间的恰当组合，以及政府提供公共物品所花费的成本和代价。为此，需要规范公共物品提供的决策程序，加强财政管理，提高效率，尽可能减少可能带来的效率损失。

二、混合物品的提供方式

混合物品兼备公共物品和私人物品的性质，不言而喻，可以采取公共提供方式，也可以采取混合提供方式。

先看具有非竞争性又具有排他性的第一类混合物品。仍以一座桥梁为例。桥梁成本可以通过两种方式来弥补：一是由政府税收弥补，免费使用，这是公共提供方式；二是由过桥车辆收费弥补，如同一般商品买卖一样，谁过桥谁交费购买使用权，这是市场提供方式。政府要考虑的问题是从社会角度出发比较两种提供方式何者为优，根据是什么。比较的依据只能是效益和成本。不论采取哪种提供方式，该桥梁提供的社会效益和建筑成本是相同的，可比的是无论征税或收费都会产生本身的成本并可能带来一定的效率损失。征税成本是指征管成本和缴纳成本，税收的效率损失是指因征税而带来的社会福利损失，亦称税收超额负担（这个问题将在税收有关章节中加以说明）。收费要设置管理设施和

管理人员，要花费成本。另外，由于收费会在一定程度上限制过桥的车流量，在不过分拥挤情况下，对社会而言产生一部分消费损失，这是收费的效率损失。最终选取哪种提供方式取决于税收成本和税收效率损失同收费成本和收费效率损失的对比。以上只是简要的理论分析，要对效益和成本进行计量则是一种十分复杂的工作，要采取专门一套成本—效益分析来解决（这个问题将在本书第二章中加以介绍）。

再看主要是具有外部效应的第二类混合物品。选取这类混合物品的提供方式，首先在于判断外部效应的大小。当外部效应很大时，可视为纯公共物品，采取公共提供方式。比如基础科研成果是一种典型的外部效应物品，而且政府的政策是鼓励付诸应用，一般是采取公共提供方式。其实，多数公共物品都具有较大的外部效应，不过为了提高公共物品的使用效率，并为了适当减轻政府负担，对多数混合物品采取混合提供方式是一种较佳的选择。比如，卫生保健，一部分由政府提供，一部分向医疗者收费，采取混合提供方式，既可以保障职工和居民的医疗需要，又可以避免病床过分拥挤和药品的浪费。当采取收费方式时，政府所要关心的是合理制定收费标准，同时严加管理，避免利用垄断地位滥收费，或提高收费标准，加重居民负担，甚至造成严重的社会问题。

三、政府干预市场的主要手段

市场是一种有效率的运行机制，但市场经济具有本身固有的缺陷，经济学称之为“市场失灵”。我国实行社会主义市场经济体制，就是在国家宏观调控下使市场在资源配置中起基础性作用。所谓基础性作用指不是所有资源都是可以通过市场配置的，有些必须在国家宏观调控下才能得到正常发挥。正是由于市场机制在许多领域无效或缺乏效率，政府介入或干预才有了必要性和合理性的依据。

市场失灵表现在哪些方面，政府又如何介入和干预呢？

1. 自然垄断。市场效率是以完全自由竞争为前提的，然而现实的市场并不具备这种充分条件。当某一行业在产量达到相对较高水平之后，就会出现规模收益递增和成本递减的趋势，这时就会形成自然垄断。垄断者可能通过限制产量，抬高价格，使价格高于其边际成本，获得额外利润，从而丧失市场效率。对付垄断政府可选择的干预措施有：（1）公共管制，即政府规定价格或收益率；（2）政府在垄断部门建立公共生产，并从效率或社会福利角度规定价格。

2. 外部效应与公共物品。完全竞争市场要求成本和效益内在化，产品生产者要负担全部成本，同时全部收益归生产者所有。但由于外部效应的存在，当出现正外部效应时，生产者的成本大于收益，得不到应有的效益补偿，当出现负外部效应时，生产者的成本小于效益，受损者得不到损失补偿，因而市场竞争就不可能形成理想的效率配置。外部效应典型的例子是公共物品，因为大部分公共物品的效益是外在化的。外部效应也要求政府介入或干预，主要手段有：（1）行政法律手段，如政府可以命令排污工厂停产或限期治理污染；（2）财政手段，如征税、提供公共物品、补贴等。

3. 信息不充分。竞争性市场的生产者和消费者都要求有充分的信息，生产者要知道消费者需要什么，需要多少，以及需求瞬息万变的变化，消费者要知道产品的品种、性能和质量，生产者之间也需要相互了解。而市场经济条件下，生产者与消费者的生产、销售、购买都属于个人行为，都不可能掌握必要的信息。在这里政府所要做的事情，就是向社会提供有关商品供求状况、价格趋势以及宏观经济运行和前景预测资料。政府提供充分的信息，是弥补市场的缺陷，是一种社会性服务，也属于公共物品的范畴。

4. 收入分配不公和经济波动。市场经济即使是有效率的，