



高等学校经济与管理专业系列教材

财政学

蒋 洪 主编

高等教育出版
上海社会科学院出版

F810-43 633

J51a

高等学校经济与管理专业系列教材

财 政 学

蒋 洪 主编



A0929839

高 等 教 育 出 版 社
上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学/蒋洪主编. —北京:高等教育出版社, 2000. 7

ISBN 7-04-008310-8

I. 财... II. 蒋... III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 62010 号

责任编辑 郭立伟 特约编辑 林 茂
封面设计 乐嘉敏 责任印制 蔡敏燕

书 名 财政学
主 编 蒋洪

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 021-62587650
传 真 021-62551530
网 址 <http://www.hep.edu.cn>

上海社会科学院出版社
上海市淮海中路 622 弄 7 号
200020
021-53062622
021-53062622

经 销 新华书店上海发行所
排 版 南京理工排版校对公司
印 刷 商务印书馆上海印刷股份有限公司

开 本 787×960 1/16
印 张 22.5
字 数 437 000

版 次 2000 年 7 月第 1 版
印 次 2000 年 7 月第 1 次
定 价 25.00 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

前言

随着我国由计划经济体制向市场经济体制的转变,政府在市场经济中应该承担什么职能,成为一个十分重要的问题。毫无疑问,不同的历史时期对政府的职能有不同的要求,在资本主义自由发展阶段,新兴资产阶级为了摆脱封建贵族对资本主义生产的干预,自然要求政府充当“夜警察”和“守夜人”的职能。在资本主义发展到垄断阶段,当依靠市场力量不能维持经济的稳定,不断爆发大规模的经济危机时,资本主义经济又必然要求政府对市场进行大规模的干预,这时政府职能的范围大大扩展。但是,在 20 世纪 70 年代以后,随着市场经济的蓬勃发展,高新技术的出现以及世界经济一体化的进程,对政府职能又提出了新的要求。

我国也是如此,在不同的历史时期对政府职能的要求是不同的。在高度集中的计划经济体制下,政府对社会生产和生活进行全面的干预;在市场经济体制下必然要求政府职能随着我国经济体制的转变而转变。只有政府职能转变了,社会主义市场经济才能真正建立起来。但是政府职能的转变是一个十分棘手的问题,因为它关系到各个部门的利益关系。在很多时候,各政府部门也许不是一个“社会人”而是一个“经济人”,它们所追求的不是社会利益的最大化而是自身利益的最大化。这使得很多政府部门不愿意放弃本不该属于自己的权利,而又不愿意履行本该属于自己的职能。因此,在我国市场经济的建设过程中,政府应该承担什么样的职能,迫切需要我们进行一个规范分析,让人们对政府的决策有一个评判的标准。

财政学是用经济学方法研究政府经济活动和决策的一门科学。财政是政府职能的化身,它贯穿于政府各部门、各职能之中,也与我们的生活息息相关。本书从公平和效率两个方面为我们提供了评判政府活动的标准,让我们知道政府经济活动和决策的目标应该是什么,并提出了分析的基本框架和方法;本书还针对我国实际情况,从理论上对我国具体的财政收支活动进行了实证分析。它既为我们提供了分析政府财政活动的理论工具,熟练掌握这一工具能够使我们政府对所有的经济活动和决策进行评价,同时也使我们对我国目前的财政收支状况和改革方向有所了解。因此,本书既是高等院校的教材,同时也适合作为政府工作人员和政策研究人员的理论参考书。

本书的框架如下:全书共 22 章,第一章、第二章和第三章阐述了财政学的基本概念、财政政策的目标和评价标准以及在实现这些目标方面市场机制和计划机制各自的利弊;第四章、第五章和第六章主要是阐述财政支出理论,从公共提供、公共

生产和收入再分配三个方面对政府在消费、生产和分配领域中的职能范围进行了分析;第七章到第十一章是具体的财政支出分析,对政府在行政、教育、科技、社会基础设施和社会保障等方面的职能和我国目前的支出现状进行了具体分析;第十一章到第十六章阐述财政收入理论,分析了政府取得收入的三种方式——税收、价格和公债——对资源配置和收入再分配可能产生的影响以及达到既定政策目标所需满足的基本要求;第十七章到十九章是具体的财政收入分析,对我国目前主要税收政策和价格与收费政策的现状进行了详实的分析;第二十章和二十一章是宏观财政理论与实践,对政府利用宏观财政政策稳定经济的作用机制进行了介绍,并对我国宏观财政政策的实践进行了探讨;第二十二章阐述了中央与地方政府间财政关系,对政府职能和收入划分的理论依据及我国的实践进行了介绍。

本书的编写工作由上海财经大学财政系博士生导师蒋洪教授主持,具体分工为:蒋洪负责第一、二、三、四、五、六、十二、十三、十四和十五章的编写,汪立负责第七、九、十七、十八和十九章的编写,邓淑莲负责第八、十章的编写,王玲负责第十一章的编写,于洪负责第十六章的编写,魏陆负责第二十、二十一和二十二章的编写。最后由蒋洪统稿、总纂。

本书的编写和出版得到了高等教育出版社和上海社会科学院出版社的大力支持,特别是高等教育出版社的郭立伟先生为本书的编辑、出版付出了大量的心血,在此谨表示衷心的感谢。对于本书的缺点和遗漏,诚望读者提出宝贵意见。

作者

第一章

财政学导论

我国政府每年筹集、支配和使用的资金是十分可观的。1999年,我国政府的预算收入为10 809亿元^①,预算外收入以及未纳入预算外统计的收入,据估计相当于甚至大于预算收入^②。我国的国内生产总值中,约有40%由政府及其所属经济组织直接使用,决定这部分资金的最终用途^③。这一数字还不包括政府及其所属经济组织转让给个人和家庭的支出。在现代社会中,国民收入相当大的一个部分是由政府及其组织系统来管理和支配的。政府的一举一动关系到每个人的日常生活,也影响到整个国民经济的结构和总量。这促使人们去研究财政学。

第一节 财政学的特点及其基本课题

财政学(public finance)以经济学为理论基础,同时又是经济学的一个特殊分支,被视为经济学在某一特殊领域中的延伸和应用。它又被称为政府经济学(government economics)、公共部门经济学(public sector economics)或公共经济学(public economics)。

人们可以从不同的角度来分析经济,正如分析一种物质可以从形状、颜色、硬度、重量等不同方面来考察一样。将经济学的一些主要分支在研究问题时所采用的特殊“视角”加以比较,有助于我们理解财政学的特点。

货币经济学是经济学的一个分支,主要研究的是货币量的变动对国民经济的

① 1999年财政预算数。

② 参见上海财经大学公共政策研究中心:《中国财政发展报告1999》。

③ 参见历年《中国统计年鉴》,该数字是政府消费支出、国有单位和集体单位投资支出之和与GDP的比例。

影响。它是从货币与产品、价值形态与使用价值形态的相互关系来研究经济。

区域经济学是经济学的又一分支,以地域的概念作为分析经济的基本方法。在区域经济学中,经济被划分成若干区域,从一个地区与其他地区的相互关系来研究经济。如果把一个国家视为一个区域,区域经济学就表现为国际经济学。

与区域经济学不同,产业部门经济学则从产业部门着眼来研究经济。整个国民经济被划分为不同的产业部门,例如农业、工业、第三产业;或者更细一些如种植业、渔牧业、制造业、采矿业、旅游业等。从产业部门之间的相互关系来研究经济是产业部门经济学的基本特点。

财政学在经济分析方法上的基本特点是,将整个国民经济划分为“公”和“私”两大部分,并从公与私的相互关系来研究经济。在一个社会中,“公办”的执行者通常是政府。政府办的事情越多,“公办”的成份就越大,留给个人和家庭“私办”的成份就越小。显然,一个社会不可能所有的事情都由政府包揽,也不可能所有的事情都让个人、家庭自己去办。代表社会利益的政府与仅仅追求自身利益的经济实体在一般情况下总是并存的。问题的关键是两者作用范围的比例关系是否恰当,因为这将影响到国民经济中市场机制与计划机制的结合方式,从而影响到一个国家的基本经济体制。

财政学研究的基本问题归纳为以下三个方面。

第一,政府的活动会对国民经济产生怎样的影响。财政学首先要研究的问题是,政府各种不同的活动方式对经济产生的影响,或者产生的经济结果。例如,政府要向社会提供某些服务首先需要取得一定的收入,取得收入的方式是多种多样的:可以向收入征税,也可以向商品征税;可以按同一比例向个人收入课税,也可以对不同收入水平的个人按不同的比例课税;可以对所有商品课征统一的税,也可以向不同的商品课征不同的税。取得收入的不同方式会产生怎样的结果呢?使人们更努力地工作还是少干些活;产品结构发生怎样的变化;产品的价格发生怎样的变化;税收来自哪些人的口袋;谁付的钱较多,谁付的钱较少。总之,财政学试图用一种系统的理论来阐明政府的活动与经济运行结果之间的联系,这种理论被称为实证分析(positive analysis)。

第二,政府该干些什么,该怎样干。不是所有的事政府都能干,或者都能干得好。在理清了政府的各种活动方式会产生怎样的结果之后,还要评价各种不同的结果,选择适当的政策。例如,对不同的产品征收同一税率的税与征收不同税率的税,产生的产品结构不一样,各人缴纳的税额也不一样。怎样的产品结构令人满意,如何纳税才合情合理?财政学试图回答这一问题。它要确立一套理论体系来说明什么是“好”,什么是“不好”,对各种财政政策进行评价并作出选择。这种用以阐述评价标准和政策目标的理论被称为规范分析(normative analysis)。

第三,政府如何才能干好它该干的事。在确定了政府该干的事之后,需要解决如何才能干好的问题。例如,要使社会保持稳定和秩序就需要有行政管理。政府希望能以较低的成本提供优质的服务。但是,有时会出现政府机构重叠、人浮于事、办事效率低下、行政支出膨胀等现象。因此要加强管理,控制和引导政府机关工作人员的行为,防止他们滥用职权,使政府能够廉洁、高效率地为社会提供服务。从这一意义上来说,财政学也是管理学的一个分支,它着重研究公共机构的管理。这一管理通常被称为公共管理(public administration)。

上述第一、第二项问题与经济学有密切联系,对这两个问题的研究是经济学的基本理论和方法在财政领域中的应用,它使我们具有分析、评价和设计政府财政政策的能力。第三个问题与管理学有关,它可以使我们掌握贯彻执行财政政策所必需的管理方法。本书着重分析第一和第二个问题,有关公共管理方面的问题将在其他教材中予以阐述。

第二节 政府的组织体系

政府的活动是通过其组织体系来进行的。这一组织体系很庞大,可以从纵向和横向两个方面来进行分析。

从纵向来看,政府被分为若干层次。我国有中央政府、省级政府、地级政府、县级政府以及乡级政府。不论哪一级政府的活动都属于财政学的研究范围。尽管不同层次政府的职责范围和侧重点有所不同,但财政学的一般原理适用于任何一级政府。

从横向来看,每一级政府都有众多的部门、机构和单位。在我国,一级政府有所属的各委办、各厅局,而各委办厅局又有下属的机关、研究所、学校、医院、企业、商店等单位。

我们把一个社会中属于政府所有,使用公共财产和公共资金,在一定程度上贯彻和执行政府意图的经济实体(机关、事业和企业单位)的总和称为公共部门。与公共部门相对的是私人部门,它由个人、家庭和私人所拥有企事业单位组成。私人部门的活动依赖于个人资产,所取得的收入属于个人,消费和生产决策以自身的利益为目标。他们的活动受到政府法令的制约,但政府只能通过税收、补贴等间接手段来影响或引导他们,而不能用直接指令来规定他们的行为。

为了更深入地分析政府的活动,可以将公共部门中从事不同性质活动的单位划分为两个子部门。

政府部门是指公共部门中不从事产品或服务的生产和销售,主要依靠税收取

得收入,免费或部分免费地为社会提供产品或服务的单位总称。例如,各委办、部(厅、局)机关、法院、检察院、公安、环保、气象、水利、交通、消防、研究所、学校、医院等等。当然,有些单位在提供产品或服务时并不是完全免费的。例如,上法院要交诉讼费,学校要收学杂费,医院要收医药费。如果一个单位的收费不足以维持生存,还必须依靠财政拨款来补充收入来源,那么它所提供的产品和服务仍具有部分免费的性质,这些单位就属于政府部门。

公共企业部门是指公共部门中从事产品或服务的生产和销售,依靠销售取得收入来源,以盈利为主要目的的单位总称。政府所拥有的工厂、商店、公司、银行、农场、旅行社等等都是公共企业,属于公共企业部门。

不论是政府部门还是公共企业部门,它们的活动都在不同程度上体现为政府的活动。但这两个部门所从事的活动的性质有所区别:前者不以盈利为目的,后者以盈利为主要目标;前者一般不从事销售,后者要从事销售;前者以财政拨款为主要收入来源,后者以销售收入为主要收入来源;前者很大程度上依据政府的指令行事,后者则具有相对独立性;前者主要从事社会消费活动,一般不生产物质产品,后者主要从事物质产品以及各项服务的生产活动。

综上所述,财政学对整个国民经济作了一种特殊的划分,这种划分可由图 1-1 表现,它体现了财政学对经济进行分析的基本视角。

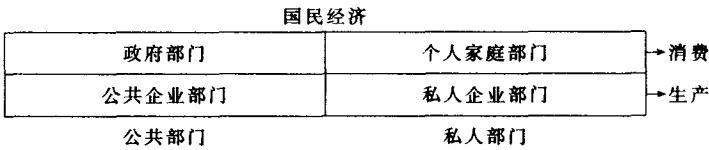


图 1-1 国民经济框架图

整个国民经济分为公共部门和私人部门两个部分,二者的相对比例关系体现了一个社会公与私的分工结构。如果将整个国民经济比作一幢大厦的话,各种不同观点的财政学家和政府理财人以不同的方式设计这个大厦。自由放任的市场经济采用了图 1-2 中的方案 A,而集中的计划经济则采用方案 B。在这两个极端方案之间还有无数种构造方案。究竟采取怎样的一种公私结构才有利于国民经济协调而迅速地发展,这正是财政学所要研究的中心课题。

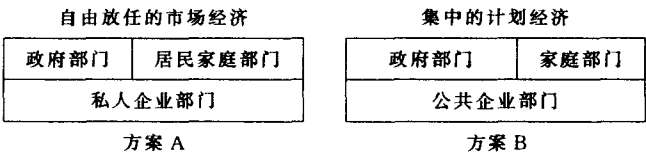


图 1-2 两种设计国民经济大厦的方案

第三节 公共部门的收入与支出

财政学一般通过公共部门的收支来衡量政府活动的范围以及它对经济的影响程度,同时也通过考察收支的方式来了解政府活动的具体内容。

一、收入方式

政府取得收入的方式有三种。

(一) 税收

税收(tax)是政府依据其行政权力强制性地、无偿地取得收入的方式。这是一种最常见,也最引人瞩目的收入方式。在我国不论公共企业还是私人企业,利润的一定比例要作为企业所得税交给政府。几乎所有商品的价格中都包含着税,消费者在购买商品的同时也向政府缴了税。

税收的基本特点是:(1)强制性。纳税是法律规定的公民的义务,公民必须依法纳税,如果拒绝缴纳就要受到法律制裁。(2)无偿性。纳税人交税是一种单方面的支付,他并不因此得到任何补偿。税收的无偿性主要强调的是,各个纳税人所缴纳的税与他从政府所得到的产品或服务之间没有直接的对应关系。(3)收入性。税收主要目的是取得收入,有别于政府罚款。罚款也是强制性的、无偿的,但主要目的是禁止某些活动,而不是取得收入。税收自然会对相关的活动产生限制作用,但目的在于取得收入而不是禁止这些活动。税收严厉到一定程度也能起到禁止的作用,但通常会有损于取得收入的目的。

税收是政府部门取得收入的主要形式。这由政府部门所承担活动的性质决定。政府部门提供产品和服务是免费或部分免费的,要弥补生产这些产品或服务的成本就必须依靠税收。

从国民经济部门结构来看,税收来源于两方面。一是来源于私人部门的收入。它将收入的所有权和支配权从私人转移到政府手中,调节经济社会中公共部门与私人部门的比例关系;税收的另一个来源是公共企业的收入。这不直接影响整个社会的公私结构,它所改变的是公共收入的支配权。税收使得一部分原来由公共企业支配的收入,变成了由政府职能部门直接支配的收入,它会改变公共部门内部政府部门与公共企业部门的结构,以及政府部门对公共企业部门的管理方式。

(二) 价格和使用费

价格或使用费(use charge)是公共部门中的单位通过销售自己所生产的产品

或服务,用有偿交换来获得收入的形式。例如,学校向学生家庭收取学费,医院收医药费和住院费,电厂收电费,水厂收水费,公路、桥梁收取通过费,产品按价出售等。

价格或使用费的特点正好与税收相反。它是自愿的,政府定出了电价,用不用电以及用多少取决于消费者的意愿;它是有偿的,消费者付款换取了电的消费,付款越多,可享用的电也就越多,支付与受益完全对应。此外,价格和使用费一般用于补偿所提供的产品或服务的成本,为该项产品或服务的再生产提供资金来源。税收则用于政府的一般性用途,与课征对象的再生产无直接联系。

对于政府部门来说,价格或使用费只是取得收入的一种辅助手段,因为政府部门所提供的产品或服务大多不能销售或不适宜销售。然而对于公共企业部门来说,价格或使用费则是其取得收入的主要手段。

从取得收入的角度讲,价格是税收的替代手段。财政学中常要考虑这样的问题:某一项目是用税收来筹集资金,还是用价格或使用费来筹集资金。在许多公共服务项目中,例如医疗、高速公路、桥梁、公园、博物馆等都有类似的问题。

(三) 公债

公债(public debt)是政府通过信用取得收入的方式。当公共部门的收入不足以弥补支出时,政府可以借债来取得收入,弥补这一缺口。我国发行的国库券就是一种公债,国库券本身就是借据。此外政府还通过其他一些手段取得贷款,例如向银行借款,向外国政府、金融组织或国际组织借款。

公债作为政府取得收入的一种手段具有自愿性和有偿性特点。自愿性表明是否要把钱贷给政府以及贷多少取决于贷款者的意愿。公债是有偿的,贷款者出让的资金在使用权期满之后,政府需连同本息一起偿还。从自愿性和有偿性来看,公债与价格或使用费是一致的。区别只是在交易发生时,前者的付款人得到的是债权,而后的付款人得到的却是产品或服务。

政府部门通常通过财政部门来借债,财政部门是政府部门的财务部。财政部门发行债券,向银行或外国借款通常都计入政府预算,并被视为公债。公债收入可能来源于私人部门,也可能来源于公共企业部门。来源于前者的公债调节着国民经济的公私结构,公债意味着更多资金的支配权掌握在政府手中。来源于后者的公债则调节着公共部门内部两个子部门的比例关系。本书将政府部门的借款称为政府部门债务。

公共企业部门也会发生债务。例如,企业投资可能向银行借款,或者发行企业债券,或者向国外金融机构借款。这种债务是否是公债要看最后偿债的责任人是谁。公共企业偿还债务有两种可能性,一是用企业的盈利来偿还债务,二是亏损破产,用企业的资产偿还债务。公共企业的盈利或资产的所有者是政府,因此政府是公共部门债务的最后承担者。本书把公共企业部门的借款称为公共企业部门

债务。

整个公共部门从私人部门或国外得到的借款称为公共部门借款需求。它在统计上不等于政府部门债务与公共企业部门债务之和,因为前者包含着政府部门向公共企业部门的借款,后者包含公共企业部门从政府部门得到的借款。公共部门借款需求实际上是将公共部门看成一个整体,只计算公共部门从私人部门以及国外得到的贷款。这一数字全面地反映政府所欠的债务,政府通过信用取得的收入,以及由此形成的公共部门与私人部门在结构上的变动。

二、支出方式

(一) 购买支出

购买支出(government purchase on goods and services)是政府用于购买商品和服务的支出。它遵循市场自愿交换的原则。例如,政府机关要实现其职能就要花钱购买许多东西,如买房子,买办公设备以及支付机关工作人员的工资等等。政府要投资创建一个公共企业也要花钱购买厂房、设备。

公共部门的购买支出分为政府部门购买支出与公共企业部门购买支出。前者主要用于政府行政事业单位的经常性开支以及社会基础设施的固定资产投资,后者用于公共企业的投资与扩大再生产。

购买支出是政府调节经济最直接的手段,其规模大小直接反映了政府对社会产品结构和收入分配的控制能力。例如,政府决定大规模投资高速公路建设,就会大大改善道路交通的供给情况,同时也会对水泥、建材、建筑机械等部门造成旺盛的需求,促进这些部门的发展。掌握了购买权实际上就拥有了直接影响产品结构、部门结构以及社会总需求的能力。公共部门的购买支出规模越大,调控经济的能力就越强。

(二) 转让支出

转让支出(transfer payment)是公共部门无偿地将一部分资金的所有权转让给他人所形成的支出。例如,职工退休以后政府发给养老金,发生自然灾害时政府给予一定的救济金,生活困难家庭得到政府的补助,对企业的补贴,对其他国家的捐赠等等。转让支出的基本特点是无偿的,即单纯的支出而无相应的回报。

转让支出可能表现为政府部门的支出,也可能表现为公共企业部门的支出。在我国,有相当一部分公共部门的转让支出并不反映在政府的预算上。例如,公共企业职工的养老金(退休工资)、医疗保险、丧葬抚恤金等等,都是从企业的账上开支,直接扣除了政府在这些企业所拥有的利润。不论受益人是从政府的职能机关还是从企业领到这笔钱,其实质都是政府对私人的转让支出。

公共部门的转让支出不能直接调控产品结构、部门结构以及总需求,因为它不

构成对社会最终产品的需求。这笔资金转移到其他经济实体手中后,购买什么、购买多少以及是否用于购买都取决于受让者的决策。但这种支出形式仍能成为政府的政策手段。因为政府掌握资金转让的决策权,它是政府调节收入分配的重要手段。

三、隐性收支

政府的收支有时并不反映在收支账户上,我们把这种收支称为隐性收支。隐性收支有以下几种形式。

(一) 税式支出

税式支出(tax expenditure)是指以税收优惠的方式进行的支出。如果某个企业应缴纳 100 万元的税,当政府决定给企业免征 100 万元的税收时,企业等于得到了 100 万元的转让收入。这个过程可以视同于政府收了 100 万元的税,然后将 100 万元作为对这个企业的转让支出。此时在政府收入账上出现 100 万元的收入额,而支出账上也有 100 万元的支出额。由于收支账户通常只记录实际收支的数额,税收优惠所隐含的 100 万元收支就无法从收支账户上反映出来。

(二) 公共定价

公共定价(public pricing)是指政府通过其权力规定交易价格。假定某种产品的市场竞争价格为 10 元,政府规定按 15 元的价格进行交易,这就等同于政府向买方所购买的每一单位商品征收了 5 元税款,同时又将这 5 元收入补助给卖方;如果政府规定按 8 元的价格进行交易,这就等于向卖方销售的每一单位商品征收 2 元的税款,同时又将这 2 元补助给买方。这一过程所包含的税收和转让支出也不会显示在政府的收支账户上。公共定价可以表现在商品市场(规定某些商品的价格),劳动力市场(规定工资),资本市场(规定利率),或外汇市场(规定汇率)。不论哪个市场的公共定价都包含着隐性的政府收支。

(三) 政府担保

在市场上,贷款的价格表现为利率,这一利率通常反映了贷款的风险,风险越大利率越高。政府的担保(government guarantee)可以降低贷款者风险,使借款者能以较低的利率获得贷款。从借款者的角度来看,相当于政府给了他一笔资助。担保时,政府并没有拿出任何钱,账面上也没有支出。但是包含着政府未来实际支出的可能性。一旦借款者无法偿还贷款,政府就要承担偿还的责任。这种潜在的支出不会反映在政府当前的收支账上。

(四) 公共管制

政府依靠行政权力对经济实体的行为作出约束性规定称为公共管制(public

regulation)。假如在自由竞争的状态下某个市场的参与者可获得平均利润率,政府若作出规定,使某些参与者不能进入这一市场,那么准许进入的参与者,在某种程度上就可以获得超过平均水平的垄断利润,被禁止者则受到了损失。这种情况等同于政府向一些人征税并用来补贴另一些人。当获得许可的是公共部门中的单位,被禁止的是私人部门的单位时,这种管制就成为政府从私人部门取得收入的一种手段。

(五) 预算外和体制外收支

政府有些收支不反映在预算收支账上,而是登记在预算外的一些独立账户中,由各部门、单位按一定的原则自主支配使用,这种收支称为预算外收支。在政府会计监督较为薄弱的情况下,有些收支甚至不反映在预算外收支账户上,它只是登记在不受政府会计制度监督的账户中,或者未作任何会计记录,这种收支在我国被称为体制外收支。

隐性收支表明,在现行的会计制度和会计管理能力的条件下,记录在案的收支并不足以反映政府活动的全貌,有时甚至会有很大的偏差。要全面地考察政府对经济的影响以及调控能力,必须将所有的政策手段,不论是否形成有记录的收支,都纳入我们的考察范围中。

第四节 公共部门的经济活动

经济的运行是一个连续不断的过程。这个过程可以分为生产、分配、交换、消费四个环节。我们就从这四个环节来考察公共部门的经济活动。

一、消费和交换

消费是生产的最终目的。所有的社会产品都要被使用,以满足人们精神和物质生活的需要。不同的产品在消费上具有不同的性质,可以分为两类。一类是人们可以共同受益的产品,例如公路、水坝等;另一类是只让特定的个人受益的产品,例如食品、服装、住房。

在现代社会中,消费要通过交换才能实现。人们必须通过交换才能获得自己消费所需要的各种产品。这种交换可分为两种形式。一种是个人的交换,用个人的收入去购买产品;另一种是集体的交换,大家共同出钱去购买某种产品。

由于存在着社会共同受益的产品,集体的交换就成了交换的一种必要方式。

政府通过税收将个人的收入集中起来,用以购买某种公益性产品或服务。整个社会的消费和交换活动产生了两种基本形式,一是公共提供,二是市场提供。

公共提供(public provision^①)指政府免费地向消费者提供产品和服务。消费者可以不受个人经济约束,无偿取得产品的消费权或享受这一产品所带来的好处。政府能够免费地向消费者提供产品或服务,是因为它可以通过税收的方式取得收入来源,以补偿这些产品或服务的生产成本。因此,公共提供依赖于税收,公共提供的范围越大,税收就越多,通过税收方式从个人收入中扣除的份额也越大。

例如,政府花钱建造公路,来往的人流和车辆可以免费使用这一公路,这就是一种公共提供。又如,政府花钱建立了中小学,学生免费上学,无需像购买商品那样购买教育服务,这也是公共提供。

市场提供(private provision)是指消费者用自己个人的收入通过购买的方式来取得消费品。个人能得到多少产品或服务,取决于他用以交换的个人收入。公共部门生产的产品或服务,若采用市场方式就要按价出售,取得销售收入来弥补这些产品或服务的成本。可见,市场提供与价格或使用费这种收入形式密切相关。

现实生活中用市场提供方式进行消费的例子很多。个人的日常生活用品,例如手表、自行车、电视机等都通过销售和购买到达消费者手中。一些公共项目,例如政府修建公路的资金,可以通过收取过路费的方式来筹集;学校教育成本可以通过收取学费的方式来补偿。

现实中的公共提供与市场提供不一定以纯粹的形式出现。有些产品或服务的消费和交换方式,是公共提供与市场提供两种方式的混合。假定一种产品价值10元,政府为消费者付款,各消费者可以免费使用这一产品,这是公共提供;如果让消费者自己去花10元钱购买这一产品,这是市场提供;假如政府补贴了消费者5元,消费者购买这一产品时只要花5元就可以买到,这种产品是半免费半购买,这种方式将公共提供与市场提供混合在一起。二者成分的大小则取决于政府在多大程度上用税收为消费者提供补贴。

在公共项目中常会碰到类似的情况。仍以上面所举的公路和学校为例。假如公路和学校教育的一部分成本由税收来弥补,一部分靠收取过路费和学费来弥补,这就采用了公共提供与市场提供的混合方式。

公共提供是政府在消费和交换领域内从事的活动,不以公益性的产品或服务为界限。一切产品和服务都可以公共提供。将一切收入集中在政府手中,个人所需要的产品和服务,全部由政府按一定标准免费提供的供给制,是历史上确实存在过的一种极端情况。理论上需要研究的问题是哪些产品和服务应该公共提供,合

① 在有些英文著作中,这个概念用 public financing 来表示。

理界限如何确定。

二、生产

生产必须依赖一定的生产资料,生产资料归谁所有决定了生产方式。从整个社会来看,生产方式可以分为两类,一是公共生产,二是私人生产。

公共生产(public production^①)是以政府为生产资料所有者的生产,其组织形式是政府所属的行政、事业单位和企业。公共生产是政府在生产领域所从事的活动。例如政府投资建立医院,生产出医疗服务。只要投资来源于政府,生产资料归政府所有,所从事的生产都是公共生产。

私人生产(private production)是以私人为生产资料所有者,所生产出来的产品或服务属于私人的生产。私人企业、私人商店、家庭农业等都是私人生产的组织形式。

当然,生产不一定采用纯粹的公共生产或私人生产方式,政府与私人共同成为某个企业的所有者也是可能的。这是公共生产与私人生产的混合方式。

社会的生产方式结构可以有多种选择。从可能性来说,一切产品和服务都可以公共生产。例如,我国改革开放之前以及前苏联和东欧国家,基本上对所有的生产都采取了公共生产的方式。另一方面,绝大部分产品和服务也可以采用私人生产的方式。因此,需要从整个国民经济角度研究生产方式的结构,即公共生产与私人生产的相对关系,使之有利于经济的发展。

公共生产与私人生产的结构实际上是生产领域中公私的分工问题,与公共提供与市场提供所研究的问题有所不同。前者考虑的是由谁来生产产品和服务,而后者则考虑由谁来付款,以供人们消费。在现实生活中,生产方式与消费方式可能出现四种组合形式。如图 1-3 所示。

	公共生产	私人生产
公共提供	1	2
市场提供	3	4

图 1-3 生产方式与消费方式的四种组合形式

第一种组合是公共生产、公共提供。以医疗服务为例,这种组合由政府建立医院,免费向消费者提供医疗服务;第二种组合是私人生产、公共提供。医院是私人办的,病人看病的医药费则由政府替他支付,消费者个人看病是免费的;第三种是

① 在有些英文著作中,public provision 或 public delivery 也表示相同的意思。

公共生产、市场提供。即公办医院为病人看病要收取与生产医疗服务的成本相适应的医疗费,医疗费由消费者自己支付;第四种是私人生产、市场提供。医院由私人办,就像一般的私人企业一样将自己所生产的医疗服务出售给消费者。不论什么产品或服务,都要考虑由谁来生产,由谁来付款,在这四种基本组合方式中进行选择。

对于财政来说,政府仅仅充当产品和服务的购买者和提供者,还是兼任产品和服务的生产者有着重大区别。后一种情况需要政府拿出一笔钱作为资本,还要承担资本所形成的资产的监管营运责任。对于整个国民经济,政府在多大程度上作为投资者或经营者去参与生产活动,对生产的效率有重大影响。因此,研究公共生产的适当范围是财政学不可回避的一个研究课题。

三、分配

分配是社会再生产过程中的一个重要环节,决定社会产品如何在各社会成员之间的分割,“决定产品归个人的比例(分量)”。

财政学的研究要涉及到两种分配问题。第一是社会产品或收入在公与私之间的分配问题。政府要发挥其职能就要占有一定的收入份额。这样,整个社会的收入就要划归公私两大部门,前者由政府占有和支配,后者由个人占有和支配。财政学要考虑:政府应占多少份额,私人应占多少份额。这个问题归根到底取决于公共提供的范围究竟应该多大,公共生产的范围究竟应该多大。公私之间的分配只是分配过程中的一环,不是分配的终结。政府占用一定收入是为社会成员谋福利的,这种好处最终将为各社会成员所分享。公私之间的分配还没有涉及“产品归个人的比例(分量)”问题。

另一种分配问题讨论的是社会产品在个人之间的分配,表现为各社会成员占有或享有社会产品的相对份额。这一问题不仅涉及到留归个人的总收入中个人所占的份额,同时也涉及到政府所提供的好处是如何被各社会成员分享的。这两方面综合起来才完整地反映出“产品归个人的比例(分量)”。财政学中所讨论的分配主要指的是这种分配。

收入再分配(income redistribution)是指政府通过其活动,对市场所形成的收入分配格局进行的调整,它是政府在收入分配领域所从事的活动。这种活动具体形式是多种多样的。收入再分配往往与公共提供和公共生产过程结合在一起。例如,在公共提供过程中,政府要向公众收税,并免费向社会提供产品和服务,而用什么方式收税以及提供什么产品或服务会影响到个人之间的收入分配。公共生产的一个最重要的目的就是要防止收入分配的两极分化,让大家能够共同富裕。有时收入再分配可以采取更为直接的方式,例如,向一部分社会成员征税,并将所取得的收入直接转移给另一部分社会成员。