

主编 阮明烽

XINBIAN CAIZHENGXUE JIAOCHENG

新编财政学教程



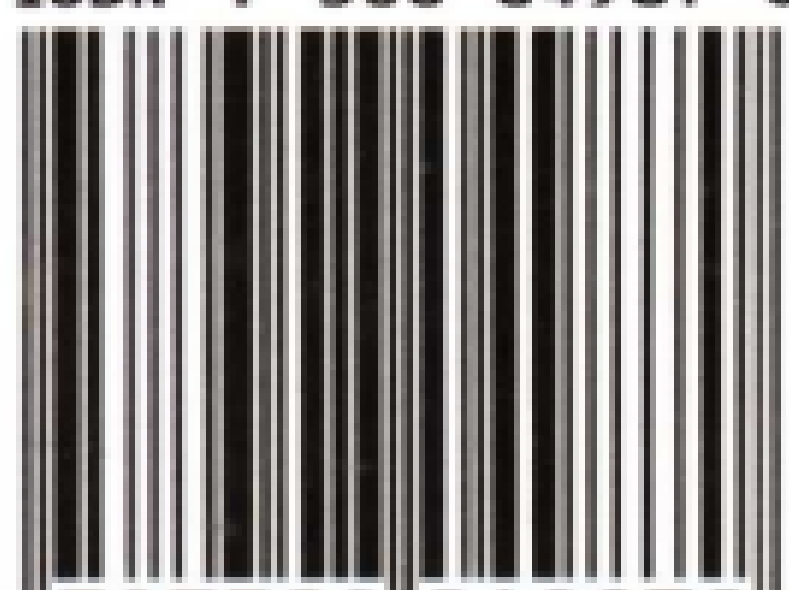
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大學出版社



XINBIAN
CAIZHENGXUE
JIAOCHENG

ISBN 7-308-04987-6



9 787308 049870 >

ISBN 7-308-04987-6/F·657
定价：29.80 元

新编财政学教程

阮明烽 主编

浙江大学出版社

编 者 的 话

财政学是一门研究政府理财的应用性很强的学科。

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,财政实践获得了迅速发展,并积累了丰富的内容。与之相应,高校财政学教材亟需适应这种新变化,反映这种新变化,并从理论上加以总结和更新。正是基于这一客观实践的要求,我们在多年教学和科研的基础上,组织编撰了这本《财政学教程》。

本教程较全面且重点突出地阐述了财政学的基本理论和基本知识,并与实践相结合,充分吸收了近年来我国财政实践和财政研究的新成果,具有较强的理论性和现实性。本教程既注重知识的介绍,又重视技能和方法的培养,资料新颖,观点鲜明,内容全面准确。

参加编撰本教程的人员是:余妙志(第一、二、四章)、余德容(第三、六、八章)、阮明烽(第五、七、九章),阮明烽负责全书的统稿工作。

本教程适合作为高等院校财经类、管理类、金融类、贸易类专业本科学生的教学用书,也可作为研究生教学辅助用书,以及作为相关社会工作人员的培训和参考用书。

由于我们的水平有限,本书不足之处在所难免,敬请各位专家和读者批评指正。

阮明烽

2006年12月31日

目 录

第一章 财政概论	1
第一节 政府与市场	1
第二节 财政概述	11
第三节 财政学的研究对象	16
第四节 财政的职能	19
阅读材料	29
第二章 财政收入	41
第一节 财政收入的内涵及其分类	41
第二节 财政收入的规模分析	49
第三节 财政收入的结构分析	60
阅读材料	66
第三章 税 收	71
第一节 税收概述	71
第二节 税收制度	75
第三节 税收负担与税收效应	97
第四节 最适课税理论	104
第五节 国际税收	106
阅读材料	115
第四章 国 债	122
第一节 国债的概念与作用	122
第二节 国债的分类	129
第三节 国债的发行与偿还	133
第四节 国债的负担	144
第五节 李嘉图等价定理	148
第六节 国债的规模和结构	155

第七节 国债管理政策·····	160
第八节 国债市场·····	166
阅读材料·····	174
第五章 国有资产管理 ·····	182
第一节 国有资产与国有资产收入·····	182
第二节 国有资产管理体制·····	187
第三节 国有资产管理·····	193
阅读材料·····	198
第六章 财政支出 ·····	223
第一节 财政支出及其分类·····	223
第二节 财政支出的原则·····	226
第三节 财政支出的规模·····	229
第四节 财政支出的结构·····	235
第五节 财政支出的项目·····	241
第六节 政府采购制度·····	257
阅读材料·····	263
第七章 国家预算 ·····	272
第一节 国家预算管理·····	272
第二节 预算外资金管理·····	281
阅读材料·····	288
第八章 财政管理体制 ·····	296
第一节 财政管理体制概述·····	296
第二节 我国财政管理体制的演变·····	298
第三节 分税制财政管理体制·····	301
阅读材料·····	311
第九章 财政平衡与财政政策 ·····	318
第一节 财政平衡·····	318
第二节 财政政策·····	335
第三节 财政政策与货币政策的配合·····	349
阅读材料·····	359
参考书目 ·····	363

第一章 财政概论

第一节 政府与市场

在经济学里,最古老的信条之一就是认为市场经济体制有其公平合理性,特别是它导致了资源的有效配置。毫无疑问,如果竞争市场的结果能够尽如人意,那么就完全可以放任所谓“看不见的手”来安排经济的运行而无需求助像财政部这样的公共部门了。不幸的是,竞争市场并非尽善尽美,而是存在着多种缺陷,这就使政府财政介入市场获得了最直接的理由。

一、市场效率及其环境

既然我们要研究市场经济运行中的财政职能,那么首先必须要弄清楚市场体系的运行及其经济效率。

(一) 市场体系

在市场体系中有两个最基本的经济主体,即家庭和企业。我们首先要简要分析家庭和企业的基本特征,然后再讨论这两个基本经济为主体相互作用的市場。

1. 家庭

家庭是由个人组成的一个群体,他们集体作出如何赚取收入,如何把这些收入花费出去的决策。家庭作为一个经济行为主体,具有以下几个特征:

- (1) 满足程度或效用水平最大化是单一目标;
- (2) 初始生产要素(土地、劳动力和资本)数量有限;
- (3) 自由出售其要素、服务以获得收入;
- (4) 自由使用其收益以购买生产投入。

2. 企业

简单地说,企业是生产商品和服务的经济单位。企业从家庭那里购买生产要素,通过生产过程转换成商品和服务,然后把它们卖给家庭以获得货币。企业

具有以下特征：

- (1) 利润最大化是其单一目标；
- (2) 在一定技术条件下利用土地、劳动力和资本生产一定产出；
- (3) 自由出售其产品以获得收益；
- (4) 自由使用其收益以购买生产投入。

3. 市场

在没有政府的私人经济中,家庭和企业的流量关系可以由图 1-1 表示。图 1-1 由上下两部分构成。在上半部分,货币与商品服务构成一种流量,家庭为了获得商品和服务而用货币与企业进行交换。在下半部分,货币与生产要素构成一种流量,企业以货币同家庭换取要素服务。从企业流向家庭的货币是家庭的收入,其主要形式是劳动力的工资、资本服务的利息以及土地服务的租金。在上半部分,取得收入的家庭把收入花费出去,用于购买商品和服务。在这一过程中,这种货币流量成为企业的收益。企业利用其收益购买土地、劳动力和资本的服务,以便生产商品和服务。这种购买表现为企业的生产成本,收益大于成本的部分就是利润。

于是,经济体系就形成了这样一种循环流:家庭把收入花费出去,形成企业的收益;企业又用这些收益购买生产要素,形成家庭收入。

在没有政府的私人经济中,以货币换取商品和服务或者以货币换取生产要素的地点或安排就是市场。因此,在图 1-1 中,收支循环流的上半部分和下半部分都要经过市场。没有市场,交换的基本比率即商品或生产要素交换货币的比率就不复存在。这个交换比率可称为价格。价格是一般衡量尺度,确立了商品之间的交换比率。正是在市场中,任何商品和服务的价格才得以确定。

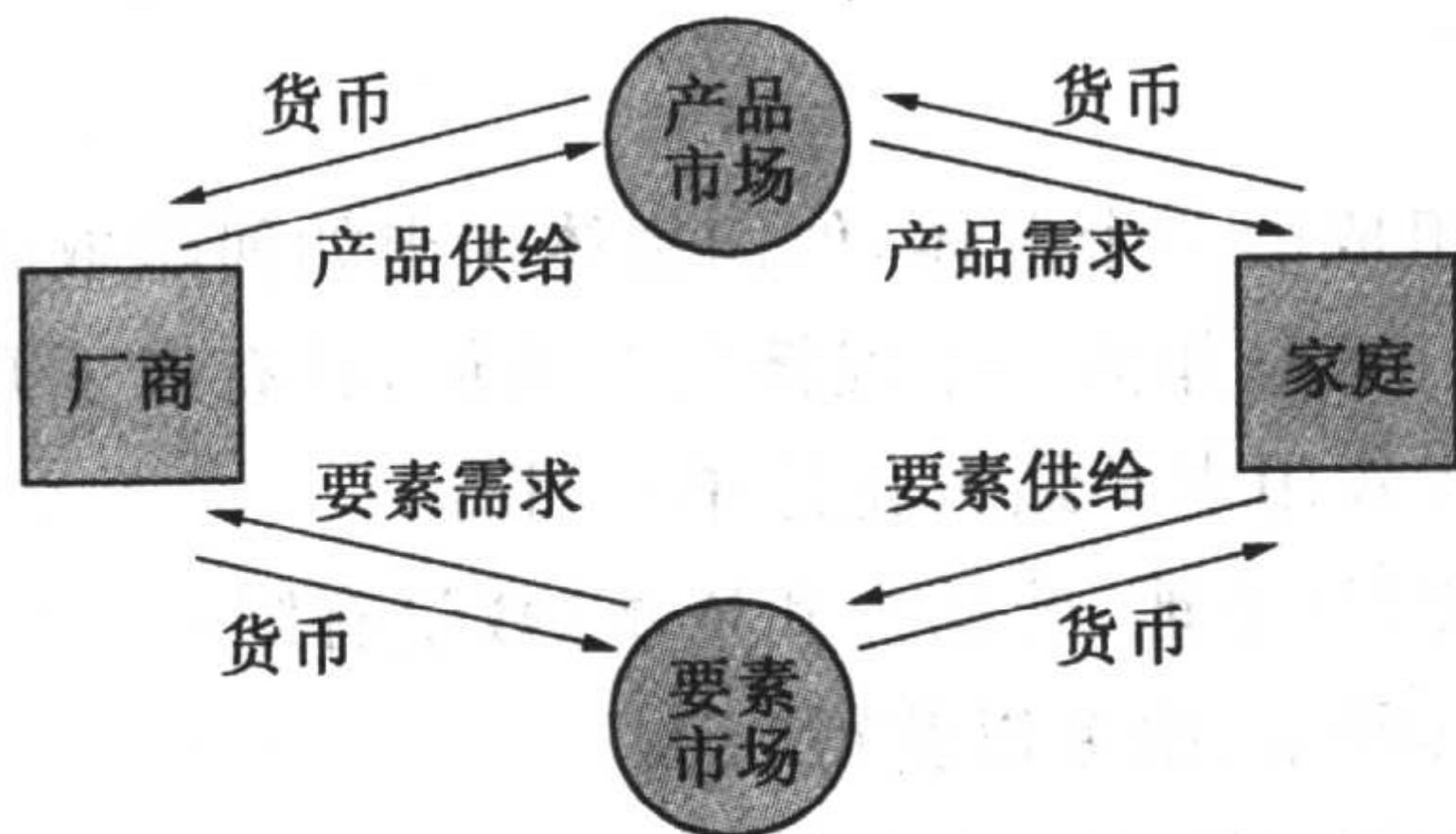


图 1-1 两部门经济的产品和要素流动

在两部门经济中,市场是“伟大的协调者”。在交换过程中,买者(根据他们的嗜好、收入)在市场中公开他们愿意支付某种商品和服务的程度;同样,卖者(其成本结构既定)在市场中显示出他们愿意在各种价格上提供其商品和服务的意愿。这种买卖意愿可通过图 1-2 所示的标准的需求曲线和供给曲线来说明。

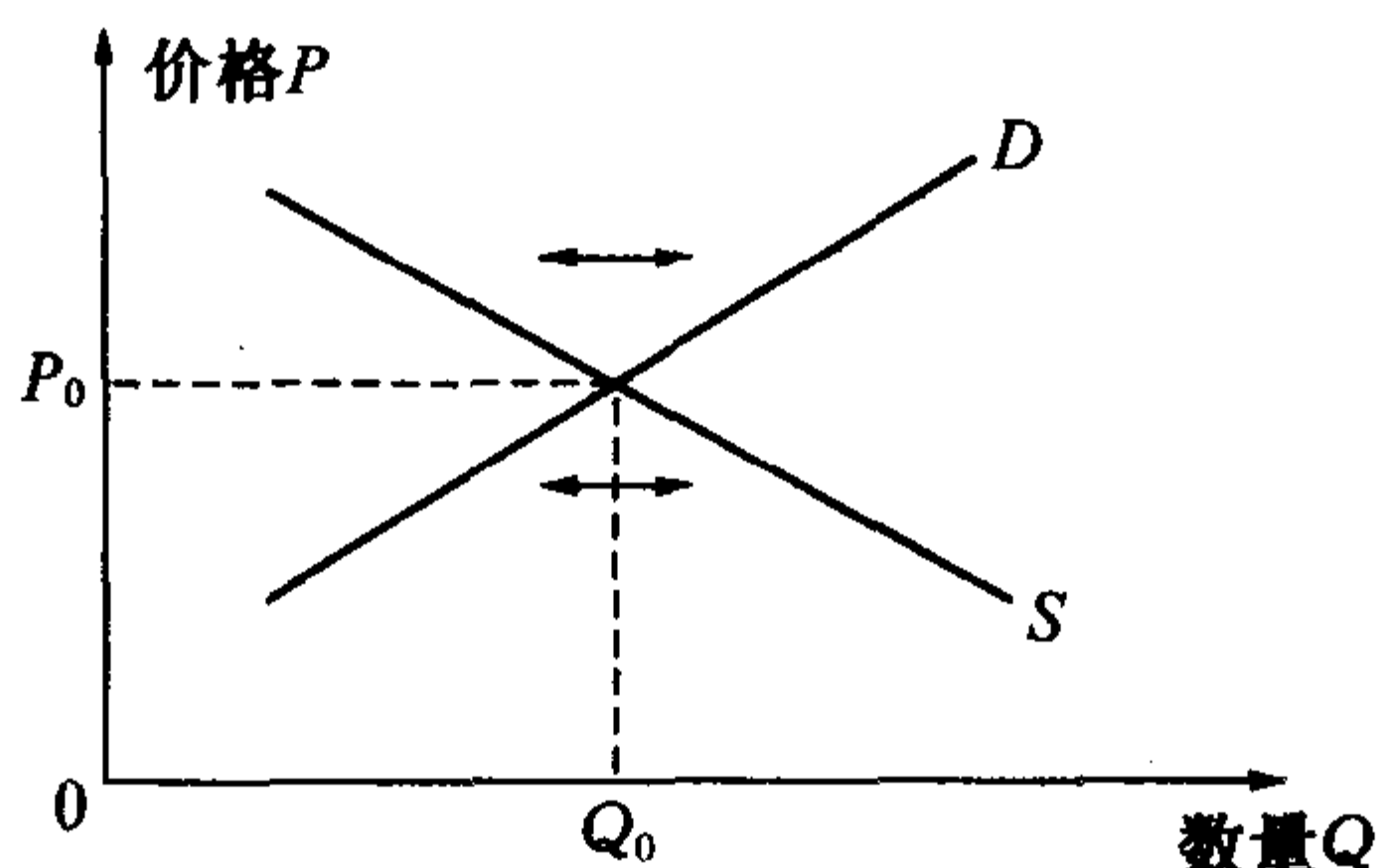


图 1-2 市场均衡的决定

市场是连接经济各部门的关键纽带。在市场中,交换得以实现,价格得以形成,收入、收益、成本得以确定。市场把买卖双方、家庭与企业联结在一起,为他们提供了货币、要素、服务和商品循环流的渠道。

(二) 市场配置的帕累托效率

从资源配置角度讲,人们通常把“效率”理解为没有浪费,经济学家则乐于称之为资源实现了有效配置。达到此境界可能在很多方面都有外在表现,比如,从价值形态考虑,可能是总产量的最大化;从快乐和幸福方面考虑,也可能是总效用的最大化;从整体考虑,还可能是各种市场的相互依存及其一般均衡;从当事人可能会对价格决定产生影响看,又有可能是埃奇沃思最早阐释的核心均衡(即那种当事人已经无法再通过退出现行经济另行结盟或交易而改善处境的境界)。

以上几种理解在经济研究中都有进一步的发展,但它们都是侧重于从实证角度展开分析,即注重证明竞争市场的必然结果,而没有给出可供判断的规范标准。被人们广泛接受的判断标准是由新福利经济学的“帕累托最优”这一概念给出的。

帕累托的理论分析认为,假定市场是完全竞争的市场,若社会资源的配置已达到这样一种状态,即任何重新调整都不可能在不使其他人情境变坏的情况下,而使任何一人的情境更好,那么,这种资源配置状况有效。若达不到此状态,即可能通过资源配置的重新调整而使得某人的情境改善,与此同时又不使任何一人的情境变坏,则表明资源配置缺乏效率。因此,只要经济活动上的任何措施可以使“得者的所得大于失者的所失”,或从全社会的经济活动看“宏观上的所得大

于宏观上的所失”,资源配置即为有效率。这就是著名的帕累托效率。

帕累托效率原则可以分解为具体的效率条件。在现实经济中,如果资源配置是有效的,这些效率条件就必须得到满足。这些效率条件是:交换效率条件、生产效率条件和总体效率条件。所谓交换效率条件是指在任何两种商品或服务之间,所有人的边际替代率(即在两种商品的总效用保持不变时,减少某一单位的产品所需要增加另一单位产品的数量的比率)都相同;所谓生产效率条件是指在不同的生产投入物之间,所有企业的边际替代率相同;所谓总体效率条件是指在任何两种商品或服务之间的边际转换率(即在社会要素总量既定的条件下,生产者增加某一物品的生产量所必须放弃的某另一物品的生产量之间的比率。边际转换率等于两种产品的边际效率之比)必须等于消费者的边际替代率。

(三) 市场机制有效的环境

市场配置要达到帕累托效率这种理想境界,是需要具备一定的前提和条件的。也就是说,市场体系要有效地发挥作用,必须要有特定的环境,主要包括:完全竞争的市场、成本递增的行业、无公共产品、具备完全的信息及资源完全的流动性。

1. 完全竞争市场

在没有政府的经济运行中,如果市场要高效地运行,必须是完全竞争的。在此条件下,每一市场要有很多的卖者和买者,不能由哪一方控制被交换的商品和服务的价格,所有买卖双方都是价格的接受者。在这种市场中,价格是由供求关系决定的。如果一个或少数卖者控制了供给,这种市场就被说成是卖方垄断;如果一个或少数买者控制了需求,这种市场就被说成是买方垄断;由此而产生的价格使得资源配置就不同于竞争情况下的资源配置。当垄断市场出现时,资源配置是低效率的,会造成社会福利损失。

2. 所有行业的成本是递增的

竞争的存在意味着经济中每一行业的成本都是递增的。成本递增意味着随着经济中的任何生产者日益扩大,在某一产出水平上,单位成本开始上升。如果成本不是递增的,那么某些商品的第一个生产者就会发现,随着他的规模扩大,其成本将持续下降。结果是在第一家企业之后,没有哪家企业的同类生产的效率比得上第一家企业。在这种情况下,这种商品的生产者只能有一家,这就意味着缺乏完全竞争。成本递减或不变的情况可谓是自然垄断。由此可见,只有在成本递增的情况下,效率高的小规模企业才能在同一市场中经营。

3. 无公共产品

公共产品是指不受排他性原则约束的物品。如果某一种商品或服务是排他性的,那么,除了这种商品的购买者外,其他任何人都不会从中得到满足。相反,

不具有排他性原则的商品具有外溢效应,它们的利益(和成本)外溢到第三方。当存在外溢效应时,需求曲线不能包含全部支付意愿,供给曲线不能包含全部成本。此时,价格信号错误,生产者因价格信号错误而导致生产太多或太少。若某种物品是公共产品,则在自由市场中不会由私人生产或销售。

4. 完全的信息

如果市场体系运行是有效的,买卖双方必须对物品的供给、需求、价格等有全面了解。在市场中,只有在全面了解的前提下,所有想要某种商品的人的支付意愿与供给这种商品的人的出售意愿之间的调和才能实现;反之,在市场中流露出的“意愿”只能是一厢情愿。如果只是部分表露出供求,市场就不可能有效地发挥调和功能,相应的市场价格就可能会偏离在完全了解情况下的价格,导致资源配置低效。

5. 资源完全自由流动

如果资源是流动的,它们对价格的变化会作出反应。消费者和生产者的决策将随着可观测的市场信号的变化而改变。这准确地说明了需求曲线为何是向下倾斜的而供给曲线为何是向上倾斜的——随着价格的下降,需求增加而供给减少。在这种经济中,价格的变化引导资源的配置。

在具有完全流动的经济中,作为对价格变化的反应,每个人都时刻准备着改变其支出和赚取收入的格局。在寻求最大化满足的过程中,完全流动的劳动力随着工资率的变化而在不同的工种之间自由流动。同样,企业可以对劳动力相对于资本的价格的降低而作出反应,即以劳动力替代资本。显然,这种灵活性是市场体系稳定运动的必要条件。如果没有这种灵活性,价格就不能发挥其指示器的作用。如果决策者对价格变化反应不灵敏,市场体系这只“看不见的手”就不会引导社会资源流向其社会价值最大化的用途上。

从西方微观经济学论证的市场机制看,完全竞争状况可以导致帕累托状态,达到资源配置的最优状况。

二、市场失灵和市场缺陷

在市场经济条件下,市场是一种资源配置系统,政府也是一种资源配置系统,财政是政府实现资源优化配置的一种经济行为,因而研究财政问题要从政府与市场的关系说起。市场是一种有效率的运行机制,但是市场的资源配置功能不是万能的,市场机制也具有本身固有的缺陷,经济学称之为“市场失灵”和“市场缺陷”。分析市场机制的失效或缺陷,进而揭示政府从事经济活动的必要性,并在此基础上界定政府经济活动的范围及财政的职能,这就是现代财政理论的基本思路和研究方法。

(一) 市场失灵

市场失灵是与市场效率相对应的,也就是说,市场在资源配置的某些方面是无效或者缺乏效率的,主要表现在:

1. 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。当某一产业在产量达到相对较高的水平以后,就会出现规模收益递增和成本递减的趋势。它决定着市场竞争中该行业的大企业相对于小企业的竞争优势,意味着大企业对小企业的必然排挤和毁灭性冲击,从而导致垄断的产生。如果对于这些垄断企业听之任之,则垄断者就会通过垄断价格实现超额利润,这是以牺牲全体社会成员的利益为代价来增加少数几个垄断者的利益的。这不仅会危害经济效率,而且还会产生严重的社会分配不公问题。因此,为了解决垄断问题,政府必须以非市场的手段加以干预。政府可以在垄断部门建立社会生产,并且从效率和社会福利角度来规定价格,还可以通过规定价格或收益率进行管制。

2. 信息不充分

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,即了解瞬息万变的需求变化;消费者需要知道产品的品种、性能和质量。而在市场经济条件下,生产者与消费者的生产、销售和购买都属于个人行为,都不可能掌握必要的完全的信息。而且,由于市场规模的不断扩大,导致信息越来越分散、复杂,加工和处理信息的成本可能升高到决策者无法接受的程度进而不可避免地作出非理性决策。在这时,政府要做的事情就是向社会提供有关商品的供求状况、价格趋势以及宏观经济运行和前景预测资料。政府提供信息,用于弥补市场的缺陷,是一种社会性服务,属于公共服务的范围。

3. 外部效应

市场机制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。而外部效应是指在市场活动中没有得到补偿的额外成本和额外收益。但是,在出现正的外部效应时,生产的成本大于收益,利益外溢,使生产者得不到应有的效益补偿;当出现负的外部效应时,生产的成本小于收益,使受损者得不到损失补偿。因而,市场竞争者就不可能形成理想的效率配置。打个比方,上游水库下游可以收益,这就是正的外部效应;造纸厂对河流造成污染,是负的外部效应。外部效应的典型例子是“公共产品”。所以,当出现外部效应时,需要政府以非市场的手段去校正,如法律手段和财政手段。

4. 公共产品

公共产品是指具有联合的、共同消费性质的产品或服务。它是相对于只适用于个人消费的产品或服务而言的。现实社会存在各种公共产品。例如,国土

的安全、稳定的社会秩序、行政管理服务、文化教育卫生保健服务等都是公共产品。在市场经济条件下,私人用品可以很好地通过市场来调节。但是,公共产品具有公共消费的性质,因此单独依赖个人的力量是无法提供或根本不愿意提供的。这就表现为市场的失效。市场的失效决定了政府必须介入。为了维持生产活动在社会中的正常进行,政府作为政权组织,就要运用其政治权利,去强制性地以税收的形式“索取”一定的费用,从而有效地提供社会所需要的公共产品。

(二) 市场缺陷

市场机制本身也存在着固定的缺陷,主要表现在收入分配不公和经济波动两个方面。因为市场经济即使是有效的,也不可能兼顾社会公平,而公平和效率是不可分的两个方面,一旦出现严重的分配不公,也就失去了效率。自发的过度竞争不可避免地会造成失业、通货膨胀和经济波动。要克服这种市场经济的固有弊端,就需要政府介入或干预,通过政府和市场的有效配合,保证公平分配和国民经济的稳定发展。

三、公共产品

(一) 公共产品的严格定义

西方对公共产品的认识经历了一个漫长的探索过程。早在1739年,大卫·休谟在其《人性论》一书中就涉及到公共产品相关问题的分析,被视为是西方公共产品的思想萌芽;到了1776年,亚当·斯密在其巨著《国富论》中也描述了公共产品的存在,并分析了由政府提供公共产品的经济原因;19世纪中叶,英国经济学家约翰·穆勒以灯塔为例更进一步地分析了公共产品的经济学内容;19世纪80年代,奥地利和意大利的学者们将门格尔的边际效用价值理论运用到公共财政问题上来,使人们能从经济学的角度来说明公共产品问题,从而为公共产品理论的建立奠定了经济学基础。然而,最终从严格意义上定义公共产品并被广为接受的表述,是美国当代著名的经济学家保罗·萨缪尔森在《经济学与统计学评论》(Review of Economics and Statistic)1954年11月号上发表的题为《公共支出的纯理论》(The Pure Theory of Public Expenditure)的论文中给出的。按照萨缪尔森的定义,纯粹的公共产品是指这样的产品,即每个个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少。

(二) 公共产品的理论发展

最早对公共产品的理论进行分析的是大卫·休谟。他认为,某些对每个人都有益的事情,只能通过集体行动来完成。后来的学者有时也将其称为集体消费品。亚当·斯密也对公共产品作过分析,他认为,那些对社会很有益处的公共设施,就其性质而言,若是由个人或少数人办理,那么就很难筹集到足够的资金,因

此自然应由政府出面。此后,包括穆勒在内的许多经济学家在讨论财政问题时,都涉及到了公共产品理论,提出过公共产品的非排他性和免费搭便车问题。此外,林达尔、庇古、萨缪尔森等经济学家,还就公共产品的有效供给问题进行了模型分析。

(三) 公共产品的特征

在市场经济中,人们活动的对象并不仅限于私人产品。在私人产品之外,还存在另一类型的产品,即公共产品。所谓公共产品(Public goods)就是这样一类产品:不论每个人是否愿意购买它们,它们的效用不可分割地散布到整个社区里。相比之下,私人产品则是这样一些产品:它们的效用能分割开,并可分别地提供给不同的人,但不带给他人外部的收益或成本。区别公共产品和私人产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。私人产品具有竞争性和排他性,而公共产品具有非竞争性和非排他性。

1. 非排他性

所谓的“非排他性”(nonexclusivity),简单地说就是指:一旦公共产品提供出来,就不可能排除任何人对它的消费。这包含三层含义:①任何人都不能让别人不消费它,即使有些人有心独占对它的消费,但或者在技术上是不可行的,或者虽然在技术上可行但成本过高,因而是不值得的;②任何人自己都不得不消费它,即使有些人可能会不情愿,但却无法对它加以拒绝;③任何人都可以消费恰好相同的数量。

举例来说,比如国防,一旦提供出来,即使是那些最狭隘自私的人也无一例外地会得到这种公共服务;即使是那些不想得到保护的人也无一例外地会得到这种公共服务;同时无论是谁,都将同等地得到作为该国公民的尊严和安全的保障。

而私人产品恰好相反,首先,如果我想吃掉所有的西瓜,那么就可以利用付款购买的方法轻易地排斥别人的消费要求;其次,如果我不想吃西瓜,也可以很方便地对它置之不理;第三,一旦我吃了某个西瓜,别人就再别想得到它,即可供别人消费的数量减少了。

这里要明确的是,严格定义的非排他性必须坚持“任何人都可等量消费”这一内容,否则,如果在某人消费以后,别人消费的可能性就减少了,那么也就等于部分地排他了。

2. 非竞争性

非竞争性是指消费者的增加不会引起边际生产成本的增加。也就是说,一定量的公共产品按照零边际成本为消费者提供利益或服务。对这里的边际成本没有增加,可以从两方面理解:一是生产方面,指根本不需要追加资源的投入;二是消费方面,指根本不会减少其他人的满足程度,或者说根本不会带来“拥挤

成本”。可见,在这种情况下,想要排斥那些能从消费中获得正效用的人是没有任何道理的。

举例来说,比如国防,一经保护,多保护一个人并不需要额外追加资源投入,也不会减少其他人的满足程度;又比如电视台播放节目时,增加一个用户并不会给其他有关方面带来任何成本的增加;再比如公路桥修好之后,在其流量许可的范围内,多通过一辆汽车,并不需追加建桥的成本,同时也不妨碍其他车辆顺畅地通过该桥。

而私人产品则很不相同。对于绝大多数私人产品而言,增加消费者就意味着要增加更多的私人产品,这必然会引起资源投入的追加,也有可能因为消费者蜂拥而至而供不应求,从而使后来者无法得到满足。

伴随着公共产品的非竞争性和非排他性,产生了公共产品提供上的“免费搭车”问题,即消费者分享他人付出成本提供的公共产品,而自己不为提供公共产品而付出成本费用。由于市场无法有效地为个人提供公共产品,即存在市场失效现象,所以公共产品只能由政府提供。由于私人产品的排他性和竞争性,使消费者必须付出一定成本才能从私人产品受益,因此消费者就可以在市场机制下获得私人产品,市场在私人产品的范围和领域内可以有效地进行资源配置。也就是说,公共产品和私人产品的不同特性,在客观上就决定了公共产品必须由政府来提供,私人产品则由市场提供。

(四) 准公共产品

根据公共产品的定义,完全符合非排他性和非竞争性的物品是典型意义上的公共产品,而现实生活中还有诸多产品介于典型意义上的公共产品和私人产品之间,这些产品可以称之为准公共产品。准公共产品具有公共产品的特征,但由于提供服务的范围有限,因此又具有私人产品的特性,即竞争性和排他性。如学校、公园、体育场、公共图书馆等,这些设施任何人都可以享受,但是要受到名额、面积等限制,因此可能会采用先到先坐、额满为止的方法,或采用购买门票的方式。准公共产品是政府和市场均可提供的商品和劳务,但是对于那些对公众影响很大的产品一般均由政府提供,如:基础设施、公共工程、社会福利和医疗补助等。

四、财政的必要性

(一) 纠正市场失灵需要财政

1. 政府提供公共产品,实现资源优化配置需要财政

公共产品的特征决定了消费者会产生既要分享公共产品的受益,又希望“免费乘车”而不愿主动出价的现象,而公共产品的有效提供却要求由消费者按偏好

支付价格,并使消费者支付的边际产品价格总和等于提供公共产品的边际成本。要解决这样的一个矛盾,必然要求有一个部门行使提供公共产品的职责,并要求其能够取得相应的资金以补偿提供公共产品的成本。政府正是以这样的角色出现的。作为财政收入主要形式的税收,就是政府为了补偿公共产品成本而向公共产品的消费者收取的一种特殊形式的价格。这种价格不是消费者自愿支付的,而是由政府强制征收的。所以我们可以说,市场失灵的主要表现就是市场不能成为公共产品的提供者,为弥补这一缺陷,政府需要通过财政手段满足社会公共需要,提供公共产品。

2. 财政作为国家的分配手段,能够促进社会公平

收入不公是市场经济自发运行的必然结果,即使在市场处于帕雷托最优的情况下,社会分配也仍然会出现贫富悬殊的状况。因此对于社会财富不公问题,市场机制是无力解决的,它在客观上要求政府和财政的介入。政府可以通过财政政策来缩小个人收入差距过分悬殊的问题,还可以通过财政转移支付、提供社会保障和社会福利,帮助低收入人群和弱势群体获得最低生活和福利保障。

3. 财政作为政府宏观调控的重要手段,能够促进经济稳定与持续发展

在自由放任的经济中,由于必然存在由自发性带来的盲目性,经济运行容易出现波动和失衡,进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经济运行自动趋向于充分就业、物价稳定、经济适度增长和国际收支平衡。它同时也表明,市场本身是无力解决宏观经济失衡问题的。这就需要政府的参与。政府在充分发挥财政税收手段的基础上,能够建立健全预算、税收、国债、转移支付等财政宏观调控体系,从而促进经济协调健康发展。

(二) 减少政府失效需要财政

20 世纪 30 年代的世界性经济大危机,使人们意识到市场本身存在着缺陷,难以满足一些特定的基本社会需求。经济学界开始强调,自发的市场会导致外部的非经济性、收入分配的不公和就业的不充分等现象的出现,从而促进各国政府加强经济干预政策。但是,如同市场具有缺陷一样,政府的行为也有其内在的局限性,政府同样会失效。政府失效和缺陷表现在很多方面,主要有:① 提供经济信息不及时甚至失真;② 经济管理决策失误,从而造成难以挽回的巨大损失;③ 由于滥用权力而导致的寻租行为。

财政作为政府的经济行为,财政政策是政府宏观调控的重要手段,所以要正确发挥政府在混合经济中的作用,规范政府的活动范围和方向,完成各级政府的职能,减少政府失效,财政还是有一定作为的。

1. 财政为各级政府有效地履行职能、满足社会公共需要提供了财力保障

任何国家都把维护国家机构正常运转作为财政的首要任务,诸如公安、司法、行政、国防、外交等国家政权建设方面的社会公共需要,仅靠市场机制是无法完全满足的,只能由政府财政通过税收筹集资金并采用预算安排的方式予以解决,这是所有国家的财政所共同具有的基本职能任务。从一定意义上来说,以税收为主体的财政收入是整个政府部门运转的基础和生命线。

2. 财政对合理确定政府规模,界定政府活动范围、活动方面及政策取向,有约束作用

衡量政府规模的基本指标是财政收入或支出占当年国内生产总值的比重。从这个意义上来说,政府部门的扩张不能脱离财政经济承受能力,因为政府部门的扩张是以相对降低私人的消费能力和投资能力、压缩私人活动的空间为代价的。所以,一年一度的财政预算,事实上就是规定了整个政府活动的范围、方向和政策重点,为当年的政府活动奠定了基调。

第二节 财政概述

一、财政的概念

(一) 现实中的财政现象和财政问题

现实生活中,财政现象无处不在。财政与我们每个人的关系都十分密切。在福利社会中,人们可能在公立医院里出生,在公立学校里读书,在公共部门谋职,还可能在公立医院里了此一生,而所有这些活动的场所都与财政有关。在市场经济条件下,我们可通过市场来满足各种需要。但是市场不能满足人们的一切需要——人们可以在市场上买到食品、衣物、书籍、住房、汽车,但是再有钱也买不到社会秩序、国土安全、环境保护以及城市的基础设施和公共服务。人们的这些需要是“公共产品”,显然它不能通过市场提供,或者即使由市场来提供,也是缺乏效率的,因此只能由政府通过特有的方式来提供。

于是一方面,我们的日常活动,从家庭或个人的生活小事到国家的大事,大都是依靠政府提供的财力来举办和维持运转的,我们每个居民都在享受国家提供的各种资源,比如说在国家出资兴办的各类学校中接受各级教育,在国家出资兴建的各类医院享受各种治疗。同样,企业在纳税的同时,也在享受政府提供的公共服务和公共工程。政府不单单是消费者,还要承担生产建设职能,电站、桥梁、铁路、水利灌溉工程等都是由政府出资兴建的。特别是在像我们这样一