



高等教育“十二五”应用型人才培养规划教材

Public Finance and Taxation

财政与税收

◆ 全面准确地阐述财政与税收的基本原理，反映财政与税收领域最新研究成果，解读最新税收法律规章制度，探索应用型人才培养所需的财政与税收知识体系，突出培养应用型人才的实践技能。

◎主 编/王晓光



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

高等教育“十二五”应用型人才培养规划教材

财政与税收

主 编 王晓光

副主编 佟元琪 孙铁柱



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与税收 / 王晓光主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-5640-3916-5

I. ①财… II. ①王… III. ①财政—中国—高等学校—教材 ②税收管理—中国—高等学校—教材 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 213487 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址 / [http://www. bitpress. com. cn](http://www.bitpress.com.cn)

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 21

字 数 / 489 千字

版 次 / 2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

印 数 / 1 ~ 4000 册

定 价 / 38.00 元

责任校对 / 陈玉梅

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题, 本社负责调换

前言

目前,财政与税收这门课程的教材较少,而且仅有的几本教材中又有一些是2008年以前编写的,2008年以后新制定和修订了很多税收法规,税收法律法规的变化使得一些教材内容已经过时;另有少数几本教材虽是2008年以后编写的,但主要面向对象是高职高专,很多本科学校不允许采用。面向应用型本科人才培养的教材是少之又少。故而编者从应用型本科人才培养的角度出发编写了这本教材。本教材为大学本科适用教材,适用于经济管理类各专业的本科教学,包括金融学专业、国际经济与贸易专业、经济类专业、财务管理专业、会计学专业等经济学类和工商管理类专业。

本教材编写的指导思想:第一,探索更为清楚、合理的逻辑结构;第二,探讨应用型本科以及教学型本科教材理论与实务结合的尺度。

本教材的结构体系:结构清晰,直接将财政与税收分为两篇。财政部分按照概述—收入—支出—预算—财政政策的主线来写;税收部分在基础理论知识介绍完毕后主要按照征税类别来写。

本教材的写作特点:理论与例题及案例充分结合,且每章后都配有习题以供学习参考使用;同时,教材中适量添加图片和表格等,力求更加生动。

本教材由王晓光教授任主编,佟元琪、孙铁柱任副主编。全书共分两篇十三章,由王晓光教授总体策划,具体编写分工为:王晓光编写第一章、第七章、第十三章;崔宏伟编写第二章、第三章、第四章;佟元琪编写第五章、第九章;刘欣编写第六章、第八章、第十一章;孙铁柱编写第十章、第十二章。高洁、于红莉、尹春梅、沈玲、张秀娟、胡芳、陈新新、郝中参加了资料收集并做了大量的基础性工作,并且编写了各章案例。全书最后由王晓光教授总纂。

本教材在编写过程中,参考并吸纳了很多同类教材、著作和论文等相关研究成果。限于篇幅,恕不一一列出,特作说明并向所参考文献的作者表示深深的谢意。

由于时间、资料、编者水平及其他条件限制,书中难免存在一些缺憾,恳请同行专家及读者指正。

编者

第一篇 财政篇

第一章 财政概论.....	3
第一节 财政及其特征.....	3
第二节 政府与市场.....	9
第三节 财政的职能	13
第二章 财政支出	22
第一节 财政支出概述	23
第二节 购买性支出	33
第三节 转移性支出	41
第三章 财政收入	52
第一节 财政收入分类	53
第二节 财政收入规模	59
第三节 财政收入构成	65
第四章 国债原理与制度	75
第一节 国债概述	75
第二节 国债发行与偿还	82
第三节 国债负担	86
第四节 国债市场及其功能	89
第五章 国家预算及预算管理体制	96
第一节 国家预算	97
第二节 预算外资金.....	105
第三节 预算管理体制.....	108
第六章 财政平衡与财政政策.....	116
第一节 财政平衡.....	117
第二节 财政政策.....	121

第二篇 税收篇

第七章 税收原理	137
第一节 税收概述	137
第二节 税收原则	142
第三节 税收负担与税负转嫁	148
第四节 税收效应	156
第八章 税收制度与税收管理制度	162
第一节 税收制度	162
第二节 税收管理制度	171
第九章 流转税	180
第一节 流转税概述	180
第二节 增值税	181
第三节 消费税	195
第四节 营业税	205
第五节 关税	211
第十章 所得税	221
第一节 所得税概述	221
第二节 企业所得税	222
第三节 个人所得税	234
第十一章 财产税	258
第一节 财产税概述	258
第二节 房产税	260
第三节 城镇土地使用税	262
第四节 耕地占用税	265
第五节 契税	266
第六节 车船税	268
第十二章 资源税与行为税	277
第一节 资源税	277
第二节 土地增值税	280
第三节 车辆购置税	286
第四节 印花税	288
第五节 城市维护建设税与教育费附加	294
第十三章 国际税收	301
第一节 国际税收概述	301
第二节 国际重复征税的产生及影响	306
第三节 国际重复征税消除的主要方法	309
第四节 国际避税与反避税	314
第五节 国际税收协定	322
参考文献	330

第一篇

财 政 篇

财政概论

导 读

本章是整个财政部分的基础知识，主要介绍财政概念，财政的特征，市场失灵的概念及市场失灵的表现，财政的职能等。通过本章的学习，要求学生了解财政的一些基本概念和相关知识，理解市场经济下财政存在的原因以及财政所发挥的宏观调控的各项功能，为以后章节的学习打下基础。

学习重点

公共财政的特征，市场失灵的表现，财政的资源配置、收入公平分配、经济稳定等三大职能的内涵以及实现这三大职能的财政手段。

学习难点

财政的三大职能以及近年我国宏观调控中三大职能的具体体现。

教学建议

教师要以适当的讲解，并配合案例分析以及课堂讨论，帮助学生理解财政基础理论知识。

第一节 财政及其特征

一、从财政现象谈起

（一）财政现象

在日常生活中常常可以遇到一些财政现象和财政问题，可以说，国民经济的各部门、各企事业单位甚至每个人都与财政有着密切的关系。

比如,一个国家要想安全稳定,必须得有国防、军队、公安、司法上的开支;国民经济中的一些重要的公共设施的建设,像规模宏大的水库、电站、港口、铁路等都是国家投资兴建的;还有非生产部门,像机关、学校、科研单位、医院等主要靠财政拨款来维持和发展。大学生的贷学金和奖学金就是财政拨款,很多大学以及中小学也是靠财政投资建立和发展起来的。

再比如,每年为了维持国家各项庞大的开支,政府就要依法向企业、单位和公民征税,国有企业还要向国家上缴利润,当税收、利润不足以抵补开支时,国家还要向社会各界发行政府债券等。以上这些都属于财政现象。

(二) 财政问题

我们从不同的渠道和不同的角度还可以触及一些财政问题,比如:

(1) 改革以来,我国经济发展了,为什么财政却连年出现巨额赤字?

(2) 财政赤字与通货膨胀有什么关系?对经济会产生什么影响?

(3) 为了筹集建设资金和弥补赤字,国家每年发行国债和向外国借款,这种状况会永远进行下去吗?公债的发行有没有数量的限制?

(4) 市场经济条件下,退休人员今后能不能得到国家的社会保障支出?

(5) 在经济全球化的开放背景下,中国政府如何应对入世以后的各种挑战?如何依据 WTO 的规则来规范现行的财税制度?如何利用 WTO 中给予发展中国家的优惠条款保护本国经济发展?这些均属于财政问题。

二、财政的产生和发展

(一) 财政的产生

国家财政是一个经济范畴,同时又是一个历史范畴,我们要从理论上分析财政问题,有必要首先对财政的产生与发展作必要的考察。要考察财政在历史上是怎样产生的,在发展中经过了哪些主要阶段,并根据这种发展去考察它现在是怎样的,以探求财政这一事物内在的、本质的、与其他经济范畴的关系。国家财政不是从来就有的,它是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段,伴随着国家的产生而产生的。

在原始公社制度下,没有独立意义的财政。原始社会初期,由于生产力发展水平极其低下,人们过着原始群居的生活,个人不可能取得维持生存的物质资料,更难抵御自然界的侵害,这就迫使人们以群体的力量同大自然作斗争。因此,在这个时期,没有剩余产品,没有国家,也不可能产生国家财政。

财政是随着国家的产生而产生的。原始社会末期,由于生产力的发展,发生了社会分工,即第二次社会大分工——手工业从农业中分离出来,这标志着人们的生产不再是直接为了满足自身的消费,还出现了直接以交换为目的的生产,即商品生产。人们的生产劳动所创造出的劳动产品,除了维持自身的生存以外,还创造出日益增多的剩余产品,这样就为国家财政的产生提供了可能。随着社会分工的扩大,商品生产和商品交换的发展,剩余产品也不断增多,各个家庭逐渐脱离了氏族群体而成为独立的生产单位,私有制社会便由此产生。与此同时,处于优越地位的那些公共事务的统治者,也日益脱离生产,利用其职权霸占公有土地,掠夺公共财富,占有战利品和交换的商品,逐渐成为靠剥削他人而生的氏族贵族和奴隶主。在以前生产力发展水平低下时,氏族之间也会由于各种原因而发生战争,战争中的俘虏

因为自身要消耗大量的物品，而且不创造任何剩余产品，便会被杀掉。后来，随着生产力的进一步发展，俘虏被保留下来，为奴隶主们创造剩余产品，这便形成了奴隶。另外，由于氏族内部的演变、分化，终究有一部分人贫困至极，最后只有卖身为奴，而加入到奴隶的行列。社会的发展产生阶级以后，阶级斗争也随之发生。奴隶主阶级为了维护他们在经济上的既得利益和政治上的统治地位，实现对奴隶阶级的剥削，就需要掌握一种拥有暴力的统治工具，以镇压奴隶阶级的反抗。于是，昔日处理原始公社内部事务的氏族组织逐步地转变为国家。国家是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的机器，是一个阶级压迫另一个阶级的工具。国家区别氏族组织的一个重要特征，是“公共权力”的设立，而构成这种公共权力的，不仅有武装的人，而且还有监狱和强制机关。奴隶制国家为了维持它的存在和实现其职能，需要占有和消耗一定的物质资料。由于国家本身并不从事物质资料的生产，它的物质需要就只能依靠国家的政治权力，强制地、无偿地把一部分社会产品据为己有。这样，在整个社会产品分配中，就分化独立出一种由国家直接参与的社会产品的分配，这就是财政分配。

综上所述，生产力的发展，剩余产品的出现，是财政产生的物质基础，成为财政产生的经济条件；私有制、阶级和国家的出现是财政产生的政治条件，财政是因国家的产生而产生的。以上介绍的财政产生的过程，强调了财政是伴随着国家的产生而产生的，所谓财政，历来都是国家财政，这种观点在我国财政学研究领域中影响最深，学术界通常将其称为“国家分配论”。

（二）财政的发展

财政产生以后，随着社会生产力的变革和国家形态的更迭，财政也在不断地发生变化，人类自进入阶级社会以后的各种社会形态，都有与其生产资料所有制和国家形态相适应的财政。

1. 奴隶制国家的财政

奴隶制国家的财政收入主要有：①王室土地收入。即国王强制奴隶从事农业、畜牧业、手工业等劳动创造的财富。②贡物收入和掠夺收入。贡物收入包括诸侯与王公大臣的贡赋以及被征服的国家交纳的贡品；掠夺收入是指在战争中掠夺的其他国家和部族的财物。③军赋收入。为保证战争和供养军队需要而征集的财物称为军赋收入。④捐税收入。这主要是对自由民中占有少量生产资料的农民、手工业者和商人征收的捐税，如粟米之征、布缕之征、关市之征等。

奴隶制国家财政支出主要有：①王室支出。主要包括国王和王室成员的生活享用，例如穿衣、吃饭、赏赐和宴请宾客、建造宫殿、游乐等，还包括为国王及其王室成员建造陵墓、丧葬支出等。②祭祀支出。③军事支出。④俸禄支出。⑤农业、水利等生产性支出。

奴隶制国家财政的特点：①国家财政收支和国王家族的收支没有严格划分。②国家财政以直接剥削奴隶劳动的收入为主。③国家财政收支基本上采取力役和实物的形式。

2. 封建制国家的财政

封建制国家的财政，是维持国家政权的财力保证，体现着代表地主阶级利益的国家对农民阶级的剥削关系。

封建制国家的财政收入主要有：①田赋捐税收入。②官产收入。③专卖收入。如长期实行的盐铁官营专卖而增加的财政收入。④特权收入。

封建制国家的财政支出主要有：①军事支出。军事支出是封建制国家的重要支出。②国

家机构支出。③王室费用。这项支出在封建制国家中占有很大的比重。④文化、教育、宗教支出。⑤生产建设性及公共工程支出。

封建制国家财政的特点：①国家财政收支和国王个人收支逐步分离。②财政分配形式由实物形式向货币形式转化，实物形式与货币形式并存，并有力役形式，这是与商品生产和商品交换的发展相适应的。③税收，特别是农业税收，成为国家财政的主要收入。④产生了新的财政范畴——国家预算。

3. 资本主义国家的财政

资本主义生产关系是在封建社会内部产生发展起来的。在封建制度解体和资本主义制度确立的过程中，公债、税收以及关税制度等财政杠杆，借助于国家的政治强力，曾作为资本原始积累的重要手段，促进了封建生产方式向资本主义生产方式的过渡。

资本主义国家的财政收入主要有：①税收。税收是资本主义国家最主要的财政收入。②债务收入。资本主义国家收不抵支是经常出现的财政现象，为了弥补财政赤字，政府便采用发行公债的形式取得财政收入。③国有企业收入。

资本主义国家的财政支出主要有：①军事支出。军事支出在资本主义国家，特别是垄断资本主义国家的财政支出中占据重要地位。②国家管理经费支出。包括行政、立法、司法三方面管理费用。③社会文化、教育、卫生、福利支出。④经济和社会发展的支出。

资本主义国家财政的特点：①财政收支全面货币化。资本主义是高度发达的商品经济，货币渗透到一切领域，财政收支全面采取货币形式。②在资本主义经济发展中，财政逐渐成为国家转嫁经济危机、刺激生产、干预社会经济的重要手段。③发行国债、实行赤字财政和通货膨胀政策，成为国家增加财政收入的经常的和比较隐蔽的手段。④财政随着资本主义国家管理的加强更加完善，有比较健全的财政机构，较为严密的财政法律制度。

4. 我国社会主义财政的建立

(1) 新民主主义财政的建立。我国社会主义财政的建立，归根溯源，要从1927年红色根据地开始。新民主主义财政是在农村革命根据地红色政权建立以后，为适应当时的战争环境和根据地经济极端困难的需要建立起来的。其特点主要是：①财政收入主要是农民缴纳的公粮。②财政支出主要用于革命战争的供给，此外也负有一定的发展经济的任务。③财政管理基本上是分散的，没有形成统一的制度。

(2) 社会主义财政的建立。1949年10月，中华人民共和国成立，这标志着中国新民主主义革命的结束和社会主义革命的开始，相应地，财政也由新民主主义财政转入了社会主义财政。新中国建立之初，人民政府面临着艰巨而繁重的任务，需要有足够的财政保障。但在当时，人民政权却面临着严重的财政经济困难，国家财政存在着巨额赤字，金融物价剧烈波动。为此，国家财政作了大量工作，其中主要有：编制新中国第一个概算、打击投机资本、统一财经工作、调整工商业、贯彻“三边”方针。到1952年底，人民政府带领全国人民战胜了严重的财政经济困难，恢复了国民经济，取得了财政经济状况根本好转的伟大胜利，国民经济得到了全面恢复，各项指标都有大幅度增长。物价完全稳定下来，很多商品价格出现较大幅度的回落。财政收支实现了平衡，并略有结余。至此，新中国财政也完成了由战时财政向和平时财政的转变，由以农村为中心的分散财政向以城市为中心的集中统一财政的转变，由供给财政向经济建设财政的转变。

三、财政的一般概念

(一) “财政”一词的来源

财政是一个古老的经济范畴,中国古代称财政为“国用”“国计”“度支”“理财”等,并把财政管理部门称为“太农会”“太农司”。但财政一词的出现在中文词汇中却只有百年的历史,据考证,清朝光绪24年,即1898年,在戊戌变法诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是政府文件中最初起用“财政”一词。当时“财政”一词的使用,是维新派在西洋文化思想的影响下,间接从日本“进口”的,而日本则是来自英文的“Public Finance”一词。孙中山在辛亥革命时期宣传“三民主义”,曾多次应用“财政”一词,强调财政改革。民国政府成立时,主管国家收支的机构命名为“财政部”。西方国家相应的机构英文为“Treasury”,其本意是金库或国库,在我国也译为“财政部”。

但要了解财政概念,还得从财政的特征入手。

(二) 财政的特征

1. 财政分配的主体是国家

财政不是自古以来就有的,它是人类社会发展到一定历史阶段而产生的一种特定的经济现象。原始社会没有国家,也就没有财政。到了原始社会末期,在私有制和阶级出现以后产生了国家,国家产生后,要行使职能,就要消耗一定的物质资料,而它本身并不是物质资料的生产者,为了满足需要就必须凭借政治权力无偿地分配和占有的一部分社会产品,这种特殊的分配行为就是财政。

2. 财政分配对象是社会产品且主要是剩余产品

原始社会生产出来的产品全部被消费掉了,没有剩余,只存在一般的平均分配。原始社会末期,由于生产力的发展,产品出现了剩余,剩余产品的增加是私有制、阶级和国家产生的基础。这就使财政从一般产品分配中独立出来,专门为国家行使职能提供物质基础。

需要指出的是,财政分配的产品既不是社会产品的全部,也不是剩余产品的全部,只是其中的一部分。财政收入中既包括剩余产品价值 M ,又包括劳动者报酬收入 V 部分,在我国(1985年以前)还包含一部分折旧基金 C 部分。

3. 财政分配目的是满足社会公共需要

这里涉及财政学的一个重要理论——社会公共需要理论。

(1) 社会公共需要的含义和特征。

人类社会的需要尽管多种多样,但从最终需要来看无非是两大类:私人需要和社会公共需要。在现代市场经济条件下,由市场提供私人物品用于满足私人个别需要,由代表政府的公共部门提供公共物品用于满足社会公共需要。那么,什么是社会公共需要呢?

社会公共需要是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。

社会公共需要的特征如下。

第一,满足社会公共需要的产品(公共产品)其效用具有不可分割性。这种产品是向整个社会提供的,不能将其分割成几个部分分别归某个人或集团消费。如国防、卫生防疫等与私人产品相区别,衣服、粮食等分割到某个人身上才能体现效用。

第二,满足社会公共需要的产品具有消费上的非排他性。某个集团或某个人享用这种产

品并不排斥其他集团和个人享用这种产品。因此这种产品不付费或少付费。如航海中的灯塔、国道等。而私人产品付费后他人不能消费，如某人买一瓶啤酒，排斥其他人消费这瓶酒。

第三，满足社会公共需要的产品在取得方式上具有非竞争性。增加一个消费者不会引起总的生产成本的增加，即多一个消费者所引起的边际成本为零。而私人产品每增加一个则多一份成本，如面包。

(2) 社会公共需要包括的范围和内容。

第一，保证执行国家职能的需要。包括执行政权职能和社会职能的需要。

第二，半社会公共需要。即介于公共需要与私人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要，其中一部分或大部分也要由国家集中分配来满足。

例如，大学教育。这种需要并非全体成员都可以享用（名额的限制），进入大学学习具有竞争性和排他性，并且还要对享受人员索取一定的费用。从这点看，大学教育具有个人需要的特征，但由于大学教育是为国家培养高级人才的，所以在许多国家尤其社会主义国家绝大多数都是由政府出资兴办的。享受大学教育的人员，只需付一少部分费用，这种需要具有公共的性质。西方资本主义国家的公立大学也是如此。另外，像抚恤、救济、社会保险、价格补贴等也属于这类需要。

第三，大型公共设施和基础产业的投资需要。如邮电、通信、民航、铁路以及市政建设，这些产品在使用上具有共同性的特点，不可能被单个企业独占，具有公共产品的特征，社会主义国家这部分建设由政府出资，即使在资本主义国家，某个企业集团也负担不起，大部分仍然由政府投资兴建。

(3) 社会公共需要是共同的、特殊的和历史的。

“共同的”是指任何社会形态下都存在社会公共需要，它不会随着社会形态的更迭而消失。“特殊的”是指社会公共需要总是具体地存在于某种社会形态之中（如奴隶社会、封建社会、资本主义社会都有自己社会公共需要的内容）。如西方国家的一些福利是社会公共需要，但我国经济发展未达到，对我国来说就不是社会公共需要。像北欧一些国家，医疗、教育和养老（65岁以上）等是免费的。“历史的”是指社会公共需要随着生产力的发展不断变化，如对农业、工业和社会教育投资，在不同历史时期，它占财政支出的比例是不同的。

(三) 财政概念的一般表述

财政概念是对财政一般特征的抽象和概括，根据以上分析可认为：财政是国家为了满足社会公共需要，对一部分社会产品进行的集中性分配，可以简称为“以国家为主体的分配”。

四、公共财政的基本特征

所谓公共财政，指的是国家（或政府）为市场提供公共产品和服务的分配活动或经济行为，它是与市场经济相适应的一种财政模式或类型。公共财政主要有以下基本特征。

1. 以弥补市场失灵为行为准则

在市场经济条件下，市场在资源配置中发挥基础性的作用，但也存在市场自身无法解决或解决得不好的公共问题。比如，宏观经济波动问题、垄断问题、外部性问题等。解决这些问题，政府是首要的“责任人”。政府解决公共问题，对社会公共事务进行管理，需要以公

共政策为手段。而公共政策的制定和执行,又以公共资源为基础和后盾。公共财政既是公共政策的重要组成部分,又是执行公共政策的保障手段。相对于计划经济条件下大包大揽的生产建设型财政而言,公共财政只以满足社会公共需要为职责范围,凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项,公共财政原则上不介入;而市场无法解决或解决不好的,属于社会公共领域的事项,公共财政原则上就必须介入。

2. 公平性

公共财政政策要一视同仁。市场经济的本质特征之一就是公平竞争,体现在财政上就是必须实行一视同仁的财政政策,为社会成员和市场主体提供平等的财政条件。不管其经济成分如何,不管其性别、种族、职业、出身、信仰、文化程度乃至国籍如何,只要守法经营,依法纳税,政府就不能歧视,在财政政策上也不应区别对待。不能针对不同的社会集团、阶层、个人以及不同的经济成分,制定不同的财税法律和制度。

3. 非营利性

非营利性又称公益性。公共财政只能以满足社会公共需要为己任,追求公益目标,一般不直接从事市场活动和追逐利润。如果公共财政追逐利润目标,它就有可能凭借其拥有的特殊政治权力凌驾于其他经济主体之上,就有可能运用自己的特权在具体的经济活动中影响公平竞争,直接干扰乃至破坏经济的正常运行,破坏正常的市场秩序,打乱市场与政府分工的基本规则;财政资金也会因用于牟取利润项目而使公共需要领域投入不足。公共财政从财政收入来看,主要是依靠非营利性的税收手段取得收入;从财政支出来看,政府主要是将财政资金用于具有非营利性质的社会公共需要方面。

4. 法制性

公共财政要把公共管理的原则贯穿于财政工作的始终,以法制为基础,管理要规范和透明。市场经济是法制经济。一方面,政府的财政活动必须在法律法规的约束规范下进行;另一方面,通过法律法规形式,依靠法律法规的强制保障手段,社会公众得以真正决定、约束、规范和监督政府的财政活动,确保其符合公众的根本利益。具体而言,获得财政收入的方式、数量和财政支出的去向、规模等理财行为必须建立在法制的基础上,不能想收什么就收什么,想收多少就收多少,或者想怎么花就怎么花,要依法理财,依法行政。

第二节 政府与市场

在社会主义市场经济体制下,商品的生产和分配主要依赖非政府部门而不是政府部门。由于我国从封建社会直接跨入社会主义社会,没有经历资本主义商品生产方式,因此,对政府与市场关系的研究仅仅是近30年的事。而在资本主义国家里,经济学最古老的信条之一就是认为市场经济制度有其公平合理性,特别有利于资源的有效配置。倘若果真如此,为什么还需要政府部门?政府与市场在一国经济运行中是如何分工的?这一节将具体地探讨这一问题。

一、资源配置的两种方式

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,财政是一种政府的经济行为,因而研究财政问题要从政府与市场关系说起。市场是一种有效率的运行

机制，但市场的资源配置功能不是万能的，市场机制也有其本身固有的缺陷，经济学把这种缺陷称之为“市场失灵”（Market Failure）。市场失灵为政府介入或干预经济运行提供了必要性和合理性的依据，这也是分析和研究政府与市场关系的基础。

在市场经济体制下，市场对资源配置起主导作用，市场上的一切经济行为都是按照价格机制运作。古典经济学家们认为，完全竞争的市场机制可以通过供求双方的自发调节，使资源配置和社会生产达到最优状态，即所谓的“帕累托最优”。如果情况真是这样，财政的作用就应该只限于筹集政府收入，它存在的必要性也就只是源于国家的存在。但是，我们看到，现实情况并不是这么理想，在市场经济体制下，我们对财政存在必要性的认识还应该更进一步。问题主要在于完全竞争的市场机制只是经济学研究中的一种理想状态，在现实生活中并不具备形成完全竞争市场所需的全部条件。而只要有某一条件没有得到满足，市场机制在实现资源有效配置上就有可能出现失灵。

市场配置的这种供需关系在诸多的不确定性因素的驱动下，呈现出杂乱无章的状态，使人们不能很好地把握市场的资源配置功能。也就是说，市场这只“看不见的手”并非万能，经济学家称它为“市场失灵”或“市场失效”。这就必须由“看得见的手”即政府职能来发挥作用，采取宏观调控，以弥补市场的不足和限制市场消极作用的发挥。

市场失灵和市场缺陷是市场经济体制中财政存在的理论基础。

二、市场失灵及其表现

（一）市场失灵的涵义

市场失灵是指市场本身无法有效配置资源，从而引起收入分配不公平及经济社会不稳定的态势。对经济学家而言，这个词汇通常用于无效率状况特别重大时，或非市场机构较有效率并且创造财富的能力较私人选择为佳时。另一方面，市场失灵也通常被用于描述市场力量无法满足公共利益的状况。市场失灵的两个主要原因为：成本或利润价格的传达不适当，进而影响个体经济市场决策机制；次佳的市场结构。

（二）市场失灵的表现

1. 公共产品

公共产品是市场失灵的一个重要领域。西方经济学认为产品分为私人产品和公共产品。萨缪尔森在其《公共支出的纯理论》（The Pure Theory of Public Expenditure）一文中给出了公共产品的定义：纯粹的公共产品指的是这样的物品或劳务，即每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种物品或劳务消费的减少。西方经济学家根据萨缪尔森的定义，总结了公共产品相对于私人产品的特征：效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性。由于公共产品具有上述特征，市场对公共产品的生产进行资源配置时，就会出现失灵的现象。如国防、公安、航标灯、路灯、电视信号接收等。一般来说，由于“免费搭车”现象的存在，完全由市场决定的公共产品的生产量是不足的。在这种情况下，政府就应该设法增加公共产品的供给。

2. 外部效应

所谓外部效应，是指私人边际成本和社会边际成本之间或私人边际效益和社会边际效益之间的非一致性。即某些个人或厂商的经济行为影响了他人或厂商，却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬。由于私人经济主体主要以追求私人利益最大化为目标，所

以对于带有外部效应的物品或劳务的供给不是过多就是不足。外部效应除了影响社会经济效率之外,由于外部效应导致的成本或报酬分担不合理,它也会妨碍社会的公平。所以政府应当对外部效应进行矫正,将外部的成本或报酬内部化,使带有外部效应的产品的生产数量达到合理的水平。

外部效应说明一个厂商从事某项活动对其他人带来的利益或损失的现象。如上游水库可以使下游受益,这是正的外部效应;上游造纸厂对下游河流造成污染,这是负的外部效应。当出现正的外部效应时,生产者的成本大于收益,利益外溢,得不到应有的效益补偿;当出现负的外部效应时,生产者的成本小于收益,受损者得不到效益补偿,因而完全靠市场竞争不可能形成理想的效率配置。

当出现外部效应时,政府可以采用税收和财政补贴加以纠正。对正的外部效应给予适当补助鼓励,对负的外部效应加税缩小产量。还有另外两个办法:合并与外部效应有关的企业,使外部效应内部化;通过重新分配产权,由私人交易自行解决。

3. 自然垄断和规模经济

为了保证市场机制(看不见的手)能够发挥调节经济的作用,就必须有充分的竞争。然而在现实生活中,一方面,产品之间总是有差别的,存在着不同程度的不可替代性;另一方面,交通费用等交易成本也往往阻碍着资源的自由转移。这些都会增强个别厂商影响市场的能力,从而削弱市场的竞争性。

例如,自来水、电话、供电等自然垄断行业,大规模的生产可以降低成本,提高收益,即存在规模经济,一旦某个公司占领了一定的市场,实现了规模经营,就会阻碍潜在的竞争者的进入。同为新进入该行业公司,由于生产达不到一定的规模,成本会高于大公司。因此在规模经济显著的行业,特别容易形成垄断。在存在垄断的情况下,垄断者凭借自身的垄断优势,往往使产品价格和产出偏离社会资源的最优配置要求。其后果是剥夺了消费者剩余,造成社会净福利的损失,既不公平也不效率。为此,各国都致力于削弱垄断的势力,如制定反垄断法或政府通过自己生产(公共生产)或公共定价办法,来达到更高效率的产出。西方国家法律认定为垄断就要制裁,其中一个办法就是拆分。如美国电报电话公司一拆为四;1999年微软被美国司法部起诉为垄断,如果罪名成立,这家世界最大的软件公司将面临解体,后因美国经济不景气,这件事被搁浅。

4. 信息不充分和不对称

完全竞争市场的生产者和消费者都要求有充分的信息,生产者知道消费者需要什么,需要多少,以及需求的变化;消费者也知道产品的品种、性能和质量;生产者之间也需要相互了解。而在市场经济条件下,生产者与消费者生产、销售、购买都属于个人行为,都不可能掌握充分的信息。特别是随着市场规模的扩大,信息越来越分散、复杂,加工处理信息的成本也难以决策者所接受,从而不可避免地出现许多非理性决策。例如,购买电热水器的消费者并不知道每个品牌的供电安全问题,购买奶粉的顾客也不知道每种奶粉的质量情况。这就需要政府向社会提供有关商品的供求状况、质量、价格趋势以及前景预测资料。政府提供信息,弥补了市场缺陷,属于公共服务的范围。

5. 收入分配不公平

这是因为市场机制遵循的是资本与效率的原则。资本与效率的原则又存在着“马太效应”。从市场机制自身作用看,这是属于正常的经济现象。竞争的市场机制是按要素进行分