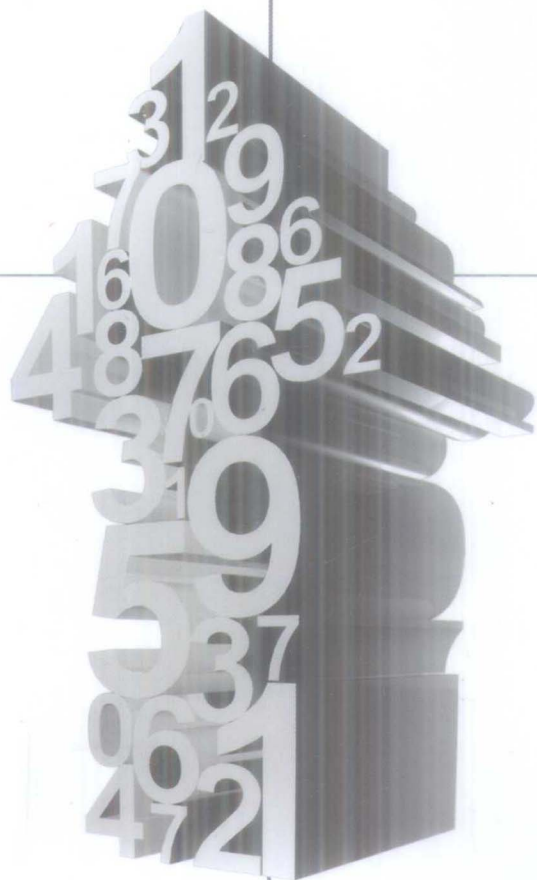


高等学校公司管理专业系列教材

财政与税收

CAIZHENG YU SHUISHOU

主编 李思泓



HEUP 哈尔滨工程大学出版社
Harbin Engineering University Press

财 政 与 税 收

主 编 李思泓

副主编 王秋燕 翁 伟 李 昊

哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

随着市场经济体制的逐步完善,政府财政与税收作为调节经济的重要手段,在宏观调控中的作用越来越显著,影响企业经营环境的财政政策、税收政策,也越来越被企业的经营者所重视。

从本科人才培养的角度出发,编写了本书,阐述了财政与税收的基本理论。全书共分为两编:财政编——阐述了财政概论、财政收入、财政支出、国家预算与预算管理体制、财政平衡和财政政策;税收编——阐述了税收原理、流转税、所得税、财产和行为税、资源税与特定目的税、税收征收管理体制等。

本书可作为大学本科教材,适用于经济管理类专业的学习。

图书在版编目(CIP)数据

财政与税收/李思泓主编. —哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社,2011.7
ISBN 978-7-5661-0182-2

I. ①财… II. ①李… III. ①财政-中国-高等学校-教学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(2011)第 128374 号

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451-82519328
传 真 0451-82549699
经 销 新华书店
印 刷 肇东市一兴印刷有限公司
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 14
字 数 297 千字
版 次 2011 年 7 月第 1 版
印 次 2011 年 7 月第 1 次印刷
定 价 33.00 元
<http://press.hrbeu.edu.cn>
E-mail:heupress@hrbeu.edu.cn

参 考 文 献

- [1] 王曙光. 财政与税收[M]. 北京:北京理工大学出版社,2010.
- [2] 邓子基. 财政学[M]. 3 版. 北京:高等教育出版社,2008.
- [3] 中国注册会计师协会. 税法. 北京:经济科学出版社,2010.
- [4] 段迎春. 现代财政与税收[M]. 2 版. 北京:中国金融出版社,2008.
- [5] 葛文芳. 财政与税收[M]. 北京:清华大学出版社,2006.
- [6] 陈共. 财政学[M]. 6 版. 北京:中国人民大学出版社,2009.
- [7] 盖瑞,高彦彬. 财政学[M]. 北京:北京大学出版社,中国林业出版社,2007.
- [8] 储敏伟,杨君昌. 财政学[M]. 北京:高等教育出版社,2006.
- [9] 宋瑞敏. 财政与税收[M]. 北京:机械工业出版社,2007.
- [10] 岳松,陈昌龙. 财政与税收[M]. 北京:清华大学出版社,北京交通大学出版社,2008.
- [11] 蔡秀云. 财政与税收[M]. 北京:首都经济贸易大学出版社,2010.
- [12] 邓子基,林致远. 财政学[M]. 北京:清华大学出版社,2008.
- [13] 段治平. 财政与税收[M]. 北京:清华大学出版社,北京交通大学出版社,2008.
- [14] 戴罗仙. 财政学[M]. 长沙:中南大学出版社,2009.
- [15] 岳松. 财政与税收[M]. 北京:清华大学出版社,2010.
- [16] 谢晓娟. 财政与税收[M]. 福建:厦门大学出版社,2009.
- [17] 张馨. 财政学[M]. 北京:科学出版社,2006.
- [18] 朱福兴,上官敬芝. 财政学[M]. 北京:机械工业出版社 2010.
- [19] 宋凤轩,孙健夫. 财政与税收[M]. 北京:人民邮电出版社,2007.
- [20] 单惟婷. 财政与税收[M]. 北京:中国金融出版社 2009.
- [21] 吕晓青,池仁勇. 财政与税收[M]. 浙江:浙江大学出版社,2006.
- [22] 刘冰,岳松. 财政与税收[M]. 北京:中国商业出版社,2007.

教材编写指导小组

主任委员：孙 权

副主任委员：孟禹男 孟上九 赵 梅

委 员：（按姓氏笔画排列）

孔 宁	方 坤	王 伟	王 颖
付万杰	刘玉成	刘殿轩	孙 权
李永世	吕 圻	孟上九	赵 梅
崔志勇	秦兆伟		

前 言

随着市场经济体制的逐步完善,政府财政与税收作为调节经济的重要手段,在宏观调控中的作用越来越显著,影响企业经营环境的财政政策、税收政策,也越来越被企业的经营者所重视。

编者从高校本科人才培养的角度出发编写了本书,阐述了财政与税收的基本理论。全书共分为两编:财政编——阐述了财政概论、财政收入、财政支出、国家预算与预算管理体制、财政平衡和财政政策;税收编——阐述了税收原理、流转税、所得税、财产和行为税、资源税与特定目的税、税收征收管理体制等。

本书第1章、第7章和第11章由李思泓(哈尔滨理工大学)编写;第2章、第5章、第8章、第9章由王秋燕(哈尔滨理工大学)编写;第3章、第6章、第10章由翁伟(佳木斯大学)编写;第4章由李昊(哈尔滨理工大学)编写。全书由主编李思泓统稿。

本教材在编写的过程中,参考吸纳了很多同类教材、著作、论文的相关成果,限于篇幅恕不一一列出,特此说明向所有参考文献的作者表示深深的谢意。限于笔者水平,书中疏漏和错误在所难免,敬请广大读者批评指正。

编 者

2011年6月

目 录

财 政 编

第 1 章 财政概论	1
1.1 财政的起源	1
1.2 财政的发展	3
1.3 财政的职能	4
1.4 公共财政理论	8
第 2 章 财政收入	13
2.1 财政收入分类.....	13
2.2 财政收入规模.....	15
2.3 财政收入结构.....	19
2.4 财政收入原则.....	20
2.5 公债.....	21
第 3 章 财政支出	30
3.1 财政支出分类.....	30
3.2 财政支出规模.....	33
3.3 财政支出结构.....	39
3.4 财政支出效益.....	42
3.5 购买性支出.....	45
3.6 转移性支出.....	50
第 4 章 国家预算与预算管理体制	59
4.1 国家预算概述.....	59
4.2 国家预算制度.....	64
4.3 预算外资金.....	66
4.4 国家预算管理体制.....	72
第 5 章 财政平衡和财政政策	76
5.1 财政平衡与财政赤字.....	76
5.2 财政政策.....	80

5.3 财政政策与货币政策协调配合	86
-------------------	----

税 收 编

第6章 税收原理	92
6.1 税收概述	92
6.2 税收负担与税负转嫁	99
第7章 流转税	106
7.1 流转税概述	106
7.2 增值税	107
7.3 消费税	119
7.4 营业税	128
7.5 关税	136
第8章 所得税	143
8.1 所得税概述	143
8.2 企业所得税	144
8.3 个人所得税	155
第9章 财产及行为税	166
9.1 房产税	166
9.2 车船税	168
9.3 印花税	170
9.4 契税	177
第10章 资源税与特定目的税	181
10.1 资源税	181
10.2 土地增值税	184
10.3 城镇土地使用税	188
10.4 耕地占用税	191
10.5 车辆购置税	193
10.6 城市维护建设税与教育费附加	195
第11章 税收征收管理体制	199
11.1 税收的征收管理	199
11.2 纳税人的权利和义务及法律责任	209
参考文献	215

财 政 编

第1章 财政概论

【学习目标】

财政是政府调控经济的重要手段,通过本章学习,理解财政的概念、财政的产生与发展、了解现实中的财税现象、重点理解财政的特征和本质、掌握公共财政的特征以及财政的基本职能。

【关键词】

财政;财政职能;财政分配;市场经济;公共财政

1.1 财政的起源

1.1.1 财政的概念

通过对财政现象的描述,我们看到所说的财政指的是国家(政府)为了实现其职能,凭借政治权力(公共权力)直接参与社会总产品分配的一种活动。在现实经济生活中财政活动就表现为政府的一系列收支活动。国家以税收、国有企业税后利润、事业收入、公债等形式从社会取得收入,然后再以对文教科卫、行政、国防等单位的财政支出形式拨付出去,同时还有对居民的补贴、社会保险、借款的还本付息支出,以及对国有企业的投资支出等,此外为了使财政活动有序地进行,国家还需要制定各种财政、财务、会计制度和各种税收法规以及编制财政预、决算等。通过上述这些财政收支活动,我们看到财政参与社会产品分配主要由以下几个要素组成:

1. 财政分配的主体是国家。财政分配以国家为前提,国家直接决定着财政的产生、发展和范围,没有国家,财政也不存在。在财政分配中国家处于主动的、支配的地位,财政收入的取得、支出的安排、财政政策法规的制定,财政收支的规模、来源、使用方向均决定于国家的意志。

2. 财政分配的客体是一部分社会产品或国民收入。财政分配的客体即为财政分配的对

象,社会总产品是各国家在一定时间内(通常指一年)物质生产部门的劳动者所生产出来的物质财富的总和,社会产品首先在企业内根据企业财务制度扣除生产资料和劳动的耗费,然后对剩下的企业利润部分进行财政收入的分配。所以财政分配的对象是社会产品但不是全部。

3. 财政分配的目的是满足国家实现其职能的公共需要。任何一个国家建立之后都面临着对内维护社会正常秩序、对外保卫国家安全的任务,这就需要公安、司法、检查、军队的存在,同时还有发展经济、提高国民素质、维持物价稳定的职能需求,而国家并不从事物质资料的生产,要想实现上述职能必须要有一定的财力作为保障。所以财政分配的目的在于通过各种财政收支形式从社会总产品中集中一部分财力以保证国家职能的需求,没有财力支持的国家将处于一种瘫痪状态。

4. 财政分配的形式既有实物和力役形式也有价值形式。在自然经济条件下财政分配主要采取实物和力役形式,但在商品经济和市场经济条件下,财政分配则以价值形式为主,表现为货币的收支。

1.1.2 财政的起源

财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物,是剩余产品和私有制出现之后随着国家的产生而产生的。在原始社会时期,社会生产力十分低下,没有剩余产品、人们在原始社会的共产经济中生存,共同劳动、共同占有劳动成果,财政也没有作为一个独立的经济范畴而产生,只是出现了财政分配的萌芽。到了原始社会末期社会生产力有了一定的发展,出现了私有财产、出现了商品交换、出现了货币,逐步导致了私有制的产生。社会逐步分为奴隶和奴隶主根本利益对立的两个阶级,奴隶主阶级要占有生产资料、强迫奴隶服从自己的统治,就必须建立包括监狱、法庭、警察、军队等的强制机构,国家就这样产生了。财政的产生必须具备两个最基本的条件:一个是经济条件;另一个是政治条件。

1. 财政产生的经济条件

在生产力极其低下的原始公社时期,没有剩余产品,不存在社会公共需要,更不会产生国家,没有国家也就不会出现国家的政治权力参加社会产品的分配活动。在原始社会末期,随着社会分工的出现,社会生产力有了很大发展,出现了剩余产品,相应产生了必须由剩余产品予以满足的社会共同需要。所以说,社会生产力的发展和剩余产品的出现是财政产生的首要条件。

2. 财政产生的社会政治条件

随着生产力的发展,需要一种日益同社会脱离、又凌驾于社会之上的政治力量,把阶级冲突保持在“秩序”许可的范围以内,这个力量就是国家。国家权力一经产生,便不仅仅行使阶级统治的职能,而且同时行使有关的社会职能,满足某些社会公共需要,如文化教育、公共工程及社会公共设施等。而国家机器本身并不是创造社会财富的生产组织,不能为自身提供任何物质资料,它所需要消费的物质资料只能依靠国家的权力,采取强制无偿的手段将物质或生产

的一部分物质产品转化为国家所有,以满足国家实现其职能的需要,与此同时,社会生产力的发展也提供了满足这种需要的剩余产品。这样,就在整个社会产品分配中,出现了以国家为主体的、依靠权力进行分配的现象,即财政分配。

综上所述,对于财政产生的条件可以归纳为:生产力的发展和剩余产品的出现为财政产生提供了物质条件,使财政的产生成为可能;社会生产力发展到一定水平,剩余产品的规模达到相当程度后,公共权力——国家的产生,为财政产生奠定了政治基础。

1.2 财政的发展

随着生产力的不断发展和生产关系的不断变更,人类社会经历了几个不同生产资料所有制为基础的社会形态,以及与之相适应的国家形态,从而也产生了几种不同类型的国家财政。

1.2.1 奴隶制国家的财政

奴隶制国家的财政是建立在奴隶制生产关系基础上,并为奴隶主统治阶级利益服务的。奴隶制财政收入有:(1)田赋收入,奴隶社会的经济基础是土地及围绕土地形成的,所以以土地出产物和耕种土地的劳役为征收对象的财政收入是当时财政收入的重要来源;(2)战争收入和贡纳收入;(3)军赋收入;(4)工商捐税收入,指对从事土地经营之外的各类手工业生产者和商人课以税收。

奴隶制国家的财政支出有:军事支出;皇室和国家机构支出;宗教、祭祀支出;建设性支出等等。由于奴隶社会的生产力水平较低,自然经济占据统治地位,整个社会的分配基本上采用实物形式,这就决定了奴隶制财政的分配也主要采取了实物形式。

1.2.2 封建制国家的财政

封建制国家的财政是建立在封建社会生产关系基础上,并为封建主(贵族和地主)利益服务的。封建制国家财政收入主要有:(1)田赋收入,以农业经济为基础的田赋收入和对工商业者和商人课征的各种捐税收入。(2)官产收入,封建主统治阶级在其领地内奴役和剥削农奴的收入。(3)贡奉收入;(4)专利收入,封建制国家对采矿、渔猎、采伐等特权转让的收入,以及国家对盐、铁、酒、茶等专卖垄断经营权转让所获得的收入;(5)公债收入,封建制国家为解决入不敷出的财政状况,以信用方式向商人或拥有资产者举债取得的收入。封建制国家的财政支出主要有:军事支出、封建宗教赏赐支出、皇室支出、债务偿还和战争协约支出。

在封建社会里自然经济仍占统治地位,但随着生产力的发展商品经济日渐发达,因此封建社会的财政分配就同整个社会产品一样,在采取实物形式的同时越来越多的采取价值形式。与此同时封建社会还产生了一些在现代社会具有很大重要性的财政范畴,如在封建社会末期,封建制国家由于对内统治事物和对外战争频繁等原因,被迫向新兴资产阶级借债,新兴资产阶

级凭借自己的经济实力,以向封建制国家提供财政资助为手段,力求获得相应的政治权利和政治地位,通过是否同意纳税和借债获得审查和监督国家财政的权利,国家预算者以新的财政范畴也产生了。

1.2.3 资本主义国家的财政

资本主义国家的财政是建立在资本主义社会生产关系基础上,并为资产阶级利益服务的。商品经济关系得到充分发展,社会劳动生产率的大大提高,同时也提高了剩余产品在社会总产品中的比重,从而为财政关系的扩大奠定了物质基础;相应的财政关系得到空前发展。

资本主义的收入主要有税收、公债和财政性货币发行,资本主义国家的财政支出主要有(1)军事支出,资本主义国家军事支出在第二次世界大战前比例较大,在第二次世界大战之后军事支出的比例有所下降但仍然在各个国家中居于主要地位;(2)社会保险和社会福利支出。包括国家对教育、失业救济、退休金等方面的支出,资本主义国家是崇尚福利,所以此项支出在资本主义国家的比例较大;(3)国家投资支出,在资本主义社会依据市场规律,一些无利或微利及资本家无力承担的公共工程投资由国家承担;(4)行政机构费用;(5)债务还本付息支出。

由于不同时期经济发展的任务不同,资本主义财政在不同时期的侧重点也有所不同,在自由资本主义时期,国家采取了自由放任的财政政策不直接干预经济,只是创造资本主义经济发展所必需的外部条件;而随着现代资本主义经济的发展,客观上要求国家利用行政权力和财政手段干预经济,因此资本主义财政不仅是国家维持行政管理和公共需要的财力保证,也成为国家干预经济的重要杠杆。在资本主义社会由于具有高度发达的市场经济,因此财政分配采用的是价值形式。

1.2.4 社会主义国家的财政

社会主义国家建立在以生产资料公有制为主体、各种经济共同发展的所有制结构基础上,社会主义公有制决定了社会主义国家财政的性质及特点。

财政凭借国家的政治权力参与分配,保持了财政分配强制、无偿的共性;财政以生产资料所有者代表身份参与分配,表现了社会主义财政分配的特殊性。财政具有两重性。社会主义国家的双重职能,决定了国家财政由两个部分即公共财政和国有资产财政组成,它们各自具有不同的职能和任务。

1.3 财政的职能

财政职能是财政本身所固有的功能。财政职能从本质上说是由国家的职能所决定的,而后者又随着一定时期经济条件的变化而有所不同。因此,在人类历史上,财政职能是随着社会经济制度的变革而变化的。

1.3.1 资源配置职能

1. 资源配置的含义

资源配置是指为满足人们的需要,将有限的资源在各种可能的用途间进行分配和组合,并形成一定的资产结构、产业结构。

广义的资源配置,除了生产要素在生产者之间的配置,还包括消费品在消费者之间的配置。这里所涉及的资源配置是狭义的资源配置。毫无疑问,相对于人类的需要而言,资源是稀缺的。因此,如何有效地配置资源是各国政府面临的头等重要的经济问题,也是经济学研究的核心问题。

市场经济条件下的资源配置,自然主要靠市场,因为从总体上来说,市场配置是有效率的,也可以说迄今还没有比市场更有效率的配置机制。然而市场在资源配置方面也存在着失灵,垄断、信息不充分、外部性与公共物品的存在使市场在资源配置领域难以独善其事,还必须依靠政府的作用来弥补市场的失灵。总之,社会主义市场经济条件下资源配置的机制应该是市场和政府共同发挥作用的二元机制。其中,市场在其中发挥基础性作用,政府则在某些重要领域和市场失灵领域发挥补充作用,二者共存互补,共同承担起优化资源配置的责任。

政府配置资源,有行政和法律手段、组织公共生产和财政手段等多种方式。但财政作为国家或政府为主体的分配,拥有税收、公共支出等多种有效的工具,天然具有资源配置的功能,因而成了政府进行资源配置的重要手段之一。

2. 财政资源配置职能的实现方式

(1) 合理确定财政收支占国内生产总值的比重

必须确定财政资源占社会整体资源的比重,从而实现社会资源在民间部门和政府公共部门间的合理配置。即明确社会资源应有多大比例被财政集中起来,转化为政府可控的资源用于提供公共物品,有多少资源应由市场配置,用于私人物品的提供。近年来,我国财政收支占GDP的比重逐年上升,财政资源配置职能增强,但是也需要防止财政收支增长速度过快、财政收支占GDP的比重过高,以致影响市场在资源配置中的基础性作用。

(2) 优化财政支出结构

支出结构也就是财政资源内部的配置比例。例如,购买性支出与转移性支出的比例以及购买性支出内部的配置比例等,其中,前一个比例决定财政最终占有经济资源的规模,对财政配置资源的总量有决定性的影响,后一个比例则表明财政资源在不同公共物品项目上的配置比例。

(3) 合理运用财政手段调节和引导民间资源的合理配置

未被财政集中的民间资源的配置原则上属于市场机制作用的范围。当市场本身的配置有效率时,各种财政政策工具应保持中性,不干扰市场机制的运行。当市场本身的配置效率不高时,可考虑采用非中性的财政政策手段进行调节,实现社会资源整体的优化配置。

(4) 提高财政配置工具的使用效率

财政配置的基本工具是税收和财政支出。需要在借鉴国际先进经验的基础上,建立和完善适合我国国情的科学的税收制度和财政管理制度,例如,加强税收征管、政府采购制度、国库集中支付制度、实行“收支两条线”管理制度等。

1.3.2 收入分配职能

1. 收入分配的含义

收入分配是指国民经济在一定时期内创造的国民收入,按一定的方式在政府、企业和居民个人之间进行的分割。

国民收入分配之所以要经过两个层次,是由收入分配的公平准则所决定的。收入分配的公平包括经济公平和社会公平两项内容。

所谓经济公平是指在收入分配中,根据在收入创造过程中要素的贡献来决定收入分配的一种准则。没有贡献要素,就没有资格参与分配;提供的要素多,收入就多;提供的要素少,收入就少。按这样一种规则进行分配是符合经济公平准则的。经济公平着眼于分配的规则或分配过程的公平合理。

所谓社会公平是指将收入差距维持在现阶段社会各阶层居民所能接受的合理范围内。显然,收入差距过大、两极分化与收入差距过小乃至平均主义都不是社会公平准则所能接受的,社会公平着眼于分配的结果,强调收入分配的结果要能为社会所接受。

财政既通过征收间接税和凭借国家对国有企业的所有权取得要素收入而参与初始分配,又是政府对要素收入进行再分配的主导形式。毫无疑问,财政可以对国民收入的公平分配产生重要影响。

2. 财政收入分配职能的实现方式

(1) 合理界定市场分配与财政分配的界限与范围

对于市场分配的范围,财政不能越位,凡属于财政分配的范围,财政应尽其职。例如,初始分配中企业职工工资、股息收入等要素收入水平的决定,应由市场分配来完成,财政不应干预。财政只能对市场分配的结果根据社会公平的要求通过再分配进行调节,例如,应由政府提供的社会福利和社会救济,财政必须承担起相应的职责。

(2) 加强税收对收入的调节作用

税收是政府进行收入再分配的重要手段。个人所得税的累进税率起到了削平峰尖、填补谷底的作用,实现公平分配;开征消费税,选择对奢侈品和贵重消费品课税,可以调节高收入者的实际可支配收入。

(3) 利用财政转移性支出制度

转移性支出制度在公平收入分配方面的作用主要是针对社会弱势群体的。保证社会弱势群体起码的生活水平和福利水平,是财政再分配的责任。我国当前对农村地区实行的耕地补

贴、种子补贴以及家电下乡补贴等都是缩小城乡居民收入分配差距的重要体现。

1.3.3 经济稳定职能

1. 经济稳定与发展的含义

经济稳定是宏观经济运行的一种理想状态,包括充分就业、物价稳定和国际收支平衡多重含义。

充分就业是指可就业人口的就业率达到了一个很高的比例。充分就业不是指可就业人口百分之百就业。因为在有工作能力的人口中存在一部分因工资待遇和工作条件等原因而不愿意工作,或者有工作能力且愿意工作但不主动寻找工作的人口。同时,就业结构也在不断变化,在调整就业结构的过程中,会有一部分人口暂时脱离工作岗位,因而在任一时点上,社会上的自愿失业和结构性失业在任何国家或社会都是不可避免的。充分就业不等于百分之百的就业,而是指可就业人口实现了比较高的就业比率。

物价稳定是指物价总水平的基本稳定,只要物价总水平上升幅度是在经济和社会发展可接受的范围内,例如3%~5%,即可视为物价水平稳定。也就是说,物价稳定并不意味着物价绝对静止不动或上涨率为零。纸币流通制度的一个特点就是,除了出现严重的过剩型经济危机之外,一般不存在物价总水平下跌的机制。即使在经济正常运行时期,物价总水平一般也是不断上升的。

国际收支平衡是指一国在进行国际经济交往时,其经常性项目和资本性项目保持收支平衡,不出现大的逆差或顺差。国际收支出现大量逆差,会导致该国外汇储备减少,本国货币对外币汇率下降,削弱本国的经济实力;国际收支出现大量顺差,则会使本国货币对外币汇率上升,影响出口,且会使大量外资流入,加剧本国的通货膨胀。

经济发展与经济增长是不同的概念。发展比增长的含义要广,它不仅意味着产出的增长,还包括市场在经济总量的平衡、结构与环境的优化方面存在重大的缺陷,政府在经济的稳定和发展中还担负着重要的责任。而在政府可以利用的各种政策手段中,财政可以发挥重要的作用。

2. 财政经济稳定与发展职能的实现方式

(1) 发挥财政制度对宏观经济运行的“自动稳定器”作用

“自动稳定器”是指那些能随经济形势的变化自动发生作用(即不需政府主动采取行动),而缩小社会总供需差距,缓解经济波动的财政制度的总称。当社会总需求大于总供给,从而经济过热时,税收会自动增加,各种福利和救济支出也会自动减少,其结果会对总需求的扩张和通货膨胀产生一种自动的抑制力量;相反,当社会总需求小于总供给时,税收会自动减少,财政安排的福利和救济支出会相应增加,从而会自动地增加总需求,减轻经济萧条的程度。“自动稳定器”是政府实现经济稳定的第一道防线。

(2) 采取相机抉择的财政政策,促进社会总供需的平衡

当社会总需求大于总供给时,应采取减少支出和增加税收或二者并举的紧缩性财政政策,通过减少政府需求和非政府需求来压缩总需求;当社会总需求小于总供给时,应采取扩张性财政政策,即增加支出和减少税收或二者并举,由此增加社会总需求。

(3) 加强财政政策与货币政策、汇率政策的协调与配合

财政与货币政策在实现经济总量平衡方面互有短长,应该相互配合,避免相互掣肘和矛盾的情况发生。另外,在国际收支方面,财政政策还应注意与汇率政策的相互协调。

1.4 公共财政理论

1.4.1 公共财政的含义和特点

1. 公共财政的含义

公共财政是指国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动,也是与市场经济相适应的一种财政类型和模式。

2. 公共财政的特点

(1) 弥补市场失灵的财政

整个市场有两大系统:市场和政府。财政是政府的分配活动或经济活动,因而市场经济下的财政的首要问题和根本问题,就是政府和市场的关系。用一句通俗的话来说明政府和财政的关系就是:市场能干的,政府就不要去干;市场不能干的,政府就要去干。政府及其财政只能干市场不能干而又需要干的事,只能站在市场活动之外,为市场活动提供服务,从而表现为一种“公共”的活动。

(2) 为市场活动提供公平服务的财政

公平服务是指政府及其公共财政在为市场提供服务的过程中的公正行为。市场经济是由无数的个人和企业的交换活动所组成的,只要他们遵守所在国法律法规,依法经营纳税,政府及其公共财政都应当按照统一标准和规格,以相同的态度和方式对待之。所有的市场主体都无法依靠政府权力而索取额外的价格和利益,也不会因为政府权力的干预而支付额外的费用。

(3) 是非市场营利性的财政

在市场经济条件下,经济主体追求的是个体本身的利润目标,而作为社会管理者的政府追求的则是社会目标。

(4) 是法治化的财政

市场经济下的财政是法治财政,即政府的财政活动和运作是在法律法规的规范下进行的。正是通过法律形式,依靠法律手段,社会公众才得以真正决定、约束、规范和监督政府及其财政的活动,才能确保政府的行为必须遵循市场和资本的根本要求,确保政府的公共活动必须符合私人的根本利益。

公共财政是建立在现代市场经济条件下,从市场失灵出发,来界定公共部门即政府的经济活动范围和职能的政府财政。公共财政学的分析基点和根本思路是政府如何矫正市场失灵的分析。这里从市场失灵角度,来论述公共财政的必要性,即政府干预经济的必要性,同时也阐述了政府干预经济的局限性及政府干预经济与市场自行运行的权衡。

1.4.2 市场失灵与政府干预的必要性

1. 市场失灵的内容

(1) 外部性

外部性或称溢出效应,指的是企业或个人向市场之外的其他企业或其他人,所强加的成本或利益,即某人或某家企业的活动给他人或其他企业造成了有利或不利的影 响,但是并没有因此而取得报酬或提供补偿。正外部效应产生的收益处于价格体系之外,无法定价,具有典型的非排他性。负外部效应把成本强加给别人,也有非排他性。

对于产生外部经济的行为主体来说,政府采取提供补助等鼓励性措施,使其获得部分补偿;对于产生外部不经济的行为主体来说,政府采取一些校正性措施,如征税,使其承担全部社会机会成本。政府可通过法律手段、行政手段或经济手段,来校正外部性,使外部性产生的社会收益或社会成本内部化。

(2) 公共产品

公共物品是指这样一类商品,将该商品的效用扩展于他人的成本为零,因而无法排除他人共享,即存在要排除特定的人消费,或使用现有的公共物品不可能,或至少成本非常大。

所谓的纯公共物品具有若干人消费是联合消费或非竞争性消费的性质。也就是说,某个人对某种产品消费不减少其他人对相同产品的同时消费。

公共物品的上述性质意味着其在市场定价方面遇到困难,因为市场机制排斥那些不愿支付现行价格的人消费某种产品或服务。可是,倘若存在非排他性,卖方不可以向买方索取价格,因为后者在任何情况下都可免费消费,即存在免费搭车现象(free-rider problem)。从另一角度来说,如果利用某种机制可以排斥其他人享受公共物品,则这样的做法使低效用扩展于他人的成本为零。总之,没有政府介入,私人企业没有动力生产和销售这类物品和服务。这类对经济增长、人们生活水平提高至关重要的公共物品将严重供给不足,这一事实为政府干预提供了一个基本依据。

既然提供公共物品的责任只能由政府负担,那么政府必须寻找收入来源,以支持公共物品的供给和维护。这些收入来自于税收,税收在某一方面是我们为公共物品所支付的价格。

(3) 垄断

当某一行业在产出达到相对较高的水平之后,存在着规模收益递增或成本递减情况时,就会形成自然垄断。而垄断定价不是按价格等于边际成本规则制定的,垄断者可能通过限制产量获得较高价格。因此帕累托条件遭到破坏,不可能实现资源配置效率。当出现垄断时,政府