

# 全国经济专业技术资格考试 专用教材

# 2012

全国经济专业技术资格考试专家指导组 编著  
全国经济专业技术资格考试指导中心 监制

# 财政税收 专业知识与实务

## 中级 教材

### 十年高效通过 百万考生选择

依据最新考试大纲编制  
配套培训课程与最新考试大纲同步

**零基础：**从考生实际出发，零基础也可迅速提升能力  
**省时间：**为考生量身打造，易于理解，节省备考时间  
**高通过：**提示考点含金量，高分通关的必备复习资料

### 购正版教材，获得超值回报！

本专用教材在全国考试报名点、考试中心均有销售，由考试指导中心监制、考试专家指导组针对最新考试大纲编写而成，旨在帮助考生快速通过考试。

添知赢学习卡 ¥300元

购买本书提供价值300元学习礼包：

- ★ 全套视频教学课程+完备辅导讲义
- ★ 随堂练习+考前评测+应试题库
- ★ 获得最新版考试大纲分析
- ★ 2011年全国经济专业技术资格考试真题、答案和答题卡

【开通流程详见封底】 使用期限：至2013年教材全国首发

学习卡密码覆盖区

■ 使用流程详见封底



电子工业出版社  
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY  
<http://www.phei.com.cn>

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。  
版权所有，侵权必究。

**图书在版编目 (CIP) 数据**

财政税收专业知识与实务 (中级) 教材 / 全国经济专业技术资格考试专家指导组编著. —北京: 电子工业出版社, 2012.6

全国经济专业技术资格考试专用教材

ISBN 978-7-121-16769-0

I. ①财… II. ①全… III. ①财政管理 - 资格考试 - 教材②税收管理 - 资格考试 - 教材 IV. ①F81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 069940 号

责任编辑: 胡辛征

特约编辑: 赵树刚

印刷: 东莞市翔盈印务有限公司

装订:

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编: 100036

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 19.75 字数: 506千字

印次: 2012 年 6 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系及邮购电话: (010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 [zltz@phei.com.cn](mailto:zltz@phei.com.cn), 盗版侵权举报请发邮件至 [dbqq@phei.com.cn](mailto:dbqq@phei.com.cn)。

服务热线: (010) 88258888。

# 前 言

全国经济专业技术资格考试，一般又称为经济师考试，是我国为更好地评价经济专业技术人员的能力和水平，促进经济专业技术人员不断提高业务知识和能力而设立的职称考试。根据原人事部颁布的《经济专业技术资格考试暂行规定》及其《实施办法》（人职发〔1993〕1号），决定在经济专业技术人员中实行初、中级专业技术资格考试制度。经济师考试由我国人力资源和社会保障部人事考试中心统一组织、统一制订大纲、统一命题、统一制订评分标准，参加考试后成绩合格者，获得相应级别的专业技术资格，由人力资源和社会保障部统一发放合格证书。考试每年举行一次，时间一般安排在11月初，每位应试人员必须通过经济基础知识和专业知识与实务两门科目的考核。

为使广大应试人员准确把握《经济专业技术资格考试大纲》，全面了解及掌握大纲所涵盖的知识内容，我们组织编写了本套教材。无论从教材篇章的结构划分，还是所属内容的选取、编排，都精准地切合了考试大纲的要求，做到与大纲一致，使广大应试人员在学习过程中有序可循，从而更高效地完成考前复习。

我们精心编制本书，但书中难免存在疏漏和不足之处，恳请广大读者批评指正。

祝广大应试人员顺利通过考试！

全国经济专业技术资格考试专家指导组  
全国经济专业技术资格考试指导中心

2012年4月

# 目 录

<b>第一章 公共财政与财政职能</b> .....	1
第一节 公共产品与公共财政理论 .....	1
第二节 财政的职能 .....	3
<b>第二章 财政支出理论</b> .....	11
第一节 财政支出的分类 .....	11
第二节 财政支出的经济影响 .....	13
第三节 财政支出的规模 .....	15
第四节 财政支出的效益分析 .....	21
<b>第三章 财政支出的内容</b> .....	27
第一节 购买性支出 .....	27
第二节 转移性支出 .....	39
<b>第四章 税收理论</b> .....	57
第一节 税收概述 .....	57
第二节 税收原则 .....	58
第三节 税法与币兑制 .....	65
第四节 税收负担 .....	73
第五节 国际税收 .....	79
<b>第五章 商品课税制度</b> .....	88
第一节 增值税制 .....	88
第二节 消费税制 .....	100
第三节 营业税制 .....	108
<b>第六章 所得税制度</b> .....	117
第一节 企业所得税 .....	117
第二节 个人所得税 .....	134
<b>第七章 其他税收制度</b> .....	142
第一节 房产税 .....	142
第二节 契税 .....	144
第三节 车船税 .....	148
第四节 城镇土地使用税 .....	151
第五节 印花税 .....	154
第六节 资源税 .....	159
第七节 城市维护建设税 .....	161
第八节 教育费附加 .....	162

<b>第八章 税务管理</b> .....	164
第一节 税务基础管理 .....	164
第二节 税收征收管理 .....	178
第三节 税收控制管理 .....	188
<b>第九章 纳税检查</b> .....	190
第一节 纳税检查概述 .....	190
第二节 增值税的检查 .....	200
第三节 消费税的检查 .....	203
第四节 营业税的检查 .....	206
第五节 企业所得税的检查 .....	209
<b>第十章 国债</b> .....	222
第一节 国债的概念与分类 .....	222
第二节 国债的规模 .....	227
第三节 国债的发行 .....	230
第四节 国债的偿还 .....	234
第五节 国债市场 .....	237
<b>第十一章 政府预算管理理论</b> .....	239
第一节 政府预算的含义及特征 .....	239
第二节 政府预算的模式 .....	243
第三节 政府预算的原则与政策 .....	250
<b>第十二章 政府预算管理制度</b> .....	253
第一节 部门预算制度 .....	253
第二节 政府采购制度 .....	255
第三节 建立现代国库制度 .....	257
第四节 政府收支分类制度 .....	260
第五节 预算绩效评价体系的建立 .....	261
<b>第十三章 政府间财政关系</b> .....	266
第一节 财政集权与分权问题及财政分权理论 .....	266
第二节 政府间收支划分的制度安排 .....	269
第三节 分税制财政管理体制 .....	277
第四节 政府间转移支付制度 .....	282
第五节 省以下预算管理体制的改革创新 .....	289
<b>第十四章 财政平衡与财政政策</b> .....	292
第一节 财政平衡 .....	292
第二节 财政政策 .....	295
第三节 财政政策与货币政策的配合 .....	302

# 第一章 公共财政与财政职能

## 第一节 公共产品与公共财政理论

现代市场经济理论通常将财政称为公共财政 (Public Finance), 或公共部门经济、公共经济。公共财政的理论基础是“公共产品”和“市场失灵”理论。

### 一、公共产品的概念及其特征

公共产品是私人产品的对称, 是指具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性的产品。公共产品的特征是在同私人产品的特征相比较而得出的, 相对于私人产品的特征来说, 公共产品具有如下特征:

#### (一) 效用的不可分割性

公共产品是向整个社会提供的, 具有共同受益与消费的特点, 其效用为整个社会的成员所共同享有, 不能将其分割为若干部分, 分别归某个人或集团享用。如国防就是公共产品的典型实例, 国防提供的安全保障是对国内所有人提供的, 只要生活在本国境内, 任何人都无法拒绝这种服务。同时, 也不可能将拒绝接受此项服务的人与在市场上为此项服务付款的人区别开来。

#### (二) 受益的非排他性

受益的非排他性是指产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人所专有, 要将一些人排斥在消费过程之外, 不让他们享受这一产品的利益是不可能的。例如, 消除空气中的污染是一项能为人们带来好处的服务, 它使所有人能够生活在新鲜的空气中, 要让某些人不能享受到新鲜空气的好处是不可能的。

#### (三) 取得方式的非竞争性

一部分人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费, 一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益, 受益对象之间不存在利益冲突。例如国防保护了所有公民, 其费用及每一公民从中获得的好处不会因为多生一个孩子或出国一个人而发生变化。

#### (四) 提供目的的非盈利性

提供公共产品不以盈利为目的, 而是为了追求社会效益和社会福利的最大化。而私人产品的提供则是追求利润的最大化。

公共产品的上述四个特征是密切联系的, 其中核心特征是非排他性和非竞争性, 而效用的不可分割性与提供目的的非盈利性是非排他性和非竞争性的自然延伸。公共产品的非排他性和非竞争性, 要求公共产品的生产必须由公共支出予以保证、经营管理必须由非盈利组织承担。

公共产品的特征决定了市场在提供公共产品方面是失灵的,它必须由政府财政来提供,因此,这就决定了政府财政支出的范围。

## 二、市场失灵与公共财政

在市场经济条件下,社会资源的配置主体是市场,而不是政府。只有在“市场失灵”的领域内,才有必要由政府介入。因此,在现代市场经济社会中,“市场失灵”是财政存在的前提,从而也决定了财政的职能范围。市场失灵表现在许多方面:

### (一) 公共产品缺失

它们在消费中能使公众共同受益,而且很难做到不让某些人受益,例如消除空气污染。当出现这种产品时,个别经济实体之间的交换就难以进行。因为这种产品的成本往往高于某一个人的得益,每个人都期待着其他人去购买这一产品,而自己则能免费得到好处。

公共产品的特征决定了市场在提供公共产品方面是失灵的,进而也就决定了政府将提供公共产品纳入财政支出范围的必要性。

### (二) 外部效应

外部效应是指私人费用与社会费用之间或私人收益与社会收益之间的非一致性,其关键是指某个人或经济组织的行为活动影响了他人或经济组织,却没有为之承担应有的成本或没有获得应有的收益。

这些外部效应的存在,决定了带有外部效应的产品在市场上只能是过多或过少,从而导致社会资源配置的不合理。因此,政府有责任纠正外部效应问题,包括采取财政收支政策在内的非市场调节方式,从而进一步确定财政支出的范围。

### (三) 不完全竞争

不完全竞争是指某些行业因具有经营规模越大、经济效益越好、边际成本不断下降、规模报酬递增的特点,而可能为少数企业所控制,从而产生垄断现象。

垄断必然排斥竞争,甚至导致整个竞争性市场的解体。这决定了政府要承担起维持市场有效竞争的责任,将与此有关的任务纳入财政的职能范围。从而也规定了财政支出的范围。

### (四) 收入分配不公

收入分配不公是指在市场经济条件下,人们提供的生产要素的数量、质量及其市场价格的差异造成的收入分配的不公平。

收入分配不公,会影响整个经济的发展,也会带来社会的不稳定。这是市场无法依靠自身力量解决的难题之一。因此,政府有义务利用财政在内的手段,解决收入分配不公的问题。

### (五) 经济波动与失衡

经济波动是指由于价格信号在某些重要市场上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力,从而造成市场经济无法自动平稳地发展。

失衡是指不同经济主体在实现其经济利益上所具有的竞争性和排他性,使市场的自力不能经常保证供求平衡,进而造成失业、通货膨胀和经济的波动与失衡等会重复出现。

这需要政府通过运用财政手段来干预经济的运行,使其健康地发展。



### 三、构建我国公共财政体系

公共财政体制是政府经济行为符合效率优先的市场经济要求的一种制度安排，资源的稀缺性决定了不断提高资源配置的效率是人们永远追求的目标。

#### (一) 以市场经济为前提，正确认识财政的性质

在计划经济体制下，我国财政学界形成的对财政性质的看法是：财政是个分配问题，是以国家为主体的分配。随着经济的发展，我们逐渐意识到，政府不仅是纯消费的单位，也是一个创造价值的生产部门，是同家庭部门和企业部门相对应的一个重要的经济部门，其任务就是提供公共产品，满足社会的公共需要而西方财政理论认为，财政则是公共部门经济或公共经济。

因此，财政就不只是一个简单的分配问题，而是涉及生产、分配、交换、消费的整个经济过程。随着我国市场经济体制的建立，借鉴公共产品与公共财政的理论来正确认识市场经济体制下财政的性质问题就显得十分必要了。

#### (二) 正确认识市场经济体制下财政的职能范围

在计划经济体制下，政府是社会资源配置的主体，财政作为以国家为主体的分配，必然在社会资源配置中居于主导地位。因此，形成了大而宽的财政职能范围，覆盖了社会生产、投资、消费的各个方面。在市场经济条件下，社会资源的主要配置者是市场，而不是政府，这就需要转变政府职能，重新认识在市场经济体制下我国财政职能的范围。西方经济学关于市场失灵与公共财政的理论具有很重要的借鉴意义，即国家财政只应在社会资源配置中起补充和配角的作用。财政所要解决的只能是通过市场不能解决，或者通过市场不能解决得令人满意的问题。诸如提供公共产品、纠正外部效应、维持有效竞争、调节收入分配和稳定经济等。

#### (三) 正确确定市场经济体制下财政管理体制，科学划分各级财政的权责和收支范围

公共财政理论认为，公共产品按受益范围的大小，可以分为全国性公共产品和地区性公共产品，这是划分各级政府财政职责和收支范围的依据，即全国性公共产品应由中央政府提供，地区性公共产品应由地方政府提供，若干地区共同受益的公共产品应由有关地区联合提供。这对改革我国财政管理体制，正确处理中央与地方及地方各级政府之间的财政关系，正确划分事权与财权有着重要的现实意义。

## 第二节 财政的职能

财政职能是包涵财政这一事物内在的功能，它体现财政的本质要求。然而，在不同的经济体制下，对财政职能的表述却存在着差异。财政职能体现一定经济体制之下财政运行的内在规律。按照社会主义市场经济体制的要求，财政职能可以概括为：资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。

### 一、资源配置职能

#### (一) 资源配置职能的含义

资源配置职能是指财政通过对现有的人力、物力、财力等社会经济资源的合理调配，实现资源结构的合理化，使其得到最有效的使用，获得最大的经济和社会效益。



意大利经济学家帕累托曾经提出效率准则,这一准则认为,如果要素在厂商之间或厂商内部的配置已经达到这样的状态,即任何重新配置都会至少降低一个厂商或一个产品的产量,那么这种状态就是最优的或最有效率的状态。

由于市场存在失灵,市场自发形成的配置不可能实现帕累托最优效应,因而需要政府介入和干预。财政的配置职能是由政府介入或干预所产生的,他的特点和作用是通过本身的收支活动为政府提供公共物品,提供经费和资金,引导资源的注射,弥补市场的失灵和缺陷,最终实现全社会资源配置的最优效率状态。

财政配置的机制和手段如下:

(1) 根据政府经济职能确定财政收入占 GDP 的合理比例,从而实现资源配置总体效率。

(2) 优化财政支出结构,保证重点支出,压缩一般支出,提高资源配置的结构效率。

(3) 合理安排政府投资的规模和结构,保证国家的重点建设。

(4) 通过政府投资、税收政策和财政补贴等手段,带动和促进民间投资、吸引外资和对外贸易,提高经济增长率。

(5) 提高财政资源配置本身的效率。

## (二) 财政资源配置方式

财政资源配置方式是指政府提供公共产品的决定方式和资金供应方式。财政资源配置方式实际上是一种政治程序。公共产品的决定方式也就是公共决策(公共选择)。公共产品有多种多样,每个人的需求也都不一样,而且公共产品消费得多,私人产品的消费就要减少;反之也同样。因此公共产品的选择是有限的。财政分配之所以形成既定的格局,决定的原则是效率。在实践中它是通过政治程序决定的,因此效率取决于政治程序的制度安排。政治程序要有效率,关键是要体现人民群众的意愿,政治程序的民主和科学可以使政府资源配置达到效率状态。因为只有每个人把自己的意愿表达出来,才能把个人意愿集合成公共决定。

公共产品的效率由资源配置效率和生产效率组成。而财政资源配置方式实质上是财政运行机制,是一定制度的必然反映。因此,提高公共产品的供给效率,实质上涉及政治体制的民主化、科学化和法制化的问题。

## (三) 公共产品效率供给的难点

第一,公共产品需求表达的困难。

公共产品的效率要求公共产品的社会成本等于社会收益。社会成本是指公共产品的供给成本,即提供公共产品的费用。社会收益是指每个消费者的收益总和。如果每个消费者按照他们的收益支付公共产品的成本(比如用税收方式支付),那么当收益总和等于成本时就能实现公共产品的资源配置效率。但公共产品是具有非竞争性和非排他性的,因此消费者即使不表达他的偏好也无法排除他的消费。这样,消费者就会采取隐瞒其偏好的方法(即为政府提供资金)来获得公共产品的消费。这被称为公共产品消费中的“搭便车”行为。由于消费者想“搭便车”,正确的需求就难以知道。即使公共产品的需求能够正确知道,成本和收益也难以计算,因此公共产品的成本和收益是外部化的。

第二,公共产品效率供给的困难。

公共部门可以看做是公共产品的生产单位。公共部门具有单边垄断的性质。这就给公共产品的生产效率产生极大的困难。公共部门的生产有效率取决于制度保证。这就是说需



要建造一套有效的激励约束制度来保证每个工作人员的积极性。但是制度限制太死，就会束缚人们的积极性；机动权太大，又有可能导致腐败。

#### （四）解决公共产品效率问题的基本途径

实现制度完善和改革、实现效率改进（帕累托效率改进）是财政学研究的主要任务。

实现公共产品资源配置效率的基本途径是完善民主、科学的财政决策体制。这包括决策者（领导层）的选拔制度、文官晋升制度、决策信息的收集传送制度、公共产品的效率评估制度、政府的收入和支出制度、审计监督制度等。

实现公共产品生产的基本途径是完善公共部门的组织制度和激励约束制度。确保公共部门的行为不偏离政府的意图。

公共产品供给效率的提高是一个过程，是理论研究、实践进程和意识形态转变相互影响，不断提高的过程。由此可见，市场经济体制改革和政治体制改革是相辅相成的。

#### （五）资源配置职能的范围

财政资源配置职能的范围包括直接满足消费需求的公共产品和准公共产品，以及天然垄断行业的产品等。

##### 1. 公共产品

公共产品包括国防、法律设施、环境保护、行政管理服务、基础科学研究等。

公共产品能满足每个消费者的消费需求。因此，根据效率法则，公共产品的成本应该等于每个消费者的收益总和。

公共产品对于每个消费者来说却有不同的“价格”（为公共产品支付的成本），因为公共产品对于每个消费者的效用不同。如果政府提供的公共产品供给不足，在消费中通常会发生公共产品“拥挤”的情况，即公共产品的容量不够，如高峰期的道路拥挤等。“拥挤”会产生成本，如需要花费的等待时间。为了解决拥挤，对公共产品消费像私人产品一样收费的情况是经常发生的。

##### 2. 准公共产品

准公共产品是指具有有限的非竞争性或有限的非排他性的公共产品，它介于纯公共产品和私人产品之间，如教育、政府兴建的公园、拥挤的公路等都属于准公共产品。对于准公共产品的供给，在理论上应采取政府和市场共同分担的原则。

##### 3. 天然垄断行业的产品

天然垄断行业的产品资源配置比较复杂，有的可以通过财政进行资源配置，有的可以通过市场进行资源配置。但实行政府管制，究竟采取何种方式，要以效率优先的原则视具体情况而定。

#### （六）资源配置职能的主要内容

##### 1. 调节全社会的资源在政府部门和非政府部门之间的配置

这体现在财政收入占国内生产总值比重的高低。提高这一比重，则是社会资源中归政府部门支配使用的部分增加，非政府部门支配使用的部分减少；相反，降低这一比重，则是社会资源中归政府部门支配使用的部分减少，非政府部门支配使用的部分增加。

社会资源在政府部门和非政府部门之间的分配比例，主要取决于社会公共需要在整个社会需要中所占的比例，它是随着经济的发展、国家职能和活动范围的变化而变化的。应当使政府部门支配使用的资源与其承担的责任相适应，政府部门支配使用的资源过多或过少都不符合优化资源配置的要求。

### 2. 调节资源在不同地区之间的配置

在世界范围内,地区之间经济发展不平衡是普遍现象。这一问题在我国显得更加严重,这是由历史、地理和自然等多方面的原因。解决这一问题,仅仅依靠市场机制是难以完全奏效的,有时利用市场机制还会产生逆向调节,使资源从经济落后地区向经济发达地区转移。这与整个经济和社会的发展与稳定是相悖的。因此,要求财政资源配置职能在这方面发挥作用。其主要手段是通过税收、投资、财政补贴和财政体制中的转移支付等手段和政策来实现。

### 3. 调节资源在国民经济各部门之间的配置

调整产业结构有两条途径:

一是调整投资结构,增加对国家需要优先发展产业的投资,则会加快该产业的发展;相反,减少对某产业部门的投资,就必然会延缓其发展。

二是改变现有企业的生产方向,即调整资产的存量结构,进行资产重组,调整产业结构。财政能在这两个方面发挥调节作用。就调整投资结构来看,首先是调整国家预算支出中的直接投资,如增加能源、交通和原材料的基础产业和基础设施方面的投资,减少加工部门的投资;其次是利用税收、财政补贴和投资政策引导企业的投资方向,鼓励企业向短线产品投资,限制其向长线产品投资。例如,通过对不同产品和不同部门规定不同的税率,确定不同的折旧率等,可以起到对不同部门投资的鼓励或限制作用,从而引导企业的投资方向。就调整资产存量结构来看,主要应通过市场竞争,实行企业兼并和资产重组来进行。在这方面,采取有利于竞争和对不同产业的区别对待的税收政策,可以发挥一定的调节作用。

## 二、收入分配职能

### (一) 收入分配职能的含义

财政收入分配职能就是指政府在进行财政分配活动的过程中,为了实现社会公平,而对市场经济形成的收入分配结构进行调整的职能。

我国财政收支活动是国民收入分配体系中的一个重要组成部分和环节,它既参与国民收入的初次分配,又参与国民收入的再分配。收入分配的目标是实现公平分配,即经济公平和社会公平两个层次的分配。

经济公平是市场经济的内在要求,强调的是要素投入与要素收入相对称,它是在平等竞争的条件下由等价交换来实现的。而社会公平则很难用某个指标来衡量,社会公平与经济公平不同,通常是指收入差距维持在现阶段各阶层居民所能接受的范围内。

### (二) 社会公平的准则

明确社会公平的一些准则是国家财政实现收入分配社会公平目标的前提。社会公平就要考虑以下三个准则,并做到协调统一。

第一,保证生存权准则。

保证生存权是人类最基本的权利,因此保证每个人都有基本的生存资料是社会公平意识形态的重要内容,也就成为社会公平分配的准则。在市场经济条件下,人们的收入决定于生产要素的占有情况。因此,即无土地、资本,又无劳动能力或找不到就业岗位的人,就没有收入,他们的基本生活就会发生困难。从社会公平的观点来看,他们的基本生活资料就应该由社会来给予保障。



## 第二，效率与公平兼顾的准则。

在进行社会公平分配的时候，要注意到效率的损失。或者说，社会公平分配要尽可能减少效率的损失。对于社会主义市场经济体制来说，效率市场是基础，因此社会公平并不否定效率市场的分配格局。换句话说，效率市场的分配格局是社会公平的基础。这是因为社会价值判断不能脱离经济机制的形式。市场领域中的“公平”实质上是“效率”，这是不能把经济公平直接看做是社会公平的根本原因。经济公平以生产要素的初始条件为前提，但初始条件被社会认为是不公平的。这种不公平有：第一，由于每个人出生的家庭背景不同，造成每个人的受教育机会、就业机会是不公平的，这种不公平导致分配差异过分悬殊。因此，为了社会公平，就要矫正效率市场形成的分配差异。但这种矫正是有可能影响市场效率的。因此，要把握好“度”，做到效率与公平兼顾。

要矫正市场形成的分配格局，政府就要把在市场体系中的高收入者的一部分收入转给低收入或无收入者。因此，政府在组织税收时要考虑效率，尽量不扭曲效率市场的资源配置，在给低收入或无收入者转移支付时，尽量不影响劳动者的生产积极性。

## 第三，共同富裕准则。

共同富裕是指人们的生活水平随着经济增长而不断提高，这种提高不仅指绝对生活水平的提高，还指相对生活水平的提高，即人们的贫富差距也日益缩小。共同富裕不仅指缩小人们之间的收入分配差异，还指缩小地区之间的收入分配差异。

收入分配的差异是由生产要素占有的差异造成的，但随着知识经济的发展，知识性劳动在收入分配中的份额就越来越大，因此，随着民族文化素质的提高，科学技术的进步（政府在这方面将发挥重大的作用），共同富裕的目标是可以实现的。这说明在人力资本投入方面的社会公平更有利于共同富裕。

### （三）社会不公平的原因

社会不公平的原因是非常复杂的，根据不同的原因采取不同的方法是非常必要的，因此需要作更深入的分析。

#### 1. 生产要素占有状况的不公平

对于市场经济体制国家来说，社会不公平首先来自市场经济初始条件的不公平，即生产要素（土地、资本和劳动）占有的不公平。生产要素占有的初始状态是市场经济运行的前提条件，市场经济一旦运行，收入分配就按市场定价的法则运行，相应形成地租、利润、利息以及工资等收入流。既然初始条件是市场经济的前提，因此市场机制本身也就无法改变初始条件的必然结果。

土地的地租差异是很大的，农村土地的地租差异是造成地域收入差异的重要原因。地租不仅取决于土地的肥力和对农业的追加投资，还取决于公共劳务的状况，如交通、水利、通信等。由于公共劳务存在外部经济性，且外部收益很难界定，因此这也是导致收入差异的重要原因。我国的资本虽然是以公有制为基础，但各个生产单位的占有状况是不一样的，在市场经济条件下必然导致收入差异。劳动者的劳动能力由两方面的因素造成，一是天然能力的差异，有些甚至是先天性残疾而丧失劳动能力，根本无法从市场经济中获得收入；二是后天受教育的差异和就业能力的差异。这些因素都会导致收入的不平等。

这种初始条件的不平等还包括劳动者家庭条件的不平等。有的可能出生在富裕地区，有的可能出生在贫困地区；有的可能出生在富裕家庭，有的可能出生在贫困家庭。这样，劳动者在遗产继承方面是不平等的。不仅如此，这还影响到劳动者今后的受教育程度和就

业机会。这势必造成今后收入上的差异。

### 2. 制度不完善

社会不公平还来源于制度上的不完善。效率市场是需要一系列制度保障的,但制度的完善是一个过程,不完善的情况总是存在的。例如,存在事实上的就业不平等,性别歧视,同工不同酬的情况;破坏公平竞争机制的垄断以及违背商业道德的欺诈等情况也经常发生。这都会导致收入分配的不平等。另外,在非市场经济方面,财政支出结构不合理,偷漏税等也会导致收入分配不公平。

### 3. 个人及家庭状况的不同

个人偏好、家庭赡养人口的不同也会导致社会不公平。劳动者的家庭负担是不一样的,这会导致事实上的不平等。例如,在同一收入水平下,不同家庭需赡养人口的不同,会导致这些家庭实际人均收入的差异。个人偏好也不同,有的自我防范意识强,自我保障的措施得力;有的则不然,个人防范风险的能力就很弱。

总之,社会不公平的原因可能来自上述三个方面。概括地说,一是历史的原因;二是制度建设的原因;三是个人的原因。财政在执行社会公平政策的时候就要区分不同情况,采取不同的对策。

## (四) 收入分配职能的实现

### 1. 财政的收入分配范围

财政收入分配职能的履行主要是实现收入分配的公平,因此,财政的收入分配范围也就是社会公平的实施范围。

社会公平的实施范围包括三个方面:一是在效率的基础上尽可能改善初始条件的不公平;二是完善市场机制,尽可能创造公平竞争的环境;三是在个人偏好方面进行适当的干预。

改善初始条件主要是在两个方面:一是保证人们基本的生活条件,即对那些没有收入来源的家庭提供基本的生活保障;二是提供公平的公共劳务,这包括义务教育、交通、农田水利建设等。需要强调的是,改善初始条件并不是破坏市场经济的基础,搞平均主义的大锅饭,而是主要改善欠发达地区的投资环境和劳动力素质。

### 2. 财政的收入分配方式

实施社会公平是财政理论研究的重要任务之一。从这个意义上说,财政政策都要考虑社会公平。对于市场经济体制来说,社会公平是在效率市场的基础上进行的。因此,实施社会公平主要有以下三个方面:首先,在组织财政收入时要考虑社会公平。对于市场经济体制来说,税收是财政收入的主要手段。因此税收也是实现社会公平的重要方式。其次,在安排财政支出时要考虑社会公平。一是在提供社会公共劳务时要考虑社会公平;二是要构建效率市场的制度体系;三是要不断改善市场机制初始条件的不平等状况。最后,要实行社会保障,以利于社会公平的切实实现。

## (五) 收入分配职能的主要内容

财政的收入分配职能主要是通过调节企业的利润水平,包括税收、财政补贴等手段在内的各种财政手段的调节,在大致相同的条件下,使每一个企业获得大致相同的利润。调节居民个人收入水平,即要合理拉开收入差距,又要防止贫富差距悬殊,逐步实现共同富裕。主要是两方面的手段,一是通过税收进行调节,如通过征收个人所得税;二是通过转移支付制度,如社会救济可以达到维持居民最低生活水平的目的。



### 三、经济稳定职能

#### (一) 经济稳定的含义

经济稳定的含义通常是指要实现充分就业，物价稳定和国际收支平衡。经济稳定还包括有经济增长的内容，就是指保持经济的持续、稳定、协调的发展。经济稳定通常是指：

##### 1. 充分就业

充分就业是指有工作能力且愿意工作的劳动者能够找到工作做。这里的“就业”即工作或劳动，是泛指一切用自己的劳动来维持自己生活的活动。这就是说，在各种所有制，各行各业的劳动，均属就业范畴。这里的“充分”就业，并不意味着就业人口100%的就业，而是指就业率（即就业人口占全部劳动年龄人口的比率）达到了某一社会认可的比率，比如95%，97%等。这是由于经济结构不断调整，就业结构也在不断变化，在任一时点上，总会有一部分人暂时脱离工作岗位处于待业状态，经过一段培训后重新走上工作岗位，因而充分就业总存在岗位调整时的临时失业。

##### 2. 物价稳定

物价稳定是指物价总水平基本稳定。在纸币流通的情况下，随着商品比价的不断调整，通常物价水平有徐徐上升的趋势，只要物价上涨的幅度是在社会可容忍的范围内，比如年上涨率在3%~5%，即可视为物价稳定。

##### 3. 国际收支平衡

国际收支平衡，指一国国际收支净额即净出口与净资本流出的差额为零。即：国际收支净额=净出口-净资本流出。在特定的时间段内衡量一国对所有其他国家的交易支付。如果其货币的流入大于流出，国际收支是正值。此类交易产生于经常项目，金融账户或者资本项目。国际收支平衡被视作一国相关价值的另一个经济指标，包括贸易余额，境外投资和外方投资。

#### (二) 经济稳定职能的主要内容

要实现经济的稳定增长，关键是做到社会总供给与社会总需求的平衡，包括总量平衡和结构平衡。财政在这两个方面都能发挥重要作用。关于结构平衡，实际上是个资源配置问题，前面已进行了分析，这里着重对财政在调节社会供求总量平衡方面的手段加以分析。

##### 1. 通过财政预算收支进行调节

这主要是通过作为财政收支计划的国家预算来进行的。

(1) 当社会总需求大于社会总供给时，可以通过实行国家预算收入大于支出的结余政策进行调节；

(2) 当社会总供给大于社会总需求时，可以通过实行国家预算支出大于收入的赤字政策进行调节；

(3) 当社会供求总量平衡时，国家预算应通过实行收支平衡的中性政策与之相平衡。

##### 2. 通过制度性安排，发挥财政“内在稳定器”的作用

内在稳定器是指财政收支制度设计具有对经济总量自动调节的功能，即人们在设计财政收支制度的时候，使财政收支的扩大与缩小和总需求与总供给呈相反方向的变化，以此维持经济稳定增长的局面。

内在稳定器调节的最大特点在于无需借助于外力就可以直接产生调控的效果，使这种内在稳定可以随社会经济的发展发挥自身调节作用，不用政府采取任何有意识的政策干预。

内在稳定器调节主要表现在财政收入和支出两方面的制度。在收入方面,主要是实行累进所得税制。在这种税制条件下,当经济过热而出现通货膨胀时,企业和居民收入增加,适用税率相应的提高,税收的增长幅度超过国内生产总值的增长幅度,从而可以抑制经济过热;反之,当经济萧条时,企业和居民收入减少,税收的降低幅度超过国内生产总值的降低幅度,从而可以刺激经济复苏和发展。当然,上述作用是以所得税特别是个人所得税在整个税收体系中有相当大的比重为前提的。目前我国无论是企业所得税还是个人所得税在全部税收中占的比重都比较低,况且企业所得税还实行比例税率,因此,这种作用比较小。但从长远来看,作为一种制度安排仍然具有借鉴意义。在财政支出方面,主要体现在转移性支出(社会保障、补贴、救济和福利支出等)的安排上,其效应正好同税收相配合。经济过热时,失业人数减少,转移性支出减少,对经济起抑制作用。反之,经济萧条时,失业人数增加,转移性支出增加,对经济复苏和发展起刺激作用。

### 3. 财政政策和其他政策配合的调节

财政政策和其他政策配合的调节,主要是与货币政策、产业政策、投资政策、国际收支政策等方面的政策配合调节。这样的调节只要配合得当,协调得好,往往能取得综合性的全方位的效果。

财政政策与货币政策的配合主要是松紧搭配的政策,如松的财政政策与紧的货币政策、紧的财政政策与松的货币政策等。财政政策的松紧主要是以预算规模的扩张与收缩来衡量和判断。货币政策的松紧则主要以利率的下降与上升及信贷规模的扩张与收缩等来衡量和判断的。

财政政策与产业政策、投资政策的配合主要是财政政策如何协助产业政策与投资政策、国际收支政策的实施,当然,财政政策与产业政策、投资政策、国际收支政策等也不是截然分开的,各自之间又相互渗透和交叉。

财政政策、货币政策、产业政策、投资政策、国际收支政策都是政府的宏观调控政策。但在宏观调控中,财政政策处于基础的地位。

## 第二章 财政支出理论

### 第一节 财政支出的分类

财政支出是政府为提供公共产品和服务，满足社会共同需要而进行的财政资金的支付。

#### 一、按财政支出的经济性质分类

按照财政支出的经济性质分类，即按照财政支出是否能直接得到等价的补偿进行分类，可以把财政支出分为购买性支出和转移性支出，可以将财政支出分为购买性支出和转移性支出。购买性支出又称消耗性支出，是指政府购买商品和劳务，包括购买进行日常政务活动所需要的或者进行政府投资所需要的各种物品和劳务的支出，即由社会消费性支出和财政投资支出组成。它是政府的市场性再分配活动，对社会生产和就业的直接影响较大，执行资源配置的能力较强。在市场上遵循定价交换的原则，因此购买性支出体现的财政活动对政府能形成较强的效益约束，对与购买性支出发生关系的微观经济主体的预算约束是硬的。

转移性支出是指政府按照一定方式，将一部分财政资金无偿地、单方面转移给居民和其他受益者，主要由社会保障支出和财政补贴组成。它是政府的非市场性再分配活动，对收入分配的直接影响较大，执行收入分配的职能较强。

按照财政支出的经济性质将全部支出分为购买性支出与转移性支出两类，有着较强的经济分析意义。

#### 二、按财政支出在社会再生产中的作用分类

按财政支出在社会再生产中的作用分类，财政支出可以分为补偿性支出、消费性支出、积累性支出。

马克思在《哥达纲领批判》中曾经原则地阐述共产主义第一阶段的社会产品分配原理。他设想，在一个人类共同占有生产资料的经济社会中，对社会总产品进行个人分配之前，首先必须做如下的扣除：第一，用来补偿消费掉的生产资料部分；第二，用来扩大生产的追加部分；第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金部分。剩下的部分是用来作为消费资料的，在把这部分进行个人消费之前，还得从里面扣除：第一，和生产没有关系的一般管理费用；第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等；第三，为丧失劳动能力的人等等设立的基金。在这六项扣除中，第一项扣除形成补偿基金；第二项扣除形成积累基金；第三项扣除虽然并不一定在将来被重新投入社会再生产之流，但是，就其作为社会总产品中未被消费的部分的意义来说，也可视为积累。后三项



扣除形成公共积累基金,是全社会的消费基金的组成部分。

虽然马克思的设想是针对一个充分发展的以生产资料公有制为基础的社会经济的状况,但是,其中包含的基本原则对我们现阶段的社会主义经济仍有重要的指导意义。迄今为止,我国财政支出的结构就是遵循马克思设想的原理来安排的。

补偿性支出是指由支出所发生的价值耗费与效益的相关性,通过营业收入弥补回来。营业收入是补偿的唯一来源,与效益的相关性是确定是不是补偿性支出的标准。一般来说生产经营性支出都是补偿性支出。补偿性支出主要是对在生产过程中固定资产的耗费部分进行弥补的支出,如:挖潜改造资金。现用于该项目的支出已大大削减,仅剩下企业改造支出一项。

消费性支出是财政用于社会共同消费方面的支出,属于消费性支出的项目,主要包括文教科学卫生事业费、抚恤和社会福利救济费、行政管理费、国防费等几项支出。这部分支出对提高整个社会的物质文化生活水平起着重大的作用。

积累性支出指最终用于社会扩大再生产和增加社会储备的支出,主要包括基本建设支出、国家物资储备支出、生产性支农支出等项。这部分支出是社会扩大再生产的保证。

按财政支出在社会再生产中的作用分类,意义在于便于社会了解国家财政分配与国民经济发展之间的关系,考察财政分配在促进经济发展方面的作用。从我国财政支出在社会再生产中的作用来看,社会简单再生产的任务,已基本由社会经济组织根据市场需要自行组织完成,财政分配在简单再生产领域的影响和作用也大大减弱,这种变化符合市场经济发展的客观要求,财政分配在扩大再生产领域仍起着非常重要的作用,社会总产品价值如何在积累与消费之间进行分配,积累率的高低,积累资金在生产部门与非生产部门之间的分配比例,生产性积累的使用方向与结构等一系列问题都与财政有直接的关系,在很大程度上受到财政分配的影响。

### 三、按财政支出的目的性分类

按财政支出的目的性来分类,财政支出可以分为预防性支出和创造性支出。预防性支出是指用于维持社会秩序和保卫国家安全,使其免受国内外敌对力量的破坏和侵犯,以保障人民生命财产安全与生活稳定的支出。这类支出主要包括国防、司法、公安与政府行政部门的支出。创造性支出是指用于改善人民生活,使社会秩序更为良好,经济更为发展的支出。这类支出主要包括经济、文教、卫生和社会福利等项支出。对财政支出作这样的划分,可以揭示财政支出的去向及其在经济生活中的作用。

### 四、按政府对财政支出的控制能力分类

按政府对财政支出的控制能力划分,财政支出可以分为可控制性支出和不可控制性支出。这里所说的控制能力,就是政府可根据经济形势的变化和财政收入的可能而对财政支出进行调整(增减)的能力。按此为分类标准,不可控制性支出可解释为根据现行法律、法规所必须进行的支出,也就是说,在法律和法规的有效期内,必须按照规定准时如数支付,不得随意停付或逾期支付,也不得任意削减其数额,即表现为刚性很强的支出。这类财政支出一般包括两类:一是国家法律、法规已经明确规定的个人享受的最低收入保障和社会保障,如失业救济、养老金、食品补贴等;另一类是政府遗留义务和以前年度设置的固定支出项目,如债务利息支出、对地方政府的补贴等。与此相反,可控制性支出可解释