

财税理论

与实践

主 编：管志宏
副主编：郑 琳
杨秀昌
吕福贞

中国经济出版社

前 言

不知是谁说过这样一句话“牛顿的万有引力定理是任何国会都不会否决的铁的法律”。相反，社会科学就不会那么幸运。社会科学从其诞生的那天起，就伴随着学者们的唇枪舌剑的辩论一直走到了今天。当然，经济学及其子系统——财政学也概莫能外。

从亚当·斯密的《国富论》问世——标志着财政学的诞生以来，无数的学者和大家为这座科学的大厦添过砖，加过瓦，正是他们孜孜不倦的奉献，财政学才有了今日的骄人的风采。然而，这并不意味着永恒，无穷的探求或许正是科学的魅力之所在。即使在历史的车轮即将驶入二十一世纪的大门之时，距《国富论》的问世恰好 222 年的 1998 年，仍有一些名不见经传的小人物在这座科学的大厦中寻求着什么，我们当然是其中的几员。本着“传播知识，探索真理”的宗旨，在仓促的情况下，我们草成了《财税理论与实践》一书。

《财税理论与实践》由财政、税收、公债和预算四部分组成，包括 93 篇文章，既有严谨的理论性探讨，又有当前最新的财经热点问题探索。

财政部分重点探讨了在市场经济下财政三大职能的具体运用、财政收支的规模及结构优化、财政对农业、环境保护和地区间经济协调的积极作用、财政的效率、财政赤字的治理、财政风险的规避以及政府采购制度的构建、政府投资的取向、财政补贴存在的问题及建议、社会保障制度的完善、财政与货币政策的协

调配合等问题。

税收部分对税制结构、税收原则、税收负担及其转嫁与归宿、税收的宏观调控、税收对储蓄、投资和就业的影响及税收与通货膨胀、个人收入分配、环境保护、知识经济、可持续发展的关系等方面的问题进行了深入的探讨，并对具体税种如增值税、个人所得税、资源税、内外资企业所得税、遗产税、赠与税、农业税、社会保险税等已开征或需开征的税种中存在的问题进行了分析，提出了改进建议。

公债部分对公债的规模、功能、结构和效应进行了分析，在详细描述公债市场的现状的基础上，对我国公债市场的发展作了一些理性的思考。

预算部分不但对预算的基本知识和最新的预算科目分类进行了介绍，而且还针对法定支出、预算会计制度等方面既有的一些不合理现象提出了自己的观点，对强化预算、决算的审查监督，维护政府预算的严肃性、权威性和有效性作了精辟的阐述。

本书的一个不值得称道但值得一提的特点是，它并非各篇论文的简单集合。单独地看，基本上每篇文章都能对某一方面的问题进行全面的论述；综合地看，前后文章又互相联系，成为一个基本可以概括财政学体系全貌的系统。

为本书撰稿的作者是从事财税理论研究、教学 and 实际工作的同志，是大家的努力才有了今天的收获。但是努力不等于高质量，因此，当你在读此书之前，我们特别要说明的是，由于时间仓促，故难免挂一漏万，由于水平有限，故难免错误出现。我们殷切地希望广大读者和同行能对本书的错误和粗略处予以批评指正。

作者

1998.10

目 录

财政篇

- | | |
|-----|-----------------|
| 1 | 财政表象与内涵 |
| 5 | 市场失灵与财政 |
| 12 | 财政的资源配置功能及其运用 |
| 18 | 财政的公平分配功能及其运用 |
| 24 | 财政的经济稳定功能及其运用 |
| 30 | 财政收入规模的制约因素分析 |
| 36 | 财政收入结构分析 |
| 41 | 财政支出规模及其制约因素分析 |
| 46 | 论财政支出结构的优化 |
| 52 | 成本—效益分析的理论探讨 |
| 59 | 论政府采购制度的构建 |
| 65 | 政府投资的政策取向 |
| 70 | 财政补贴的理论思考 |
| 77 | 论社会保障制度的完善 |
| 83 | 财政投融资的理论思考 |
| 89 | 公共品的层次性与政府间事权划分 |
| 95 | 论地方性公共品的有效供应 |
| 101 | 转移支付的基本理论 |
| 108 | 政府间转移支付制度的国际比较 |
| 115 | 政府间转移支付制度的完善 |

120	论政府间税收分割
125	分税制基本理论
130	进一步完善分税制财政管理体制
136	辖区内税负转移初探
142	论地方税体系的进一步完善
147	财政政策的目标选择
152	“自动稳定”与“相机抉择”
159	财政政策与货币政策的协调配合
166	促进经济增长方式转变的财政对策
172	促进农业发展的财政对策
178	促进地区经济协调发展的财政对策
184	促进环境保护的财政对策
192	财政与社会发展关系辨析
197	完善社会保障资金管理体制的财政对策
203	财政赤字及其治理
209	财政效率论
214	财政风险及其规避
220	财政管理及其强化
	税收篇
227	税收概念的演变和界定
232	市场经济下税收职能的具体运用
238	我国税收制度的历史演进
243	税制结构一般分析
252	优化税制结构的思考
258	税收原则的演进与发展趋向
265	税收负担及其转嫁与归宿
272	税收中性要与税收宏观调控有机结合
278	税收对储蓄的影响

283	税收对投资的影响
289	税收对就业的影响
293	税收与通货膨胀的相关性分析
299	税收与个人收入的公平分配
306	税收与环境保护
313	税收与知识经济
319	税收与可持续发展
324	增值税转型的思考
330	企业股息、红利纳税问题的思考
335	个人所得税的改革与完善
342	资源税的改革与完善
348	统一内外资企业所得税
355	遗产税与赠与税开征的迫切性和必要性
361	农业税的改革和完善
366	建立社会保障税的理论探讨
373	证券税收现状与政策取向
379	不可忽视的消费税
385	税式支出利弊分析
391	税收政策与其他经济政策的综合运用
398	亚洲金融危机对我国税收政策的启示
403	反避税若干问题的思考
409	“费改税”——财税改革重头戏
	公债篇
415	政府喜欢公债，还是税收
421	公债的功能分析
427	公债的规模分析
433	公债的结构分析
439	公债的效应分析

445	公债市场的现状与发展
451	公债的运行及管理策略
459	公债——财政政策与货币政策的结合点
465	外债管理存在的问题及对策

预算篇

471	政府预算的产生与发展
477	对政府预算概念和特性的理解
483	政府预算收支分类的内容
498	复式预算制度的建立与完善
507	我国预算编制方法的选择
512	对政府预算管理的认识
518	定员定额管理与经费支出的控制
523	法定支出的现状、利弊及对策
528	强化政府预算的审查监督
533	强化政府预算的权威性
538	预算外资金的效应分析
545	预算会计与企业会计比较
549	预算会计制度的改革与完善
555	加强预算外资金的管理
561	政府决算的编制与审核

财政表象与内涵

现代经济生活中，市场的“大手”指挥着整个经济的运转，居民通过提供劳动或从事经营活动而取得货币收入，通过市场取得所需要的商品与劳务。企业通过市场出售产品取得收入，用这些货币收入支付职工的工资，到市场上去购买所需要的生产资料，进行再生产。然而这只“看不见的手”并不是万能的，在市场的基础上，需要财政来弥补市场缺陷，更好地满足人们的需要。

——国防、公安、司法、外交以及其他政府机关的运转，依靠财政的拨款；

——现代都市的供水、供气、供暖以及广场、公园等基础设施需要财政来投资；

——规模宏大的发电站、煤矿、钢铁厂，纵横交错的铁路、公路网，飞跨江河的桥梁等基础产业或设施需要财政投资；

——幼儿园、学校、医院等文化教育、医疗卫生部门的运转，主要是依靠财政拨款；

——基础科学研究、高新技术开发、空间技术发展等需要财政拨款或支持；

——面对经济的周期性波动，政府采用必要的财政政策进行调控，既避免经济“过冷”而停滞或衰退，又避免经济“过热”而通货膨胀，保证经济的稳定发展；

——面对经济发展所带来的一系列环保、生态问题，政府采用适当的财政手段进行调控，保证经济增长又保护环境，维护生

态平衡；

——面对社会、经济发展中效率与公平的矛盾，政府需要采用必要的财政手段进行协调，既保证经济发展的效率要求，又避免收入差距过分扩大而影响社会、经济的稳定；

——企业、个体工商业以及达到一定标准的人们，都必须依法向政府纳税，用来满足政府各项支出的需要。

社会经济生活中，人们时时处处都可以感知到以上的各种各样的财政现象，大到政府的政治活动、经济建设，小到居民的“菜篮子”、“米袋子”。与此相对应，政府面临着各种各样的财政抉择：

——如何协调市场与政府之间的关系，政府在干什么，应该干什么，财政收入占国民生产总值的比重多高才是合理的，这个比重的提高或降低对社会经济的发展和居民生活会带来什么影响？

——是选择税收，还是选择公债，亦或是其他的收入形式，才既能筹集必要的财政收入，又能够发挥宏观调控作用，还能降低财政风险？

——企业的税收负担应确定在什么水平上，才能在企业充满生机和活力的基础上集中足够多的税收收入更好地满足人们的需要？

——连年膨胀的行政经费、居高不下的财政补贴，增长缓慢的文教科卫支出，等等，各项财政支出的效益应如何评估，如何保证必要支出，压缩非必要支出，优化支出结构？

——巨额的财政赤字存在的根源是什么？赤字是否促进了经济的增长，与通货膨胀是什么关系，应如何控制与治理？

——政府预算是具有法律效力的政府收支计划，为什么会出现预算约束软化现象？

上述的各种财政现象与问题都是财政内涵的显象化、外表化，

通过财政表象尽管人们对财政有了感性认识，但要准确把握、理解其基本内涵，还需要透过表象的层层面纱，去揭示其内在的规定性。

围绕财政的基本内涵，我国学术界经过 40 多年的探讨和争鸣，已形成具有中国特色的不同学说，主要有“国家分配说”、“社会再生产说”、“剩余产品说”和“社会共同需要说”等。各种学说从不同角度认识和阐述了财政分配的主体、客体和分配目的。

1. 财政分配的主体——国家

对于财政分配主体的不同意见与财政起源的分歧相联系。“剩余产品说”和“社会共同需要说”主张在原始社会已经产生财政关系。“剩余产品说”认为，随着剩余产品的产生而发生的社会职能组织占有剩余产品的过程，也就是财政关系的萌芽和发展的过程。因此，剩余产品是产生财政关系的物质基础。“社会共同需要说”认为财政是为满足社会共同需要而形成的社会集中性的分配关系，这一分配关系在原始社会已经形成。二者都认为财政起源于原始社会，自然认为财政分配的主体是氏族组织以及原始社会后期的农村公社。“国家分配说”认为财政是伴随着国家的产生而产生的，在国家产生的同时从氏族制度本来已经存在的社会一般分配中游离出一种特殊的分配，即以国家为主体的分配，这就是财政。自然“国家分配说”认为财政的主体是国家，以其他社会组织或团体为主体的分配，都不属于财政。“国家分配说”与前两种学说对财政分配主体的认识是不同的。不过，在国家产生后，关于财政主体的问题的不同意见已趋于一致。

2. 财政分配的客体——主要是社会剩余产品

社会产品价值由三部分组成：一是生产资料耗费的补偿价值 (C)，二是劳动力再生产价值 (V)，三是剩余产品价值 (M)。以价值构成分析，只有剩余产品才能而且需要从一般分配中独立出来，形成一种超越生产单位和个人之外的特殊分配过程，剩余产

品表明财政的质的规定性，并决定财政分配的数量界限及其在再生产中的地位和作用。如果结合现代财政的实际来考察，财政收入既含有剩余产品价值部分，也含有由劳动报酬形成的个人收入部分，有时还会有折旧基金部分。

3. 财政分配的目的——满足社会公共需要

从社会最终需要来看，无非是两种需要，一是个人需要，二是社会公共需要。社会公共需要是有别于个人消费的需要，是市场不能满足的需要，是具有非排它性和非竞争性的需要。具体而言，同个人消费需要相比，社会公共需要具有以下特征：

(1) 社会公共需要是就整个社会而言的，是社会公众在生产、生活中的共同的需要，它不是普通意义上的人人有份的个人需要或个别需要的数学加总。

(2) 为满足社会公共需要而提供的产品和服务，可以无差别地由应当享受的每一个社会成员共同享用，一个或一些社会成员享用这些产品和服务，并不排斥其他社会成员享用。

(3) 社会成员享用为满足社会公共需要而提供的产品和服务，无需付出任何代价或只支付与提供这种产品和服务不对称的少量费用。

(4) 满足社会公共需要的物质手段主要来自剩余产品的价值部分。

个人需要可以通过市场来满足，而具有上述特征的社会公共需要靠市场是无法提供的，只有通过政府财政才能得到满足。

由以上对财政分配主体、客体以及财政分配的目的的分析可以看出，财政是以国家为主体，为满足社会公共需要，对一部分社会产品所进行的分配和再分配活动。

(杨秀昌)

市场失灵与财政

市场与财政都属于现代经济社会中资源配置的有效机制与手段，因而就存在着两者相互配合的问题。市场经济条件下，市场机制发挥基础性作用，在市场机制能够完美发挥作用的领域，财政不应该介入。但是市场并不是万能的，存在着“市场失灵”问题，所谓市场失灵包含着两层含义：一是人们所期望的有些事情即使是有效运行的市场也不能完成，比如有效提供“公共品”、解决“外部效应”问题等等；二是市场所能完成的事情中有一些事情并不能完全令人满意，比如资源配置、收入分配等。在存在市场失灵的情况下，政府就有必要进行干预，作为政府直接配置资源的手段的财政就有必要介入，弥补市场机制缺陷，实现社会福利的最大化。分析市场失灵与财政的关系，有助于了解财政与市场的关系，正确认识市场经济条件下，财政发挥作用的必要性，对于处理社会主义市场经济条件下政府与市场的关系具有积极的意义。下面我们根据经济学所概括的市场失灵的几种主要情况，分别探讨它们与财政的关系。

一、公共品

1. 公共品的特征

公共品是和私人品相对的一类物品。我们日常所消费的食品、服装、彩电、冰箱等物品都属于私人品，它有两个基本特征：一是排他性，私人品的拥有者拥有享用该物品的权力，并且能够把

他人排除在外；二是消费上的竞争性，私人品的边际成本随着消费人数的增加而相应增加。同时具有以上两个特性的物品就是纯粹的私人品。而公共品按照美国经济学家萨缪尔森的定义，指的是这样的物品，即每个人消费这种物品不会导致他人对该物品的消费的减少。它有两个基本特征：

第一，非排他性。纯粹的公共品在人们消费时不能在个人之间进行分割，一个人消费公共品时无法同时排除其他人消费这种物品。之所以这样是因为：首先，公共品在技术上不具有排他的可行性。比如国防，作为一种纯粹的公共品在一个国家被提供的话，如果想把国内的某一个人排除在国防保护之外，在技术上是难以做到的。其次，某些公共品尽管在技术上具有排他的可行性，但是在经济上不可行。比如照耀着黎明前海洋的灯塔，灯塔之光使附近的渔民和海上的航行者受益，如果想把某一艘船只排除在灯塔之光之外，需要付出极其昂贵的代价，排他的成本大于排他所带来的收益，在经济上得不偿失。公共品的这个特征决定了消费者不必经过市场和付费就可以享用该物品。

第二，消费的非竞争性。公共品的消费人数变化与该公共品的数量和成本的变化无关，即每新增加一个人消费某种公共品并不增加该物品的边际成本（边际成本为零）。这就决定了公共品的消费者的增加并不会减少其他任何人对该物品的消费。比如国防保护，可以被某一个人享受，但同时并不影响其他人享受。

同时具有以上两个特性的物品属于纯粹的公共品。但是在实际生活中这种公共品比较少见，常见的是“准公共品”，即只具有公共品的某一特征，或者尽管具有公共品的两个特征，但是其特征表现的并不很明显的物品。

2. 财政介入

公共品的两个属性决定了消费者的“免费搭车”现象。也就是说消费者的追求私利的心理将会驱使消费者选择不要由自己提

供公共品，或者不必由自己为提供公共品付费，而选择免费享受他人提供的公共品利益的现象。由于免费搭车行为的存在，如果由个人或者企业来提供公共品，则必须承担全部的成本，但是却不能取得与此相对应的全部收益，成本和收益不对称，所以以盈利为目的的个人或企业都难以提供公共品。也就是说，在公共品领域，竞争性的价格机制无法正常发挥作用，市场机制难以提供公共品，公共品必须由公共部门提供。政府作为社会的代表必须干预公共品的供应活动，建立一种由享有公共品利益的全体受益者共同负担其费用的机制，财政机制便是政府提供公共品的较好的选择。因为财政是政府参与国民收入分配的重要手段，一方面利用财政收入机制可以从社会成员那里筹集必要的收入；另一方面利用财政支出机制可以将集中的社会资源配置于公共品领域，满足社会对公共品的需求。

二、外部效应

1. 外部效应的种类

外部效应又称为外溢性、外在性等，是指某个经济主体的经济行为对其他的经济主体的各种影响。外部效应有多种分类，比如：按照外部效应是影响生产者还是消费者，可分为消费的外部效应和生产的外部效应；按照外部效应是导致受益还是受损，可分为正的外部效应（外部经济）和负的外部效应（外部不经济），等等。在此我们结合起来考虑。

第一，正的外部效应，即经济主体的某一经济行为使相关的其他经济主体受益。具体包括以下四种：一是消费活动产生的正的消费外部效应——许多人在日常生活中常常因为别人的消费活动而受益，比如我的邻居买了一台高档组合音响，工作之余，轻盈悠扬的乐曲传来，常常使我心旷神怡，获得艺术享受；二是消费活动产生正的生产外部效应——消费活动可能使某些生产者受

益，如消费者对某一名牌产品的青睐，使该产品的生产者获得产量增加，利润上升的好处；三是生产活动产生正的生产外部效应——养蜂者接近果园，其养蜂活动会使果园的主人获得好处；而果园的扩大又有利于养蜂人的生产活动；四是生产活动产生正的消费外部效应——企业的新技术的使用使企业在获得较大利润的同时，以较低的价格出售产品，消费者得到正的外部效应。

第二，负的外部效应，即经济主体的某一经济行为使相关的其他经济主体受损。具体包括以下四种可能的类型：一是消费活动产生负的消费外部效应——我的邻居在我下夜班在家休息时，大放迪斯科舞曲，使我难以入眠，显然对我产生了负的消费外部效应；二是消费活动产生负的生产外部效应——由于消费者的偏好发生了改变，结果减少了对商品的需求，影响了企业的生产活动；三是生产活动产生负的消费外部效应——车间的机器轰鸣产生的噪音损害周围居民的身体健康、化工厂排放的污水导致水质变坏、污染了环境，影响了人们的正常生活；四是生产活动产生负的生产外部效应——鱼塘边建起了化工厂，排放的污水进入鱼塘使养鱼人的鱼死亡，化工厂的生产活动产生了负的生产外部效应。

2. 财政介入

外部效应和公共品现象密切相关，因为公共品本身具有完全的外部效应，因而在此主要分析的是私人产品的部分成本或者受益溢出。外部效应不能通过市场而得到评估，即外部效应存在时，生产或者提供具有此特征的物品的企业或个人的成本和收益在市场活动中就难以获得正确的评估。由于企业和个人只考虑微观的成本和效益，不注重社会成本和效益，因而正的外部效应往往使生产者低估其效益，从而过少提供此类物品；而负的外部效应则往往使生产者低估其成本，结果过多地供应此类物品，造成资源配置的扭曲。在市场经济条件下，由于每个人处在平等的地位上，

因而不可能依靠某个经济主体去调整外部效应，这就需要政府对外部经济行为进行必要的鼓励，而对外部不经济行为进行必要的限制。政府可以采用行政手段，也可以采用经济手段对外部效应进行调整，比如罚款、限制性措施等，而最可行的是财政手段。政府可以利用税收手段，比如征收污染税，限制污染的排放，对企业排放污水、废气等外部不经济行为进行约束；也可以利用财政补贴手段对外部经济行为进行鼓励，通过内在化调整保证资源得以合理配置。

三、天然垄断

天然垄断是指某些行业或部门为了有效生产和避免损害公共利益而只需要一个生产者的情况。通常存在于电力、电信、自来水、煤气等公用事业。对于天然垄断性产业，如果由众多的生产者经营有可能导致资源的巨大浪费。比如在同一地区如果由许多经营者各自铺设自己的自来水或者煤气管道很明显是一种资源的浪费。天然垄断性行业通常属于规模成本递减的行业。在市场经济条件下，如果这些产业按照利润最大化原则定价，则只能提供较社会可能提供的产量要低的产量，造成资源浪费，人们对公用事业的需求不能得到充分满足；如果按照边际成本定价，满足社会需要的产量最大，但是企业处于亏损状态。因而天然垄断性行业领域，在市场的自发作用下，不能达到社会效益最大化状态。这就需要政府进行适度的调控。

政府对天然垄断的干预，最重要的手段是财政。由于这类行业大多是和居民的日常生活息息相关的行业，其本身就具有一定的公共服务性质。因而对这类行业的干预，不仅应着眼于资源配置的效率，还要考虑地区分布的公平。所以对于天然垄断性行业，采用比较多的办法是由政府制定比较低的价格，由财政直接投资组成公有企业；或财政投资和私人投资相结合组成合营企业，政

府可以利用财政补贴、财政贴息等手段，使企业可以微利经营，正常发展，满足社会需求。

四、分配不公

由市场决定的收入的初次分配，即纳税前的收入分配是极不公平的，这是市场经济中的一个基本事实。这种不公平基于两个方面的原因：一是继承的财产的差别。比如某人继承了数百万元，甚至上亿元的遗产，而大多数的人只能继承少量的，甚至不能继承遗产，结果社会财富分布不均衡，并由此导致资本的收入分配的不公平；二是继承的劳动能力的差别。表现为身体素质、文化知识、技术能力等分布不均衡，由此导致劳动收入分配的不公平。收入分配偏离社会所要求的公平准则的要求，本身就是不好的，更何况不公平还会带来诸如：饥饿与贫困、奢侈与堕落、社会冲突、发展迟缓等一系列社会问题。

由于不公平分配本身就是市场机制作用的结果，因而解决不公平分配问题就必须依靠政府，而政府只能依靠财政手段才能实现。比如政府可以通过征收个人所得税、财产税、遗产税来大幅度削减高收入阶层的收入和拥有的财产；同时又通过大量的转移支付来提高低收入阶层的收入水平，从而实现收入的公平分配目标。

五、囚犯的“博弈”

囚犯的博弈体现的是相互关联的两个囚犯之间的一种两难选择。如果两个囚犯都从有利于对方的角度出发，则两个人都受益；如果其中之一从有利于对方的角度出发，则一人受益，一个受损；如果两个囚犯都从有利于自己的角度出发，则两人都受损。可是在一般情况下，囚犯博弈的结果通常是两个人的利益都受损。由此提出的一个问题是，现实社会中，相互关联着的个人之间，如