

财政理论与管理

主编 郑永海

CAIZHENG LILUN YU GUANLI



NEUPRESS
东北大学出版社

财政系统在职干部培训系列教材

编审委员会

主 任：梅长松

副主任：夏静文 周万春 张国生 王建新

委 员：贾 萌 梁 峰 郑永海 张 锐

程 林 索宪立 李宝玉 王昆盛

姚增利 李庆成 高洪典 郭世荣

李金雷 韩国华 王文田 徐桂清

徐凤山 王晓峰 王宝石 赵锦贤

谢志忠 赵守明

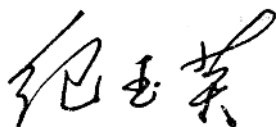
序

在历史即将告别 20 世纪的最后几年里，中国面临着为 21 世纪的腾飞构筑现代社会主义市场经济的框架体系的历史重任。

社会主义市场经济体制是社会主义基本制度与市场经济的内在统一，在积极有效的国家宏观调控下，市场机制对资源配置起基础性作用，能实现效率与公平高度结合的经济体制。在我国建立这样一种新的体制，是本世纪最有意义的一个伟大的开创性的历史事业，是一项艰巨而复杂的社会系统工程。近年来，我国一系列重大的经济改革均有一个共同的趋向，就是逐步向市场经济迈进，逐步与国际经济接轨。比如，以核算损益为核心的全面会计制度改革；以分税制为核心的全面财税体制改革；以体制变迁为核心的金融体制改革；以投资主体多元化为核心的投资体制改革；以逐步使人民币成为可兑换货币为核心的外汇体制改革等等，无一不是如此。学习和掌握市场经济规律，对于我们来说，已不是“远在天边”，而是“近在眼前”的迫切任务。仅此而言，我们编写和出版这套财政系统在职干部培训教材就有着深远的意义。

很明显，财政部门在我国社会主义经济生活中有着重要的地位和作用，财政干部是社会主义市场经济建立和发展的中坚和骨干。而财政干部要真正做到这一点，就必须认真学习当代经济理论，学习经济运行的基本知识，学习科技知识，学习社会主义市场经济基本知识。只有如此，才有利于我们提高对市场经济的认识和参与市场经济的能力，才有利于我国社会主义市场经济的建立和发展。不学习和掌握这些经济理论和知识，我们在工作中遇到的很多新困难、新问题就难以解决，就难以担负起建设有中国特色的社会主义的历史使命。

基于这一认识，我们组织编写和出版了这套财政系统在职干部培训教材。这套教材涵盖了市场经济理论知识和财经理论知识及其相关知识，运用通俗易懂的语言，科学系统地阐述了各学科的基本原理和基本知识，特别是突出了市场经济主要组成部分及其运作规律的研究，并试图联系我国经济改革的实践作一点具体分析。希望它的出版能为财政干部在当前正在进行的社会主义市场经济知识和财经理论业务知识的学习活动起到积极的作用。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '纪', '玉', and '荣'.

1995年8月

前 言

为了适应辽宁省财政系统在职干部岗位培训的需要,在省财政厅教育中心的统一组织下,我们编写了《财政理论与管理》一书。本书主要是供我省财政系统在职干部岗位培训使用,也可作为对各类财会人员开展继续教育及各类经济管理人员知识更新的自学用书。

财政理论与财政实践的改革与创新已成为我国市场取向改革的核心内容之一。为了使我国的财政理论与财政管理能够适应社会主义市场经济发展的需要,财政干部必须及时进行知识更新与提高。为此,本书与以往的财政学教材相比较,体现了以下几方面特点:

1. 理论与实践相结合。这样既可以使财政理论在实践中得以检验而臻于完善,又可以使财政管理在理论的指导下更加科学、理性、规范。

2. 体系创新。以市场经济理论为基础,从资源稀缺这一基本经济学命题出发,将财政作为政府配置资源的有效手段,以社会经济稳定发展为主线,构筑新的财政理论与管理体系。

3. 内容更新。本书全面体现了我国改革以来财政理论与实践的最新发展,具有鲜明的时代性。

4. 简练明了。财政理论与管理覆盖面广,内容含量大。本书以简练通俗的语言加以分析,可读性强,便于广大财政干部学习。

5. 本书在保证体系严谨、内容完整的前提下,充分考虑与相关学科的协调,避免了相关学科的交叉重复。

辽宁省财政厅厅长纪玉英同志为本书作序。本书主要由郑永

海、秦家顺、齐玉霜、周万春编写，此外，参加编写的人员还有：付敬杰、高子桓、李宝玉。本书在写作过程中广泛吸收了国内外经济学家和财政学家的有关著述，在此表示谢意。由于我们的理论水平有限，加之对财政管理实践了解不够深入，书中错漏之处在所难免，恳请广大读者指教。

编者

1995年7月

目 录

第一篇 导 论

第一章 市场与财政	1
第一节 人的需求与资源的稀缺	1
第二节 市场缺陷与政府经济活动的有效区	6
第三节 什么是财政	10
第二章 财政的职能与分配原则	18
第一节 财政的职能	18
第二节 财政分配原则	24

第二篇 财政支出

第三章 财政支出概论	27
第一节 被忽视的财政支出	27
第二节 财政支出规模分析	29
第三节 财政支出结构分析	36
第四节 财政支出的经济影响	41
第四章 投资支出	44
第一节 投资支出的经济学思考	44
第二节 我国财政投融资建设	51
第三节 公共工程支出	55
第四节 基础工业支出	61
第五节 农业支出	67
第五章 社会消费支出	74
第一节 社会消费的变化及开支战略重申	74

第二节 行政、国防支出	77
第三节 科学、教育、文化、卫生事业支出	82
第六章 社会保障与财政补贴	89
第一节 社会保障制度	89
第二节 财政补贴	97
第七章 财政支出效果分析	105
第一节 成本——效益分析法	105
第二节 最低费用选择法	112
第三节 “公共劳务”收费法	115

第三篇 财政收入

第八章 财政收入概述	118
第一节 财政收入的形式	118
第二节 财政收入规模分析	120
第三节 财政收入结构分析	127
第四节 财源建设策略	130
第九章 国有资产收入	133
第一节 国有资产及其分类	133
第二节 国有资产收入及其形式	135
第三节 国有企业收入	139
第十章 税收制度	147
第一节 什么是税收	147
第二节 税制要素	149
第三节 我国税制体系	154
第十一章 税收与经济运行	164
第一节 税收负担与税负转嫁	164
第二节 税收中性与弹性	172
第三节 税收的经济效应	176
第十二章 公 债	180

第一节	公债种类、性质及沿革	180
第二节	公债的负担	185
第三节	公债的发行与偿还	188
第四节	公债的财政效果	195
第五节	公债的金融效果	198

第四篇 财政政策

第十三章	财政政策概述	201
第一节	财政政策的概念和种类	201
第二节	财政政策的功能	205
第三节	财政政策目标	207
第四节	财政政策主体与手段	212
第十四章	市场非均衡与财政政策选择	217
第一节	市场非均衡与“四平”理论评价	217
第二节	对“当年收支平衡、略有结余”的再认识	222
第三节	财政乘数效应	226
第四节	市场“缺口”与财政政策选择	229
第五节	财政政策与货币政策的配合	236

第五篇 财政管理

第十五章	国家预算	242
第一节	国家预算的一般问题	242
第二节	国家预算的程序	245
第三节	国家预算的形式	248
第四节	国家预算收支的相关分析与总体经济平衡	253
第五节	国家预算制度重塑	255
第十六章	财政管理体制	260
第一节	财政体制的含义与内容	260
第二节	集权与分权及收支划分	261

第三节	我国财政体制的实践·····	267
第十七章	分税制与转移支付制度·····	271
第一节	分税制概述·····	271
第二节	我国现行分税制·····	279
第三节	转移支付制度建设·····	283
第十八章	财政监督·····	287
第一节	财政监督的性质与作用·····	287
第二节	财政监督的重点与方向·····	291
第三节	财政监督的组织和方法·····	293
第四节	财政监督与财政纪律·····	297
第五节	我国财政监督的现状与加强·····	301

第一篇 导 论

第一章 市场与财政

第一节 人的需求与资源的稀缺

一、需求的无限性与资源的稀缺性

中国人民经过艰苦的求索过程，在 20 世纪 90 年代初，终于选择了社会主义市场经济之路。目前，中国正处在传统的指令性计划经济向市场经济体制转换的时期。在这发展与变革的环境下，人们的需求及满足需求的方式也在变化。但无论怎样变化，都无法绕开一个永恒的矛盾——需求无限性与资源稀缺性的矛盾。

“人的欲望是无穷的”，这是对人的本质的一个侧面真理性的剖析。由这种欲望引致的人类的需求边界也就无法确定。正如亚伯拉罕·马斯洛关于人类需求层次的解释：人的需求可分为五个层次，即基本的生理需求、安全的需求、社会的需求、尊重感的需求、自我实现的需求。这些需求当中，前一种需求一旦得到满足，甚至部分得到满足，就会产生后一种需求。因此，人的需求是永无止境的。与此同时，人的需求却面临着任何社会一个最根本的经济问题——资源稀缺的制约。所谓资源稀缺，是指用来满足人类需求的资源，包括土地、资本、劳动（如厂房、机器、技术、知识、信息及时间）等，都是有限的、稀缺的。就个人而言，

时间是稀缺的。一天 24 小时，一年 365 天，都是有限的。人的生命也是有限的。人的收入也是有限的，相对于个人的享乐欲望表现为稀缺。就企业而言，时间是宝贵的，一种产品开发并推向市场若不合时宜，有悖社会需求时尚，就将推动获利机会。企业也常面临原材料和资金不足的压力等等，于是便有“时间就是金钱，效率就是生命”的信条。对政府而言，在社会 GNP 产出水平和政府集中率既定的前提下，政府的收入是有限的，于是经济发展面临“瓶颈”制约，农民的“白条子”急待兑现，中小学教师的工资经常拖欠，以及向社会大声疾呼，向“希望工程”奉献爱心等，如此种种。鉴于人类需求与资源稀缺的矛盾，由居民（家庭）、企业和政府三个主体组成的经济社会，面对资源的稀缺必须解决社会生产的三大基本问题：生产什么，如何生产，为谁生产（即如何分配产品）。

二、三大基本问题与资源最优配置

由于人们的需求是无限的，而这种无限的需求又受到资源稀缺的制约，因此，为了使人们最迫切的需要首先得到满足，使有限的资源能最大限度地满足人们的需要，人们首先必须作出选择即经济决策，以决定将有限的资源用于生产什么，如何生产，为谁生产，以达到上述目的。而这一目的，或三大基本问题解决所要追求的，即是如何使稀缺资源得到最优配置。对此人们进行了艰苦的求索，在实践中稀缺资源仍未得到最优配置。不过，上个世纪意大利经济学家和社会学家帕累托在理论上为我们描述了资源配置的最优状态。故此，也被称为资源配置的“帕累托最优”，即如果在一定的资源配置状态下，使任何一方当事人的经济福利增进，必须以其他当事人的经济福利的减少为代价，那么，这时候的资源配置状态就是最优的。

实现帕累托最优必须具备三个条件：

1. 生产的有效性。为了实现资源配置的最优，产品的生产必

须是有效的。一个生产方式的有效性是指不可能再找到另外一种生产方式使得增加一些商品的产量而又不减少其他商品的生产。这意味着给定生产投入使产出最大；并且反过来，给定产出，使投入最小。生产的有效性可用生产可能性曲线来表示。生产可能性曲线显示了当生产要素和其他商品的产量给定时所能产生的一种产品的最大产量。生产的有效性，因而帕累托最优，要求经济社会在生产可能性曲线上生产。在这曲线上，增加一个商品的产量的唯一可能是减少其他商品的产量。图 1-1 给出了棉花和大米的生产可能性曲线。

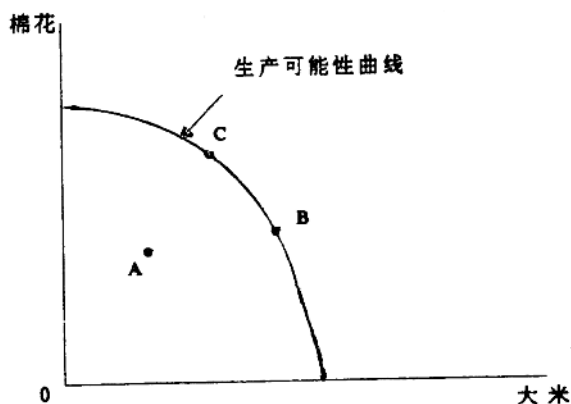


图 1-1

横轴表示大米，纵轴表示棉花。显然，如果人们在曲线内生产，如 A 点，则生产不是有效的，因而不是帕累托最优。在这种情况下，即使不投入更多的生产要素，人们也能生产更多的棉花或大米，如 B 点所示。当达到 B 点后，人们如想增加棉花的产量的唯一可能是减少大米的产量，如 C 点所示。至于棉花产量增加至何时为止，则决定于该产品的价格最终等于其边际成本，生产要素的价格最终等于其边际产品价值。所有的企业都是如此，这

时也便保证了整个社会以最有效的方式进行生产。

2. 各种产品的生产比例的有效性。帕累托最优的第二个必要条件是各种产品的生产比例的有效性，即指生产出来的产品反映了消费者的偏好。这样，帕累托最优把生产和消费结合起来了，它不仅指用最优的可能性进行生产，而且能最好地满足消费者的需要。完全竞争的市场能保证这个条件成立。假定原有的生产是由图 1-1 中 B 点表示，如果消费者决定喜欢更多的衣着因而需要更多的棉花，消费者对棉花需求的上升将导致棉花价格的上升，同时消费者对大米需求的减少将导致大米价格的下降，因而导致了大米产量的减少，经济将从 B 点移到 C 点。这样，改变生产比例反映了消费者偏好的改变。当市场机制是完全竞争时，个人对任何两个商品的边际替代率，即个人愿意以一种商品同另一种商品交换的比率，等于其商品的生产比例，这就保证了整个社会的生产最好地满足了消费者的需要。

3. 交换的有效性。帕累托最优的第三个必要条件是交换的有效性。它指的是社会生产出来的所有的产品都是以有效的方式进行分配的。即当达到有效的分配后，进一步互利交换不可能再发生。为了说明这点，我们需要借助于一个叫做埃支沃司箱的图形。它是由上个世纪的英国经济学家埃支沃司发明的。它可用来研究一个纯粹交换的社会，在这个社会中没有生产，每个交换者在交换开始时都有一定数量的初始财货。这个初始财货可看成是已被生产出来的财货，因而不考虑生产只考虑交换的问题（这样这个社会中没有生产的假设并不失一般性）。为了表述的方便，我们假定该社会有两个成员大赵和小钱，交换两种产品，大米和棉布。图 1-2 是一个埃支沃司箱。

横轴表示大米，纵轴表示棉布。大赵拥有的产品从左下角开始计算，小钱拥有的产品从右上角开始计算。图中横轴的全长为 100，表示社会共有 100 斤大米；纵轴全长 50，表示全社会共有 50 尺棉布。点 W 表示交换开始时的状态：大赵拥有 70 斤大米和 20

尺棉布，小钱拥有 30 斤大米和 30 尺棉布。当然，大赵和小钱所拥有的每一种产品相加，一定等于全社会该产品的总拥有量。

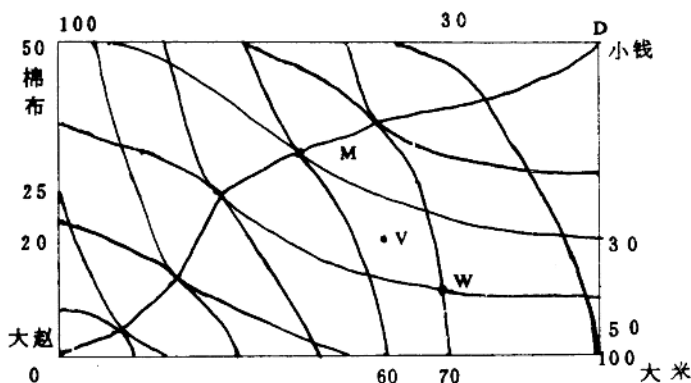


图 1-2

我们借助无差异曲线进行分析。无差异曲线，又称为等效曲线，在无差异曲线上的所有的点都是同样可取的，没有差别，它们给出了同样的令人满意的程度。无差异曲线上某点的斜率的绝对值在经济学中被称为那点的边际替代率。即按此比率，消费者愿以一个单位某种商品替代一定数量的另一种商品时所获得的效用是相等的。大赵和小钱的无差异曲线如图 1-2 中所示。

在 W 点，大赵和小钱是否都满足了呢？他们能不能通过交换使各自的利益都得到改善呢？答案是肯定的。如果大赵用 10 斤大米换小钱 5 尺棉布，两人交换状态就会移动到 V 点，在 V 点两人都移动到了更高的无差异曲线上。改善双方的利益为交换提供了动力，交换会继续进行，直到双方都无利可图。什么时候双方都无利可图呢？只有当两人的两条无差异曲线相切时，如 M 点。在这点，任何移动都会损害其中一人的利益。这一点就是我们所说的交换有效，也就是帕累托最优点。由于每个人都有许多条无差异曲线，图中有许多帕累托最优点，把它们平滑地连接起来，就

得到了一条“契约线”。契约线是最终交换实现，签订合同的点的连线。在这条线上当市场机制是完全竞争时，所有的个人和家庭面临着同样的商品价格，因而他们的边际替代率最终都相等，这就保证了整个社会的有效交换。

综合上述讨论，帕累托最优意味着资源得到了有效利用，社会生产三大基本问题得到有效解决，产品被有效地生产，各种产品的生产比例达到了最优，产品和初始财货达到了有效的分配——进一步互利的交换已不可能再发生。

第二节 市场缺陷与政府经济活动的有效区

一、“看不见的手”与“看得见的手”

（一）资源配置的两种方式

社会生产基本问题的最终有效解决，在于实现资源的最优配置。为此，更为现实的选择是以何种方式来完成这种配置。纵观人类社会再生产，资源可以通过两种基本方式来配置：一种是通过商品在市场上按照价格进行交换来完成资源配置，即市场配置；另一种是政府利用行政手段实施的计划配置或称政府配置。古典经济学家把引导协调千万人生产交换活动的市场机制称为“看不见的手”，它是一种分散决策、自发形成、自由竞争的交换体系。相对而言政府配置则是一个集中决策、人为设计、分层调控的行政体系，因而政府配置被称作“看得见的手”。

（二）市场有效配置资源的条件

对于市场配置资源的机理，英国古典经济学家亚当·斯密在其著名的《国富论》中写道：“每个人都在力图运用他的资本，来使其生产产品得到最大的价值。一般地说，他并不企图增进公共福利，也不知道他所增进的福利是多少。他所追求的仅仅是他个人的安乐，仅仅是他个人的利益。但是，在他这样做时，有一只看

不见的手引导他去促进一个目标，而这种目标决不是他本意追求的东西。这样，由于追求他自己的利益，使经济促进了社会利益，其效果比他真正想促进社会利益时所能产生的效果还要大”。

古典经济学家对市场配置资源机理的论述，只是原则上的说明，并没有具体分析“看不见的手”是如何实现稀缺资源的各种需要之间的有效配置。对于市场机理较为精密的分析，是19世纪70年代以后由以马歇尔、瓦尔拉、帕累托等人为代表的新古典经济学家所为。新古典经济学把自己的研究重点放在稀缺资源的有效配置这一经济运行的根本问题上，对市场机制如何实现资源的有效配置进行了具有数学精确性的分析。他们的分析证明了，在完全竞争的条件下，由市场供求形成的均衡价格，能够引导社会资源作有效率的配置。完全竞争的必要条件是：（1）众多的购买者与销售者，即无论是产品市场还是要素市场，每一产业均有众多的卖方和买方；（2）充分的信息，即产品市场与要素市场的卖方与买方均有充分的市场资料；（3）生产要素的充分移动；（4）行为的一致性，即所有的生产者均追求利润最大化，所有的消费者均追求效用最大化；（5）不存在外部效应，即所有的物品消费具有排他性。在具备上述五个条件的完全竞争条件下的市场即可达成有效配置资源，即实现帕累托最优。

（三）政府有效配置资源的条件

对于政府配置资源而言，马克思清楚地认识到在社会主义社会资源的稀缺性和进行合理配置的必要性，并指出其配置方式为按比例计划配置劳动资源。“时间的节约，以及劳动时间在不同的生产部门之间的有计划的分配，在共同生产的基础上仍然是首要的经济规律”。^①马克思和恩格斯还指出，在社会主义条件下“由于社会将按照根据实有资源和整个社会需要而制定的计划来支配这一切东西（生产力、交往工具和产品），所以同现在实行的大工

^① 《马克思恩格斯全集》第46卷第120页。