

126

财 政 学

左 敏 朱德云 李 森 编著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学/左敏, 朱德云, 李森编著. — 济南: 山东大学出版社, 2002. 5

ISBN 7-5607-2397-7

I. 财...

II. ① 左... ② 朱... ③ 李...

III. 财政学—高等学校—教材

IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 022703 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司印刷

850 × 1168 毫米 1/32 12.125 印张 313 千字

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1 - 5000 册

定价: 24.00 元

版权所有, 盗印必究

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部负责调换

目 录

第一章 导 言	(1)
第一节 公共产品的一般概念	(1)
第二节 市场及公共部门	(6)
第三节 财政及财政学的研究对象	(23)
基本概念	(33)
思考题	(33)
第二章 财政职能	(34)
第一节 概述	(34)
第二节 优化资源配置职能	(37)
第三节 调节收入分配职能	(42)
第四节 稳定经济增长职能	(45)
基本概念	(48)
思考题	(48)
第三章 财政分配概述	(49)
第一节 财政分配与社会经济发展	(49)
第二节 财政分配原则	(61)
第三节 财政分配规模	(78)
第四节 财政分配结构	(86)
基本概念	(92)
思考题	(93)
第四章 税收理论	(94)
第一节 税收的一般概念	(94)
第二节 税收负担	(105)
第三节 税收负担的转嫁与归宿	(111)
第四节 税收效应	(117)

基本概念·····	(122)
思考题·····	(122)
第五章 税收制度 ·····	(123)
第一节 税收制度及其构成要素·····	(123)
第二节 商品课税·····	(132)
第三节 所得税·····	(146)
第四节 其他税收·····	(163)
基本概念·····	(180)
思考题·····	(181)
第六章 公债 ·····	(182)
第一节 公债的一般概念·····	(182)
第二节 公债的规模和结构·····	(189)
第三节 公债的负担和效应·····	(200)
第四节 公债制度·····	(206)
基本概念·····	(215)
思考题·····	(216)
第七章 财政支出 ·····	(217)
第一节 事业费支出·····	(217)
第二节 转移性支出·····	(229)
第三节 投资性支出·····	(245)
基本概念·····	(250)
思考题·····	(250)
第八章 政府采购 ·····	(252)
第一节 概述·····	(252)
第二节 政府采购的管理·····	(256)
第三节 政府采购的监督·····	(269)
基本概念·····	(272)
思考题·····	(272)
第九章 政府预算 ·····	(273)
第一节 政府预算的一般概念·····	(273)
第二节 复式预算·····	(280)

第三节 中国政府预算职权的划分	(289)
第四节 政府预算程序	(292)
基本概念	(302)
思考题	(303)
第十章 财政管理体制	(304)
第一节 财政管理体制的内容和原则	(304)
第二节 财政支出的划分	(310)
第三节 分税制:财政收入划分的主要制度	(316)
第四节 我国现行分税制财政体制	(326)
基本概念	(341)
思考题	(341)
第十一章 财政宏观调控及其政策	(342)
第一节 财政宏观调控概述	(342)
第二节 财政政策概述	(350)
第三节 财政政策和货币政策的协调配合	(368)
基本概念	(378)
思考题	(378)
参考书目	(379)
后记	(380)

第一章 导 言

内容提要

人的需要按照主体差异和满足的途径不同,可以分为私人需要和公共需要。私人是个体和局部的需要,它通常通过市场配置资源向社会提供私人产品来满足;公共需要是社会的共同需要,它往往通过政府财政机制配置资源向社会提供公共产品来满足。本章主要介绍公共产品与私人产品的概念、特征、提供方式,进而通过分析市场失灵来揭示公共部门存在的必要性以及公共部门的性质和划分边界,最后对财政的基本概念及财政学的基础知识予以简要介绍。

第一节 公共产品的一般概念

一、需要类型的划分

经济学是研究如何利用稀缺的资源来满足人的需要的学问,因而不仅资源配置问题是经济学的核心问题,而且对人的需要的类型的划分也是经济学研究的重要内容。长期以来,许多理论家都对人的需要的类型进行了划分。比如,恩格斯把人的需要划分为对生存资料的需要、对发展资料的需要以及对享受资料的需要;斯大林将人的需要划分为物质需要和文化需要两大类型;美

国心理学家马斯洛则把人的需要由低到高划分为生存需要、安全需要、发展需要、尊重需要以及成就需要。这些不同标准的分类,都服务于特定的研究目的并有特定的理论意义,但对财政学的研究而言,最重要的分类是按照满足需要的途径和手段的不同,将人的需要划分为私人需要和公共需要。所谓私人需要是指作为个体的社会成员的物质文化精神生活的需要,而所谓公共需要则是指作为群体的社会成员的物质文化精神生活的需要。一般认为,私人需要应通过消费私人产品来满足,而公共需要则应通过消费公共产品来满足。

二、私人产品

(一) 私人产品的概念

私人产品是指满足作为个体的社会成员的私人需要的产品。显然,所谓私人产品不是指归私人所有的产品,即私人产品并不是从所有权的角度讲的,而是从这种产品所要满足的需要的性质的角度讲的。在自给自足的自然经济条件下,私人产品是以家庭作为基本的生产单位来组织生产的。在家庭内部,家庭成员按照性别和年龄进行分工协作。生产什么、如何生产、如何分配是在传统习惯的制约下,根据家庭成员的需要和家庭所掌握的生产要素的状况来确定的。由于是自给自足的生产,所以在自然经济条件下,私人产品的生产者和消费者一般是统一的。但在市场经济条件下,私人产品则是通过市场机制向社会提供的,一般是以企业作为基本的生产单位来组织生产。与自给自足的自然经济条件下私人产品的生产所不同的是,市场机制作用下的私人产品的生产在全社会范围内甚至世界范围内存在发达的社会分工,当然,在企业内部也存在着细密的分工。企业生产什么、如何生产、生产成果如何分配都受市场机制的制约。由于是商品生产,所以在市场经济条件下,私人产品的生产者和消费者通常是不统一的。

(二) 私人产品的属性

1. 可分割性

所谓可分割性是指私人产品通常都有一定的计量单位。比如衣服以件为单位、汽车以辆为单位,等等。消费者可以根据自己的需要并在自己的货币支付能力限度内任意选择消费的种类和数量,可以消费这种私人产品,也可以消费那种私人产品;可以多消费,也可以少消费,当然也可以不消费。

2. 竞争性

所谓竞争性是指某一个消费者消费了某一私人产品就排除了其他消费者消费该产品的可能,或者至少是影响该消费者消费该产品的数量和质量。比如,某一消费者买了一个面包并将其消费掉,那么其他的消费者就没有可能再消费了。但这并不是说其他的消费者不能消费面包了,只不过是说他们已不可能消费前一消费者所消费的面包。此时,竞争性表现为一个消费者消费了该产品就排除了其他消费者消费该产品的可能。再如,一个消费者在使用汽车这种私人产品时,如果座位允许,其他的消费者也可同时乘坐,此时,消费者消费的数量是一样的,但是消费的质量则受到影响。这是一个消费者的消费影响其他消费者消费质量的例子。

3. 排他性

所谓排他性是指对私人产品来讲,可以将拒绝付款的人排除在消费范围之外。人们要消费私人产品,在市场经济条件下,通常有两种渠道:一是消费别人的私人产品,这需要得到别人的允许或得到馈赠,否则不能消费。二是消费市场上的私人产品,这就需要购买,即消费者要依照等价交换的原则,通过让度价值,获取使用价值的方式来获得消费私人产品的权利,如果拒绝付款或不按规定价格付款将不能消费该产品。

三、公共产品

(一) 公共产品的概念

公共产品是满足作为群体的社会成员的公共需要的产品。显然,所谓的公共产品并不是指归公共所有的产品,即公共产品同私人产品一样,也不是从所有权的角度讲的,而是从产品所要满足需要的性质的角度讲的。

(二) 公共产品的属性

1. 不可分割性

所谓不可分割性是指公共产品通常是作为一个整体向社会提供的,它通常没有一定的计量单位,消费者消费公共产品一般不能自主选择消费的数量,而通常是所有的消费者都消费同样数量的公共产品。

2. 非竞争性

所谓非竞争性是指一个消费者消费公共产品并不影响其他的消费者消费的数量和质量。比如,我国每年新增一二千万人口,但这并没有影响我国原有人口消费国防这种公共产品的数量和质量。

3. 非排他性

所谓非排他性是指任何消费者都可以不付任何代价消费该产品,对公共产品的提供者而言,其无法将拒绝付款者排除在消费范围之外,或者虽然可以排他,但由于排他成本过高以致在经济上不可行。

四、混合产品

(一) 混合产品的概念

混合产品是兼具公共产品和私人产品属性的产品。在公共产品和私人产品之间,还存在许多不具有纯粹的公共产品或私人产

品的属性,但在一定程度上又或多或少地具有这两种产品性质的产品或服务,通常称之为混合产品或准公共产品。

(二) 混合产品的性质

从整体上讲,混合产品不能同时具有非竞争性和非排他性,否则其就成为纯公共产品。同样混合产品也不能同时具有竞争性和排他性,否则其就成为私人产品。既然混合产品兼具公共产品和私人产品的属性,那么根据其所具有的两种产品属性的不同组合状况,可将其分为以下三类。虽然每类混合产品的具体属性不同,但它们却都具有混合产品的共同特征。

1. 具有非竞争性的同时也具有排他性

这类混合产品在具有公共产品非竞争属性的同时也具有私人产品排他的属性。比如公园,就是这种类型的混合产品。在游客没有超过一定人数的条件下,游客的增多并不会影响原有游客的效用水平,即公园的消费具有非竞争性;但公园可设置围墙或栏杆将不买门票者拒之门外,即其消费也具有排他性。诸如教育、影院、高速公路等都属此类的混合产品。

2. 具有非排他性的同时也具有竞争性

这类混合产品在具有公共产品非排他属性的同时也具有私人产品的竞争属性。比如公有的草场就是这种类型的混合产品。由于草场公有,所以大家都可以到草场放牧,即草场具有非排他的属性。但是如果超过草场的载蓄量,草场的使用就具有了竞争性。诸如生活小区的健身设施、公有的森林、公海的渔业资源等都属于这种类型的混合产品。

3. 在一定条件下具有非竞争性和非排他性

这类混合产品在一定程度上具有非竞争性和非排他性是指只要不超过一定的限度,该产品的消费是非竞争的和非排他的,但若超过一定的限度,则具有竞争性和排他性特征。比如,不收费的桥梁,只要不产生拥挤,则具有非竞争和非排他的属性,但如果产生

了拥挤,就具有了竞争性,为了解决拥挤问题,政府就采用收费的办法,于是也具有了排他性。显然,这类混合产品与前两类混合产品是不同的,前两类混合产品是同时兼具公共产品和私人产品的属性,而后者则是在不同的时间或者说在不同的条件下,要么具有公共产品的属性,要么具有私人产品的属性,判断其到底是具有公共产品的属性,还是具有私人产品的属性,应考虑特定的条件,具体问题具体分析。

第二节 市场及公共部门

一、市场及其缺陷

(一) 市场的含义

市场通常是指商品交换的场所和领域。市场作为商品交换的场所,从个体考察,它由买者、卖者、交易的对象、交易的规则以及交易的中介机构等市场要素所构成。而从整体考察,市场则是一完整的体系,它是由众多不同类型的市场所构成的统一整体。市场的另外一层含义是指市场机制。所谓市场机制是指市场各构成要素之间相互影响、相互制约的关系以及特定资源配置功能的实现方式。一般认为,市场机制包括价格机制、供求机制和竞争机制三大分体机制。我们从资源配置角度所讲的市场通常指的就是市场机制。

(二) 市场在完全竞争的条件下是有效率的

所谓完全竞争是指一种理想的市场状态,即市场不存在任何垄断因素。完全竞争的市场至少应具备以下条件:第一,市场上有无数多个买者和卖者;第二,每个买者和卖者所买、卖的数量只占整个市场交易量的一小部分;第三,无论买者还是卖者信息都是充

分的;第四,资源是自由流动的;第五,交易成本极低,甚至为零。

如果市场是完全竞争的,则市场供求双方力量的对比就决定了市场的均衡价格。此时,无论买者还是卖者都是价格的接受者。作为买者,其将根据自己消费产品所得到的边际效用的大小来确定购买量;作为卖者则根据自己边际成本的大小来确定供给量。此时,通过买卖双方的自愿交换,整个社会的资源配置就会符合“帕累托标准”,即资源配置状态的任何重新调整已不可能在不减少一个人福利的情况下去增加另外一个人的福利。这也称为“帕累托最优”。在资源配置达到“帕累托最优”的过程中,市场机制的三大分体机制都发挥着特定的作用。第一,价格机制可以正确引导资源流向,因为资源配置主体为了实现自身利益最大化,总是要把资源配置到价格高的方向上去。而价格高的方向恰恰是由于资源配置量不足因而需要增加资源配置的方向。第二,供求机制控制着在某一资源配置方向上配置资源的数量,因为随着在某一资源配置方向上资源配置量的增多,其供求关系就会发生变化,而供求关系的变化又会影响到价格,价格的改变又会使该资源配置方向的资源流入减少、停止甚至流出。第三,竞争机制会使资源的使用者保持较高的资源使用效率。这是因为商品的价格是由生产商品的社会必要劳动时间决定的,如果个别劳动时间长于社会必要劳动时间,这对资源使用者而言就意味着要亏损或破产,所以资源使用者为了实现自身利益最大化,其必须提高资源的使用效率。

(三) 市场失效

在完全竞争的条件下,市场配置资源是有效率的,但是现实经济生活中的市场并不符合完全竞争的假定条件,或者即使市场符合完全竞争的条件,市场配置资源的结果也可能不符合社会所能接受的公平标准,此外,对于一些特殊的产品,还可能根本就不存在所谓的市场,因而也就不可能通过市场来配置资源。我们把市场由于上述原因而不能配置资源,或虽然可以配置资源,但是配置

资源的结果却不符合社会所能接受的效率和公平标准的现象,称之为市场失灵。一般认为,市场失灵表现在以下几个方面:

1. 市场不能向社会提供公共产品

这是由公共产品自身的属性所决定的。公共产品具有非竞争性和非排他性的特征。这一方面使生产者无法通过定价来收回成本,所以追求利润最大化的生产者不可能向社会提供公共产品;另一方面,也使消费者都寄希望于别人付费购买公共产品,而自己免费享用,做一个“免费搭车者”。这种从单个消费者来看无疑是理性的行为,从整体考察,却是非理性的。因为无人会为公共产品付费,所以最终所有的消费者都不能消费公共产品,出现所谓“公共的悲剧”。显然,市场不能向社会提供公共产品是由于在现实经济生活中,根本就不存在一个所谓的公共产品市场。因而,这种市场失灵是由于市场功能的局限,即便市场是完全竞争的,其也无法向社会提供公共产品。

2. 市场解决不了垄断问题

市场竞争有助于提高效率,但竞争发展到一定程度会产生垄断。垄断者为了实现私人收益最大化,往往要控制产量,抬高价格,以攫取超额利润,这会损害消费者的利益、降低资源配置的效率水平。同样,市场也解决不了自然垄断问题。自然垄断是垄断的一种特殊形式。它除了具有垄断的一般属性之外,还具有一般垄断所不具备的两大特征:一是自然垄断往往具有严格的地域性,即如果某企业在某一地域内居于自然垄断地位,别的地域的企业将无法与其竞争。比如一个地区往往只有一个自来水公司,别的地区的自来水公司就无法与其展开竞争。二是自然垄断行业往往固定成本投入量极大,因而产品生产的平均成本呈现无限下降趋势,即产量越大,平均成本越低,而一般垄断则不具备这一特征。对自然垄断行业来讲,由一个企业来从事一种产品的生产会降低平均成本,因而是有效率的,而由多个企业来生产反而会提高平均成

本,因而是没有效率的。因此,对于自然垄断行业而言,由一个企业从事生产是符合效率原则要求的,但如果真由一个企业来生产,其为了实现私人利益最大化,又会像一般垄断者一样控制产量,提高价格,攫取超额利润,损害消费者利益,进而降低资源配置的效率水平。

3. 市场解决不了收入的公平分配问题

市场机制作用下的收入分配遵循的是要素分配原则。每个社会成员按照其向社会提供的生产要素的种类、数量和质量来获取相应的收入。由于生产要素在社会成员之间的分配格局本身就是不均衡的,通常大部分社会成员有生产要素,但有些社会成员没有生产要素;就生产要素拥有者而言,他们所拥有的生产要素的种类、数量、质量以及所能得到的价格也有很大差别,从而市场机制作用下的收入分配差距会拉得很大,有些社会成员可能连基本的生活需要也满足不了,这就很难符合社会所能接受的公平标准。

4. 市场解决不了外部效应问题

所谓外部效应,是指某个经济主体的行为影响了其他的经济主体,但却没有因产生好的影响而得到利益补偿,也没有因坏的影响而支付代价。前种情况称为正的外部效应;后种情况称为负的外部效应。一旦一个经济主体的行为产生了正的外部效应,那么就意味着其应该得到的收益而没有得到,这样如果其是个生产者,那么就必然会出现产量不足;如果其是一个消费者,则必然会出现消费量不足。而一旦一个经济主体的行为产生了负的外部效应,那么就意味着其应承担的负担没有承受,这样如果其是一个生产者,那么就必然会出现产量过多;如果其是一个消费者,则必然会出现消费量过多。总之,一旦出现了外部效应,不管是正的外部效应,还是负的外部效应,生产者或消费者的行为就不能使资源配置的边际社会收益等于边际社会成本,即不能符合“帕累托效率”的要求。在出现正的外部效应的条件下,资源配置的结果是边际社会

收益大于边际社会成本;而在出现负的外部效应的条件下,资源配置的结果是边际社会收益小于边际社会成本。虽然两种条件下资源配置的结果偏离“帕累托效率”的方向相反,但都导致了资源配置的效率损失。

5. 市场解决不了信息不充分的问题

在现实经济生活中,经济主体都不可能拥有充分的信息。这就意味着现实经济生活中的资源配置与假定信息充分的完全竞争条件下的资源配置是不同的,因而定会存在效率损失。这首先体现为生产者信息不充分会导致效率损失。在现实经济生活中,生产者生产什么、生产多少以及如何生产主要受市场价格信号的引导。一般来说,价格信号引导资源配置是有效率的,但市场价格引导资源配置也有其自身所难以克服的缺陷,这种缺陷主要表现为价格传递信息的盲目性、自发性和滞后性。这就意味着作为一个生产者,其只能大概而不能准确地知道市场上需要什么、需要多少。这就必然会使生产带有一定的盲目性,进而使生产的结果不能很好地满足社会需要。这主要体现为供求结构的失衡,即某些产品供不应求而另一些产品供过于求。虽然价格的变动会进一步对生产加以调节,但由于导致生产盲目性的根本原因仍然存在,所以,调整的结果往往不能消除供求结构失衡,而通常只不过使供求结构失衡的方向相反。因此,由于生产者信息不充分而导致的效率损失将难以避免。第二,消费者的信息不充分也会导致效率损失。在现实经济生活中,虽然价格机制也向消费者传递信息,但消费者获取信息要花费成本,而且其获取信息的边际成本递增,边际收益递减。在获取信息的边际成本等于边际收益时,消费者获取的信息量达到均衡。但这种均衡的信息量却仍然是不充分的。在信息不充分的条件下,无论需求量过大还是过小,都会导致效率损失。

6. 市场解决不了社会总供求的均衡问题

完全竞争市场假定价格是有弹性的,会随供求关系的变化而变化。这样,在总需求大于总供给时,会通过价格的上升抑制需求、刺激供给,进而实现社会总需求的均衡;而在总需求小于总供给时,则会通过价格的下降扩张需求,减少供给,进而实现社会总供求的均衡。比如,按市场规律的要求,在社会总供给大于社会总需求时,价格包括劳动力的价格工资都应下降,才会实现总供求包括劳动力供求的均衡。但是,有时价格却具有明显的刚性,如果工会的力量较为强大,工资往往并不下降,这就会使失业长期存在而出现经济萧条;再如,按市场规律的要求,在社会总供给小于社会总需求时,价格的上升虽然可以实现社会总供求的均衡,但只能是事后的均衡,在资源得到充分利用的条件下,这种事后的均衡是以通货膨胀为代价的。总之,单纯依靠市场机制的力量,很难实现社会总供求的均衡,进而难以避免宏观经济运行的效率损失。

二、公共部门存在的必要性

(一) 公共部门的含义

公共部门又称公共经济部门,是相对私人部门即私人经济部门而言的概念。一般认为,企业和家庭组成私人经济部门。而政府和提供公共产品和混合产品的事业单位、国有企业以及非盈利组织组成公共部门。在私人经济部门中,市场机制发挥基础性的调节作用,即一部分社会资源在市场机制的作用下,通过企业的生产经营行为,向社会提供私人产品,满足私人需要。但是私人需要仅是人们所要满足的全部需要的一个方面。除了私人需要,人们还必须满足公共需要。而要满足公共需要,就必须发挥公共部门的作用,使一部分社会资源在政府财政机制的作用下,通过公共经济部门各单位职责的履行向社会提供公共产品和部分混合产品。因此,公共部门存在的必要性就可以从公共产品和混合产品的提供两个方面展开分析。

(二) 公共部门存在的必然性

1. 公共部门存在的必要性

(1) 向社会提供公共产品的需要

从理论上讲,如果市场机制可以向社会高效率地提供公共产品,那么公共经济部门就没有存在的必要,反过来说,如果市场不能向社会提供公共产品,并且公共产品又不可或缺,那么公共部门的存在就具有了必要性。历史上有的经济学家就是从研究市场向社会提供公共产品所必须具备的条件入手,然后通过说明这些条件的非现实性,揭示了公共产品的提供方式和途径,并进而论证了公共经济部门存在的必要性。比如,瑞典经济学家林达尔指出,如果社会上每个社会成员都愿意表达自己对公共产品的偏好,并且都愿意按照自己从公共产品消费中所得到的边际效用的大小来分担公共产品的生产成本,那么市场就可以向社会提供公共产品。这就是所谓的“林达尔均衡”。然而,不难看出,“林达尔均衡”所要求的条件在现实经济中是不可能出现的。由于公共产品天然具有非竞争性和非排他性的特点,那么每个消费者作为理性的经济人,为了实现自身效用的最大化,都会寄希望于别人付费购买公共产品,而自己免费享用,做一个“免费搭车者”。这样,从单个消费者来看的确是理性选择的行为,从消费者整体的角度分析,则是一种非理性的选择。因为如果每个消费者都想做一个“免费搭车者”的话,那么就没有人为公共产品的生产付费,于是也就不会有人来生产公共产品。那么,作为消费者也就不能消费到公共产品,从而出现所谓的“公共的悲剧”。

通过上述分析,可以看出,所谓的“林达尔均衡”只是一种虚拟的均衡,它是依据不具现实性的假定条件所构建的纯理论的经济模型。然而这种非现实的经济模型的现实意义就在于通过这样的模型说明了对于公共产品的提供问题所客观存在的市场失灵,也就从一个侧面说明了公共部门存在的必要性。不过,说“林达尔均