

CAIZHENG XUE

财政学

21世纪高等教育新理念精品规划教材

主 编/马 冰
副主编/杨永梅 王 瑛



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容摘要

《财政学》教材内容共分为十三章,包括导论、市场失灵与财政职能、财政支出基本理论、购买性支出、转移性支出、财政收入概述、税收原理、税收制度、国际税收、国有资产收益和国有企业利润分配制度、国债、国家预算、财政平衡和财政政策等。教材在各章节中设置了教学目的与要求、背景资料、思考题等,增强了实用性,便于学生学习和理解。本教材适合高等院校本、专科经济管理类学生使用。

图书在版编目(CIP)数据

财政学/马冰主编. —天津:天津大学出版社,2014. 1

21 世纪高等教育新理念精品规划教材

ISBN 978-7-5618-4926-2

I. ①财… II. ①马… III. ①财政学 - 高等学校 - 教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 016350 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647
网 址 publish. tju. edu. cn
印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 185mm × 260mm
印 张 13.75
字 数 343 千
版 次 2014 年 3 月第 1 版
印 次 2014 年 3 月第 1 次
定 价 27.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

目 录

前 言

第一章 导论 (1)

第一节 财政的概念 (1)

财政学作为经济学的一个分支,在各财经类专业的课程体系中一直处于核心地位。该学科自其产生至今,在经历了 200 多年的发展历程后,已经与现代经济理论紧密地结合在一起,有时我们甚至可以将财政学视为微观经济学的一种延伸。它在研究政府收支活动及其效应方面,是经济学中最活跃的领域之一。掌握好财政学,对于理解和制定公共政策、认识和探讨现代经济社会的运作,都是不可或缺的。

本书结合国内外财政理论研究的最新成果,通过巧妙的章节编排,对财政学的诸多重要范畴进行了分析研究。从内容的组织上,能体现现代财政学的理论和实践前沿;从材料的选取上,既注重财政学的基本理论、基本知识、基本技能的阐述,又密切结合我国经济社会发展的新形势以及国家法律法规,对近年来财政改革发展中的重大理论和实质问题进行了较为深刻的阐述。

本教材是普通高校大学本科的核心课教材,主要适用于经济学类、工商管理类各专业,也可用于财政学专业。对于所有从事西方财政理论、制度与政策研究以及在该领域从事实际工作的人们来说,本书也颇具参考价值。财政学作为一门专业基础课,重在基本知识、基本理论和基本方法的介绍和分析,因此本书的写作严格遵循这三个要求,把基本技能、操作方法、制度性描述等内容留给相关课程讲授。在使用中,应根据不同专业 and 不同教学对象的需要,在章节和内容上有增减、有重点地讲授。

本教材的编写人员有马冰、杨永梅、王瑛。

由于自身的学识和能力有限,本书编写可能存在不少问题,敬请读者提出宝贵的意见和建议。

作者

2013 年夏于西安

第五节 税收的公平与效率 (77)

第八章 税收制度 (81)

第一节 税制概论 (83)

第二节 流转税 (96)

第三节 所得税 (106)

第四节 财产税 (113)

第五节 我国税收制度 (121)

第九章 国际税收 (126)

第一节 国际税收的概念及其特点 (126)

第一章 导论	(1)
第一节 财政的概念	(1)
第二节 财政学说的形成与发展	(6)
第二章 市场失灵与财政职能	(10)
第一节 市场与市场失灵	(10)
第二节 财政的职能	(14)
第三章 财政支出基本理论	(21)
第一节 财政支出的分类	(21)
第二节 财政支出的增长	(23)
第三节 财政支出的效益分析	(29)
第四章 购买性支出	(36)
第一节 社会消费性支出	(37)
第二节 财政投资性支出	(42)
第五章 转移性支出	(47)
第一节 社会保障支出	(47)
第二节 财政补贴	(56)
第三节 税式支出	(59)
第六章 财政收入概述	(65)
第一节 财政收入的分类与结构	(65)
第二节 财政收入的规模分析	(72)
第七章 税收原理	(77)
第一节 税收的概念和特征	(77)
第二节 税制要素	(81)
第三节 税收分类	(83)
第四节 税负转嫁与归宿	(85)
第五节 税收的公平与效率	(88)
第八章 税收制度	(93)
第一节 税制概论	(93)
第二节 流转税	(96)
第三节 所得税	(106)
第四节 财产税	(115)
第五节 我国的税制改革	(121)
第九章 国际税收	(126)
第一节 国际税收的概念及其特点	(126)

第二节	税收管辖权	(127)
第三节	国际重复征税及消除	(132)
第十章	国有资产收益和国有企业利润分配制度	(136)
第一节	国有资产管理概论	(136)
第二节	国有资产收益	(138)
第三节	国有企业利润分配制度	(141)
第十一章	国债	(145)
第一节	国债原理	(145)
第二节	国债的规模与结构	(152)
第三节	国债制度	(156)
第四节	国债市场	(161)
第十二章	国家预算	(166)
第一节	国家预算概述	(166)
第二节	政府预算的编制、执行与决算	(172)
第三节	预算外资金	(175)
第四节	我国的预算管理体制	(178)
第十三章	财政平衡和财政政策	(186)
第一节	财政平衡与财政赤字	(186)
第二节	财政政策	(196)
第三节	财政政策与货币政策的配合	(205)

第一章 导论

本章教学目的及要求

通过教学,学生应掌握财政的概念、要素和特征,理解财政现象、财政的产生与发展过程,了解西方财政学的发展以及我国财政学研究的发展情况。

第一节 财政的概念

从人类社会发展史来考察,财政是一个古老的经济范畴,财政活动自古有之。

无论是在我们这样的发展中国家,还是在发达国家,或是在不发达国家,各国政府每年筹集、支配和使用的资金数额在各国国内生产总值(GDP)中所占比例都是十分可观的。

根据国家统计局数据资料统计,2010年我国政府筹集资金数额是83 101亿元,占当年GDP的20.9%;而我国政府支配和使用的资金数额是89 874亿元,占当年GDP的22.6%。各国政府均以预算形式筹集资金,但政府及其所属部门未纳入预算的收入也相当大。因此,在我国国内生产总值中,有30%~40%的资金数额是由政府及其所属的经济组织直接使用,并决定这部分资金的最终用途。这样看来,在现代社会的国内生产总值中有相当一部分是由政府及其组织系统来管理和支配的。政府筹集、支配和使用国内生产总值中一部分资金的活动就是财政活动。政府筹集资金的活动即为财政收入;政府支配和使用资金的活动即为财政支出。政府每年筹集、支配和使用的资金数额巨大,其财政活动对整个国民经济产生着极其重要的影响作用。这就促使人们去研究和探讨财政问题。

一、财政现象

财政现象,是指在日常生活中可以观察、观测和体会到的财政行为及结果。

日常生活中财政现象随处可见,在人的一生中,无论处在哪个阶段,都或多或少受到政府财政活动的影响,财政收支对社会资源配置、社会公平调节、经济持续协调发展起着非常重要的作用。从我们的一生来看,从摇篮到坟墓,都在不同程度地享受着政府的服务,每个人的生活都与政府有着紧密的联系。

当一个人来到这个世界,第一个看到的地方很可能就是政府建立的医院;到了入学年龄,他便可以享受政府提供的义务教育;高中毕业后,可以选择继续接受高等教育(我国目前所有的重点大学都是公立大学)或直接参加工作;当参加工作后,如果收入超过某个限额,就必须缴纳个人所得税,同时也可以参加政府提供的养老保险或其他保障计划;如果中途失业,他可以向政府申请失业救济金以维持生计;遇到自然灾害、意外事故等发生经济困

难时,可以享受政府提供的社会救济;生病时, he 可以到政府开办的医院去治疗,享受医疗保险;到了老年, he 可以退休回家,从此可能要靠政府建立的社会保障体系所提供的养老金来维持老年生活,等等。这些都是可以感觉到的财政现象。

从我们生活的一天来看,我们的很多需求都脱离不了与政府的关系。我们的生活用电是由政府的发电厂提供的;生活用水是由政府开办的自来水厂提供的,废水经城市公用事业提供的下水管道排出;厨房使用的煤气由城市公用事业单位供应;上、下班乘坐的公交设施,由市政公交公司或地铁公司提供服务;我们行走在大街上,可以享受警察提供的安全保卫;休闲时,需要到政府修建的公园等公共场所休息、游玩。尽管我们在生活中很少谈论到政府的这些作为,但是,政府的活动的的确确对每一个人的生活都有着极大的影响。

二、财政的产生与发展

(一) 财政一词的来历

“财政”一词属于外来语。我国古代虽然没有“财政”这个词,却有属于财政范畴或接近于财政范畴的术语,诸如“财用”“出入”“国用”“国计”“邦计”“理财”“度支”“计政”等,都不同程度地表达了财政的思想,但是,同现代术语相比,上述各种用语都没有较全面、恰当地概括财政的含义和当时的财政活动。

现代术语“财政”一词的英文通常是“Public Finance”。据考证,“Finance”一词在公元13—15世纪起源于拉丁语“Finis”,意为货币支付,表示当时一切货币关系的总和。后来,伴随社会经济和文化的发展,“Finis”又演变为“Finare”,有支付货款、裁定款项等含义。16世纪末期,法国政治家布丹在其所著《国家六论》一书的第六论中,论及财政问题时,布丹使用了财政一词,并且将它由拉丁文的“Finare”写成法文“Finances”,专指财政收入和公共理财活动。到了18世纪,英国著名的古典政治经济学家亚当·斯密在他发表的巨作《国富论》中专门论述了财政问题,也提出了许多财政方面的术语,其中就有“Finance”这个词。日本在1868年的明治维新以后,关于“财政”一词,采用了法国的“Finances”这个词,在翻译和使用时,吸收了我国汉字所固有的“财”与“政”这两个字,将它们合并起来创建了“财政”这个术语。同时,日本在1882年的官方文件《财政议》中,第一次使用了“财政”这个术语。

在我国,“财政”一词的使用,是清末维新派在西洋文化思想的指导下,间接从日本“进口”的。最早使用“财政”这个术语是在1898年(光绪二十四年),在《定国是诏》中有“改革财政,实行国家预算”的条文,自此,我国官方开始使用“财政”一词。后来“财政”也就逐渐在清政府文献中引用,一般理解为财政是管理公共钱财或财货的活动。光绪二十九年(1903年),清政府设财政处,整顿财政,财政名称就这样被广泛使用开来。20世纪40年代中华书局出版的《辞海》对“财政”一词做了如下解释:财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。

(二) 财政的产生与发展

1. 财政的产生

财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物。它的产生以社会生产力发展到一定历史阶段为基础,以国家的产生为前提。马克思认为,物质资料的生产是人类社会存在和发展的基础,当社会生产的产品超过了劳动者直接的个人消费需要而形成剩余产品的时候,当出现

了国家参与剩余产品分配的时候,便产生了财政。

在原始社会,生产力水平十分低下,社会产品只能维持最低限度的生活需要。在原始氏族公社范围内,氏族成员共同劳动、共同占有并平均分配生活品。由于当时生产力水平极不发达,没有剩余产品,没有阶级,没有国家,因而财政不可能作为一个独立的经济范畴而产生。到了原始社会末期,随着社会生产力的发展,剩余产品的出现以及社会分工和产品交换的产生、发展,在原始氏族公社内部开始出现了财产的私人占有。随着社会生产力和生产关系的进一步发展,私有制逐渐代替原始氏族公有制而成为整个社会的经济基础。私有制的产生与发展,将人类社会分裂为两个在经济利益上根本对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级,形成了奴隶占有制生产方式。与此相适应,分配关系也发生了变化,产生了带有剥削性质的分配关系,结果必然产生阶级利益的冲突,占统治地位的奴隶主阶级为了维护他们的既得利益,实现和巩固他们的统治,就需要掌握一种拥有暴力的阶级统治工具,这样就产生了国家。

国家要实现其职能,必然要消耗一定的物质资料。但国家本身并不从事物质资料的生产,无法通过自身的生产为自己提供这部分物质资料。不过,国家拥有公共权力,“这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这一权力的,不仅有武装的人,而且还有物质的附属物,如监狱和各种强制力机关,这些东西都是以前的氏族社会所没有的”(恩格斯,《家庭、私有制和国家的起源》)。这样,国家就依靠其所拥有的公共权力,采取捐税等形式,强制、无偿地在物质生产领域以外再分配一部分社会产品,以满足其履行职能的需要,从而从整个社会产品的分配中,独立出一种由国家凭借其公共权力直接参与的社会产品的分配。这时,财政作为一个独立的经济范畴产生了。

2. 财政的发展

财政产生后,在各个社会形态中,其分配形式、作用范围、规模和数量有不同的特点。这些特点也在一定程度上反映了财政的发展。

在奴隶社会,奴隶主占有一切生产资料和奴隶本身,奴隶是奴隶主的私有财产,奴隶主可以任意买卖、打骂甚至处死奴隶。国王是全国最大的奴隶主,一方面占有大量的土地和奴隶;另一方面又是国家政治和军事的最高统治者。奴隶社会的财政收入主要有强迫奴隶劳动并占有奴隶劳动产品、军事掠夺、贡赋收入、向小手工业者收取的捐税收入。奴隶社会财政支出主要用于:王室支出、祭祀支出、军事支出、俸禄支出、农田水利建设支出。奴隶社会财政活动的主要特点是:国家的财政收支与国王的个人收支没有严格的界限;财政收入主要来自强迫奴隶劳动并进行军事掠夺;财政收支形式主要是实物形式和力役形式;财政关系与一般经济分配关系没有完全分开,税、租、贡合一,没有纯粹意义上的税收。

进入封建社会,国家的财政收入和地主的地租逐渐分开,于是,财政关系与一般分配关系逐渐分开,国家的一般费用与维持各级官吏的生活费用也逐渐分开。这是社会生产力发展和剩余产品增加的结果。赋税收入、官产收入和诸侯交纳的贡品及专卖收入是国家财政的主要来源。到了封建社会后期,国债这种筹资方式开始出现。财政支出包括军事支出、行政开支、皇室享乐支出、宗教文化支出以及少量的农田水利建设支出。早期封建社会自然经济占据主导地位,但随着生产力的日益提高,商品经济、货币关系也日益发展。与此相适应,财政分配的形式在封建社会早期以实物为主、货币为辅,到了封建社会中后期则以货币为主、实物为辅。例如,中国古代税赋从产生直到唐朝中期,主要以实物为主;公元780年,唐

朝税制实行的“两税法”,以货币计税并以货币缴纳。

资本主义打破了封建生产关系,市场经济关系得到了充分发展,生产社会化程度也大大提高。相应的,财政关系也得到了空前的发展。首先,资本主义利用现代科学技术提高了社会劳动生产率,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提供了物质基础。其次,随着生产社会化的发展,国家承担的社会职能也在不断增加,相应的,提供公共产品的范围也不断扩大,国家的财政不仅要给政府管理国家提供经费,而且要提供不可缺少的社会福利资金,甚至要承担某些经济投资。资本主义社会财政收入主要有税收收入、企业收入、发行纸币收入、国债收入等。资本主义社会财政支出主要有军费支出、国家机构支出、社会福利支出、经济支出等。

我国实行以公有制为主体、多种所有制并存的社会主义市场经济制度。国家利益代表着广大人民群众的利益,为了保证国家政府实现其职能,国家通过多种形式来参与社会产品的分配,同时为了稳定经济、实现财富分配的公平,国家也通过财政手段加强对经济的调节力度。我国的财政收入主要有税收收入、国有资产收益、国债收入和其他收入。其中税收和国有资产收益是最固定、最经常的收入形式。我国的财政支出主要用于经济建设支出、行政管理费支出、科教文卫和体育支出、国防支出等。

三、财政的概念

(一) 财政的概念

财政,即国家财政。同一些其他财政学概念一样,我国财政经济理论界有许多不同的观点。邓子基认为:“财政是一个经济范畴,是整个社会产品分配中的一个特定的部分,即以国家为主体的分配活动部分。”陈共认为:“对财政的一般概念简略地概括为:以国家为主体集中一部分社会产品用于满足社会公共需要的分配,或称为国家集中性的分配。”赵春新认为:“财政是国家为了实现其职能,运用(或凭借)国家权力,在国民收入(或国民生产总值)分配、再分配过程中所表现的以国家为主体的分配关系。”

这里我们给出一个一般性的概念,即财政是国家政府为了实现其职能,以国家为主体,凭借国家政府的权力,对社会产品进行的一种集中性的再分配活动。

(二) 财政构成的要素

财政构成的要素主要有:财政分配的主体,财政分配的目的,财政分配的形式,财政分配的客体。

1. 财政分配的主体

如前所述,财政是伴随着国家的产生而出现的,有了国家才有财政,没有国家就没有财政。马克思主义的国家学说认为:“国家是整个社会的正式代表,是社会在一个有形的组织中的集中表现。”国家是全社会范围内集中的财政分配活动的决定者和组织者,这是财政分配形式的重要特征。因此,财政分配的主体只能是国家政府。财政的本质是以国家为主体的集中性的资金再分配活动。

2. 财政分配的目的

财政分配的目的是为了国家管理社会和管理经济两大职能实现的需要,这种需要属于公共的需要,所提供的产品也是公共产品。所谓公共的需要,是指处于一定发展阶段上

的社会维持自身生存和发展所必然产生和形成的社会公共职能和事务的需要。在经济生活中,满足人们欲望的物品有两种,公共产品和私人产品。私人产品大家都很清楚,必须按照市场交换的原则,实行等价交换才能够取得,交换完成后所有权与使用权出现暂时的一致。而公共产品,是指具有社会共同需要性质的产品和服务。

3. 财政分配的形式

财政分配是整个社会分配体系的重要组成部分,它的分配形式取决于生产力发展水平的高低,并以当时占支配地位的社会产品分配形式为转移。

在自然经济占统治地位的奴隶社会和封建社会的早期,财政分配形式主要是力役形式和实物形式,进入封建社会的末期以及资本主义社会和社会主义社会以后,财政分配的形式主要是价值形式,表现为货币收入和货币支出。

4. 财政分配的客体

财政分配的客体,即财政分配的对象。财政分配主要是以社会产品($C+V+M$)或者国民收入($V+M$)的剩余产品(M)作为分配对象的。为了满足社会再生产的需要,首先在物质生产部门进行初次分配,扣除进行生产所需要的物化劳动的消耗(相当于 C 的部分)和活劳动的消耗(相当于 V 的部分),剩下的就是企业的纯收入(相当于 M 的部分),便是财政分配的主要对象。

(三) 财政的特征

1. 国家主体性

财政分配是以国家为主体的社会产品分配,财政部门的一切财政活动直接代表国家。国家一方面以社会管理者的身份,凭借政治权力,对国有经济、集体经济、其他非社会主义经济以及公民个人的一部分社会产品或国民收入进行分配;另一方面国家以生产资料所有者的身份,凭借财产权力,对国有经济的一部分社会产品或国民收入进行分配。因此,以国家为主体,就成为财政分配与其他分配形式的一个极重要的区别,由此也决定了财政分配必然是全社会的集中性分配。国家在参与社会产品或国民收入分配中处于分配的主导地位,分配的另一方面处于被动和从属地位。财政分配是通过国家与有关各方的分配关系来实现的,集团之间、单位之间、人与人之间的利益关系矛盾,是通过国家这个层次来得以缓解或调节的。

2. 无偿性

财政分配具有无偿性。政府(公共部门)从事经济活动需要占用经济资源;提供公共劳务,使每个人受益;实行收入分配,使低收入者或无收入者受益;维持经济稳定以避免经济波动。政府活动需要的“成本”由社会成员支付,但成本支付和受益之间是不对称的,或不可能像市场经济那样通过等价交换来决定。这在财政收入和财政支出两方面都表现为“无偿性”的特征。

3. 强制性

财政是具有强制性的一种分配。财政分配的强制性是指国家作为统治机关本身不进行生产,为耗费一定的物质资料,凭借国家权力以立法或行政权力的形式强制地取得一部分社会产品,并给予相应的调节、监督和管理,在规定的范围内任何单位和个人不得拒绝,拒绝或不遵守规定,则要受到一定的制裁。财政分配的强制性体现的是一种经济强制,法律强制是其表现形式。

第二节 财政学说的形成与发展

从历史的角度考察,财政是随着国家的产生而产生的,但财政的产生并不意味着研究财政的学科就产生了。财政最初仅表现为政府的收支活动,随着该活动的广泛和复杂,对于政府如何理财,人们开始思考和探讨,如我国古代的一些理财家就提出了“量入为出”的思想。但这时对财政活动的研究属于一种财政思想,还不构成财政学说。

一、西方财政学的发展

从亚当·斯密算起的资产阶级财政学说虽然只有 200 余年的历史,但其发展却十分迅速,变化很大。

如果以对国家(通过财政)在经济中所应发挥的作用的看法之演变为基本线索,可以大致将资产阶级财政学说的发展划分为三个时期。从亚当·斯密发表其奠基之作《国富论》到梅纳德·凯恩斯出版《就业利息和货币通论》的这段时期,被认为是资产阶级财政学说的古典时期。在经济学的各个领域,亚当·斯密的著作几乎都有奠基意义。这位生活在资本主义上升时期的英国经济学家对自由放任的市场经济倾注了极大的热情。他把自由竞争的资本主义私人经济活动看成是一种自然秩序,他认为,在这样一个各种事物都能自然发展的社会里,每一个人所盘算的都是他自己的利益,但是,有只看不见的手在冥冥中操纵着经济的运行,使得人人为自己的经济活动最终产生一个大家都获利的社会结果。市场经济既然有如此神妙的作用,对它们的任何干预就都是不可取的。国家是一个非生产单位,它取走财富,却不创造财富,它的活动是社会财富的虚耗,是对市场机制的干预,因此,政府应当尽量缩小自己的活动范围,只要能像“守夜人”那样防止外来侵略和维持国内治安就行了。这是斯密学说的最基本观点。基于此,他提出了税收方面的“公平、确实、简便和征收费用最小”四原则;支出方面的“量入为出”的原则也一同产生,“廉价政府”成为财政所要追求的最高目标。这就是斯密勾勒的财政学的基本框架。后来的古典经济学家,如李嘉图、萨伊、穆勒和庇古等,基本上是在斯密的框架中求发展。

在古典经济学占统治地位的时候,时而也会出现若干逆潮流者。英国人马尔萨斯便是较为突出的一个。马尔萨斯的财政思想虽不像他的人口论那么著名,无疑也对后人产生了不小的影响。此人一反斯密、李嘉图等人的自由放任学说,力主国家干预经济,并论证了扩大财政支出,甚至挥霍浪费的经济合理性。在此期间,与以英国经济学家为主的古典学派相并行,德国经济学家也对财政理论作出了独特的探索,他们的财政理论被称为“社会政策财政论”,集其大成者是一位叫瓦格纳的人,还有史泰因和谢夫勒。社会政策财政论直接反对斯密的个人主义哲学,认为,个人不过是国家的一个组成部分,离开了国家这个有机体,个人的活动没有任何社会意义;相对于个人经济活动来说,国家的经济活动具有某种程度的至上性,财政的支出并非虚费,它为国民经济生活所必需,因而具有生产性。关于税收,社会政策财政论提出了“财政政策、国民经济、公正分配和税务行政”四大原则;突出了税收调节经济运行以及校正社会分配不公的社会意义。关于支出,它不仅扩大了其范围,描绘出一个经费

不断膨胀的规律,而且把财政支出同经济周期联系在一起,说明了变动财政支出规模具有平抑经济波动的意义。

从20世纪30年代到60年代,资产阶级财政学说的发展进入第二个时期。这个时期与梅纳德·凯恩斯的名字联系在一起。促成这个变化的是发生在20世纪20年代末、30年代初的空前经济大危机。这次经济危机充分暴露了资本主义制度的历史局限性,也充分暴露了古典经济学在解释资本主义经济运行和指导政府经济政策上的软弱无力,催生了以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义经济学,财政学也因此而在资产阶级经济学体系中占据了显赫的位置。凯恩斯认为,自由竞争的市场机制并不能自动保证资本主义经济实现充分就业,因为,在自由竞争条件下,存在着若干经济的和社会心理的因素,使得有效需求经常不足以完全匹配总供给。为了实现充分就业,必须借助于政府的力量,政府只当“守夜人”的教条必须抛弃。货币金融政策和财政政策是政府干预经济运行的两大主要手段。货币金融政策是可能发挥作用的,但是,在经济萧条时期,旨在刺激投资需求的利率降低可能落入“流动性陷阱”之中,从而完全丧失增加需求的效力。财政政策则不然,财政支出直接就可形成社会有效需求,从理论上说,它可以完全弥补私人部门的需求的不足部分,使得经济达到充分就业均衡。从这个意义上说,政府应当倚重财政政策来解决失业问题。凯恩斯的财政理论,就是以此为中心展开的。由于确定了政府应当在社会总需求形成过程中发挥积极作用,而这一作用又是通过扩大财政支出实现的,凯恩斯首次系统地论证了财政赤字的经济合理性,冲击了古典经济学的“量入为出”原则。在税收方面,凯恩斯超越了仅就增加收入和税赋转嫁问题研究收入的古典眼界,着重分析了税收调节收入分配,变动私人部门有效需求,从而调节经济运行的作用,并拟议一套以直接税为主和以累进税率为特色的租税体系。关于财政支出,凯恩斯在卡恩的“乘数理论”基础上,论证了政府投资具有倍数扩张社会总需求的作用,力主政府负起直接投资之责。

凯恩斯的思想在资产阶级财政学界引起了一场“革命”。他的著作出版以后,一大批经济学家致力于阐释和发展工作。其中比较著名的有汉森、萨缪尔森、托宾、索洛、肯·菲利浦斯、罗宾逊夫人、卡尔多、斯拉法等。我们今天谈到的资产阶级财政论著,大多是他们的手笔。凯恩斯主义比较强调财政在国民经济运行中的作用,因此,人们对他及其信奉者的理论冠以“财政学派”的名称。“财政学派”在资产阶级财政学界的确风光了好一阵子。

但是,20世纪70年代初,当通货膨胀席卷西方世界,而失业率却未能像其理论所预示的那样大幅度降低时,人们逐渐对它产生了怀疑。以米尔顿·弗里德曼为代表的一批经济学家借此发动了一场对凯恩斯传统的“反革命”。资产阶级财政学说进入了第三个发展阶段。凯恩斯主义的反对者并未建立起一套足以与凯恩斯主义相抗衡的财政学说,事实上,他们仍然在凯恩斯所建立的理论框架内活动,区别只是,他们力图在这个框架内恢复古典学派的传统。他们首先责难国家对经济活动的大规模干预,认为,正是国家干预窒息了市场经济的活力,造成20世纪70年代的“滞胀”局面。“财政最重要”的政策主张也受到攻击,代之以“货币最重要”的政策结论。供给问题重新受到重视,甚至形成了一个以供给命名的学派。供给学派的拉弗描绘了一条表示政府收入与税率相关关系的曲线,为刺激供给的减税政策提供了理论依据。

当人们围绕着凯恩斯展开无休止的争论时,以布坎南和图洛克为首的一批经济学家在财政学的一个重要领域取得了重大的理论进展。他们将财政作为公共部门经济集中研究社

会公共需要及满足这一需要的产品——公共产品问题,分析了决定公共产品的生产及分配的过程以及生产公共产品的机器——国家的组织和机构。通过投票论、政治联盟论、官僚主义论和制度选择论等,布坎南等人运用经济分析的方法研究了政治制度的运行,其中,财政问题始终居于研究的中心。这一学派被称为“公共选择学派”。自布坎南获得了1986年诺贝尔经济学奖以后,该学派的理论已经引起资产阶级财政学界的广泛注意,其中的很多观点已经被写入财政学的各种论著之中。

二、我国财政学研究的发展

我国古代的一些思想家对于政府如何理财有不少见解和分析,如周代周公旦提出的“勤政裕民”主张,西汉桑弘羊提出的“均输”“平准”的政策主张,北宋王安石提出的“量入为出”主张等,都是我国古代杰出的财政思想,这些思想对之后我国财政学以及对西方财政学的研究发展都有着一定的积极意义。但由于历史的局限性,这些早期的思想仅就财政论财政,没有完整的理论体系。这种状况可以说一直维持到新中国成立前。

新中国成立以来,我国财政学发展经历了一个从以介绍苏联财政理论为主,到总结我国社会主义经济建设实践,逐步建立自己的财政学理论体系,再到进一步总结我国财政实践,并引进吸收西方财政学的精华、丰富财政学研究内容、繁荣财政学理论研究的过程。新中国成立初期,我国社会主义的社会科学研究是一项崭新的事业,对于在新的生产方式和新的社会政治制度中运行的财政的本质、职能、作用应如何认识,如何建立符合中国实际的财政学理论体系,都是亟待解决但又需假以时日的工程。因此,这一时期财政学界主要致力于学习、引进、介绍苏联的财政理论,这不仅是发展我国财政学理论的需要,也是培养我国的财政人才、推动财政工作的需要。1956—1965年,是我国建立和发展自己的财政学体系、财政学理论研究十分活跃的黄金时期。在此期间,财政理论研究者、教育工作者和实践工作者以马克思主义的基本原理为指导,总结我国革命根据地时期、国民经济恢复时期和五年社会主义建设的实践经验,从现实经济生活中迫切需要解决的有重大意义的理论问题入手,逐步建立和发展我国的财政学体系。在这十年中,财政学界对财政学的研究对象和范围,财政的本质,财政的属性,财政的产生和发展,社会主义财政的职能作用,财政平衡及其与信贷、外汇、物资的综合平衡,社会主义税收的性质和作用,财政分配与工资、价格的关系,财政分配与固定资产再生产的关系,社会主义利润的性质和作用以及社会主义经济核算等问题进行了比较广泛的研究和讨论,大大丰富了我国财政学的内容。尤为可贵的是,这一时期的财政学研究遵循“百花齐放、百家争鸣”的方针,形成了不同的学说观点或派别。仅对财政本质的阐述,就有“国家分配论”“社会共同需要论”“货币关系论”“价值分配论”“国家资金运动论”“剩余产品分配论”等不同观点。对财政的属性,则有属经济基础、属上层建筑、是经济基础和上层建筑的统一体等多种认识。这一时期的研究带有浓厚的思辨色彩,研究内容则深深打上了计划经济的烙印。我国进入社会主义建设新时期之后,财政理论研究空前繁荣,研究领域不断拓宽,研究内容逐步深入。这一时期中,随着我国社会主义市场经济体制的确立和对外开放的扩大,学习和借鉴西方财政学的研究成果,丰富我国财政学内容体系,成为财政学发展的重要方面。

现代西方财政学是以市场经济为体制背景进行研究的,由于西方发达国家市场经济发展较早,因而积累形成了探讨市场经济中财政运行规律的理论,这些研究成果是人类社会的

共同财富。鉴于不同国家市场经济运行存在着共性,学习借鉴现代西方财政学的有关内容实有必要。迄今,西方学者的公共产品理论、市场缺陷分析、财政职能理论、税收效应和税负转嫁理论、社会总供求平衡公式、公共生产及公共产品定价等已被引入国内的多种财政学教材,充实了财政学的内容。

思考题

1. 举例说明财政现象有哪些。
2. 财政的要素有哪些?
3. 简述财政的产生与发展的过程。
4. 简述什么是财政。
5. 简述“凯恩斯革命”财政思想的内容。

第二章 市场失灵与财政职能

本章教学目的及要求

通过教学,学生应在了解理想的市场的基础上,掌握市场失灵的概念及其表现形式,理解财政的资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和发展职能。

市场是一种具有效率的经济运行机制,几百年的市场经济实践已经证实了这一点,但市场并不是万能的,市场经济运行中所产生的无效率以及不公平要求政府从多方面介入社会经济运行。其中财政手段,即通过政府本身的收支活动来纠正市场失灵,是相当重要、不可或缺的手段之一。

第一节 市场与市场失灵

一、理想的市場

(一) 帕累托效率

人类的生存和发展离不开各种资源,而资源是有限的,即资源存在着稀缺性。正是由于稀缺性的存在,人们不得不考虑如何能够利用有限的资源来满足人类无穷的欲望,因此,效率问题成为人类社会的一个永恒主题。我们用帕累托效率来衡量资源配置的最佳状态。

经济学家帕累托认为,如果有某种资源配置状态,任何可行的调整都无法使得调整之后的一些人的境况变好,而其他任何人的境况至少不变坏,这种状态就是最好的。我们把这种资源配置状态称为帕累托最优或者帕累托效率。如果有某种资源配置状态,通过一定的调整能使一些人的境况得到改善,而其他人的境况至少不变坏,我们就可以肯定地说,调整后的状态优于调整前的状态。我们把符合这一性质的调整称为帕累托改进。能够进行帕累托改进的状态肯定不符合帕累托最优,而帕累托最优是无法进行帕累托改进的资源配置状态。要衡量资源配置是否达到帕累托效率,我们通常通过一般均衡分析和局部均衡分析的方法分析。在一般均衡分析中,我们采用的标准,即是否同时满足生产效率、交换效率和产品组合效率的要求。其中,生产效率是指在现有资源和技术条件的限制下,如何将各种资源用于不同产品的生产才能使产出最大;交换效率指在产出给定的条件下,不同的产品应怎样被个人所利用才最为理想;产品组合效率是指在产出给定的条件下,什么样的产品组合才能最大限度地满足社会的要求和愿望。从局部均衡分析的角度考察,实现资源配置的帕累托效率的条件是每一种产品的社会边际收益等于其社会边际成本。

(二) 完全竞争市场

完全竞争市场是指一种竞争不受任何阻碍和干扰的市场结构, 在市场中, 每一个人无论是消费者还是生产者, 都谋求自身利益的最大化。完全竞争市场需要具备的基本条件包括以下四个方面。

1. 有大量的卖者和买者

市场上有大量的卖者和买者, 因此, 经济权力是分散的, 每个买者的需求数量和每个厂商的供给数量都只占很小的市场份额, 任何一个卖者或买者都无法单独影响价格。

2. 产品同质无差异

所有厂商都只向消费者提供一种标准化的产品, 任何厂商如果把价格提高到市场价格之上, 就必然丧失市场。

3. 要素自由流动

厂商可以自由进入市场, 也可以无障碍地退出市场, 要素具有完全的流动性。

4. 信息完备充分

参与市场活动的双方都可以自由得到相关信息, 买者和卖者对偏好、收入, 产品的价格、质量、性能、成本和技术等相关信息完全了解和清楚。

二、市场失灵及其主要表现

市场调节是一种有效率的运行机制, 但现实的市场经济运行中存在着本身固有的缺陷和不足, 经济学上称之为市场失灵。

在西方经济学中, 引发资源无效率配置的因素(包括市场过少以及非完全竞争)被概括进“Market Failure”一词当中, 这可以说是与假想的市场成功概念相对立的范畴。我国对“Market Failure”一词并无统一的译法, 常见的有市场失灵、市场失败、市场缺陷等, 但在使用时, 往往用这个词概括市场的资源配置失效、分配不公以及宏观经济不稳定等三种现象。在这个意义上说, 所谓市场失灵是指在市场充分发挥其资源配置基础性作用的前提下, 市场无法有效配置资源, 而导致的收入分配不公及社会经济不稳定。

市场失灵的主要表现可以概括为以下几点。

(一) 公共商品和外部性

在市场经济体制条件下, 可以把所有满足人们消费需求的产品(包括劳务)都看作商品。这样, 商品的范围就扩大了。我们通常说的市场机制能够有效率提供的消费品是指私人商品, 如食品、衣服、私人住宅, 等等。但满足人们消费需求的不仅是私人商品, 还有公共商品, 例如道路、公共安全、环境卫生, 等等。所有这些消费品都是人们需要的, 都需要资源配置。私人商品是指具有排他性和竞争性的商品。私人商品的排他性是指消费者对该商品的消费有独占权, 即消费者甲消费了该商品就排斥了由其他人同时消费它的可能性。私人商品的竞争性是指对该消费品的占有需要通过出价竞争的方法获得。这样, 个人要获得私人商品的消费就必须为之支付货币, 提供私人商品的生产者就能因此而获得利润。这就是说, 私人商品的成本—收益对消费者和生产者来说是内部化的。显然, 这符合市场机制效率资源配置的基本条件。这类商品由市场从事资源配置是有效率的。

公共商品是指非排他性和非竞争性的商品。公共商品并不是从所有权角度定义的, 它