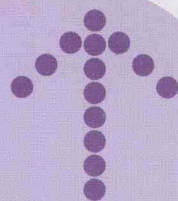




21世纪普通高等教育规划教材
21 SHI JI PU TONG GAO DENG JIAO YU GUI HUA JIAO CAI




Public Finance (2nd Edition)

财政学

(第二版)

袁崇坚 主编



 上海财经大学出版社

21 世纪普通高等教育规划教材

财 政 学

(第二版)

袁崇坚 主 编
李 娟 副主编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学/袁崇坚主编. —2版.—上海:上海财经大学出版社,2013.11
(21世纪普通高等教育规划教材)

ISBN 978-7-5642-1738-9/F·1738

I.①财… II.①袁… 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(2013)第182083号

- 责任编辑 石兴凤
- 封面设计 上艺设计

CAIZHENGXUE

财 政 学

(第二版)

袁崇坚 主 编

李 娟 副主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路321号乙 邮编200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

江苏句容排印厂印刷装订

2013年11月第2版 2013年11月第1次印刷

787mm×1092mm 1/16 22.25印张 569千字

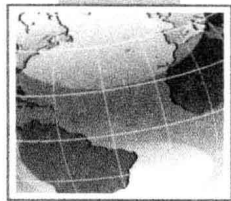
(习题集 4.25印张 108千字)

印数:17 001—22 000 定价:45.00元

(本教材免费赠送配套习题集, 请向售书单位索取)



21世纪普通高等教育规划教材
21 SHI JI PU TONG GAO DENG JIAO YU GUI HUA JIAO CAI



编委会

BIAN WEI HUI

总策划 宋 谨 曹均伟

编 委 (排名不分先后)

- | | | | |
|-----|----------|-----|----------|
| 石永恒 | 清华大学 | 韩冬芳 | 山西大学商务学院 |
| 郑甘澍 | 厦门大学 | 何传添 | 广东外语外贸大学 |
| 吴 迪 | 上海交通大学 | 吴建斌 | 南京大学 |
| 张一贞 | 山西财经大学 | 张中强 | 西南财经大学 |
| 江 林 | 中国人民大学 | 梁莱歆 | 中南大学 |
| 施 娟 | 吉林大学 | 余海宗 | 西南财经大学 |
| 吴国萍 | 东北师范大学 | 关玉荣 | 渤海大学 |
| 胡大立 | 江西财经大学 | 曹 刚 | 湖北工业大学 |
| 彭晓洁 | 江西财经大学 | 孟 昊 | 天津财经大学 |
| 袁崇坚 | 云南大学 | 齐 欣 | 天津财经大学 |
| 李少惠 | 兰州大学 | 张颖萍 | 渤海大学 |
| 黎江虹 | 中南财经政法大学 | 吴开松 | 中南民族大学 |
| 罗昌宏 | 武汉大学 | 杜江萍 | 江西财经大学 |
| 徐艳兰 | 中南财经政法大学 | 盛洪昌 | 长春大学 |
| 吴秋生 | 山西财经大学 | 刘丁酉 | 武汉大学 |
| 闫秀荣 | 哈尔滨师范大学 | 刘继森 | 广东外语外贸大学 |
| 姚晓民 | 山西财经大学 | 张慧德 | 中南财经政法大学 |
| 夏兆敢 | 湖北工业大学 | 屈 韬 | 广东商学院 |
| 安 烨 | 东北师范大学 | 尤正书 | 湖北大学 |
| 张昊民 | 上海大学 | 胡放之 | 湖北工业大学 |
| 黄金火 | 湖北经济学院 | 李文新 | 湖北工业大学 |
| 李会青 | 山西大学商务学院 | 张 洪 | 武汉理工大学 |
| 任月君 | 东北财经大学 | 夏 露 | 湖北工业大学 |
| 蒲清泉 | 贵州大学 | 牛彦秀 | 东北财经大学 |



第二版前言

本书从第一版付梓到现在已经四年了,这期间,我国经济和财政发生了深刻变化:一是随着经济体制、行政体制改革的不断深入,财政体制、税收体制也不断建设完善。二是随着财政收入的增长,政府公共支出不断加大,民生支出大幅增加,社会主义市场经济体制下的公共财政基本框架建立起来。三是结构性减税政策的推行,使得我国的税制设计更加合理,减轻了公众的税收负担。四是财政管理体制的改革,财政资金全部纳入政府预算,加强了预算管理,提高了资金的使用效率,强化了预算的约束性。这些众多的变化促进了财政学教学的改革和创新以及教材的更新。本书正是在这样的背景下进行修订的。

第二版在保持原书第一版的主要内容和特色的基础上做了一些调整和补充,增添了近年来学术界的新成果。一是新增了一章的内容,即“公共物品与公共选择”。这是财政学不可或缺的一部分,也是多年教学的总结。二是在教材体系上,一些章节增添了专栏、关键词等内容,更新了案例,每章增加了小结,以期提高学生的学习效率和讲授效果。三是及时反映近年来我国财税体制改革进程,增加新内容,更新数据资料,数据更新到2012年。四是根据理论与实践的发展对部分内容进行了增删,以更清晰地展现教学内容,满足学生课堂学习的需要,让学生在理论学习中紧密联系实际,把握学科最新的动态变化。

第二版修订后的教材共包括十二章,分别论述了财政学的产生与发展、财政概念和财政职能、财政支出理论与实践、财政收入理论与实践、税收原理与制度、国债理论与制度、政府预算理论与实践、政府预算管理体制、财政平衡和财政政策等。

第二版修订的说明:

导论,说明财政学的研究内容及研究方法。

第一章 市场失灵和财政职能,是对财政概念以及财政职能进行重点分析,强化公共财政的理念。修订时增加了中国2003~2012年基尼系数。

第二章 公共物品与公共选择,为新增内容。本章对公共物品的提供、生产和定价进行了详细描述,厘清公共选择与财政决策的关系。

第三章 财政支出概论,阐述财政支出的基本理论,分析财政支出的规模和结构。修订时增加了我国政府收支分类方法改革和我国财政支出结构改革等内容。

第四章 购买性支出,对社会消费性支出和财政投资性支出进行具体分析。修订时修改了教育支出和医疗支出的部分内容,使其更具实效性;增加了对我国行政管理支出居高不下的原因分析。

第五章 转移性支出,对社会保障支出和财政补贴进行具体分析。修订时增加了世界各国社会保障制度的类型及中国现行的社会保障制度等内容。

第六章 财政收入规模与结构分析,是对财政收入规模的增长变化趋势、财政收入的结构

进行分析。修订时增加了我国的非税收入及管理情况和“土地财政”的形成与发展等内容。

第七章 税收原理,主要介绍税收原理及税收效应。修订时修改了中国现今宏观税负的分析;新增了中国近年来的结构性减税政策。

第八章 税收制度,主要介绍了税收制度及我国现行的税制。修订时根据我国最新税法及税收条例实施细则对所涉及的税种做了修改和完善。

第九章 国债,对国债基本原理进行阐述。修订时从增加国债理论深度出发,增加西方经济学家关于国债观点的评述,同时新增国债危机及政府外债等内容。

第十章 政府预算,主要介绍政府预算的基本概念、运作方式及预算管理体制。修订时增加了我国政府预算体系、“三公”经费的公开及现行分税制财政体制框架等内容。

第十一章 财政平衡,主要介绍财政平衡和财政赤字。修订时新增中国的财政赤字及国际比较。

第十二章 财政政策,主要介绍财政政策的一般理论以及近年来中国财政政策的实践。修订时增加了中国的财政政策工具和财政政策主体等内容,修改了我国的宏观经济调控与财政政策的内容。

本书由袁崇坚任主编,李娟任副主编。参与撰稿人员有:袁崇坚、李娟、董佳、冯志勇、谢玉球、许白玲、赵燕妮。具体分工为:袁崇坚(导论、第一、二、十二章),许白玲(第三章),董佳(第四章),冯志勇(第五章),李娟(第六、七、八章),赵燕妮(第九章),谢玉球(第十、十一章)。全书由袁崇坚总纂定稿。

在本教材的修订过程中,得到业界和同行的大力支持与帮助,感谢他们提出的宝贵意见,还要感谢国内外同行所做的研究,他们的研究为本教材的写作提供了大量有价值的参考资料。同时,我们还要感谢湖北众邦文化传播有限公司与上海财经大学出版社的大力支持!

本教材的修订历经两年多时间,听取了多方意见。作者们都尽了自己的努力,但难免会有疏漏和不妥之处,恳请读者批评和指正。

编者

2013年7月于春城



目 录

第二版前言

导论

思考与应用	5
-------	-------	---

第一章 市场失灵和财政职能

第一节 政府与市场	.....	6
第二节 财政概念	.....	13
第三节 财政职能	.....	20
思考与应用	.....	27

第二章 公共物品与公共选择

第一节 公共物品的提供、生产和定价	.....	30
第二节 公共选择的概念与内容	.....	36
第三节 公共物品偏好显示机制	.....	38
第四节 财政决策、公共选择与财政民主化建设	.....	42
思考与应用	.....	45

第三章 财政支出概论

第一节 财政支出的概念与原则	.....	47
第二节 财政支出的分类	.....	49
第三节 财政支出的规模分析	.....	56
第四节 财政支出结构分析	.....	63
第五节 财政支出效益的分析和评价	.....	72
思考与应用	.....	75

第四章 购买性支出

第一节 社会消费性支出	.....	77
第二节 财政投资性支出	.....	95
思考与应用	.....	111

第五章 转移性支出

第一节 转移性支出概述	.....	113
第二节 社会保障支出	.....	115
第三节 财政补贴与税收支出	.....	125
第四节 中国的转移性支出	.....	132
思考与应用	.....	142

第六章 财政收入规模与结构分析

第一节 财政收入概论	.....	144
第二节 财政收入的分类	.....	146
第三节 财政收入的规模与结构分析	.....	149
思考与应用	.....	170

第七章 税收原理

第一节 税收的产生、概念和本质特征	.....	172
第二节 税收要素与税收分类	.....	181
第三节 税收原则	.....	188
第四节 税收的经济效应分析	.....	193
第五节 税负转嫁与归宿	.....	200
第六节 税收负担分析	.....	205
第七节 税收与经济发展	.....	210
思考与应用	.....	217

第八章 税收制度

第一节 税收制度及其发展	.....	219
第二节 商品课税	.....	228
第三节 所得课税	.....	244
第四节 资源课税、财产课税及其他税种	.....	256
思考与应用	.....	261

第九章 国债

第一节 国债概述	.....	265
第二节 国债制度	.....	268
第三节 国债的负担与效应	.....	273
第四节 中国的国债	.....	278
思考与应用	.....	284

第十章 政府预算

- 第一节 政府预算概述 286
- 第二节 政府预算过程 289
- 第三节 预算外收入管理 292
- 第四节 我国预算管理制度建设 298
- 第五节 政府预算管理体制 303
- 思考与应用 306

第十一章 财政平衡

- 第一节 财政平衡与财政赤字 308
- 第二节 财政平衡与社会总供求平衡 313
- 思考与应用 317

第十二章 财政政策

- 第一节 财政政策的含义与分类 319
- 第二节 财政政策工具及财政政策乘数 323
- 第三节 财政政策与货币政策的配合 328
- 第四节 宏观经济调控与财政政策 332
- 思考与应用 341

参考文献



导论



本章提要

本章主要介绍财政学的学习对象、学习目的和学习方法;财政学的产生、发展简史。通过对现实生活中各种财政现象、财政问题的分析,阐述学习财政学的重要现实意义,以及财政学的研究内容、基本研究方法和学科意义。

一、现实生活中的财政

现代人几乎不可避免地要与财政问题打交道。财政问题不仅仅是财政部门 and 税务部门的问题,不仅仅是政府部门的问题,还与人们的日常生活关系密切。就家庭和居民个人而言,你来到人世时接生你的医院,幼儿时期抚育你的幼儿园,学龄儿童进入小学以至进入中学、大学学习的学校,在我国基本上是由政府出资兴办的;参加工作以后,一旦暂时失业,可以依靠由政府提供的救济金维持生活;当你进入退休年龄的时候,可以依靠政府参与提供的养老保障和医疗保障安度晚年;有一天寿终正寝,也要送到政府举办的火葬场送终安息。所有这些都离不开政府和财政的公共服务,也就是人们通常所说的,生老病死,从摇篮到坟墓,这一切都同政府和财政息息相关。

现代社会政府承担着经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,其中诸多的政治和社会职能,包括行政、国防、治安、义务教育、基础科研、公共卫生和公共设施等,是市场不可能承担的。最典型的事例是行政管理、国防、治安以及司法和执法。你手里有钱可以在市场上买到衣物、食品、住宅、轿车以及图书和读物,但却买不到由行政管理、国防、治安等部门以及立法、司法和执法等机关所提供的行政服务、国土安全、国家法规和安定的社会秩序。另一个典型的事例是基础科学。基础科学的研究成果不能直接应用,但却是应用技术和应用工程的基础。如今习以为常的激光、晶体管和原子能是物理学基础研究的成果。基础科研失败的风险很大,而且不能被授予专利,不能期望个别厂商热衷于这类事业,但一旦成功,全社会甚至全人类均可以受益,因此,主要由政府投入并提供这类“产品”是理所当然的。城市公共设施建设则是一个综合性事例。城市里大小商店鳞次栉比,商品琳琅满目,为居民生活提供了方便,但任何一个商店都不能给居民提供公共设施和公共服务。城市的交通、通信、供水、供气、供暖、排水、排污、净化环境,细小的还有公园、公厕,等等,这些公共设施与公共服务,是工商企业正常的生产经营所必需的,是居民日常生活须臾不可或缺的,这类需要既然是“公共的”,显然不能完全依赖于市场提供,理所当然属于政府的职责范围。2003年抗击“非典”的斗争,财政动用预备费100亿元。2008年“5·12”汶川地震及其他省份地震,各级财政部门共投入抗震救灾资金825.14亿元。其中,中央财政投入734.57亿元(用于应急抢险救灾资金331.32亿元,灾后恢复重建资金403.25亿元),地方财政投入90.57亿元,这充分显示了政府和财政的重大作用。

政府还承担涉及国计民生和带有战略性的重大工程建设任务。例如,我国长期规划中已经完工或正在实施的三峡水利枢纽工程、青藏铁路、南水北调工程、西气东输工程,规模宏大的电站、油田、钢铁厂,横跨江河和贯通全国的桥梁、铁路、公路网,大型的农业水利工程、灌溉系统等,只能在政府拨付资金的前提下,采取多渠道筹资的方式兴建。作为一个资本市场尚未发育健全的发展中国家,我国这种政府资源配置方式具有特殊的重要意义。

政府与家庭和企业一样,要办事就要有钱,有支出就要有收入,但与家庭和企业不同的是,政府作为公共权力和公共服务机构,本身没有收入来源,政府收入是取之于民,而后用之于民。居民个人一方面享受政府提供的各种物品和劳务,同时也是纳税义务人。个人收入达到一定的标准要缴纳个人所得税,居民死亡留下的遗产有些也要缴纳遗产税,对政府提供的某些特定的服务还要支付一定的费用。就工商企业而言,因为工商企业是商品生产和经营的主体,是政府为满足公共需要而索取收入的主要承担者,即主要纳税人。作为我国主体税种的增值税、营业税、消费税和企业所得税是由工商企业缴纳的,当前占全部税收收入的80%以上。2012年占全部税收收入的83.8%。工商企业作为主要纳税人的同时,不仅享用政府提供的公共工程和公共服务,而且享受政府提供的各种优惠的支持,如税收优惠、投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

财政收支是通过国家预算来安排的,国家预算的编制和执行要经过全国人民代表大会及其常务委员会的审核和批准。国家预算反映了一系列涉及国计民生的重大财政政策问题:财政收入占国内生产总值的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重多大才是适度的;企业的税收负担确定在什么水平上,才可能既保证政府各项支出需要,又不致使企业丧失应有的活力;我国税收收入近年来增长速度较快,是否应当实行减税政策;财政运行中为什么会出现财政赤字,财政赤字对经济发展有什么影响,财政赤字和通货膨胀或通货紧缩是什么关系;为筹集国家建设资金或为弥补财政赤字,政府连续多年向居民和企业发行国债,积累的债务余额会逐年上升,是否会形成财政风险和债务危机;扩张性财政政策和稳健性财政政策包括哪些内容,发挥什么作用;等等。

以上所述就是我们经常看到、听到以及切身体会到的种种财政现象,也就是现实生活中的财政学。

二、财政学的产生与发展

财政学是研究政府收支活动及其影响的经济学分支学科。从早期对政府收支活动的简单描述,到发展为完整的学科体系,财政学的形成经历了漫长的历史过程。

(一)早期财政思想

财政分配现象早在原始社会末期就已出现,它是伴随着剩余产品的出现,并出现需要由剩余产品去满足的公共需要以及国家的产生而形成的。

在原始社会,生产力极为低下,劳动产品没有剩余,此时没有出现社会公共需要,也就谈不上用剩余产品去满足社会公共需要了。此后,随着社会的发展演化,出现了剩余产品,相应地产生了社会公共需要,氏族首领作为社会组织的代表,为了满足社会公共需要,集中分配一部分剩余产品。原始社会后期出现的贡品、礼物就是财政关系的萌芽。可以说,剩余产品的出现,并出现需要由剩余产品去满足的公共需要,是财政学产生的物质条件。

随着生产力的进一步发展,剩余产品逐渐增加,氏族社会首领开始凭借自身权力占有剩余产品,私有制由此产生,社会形成不同的阶级,国家作为阶级压迫的工具也就应运而生了。此

时的社会公共需要成为统治阶级的需要,国家便集中分配一部分剩余产品,于是就产生了财政。

随着财政分配活动的不断进行,许多精辟的财政思想涌现出来。

在古代欧洲,最早的财政思想可以说是古希腊的色诺芬在《雅典的收入》一书中的表述。他在这本书中讨论了希腊雅典的财政收入问题,建议由国家购买奴隶,并将他们出租以增加国家的收入。在柏拉图和亚里士多德的一些著作中,也有关于财产与收益之间何者为课税标准,以及强制征税的公平原则之类的论述。在罗马,有关于罗马税制以及专门讨论赋税负担的著作。

在中国,古代财政思想形成了人类文明的宝贵财富。春秋战国时期,管仲在《国语·齐语》中就提出了“相地而衰征,则民不移”的财政政策,主张按土地好坏征收差额赋税,不要征收同等的赋税,以鼓励农民的生产积极性,防止农民逃亡。此外,他还提出一系列财政措施,如轻税、食盐专卖、铁矿合营等。商鞅在秦国推行变法时,也提出过摧毁旧封建主的土地世袭占有制,允许土地自由买卖,并按田亩征收赋税。唐朝的刘晏、宋朝的王安石等,也都有关于理财的论述。在税收调节方面,有“寓禁于征”的税收调节生产流通的思想;在财政支出方面,既有周公的“量入为出”的原则,也有唐代杨炎的“量出为入”的主张。

在这一阶段,这些财政思想的出现是零星的、分散的,还没有形成系统的财政理论体系,但它的存在为财政学理论体系的构成奠定了坚实的基础。

(二) 财政学理论体系的形成

随着西方古典经济学的形成与发展,财政学作为政治经济学的一个分支逐步形成与发展起来。威廉·配第(William Petty, 1623~1687)于1662年出版的《赋税论》,详细论述了各种公共经费和征税方法,并运用数学工具对当时的赋税问题进行分析和计算。马克思曾经指出,威廉·配第是“最有天才和最有创见的经济学家”。该书是在重商主义向古典经济学派过渡阶段,随着资本主义商品生产、货币关系扩大,为满足新兴资产阶级政治经济斗争需要出现的,被认为是西方最早的古典税收学专著,也是西方最早的财政学专著。

古典经济学派的杰出代表亚当·斯密(Adam Smith, 1723~1790)于1776年3月9日出版的代表作《国民财富的性质和原因的研究》(以下简称《国富论》)奠定了经济学的基础,也标志着系统财政理论体系的创立。在这本书的第五篇中,他通过支出、收入和公债三章,系统论述了财政理论,并提出了著名的“公平、确实、便利、最少征收费用”的税收四原则。《国富论》的问世,奠定了古典税收理论的基础,也创立了财政学的理论体系。

(三) 现代财政理论

19世纪末20世纪初,特别是1929~1933年爆发了世界性的经济危机,不仅使生产大幅下降,失业人口激增,而且货币信用制度也濒于崩溃,整个经济体制面临毁灭的危险。此时,经济学家们面对商品价格的剧烈波动仍不能使商品的供给和需求达到均衡、削减工资仍然有大量工人流落街头、利率一跌再跌仍未能刺激储蓄转化为投资等问题,传统的经济学无法给予解释。这时,以凯恩斯主义为代表的财政理论逐渐取得了统治地位。

凯恩斯(John Maynard Keynes, 1883~1946)在1936年出版的《就业、利息与货币通论》中,把经济危机的根源归结为“有效需求不足”,要求政府放弃自由资本主义原则,实行国家直接干预经济的政策。他主张由以间接税为主改为以直接税为主,由固定税率为主改为以累进税率为主,同时征收高额遗产税,以消除分配不公,刺激有效需求。

凯恩斯学派认为,单凭经济的自发调节,不能解决社会有效需求不足和严重的失业问题,

要保证“充分就业”和“经济繁荣”，政府必须对经济进行干预。以凯恩斯的国家干预理论为代表的宏观经济理论成为各国政府干预经济活动、稳定经济运行的理论基础。与此相对应，由于政府职能的加强和支出范围的扩大，财政学研究进一步发展和完善了国家干预理论，使得凯恩斯主义几乎主导了20世纪中叶近半个世纪西方的财政理论基础。

20世纪70年代“滞胀”的出现，导致各种反凯恩斯主义思潮的盛行。货币主义、供给学派及公共选择学派等相继提出了各自的理论及其政策主张。

在我国，财政学的发展经历了一个与西方国家不同的历程。新中国成立初期，财政学主要以介绍苏联的财政理论为主。1956~1965年，我国财政理论研究在总结国民经济恢复时期和5年社会主义建设的实践经验的基础上，坚持以马克思主义基本原理为指导，逐步建立和发展我国的财政学理论体系。进入社会主义市场经济体制建设后，结合中国市场经济改革的实践情况，财政学研究无论是在内容上还是方法上都学习和借鉴了西方财政学的精华，极大地促进了我国财政学理论研究的发展。

三、财政学的研究对象、研究目的与研究方法

(一) 财政学的研究对象

财政作为经济范畴，反映的是经济过程中的分配关系。因此，财政分配活动的具体表现——财政现象，自然是财政学所要研究的对象。但仅仅研究财政现象还远远不够，财政学作为一门应用理论学科，它不仅研究财政政策和制度本身，还要为制定财政政策和确定财政制度提供客观依据。所以，财政学还要透过现实中的财政现象，揭示财政分配关系中的规律性。由于财政活动主要表现为财政收入与财政支出活动，而这些活动是政府参与一部分社会产品或国民收入分配所形成的分配活动，它体现了一种以国家为主体的分配关系。所以，财政学的研究对象可以具体地表述为以国家为主体的分配活动及其所反映的分配关系。

(二) 财政学的研究目的

在市场经济体制下，政府和市场共同满足着人们的需要，而政府经济活动的基础就是财政活动。财政作为一种分配范畴，与生产、交换、消费等社会再生产的各环节有着密切的联系。财政活动是整个国民经济不可分割的一个组成部分，国民经济的运行情况直接决定着财政活动的范围、目标和方式；反过来，财政活动也影响着国民收入的分配、社会生产和消费。财政与经济的关系是财政学研究的一条根本线索。

财政学作为研究政府经济活动的学科，它的研究目的就是要通过研究财政现象及其本质，揭示和阐明财政活动的规律，探索财政活动与整个国民经济和其他社会经济活动的关系及其变化的规律性，进而为财政活动的实践提供理论依据。

(三) 财政学的学习与研究方法

财政学是一门应用理论学科，它起着衔接一般经济理论与财政主干课的作用。财政学是经济学的一个特殊分支，是以经济学为理论基础的。它一方面要将一般经济理论从财政角度进一步深化，另一方面要对财政活动进行理论性分析与指导。因此，财政学的学习与研究应注意运用以下几种方法：

1. 唯物辩证法

从马克思主义观点看来，科学的方法论只有一个，就是唯物辩证法，这是自然科学研究和社会科学研究必须遵循的唯一科学方法。唯物辩证法要求我们一切从实际出发，从发展和联系上把握事物。在自然科学研究中贯彻这一方法，可以在最少受干扰的地方考察自然过程；或

者,如有可能,则在保证过程以纯粹状态进行的条件下从事试验。在对经济现象和其他社会现象的研究中,上述条件是不具备的,所以,“分析经济形式,既不能用显微镜,也不能用化学试剂。二者都必须用抽象力来代替。”^①于是,唯物辩证法体现在社会科学的研究上,就形成了一套从现象到本质、从具体到抽象地研究事物,再由本质到现象、由抽象到具体地描述事物的方法论体系。

2. 实证分析与规范分析相结合的分析方法

所谓实证分析,就是按事物的本来面目描述事物,说明研究对象“是什么”,它着重刻画经济现象的来龙去脉,概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。实证分析法运用于财政学,就是要按照财政活动的原貌,勾勒出从财政取得收入直至安排支出的全过程及其产生或可能产生的经济影响,财政活动同整个国民经济活动的相互作用,以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。规范分析要回答的问题是“应当是什么”,即确定若干准则,并据以判断研究对象目前所具有的状态是否符合这些准则,如果存在偏离,应当如何调整。规范分析运用于财政学,就是要根据社会主义市场经济这一制度前提,根据公平与效率这两大基本社会准则,来判断目前的财政制度是否与上述前提和准则一致,并探讨财政制度的改革问题。

3. 比较分析方法

在财政学的学习与研究中,还经常运用比较分析方法。一方面,要进行横向比较分析,即进行中外比较,以使我们可以对财政现象和财政理论有更深刻的理解,找出自己的不足,确定完善的目标;另一方面,要进行纵向比较,即对一个国家的不同发展阶段进行比较,以便及时修正发展过程中的偏差。

4. 紧密结合中国实际

以马克思主义基本原理为指导和借鉴西方财政学的目的,是为了解决中国的实际问题。所谓紧密结合中国实际,就是一切从中国国情出发,以马克思主义基本原理为指导,借鉴西方财政学的某些原理和方法,研究中国的现实问题,得出符合中国实际的结论。

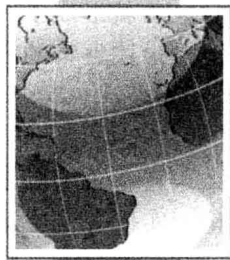
经过30年的社会主义市场经济建设,我国积累了丰富的经验。为了加快改革开放和现代化的宏伟目标,必须从中国国情出发,借鉴人类社会创造的一切文明成果,借鉴世界各国包括西方发达国家的一切反映社会化生产和市场经济一般规律的先进经营方法和管理方式。例如,西方财政的公共产品理论、市场失灵理论、财政职能理论、税收效应和税负转嫁理论等,目前已被引入我国财政学教材,完善了我国财政学的内容。同样,为了建设有中国特色的财政学,有必要从中国实际出发,有鉴别地吸收西方财政学中对我国有用的原理和方法。

思考与应用

思考题

1. 举例说明财政学为什么与现代生活关系密切。
2. 简述财政学的产生与发展过程。
3. 财政学的研究对象与研究目的是什么?
4. 财政学的学习与研究方法有哪些?

^① 《马克思恩格斯全集》,第23卷,人民出版社1972年版,第8页。



第一章

市场失灵和财政职能



本章提要

本章将系统地介绍政府与市场的关系、政府的经济职能;并通过对财政的基本特征和概念以及财政三大职能的重点分析,强化公共财政的理念,进一步明确财政在经济、社会生活中的重要作用。

第一节 政府与市场

一、市场:市场效率和市场失灵

(一)市场与市场效率

在市场经济体制下,市场是一种资源配置系统,政府也是一种资源配置系统,二者共同构成社会资源配置体系。财政是一种政府的经济行为,是一种政府配置资源的经济活动,所以,明确政府与市场的关系,是学习财政学和研究财政问题的基本理论前提。不明确政府与市场的关系,就难以说明为什么有市场配置还要有政府配置,政府配置有什么特殊作用,政府配置的规模多大为宜,政府采取什么方式配置资源,等等。

简单地说,市场系统是由家庭、企业和政府三个相对独立的主体组成的。在市场经济下,政府构成市场体系的一个主体。比如,政府为市场提供诸如基础设施、教育和社会保障之类的公共物品和准公共物品,同时从市场采购大量的投入品和办公用品。但政府又是一个公共服务和政治权力机构,具有与市场不同的运行机制,因而在市场中又具有特殊功能和特殊地位,可以通过法律、行政和经济手段,“凌驾”于市场之上而介入和干预市场。因此,为了说明政府与市场的关系,需要先从没有政府的市场系统说起,这时市场只有两个主体,即家庭和企业。

家庭是社会的基本细胞,是社会生活的基本单位,它为市场提供劳动力、资本和土地(在土地私有制的条件下)等生产要素,并通过提供生产要素获取收入,而后用家庭收入到市场上购买生活消费品或从事投资。家庭的基本目标是满足需要和效用水平的最大化。企业是商品生产和商品交换的基本单位,它从家庭那里买进生产要素,通过加工转换为商品或劳务,而后将商品或劳务又卖给家庭,并获取企业收入和利润。企业的基本目标是利润最大化并实现扩大再生产。市场从日常生活来看,就是商品(包括生产要素)交易的场所,如百货商场、汽车市场、证券市场等。但从经济学的角度来看,市场不仅是商品交易的场所,而且是指在无数个买者与卖者的相互作用下形成的商品交易机制。市场机制的基本规律就是供求规律:供大于求,价格下降,库存增加,生产低迷;求大于供,价格上涨,库存减少,生产增长;通过价格和产量不断地波动,达到供给和需求的均衡。

市场是指在无数个买者与卖者的相互作用下形成的商品交易机制。市场作为一个有效率

的经济运行机制,为经济发达国家几百年的经济发展史所证实,而且为各种经济学说所论证和肯定。亚当·斯密将市场规律形容为“看不见的手”,认为不需要任何组织以任何方式干预,市场就可以自动达到供给与需求的均衡,而且宣称当每个人在追求私人利益的同时,就会被这只手牵动着去实现社会福利。马克思同样赞叹市场机制的效率,并将价格规律提升为价值规律,认为商品的价值是由生产商品的社会必要劳动时间决定的,而价格围绕价值上下波动来调节生产和流通,并促进技术进步和经济发展;同时,马克思也指出了市场波动是导致经济危机的可能性因素。福利经济学的代表人物、意大利经济学家帕累托提出了一个被西方经济学和财政学经常引用的帕累托经济效率标准,又称为帕累托最优状态。简言之,帕累托最优状态是指这样一种状态,即任何一种改变都不可能使一个人的境况变好而又不使别人的境况变坏。帕累托还论证了达到帕累托最优所必须满足的条件,包括交换的最优条件、生产的最优条件、交换和生产的最优条件。帕累托效率标准或帕累托最优状态可以作为我们分析经济效率和财政效率的一个规范性参照标准。

(二)市场失灵

市场配置效率是以完全自由竞争作为严格假设条件的,而现实市场并不具备这种充分条件。一旦前提不能充分满足,就会出现“市场失灵”——“价格信号失真”,价格不能反映市场中供求双方力量对比的真实运动。市场失灵就是市场没有能够发挥高效率地配置资源的作用,经济学界称之为市场机制自身固有的缺陷。市场失灵为政府介入或干预提供了必要性和合理性的依据。

市场失灵主要表现在以下几个方面:

1. 自然垄断

在某些产品的生产过程中,可能会出现规模报酬递增的情形。在规模报酬递增状态下,充分竞争的市场最终必然走向自然垄断。这是因为,规模报酬递增意味着生产经营规模越大,所生产的市场收益率将越高,从而使大企业在市场竞争中处于有利地位。当一个行业被一个或几个企业垄断时,垄断者可能通过限制产量、抬高价格,使价格高于其边际成本,获得额外利润,从而丧失市场效率。

2. 外部效应和公共物品

完全竞争市场的有效性要求经济主体承担自身行为带来的所有成本并享有其创造的所有收益。但在现实生活中,常发生这样的现象,即某人或某企业的活动给他人或其他企业和社会造成了有利或不利的影 响,但他(它)并没有得到相应的报酬或提供相应的补偿。例如,上游水库可以使下游地区从中受益,是正的外部效应;造纸厂对河流造成污染,是负的外部效应。因此,外部效应就是指在市场活动中没有得到补偿的额外成本和额外收益。当出现正的外部效应时,生产者的成本大于收益,得不到应有的效益补偿;当出现负的外部效应时,生产者的成本小于收益,受损者得不到损失补偿,因此,市场竞争就不可能形成理想的效率配置。外部效应的典型例子是“公共物品”。公共物品就是那些由政府部门提供的、用来满足社会公共需要的物品和服务。

3. 信息不充分和不对称

完全竞争市场要求生产者和消费者都要有充分的信息,生产者要知道消费者需要什么、需要多少以及需求的瞬间变化;消费者要知道产品的品种、性能和质量;生产者之间也需要相互了解,商品营销是生产与消费之间的连接环节,更需要灵敏地掌握生产和消费的信息。在市场经济条件下,生产者与消费者的生产、销售、购买都属于个人行为,掌握信息本身也成为激烈竞

争的对象,而信息不充分和信息不对称也是影响公平竞争的重要因素。

4. 收入分配不公

市场经济虽然是有效率的,但却很难兼顾公平,因为市场机制追求的是资源配置效率。按照市场经济运行的规则,收入分配情况是由每个人提供的生产要素的数量以及其在市场上所能获得的价格所决定的。由于每个人所拥有的体力、智力、天赋、资本等在质和量上都存在很大的差距,所以,按市场规则进行初次收入分配肯定会出现高低悬殊的情况,而且,这种收入悬殊情况有可能进一步扩大。市场机制对此却无力解决,不仅会影响市场经济的正常运行,而且会引发社会动荡,影响社会安定。因此,没有收入分配上的公平,就没有经济高效率的长久持续。

5. 宏观经济失调

社会总供给与总需求的平衡是市场经济正常运行的基本前提之一,但在现行的市场经济体制中,社会总供给与总需求经常会出现不平衡现象,失业和通货膨胀就是其最突出的表现。市场机制是通过价格和产量的自发波动达到需求与供给的均衡,而过度竞争不可避免地导致求大于供与供大于求的不断反复:求大于供,物价上涨,会导致通货膨胀;供大于求,压缩生产,会导致失业率上升,这是市场经济不可避免的弊端。

二、政府:政府干预和政府干预失效

(一)政府的经济作用

市场失灵的存在,市场自身是无法克服的。市场失灵所产生的矛盾累积到一定程度必然引发经济危机,通过经济危机来强制纠正市场机制的缺陷。但是,经济危机会严重影响一个国家经济的正常运行与发展,并进一步影响到整个社会政治生活和社会生活的安定,危害极大。这就需要以一种非市场机制的方式来解决市场失灵问题。因此,在现代社会中,人们通常借助于政府的力量,通过运用各种政策和措施来干预经济的运行,以弥补市场机制的缺陷。可以说,正是由于存在上述的“市场失灵”现象,政府介入或干预才有了必要性和合理性。

西方新凯恩斯主义认为,现代经济是一种混合经济(mixed economy),混合经济主要依靠市场体系中的私人部门通过价格信号来引导资源配置,同时也存在多种形式的政府干预来抵消市场失灵,实现市场的稳定与宏观经济目标的经济模式。有政府介入的市场,政府与家庭、企业之间的收支循环流程如图 1-1 所示。

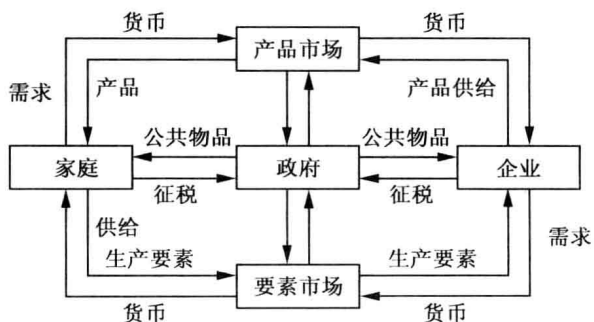


图 1-1 政府与家庭、企业之间的收支循环流程

(二)政府干预程度和干预手段

政府干预程度是与政府规模相联系的,而政府规模一般以财政支出占 GDP 的比重这一综