



目 录

第一章 财政总论	(1)
第一节 财政的性质与本质	(1)
第二节 公共产品与公共财政	(5)
第三节 财政的职能	(13)
第二章 财政收入概述	(21)
第一节 财政收入的形式与分类	(21)
第二节 财政收入的数量规模	(25)
第三节 财政收入的原则	(28)
第三章 税收收入	(31)
第一节 税收概述	(31)
第二节 税收制度	(36)
第三节 流转税类	(37)
第四节 所得税类	(44)
第五节 资源税和特定目的税类	(57)
第六节 财产税和行为税类	(59)
第七节 国际税收	(62)
第四章 债务收入	(67)
第一节 国债概述	(67)
第二节 国债的发行、流通与偿还	(75)
第三节 国债的负担与限额	(85)
第四节 国债的结构与效应	(88)
第五章 财政支出	(96)
第一节 财政支出概述	(96)
第二节 财政支出规模与结构	(101)
第三节 购买性支出	(107)
第四节 转移性支出	(116)
第五节 财政支出的效益分析	(122)
第六章 国家预算与预算管理体制	(126)
第一节 国家预算概述	(126)
第二节 国家预算的程序	(131)
第三节 国家预算管理体制	(141)



第七章 金融概述	(152)
第一节 金融概述	(152)
第二节 货币与货币制度	(162)
第三节 信用	(170)
第四节 银行	(180)
第八章 金融机构及其业务	(186)
第一节 金融机构体系的概念和构成	(186)
第二节 中央银行及其业务	(187)
第三节 商业银行及其业务	(197)
第四节 政策性银行及其业务	(208)
第五节 其他金融机构及其业务	(211)
第九章 金融市场	(219)
第一节 金融市场概述	(219)
第二节 货币市场	(226)
第三节 资本市场	(228)
第四节 外汇和黄金市场	(232)
第十章 货币的供求与均衡	(242)
第一节 货币流通	(242)
第二节 货币需求	(244)
第三节 货币供给	(247)
第四节 货币均衡与非均衡	(251)
第五节 通货膨胀与通货紧缩	(253)
第十一章 国际金融	(264)
第一节 国际收支	(264)
第二节 外汇和汇率	(268)
第三节 国际储备	(277)
第四节 国际结算	(281)
第五节 国际货币体系	(282)
第十二章 财政政策与货币政策	(297)
第一节 宏观经济调控概述	(297)
第二节 财政政策	(299)
第三节 货币政策	(304)
第四节 财政政策与货币政策的配合	(307)
参考文献	(314)



第一章 财政总论

财政与金融是社会两大宏观经济领域与范畴,是国家调节经济的两大杠杆。政府利用财政手段维护社会的效率与公平。本章作为财政部分的入门章节,主要介绍财政的概念、特征、产生与发展、职能等,使读者对财政有个总括的了解与认识。

第一节 财政的性质与本质

一、生活中的财政现象与财政问题

要弄清楚什么是财政,首先要从财政现象谈起。在当今社会,财政现象无处不在,个人、单位、部门、政府的活动都与财政息息相关。

当今人们生活在一个市场经济环境中,人们主要通过市场的交易来满足自己的各种需要。就个人和家庭而言,每一个有劳动能力的人都可以依靠诚实劳动和合法经营获得一定数量的货币收入,然后用这些货币收入从市场上购买自己所需要的商品与劳务;就企业而言,通过市场销售自己的产品或提供劳务,取得货币收入,用这些取得的货币收入支付职工工资,并从市场上购买原材料、设备,开始新的生产和实现扩大再生产。现代社会再生产就是这样,通过市场这一“看不见的手”来支配经济的运行,实现社会总供给与总需求的平衡,促进生产与商品流通的扩大,并实现社会的不断进步。

但是,市场不是万能的,并不能满足人们的所有需要,另一个保证居民生活和社会经济正常运行的系统则是政府财政系统。国防、治安、司法与执法、行政管理所提供的国土安全与安定的社会秩序是公众所需要的,但是市场满足不了,这些只能由国家财政来提供。另外,规模宏大的水库、电站、码头、港口和道路、交通、桥梁,大都是国家投资兴建的,航行于江海的船舶,翱翔在蓝天的飞机,也多是财政出钱购买的。新中国成立以后,政府拿出上万亿元的资金用于兴建工厂、矿山、铁路、商店以及农业基本建设,建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系;军队、警察是靠财政维持的;国家机关、学校、科研单位、医院、文化团体主要靠财政拨款来维持与发展的,城镇居民享受着由财政支付的物价补贴、房租补贴、交通补贴等优惠;农民从各项农业补贴中得到好处,等等。

那么,国家每年的大量财政开支的资金从哪里来的?是政府凭借其政治权利,制定法律,向企业、单位和社会公民征税而来;另外还可以通过国有企业向国家上缴利润、政府发行公债券、国库券等取得收入;就是办理户口登记、结婚登记、出国护照等缴纳的费用,也都作为财政收入纳入国库。

在现实生活中,我们还会遇到各种财政问题,比如,政府发行债券或国库券规模多大合适?公众的承受能力如何?目前应该增税还是减税?对各方面会产生什么影响?……这些都是财政问题,需要从理论上进行分析,从实践中采取相应政策来解决。

由以上列举的大量财政现象与财政问题可以看出,财政是个分配问题,与国家的收支活动有关,是一个极其重要的政治经济现象,同时也是一个重要的政治经济问题。那么,财政是怎样产生的?

二、关于财政起源的主要学说

财政的起源是涉及财政与经济、财政与国家的关系,以及财政的社会属性的财政基本理论问题。



关于财政的起源有许多观点,形成了不同的学说,主要有“国家分配说”、“剩余产品分配说”、“社会共同需要说”、“价值分配说”、“国家资金运动说”、“公共财政说”等。

“国家分配说”认为,财政是伴随国家的产生而产生的,财政就是国家财政。其主要观点是:在原始社会末期出现了劳动的社会分工,产生了剩余产品,因而有了私有制,进而社会上的人分裂为不同的阶级,为了维护阶级的统治产生了国家,而国家的产生导致了实现其阶级分配职能的国家财政的产生。这种观点是以财政分配的主体——国家为出发点产生的。它承认决定财政产生根本条件是生产力的发展,而国家的产生不过是财政产生的社会条件。也就是说,财政关系是客观的,国家主体不能创造财政关系,只能按客观规律办事,而不是强调作为上层建筑的国家决定作为经济基础的分配关系的产生。只是因为阶级社会中,国家是社会公共事务的执行人,国家成了财政分配关系中占支配地位的主体,因而人们把阶级社会的财政称为国家财政。伴随国家产生而产生的财政,是在国家产生的同时,从阶级社会存在以前就存在的社会一般分配中游离出的一种特殊的分配关系,也就是以国家为主体的分配关系。

“剩余产品分配说”主张和强调的是,剩余产品是财政关系产生的物质基础,随着剩余产品的出现而产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。

“社会共同需要说”主张和强调的是,财政是为了满足社会共同需要而形成的社会集中化的分配关系,这一分配关系在原始社会已经形成。

“价值分配说”认为,随着商品交换及其内在矛盾的发展,当货币充当支付手段的职能扩展到商品流通之外,才产生价值分配,而财政是国家对价值的分配。这种学说也是基于国家是财政分配主体的立场的。

“国家资金运动说”认为,财政的本质是国家资金运动所形成的经济关系。国家资金的筹集、分配、使用、周转,都是国家资金的运动,都体现了国家同各方面的经济关系。

“公共财政说”认为,由于存在市场失灵的状态,必须依靠市场以外的力量来弥补由于市场失灵所带来的无人提供满足公共需要的公共产品的空白,这个市场以外的力量就是财政的力量。政府提供公共产品的领域只限于公共服务领域,为保证政府不超越这一领域提供的公共产品,必须由立法部门进行立法规范,为政府提供公共产品的范围划定明确的界限。

三、财政的一般定义与基本特征

以上几种理论从不同角度与侧面揭示了财政的本质,但又各有缺陷,难以准确地说明财政与国家、再生产、剩余产品和价值等关系,从而对财政的职能、范围等相关内容的界定都难以在理论和实践上提供一个科学的理论基础。但如果仔细分析可以看到,以上这些理论虽然都只强调了财政本质的某一方面,但把这些观点综合起来,就可以比较完整地理解财政的一般本质与特征。所谓财政,就是国家政府为了实现其职能,满足社会公共需要,凭借政治权利,无偿地对社会总产品、主要是剩余产品进行的一种集中性分配。它至少有以下几个基本特征:

1. 财政是以国家为主体的分配

财政分配的主体是国家,这包括以下几层内容:第一,财政分配以国家为前提。财政是伴随着国家的产生而产生的,因而,国家直接决定着财政的产生、发展和范围。第二,在财政分配中,国家处于主动的、支配的地位。在财政分配的各项收支活动中,无论是收支的方式、渠道,还是收支的规模、比例等,都由国家决定和支配。因此,财政是国家可以直接用来调节经济的强有力手段和物质力量。第三,财政是一种集中性的、全社会范围内的分配。第四,国家在一定时期内的政治、经济政策常常要通过财政分配活动来体现,财政是贯彻国家政治、经济政策的重要手段。

2. 财政分配的对象是社会产品,主要是剩余产品

从理论上说,一定时期的社会总产品可以分成三部分,用于补偿物化劳动的部分 c ,用于补偿活劳动的部分 v ,和剩余产品 m 。其中, c 是维持简单再生产所必须的,财政一般不参与分配。就现实



的财政分配情况看,财政收入既包括有剩余价值 m 部分,又包含有劳动者劳动报酬收入 v 部分,其中,剩余产品价值部分是财政收入的主要来源。当然,也不能忽视 v 部分对财政分配的意义。就我国经济发展的趋势看,来自 v 部分的财政收入会不断增长。

3. 财政分配的目的是为了国家实现其职能的需要,满足社会公共需要

国家所要实现的职能的需要,其范围相当广泛,主要包括国家政权的职能和执行某些社会职能的需要,以及一些大型的公共设施、某些基础产业等的需要。一个国家如果没有军队、法律、社会治安、国家防御系统、外交等机构是难以长期存在的。而对于社会公众来说,国家安全、社会治安、国防等也是他们赖以安居乐业的前提。这种社会公众在生产、生活和工作中的共同需要就是公共需要,它不是普通意义上的人人有份的个人需要或个别需要的简单相加,而是就整个社会而言的。满足社会公众需要的产品称为公共产品。公共需要必须由政府集中执行和组织,才能保证社会的稳定,维持社会再生产的正常运行,维持正常的经济秩序。

社会公共需要区别于微观经济主体(个人、企业和单位等)的个别需要,具有以下特征:

(1)公共需要具有非可加性。社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同的需要,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。就整个社会而言,为了维持一定的社会经济活动,为了维持社会再生产的正常运行,也为了维持市场经济的正常秩序,必须由政府集中执行和组织社会职能。

(2)公共需要具有非竞争性。社会成员享用社会公共需要无需或只需付出少量费用,即社会成员的付出与其所得是不对称的,它不像私人产品,必须以等价交换为前提。

(3)公共需要具有非排他性。为了满足社会公共需要而提供的公共物品,可以无差别地由应当享受的社会成员共同享用。一个或一些社会成员享用这种公共物品,并不排斥其他社会成员享用;而为满足个人需要或个别需要提供的产品或服务,只能为某个人或某个集团所享用,排除了其他社会成员享用的可能。

(4)满足社会公共需要的物质手段只能来自于社会产品的剩余部分。

(5)为满足社会公共需要的产品和服务具有“外部效应”。外部效应是指人们的生产或消费行为对外界产生的影响,或者说对外界带来的利益或造成的损失。因此,外部效应有正效应与负效应。例如,工厂生产的同时排放的废气、废水,造成空气和水的污染,危害了人们的健康,从而产生了负外部效应;广泛植树造林,既能美化环境、净化空气,又能防止水土流失,还能提供经济林木,由此带来一系列的正外部效应。

社会公共需要是共同的,但又是历史的、特殊的。社会公共需要在任何社会形态下都存在,不因社会形态的更迭而消失,这是共性;但它又具体地存在于特定的社会形态之中,又是特殊的。在阶级发展的不同阶段上,除保证国家职能那部分需要外,社会公共需要的主要内容是在不断发展变化的,例如,在奴隶社会发展初期,公共需要的范围很小,主要包括国防、社会治安、司法、行政、外交等。而当今,社会的高度发达使人们的共同需要扩展到教育、卫生保健、基础科研、生态环保、社会保障以及邮政、电信、民航、桥梁、供气、电力、大江大河治理,大兴农田水利设施等方面。

4. 财政分配以无偿性为主,带有强制性

财政分配的无偿性主要表现在,财政的收支都是价值的单方面转移并改变其所有权,不需要直接偿还。在无偿分配的基本形式之外,也存在着有偿分配的方式,但这并不影响财政整体和本质上的无偿性特征。

财政分配的强制性体现为政治强权与经济权威相结合。由于国家是财政分配的主体,国家参与社会产品分配时,为了限制或解决可能产生的矛盾,便在公众可接受的范围内,以行政、法律等强制性的手段对社会经济关系进行强制处理。

以国家为主体,按照强制性、集中性、无偿性原则进行分配,是财政分配区别于其他分配方式的



基本特征。

四、财政的产生与发展历史

(一) 财政的产生

财政是国家为了实现其职能,凭借国家权力,在社会产品分配过程中所实现的以国家为主体的分配关系。财政并不是从来就有的,只有出现了国家,才有财政的出现,没有国家也就没有财政,国家和财政都是在一定历史条件下才出现的。所以,从历史发展角度观察,财政是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物,是一个历史范畴。

另一方面,财政分配的主体是国家,财政是依托国家政权对社会产品分配而产生的特定分配关系,财政分配的目的是为了满足不同国家行使职能的需要。所以,财政又是一个分配范畴。追溯历史,财政的产生和发展,与国家的产生和发展存在密切关系,但财政产生不是偶然的,必须具备一定的经济条件与政治条件。

1. 财政产生的经济条件

人类最早的社会形态是原始社会,在原始社会初期,由于社会生产力水平十分低下,社会成员共同劳动,共同享用生产成果,人们创造出的全部产品只能够用来维持人们最低的生活需要,这时,没有国家形态和剩余产品,因而也就没有财政。

由于生产力发展,农业从游牧业中分离出来,手工业从农业中分离出来;社会分工进一步细化,随着产品交换范围的扩大,人类社会又出现了单纯从事商品交换的商人;随之商品货币经济得到了迅速发展,使劳动生产力大大提高,社会产品日益增加,除维持人们最低生活需要外,还出现剩余,这就为氏族首领凭借其权力分配提供了物质基础。当氏族首领凭借其权力无偿占有他人劳动成果时,便产生了私有制,所以说,剩余产品的出现进而产生私有制,是财政产生的经济条件。

2. 财政产生的政治条件

剩余产品出现以后,氏族社会公共需要的范围也逐步扩大,氏族首领在执行社会管理职能中也逐渐扩大了自己的权力,这时,氏族首领不仅要管理氏族部落内部的事务,也要决定对外的重大问题。这样,在氏族首领社会管理职能扩张的同时,氏族社会行政管理机构也日益完善和加强。当氏族首领的社会管理职能由管理某些公共事务的权力上升为对整个社会的统治时,也就是说,当氏族首领凭借其权力建立军队、警察、法庭、监狱等机构来统治整个社会时,国家出现了,氏族首领便成为国王,氏族社会的管理机构便成为国家的行政管理机构。

在私有制社会,国家本身并不生产社会产品。但履行国家职能必须消耗一部分社会产品。所以,国家必须凭借它的权力强制地无偿地占有一部分社会产品来满足国家履行其职能的需要,这便出现了财政分配关系。而财政分配的形式,随着社会生产力和商品货币经济的发展,也逐步从实物形式和力役形式为主发展到以价值形式为主。在现代社会,由于商品经济高度发达,财政分配一般都采取价值形式。

(二) 财政的发展

财政随着国家的产生而产生,也随着国家的发展而发展。阶级社会发展至今经历了四个不同的历史阶段,因此,与之相对应的财政形式也有四种,即奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政与社会主义国家财政。不同历史时期国家财政有其共同特征,也有不同特点。

1. 私有制国家财政的特点(见表 1-1)

从表 1-1 我们可以看出,财政收支的内容和范围、收支的形式及管理都随着社会的发展而不断发展,经历了一个从低级到高级的过程。在奴隶制社会,由于生产力水平低下,商品货币经济不发达,财政收支的形式只能以实物和力役(即无偿占有奴隶劳动)为主,财政收支还没有科学的计划,国家的公共开支和王室家族的开支常常混淆在一起,没有严格的界限。而到了资本主义社会,财政收



支的范围和统治者个人的开支有了明确的区分,财政收支通过编制国家预算的方式实现了规范的、有计划的管理。特别是商品货币经济的高度发达,使财政收支完全采取了货币形式。在现代社会,财政还是政府对国民经济进行宏观调控的重要手段。

表 1—1 私有制国家财政的特点

	奴隶制国家财政	封建制国家财政	资本主义国家财政
主要收入	王室土地收入、军事收入、捐税	赋税、公债、专卖收入	税收、公债、发行货币
主要支出	军事、祭祀支出	军事、王室、宗教支出	公共支出、军事、福利支出
收支形式	实物、力役	实物、货币	货币
管理	混乱	逐步有计划	规范、有计划

2. 我国社会主义财政的特点

社会主义财政建立在以生产资料公有制为主体、各种经济共同发展的所有制结构基础上,因此,社会主义公有制决定了我国社会主义财政的性质和特点。

(1)我国社会主义财政以全体人民的利益为基础,以兼顾国家、集体、个人三者利益为原则,对社会产品进行合理分配。

(2)生产资料公有制为主体的特征,决定了我国社会主义财政的收入有相当部分来自于国家以资产所有者身份参与社会产品分配,而从国有企业取得经营利润。因此,在财政分配中,经济建设的比重一般高于资本主义国家财政。

(3)社会主义国家的双重身份和双重职能,决定了我国财政至少应由两个部分即公共财政和国有资产财政组成,它们各自具有不同的职能和任务。

第二节 公共产品与公共财政

一、市场失灵

前面提到,“公共财政说”认为,由于存在市场失灵的状态,必须依靠市场以外的力量来弥补由于市场失灵所带来的无人提供满足公共需要的公共产品的空白,这个市场以外的力量就是财政的力量。也就是说,在自由放任的市场经济条件下,主要依靠市场这只“无形的手”发挥对经济的调节作用,但市场又不是万能的,在某些方面、某些领域还不能发挥作用,或者发挥的作用与社会目标相悖,即市场在配置方面存在着低效率的情况,这被称为“市场失灵”。换句话说,市场失灵是指自由放任的基础上,市场经济在其自身的运行中自发产生的缺陷或弊端。存在市场失灵,就必然需要政府出面为公众提供产品或服务,这就是公共产品。

在现实中,经常会出现由于完全竞争的市场调节不存在而出现“市场失灵”的情况。

1. 竞争失灵。从直观角度看,若投入按某一比例增加,产出以同样比例增加,生产函数则呈现出规模报酬不变;如果产出增加低于这一比例,则生产函数就呈现规模报酬递减;如果产出增加超出这一比例,则生产函数就呈现规模报酬递增。规模报酬递增是市场运行失效的一个现象,它是指某些行业如供水、供电、煤气管道、电话服务等行业,具有经营规模越大,经济效益越好的特点。也可以说这些行业具有边际成本不断下降的特点,因而独家经营的经济效益将胜于多家竞争。在这种情况下,可以说天然存在着竞争失灵的可能性,或者说,天然存在着政府介入这些企业的必要性。

2. 分配不公。在市场机制下,收入分配状况是由每个人提供的生产要素(如劳动、资本、土地等)的数量以及这些生产要素在市场上所获得的价格决定的。市场经济分配原则是劳动力和资本都获



得利润总的一部分,劳动力按能力和劳动分配;而资本拥有者按资本分配。不幸的是,有些人生来就有资金而可以不劳而获;有些人则生来就一无所有而必须靠自己的劳动和能力来养家糊口;更为不幸的是一些人生来能力较低(如病残者)或由于贫苦无法得到良好的教育而收入低微。这种由于个人无法控制的原因而产生的收入分配不公,既与人类追求平等的美好愿望相悖,更是成为社会不稳定的重要因素,故也是市场机制的一种残缺。

3. 外部效应。即指某些个人或厂商的经济行为影响了其他个人或厂商,却没有为之承担相应的成本费用或没有获得应有的报酬的现象。换言之,外部效应就是未在价格中得以反映的经济交易成本或效益。这也是市场经济条件下必然存在的现象。

4. 不完全市场现象。市场机制在提供保险和某些信贷方面失灵,这为政府活动介入这些领域提供了理论依据。不完全市场存在的领域主要有:①保险市场。私人市场并不能为个人所面临的许多风险提供保险。所以,到目前为止,西方各国大都有完善的社会保险制度。②资本市场。20世纪60年代以前,美国政府通过了法律,开始由政府出面为大学生贷款提供担保,助学贷款便发展起来。这表明,政府的介入起到了减轻进入资本市场所受限制的作用。③互补市场。当改建一个城市的某个较大部分时,需要在工厂、商店、土地所有者和其他行业之间进行大规模的合作,政府介入这些活动,使当事人之间的合作变得容易。

5. 信息失灵。一旦消费者不具有充分的市场信息,或者市场本身提供的信息过少,则将产生由于信息不灵而导致的市场失灵。无论怎样,用于信息较多的一方都会通过以下两个途径在与对方的交易中充分利用自己的信息优势造成市场失灵,这两种途径分别被称为逆向选择和道德风险。逆向选择是指市场交易中的一方无法观察到另一方重要的外生特征所发生的劣质品驱逐优质品的情形。如在保险市场上,承保人一般无法分辨一个具体的投保人风险状况,这样一来,逆向选择发生了,即总是那么估计自己发生不幸事件可能性比较大的人更多地购买保险,从而将对保险公司而言的所谓“好的风险”驱逐出了保险市场。如果保险公司试图改变按风险发生的平均概率的办法,转而提高保险费率,结果只能是进一步减少该险种的购买者,即仍是那些风险更大的投保人多买保险。最终,逆向选择会使保险市场无法有效地分担风险,即市场失效。道德风险是指市场交易的一方无法观察到另一方故意不采取谨慎行为的情形。由于知情方故意不采取提防行为会招致交易的另一方的损害,所以道德风险是在情理之中。如防火保险的购买者可能会有意无意地放松对防火安全的关注等。

6. 失业、通货膨胀和经济失衡。西方经济学家认为,市场机制本身无法消除经济运行中的失业、通货膨胀和经济失衡问题,也就是说,失业、通货膨胀和经济失衡是市场机制失灵的一种表现,正因为如此,必须要由政府干预才可能解决这些问题。

7. 公共产品。西方经济学家认为,在市场经济条件下,必须要由政府介入才能有效提供满足社会公共需要的公共产品。

市场失灵决定了公共产品或财政存在的必要性。

二、公共产品及其特征

由于市场无法自动提供满足社会公共需要的公共产品,则政府就有必要介入。

(一)公共产品的概念

西方经济学家历来十分重视对公共产品概念的研究,借助这一概念,他们得以解释公共产品提供上的市场失灵现象和政府存在的必要性,并在此基础上提出了应当将政府的职能局限于仅提供公共产品的有限政府的理念。

但是,西方经济学家并没有给出公共产品的明确概念。这样概念迄今为止,只是根据公共产品的两个消费属性来定义的,但是这两个属性并没有全面把握公共产品的本质,其本身也是值得进一步推敲的。实际上,为现代经济学所广泛接受的在各种教科书中普遍使用的定义,是被后来的经济



学家所发展的萨缪尔森式的定义。根据这一定义,所谓公共产品是指那些在消费上同时具有非排他性和非竞争性的产品。公共产品仅仅用它的两个消费属性来定义是不合适的。公共产品至少应当包括四个本质属性,即非排他性、非竞争性、不可逃避性和非排除性。随着对公共产品的各种属性的深入研究,我们发现公共产品的定义有待进一步深化,以便能够对政府和公共的公共选择行为进行更为充分的反映和解释。

(二)公共产品的特征

1. 消费的非排他性

首先,公共产品在技术上就不易于排斥众多的受益者。比如,国防就是一个纯粹的公共产品的例子。公共产品不仅具有非排他性,而且具有非拒绝性(也即收益的不可阻止性)。其次,某些公共产品即使在技术上可以实现排他性原则,但要实现排他,其代价也是十分昂贵的。

实际上,关于公共产品的非排他性的上述含义存在不少与现实矛盾且模糊的地方。例如国内外的很多免费公园都是完全可以收门票的,其排他的成本并不高,而且排他后的收益也会大于其成本,但是并没有排他。

2. 消费的非竞争性

当一种商品在增加一个消费者时,其边际成本等于零,这种商品就称为消费上具有非竞争性。例如,不拥挤的桥梁,非满载的火车车厢,未饱和运转的计算机,不拥挤的公园等。这意味着可能形成“免费搭车者”,即获得公共产品的消费者无须通过市场采取出价竞争的方式。而消费者获得私人产品,如衣服、食品、住宅,则必须通过市场,采用出价竞争的方式。

根据上面关于非竞争性的定义,公共经济学指出,对一个图书馆来说,一个大的图书馆阅览室一般而言是公共产品,但是随着读者数量的增加,这就产生了所谓的“拥挤”问题,从而使消费者消费的质量下降,不利于学术研究。在这种情况下,公共产品的非竞争性条件就没能被很好地满足。再如道路堵塞也是这方面的典型例子。拥挤只不过是表明公共产品供给不足,这也意味着非竞争性和非排他性并不能概况公共产品的全部属性。针对公共产品供给不足的问题,我们提炼出非排除性概念,并在下文中对它专门进行分析。

3. 不可逃避性

不可逃避性,是指公共产品一旦提供出来,人们将不得不消费它。与非排他性所反映的公共产品分析的经济视角不同,不可逃避性反映的是公共产品分析的政治视角,它强调的是公共产品可能给部分消费者带来的负面影响。

将不可逃避性从非排他性中分离出来具有重大的理论意义,它使得公共选择学派仅仅从经济学角度来分析政府和公众行为的范式受到了严重的挑战。不可逃避性则揭示了政府的供应不仅不是免费的午餐(即这种供应至少要求强迫公众承担税收的义务和纳税的损失),而且还可能会对一部分公众的某些利益造成损害。

正是因为公共产品的提供可能会损害一部分人的利益,从而政府在提供公共产品时不能为所欲为,摆出一副恩赐的面孔,而必须征求公众的意见。正是这种不可逃避性构成了对政府部门的某些行为实行事前听证制度的理论前提,进而也构成了有限政府和透明政府的理论前提。

不可逃避性还同时决定了针对公共产品的公共选择应当在政治领域按一人一票,而不是在经济领域按一钱一票制来做出选择。这是因为,在避免伤害的领域必须保证人人平等,而在追求利益的领域则可以实行“谁的资本多,谁的获利多”。

4. 非排除性

与不可逃避性和非排他性相对立的是非排除性,但它同样是公共产品应有的一个属性。非排除性是从供给的角度来考察公共产品的属性。

实际上,不仅大多数公共产品和公共服务的享用都受到受益区域的限制,即某一公共产品的享



用者通常仅限于该地区居民的范围之内,也就是说存在地方性公共产品,而且很多公共产品仅被同一地区的部分居民所享受,即在同一地区,公共产品也是具有排他性的。例如,即使农民进了城,但是由于没有城市户口而无法像城里人那样免费或低成本地享受城市的义务教育设施。在这里,户口成为排他性条件。

作为公共产品的一个重要属性,公共产品的非排除性不仅要求政府向所有的人平等地提供公共产品,而且也对依赖私人或社区提供公共产品的方式提出了要求。如果政府要将某些公共产品转移给某些私人或社区来提供,那么该政府必须保证所有的人都不会被排除在同类公共产品的享受之外。

公共产品的非排除性决定了政府必须用工业反哺农业的方式,对农村的公共产品像对城市里的一样来提供,决定了城里的农民工子弟应当与城里人的子弟享受同样的公共产品,而这正是国外一些发达国家对农村和城市提供一模一样校舍的理论依据,尽管他们仅仅是从平等的或普遍服务的角度来考虑这个问题的。

公共产品的上述特征,决定了市场在提供公共产品方面是失灵的。它必须由政府来提供,这就决定了公共财政存在的必要性,决定了其活动的范围和内容。

公共产品和社会产品是不同的概念,社会产品是由物质生产部门创造的物质产品,通常不包括劳务服务,更不包括精神产品。而公共产品则不仅指物质产品,更主要的还指各种公共服务,它包括无形产品和精神产品。如“国防”作为一种公共产品,它指的并不是军队提供的武器装备、防御设施等,而是指政府通过这些物质条件的总和所提供的保卫国家安全的服务。如秩序、环保、防疫等公共产品都属于这种类型。因为在西方经济学看来,政府也是经济行为的一个主体,它也创造价值。在西方的国民经济核算体系中,生产活动不限于物质生产部门,而且包括提供各种服务的第三产业。这样,政府机关、军队警察、教育卫生等部门,由于向社会提供服务,其活动也属于生产活动的范围。鉴于人们对公共产品的不同理解,在翻译 public goods 一词时有多种不同的译法,如公共产品、公共商品、公共财物、公共品、公共物品、社会货物。

(三)混合产品的概念

在西方国家,公共产品的日益增长,并与私人经济相互交错,这一情形,西方经济学家称之为“混合经济”。混合经济指的是将对立的私人经济与公共经济都包容在内的一种经济形态。

在混合经济中,纯公共产品的例子是非常稀少的。为此,我们还必须进一步分析不那么“纯”的公共产品,即“混合产品”。

混合产品是介于纯公共产品和私人产品之间的一类产品,它既有私人产品的特征,也有公共产品的特征。拥挤性的公共产品(congestible public goods)即是其中之一。所谓拥挤性公共产品,是指那些随消费人数的增加而产生拥挤,从而会减少每个消费者可以从中获得效益的公共产品或劳务。例如,在高速公路上,当行驶车辆在一定限额内,增加一辆汽车的边际成本为零,但行使汽车达到一定数量后,每增加一辆车就产生某种程度拥挤,如果拥挤过度,便会出现阻塞交通的情况,甚至有引起交通事故的危险,也就是说,对于拥挤性的公路来说,只要在限额内汽车行驶就具有纯公共产品的特征,但一超过汽车限额,其边际成本不为零。

另一个例子是价格排他性的公共物品(price-excludable public goods)。这类物品的特点:①它的效用名义上向全社会提供,即谁都可以享受。②在收益上却可以排他,即谁花钱谁受益。③花费与受益来比,通常不均等,当然也有均等的,怎么比较,在技术上尚难确定。如政府兴建的公园就是这种情况。一般而言,任何人只要肯付,都可以到公园里游玩。进公园收费是公园为人们提供服务,而不是为了获利。

可用外部效应来理解混合公共产品,具有外部效应的私人产品就兼有公共产品性质而成为混合产品。政府为了抵消负外部效应的不良影响,可以通过削减这些产品的生产,以克服市场失效。然



而,在存在正外部效应的情况下,政府则可能是通过鼓励多生产这类不足的产品,以纠正资源配置的低效率。政府还可能直接提供这类产品和服务,如教育和保健服务。

三、政府职能

以上谈到,在市场经济条件下,由于存在市场失灵,才使得公共财政的存在成为必要,或者说,政府的财政活动范围应以提供公共物品为界限,凡是市场失灵的领域,政府都应该发挥其职能作用,提供公共物品。这也同时为现代政府职能范围提供了理论依据。

所谓政府职能,亦称行政职能,是国家行政机关,依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职能和所具有的功能。政府职能反映着公共行政的基本内容和活动方向,是公共行政的本质表现。公共产品的特性导致了对其供给的稀缺,因而只能依靠政府出面组织生产和供应才有可能得以解决,这是政府职能的基本依据。

(一)政府职能

政府职能主要包括四个方面:

1. 政治职能

政治职能,亦称统治职能,政治职能是指政府为维护国家统治阶级的利益,对外保护国家安全,对内维持社会秩序的职能。我国政府主要有四大政治职能:

①军事保卫职能。即维护国家独立和主权完整、保卫国防安全、防御外来侵略的职能。

②外交职能。即通过政府的外交活动,促进本国与世界其他国家正常的政治、经济往来,建立睦邻友好关系,促进国与国之间互惠互利,反对强权政治,维护世界和平等方面的职能。

③治安职能。即维持国家内部社会秩序、镇压叛国和危害社会。安全的活动、保障人民的政治权利和生命财产安全、维护宪法和法律尊严的职能。

④民主政治建设职能。即通过政府活动,推进国家政权完善和民主政治发展的职能。

2. 经济职能

经济职能是指政府为国家经济的发展,对社会经济生活进行管理的职能。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,我国政府主要有三大经济职能:

①宏观调控职能。即政府通过制定和运用财政税收政策和货币政策,对整个国民经济运行进行间接的、宏观的调控。

②提供公共产品和服务职能。政府通过政府管理、制定产业政策、计划指导、就业规划等方式对整个国民经济实行间接控制;同时,还要发挥社会中介组织和企业的力量,与政府一道共同承担提供公共产品的任务。

③市场监管职能。即政府为确保市场运行畅通、保证公平竞争和公平交易、维护企业合法权益而对企业和市场所进行的管理和监督。

3. 文化职能

文化职能是指政府为满足人民日益增长的文化生活的需要,依法对文化事业所实施的管理。它是加强社会主义精神文明,促进经济与社会协调发展的重要保证。我国政府的文化职能主要有以下四类:

①发展科学技术的职能,即政府通过制定科学技术发展战略,加强对重大科技工作的宏观调控,做好科技规划和预测等工作,重视基础性、高技术及其产业化研究。一般的科技工作主要依靠市场机制来推动。

②发展教育的职能。即政府通过制定社会教育发展战略,优化教育结构,加快教育体制改革,逐步形成政府办学与社会办学相结合的新体制。

③发展文化事业的职能。即政府通过制定各种方针、政策、法规等,引导整个社会文学艺术、广



播影视、新闻出版和哲学社会科学研究等各项事业健康繁荣地发展。

④发展卫生体育的职能。即政府制定各种方针、政策、法规等,引导全社会卫生体育事业的发展。

4. 社会公共服务职能

社会公共服务职能,即指除政治、经济、文化职能以外政府必须承担的其他职能。政府的社会职能主要有:

①调节社会分配和组织社会保障的职能。即政府为保证社会公平、缩小地区发展差距和个人收入差距,运用各种手段来调节社会分配、组织社会保障,以提高社会整体福利水平,最终实现共同富裕;

②保护生态环境和自然资源的职能。即政府通过各种手段,对因经济发展、人口膨胀等因素所造成的环境恶化、自然资源破坏等进行恢复、治理、监督、控制,从而促进经济的可持续发展;

③促进社会化服务体系建立的职能。即政府通过制定法律法规、政策扶持等措施,促进社会自我管理能力的不断提高;

④提高人口质量,实行计划生育的职能。计划生育,是我国的一项基本国策,也是关系到国家长远发展的一件大事,因此我国政府必须加强对计划生育工作的管理,包括计划生育的法制建设,方针、政策的制定,规划组织计划生育科学研究,加强计划生育的宣传、咨询和技术服务工作。

(二) 政府与市场的关系

正确处理好政府与市场的关系,既是关系到我国社会主义市场经济能否顺利发展的重大问题,也是转型期我国完善社会主义市场经济体制的核心任务。

在政府与市场问题上,迄今有两种极端的理念和实践:一个是市场机制无法将社会资源予以有效配置,结果导致市场失灵;另一个政府作用于市场的活动或干预措施缺乏效率,结果导致政府失灵。在传统上,人们列举的市场失灵清单包括:(1)公共产品的提供;(2)市场经济中的垄断;(3)市场经济的外部性。这些方面经验使当代各国政府都努力寻求政府职能的恰当定位,既避免市场垄断和市场失灵,也避免政府垄断和政府失灵。一般而论,政府的职能定位可以概括为:弥补市场不足,促进社会公平。我国从1978年改革开放开始,进入具有历史意义的社会转型期。市场经济体制取代计划经济体制并日趋完善,政府职能也开始转变。但由于行政理念的转变、宏观经济体制转型以及政府自身能力的提高需要一个渐进的过程,因此我国政府在政府与市场关系问题上存在典型的政府职能“越位”、“错位”、“缺位”现象,亟待克服。

(三) 对于政府职能定位的相关理论

1. 有效的政府是一个能够治理并且善于治理的政府

在市场条件下,政府的职能是两个方面的:纠正市场失灵和超越市场、引导市场。一般地讲,对于市场经济自身运用的相当完善的地方,政府无须干预。在这些方面,政府的职能有限,但这并不意味着政府就无事可做了。恰恰相反,政府的作用在市场条件下是相当重要的。首先,政府的作用是纠正市场的固有缺陷。市场有其自身无法克服的弱点和消极方面。为了弥补市场的这些缺陷,政府就需要担负起相应的经济职能,最大限度地减少市场经济的消极面。其次,政府的作用是超越市场、引导市场。政府干预市场不仅仅是为了纠正市场缺陷,更重要的是超越市场。超越市场就是要求政府能够站在市场之上,控制市场的总体运行,防止其自发发展造成的危害。这样做的好处是可以缩小政府的规模,减少开支,提高效率。因此,有效的政府并不是一个“实干”的政府,不是一个“执行”的政府,而是一个能够治理并且善于治理的政府。

2. 政府对经济干预应遵循的基本原则

市场失灵的存在,是政府干预经济活动的理由,但政府干预应确定在什么样的规模和范围之内,



却无法准确地作出回答。这是因为一个社会对于政府作用的“需求”程度是有弹性的。它不仅取决于市场一方的缺陷,而且取决于这个社会的政治结构、价值观(如对平等的渴求)、公众意识及各种利益集团的选择。这种政府职能的不确定性和复杂性,使其在现实中呈现出各种各样的政府干预形式,并在理论上成为现代政治经济学关注的一个焦点。一般认为,政府干预应该适度,即政府在资源配置过程中不要包揽一切,不要去做本来应当由市场去做并且实践已经证明市场能够做好的事情。具体的说,政府对经济的干预应遵循以下三个基本原则:

其一,政府干预的范围应是弥补市场的缺陷和不足,是对市场机制的“拾遗补缺”。按照这一原则,在市场机制能够发挥功能优化资源配置的领域,政府就不要插手或介入,而在市场机制不能有效配置资源的领域才需要政府干预。

其二,政府干预的目的应是促使市场机制恢复功能,而不是去代替市场。按照这一原则,政府干预的方式和力度就不应该是固定不变的,而应随着经济形势的变化而变化。

其三,政府干预的结果必须要比干预前的情况有所改善和好转,否则,就不要干预。按照这一原则,政府在准备伸出“看得见的手”进行干预之前,必须低头看看这只“看得见的手”的不完善的地方,以使政府干预尽可能地降低成本,减少副作用,增加有效性。在我国,由于有着几十年计划经济的传统和几千年封建集权的历史,因而在向市场经济体制转变过程中,更应该警惕和防止政府对经济的过度干预。

3. 在培育和完善市场方面,我国政府面临的几方面协调问题

在建立社会主义市场经济的过程中,政府具有培育和完善市场的职能;而政府培育和完善市场的过程,实际上就是政府转变职能的过程。如果政府职能不转变,那么无论是市场主体,还是市场客体,都无法快速和健康地发展起来。所以,社会主义国家的政府是社会主义市场发育的第一推动力。政府培育和完善市场主体包括两个方面:一方面,政府作为社会经济管理者,应退出国有资产的管理和经营领域,即放弃其经营职能;另一方面,政府应加强社会职能,特别是社会保障职能。

在培育和完善市场体系方面,当前我国政府面临四个方面的协调问题:一是商品市场与生产要素市场的协调。二是有形市场与无形市场的协调。三是区域市场与全国市场的协调。四是国内市场与国际市场的协调。

4. 经济全球化和加入 WTO 带来的政府职能转变

经济全球化为中国经济发展带来了利益和机遇,同时也可能带来冲击和风险。入世后中国在保持宏观经济稳定方面将面临新挑战,在收入分配、地区差距、劳动就业等方面也会出现一系列新问题。政府化解经济和社会矛盾、维护经济与社会稳定的作用与能力仍需进一步加强。

在 WTO 背景下政府面临的最大挑战,一方面是现实权力的削弱,另一方面是服务功能的加强。所以,根据 WTO 对政府的要求,我国政府职能还需进一步调整和转变。为此,在明确政府作用的方向、重点和方式的基础上,我国应加快推进政府改革,以应对加入世贸组织带来的机遇和挑战。

四、公共财政

以上谈到,公共物品是由政府提供,以此决定的财政就是西方所说的公共财政。这里专门对这一问题进行探讨。

(一)什么是公共财政

财政是以国家(政府)为主体的经济活动(分配活动),这在我国已经形成共识,因此财政从来就是国家政府财政,这是财政的本质或财政一般,问题的关键在于国家的性质不同,社会经济运行机制不同,决定着以国家为主体的经济活动(分配活动)目的及达到目的的途径不同,从而形成了不同的财政类型模式,或称财政特殊。公共财政作为我国社会主义市场经济下财政改革与发展的目标模式,对其内涵的认识,必然要从社会主义市场经济环境入手。



社会主义生产的目的在于要最大限度地满足全体人民日益增长的物质文化生活的需要。问题的关键在于满足人们需要的资源总是有限的,要使有限的资源尽可能地满足人们的需要,效率是关键、是第一位的。要使经济活动符合效率的要求,必然要相应的效率装置,而迄今为止,市场机制是人们发现的使经济活动有效率唯一装置。换句话说,在经济制度中,没有市场机制也就没有效率,但市场失灵的存在决定着市场机制只能有效率地提供具有排他性和竞争性的私人物品,满足社会成员的私人需要,对社会成员个人需要图谱中的公共需要则无法有效满足,而公共需要又是社会成员个人图谱中客观存在的。既然市场机制无法有效提供,就只能通过某种非市场机制来提供。这种非市场机制在我国约定俗成称为财政机制。市场机制提供的满足私人需要的物品称为私人物品,与此相对应,财政机制提供的满足公共需要的物品称为公共物品。据此,在市场经济下,财政就是政府通过非市场机制提供公共物品满足社会公共需要的经济活动或分配活动。

问题到此还没有完结,关键在于资源稀缺的前提下,政府如何提供公共物品才能使社会成员的私人需要和公共需要得到最优满足,实现社会成员个人福利水平最大化,或者更明确地说,政府财政机制提供公共物品如何才能符合经济活动效率的要求?既然市场机制是使经济活动有效率的唯一装置,财政机制要符合经济效率的要求,其实质上也必然是一种模拟市场机制。财政采用模拟市场机制提供公共物品,实质上也就是要求按社会成员的意愿(偏好)提供公共物品。问题是社会成员众多,而偏好汇总成集体偏好。这就是说,在市场经济体制下要使社会成员福利水平最大化,政府财政机制提供公共物品满足社会公共需要必须按社会成员的集体偏好(大多数人的意志)进行,由社会成员对政府财政活动进行约束和规范。由此可见,公共财政就是市场经济体制下政府按社会公众的集体意愿,提供市场机制无法有效提供的公共物品,从而满足社会公共需要的经济活动或分配活动,而公共财政制度就是确保政府按社会公众的集体意愿提供公共物品满足社会公共需要的经济活动或分配活动的基本规则。

(二)公共财政的特征

1. 公共财政具有公共性特征。所谓公共性,就是指公共财政着眼于满足社会公共需要、为社会提供公共产品和公共服务的特性;公共财政的职能范围是以满足社会公共需要为口径界定的。凡不属于社会公共需要领域的事项,财政就要退出;凡应纳入社会公共需要领域的事项,财政就必须涉足。

公共性是公共财政的本质特征。与“国家分配型”的财政观不同,公共财政理论认为财政的本质是国家为满足社会公共需要而从事的一种经济收支活动,政府的主要功能是向社会提供公共产品(包括公共服务),弥补市场失灵,为市场营造一个规范、公平、稳定的竞争环境,体现了市场经济条件下政府对经济资源配置的有限干预。同时,公共财政分配是政府在全社会范围内广泛进行的分配,其收入来自社会的各个经济部门、各种经济成分的企业和居民,其支出则用于满足全社会共同需要,因此具有分配范围的公共性特征。

2. 公共财政活动的对象是提供公共物品。有需要就要有供给,满足社会公共需要的供给途径就构成了公共财政活动的对象,这就是要提供公共物品。在这里,我们把政府公共财政为社会成员个人提供的各种产品和服务都称为公共物品。私人物品由市场提供,公共财政不能够超越市场力量去提供私人物品,只能够提供市场无法有效提供的公共物品。

3. 公共财政具有公平性特征。所谓公平性,就是指财政政策公平公正、一视同仁,在财政政策上不能实行区别对待的特性。其中,公平就是在条件相同的情况下,要为全体公民提供同等的服务;公正就是要以平等、规范的制度、方式,为全体社会成员提供公共产品和服务。

市场经济的本质特征之一就是公平竞争,这在财政上体现为必须实行一视同仁的财政政策,要求政府通过公共财政为社会成员和市场活动主体提供平等的服务。如在税收上,我们对不同类型的所有制企业都要“一视同仁”,使经济条件相同的纳税人能够享受同样的税收政策,实现税收的横向



公平;使经济条件不同的纳税人能够享受不同的税收政策,实现税收的纵向公平。

4. 公共财政的核心是效率。效率是经济活动的核心,公共财政作为政府为市场提供公共物品满足社会公共需要的经济活动,其核心也是要解决效率问题。从计划财政转向公共财政说到底也是提高经济活动效率的必然要求。

公共财政的效率表现在两个方面:一是配置效率,二是生产效率或 X-效率。配置效率指的是资源根据最终产品消费者的偏好和预算约束线配置,从而使私人 and 公共物品的资源配置都达到帕累托效率状态。从实践角度看,配置效率是指下列问题:公共部门是否生产选民所需要的服务(公共支出)水平和组合? 选民在政治市场上是主体的吗? 谁的偏好最重要? X-效率是从供给方来考虑的,指的是公共财政采用最好的方法和最有效的技术以最低成本生产公共物品。建立公共财政制度就是要最优化制度安排,确保配置效率和生产效率得以实现。

5. 公共财政的立足点是非市场盈利性。公共财政立足于非市场盈利性包括三个层次:一是指公共财政活动范围立足于非市场竞争领域,不介入一般竞争性领域,不应“与民争利”;二是指公共财政活动立足于非市场竞争领域,也应立足于非盈利性:政府向社会成员征收收入只应以弥补公共物品的生产成本为限。通俗说法就是公共财政活动中应做到“以支定收”,即根据社会成员对社会公共需要的需求确定公共产品的生产规模及相应的公共支出规模,公共支出规模确定公共收入的规模,而不能以政府能够征得的收入多少来安排支出,即不能“以收定支”。“以支定收”是政府公共活动的行为准则。“以收定支”则是企业和家庭经济活动的行为准则。

6. 公共财政具有法治性特征。公共财政运行机制法治性,就是说整个公共财政活动都置于法治化轨道上,在法律法规约束下进行,做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,实现依法理财。当然这里的“法”是民主基础上反映最广大人民群众根本意志的“法”,是“合法的法”,即“正义之法”、“理性之法”、“合法之法”。通过民主的方式将社会成员对公共财政活动的集体意愿上升为法律,从而使社会成员的意志得以真实决定、约束规范和监督政府公共财政活动,确保政府公共财政活动符合社会成员的根本利益,阿克顿曾言:“权力使人腐化,绝对的权力使人绝对腐化”。既然国家(政府)为了提供公共物品满足社会公共需要的职责而被社会成员委以强制性的公共权力(政治权力),那么有效防范掌握了公共权力的公共部门及其官员滥用权力损害社会成员利益就成了社会公众最关注的问题,而唯一的途径就在于在政府行为法治化,而政府公共财政活动法治化是关键。因此构建公共财政框架,就不仅仅是从“公共性”方面入手“甩包袱”(缩减财政支出供给范围),而且更为重要的是从政府自身行为规范化入手,推进政府公共财政活动的法制化。

■ 第三节 财政的职能

财政职能是指财政具有的内在功能,亦即财政分配作用于其他事物所具有的特殊功能。它是财政这一经济范畴的本质反映,具有客观必然性,它随着社会经济政治发展而变化。但是,人们对财政职能的认识有一个过程,加之分析的角度不同,因而存在着不同的说法。在一切社会制度下,财政都具有特定的功能,所不同的是财政职能所体现的经济内容和阶段关系不同,发挥作用的广度、深度也不同。我国传统的财政学说对财政职能的研究基本上是构筑在计划经济条件下国家宏观管理的基础上。一般认为社会主义财政具有三种职能:分配职能、调节职能和监督职能。那么在社会主义市场经济条件下,我国的财政职能是否依然如此呢? 回答当然是否定的。这是因为随着社会主义市场经济的发展,国家职能的转换以及财政在市场经济中的地位作用的变化,财政职能与计划经济条件下的财政职能显然会有实质性的差异。众所周知,财政职能是由国家职能决定的,财政职能是国家职能的一个组成部分。它所实现的目标是以国家职能为转移的,它是从财力角度来实现国家职能。具体地说,财政既是实现国家职能的财力保证,又是实现国家计划和政策目标的一种主要手段和经



济杠杆。因此,在以市场为资源配置主体的社会主义市场经济条件下,只在“市场失灵”的领域,政府部门的介入才是有必要的,财政所要解决的是通过市场不能解决或解决得不满意的问题。

一、优化资源配置职能

(一)资源配置的含义

资源配置,广义地理解是指社会总产品的配置;狭义地理解是指生产要素的配置。不论作何种理解,资源配置就是运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构、技术结构和地区结构,达到优化资源结构的目标。世界上所有国家都将高效地配置资源作为头等重要的经济问题,经济学的核心也是研究资源配置以及与此相关的问题。

资源配置也就是资源的使用方式和使用结构问题。市场在资源配置中起基础性作用,在没有政府干预的条件下,市场会通过价格与产量的均衡自发地形成一种资源配置状态,但由于存在市场失灵,市场自发形成的配置状态,不可能实现最优的效率结构。财政的配置职能是由政府介入或干预所产生的,它的特点和作用是通过本身的收支活动为政府提供公共物品和财力,引导资源的流向,弥补市场的缺陷,最终实现全社会资源配置的最优效率状态。

(二)资源配置职能的主要内容

1. 调节资源在产业部门之间的配置。资源在部门之间配置状态如何,直接关系到产业结构是否合理及其合理化程度。部门之间的资源配置及其调整,主要是依靠两个途径:一是调整投资结构;二是调整资产存量结构及资源使用结构(企业的生产方向)。财政对资源在产业部门之间的配置和调节,也是通过两个相应途径,采取两个相应的基本手段来实现的:一方面通过调整国家预算支出中的投资结构,如增加对基础产业和基础设施的投资,相应减少对加工工业部门的投资等,达到合理资源配置的目的;另一方面,则是通过制定财政、税收政策和投资政策,来引导和协调社会资源的流动与分配,达到调节现行资源配置结构的目的。

2. 调节资源在不同地区之间的配置。一个国家、地区之间经济发展不平衡是客观现实。其原因不仅在于历史的、地理的和自然条件方面的差异,而且还在于市场机制导致资源往往向经济发达地区单向流动,从而使落后地区更落后,发达地区更发达。从整体上看,这样不利于经济长期均衡稳定地发展。财政资源配置职能的一个重要内容,就是通过财政分配,即财政补贴、税收、财政政策与财政体制等手段,实现资源在各个不同地区之间的合理配置。

3. 调节社会资源在政府部门与非政府部门之间的配置。政府部门是指分配与使用财政资金的部门。凡不在这个范围之内的,均称为非政府部门。财政在这方面的职能作用,主要是通过它在国民生产总值或国民收入中的比重实现的。而这个比重又取决于必须由政府通过财政提供的社会公共需要规模的规模并不是一成不变的,它要随着社会经济制度和经济发展阶段、社会政治文化条件的变化而发生相应变化。与此同时,政府部门之间所支配的资源,即财政资金规模也发生相应的变化。因此,调整资源在政府部门与非政府部门之间的配置要符合优化资源配置的要求,便是财政资源配置职能的一项重要内容。确定政府支配的资源规模以后,财政还将把这些资源在政府部门内部进行分配,财政支出项目的安排也就是资源配置的过程。在政府内部资源配置,亦即确定财政支出项目的先后次序问题,根据厉行节约的原则,保证政府活动的必要开支,同时把更多的资金用于发展经济和提高人民的物质文化生活水平等方面。

(三)财政配置的机制和手段

1. 根据社会主义市场经济下的政府职能确定社会公共需要的基本范围,确定财政收支占国内生产总值(以下简称 GDP)的合理比例,从而符合高效的资源配置原则。

2. 优化财政支出结构。支出结构也就是财政资源内部的配置比例,如生产性支出与非生产性支



出比例,购买性支出与转移性支出比例。前一个比例表明资本品与消费品的配置结构,而购买性支出的比例则表明财政配置功能的大小,对社会资源配置状态起着重要作用。

3. 合理安排政府投资的规模、结构,保证国家的重点建设。政府投资规模主要指政府投资在社会总投资中所占的比重,表明政府对社会总投资的调节力度。而政府投资结构和保证重点建设,在产业结构调整中起着重要作用,这种作用对发展中国家有着至关重要的作用。

4. 通过政府投资、税收和补贴,调节社会投资方向,提高社会投资整体效率。

5. 提高财政配置本身的效率。比如,对每项生产性投资的确定和考核都要进行成本—效益分析;又如,一项国防工程,属于不能回收的投资项目,而财政拨款应核算这项工程的成本,以便求得以最少的耗费完成高质量的国防工程的目标;甚至税收作为财政收入的主要形式,也存在税收收入与税收成本的对比问题。

我国《国民经济和社会发展规划》明确规定了对资源配置的要求:各级政府要加强农业投入,要加强科技投入,基础性项目主要由政府集中必要资金进行建设,公益性项目主要运用财政资金安排建设,逐步增加对中西部地区的财政支援。从这些要求来看,我国财政收支占 GDP 的比重、中央财政收入占全部财政收入的比重以及支出中投资性支出的比重和财政投资占全社会投资的比重都明显偏低,使国家在支持经济建设,特别是结构性调整方面处于软弱无力的地位。由于预算内财力有限,不能保证理应由财政承担的重要投入,因而财政资源配置对引导社会资金的流动也缺乏力度。我国农业、基础设施、基础产业滞后所形成的“瓶颈”制约长期不能从根本上解除,这是财政资源配置职能弱化的重要表现。另外,经济发展不能以破坏环境为代价,追求经济发展的同时要保持科学的发展观,注重经济、社会与环境的全面、协调发展。

二、收入分配职能

(一)收入分配职能的含义和必要性

1. 收入分配职能的含义

财政收入分配职能,是指通过财政的经济职能中对参与收入分配的各主体利益关系的调节,达到收入公平合理分配目标的职能。

2. 收入分配职能的必要性

政府必须行使财政收入分配职能的主要原因是社会经济在没有政府的参与情况下,不能实现收入与财富的公平合理分配。这是因为:第一,市场机制的失灵造成收入与财富分配的不公平。主要是市场机制给予人们的报酬是以人的生产能力和贡献为标准的,能力不同贡献不同,收入也就不同,此外,市场机制对无生产能力者不予以照顾。市场机制的这种缺陷是其本身无法克服的。第二,按劳分配并不能完全地保证实现收入和财富的公平分配。

收入分配的目标是实现公平分配,而公平分配包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平是市场经济的内在要求,强调的是要素投入和要素收入相对称,它是在公平竞争的环境下由等价交换来实现的。在个人消费品的分配中,按劳分配,即个人的劳动投入与劳动报酬相对称,既是效率原则,又是公平原则。但在市场经济条件下,由于个人所提供的生产要素不同、资源的稀缺程度不同以及各种非竞争因素的干扰,各经济主体获得的收入会出现较大的差距,甚至与要素投入不相对称,而过分的悬殊将涉及社会公平问题。社会公平是指将收入差距维持在现阶段社会各阶层居民所能接受的合理范围内。平均不等于公平,甚至是社会公平的背离。

(二)收入分配职能的主要内容

收入分配职能主要是通过调节企业的利润水平和居民收入水平来实现的。

1. 调节企业的利润水平。一是企业的税收负担,即国家集中多少,给企业留多少,这主要取决于各个时期的经济体制和财政(财务)体制。在市场经济条件下,合理税收负担应当是既能满足国家实



现其职能的财力需要,又要使作为经济活动主体企业具有自我积累、自我发展和自我改造的能力。二是企业的利润水平要能反映企业的经营管理水平和主观努力状况,要为企业的利润水平创造一个公平竞争的外部环境,一个重要的办法就是通过税收剔除客观因素对企业利润水平的影响,使企业大致相同的条件下获得大致相同的利润。

2,调节居民个人收入水平。要贯彻国家的分配政策,在社会主义市场经济条件下,分配的方式不可能是单一的,必须坚持以按劳分配为主体,其他分配方式为补充原则。在收入水平上,既要合理地拉开收入差距,又要防止贫富悬殊,坚持共同富裕,在促进效率提高的前提下体现社会公平。对过高的或过低的个人收入,要采取有效措施进行调节,主要通过个人所得税和各项转移支出来实现。

(三)执行收入分配职能的主要工具

1. 税收

税收是政府执行收入分配职能的主要工具之一。通过税收可以在相当大的范围内实现对收入的调节。例如,通过个人所得税,调节个人的劳动收入和非劳动收入,使社会上个人之间的收入水平维持在一个合理的差距范围内;通过企业所得税,调节企业的收入水平;通过财产税和遗产税,调节个人之间的财富分布;通过资源税,调节部门、地区由于资源条件和地理环境不同而形成的级差收入等等。

2. 转移支付

转移支付是指通过资源在不同所有者间的转移而实现的支付,一般指以政府中介的资源转移与支付活动,包括对个人的转移支付和政府间的转移支付两部分。

对个人的转移支付包括退休保险支付、失业救济支出、生活困难补助、医疗保险支出等等。通过这些支出,实现社会范围内的转移分配,从而使每一个社会成员得以维持基本的生活水平和福利水平。

政府之间的转移支付又进一步分为中央政府对地方政府的转移支付和地方上级政府对于下级政府的转移支付两部分,主要包括中央对地方的各种财政补贴和税收让与以及地方上级政府对下级政府的各种财政补助,简称政府间的转移支付。政府间的转移支付也是平衡政府间的财政收入水平的重要手段。

3. 购买支出

政府购买支出主要是指政府支出中用于支付购买物品的支出和用于雇佣工作人员的工资、津贴支出。前者间接影响到个人收入水平,后者则直接影响到个人收入水平。

4. 各种收入政策

这其中主要指工资政策,具体包括有关的工资制度(如规范政府公职人员和其他靠财政拨款的事业单位工作人员工资)和税法中有关工薪收入中的扣除项目规定等。通过工资政策和其他有关收入政策,政府也可以实现对部分国民收入分配的调节。

三、经济稳定与增长职能

(一)经济稳定与增长的含义

经济稳定与增长,是指通过财政政策的制定实施与调整,使整个社会保持较高就业率,以达到充分就业,实现物价稳定、经济稳定增长以及国际收支平衡等政策目标。经济学意义上的稳定通常包括多方面的含义。

首先是就业率的稳定。就业率是指一切在法律就业年龄内有劳动能力者中,能够通过自己劳动赚取收入者所占的比重。理论上,这部分所占的比重越大越好,即就业率为100%是最理想的状态。但在实践中,往往不可能达到100%的就业率。因此,经济学家们使用“充分就业”一词来描述理想的就业状态。所谓充分就业是指一个国家中有能力工作、愿意工作的劳动人口的充分就业。许多经



济学家认为:这部分劳动人口在全部劳动人口中所占的比重为95%左右。由此推断,95%左右的就业率应当属于理想的就业率。

其次是物价水平稳定,其理想指标是物价涨幅为零。然而在绝大多数国家中,这个指标是可望而不可即的。因此,经济学家们一般认为稳定的物价水平就是指在一个时期内可以忍受的物价波动水平。许多人认为3%—5%的年度物价上涨幅度一般来说是可以忍受的,因而被视为物价水平稳定的一个界限。

再次是国际收支平衡,即一国在国际经济交往时,其经常项目或者“资本项目”的收支大体保持平衡。在现代社会中,经济稳定与否与政府活动有着密切关系。一般的,经济稳定状况首先是同总供给与总需求之间的平衡状态直接联系在一起的。供求相对平衡,则经济相对稳定;反之亦然。而财政活动通常是同社会总供求,尤其是同总需求联系在一起的。一方面,财政支出规模的伸缩,直接构成了社会总需求规模伸缩的一个重要组成部分;另一方面,财政收支规模的变化、财政收支结构的调整以及税种、税率的变化,都会不同程度地影响到社会总需求的规模和结构,进而影响到社会总需求的平衡状态,最终,会影响到上述经济稳定各项指标的平衡状态。正是在这个意义上,人们认为财政具有调节和控制各项指标平衡的能力。

(二)经济稳定和增长职能的必要性

经济稳定和增长职能的客观必然性主要来自于市场机制的失灵。在市场经济中,充分就业和物价稳定不能自动出现,因为在市场经济中,就业和物价的整个水平是由总需求水平确定的,并与当时的生产能力有关。问题主要在于社会总需求水平是难以控制的,或者说具有不可控性。总需求水平是由无数个消费者、企业厂长经理人员、金融投资者以及其他社会成员和单位的开支所决定的,是这些社会成员、单位开支决策的一个函数。这是社会总需求水平不可控的第一层原因。第二层原因是上述这些开支决策又有赖于许多难以预测的因素,如过去与现在的收入、财富、地位、信用的程度,对前景的估计等。由于上述因素的存在,使得社会在任何时期,支出水平难以准确预测,既不能在总体上把握,又不可能保证劳动力与其他资源的充分使用(在市场经济条件下,劳动力和其他资源主要是靠货币、靠资金推动的),因此也就不能保证实现充分就业,不能保证有较稳定的物价水平,不能保证经济的适度增长率。因此,国内外实践证明,工资水平与物价水平呈刚性趋势(难以下降),这表明,那种通过降低工资水平和物价水平来影响需求水平和就业水平的现成机制已不复存在。所以,客观上,需要政府通过运用财政手段调节社会需求水平,以实现经济稳定增长的目标。

(三)经济稳定与增长的主要内容

1. 调节社会总需求,实现供求总量的大体平衡

财政对社会总需求的调节,主要是通过国家预算进行的:国家预算是经法定程序批准的年度财政收支计划。预算的收支项目和数字,反映政府的施政方针和年度社会经济政策取向;预算收入,则代表可供政府支配的社会需求总量,即可供政府支配的货币购买力。因此,通过增加或减少政府预算收支总量,即可达到调节社会总需求水平之功效。一般来说,从理论上讲,如果社会总需求大于社会总供给,则可以采取使财政总收入大于财政总支出的办法,即相对减少财政支出,增加财政收入。从政策的角度看,这种做法通常被称为“紧缩性”财政政策。如果社会上总需求小于总供给,即需求不足,则可以采取使财政收入小于财政支出的办法,即相对增加财政支出,减少财政收入。这种做法在政策上通常被称为“扩张性”财政政策。如果社会总需求与总供给大体平衡,政府则应实行预算收支平衡的政策,即所谓“中性”财政政策。

2. 调节社会供求结构上的平衡

从客观上讲,社会总供求结构包括供求的地区间结构、部门结构、产业结构。通过财政收支,调节社会总供求结构,使之大体平衡是财政的稳定与增长职能的另一个重要内容。



(四) 执行经济稳定职能的主要工具

1. 预算收支政策

增加预算支出,可以扩大社会总需求,减少预算支出,便可相应减少社会总需求。在预算收支政策中,就其对社会总需求的影响而言,通常认为,财政赤字是扩展性或扩张性的,而财政结余则具有紧缩性或限制性。在这里,所谓财政赤字是指政府财政支出大于收入的差额,通常按财政年度计算,会计上习惯用红字表示,故称“赤字”。由于财政收支是通过国家预算平衡的,因而财政赤字就表现为预算赤字或者预算执行结果支大于收的差额(简称决算赤字)。与之相对应,财政结余则是国家预算执行结果收入大于支出的余额,或称预算结余。而财政平衡则是指财政收入与支出在数量上大体相等,也称预算平衡。一般认为,财政平衡时,对社会总需求的影响是中性的,因而通常被称为“中性”财政政策。

2. 内在稳定器

内在稳定器是指那些在经济中能自动地趋于部分抵消总需求变化的财政措施手段,如累进所得税制和转移支付制度。税收体系特别是公司所得税和累进的个人所得税,对经济活动水平的变化反应相当敏感。如果经济活动出现不景气,国民生产就要减少,这时税收收入就会自动下降;反之,当经济出现繁荣时,国民生产就会增加,这时税收收入就会自动增长。转移支付主要是为了在个人收入下降非常低时,为维持他们的生活水平而向他们提供的财政补助。如果经济活动出现不景气或衰退政府就增加这方面的转移支付;反之,当经济繁荣时,政府会减少这方面的转移支付。

3. 政策的选择

通过有选择地改变政策的办法实施财政政策,进而调节社会总需求与结构。例如,在支出中,有选择地调整和确定支出项目,可以提高财政资金的使用效率,促进经济增长;此外,在收入方面,主要是通过调整税收政策的调整来影响企业、居民个人的经济行为,进而使社会总需求和社会总供给在结构上趋于合理。

需要强调的是,由于市场失灵需要政府干预,但政府活动的结果未必能校正市场失灵,政府活动本身也许就有问题,甚至造成更大的资源浪费。主要原因包括政府决策的低效率、政府机构运转的低效率和政府干预的低效率。这就出现了政府失灵。所谓政府失灵,是指个人对公共物品的需求在现代化议制民主政治中得不到很好的满足,公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源,致使公共支出规模过大或者效率降低,政府的干预或干预措施缺乏效率,或者说政府做出了降低经济效率的决策或不能实施改善经济效率的决策。

那么出路何在?公共选择理论为此提出了两条思路:其一是市场化改革,其二,宪法制度改革。所谓市场化改革是试图通过把经济市场的竞争机制引入政治市场来提高后者的运行效率。市场化改革的思路主要包括三方面的内容:(1)明晰和界定公共物品——公有地、公海、公共资源——的产权,借此消除在这些公共物品使用上的“逃票乘车”和掠夺性消费。(2)在公共部门之间引入竞争机制,重构政府官员的激励机制,按照市场经济原则来组织公共物品的生产。(3)重新设计公共物品的偏好显示机制,使投票人尽可能真实地显示其偏好。所谓宪法改革,是试图通过建立一套经济和政治活动的宪法规则来对政府权力施加宪法约束,通过改革决策规则来改善政治。



本章小结

财政,就是国家政府为了实现其职能,满足社会公共需要,凭借政治权利,无偿地对社会总产品、主要是剩余产品进行的一种集中性分配。财政分配的主体是国家,分配的客体主要是剩余产品,分配的目的是实现国家职能,满足社会公共需要,财政分配主要是无偿性,带有强制性特征。



财政产生的物质条件是生产力发展到剩余产品出现,提供财政产生的经济基础,政治条件是国家的出现,是财政产生的必要。财政从产生到现在,经历了奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会、社会主义社会几种社会形态,从而使不同社会形态下的财政具有不同的特征。

公共产品是指那些在消费上同时具有非排他性与非竞争性的物品。公共产品包括四个本质属性,即非排他性、非竞争性、不可逃避性和非排除性。

由于市场失灵,即市场在资源配置的某些方面是无效或低效的,包括不能提供公共产品、垄断、信息不充分、外部效应等,需要政府来解决。因此,市场经济条件下,对政府职能的界定就要依据提供公共产品、解决市场失灵问题来判别。超越这一范围,就是越位或错位,小于这一范围就是缺位。政府职能包括政治职能、经济职能、文化职能、社会公共服务职能。

所谓政府失灵,是指个人对公共物品的需求在现代化议制民主政治中得不到很好的满足,公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源,致使公共支出规模过大或者效率降低,政府的活动或干预措施缺乏效率,或者说政府做出了降低经济效率的决策或不能实施改善经济效率的决策。解决方法其一是市场化改革,其二是宪法制度改革。

公共财政就是市场经济体制下政府按社会公众的集体意愿,提供市场机制无法有效提供的公共物品,从而满足社会公共需要的经济活动或分配活动,公共财政制度就是确保政府按社会公众的集体意愿提供公共物品满足社会公共需要的经济活动或分配活动的基本规则。公共财政特征是:具有公共性、活动的对象是提供公共物品、具有公平性、核心是效率、立足点是非市场盈利性、具有法治性。

财政职能是指财政本身所固有的内在功能,这种功能随外在条件变化而有不同的外在表现。市场经济条件下财政的职能就表现为资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和发展职能。



关键概念

财政	社会公共需要	公共产品	私人产品
市场失灵	外部效应	公共财政	政府失灵



复习思考题

1. 什么是财政? 财政产生的条件是什么?
2. 市场失灵与市场缺陷有哪些表现?
3. 谈谈你对公共产品属性的认识。
4. 谈谈你对公共财政的认识。
5. 简述财政的资源配置职能。
6. 简述财政的收入分配职能。
7. 简述财政的经济稳定职能。



案例分析

党的十七大报告指出:“初次分配和再分配都要处理好效率与公平的关系,再分配更加注重公平”;要“提高劳动报酬在初次分配中的比重”。中共十八大报告重申并进一步强调:调整国民收入分配格局,着力解决收入分配差距较大问题,使发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着共同富裕方向



稳步前进。

低收入者往往只有自己的劳动力可以作为获取财富的来源。而富有者除了劳动力,还有资本。提高劳动报酬在初次分配中的比重,将使这些只能凭劳动力赚钱收入的低收入者,更多地分享到经济发展的果实。

只有低收入者在经济发展过程中的收入增长快于富人,中国的贫富差距才可能缩小。

中央对初次分配也是体现公平的强调,意味着百姓不仅能从再分配中得到好处,在初次分配中也能保证自己的权利,不用光等着政府救济。

不断扩大的收入差距对中国未来发展构成了潜在威胁。虽然各方面专家测算的数据有差异,但中国的基尼系数(衡量收入差距的指标)已在国际公认的警戒线 0.4 之上并无争议。

思考:财政应如何实现十七大与十八大报告关于收入分配政策的目标?



第二章 财政收入概述

第一节 财政收入的形式与分类

财政收入是国家为保证实现其职能、满足社会公共需要,依据政治权利与经济权利,参与社会产品分配与再分配活动而取得的、由国家支配的一定量的社会产品价值。它是财政分配的第一阶段,也是财政支出的基础。在市场经济条件下,财政收入既表现为一定量的货币资金,也是调节社会经济主体经济利益关系和经济结构的重要手段。

一、财政收入的形式

财政收入的形式是指政府取得财政收入的方式、方法或途径。从财政产生到现在已有几千年的历史,财政收入基本上采用税、利、债、费等四种形式,无论哪种形式都有自己的功能,很少发生替代。

(一) 税收收入

税收作为财政一种比较古老的收入形式,从原始社会自愿贡献的祭品、礼物到固定为规范化的现代税收,经历了几千年的发展历史。现代税收是国家以社会管理者身份、凭借政治权力取得的收入,是国家参与国民收入分配最主要、最规范的形式,具有强制性、无偿性、固定性的特点,是稳定可靠的财政收入来源。在现代社会中,税收已成为一国取得财政收入的主要形式,在各国财政收入中一般占到90%以上。

税收作为财政收入主要形式具有多方面优点,主要表现在以下几个方面:

1. 有利于各种所有制经济共同发展和公平竞争

我国现阶段的所有制结构是以公有制为主体,多种所有制经济共有的混合所有制经济结构。其中既包括公有制经济,又包括非公有制经济。因此,政府对各种所有制形式应一视同仁。在税收方面,通过实施公平负担的税收政策,尊重其在社会中地位的平等性,从而能为各种所有制经济的发展和公平竞争提供良好环境。

2. 有利于促进市场经济的发展

市场经济的发展要求商品可以自由流通,并且有不受地域限制的广泛的市场。税收以法律的形式明确了纳税人的纳税义务和权利,同时也给予从事商品生产和商品经营的纳税人一定的法律保护,使纳税商品不受地域限制在全国范围内自由流通,从客观上促进了商品经济的发展。

3. 有利于政府职能转变,提高企业的自主性

商品经济发展的基本前提是企业具有自主经营权,成为独立的经济实体。税收以法律的形式确定了国家和企业在经济利益上的分配关系,使得政企分开,使企业摆脱主管机关的行政控制,切实转变了政府职能,使企业真正具有了自主经营权,提高了企业的积极性,增强了企业经营的活力。

(二) 国有资产经营收益

国有资产经营收益是国家以所有者的身份,凭借国有资产的所有权所取得的收入。具体包括国家企业利润上缴收入、股息和红利收入、租赁收入、国有资产产权处置收入等。国有企业利润上缴收



人是国有企业的税后利润按一定的比例上缴国家财政所形成的收入；股息和红利收入是指国有资产实行股份化经营，凭借国有股所获得的股息和红利收入；租赁收入是国家对实行租赁经营的国有企业收取租费而形成的财政收入；国有资产产权处置收入是按照有偿转让的原则，转让国有资产所有权所取得的资产变价收入。

国有资产经营收益的形式取决于国家对国有资产的经营方式。目前，我国的国有资产按所有权和经营权的分离程度可分为直接经营、承包经营、租赁经营和股份经营等多种经营方式。不同的经营方式，其上缴国家财政的收益也不同。

（三）债务收入

债务收入是指一国政府凭借国家信用，以债务人的身份从国内和国外所取得的各项借款收入，包括在国内发行的债券、向国外政府的借款以及向国际金融组织的借款等。债务收入作为当代财政收入的一种重要方式，可以用于弥补国家财政资金的短缺，平衡国家预算或用于国家大规模的经济建设，以缓解资金的不足，对一国的经济发展起到促进作用。

公债是个历史范畴，最早起源于中世纪。公债是捐税的预征。随着公债市场的形成与发展，公债也成为投资的对象。我国采取公债的形式筹集资金，是国家有计划地动员社会闲散资金，支援国家建设，平衡预算的一项有效措施；向国外借债是在平等互利或优惠条件下，为加速国家建设的有利补充。1950年在物价还不稳定时，我国曾发行过抗灾公债，1954~1958年又连续发行5年国家经济建设公债。这些公债在建国初期对于取得财政经济情况的基本好转、顺利地进行重点建设起了重要作用。自1980年以来，我国除在国内发行国库券以外，还利用有利的国际形势借了一些外债，这对于平衡国际预算、缓解建设资金不足，对于引进先进技术设备、加快现代化建设步伐，对于贯彻对内搞活经济、对外开放政策，都起了重要作用，并为今后还本付息奠定了物质基础。

（四）收费收入

收费是以政府为主体（含政府行政、司法机关以及政府举办的非营利性机构等）的公共部门在提供某些公共服务、公共设施或特许权时向直接受益的社会成员收取的费用。就受益者而言，其付出的代价则是对公共服务的成本进行补偿。

收费的种类主要有两类。一类是使用费，即对使用者收费，是政府对特定服务或特许权收取的价格，用于支付提供这些服务的全部或部分成本，以便提高公共物品或服务的使用效率，避免或减少“拥挤”问题。如高速公路使用费、桥梁通过费等。另一类是规费，是政府在执行社会管理职能过程中提供某些特殊服务时所收取的手续费和工本费，含各种行政规费和司法规费。如户口证书费、结婚证书费、诉讼费、工商执照费、商标注册费、商品检验费等。如果有关部门或机构越职责、越标准、越范围、滥用自由裁量权来巧立名目或重复收费，则是一种违法行为。

政府收费收入是财政收入不可缺少的一种形式，对于它的衡量不能只看它提供的财政收入的多少，主要应看它的作用。政府收费收入的重要作用在于可以促进经济发展，进一步建立良好的经济秩序，创造良好的经营条件，并可以由此促进社会效益的提高。例如，由于对某种行为进行收费，促进经营单位加强管理、加强核算、提高经济运行的全过程，把全部生产经营纳入市场经济轨道，实现市场化经营，建立市场经济的新秩序，体现有偿使用原则，要把这种收费计入商品和劳务的价格，强调费用和效益的关系。

对纯公共物品不宜收费，因为收费会将社会中部分人“排挤”出去，而纯公共物品本身在消费上不应具有排他性，故只能用税收补偿其成本。对竞争性公共服务，则要求向受益者收费，即将提供公共服务的全部成本或部分成本直接追加到个人身上，付费者在使用时就要考虑其收益的高低程度。此外，收费将公共服务的成本直接分摊到受益者身上，可使政府易于识别消费者对公共服务的需求水平和类别，关注公众对公共服务的需求和偏好，也可使公众更加关心政府公共服务的水平和质量。



(五)其他收入

财政收入除了以上四种主要形式以外,还有其他形式,如罚没收入、公产收入、杂项收入等。罚没收入是政府部门依法处理的罚款和没收产品收入,已经依法追回的赃款和赃物变卖收入。公产收入是指国有山林等公产的产品收入、政府部门主管的公房和其他公产的租赁收入已经变价出售收入等。杂项收入包括国际组织援助捐赠收入、对外借款归还收入等。

二、财政收入分类

财政收入的分类是对各种具体的财政收入形式按一定标准进行的归类。按照不同的标准,可以对财政收入进行不同的分类。

(一)按取得收入的依据分类

可将政府财政收入分为政府公共财政收入和国有资产经营收入。政府公共财政收入是指政府以社会公共事务管理者身份,依据政治权力,主要以税收形式筹集的财政资金,包括对各种商品、劳务、年利、财产、土地、资源等征收的税款以及行政性收费收入等。公共财产收入具有强制性、稳定性和社会性等特征。国有资产经营收入是指政府以国有资产所有者身份,依据财产权利,参与资产收益分配所筹集的财政资金,主要包括国有企业上缴利润,政府参股、控股的股份制企业中分得的股息和红利,以及国有资产租赁和产权转让收入。

(二)按取得收入的稳定程度分类

按取得收入的稳定程度,可将财政收入分为经常性收入和临时性收入。经常性收入是指每个财政年度都能连续不断、稳定取得的财政收入,如税收、经济性收费等。临时性收入是指在财政年度内不经常或不很规律地取得的财政收入,如国债收入、出卖公产收入、罚款、捐款等。

(三)按收入的管理权限分类

按收入的管理权限,可将财政收入分为中央财政收入和地方财政收入。中央财政收入和地方财政收入是指按照财政预算法律和财政管理体制规定,分别由中央政府和地方政府筹集、使用的财政资金。考虑到中央政府的特殊地位和职能需要,按照财权与事权相结合的原则,单一制国家(如法国)一般把财源稳定、充裕和涉及宏观调控的税收及非税收收入划为中央财政收入;联邦制国家(如美国)一般通过联邦宪法,规定联邦政府拥有征税优先权和举债优先权,以保证中央(联邦)政府在财政收入分配中的主导地位。

(四)按经济成分分类

按经济成分,可将财政收入分为来自国有经济、集体经济以及各种非公有制经济的收入。国有经济是社会主义全民所有制经济,在社会经济发展中居主导地位。目前我国国有企业占企业总数的1/3以上,工业总产值占全国工业总产值的60%左右,来自国有经济的财政收入占全部财政收入的比重在60%以上;来自集体经济的财政收入占20%左右;其他为来自个体经济、私营经济和外国资本经济等非公有经济成分提供的收入。随着社会主义市场经济的不断发展,来自非公有经济成分的财政收入所占比重呈逐步上升趋势。

三、财政收入结构

财政收入结构,是指财政收入的构成以及各个构成因素之间的相互关系。财政收入结构主要是指财政收入的来源结构,包括财政收入的部门构成、所有制构成和价值构成三种形式。对财政收入结构分析的根本目的在于探求增加财政收入的合理途径,是财政收入规模分析的深化。

(一)部门构成

部门结构包括两重含义:一是指传统意义上的国民经济结构,如工业、农业、交通运输业、商业、



服务业等;二是指现代意义上的产业结构分类,即第一产业、第二产业和第三产业。在此主要从国民经济结构的角度来分析财政收入的部门结构,财政收入主要由农业部门、工业部门、交通运输部门、商业部门和服务部门提供的收入构成。

农业是国民经济的基础,它直接影响到整个国民经济的发展。从这个意义上讲,农业也是财政收入的基础。但是,我国的农业基础薄弱,国家对农业实行保护政策,自2006年起废止农业税。因此,我国直接来自农业的财政收入在全部财政收入中占的比重很低,目前不到5%。目前,农业部门主要通过向工业部门提供原材料,为国家间接提供财政收入。

工业部门是我国劳动生产率最高的部门,工业产值在国民生产总值中所占比重最大,是国民经济的主导,也是创造并实现国民收入的主要部门。因此,来自工业部门的各项税收和国有资产收益是财政收入的支柱。工业的发展状况直接影响财政收入状况,对财政收入起决定性作用。因此,为工业发展创造更好的条件,实施有利于增加工业企业活力的政策,提高工业企业的经济效益,是增加财政收入的关键。

交通运输业包括公路、铁路、航空、内河、海洋、管道等运输方式。交通运输作为生产活动在流通领域中的延续,是一种特殊的生产活动,直接创造和提供财政收入。商业以货币为媒介,从事商品交换活动,对生产活动具有重大影响。随着生产力的发展和产业结构的变化,来自交通运输业和商业服务业的财政收入呈日益增长的趋势。

服务业是国民经济中的一个特殊产业,它不提供有形的物质产品,只提供无形的社会服务。服务业的收入主要是通过对国民收入的再分配取得,通过上缴税利的形式提供财政收入。随着社会生产力的不断发展和产业结构的不断升级,金融保险、饮食服务、娱乐等服务性行业和部门将迅速发展,服务部门所提供的财政收入将日益增长。

(二) 财政收入的所有制构成

财政收入的所有制构成是指来自不同经济成分的财政收入所占的比例。目前,我国的财政收入由国有经济、集体经济和非公有制经济等不同经济成分提供的收入构成。

国有经济,即社会主义全民所有制经济。我国是以国有经济为主导、发展多种经济成分并存的经济结构,国有企业是经济发展的主要增长点,发挥主导性作用从国有企业改革的基本趋势来看,其经营范围将进一步地收缩,国有经济的数量优势将进一步削弱,与此同时,国有企业的质量优势将进一步体现出来。国有企业将局限于国民经济中的重要领域,如基础产业、基础设施、重要的原材料生产、高新技术产业等。随着国有企业改制的完成,国有企业和财政收入的关系将只体现在两个方面:一是政府以规范的税收收入形式和国有资产收益形式直接获取财政收入;二是国有企业发挥其基础作用为整个国民经济发展创造良好的基础条件,从而间接提供财政收入。

集体经济是社会主义公有制的一种重要形式。在市场经济中,集体经济占有十分重要的地位,是财政收入的重要来源。目前城乡集体经济创造的产值已经占到国民生产总值的1/3以上,并且继续呈现高速发展的态势,在经济增长中发挥越来越重要的作用随着集体经济的进一步发展,它所提供的财政收入稳步增长,为断扩大。

非公有制经济包括个体经济、私营经济、“三资企业”等。改革开放以来,非公有制经济得到了迅速发展。随着非公有制经济的不断发展壮大,它所提供的财政收入将会不断增长,成为财政收入的重要来源。

(三) 财政收入的价值构成

按价值构成划分,财政收入来自C、V、M三部分。按照马克思的再生产理论,社会产品的价值由C、V、M三部分构成。C是补偿生产资料消耗的价值部分,V是新创造的价值中归劳动者个人支配的部分,M是新创造的归社会支配的剩余产品价值部分。从我国实际情况看,M是财政分配的主



要对象,是财政收入的主要来源,但也有一部分财政收入来自 C 和 V。

财政收入中来自 C 的部分,过去主要是指国有企业上缴财政的折旧基金部分。从理论上讲,政府对国有企业的部分折旧基金进行统筹使用是可行的:国家作为国有企业的产权代表,具有这种经济权力。固定资产的价值补偿和实物替换在时间上和空间上是分离的,从而使国家集中调剂使用部分折旧基金成为可能。

但是,我国过去的实践效果并不理想。其原因主要是财政集中的企业折旧基金大多用在了新的投资项目下,由此造成国有企业更新造成大量欠账。从现行管理体制和改革的方向看,财政一般不宜再从 C 的部分取得收入。

V 是指工资、奖金及其他收入,它属于个人消费基金范畴。将 V 作为财政收入来源主要出于两方面的原因:①调节劳动者之间收入差距的需要。从总体上来讲,V 是由社会维持劳动力再生产的平均费用决定的,应留归劳动者个人,但由于客观上存在的个人拥有的财产、劳动能力等方面的差别,各个劳动者实际得到的货币收入在数量上是不同的。一部分劳动者的收入远远高于社会平均必要产品的价值,而另一部分劳动者的收入则大大低于社会平均必要产品价值。为了维持收入分配的公正、合理,保持社会稳定,政府应以社会管理者的身份,凭借政治权力,采用税收和补贴等形式,对劳动者的收入进行再调节。②政府增加财政收入,提高公共服务质量的需要。劳动者收入在具体使用上可分三个层次:即维持劳动者自身及其家属最低程度的生活需要,发展个人专门技能或知识能力方面的需要,业余休闲或享受部分的支出。在现代文明社会中,维持合格劳动者再生产的费用应主要包括前两部分,它不应成为财政分配的对象。而第三部分通常与高收入有关,政府从中集中部分财政收入用于提供公共物品或服务的支出是可行的,同时也是合理的。

除上述分类形式外,财政收入还可根据其他标准,分为国内收入与国外收入,直接收入和派生收入以及强制性收入与非强制性收入等。

第二节 财政收入的数量规模

一、财政收入规模的概念

财政收入的规模是指国家一定时期内(通常是指一个财政年度),通过税收、公债等多种形式获得的财政收入的总水平。财政收入的规模是衡量一国财力的重要指标,它表明了该国政府在社会经济生活中作用的大小。无论哪个国家都把保证财政收入的持续稳定增长作为政府的主要财政目标。

通常用财政收入总额、财政收入总额占国民收入或国民生产总值的比重来表示财政收入规模大小。财政收入规模从政府的意愿以及满足财政支出的角度出发,似乎是越多越好,但财政收入受国民收入等因素制约,在国民收入一定的情况下,财政收入过多,会减少企业和个人占有社会产品的份额,从而在一定程度上会影响生产的积极性和人民生活水平的提高;财政收入过少,又满足不了政府实现其职能及社会公共需要的财力需要,因此,如何确定适当的财政收入规模,是一个极为重要的现实问题。

(一)衡量财政收入规模的指标

1. 财政收入规模的绝对量及其衡量指标

财政收入规模的绝对量是指一定时期内财政收入的实际数量,通常用财政收入总额作为衡量财政收入规模的绝对量的指标。

考察财政收入规模的绝对量具有以下几点意义:

- (1)可以反映一个国家在一定时期内的经济发展水平,衡量一个国家的经济实力。
- (2)可以反映一国政府在经济活动中的力度和作用的大小。



(3)将财政收入规模的绝对量连续起来考察,可以反映出财政收入规模随经济发展、经济体制改革以及政府职能的变化而发生的变化情况和总体趋势。

表 2-1 2008 年到 2011 年中国财政收入总额及增速

年份	2008	2009	2010	2011
收入(亿元)	61330.35	68477	83080	103740
增速(%)	19.5	11.7	21.3	24.8

2. 财政收入规模的相对量及其衡量指标

财政收入规模的相对量是在一定时期国内财政收入与相关经济和社会指标的比例,是体现财政收入规模的主要指标,通常用两个指标衡量:一个是财政收入占国民生产总值(GNP)或国内生产总值(GDP)的比重;一个是税收收入占国民生产总值(GNP)或国内生产总值(GDP)的比重。

(1) 财政收入占 GDP 或 GNP 的比例

这一比例称为财政收入负担率。这一指标实质上反映了政府与微观经济主体在对社会资源的占有和支配方面的关系。当 GNP 或 GDP 固定不变时,财政收入所占的比例越高,表明由政府占有和支配的社会资源越多,政府干预经济运行的力度越大,而市场配置的作用就越小;反之,当财政收入所占 GNP 或 GDP 的比例越低时,表明政府对经济运行的干预程度和对资源支配的力度越小,而市场对资源配置的作用相对增强。

(2) 税收收入占 GDP 或 GNP 的比例

收入已经成为现代财政收入的最主要和最稳定的来源,税收收入通常占财政总收入的 90% 左右。因此,财政收入的相对规模在很大程度上可由税收收入占 GDP 或 GNP 的比例体现出来。这一比例又称为宏观税负率,它是衡量一国(地区)宏观税负高低的基本指标。

(3) 非税收入 GDP 或 GNP 的比例

非税收入占 GDP 或 GNP 的比例反映了一国(地区)的 GDP 或 GNP 中由政府以各种非税收入形式占有或支配的份额。税与非税收入的功能不尽相同,所体现的收入原则有很多差异,而且,税与非税收入在政府的预算处理方式上也不相同,而且二者客观上也存在一定的削弱关系,反映了政府不同时期的财政收入政策或是财政政策的不同指标。而且,非税收入如果占 GDP 或 GNP 的比例过大,有可能会侵蚀税基。因此,仍有对非税收入 GDP 或 GNP 的比例这一指标进行研究的必要。

二、影响财政收入规模的因素

财政收入规模是衡量国家财力和政府在社会经济生活中职能范围的重要指标。纵观世界各国历史,保持财政收入持续稳定地增长始终是各国政府的主要财政目标。但是财政收入的规模及其增长速度并不只是以政府的意愿为转移,它要受到各种政治、经济条件的制约和影响,这些条件包括经济发展水平、生产技术水平、分配体制及价格等。

1. 经济发展水平对财政收入规模的制约

经济发展水平对财政收入规模的影响是最为基础的。一个国家的经济发展水平可以用该国一定时期的社会总产值、国民生产总值和国民收入几个指标来表示。经济发展水平反映一个国家社会产品丰富程度和经济效益的高低。经济发展水平越高,社会产品越丰富,国内生产总值或国民收入就越多。一般而言,国内生产总值或国民收入多,则该国的财政收入总额较大,占国内生产总值或国民收入的比重也较高。当然一个国家的财政收入规模还会受到各种客观因素的制约。从世界各国的情况来看,发达国家的财政收入规模无论在绝对数还是相对数方面,均高于发展中国家。经济决定财政,经济不发达则财源决不可能丰富。因此,增加财政收入的前提是发展经济。

2. 生产技术水平对财政收入规模的影响



生产技术水平也是影响财政收入规模的重要因素,生产技术水平内含于经济发展水平之中,因为一定的经济发展水平总是与一定的生产技术水平相适应,较高的经济发展水平往往是以较高的生产技术水平为支撑。所以,分析技术进步对财政收入规模的影响,也就是研究经济发展水平对财政收入规模的影响。简单地说,生产技术水平是指生产中采用先进技术的程度,又可称之为技术进步,它对财政收入规模的制约可从两个方面分析:一是技术进步可加快生产速度,提高生产质量,技术进步速度越快,社会产品和国民生产总值的增加越快,财政收入的增长也就越有充分的财源;二是技术进步必然带来物耗比例降低,经济效益提高,剩余产品价值所占的比例扩大,从而增加财政收入。由此看来,促进技术进步,提高经济效益是增加财政收入的重要途径。

3. 价格对财政收入规模的影响

由于财政收入是用一定时点的现价计算的货币收入,是在一定的价格体系下形成的,所以,由于价格变动引起的 GDP 变动必然引起财政收入规模的增减变动。一般来讲,价格水平的上涨或下降会引起财政收入的虚增或虚减,但不会发生实质性的变化。下面从两个方面分析价格对财政收入规模的影响。

(1) 通货膨胀对财政收入规模的影响

通货膨胀对财政收入规模的影响,主要是通过现行的财政收入制度即税收制度来实现的。具体来说,可以分为以下几种不同的情况:第一种情况是当财政收入增长率高于物价上涨率时,财政收入在名义上增长,在实际上也增长,并且实际增长要大于名义增长。出现这种情况的主要原因是由于实行以累进税率的所得税为主体的税制。在这种税制下,纳税人适用的税率会随着因通货膨胀所造成的名义收入的增长而提高,从而使得财政收入在名义和实际上都有所增加;第二种情况是当物价上涨率高于财政收入增长率时,财政收入在名义上增长,而实际上是下降的。如果采用定额税制,当发生通货膨胀时,税收收入的增长率是低于物价上涨率的,因此,必然导致财政收入在名义上的上升和实际上的下跌;第三种情况是当财政收入增长率与物价上涨率大致相等时,财政收入在名义上增长,而实际上不发生变化。如果实行以比例税率的流转税为主体的税制,当发生通货膨胀时,财政收入的增长与物价的上涨是同步的,因此,财政收入只有名义上的增长,而无实际的增长。

(2) 社会产品相对价格关系的变动对财政收入规模的影响

社会产品相对价格关系的变动对财政收入规模的影响具体表现为:企业、部门和个人等经济主体上缴财政的税收比例不同,形成了一定的财源分布结构。当社会产品相对价格发生变动时,会引起货币在各个经济主体之间发生流动转移,改变了原有的财源结构,从而直接影响到财政收入的规模。

4. 制度因素对财政收入规模的制约

制度主要是指一个国家的基本社会经济制度。由于不同的制度对政府财政的职能和作用的要求有很大的不同,进而会影响到财政收入的分配制度。美国财政学家马斯格雷夫区分了四种制度:古典的(自由的)资本主义、新古典的(国家干预的)资本主义、正统的(计划经济的)社会主义和自由的(市场经济的)社会主义等四种类型。制度决定了政府职能的大小,从而直接影响财政集中率,即财政收入占剩余产品的比重。政府职能范围的大小影响财政分配在整个经济分配中的份额,政府职能在各级政府之间的划分影响各级政府财政分配在整个财政分配中的份额。在古典的资本主义制度下,政府的职能作用最小,而在正统的社会主义制度下政府的职能作用最大。西方资本主义国家发展过程中政府职能的扩大引起的财政收入规模增大,以及从社会主义国家经济制度的改革实践中政府职能的转变引起的财政收入的变化,都证明了制度因素对财政收入规模的相对指标影响是十分重大的。

在一些基本制度大体相似的国家,财政收入占的比重仍有一些差异,通常与各国政府所选择的福利政策有关。如同样的国家干预资本主义制度的美国和北欧各国,财政收入占 GDP 的比例就存



在较大的差异。北欧各国大多数是高福利国家,因而其财政收入占 GDP 的比例可高达 50%;相比之下,美国政府的福利压力相对要小得多,其财政收入占 GDP 的比重一般维持在 33%左右。

政府的职能范围是决定财政收入的重要因素,因为政府是公共产品和社会公共需要的直接提供者,是财政活动的主体。政府职能的范围越大,履行的社会职责越多,需要的财政支出和财政收入的规模也就越大。如实行统收统支的经济管理体制的计划经济国家,其财政集中率要高于市场经济国家。

三、财政收入的数量界定

如何确定财政收入的规模,是财政理论和实践中的重要问题。它涉及国家、企业和个人三个方面的关系。财政收入规模,一方面必须保证国家行使其职能的需要,另一方面又不能妨碍企业发展和人民生活水平的提高。如果财政收入占国民收入或国民生产总值的比重过大,将会影响企业发展和人民生活水平的提高;但如果过小,资金过于分散,国家行使其职能所需要的资金得不到满足,财政的宏观调控削弱,也不利于国民经济资金持续、稳定、协调地发展,所以必须合理确定财政收入的规模。

确定财政收入的规模可采用两种方法:

(一)因素分析法

因素分析法是指综合分析影响财政收入规模的因素,在此基础上,通过适当的数量关系式确定财政收入的规模。

(二)支出测定法

组织财政收入的基本目的就是为了满足社会公共需要或满足财政支出的需要。如果测定出各种公共需要对财政的资金需求量,换句话说,就是测定出一定时期内,通常是一年的合理支出,那么,相应的一年的合理的财政收入就是本年度应该组织的财政收入数额。

上面的两种方法是确定财政收入规模的比较理论性的、原则性的方法。应当注意的是:财政收入规模受多种因素的影响,不可能有一个一成不变的固定数值或比例,应根据政治经济条件的变化和政府职能的变化而适时地加以调整。

第三节 财政收入的原则

财政收入原则是指国家取得财政收入应遵循的基本方针和指导思想,或称总政策。财政收入的原则就是与生财之道和用财之道紧密联系的聚财之道。在组织财政收入的过程中,涉及一系列的分配关系:如财政收入与国民经济发展,财政收入与国家、企业和生产者个人,财政收入与不同缴纳者的关系等。为确保完成财政收入任务,贯彻执行党的方针政策,处理好各种分配关系,在组织财政收入时,必须按客观规律办事,遵循一定的原则。

一、发展经济、广开财源的原则

所谓“发展经济、广开财源”是指政府筹集财政资金必须从发展经济的角度出发,扩大财政收入的来源。经济发展是获得财政收入的前提,经济发展水平决定着财政收入规模的大小和增长速度的快慢。因此,筹集财政资金时,必须以经济发展状况为依据,与经济发展水平相适应,而不能超越经济发展的水平,不顾企业和个人的承受能力,否则将会产生不良的后果。为了贯彻好这一原则,政府要充分发挥其调控经济的杠杆作用,加强对基础产业的投入,大力支持高新技术产业,调整产业结构、优化资源配置,开辟新财源。



二、利益兼顾原则

所谓“利益兼顾”就是在社会主义市场经济条件下,国家在制定财政收入政策和组织财政收入的过程中,除了筹集财政资金,同时还应当注意协调国家、单位和个人之间的物质利益关系。国家代表着人民的长远利益和根本利益,没有国家的利益,单位和个人的利益也就无从谈起。因此,应当把国家的利益摆在首位。企业和个人都是推动社会生产力发展的主要因素,是创造物质财富的基础,由此,保证单位和个人的利益也是不可忽视的。总之,只有兼顾三者利益,充分调动社会各方面的积极性,才能保证经济发展和经济效益的提高,保证财政收入的取得。

三、效率原则

财政收入的效率包括行政效率和经济效率。从行政效率看,财政收入的效率是指政府筹集财政资金时,所耗费资源的多少。从经济效率看,财政收入的效率是指通过财政收入活动对市场微观主体平等地进入市场、公平地进行竞争及对宏观经济进行调节所发挥的作用。在组织财政收入的过程中既要讲求行政效率,又要讲求经济效率。

四、公平原则

所谓“公平原则”是指在组织财政收入时,对不同的纳税主体要一视同仁,并按纳税人收入的多少,采取不同的征收比例,使负担能力强的多负担,负担能力弱的少负担,以保证纳税的公平性。这一原则通常是在普遍征收的基础上采用不同的征税范围,不同的税率、减免税方式来实现。实行公平原则是实现公平竞争的需要,也是保证政府财力的需要。



本章小结

1. 财政收入是各级政府为了履行其职能,满足财政支出的需要,主要采取税收等形式集中、占有的所有货币资金的总和,主要有税收收入、公债收入、国有资产收益、公共收费等收入形式。
2. 通常用财政收入占国内生产总值的比率来衡量一国财政收入的规模。制约一国财政收入规模的因素主要有经济发展水平和生产技术水平、政府职能范围、政府分配政策以及价格、制度等。合理确定财政收入的适度规模,一方面保证国家行使其职能的需要,另一方面又不能妨碍企业发展和人民生活水平的改善。
3. 财政收入原则是指国家取得财政收入应遵循的基本方针和指导思想,或称总政策。包括发展经济、广开财源的原则;利益兼顾原则;效率原则;公平原则。



关键概念

财政收入	财政收入规模	财政收入的构成	税收收入
国有资产收入	规费收入	债务收入	财政收入规模
财政收入原则			



复习思考题

1. 请分析下列情况中,C、V与M之间的关系及其所蕴含的经济现象是什么?并说明国家在取得财政收入的过程中应注意什么问题?
(1)在国民生产总值一定的情况下,假设V既定,C与M之间的关系如何?



(2)在国民生产总值一定的情况下,V与M之间的关系如何?

2.为了缓解大学生就业紧张的压力,鼓励大学生创业,2009年国务院各部委联合出台了各种相关的政策,提供创业的便利条件:如减免营业执照的手续费、减收摊位的市场管理费、降低行政审批手续费等。请问国务院出台的这些措施会给我国的财政收入带来何种影响?

3.我们常说:“没有国家利益,就没有企业利益,更没有个人利益。但我们也不妨反过来想一下,如果个人没有利益,企业就没有利益,那么国家的利益该如何体现呢?请你分析在组织财政收入的过程中为什么要兼顾国家、企业和个人的利益?

4.若在劳动生产率不变的情况下增加工资,财政收入的规模会发生什么变化?

5.在市场经济日趋完善的当今社会,请分析财政收入占国民生产总值(GNP)的比例是呈放大的态势还是至缩小态势?

6.组织财政收入应该遵循哪些原则?



案例分析

根据国家统计资料显示,某年我国各项财政收入所占重如下:税收占83.6%,企业收入1.0%,债务收入13.6%,其他收入1.8%。

试问:

(1)这种收入结构合理吗?

(2)在直接增发货币、收费和课征税收等各种可供选择的财政收入形式中,你认为哪种形式为最佳形式?为什么?