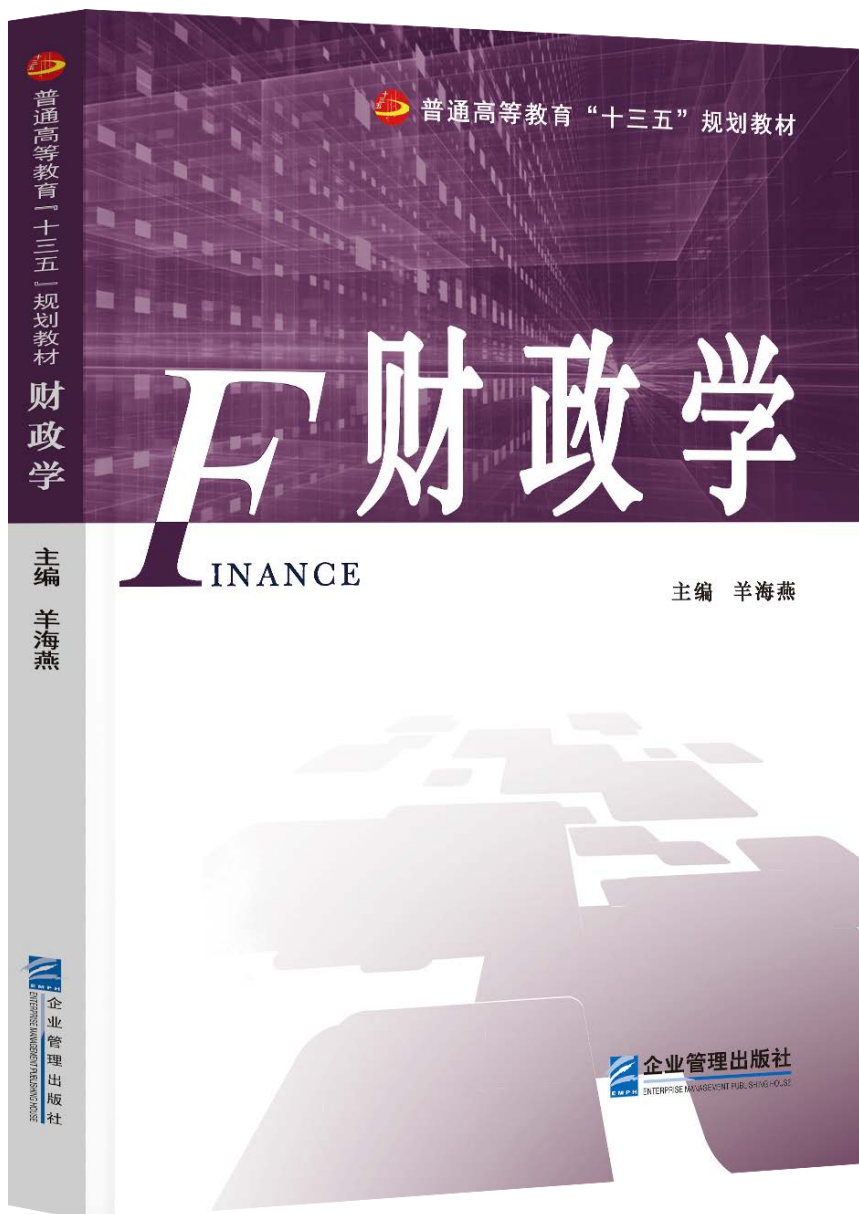




书名：财政学

ISBN：978-7-5164-1676-1

作者：羊海燕

出版社：企业管理出版社

定价：49.80元

前

言

财政是政府的经济行为,财政学是研究政府收支活动及其效应的经济学分支。财政学是经济类学科的核心课程,在经济类基础课和财政学专业课之间具有承上启下的作用,既是理论经济学在财政学专业的延伸,也是财政学其他专业课的理论基础。掌握好财政学,对于认识和探讨现代经济社会当中政府收支活动的运行,对于理解和制定公共政策,都是必不可少的。

本教材按照现代财政学的体系和思路,立足于我国财税改革的现实基础,本着理论联系实际的原则,系统全面地阐述了财政基本理论,广泛吸收和反映了当今国内外的最新研究成果,及时反映了我国公共财政改革的进程和内容。

全书共设置十二章,分为四个部分。

第一部分为财政理论部分(第一~二章),介绍财政的基本概念、财政和财政学说的产生与发展以及财政学的研究对象和方法,并以市场失灵为切入点,阐释公共产品理论和财政职能问题。

第二部分为财政支出部分(第三~五章),阐述财政支出的基本理论,分析财政支出规模、结构和效益,并将财政支出项目按购买性支出和转移性支出的分类分别进行具体分析。

第三部分为财政收入部分(第六~九章),该部分首先介绍财政收入的形式、规模和结构,然后重点分析税收原理、税收制度、国债原理和制度以及政府性收费与基金等。

第四部分为财政管理与财政政策部分(第十~十二章),阐述政府预算的概念、分类、原则和程序等问题,论述政府间事权与支出的划分、税收的划分以及转移支付制度,介绍财政监督的基本内涵、原则、形式与内容。由财政平衡入手,分析财政政策的一般理论以及财政政策与货币政策的配合等。

本教材的主要特点如下。

(1)突出基础知识与基本原理的介绍。根据财经专业新型人才培养要“宽口径,重基础,强素质”的指导思想,教材侧重于财政学基础知识与基本原理的介绍,使学生奠定扎实的专业基础。

(2)注重传统与创新的统一。教材既继承了中国传统财政学的体系,又增加了西方财政学的一些实用理论;既保持了传统的思维模式,突出了教学的实用性,又兼顾了学生自学的特点。

(3)强调财政理论在实践中的应用。教材的理论联系实际表现在三个方面,一是对于现实工作中出现的新问题,如政府职能与作用、公共定价与收费、政府的隐性债务与或有债务等给予了充分介绍,从理论上做出回答;二是安排了思考题与讨论题,引导学生关心财政现实的意识,体会财政学的实用性;可以加深对理论的理解,提高学生发现问题、解决问题的能力。

(4)坚持体系完整性。教材体系内容上涉及古今中外,构成上保留了基础理论、收入、支出、管理、平衡、政策等方面的综合,方法上将规范分析方法和实证分析方法、历史方法和逻辑

方法等结合起来。

本教材在编写过程中参考了很多资料和最新研究成果,在此对有关作者表示衷心的感谢!教材中的疏漏和不足之处,诚请读者不吝赐教。

编 者

目

录

第一章	导 论	1
第一节	财政的定义与特征	1
第二节	财政的产生与发展	3
第三节	财政学的形成与发展概况	6
第二章	财政分配的理论依据	11
第一节	财政分配的理论依据	11
第二节	财政职能	22
第三节	公平与效率	27
第三章	财政支出总论	32
第一节	财政支出的分类	32
第二节	财政支出规模分析	39
第三节	财政支出的结构分析	47
第四节	财政支出效益与绩效评价	52
第四章	购买性支出	59
第一节	购买性支出概述	59
第二节	社会消费性支出	62
第三节	财政投资性支出	74
第五章	转移性支出	81
第一节	社会保障支出	81
第二节	财政补贴	92
第三节	税收支出	97
第六章	财政收入总论	103
第一节	财政收入形式与分类	103
第二节	财政收入规模	109
第三节	财政收入结构	113

第七章	税收原理	117
第一节	税收的概念与特征	117
第二节	税收的职能	120
第三节	税收原则	124
第四节	税收负担与税负转嫁	130
第八章	税收制度	135
第一节	商品课税	135
第二节	所得课税	144
第三节	资源课税	149
第四节	财产课税和行为课税	151
第五节	国际税收	153
第九章	非税收入	159
第一节	非税收入理论	159
第二节	非税收入形式	164
第三节	非税收入管理	176
第十章	公债管理	181
第一节	公债概述	181
第二节	公债制度	186
第三节	国外公债	191
第十一章	政府预算及其管理体制	197
第一节	财政的定义与特征	197
第二节	政府预算的编制、执行及决算	200
第三节	财政管理体制	209
第四节	分税制财政管理体制	210
第五节	政府间转移支付	213
第六节	政府预算管理制度改革	216
第十二章	财政平衡及其财政政策	224
第一节	财政平衡理论	224
第二节	财政赤字分析	231
第三节	财政风险管理	236
第四节	财政政策的构成要素与分类	242
第五节	财政政策与货币政策的协调配合	248
参考文献		256

第一章

导 论



学习目标

- 1.掌握财政的定义与特征；
- 2.把握财政产生的历史条件；
- 3.认识财政学与经济学的内在联系，财政学的研究对象与方法；
- 4.理解财政学说的发展脉络及中外财政借鉴的重要意义；
- 5.了解财政的起源及其发展过程。

第一节 财政的定义与特征

一、财政的定义

对“财政”一词，不同的学者对其的理解和定义不同。比如，认为“财政”是公共财政“public finance”的翻译；公共财政就是西方的财政学或是西方的公共经济学；公共财政实际上就是国家财政；公共财政就是公共财政学或公共财政论。尽管学者们认识角度不同，看法各异，分歧较大，但实际上，无论称作共同需要财政、价值分配财政、资金运动财政、剩余产品分配财政、再生产财政，还是称作国家财政、公共财政，都不可能改变财政分配的本质特性，也不可否认财政是为国家实现其职能服务这个客观属性。

财政是国家或政府为了实现其职能，主要利用价值形式，参与市场经济社会财富的分配与再分配，并在此过程中所形成的以国家为主体的分配活动及其产生的分配关系。

财政的这个定义，综合了上述分歧观点的共性，形成了对财政的一般认识，包涵了财政的主要构成要素。

（一）财政分配的主体——国家或政府

财政是国家集中性的分配。国家是财政分配的主体，以其他社会组织或团体为主体的分配，都不属于财政分配，这是财政区别于其他分配范畴的基本特征。作为国家经济存在的财政分配，其分配主体只能是国家。所谓国家为主体，是指国家在财政分配中居于主导地位，国家掌握着财政分配的权力，并形成国家与其他分配主体之间的分配关系。

（二）财政分配的客体（或对象）——主要是社会剩余产品

社会产品的价值由三部分构成：一是生产资料耗费的补偿价值（C）；二是劳动力再生

产价值 (V)；三是剩余产品价值 (M)。

从 C 的这部分价值来看，主要是固定资产的折旧资金和原材料、燃料等所需的流动资金。它们都是补偿生产单位简单再生产顺利进行的必要条件，也是生产单位应有的基本权利。因此，这部分价值不能离开生产过程，不应该进行其他方面的分配，也不应该构成财政分配的对象。

从 V 的这部分价值来看，主要是在物质生产过程中活劳动消耗的价值补偿，即工资，它是劳动力生命运动与繁衍延续的物质保障。V 能否构成财政分配的对象，需要进行具体分析。从一些发达的私有制国家来看，工资包含内容较多，包括衣、食、住、行、医疗、养老等等，工资水平较高，加上私有制国家的其他原因，构成财政分配对象的主要部分，同时不会影响居民的基本生存；从发展中国家来看，工资主要是衣、食方面的内容，住房、医疗、养老等方面内容基本不包括，工资水平较低，加上公有制国家的其他原因，只构成财政分配对象的一小部分。由此可见，V 的这部分价值可以构成财政分配的一部分，其比重大小主要由一国生产力与工资水平以及税收制度的构成所决定，一般不构成财政分配对象的主要来源部分。

从 M 的这部分价值来看，就是通常所说的剩余产品价值。显然，它就是国家财政集中性分配的主要对象。因为只有剩余产品价值才需要而且可能从一般分配中独立出来，形成一种超越生产单位和个人之外的特殊分配过程。剩余产品决定财政分配的数量界限及其在再生产中的地位和作用，所以，社会财富（社会产品或者国民收入）中剩余产品价值是财政分配的主要对象。其实，剩余产品价值是国民收入的主导部分，而财政在剩余产品价值分配中又起关键作用，这样，剩余产品价值就像天平上的一块砝码，财政可以通过剩余产品价值的分配有效地控制国民收入以至整个社会财富的分配。

（三）财政分配的目的——国家或政府实现其职能

一个国家或政府生存有两个基本支柱，一个是军队，一个是财政。失去任何一个支柱，国家的存在都是不可能的。政府的职能包括政治、经济和社会三大职能，这些职能的运用所需要的费用都必须由财政供给。

（四）财政分配的形式——主要利用价值形式

马克思在论述分配与生产的关系时曾指出：“就对象说，能分配的只是生产的成果。就形式说，参与生产的一定形式决定分配的特定形式，决定参与分配的形式。”可以说财政分配采取什么样的形式，并不由财政本身所决定，而是由生产力发展水平决定的。

在生产力水平低下的自然经济占统治地位的奴隶社会，奴隶也是一种主要的社会财富，所以，财政分配形式主要以力役为主，兼有实物形式。在封建社会，商品经济得到了一定程度的发展，加之奴隶的解放，农民虽然依附于地主的土地，但其自身并不是地主的财产，因此财政分配采取以实物形式为主，兼有价值形式。到了资本主义社会，由于生产力发展水平迅速提高，商品经济高度发达，工人阶级既不是资本家的财产，也不依附于资本家，是自由的劳动者，财政分配完全采取价值形式；进入社会主义社会，财政分配主要采取价值形式，或者说不完全的价值形式，保留部分实物形式。

二、财政的基本特征

财政的基本特征是指财政作为一种分配范畴，一方面与其他分配范畴相比较，另一方面与其他国家的财政相比较，在形式上所显示的基本特征。这些特征不因社会形态的更替和国家制度的不同而变化，是财政在形式上固有的。

（一）强制性

就一般分配而言，参与分配的各主体之间的法律地位是平等的，不存在谁支配谁的问题。而财政分配则不然，在财政分配关系中，参与分配的各主体之间处于不同的地位，国家始终是占据支配地位的主体，国家是财政分配的执行者和主宰者。在阶级社会的任何国家，财政分配都是以国家立法或行政权力规定的法令制度为依据进行的，分配的具体方式、数额、方向、时间等，都是按国家的意愿来抉择，除国家之外的任何单位和个人都必须遵照执行，这些就构成了财政分配的强制性。

财政分配的强制性，与工资分配、价格分配、信贷分配等相比较，表现得十分明显。工资分配是以提供劳动为前提，即作为劳动报酬进行分配；价格分配是以不等价交换为前提，即在交换过程中商品或劳务的价格与价值背离，在买卖双方之间进行分配；信贷分配是以存、贷款为前提，在债权人和债务人之间自由进行分配。这些分配都是参与分配的各主体之间相互制约、相互依存的，分配的一方必须得到另一方的认可，不能强制分配给另一方。而财政分配则不同，它是以国家政治统治权力为前提，国家做出规定，不必与任何主体协商，也不必征求对方同意，完全按照国家的意志进行分配。当然，财政分配的强制性并不意味着国家可以为所欲为，因为“权力永远不能超出社会的经济结构以及经济结构所制约的社会的文化发展”。

（二）无偿性

财政分配的无偿性，是指这一分配基本上是无代价的价值的单方面转移。在取得和占有财政收入（如税收）时，国家依据政治权力，不支付任何代价；反之，财政支出时（如各种形式的拨款），国家对资金的接受者也不索取任何代价。这一特征其他任何分配形式都不具备的。比如，在工资分配中劳动者取得工资，要以付出的劳动为代价；在企业财务分配中利润的取得，要以资产或资本为代价；在信贷分配中取得利息，要以本金为代价等等。

财政分配具有无偿性，并不意味着财政分配不能借鉴有偿的形式，财政也完全可以运用国家信用、投融资等有偿的形式进行分配。比如，国家可以发行公债充当债务人，也可以发放各种事业的周转金贷款充当债权人，还可以以拨款改贷款的方式安排一些财政支出，等等。这些有偿的形式并不能改变财政分配无偿性的本质，而是为了适应市场经济发展要求所采取的一种理财方式，是对单一无偿性分配的有效补充。

第二节 财政的产生与发展

一、财政的产生与发展

（一）财政的产生

私有观念和私有制的发展，使主要生产资料土地私有开始普遍，剥削行为形成制度。随着私有剥削制度的确立，社会分裂为奴隶主和奴隶两大对抗阶级。不同阶级在社会经济结构中所处的地位不同，一部分人能够占有另一部分人的劳动，实质上是一种经济剥削。

这也必然导致经济利益互相冲突的阶级斗争，在斗争中奴隶主阶级为了保护自己和社会剥削制度，奴隶制国家也就随之产生出来。

在暴力促进剥削制度形成的同时，奴隶占有制确立。奴隶主阶级不仅占有生产资料，而且占有直接生产者奴隶本身。这种极端残酷的剥削和压迫，使得两大阶级对抗矛盾尖锐。奴隶主阶级为了维护本阶级利益，镇压奴隶反抗，保持对奴隶阶级的经济剥削，必须建立强有力的政治统治。这就需要建立一系列的暴力组织，如军队、警察、法院、监狱等，还有一些专职人员，组成一个权力机关，一个暴力统治机关，这就是国家。

国家产生后，为维持其存在和履行其职能，就要消费一定的物质资料，而为国家服务的军政人员并不从事物质资料的生产，所需要的物质资料只能依靠国家的政治权力来取得。这样，在生产领域内部，除了奴隶占有一部分社会必要产品以外，奴隶主和奴隶制国家共同占有社会剩余产品。于是，社会剩余产品除了依靠生产资料分配以外，还有一种特殊分配即依靠国家政治权力无偿分配一部分。可见，国家建立标志着原始社会经济形态已经进入奴隶制社会经济形态。社会产品的分配形式由依靠暴力形式分配向着依据国家政治权力无偿分配形式演变。

财政其实就是国家财政。财政是人类社会发展到原始社会末期的产物，是随着国家的产生而产生的，财政是一个历史范畴，又是一个经济范畴。国家是财政产生的基本前提条件，国家是财政分配的主体。

（二）财政的发展

财政随着国家产生而产生，也随着国家的发展而发展。从国家发展历程来看，已经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会四种形态，各种形态的国家财政都具有不同的分配内容和特点。

1. 奴隶制国家财政

（1）奴隶制国家财政的性质。奴隶社会是人类历史上第一个以私有制为基础的社会，奴隶制社会生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料和占有直接的生产劳动者奴隶。奴隶制国家是维护奴隶制度的暴力机器。奴隶制国家财政是在奴隶制社会基础上形成和发展起来的，是为维护奴隶主阶级利益服务的。

（2）奴隶制国家财政的分配内容。

财政收入：①王室土地收入。国王是最高的统治者，也是最大的生产资料占有者。他强迫奴隶从事各种生产劳动，直接占有其劳动成果。这是财政收入的主要来源。②贡赋收入。国家实行“分田制禄”“分封制国”，把土地连同奴隶分给下级奴隶主和官僚作为俸禄，每年向他们收取贡赋；被征服的小国家和部族每年也要缴纳贡物。③捐税收入。对于一部分自由民，他们拥有少量的生产资料，主要是自耕农和小手工业者向国家缴纳赋税。

财政支出：①军事支出。国家用于军队耗费及进行战争的各项开支。②祭祀支出。宣扬天命礼制、神权设道、王权等级愚弄人民，每年耗费巨额财物祭祀天地、四方（山川、祖先、宗庙、鬼神）等等。③王室支出。主要用于国王及王室成员的生活享用，包括王室人员膳食衣服，王室举行各种赏赐宴会及天子赠送支出等。④俸禄支出。王公大臣、百官，人数众多，地位特殊，脱离生产，依靠国家俸禄养尊处优。当然，也有一定的支出用于发展农业生产、兴修水利、发展社会文化艺术等。

（3）奴隶制国家财政的特点。①借民之力，开辟土地。直接占有奴隶劳动取得收入。②征服异族，奴役劳动。收入以强制贡纳实物和无偿劳役形式为主。③分封赏赐，定赋制

禄。国家财政与王室财政不分。

2. 封建制国家财政

(1) 封建制国家财政的性质。封建社会生产关系的基础，是封建地主阶级占有主要生产资料土地，并不直接占有农民和手工业者本身。封建国家是地主阶级剥削农奴和其他劳动人民的工具，封建制国家财政是为封建地主阶级利益服务的。

(2) 封建制国家财政的分配内容。

财政收入：①官产收入。封建国王是最大的封建地主，拥有大量的土地，皇室在直属领土上直接剥削农奴取得收入，以及取得所管辖的各级封建诸侯贡纳收入等。②赋税收入。在承认土地私有的前提下，封建制国家凭借政治权力按土地、人口征税。还对财产收益、货物进出关卡开征税收。③专卖收入。国家通过对某些物产，如盐、铁、酒等实行专卖，取得收入。④特权收入。国家通过对矿、鱼、盐、铸币等特权的出让而取得收入。

财政支出：①军事支出。用于军队的给养、对外战争和对内镇压农民起义军事费用。②国家机构支出。设立的庞大统治机构和大批官吏所需要的各项开支。③皇室支出。用于皇室生活，修筑宫殿、御苑、皇陵等方面的开支。④文化宗教支出。为了统治的需要，在文化教育、宗教方面也安排一定的支出。此外，还有用于债务支出和战败赔款及经济建设方面的一些支出。

(3) 封建制国家财政的特点。①税收成为国家财政的主要收入。②财政收入形式由实物形式为主逐渐向货币形式为主转化。③财政管理日趋完善，国家财政与王室财政分开，并设立专门机构管理。④国家预算、公债等新的财政范畴出现。

3. 资本主义社会的国家财政

(1) 资本主义国家财政的性质。资本主义社会生产关系的基础是资本家占有生产资料资本，生产劳动者工人变成无产者。整个社会逐渐商品化，什么东西都可以买卖。资本家无偿占有雇佣劳动者创造的剩余价值，用资本来进行剥削是这个社会的基本特征。国家是为保护资产阶级私有财产和维护资本主义剥削制度服务的。资本主义国家财政是国家实现其职能的物质保证，体现资产阶级对无产阶级及其他劳动者的剥削关系。

(2) 资本主义国家财政的分配内容。

财政收入：①税收收入。随着社会生产力的发展，在资本主义初期以工商税收即间接税为主，后来发展为所得税即以直接税为主。②债务收入。利用国家信用的形式发行公债取得收入，用以弥补财政赤字。③国有财产收入。国家对直接拥有的财产进行开发经营取得的收入。④国有企业收入。国有企业多为邮政、电讯、铁路等基础服务性行业，构成财政收入的一个来源。

财政支出：①军事支出；②政府机关支出；③社会福利支出，用于公益事业和社会救济等方面的支出在财政支出中占有较大比重。此外，还有一部分经济建设和社会文教卫生方面的支出。

(3) 资本主义国家财政的特点。①分配形式完全货币化。②财政管理法制化、计划化。③赤字财政政策，导致国债增长，通货膨胀。

4. 社会主义社会的国家财政

马克思设想的社会主义必然取代资本主义，以前的计划经济时期的财政，并不完全代表社会主义国家的财政，所以，如何认识社会主义国家财政的性质、内容和特点，可以说是一个新的研究课题，还需要在实践中逐步完善，进行分析研究。

第三节 财政学的形成与发展概况

财政学与经济学有密切关系，财政学是经济学的一个重要分支，经济学是财政学的理论基础。经济学是研究人类社会在各个发展阶段上的各种经济活动和各种相应的经济关系，及其运行、发展规律的科学，侧重研究经济效率。财政学是研究国家或政府所辖范围内的一系列分配或经济活动的科学，侧重研究社会、经济的公平。财政学的形成与发展基本上以经济学的形成和发展为基础。考虑到经济学的发展概况等内容会在经济学中阐述，故这里只介绍财政学的相关理论。

一、财政学的产生与发展

西方经济学家一般不在他们的经济理论之外单独提出财政理论，他们的财政理论通常是其经济理论的一部分，而且经常是同一些具体的财政问题的分析相联系的。在西方财政理论的发展中，不同程度上都肯定国家可以而且必须用财政来解决所面临的经济难题。在这个过程中财政理论也在不断地发展。

（一）财政学的产生

1. 西方财政学的产生

理论与实践存在着密切关系。财政学就是在极其漫长的财政分配实践活动中产生的，公元前 400 年，古希腊哲学家苏格拉底的弟子色诺芬，把每天从苏格拉底那里听来的一些有关奴隶主应该如何增加财产的思想片段记录下来，结合自己管理庄园所积累的经验，编写了一本书，题名为《经济学》。从此，“经济学”作为一个专有名词开始出现。我们现在使用的“经济学”（Economics）一词，也是由希腊文（Oikonomos）转译而来。希腊文的“经济学”一词由两部分构成：Oikos 是家庭，homos 是管理，可见最初的经济学是有关家庭财产管理的理财思想。这个时期的理论并不能称为一种财政理论，仅能算作财政思想。

把财政理论作为经济理论的一个重要组成部分，是从古典学派开始的。17 世纪威廉·配第的《赋税论》（1662 年）以及亚当·斯密的《国富论》（1776 年）发表，以亚当·斯密为代表的西方古典经济学没有把财政问题作为研究的重点，但马克思多次提到，亚当·斯密是西方第一个把财政放在科学地位的人。他肯定财政是一个经济范畴，认定财政是对社会财富的分配。亚当·斯密的上述观点成为其财政学说的出发点，在这个基础上，他在财政学理论建设方面做出了重大贡献。

2. 我国财政学的产生

在中国古汉语中，“经济”一词是“经邦”和“济民”“经国”和“济世”，以及“经世济民”等词的综合和简化，含有“治国平天下”的意思。内容不仅包括国家如何理财、如何管理其他各种经济活动，而且包括国家如何处理政治、法律、教育、军事等方面的问题。公元前 600 年，春秋时期的管仲已经具有丰富的理财思想，集有《管子》一书，被称为是“古代的经济圣经”，一直影响了我国两千多年的理财活动。尤其是 1840 年鸦片战争后，中

国的社会性质发生了改变,直接影响了理财思想的升华。到清末民初,梁启超的一些财政著作,尽管受到西方思想的影响较大,但对于中国财政学的形成产生了巨大影响。到新中国成立以后,才有了我们自己的财政学。

(二) 我国财政学的发展现状

以党的十八届三中全会做出“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一新论断为标志,中国财政改革发展步入了一个新的历史阶段:以往作为经济范畴、经济领域要素之一的财政,已经延伸到经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设各个领域,上升至国家治理层面,在国家治理的总棋局中加以定位。这意味着我们党对财政运行规律的认识达到了一个新高度,也表明以现代财政运行规律和中国特色财政运行规律为研究对象的中国财政学要相应地做出新的理论概括,对实践给予新的理论指引,在历史与现实相结合、理论与实践相结合的过程中推动理论和学科体系创新,构建中国特色财政学。财政学的变化主要有以下四个方面。

(1) 财政概念新变化:从经济范畴扩展为综合性范畴。随着财政从经济领域提升到国家治理层面,是一个涉及治国理政各个领域的国家治理范畴和治理要素。国家治理层面的政府收支活动之所以必要,就在于它能够满足存在于不同经济社会主体之中的公共利益(即社会公共需要),提供与各个经济社会主体公共利益相对应的公共物品和服务。换言之,它所关注和对接的是国家治理层面的基本问题。当财政上升为一个国家治理范畴和要素之后,其所履行的职能便要与国家治理层面的基本问题相对接:财政职能不再仅限于经济领域,而伸展至经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设各个领域。作为国家治理的要素,财政除了对接政府职能,还要对接国家治理领域其他经济社会主体的行为,并由此牵动经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设领域的各种活动。正是在这一背景下,党的十八届三中全会站在国家治理的高度,将财政职能高度概括为“优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安”。这一概括,无疑已经远远超出传统经济领域和政府一般职能的范畴。

(2) 财政活动主体新扩展:由单一扩展至多元。在国家治理的视界内,财政的活动主体不是单一的。除了政府,还包括企业组织、社会组织乃至居民自治组织。政府不仅是治理的主体,而且是被治理的对象;社会不再只是被治理的对象,也是治理的主体。“财政是国家治理的基础和重要支柱”揭示并带来了财政活动主体的深刻变化。以此为转折点,财政活动主体趋向于多元化:财政成为一种由政府主导、多元主体参与的政府收支活动。

(3) 财政学科属性新方向:还原于“交叉性”。“财政是国家治理的基础和重要支柱”揭示并带来了财政学科属性的深刻变化。以此为转折点,财政学科应还原于“交叉性”:一门以经济学为主导、兼容多个学科的交叉性或综合性学科,是关于治国理政的学问。

(4) 财政学理论体系新发展:以满足国家治理层面的社会公共需要为中心线索的逻辑体系架构。“财政是国家治理的基础和重要支柱”揭示并带来了财政学理论体系的深刻变化。以此为转折点,应从更高层面、更广范围的现代国家治理高度构建中国特色财政学理论体系——以满足国家治理层面的社会公共需要为中心线索的逻辑体系架构。

二、学习财政学要注意的几个问题

学习财政学需要明确其研究对象与任务,讲求科学的研究方法与学习方法,还需要借鉴古今中外财政思想与财政理论的成功经验,使我们有目的地准确把握与理解财政学的基

本理论和应用价值。

（一）财政学的研究对象与任务

财政学作为一门科学，就是要研究国家或政府分配自有资金的理论与政策，实现国家或政府的社会、政治、经济目的。一般来说，通过财政资金的分配，达到既满足社会公共需要，实现社会公平，又优化资源配置，实现效率提高；既要通过财政支持保障政府政治需要，实现社会治理的管而不死，又要根据政府科学决策进行宏观经济调控，实现经济发展的活而不乱。这种以国家为主体的分配关系，就是财政学的研究对象和内容。通俗地说，财政学就是研究在一定社会经济基础上的“三财之道”，即：立足于跨越式发展经济的“生财之道”；遵循取之有度兼顾广开财源的“聚财之道”；坚持用之有止、保障社会公平的“用财之道”。

概括地说，财政学就是要研究财政分配活动及其所体现的以国家为主体的分配关系，从而揭示财政参与社会财富（主要是剩余产品价值）的分配过程中的客观规律性。其研究重点以政府职能的运用范围为主线，以公平为前提，以效率为准则，提供政府在参与社会财富分配满足公共需要过程中的科学理论。

所谓分配关系主要是财政与企业、事业单位、集体企业、居民个人等各方面的分配关系。财政分配关系之所以特殊是与财务分配、信贷分配、价格分配等所体现的关系相比，它是以国家为主体。要从财政分配关系中揭示客观规律性，主要包括三方面：一是财政参与剩余产品价值分配过程中所体现的以国家为主体特殊分配关系的规律性；二是财政分配活动自身的规律性，即财政收入内部、财政支出内部以及财政收支之间的内在联系，防止财政活动脱轨运行；三是财政管理工作的规律性，即研究财政政策、财政制度、财政手段等运用的适当时机选择，更好地发挥财政宏观调控的作用。

财政学的任务，是通过财政分配活动情况的分析，揭示财政在保证国家实现职能的过程中形成以国家为主体分配关系的规律性，从而为政府理财提供基本知识、基本理论、基本方法，在此基础上提出财政的思想主张、财政政策、财政制度、财政体制及分配手段等，可供政府在理财活动中进行选择。总之，财政学就是研究财政的基本理论依据、财政分配关系的原理、财政运行的规律性、财政政策手段运用的选择，为国家达到一个良好的财政经济环境提供理论服务。

（二）财政学的研究方法

一门科学的研究与掌握一门科学知识都必须讲求方法，这是最基本的要求。从马克思主义观点看来，科学的方法论只有一个，那就是唯物辩证法，这是自然科学研究和社会科学研究必须遵循的唯一科学的方法论。在具体运用时，由于认识角度不同又可分为如下几种方法。

1. 理论与实践相结合的方法

从理论与实践的关系来看，任何理论都来自实践，如果理论脱离实践那就是空洞的无用的理论；如果实践没有科学的理论指导那就是盲目的实践。财政学作为一门独立的社会科学，来自财政实践又必须指导财政实践，在实践中不断充实、完善和发展。所以，理论与实践相结合是研究财政学的基本方法。

2. 定性研究与定量研究相结合的方法

从质量与数量的关系来看，多年来财政学基本上侧重于质的研究，忽视或放弃了量的分析。事实上，财政学作为国家政府理财的学问，既要从质的方面研究把握财政分配关系

的内容和社会性质,又要从量的方面分析确定财政分配总量与结构的变化规律,科学的方法应该是定性研究与定量研究相结合。因此,在学习中更应该注重定量研究。

3.静态分析与动态分析相结合的方法

从状态与趋势的关系来看,静态分析是要说明财政运行在一个时点上或者一个特定时间上的状态;动态分析是要说明财政运行在历史、现在及未来的一个区间的发展趋势。二者基本上都是对财政量的分析,相互结合才能更加准确地把握财政运行的规律。

4.规范分析与实证分析相结合的方法

从现代经济学者对方法论的认识来看,他们把马克思主义唯物辩证法从现象到本质、从具体到抽象、从抽象到具体的分析方法归结为规范分析与实证分析的统一。

所谓规范分析也称理论分析,它是规范经济学或福利经济学研究评价社会经济状态好坏标准的理论。它要回答的是“应当怎样或应当怎么办”的问题。它论证了什么是最佳状态的准则,是要努力实现的目标。这个准则本身就是评价好坏的标准。所谓实证分析也称客观分析,它是实证经济学按照事物本来面目描述其客观状况与客观规律的理论。它要回答的是“会怎样、是什么或只能怎么办”的问题。实证分析分为理论实证分析和经验实证分析。理论实证分析是根据若干基本假定前提(这些前提是从大量的经验中概括出来的),通过逻辑推理的方法对可能产生的结果作定性的分析;经验实证分析是根据调查取得的实际资料进行的实证分析。

规范分析与实证分析的区别:规范分析着重论证好坏的标准,怎样的状况是好的,怎样的状况是不好的,各种不同的做法会产生怎样的结果则不属于规范分析要解决的问题;实证分析旨在弄清事实,过去怎样,现在怎样,将来会怎样,采取某一种政策会产生怎样的结果,采取另一种政策又会产生怎样的结果,但它并不作好坏的评价。

(三) 学习与借鉴

1.坚持马克思主义与中国特色社会主义理论

财政学作为一门应用理论学科,马克思主义的政治经济学和中国特色社会主义理论的基本原理都是其理论基础。

马克思创立了科学的劳动价值学说,为政治经济学整个体系奠定了理论基础。马克思创立了科学的再生产理论,阐明了社会总资本再生产的实现条件和形式,也是国民经济协调和稳定发展一般原理。马克思在《哥达纲领批判》中提出的“社会扣除”理论,是社会产品分配的基本原则。这些基本原理对于现代财政理论研究和财政改革仍然具有极其重要的理论指导意义。

中国特色社会主义理论中关于社会主义本质和根本任务,社会主义初级阶段和发展战略及民主法制理论,尤其是社会主义市场经济、社会主义所有制和分配制度的理论,都应该作为财政学的理论基础。

2.借鉴中国财政史

根据古为今用的原则,学习、借鉴中国财政史,就是要继承我国财政史上灿烂的文化遗产,更好地把握财政的运行规律。

古代许多开明君主和杰出理财家的理财思想值得借鉴。周代周公的“勤政裕民”;春秋时期管仲的“治国之道,必先富民”;战国时期商鞅的法治主张;西汉桑弘羊的“民不加赋而天下用饶”;西晋傅玄的赋税至平、积俭、有常三原则;唐代刘晏的“理财常以养民为先”;北宋王安石的“因天下之力,以生天下之财,取天下之财,以供天下之用”;元代卢

世荣的整顿钞法、官营酒铁的措施；明代张居正的各项赋役合一、裁汰冗员的做法，丘浚的“理财之道，以生财之道为本”；清代魏源的“善赋民者，譬植柳乎！薪其枝叶而培其本根”。诸如此类的理财思想，是非常丰富的理论宝库，需要不断地研究探索。

古代提出了许多财政预算原则，如在周代就提出“量入为出”的原则；在西汉提出“量吏禄，度官用，以赋予民”；唐代提出“凡百役之费，先度其数而赋与人，量出制入”。这些财政预算的原则都需要深入地分析研究。

古代采取了许多非常成功的财政手段，如专卖、平糴法、均输、平准、屯田、均田、占田、课田；还有相地衰征、尽地力之教、初税亩、贡助彻、租调制、租庸调、两税法、一条鞭、摊丁入地等。这些确实有很大的借鉴作用。

历史本身是一面镜子。“以史为鉴，可知兴衰”，这是千古至理的名言。只有深刻领会其含义，学好中国财政史，才能更好地掌握财政学。

3. 吸取西方财政学

对于西方财政学上述所介绍的以及未能介绍的内容，都需要我们在学习时认真研究，科学汲取其合理成分，为我国财政学的丰富与发展提供理论营养。



复习思考题

1. 在财政定义上有哪些主要的观点？
2. 如何理解财政的基本特征？
3. 为什么说财政学是经济学的一个特殊分支，它与经济学的其他分支有什么不同？
4. 区分财政的起源与产生，对于其他理论研究有何指导意义？
5. 了解当代财政学研究的基本课题包括哪些内容，这对于我们理解财政学与财政学说的的发展有何意义？
6. 为什么要确立财政学的研究对象与任务？



讨论题

请查询中国近几年的财政收入和财政支出的有关数据。根据数据讨论财政做了什么，应该做什么以及它们是否符合财政的基本特征。

第二章

财政分配的理论依据



学习目标

- 1.掌握财政职能以及公平与效率之间的关系；
- 2.把握社会公共需要是市场经济条件下财政分配的理论依据；
- 3.认识政府职能的运用是财政分配的前提条件；
- 4.理解公共选择理论是财政分配主要采取的方法与程序；
- 5.了解政府的职能与作用。

第一节 财政分配的理论依据

财政分配的理论依据主要有：社会公共需要理论、公共产品理论和公共选择理论。

一、社会公共需要理论

（一）社会公共需要的概念与特征

社会公共需要是当众多个人作为一个整体时所产生的需求。它区别于个人消费的需要，是市场不能满足的需要，是具有非排斥性和非竞争性的需要。

同个人消费需要对比而言，社会公共需要具有以下特征。

（1）社会公共需要是社会公众在生活、生产和工作中共同的需要，它不是普遍意义上的人人有份的个人需要或个别需要的数学加总；而是就整个社会而言，为了维持一定的社会经济生活，为了维持社会再生产的正常运行，也为了维护市场经济的正常秩序，必须由政府集中组织和执行社会活动才能实现的需要。

（2）为满足社会公共需要而提供的产品和服务，可以无差别地由每一个社会成员共同享用，一个或一些社会成员享用这种产品和服务，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和服务，只能为某个人或某个集体所享用，排除了其他社会成员享用的可能，即具有排斥性。

（3）社会成员享用为满足社会公共需要的产品和服务，无须付出任何代价或只支付与提供这些产品和服务之所费不对称的少量费用；满足个人需要或个别需要的产品和服务，必须等价交换，支付等价方可享用，即具有竞争性。

(4) 当市场出现负的外部效应时,就需要由政府来解决,社会公共需要通过财政渠道提供的产品和劳务就带有正的外部效应特征。所谓外部效应是指一个消费者或生产者对其他消费者或生产者带来利益或造成损失,外部效应根据承受单位受益或受损,分为正的外部效应和负的外部效应。在相互作用的经济单位中,一个经济单位对其他经济单位产生正的外部效应或负的外部效应,而该单位又没有从其他单位获得报酬或未向其他单位支付补偿,就会发生私人成本和社会成本的偏离、私人收益和社会收益的偏离。

(5) 满足社会公共需要的物质手段只能来自社会产品的剩余部分,如果剩余产品表现为价值形态,就只能是对“M”部分的抽取。显然,在社会产品仅能满足个人的最基本生活需要的时期,不可能出现社会公共需要,提出满足社会公共需要的命题就是荒谬的了,现代财政征收个人所得税,也要扣除个人及其家属的必需的生活费用。但反过来说,并不是剩余产品的全部都用于满足社会公共需要,如封建社会皇室的需要是来自剩余产品,资本主义社会资本家的个人需要是来自剩余价值,社会主义企业留利中的公益金部分,也是来自剩余产品价值。

(二) 社会公共需要的内容与层次

社会公共需要的范围颇广,可以分为不同的层次,而不同层次的社会公共需要的性质是有所不同的。

第一层次是国家保证执行其职能的需要,包括国家执行某些社会职能的需要,诸如防务、外交、司法、公安、行政管理以及普及教育、卫生保健、基础科学研究和生态环境保护等。这类需要是典型的社会公共需要。

第二层次是介乎社会需要和个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要,其中一部分或大部分,也要由国家集中分配来满足。比如,大学教育便是一个适当的例证。大学教育这种需要并非全体社会成员都可以享受,由于招生名额所限,进入大学学习具有竞争性和排斥性,而且可以对享受大学教育的人收取费用,从这个角度看,大学教育具有个人需要的特征。但大学教育也可以归属社会公共需要之列,因为大学教育为国家培养高级专门人才,是任何社会的存在和发展所必需的,学生学得的知识 and 技能也具有外部效应。

财政支出中的收入转移项目,如价格补贴、抚恤救济金、社会保险基金等,也属于这类需要。转移收入不是全体社会成员共同享受的,它的受益限于特定的对象,但这种需要是由政府拨付转化为个人消费的,政府财政支出首先还是满足社会公共需要。

第三层次是大型公共设施,甚至包括基础产业和自然垄断产业,如邮政、电信、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁等。我国实行社会主义市场经济,公有制在国民经济中应占主导地位,主要体现在国家和集体所有的资产在社会总资产中占优势,国有经济控制国民经济命脉,并对经济结构调整和经济发展起主导作用,因而由政府出资兴办。

二、公共产品理论

世界上存在着无数种可以满足各类需要的商品,其中绝大部分是用于满足私人需求的商品,另一部分是诸如国防、法律、航标、公路、环境保护等方面的商品,主要用于满足公共需要。用于满足私人需要的物品就是私人商品,而用于满足公共需要的物品则是公共商品。公共商品的英文词汇是 public goods,有人将其翻译为公共产品,有人将其翻译为公共物品,还有人将其翻译为公共产品或公共商品,在使用上其实都表达的是一个意思。

资源配置是指经济资源在公共部门、私人部门以及公私部门内部的配置。资源配置并

利用的结果生产出两类产品,即公共产品与私人产品,二者具有不同的特征。一般来说,在消费过程中具有非竞争性和非排斥性的产品是公共产品,在消费过程中具有竞争性和排斥性的产品是私人产品。准确地说,公共产品在提供及生产上具有非竞争性,在消费上具有非排他性;私人产品在生产提供上具有竞争性,在消费上具有排他性。

(一) 公共产品的特征

1. 公共产品的提供具有非竞争性

公共产品具有“非竞争性”主要是指其生产或提供没有盈利、回报,就使得在市场上无法通过竞争方式提供这些公共产品。这些通常都是纯公共产品,而介于私人产品与服务 and 公共产品之间的准公共产品,也无法通过市场来有效配置。公共产品的供求具有非竞争性,供给方面通常由政府垄断(私人和企业也可能提供少量公共产品,但构不成对政府的竞争力量),需求方面人与人之间无须为争夺公共品的消费权而竞争。

一般来说,政府是公共产品的主要生产及提供者,政府本身就是一种社会需要的公共产品,政府利用自身收入满足社会公共需要的有形商品与无形服务的提供。一旦确定政府为公共产品的主要生产及提供者之后,政府就是出资人,至于政府自己直接生产和提供,还是利用市场经济人进行生产和提供,则另当别论。

对于竞争性的理解主要应该局限在生存竞争与市场竞争范围,人类社会的竞争是以生存竞争为基础,以市场竞争为中心展开的。所谓竞争在经济领域主要是产品竞争、企业竞争、行业竞争、营销竞争等,实际上是一种经济竞争,也是生产活动的竞争。这样对于公共产品的非竞争性理解也应该从其生产与提供的角度出发,否则就不能真正理解其非竞争性的准确含义。

2. 公共产品的消费具有非排他性

公共产品的消费具有非排他性主要是指一部分人对同一公共产品的消费,不会或无法排斥其他人的消费。这种特征主要表现在三个方面。

(1) 公共产品具有普遍性,在技术上不易排斥众多的受益者。这种非排他性是指产品在消费过程中的这样一种性质,即一些人对这一产品的消费不会或无法排斥另一些人对这一产品的消费,一些人从这一产品中受益并不会影响另一些人从这一产品中受益。同一产品为大多数人所共享而不存在利害冲突。或者说,对于这种产品而言,增加消费者的边际成本为零。例如,国防服务是用于保护全体公民的,它并不会因一些人享用这项服务而影响另外一些人享用这项服务的数量和质量。另外,增加一个享受国防服务的公民也不会导致国防费用的增加。还有如广播、电视节目的播出,只要在可以接受的范围内,任何人都可以收听、收看,所得信息可以被任何人或单位使用。

(2) 在有些情况下,公共产品的排他性消费在技术上是可能做到的,但是从成本与效率考虑则是没有必要的。如城市的路灯,它是为城市所有晚上在马路上通行的人和车辆服务的,要想将某些人排斥在路灯的服务之外,在技术上是可以做到的,即在每个路口设一个收费岗,不交费不能上路,但这样做成本太大,在经济上是不可行的,这种排他成为得不偿失的事情,也违背了公共产品提供的初衷。还有如行车稀少的公路、游人较少的公园,在技术上设置排他消费并不困难,但由于增加消费者几乎不增加成本,如果设排他装置进行收费,将进一步降低公路和公园的利用率。

(3) 在另外一些情况下,公共产品的提供成本较高,使得这类公共产品的完全非排他性消失,结合科学技术的发展应用,设立排他装置是可能的也是必要的,同时设排他装置

的成本大大降低。如科学技术的发展就为一些特别电视节目收费提供了新手段，电视台可以采取技术性措施（如对相应电视频道加密），将那些不交费的人排除在消费者之外。未来一些公共产品从完全非排他性转向部分排他性，从免费转向收费是一个方向，但它毕竟只是一小部分公共产品，而不是公共产品的主流。

一般说来，公共产品还具有另一比较明显的特征，那就是产品的不可分割性，即任何一个消费者消费的某一公共产品的数量就是该公共产品的总量。而私人产品具有可分割性，即某私人产品的总量等于每一个消费者实际消费量的总和。

公共产品的种类很多，除上述的国防、电视、路灯、马路外，还有司法、警察、外交、行政管理、义务教育、公共卫生、基础设施等。而我们日常生产和生活中所涉及的绝大部分产品都属私人产品的范围。

（二）公共产品的生产和提供

1. 提供公共产品与私人产品的区别

提供公共产品与私人产品的区别主要表现在市场机制与产品定价两个方面。

（1）市场机制。私人产品是通过市场机制提供的，即通过个别消费者与个别生产者之间的交易来实现。市场机制提供产品的基础是交换，即等价交换。而要交换，交换的对象应当具有完全的产权，在产权转移的基础上使私人产品具有竞争性和排斥性。相反，公共产品的提供不能通过市场机制，它的提供只能通过非市场机制。公共产品非竞争性与非排斥性的特征使得对公共产品的消费不以交换或产权转移为基础，于是市场机制在此失效。

（2）产品定价。在私人产品的提供中，产品的买卖双方是通过出价与要价的方式决定产品买卖，若消费者不出价或消费者出价不符合销售者的要价要求，销售者就不卖出产品。在公共产品的提供中，公共产品的特征使得作为消费者的社会成员都想做“免费搭车者”而不愿主动出价，不愿显示从公共产品中受益的效用估价。这样，提供什么样的公共产品，提供多少只能采用公共选择的方式进行。

2. 提供公共产品与私人产品的部门

公共产品由公共部门来提供，私人产品由私人部门来提供，这并不意味着公共产品必须由公共部门来生产，私人产品必须由私人部门来生产。实际上，公共产品也可由私人部门来生产，私人产品也可由公共部门来生产，前者如西方国家的军备产品，其相当大的部分是由政府出资交给私人部门生产的，后者如社会主义国家国有企业生产的产品。

3. 公共产品生产提供的四种组合方式

A 是“公共生产—公共提供”，绝大部分公共产品属于这种组合方式；B 是“私人生产—公共提供”，如军备产品等；C 是“公共生产—私人提供”，如国有的港口、码头、企业由私人经营；D 是“私人生产—私人提供”，如慈善事业、私立中小学教育等（见表 2-1）。

表 2-1 公共产品与私人产品的提供及生产之间的组合关系

	公共部门	私人部门
公共部门	A	B
私人部门	C	D

4. 公共产品表现为“公共商品”，私人产品表现为“私人商品”

正确认识公共产品与私人商品的性质和边界，具有重大的理论与实际意义。其实，公

共产品除了非竞争性与非排他性特征以外，还具有如下特征。

(1) 兼容性。公共产品具有消费兼容性或效用共享性，这是其非排他性的另一种表述。

(2) 平等性。公共产品效用的分配具有均等化特征，每个人都与其他人一样，无差异地享有同质等量的权利，在公共产品面前人人平等，任何人都不能享有比其他人多的效用，更不能独占公共产品的消费权。

(3) 公益性。公共产品具有正外部效应，即公共产品的投资效益是外部化、社会化的，投资者、生产者和供给者不能独自享用，而必须与其他社会成员共享公共产品的效用。

(4) 强制性。公众消费公共产品的收费由国家通过税收手段强制完成，再生产由财政拨款维持和扩大，消费者不能自由选择。

(5) 不可分割性。公共产品的效益牵涉到对一个人以上的不可分割的外部消费效果。效用的不可分割性与受益的不可阻止性是一致的。

(6) 对人的行为具有不同导向作用。公共产品具有引导人们的平等意识和公益行为的功能，有利于增进社会的公平、公正和长期稳定发展，但会诱发个人的偷懒和搭便车行为。

因此可以得出结论：生产和供给公共产品的任务由政府来完成，生产和供给私人产品的任务则由市场来承担。公共产品与私人产品的属性就是政府、市场、企业的合理边界，这也是厘清政府与市场关系的关键所在。

(三) 混合产品

以上所说的公共产品和私人产品是全部社会产品的两个极端，尽管它们的数量很多，在全部社会产品中所占的比重也很大，但是在现实生活中，有些产品并没有像公共产品和私人产品那样泾渭分明，而是公私产品的特征兼而有之。它们或者只具有非竞争性，而不具有非排斥性，或者只具有非排斥性，而不具有非竞争性。这是一些处于公共产品和私人产品之间的产品，这些产品是不完全的公共产品，通常称为混合产品。

1. 混合产品从消费特征可分为两种

一种是具有非竞争性，又具有排斥性的产品。如公园，多进一个人并不影响其他人在公园的游玩活动，也即多一个消费者并不会增加边际成本，所以具有非竞争性。但是要想不让某个人进入公园则是可行的，即不买票者不得入内。这就意味着收费可以不让某些人享受公园提供的服务，该产品具有排斥性。收费的道路、桥梁等也是这种产品。另一种是具有非排他性但又具有竞争性的产品。如闹市拥挤的街道，每个人或每辆车都可在该街道通行，即具有非排斥性，但一个人或一辆车的进入就必然影响另一个人或另一辆车的进入，即具有竞争性。街心公园、小型广场等就是这种产品。

可见，实际上资源的配置并利用最终生产出三类产品，即公共产品、混合产品和私人产品。上述三类产品可通过表 2-2 的方式判别。

表 2-2 从消费特征的判别方式

产品消费特征	排斥性	非排斥性
排斥性	A. 私人产品，如衣食住行等用品及企业的生产资料等	B. 混合产品，如拥挤闹市的街道、街心公园、小型广场等
非排斥性	C. 混合产品，如收费的道路、公园、桥梁、私立学校等	D. 公共产品，如国防、司法、行政管理、公共卫生、环境保护、基础设施等

2.混合服务从生产提供特征也可以分为两种

一种是具有非竞争性，又具有排斥性的服务。如高等教育，我国以公立大学为主，在提供上具有非竞争性，在消费上由于进入大学接受教育的毕竟是一少部分人，具有排斥性。另一种是具有竞争性，又具有非排斥性的服务。如企业为了扩大产品销售在电视上播出产品广告，本身具有竞争性，而接受的人越多越好，具有非排斥性。如果考虑生产提供的竞争性因素，上述三种服务可以从表 2-3 的方式判别。

表 2-3 从生产提供特征的判别方式

服务提供及消费特征	排斥性	非排斥性
有竞争性	私人品	共同资源
非竞争性	俱乐部产品	纯公共品

当然，还可以用另一种形式对混合产品进行表述，如表 2-4 所示。

表 2-4 以物品的分类来判别的方式

物品的分类	有排他性	无排他性
有竞争性	A.私人服务，如私人开设旅店、饭店等	B.混合服务，如企业播出商品广告等
无竞争性	C.混合服务，如高等教育等	D.公共服务，如基础义务教育等

从表 2-5 中可以看出，公共产品基本可以分为三类。第一类是纯公共产品，即同时具有非排他性和非竞争性，如国防、公平的收入分配、有效率的政策或制度、环境保护、基础科学等。第二类公共产品的特点是消费上具有非竞争性，但是可以较轻易地做到排他，如公共桥梁、公共游泳池以及公共电影院等。有人将这类物品形象地称为俱乐部产品（club goods）。第三类公共产品与俱乐部产品刚好相反，即在消费上具有竞争性，但是无法有效地排他，如公共渔场、牧场等。有学者将这类物品称为共同资源。俱乐部产品和共同资源产品通称为“准公共产品”，即不同时具备非排他性和非竞争性。准公共产品一般具有“拥挤性”的特点，即当消费者的数目增加到某一个值后，就会出现边际成本为正的情况，而不是像纯公共产品，增加一个人的消费，边际成本为零。准公共产品到达“拥挤点”后，每增加一个人，将减少原有消费者的效用。

三、公共选择理论

公共选择理论可以定义为对非市场决策的经济学研究，或者简单地说，是对政府决策过程的经济分析。在经济学家们看来，政治不过是经济交易过程的延伸。从本质上说，政治家、官僚或国家代理人同私人经济中的个人一样，也是一种“经济人”，他们同样是个人的私利的追求者。在公共选择领域做出决定的人和其他人没有差别，既不更好，也不更坏，这些人一样会犯错误，他们的行动本身也要受到一些规则与约束的影响。这些规则与约束同样是人类创造的，不一定比其他任何社会组织的规则更加正确无误。由此出发，他们将经济交易和政治决策这两个人类行为的基本方面纳入单一的私人利益分析模式，并在此基础上，运用经济学的方法解释个人偏好与政府的公共选择的关系，研究作为投票者的消费者如何对公共产品或劳务的供给决定表达意愿。

（一）公共选择理论的研究对象与方法

公共选择理论的研究对象是政府的决策机制，即如何从组成一个社会的全体成员的众多的个人偏好中得出一个集体的偏好。政府的财政活动应该是一种取之于社会、用之于社会的活动。政府一方面以税收、公债等各种形式取得财政收入，另一方面又将这些收入转化为支出，用于提供公共产品，组织收入再分配，促进经济稳定发展等项目。政府关于财政支出的项目和规模以及财政收入的形式和数量的决策理所当然应由全体社会成员共同做出，这样才能反映全体社会成员的共同偏好。在不同的社会发展阶段或不同的社会制度中，这种政府决策或公共决策做出的方式存在很大差别。①依靠习惯或宗教法典做出决策。在原始部落和奴隶社会中，我们可以发现这种依据共同接受的习惯或宗教法典做出有关共同事务的公共决策的方式。②依靠独裁做出决策。有关社会共同事务的决策是由一个人或少数几个人做出的。③依靠集中计划做出决策。由中央制定有关社会经济事务的决策，运用强制手段将此决策加以实施。④依靠投票做出决策。全体社会成员通过投票方式直接或间接地共同做出与他们有关的事务决策。

公共选择理论研究公共选择问题所采用的基本方法不同于传统政治学的公共利益分析方法，它采用的是私人利益分析方法。公共利益分析方法认为，公共利益的存在是一种自然法则。国家是超凡至圣的，是公共利益的反映。在社会中存在一个以公共利益的存在为前提，以提供公共产品来表示公众愿望的集团（政府及其官僚）。私人利益分析方法认为，国家不是神的创造物，并不存在无所不在和正确无误的天赋。国家是一种人类组织，它做出的决策和其他人做出的决策没有差别，既不更好，也不更坏。政府及其官僚的行为也要受到一些规则的约束，这些规则是人类创造的，它们不一定比其他任何社会组织的规则更加正确。官僚们与普通人一样也是理性的、追求自身效用最大化的“经济人”，他们也会犯错误。可见，公共选择理论的研究方法是将市场经济与政治决策这两个人类行为的基本方面重新纳入单一的私人利益分析模式之中。私人利益分析方法是分析私人经济时使用的方法，在公共选择领域，该方法可以解释许多政治行为。

（二）公共选择机制与市场机制的异同

通过公共选择机制确定财政收支决策与通过市场机制确定产品的买卖决策有一些共同之处：做出与一般经济学相同的各种行为假定（理性的、功利的人）；对个人偏好做出类似于市场的描述；提出和传统的价格理论一样的问题，在人们偏好以及决策程度给定的条件下，是否存在某种均衡状态？它是否符合效率与公平的目标？等等。尽管如此，公共选择所研究的政府决策行为与个人市场决策行为还是有很大不同的，这些不同给公共选择研究带来复杂性和挑战性。

1. 偏好表达方式不同

市场决策下，个人是通过用货币购买来表达对不同产品的偏好的，这就像人们用货币在进行投票，但由于各人的收入不等，因而投票权的大小不一，各人权力的大小取决于他对生产所做贡献的大小。而政府决策，公众偏好往往是通过选票来表达的，各人表达自己偏好的能力取决于政治程序。在直接民主制度中，每个人都有同等的投票权；在间接民主或其他政治制度中，有些人的偏好能够更大程度地影响决策结果，而另一些人则可能不能通过投票方式来表示自己的偏好，或者即使表示了对决策结果的影响也很小。在这种情况下，个人没有充分的动力显示出自己的偏好。市场购买行为是取得自身利益的必要条件，他不购买就不能得到自己所需要的产品。而政府决策是一种公共产品，公共产品的非竞争

性使得政府决策所产生的利益由所有人享受，而非排斥性诱使人们对投票采取事不关己的态度，因为政府所提供的公共产品不论你是否参加投票都可以同样享受到，而自己所承担的成本只占其中微不足道的份额。另外，个人偏好的表露对决策结果产生的影响很小，对于个人来说，参不参加投票结果可能没有什么区别。如果政府提供公共产品的成本是根据个人偏好不同而分摊，人们就会隐瞒自己的偏好或歪曲地显示自己的偏好，以避免或减少成本的负担，同时又享受同样的利益。即使成本不是按个人偏好来分摊，人们也无足够的激励去显示真实的偏好，因为显示偏好（比如，去投票）需要花费一定的成本（时间、精力），而享受的收益并不比不显示偏好（不负担成本）更多。

2. 偏好体系不同

对私人产品，个人可以通过市场购买自己所需要的产品。在这种情况下，每一项决策都只取决于各人自己的偏好。而对公共产品来说，决策涉及众多不同的偏好，依靠众多的不同偏好来进行一项共同的决策。政府试图将各种不同的投票者的偏好综合为统一的社会偏好，但这种社会偏好往往不可能同时符合所有个人的偏好。

3. 强制性

私人产品在市场决策中，买卖都是自愿的，每个人都在给定的客观条件下取得自己满意的结果；而公共决策的结果往往是一部分人拥护，另一部分人反对，政府总是不可避免地要牺牲一部分人的利益去满足另一部分人的利益。一旦做出了公共决策，不管你是否赞成，都必须接受，并遵照执行，承担规定的成本份额，因此具有一定的强制性。

（三）公共选择中影响选民态度的因素

在具体分析各种政治程序所产生的决策结果之前，我们首先分析一下影响个人在决策过程中的态度（赞成还是反对）的若干因素，这些因素也是公共决策的基本内容。

1. 公共项目的种类

公共决策的一项重要内容是决定政府所提供的产品或服务的种类。显然，各人对不同的公共项目有不同的利益取舍，有不同的效用评价，有的人可能认为社会治安值得政府花更多的钱，另一些人则认为交通或环境保护更为重要一些。总之，不同的人对某一种类型的公共产品的重要性会有不同的评价。这种评价可以用需求曲线来表示。人们总是倾向于赞成与自己切身利益相关的或者自己对它的效用评价较高的公共项目，或者在某种项目组合中，给予这些项目以更高的权重。因此，政府打算花钱干什么以及在公共项目的各种组合中打算采取哪种组合直接影响到投票者的态度。

2. 公共项目的成本分担方式

个人对公共项目的效用评价并不能直接决定投票者的态度，即使他认为某个项目对他个人来说有很大效用，他也要将效用与他所必须支付的成本相比较才能决定赞成还是反对。如果成本分担方案对他很不利，这一公共项目需要他承担的成本很高使他认为得不偿失，那么他就会反对这一项目。反之，若某一项项目的效用并不很高，但投票人所承担的成本份额很小，或者可以不承担成本，他就有可能投赞成票。公共项目的成本如何分担将影响到个人对这一项目的态度，同时也是公共决策中的一项重要内容。

3. 公共项目的规模

如果公共项目的种类和成本分担方式已定，每一个人就有了给定的需求曲线和成本曲线，这就决定了各人心目中理想的公共项目规模，这一规模应能使该投票者的净效益达到最大化，在这一提供水平上，个人的边际效用等于边际成本。

四、公共选择规则

公共选择程序也是一种政治均衡。所谓政治均衡，是在一定的规则下，就一种或多种公共产品或劳务的供给量以及相应的税收在人们之间的分配份额所达成的协议。公共产品或劳务的生产成本与效益的大小以及投票者获得有关信息的难易程度，是决定政治均衡状况的主要因素。投票者最偏好的政治结果是政府所提供的公共产品或劳务的数量达到这样的水平，即他所承担的税收份额与该种公共产品或劳务的边际效益恰好相等。而在投票者最偏好的政治结果中，处于中间状态的反映所谓中间投票者意愿的公共产品或劳务的产量，往往是多数规则下的政治均衡。

通过投票方式进行公共选择有两种形式，一是直接民主形式，即全体公民一人一票，直接参加公共选择的决策过程，这种形式又称为全民公决；二是间接民主形式，即由全体公民选出的代表参加公共选择的决策过程。公共选择采取何种形式主要由公共选择议案的重要程度及当时的具体情况而定。不论是直接民主形式还是间接民主形式，在决定一项公共选择方案能否通过时其所遵循的规则一般有以下几种。

1. 简单多数规则

每个公民（或公民代表）都有一票，在计算了赞成票和反对票后，简单多数票获胜，即使是多一票也是胜者。它是西方国家在决定财政支出和税收方案时经常采用的规则。

2. 合格多数规则

通常是以达到 $2/3$ 的选票为合格多数。在计算了赞成票和反对票后，获得 $2/3$ 的多数票获胜。它适用于特殊重要的议案，如一个国家修改宪法方案，推翻总统否决权，对政府的不信任案等。

3. 相对多数规则

这是一种从理论上可以选择的规则，即在可供选择的方案较多时，投票人对所有方案排列出顺序，对最佳选择排为 1 号，一直到最后的方案为止（如果是 10 个可供选择的方案，则顺序号从 1 开始，最后的顺序是 10）。将全部投票者的顺序号相加，得到最低的顺序数总和的方案获胜。

4. 数点选举规则

这也是一种从理论上可以选择的规则，也是在可供选择的方案较多时可以使用的一种选举规则，即每个投票人都拥有一定数量的点（如每个人有 10 个点），投票人可以根据自己的意愿把 10 个点在可供选择的方案中进行分配，可以把 10 个点全部投于一个最佳方案，也可以在几个方案上任意分配点数。将全体投票人投出的各方案点数相加，得到最多点数的方案获胜。

以上这些规则可统称为多数规则，在实际运用中，简单多数规则和合格多数规则是最常用的两种规则。以下内容的分析就是以这两种规则为依据进行的。

五、政治行为的经济分析

参与公共选择过程的投票者、政治家（政党）、官僚以及特殊利益集团的行为各有其特点。投票者只有在参加投票获得净效益，或确信其投票可以对投票结果发生影响的情况下，才会乐于参加投票；政治家（政党）的追求目标是选票最大化，故其所提出的竞选方案或提案总是设法向符合中间投票者意愿的结果倾斜；政府机构的官僚们并不以营利为目的，

而以权力极大化作为追求目标，这就导致了政府预算规模和公共产品或劳务的供给量总是高于其最佳状态水平；特殊利益集团往往通过对政府官员、投票者施加压力或影响，来谋求对其成员有利的提案的支持，其活动常常左右公共选择的结果。

公共选择的过程实际上是一种政府决策过程，这一过程的参与者主要有选民、政治家和政府机构中的官僚们三类。与公共选择过程的政治性相适应，这些参与者在公共选择中的行为也可视为政治行为。政治行为的经济分析就是从经济的角度来研究公共选择过程中各参与者的政治行为。

1. 选民的行为特点

选民是拥有选举权的公民，在民主社会中，政治家及政府官僚们的权力是选民赋予的，在公共选择过程中，选民的行为对公共选择过程具有重要影响。按经济人的假定，选民的行为具有如下特点。

(1) 公共决策是一项公共产品，因而选民会出现“搭便车”行为。

公共决策一旦做出，它的受益对象是社会全体成员，不论一个人参加投票与否，他同样可以像其他人一样享受到公共决策所带来的好处。选民参加投票要花费一定的个人成本，要抽出一定的时间到投票站去，尽管这一成本不大，但这一成本的付出与他是否能得到公共决策所带来的好处并无直接关系。人们也许会说，如果他参加投票，他就能表达自己的意愿，选择能代表自己利益的候选人，这不是会给他个人带来好处吗？问题在于，当投票人数众多时，某一个人的投票对结果的影响是微乎其微的，甚至根本不会对结果产生任何影响。这时，采取事不关己，随别人去决定的态度被认为是合乎个人利益最大化目标的。

(2) 由于公共决策的特殊性质，选民的态度往往是自相矛盾的。

因为公众投票不可能在公共决策的所有方面得出结果，候选人只是提出一些笼统的、框架性的方案，而许多具体问题则有待于政治家通过一定程序逐个地进行决策。这样，整体性的公共决策就被分割成若干相互之间缺乏权衡的部分，使得选民的态度出现自相矛盾。表现之一是，在公共收入政策方面，选民们总倾向于少纳税，反对增加税收，但在公共支出方面，选民们又希望政府能够免费提供更多的产品或服务。在市场的私人决策中，付出与获得是一个统一过程，要多得到产品或服务就必须多付钱，在既定条件下，少付出而多获得是不可能的，或者是违规的。然而在公共决策中，付出与获得被分割成两个相互独立的过程。从个人来看，付出多，获得未必会等比例得多，因此个人指望能少付多得；从选民全体来看，少付多得也是可能的，因为政府可以通过借债来支持公共项目，而这种债务可以让后人去承担。选民的自相矛盾表现之二是，他们一方面希望控制政府规模，使得更多的钱可以留在自己口袋里，由自己来支配；但另一方面，他们又竭力主张扩大与自己切身利益密切相关的公共项目的规模。由于每一个公共项目都有一批既得利益者，要满足各类人群的要求就会使公共部门总体规模失去控制。

(3) 具有共同利益的选民在公共选择中往往会形成各种特殊利益集团。

尽管在选举中，每个选民都同等地拥有一个投票权，但在决策过程中个人所发挥作用的能力是不相同的。前面已经谈到，由于公共决策的公共产品性质，有的选民会“搭便车”，采取事不关己、听之任之的态度。这些选民所拥有的投票权就不会产生实际作用，但是，正如实际中所观察到的那样，并不是所有选民都会持这样一种态度，总有一部分选民会积极地参与决策过程，因为公共决策总会与某一部分人的利益有特别密切的联系。例如，提高关税使国内汽车生产者能获得很大的好处，免费教育的受益者是学生和家長，农产品

补贴将使农产品生产者，特别是有较多剩余产品的生产者获得更多的收入。

这种与某一公共项目有密切利益关系并在公共决策中发挥重要作用的群体我们称之为特殊利益集团。一般情况下，某一具体的公共项目或决策，总会使一部分人受益，另一部分人受损，这样就会在某一公共决策问题中产生两个利益相互对立的群体。并非所有这样的群体都能形成我们所说的特殊利益集团。当受损的一方人数众多（消费者），但每个人的损失并不大，大家都采用事不关己，让别人去争取利益，自己则“搭便车”的态度时，这一群体就不会在公共决策中发挥积极作用。而如果另一方，虽然人数较少，但每个人受益较大（生产者），他们就有可能力争自身利益，为此采取集体性的行动，对公共决策（如提高进口关税）产生影响。特殊利益集团之所以能对决策过程产生重要影响是因为它能够降低本集团成员了解信息，对政治家进行游说、贿赂和参加投票的成本，此外还由于集团成员的特殊社会地位。

2. 政治家的行为特点

政治家是由拥有选举权的公民通过选举程序产生的公民的政治代表，这些代表不是终身的，而是有任期限制的，他们能否成为代表或继续成为代表，取决于选民是否投他们的票。

从经济人的角度看，政治家感兴趣的不是社会资源的有效配置，他们所追求的只是通过获得最多的选票而被选上或再次被选上。他们具有如下行为特点。

（1）政治家追求的是自己的利益，而不是追求某种意识形态的目标或公共利益。

（2）政治家是凭选票最大化实现自我利益的。

（3）政治家是以自己提出的社会改革方案或政策来争取选票的。

（4）政治家提出的改革方案只有符合大多数投票人的偏好才能实现选票最大化。

（5）政治家提出的改革方案只有做到以下两点才能符合大多数投票人的偏好。首先，在收入政策方面，政治家将更多地倾向于用发行公债来代替税收。增加税收就意味着选民个人收入要减少，容易引起选民的不满，而发行公债并不需要强制性地减少选民个人的收入，虽然公债的偿还最终还是依靠税收，但承担这一税收的是未来的选民，因此，对现在的选民来说比较容易接受。其次，在支出政策方面，政治家将倾向于扩大公共支出的规模。因为每一个公共项目都与一定的社会群体利益相联系，特殊利益集团将通过各种方式来影响政治家，违背他们的愿望将会招到一批人的反对，从而失去选票；每一个公共项目的管理者都会利用其信息优势来影响政治家的决策，实现本部门规模的最大化；公共支出的规模越大，政府能干的事就越多，就越能突出本届政府的政绩。当然，决策时某些项目被否决或压缩是完全有可能的，这里主要是指支出规模超过税收收入所能支持的范围。

3. 官僚的行为特点

官僚们是以政府部门管理者的角色从事活动的，其主要职责是执行公共决策而不是做出公共决策。然而，由于他们在整个政府活动中所处的特殊地位，使得他们的行为对政治家的决策过程产生重要影响，所以，他们实际上也是公共决策过程中的一个主要角色。

官僚在政府活动中的特殊地位表现如下。

（1）作为管理者的官僚的工作具有较强的技术性，官僚们不能像政治家那样经常更换，否则将使工作停顿或脱节，如市政工程、环境保护、公共教育、公共卫生、社会保障等方面都需要有相对稳定的、熟悉本行业的专家来进行管理和实施。为了保证公共管理工作不受政治变化的干扰，一些国家甚至规定公共管理者不得被解雇，以避免“一朝天子一朝臣”

的情况出现。管理者一般来说是相对稳定的。

(2) 尽管管理者的职责是执行指令，但一项指令不可能规定实施过程中的所有细节，管理者总是在不同程度上拥有自行决策的权力。

(3) 政治家的决策需要信息，公共项目需求方面的信息来自选民，而供给和成本方面的信息则依赖于管理者，因为管理者直接参与各项具体业务，其对实际情况了解得更多、更细致。管理者所提供的信息将影响政治家的决策。管理者的这种独立性使之在公共决策过程中具有独立的行为特点，同时也表明在这一过程中，管理者决不处在单纯接受指令的地位上，其对政治家的决策会产生重要影响。

从经济人的角度讲，官僚追求的也是私人利益，但他们与公共选择中其他行为主体追求私利的具体方式是不同的。

选民是通过“搭便车”、结成利益集团等方式实现自身私利的；政治家是通过获得选票最大化的方式来实现自身利益的；官僚们实现自身利益的方式是追求本部门规模最大化。原因如下。

一方面，官僚是政府机构中某一部门的负责者，这一部门的发展状况反映了官僚的工作业绩。要使本部门有很好的发展就必须增加预算投入。为此，官僚们为本部门争取的预算资金越多，其工作效绩也就越显著，工作效绩越显著，就越能显现其工作能力，这样就可以增加官僚晋升的机会，扩大其权力范围和社会影响，为谋得高薪、特权、权力等好处打下良好基础。

另一方面，由于政府机构提供的公共产品不存在竞争，缺乏竞争则缺少刺激，公共部门的效绩也就难以提高。公共产品不以价格形式出售，社会公众就不能对政府机构做出准确、敏感的评价；官僚们不以追求利益为目标，这就难以降低公共产品的成本。这样，官僚们往往尽可能强调本部门工作的重要性，夸大或扩大本部门预算规模的积极意义，有意低估项目的成本以诱使政治家支持本部门项目，或是在项目决定后，高估成本开支以便得到更多的预算资金。

由于政治家信息有限，无法做出准确判断，官僚们就在某种程度上左右着政治家的决策。

第二节 财政职能

财政职能源于政府的经济职能，在市场经济下，由于从经济角度看政府职能范围包括资源配置、收入分配和经济稳定三大类，所以财政的职能也相应地分为资源配置、收入分配和经济稳定三项内容。

一、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

论做何种理解,资源配置就是运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构以及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。

资源的最适度配置问题,在经济学意义上的效率准则被称为“帕累托最优”或称“帕累托有效”。这一准则认为,资源配置已经达到这样的状态,即经济运行达到的效率已使一部分人改善处境必须以另一部分人的恶化为代价。这样就引申出“帕累托更优”和“帕累托改善”的概念,如果改变资源配置后与改变前相比,同时符合以下两个条件:一是至少有一个人处境变好;二是没有一个人处境变坏,那么我们改变资源配置就可达到“帕累托更优”,这种资源配置的改变称为“帕累托改善”。当一种资源配置的状态不可能达到“帕累托更优”或不可能进行“帕累托改善”时,就是一种帕累托最优的或最有效率的资源配置状态。

伯格森、萨缪尔森等人又提出社会福利函数理论,认为帕累托的最优条件是有用的,但帕累托的最优状态不是一个,而是许多个。阿罗又提出社会福利函数在理论上是有条件的,从实际来看是很困难的。总之,自帕累托准则问世以来,许多经济学家对之修正或阐发,并探讨将该准则运用于现实经济生活问题。尽管有人宣称,他们已经成功地证明了该准则的现实性,但多数人认为这一准则在现实中是不可能完全实现的。因此,帕累托准则的意义不过是为市场经济提供了一个最合理配置资源的理论状态,作为一个参照系努力向这种状态逼近。

(二) 社会主义市场经济的配置机制

所谓机制也称机理,原指机器的构造和工作原理,现在借指有机体或政治、经济的工具(手段)构造、功能特性及相互关系等。不同经济体制下的资源配置的机制是不同的。计划经济体制下,无所不包的计划配置起主导作用,计划配置排斥了市场配置,也削弱甚至排斥了财政配置;市场经济体制下,自然是市场配置起主导作用。从总体上说,市场配置是有效率的,也可以说迄今还没有比市场更有效率的配置机制。市场配置并不排斥财政配置,而是相反,只有市场配置与财政配置相结合,才能达到优化资源配置的目标。至于为什么要有财政发挥配置功能,实际上在论述社会公共需要时已经做出说明。

市场对满足诸如行政、国防、司法、公安等社会公共需要是无能为力的,而这些部门又是社会和经济正常运行之必需。市场原则是等价交换,要求利益边界和所有权的精确性。而社会公共需要具有非排斥性,具有外部效应,它是一种社会公众的集体需要,每个人享受的份额无法精确计量,即使收费享受也难以和每个人享受的份额相对称。就这个意义上说,财政是一种模糊经济学。市场经济只有具备充分竞争的条件才可能达到效率配置的最佳状态,即使市场体系比较完善的发达国家也不具备这种条件,处于体制转换中的中国更是如此,如价格扭曲,市场体系还在培育中,地区封锁,收入分配体制不健全,商业欺诈和假冒伪劣商品等,都妨害市场竞争,从而需要通过满足社会公共需要过程为市场配置创造公平竞争环境。非竞争性产业、耗资大而周转慢以及起主导作用的产业投资,也要由财政提供社会公共需要来保证。

(三) 资源配置的财政机制

财政配置资源的手段主要有以下几种。

1. 资源在公私部门之间的配置

根据社会主义市场经济下政府职责确定社会公共需要的基本范围,确定财政收入占国

民收入的合理比例，从而符合高效的资源配置原则。

2. 资源在财政内部的配置，优化财政支出结构

财政支出结构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，都表明财政配置功能的大小，并对社会资源的配置状态起重要作用；合理安排政府投资的规模、结构，保证国家的重要建设。

3. 提高财政配置本身的效率

对每项生产性投资的确定和考核都要进行成本—效益分析。如一项国防工程，属于不能回收的投资项目，而财政拨款应视为这项工程的成本，应求得以最少的耗费完成高质量国防产品的目标。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。

4. 财政对社会资源配置的调节

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。

二、收入分配职能

（一）收入分配的机制和目标

分配的通常含义是指国民收入的分配，国民收入产出后通过分配形成流量的收入分配格局和存量的财产分配格局。不同经济体制下的分配机制是不同的，但不论何种体制，初始的分配都是通过价格实现的。

在传统体制下实行计划价格体制，这是由政府制定的固定价格，由于长期缺乏合理的调整机制，因而形成既脱离价值基础又不反映供求关系的扭曲的价格体系，同时也形成了扭曲的分配格局。

市场经济体制下，国民收入分配的起始阶段客观上是由市场价格形成的要素分配，即各种收入首先是以要素投入为依据，由市场价格决定，要素收入与要素投入相对称。

各阶层居民的收入分为劳动收入与非劳动收入。劳动收入包括工资、薪金、奖金、津贴等，非劳动收入包括财产收入、租金、利息、红利和企业留利等。我国依法保护法人和居民的一切合法收入和财产，鼓励城乡居民储蓄和投资，允许属于个人资本的生产要素参与收入分配。财政既参与由价格形成的起始阶段的要素分配，又是在要素分配基础上的再分配。

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，它是在平等竞争的环境下由等价交换来实现的。在个人消费品的分配上，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，由于各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，甚至和要素投入不相对称，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。单纯的平均和相等不等于公平，甚至是与社会公平的背离。

（二）收入分配的财政机制

财政实现收入分配职能的主要手段有以下几种。

1. 划清市场分配与财政分配的界限和范围

原则上属于市场分配的范围，财政不能越俎代庖，凡属于财政分配的范围，财政应尽

其职。如应由市场形成的企业职工工资、企业利润、租金收入、财产收入、股息收入等，财政的职能是通过再分配进行调节。如医疗保健、社会福利、社会保障等，则应改变目前“企业办社会”的状态，由财政集中分配，实行社会化。

2. 规范工资制度

这里是指国家预算拨款的公务员工资以及相似的事业单位职工的工资。凡应纳入工资范围的收入都应纳入工资总额，取消各种明补和暗补，提高工资的透明度，实现个人消费品的商品化，取消变相的实物工资；适当提高工资水平，建立以工资收入为主、工资外收入为辅的收入制度。

3. 加强税收调节

税收是调节收入分配的重要手段，通过个人所得税调节个人的劳动收入和非劳动收入，使之维持在一个合理的差距范围内，通过资源税调节由于资源条件和地理条件而形成的级差收入，通过遗产税、赠予税调节个人财产分布等。

4. 转移性支出

通过社会保障支出、救济支出、补贴等，使每个社会成员得以维持起码的生活水平和福利水平。

三、经济稳定职能

（一）经济稳定的含义

所谓经济稳定就是指宏观经济的稳定，主要包括充分就业、物价稳定、国际收支平衡等多方面的含义。

经济稳定的第一个含义是充分就业。一般说来，就业可以从质与量两个方面来认识。从质的方面来看，经济学中的就业，系指一切用自己的劳动来维持自己生活的活动。也就是说，在政府部门供职、在国有企业工作、在独资合资企业上班、在乡镇企业劳动以及从事个体经营、自由职业等的劳动，均属就业范畴；从量的方面来看，就是要判断就业人口的构成与数量问题。因为在全部总人口中有一部分是没有工作能力的，如在法定就业年龄之下者、在法定退休年龄之上者以及社会中的因伤残、疾病和其他原因而不能正常工作者。除此之外，有工作能力的人口有一部分是不愿意工作的，更进一步，有能力且愿意去工作的人口中还有一部分并未找到工作。在考察就业状况时，这几部分人口是应该从全部总人口中予以扣除的。在对总人口做了如上扣除以后，把剩下的人口称为可就业人口，这里所说的就业，就是指可就业人口的就业问题。

充分就业并不是意味着上述意义上的可就业人口百分之百的就业，这是因为，社会经济结构是在不断调整变化的，与此相应，就业结构也在不断变化，在调整就业结构过程中，不可避免地会有一部分人口暂时脱离工作岗位，但经过一段时期训练之后，这部分人口将会重新就业。经济结构不断调整，就业结构也不断变化，因而无论在任何一个时点上，社会上总有一部分人处在上述意义的待业状态下，这是任何办法都不能消除的。所以，充分就业不等于百分之百的就业，它是指全部可就业人口的就业率超过了某一社会认可的比率，如 95%、97% 等。

经济稳定的第二个含义是物价水平稳定。同样，物价水平的稳定也不意味着物价上涨率为零。纸币制度的一个特点，就是除了出现剧烈的过剩型经济危机之外，一般地不存在物价下跌的机制，相对价格结构即商品比价的调整过程（这是时时都在进行的）一般地表

现为各种商品价格的上涨幅度不同，有的上涨率高些，有的上涨率低些，有的则保持不变，这样，总的结果，物价水平一般都是在上升的。我们不同意某些经济学家的说法，说什么不断上升的物价水平是经济充满活力的表现，但是，我们应当承认，即便在经济正常运行时物价水平不断上升都是一个必须接受的事实。所以，物价水平稳定，意味着物价的上涨幅度在社会可以忍受的范围内，一般认为，年率在3%~5%或以下的物价上涨幅度可视为物价水平稳定。

经济稳定的第三个含义是国际收支平衡。它指的是一国在进行国际经济交往时，其经常项目的收支（进出口收支、劳动收支以及无偿转移收支）大体保持平衡。由于一国的国际收支同国内收支是密切联系的，国际收支不平衡一般同时意味着国内收支亦不平衡，反之，国际收支平衡一般也同时意味着国内收支平衡。经济的稳定要求的就是国际收支不出现大的逆差和顺差。

（二）稳定和发展的财政机制

实现稳定和发展目标的财政手段主要有以下几种。

1. 经济稳定的目标集中体现为社会总供给和社会总需求的大体平衡

如果社会总供求保持了平衡，物价水平就是基本稳定的，经济增长率也是适度的，而充分就业和国际收支平衡也是不难实现的。所以，运用财政手段来促进经济的稳定，首要的是调节总需求与总供给的平衡。通过财政来调节总供给和总需求的平衡，就是通过有目的、有计划的、集中性的收支活动来矫正无数微观经济主体的分散的收支活动所形成的不利结果，或者说，是通过一种着眼于宏观经济的收支活动来调节无数着眼于微观经济的收支活动。为此，就要求摆脱单纯财政观点，不是就财政平衡来搞平衡，而应着眼于全社会的总量平衡。

2. 财政政策是维系总供求大体平衡的重要手段

在总需求超过总供给时，财政可以减少支出和增加税收或二者同时并举，通过减少政府需求和减少非政府部门需求来压缩总需求。一旦出现总需求小于总供给的情况，财政可以增加支出和减少税收或二者同时并举，由此扩大总需求。在这个过程中，财政收支发生不平衡是可能的，而且是允许的。针对不断变化的经济形势而灵活地变动支出和税收，被称为“相机抉择”的财政政策。

3. 财政实践中通过制度性安排，财政可以发挥某种“自动”的稳定作用

例如，累进税就有这种作用。支出方面也可以发挥类似的作用。例如，失业救济金支出制度，由于它规定了领取救济金者的收入标准，当人们的收入因经济过“热”而普遍增加时，按规定可领取救济金者自然减少，救济金支出也自然减少，财政总支出也将减少。相反，当人们的收入因经济不景气而普遍下降时，救济金支出增大，因此财政总支出也“自动”增加。原则上说，凡是制度规定了的，当经济现象达到某一标准就必须安排的收入和支出，均具有一定的“自动稳定”作用。当然，这种“自动稳定”的机制究竟有多大的作用尚可存疑，更何况，在类似我国这样的发展中国家里，这种机制本来就是欠缺的。

4. 投资、补贴和税收政策等多方面安排

可以加快农业、能源、交通运输、邮电通信等公共设施的发展，消除经济增长中的“瓶颈”，并支持第三产业的兴起，加快产业结构的转换，保证国民经济增长协调与高速的最优结合。

5. 财政应切实保证社会公共需要, 为经济和社会发展提供和平的和安定的环境

适当提高文教、卫生支出的增长速度, 保证这些支出占财政总支出的合理比例, 同时完善社会福利和社会保障制度, 使增长与发展相互促进, 相互协调, 避免出现某些发展中国家曾经出现的“有增长而无发展”或“没有发展的经济增长”的现象。

第三节 公平与效率

一、财政职能之间的协调与矛盾

财政三个职能的政策目标是各不相同的。它们在实践中可能是协调的, 也可能是矛盾的, 有时一个政策目标的实现是靠牺牲另一个政策目标而达到的。因此, 不能仅就某一个政策目标的功过进行孤立的评价。

(一) 资源配置职能与收入分配职能的协调和矛盾

财政的资源配置职能和分配职能在财政实践中是紧密结合在一起的。财政对个人收入进行公平再分配的过程, 虽然有一部分是通过对高收入者多征税, 然后用转移支出再分配给低收入者, 但向全国居民提供公共产品, 大部分是通过课征各种税收来实现的。因此, 当提供公共产品的财政支出规模较小时, 可以把它的全部强加于高收入者身上。财政这样行使资源配置职能, 同时也行使了分配职能, 二者是协调的。但是, 如伴随国民收入的增加而提供的公共产品规模较大时, 其大部分需由中等收入者与低收入者负担(征收累退性的消费税)。财政行使这样的资源配置职能, 就妨害了收入公平分配, 二者是矛盾的。

(二) 资源配置职能与稳定经济职能的协调和矛盾

财政稳定经济的职能, 一般都是在经济已经发生波动或已经出现波动的苗头时行使的, 这样就产生了稳定经济与资源配置的协调与矛盾的问题。当经济处于失业危机期间, 财政的稳定经济职能要求扩大财政支出, 以弥补社会总量需求的不足; 这样就会导致社会资源过多地配置于公共产品, 导致公共产品供应过剩, 导致公共支出的浪费。当经济处于通货膨胀威胁时, 财政的稳定职能要求紧缩财政支出, 以压缩过分膨胀的社会总需求; 这样就会导致原来计划配置于公共产品的社会资源不能到位, 导致公共产品供应不足。这是稳定职能和配置职能的矛盾。

同样的经济波动, 如果按照下述的运行方式行使财政的稳定职能, 就可能最大限度地减少与配置职能的矛盾。在失业危机期间, 把需要用财政政策扩大的社会总需求, 一部分用扩大财政支出来弥补, 一部分用减税和增加社会福利性支出来弥补。在通货膨胀期间, 把需要用财政政策压缩的社会总需求, 分别用减少财政支出、增加税收和减少社会福利转移支出来实现。这样, 就把由于扩大或缩小社会总需求而引起的资源配置的变动, 适度分布在公共部门和私人部门, 从而使公共产品的供应少受影响。

(三) 收入分配职能与稳定经济职能的协调和矛盾

在失业危机期间, 对低收入者给予较多的税收减免, 则会较快地提高社会消费水平, 因为低收入者比高收入者的边际消费倾向高。这种财政政策既有利于经济复苏, 又有利于个人收入的公平分配。分配职能与稳定职能是协调的。在通货膨胀时期, 较多地提高低收

入者的增税比率，能够较快地抑制社会消费水平，其原因也在于低收入者的边际消费倾向高，他们因收入减少而减少的消费比率也高。这种财政政策虽有利于经济稳定，但有害于个人收入的公平分配，分配职能与稳定职能是矛盾的。

还有一个公平收入分配与经济增长的关系问题。各国的经济发展历史都证明较高的经济增长率要求较高的资本形成率，而较高的资本形成率又要求增加储蓄与投资。因为高收入者的边际储蓄倾向高于低收入者，这就要求实行累退所得税制度。这就使经济增长与公平收入分配处于严重矛盾之中，如果再加上促进投资而实行的各种优待投资的税收减免制度，则这种矛盾会更加严重。

二、公平与效率的含义及其协调机制

（一）公平与效率的含义

综合地观察财政诸职能的矛盾与协调，最终归结为公平与效率的冲突与权衡。可以说，这是从一个更高的层次来继续讨论前面提出的问题，如果说前面的分析是较为具体的，那么，这里讨论的是较为抽象的，更具有“原则性”的意义。

任何经济活动最终都是为了满足人们的需要，或者说增进社会经济福利，财政活动亦不例外。这包括两个方面：一是如何生产出尽可能多的物质财富（产品和服务）；二是物质财富如何在各社会成员之间恰当地进行分配，二者是不可或缺的。可以想象，一个社会的物质财富如泉涌流，若只为少数人所享有，而多数人处于贫困线之下，则并不能表明该社会的经济福利水平很高；反之，若物质财富匮乏，即使平均享用，也只能说明该社会经济的福利水平很低。因此，社会经济福利是公平与效率的函数，由此产生了评价一切经济活动的两个准则：一是公平准则；二是效率准则。同样，财政职能的实现究竟会对社会经济生活产生怎样的影响，必须同时考虑公平与效率两个方面，或者说，任何一笔财政收支都应当同时从公平影响和效率影响做出评价，只择其一，均是偏颇的。

何谓公平？公平是和分配相联系的概念。按马克思主义观点看来，生产条件的分配决定生产成果的分配，所以生产资料占有关系是实现公平分配的根本前提。社会主义的生产资料公有制，为每个人提供了劳动的均等机会，也为商品经济条件下提供均等的竞争环境。对个人消费品的分配，社会主义是实行按劳分配原则，它不承认阶级的差别，却承认人们劳动能力的差别。这里通行的仍是商品等价交换中的同一原则，即一种形式的一定量的劳动同另一种形式的同量劳动相交换，所以“平等就在于以同一的尺度——劳动——来计量，这种平等的权利，对不等量的劳动来说是不平等的权利”。社会主义社会由于允许私人经济的一定发展，也存在非按劳分配的因素，对这部分经济成分来说，公平分配就是按对社会的贡献实行分配。

什么是效率？效率实质上属于生产力范畴，它是以劳动者运用生产工具作用于劳动对象所创造的物质财富为标志的。在现代经济中，效率是以投入与产出、所费与所得之比来计量的，投入少、产出多，所费低、所得高为高效率，相反则为低效率。高效率总的说来自两个方面：一是充分调节劳动者的积极性和主动性；二是社会资源的优化配置。

在西方经济学中，居主导地位的观点是把公平与效率视为不可兼得的两个社会经济原则，要么牺牲公平换取效率，要么牺牲效率实现公平。这种观点反映了资本主义制度的现实，因为资本主义的私有制是实现两者统一的根本障碍。当然也不可否认，经济发达国家高度发达的生产力水平为实现两者的统一提供了较大的余地。

就社会主义制度而言,从总体上说两者是统一的,在一定条件下完全有可能相互协调,相互促进。一方面,社会主义按劳分配原则本身就包含着效率原则,因为多劳才能多得,而多劳即可促进社会财富的增长;另一方面,效率也包含着公平原则,因为效率原则要求使那些促进社会财富增长的个人和生产单位能够获得更大的物质利益,同时,社会财富的增长才可能为实现公平提供物质条件。但是,在两者的实现过程中,又不可避免地会出现矛盾。比如,收入分配上的合理差距会有利于效率的提高,但差距过大,特别是商品经济下那些非按劳分配因素所形成的差距过大,无疑会损害效率原则。因而,社会主义国家组织经济的任务,就是通过完善经济体制并运用正确的政策达到两个社会经济原则的基本协调。

从我国的实际来考察,对预计在2020年全面建成小康社会的中国来说,应立足当下、面向未来,在充分汲取发达国家经验和教训的基础上,正确处理经济增长与收入分配的关系。

(1) 要认识到经济增长与收入分配二者是相辅相成的关系。一定的经济增长速度是改善收入分配的必要前提。改善收入分配状况,特别是通过二次分配,需要以雄厚的财政资金为支撑。保持一定的经济增长速度是财政收入稳步增长的前提,一定的经济增长速度也是确保就业率的必要前提。收入分配差距过大,一方面不利于形成较大规模的中产阶层,从而无法形成拉动经济增长的稳固内需;另一方面,也不利于整个社会凝聚力的提高,甚至有可能使民粹主义思潮抬头,过度福利化会拖累可持续的经济增长,导致社会陷入“中等收入陷阱”的泥淖。

(2) 应当在经济新常态、经济结构转型、人口结构老龄化等大背景下,来思考经济增长与收入分配的关系。中国经济面临的一个挑战,是经济结构转型与人口结构老龄化同步发生。从长期来看,经济结构转型是保证经济可持续发展的必要条件,但短期内可能会影响经济增长速度。从发达国家经验看,在进行结构转型过程中,采取激励创新政策来应对可能的经济增长放缓十分重要。

(3) 应积极推动财税体制改革,逐步提高直接税在整个财税收入中的比重,充分发挥财税制度在调节收入分配方面的作用。理论和实践都表明,直接税与累进制相结合,能够更好地调节收入分配、缩小贫富差距。因此,一方面要继续提高现有直接税的比重,另一方面应积极研究开征其他财产税等新税种的必要性和可行性。

(4) 应建立与完善的市场经济相适应的社会保障制度。一方面应明确社会保障制度只是保障最基本的医疗、养老待遇,更高层次的保障水平则交由商业保险来负责。另一方面在整个社会保障体制中,要充分贯彻“政府购买服务”的原则,凡是能够通过购买服务的方式提供公共服务的,一律以购买服务的方式进行。

20世纪初,意大利经济学家基尼,根据洛伦茨曲线(Lorenz Curve)找出了判断分配平等程度的指标,这个数值被称为基尼系数(Gini Coefficient)或称洛伦茨系数。基尼系数是基尼于1912年提出定量测定收入分配差异程度的一个重要分析指标。在国际上,经济学家们通常用基尼系数来说明一个国家和地区的财富分配状况。这个指数在0和1之间,数值越低,表明财富在社会成员之间的分配越均匀,反之亦然。按照联合国有关组织规定:基尼系数若低于0.2表示收入绝对平均;0.2~0.3表示比较平均;0.3~0.4表示相对合理;0.4~0.5表示收入差距较大;0.6以上表示收入差距悬殊。

国际上通常把0.4作为收入分配差距的“警戒线”。一般发达国家的基尼指数在0.24和

0.36 之间,美国偏高为 0.4。中国的基尼系数超出 0.4。2007 年,中国的基尼系数达到了 0.48,已超过了 0.4 的警戒线,也超过了世界所有发达国家的水平。我国共计算三种基尼系数,即农村居民基尼系数、城镇居民基尼系数和全国居民基尼系数。基尼系数 0.4 的国际警戒标准在我国基本适用。在衡量全国居民之间的收入分配差距时,可以将警戒线上限定为 0.5,实际工作中按 0.45 操作。目前,中国居民收入差距已超过合理限度。由于基尼系数给出了反映收入分配差异程度的数量界限,可以有效地预警两极分化的质变临界值,克服了其他方法的不足,是衡量贫富差距的最可行方法,所以,得到了世界各国的广泛重视和普遍采用。

(二) 协调公平与效率的机制

从我国改革开放的实践来看,协调公平与效率两个原则,根本问题在于有效地协调社会经济目标及其实现机制。

1. 公平与效率既然具有统一性,则两者必须兼顾

只顾某一方面而忽视另一方面,必然失之偏颇。但在政策实施中,从指导思想上说,又不可避免地要根据一定时期的政治经济形势侧重于某一方面,同时兼顾另一方面。对于一个经济不发达的国家,从总体上说,侧重于效率同时兼顾公平,是应有的选择。

2. 市场和财政两种机制的有效结合实现两种原则的兼顾,是一个关键问题

在公平分配方面,财政机制主要是通过基本工资和奖金制度以及社会福利和社会保障制度,贯彻按劳分配原则并保证每个居民的最低生活需要和社会福利水平。同时,通过市场机制提供一个公平的竞争环境,使每个居民有展示自己才能的机会,只要多付出劳动,多为社会做出贡献,就可以得到更多的物质利益。在资源配置方面,我国的剩余产品价值主要集中于公有制经济,其中有相当大的部分又集中由国家支配,所以财政在积累资源和资源的配置方面应发挥重要的支柱作用和调节作用。随着经济体制改革的深化,市场机制在配置资源中的基础性作用会日益加强是无疑的,但这种基础作用要有一个转换和形成过程也是无疑的。在当前市场发育不成熟、市场机制还不完善的情况下,试图过分依赖于市场机制,无异于缘木求鱼。财政机制侧重于集中,市场机制侧重于分散,过分集中不利于发挥企业的积极性和主动性,但由于分配体制不完善,造成资金过度分散,也会损害效率原则。

3. 正确处理收入差距与效率的关系

公平不等于平均,当前在收入分配制度改革上仍要继续克服平均主义,提倡一部分人先富裕起来拉开收入差距。但也不能把收入差距和效率等同,似乎差距越大,越有利于效率的提高。这里应明确以下两点。

(1) 提倡一部分人先富裕起来,是指靠劳动致富,即在国家政策法规允许的范围内以正当的手段获取高额收入,除此之外的非正当的高额收入,既不符合公平,也不符合效率。

(2) 收入差距要适度,防止与共同富裕这一社会主义原则相对立。适度的、合理的差距,有利于推动效率的提高;差距过大,则会走向反面,影响社会安定,不利于提高效率。因此,在提倡一部分人先富裕起来的同时,还必须通过税收和社会保障制度来调节收入差距,使之维持在合理的限度以内。



复习思考题

1. 什么是社会公共需要，它有何特点？
2. 为什么社会公共需要是财政分配的基本理论依据？
3. 公共选择与私人选择有什么联系与区别？
4. 公共选择理论是否为公共财政分配活动的最佳方法？
5. 经济稳定的含义是什么？试述实现经济稳定职能的财政机制。
6. 什么是帕累托最优、帕累托更优和帕累托改善？
7. 财政资源配置职能的目标是什么？试述实现配置资源职能的财政机制。
8. 财政收入分配职能的目的是什么？试述实现收入分配职能的财政机制。
9. 财政稳定经济职能的目的是什么？试述实现稳定经济职能的财政机制。



讨论题

在我国社会主义市场经济下，如何处理公平与效率之间的关系？