

第一章

财政导论



学习目标



知识导图

通过本章的学习,要求学生理解财政的概念、公共财政的基本内涵,了解我国财政模式的转变;理解市场经济体制下财政存在的原因,掌握市场失灵和政府失灵的主要表现;掌握社会主义市场经济体制下财政职能的主要内容。

第一节 财政概述

案例 1

2016年6月21日记者从新疆维吾尔自治区民政厅获悉:近日我区多地普降大到暴雨,造成多地发生洪涝灾害。截至20日14时,灾害已造成17个县市62 029人受灾,3人因灾死亡,1人失踪,7人受伤。

昨日,记者从自治区民政厅了解到,洪涝灾害造成博乐市、温泉县、新源县、霍尔果斯市、尼勒克县、霍城县、巩留县、伊宁县、昭苏县、特克斯县、察布查尔县、塔什库尔干县、福海县、青河县、奇台县、吉木萨尔县、乌苏市等17个县市不同程度受灾,目前紧急转移安置受灾群众10 217人,倒塌房屋642户1 477间,严重损坏房屋1 947户4 739间,一般损坏房屋3 414户7 595间,农作物受灾面积32 262公顷,死亡大小牲畜1 355头(只),直接经济损失达69 548万元。灾情发生后,自治区

党委、人民政府高度重视,自治区领导要求全力开展抗灾救灾工作,妥善安置受灾群众。自治区减灾委、民政厅第一时间了解上报灾情,并紧急启动三级救灾应急响应,同时,派出两个工作组分赴伊犁、阿勒泰慰问受灾群众,指导灾区认真做好灾情统计和抗灾救灾工作。

当地党委、政府迅速安排部署抗灾自救工作,地州和县市领导带领民政、农业、水利、畜牧等相关部门人员第一时间赶赴受灾乡镇,重点对受灾人员、房屋、牲畜、棚圈、公共设施等情况进行核查,认真做好灾情统计上报工作,并通过投亲靠友、邻里帮助的方式及时转移安置受灾群众。青河县安排大型机械8台、组织520余名抢险官兵突击队加紧加固坝体。乌苏市组织200余人应急队伍、出动机械20余台次全力开展抗洪救灾工作。

据悉,目前各级已下拨 200.2 万元救灾资金, 调拨 606 顶救灾帐篷,发放 314 套棉衣被,发放大米、面粉、清油、饮用水等价值约 681.7 万元的食

品,安置受灾群众。

思考与讨论

什么是财政? 财政与我们有什么关系?

> 一、财政现象

财政是一种古老的经济现象,也是一种普遍的经济现象。在现代社会经济生活中,财政现象无处不在,国民经济的各个部门、企业事业单位,以及每一个社会成员,无不与财政存在着密切联系。例如,有关民生的医疗、养老、教育、就业;有关公共事业的供水、供气、供电、公园、图书馆;有关基础设施的交通、水利;有关公共安全的军队、警察;有关日常经济生活的税收、国债;有关区域协调发展的西部大开发、振兴东北老工业基地;等等。尤其是进入 21 世纪以来,我国政府高度重视民生问题,先后启动了农村税费改革、农村义务教育经费保障改革、新型农村合作医疗制度改革、城乡基本医疗制度改革等,投入大量资金到与城乡居民密切相关的社会事业中来。从这个角度可以说,财政就是救命钱、保护神,为人民群众生活保驾护航。这些事例无不说明财政就在我们每一个人的身边,也充分体现了“聚财为国,用财为民”的政府理财宗旨。

> 二、财政的产生和发展

(一) 财政的产生

财政是个分配问题,属于经济范畴,同时,它又是一个历史范畴。它作为国家作用于经济的产物,是人类社会发展到一定历史阶段的产物。财政的产生必须具备两个最基本的条件:经济条件 and 政治条件。

1. 经济条件

在生产力极其低下的原始社会时期,人们共同参加劳动,共同占用生产资料,劳动产品在成员之间平均分配,以维持成员最低限度的生活需要。这个时期没有剩余产品,不存在社会公共需要,很明显也不会产生私有制,也就没有产生阶级的基础,更不会产生国家,没有国家也就不会出现依靠国家的政治权力而参加社会产品的财政分配活动。在原始社会末期,随着社会分工的出现,社会生产力有了很大发展,出现了剩余产品,产生了必须由剩余产品予以满足的社会共同需要。所以说,社会生产力的发展和剩余产品的出现是财政产生的经济条件。

2. 政治条件

随着生产力的发展,出现了私有制,人类社会分裂为奴隶和奴隶主两个根本对立的阶级。由于两个阶级之间经济利益不可调和,客观上需要一种日益同社会脱离又凌驾于社会之上的政治力量,把阶级冲突保持在“秩序”许可的范围以内,这个力量就是国家,国家权力



★ 图文
财政的产生和发展

一经产生,便不仅仅行使阶级统治的职能,而且行使有关的社会职能,满足某些社会公共需要,如文化教育、公共工程及社会公共设施等。国家是从社会产生但又自居社会之上并且日益同社会脱离的力量,这个庞然大物要行使它的权力,实现其职能,就需要消费相当数量的物质资料。而国家机器本身并不是创造社会财富的生产组织,不能为自身提供任何物质资料,它所需要消费的物质资料就只能依靠国家的权力,采取强制无偿的手段将物质领域生产的一部分物质产品转化为国家所有,以满足国家实现其职能的需要,与此同时,社会生产力的发展也提供了满足这种需要的剩余产品。这样,就在整个社会产品分配中,出现了以国家为主体的依靠权力进行的分配现象,即财政分配。

综上所述,对于财政产生的条件可以归纳为:生产力的发展和剩余产品的出现为财政产生提供了物质条件,使财政的产生成为可能;社会生产力发展到一定水平,剩余产品的规模达到相当程度后,公共权力即国家的产生,为财政产生奠定了政治基础。

(二) 财政的发展

财政产生以后,随着社会生产力的变革和国家形态的更迭,财政也在不断地发生变化,人类自进入有阶级社会以后的各种社会形态,都有与其生产资料所有制和国家形态相适应的财政。

1. 奴隶制国家的财政

奴隶制社会是人类历史上第一个阶级社会。奴隶制国家财政是建立在奴隶制生产关系基础上,并为奴隶主统治阶级利益服务的。在奴隶社会,奴隶主占有一切生产资料和奴隶,奴隶的剩余产品全部归奴隶主所有。这时,财政关系与一般分配过程没有完全分开。

奴隶制国家财政收入主要有王室土地收入、贡物收入和掠夺收入、军赋收入、捐税收入。财政支出主要有王室支出,祭祀支出,军事支出,俸禄支出,农业、水利生产性支出。

奴隶制国家财政有以下特点:

- (1) 国家财政和国王家族的收支没有严格的划分;
- (2) 国家财政以直接剥削奴隶劳动的收入为主;
- (3) 国家财政收支基本上采取徭役和实物的形式。

2. 封建制国家的财政

封建制国家的财政是建立在封建社会生产关系基础上,并为封建主(贵族和地主)利益服务的。进入封建社会,随着社会生产力的发展和剩余产品的增长,国家财政收入与一般分配关系逐渐分开。

封建制国家代表着地主阶级的利益。其财政收入主要有田赋捐税收入、官产收入、特权收入、专卖收入。财政支出主要有军事支出,国家机构支出,王室费用,文化、教育、宗教支出,生产建设性及公共工程支出。

在财政发展史中,封建社会是一个重要发展阶段,财政范畴得到延伸,产生了公债和预算。

封建制国家财政有以下特点：

- (1) 国家财政收支逐步分离；
- (2) 财政分配形式向货币形式转化；
- (3) 税收特别是农业税收成为国家财政的主要收入；
- (4) 产生了新的财政范畴——国家预算。

3. 资本主义国家的财政

资本主义国家的财政是建立在资本主义社会生产关系基础上，并为资产阶级利益服务的。资本主义打破了封建主义生产关系，商品经济关系得到充分发展，社会劳动生产率的大大提高，也提高了剩余产品在社会总产品中的比重，从而为财政关系的扩大奠定了物质基础。相应的财政关系得到空前发展。

资本主义是从封建主义内部发展而来的。其财政收入主要有税收、债务收入、国有企业收入。其财政支出主要有军事支出，国家管理经费支出，社会文化、教育、卫生、福利支出，以及经济和社会发展的支出。

资本主义国家财政具有以下特点：

- (1) 财政收支全面货币化；
- (2) 财政逐渐成为国家转嫁经济危机、刺激生产、干预社会经济的重要手段；
- (3) 发行国债、实行赤字财政和通货膨胀政策成为国家增加财政收入经常的和比较隐蔽的手段；
- (4) 财政随着资本主义国家管理的加强也更加完善。

4. 社会主义国家的财政

社会主义国家财政是建立在以生产资料公有制为主体、各种经济成分共同发展的所有制结构基础上的。它是服务于人民根本利益的国家财政，体现了“取之于民、用之于民”的新型分配关系。社会主义公有制决定了社会主义国家财政的性质及特点：社会主义财政是一个特殊的分配范畴；财政是政府对经济宏观调控的重要手段。

它具有以下作用：

- (1) 促进经济的发展；
- (2) 促进科学、教育、文化、卫生事业的发展；
- (3) 促进人民生活水平的提高；
- (4) 为巩固国防提供可靠的物质保障；
- (5) 调节资源配置；
- (6) 促进社会公平，改善人民生活；
- (7) 促进经济结构的优化和经济发展方式的转变。

它具有的职能是反映经济动态、调节经济活动、财政监督。

综上所述，财政是在阶级社会中不断发展并完善的。但是，不同类型的国家财政，一般具有下列共性：国家主体性、无偿性、强制性和社会基金性。这些特性之间相互关联，使财政

分配与其他经济分配相区别。

三、财政的概念及特点



★ 微课
财政的概念和特征

(一) 财政的概念

伴随财政实践的步伐,我国财政理论形成了具有中国特色的不同学说,主要有“国家分配说”“社会共同需要说”“社会再生产说”“剩余产品说”“价值分配说”等。这些学说对于财政概念的认识各有侧重,提出了不同的财政定义,其中最有影响力的观点有“国家分配说”和“社会共同需要说”两种。

“国家分配说”主张财政是以国家为主体的分配活动和分配关系。具体而言,是国家为了满足实行其职能的需要,强制地、无偿地参与部分社会产品分配的分配活动及所形成的分配关系。“社会共同需要说”则突出满足社会共同需要,认为财政活动是为满足社会公共需要而进行的分配活动。在国家存在的情况下,它表现为以国家为主体的分配活动。从两种学说对财政定义的界定来看,既存在差异,又有着明显的共同点。它们都承认财政是一种国家的经济行为,是一个分配范畴;都认为必须从社会再生产出发,即以财政和经济的关系为基本线索研究财政问题。

综合以上观点,我们对财政定义如下:财政是国家为了满足社会公共需要,以国家为主体对部分社会产品进行的集中性分配活动。

(二) 财政的特点

1. 财政分配的主体是国家

在社会再生产所包含的生产、分配、交换、消费四个环节中,财政属于分配环节。与社会经济中其他分配形式不同,财政是一种以国家(或政府)为主体的分配活动。这种国家主体性体现在:首先,就财政的产生而言,财政是和国家相伴随产生的,财政分配以国家为前提,没有国家就没有财政活动;其次,在财政分配中,国家总是处于主动的支配地位,国家是财政活动的组织者与决策者,财政分配的目的、方向、范围、数量、时间都由国家确定;最后,财政分配是国家凭借政治权力,通过相应的法律制度保证实现的,具有强制性。

2. 财政分配的对象是部分社会产品

从客体来看,财政分配的对象是部分社会产品。具体而言,在构成社会产品价值的三个部分,即补偿生产资料消耗部分、劳动者个人收入部分和剩余产品价值部分中,财政收入一般取自剩余产品价值部分和劳动者个人收入部分,其中主要是剩余产品价值部分。如果说国家是财政产生的政治条件,那么剩余产品就是财政产生的经济条件。只有有了剩余产品,财政分配才成为可能。剩余产品的增加能为财政分配提供更为广阔的空间,因此,一国经济发展水平越高,筹集财政收入、履行政府职能的能力往往越强。

3. 财政分配的的目的是满足社会公共需要

人类社会的各种需要可以分为私人个别需要和政府公共需要两种。私人个别需要是普通意义上的社会成员的个人需要或个别需要,它建立在个人或家庭的基础上,是以个人或家庭为单位提出的需要,如对食品、服装等的需要。社会公共需要则是社会作为一个整体或以整个社会为单位提出的需要,如对安全、秩序、环境保护等方面的需要。

同私人个别需要相比,社会公共需要具有以下特征:

(1)整体性,社会公共需要是社会公众在生活、生产、工作中共同的需要,是社会成员作为一个整体共同提出的,而不是个人需要的简单加总。

(2)集中性,即它要由整个社会集中执行和组织,而不能由哪一个社会成员通过分散的活动来满足。

(3)强制性,即它是通过依靠政治权力,采用强制性手段来实现的,而不是通过市场交换行为来满足。

4. 财政分配是一种集中性分配

财政活动的主体是国家。国家作为整个社会代表的身份和它所履行的社会职能,决定了财政分配要在全社会范围内集中进行。同时,由于财政收入与支出涉及社会生产与生活的各个领域,因此,国家在组织财政收入和安排财政支出时,也必须以社会总体发展为目标进行集中性分配。

四、公共财政

(一)公共财政的概念

公共财政是指在市场经济条件下,主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式。公共财政是为市场提供公共产品或服务的政府分配行为,是市场经济条件下政府财政的基本选择与必然要求,它仅存在于市场经济环境中,其活动范围仅限于市场失灵的领域。

(二)公共财政的提出

1949年中华人民共和国成立以来,在社会主义制度和生产关系基础上建立起来的财政,是“取之于民、用之于民”的财政,在国民经济发展中一直起着重要的作用。由于意识形态方面的原因,在1978年以前,“公共财政”基本上是资本主义财政的代名词,且将其等同于“吃饭财政”,以区别于当时我国计划经济时代财政投向无所不包的生产建设财政。在计划经济条件下,全社会如同一个大工厂,社会再生产过程的各个环节都由政府通过统一的计划来组织运行。由此形成的财政职能范围大而宽,财政职能延伸到社会各类财务职能之中,包括生产、投资、消费,覆盖了包括政府、企业、家庭在内的几乎所有部门。与此相适应的是,财政职能主要体现为分配职能、调节职能和监督职能。

在资本主义自由竞争时代,人们相信市场是万能的,市场这只“看不见的手”能够实现资源的最优配置。但 20 世纪 30 年代的经济大危机打破了市场万能的神话。英国经济学家凯恩斯提出了新的观点:在市场出现失灵的情况下,政府应实行干预,从幕后走到台前,通过实行财政、货币政策,调控宏观经济,熨平经济周期,以实现充分就业、经济增长、物价稳定和国际收支平衡。

改革开放后,随着市场化改革的推进,特别是 1992 年党的第十四次全国代表大会上社会主义市场经济体制改革的目标确立,人们逐渐转变了对于公共财政的认识,公共财政的改革和建设被提上了议事日程。1998 年全国财政工作会议上,财政部部长项怀诚在讲话中第一次提出了建设公共财政的要求。公共财政的提出与市场经济有着必然联系,也是水到渠成的。这是我国社会主义市场经济发展的客观需要;是我国财政职能转变的需要;是实现财政管理科学化、民主化、法制化,构建和谐社会的需要。建立公共财政不仅是财政模式的变革问题,而且它反过来直接引起我国政府行为的变革,是我国市场化改革进一步深入的关键性步骤,将大大加速我国市场经济体制建立健全的进程。

(三)公共财政的基本特征

1. 公共财政应当以弥补市场失灵为活动准则

市场经济条件下,市场在资源配置中具有基础性地位。因此,与计划经济体制下财政在资源配置中的大包大揽不同,财政不再作为资源配置的主要方式,而是将作用范围限定于市场失灵的领域。所谓市场失灵,简单地讲,主要是指市场机制在某些领域不能充分发挥作用,从而无法实现资源的优化配置。西方财政理论将市场经济体制下财政活动存在的原因归结于市场失灵,因而弥补市场失灵就自然成为公共财政必须遵循的活动准则。它意味着政府和财政要避免“缺位”和“越位”现象的存在,遵循弥补市场失效准则,通过提供公共产品,满足社会公共需要来体现财政活动的公共性。

2. 公共财政应当提供一视同仁的服务

政府在财政活动中必须坚持一视同仁的公平原则,平等地对待所有的市场活动主体。对于同样的经济行为,不管其行为主体的身份如何,国家都应当按照同样的标准和规格,以同样的态度和方式对待。一视同仁的财政活动有利于为市场主体构建公平竞争的外部条件,体现财政活动的公共性。值得注意的是,所谓一视同仁的服务,并不是表示政府对所有市场活动主体都必须安排同等数额的支出,都征收同等数额的税收。它的真正含义是,政府可以对不同主体安排不同数额的支出,但是必须基于满足社会公共需要和增进社会福利,而不是考虑到市场主体特定的经济性质、所属集团等。政府也可以对不同主体征收不同数额的税收,适用不同的税收法律制度,但是所持理由应当是他们从事的是不同的经济活动。

3. 公共财政应当具有非市场营利性

公共财政的非市场营利性是指国家的财政活动不能直接追求经济利益,而应当以社会利益最大化为目标。这是因为,在市场经济条件下,对经济利益的追求是个人和企业参与市

市场活动的直接动力。之所以会产生市场失灵问题,一个重要原因就在于无法保证正常的市场营利。而政府作为财政活动的主体,正是因为它所具有的政治权力和不以营利为目的的行为模式,才使它可以弥补市场失灵,提供市场不愿提供的公共产品。如果政府财政活动遵循营利性原则,必然导致与民争利的行为,不仅无法发挥弥补市场失灵的作用,而且由于政府所拥有的特权,市场主体无法与之竞争,还会严重破坏市场经济效率。公共财政的非市场营利性不仅意味着公共财政活动的范围应当立足于非市场竞争领域,也意味着政府向社会成员征收的收入应当以弥补公共物品的生产成本为限,即根据社会成员的社会公共需要来确定公共支出规模,进而确定公共收入的规模,一般称之为“以支定收”。

4. 公共财政应当是法治化的财政

市场经济是法治经济,相应地,财政作为政府直接进行的活动,在市场经济下也必须受法律的约束和规范,从而也具有法治化的特点。公共财政的法治化意味着社会公众能够通过国家权力机关和相应的法律程序(其中主要是通过政府预算的法律权威)决定、约束、规范和监督政府的财政行为。通过政府预算的审批,社会公众能够将对公共服务的共同意愿上升为法律文件,然后通过严格执行,保证政府财政活动不偏离满足公共需要的目的。可以说,法治化为财政“公共”二字的实现提供了制度保障,推进政府公共财政活动的法治化在公共财政建设中具有尤为重要的意义。

(四)我国财政的转型

改革开放以来,特别是1994年财税体制改革之后,我国一直在探索和构建与社会主义市场经济相适应的财政模式。1998年,我国政府在全国财政工作会议上明确提出建设公共财政的要求。2000年党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定四化经济和社会发展第十个五年计划的建议》进一步明确深化财政改革的目标是逐步建立完整的公共财政体系。这一目标的提出标志着我国财政模式正式走向与市场经济体制相互融合的道路,是财政发展史上一次具有深远意义的重大改革举措。2003年中共十六届三中全会做出进一步完善公共财政体制的战略部署。经过改革开放几十年来的建设,尤其是公共财政目标模式确立后改革进程的加快,我国财政的公共性特点日益加强,体现出以下几个方面的转变。

1. 财政收入的公共化

在计划经济时代,我国国家财政建立在比较纯粹的全民所有制基础之上,财政主要通过从国有企业和具有准国有性质的集团企业直接分配利润的方式取得财政收入。以1978年为例,我国财政收入共1 132.26亿元,国有经济的贡献占比86.8%,集体经济占比12.7%,财政收入来源几乎全是国有制结构。而2016年全国财政收入达到152 217亿元,来源中,85%以上来自于企业的税收,其中,民营企业的贡献超过了50%。几十年来,两种收入比例的巨大变化,从一个侧面反映了我国财政模式的变化,表明我国财政活动正从“取自家之财”走向“取公共之财”。中国财政收入体制变革是从国有制财政走向多种所有制财政,由城市财政走向城乡一体化财政。

2. 财政支出的公共化

在计划经济体制下,与国家财政收入主要来源于国有企业相对应的是,国家财政支出也主要投向国有经济部门。1978年,国家财政支出总额为1 122.09亿元,其中,国有资产的基本建设支出就达到了451.92亿元,占财政支出总额的40.27%;而用于公共服务的各项财政支出,如社科文教费,其总额为146.96亿元,仅占财政支出总额的13.10%。可以看出,当时的财政活动具有十分明显的“生产建设性财政”特点。2016年全国财政支出175 768亿元,其中,民生支出大幅增长,占全国财政支出的2/3,例如,社会保障和就业支出增长达22.8%,医疗卫生与计划生育支出增长达47.2%,一般公共服务支出增长达13.7%,远远超过同期财政收入的增速。上述比例的变化,表明我国财政支出正由“办自家之事”走向“办众人之事”。

3. 财政制度的公共化

我国公共财政体系的建设不仅体现为财政收支的公共化,也反映在一系列制度改革和建设方面。以公共财政的基本特征为标准,我国近年来加快了财政制度公共化的建设。例如,按照公共财政应当法治化的基本要求,我国推行了部门预算、国库集中收付制度、收支两条线管理等预算改革举措。采用了新的政府收支分类体系,目的是使预算更加公开、透明,强化对预算执行的监督控制。根据一视同仁的原则,我国实现了内外资企业所得税的并轨,进一步规范了各种税收优惠。

(五)我国财政改革的实践

近年来,我国的一系列财政支出和收入改革,都是直指公共财政建设目标的。财政支出上,逐步退出一般竞争性领域,将更多财政资金投向公共设施、教育、医疗、养老、科研等市场失灵的领域。在财政收入上,税收已经成为我国最主要的财政收入,税制也尽量做到对不同经济主体的一视同仁。财政收支管理得到加强,部门预算、政府采购制度、国库集中收付制度、税收征管制度等都按照公共财政的要求,或建立起来,或得到进一步的完善。财政转移支付制度的建立,促进了区域间基本公共服务的均等化,保证了最低水平公共服务的提供。让公共财政的阳光照耀到全国,让城乡居民享受同样的公共服务,是我国公共财政建设中值得大书特书的一笔。

我国正处于经济社会的转型时期,人民群众日益增长的公共产品和服务的需求与现实供给能力不足的矛盾突出。当前,公共财政建设的重点不是创造新的制度框架,而是要进一步完善既有制度,保证既有制度在现实中得到贯彻执行。考虑到财力约束,需要分步实施,有重点地选择改革措施。

公共财政的实质是公共化,因此,城乡居民享受统一的公共产品和服务,是公共财政建设中最为核心的内容,应该成为下一步建设的重点。城乡公共服务均等化,仅仅依靠农村,让农民自己来扭转,是不现实的。加大对农村的有效投入,是农村公共财政建设的重要内容,也是最终建立城乡统一的公共财政体制必须迈出的重要一步。

第二节 政府与市场

案例 2

2013年3月13日第十一届全国人大代表马文芳在回答中外记者提问时说道：“我从赤脚医生到乡村医生已经干了44年，整个农村医疗变革我全都经历过了。乡村医生没有养老保险，面临后继无人的问题。我去年调查了3个省12个县100个村庄100个诊所100个乡村医生，年龄最大的是78岁，最小的44岁，平均63.4岁，平均每个月收入300多元。”不少乡村医生迫于生计，已无奈改行。

兰州大学公共卫生学院营养与食品卫生学研究所余小龙研究员，带领调研组对甘肃乡村医生的现状进行了专题调研。抽取全省14个市、州的3519名乡村医生，进行问卷调查。

结果显示，乡村医生老龄化问题比较严重。40岁以上的人员达59.5%，从医20年以上者占50.7%，2000年以后新增乡村医生锐减，仅为12.3%。同时，乡村医生人员素质较低，中专及以下学历达81.3%。另外，乡村医生平均年收入为13340元，47.0%的被调查者平均年收入不足1万元。乡村医生收入来源主要是卫生服务和农副业，其次为预防保健和政府补助。乡村医生自身

的健康状况也不尽如人意，只有75.8%的被调查者身体处于良好状态。

“我们的工作量是普通医院医护人员的8倍，论收入，却不及编制内医生的四分之一。”兰州市榆中县龙泉乡水坡村卫生所的乡村医生李建华说。记者采访了解到，村医有医的“名”，没医的“份”。作为不在编的医生，没有工资、保险，却往往支撑着一个村的基础医疗；自收自支，却担负着公共卫生等工作，简单地说就是干公家的活，吃自个儿的饭。

由于我国卫生系统人事编制及相关福利政策一向仅下沉到乡镇卫生院，使乡村医生长期以来受制于“身份”问题，在工资、养老、医疗、编制、级别、福利、教育培训、职称评定等诸多待遇问题上一直被边缘化。没编制、没学历、收入低，这就是我国目前绝大部分乡村医生最真实的处境。很多乡村医生超龄“服役”，现在村卫生室仍是70年代培养的学历层次很低的一批“老赤脚”在撑市面，队伍青黄不接，已处于“后继无人”的困境境地。

财政是政府的一种经济行为，因而研究财政问题要从政府与市场的关系说起。公共财政理论认为，在市场经济条件下，社会资源主要是通过市场而不是政府来进行配置的。但市场的资源配置功能不是万能的，市场机制也有自身固有的缺陷，即存在所谓的市场失灵。市场失灵为政府介入的必要性和合理性提供了依据。

一、市场效率与市场失灵

(一) 市场效率

市场是买卖双方相互作用并得以决定交易价格和数量的一种组织形式或制度安排。作为一种资源配置方式，市场机制的效率不但得到了经济发达国家几百年来经济发展史的证

实,也为各种经济学说所论证和肯定。亚当·斯密早就曾断言:通过市场机制这只“看不见的手”,人们在追求自己的个人利益时,能够同时实现增加社会福利的目的。而当代经济学家更将其思想进一步发展,证明了在给定的理想条件下,单个家庭和企业完全竞争市场中能实现经济效益,即达到对资源的任何重新配置都已不可能使至少一个人的状况变好而又不使任何其他人的状况变坏的状态。这种判断效率的标准是由意大利经济学家帕累托提出的,因此被称为“帕累托最优”状态。其中,完全竞争市场必须具备以下四个条件。

第一,市场上有大量的买者和卖者。由于市场上有无数的买者和卖者,因此每个买者的需求量与每个卖者的供给量在市场总量中所占的份额都是微不足道的,就像一桶水中的一滴水,每个买者或卖者改变其需求量或供给量都无法影响市场价格。换句话讲,在完全竞争市场上,任何一个买者或者卖者都只是价格的接受者而非决定者。

第二,企业所提供的同种产品是同质的,即同一产品是无差别的。这样,对于消费者来说,他们不会由于自身的消费习惯或偏好而对不同厂商生产的同种产品区别对待,从而使任何一个厂商生产的产品无法因为特别优势而取得垄断地位。

第三,所有的资源具有完全的流动性。它意味着各种资源都能够自由地通过市场在不同企业、行业和地区间转移,不存在任何障碍。

第四,信息是完全的。市场上每一个买者和卖者都掌握了与自己的经济决策相关的一切信息,从而可以根据自己所掌握的信息,做出最优决策。

(二)市场失灵

在现实的市场中,由于无法全部具备完全竞争市场的四个假设条件,因而不能实现帕累托最优,而且市场将目标仅仅确定为效率,也与社会发展的目标不完全一致。这样就产生了市场失灵问题,主要表现在以下几个方面。

1. 公共产品不足

全社会的资源分为两种:一种是私人产品,另一种是公共产品。私人产品有两个特征:一是竞争性,二是排他性。竞争性是指一个人消费的东西,别人就不能消费,人们的消费是处于竞争状态的;而排他性是指把没付钱的人排斥在外。公共产品又称公共物品,是指有共同受益或联合消费特征的物品或劳务。它有两个基本特征:一是非竞争性,即增加一个消费者,其边际成本等于零,也就是说,某一个人对公共物品的享用并不影响他人对公共物品的享用;二是非排他性,即在技术上无法将拒绝为之付款的人排除在公共物品的受益范围之外,比如,公共道路及楼道的路灯就是公共产品,从路灯下走过的人都享受到好处,但都没有付费。

从这两个基本特征出发,公共产品可以分为两类:一类是纯公共产品,即在消费过程中同时具有非竞争性和非排他性的各种产品或劳务,如国防、外交等;另一类是混合产品,即同时兼有公共产品和私人产品性质的物品,它们或只具备非竞争性和非排他性的其中一项,或具有不充分的非竞争性和非排他性,如公共道路、桥梁、教育等。

公共产品的内容和范围是不断变化的,以前不是公共产品的,现在却可以成为公共产

品,如社会保障、博物馆。以前人们参观博物馆是要付费的,但从2008年起,我国决定免费开放公共博物馆、纪念馆和爱国主义教育示范基地,这些公共设施由财政拨款维护。

公共产品的特征意味着没有付费的人也能从公共产品中获取利益,因此人们总是希望由别人来购买这种产品,自己从中获益,即所谓的“搭便车”。“搭便车”现象的存在使公共产品难以通过市场机制来提供,即便提供,其数量也会严重不足。

2. 不能消除外部效应的影响

外部效应是指某个经济主体的经济活动给社会其他成员带来消极或积极的影响,却没有为之承担费用或获得报酬的情形,又称外溢性、外部性。外部效应分为外部正效应和外部负效应两种:当其带来的是积极影响,却没有获得报酬时,称之为外部正效应,亦称外部收益;当其带来的是消极影响,却没有为之承担费用时,称之为外部负效应,亦称外部成本。

外部效应的存在意味着私人成本或收益与社会成本或收益不一致。由于私人部门是按照私人成本和私人收益决定经济活动规模的,而从整个社会的角度而言,根据社会成本和社会收益决定经济活动规模才符合经济效益要求,因此,外部效应的存在会导致私人部门的经济活动规模与社会的要求不一致。在存在正外部效应的情况下,私人活动的水平常常要低于社会所要求的最优水平;在存在负外部效应的情况下,私人活动的水平常常要高于社会所要求的最优水平。例如,一个化工厂给周边地区带来较为严重的环境污染,但没有提供相应的补偿,意味着化工厂的活动存在外部负效应或外部成本。对于化工厂而言,由于它在决定产量时,考虑的只是自己的私人成本,而不会考虑给周边地区带来的外部成本,因此,其活动规模会高于社会要求的最优规模。

3. 形成自然垄断

如果某个行业存在规模报酬递增的特点,那么独家经营的效益远胜于多家竞争,这样一来必然形成垄断,这种垄断就是自然垄断。自然垄断一方面是自由竞争的结果,另一方面又违背了市场竞争规律。垄断者往往在低于社会需求量的条件下进行生产,以便提高价格,获得超额利润。这使得社会资源不能得到充分的利用,而且会破坏整个社会的效益,因此政府必须进行干预。

4. 信息不完全

完全信息是指市场的供求双方对于所交换的商品具有充分的信息,但事实上信息常常是不完全的。随着市场规模的不断扩大,信息越来越分散、复杂,加工、处理信息的成本也随之升高,导致无论是生产者还是消费者,都可能无法掌握充分的信息,从而难以实现理性的决策。信息不完全的一个典型表现是信息不对称,即交易双方对于交易信息的了解程度不同,如卖者常常比买者更清楚产品的相关信息。

信息不对称可能带来的问题有二:一是逆向选择问题,即在合同签订之前由于信息不对称使得交易主体做出与另一方期望截然相反的选择,如保险公司因为无法确定投保人的风险程度,只能按平均损失率确定保费,结果导致高风险的人更愿意投保;二是道德风险问题,

即在合同签订之后由于信息不对称使得交易主体做出与另一方期望截然相反的行为,如投保人在投保以后可能不积极防范风险或者故意制造风险以骗取保险金。

5. 宏观经济的不稳定

社会总供给与社会总需求的平衡是市场经济正常运行的基本前提之一。然而,市场经济在运行过程中,由于经济周期和微观经济主体活动的盲目性,难免会出现失业、通货膨胀等经济失衡问题。尽管市场经济可以自发地对此进行调节,但是这种调节采用的是经济危机的方式,代价太高昂,同时也面临一些限制。因此,政府通过推行宏观经济政策来稳定经济,是世界各国的普遍做法。

6. 收入分配不公平

帕累托最优只是保证了资源配置效率的实现,并没有考虑收入分配的公平问题。由于市场是以个人对生产所做的贡献大小来分配收入的,而每个人所拥有的智力、体力和资本总是存在差异,因此,在市场竞争中人们条件的不同必然导致收入分配的差距,而这种差距又成为收入分配差距进一步扩大的原因。收入分配差距过大不仅与社会公平目标相抵触,还会引发诸多的社会问题,最终可能动摇市场运行的基础,影响市场机制作用的正常发挥,不利于经济的长期稳定发展。

7. 偏好不合理

市场经济在生产什么的问题上采取尊重消费者主权的原則,根据消费者的个人偏好来生产产品,因此个人偏好的合理性是市场竞争结果合理性的前提条件。但是,在现实的市场中,人们的个人偏好并不总是合理的,从而出现了优质品和劣质品问题。所谓优质品,是指消费者对它的评价低于合理评价的产品,如高雅艺术、保险、教育等;所谓劣质品,是指消费者对它的评价高于合理评价的产品,如毒品、香烟等。

二、政府干预与政府失灵

(一) 政府干预

在没有政府参与的经济系统中,基本决策单位只有两个,即家庭和企业。其中,家庭为市场提供劳动力、资本和土地等生产要素,并通过提供生产要素获取收入,然后再到市场上购买消费品或进行投资;企业从家庭那里买进生产要素,通过生产转换为商品和劳务,而后将商品和劳务卖给家庭以获取收入和利润。

当政府作为一个决策单位参与其中时,原来的两元经济系统就扩展成三元经济系统。政府一方面以税收等方式从家庭和企业取得收入,另一方面又通过财政支出使用已取得的收入。此时,对于家庭而言,不仅通过提供生产要素从企业获得收入,而且还从政府的转移性支出中获得了补贴等收入;不仅支付商品的购买费用,还必须向政府缴纳税款。对于企业而言,不仅向家庭提供商品,也向政府提供商品;不仅需要向家庭提供要素的购买费用,还要向政府纳税。

在现代市场经济中,政府构成市场系统的一个主体,政府可以通过下列手段干预经济,弥补市场失灵。

(1)就公共产品而言,由于“搭便车”现象的存在,市场不能提供或者只提供少量的公共产品。但是,一定数量的公共产品又是市场经济正常运转的基础条件,因此政府必须承担起这一职责。政府可以通过强制性征税的方式为提供公共产品筹集资金,然后再通过国家预算安排支出,免费提供公共产品,尤其是纯公共产品。

(2)就外部效应而言,政府可以采用以下两种方法干预外部效应。一是使用税收和津贴。对有外部负效应的企业,政府应该多征税,其数额应该等于该企业给社会其他成员造成的损失,从而使该企业的私人成本恰好等于社会成本;对有外部正效应的企业,政府则可以采取补贴的办法,使得企业的私人利益和社会利益相等。二是使用规定财产权的办法,通过明晰产权解决外部效应问题。

(3)就自然垄断而言,政府对自然垄断的干预形式主要是公共管制,即通过对垄断价格和垄断产量的管制防止垄断企业利用垄断地位损害消费者的利益。由于自然垄断企业的典型代表是供水、供电、供气等城市公用事业,因此也可以通过公共生产的方式,制定较低的价格,以促进社会公共利益的实现。

(4)就信息不完全而言,政府可以通过向消费者免费提供信息,设立技术监督部门,对产品质量进行定期检查并公布结果等方式,保障消费者的正当权益。另外,完善上市公司信息披露制度、要求强制投保等方式都有利于解决信息不完全问题。

(5)就宏观经济的不稳定而言,政府可以运用财政政策和货币政策进行宏观调控,实现社会总供求的平衡。

(6)就收入分配的不公平而言,政府可以通过多种手段进行收入的再分配,如税收、转移性支出、财政补贴等。

(7)就偏好不合理而言,政府可以通过财政补贴、推行义务教育等方式引导市场消费更多的优质品,通过税收、法律等方式减少乃至禁止市场对劣质品的消费。

(二)政府失灵

政府失灵也称政府失效,指政府为弥补市场失灵而对经济、社会生活进行干预的过程中,由于政府行为自身的局限性和其他客观因素的制约而产生的新的缺陷,进而无法使社会资源配置效率达到最佳的情况。政府失灵的存在,意味着不能随意夸大政府的作用,既不能因为市场的缺陷单纯强调政府的功能,也不能因为政府的缺陷单纯强调市场的功能。只有建立一个搭配协调、功能互补的市场与政府并存的运行机制,才是经济发展的客观要求。

政府失灵主要表现在以下几方面。

1. 政府决策的低效率

政府决策的低效率的原因主要有如下几个方面:

(1)内部性。政府干预的一个前提条件是它应该作为社会公共利益的化身对市场运行

进行公正无私的调控。然而,在现实中,政府内部的各个部门往往更多地从自身的利益最大化出发,要求得到更大的支配资源的权力,而不顾及其行为引起的社会成本和收益。政府部门这种追求私利的“内部性”,必然极大地影响政府干预下资源配置的优化。

(2)垄断性。由于政府的特殊地位,决定了政府在提供公共产品的过程中,不存在任何竞争对手,只能在政府内部通过制度加以规范和约束。由于这种内部制度的控制效果很难保证,因此政府部门难以避免官僚主义现象的存在,可能存在大量的重复劳动和繁文缛节。

(3)信息不足。政府不一定知道其政策的全部成本和收益,也不十分清楚其政策的后果,难以进行政策评价。

(4)缺乏市场激励。政府干预消除了市场的力量,或冲抵了他们的作用,干预就可能消除某些有益的激励。

(5)政府政策的频繁变化。如果政府干预的政策措施变化得太频繁,行业的经济效益就会蒙受损失,因为企业难以规划生产经营活动。

2. 政府工作机构的低效率

政府工作机构的低效率的主要原因有以下几个方面:

(1)缺乏竞争压力。由于政府机构垄断了公共产品的供给,没有竞争对手,就有可能导致政府部门的过分投资,生产出多于社会需要的公共产品;另一方面,政府工作人员效率较低。

(2)没有降低成本的激励机制,行政资源趋向于浪费。首先,官员花的是纳税人的钱,由于没有产权约束,他们的一切活动根本不必担心成本问题。其次,官员的权力是垄断的,有无穷透支的可能性。

(3)监督信息不完备。理论上讲,官员的权力来源于人民的权利让渡,因此他们并不能为所欲为,而是必须服从公民代表的政治监督。然而,在现实社会中,这种监督作用将会由于监督信息不完全而失去效力。

3. 寻租活动

寻租是个人或团体为了争取自身经济利益而对政府施加影响,以争取有利于自身的再分配的一种非生产性活动。例如,政府通过对某类商品发放特别生产许可权或特别销售许可权,使获得许可的单位或个人能够凭借其垄断地位得到超额利润。寻租活动会使政府决策和运作受利益集团或个人所摆布,从而做出有利于寻租者但会损害公共利益的行为。寻租主要有三类:通过政府管制的寻租、通过关税和进出口配额的寻租、在政府订货中的寻租。

4. 政府的扩张

政府部门的扩张包括政府部门组成人员的增加和政府部门支出水平的增长。其原因如下:

- (1)政府作为公共产品的提供者和外部效应的消除者导致扩张;
- (2)政府作为收入和财富的再分配者导致扩张;

- (3) 利益集团的存在导致扩张；
- (4) 官僚机构的存在导致扩张；
- (5) 财政幻觉导致扩张。

由此可见,政府与市场应当互相配合、互相制约、合理分工。从活动范围上,政府机制主要作用于市场失灵领域,市场机制主要作用于政府失灵领域;从活动层次上,政府机制主要是宏观经济领域,市场机制主要是微观经济领域;从公平与效率的实现上,政府机制主要实现社会公平,市场机制主要实现效率最大。

第三节 财政职能

案例 3 中央财政每年 160 多亿元改善贫困生膳食

为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》,提高农村学生尤其是贫困地区和家庭经济困难学生健康水平,国务院决定,从 2011 年秋季学期起,启动实施农村义务教育学生营养改善计划,在集中连片特殊困难地区开展农村义务教育学生营养改善计划试点,中央财政按照每生每天 3 元的标准为试点地区农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助。试点范围包括 680 个县(市)、约 2 600 万在校生。初步测算,国家试点每年需资金 160 多亿元,由中央财政负担。国家鼓励各地以贫困地区、民族和边疆地区、

革命老区等为重点,因地制宜开展营养改善试点,中央财政给予奖补。同时,统筹农村中小学校舍改造,将学生食堂列为重点建设内容,切实改善学生就餐条件。将家庭经济困难寄宿学生生活费补助标准每生每天提高 1 元,达到小学生每天 4 元、初中生每天 5 元,中央财政按一定比例奖补。国家要求各地加强学生食堂管理,严格食品供应准入,确保食品安全。

思考与讨论

上述案例主要体现财政的哪些职能,并说明其发挥的作用。

所谓财政职能,是指在一定的社会经济条件下财政所固有的职责和功能,是财政本质特征的具体体现和反映。在社会主义市场经济下,财政具有资源配置、收入分配、调控经济和监督管理等职能。

> 一、资源配置职能

(一) 财政资源配置职能的含义

财政的资源配置职能是通过财政收支引导资源的流向,弥补市场失灵,使资源可以合理地配置到国民经济和社会发展的各个部门,形成一定的资产结构、产业结构、技术结构和地区结构,最终获得最大经济效益和社会效益的功能。

政府运用财政进行资源配置,是由公共产品和劳务的必要性以及资源相对于生产需要



财政的职能

的稀缺性所决定的。在市场经济条件下,市场对资源配置起着基础性作用,但由于市场失灵的存在,市场自发形成的配置不能达到最优的状态。因此,需要政府从全社会的整体利益出发,运用财政对资源进行有计划的分配和调节,以弥补市场资源配置的不足并对市场配置的不合理进行调整。

(二)财政资源配置职能的实现机制

1. 调节资源在公共需要之间的配置

财政的首要职能是为政府满足社会公共需要提供财力的保证。因为社会需要无限性与可分配资源有限性的矛盾,财政要根据不同时期政府公共服务的重点,调节资源在公共需要之间的配置,力求公共资源最优化配置。

在社会主义市场经济条件下,我国财政资源配置的内容主要有以下几个方面:

- (1) 保证政府机关正常运转需要的物品和劳务等所需资源的配置;
- (2) 对社会各项公共事业的发展所需资源的配置;
- (3) 为保证市场主体的正当利益,维护市场经济秩序,对不同地区、部门、企业、居民的贫富状况进行的资源配置;
- (4) 对弥补市场缺陷、调节社会总需求、防止经济波动、保证经济稳定增长进行的资源配置;
- (5) 对基础设施、基础产业、高科技产业、国家重点建设项目进行的资源配置。

2. 调节资源在政府部门和非政府部门之间的配置

保证资源配置在政府部门和非政府部门之间的最佳比例,是财政实现资源配置效率的首要要求。调节资源在政府部门和非政府部门之间的配置比例,取决于财政收入占国民生产总值或国民收入的比重。提高财政收入占国民生产总值或国民收入的比重,意味着社会资源中归政府部门支配使用的份额增大,归非政府部门支配使用的部分减少;反之亦然。一般来说,这个比重为30%左右为宜,政府支配使用的资源过多或过少都不符合资源优化配置的要求,不利于国民经济的协调发展和人民生活的改善。

3. 调节资源在不同地区之间的配置

在世界各个国家、地区之间,经济发展不平衡是普遍现象。在我国,由于历史、地理和自然条件等多方面的原因,这种现象尤为突出。在已有的经济布局中,经济发达地区的劳动生产率高,基础设施健全,投资利润和劳动报酬相对较高;相反,经济落后地区的社会经济发展水平和投资及就业吸引力就远不如发达地区。如果仅凭市场机制自发配置资源,就必然吸引各种经济资源更多地流向经济发达地区,经济落后地区的社会经济发展将越来越落后。财政配置资源职能的一个重要内容就是通过财政分配,即转移支出、财政补贴、税收等多种手段,实现资源在各个地区之间的合理配置,促进区域协调发展。目前,我国东部、中部、西部之间的区域协调发展已经取得了很大成效。

4. 调节资源在不同产业部门之间的配置

产业结构的合理与优化是整个国民经济体系保持长期健康稳定发展的重要一环,但是当其出现不合理状况时,市场机制自身却难以调节。通过合理的财政措施可以在这方面发挥积极作用。

调整产业结构的途径主要有两个方面:一是调整投资结构,增加或减少对某种产业的投资就会促进或抑制该产业部门的发展,以此来使旧的产业结构得到调整,形成更合理的产业结构;二是调整资产的存量结构,改变现有企业的生产方向,促使一些企业转产。在这两个方面,财政都能够发挥其调节作用。就调整投资结构而言,财政可以通过直接的预算投资,改变现有的产业结构,如增加对能源交通、原材料等基础产业、基础设施和国民经济薄弱环节的投资,减少对加工工业的投资;还可以利用税收、财政补贴手段,引导企业增加对国民经济短线产品的投资,抑制对国民经济长线产品的投资,鼓励企业向亟待发展的瓶颈产业、高新技术产业投资,从而改变微观经济主体的投资方向,促进产业结构合理化。就调整资产存量结构来看,我国在计划经济向市场经济的转轨过程中,对过去长期形成的产业结构需要不断地进行调整,而调整的手段也随着经济体制的转变由过去的以行政手段为主,转变为以经济手段为主。今后主要是通过市场竞争,实行企业兼并和重组来进行。在这方面,采取有利于竞争和不同产业区别对待的税收政策,可以发挥一定的调节作用。

二、收入分配职能

(一) 财政收入分配职能的含义

财政收入分配职能是指财政通过税收、转移性支出等手段对参与分配的各主体利益关系进行调节,从而达到公平合理的分配目标。

在市场经济体制下,收入分配首先依靠市场进行。在政府对收入分配不加干预的情况下,一般会以个人财产的多少和对生产所做的贡献大小等因素,将社会财富在社会各成员之间进行初次分配,市场分配有助于实现规则公平和经济效益。但是,由于个人禀赋的差异,经济主体拥有的资源不同,市场分配的结果不尽合理,必然会导致收入差距悬殊的社会现象。因此,需要政府对市场初次分配结果实施再分配调节,促进形成合理有序的收入分配格局,维护社会公平与正义。

一般而言,公平可以分成经济公平和社会公平两个层次。经济公平强调分配规则的公平,它要求经济主体在机会均等的原则下,遵循相同的竞争规则,根据在收入创造过程中要素的贡献来决定收入分配比例。经济公平要求要素投入和要素收入相一致,是市场等价交换原则的体现,是市场经济实现经济效益的必然要求。社会公平强调分配结果的公平,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。社会公平目的是要缓解社会不同阶层因收入差距带来的矛盾,追求社会的稳定发展。由于对社会公平中收入差距是否合理的判断受一定社会价值标准的影响,因此不可能有一个统一的标准。在实践中,我

们一般借助基尼系数来显示公平分配的程度。基尼系数是 20 世纪初意大利经济学家基尼根据洛伦茨曲线计算的、用来判断分配公平程度的指标。按照国际上通行的标准,基尼系数低于 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;0.5 以上则表示收入差距悬殊。

财政收入分配职能的主要内容是通过调节企业的收入水平即利润水平和居民个人收入水平,实现收入与财产的公平分配。

调节企业利润水平主要在于通过调节,使企业的利润水平能够比较客观地反映企业的生产经营管理和主观努力状况,使企业在条件大致相同的条件下获得大致相同的利润。例如,征收消费税可以剔除或减少价格的影响;征收资源税、房产税、土地使用税等可以剔除或减少由于资源、房产、土地不同而形成的级差收入的影响等。除此之外,统一税制、公平税负也是实现企业公平竞争的一个重要外部条件。

调节居民个人收入水平是在坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度,坚持效率优先、兼顾公平的前提下,贯彻执行现行收入分配政策,既要合理拉开收入差距,又要防止两极分化,逐步实现共同富裕。这主要通过两个方面来进行调节:一是通过征收个人所得税、遗产税和赠与税等调节个人收入的差距和个人财产的分布状况;二是通过转移性支出,如社会保障支出、救济支出、财政补贴等,维持居民最低生活水平和福利水平。

(二) 财政收入分配职能的实现机制

1. 税收

税收是政府执行收入分配职能的主要工具之一。政府通过税收,一方面可以降低高收入者过高的收入水平,另一方面也为针对低收入者的财政支出提供了资金来源。具体而言,它一般可以通过以下方式进行:一是征收累进的个人所得税,缩小高收入者和低收入者的收入差距;二是针对某些高收入者消费较多的产品征收特别消费税;三是征收遗产税,缩小因为上一代人财富差异带来的收入差距,实现起点公平。

2. 转移性支出

转移性支出是指政府对企业和个人的单方面无偿的支出。政府社会救助性质的转移性支出主要针对那些处境不利的人们,通过向他们提供现金或实物救济来保障这些人能够获得起码的生活保障,维持起码的体面和尊严。政府社会保险性质的转移性支出涉及人群广泛,主要包括对退休养老、医疗保健和失业等的保险给付,它同样有助于提高低收入者的收入水平,缩小收入分配差距。

3. 购买性支出

购买性支出主要是指政府支出中用于购买商品和劳务的支出。例如,政府投资某一公共项目,可以提供更多的就业机会,从业者也可以获得更多的报酬。政府还可以通过教育支出提供高水平的义务教育,以提高低收入阶层获取收入的能力,影响收入分配格局。

三、调控经济职能

(一) 财政调控经济职能的含义

财政调控经济职能是指政府通过税收和公共支出等财政手段来实现充分就业、物价稳定、国际收支平衡等目标,以保证宏观经济稳定发展的职能和任务。

经济稳定包括充分就业、物价稳定、国际收支平衡和经济增长多重含义。具体内涵如下。

1. 充分就业

充分就业是指有工作能力并且愿意工作的劳动者都可以得到一份工作。这里应注意以下几点:

(1)这里的就业是指一切用自己的劳动来维持自己生活的活动。因此,在我国的各种所有制企业中工作和从事个体经营活动都属就业范畴。

(2)那些因伤残、疾病和年龄等原因而不能正常工作的人,没有列入可就业人口中。

(3)充分就业不是指可就业人口百分之百的就业,而是达到某一社会公认的较高比例,如95%左右。

2. 物价稳定

物价稳定是指物价总水平的基本稳定。要注意的是,物价稳定并不意味着物价绝对静止不动。一般而言,只要物价总水平升降幅度是在经济和社会发展可接受的范围内,如3%~5%,即可视为物价水平稳定。

3. 国际收支平衡

国际收支平衡是指一国在进行国际经济交往时,其经常性项目和资本性项目保持收支平衡,不出现大的逆差或顺差。在开放经济条件下,一国的国民经济必然受到国际经济环境的影响,因此国际收支平衡也成为政府的一个政策目标。

4. 经济增长

经济增长是指一个国家的产品和劳务数量的增加,通常用国民生产总值(GNP)、国内生产总值(GDP)及其人均水平来衡量。所谓经济稳定,是一种动态的稳定,是经济适度增长中的稳定,而不是静态稳定,是指要保持经济的持续、稳定、协调发展。因此,经济稳定也含有经济增长之义。经济的增长与经济稳定相辅相成。经济的稳定与协调是经济增长的前提,而适度的经济增长又会促进经济稳定,更好地满足社会需求。

(二) 财政调控经济职能的实现机制

1. 发挥财政制度对宏观经济的自动稳定器作用,自动“熨平”经济波动

所谓自动稳定器,是指那些不需要政府主动采取行动就能随经济形势的变化自动缓解

经济波动的财政制度。这主要体现在财政收入和财政支出两个方面。在财政收入方面,累进型所得税税制的自动稳定器作用尤为明显。例如,在经济过热时期,个人收入的增加带来了平均税率的自动提高和税收收入的增加,从而有助于减少社会总需求,防止通货膨胀;反之,在经济萧条时期,个人收入的减少带来了平均税率的自动降低和税收收入的减少,从而有助于增加社会总需求,刺激经济复苏。从财政支出来看,自动稳定器的作用主要体现在转移性支出方面,它包括社会保障支出、救济和福利支出、财政补贴等。例如,当经济高涨时,失业人数减少,转移性支出下降,对经济过热起到抑制作用;当经济萧条时,失业人数增加,转移性支出上升,从而刺激经济的复苏与升温。

2. 通过相机抉择的财政政策,促进社会总供需的平衡

实现经济的稳定增长,关键是要做到社会总供给与社会总需求的平衡,包括供求总量与供求结构的平衡。虽然自动稳定器能自动地发挥熨平经济波动的作用,但其调节作用毕竟是有限的。财政要实现稳定经济的职能,还需要采用相机抉择的财政政策,根据经济形势,通过调整财政收支来调节社会总需求。当经济过热时,社会总需求大于总供给,财政可以减少支出、增加税收或两种手段同时采用,通过紧缩性的财政政策减少社会总需求;当经济萧条时,社会总需求小于总供给,财政可以增加支出、减少税收或两种手段同时采用,通过扩张性的财政政策增加社会总需求;在总供给和总需求基本平衡,但结构性矛盾比较突出时,实行趋于中性的财政政策。

四、监督管理职能

在财政的资源配置、收入分配和调控经济三个职能中,都隐含了监督管理职能。在市场经济条件下,由于利益主体的多元化、经济决策的分散性、市场竞争的自发性和排他性,都需要财政的监督管理,以规范财经秩序、促进社会主义市场经济健康发展。我国是以公有制为基础的社会主义国家,必须保证政令统一,维护国家和人民的根本利益,这就更需要强化财政的监督管理职能。

本章小结

财政是国家为了满足社会公共需要,以国家为主体对部分社会产品进行的集中性分配活动。对于它的理解要把握四点:一是财政分配的主体是国家;二是财政分配的对象是一部分社会产品;三是财政分配的目的在于满足社会公共需要;四是财政分配是一种集中性的分配。

公共财政是指在市场经济条件下,主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式。其基本特征包括:公共财政应当以弥补市场失灵为活动准则;公共财政应当提供一视同仁的服务;公共财政应当具有非市场营利性;公共财政应当是法治化的财政。

市场失灵的存在决定了财政的起因。市场失灵的具体表现包括公共产品不足、不能消

除外部效应影响、形成自然垄断、信息不完全、宏观经济不稳定、收入分配不公、偏好不合理。同时,要注意政府为弥补市场失灵而对经济、社会生活进行干预的过程中,由于政府行为自身的局限性和其他客观因素的制约也会产生政府失灵。政府失灵的表现是政府决策的低效率,政府工作机构的低效率,寻租活动,政府的扩张。所以政府与市场应当互相配合、互相制约、合理分工。

理解财政职能应当从市场失灵入手,财政职能包括资源配置职能、收入分配职能、调控经济职能、监督管理职能等。

财政的资源配置职能是通过财政收支引导资源的流向,弥补市场失灵,使资源可以合理地配置到国民经济和社会发展的各个部门,形成一定的资产结构、产业结构、技术结构和地区结构,最终获得最大经济效益和社会效益的功能。财政收入分配职能,是指财政通过税收、转移性支出等手段对参与分配的各主体利益关系进行调节,从而达到公平合理的分配目标。财政的调控经济职能是指政府通过税收和公共支出等财政手段来实现充分就业、物价稳定、国际收支平衡等目标,以保证宏观经济稳定发展的职能和任务。

思考与练习

1. 如何理解财政的概念?
2. 市场失灵有哪些表现?
3. 政府失灵有哪些表现?
4. 公共财政的基本特征有哪些?
5. 什么是财政的资源配置职能? 如何实现资源配置职能?
6. 什么是财政的收入分配职能? 如何实现收入分配职能?
7. 什么是宏观经济稳定? 财政如何为实现经济稳定发挥其职能?

补充阅读

夏商周三代的财政管理

从历史发展的时间和朝代来看,夏商周三代的财政管理,由于缺乏相应的史料,尚不能做出全面表述。《史记·夏本纪》记载:“自虞夏时,贡赋备矣。”《孟子·滕文公上》记载,“夏后氏五十而贡,殷人七十而助,周人百亩而彻,其实皆什一也。”大意是:(春秋时期以前的租税制度)夏朝行贡法,商朝行助法,西周行彻法,三者的税率都是十分之一。贡、助、彻是我国税收的初级形式,在当时的土地王有制或分封制下,国王既是国家政治权力的掌控者,又是国家最大的土地所有者,国家以贡、助、彻的形式征收土地出产物,其性质租税不分。只是到了春秋时代的鲁宣公十五年鲁国实行“初税亩”,才开始对私人拥有产权的土地每亩征税。《孟子·滕文公上》表明夏商周有一定程度和规模的赋税和财政制度。据

《周礼》记载,西周时国家财政机构分两大系统:一是管收入的“地官司徒”系统;二是管支出的“天官家宰”系统。地官系统的财务机构又分有不同职能,有总司赋税之职者,如大司徒、小司徒;有分司赋税之职者,如载师、间师、县师、遂人、遂师等;有司杂税及平衡财货之职者,如座人和泉府。天官系统的财务机构也分为不同职能。有总司财用之职者,如职内、职岁、职币;有专司会计之职者,如司会与可书。天官和地官总理全国的土地、人口、赋役、支出、会计考核及贡纳等工作,分工明确,职责清楚。这显然掺进了许多理想化的成分,但据此可以了解古代财政管理的大致轮廓。

• 实践训练 •

调查你所在的村庄或社区有关财政政策的执行情况,写一篇 500~800 字的短文,说明公共财政与民生的关系。

