

高等教育财经类核心课程系列教材  
高等院校应用技能型精品规划教材  
高等院校教育教学改革融合创新型教材

# 财 政 学

——理论·实务·案例·实训

（视频版·课程思政）  
（第三版）

李 贺 ◎主编

课证融合	双证融通
项目引导	任务驱动
经典案例	模拟实训
强调应用	富有特色



上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

财政学:理论·实务·案例·实训/李贺主编. —3 版.  
—上海:上海财经大学出版社,2024. 4  
高等教育财经类核心课程系列教材  
高等院校应用技能型精品规划教材  
高等院校教育教学改革融合创新型教材  
ISBN 978-7-5642-4302-9/F·4302  
I. ①财… II. ①李… III. ①财政学-高等学校-教材 IV. ①F810  
中国国家版本馆 CIP 数据核字(2023)第 246877 号

☐ 责任编辑 汝 涛  
☐ 书籍设计 贺加贝

## 财政学

——理论·实务·案例·实训  
(第三版)  
李 贺 ◎主编

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)  
网 址: <http://www.sufep.com>  
电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)  
全国新华书店经销  
上海叶大印务发展有限公司印刷装订  
2024 年 4 月第 3 版 2024 年 4 月第 1 次印刷

---

787mm×1092mm 1/16 19.25 印张 530 千字  
印数:10 001—13 000 定价:58.00 元

## 第三版前言

党的二十大报告指出,“教育是国之大计、党之大计。培养什么人、怎样培养人、为谁培养人是教育的根本问题。育人的根本在于立德。全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”。落实立德树人根本任务,必须将价值塑造、知识传授和能力培养三者融为一体,不可割裂。财政是政府的经济行为,财政学是研究财政收支规律及政策的科学。新修订的《财政学》(第三版)教材以习近平新时代中国特色社会主义思想为核心,兼顾“就业导向”和“生涯导向”,紧紧围绕着经济发展新常态下高等院校人才的培养目标,依照“原理先行、实务跟进、案例同步、实践到位”的原则,全面展开财政学的内涵,坚持创新创业和改革的精神,体现新的课程体系、新的教学内容和新的教学方法,以提高学生整体素质为基础,以能力为本位,兼顾知识教育、技能教育和素质教育,力求做到:从项目引导出发,提出问题,引入含义,设计情境,详尽解读。

习近平总书记指出,要在教育教学全过程中实施思政教育,始终将立德树人作为高等教育的中心环节,从而开创中国高等教育发展新格局。在此背景下,有必要深入探讨如何将思政教育任务和元素纳入“财政学”课程。将专业教育和思政教育有机协同融合起来,这是一个具有重要现实意义的课题,也是回归教育本真,培养具有社会主义核心价值观和合格社会主义事业接班人的必然要求。鉴于此,新修订的第三版教材,注重课程思政元素挖掘,以教育部《关于印发〈高等学校课程思政建设指导纲要〉的通知》(教高〔2020〕3号)和《普通高等学校教材管理办法》(教材〔2019〕3号)为指导依据,在介绍专业理论、实务应用和分析方法的同时,重点将职业道德、社会主义核心价值观等内容融入课程教学全过程,实现“知识传授”和“价值观引领”的有机统一,以培养合格的经济业务人才,坚定学生理想信念。

《财政学》(第三版)深入推进二十大精神进教材,以习近平新时代中国特色社会主义思想启智润心,将知识要素、技能要素、素质要素和思政要素落实到具体内容中,实现了课堂教学与实践应用的零距离对接。修订后的第三版教材更新了近年来的相关数据和财政领域前沿专题及结合二十大报告内容形成启发式和开放式案例,并增添了课程思政的内容。本教材具有富媒体·智能化的特色,实现了传统纸质教材与数字技术的融合,通过二维码建立链接,将动画、图文等富媒体资源呈现给学生;从教材内容的选取来看,实现了技能教育与产业发展的“二元”育人项目融合,并结合互联



网+融媒体为一体的形式进行编写,注重专业教学内容与应用实践能力培养的有效对接;从教材的教学使用过程来说,实现了线下自主与线上互动的融合,学生可以在有网络支持的地方自主完成预习、巩固、复习等。

本教材共涵盖12个项目、49个任务,内容分四篇:财政认知、财政支出、财政收入、财政管理。本教材在认真总结教学特点的基础上力求阐述财政学的基本理论和基本应用,重点对财政实践活动作出详细的介绍和解读,突出以培养学生实践应用能力为主线的教育特色,强调职业素养与专业能力的全面提升。

根据高等院校教育教学改革融合创新和应用技能型人才培养需要,本教材力求体现如下特色:

**1. 结构合理,体系规范。**本教材在内容上特别注意吸收当前的财税改革与实践前沿,按理论与实务兼顾的原则设置内容。针对高等教育和应用技能型院校教改的特点,教材将内容庞杂的基础知识系统性地呈现出来,力求体现“必需、够用”原则,体系科学规范,内容简明实用。

**2. 与时俱进,紧跟动态。**本教材立足于我国财税改革的现实基础,借鉴西方经济学和财政学中对我国有实际应用价值的原理和方法,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热点研究成果,及时反映了我国财税改革的进程和内容,力求贴近中国实际,全面反映当代财政学的一般原理、制度与政策。

**3. 突出应用,实操技能。**本教材从高等教育的教学规律出发,与实际接轨,介绍了当前的财政发展和改革动态、理论知识和教学案例,在注重必要理论的同时,强调实际的应用;主要引导学生“学中做”和“做中学”,以学促做,做学合一,一边学理论,一边将理论知识加以应用,实现理论和实际应用一体化。

**4. 栏目丰富,形式生动。**本教材栏目形式丰富多样,每个项目设有“知识目标”“技能目标”“素质目标”“思政目标”“项目引例”“引例反思”“知识精讲”“同步案例”“课堂讨论”“做中学”“提示”“注意”“应知考核”“应会考核”“项目实训”等栏目,并添加了二维码视频和相关解析,以体现富媒体特色。其中,教材的材料分析题,丰富了教材内容与知识体系,拓展了学生的知识面,具有一定的创新性,挖掘学生的应用能力和分析能力,使得学生学以致用,也为教师教学和学生更好地掌握知识内容提供了首尾呼应、层层递进的可操作性教学方法。

**5. 课证融合,双证融通。**本教材能满足学生对财税基础知识学习的基本需要,重点放在财政收支部分——基本理论和基本方法上,但为了满足较高层次读者的需要,适当增加了财税知识的应用能力,并与初级、中级经济师财税专业考试的大纲相衔接,做到考证对接。

**6. 职业素养,素质教育。**本教材力求在内容上有所突破,激发学生的学习兴趣和学习热情,设计适合学生掌握的考核要点,以培养和提高学生通过理论与实践知识丰富自己的创新意识,提升在具体工作中的审美素养,激发创新创造活力,最终实现培养当代大学生愉快的主观体验、稳定的情

绪表现、健康的心态、良好的心境,从而达到职业认同感、职业荣誉感、职业道德感和职业敬业感。

**7. 课程资源,配套上网。**为了配合课堂教学,编者精心设计和制作了教学资源(含有教师课件、教师教案、教学大纲、参考答案、模拟试卷等)。

本教材由李贺主编。王海涛、武岩、赵昂、李虹、张永杰、王玉春、李洪福 7 人负责全书教学资源包的制作。本教材适合高等教育和应用技能型教育层次的国际经济与贸易、产业经济学、劳动经济学、国际商务、工商管理、财务管理、会计学、财政学、税收学、金融学等经管类专业的学生使用,同时也可作为自学考试的辅助教材。

本教材得到了出版单位的大力支持,在编写过程中参阅了参考文献中作者的教材、著作及相关网站等资料,对于以上的贡献,谨此一并表示衷心的感谢! 由于编写时间仓促,加之编者水平有限,教材中难免存在一些不足之处,恳请专家、学者、教师和读者对教材中存在的错误和不足之处给予意见和指正,以便编者不断地更新、改进与完善。



内容更新与  
修订

编者  
2024 年 4 月



# 目 录

项目一 财政学导论 .....	003
任务一 财政概述 .....	004
任务二 公共财政的概念、特征和形式 .....	009
任务三 财政学的研究对象和方法 .....	012
任务四 财政思想与财政理论演进 .....	017
任务五 数字财政与财政治理现代化 .....	023
应知考核 .....	028
应会考核 .....	029
项目实训 .....	030
项目二 公共财政理论 .....	031
任务一 政府与市场经济 .....	032
任务二 公共需要与公共产品 .....	041
任务三 财政职能的基本内容 .....	048
任务四 公平与效率协调机制 .....	052
应知考核 .....	053
应会考核 .....	055
项目实训 .....	056



项目三 财政支出 .....	061
任务一 财政支出概述 .....	062
任务二 财政支出规模 .....	066
任务三 财政支出结构 .....	068
任务四 财政支出效益 .....	071
任务五 财政支出控制 .....	075
应知考核 .....	079
应会考核 .....	080
项目实训 .....	082
项目四 购买性支出 .....	083
任务一 购买性支出概述 .....	084
任务二 社会消费性支出 .....	086
任务三 政府投资性支出 .....	091
应知考核 .....	096
应会考核 .....	097
项目实训 .....	099
项目五 转移性支出 .....	101
任务一 转移性支出概述 .....	102
任务二 社会保障支出 .....	104
任务三 财政补贴支出 .....	113
任务四 税式支出理论 .....	117
应知考核 .....	121
应会考核 .....	122
项目实训 .....	123
项目六 财政收入 .....	127
任务一 财政收入概述 .....	128
任务二 财政收入规模 .....	131





任务三 财政收入结构·····	135
应知考核·····	140
应会考核·····	141
项目实训·····	142
 项目七 税收收入 ·····	144
任务一 税收概述·····	145
任务二 税制要素·····	151
任务三 税制结构·····	154
任务四 税收负担·····	179
应知考核·····	186
应会考核·····	187
项目实训·····	188
 项目八 非税收入 ·····	190
任务一 非税收入概述·····	191
任务二 行政事业性收费·····	195
任务三 公共定价·····	199
任务四 国有资产管理·····	202
应知考核·····	204
应会考核·····	205
项目实训·····	207
 项目九 公债 ·····	211
任务一 公债概述·····	212
任务二 公债与财政收支·····	219
任务三 公债规模·····	221
任务四 公债的经济效应·····	226
任务五 国外公债·····	228
应知考核·····	230
应会考核·····	231
项目实训·····	232



项目十 政府预算 .....	234
任务一 政府预算概述 .....	235
任务二 政府预算程序 .....	239
任务三 财政平衡和财政赤字 .....	242
任务四 财政管理改革 .....	244
应知考核 .....	251
应会考核 .....	252
项目实训 .....	253
项目十一 财政政策 .....	255
任务一 财政政策概述 .....	256
任务二 财政政策工具 .....	259
任务三 财政管理体制 .....	261
任务四 财政政策实践 .....	265
应知考核 .....	277
应会考核 .....	278
项目实训 .....	279
项目十二 国际财政 .....	281
任务一 国际财政概述 .....	282
任务二 国际财政援助 .....	285
任务三 国际财政协调 .....	287
任务四 国际税收协调 .....	291
应知考核 .....	292
应会考核 .....	293
项目实训 .....	295
参考文献 .....	294

# 第一篇

## 财政认知



# 财政学导论

## ● 知识目标

理解:财政的产生和发展;财政学的研究对象和方法;财政思想与财政理论演进。

熟知:财政的概念;财政的构成要素;财政的基本特征;数字财政与财政治理现代化。

掌握:公共财政的概念、特征、形式;政府与公共财政。

## ● 技能目标

能够充分认识和理解财政学的研究对象,并应用财政学的研究方法分析现实社会中的财政焦点问题。

## ● 素质目标

运用所学的财政学导论知识研究相关案例,培养和提高学生在特定业务情境中分析问题与决策设计的能力;结合行业规范或标准,强化学生的职业道德素质。

## ● 思政目标

能够正确地理解“不忘初心”的核心要义和精神实质;树立正确的世界观、人生观和价值观,做到学思用贯通、知信行统一;通过财政学导论知识,具备分析财政现象的能力,提升自己的审美素养,激发自己的创新能力、职业成就和职业素质。人生就是不断选择的过程,积累足够的知识,踏准无悔的人生征途,成功只是结果,过程才是人生!

## ● 项目引例

### 全民免费接种新冠疫苗,践行“人民至上、生命至上”理念

在中国,目前新冠疫苗采取免费接种政策,疫苗及接种费用由医保和财政共担。随着新冠疫情解除紧急状态,无论我们接种哪家公司生产的新冠疫苗都是免费的,老百姓不用像买其他药品一样,从自己兜里掏钱,这得益于我国的惠民抗疫政策。当初国内的疫苗研制成功后,所有中国籍公民免费接种新冠疫苗,这体现了国家对每一个公民的爱护。疫苗接种是防控新冠病毒感染疫情的重要手段。国务院联防联控机制根据疫苗研发和审评审批进展,结合疫情形势、病毒变异等情况,科学合理制定并不断完善新冠病毒疫苗接种策略,先后部署了新冠病毒疫苗基础免疫、第一剂次和第二剂次加强免疫接种、补齐免疫水平差距等工作。各地加大了接种组织实施力度,新冠病毒疫苗

接种工作取得积极进展,截至2022年8月,全国累计报告接种新冠病毒疫苗34.97亿剂次,接种总人数达13.10亿人,全程接种12.77亿人。

资料来源:何蕊、柴嵘:全国累计报告接种新冠疫苗超34亿剂次,接种总人数超13亿,《北京日报》,2022年8月10日。

**引例反思:**中国公民免费接种新冠疫苗,是政府的职责范围吗?为什么需要国家财政拨款?作为中国的公民,我们应该如何去树立自己的社会主义核心价值观,不忘初心、牢记使命。

## ● 知识精讲

### 任务一

### 财政概述

## 一、财政的产生

尽管经济学家对财政概念的描述多有差异,但是对于财政作为一种分配,既属于经济范畴又属于历史范畴的描述,已经被大多数经济学家所接受。财政这一经济范畴并非从人类社会产生就有了,它是生产力和生产关系发展到一定阶段的产物。

### (一) 财政的产生过程

财政是一个古老的历史范畴,是随着社会生产力的发展和国家的产生而产生的。在原始社会初期,人类所处的生存环境恶劣,为抵御外界的侵袭,人们只能聚集在一起生活,运用最原始的生产工具共同劳动,生产出数量极少的劳动产品并归全体成员共同所有。随着社会生产力水平的提高,畜牧业与手工业开始从农业中分离出来,且单纯地从事商品交换的商人也出现了。于是,整个社会生产的产品除了满足人们最低生活需要之外,还出现了剩余,私有制也因此而产生。此后,因人们所占有的私有财产多寡不均,贫富分化逐渐加剧,社会分裂成为奴隶和奴隶主两大根本对立的阶级。奴隶主阶级为了巩固自己的统治地位,保护自己的既得利益,镇压奴隶的反抗,建立起了军队、警察、法庭和监狱等统治机构,这就标志着奴隶制国家的诞生,而国家作为一种管理机构,虽然它本身并不从事物质资料的生产,不直接创造财富,但是为了维持其自身的发展壮大并履行其职能,却需要消耗一定的物质资料。于是,国家就依靠它所拥有的政治权力,采用赋税等形式,强制、无偿地占有有一部分社会产品来满足其需要。这样,在整个社会产品的分配中,就独立出来一种由国家凭借政治权力来参与的社会产品的分配,而这就是财政分配。

### (二) 财政的产生条件

从财政产生的过程可以看出,财政的产生需要满足两个条件:一个是经济条件,即剩余产品的出现;另一个是政治条件,即国家的出现。

经济条件是财政产生的物质基础。如果一个社会的生产力水平极其低下,没有剩余产品,也就不存在财政产生的可能性,只有当生产力发展到一定水平,社会出现剩余产品时,才能具备财政产生的物质基础。

政治条件是财政产生的权力保证,只有当社会发展到一定阶段,贫富两大对立阶级的矛盾变得不可调和时,才会出现维护统治阶级利益的权力机关——国家。国家的产生及统治机构的设置就为国家无偿占有有一部分社会产品提供了权力保证,同时,国家的出现也就意味着财政的产生。

综上,生产力的发展与剩余产品的出现是财政产生的物质基础,成为财政产生的经济条件;私有制、阶级和国家的出现是财政产生的政治条件,财政是因国家的产生而产生的。

**【注意】** 财政是一个历史范畴,也是一个经济范畴,更是一个政治范畴。

## 二、财政的发展

### （一）奴隶制国家的财政

奴隶制国家的财政收入主要有：①王室土地收入，即国王强制奴隶从事农业、畜牧业、手工业等劳动创造的财富。②贡物收入和掠夺收入。贡物收入包括诸侯与王公大臣的贡赋以及被征服的国家缴纳的贡品；掠夺收入是指在战争中掠夺其他国家和部族的财物。③军赋收入，即为保证战争和供养军队需要而征集的财物。④捐税收入。这主要是对自由民中占有少量生产资料的农民、手工业者和商人征收的捐税，如粟米之征、布缕之征、关市之征等。

奴隶制国家的财政支出主要有：①王室支出。主要包括国王和王室成员的生活享用，如吃饭、穿衣、赏赐和宴请宾客、建造宫殿、游乐等，还包括为国王及其王室成员建造陵墓、丧葬支出等。②祭祀支出。③军事支出。④俸禄支出。⑤农业、水利等生产性支出。

奴隶制国家财政的基本特点是：①国家财政收支和国王家族的收支没有严格划分；②国家财政以直接剥削奴隶的劳动收入为主；③国家财政收支基本上采取力役和实物的形式。

### （二）封建制国家的财政

封建制国家的财政，作为维持国家政权的财力保证，体现了代表地主阶级利益的国家对农民阶级的剥削关系。

封建制国家的财政收入主要有：①田赋捐税收入；②官产收入；③专卖收入，如长期实行的盐铁官营专卖而增加的财政收入；④特权收入。

封建制国家的财政支出主要有：①军事支出。军事支出成为封建制国家的重要支出。②国家机构支出。③王室费用。这项支出在封建制国家中占有很大的比重。④文化、教育、宗教支出。⑤建设性生产及公共工程支出。

封建制国家财政的基本特点是：①国家财政收支和国王个人收支逐步分离；②财政分配形式由实物形式向货币形式转化，实物形式与货币形式并存，并有力役形式，这是与商品生产和商品交换的发展相适应的；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。

### （三）资本主义国家的财政

资本主义生产关系是在封建社会内部产生和发展起来的。在封建制度解体和资本主义制度确立的过程中，公债、税收以及关税制度等财政杠杆借助于国家的政治力量，曾作为资本原始积累的重要手段，促进了封建制生产方式向资本主义生产方式的过渡。

资本主义国家的财政收入主要有：①税收。税收是资本主义国家最主要的财政收入。②债务收入。资本主义国家收不抵支是经常出现的财政现象，为了弥补财政赤字，政府便利用发行公债的形式取得财政收入。③国有企业收入。

资本主义国家的财政支出主要有：①军事支出。军事支出在资本主义国家特别是垄断资本主义国家的财政支出中占据重要地位。②国家管理经费支出，包括行政、立法、司法三方面的管理费用。③社会文化、教育、卫生、福利支出。④经济和社会发展的支出。

资本主义国家财政的基本特点是：①财政收支全面货币化。资本主义是高度发达的商品经济，货币渗透到一切领域，财政收支全面采取货币形式。②在资本主义经济发展中，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的惯常的、隐蔽的手段。④财政随着资本主义国家管理的加强更加完善，拥有比较健全的财政机构和较为严密的财政法律制度。

#### (四)社会主义国家的财政

社会主义财政建立在以生产资料公有制为主体、多种经济方式并存的所有制结构基础上,它是国家筹措、供应和管理社会资金,进行社会主义现代化建设的强有力的工具,体现着国家、企业、个人三者在根本利益一致基础上的社会主义分配关系。社会主义财政收入主要来源于劳动人民为社会创造的纯收入,国家财政通过税收、利润等形式集中起来。社会主义财政支出主要用于经济建设和社会科教文卫等事业。

社会主义国家财政的基本特点如下:

(1)社会主义财政以国家为主体,凭借国家的政治权力和生产资料所有者的代表身份参与一部分社会产品分配,表现了社会主义财政分配的特殊性,以区别于一切剥削阶级凭借拥有的生产资料对劳动者的剥夺和对产品的占有。

(2)社会主义财政的目的是为实现国家政治职能和经济职能,对内要巩固和发展人民民主专政,对外要防御外来入侵,以适应不同历史时期政治经济形势发展的需要,确保实现国家职能的资金保障。

(3)社会主义财政在社会主义市场经济条件下进行各项财政分配活动所形成的分配关系,使财政有可能自觉运用相关经济法律,利用价值形式分配财政资金,调节和引导国民经济持续健康发展。

### 三、财政的概念

#### (一)“财政”一词的来历

在英语中“finance”是个多义词,可翻译为财政、金融、财务,究竟作何解释,往往要结合上下文而定。“财政”一词最早起源于西欧。13—15世纪,拉丁文 finis 是指结算支付期限的意思,后来演变为 finare,则有支付款项、裁定款项或罚款支付的含义。到16世纪末,法国政治家波丹将法语 finance 作为“财政”一词使用,认为财政是“国家的神经”,始有公共收入的含义。17世纪以后,财政用以指国家一般的理财;到了19世纪,财政则指一切公共团体的理财;20世纪初,由法国传入各国后,即用以指国家及其他公共团体的财政。日本自1868年明治维新以后,从西欧各国引入 finance 一词,吸收中国早已存在并分开使用的“财”和“政”二字的含义,创造了“财政”一词并传入中国,逐步取代以前的各种名称,确立了财政的含义。综观我国几千年留存下来的古籍,可以看到“国用”“国计”“度支”“理财”等用词,都是关于当今的财政即政府理财之道的记载;还有“治粟内史”“大农令”“大司农”等用词,则是有关当今财政管理部门的记载。在我国,“财政”一词始见于清朝光绪二十四年(1898年),在戊戌变法《明定国是》诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文。“财政”一词的使用,是晚清维新派在引进西洋文化思想指导下,从日本“转口”来的新名词,日文“财政”一词译自英文 public finance。

#### (二)财政的概念解释

从实际工作来看,财政是指国家(或政府)的一个部门,即财政部门,它是国家(或政府)的一个综合性部门,通过其收支活动筹集和供给经费及资金,保证实现国家(或政府)的职能。从经济学的意义来理解,财政是一个经济范畴,是一种以国家为主体的经济行为,是政府集中一部分国民收入用于满足公共需要的收支活动,以达到优化资源配置、公平收入分配及稳定经济和发展的目标。本书将财政定义为:财政是国家或政府为了实现其职能,利用价值形式,参与市场经济中社会财富的分配与再分配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。

马克思指出:“在我们面前有两种权力:一种是财产权力,也就是所有者的权力,另一种是政治权力,即国家的权力。”政治权力为国家所独有,其主体是国家,因而马克思强调,“捐税体现着表现



在经济上的国家存在”，或者说，“国家存在的经济体现就是捐税”。因此，国家政治权力在经济上为实现自己的形式就是税收。财产权力是所有者的权力，所有者不仅包括生产资料（含土地）的所有者，而且包括劳动力所有者。因此，财产权力在经济上为实现自己的形式便进一步分割为产业利润、商业利润、借贷利息、地租、国有资产收益及工资等。

总而言之，财政作为人类社会发展到一定历史阶段的产物，是以国家为主体凭借政治权力和财产权力参与的社会产品分配与再分配，其目的在于实现国家职能，满足社会公共需要。

**【提示】** 财政属于一定社会形态下社会再生产过程中分配环节的一个特殊部分，既包括对生产条件的分配，又包括对生产成果的分配。

#### 四、财政的构成要素

不管是居民纳税、政府发行债券和政府救灾、大学生获得补贴、义务教育免费，还是政府投资兴建基础设施，都会涉及政府的资金，这些资金的取得和分配及其管理构成了财政运行的主要过程。通过上述分析，我们明白了财政从本质上讲首先是一种分配，而这种分配不同于日常经济生活中诸如工资分配、价值分配、企业财务分配等一系列分配形式。在财政分配中，由于政府参与了整个分配过程，使经济意义上的分配明显地烙上了政治的色彩。

##### （一）财政分配的主体是国家或政府

财政分配是国家集中性的分配，当然，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。这是财政分配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，其分配的主体只能是国家。所谓国家为主体，是指国家在财政分配中居于主导地位，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。

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。 $V$  的这部分价值可以构成财政分配的一部分，其比重大小主要是由一国生产力与工资水平以及税收制度的构成所决定的，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，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。俗话说，把“蛋糕”做得大一点，实际上是指扩大剩余产品价值，为财政创造一个宽松的分配环境。

##### （三）财政分配的目的是满足社会公共需要

社会公共需要是相对于私人需要和微观主体需要而言的。所谓社会公共需要，是指政府向社会供给安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。诸如政府的行政管理、国防、文化教育、公共卫生、生态环境保护的需要，基础设施和政策供给的服务等。私人需要可以通过市场价格、竞争机制得以实现；社会公共需要则要通过政府的收支活动来满足，这是财政学研究的核心内容之一。

#### （四）财政分配的形式主要利用价值形式

马克思在阐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是由财政本身所决定的，而是由生产力发展水平决定的。

### 五、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。这些特征不会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）阶级性与公共性

由财政与国家或政府的关系，产生了财政并存的两个鲜明特征，即阶级性与公共性。

（1）国家历来是统治阶级的国家，政府则是执行统治阶级意志的权力机构，财政具有阶级性是不言而喻的。但是，国家又是一个公共权力中心，并且统治阶级的政治统治是以执行某种社会职能为前提的。这就决定了财政既具有阶级性，又具有公共性，是两者相统一的一种分配形式。其公共性是指财政满足社会公共需要的基本属性，阶级性是指政府财政在履行满足社会公共需要的职责时总是优先考虑统治阶级的利益。

（2）公与私是相对应的。政府财政历来就是履行满足社会公共需要的职责或办“公事”的一种分配形式，公共性是其天生的特质。在我国过去传统的计划经济体制下，尽管政府包揽的事务过多、过宽，但也没有包揽私人的全部事务，如没有包揽家庭理财、没有包揽企业财务，甚至国有企业财务也不是完全属于财政范围。

在市场经济下，财政的公共性仍包含了其满足社会公共需要的一般公共特质，但更重要的是体现了政府与市场的分工，其满足的社会公共需要是以市场失灵为出发点的，有其特定的内容，范围更广泛。这种市场经济下特有的财政模式即“公共财政”。因此，在财政的公共性与公共财政的关系上应特别强调两点：①财政的公共性是其天生的，不是因冠以“公共财政”的名称而存在；②财政天生就具有公共性，但其天生的公共性不等于“公共财政”。

#### （二）强制性与无偿性

财政的强制性是指财政这种经济行为及其运行是凭借国家政治权力，通过颁布法令来实施的。财政的强制性是由政府作为一个公共权力中心和政治统治机构的身份决定的。首先，财政收入具有强制性。税收就是典型的强制性收入形式。其次，财政支出也具有强制性。在财政支出规模和用途的安排中，众多的公民可能有不同的主张，但财政支出不能按某一公民的意愿进行决策。即使在民主政治下，也必须通过一定的政治程序作出决策并依法强制执行。由此而言，财政本质上是一种超经济的分配形式。

财政的无偿性说明两个方面的问题。一方面，从整个财政收支过程来看，财政是具有偿还性的。因为财政从公众手里取得收入，还用于为公众提供公共物品。另一方面，这种偿还不是直接的，即每一个纳税人都无权要求从公共支出中享受与其纳税额等值的福利。由于国家征税筹集的是提供公共物品的费用，因此，就直接的税收征纳关系来讲，是无偿的。

**【注意】** 财政的强制性和无偿性是一致或相互依存的。强制的重要原因就是其是无偿或不直接偿还的。强制性和无偿性是财政区别于一般经济分配形式的最重要的特征之一。

#### （三）收支的对称性或平衡性

财政运行的基本过程就是收入和支出，因而收支的对称性构成财政运行的一个重要特征。在处理财政收支的关系上，虽然久有“以收定支”和“以支定收”的争论，但这都说明收支是财政运行过

程中相互制约的两方,收支是否平衡是财政运行的主要矛盾,收支平衡是财政运行本身的内在的客观要求。

在市场经济条件下,财政是政府调控经济的重要手段,财政收支平衡对经济的影响是中性的。要发挥财政的某种政策功能就需要打破财政收支的平衡状态,但这种失衡性的政策操作也必须围绕收支平衡这个轴心,不能过度和失控。有的国家规定财政赤字和国债发行的上限,或通过立法来制约公债的发行,就是这个道理。

## 六、财政的作用

### (一)财政是促进社会公平、改善人民生活的物质保障

通过国民收入的再分配,缩小收入分配差距,促进教育公平,建立社会保障体系与基本医疗卫生制度,保障和提高人民的生活水平,推动建设社会主义和谐社会。

### (二)财政具有促进资源合理配置的作用

如果完全由市场配置资源,会导致投入某些行业、地区的资源严重不足,影响社会经济生活的正常运行与发展。国家通过财政支持这些行业、地区的建设,有助于资源的合理配置。

### (三)财政具有促进国民经济平稳运行的作用

经济平稳运行要求社会总供给与社会总需求保持基本平衡,避免大起大落。在经济增长滞缓、经济运行主要受需求不足制约时政府可以采取扩张性财政政策,通过增加经济建设支出,减少税收,刺激总需求增长,降低失业率,拉动经济增长;反之,在经济过热、物价上涨、经济运行主要受供给能力制约时,政府可以采取紧缩性财政政策,通过减少财政支出,增加税收,抑制总需求,稳定物价,给经济“降温”。

#### 【同步案例 1-1】

#### 对政府发挥财政作用的正确认识

我国政府通过发挥财政的作用,履行各种职能,为人民群众提供各种服务。某大学二年级课堂上在探究财政作用时出现了不同声音:有同学认为,财政作用的发挥应有一定财政收入作为基础,必须千方百计地增加财政收入;有同学认为,财政支出合理安排很重要,有财政资金不会使用也发挥不了财政的作用;有同学认为,根据经济形势的需要,确立一种适宜的收支关系很重要,有时可以适当安排一定的赤字推动创新、支持“三农”。

同步案例



案例精析1-1

**课堂讨论:**根据材料结合有关财政的知识,谈谈政府应如何更好地发挥财政的作用。

## 任务二

## 公共财政的概念、特征和形式

### 一、公共财政的概念

公共财政可以定义为:在市场经济条件下,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和服务的政府分配行为,它是市场经济条件下政府财政的基本选择与必然要求,是与市场经济相适应的财政模式或类型。它仅存在于市场经济环境中,其活动范围限于市场失灵的领域。

动漫视频



公共财政

### 二、公共财政的特征

#### (一)以弥补市场失灵为行为准则

在市场经济条件下,市场在资源配置中发挥基础性的作用,但也存在市场自身无法解决或解决



得不好的公共问题。例如,宏观经济波动问题、垄断问题、外部性问题等。解决这些问题,政府是首要的“责任人”。政府解决公共问题,对社会公共事务进行管理,需要以公共政策为手段。而公共财政的制定和执行,又以公共资源为基础和后盾。公共财政既是公共政策的重要组成部分,又是执行公共政策的保障手段。相对于计划经济条件下大包大揽的生产建设型财政而言,公共财政只以满足社会公共需要为职责范围,凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项,公共财政原则上不介入;而市场无法解决或解决不好的,属于社会公共领域的事项,公共财政原则上必须介入。

### (二)公平性

公共财政政策要一视同仁。市场经济的本质特征之一就是公平竞争,体现在财政上就是必须实行一视同仁的财政政策,为社会成员和市场主体提供平等的财政条件。不管其经济成分,不管其性别、种族、职业、出身、信仰、文化程度乃至国籍,只要守法经营,依法纳税,政府就不能歧视,财政政策上也不应区别对待。不能针对不同的社会集团、阶层、个人以及经济成分,制定不同的财税法律和制度。

### (三)非营利性

非营利性,又称公益性,公共财政只能以满足社会公共需要为己任,追求公益目标,一般不直接从事市场活动和追逐利润。如果公共财政追逐利润目标,它就有可能凭借其拥有的特殊政治权力凌驾于其他经济主体之上,就有可能运用自己的特权在具体的经济活动中影响公平竞争,直接干扰乃至破坏经济的正常运行,破坏正常的市场秩序,打乱市场与政府分工的基本规则;财政资金也会因用于谋取利润项目而使公共需要领域投入不足。公共财政的收入,是为满足社会公共需要而筹措资金;公共财政的支出,是以满足社会公共需要和追求社会公共利益为宗旨,不能以营利为目标。

### (四)法制性

公共财政要把公共管理的原则贯穿于财政工作的始终,以法制为基础,管理要规范和透明。市场经济是法制经济。一方面,政府的财政活动必须在法律法规的约束规范下进行;另一方面,通过法律法规形式,依靠法律法规的强制保障手段,社会公众得以真正决定、约束、规范和监督政府的财政活动,确保其符合公众的根本利益。具体而言,获得财政收入的方式、数量和财政支出的去向、规模等理财行为必须建立在法制的基础上,不能想收什么就收什么,想收多少就收多少,或者想怎么花就怎么花,要依法理财、依法行政。

## 三、公共财政的形式

### (一)税收收入

税收收入是现代国家最重要的公共收入形式,是世界各国公共收入的主要来源,一般占各国经常性公共收入的90%以上。

### (二)债务收入

债务收入包括国内发行的公债、国库券、经济建设债券,向国外政府、各级组织和商业银行的借款等。

### (三)国有资产收益

国有资产收益是政府凭借其资产所有权取得的股息、红利、租金、资金占有费、土地批租收入、国有资产转让及处置收入等。

### (四)政府费收入

政府费收入是指政府各部门收取的各种费用和基金性收入,包括行政执法过程中收取的各种规费和公共财产使用费。它们是地方政府的主要收入。我国现阶段政府费收入主要有五类:规费收入、公共财产使用费、特别课征、各种摊派性费用、特许金。



### （五）其他收入形式

其他收入形式是指上述几种收入之外的政府各项杂项收入,常见的有:罚没收入、对政府的捐赠、通货膨胀税。

## 四、政府与公共财政

没有政府就没有国家秩序。国家的所有事宜都是由各级政府管理的。没有政府的国家就没有国防安全,就没有审判的司法体系和维持社会治安的保障体系。没有政府的国家就不会有向社会全体成员提供的基本服务,即没有公共卫生服务、消防安全服务、教育服务以及向穷人、老年人提供的社会保障等各种服务。没有政府的国家很难说能让我们生活的质量得以提升。因为政府就是这样的组织,该组织主要对居住在这一社会内的人们进行管理,并向其提供基本服务和相应资金,以保障个人公共需求的最大满足。政府部门为满足个人公共需求,要从事筹措公共收入、安排公共支出的活动。这就是最基本的公共财政的社会活动方式,而财政学就是研究政府活动或公共活动的经济学。

1776年亚当·斯密(Adam Smith,1723—1790)《国富论》的出版,意味着财政学的产生。在亚当·斯密的思想体系中,重视市场主体的作用,而将政府主体的作用只置于“守夜人”角色。20世纪30年代的资本主义经济危机,政府单纯的“守夜人”职能受到冲击,政府在经济方面的作用不断增强。此后在市场经济中从来就没离开过政府这只“看得见的手”的身影,只是在不同的历史时期,其作用程度有大小之分。市场“看不见的手”失灵需要政府“看得见的手”补救。与20世纪30年代的资本主义经济危机惊人相似的是2008年以来的世界性金融危机,政府的作用得到进一步认可和强化,政府在经济方面的作用规模、作用范围进一步扩大。为什么政府部门能满足公共需求,为什么在经济危机中彰显政府的重要性,源于政府自身的特点。一是政府具有强制力。政府可以向市场主体依据不同的身份采用多种形式进行筹资,其中就有以政权所有者的身份,依据政权的力量征税、筹措公款或公共收入。二是政府具有服务全社会的义务。政府是人民的政府,是为人民服务的政府,它有义务为每一位公民提供服务。公民的需求就是社会的需求,就是政府的义务。公民的需求有多种,政府也就要承担市场主体不可能承担的诸多政治和社会职能,如行政、国防、治安、义务教育、基础科研、公共卫生、公共设施等。三是政府活动目标不是利润的最大化。这是其区别于市场主体的一个主要标准。应当说,政府的目标不止一个,围绕诸多政治和社会职能确立多个目标,但政府服务于公共利益、提高社会福利这一综合性的社会目标是永恒的。

实践证明,满足公共需求要靠政府。政府在经济领域里担当的角色,既可以作为经济参与者,直接从事社会经济活动,如取得收入、安排支出;也可作为政策制定者,制定和实施影响经济活动的各种经济政策;还可作为经济管制者,管理和规范民间经济活动。当然,在现实生活中,政府的这些经济活动彼此总是相互影响的。但不论其担当何种角色、从事何种活动,其目的就是最大限度地满足社会公共需求。

### 【同步案例 1—2】

### 古代以色列人对政府的认识

《圣经·撒母耳记(上)》记载:约公元前1030年,古以色列部落长期没有中央政府。以色列人向当时身兼士师、祭司和先知三职的撒母耳说:“现在求你为我们立一个王治理我们,像列国一样。”撒母耳按照上帝的启示,描述了在国王统治下的生活:“管辖你们的王必这样行:他必派你们的儿子为他赶车、跟马,奔走在车前;又派他们作千夫长、五十夫长,为他耕种田地,收割庄稼,打造军器和车上的器械;必取你们的女儿为他制造香膏,做饭烤饼;也必取你们最好的田地、葡萄园、橄榄园,赐给他的臣仆。你们的粮食和葡萄园所出的,他必取十分之一给他的太监和臣仆;又必取你们的仆人、婢女、健壮的少年人和

同步案例



案例精析1-2

你们的驴,供他的差役。你们的羊群他必取十分之一,你们也必作他的仆人。”但是,以色列人没有听从告诫,“不然!我们定要一个王治理我们,使我们像列国一样,有王治理我们、统领我们,为我们争战。”

**课堂讨论:**你对国家、政府、财政的关系有何理解?

### 任务三

### 财政学的研究对象和方法

#### 一、财政学的概念

人类有着无穷的欲望,但是能够满足人类欲望的资源却是有限的,因此,探讨如何利用有限的资源来满足无穷的欲望,就逐步发展成为一门重要的学科——经济学。在现代经济学的分析视野中,人类的欲望可以大致分为两类:一类是私人欲望;另一类是公共欲望。

(1)私人欲望指的是个人希望独自拥有、独自享用的欲望,如获得并享用食品、衣服等物品的欲望。

(2)公共欲望指的是能够与别人共同享用而不是独自享用的欲望,如道路与公园的使用、警力与国防的保护等欲望。

一般来说,私人欲望的满足可以经由市场的活动,凭借价格机制的运作来得到圆满的解决,这是私人部门经济学(private sector economics)研究的核心;公共欲望的满足则很难借助市场机制的运作达成,它一般需要通过政府预算决策来实现。

在现代政体中,政府预算的编制须经议会(如我国的人民代表大会)的同意,而议会代表则由公众投票选举产生,因此,追根溯源,公共欲望的满足一般经由投票过程达成。这是公共部门经济学(public sector economics)或公共经济学(public economics)研究的核心。上述分析如图1-1所示。

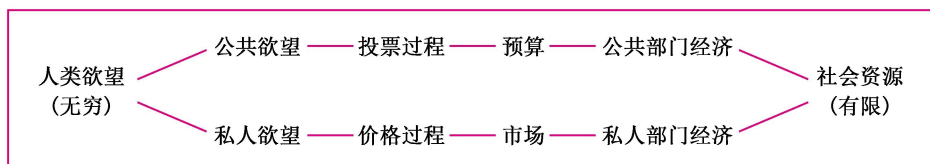


图 1-1 私人部门经济与公共部门经济的异同

我们知道,作为社会公众利益的代表者,政府是实现公共欲望的当然“人选”。因此,公共部门的经济活动实际上就是指政府的经济活动。为了满足公共欲望,政府需要向公众提供道路、公园、治安、国防等各种公共产品和服务,此时,政府免不了要承担成本、耗费资金,这就形成了政府支出。政府要开支,就要有相应的收入来源,税收、收费和公债等是政府融资的主要渠道,它们共同形成政府收入。所谓财政,指的是政府的收支活动及其管理。财政学(public finance)就是研究政府收支活动及其对经济运行所产生影响的经济学分支。由于财政活动是政府从事各种经济、社会和政治活动的基础,因此,在更为广泛的意义上,财政学就是研究政府的经济活动及其对经济运行所产生影响的经济学分支,也称公共部门经济学或公共经济学。

动漫视频



财政学

## 二、混合经济中的财政

当今世界,绝大多数国家的经济是由私人部门经济和公共部门经济共同组成的,这就是所谓的混合经济。

在混合经济中,私人部门由追求自身利益(self-interest)的居民和企业组成。私人欲望的满足通过市场价格机制达成;公共部门由追求公共利益(public interest)的政府机构组成,公共欲望的满足由政府预算决策机制实现。

为了描述混合经济运行的基本轮廓和总体面貌,先考察一个仅由家庭和企业组成、没有政府存在的私人部门经济的框图,然后,在框图中加入公共部门,看看现代经济运行的大体情况。

先来考察纯粹私人部门经济的运行。在这个经济系统中,基本决策单位只有两个,即家庭和企业。

(1)对家庭来说,它需要进行两方面的决策。首先,出于生存和发展的需要,家庭需要消费一定数量的产品,这些产品可以是自有的,也可以是他人生产的。当家庭需要消费他人生产的产品时,该家庭通常就成为一位购买者。随之而来的另一个决策就是,为了获得购买产品所需要的支出,家庭必须拥有可供支配的财富,这就需要家庭出卖他们所拥有的一定数量的资源。

(2)企业是两部门经济中的另一个基本决策单位,它的基本功能就是把各种资源投入转换为特定的产出。尽管不同的企业可能会有各种不同的目标追求,但大多数企业是以利润作为其首要目标的。在利润动机的驱使下,企业进行着使自身利润最大化的生产经营决策。

在私人部门经济中,家庭和企业通过两个有着不同性质的市场,即产品市场和要素市场,来从事各种交易活动,如图 1-2 所示。

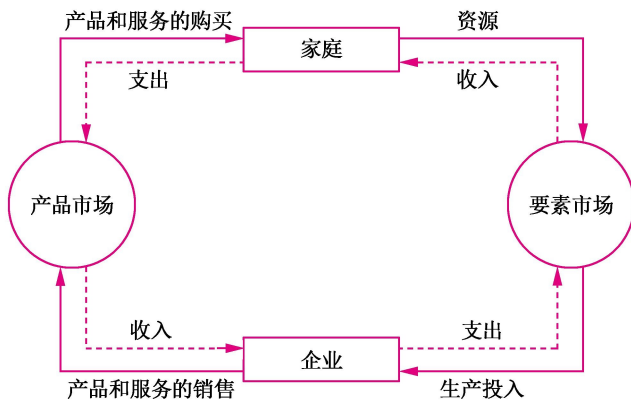


图 1-2 纯粹私人部门经济循环

(1)在产品市场上,家庭为消费而购买各种产品和服务,企业为谋取利润而向家庭提供相应的产品和服务,并获得由家庭支付的费用。

(2)在要素市场上,企业利用从产品市场上得到的收入,购买生产所需的各种资源投入,如劳动、资本、土地等,并通过各种资源的组合生产出市场所需的产品;而家庭也需要向企业售出他们所拥有的各种资源,并获得相应的回报,如工资、利润、租金等。于是,通过要素市场,企业购买资源所支付的费用就再次转移到家庭手中。至此,家庭部门和企业部门完成了一次交易上的循环。对这两种部门经济来说,这一过程将循环往复、周而复始。

由图 1-2 可以看出,纯粹私人部门经济的运行由两方面的运动构成:商品运动和货币运动。

(1)家庭借助要素市场向企业提供各种资源,企业通过产品市场向家庭提供产品和服务,这是商品运动的过程(图1-2中的实线部分)。

(2)在家庭通过要素市场向企业提供各种资源时,企业需要向家庭支付相应的报酬;而企业通过产品市场向家庭提供各种产品和服务时,家庭需要向企业支付货币,这是货币运动的过程(图1-2中的虚线部分)。

纯粹私人部门经济循环图实际上描述了经济运行处于无政府状态下的自由市场经济运作的基本图景。在这一系统中,家庭和企业的经济决策机制是自主而分散的。也就是说,在产品市场上,家庭买什么、买多少、怎么买,以及企业生产什么、生产多少、如何生产、为谁生产等决策,都是出于自身的某种动机而自主做出的,社会上没有哪个人会指挥家庭和企业应该怎样行事。要素市场的情况则大抵相同。鉴于家庭和企业的经济决策是自主做出的,而产品市场和要素市场的运作则是自发进行的,因此,我们习惯上将由家庭和企业这两个部门形成的经济称为私人经济。

不过,在现代经济中,政府作为一个决策单位,已经在经济运行中扮演着日益重要的角色,它不仅为社会公众提供相当数量的产品和服务,而且还对私人经济活动进行一定程度的干预和管理。与分散性的私人决策相比,政府决策往往具有集中性。为了把握现实经济的运作,我们有必要了解私人部门和公共部门共同起作用的混合经济循环,如图1-3所示。

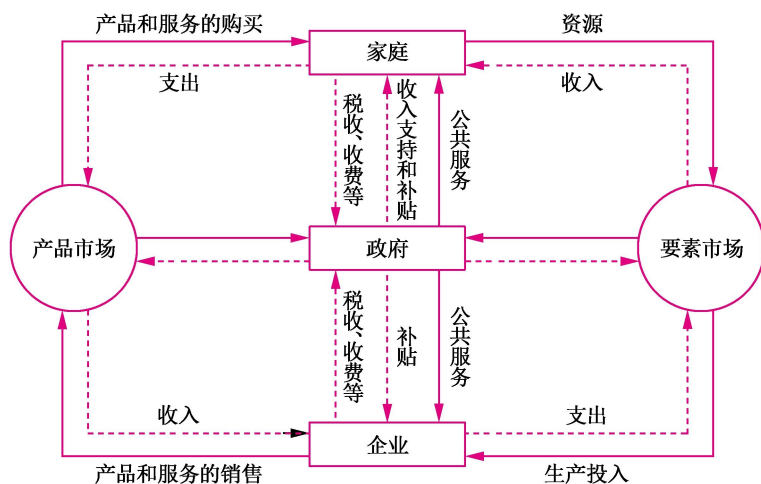


图 1-3 混合经济循环

在混合经济中,政府作为产品和服务的购买者参与市场。图1-3的中心部分代表政府及其财政活动。

(1)在要素市场上,政府向家庭购买劳动、资本等资源;在商品市场上,政府向企业购买纸张、桌椅、计算机、汽车、枪炮等产品。政府利用这些资源和产品向社会提供各种公共服务,包括国防、治安、道路、学校、消防、水利设施等。这些产品和服务经常免费向社会公众提供,有时则可能按照低于实际市场价格的方式提供。

(2)政府还拥有并运营邮局、铁路、航空、烟厂、酒厂和福利彩票等公共企业。与私人企业类似,这些公共企业也从事着各种营利性活动。

为了维持本部门的正常运转和应付购买各种产品和资源的开支,政府一般要求企业和家庭支付各种税款和费用。

与纯粹私人部门经济循环图相比,不难看出,在政府介入经济生活后,经济系统的运行相应发生了一些变化,如图1-3所示。



(1)家庭不仅可以通过向企业提供各种资源而获得收入,而且有时还可以从政府那里获得一定数量的收入支持和补贴。另外,家庭获得的收入除用于商品和服务方面的开支外,有一部分必须以税收、收费等方式交给政府。企业则通过向家庭和政府提供商品和服务取得收入,在某些场合可以获得政府的一些补贴。

(2)在支出方面,企业需要向提供各种生产资源的家庭支付报酬,并向政府缴纳各种税收和费用。此外,家庭和企业可以享受政府提供的公共服务。政府一方面以税收、收费等方式获取收入,另一方面又通过向社会公众提供公共服务以及向某些家庭和企业提供补助或补贴来安排支出。

### 三、财政学的研究对象

毛泽东同志曾从哲学的角度说,对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。立足这一理论,在中国不同的历史时期,财政领域面对的矛盾是不同的,产生了传统财政学和现代财政学的区分,其研究对象也不相同。传统财政学的研究对象主要是政府的收支及管理行为,主要是解决收与支的矛盾。传统财政学的研究对象所涉及的范围,在理论界有大小之分:大范围包括国家预算、预算外资金、国家信用、国有企业财务及银行信贷(在计划经济时代,其特点是大财政、小银行,财政范围包括银行)等;小范围包括国家预算、预算外资金、国家信用和国有企业财务等。现代财政学的研究对象是公共部门的经济活动或政府部门的经济活动,主要是解决公共部门资源配置是否有有效的矛盾。其研究对象所涉及的范围,在理论界有狭义和广义之别:狭义范围的研究对象仅包括国家预算控制下的政府活动领域;广义范围的研究对象包括公共部门活动所涉及的所有领域。因此,现代财政学的研究对象是研究政府所有财政活动及其管理的所有领域。

### 四、财政学的研究方法

财政学属于经济学,是经济学学科重要的组成部分。财政学(public finance program)是以研究国家为主体的财政分配关系的形成和发展规律的二级经济学科,是财政学专业基础理论学科。财政学是一级学科经济学的二级学科分支,是经济学学科重要的组成部分。财政(public finance),即国家财政,是以国家为主体,通过政府的收支活动,集中一部分社会资源,满足社会公共需要的经济活动,属于应用经济学。财政学研究,即政府如何为满足社会公共需要而筹集、使用和管理资金,内容包括财政理论、财政制度和财政管理方法。财政学可按财政分配主体分为:以国家财政为研究对象的财政学,以及对各个国家财政制度进行比较研究的比较财政制度学。

**【提示】** 财政学的研究方法,最基本的就是实证分析和规范分析,其他如宏观分析方法和制度分析方法等都是这两种方法的延伸和拓展。

#### (一) 实证分析

实证分析(positive analysis)旨在描述各种经济因素的存在与经济运行的过程,并试图在各种经济变量或政策手段之间建立起联系。它主要涉及事实判断,重在回答研究对象“是什么”“会怎样”的问题,它着重刻画经济现象的来龙去脉,概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。将这一方法运用于财政学,就是要按照财政活动的原貌,勾勒出从财政取得收入直至安排支出的全过程及其产生或可能产生的经济影响,财政活动与整个国民经济活动的相互作用,以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。例如,2024年中央政府发行了多少国债?经济增长与物价水平之间的关系如何?全面开征房产税对居民的消费行为有什么影响……这些问题都属于实证分析的范畴。

根据研究工具的不同,实证分析又可分为理论分析和经验分析。



## 1. 理论分析

理论分析(theoretical analysis)是从某些假设前提出发,借助一系列的假说和推论,对经济变量关系进行简化描述或推导的定性分析。例如,在考察劳动所得课税对工人劳动供给行为的影响时,我们以工人的行为动机在于谋求自身满足或效用的最大化为假设前提,进行相应的逻辑推理。对工人的劳动所得进行课税,将对工人的劳动供给产生两方面的影响:一方面,课税降低了工人在单位劳动时间内的报酬,相应地,闲暇的代价变得较轻,这将使工人倾向于减少工作时间,增加闲暇时间。换句话说,由于课税,工人倾向于用闲暇替代劳动。在经济学中,这一过程被称为替代效应。另一方面,课税使工人的实际收入水平下降,为了维持原有的效用水平,工人又需要增加工作时间,这一过程被称为收入效应。这样,劳动所得课税对工人劳动供给时间的实际影响,就要看替代效应和收入效应综合作用的结果。

尽管理论分析有助于我们形成有关人们如何对其经济环境的变化做出反应的各种思想,但它往往不能告诉我们这种反应的程度到底有多大。例如,在刚才所讨论的例子中,工人的劳动供给行为既受替代效应的影响,又受收入效应的影响;同时,这两种效应对劳动供给的影响又是反方向的。这样,在两种效应中,如果替代效应居于主导地位,那么课征劳动所得税将导致工人减少劳动时间;反之,如果收入效应居于主导地位,那么课征劳动所得税又会使工人增加劳动时间。至于最后的结果到底是什么,理论本身并没有提供明确的答案,这一任务通常交由经验分析来完成。

## 2. 经验分析

经验分析(empirical analysis)指的是通过调查或实验取得实际资料而进行的定量分析。进行经验分析的方式主要有访谈、实验和计量经济分析三种。

(1)访谈。访谈(interview)是指通过直接向人们发问的方式,调查某一政策对人们经济决策的影响。例如,为了考虑劳动所得课税对劳动供给的实际影响,有人曾经对一部分英国律师和会计师做了细致的访谈调查——他们如何决定工作时间,一些税率对工作造成了激励还是抑制……这些被采访者的回答是:总体来说,他们的工作时间几乎不受税收的影响。访谈方式的最大缺陷是:人们所说的可能并非他们实际所做的,而这一点将影响经验分析的质量。

(2)实验。实验(experiment)的方式可以在实验室内进行,也可以在社会上进行。在实验室实验的最大问题是:人们在人为控制环境下所做的经济决策往往与实际情形相背离。社会实验是使社会上的一部分人受某一政策的影响,而另一部分人则不受该政策影响,并在此条件下比较两类人的行为。这一方式的最大问题是:首先,实验本身可能影响人们的行为;其次,随机样本难以获得;最后,实验成本高昂。

(3)计量经济分析。计量经济分析(econometric analysis)是当前在经济学中最为流行的经验分析方法。该方法利用经济理论、数学、统计推断等工具对经济现象进行分析,为构建于数理经济学基础之上的经济理论模型提供经验支持,并得出数量结果。目前,在经济学和商学的学习与培训中,计量经济分析已经成为不可或缺的一部分。

## (二)规范分析

在现实生活中,我们经常要对各种各样的政策建议或行为加以评判。例如,电信资费是否偏高?对汽油消费是实行收费为好还是征税为好?增加国债发行是利还是弊?类似的问题不胜枚举。在经济学中,像这类对经济行为或政策手段的后果加以优劣好坏评判的研究方法被称为规范分析(normative analysis)。所谓规范分析,就是要回答“应当是什么”的问题,即确定若干准则,并据以判断研究对象所具有的状态是否符合这些准则,如果有偏离,应当如何调整。将这一方法运用于财政学,就是要以社会主义市场经济为前提,根据公平与效率这两大基本社会准则,判断目前的财政制度是否与上述前提和准则相一致,并探讨财政制度的改革问题。

规范分析确认什么是有利的结果,或者应该采取什么行动来实现有利的结果。它往往从预先确定的标准出发,用于描述实现上述标准的最优政策。因此,规范分析能够提出实现何种经济目标的政策建议。与旨在描述事实、不涉及结果好坏的实证分析方法相比,规范分析方法基于基本的价值判断,因此它并不是客观的方法。也就是说,只有在基本价值判断的基础上,规范分析才能对各种政策建议或行动加以评价。

### (三)宏观分析方法

宏观分析方法就是对经济总量进行均衡分析的方法,它最早是由凯恩斯纳入传统新古典分析方法体系的,在西方经济理论中有着很重要的地位。这种方法着重解决经济总量的均衡问题,在实际运用中大多只是经验描述,主要是为政府干预经济提供依据。

### (四)制度分析方法

制度分析方法是将对制度进行均衡分析的方法,即把市场经济作为一种制度安排的产物,考虑在交易费用为正的情况下经济的均衡问题。它主要侧重从制度安排的角度来考察和研究财政对资源配置和收入分配的影响。

随着时代的发展,科学研究方法也在不断创新。但本书注重的是理论与实践相结合、规范分析与实证分析相结合、定性与定量分析相结合、纵向与横向相结合的方法。

## 任务四

## 财政思想与财政理论演进

### 一、早期财政思想

在财政学诞生之前,人们已经对财政问题进行了大量的研究,无论是国内还是国外,都有其杰出的思想家或者理财家阐述了他们的财政思想和理财之道。

#### (一)西方古代财政思想

西方最早出现的经济思想是古希腊思想家所阐述的奴隶主经济思想,这其中有一部分见解在历史上后来成为财政学这门学科的基石。因此,研究西方在不同历史时期的财政思想,有必要追溯到古希腊财政思想的发展阶段。色诺芬(约公元前430—前355年)出生于雅典一个富人家庭,受过贵族教育,是古希腊著名哲学家苏格拉底的学生。在经济主张上,他是奴隶制自然经济的拥护者,在他的《雅典的收入——增加雅典国家收入的方法》一书中,讨论了雅典的财政问题。在公共财政收入方面,色诺芬讨论了如何扩大农业收入、矿产收入、旅游收入、租税收入等问题,其认为要充分发挥雅典的传统财源优势,如农业、旅游等;同时要积极开发新的和国外的财源,如开展贸易往来等。在财政支出方面,强调政府在保证行政经费之外,应该分轻重缓急,逐步增加基础设施、基础产业的建设,为雅典人民的生产和生活创造条件。在预算管理方面初步论述了复式预算问题,这是历史上第一次提出并讨论了复式预算的范畴,明确了经常收支和额外收支的各自对应关系的论述。色诺芬之后,在柏拉图和亚里士多德的一些著作中,也有过关于财产与收益以何者为课税标准,以及强制征税的公平原则之类的论述。在古罗马,有关于罗马税制及专门讨论赋税负担的著作。

#### (二)中国古代财政思想

中国历史悠久,各朝各代都十分重视“定赋税、制国用”。早在西周时期,中国就已经出现了“量入为出”与“量出为入”思想。周公的勤政裕民、量入为出、均节财用(均平、合理定额管理和专款专用)原则,明确划分财政收支项目,建立有明确职权划分的能相互监督的财政管理机构、对财政收支活动定期进行考核检查等一系列财政思想,对后世产生了相当大的影响。秦国的商鞅变法力求富国强兵,其财政政策,一是重农抑商政策,二是实行重税政策。商鞅主张以课税为财政收入主要来





源,不采取国有、官营和专卖政策,税收负担尤以商业及奢侈品为重。他的严刑重罚的法治精神为历代政治改革家所推崇。西汉时期,桑弘羊就已提出并实施了“平万物而便百姓”的“均输”“平准”两大宏观调控方法。唐代中期至明代中后期财政政策主要是“两税法”,即以户税、地税为主统一各项税的新税制。“两税法”明确提出“量出为入”的财政原则,改变了西周以来一直奉行的“量入为出”的财政原则。例如,唐德宗时期宰相杨炎提出“凡百役之费,先度其数而后赋予人,量出制入”(要先核定国家的财政支出规模,然后去征税),成为当时善理财政的杰出代表人物。明代万历九年(1581年),张居正为了增加国家田赋收入和改变徭役不均的现象,在全国推行一条鞭法,即赋役合一、随田亩征收;正杂统筹,正杂税和各费合并为一简化税制,官收官解,雇人应役;计亩征银,由实物转为货币税。一条鞭法的实行,从税制上结束了200多年赋役分征的历史,开始赋役合一,征于田亩。在理财方面,明代丘浚提出“理财之道,以生财之道为本”的治财哲理。清代康熙五十一年(1712年),以当年人丁数为准,以后“滋生人丁永不加赋”,为摊丁入地准备了条件。到雍正六年(1728年),全国实行“丁银摊入地亩”的制度,即将丁口赋完全摊入地亩,或摊入税粮,后称这项赋税制度为摊丁入地制度。这项制度不仅包括地租,而且包括丁银,故又称地丁银制度。中国古代财政思想文献数量较多,较同期世界上其他国家更为丰富,文化遗产博大精深,但中国古代众多的财政思想主要是作为治国平天下的理财之政来论述的,并没有把这些内容进行科学理论的论述,未能形成系统的财政理论体系,使其成为一门科学。

## 二、古典经济学时期财政理论体系的形成

英国古典政治经济学是17世纪中叶至19世纪30年代初反映英国资产阶级利益和要求的经济思想。从重商主义向古典政治经济学过渡的代表人物是威廉·配第,他的财政思想和财政政策主张是:按国家的职责把财政支出分为军事、行政司法、宗教、教育、社会事业和公共土木六个项目。他认为财政支出应以提高国家的生产率、振兴产业为目标,主张削减前四项支出。在税收方面,他认为政府的税收应做到公平合理,对纳税人一视同仁,税收负担要相对固定,避免临时加税。他还主张用单一国内消费税来取代其他税种,以利于资产阶级加速财富积累的过程。他的代表作《赋税论》既是一部政治经济学著作,也为财政学的创立奠定了基础。

古典经济学财政理念盛行了200多年,历经了自由资本主义和垄断资本主义两个阶段,始终居于财政经济理论的统治地位。古典经济学的财政思想主要是反对国家干预经济,提倡提高国家税收收入,强调对内加强财政管理,保护、扶持工商业发展,对外实行高关税,限制进口等。古典经济学财政理论主要包括亚当·斯密的财政理论、大卫·李嘉图的财政理论、瓦格纳的财政理论和庇古的财政理论。

18世纪后期到20世纪30年代,财政学以古典学派和新古典学派为中心。第一个从理论上系统阐述财政理论的经济学家是英国古典经济学派的代表人物亚当·斯密。他在1776年发表了巨著《国民财富的性质与原因的研究》(即《国富论》),从而创立了财政学。他认为私人的、自由的经济制度在市场自发调节下能保持理想的秩序,每个人在追求最大私利的同时,社会利益也得以最大限度的实现;国家的职能是保护国家安全,维护社会治安,抵御外来入侵,建设并维持某些公共事业等一些对社会有益而又不可缺少的活动,充当“守夜人”的作用。基于此,他提出了如下财政原则:①在税收方面提出了“公平、确定、简便和征收费用最小”四原则;②在财政支出方面提出了厉行节约原则;③在财政收支平衡方面提出了“量入为出”原则;④在财政目标方面提出了“廉价政府”应成为财政所要追求的最高目标。关于公债,提出了公债有害论,即不主张发行公债。这就是斯密勾勒的财政学的基本框架。《国富论》的问世,使西方财政理论发展成为一个比较完整的体系。由于亚当·斯密首次把财政作为政治经济学的一个部分来研究,作为一个经济范畴来分析,所以恩格斯认

为斯密首创了财政学。后来的古典经济学家和庸俗经济学家,如大卫·李嘉图、让-巴蒂斯特·萨伊、约翰·斯图亚特·穆勒和庇古等,基本上是在亚当·斯密的框架中对财政学进行发展的,对西方各国财政理论的发展产生了极其深远的影响。

英国经济学家大卫·李嘉图在1817年出版的《政治经济学及赋税原理》一书中表述的财政观点继承了斯密的思想,在许多方面也有所丰富和发展。在赋税问题上,李嘉图与斯密的观点有所不同。李嘉图认为税收对现有资本有损害,因而他反对对资本课税,“因为征收这种赋税,就会损害维持劳动的基金,因而也就会减少国家将来的生产”。而斯密认为税收是人民的非生产性支出转为国家的非生产性支出,对现有资本并无损害。在公债问题上,李嘉图则与斯密一样持否定态度,认为举债是将生产性资本转向非生产性消费,影响资本积累。同时,他提出了自己的财政补贴理论,反对政府对农产品进行补贴。

德国的瓦格纳的财政理论是建立在其国家职能理论和社会政策思想基础上的。他认为国家职能不仅是维持国内秩序和防御外敌,而且要为社会的经济、文化、福利的发展服务。他主张扩大国有资产,实行铁路、保险、银行的国有化。他认为随着人类社会的发展,国家职能应该不断扩大,财政支出不断增长,并与经济的增长存在着一种函数关系,即瓦格纳法则。在财政收入方面,他提出了“社会政策的赋税”的观点,认为赋税不仅是以满足财政需要为目的,而且应当增加社会政策的目的。因此,他主张在所得税中采用累进税制,对奢侈品、财产课以重税。他还建立起了自己的赋税原则:财政政策原则、国民经济原则、公正原则和税务行政原则。

英国的庇古对财政理论的研究根源于其社会福利经济学论——1920年出版的《福利经济学》。其中的观点有两个:一是国民收入总量越大,社会的经济福利越大;二是国民收入在个人之间的分配越是均等,社会的经济福利越大。关于财政收入,他提出了税收最小牺牲原则,对所得税实行累进税制,对穷人实施低税或免税政策,从而达到收入的均等化,增加社会福利。关于财政支出,他主张增加失业人员、贫困家庭补助的社会福利支出,缩小收入差距,以及利用财政支出的变化,促进资源优化配置和充分就业等。

除上述外,法国的让-巴蒂斯特·萨伊的名言“最好的财政计划是尽量少花费,最好的租税是最轻的租税”,流传至今,成为自由放任学说在财政领域的经典性表述。约翰·斯图亚特·穆勒1848年的《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》,则立足于“政府”,从探讨政府职责和任务的角度对财政问题进行分析 and 论述,至今仍具有现实意义。最有理论价值的则是1892年,巴斯塔布尔首次用“Public Finance”为书名出版的《公共财政学》,为政府收支范畴给出了一个贴切的术语与概念,使财政学从经济学的附属物中独立出来。紧接着,普兰(C. Plehn)1896年出版了《公共财政学导论》,1922年道尔顿出版了《公共财政学原理》,1928年庇古出版了《公共财政学研究》。

这一阶段,财政学著作从无到有,初步建立了系统完整的财政学科体系,并且有较大发展,但这一时期的财政学,除少量税收理论外,更多的是对具体的税收、公共支出和公共债务活动的分析,主要讨论古典的公共财政活动的配置职责。

### 三、现代经济中的财政理论观点<sup>①</sup>

#### (一) 凯恩斯学派的财政理论

20世纪30年代的资本主义经济危机打破了古典经济学派关于市场机制自动调节经济发展的神话,以宏观经济分析为主要特色的凯恩斯主义应运而生,财政学也因此成为经济学体系中的一个重要组成部分。约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes, 1883—1946, 简称为J. M. 凯恩斯)

<sup>①</sup> 贾冀南:《财政学》(第2版),电子工业出版社2015年版,第11—13页。



在其 1936 年发表的《就业、利息与货币通论》中系统地阐述了他的经济理论和财政思想,他认为资本主义制度的弊端在于需求不足,为了实现充分就业,必须借助政府的力量,政府只当“守夜人”的教条必须抛弃。财政支出直接就可形成社会有效需求,从理论上讲完全可以弥补私人部门需求的不足部分,使经济达到均衡(充分就业)。从这个意义上说,政府应当倚重财政政策来解决经济危机和失业问题。他首次论证了财政赤字的合理性,在税收方面,强调税收调节收入分配功能,主张建立以直接税为主和以累进税为特色的租税体系,在财政支出方面,立足“乘数理论”,论证了政府投资扩张社会总需求的乘数效应,他主张财政政策应从传统的预算平衡理念中解放出来,走向主动的、积极的赤字预算,以此刺激社会经济活动,增加国民收入。凯恩斯的理论引起了西方经济学界的震动,许多资产阶级经济学家放弃了庸俗经济学的传统观点而追随凯恩斯,并对《通论》加以补充和发展,形成了凯恩斯主义。其主要代表人物包括美国的 A. H. 汉森、P. A. 萨缪尔森和英国的 J. V. 罗宾逊、P. 斯拉法等人。凯恩斯学派的主要财政观点和政策主张是:①实行国家干预的经济和财政政策;②把税收作为调节社会经济的重要手段,根据国家干预经济的需要,实行增税或减税,以谋求缓和衰退;③用发行公债的办法来弥补财政赤字,认为通过举债,可以扩大政府购买性支出,兴办和扩大公共投资,弥补私人消费之不足,达到增加就业、繁荣经济的目的。

## (二)新自由主义学派的财政理论

凯恩斯主义在西方财政学界的确风光了好一阵子。但是到 20 世纪 70 年代初,当通货膨胀席卷西方世界,而失业率却未能像理论所预示的那样大幅度降低时,人们逐渐对它产生了怀疑。以米尔顿·弗里德曼为代表的一批经济学家借此发动了一场对凯恩斯传统的“反革命”,其中主要有货币主义学派、供给学派和理性预期学派。

### 1. 货币主义学派的财政政策

货币主义学派起始于 20 世纪 50 年代,以美国芝加哥大学教授米尔顿·弗里德曼为主要代表人物。他强调经济生活中的个人自由,即消费者的自由选择和生产者的自由竞争,极力反对政府干预经济,重点强调货币在宏观经济中的作用。货币主义学派认为,政府应该从对市场的干预中解脱出来,最大限度地让市场发挥作用;控制通货膨胀比减少失业更具有现实意义;主张从压缩财政支出入手,控制通货膨胀;反对用减税和扩大政府开支等扩张性财政政策来刺激经济;主张以单一规则的货币政策代替凯恩斯主义的财政、金融政策。

### 2. 供给学派的财政政策

20 世纪 70 年代,西方国家出现了失业与通货膨胀并存的“滞胀”问题,凯恩斯主义拿不出良策。货币主义、供给学派和理性预期学派的新保守主义经济学抬头,力图复归古典学派的自由主义传统,责难国家干预经济的危害。“货币”的政策替代了“财政最重要”的政策。供给学派的代表拉弗创立了著名的政府收入与税率关系的“拉弗曲线”,为刺激供给的减税政策提供了理论依据。其代表人物为拉弗、罗伯茨等人,供给学派重新肯定了萨伊定律,把滞胀的原因归咎于凯恩斯主义的经济政策。供给学派反对凯恩斯的赤字财政政策,竭力主张大幅度减税,认为减税能刺激人们多工作,更能刺激个人储蓄和企业投资,从而大大促进经济增长,并可抑制通货膨胀。拉弗首次把税率与税收的关系用著名的拉弗曲线表示出来,说明减税后政府税收不但不会减少,而且会增多。

### 3. 理性预期学派的财政政策

经济学家约翰·穆斯、罗伯特·卢卡斯等分别对预期进行了开创性研究,最终形成以卢卡斯为首的理性预期学派。该学派的两个理论前提是:理性预期假说和持续的市场出清。他们认为,竞争性市场可以很快使经济恢复到充分就业状态,大萧条只是一种反常的现象。如果政府运用财政政策对经济活动进行干预,那么人们就会根据政策对未来可能产生的影响作出预期,从而调整自己的行为,这样做的结果是政策无效。尽管该学派认为财政是无效的,但也提出了自己的政策主张:政



府在使用政策时,一定要注意政策的“信誉”,保持政策的连续性。政府的财政政策应该保持公开、永久的税率,使税收正好能够满足政府的开支。

### (三)公共选择学派的财政理论

当人们围绕着凯恩斯主义理论争论不休时,以布坎南和图洛克为首的一批经济学家在财政学的一个重要领域取得了重大理论进展。他们将财政作为公共部门经济,集中研究社会公共需要及满足这一需要的产品——公共物品问题,分析了决定公共物品的生产及分配的过程,以及生产公共物品的机器——国家的组织机构。通过投票论、官僚主义论和制度选择论等,运用经济分析的方法研究了政治制度的运行,其中财政问题始终居于研究的中心。这一学派被称为“公共选择学派”。布坎南和图洛克建议政府要采取一系列“规则”或者是宪法来有效地限制公共部门的扩张。与积极性政府的观点不同,布坎南和图洛克的观点是反对政府干预市场的。自布坎南摘取了1986年诺贝尔经济学奖的桂冠后,该学派的理论引起财政学界的广泛关注,其中很多观点被写入财政学的各种论著中。

## 四、我国学者对财政理论的探索

我国有关财政基础理论的系统研究起步较晚,早期的论著始于20世纪二三十年代,但多集中在对现象和历史的评述上。中华人民共和国成立后,财政学的发展较快并逐步形成了若干有影响的流派,从不同角度探索了财政的内涵和外延,并力图揭示其本质。我国学术界经过长期关于财政概念的探讨和争鸣,形成了具有中国特色的不同学说观点,主要有“国家分配论”“社会再生产论”“剩余产品论”“社会共同需要论”“价值分配论”等。

(1)“国家分配论”在财政理论诸学派中居主流地位,认为财政即国家财政,是以国家为主体的分配,其本质是以国家为主体的分配关系。持这一观点的著述把财政定义为国家依靠其所拥有的公共权力,强制地、无偿地占有和支配一部分社会产品,以满足和实现其自身职能的需要,从而由整个社会产品分配中,独立出一种由国家凭借政治权力直接参与的社会产品分配。

(2)“社会再生产论”是强调将财政作为分配范畴,从社会再生产出发研究财政问题。

(3)“剩余产品论”认为财政是由剩余产品形成各种社会基金的一个经济过程,始终体现国家、集体和个人之间的剩余产品的分配关系。“剩余产品决定论”者不同意国家凭借政治权力参与社会产品分配的观点,认为所有权与经营权的分离、作为社会扣除的现成形式以及商品经济的发展,是财政分配得以发展的因素,且所有权和社会扣除是决定因素。

(4)“社会公共需要论”认为财政是由于人类社会生产的发展,出现了剩余产品和剩余劳动之后,发生了社会共同需要而产生的。它的实质是人们为了满足共同需要而对社会剩余产品进行分配所发生的分配关系。

(5)“价值分配论”强调的是价值形式,财政乃是国家对价值的分配。认为国家参与价值的分配,必然在社会的各个方面,首先是在各个阶级之间形成一系列的分配关系,而这些分配关系——国家分配价值所发生的分配关系,就是财政现象的本质。各种学说从不同角度探索财政的内涵和外延,各自有鲜明的中心论点。但各派之间并不是绝对排斥的,有差异也有共同点;对某些具体问题的看法也有交叉。学术争鸣的宗旨是相互探讨、彼此吸收,共同推动学术繁荣。

## 五、当代中国财政学建设的指导思想

当代中国财政学建设的指导思想是:以马克思主义基本原理为指导,借鉴西方财政学发展成果,立足中国实际,继承和发展,创设中国特色的财政学。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> “当代中国财政学建设指导思想”部分是参阅陈共主编的《财政学》的相关内容整理而成的。

### （一）马克思主义基本原理是财政学的理论基础

马克思主义的劳动价值论、社会再生产理论、公共产品理论、国家理论及研究方法等,对当代中国财政学建设具有重要的理论指导意义。马克思的劳动价值理论,是财政学理论的基础。市场经济条件下的财政分配直接表现为价值分配,是价值运动的中枢。财政分配对象主要是劳动创造的剩余产品,财政参与价值分配和价值流通。价值增值的运动、财政政策的选择、税率的确定、税收转嫁与归宿等,无不以劳动价值论为重要依据。因此,我们要深入领会劳动价值理论的精神实质,用以指导财政税收工作实践,要自觉遵守支配商品生产和商品交换的价值规律,这有利于提高国民经济运行质量,有利于开辟较为充裕的财政收入来源。

### （二）借鉴西方财政学发展成果

借鉴西方财政学发展成果,不仅要有鉴别地吸收西方财政学中对我们有用的基本原理,而且要学会对我们有用的方法。要掌握西方财政理论发展演化环境、演化规律、演化原因及政府不同时期的财政政策、税收政策特点,从历史性角度掌握政府从不断地干预市场到不干预市场再到干预市场这一循环往复的变换过程,要通过这些现象认清实质。要了解 20 世纪 60 年代以来西方财政学在研究的范围、指导思想等方面的变化,学会利用西方财政学的现代经济分析方法,要善于利用规范分析方法中的如帕累托最优条件、契约曲线、效用可能性曲线、生产可能性曲线、边际技术替代率、边际转换率、消费者剩余和生产者剩余、无差异曲线、社会福利函数等分析方法与技术来说明现代财政问题。

### （三）中国财政学建设必须紧密结合中国社会的实际

紧密结合中国实际包括结合中国实际发展了的马克思主义理论成果,还包括一切从中国的国情出发,结合中国的现实问题得出的符合中国实际的结论。中国的实际就是目前处于社会主义初级阶段,也就是生产力不发达的阶段,而相对应的财政思想、研究内容、财政收支特点、财政税收政策取向等也必然体现阶段性和时代性。但随着社会主义市场经济的不断完善,财政学理论体系和观点也需要不断地完善。财政理论必须发展,只要以马克思主义基本原理为指导,借鉴西方财政学的发展成果,立足中国实际,继承和发展,就一定能创设出中国特色的财政学。

## 六、中国化马克思主义财政观

中国共产党历代领导集体对马克思主义经典作家的财政思想不断进行创新与发展,形成了符合中国国情、具有中国风格的财政思想体系。中国化马克思主义财政观是我国财政工作的指导思想和理论基础,是马克思主义财政思想在中国的具体运用、创新和发展,它吸收借鉴了中国传统文化中和西方财政思想中的有益成分,形成特色鲜明、符合中国发展需要的财政理论体系。

中国化马克思主义财政观的主要特征有:①继承性和创新性高度融合;②阶段性和系统性有机统一;③全局性与战略性相互呼应;④理论性和实践性相辅相成。

创新财政体制,健全财政制度,是经济持续增长、人民安居乐业、国家长治久安的重要基础,是构建社会主义和谐社会的必然要求。以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等为核心的几代中央领导,在领导中国革命、社会主义建设和改革开放的历史进程中,始终坚持以马克思主义财政观作为思想指南,坚持“古为今用”和“洋为中用”,集合最广大人民群众的智慧,以高度的战略眼光重视解决财政问题,形成了富有时代特征与中国特色的中国化马克思主义财政观。深入研究中国化马克思主义财政观,构建我国财政体制进一步改革的理论基础从而促进该体制的完善,实现社会主义和谐社会的奋斗目标,具有重要的现实意义和理论意义。<sup>①</sup>

中国化马克思主义财政理论的发展坚持马克思主义科学的世界观和方法论,重视思想理论与

<sup>①</sup> 王晶晶:《中国化马克思主义财政观研究》,湖南农业大学,硕士论文,2014 年。



工作实践相结合。一方面,中国化马克思主义财政观是我国财政管理工作的主要理论依据,确立了我国财政管理工作的基本原则。另一方面,中国化马克思主义财政观及时总结和深入研究实际财政问题,在吸取财政工作经验教训的同时不断丰富和完善财政理论。正因为中国化马克思主义源自实践,又能指导实践,接受实践的检验,因而能够不断进行理论创新而永葆活力。

总之,中国化马克思主义财政实践不是自发的、盲目的、随心所欲的,而是有科学理论作为指导的实践。中国化马克思主义财政观的理论性和实践性互为前提、相辅相成。

## 任务五

## 数字财政与财政治理现代化

数字财政是近年来财政学领域研究的热点之一,为财政治理和国家治理现代化带来了新的机遇。数字财政将数字纳入财政学研究范式,利用人工智能、区块链等新一代信息技术,将财政大数据与收入、支出、债务等领域结合,拓宽了财政学的内涵与外延。因此,厘清数字化对财政的影响将为现代财政制度带来巨大变革。

### 一、数字财政<sup>①</sup>

#### (一) 数字财政的概念

数字财政属于新生事物,关于“数字财政”的概念,虽然越来越频繁地被提及,但国际社会并未给出一个统一的定义。国内学界使用最为广泛的数字财政的定义由王志刚和赵斌(2020)提出,他们认为,数字财政是以财政大数据价值为基础,以财政大数据应用为支撑,以现代信息技术(大数据、云计算、人工智能等)为主要手段,实现优化收支结构、提高效率以及促进公平目标的政府收支活动。可见,数据和财政是数字财政的核心组成要素,数字财政并不是将数字技术简单地应用于财政的某几个领域,而是数据治理与财政治理的深度融合,是基于数字技术产生的财政形态发生根本性变化的一种新型财政,其中体现了财政理念、运行方式和组织形式等一系列的整体性变革与革命性重塑。

总体来看,数字财政在理论意义上并非颠覆传统财政,它与传统财政本质上都是一种国家分配活动,能够更好地发挥财政的资源配置、收入调节、稳定经济、经济发展等职能,重构政府与市场边界,双向弥补“政府失灵”和“市场失灵”的不足。我们认为,数字财政应置于数字经济、数字社会与数字治理的浪潮中进行定义,它不是静态的概念而应该是动态的、不断变化的;数字财政不是简单的“数字+财政”的组合,而是以数据为基础和核心的财政收支管理和运行的体系;数字财政不应只涉及财政,也要与政府的政策及治理体系等紧密关联。

#### (二) 数字财政的演进历程

数字财政的建设是一个长期的过程,我国1994年分税制改革以来的数字财政建设可分为两个阶段:

##### 1. 数字财政 1.0 阶段

该阶段主要表现为财政信息化系统建设。以“金税工程”和“金财工程”为代表的财政信息化,将财政业务与信息技术相互融合,从收入管理及支出管理两个侧面入手,建立并完善了财政信息化系统。金税工程是国家信息化重点工程之一,是将一般纳税人认定、发票领购、纳税申报、税款缴纳全过程实现网络运行,加强增值税征收管理的信息化系统工程。“金财工程”即政府财政信息管理系统,主要包括财政业务信息系统及信息网络系统两部分。两个系统经过近20年的完善,初步形成财政数据标准体系架构,为数字财政的蓬勃发展奠定坚实基础。

<sup>①</sup> 许梦博、寇依:数字财政研究与进展,《财会研究》,2023年第8期。

## 2. 数字财政 2.0 阶段

该阶段主要表现为数据生产与应用开发。财政数字化转型是一个长期的过程,财政数字化时期的主要标志为 2018 年 12 月财政部审议通过的《财政部网络安全和信息化建设管理方法》,要求推动财政网信工作从“以流程为主线”向“以数据为核心”转变,全面统筹推进财政部网络安全和信息化建设的规范管理,财政数字化转型随之提速。当前中国数字财政建设包括生产系统 and 应用系统两大系统建设。前者主要通过建立预算管理一体化系统,实现预算管理的全流程覆盖,为财政部门积累了大量的数据;后者以财政大数据应用为代表,2019 年财政部印发《关于推进财政大数据应用的实施意见》的通知,首次从顶层设计层面对财政大数据应用提出要求,并明确提出“到 2023 年底,建成以大数据价值为基础,以大数据智能应用为支撑的‘数字智慧型财政’”。总的来说,一个完整的财政数字化系统应涵盖财政部门与微观个体、其他政府部门等之间的互联互通,最终形成共商、共建、共享的底层生态系统。

### (三) 数字化提升财政运行效率

第一,数字技术可以有效匹配财政资金和公共服务需求,全面提升政府公共服务供给效率。作为公共财政的核心内容,公共服务供给是实现国家治理现代化的突破口。近年来,国内外学者的研究焦点集中在数字化转型推动农村公共服务供给的整体性重构、提高公共服务对老年个体的可及性和便利性、加强能源安全的可接受性和可开发性、促进创新创业生态系统发展、提升新冠疫情期间公共卫生服务的提供效率等热点领域。在公共服务供给的质量和效率上,有学者认为公共服务的提供既要具有普遍性,又要能够补偿不同地方的需求,而数字化公共服务的创新最能满足上述条件。政府在提供公共服务时会由于信息不对称和外部性导致政府失灵、市场失灵的现象出现,财政数字化转型可以改进政府公共服务决策能力、公共服务投入能力、公共服务管理能力、公共服务产出能力四个方面,从而有效缓解两类失灵。但是,目前相关的分析观点较为分散,未能系统地探讨数字化转型下公共服务的新变化,还需作进一步的拓展研究。

第二,数字化有助于驱动税收征管转型升级,进而缓解税收的公平与效率问题。伴随着数字技术的广泛深度应用,税收征管的效率也整体实现跨越式发展。以现代信息技术为依托,可以全方位提升涉税信息的采集、分析和共享工作效率,并形成以涉税数据为基础、以数据流程为主线、以数据应用比对为核心、以互联网技术和人工处理相结合为手段的以数治税模式。并且,有效的征管能力可以在低税率下保持收入的稳定态势,有机统一地处理公平与效率的关系,在一定程度上缓解税收的公平与效率难以平衡的困境。

第三,数字技术与数据生产与应用深度融合,开启财政管理“新引擎”。数字技术能够打破信息壁垒,大幅提升财政管理效率,构建信息共享的现代财政管理流程。大数据的引入和融合意味着新的监管方式和效能,可以有效发现在财政资金使用过程中可能存在的欺诈行为,从而预防财政资金的浪费和滥用。

## 二、财政现代化与中国式现代化<sup>①</sup>

党的二十大报告把财政政策和货币政策并列提到宏观经济治理体系的层面,强调了财政现代化中的财政制度和财政政策问题,同时强调了党的十八大以来财政体制改革的三大热点,即健全现代预算制度、优化税制结构、完善财政转移支付体系。

财税制度植根于市场基础,以财政汲取能力滋养国家治理体系,一手接国家之“财”,一手理人民之“政”。财政现代化是中国式现代化的重要组成部分。

<sup>①</sup> 付敏杰:财政现代化:夯实中国式现代化的国家治理基础,中国社会科学网,2022 年 10 月 5 日。

现代财政制度是现代国家治理体系与现代化经济体系的制度性衔接。从国际经验看,通过财政收支两个相对独立的过程,财政制度客观上成为现代化经济体系与现代国家治理体系之间的天然屏障,有效支撑了国家治理模式多样化。中国全面建设社会主义现代化国家,需要以财政制度和财政收支来满足新时代人民对美好生活的需要,即人民更高的物质文化需要和对民主、法治、公平、正义、安全、环境不断增长的要求。要把现代财政制度与现代化经济体系、现代国家治理体系更好地衔接起来。按照国家发展的制度和政策要求,从现代化经济体系中有效汲取财力,支撑中国特色社会主义国家治理体系的建构与完善。在支持现代化经济体系方面,要通过市场满足人民群众日益增长的物质文化需要,要从支出侧支持现代化经济体系建设,必须加大创新支持力度,集中建设国家创新体系,也要加大对现代发展规划和现代产业政策体系的财政支持。在支持国家治理体系和治理能力现代化方面,要适应新时代社会主要矛盾变化,政府更加集中于公共产品和公共服务供给。要支持现代化国家治理体系的中国特色,体现中国特色社会主义发展道路特征,特别是财政资源的分配正义和以人民为中心的发展正义,更要不断推进财政收入侧法治和支出侧民主。

财政现代化已经成为中国全面建设社会主义现代化国家新征程上独具特色的观察视角。财政并不高高在上,而是与每一个人都息息相关;植根于数字,反映国家全貌。在中华民族伟大复兴的新征程上,通过“财政”这样一个起源于微观、汇总于宏观,牵动大部、覆盖全局的学术范畴,既能观察国家治理和宏观发展,又能看到人民福祉的不断改善;既能看到经济现代化的不断推进,又能体会到国家治理体系的不断完善;既能反映经济社会发展和不断推进全面深化改革,又是推动经济社会高质量发展和全面建设社会主义现代化国家的重要抓手。

### 三、财政治理现代化<sup>①</sup>

#### (一) 制约我国财政治理现代化的主要因素

##### 1. 财力与事权不相匹配的财政体制

自1994年分税制改革以来,将消费税纳入中央财政收入体系,把规模大、稳定性高、增长率高、征收成本低的增值税和所得税作为中央和地方的共享税,而把收入数额相对较小的房产税、印花税、农业税(2006年取消)等归属于地方税种,地方政府财权层层上移。与此同时,不同层级政府间的支出责任依旧没有太大的变动,各级政府的事权与其财权没有对应,比如义务教育、医疗和社会保障支出、国有企业改制及城镇化所内生出来的大部分财政支出责任由地方政府承担。这使得地方政府面临着管理支出增加而财权上移的境况,地方政府财政压力不断攀升。

当地方政府面临实际的财政压力约束时,会采取一系列“开源节流”的应对方式。“开源”方面,通过增加本地区商住用地出让面积和出让金、对企业和个人加强税收征管、追加非税收入、“跑部钱进”要转移支付、大规模发行地方债等方式增加收入,便成为地方政府可能的选择。全国一般公共预算收入增速已从1990—2012年间的平均18%逐年下降至2019年的3.8%(2020年和2021年因为疫情影响,数据不具有参考意义),加上近些年脱贫攻坚、乡村振兴、污染防治等重大战略的实施,医疗教育、公共基础设施等民生工程的实施,财政支出力度持续加码,财政支出平均增长率在2012—2019年间超过了8%,新冠肺炎疫情冲击、中美贸易摩擦等更是加剧了地方财政缺口。

“节流”方面,面对巨大的财政压力,地方政府可能会选择“重经济性支出、轻民生性支出”的财政支出方式,比如在道路、轨道交通等基础设施建设上追加投资,而削减提供公共品和服务的数量、减少环境治理投入、减少文化教育科学卫生等事业支出等,这毫无疑问严重影响了地区经济的高质量发展。

<sup>①</sup> 黄寿峰:推进财政治理现代化:制约因素与应对策略,《国家治理》,2022年第17期。



因此,全面理顺央地财政关系乃至各层级财政关系,确保财权事权匹配,保障国家责任和政府职能的履行,是实现财政治理现代化的先决条件,是打造现代化国家治理体系和提高国家治理能力的必要条件。

## 2. 不够健全的税收制度

首先,地方税收体系建设任重道远。现在归属于地方的税种主要包括城市维护建设税(不含铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司集中缴纳的部分)、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税、车船税、烟叶税、印花税(不含证券交易印花税)、增值税 50% 部分、企业所得税 40% 部分、个人所得税 40% 部分、海洋石油资源税以外的其他资源税及地方非税收入等。随着财税体制改革的不断深入,一方面减税降费政策主要集中在前述几个税种领域,这势必冲击相关税收收入;另一方面国家对非税收入的不断规范和地方债规模的限额管理,导致部分地方面临空前的财政压力。

其次,税收对收入分配的调节作用发挥不明显,收入差距并未得到有效缩减。当前,我国税种、税率的设计对平抑收入差距的效果发挥不太明显,城乡差距、阶层差距和行业差距并未得到有效缩减。以增值税为代表的间接税调节收入分配的功能相对较弱,而个人所得税、企业所得税、房地产税等直接税还有待完善或推出。

最后,税收在促进高质量发展方面发挥的作用不够。现有税收制度在促进经济科学、高质量发展方面的作用有所欠缺,资源短缺与资源浪费并存、经济高质量发展与环境污染同在,资源税、环保税改革任重道远。

## 3. 不够完善的财政预算管理制度

实现财政治理现代化主要包括建立现代税收制度、建立财权与事权相统一的财政体制和建立现代预算管理制度,前两者主要解决“政府钱怎么来”和“政府钱怎么分”的问题,建立现代预算管理制度就是要解决“政府钱怎么花”的问题。在较长的一段时期,我国各级政府的公共财政长期存在预算编制过粗、不够规范透明,预算审批时间与执行时间不匹配等问题,本质上重财政支出轻支出绩效、重资金投入轻预算管理,在现实财政生活中表现为克扣挪用、截留私分、虚报冒领、铺张浪费、突击花钱等,其原因就是财政资金预算编制方法具有负向激励,缺乏实质性约束。相关部门也高度重视公共财政的预算管理问题,先后采取了一系列相关改革举措,比如 2020 年施行《中华人民共和国预算法实施条例》、2021 年印发《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5 号)等,力图构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,从根本上解决公共财政资金的预算管理问题,虽然取得了较大成效,但离建立全面规范、公开透明的预算制度尚有距离。

## (二)提升财政治理能力的科学路径

### 1. 优化中央与地方、地方政府之间的事权与财权划分,使事权与财力协调匹配

深化财税体制改革是建立现代财政制度的关键,在党的十九大报告中就提出“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”,党的十九届四中全会进一步指出要“优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”。

党和国家高度重视这一问题,多措并举推进:以法律形式为载体明确中央和地方事权划分,如 2016 年的《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49 号);努力推进中央和与地方财政事权划分及完善中央与地方支出责任划分,如 2018 年的《国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》(国办发〔2018〕6 号)、《国务院办公厅关于印发医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》(国办发〔2018〕67 号);稳定地方财源,完善转移支付制度,规范专项转移支付,如

2022年的《关于下达2022年革命老区转移支付预算的通知》(财预〔2022〕52号)、2021年的《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)等。

根据各级政府事权进一步科学地划分财权,并以转移支付制度保障各级政府财力,使各级政府能够建立地区均衡的社会保障和社会服务制度。具体而言,首先,每一级政府需建立其辖区范围内各级财政平衡的责任目标,实现各级财政财力与事权的匹配。其次,为拓展地方政府税源,地方政府各部门应当构建地方税制体系,结合税种属性,培育地方主体税种,稳步推进国家房产税、环境税、资源税等税收制度的改革,合理确定共享税中央与地方划分比例,比如提高增值税地方分享比例,逐步将消费税纳入共享范围,使地方财力能满足地方事务支出的要求。最后,政府部门应当规范省级以下财政收入管理,拓宽地方政府融资渠道,尽快摸清地方债务特别是隐性债务的底数,实现政府债务信息透明化。在此基础上强化问责机制,将地方政府债务纳入地方政府决策者和金融监管者的问责范围,建立项目监管制,监控信贷资金流向,摆脱其对地方债务的过度依赖。与此同时,规范土地出让金管理,改革不可持续的土地财政,提高相关土地税收的比重,将土地收益的用途更多地用在新型城镇化所需的公共服务方面,真正调动基层政府培植财源和加强收入征管的积极性。

## 2. 深化税收制度改革,完善地方税种、拓展地方税源、充实地方财力

在个人所得税改革方面,第十三届全国人大常委会第五次会议表决通过了关于修改个人所得税法的决定,将个人经常发生的主要所得项目纳入综合征税范围,完善了个人所得税费用扣除模式,优化调整了个人所得税税率结构;在房地产税改革方面,第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议决定,授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作,这标志着我国在积极稳妥推进房地产税立法与改革过程中又迈出关键一步,将为房地产税立法奠定坚实的实践基础。在资源税和环境保护税方面,《中华人民共和国资源税法》和《中华人民共和国环境保护税法实施条例》分别于2020年9月1日和2018年1月1日起施行。

个人所得税改革可以考虑从层级、层级级距和个税税率等方面进行优化调整,并推进相关配套改革,比如在推动共同富裕过程中,对于积极参与第三次分配的个人和团体,可以考虑将相关费用在个税中进行抵扣或减免,以完善相关制度体系和激励机制。就房地产税而言,征税范围(比如是按房产套数征税还是按面积征税)、计税依据、征税模式、权属(比如小产权房)等的确定是关键。资源税的改革应该重点考虑计征方式(从量税或从价税)、征收范围的扩围和相关税率的调整。与此同时,消费税征税范围的扩围和征管力度的加强也刻不容缓,遗产税、赠与税和碳排放税等税种的改革也应提上日程。此外,合理优化地方政府的财政收入结构,协调税收与非税比例也是税制改革的应有之义,因此我国政府应该积极推进以税收收入为主、以各项收费为辅的财政收入体系,促使税收和非税保持合理、稳定的比例。

## 3. 深化预算管理制度,建立全面规范、公开透明的预算制度

为了进一步做好预算管理制度改革,可以考虑在以下几个方面努力:第一,地方政府应该切实增强财政预算政策指向性,系统谋划申报预算编制,积极推进各个部门对财政收支具体项目、财政预算决算信息及其编制过程、三公经费等信息的公开,并统一各个地区对财政收支的核算口径,将财政预算编制精准度、切合度与财政绩效管理有效结合起来,将财政透明度评分纳入对地方政府的政绩考核中,加大财政预算公开力度,强化预算对执行的控制,更好地为市场经济发展提供财政保障。第二,加强预算编制管理能力,推进财政制度的配套改革,加快地方“去目标化”的财政预算制度改革,打破基数概念、预算支出固化格局。“足国之道:节用裕民,而善臧其余”,要求政府在预算管理制度挖掘潜力、提高效率 and 释放活力方面下更大功夫,加快财政预算向零基预算编制转变,运用好“零基预算”理念,打破部门间界限和项目使用限制,实行预算安排与绩效结果实质性挂钩,推动预算管理提质增效。第三,立足基本点并强化依法征收的思维,辅以预算绩效和问责制度,尝

试引导和规范第三方机构、大数据人工智能应用参与预算绩效管理,构建更科学合理的地方官员考核制度,完善多维度政绩评价体系,实现财政治理能力现代化。

## 应知考核

### 一、单项选择题

1. 财政分配的主体是( )。  
A. 国家                      B. 家庭                      C. 企业                      D. 个人
2. 财政分配的目的是( )。  
A. 建设社会主义强大国家                      B. 合理配置资源,提高经济效益  
C. 实现国家政治经济职能                      D. 满足社会公共需要
3. 财政是一个( ),是以国家为主体的分配活动。  
A. 经济范畴                      B. 政治范畴                      C. 社会范畴                      D. 法律范畴
4. 下列对财政理解正确的是( )。  
A. 财政是国家对集中起来的资金进行分配和使用的过程  
B. 财政就是国家预算  
C. 国家的收入和支出就是财政  
D. 财政就是凭借所有权而收缴的利税
5. 财政分配的对象,从价值形态看,主要是( )。  
A. C                      B.  $V+C$                       C. M                      D.  $C+M+V$

### 二、多项选择题

1. 财政分配与其他分配范畴的主要区别是( )。  
A. 财政分配的主体是国家或政府  
B. 财政分配的客体(或对象)主要是社会剩余产品  
C. 财政分配的目的是满足社会公共需要  
D. 财政分配的形式主要是利用价值形式
2. 财政分配对象,从价值形态看有( )。  
A. 全部社会产品价值                      B. 剩余产品价值 M 部分  
C. 包含有折旧基金 C 部分                      D. 职工劳动报酬的 V 部分
3. 经验分析的方式主要有( )。  
A. 访谈                      B. 实验                      C. 计量经济分析                      D. 规范分析
4. 公共财政的形式包括( )。  
A. 税收收入                      B. 债务收入                      C. 国有资产收益                      D. 政府规费收入
5. 财政产生的经济条件是( )。  
A. 生产力的发展                      B. 剩余产品的出现                      C. 私有制、阶级的出现                      D. 国家的出现

### 三、判断题

1. 财政分配的对象是全部社会产品。 ( )
2. 财政产生的首要条件是政治条件。 ( )
3. 公共财政的核心是满足社会公共需要。 ( )

4. 税收收入是现代国家最重要的公共收入形式。 ( )
5. 财政学就是研究政府经济活动及其对经济运行所产生的影响的经济学分支。 ( )

#### 四、简述题

1. 简述财政的含义和主要特征。
2. 简述社会主义国家财政的特点。
3. 简述公共财政的含义和特征。
4. 简述财政学的研究对象。
5. 简述财政学的研究方法。

### 应会考核

#### ■ 观念应用

##### 【背景资料】

#### 财政支持科技创新以适应经济新常态

当前,我国经济逐步进入新常态,如何提高服务水平推动科技创新,成为一道彰显政府智慧的考题。

材料一:近年来,我国不断加大科技投入力度,重点支持高新技术企业,实施科技创新企业税收优惠政策,引导支持创新要素向企业集聚;建设科技创新公共服务平台,成立科技服务中心,培养科技创新人才;取消和下放科技类行政审批项目,简化程序,提高服务效率;向社会力量购买科技服务,扩大科技服务覆盖面。

材料二:习近平总书记指出,我国发展仍处于重要战略机遇期,经济发展要适应新常态,这就是我国经济必然从高速增长转向中高速增长,从结构不合理转向结构优化,从要素投入驱动转向创新驱动。我们要增强信心,积极应对新常态,创造中国经济发展的新辉煌。

##### 【考核要求】

结合上述材料,分析财政是如何支持科技创新以适应经济新常态的。

#### ■ 技能应用

#### 财政推进“乡村振兴战略”

为了贯彻实施“乡村振兴战略”,湖南针对一些政府依靠出让土地使用权的收入来维持财政支出的问题,提出要打破土地财政制度,建立城乡平等的公共服务制度,让取之于农村的土地出让金更多投向农业农村;四川推广补助改股份、补助改基金、补助改购买服务、补助改担保、补助改贴息的“五补五改”模式,发挥财政资金杠杆作用,引导社会资本投资农业农村;山东日照充分发挥财政资金引导激励作用,培育农村经济新的增长点,推动村级集体经济健康发展;多地财政资金向“三农”倾斜,改善乡村水电路气房信,补上农村基础设施建设的欠账,加大农村医疗卫生文化教育投入,弥合城乡公共服务水平的差距。

##### 【技能要求】

请分析说明各地是如何发挥财政作用推进实施乡村振兴战略的。

#### ■ 案例分析

##### 【案例情境】

#### 中央财政促进中小企业高质量发展

2023年8月,财政部发布《关于加强财税支持政策落实促进中小企业高质量发展的通知》指



出,中央财政继续通过中小企业发展专项资金支持国家级专精特新“小巨人”企业发展,并已经下达有关预算。各地财政部门要抓紧向纳入支持范围的国家级专精特新“小巨人”企业拨付资金。中央财政将选择部分城市开展中小企业数字化转型城市试点工作,并给予定额奖补。有关地方财政部门要统筹利用中央奖补资金,选取重点行业和相关中小企业,遴选数字化服务商开发集成“小快轻准”的数字化服务和产品,供企业自愿选择,解决中小企业“不敢转”“不愿转”“不会转”的问题。国家中小企业发展基金将继续支持种子期、初创期成长型中小企业发展。地方设立的相关政府投资基金,应在规定的投资范围内,按照市场化原则,对符合条件的中小企业项目加大投资支持力度。

【分析要求】

结合材料,运用经济生活知识,说明中央财政促进中小企业高质量发展的内在逻辑。

项目实训

【实训内容】

查询当地的财政局网站或中华人民共和国财政部网站(<http://www.mof.gov.cn/index.htm>),针对有关的财政新闻,分析国家在财政方面的一些举措。

【实训目标】

加深学生对财政学的认识和理解,学会运用本项目的知识解决财政学的基本问题,从而提高学生的综合素质。

【实训组织】

将学生分成若干组,每组7人,每组设组长1名,组长负责组织本组成员进行实训,由组长将调查结果书面写成报告,并总结。(注意:教师提出活动前的准备和注意事项。)

【实训成果】

- (1)考核和评价采用PPT报告资料展示和学生讨论相结合的方式。
- (2)评分采用学生和教师共同评价的方式,填写实训报告。

实训报告		
项目实训班级:	项目小组:	项目组成员:
实训时间: 年 月 日	实训地点:	实训成绩:
实训目的:		
实训步骤:		
实训结果:		
实训感言:		



# 公共财政理论

## ● 知识目标

理解:市场有效与失灵;政府干预与失效;公平与效率的关系。

熟知:私人产品与公共产品;私人需要与公共需要。

掌握:财政职能的基本内容;财政职能之间的协调与矛盾;公平与效率协调机制。

## ● 技能目标

能够充分理解财政职能在市场经济条件下的运用及其之间的协调与矛盾;理解公平与效率的协调机制及其关系;学会如何协调公平与效率。

## ● 素质目标

运用所学的公共财政理论知识研究相关案例,培养和提高学生在特定业务情境中分析问题与决策设计的能力;结合行业规范或标准,强化学生的职业道德素质。

## ● 思政目标

能够正确地理解“不忘初心”的核心要义和精神实质;树立正确的世界观、人生观和价值观,做到学思用贯通、知信行统一;通过对公共财政理论知识的学习,培养自己的社会主义核心价值观。人生不变的是初心,愿你胸怀家国情怀,坚定理想信念,做时代的开拓者和奉献者!

## ● 项目引例

### 政府与市场的关系

经过 40 多年的改革,我国社会主义市场经济体制已经建立并不断完善,但在政府和市场关系的处理上,既存在政府干预过度,也存在“市场失灵”,政府作用和市场功能都亟待进一步完善。当前,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题就是处理好政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用,以及更好地发挥政府作用。

实现共同富裕,需要科学谋划、稳步推进、久久为功。在推进共同富裕过程中,市场主导的高效生产是提高财富水平、拓展收入的来源,市场作用决定了收入分配的结构特征。然而,市场往往存在不完全竞争、信息不对称、主体要素禀赋差异等缺陷,导致在收入分配过程中存在市场失灵现

象,这就需要把握和处理好政府功能与市场机制的关系。

**引例反思:**谈谈你对有效市场与有为政府及其关系的认识。实现共同富裕应如何正确处理好政府功能与市场机制的关系。

## ● 知识精讲

### 任务一

### 政府与市场经济

## 一、市场经济的概念

### (一)市场的基本概念

一般认为,市场有两层含义:一是起源于古时人类对固定时段或地点进行交易场所的称呼,现指商品和劳务交换的场所,其主体是市场参与者,客体是主体在市场活动中的交易对象;二是指市场机制,即市场各构成要素之间相互影响、相互制约的关系及特定资源配置功能的实现方式。我们这里所称的市场是指市场机制。市场机制使市场分配成为最基本的分配形式,包括各种市场资源和劳动产品,都通过市场交换来进行分配,实行“各增其值,等价交换”原则。

### (二)市场经济的界定

对什么是市场经济,人们的看法不尽一致。一般认为,市场经济是由市场决定资源配置的经济形式。它是生产社会化和商品经济发展到一定高度的产物。当市场失灵时,仅由市场调节,会导致资源浪费,经济波动,收入差距拉大,甚至两极分化。但是,市场调节不是万能的。市场难以完全解决国防、治安、消防等公共物品的供给问题;枪支、危险品、麻醉品等不能让市场调节。

动漫视频



市场经济

市场调节具有自发性、盲目性、竞争性、滞后性和竞争性的特点。①自发性是指在市场经济中,商品的生产者和经营者是在价值规律的自发调节下自发进行的。例如,为了自身的利益,有的企业大量排放废气、废水,甚至制假售假;有的人为了自身的利益,剽窃他人的智力成果,对他人辛辛苦苦开发出来的软件进行盗版。②盲目性是指由于人们不可能完全掌握市场各方面的信息,也无法控制经济变化的趋势,他们的决策会带有一定的盲目性。当某种商品的生产有利可图时,往往一哄而上;反之,则一哄而退。③滞后性是指市场虽有及时、灵敏的特点,但它不能反映出供需的长期趋势。而是有一定的时间差,是一种事后调节。④竞争性是市场经济的基本特征。在市场经济条件下,企业从各自的利益出发,为取得较好的产销条件、获得更多的市场资源而竞争。通过竞争,实现企业的优胜劣汰,进而实现生产要素的优化配置。

## 二、市场效率与公平

### (一)效率的概念与标准

#### 1. 效率的概念

效率一般是指单位时间内完成的工作量。现代经济学所说的效率,通常是指市场经济条件下的资源配置效率。资源配置效率是指如何将社会资源合理分配到社会各领域中并实现资源的最佳利用,即用最少的资源耗费产出最适用的商品和劳务,获取最佳的效益,从而最大限度地满足人类的愿望和需要。如果一个社会的资源配置能够使得社会的总福利和总剩余最大化,这个社会的资源配置就是有效率的。

资源的稀缺性使得人们不得不考虑如何利用有限的资源来满足人类无穷的欲望,因此,人类需要不断地进行资源的调整配置,使其达到最有效的使用。资源配置合理与否,对一个国家的经济发

展水平有着极其重要的影响。一般来说,资源如果能够得到相对合理的配置,经济效益就会显著提高,经济就能充满活力;否则,经济效益就可能低下,经济发展就会受到阻碍。

## 2. 效率的标准

效率的标准可用帕累托最优进行判断。帕累托最优(Pareto Optimality),也称帕累托效率(Pareto Efficiency),由意大利经济学家维尔弗雷德·帕累托提出,是指在既定的个人偏好、生产技术和要素投入量下,资源配置已达到这样一种境地:无论任何改变都不可能使一个人受益而其他人不受损。也就是说,如果要增加一个人的效用,就必须以减少他人的效用为代价。



帕累托最优

帕累托最优要求经济社会在既定的资源和技术条件下,使人们的需要得到最大限度的满足。从帕累托最优可引申出帕累托改进(Pareto Improvement)的含义。帕累托改进是指在个人偏好、生产技术和要素投入量既定的条件下,在没有任何一个人的情况变坏的前提下,通过改变资源配置使至少有一个人的情况变好,此时的社会资源配置效率得到了提高。当一种资源配置状态不可能再进行帕累托改进时,就是帕累托最优的资源配置。

帕累托最优是实现资源配置的一种理想状态,但仅以此作为评价的唯一标准和目标是不全面的。一个饥肠辘辘的乞丐从一个挥霍无度的富翁处拿走一块面包,也不是帕累托最优或效率提高,因为一个社会成员的处境变坏了。如果社会财富只被少数人拥有而大多数人仍旧贫困,这时的社会经济福利水平不值得称赞。此外,帕累托最优只是阐明资源配置的理想状态而没有涉及分配问题,可见效率标准有一定的缺陷,应引入公平标准。

## (二)公平的概念、标准与计量

### 1. 公平的概念

公平一般是指人们对一定社会历史条件下人与人之间利益关系的一种评价,主要内涵包括经济公平和社会公平两个方面。

(1)经济公平。经济公平是指国家对每一个社会成员参与竞争、就业等一切经济活动的资格一视同仁,所有社会成员按同一规则参与经济活动,个人按其生产贡献份额获取相应的收入份额,即机会均等。经济公平追求的是竞争和过程的公平,能够有效激发社会成员的积极性并推动社会生产力的发展。它是市场经济的内在要求,强调要素投入和要素收入相对称,是在平等竞争的环境下通过等价交换原则来实现的。

(2)社会公平。社会公平是指国家通过对国民收入和社会财富的调节与再分配,以达到社会普遍认可的公平和公正的要求,即结果公平。例如,通过社会保障和财政补贴对缺乏竞争能力的弱者提供帮助,以及通过税收对个人收入和财产进行调节,避免两极分化。社会公平是收入分配的理想状态,强调收入差距在社会各阶层所能接受的范围之内。贫富差距大是不公平的体现,而缩小贫富差距就是促进公平。

### 2. 公平的标准

(1)功利主义标准。由边沁(Jeremy Bentham, 1748—1832)提出。边沁认为,全部社会福利是每个人的效用之和、社会福利最大化,即总福利和平均福利的最大化。该标准强调社会所认可的公平是每个人的收入和财富相同,即最终走向平均主义。

(2)罗尔斯标准。由罗尔斯(John Rawls, 1921—2002)提出。罗尔斯认为,社会公平状况取决于社会中生活处境最差的那个人。例如,A和B两个国家,A国人均年收入10 000美元,但最低收入仅为1 000美元;B国人均年收入5 000美元,最低收入也是1 000美元,则B国相对于A国公平。该标准充分考虑了市场经济的不确定性,最大限度地保护了社会中可能出现的弱势群体,要求政府帮助社会中处境最差的人。

### 3. 公平的计量

(1) 基尼系数。基尼系数是意大利经济学家基尼(Corrado Gini, 1884—1965)于1922年提出的定量测定收入分配差异程度的数值或常数。1943年美国经济学家阿尔伯特·赫希曼根据洛伦茨曲线所定义的判断收入分配公平程度的指标。基尼系数是比例数值在0和1之间,是国际上用来综合考察居民内部收入分配差异状况的一个重要分析指标。一般认为,基尼系数是指不公平收入占全部收入的比例。

动漫视频



基尼系数

以基尼系数表示的公平是结果公平,其值为0~1,越接近0,则表明收入分配越是趋向平等;反之,收入分配越是趋向不平等。国际上认定的标准为:基尼系数在0.2以下表示绝对公平;0.2~0.3表示较为平均;0.3~0.4表示较为合理;0.4~0.5表示贫富差距较大;0.5以上说明收入差距相当悬殊。

(2) 贫困指数。贫困指数(poverty index)是指处于贫困线以下的人口占社会总人口的比例。其比例越大,说明贫困者越多,收入分配相应地也就越不公平;反之,则体现为公平。贫困线是用来判断一个人是否处于贫困状态的一个指标,国际上比较常用的确定贫困线的方法有两种:①根据人们的收入状况来确定;②根据满足人们基本生活水平所必需的货物和服务来确定,即根据维持基本生存需要摄取的热量和蛋白质,需要的衣物、住房面积、赡养系数、卫生教育等来确定。

计算贫困指数的前提是确定某收入水平为贫困线,通常为满足基本生活水平所需要的收入,但基本生活水平的标准具有不确定性。若贫困线定得高,贫困指数所反映的公平程度就会低一些;如果贫困线降低些,贫困指数所反映的收入分配状况就会变好,因此,用贫困指数来反映收入分配的公平性程度有一定的偏差或困难。

世界各国的贫困标准应综合考虑财力、收入水平和生存需要等因素,因国情不同而标准各异,一般分为绝对贫困和相对贫困,前者指难以维持基本生活,是可以消除的;后者指无法过上大多数人的生活,是长期存在的。2021年2月25日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上发表重要讲话,会上表示,中国已消除绝对贫困。<sup>①</sup>2020年贫困户脱贫标准是“一收入两不愁三保障”,即年收入达到4000元左右,并且做到不愁吃、不愁穿,基本医疗、义务教育、住房安全有保障。

中国农村贫困人口贫困发生率按照2010年国家贫困线标准,贫困发生率从2012年末的10.2%下降到2018年末的1.7%,基本接近2020年消除全部贫困人口的目标。按照1.9国际美元/每人每日支出的标准来看,中国也属于同等收入水平国家中贫困发生率较低的国家。在贫困发生率不断下降的同时,贫困人口的整体收入水平也显著上升。2020年后国家扶贫的总体思路是“巩固、调整、充实、提高”。

#### 【同步案例2-1】 财政投入打赢“脱贫攻坚”,数字经济推进“乡村振兴”

材料一:2023年11月9日,财政部下达2023年中央财政衔接推进乡村振兴补助资金1485亿元,支持巩固拓展脱贫攻坚成果,推进乡村振兴,重点向国家乡村振兴重点帮扶县、易地扶贫搬迁集中安置区倾斜,帮助重点地区、重点群体守牢底线。根据官方数据,8年来,中央、省、市县财政衔接推进乡村振兴补助资金累计投入近1.6万亿元。除了专项扶贫资金外,中国还多渠道筹集资金投入脱贫攻坚和乡村振兴。

同步案例



案例精析2-1

材料二:民族要复兴,乡村必振兴。西部某村的扶贫定制农场借助互联网和物联网技术,数十个摄像头从种植到采摘、从加工制作到成品包装等全程摄像,实现全程可视可追溯。几年来,该村的农民收入从2000多元增加到6000元,村财增收超过10万元,还带动31户建档立卡贫困户全

<sup>①</sup> 绝对贫困又称生存贫困,是指在一定的社会生产方式和生活方式下,个人和家庭依靠其劳动所得和其他合法收入不能维持其基本的生存需要,这样的个人或家庭就称为贫困人口或贫困户。



部脱了贫。在扶贫定制农场的带动下,创立“下乡的味道”公共品牌,打造电商平台并覆盖全县农产品,大力推广“公司+合作社+农户”模式在农产业、乡村旅游业上的有效运转,开创了乡村振兴的新局面。

#### 课堂讨论:

(1)有人说,我国政府加大财政投入就能打赢脱贫攻坚战。

(2)结合材料二,分析数字经济是如何推进乡村振兴的?

#### (三)公平与效率的关系

##### 1. 公平与效率的统一性

公平与效率是既对立又统一的矛盾统一体。协调公平与效率的矛盾,是现代市场经济正常运行和社会稳定的必要条件。公平与效率的统一性表现在以下两个方面:

(1)公平分配是提高效率的前提。只有重视保持收入公平分配、防止两极分化,才能激发劳动者的积极性,促进社会稳定和谐,最终促进效率的提高。

(2)提高效率是公平分配的基础。只有发挥市场分配机制的激励作用,提高企业和社会的劳动生产率,才能为社会不断创造出物质财富,以实现人们生活水平不断提高基础上的社会公平。低效率只能带来社会普遍贫穷,而不能带来真正的公平。

##### 2. 公平与效率的协调性

公平与效率的关系总是不平衡的,表现为或是强调公平而损害效率,或是强调效率而损害公平。如何处理公平与效率的关系是世界性的普遍难题,我们必须充分认识公平与效率的内在统一性,因为效率是实现公平的物质基础,只有提高效率从而创造出更多的物质财富,才能为实现公平提供保证;而社会公平则有利于提高劳动者的积极性,促进生产力发展与和谐社会建设。

协调公平与效率之间的关系应立足实际,具体问题具体分析。在进行新时代中国特色社会主义建设、建成小康社会时期,就必须把效率作为优先考虑的目标,并采取有效的措施防止收入分配差距过大及危害社会稳定。坚持效率优先,兼顾公平,优先实现市场经济的公平竞争的目标,在此基础上通过收入的再分配,对低收入者及失业者予以保障,真正实现社会公平的目的。

### 三、市场有效与失灵

市场经济无疑是有效率的,亚当·斯密已做过精彩的阐述,但效率的发挥需要满足一定的前提和条件,否则就会出现市场失灵。市场有效是指市场在完全竞争的理想状态下经济运行自发产生高效率。

#### (一)市场有效的特征与前提

##### 1. 市场有效的特征

市场作为一种经济运行和资源配置方式,在有效配置资源、调动市场经济主体和各要素的积极性,以及提高经济运行效率等方面具有不可比拟的优越性。其特征主要体现在以下四个方面:

(1)自主性。在市场经济中生产什么、为谁生产、生产多少和怎样生产,投资的方向与规模,买卖的数量和消费的方式,是由市场经济主体自主决定的,即各个市场主体必须能够自主决策、自主经营和自负盈亏,并以实现利润最大化为目标。

(2)竞争性。为了生存和发展、追求最大利润,参与到市场经济中的各个市场主体必然会展开激烈的竞争,一般通过采用先进技术、加强经济管理、提高商品与服务质量、降低成本等措施来占领市场,以最大限度地获取利润。

(3)平等性。各个市场主体必须遵循统一的市场法则,按照公平、公正、公开的原则进行竞争,保证其在市场经济活动中具有完全平等的地位和权利。

(4)法制性。市场经济在某种意义上是一种法制经济,它要求市场竞争和一切经济活动都要在科学、严谨的法制框架内有序进行;同时要有一整套法律、法规、规章制度来规范市场主体的行为,并维护正常的市场秩序。

## 2. 市场有效的前提

市场机制可实现交换的、生产的和生产与交换的帕累托最优,但最优条件的实现需要有特定的前提,即完全竞争市场。所谓完全竞争市场,是指竞争充分而不受任何阻碍和干扰的一种市场机制。

完全竞争市场应满足以下假设:①市场上有数量众多的生产者和消费者,且任何一个生产者或消费者都不具备影响市场价格的能力;②企业生产的产品具有同质性,不存在差别;③厂商可自由进出一个行业而不存在任何障碍,所有的生产要素都可以自由流动;④市场上的信息是完全的和充分的。

## (二)市场失灵

市场的作用机制是“看不见的手”,尽管市场经济的理念已经深入人心,但在现实生活中,市场机制低效率或无效率的困境仍然无处不在,并不时挑战着人们的市场经济信仰。事实上,我们身边被称为市场失灵的公共经济问题与公共经济现象比比皆是,比如邻居喧哗带来的噪音问题、河流湖泊污染治理问题等。

### 1. 市场失灵的概念

当代西方财政理论是从对市场失灵的研究开始的。西方学者认为,在市场经济体系中,由于存在着各种阻碍和限制,市场竞争往往不可能充分展开,仅靠市场力量或市场机制难以达到最佳效率状态,即所谓的“帕累托效率”。市场失灵是指市场机制这只“看不见的手”,因各种原因无法实现资源最佳配置而产生的市场低效率或无效率的一种状态。市场失灵的地方往往需要政府干预并加以矫正,这样才能提高整个市场运行的效率。市场失灵是相对市场效率而言的。市场机制自身的缺陷导致的市场效率不高或低效率甚至无效率的状态,都统称为市场失灵。换句话说,市场失灵是市场机制作用下的资源配置背离帕累托最优的一种状态。微观经济学说明,在一系列理想的假定条件下,自由竞争的市场经济可引致资源配置达到帕累托最优状态,但理想化的假定条件并不符合现实情况,市场失灵状态是经常性的。市场失灵通常表现为贫富差距拉大、失业问题严重、区域经济不协调、公共资源的过度使用等各方面。市场失灵与市场成功相对应。市场成功是市场使得资源配置达到帕累托最优的一种状态。理论界认为,市场失灵是政府介入社会经济活动的基本理由和原动力。

动漫视频



市场失灵

### 2. 市场失灵的表现

#### (1)垄断

为了保证市场机制(“看不见的手”)能够发挥调节经济的作用,就必须有充分的竞争。然而在现实生活中,一方面产品之间总是有差别的,存在不同程度的不可替代性;另一方面,交通费用等交易成本也往往阻碍着资源的自由转移。这些都会增强个别企业影响市场的能力,从而削弱市场的竞争性。例如,自来水、电话、供电等自然垄断行业,大规模地生产可以降低成本,提高收益,即存在规模经济,一旦某个企业占领了一定的市场,实现了规模经营,就会阻碍潜在的竞争者进入。同时,新进入该行业的企业,由于生产达不到一定的规模,成本会高于大企业。因此,在规模经济显著的行业特别容易形成垄断。在存在垄断的情况下,垄断者凭借自身的垄断优势,往往使产品价格和产出偏离社会资源的最优配置要求。其后果是剥夺了消费者剩余,造成社会净福利的损失,既不公平也失去效率。为此,各国都致力于削弱垄断的势力,如制定《反垄断法》或政府通过自己生产(公共生产)或公共定价办法来达到更高效率的产出。西方国家法律认定为垄断就要制裁,其中一个办法

就是拆分。

## (2) 公共产品

公共产品是市场失灵的一个重要领域。西方经济学认为产品分为私人产品和公共产品。萨缪尔森在其《公共支出的纯理论》(The Pure Theory of Public Expenditure)一文中给出了公共产品的定义:纯粹的公共产品指的是这样的物品或劳务,即每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种物品或劳务消费的减少。

公共产品的特征。西方经济学家根据萨缪尔森的定义,总结了公共产品相对于私人产品的特征:效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性。由于公共产品具有上述特征,市场在对公共产品的生产进行资源配置时就会出现失灵的现象,如国防、公安、航标灯、路灯等。一般来说,由于“搭便车”现象的存在,完全由市场决定的公共产品的生产量是不足的。在这种情况下,政府就应该设法增加公共产品的供给。

公共产品的种类。按照特征分类:①纯公共产品,指的是严格满足非竞争性和非排他性两个条件的产品,这种纯粹的公共产品很少,如国防,就是典型的例子。此外,公平的收入分配、货币稳定、环境保护等,也具有类似的特征。②混合公共产品,其中包括自然垄断和公共资源。自然垄断指的是具有非竞争性但又具有排他性的产品,例如收费的桥梁、学校、医院、有线电视等。公共资源是指具有非排他性又具有竞争性的产品,如海洋鱼类、野生动物、森林、草原、矿藏、清洁的空气和水等。按照受益范围分类:全球性或国际性公共产品、全国性公共产品、区域性公共产品、地方性公共产品。

公共产品的提供方式:①政府提供,针对纯公共产品;②政府提供和市场提供相结合,针对混合公共产品;③私人自愿提供,比如慈善捐赠。

## (3) 外部性

所谓外部性,又称外部效应,外部效应实质是一个主体对另一个或一群主体带来的影响。这种影响有好坏之分,故有外部正效应和外部负效应之别。外部正效应是指某一经济主体的活动给其他经济主体带来了好处而没有得到相应的补偿;负外部性是指某一经济主体的活动给其他经济主体带来了坏处而没有给予相应的补偿。结合外部性的产生主体以及其正负性,我们可以将外部性分为生产者正外部性、生产者负外部性、消费者正外部性和消费者负外部性。如化工企业,它的内在动因是赚钱,为了赚钱对企业来讲最好是让工厂排出的废水不加处理而进入下水道、河流、江湖等,这样就可减少治污成本,增加企业利润。但是,这样对环境保护、其他企业的生产和居民的生活带来危害。社会若要对其进行治理,就会增加负担。外部性的公共解决办法是通过政府的作用来调整经济主体的行为,使其边际企业成本等于边际社会成本。

动漫视频



外部性

## (4) 收入分配不公平

这是由于因为市场机制遵循的是资本与效率原则。资本与效率的原则又存在着“马太效应”。从市场机制自身作用看,这是属于正常的经济现象。竞争的市场机制是按要素进行分配的,但人们拥有的初始要素是与人的天赋、遗传、家庭关系、社会地位、性别、种族有关,以及垄断和其他不完全竞争的存在,从而使人们之间的收入差异很大,且有失公平。这就需要政府按照合理的社会公平准则通过财政收支实施再分配政策,可以利用税收、转移支付、财政补贴、社会保障等财政手段进行调节。

## (5) 宏观经济不稳定

市场机制是通过价格和产量的自发波动达到需求与供给的均衡,而过度竞争不可避免地导致求大于供与供大于求的不断反复,进而导致通货膨胀或者通货紧缩及失业等情况发生。由于各国



经济存在周期性的波动,政府有必要启用财政与货币政策调节社会的总需求,以保证宏观经济的稳定增长。

#### (6)信息不充分和不对称

完全竞争市场的生产者和消费者都要求有充分的信息,生产者知道消费者需要什么、需要多少,以及需求的变化;消费者也知道产品的品种、性能和质量;生产者之间也需要相互了解。而在市场经济条件下,生产者与消费者生产、销售、购买都属于个人行为,都不可能掌握充分的信息。特别是随着市场规模的扩大,信息越来越分散、复杂,加工处理信息的成本也难以被决策者所接受,从而不可避免地出现许多非理性决策。信息的不对称性,通常是指进行商品和劳务交易的双方,由于所掌握的信息量不相等,不能有效开展公平竞争,从而对资源配置产生扭曲。而这种信息的不对称性,是市场机制自身无法克服的。在市场经济运行中,交易信息的充分性,是开展充分竞争、公平竞争,资源配置达到“帕累托效率”的重要前提。但在自发性的市场交易中,一方往往很难完全掌握另一方有关的信息。例如,购买电热水器的消费者并不知道每个品牌的用电安全问题,购买奶粉的顾客也不知道每种奶粉的质量情况,这就需要政府向社会提供有关商品的供求状况、质量、价格趋势以及前景预测等信息。政府提供信息,弥补了市场缺陷,属于公共服务的范围。

#### 【同步案例 2-2】

#### 低碳出行“双碳”目标如何实现?

实现碳达峰、碳中和,是以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策,意义重大、影响深远。在国家倡导低碳出行,共享经济加速发展的大环境下,共享单车作为一种新型商业模式吸引了许多资本的投入。共享单车诞生之初,曾令人眼前一亮。它以绿色、便捷的方式解决了人们出行“最后一公里”的问题,在便捷出行的同时还为环保做出了贡献。然而,随着共享单车市场“野蛮生长”,共享单车投放量趋于饱和。乱停放问题显著;行人和机动车共用道路,存在极大的安全隐患;部分区域内单车数量过多,盲目投放;个别市民素质低下,私占、毁坏的现象频发等问题也逐渐凸显。

同步案例



案例精析2-2

#### 课堂讨论:

- (1)请从市场失灵的角度,分析共享单车市场乱象及存在的问题。
- (2)请你谈谈政府如何规范干预共享单车市场的秩序。

### 四、政府失灵

#### (一)政府失灵的概念及其表现

现代市场经济是一种混合经济,政府与市场不是替代关系,而是互补关系。政府与市场在混合经济中应各司其职。政府在其职能的范围内,主要是通过立法和行政手段、组织公共生产和提供公共物品等手段作用于市场经济。市场经济需要政府干预,但政府干预并不总是有效的,也存在政府干预失败,即政府失灵。政府失灵又称政府失败或政府缺陷(government failure),是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景。

动漫视频



政府失灵

政府活动范围无外乎非公共物品市场和公共物品市场两个领域。政府失灵也体现在两个方面:一是政府对非公共物品市场的不当干预而导致市场价格扭曲、市场秩序紊乱;二是政府对公共物品配置缺乏公开、公平和公正,而导致政府形象与信誉丧失。其结果是个人对公共物品的需求得不到很好满足,公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源。政府失灵的核心是政府的活动或干预措施缺乏效率。政府失灵主要表现在以下几个方面:

- (1)政府政策的低效率,也即公共决策失误。公共决策主要是政府决策,政府对经济生活干预



的基本手段是制定和实施公共政策。公共选择理论认为,政府决策作为非市场决策有着不同于市场决策之处。在政府决策中,虽然单个选择者也是进行决策的单位,但是做出最终决策的通常是集体,而不是个人,政府决策是以公共物品为决策对象,并通过有一定秩序的政治市场,即用选票来反映对某项政策的支持来实现的。因此相对于市场决策而言,政治决策是一个十分复杂的过程,具有相当程度的不确定性,存在着诸多困难、障碍或制约因素,使得政府难以制定并实施好的或合理的公共政策,导致公共决策失误。公共决策失误主要体现在短缺或过剩、信息不足、官僚主义、缺乏市场激励、政府政策的频繁变化等各方面。

(2)政府机构的低效率。政府机构低效率的原因在于政府缺乏竞争压力,没有降低成本的激励机制,行政资源趋向于浪费。因为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;另外,官员的权力是垄断的,有无限透支的可能性。

(3)监督信息不完备。从理论上讲,政治家或政府官员的权力来源于人民权利的让渡,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。再加上政府垄断,监督者可能为被监督者所操纵。

(4)政府的寻租。寻租是投票人尤其是其中的利益集团,通过各种合法或非法的努力,如游说和行贿等,促使政府帮助自己建立垄断地位,以获取高额垄断利润。寻租者所得到的利润并不是生产的结果,而是对现有生产成果的一种再分配。寻租具有非生产性的特征。寻租的前提是政府权力对市场交易活动的介入。政府权力的介入会导致资源的无效配置和分配格局的扭曲,产生大量的社会成本。这些社会成本包括寻租活动中浪费的资源、经济寻租引起的政治寻租浪费的资源、寻租成功后所损失的社会效率。寻租也会导致不同政府部门官员争夺权力,影响政府的声誉和增加廉政成本。

(5)政府部门的扩张。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。

## (二)政府失灵的原因

### 1. 政府决策的低效率

公共选择理论在用经济模型分析政治决策时指出,民主程序不一定能产生最优的政府效率。

(1)投票规则的缺陷导致政府决策低效率。投票规则有两种:一是一致同意规则,二是多数票规则。常用的投票规则是多数票规则,多数票规则也不一定是一种有效的集体决策方法。在政府决策超过两个以上时,会出现循环投票,投票不可能有最终结果。为了消除循环投票现象,使集体决策有最终的结果,可以规定投票程序。但是,确定投票程序的权力往往是决定投票结果的权力,谁能操纵投票程序,谁就能够决定投票结果。多数票规则不能反映个人的偏好程度,无论一个人对某种政治议案的偏好有多么强烈,他只能投一票,没有机会表达其偏好程度。

(2)政治市场上行为主体动机导致政府决策低效率。公共选择理论认为,政府只是一个抽象的概念,在现实中,政府是由政治家和官员组成的,政治家的基本行为动机也是追求个人利益最大化。因此,政治家追求其个人目标时,未必符合公共利益或社会目标,而使广大选民的利益受损。

(3)利益集团的存在导致政府决策低效率。利益集团又称压力集团,通常是指那些有某种共同目标并试图对公共政策施加影响的有组织的团体。在许多情况下,政府政策就是在许多强大利益集团的相互作用下做出的。而这些利益集团,特别是拥有政治权势背景的利益集团,通过竞选捐款、院外游说、直接贿赂等手段,对政治家产生影响,左右政府的议案和选民的投票行为,从而使政府做出不利于公众的决策。

### 2. 政府机构运转的低效率

公共选择理论认为,政府机构运转低效率的原因主要表现在缺乏竞争、缺乏激励两个方面。



(1)缺乏竞争导致的无效率。首先是政府工作人员之间缺乏竞争,因为大部分官员和一般工作人员是逐级任命和招聘的,且“避免错误和失误”成为政府官员的行为准则,故他们没有竞争的压力,也就不能高效率地工作。其次是政府部门之间缺乏竞争,因为政府各部门提供的服务是特定的,无法直接评估政府各部门内部的行为效率,也不能评价各部门间的运行效率,更难以设计出促使各部门展开竞争、提高效率的机制。

(2)缺乏降低成本的激励导致的无效率。从客观来看,由于政府部门的活动大多不计成本,即使计算成本,也很难做到准确,再加上政府部门具有内在的不断扩张的冲动,往往出现公共物品的过度提供,造成社会资源的浪费。从主观来看,政府各部门对其所提供的服务一般具有绝对的垄断性,正因为有这种垄断地位,也就没有提高服务质量的激励机制。此外,由于政府部门提供的服务比较复杂,他们可以利用所处的垄断地位隐瞒其活动的真实成本信息,所以无法评价其运行效率,也难以对他们进行充分的监督和制约。

### 3. 政府干预的无效率

为了确保正常而顺畅的社会经济秩序,政府必须制定和实施一些法律法规。但是,有些政府干预形式,比如政府颁发许可证、配额、执照、授权书、批文、特许经营证等,可能同时为寻租行为创造了条件。因为在这种制度安排下,政府人为地制造出一种稀缺,这种稀缺就会产生潜在的租金,必然会导致寻租行为。寻租行为一般是指通过游说政府和院外活动获得某种垄断权或特许权,以赚取超常利润的行为。寻租行为越多,社会资源浪费越大。

#### 【同步案例 2-3】

#### 正确处理政府与市场的关系

材料一:党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府的作用。这是我国改革开放历史进程中具有里程碑意义的创新和发展,将对在新的历史起点上全面深化改革产生深远影响。

材料二:党的十八大以来,我国科学统筹政府与市场的关系,引领“中国号”巨轮不断破浪前行。2020年5月1日起,我国实施新修订的《中央定价目录》,包括输配电、基础交通运输、重大水利工程供水等7类16项。目录中强调:法律、行政法规明确规定实施政府定价、政府指导价的项目,自动进入本目录;法律、行政法规明确实行市场调节价的项目,自动退出本目录。2021年秋季,部分地区出现拉闸限电。关键时刻国家果断出手,深化煤电上网电价市场化改革、加强煤炭市场调控……综合措施立竿见影,煤炭价格趋于理性。2022年3月25日,国家发改委、商务部《关于印发〈市场准入负面清单(2022年版)〉的通知》指出,要强化反垄断监管,防止资本无序扩张、野蛮生长、违规炒作,冲击经济社会发展秩序。

材料三:2020年12月召开的中央经济工作会议提出:2021年我国经济工作的一项重要任务是积极发现和培育新的增长点。发现和培育新的增长点,一是市场要活,使市场在资源配置中起决定性作用,主要靠市场发现和培育新的增长点;二是创新要实;三是政策要宽。

材料四:在全国深化“放管服”改革、转变政府职能电视电话会议上,我国紧紧围绕处理好政府与市场关系,着力减少政府的微观管理、直接干预,放手让企业和群众创新创业。大幅削减行政审批事项、企业投资核准项目,彻底终结非行政许可审批;同时大幅减税降费,出台中小企业税收优惠政策,取消、停征、减免1100多项中央和省级政府行政事业性收费,累计减轻市场主体负担超过3万亿元。

材料五:2022年4月10日,《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》(以下简称《意见》)发布。《意见》强调,打通制约经济循环的关键堵点,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动,加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场,全面推动我国市场由大到强转

变,为建设高标准市场体系、构建高水平社会主义市场经济体制提供坚强支撑。根据《意见》,加快建设全国统一大市场需要处理好有效市场与有为政府的关系,在强化市场的基础性作用同时,不断推进市场监管、规范不当市场竞争和干预行为。因为只有这样,才能建立起经济发展新格局,不断促进经济高质量发展。

材料六:中共二十大报告提出:“我们要构建高水平社会主义市场经济体制,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。”回望过去几十年的发展历史,正是市场与政府间的相互促进、“双轮驱动”,创造了中国经济高速发展的奇迹。行之有效的措施有:实施积极的财政政策和稳健的货币政策;进一步简政放权,取消和下放行政审批事项;修订完善消费者权益保护法和公司法等一揽子法律,深入开展食品药品安全等专项整治活动,打击各类违法犯罪活动等。

同步案例



案例精析2-3

### 课堂讨论:

(1)结合材料一,分析说明十八届三中全会的重大突破和理论创新之一,就是重塑政府与市场的关系,让市场在资源配置中起决定性作用。在市场经济中,市场是如何实施资源配置的?如何处理“政府之手”与“市场之手”的关系,一直是中国改革过程中面临的核心问题。发挥“市场之手”的决定性作用是不是不要“政府之手”呢?

(2)结合材料二,分析说明我国是如何更好地处理政府和市场的关系的?

(3)结合材料三,分析说明为什么要在发挥“市场之手”的决定作用时也需要“政府之手”?

(4)结合材料四,分析说明深化“放管服”改革、转变政府职能的作用。

(5)结合材料五,分析说明在推动全国统一大市场建设中处理好有效市场与有为政府关系的重要意义。

(6)结合材料六,分析说明对市场与政府间的相互促进、“双轮驱动”的意义。

## 任务二

## 公共需要与公共产品

### 一、公共需要

#### (一)公共需要的概念

公共需要是指社会公众对公共产品的需要。一般情况下,社会成员可无差别地共同享受政府为满足公共需要所提供的产品和服务,且不必承担相应的费用。公共需要是一种整体的、多数人的需要。

#### (二)公共需要的特征

公共需要既有一般性和共同性,又有历史性和特殊性。

(1)公共需要的一般性和共同性,一方面是指公共需要在任何社会性质、发展阶段和社会形态下都是存在的;另一方面是指有些需要项目(如国防和行政管理等),在任何社会性质、发展阶段和社会形态下都属于公共需要的范畴。

(2)公共需要的历史性和特殊性,是指公共需要不是一成不变的,而是逐步发展变化的,具体存在于特定的社会形态中。对公共需要的历史性、特殊性可沿着两条线索分析:一是社会生产力或经济发展的不同阶段,公共需要的具体内容及结构有所不同;二是社会生产关系发展的不同阶段,公共需要的认定及内容也存在差异。

#### (三)公共需要的范围

##### 1. 社会需要的满足方式

社会需要分为公共需要和私人需要,公共需要是客观存在的社会现象,在任何社会形态中都是



如此。社会中的个人虽在外貌、性情、兴趣和爱好方面千差万别,但他们总存在某些基本的共性,总有某些共同的需要。

在公共需要中,有的是任何个人或集团都无法满足和提供的,有些虽可由个人或集团提供,但由于其消费的不可分割性或存在规模效益尚无法获得最佳的社会经济效益,因此对于这种“偏好一致性”的公共需要只能通过财政手段加以满足。从这个意义上说,财政又是满足公共需要的财政。

## 2. 确定公共需要的范围

在现代市场经济条件下,公共需要的范围主要是围绕实现政府职能的需要来确定的。其大体上可分为以下三个方面:

(1)政府行使其政治职能的需要。即政府财政对外防御侵略和敌对势力、对内保障社会政治经济秩序稳定的需要。例如,国防安全、国家及地方的行政管理和公检法司等,这些都属于纯粹的公共需要。

(2)政府行使其经济职能的需要。即政府财政保障市场经济顺利高效运行所必需的各种调控政策措施等的需要。现代市场经济条件下,应逐步取消或减少财政直接提供的公共产品,而以财政政策引导或控制为主。

(3)政府行使其社会职能的需要。即政府财政保障社会经济发展、提高人们生活质量和福利水平的一些公益性、基础性条件的需要。例如,文化教育、医疗卫生、社会保障、生态环境保护、公共基础设施、基础产业、支柱产业和高风险产业等,有的属纯公共需要,更多的属于介于公共需要和私人需要之间的准公共需要。

## 二、公共产品

### (一)公共产品的概述

#### 1. 公共产品的概念

“公共产品”一词的提出约在 20 世纪初,60 年代成为西方财政学理论的重要组成部分。西方财政理论认为,公共产品的严格定义由美国经济学家保罗·A. 萨缪尔森在《公共支出的纯理论》一文中提出的:“公共产品是指这样一种产品,不论每个人是否愿意购买它们,它们带来的好处不可分开地散布到整个社区里。”我们认为,公共产品是指每个人对某产品的消费不会影响或减少他人对其消费的产品,即公共产品供人消费享用非不需要也不可能让这些消费者按市场的方式分担费用或成本,是真正所有社会成员共有的产品,是以整个社会为单位共同提出的需要,如国防、公路、法律、环境等。

与公共产品对应的是私人产品,是指能够分别提供给不同的个人,数量将随着人们对其消费的增加而减少的产品。

#### 2. 公共产品的界定

(1)公共产品与私人产品的界定。人类社会需要的各种各样的产品和服务,依据需要主体和供给渠道不同,可以分为公共产品和私人产品两大类。公共产品和私人产品主要是根据消费该产品的不同特征加以区分的,而不是按产品的所有性质即公有还是私有来区分,也不是按产品提供的部门是私人部门还是公共部门来区分。

两种产品的提供者通常分别是政府部门和私人部门,但私人产品并不一定完全由私人部门提供,如政府部门提供给个人的食品和住房等;反之,公共产品也不排除由私人部门提供的可能,如个人捐建的学校和图书馆等公共设施。

(2)公共产品与社会产品的界定。社会产品是由物质生产部门创造的物质产品,通常不包括服务,更不包括精神产品。而公共产品不仅指物质产品,还指各种公共服务,包括无形产品和精神产

动漫视频



公共产品

品。一些传统意义上不认为是产品的,也具有公共产品的烙印。

例如,国防作为公共产品指的是不是向军队提供武器装备和防御设施等,而是指政府通过这些物质所提供的保卫国家安全的服务等。西方经济学认为,政府是经济行为的主体且创造价值,因而西方国民经济核算体系的生产活动包括物质生产部门和提供各种服务的第三产业,如政府机关、军队、警察、教育和卫生等部门向社会提供服务也属于生产活动的范围。

## (二)公共产品的特征

公共产品与其他产品尤其是与私人产品相比,具有以下四个特征:

### 1. 消费的非排他性

其非排他性是指某个人或企业对公共产品的消费,并不影响或阻碍其他人或企业同时消费该产品。如消除空气污染可使所有人享受新鲜的空气,让某个人不享受新鲜空气是不可能的。其内涵为:一是技术上找不到办法能够阻止他人享受公共产品;二是技术上可行而经济上不可行;三是不可拒绝性。而私人产品具有排他性,当消费者为私人产品付钱之后,其他人就不能享用该产品带来的利益。

### 2. 获取的非竞争性

非竞争性是指一个人或企业对公共物品的享用,不排斥、不妨碍其他人或企业同时享用,也不会因此而减少其他人或企业享用该种公共产品的数量或质量。也就是说,增加一个消费者的边际成本等于零,如国防、公用电网、灯塔等,不会因增加一个消费者而减少其他任何一个人对公共产品的消费量。

对一般私人物品来说,一个人一旦消费了某种产品,就会影响其他人对同种产品的消费数量和质量,甚至别人无法再消费此类产品,实际上就排除了其他人同时享用。其他人要享用,就得另行购买,其边际成本就不为零。

### 3. 效用的不分割性

公共产品是向整个社会共同提供的,具有共同受益或联合消费的特点。其效用为整个社会成员所共享,而不能将其分割为若干部分,分别归属于某些个人或企业享用;或者,不能按谁付款、谁受益的原则,将其限定为仅供付款的个人或企业享用。例如,国防所提供的国家安全保障是对所有人而不是个别人提供的,任何人都无法拒绝国防所提供的安全保障,也不能通过市场把为之付款的人和拒绝为之付款的人区别开来。道路桥梁也无法分割给个人,即使分割也失去了使用价值。

而私人物品的一个重要特征就是它可以被分割为许多能够买卖的单位,并且其效用只对为其付款的人提供,即谁付款、谁受益,如食品、服装等。

### 4. 目的的非营利性

其非营利性是指提供的公共产品不以营利为目的,而是为满足社会公共需要成为社会提供市场不能提供和提供不足的公共服务,并以追求社会效益和社会福利的最大化为目标,如城市公共绿地和义务教育等。而私人产品的提供则是为追求利润或利益的最大化,如个人的股票投资和家庭用车等。

公共产品的上述四个特征是密切联系的,核心特征是非排他性和非竞争性,其他两个特征是其必然延伸。

## (三)公共产品的分类

### 1. 按照公共产品的特征分类,可分为纯公共产品、俱乐部产品和公共资源产品

(1)纯公共产品。纯公共产品是指同时具有非排他性和非竞争性的产品。它具有规模经济的特征,消费上不存在“拥挤效应”,一般不能通过技术手段进行排他性使用,否则,代价将非常高昂,如国防和秩序等。只要国家建立了防务体系,就几乎不可能排除任何居住在国境内的人不受该体



系的保护,即使是罪犯也是如此。此外,多一个婴儿降生或多一个移民,也不会增加该国的国防费用或妨碍其他人享受其保护。

(2)俱乐部产品。俱乐部产品是指那些受益人相对固定、通过俱乐部形式组织起来的利益共同体所提供的公益性产品。俱乐部成员有明确的会员身份,且需要分担俱乐部的产品成本。其产品特点是消费上具有非竞争性,却可轻易排他,如公共游泳池、电影院和公园等,故而学者们将其形象地称为俱乐部产品。该公共产品可通过收费的方式把不付费的消费者排除在外,即有票者可消费,无票者则不能消费。

(3)公共资源产品。公共资源产品是指资源的公共性,公众对其具有使用权和消费权的产品。其特点是消费上具有竞争性,但无法有效排他,如学校教育、路桥和草地等。它具有“拥挤性”,当消费者的数目增加到“拥挤点”后就会出现边际成本为正的情况,即每增加一个消费者将会减少原有消费者的效用。因此,谁来得早谁就可能得到满足,来得晚的可能就得不到满足,具有一定的竞争性。

动漫视频



准公共产品

**【注意】**俱乐部产品和公共资源产品通称为“混合产品”或“准公共产品”,即不同时具备非排他性和非竞争性。在现实生活中,真正的纯公共产品并不多,多数产品属于介于公共产品与私人产品之间的“准公共产品”。

#### 2. 按照受益范围的大小分类,可分为全球性公共产品、全国性公共产品和地方性公共产品

(1)全球性公共产品。全球性公共产品是指有很强跨国界正外部性的产品、资源、服务和规则,如国际贸易规则、国际金融稳定、地区和世界安全、全球公共卫生等。一般而言,经济实力、军事实力、知识实力强大的世界大国特别是世界超级大国,是全球性公共产品的主要提供者。

(2)全国性公共产品。全国性公共产品是指那些与国家整体有关、各社会成员均可享用的产品。其受益范围是全国性的,如国防等。其特征为:一是全国性公共产品的受益范围限定在整个国家的疆域之内,而无论国土面积大小;二是全国性公共产品的提供者中央政府,而不应是某级地方政府。

(3)地方性公共产品。地方性公共产品是指那些只能满足某一特定区域(而非全国)范围内居民公共需要的产品,如路灯等一系列城市基础设施。该类公共产品受益范围具有地方局限性,即受益者主要是本辖区的居民。这表明地方公共产品的提供者应是各级地方政府,而不应是中央政府。

#### 3. 按照公共产品的形态分类,可分为有形公共产品和无形公共产品

(1)有形公共产品。有形公共产品是指公共产品以实物产品的形态存在并以其物质属性提供效用,如城市的广场、音乐喷泉、公共雕塑和防洪大堤等。

(2)无形公共产品。无形公共产品是指公共产品以某种服务形态或通过服务所产生的集合效应,如通过交警指挥提供的交通秩序、通过军队戍边服务提供的国防安全等。

通常意义上,从公共部门通过管理公共事务、解决公共问题的角度,可以将所有公共部门提供的公共利益都称为公共服务,但某些场合公共产品和公共服务被并列使用。

#### 4. 按照消费者的意愿分类,可分为强制性公共产品和选择性公共产品

(1)强制性公共产品。强制性公共产品是指不管人们是否愿意都要强制消费的公共产品。该类产品又称优效品,即政府强制人们消费的,能增进社会和个人利益的物品,如义务教育、计划免疫和强制保险等。

(2)选择性公共产品。选择性公共产品是指消费者可以有某种程度的自由选择的公共产品。它一般属于可收费的准公共产品或混合产品,如人们对学校的选择、对接疫苗接种站的选择和对公园的选择等。



(四)公共产品的提供

1. 公共产品提供的方式

公共产品提供的方式包括政府提供、私人提供、混合提供和俱乐部提供等类型。其中：

(1)政府提供即公共提供，在经济上主要依靠税收。

(2)私人提供即自愿提供，包括共同消费者根据享受的公共产品的边际效用支付公共产品的价格，个体或单位出于慈善或某种价值追求志愿提供社会所需的公共产品。

(3)混合提供即公私合作，它是在公私部门之间将“提供与生产”进行合理的分工，可广泛引入外包等市场机制。

(4)俱乐部提供即俱乐部产品只对俱乐部成员提供，只有俱乐部成员的身份才能消费俱乐部产品。公共产品提供方式的不同组合，如表 2—1 所示。

表 2—1 公共产品提供方式的不同组合

提供方式	公共生产	私人生产
政府提供	政府生产、政府提供(如公立学校、图书馆和体育场等)	私人生产、政府提供(如监狱外包和城市环保外包等)
私人提供	政府生产、私人提供(如电力、燃气和自来水供应等)	私人生产、私人提供(如私立学校和图书馆等)
混合提供	政府生产、混合提供(如收费的公立大学和城市公共交通等)	私人生产、混合提供(如享受政府补贴的私立学校等)

2. 纯公共产品提供的主体

纯公共产品是完全用于满足社会公众需要的，具有鲜明的、完全非排他性和非竞争性特征。学术界普遍认为，纯公共产品不能由市场提供而只能由政府提供，这是由市场和政府的运行机制不同所决定的。市场是通过买卖提供产品和服务的，在市场上谁有钱就可以购买商品或享用服务，即钱多多买、钱少少买、无钱不买，因而市场买卖要求的是利益边界的精确性。其内容主要表现在以下三个方面：

(1)完全非排他性意味着无法排斥他人消费同一产品。公共产品在非排他性的条件下所需要或消费的是公共的或集合的，每个消费者都不会自愿掏钱去购买，而是等着他人去购买而自己顺便享用其所带来的利益，即经济学所称的“搭便车”现象。由于“免费搭车”问题的存在，因而就需要政府来提供公共产品。

(2)非竞争性意味着增加消费者的边际成本为零。增加一个公共产品消费者，不减少或不影响其他消费者的消费水平，则增加消费者的边际成本为零。在非竞争性的条件下，对消费公共产品的消费者收费，会使消费者的边际效用大于零，以致违反效率定价原则。

(3)政府的责任是解决市场提供公共产品的难题。因为政府主要是通过无偿征税来提供公共产品。但征税是能精确计量的，而公共产品的享用一般是不能分割的，无法个性量化，即每一个纳税的单位和个人缴纳的税额与其对公共产品的享用数量是不对称的，不能说多纳税就可多享用、少纳税就少享用、不纳税就不享用。

3. 混合产品提供的主体

混合产品的特征是兼具公共产品和私人产品的性质，因此可采取公共提供或市场提供方式，也可采取混合提供方式。从世界各国实践看，混合产品的有效提供主要有以下三种：

(1)政府补助。对那些提供教育服务、卫生服务的私人机构及从事高新技术产品开发的私人企业，政府给予一定数量的补贴和优惠政策。这是因为教育服务、卫生服务、高新技术开发都具有正

外部效应。政府补助方式主要包括财政补贴、贴息贷款和减免税等。

(2) 社会组织提供。社会组织提供主要有独立提供与政府合作提供两种,前者是社会组织通过自筹资金、依靠自身力量提供各类公共产品;后者是通过公共服务社区化或与公共部门建立合作关系,政府以付费、资助或特许的方式购买,或支持社会组织提供公共服务,或通过委托方式与社会组织签约,由社会组织承担某些公共服务。

(3) 私人提供公共产品。政府有意识地降低私人资本进入公共领域的门槛,以一定的利润水平作为“诱饵”,以制度性的安排促进私人提供公共产品。

4. 公共产品提供的限定

由上述分析可知,市场只适用于提供私人产品和服务,对提供公共产品是失效的,而提供公共产品恰恰是政府活动的领域,是政府的首要职责。传统上是政府直接负责公共产品的生产和提供,存在着过度提供公共产品、财政赤字负担过重和无法迅速回应公众多元化需求等诸多问题,使政府承担了越来越多的对经济活动的规制、干预和生产功能,政府机构越来越庞大,财政支出规模也与日俱增。而现代财政学则关注政府提供公共产品与市场提供私人产品之间的恰当组合,政府提供公共产品所花费的成本和代价,以便合理地确定政府提供公共产品和财政支出的规模。

纯公共产品、混合产品和私人产品三种产品在产品的区别、提供和筹资等方面所进行的比较如表 2-2 所示。

表 2-2 纯公共产品、混合产品和私人产品的比较

性 质	排他性	非排他性
竞争性	私人产品 (如个人服装与食品) (1) 较低的排他性成本 (2) 仅为私人企业生产 (3) 运用市场进行分配 (4) 通过个人收入筹资	混合产品 (如公共泳池与公园) (1) 含外在性私人产品 (2) 私人企业进行生产 (3) 含补贴或税收分配 (4) 通过销售收入筹资
非竞争性	混合产品 (如学校教育与路桥) (1) 集体消费有拥挤性 (2) 私人或部门的生产 (3) 由市场或预算分配 (4) 通过销售收入筹资	纯公共产品 (如国防安全与外交) (1) 很高的排他性成本 (2) 政府或其授权生产 (3) 采用公共预算分配 (4) 通过税收收入筹资

(五) 公共产品与市场失灵

公共产品消费的非竞争性和受益的非排他性使得公共产品在消费过程中无法遵循商品市场等价交换的原则。现代西方经济学的创始人亚当·斯密极为推崇私人经济部门和市场机制的作用。他认为市场就是一只“看不见的手”,可以通过价格机制和竞争机制,对经济活动进行自发、有效的组织,从而使每个人都追求个人利益,并最终给全社会带来共同利益。具体地讲,在市场机制下,每个决策者都面对着一一定的价格体系进行选择,以谋求自己的利益最大化。因此,人们在消费公共物品的过程中不需要像购买私人物品一样向供给者支付享用公共产品的代价,每个人都相信他付费与否都可以享受公共产品的好处,那么,他就不会有付费的动机,而倾向于成为“免费搭乘者”,从而产生了“搭便车”问题,导致公共产品的投资无法收回。

所谓搭便车,就是指在公共产品的消费过程中,某些个人虽然参与消费,但是却不愿意支付公共产品的生产成本的现 象。大卫·休谟(David Hume)早在 1740 年提出的所谓的“公共的悲剧”形容的就是这样一种状况:在一个经济社会中,如果有公共产品或劳务存在,“免费搭车者”的出现就

不可避免,但如果所有的社会成员都成为免费搭车者,最后的结果则是没有一个人能享受到公共产品或劳务的好处。中国的“一个和尚挑水吃,两个和尚抬水吃,三个和尚没水吃”的故事,其实也形容了免费搭车这样的“公共的悲剧”。同样,以国防为例,国家一旦形成了国防体系,提供了国防服务,则要想排除任何一个生活在该国的人享受国防保护几乎是不可能的。即使拒绝为国防费用纳税的人,也依然处在国家安全保障的范围之内。因此,在自愿纳税的条件下,人们就不愿意,甚至不会为国防纳税,大家都试图在公共产品消费上做一名“免费搭车者”,尤其是在公共产品消费者为数众多的情况下更是如此。

由于搭便车问题的存在,产生了一个典型的市场失灵的情形,即在公共产品的消费过程中缺少一种协调的刺激机制,以致个人都倾向于给出错误的信息(即说谎),自称在给定的集体消费中只享有比他真正享有的要少的利益,以求产生对每个人来说都有利的结果。然而,由于每个人对公共产品都显示出较低的偏好和支付意愿,每个人都采取搭便车的策略,因而营利性企业提供公共产品的收益和数量便无法确定。

既然这种市场机制对公共产品的有效配置无能为力,那么,由政府或公共部门开支安排生产并根据社会福利原则来分配公共产品就成为解决“搭便车”问题的唯一选择。这也就是为什么公共产品通常要由政府来提供的原因。

#### 【同步案例 2-4】 公共服务、生态文明与“一带一路”

材料一:党的二十大报告指出,健全基本公共服务体系,提高公共服务水平。公共服务是公共治理参与主体为人民群众提供的一种公共产品,与其他商品不一样,不受价格机制调节,但它受到供求矛盾规律的制约。公共服务关乎民生、连接民心,应做到“应有尽有”,不漏一人,不少一户,不漏一项,不少一事,不缺一时。各级党委在领导公共治理主体健全基本公共服务体系、制定基本公共服务政策时,应特别要纠正“错位”现象,严格标准、强化管理,强弱项、补短板,让人民群众从“有”向“优”提升,使公共服务有信度、有效度、有温度。

材料二:全国生态环境保护大会于2023年7月17日至18日在北京召开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话强调,今后5年是美丽中国建设的重要时期,要深入贯彻新时代中国特色社会主义生态文明思想,坚持以人民为中心,牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,把建设美丽中国摆在强国建设、民族复兴的突出位置,推动城乡人居环境明显改善、美丽中国建设取得显著成效,以高品质生态环境支撑高质量发展,加快推进人与自然和谐共生的现代化。

党的十八大以来,我们不断深化对生态文明建设规律的认识,形成新时代中国特色社会主义生态文明思想,实现由实践探索到科学理论指导的重大转变。经过顽强努力,我国天更蓝、地更绿、水更清,万里河山更加多姿多彩。新时代生态文明建设的成就举世瞩目,成为新时代党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的显著标志。坚持生态优先、绿色发展,忠实践行“绿水青山就是金山银山”理念,统筹山水林田湖草沙系统治理,从解决突出生态环境问题入手,实现由重点整治到系统治理的重大转变,持续打好蓝天、碧水、净土保卫战。

材料三:2023年是中国提出共建“一带一路”倡议十周年。十年来,中国坚持共商共建共享原则,推动“软联通”“硬联通”“心联通”。截至2023年6月,中国已与151个国家、32个国际组织签署200余份共建“一带一路”合作文件。中国与沿线国家货物贸易额从1.04万亿美元扩大到2.07万亿美元,极大促进了全球贸易发展。诸多民生重点项目落地,许多老百姓也改变了以往没有电、没有路的生活,同时为当地创造了大量就业机会。中欧班列发送货物160万标箱,西部陆海新通道班列发送货物75.6万标箱,“钢铁驼队”为保障国际供应链产业链稳定畅通提供了有力支撑。如今,“一带一路”已成为重要的

同步案例



案例精析2-4



国际公共产品和国际合作平台,朋友圈越来越大,它犹如一支巨笔,书写出全人类携手同行的新篇章。

### 课堂讨论:

- (1) 结合材料一,分析说明应如何增强自身的领导力,使公共服务有信用、有效度、有温度。
- (2) 结合材料二,分析习近平生态文明思想在我国生态文明建设中的作用。用辩证思维正确认识生态文明河北实践。
- (3) 结合材料三,分析如何理解“一带一路”的国际公共产品性质?“一带一路”是世界人民的“幸福之路”,也是世界经济的“发展之路”。你是如何理解认识这句话的?
- (4) 我国是科技大国,但还不是科技强国,请你为建设科技强国提出两条政策性建议。

## 任务三

## 财政职能的基本内容

动漫视频



财政职能

财政职能是财政作为一个经济范畴所固有的职责和功能。我国财政理论界对该问题的研究有不同的思路,其表述内容也大不相同。本书是立足于财政是政府的经济行为,并且是履行并实现政府经济职能的角度研究的。因此,财政职能就是政府的经济职能,即财政资源配置职能、财政收入分配职能、财政稳定经济职能。

### 一、财政资源配置职能

#### (一) 财政资源配置的概念

财政资源配置是指政府通过财政收支及相应的财政政策,调整和引导现有经济资源的流向与流量,以达到资源的优化配置和充分利用,实现最大的经济社会效益的功能。它是国家经济职能的体现和财政职能的核心,影响社会生产中生产什么和怎样生产的问题。不论何种理解,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。

#### (二) 财政资源配置的范围

按公共产品的不同分类,财政资源配置的范围也不同。

##### 1. 纯公共产品

纯公共产品对每个消费者来说有不同的“价格”(公共产品支付成本),因为公共产品对每个消费者的效用不同,其资源配置的资金由政府提供。如果公共产品提供不足,在消费中通常会发生公共产品“拥挤”的情况。

##### 2. 准公共产品

对准公共产品来说,政府要参与资源配置,但通常也要有一部分由消费者(如受教育者)直接支付。由于准公共产品是由政府决定的,因此属于财政资源配置的范围。也可以说,生产准公共产品是政府职能的延伸。

##### 3. 行业垄断产品

行业垄断产品的资源配置较为复杂,有时是财政进行资源配置,有时是市场进行资源配置,但市场配置资源应实行政府管制。究竟采取何种资源配置方式,要以效率优先的原则视具体情况而定。

#### (三) 财政资源配置的内容

财政资源配置是调节资源在区域经济之间、产业部门之间和利益主体之间的合理、有效配置。其主要内容包括如下三个方面:

##### 1. 调节资源在区域经济之间的配置

世界各国、区域之间经济发展不平衡是较为普遍的现象,包括历史、地理和自然条件等多方面



的原因。这一问题在我国尤为严重,解决这一问题仅靠市场机制难以奏效,有时还产生逆向调节,即资源从落后地区向发达地区进行流动,显然不利于整个国家的经济均衡和社会稳定,这就要求政府在这方面发挥财政资源配置的职能作用,如增加落后地区的财政投资和转移支付、优化其资源配置、改善区域环境,以促进国民经济的协调与稳定发展。

### 2. 调节资源在产业部门之间的配置

产业部门配置包括调整产业投资结构和改变现有企业生产方向两个途径,财政都能发挥积极的调节作用。例如,增加能源、交通、原材料等基础产业和基础设施投资或减少加工部门投资,优化产业结构;利用财税政策引导企业的投资方向,如对长线和短线产品生产规定不同的税率与折旧率等,可起到对不同部门投资的奖限作用;而改变企业生产方向,除必要的“关停并转”等行政手段以外,还可主要采取有利于市场竞争和对不同产业区别对待的税收政策予以调节。

### 3. 调节资源在利益主体之间的配置

政府职能取决于财政收入占 GDP(Gross Domestic Product,国内生产总值)的比重,即提高该比重则意味着社会资源利益主体中政府部门支配使用的部分增多,非政府部门即企业和个人可支配使用的部分减少;反之则相反。社会资源在利益主体之间的分配,主要是根据公共需要在整个社会需要中所占的比例而定的。这一比例不是固定不变的,而是随着经济发展、政府职能和活动范围的变化而变化的。政府部门支配使用的资源应当与其承担的责任相适应,政府支配使用的资源过多或过少都不符合优化资源配置的要求。

## (四) 财政资源配置的手段

财政资源配置职能的发挥,主要有税收、公债、财政支出。

### 1. 税收

政府是一个非生产性部门,它要参与到社会资源配置中,首先必须依靠国家政权的力量集中部分社会资源。税收是征收财富的一种最重要的手段,主要是国家凭借其政治权力依法向单位和个人进行的强制性征收。

### 2. 公债

公债是现代市场经济国家经常使用的一种财政工具。许多国家通过发行公债筹集资金,并将其配置到适宜的领域。我国 1998—2004 年和 2008 年以来实施的积极财政政策,就是通过大规模发行公债来为基础设施等“瓶颈”产业进行融资的。

### 3. 财政支出

政府财政支出的过程实质上是社会资源配置的过程。如财政投资是政府根据特定时期产业政策的要求,将集中起来的社会资源配置到某个行业或某个地区;财政补贴支出是政府为支持某种产业或某个地区的发展将社会资源配置到其中。

上述税收、公债和财政支出等内容,将在以后的项目中做进一步阐述。

## 二、财政收入分配职能

### (一) 财政收入分配的概念

财政收入分配是指对国民收入的再分配,即通过对国民收入的分配形成流量收入分配和存量财产分配的格局。在市场经济条件下,政府通过调节政府、企业、个人所占国民收入的份额,以改变国民收入在各利益主体之间的比例关系,以实现分配公平的目标。它对“为谁生产”,即各市场主体在总收入中的份额或生产效益归谁享用产生影响。

对国民收入的分配可以分为初次分配和再分配:①初次分配是在企业单位内部进行的要素分配,即根据要素投入的数量和价格而获得相应的要素收入,如凭借劳动力的投入获得工资、凭借资

本的投入获得利润或利息、凭借土地的投入获得地租等;②再分配是在初次分配的基础上进行的财政分配,如对销售(营业)收入、企业利润和个人工资等流量收入征收流转税与所得税,对拥有房产、车船等存量财产征收财产税,对贫困地区和低收入者等安排转移支付、补贴支出等给予保障。

## (二) 财政收入分配的目标

收入分配的目标是实现公平分配,而公平分配又包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平(规则公平)强调要素的投入与要素的收入相对称,它是在市场竞争的条件下由等价交换来实现的,这种公平与效率相一致。社会公平(包括起点公平和结果公平)是将以上(市场)分配的偏差所造成的收入差距维持在各阶层所能承受的范围内。财政学探讨的是社会公平,因为前一个公平(经济公平)已由市场在交换中解决。

### 1. 财政分配公平的概念

财政收入分配的主要目标就是实现财政分配公平。财政分配公平是指财政分配符合一国社会绝大多数成员认可的正义观念。在现实社会中,用以衡量财政分配是否公平的标准,是财政合理的分配程序结果,但需要注意以下两个问题:

(1)财政分配公平不限于平等。实质意义上的公平要求在某些情况下实行法律上和财政分配上的不平等。就内容而言,财政分配公平是一般情况下财政分配平等与特殊情况下财政分配不平等的有机结合;在税收方面是平等与不平等的结合,也就是横向公平(条件相同者同等对待)和纵向公平(条件不同者区别对待)的结合。

(2)财政分配体现全过程公平。财政分配全过程的公平即指财政分配起点、过程和结果的公平。①起点的公平主要是指机会均等,包括参与财政决定的机会均等和法律适用的平等,如税法规定免税政策,则所有符合条件的人都应享受免税的优惠;②过程的公平主要是指财政行政和财政执法的公平;③结果的公平则是指财政分配结果的合理和公正。

### 2. 财政分配公平的依据

(1)经济基础。我国公有制经济对政府财政已长期并将继续做出重要的贡献,财政收支以绝大多数人公平地承受负担和享受利益为其目标;在市场经济条件下,公平竞争是市场机制发挥作用的必要条件,为实现公平竞争必须公平税负,并使所有的经济主体公平受益,而不应有财政上的差别待遇。

(2)政治体制。我国是人民民主专政的社会主义国家,决定了财政的民主性,也决定了财政只能是公平地为全体人民的利益服务。尤其是确定的共同富裕目标,虽然不是所有人一样的富裕或平等的富裕,但必然是所有人达到公平意义上的富裕水平,因而要求我国的财政应当是对所有人公平的财政。

(3)政策目标。我国宪法等法律中已明确公平的政策目标,如《中华人民共和国宪法》规定了公民在法律面前人人平等的原则,并在《中华人民共和国预算法》等法律中予以运用。其实质是一般情况下的平等与特殊情况下的不平等的有机结合,即公平的精神。公平是法律追求的最高价值目标,该目标在财政领域中的具体化即为财政公平原则。

## (三) 财政收入分配的内容

财政收入分配的主要内容是调节企业的利润水平和居民的个人收入水平。调节企业的利润水平的主要任务在于:使企业的利润水平能够反映企业的生产经营管理水平和主观努力状况,使企业在大致相同的条件下获得大致相同的利润。

调节企业的利润水平主要是通过征税来剔除或减少客观因素的影响,如通过征收消费税剔除或减少价格的影响;通过征收资源税、房产税和土地使用税等,剔除或减少由于资源、房产和土地状况的不同而形成级差收入的影响;统一企业所得税法、公平税负,也是实现企业公平竞争的重要外

部条件;调节居民的个人收入水平,主要是通过征收个人所得税和遗产税等达到目的。

#### (四) 财政收入分配的手段

财政收入分配的职能,主要有税收制度、财政支出、转移支付。

##### 1. 税收制度

通过征收企业所得税和个人所得税,可调节不同企业、个人等微观主体的收入水平;通过征收房产税等财产税,可缓和财富在不同人群中的分布不均状况;通过征收资源税,可缩小部门和地区间资源条件的差距等。

##### 2. 财政支出

通过财政支出可反映市场经济条件下政府活动的范围、规模、结构和方向,体现国家的社会经济政策导向。尤其是通过加大对特殊区域和重点行业、部门、项目等财政投资的力度,不断优化经济结构,以促进经济的可持续发展。

##### 3. 转移支付

通过政府间的转移支付、社会保障、救济支出及各种补助支出,实现收入在全国范围内的转移分配,实现公共服务均等化的基本目标,保证社会成员的基本生活需要和社会福利水平,以促进和谐社会的建设与发展。

### 三、财政稳定经济职能

#### (一) 财政稳定经济的概念

财政稳定经济是指财政保证经济通畅、健康和稳固的良性运行,通常包括充分就业、物价稳定和国际收支平衡。①充分就业是指有工作能力且愿意工作的劳动者能找到工作,也泛指通过自己的劳动来维持自己生活的活动;②物价稳定是指物价总水平的基本稳定,即在纸币流通条件下物价上涨幅度在社会可容忍的范围内;③国际收支平衡是指一国在进行国际经济交往时,其经常项目和资本项目的收支大体保持平衡。

应当指出的是,稳定经济并不是不要经济增长,稳定与增长是相辅相成的。这里所说的稳定经济是在经济适度增长中的稳定,即动态稳定而不是静态稳定。因此,稳定经济就包含经济增长的内容,就是指保持经济持续、稳定、协调发展。

#### (二) 财政稳定经济的内容

##### 1. 调节社会总供求总量上的平衡

实现稳定经济增长的关键是要实现社会总供求的平衡,如果总供求实现了平衡,物价水平基本稳定,经济运行处于良好状态,充分就业和国际收支平衡目标也较容易实现。政府预算收支总量增加或减少,可以直接影响总需求,即增收减支会抑制总需求;相反,减收增支则会扩大总需求。

##### 2. 调节社会总供求结构上的平衡

社会总供求在总量上实现了平衡,还应再考虑其结构方面的平衡状况。社会总供求的结构包括部门结构、产业结构、产品结构、企业结构和地区结构,财政在调节总供求结构方面的原理,类似于财政通过资源配置职能的实现优化国民经济结构。

#### (三) 财政稳定经济的手段

财政稳定经济的手段主要有政府预算政策和财政收支制度。

##### 1. 政府预算政策

政府预算收入代表可供政府支配的商品物质量,是社会供给总量的一个组成部分;政府预算支出会形成货币购买力,是社会需求总量的一个组成部分。通过调整政府预算收支之间的关系,就可起到调节社会供求总量平衡的作用。①当社会总需求大于社会总供给时,可通过政府预算收大于

支的结余政策进行调节;②当社会总供给大于社会总需求时,可通过政府预算支大于收的赤字政策进行调节;③当社会供求总量平衡时,政府预算应实行收支平衡的中性政策与之相配合。

## 2. 财政收支制度

通过财政制度性安排,发挥财政“内在稳定器”的作用。①在财政收入上主要是指实行累进所得税制,当经济过热、通货膨胀时,企业和居民收入增加,适用税率相应地提高,税收增长超过 GDP 的增长,从而抑制经济过热;反之,可刺激经济复苏和发展。②在财政支出上主要体现在转移性支出(社会保障、补贴、救济和福利支出等)的安排上,其效应与税收相配合,在经济高涨、失业人数减少时,转移性支出下降,对经济起抑制作用;反之,对经济复苏和发展起刺激作用。

## 任务四

## 公平与效率协调机制

### 一、财政职能之间的协调与矛盾

#### (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收入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向高收入者多征税,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。财政行使这种形式的资源配置职能,同时也行使了分配职能,二者是协调的。但是,当伴随着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)资源配置职能与经济稳定职能的协调和矛盾

财政经济稳定的职能,一般是在经济已经发生波动或已经出现波动的苗头时行使的,这样就产生了经济稳定与资源配置的协调和矛盾的问题。当经济处于失业危机期间,财政的经济稳定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,从而导致公共支出的浪费。当经济面临通货膨胀威胁时,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,公共产品供应不足。这是经济稳定职能与资源配置职能的矛盾。

同样的经济波动,如果按照下述的行为方式发挥财政的稳定职能,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)收入分配职能与经济稳定职能的协调和矛盾

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。这种财政政策虽然有利于经济稳定,但是不利于个人收入的公平分配,财政的分配职能与稳定职能是矛盾的。



## 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。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)如何通过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。

首先,在公平分配方面,财政机制主要是通过工资、奖金、税收、补贴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。

其次,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,所以财政在积累的形成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决定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。

(3)正确处理收入差距与效率的关系。提倡一部分人先富裕起来,拉开收入差距,但提倡一部分人先富裕起来,是指靠劳动致富;同时,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、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等手段来调节收入差距,使之维持在合理的限度以内,实现共同富裕。

### 【同步案例 2-5】

### 谁拥有财富?

一个车牌号要卖 11 万元,一盘翡翠饺子要卖 3 万元,两瓶可乐 690 元,杭州一家酒店的年夜饭 19.8 万元一桌,一套黄金书卖价超过 2 万元,南京某珠宝店推出“天价”金碗,每只 238 888 元。中国社会尚未全面达到小康水平,但“天价”商品却如潮水般涌来,冲击着人们的神经。

面对众多的“天价”,人们不禁会问:中国到底富不富?哪些人有钱?众所周知,我国人均年收入刚刚超过 1 000 美元的“温饱线”。根据国际通用的贫富差距指标——基尼系数,中国超过了国际通用的 0.4 的安全水平,表明我国的贫富差距不小。换句话说,“天价”车牌号、“天价”年夜饭、黄金书、金碗等均与普通人无关;普通的人或生活在最低生活标准线附近的贫穷者需要的是基本的日常生活用品,但他们的收入不高,购买力有限。高收入者或先富裕起来的富人拥有一切,“天价”商品对他们来说根本就不算什么。

经济理论与人类社会的实践充分表明:贫富差距悬殊是影响社会稳定和社会发展的一个重要因素。改革开放以来,我国居民收入分配关系变化的一个重要特征是:财富越来越多地向高收入阶层集中,并由此导致贫富差距呈扩大趋势。我国目前的收入分配格局已经令人担忧。

### 同步案例



### 案例精析 2-5

**课堂讨论:**公平分配的标准是什么?财政应如何在实现公平分配中发挥作用?

## 应知考核

### 一、单项选择题

1. 某药企生产的连花清瘟胶囊某段时间曾在线下卖断货,“眼红”的企业纷纷推出了“连花清温茶”“链花清温茶”等类似商标的假冒商品。这种侵权的行为说明市场调节具有( )。



- A. 盲目性                  B. 自发性                  C. 滞后性                  D. 法制性
2. 以下属于财政资源配置功能的是( )。
- A. 征收个人所得税                  B. 建立社会保障制度
- C. 公共投资                  D. 控制货币供应量
3. 教育需要属于一种( )。
- A. 私人需要                  B. 集体需要
- C. 公共需要                  D. 俱乐部需要
4. 下列属于纯公共产品的有( )。
- A. 国防                  B. 花园                  C. 教育                  D. 桥梁
5. 下列属于全球性公共产品的有( )。
- A. 三峡工程                  B. 法律制度
- C. 大气臭氧层的保护                  D. 街道的路灯

## 二、多项选择题

1. 市场失灵的表现包括( )。
- A. 公共产品                  B. 垄断                  C. 外部效应                  D. 信息的不对称性
2. 按照公共产品特征的分类,公共产品分为( )。
- A. 纯公共产品                  B. 俱乐部产品                  C. 公共资源产品                  D. 选择性公共产品
3. 政府干预失效的主要原因有( )。
- A. 政府决策失误                  B. 政府权力寻租                  C. 政策时滞效应                  D. 政府职能错位
4. 财政职能包括( )。
- A. 资源配置职能                  B. 收入分配职能                  C. 稳定经济职能                  D. 公平与效率
5. 以下属于公共产品的有( )。
- A. 国防                  B. 衣服                  C. 教育                  D. 道路

## 三、判断题

1. 国防作为公共产品主要体现在它的非竞争性上。 ( )
2. 财政收入分配的职能,主要有税收制度、财政支出、转移支付。 ( )
3. 由于准公共产品是由政府决定的,因此属于财政资源配置的范围。 ( )
4. 非竞争性是指一些人享用公共产品带来利益的同时不能排除其他人同时从公共产品中获益。 ( )
5. 一般认为,基尼系数处于 0.4~0.5 被视为合理区间,基尼系数越小,越趋于公平。 ( )

## 四、简述题

1. 简述公平与效率的关系。
2. 简述市场有效的概念和特征。
3. 简述公共需要的概念及包含的内容。
4. 简述公共产品的概念和特征。
5. 简述财政资源配置的概念和范围。

## 应会考核

### ■ 观念应用

#### 【背景资料】

### 实现中华民族伟大复兴的中国梦

2022年10月31日,搭载空间站梦天实验舱的长征五号B遥四运载火箭发射成功,打响了我国空间站建造任务的收官之战,属于中国人的空间站时代即将到来,中华民族向着伟大复兴又迈进了坚实一步。

材料一:航天梦连着中国梦,从嫦娥飞天、夸父逐日的美好神话传说到太空行走、建造空间站,中国航天人在星辰大海追逐航天梦的步伐从未停止。他们数十年如一日,从大山深处到大海之滨,一路追随、永不言弃;从翩翩少年到白发院士,他们矢志奋斗、不胜不休。他们用时间不断丈量着一个又一个中国航天梦想,一次又一次地让五星红旗绽放在外太空,用实力兑现着中国发展航天事业的宗旨;探索外太空,扩展对地球和宇宙的认识;和平利用外太空,促进人类文明和社会进步,造福全人类;满足经济建设、科技发展、国家安全和社会进步等方面的需求。

材料二:当前,航天航空的辐射面已经深入各国经济的各行各业,参与主体也由原来单一的政府和科研院所扩展到各类用户单位、市场化公司、高校,甚至民间团体和个人。随着航天活动的机制效益拓展到“经济”的高度,加之航天活动带来科技创新,全球航天活动进入“太空经济”阶段,“新航天时代”呼之欲出。根据太空基金会统计,过去十年来,世界太空市场中的政府和商业收入共增长了73%,商业航天收入占全球太空经济80%。可以说,商业航天开辟了新场景,孵化了新产业,孕育了新技术,正通过市场化竞争降低航天活动成本,推动航天技术服务于社会和国民经济的各行各业,并构成太空经济的全新主体。然而,我国商业航天的发展仍存在缺乏较长远的统筹规划、项目的低水平重复较多等问题,只有摆正国家战略与市场配置,让政府与企业交融协作,才能把握新航天时代的发展机会,实现太空远航。

#### 【考核要求】

- (1)结合材料一,阐述中国航天人追逐“航天梦”的过程是如何体现中国梦的本质特征的。
- (2)结合材料二,分析在太空经济快速发展的今天,我国应如何处理好政府与市场的关系。
- (3)航天精神激励青年学子成长。请从“爱国”“励志”“求真”“力行”的角度,结合实际谈谈青年学生如何在实现中国梦的生动实践中放飞青春梦想?

### ■ 技能应用

### 坚持和完善收入分配制度

党的十九届四中全会在论述收入分配制度时,进一步提出坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存,并指出按劳分配为主体、多种分配方式并存等社会主义基本经济制度,既体现了社会主义制度优越性,又同我国社会主义初级阶段社会生产力发展水平相适应,是党和人民的伟大创造。这是首次把收入分配制度列入社会主义基本经济制度的范畴,是中国特色社会主义制度的重大理论创新。

党的二十大报告对中国式现代化作出全面擘画,明确全体人民共同富裕是中国式现代化的本质要求之一,指出:“共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,也是一个长期的历史过程。我们坚持把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点,着力维护和促进社会公平正义,着力促进全体人民共同富裕,坚决防止两极分化。”

完善收入分配制度是实现共同富裕的重要路径。合理的收入分配制度有利于激发社会成员活力,创造更多的社会财富,把“蛋糕做大”,促进实现共同富裕,合理的收入分配制度还是社会公平正

义的重要体现,把“蛋糕分好”,促进社会和谐稳定,有助于不断满足广大人民群众对美好生活的向往和追求。

### 【技能要求】

- (1)收入分配是否属于财政职能?
- (2)收入分配的目标是什么?
- (3)政府为什么要进行收入再分配?
- (4)结合材料说明收入分配制度改革对我国经济社会发展的重大意义。
- (5)结合材料,说明促进社会公平正义需要坚持什么新发展理念,说明如何完善个人收入分配,促进共同富裕。

### ■ 案例分析

#### 【案例情境】

### 认识和把握“公平与效率”“先富与后富”的关系

材料一:根据世界银行的报告,中国社会的基尼系数已扩大至 0.465。中国是世界上基尼系数增长最快的国家之一,接近国际公认的 0.4 的警戒线,这显示中国经济高速增长的成果未能被社会各阶层共享,绝大部分聚集在少数人手里。中国国家统计局最新披露,内地最富裕的 10%人口占有了全国财富的 45%,而最贫穷的 10%人口所占有的财富仅为全国财富的 1.4%。财政部官员透露,银行 60%的存款掌握在 10%的存户手里,这些都显示中国贫富不均的严重程度。统计局的报告预言,贫富差距在未来十年还将进一步扩大。

材料二:某村地处西北地区,农业基础薄弱,村集体经济发展滞后,村民增收困难。在党的脱贫政策支持下,通过发展果树种植、乡村旅游、养殖等产业,村民过上了幸福生活。该村脱贫致富后积极与周边的贫困村结成帮扶关系,采取村合作社带动贫困村农户的模式,为贫困村提供技术培训、产销支持,带动贫困村发展果树种植、养殖等产业,使这些贫困村摆脱贫困,昂首走上共同富裕之路。

### 【分析要求】

- (1)正确认识和把握“公平与效率”的关系;
- (2)正确认识和把握“先富与后富”的关系。
- (3)结合材料二,谈谈你对“先富帮后富,实现共同富裕”的认识。进一步搜集材料,从个人收入分配角度,谈谈应该如何实现共同富裕。

## 项目实训

### 【实训内容】

国家主席习近平在谈及全球化时强调,把困扰世界的问题简单归咎于经济全球化,既不符合事实,也无助于问题解决。要适应和引导好经济全球化走向,消解经济全球化的负面影响,让它更好惠及每个国家、每个民族。我们要主动作为、适度管理,让经济全球化的正面效应更多释放出来,实现经济全球化进程再平衡;我们要顺应大势、结合国情,正确选择融入经济全球化的路径和节奏;我们要讲求效率、注重公平,让不同国家、不同阶层、不同人群共享经济全球化的好处。

### 【实训目标】

培养学生发现问题、分析问题、解决问题的能力;培养理论与实际应用能力。为什么既不能把困扰世界的问题归咎于经济全球化,又要消解经济全球化的负面影响?如何让不同国家、不同阶层、不同人群共享经济全球化的好处?



**【实训组织】**

将学生分成若干组,每组7人,每组设组长1名,组长负责组织本组成员进行实训,由组长将实训结果写成书面报告,并总结。(注意:教师提出活动前的准备和注意事项。)

**【实训成果】**

- 1. 以学习小组为单位撰写报告。
- 2. 评分采用学生和教师共同评价的方式,填写实训报告。

实训报告		
项目实训班级:	项目小组:	项目组成员:
实训时间:    年    月    日	实训地点:	实训成绩:
实训目的:		
实训步骤:		
实训结果:		
实训感言:		



