

项目一 走进财政



学习目标

了解财政发展的过程；
理解财政的含义及特点；
掌握社会主义市场经济条件下财政的职能。



能力目标

了解市场与公共财政的关系；
掌握公共财政的概念、特征及市场经济条件下公共财政的职能。



引导案例

救命血清一剂难求，背后是“市场失灵”^①

2014年8月19日上午，北京市一名16岁男孩被眼镜蛇咬伤，情况危急，急需抗眼镜蛇毒血清救治，但北京的医院普遍没有这种血清。后来其家属和媒体多方寻找，却被多地医院告知“药已用完”。直到8月20日12时，救命血清才从云南一医院送达北京相关医院。

查《国家基本药物目录》，抗蛇毒血清中抗眼镜蛇毒血清赫然在列。但像涉事男孩这样一剂难求、各大医院遍寻无着的案例，近年已发生多次。

^① 于立生. 救命血清一剂难求，背后是“市场失灵”[N]. 新京报, 2014-08-21(A03).

目前,我国只有上海赛伦公司生产抗蛇毒血清,别无分号。抗眼镜蛇毒血清自2010年停产,至2013年底再启动生产,保质期至多3年,生产周期则要9个月,这也造成近年抗眼镜蛇毒血清频频告急。而短缺的更深层次原因则在于被剧毒蛇咬伤毕竟属于偶发事件,赛伦公司在血清生产上长期处于单品亏损状态。由于需求量和利润都有限,涉事企业难免不感兴趣。而此药使用率偏低、保质期偏短、报废率较高、需在特定温度下才能保存的特点,也会让医院不再进货。

正因“市场失灵”,抗眼镜蛇毒血清才会一剂难求。2013年媒体曾报道,苏州市21岁小伙被蝰蛇咬伤,因血清遍寻无着,抢救三天三夜,生命终被蛇毒吞噬。而抗蝰蛇毒血清在10多年前就停产了。

要知道,抗蛇毒血清有无之间,治疗结果大不一样。有专家说,有之,治愈率更高,几千元解决问题;若没有,以蝰蛇为例,综合治疗成本将高达数十万元,还不一定治得好。

剧毒蛇的抗蛇毒血清本应带有公共品的性质。既然被剧毒蛇咬伤,公民凭一己之力难以解决,市场也“失灵”了,那么就该由政府提供公共品来填补短板。

首先,对于抗蛇毒血清生产企业的部分单品亏损,以财政补贴的方式来弥补,维持这些救命单品的生产供应。这包括,要打破抗蛇毒血清生产的垄断状况,规避“所有的鸡蛋都放在一个菜篮子里”的风险。其次,对于医院的抗蛇毒血清储备,同样以财政补贴来弥补其使用率低、报废率高等因素导致的亏损,以维持供应,有备无患,应对不时之需。

在现实社会经济生活中,人们经常可以遇到一些财政现象和财政问题,从居民的衣食住行到国家的政治活动和经济建设,无不与财政存在密切联系。

模块一 财政的一般现象

» 一、生活中的财政现象

财政现象是指在日常生活中可以观察、观测和体会到的财政行为及结果。在日常生活中,财政现象随处可见;财政收支对社会资源配置、社会公平调节、经济持续协调发展起着非常重要的作用。

政府是财政收支活动的主体。政府通过税务机关、海关等行政部门筹集财政收入,形成其可支配财源,又通过财政部门支出来满足社会公共需要的各种产品与服务。其收支活动主要通过政府预算与政府决算来体现;另外,财政又是政府调节经济的重要工具。

在居民日常活动中,财政现象无处不在。当人们购买商品时,一般会负担一部分的税收,如增值税、消费税或关税等。当人们获取工资收入、劳务报酬或其他形式的收入时,达到

一定标准要交个人所得税。随着人们收入水平的提高,不少家庭有了更多的投资意愿,在风险防范与投资回报权衡中,国债投资应当是较好的一个投资品种,而国债同时也构成了财政收入来源。

当然,居民的支出也会由政府提供的各种公共产品与服务得以补偿,这些产品市场是无法提供或不愿意提供的。如国土安全、社会秩序、环境保护及城市的基础设施和其他公共服务。此外,政府支出有时针对特定人群,如为低收入家庭提供生活保障、增加公务员工资、农村耕地补贴等。

企业与财政的关系则更加紧密。企业以盈利为目标,但同时要上缴各种税收,税收负担的高低直接影响企业的利润水平及投资取向。对于政府鼓励的产业如新能源、环保及与“三农”有关的产业,财政也会给予减免税、财政贴息等优惠性措施。

» 二、财政的产生与发展

(一) 财政的产生

财政不是从来就有的,它是人类社会发展到一定历史阶段的产物,即财政是一个历史范畴。

1. 剩余产品的出现是财政产生的前提

在原始社会之初,由于生产力极其低下,劳动只能维持最低限度的生活需要,没有任何产品剩余,不存在再分配现象。随着劳动生产率的逐步提高,劳动者创造的物质财富除维持自身需要之外,还不定期有了剩余。剩余产品的出现在客观上要求对产品实行再分配,为财政分配奠定了物质基础。马克思指出:“这种剩余产品是除劳动阶级外的一切阶级存在的物质基础,是社会整个上层建筑存在的物质基础。”

2. 社会公共需要的形成和发展是财政产生的直接原因

从经济学角度分析,人既有个体需求,又有群体需求。前者为个人需求或私人需求,后者为公共需求或社会需求。

由于剩余产品的出现,以及原始公社的瓦解,相对于个体家庭和个人需要的社会公共需要日益扩大并相对独立存在。原始社会组织由小到大(从氏族扩大到胞族、部落以至部落联盟)地发展,而生产单位却向相反方向发展(由母权制到共产制家庭,到父权制的家长制公社,再到个体家庭),使得社会公共需要的满足超出了生产单位分配的范围,只能由社会共同利益的维护者和组织者——部落或部落联盟来实现。这种满足社会公共需要的分配已经具备了财政的雏形。

3. 国家的产生为财政的形成奠定了基础

剩余产品的出现,社会分工的发生和商品交换的发展,由此而来的私有制,以及阶级的形成和阶级斗争的发生,使氏族制度逐步解体,产生了国家。国家机器产生后,为维持其存在和履行其职能,需要消耗一定的物质资料,但其本身并不从事物质资料生产,只有凭借政治权力,强制地、无偿地占有的一部分社会产品。这样,一个以国家为主体、以满足社会公共事务需要为目的的分配形式——财政分配,就从社会再生产统一、单纯的分配环节中分化出来,形成一个特殊的分配范畴。

（二）财政的发展

财政产生后,其分配形式、作用范围、规模和数量在各个社会形态中有不同的特点。这些特点也在一定程度上反映了财政的发展。

在奴隶社会,奴隶主占有一切生产资料和奴隶本身,奴隶是奴隶主的私有财产。奴隶社会的财政收入主要有强迫奴隶劳动并占有奴隶劳动产品、军事掠夺、贡赋收入、向小手工业者收取的捐税收入。奴隶社会的财政支出主要用于王室支出、祭祀支出、军事支出、俸禄支出、农田水利建设支出。

进入封建社会,国家的财政收入和地主的地租逐渐分开。于是,财政关系与一般分配关系逐渐分开,国家的一般费用与维持各级官吏的生活费用也逐渐分开。这是社会生产力和剩余产品增加的结果。赋税收入、官产收入、诸侯缴纳的贡品及专卖收入是国家财政的主要来源。到了封建社会后期,国债这种筹资方式开始出现。财政支出包括军事支出、行政开支、皇室享乐支出、宗教文化支出,以及少量的农田水利建设支出。

在资本主义社会里,资本主义打破了封建生产关系,市场经济关系得到了充分发展,生产社会化程度也大大提高。相应地,财政关系也得到了空前的发展。国家的财政不仅要给政府管理国家提供经费,还要提供不可缺少的社会福利资金,甚至要承担某些经济投资。资本主义社会的财政收入主要有税收收入、企业收入、发行纸币收入、国债收入等。资本主义社会的财政支出主要有军费支出、国家机构支出、社会福利支出、经济支出等。

我国实行以公有制为主体、多种所有制并存的社会主义市场经济制度。国家代表着广大人民群众的利益,为了保证政府实现其职能,国家通过多种形式来参与社会产品的分配;同时,为了稳定经济、实现财富分配的公平,国家也通过财政手段加强对经济的调节力度。我国的财政收入主要有税收收入、国有资产收益、国债收入和其他收入。其中,税收收入和国有资产收益是最固定、最经常的收入形式。我国的财政支出主要有经济建设支出、行政管理费支出、教科文卫和体育支出、国防支出等。

» 三、财政的概念

我国作为一个历史悠久的文明古国,财政活动已经有很长的历史。不过,中国古代没有“财政”一词,对于财政范畴的表述,使用的是“国用”“国计”“度支”“理财”等名词。我国政府文献中首次使用“财政”一词,是在清朝光绪二十四年(1898年)。当时维新派为学习西洋文化从日本引进了财政概念,并在戊戌变法诏书中写进了“改革财政实行国家预算”的条文。20世纪40年代,中华书局出版的《辞海》对“财政”一词做如下解释:财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。

» 四、财政的特点

1. 国家主体性

以国家为主体,这是财政分配区别于其他分配最主要的特点。财政分配以国家为主体,其原因表现在:第一,财政分配以国家为前提,国家决定着财政的存在、发展和分配范围。非以国家为主体的分配都不属于财政分配。第二,在财政分配中,国家处于主动的支配地位。国家是财政分配活动的决定者和组织者,财政收入的来源和规模,财政支出的使用方向,都

取决于国家实现其职能的需要。第三,财政分配依据的是国家的政治权力,有法律规定做保证,因而财政分配具有强制性和无偿性的特点。

2. 无偿性

财政分配具有无偿性。政府活动需要的成本由社会成员支付,但成本支付和收益之间是不对称的,或不可能像市场经济那样通过等价交换来决定。这在财政收入和财政支出两方面都表现为无偿性的特征。

3. 强制性

财政分配是具有强制性的一种分配。财政分配的强制性是指国家作为统治机关本身不进行生产,因耗费一定的物质资料而凭借国家权力以立法或行政权力的形式强制地取得一部分社会产品,并给予相应的调节、监督和管理。对此,任何单位和个人在规定的范围内不得拒绝;拒绝或不遵守规定,则要受到一定的制裁。财政分配的强制性体现的是一种经济强制,法律强制是其表现形式。

模块二 市场与公共财政

» 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,而且被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,单个家庭和厂商在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既不可能使至少一个人的状况变好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。

实现帕累托最优需要具备以下四个条件:

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,每个卖者或买者改变其供给量或需求量都无法影响市场价格。

第二,厂商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,由于无法完全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,主要表现在以下七个方面:

1. 公共产品

公共产品又称为公共物品,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享用公共物品的数量和质量;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。与公共产品相对应的是私人产品,它具有竞争性和排他性两个特征。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与劳务,如国防、外交;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中的一项,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”现象的存在使得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. 外部效应

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。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。

3. 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,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。

知识链接

谷贱伤农^①

谷贱伤农是我国流传已久的一句成语,它描述的是这样一种经济现象:在丰收的年份,农民的收入不仅不增加反而减少了。

为了增加收入,没有其他技能或者不愿意离开土地的农民就会尽量增加粮食产量以便在不利的市场竞争中能有一个好的结局。然而,这种努力最终并没有带来多大回报,在解决了温饱之后试图使生活得到更大改善的农民仍然处于这种恶性循环之中。

与此相联系,大量开垦荒地、过度放牧等已经使得粮食产量增加速度放慢,同时与生态环境有关的问题也日益显现出来。值得庆幸的是,政府意识到了问题的严重性,并采取了措施。

5. 宏观经济不稳定

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。因此人们在市场竞争中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则,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

在现代社会中,人们通常借助政府的力量,通过运用各种政策和措施来干预经济的运行,以弥补市场机制的缺陷。

^① 陈友龙,缪代文. 西方经济学[M]. 2版. 北京:中国人民大学出版社,2007:24.

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,由于存在“免费搭车”倾向,因而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,通过明晰产权来解决外部效应问题。

(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来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来制定较低的价格,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,来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、转移支付、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。

模块三 财政的职能

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。研究财政职能是为了正确把握财政在社会经济中的地位 and 作用,回答“财政能干什么”和“应该干什么”的公共财政基本理论问题。

根据财政的定义可知,财政是政府的一种经济行为,是履行和实现政府经济职能的手段。所以,财政职能就是政府的经济职能,即资源配置、收入分配、经济稳定。

» 一、资源配置职能

1. 财政资源配置职能的含义

财政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、产业结构及技术结构和地区

结构,最终实现全社会资源配置的最优状态。

2. 财政资源配置职能的内容

财政在资源配置方面的活动空间主要是市场失灵的领域。财政资源配置职能的主要内容如下:

- (1) 将资源配置于无法按付费原则经由市场配置的政府各职能部门和事业单位。
- (2) 将资源配置于具有垄断或自然垄断倾向,不宜由市场配置的非竞争性行业和部门。
- (3) 将资源配置于具有高风险,且预期收益不确定,但对经济发展有带动作用的高新技术产业。
- (4) 将资源配置于投资大、建设周期长、私人部门无力投资的基础设施和部门。

3. 财政资源配置的目标

财政资源配置的目标是效率。所谓效率,通常被解释为同样的投入得到最大化的产出,或者同样的产出投入最小。在经济学中,对效率这一概念则有更为精确的表述,即上一节中提到的帕累托最优。作为一种资源配置的理想状态,帕累托最优很难在现实中实现,但是它为我们评价和提高财政资源配置效率提供了一个规范性参照标准。

4. 财政资源配置职能的实现机制

(1) 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。财政资源配置的比例应当根据社会公共需要在整个社会需要中所占的比例来确定。这一比例过低,意味着公共部门掌握的资源过少,不能提供足够的公共服务来满足社会公共需要,存在“缺位”现象;这一比例过高,意味着公共部门掌握的资源过多,税负偏重,存在“越位”现象。

(2) 调节资源在不同地区之间的配置。地区间经济发展不平衡是一国在经济发展过程中可能面临的客观现实。财政资源配置职能的一个重要内容就是通过财政分配,即转移支付、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。

(3) 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,市场机制自身难以调节。合理的财政措施可以在这方面发挥积极作用,主要表现在以下两个方面:一是调整购买性支出中的直接投资,如增加能源、交通、原材料的基础产业和基础设施方面的投资,减少加工部门的投资;二是利用税收、财政补贴和投资政策引导企业的投资方向,鼓励企业向亟待发展的瓶颈产业、高新技术产业投资。

» 二、收入分配职能

1. 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。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,市场分配必然会导致收入差距悬殊的社会现象。因此,需要政府凭借政治权力对市场分配的结果进行调整,使之符合公平的社会目标。

2. 财政调节收入分配的目标

财政调节收入分配的目标是公平。一般而言,公平可以分成社会公平和经济公平两个层次。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率的必然要求。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。社会公平的目的是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。

3. 财政收入分配职能的内容

财政收入分配职能也是为了弥补市场分配的缺陷而存在的。它是对市场分配结果的调节和修正。财政收入分配职能的主要内容如下:

(1) 调节个人之间的收入分配关系。由于人们所拥有的财产不同、劳动力不同,就业机会、竞争条件存在差异,市场分配的结果会形成投资者与劳动者之间、劳动者与劳动者之间、就业者与失业者之间、有劳动能力者与无劳动能力者之间收入份额的悬殊。这种悬殊不利于社会经济的稳步发展。这种悬殊又是市场机制本身所难以克服的,因而需要政府通过财政来协调,从而使对个人收入分配关系的协调成为财政调节收入分配职能的首要内容。

(2) 调节部门及产业间的收入分配关系。现代市场经济是以社会分工为基础的专业化协作经济。在现实生活中,各部门、各产业的特点不同,会引起其经营成本及利润率的差距,有些产业和部门会因其所具有的投入小、产出多的客观优势而从市场分配中获取较多的收入,有些产业和部门则会由于其天然存在的投资大、见效慢等特点而出现要素投入与所获报酬不对称的情况。按照市场法则,资源将流入收益率较高的部门和产业,进而破坏部门或产业间客观存在的比例关系。为了促进国民经济按比例健康发展,政府必须调节各部门和各产业的利润水平。

(3) 调节地区间的收入分配关系。地区间的均衡发展是经济发展和社会进步的重要标志。在市场经济条件下,由于要素投入与要素报酬对等原则的存在,经济条件不同的地区之间会形成收入分配不均等情况,进而导致居住在不同地区的社会成员所享受的个人福利和社会福利悬殊,使生产要素流向收入高的地区,加剧地区间经济和社会发展的差距。这种差距的存在不符合资源优化配置、社会共同进步、人类福利普遍提高的要求。而对缩小差距的要求,市场又难以满足。因此,调节地区间的收入分配关系必须借助政府的力量,通过财政收入分配职能来实现。

4. 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,另一方面也为政府针对低收入者的财政支出提供了资金来源。

(2) 转移性支出。转移性支出是指政府对企业 and 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,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。

(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。

» 三、经济稳定职能

(一) 经济稳定职能的含义

财政的经济稳定职能是指政府必须通过税收和公共支出等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。它们的具体内涵如下: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。物价稳定是指物价总水平的基本稳定。物价稳定并不意味着物价绝对静止不动。一般而言,只要物价总水平上升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。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。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。

(二) 财政经济稳定职能的实现机制

1. 发挥财政制度对宏观经济运行的自动稳定器作用

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。例如,累进的个人所得税制意味着个人收入的上升会导致适用税率升高。因此,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;相反,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。

2. 通过相机抉择的财政政策来促进社会总供需的平衡

根据社会总供给与总需求的变化情况,采取相机抉择的财政政策来促进社会总供需的平衡。当社会总供需出现严重失衡和经济呈现剧烈波动时,单靠制度的自动作用是难以扭转局面的。因此,要确保经济稳定,政府还要审时度势地采取相机抉择的财政政策,即针对不断变化的经济形势灵活地变动支出和税收政策。在运用相机抉择的财政政策时,财政收支发生不平衡是可能的而且是允许的。相机抉择财政政策可以根据总供需失衡的实际状况确定政策的调控力度,除具有针对性比较强的优点以外,相机抉择财政政策在调节上的“时滞”问题也是不容忽视的。



思考与练习

一、选择题

- 市场经济中需要财政的根本原因是()。
 - 稳定经济
 - 供需平衡
 - 市场失灵
 - 收入公平
- 普及教育属于公共需要层次中的()。
 - 完全的社会公共需要
 - 准社会公共需要
 - 视同社会公共需要
 - 以上三个答案都不对

3. 下列属于典型公共产品的是()。
 - A. 公共汽车
 - B. 高等教育
 - C. 国防设施
 - D. 高速公路
4. 煤气属于公共产品中的()。
 - A. 纯公共产品
 - B. 准公共产品
 - C. 视同公共产品
 - D. 不完全公共产品
5. 国家财政分配的主体是()。
 - A. 企业
 - B. 银行
 - C. 居民
 - D. 政府
6. 财政的一般特征是指()。
 - A. 财政分配的主体是国家或政府
 - B. 财政分配的对象是社会剩余产品
 - C. 财政分配的满足社会公共需要
 - D. 财政体现着特定的分配关系
7. 公共财政的含义主要包括()。
 - A. 财政收入来自公共
 - B. 财政支出用于公共
 - C. 政府职能转向公共
 - D. 社会公众意识发生了变化
8. 下列不是市场缺陷情况的是()。
 - A. 自然垄断
 - B. 外部效应
 - C. 非公共品
 - D. 不完全信息
9. 财政处于生产过程中的()。
 - A. 生产环节
 - B. 分配环节
 - C. 交换环节
 - D. 消费环节
10. 财政的最基本职能是()。
 - A. 分配职能
 - B. 调控职能
 - C. 监督职能
 - D. 稳定经济职能

二、判断题(对的打√,错的打×)

1. 财政的分配目的是弥补市场缺陷。 ()
2. 生产力的发展,剩余产品的产生,是财政产生的物质条件。 ()
3. 当物价总水平持续下降时,会出现通货膨胀现象。 ()
4. 财政就是政府财政或国家财政。 ()
5. 财政是个分配范畴。 ()
6. 收入分配的目标是共同致富。 ()
7. 生产的成果决定财政分配的对象。 ()

三、简答题

1. 简述财政的特点。
2. 实现帕累托最优需要具备哪些条件?
3. 市场失灵有哪些表现?
4. 政府干预有哪些手段?
5. 财政具有哪些职能?



延伸阅读

中央财政多措并举加强生态保护^①

十九大报告提出,要像对待生命一样对待生态环境,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的生态环境保护制度。为此,中央财政2017年从三方面继续加大生态保护支持力度。

一是继续实施草原生态保护补助奖励政策。安排187.6亿元,继续在牧区半牧区实施草原生态保护补助奖励政策,通过实施禁牧补助、草畜平衡奖励和绩效评价奖励,引导牧民禁牧限牧,支持各地加强草原保护建设,促进畜牧业发展方式转变,推动牧区经济与生态环境协调发展。同时,在安排草原补助奖励政策绩效评价奖励资金时,重点向西藏和四个藏区省份给予倾斜。

二是加强林业生态保护。支持天然林保护全覆盖,安排357.2亿元,支持完善天然林保护制度。将天然林资源保护工程区外国有天然林全部纳入停伐补助范围,扩大集体和个人所有天然林停伐管护补助范围,对重点国有林区与停伐直接相关的金融债务予以贴息补助。支持实施退耕还林还草,安排211亿元用于支持退耕还林还草,会同国家发改委下达2017年新一轮退耕还林还草任务计划1230万亩(1亩≈666.7平方米)。支持将符合条件的退耕还生态林纳入森林生态效益补偿范围,做好林业改革发展有关工作,启动森林质量精准提升工程,完善森林生态效益补偿制度,对造林、森林抚育和林木良种给予补助,加强森林资源培育。支持湿地保护修复、沙化土地封禁保护、自然保护区建设、珍稀濒危野生动植物保护和森林公安经费保障,健全林业生态保护体系。

三是大力支持水生态文明建设。支持扩大华北地下水超采区综合治理范围,在支持河北省继续开展综合治理的基础上,将山东省纳入地下水超采区综合治理范围。支持水土保持建设,安排资金用于水土保持建设和淤地坝除险加固。支持江河湖库水系连通,安排资金支持各地开展江河湖库水系连通项目建设,因地制宜加强多水源的互通互济和联合调度,促进实现生态、供水、防洪等综合效益;安排资金支持中小河流重点县综合治理,支持提高河道行洪排涝能力、改善水环境和人居环境;安排资金支持国家水资源监控能力(二期)项目建设,提升水资源监控管理能力。

据了解,目前我国农业生态系统正在逐步修复,农业生产布局正在逐步优化,努力建立起农业生产力与资源环境承载力相匹配的生态农业新格局。

^① 张曦文. 中央财政助农业绿色发展[N]. 中国财经报, 2018-02-01.