

第一章 财政概论

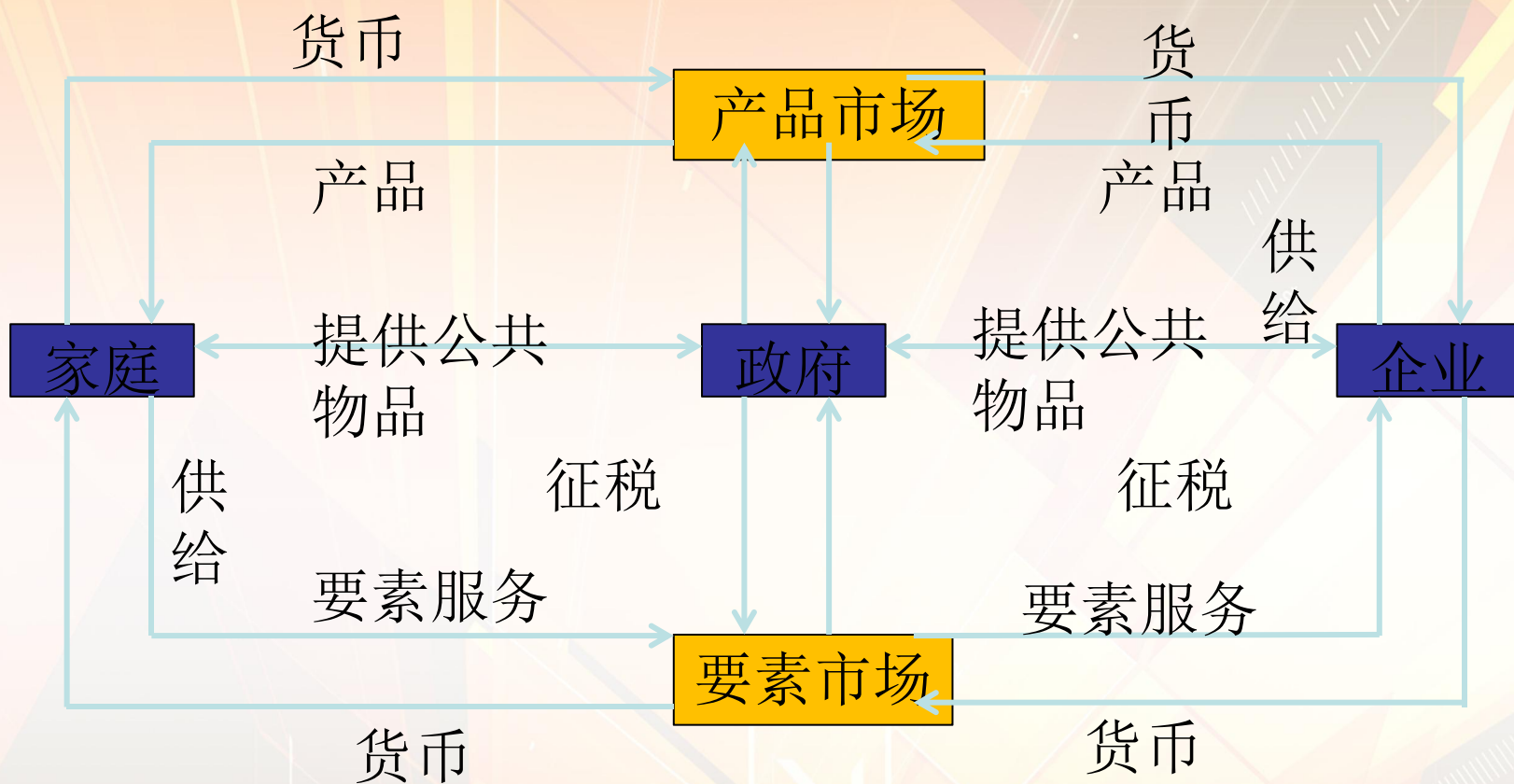
- 第一节 财政的含义及由来
- 第二节 政府介入市场的原因
- 第三节 财政的职能



第一节 财政的含义及由来

一、财政的含义

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社会公共需要的收支活动，以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标。其**本质**是：国家为实现其职能，凭借政治权力参与部分社会产品和国民收入的分配和再分配所形成的一种特殊分配关系。



简单的经济循环模型图

简单的经济循环模型图显示：在一个经济体系中，家庭、企业和政府都是市场经济的参与者。

如果仅从生产和服务角度而言，**政府**主要致力于公共物品和公共服务的提供以满足社会的**公共需要**；**企业**主要提供、满足千差万别的**私人需要**的产品和服务。

财政与百姓生活

家庭 居民

1. 义务教育
2. 公费医疗
3. 养老保险
4. 价格补贴
5. 基本生活保障
6. 再就业工程

工商 企业

1. 主要纳税人
2. 享用政府提供的公共工程和公共服务
3. 享受政府提供的各种优惠支持，如税收优惠、投资抵免、加速折旧

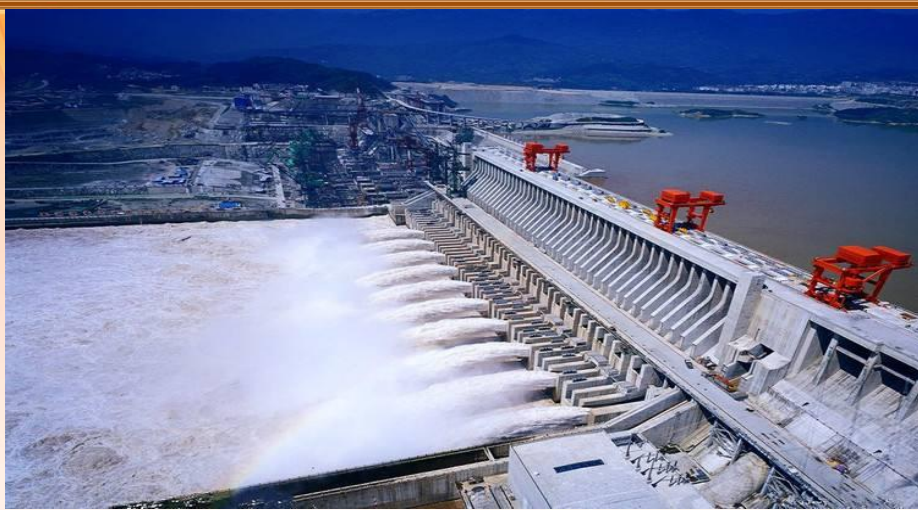
生产 建设

1. 国防建设，社会治安
2. 桥梁、铁路、公路网
3. 农业水利工程、灌溉系统

（一）人们不断享受财政活动带来的益处

- 1、保证正常的生活秩序
- 2、为生产生活提供便利
- 3、促进国民经济发展
- 4、提高国民的整体素质
- 5、提供生活补贴







政府同家庭和人民的“生老病死、从摇篮到坟墓”息息相关；

政府承担政治和社会职能

政府承担涉及国计民生的带有战略性的重大工程建设项目



（二）人们享受财政活动的益处的同时，也必须承担一定的义务，例如缴纳各种税、缴纳水费、电费等使用费等

财政现象“取之于民，用之于民”——财政是现实社会中最为普遍的经济现象之一。

可从以下几个方面理解“财政”的含义：

财政分配的主体

- 国家

(客体)

- 一部分社会产品

财政分配的目的

- 满足社会公共需要

财政分配的手段

- 强制、无偿

简而言之，所谓**财政**就是**国家**为了**满足社会公共需要**，凭借政治权力，**强制、无偿**地参与**一部分社会产品**所形成的一种分配关系。



二、财政的由来

- 1、在国家产生以前，原始公社末期已经存在着从有限的剩余产品中分出一部分用于满足社会共同需要的经济现象——经济分配
- 2、国家产生以后，在经济上占统治地位的阶级，为了维护国家的存在，依靠政治力量，强制占有和支配一部分社会产品，以保证国家机器的运行和社会的发展，从而便从一般经济分配中分离出独立的财政分配

从人类历史发展角度来看，财政是伴随着生产力水平的提高和国家的产生而产生的。

即，财政的产生必须具备两个最基本的条件：一个是**经济条件**；另一个是**政治条件**。

社会生产力的发展、
剩余产品的出现是财政产生的经济条件
有财

国家的产生是财政产生的社会政治条件
有人管-有政

第二节 政府介入市场的原因

市场失灵（**Market Failure**），市场经济是历史上最有效一种经济运行机制，但因市场经济本身固有的缺陷，市场无法达到有效地配置资源的状态，经济学称之为“市场失灵”。

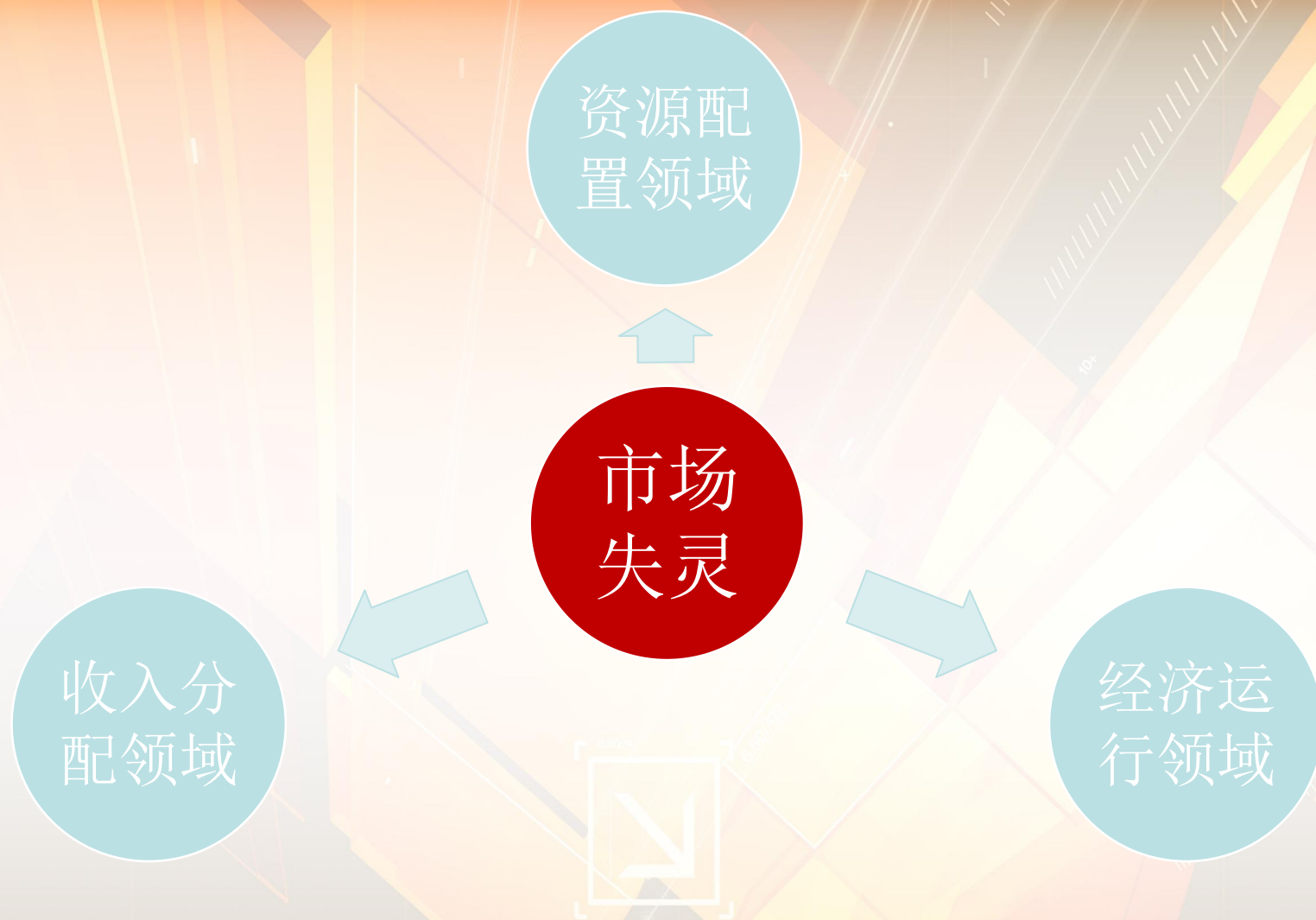
由于市场机制在许多领域失灵或无效，政府介入或干预才有了必要性和合理性的依据。

重点

市场失灵可以分为：技术市场失灵（**Technical Market Failure**）和社会市场失灵（**Social Market Failure**）。

技术市场失灵，是内在于市场体系的配置无效率问题，如垄断。

社会市场失灵，即虽然技术上是有效率的市場，但还是会产生一部分人不满意或不接受的结果，如收入不公、价格水平不稳定。



市场失灵表现在三个领域

一、资源配置领域

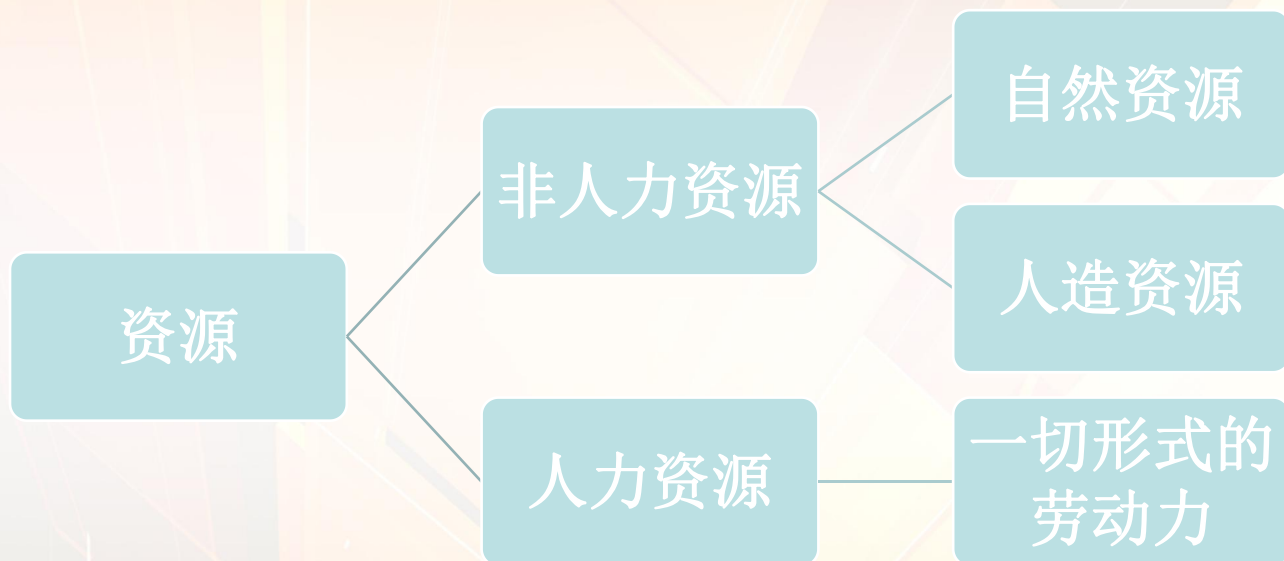
◆关于资源

1、资源的含义

狭义的资源：指自然资源，包括森林资源、矿产资源、野生动物资源、草场资源和水资源等。

广义的资源：（经济学意义上的）指用来生产商品和劳务的投入物，也叫生产要素。

2、资源的种类



3、资源的基本特征

“稀缺”性，即在任一特定的时间内，资源的数量是有限的，在数量上不能满足同一时间内的全部需求，同需求相比，在数量上是不足的 → 资源配置



关于资源配置

1、含义

资源配置，即资源的组合，是指运用有限的资源（指生产要素），形成一定的资产结构、产业结构、技术结构和地区结构，达到**优化**资源结构的目标。



世界上所有国家都将高效的配置资源作为头等的重要经济问题，**经济学的核心也是研究资源配置以及与此相关的问题**。任何社会，只要作到人尽其才、物尽其用、地尽其力，才算作到了资源地合理配置。因为资源是稀缺的，能否做到资源的充分利用，决定了一国的实际产出和物质福利。

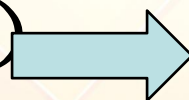
2、资源配置的机制

市场机制



基础作用

政府机制（非市场机制）



重要作用

✓**市场机制**：以价值规律为基础，市场通过价格、供求、竞争的变化和相互作用自发地调节着人、财、物在社会范围内的分配，从而做出资源配置和决策的机制。市场是一种有效率的运行机制，在资源配置中起基础性的作用。

✓**政府机制**（非市场机制）：由于市场配置的局限性，政府通过计划或行政手段对一部分资源进行支配，作用是弥补市场缺陷，在资源配置中起重要作用。

◆ 市场在资源配置领域的失灵

市场是一种有效率的运行机制，但是，市场机制本身具有固有的缺陷，单靠市场机制并不能保证在任何条件下都能实现资源地合理配置。在某些领域，市场配置是无能为力的，即存在**市场失灵**。表现在：



资源配置领域市场失灵的表现

公共物品

外部性

规模收益递增（垄断）

风险、不确定性

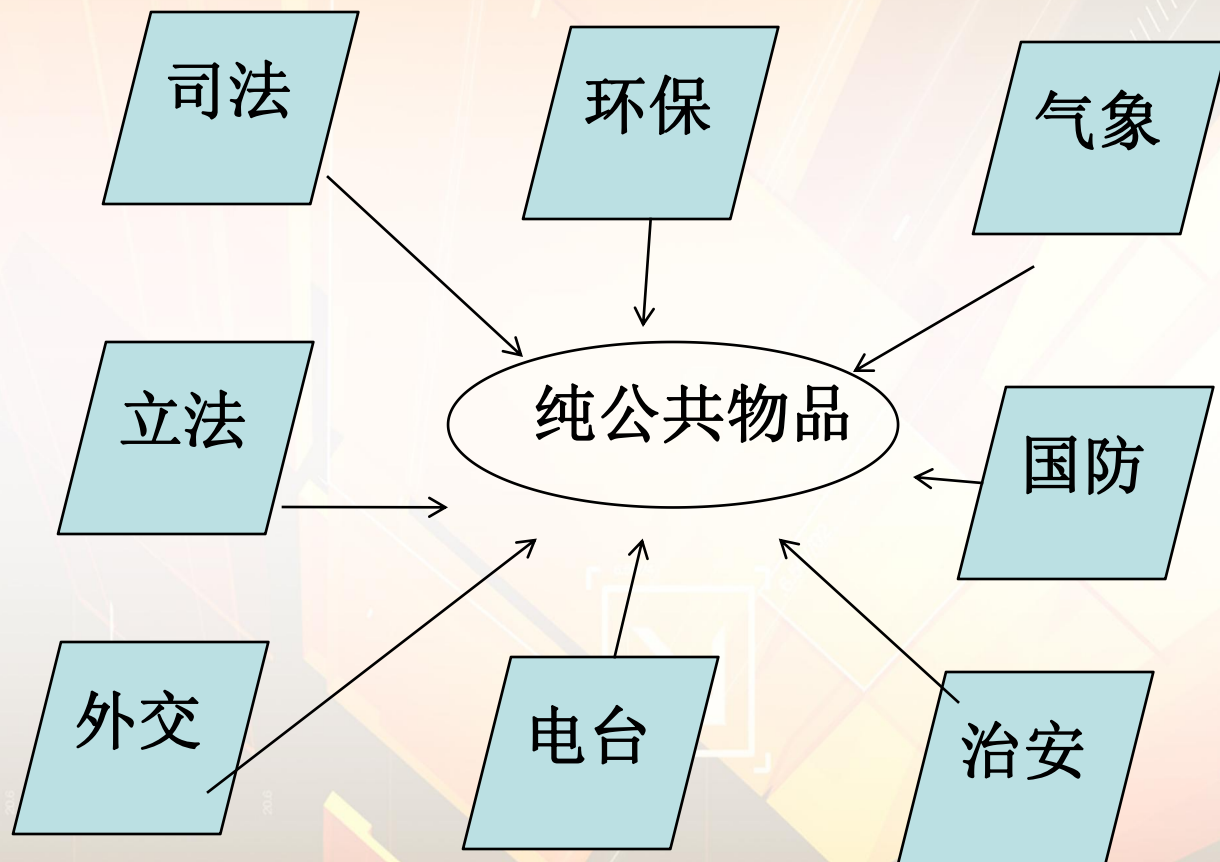
市场在资源配置方面并非是万能的！

政府干预！

（一）公共物品（Public Goods）

公共物品，是为整个社会全体成员共同消费、共同受益的特殊物品或服务，即**满足社会公共需要的产品和服务**，如社会治安、公共基础设施、环境保护、国家安全等公共消费品，在理论上可称为“公共物品或服务”。

公共物品举例：



公共物品具有**非排他性**（Nonexclusive）和**非竞争性**（Nonrival）的特征。

非排他性：即无法排除他人从公共产品中
获得利益，有可能形成“免费搭车者”。
例如环境建设、路灯照明等。

非竞争性：是指消费者的增加不引起生产
成本的增加，即多一个消费者引起的社会
边际成本为零。例如公路桥的修建等。

从整个社会的角度来看，公共物品是社会稳定与发展 and 国民福利增长的需要，但由于公共物品的“非竞争性”和“非排他性”决定“公共服务”存在“搭便车”的现象，因此，市场只适用于提供私人产品和服务，造成公共产品供给的市场失灵。提供公共物品是政府活动的领域，是政府的首要职责。

与公共物品相对应的是私人物品。

私人物品，是由个人及家庭分别消费、单独消费的一般物品或服务，如食品、衣物、家具住房等个人生活消费品。私人物品是通过**市场价格**的**竞争机制**提供。

在市场经济体制的环境中，市场是资源配置的主体，市场是通过买卖提供产品和服务的，人们通过市场获得日常生活所需要的大部分物品或服务，即私人物品是通过**市场价格**的**竞争机制**提供。

私人物品与公共物品的供给主体

私人物品

公共物品

市场

政府

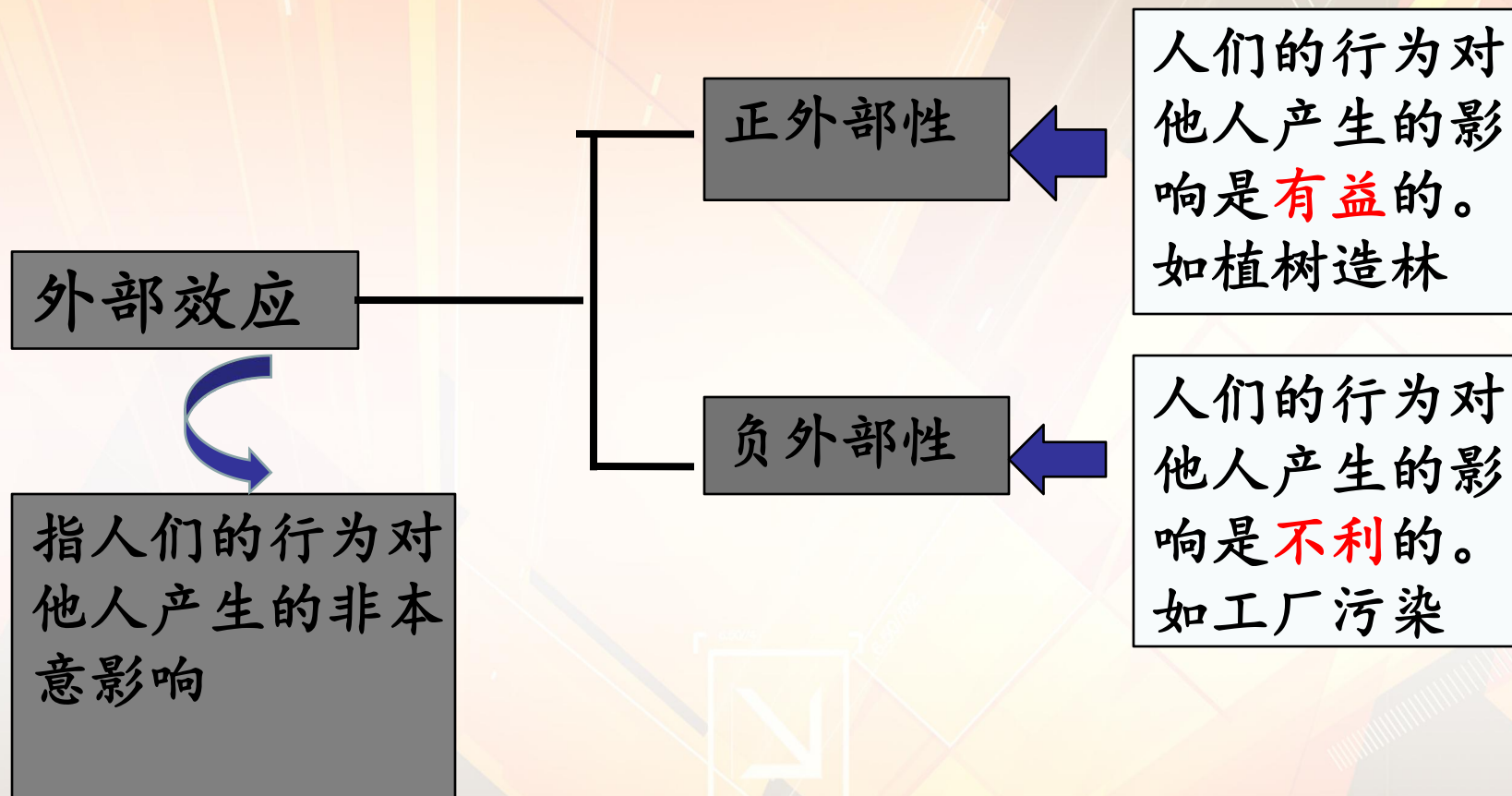
（二）外部性

外部性也称外部效应（**Extrenality**）或溢出效应（**Spillover Effect**）

外部性具有正外部性和负外部性



外部效应



由于外部效应的存在，当出现**正外部性**时，生产者的成本大于收益得不到应有的补偿，通常会产生过度消费；**负外部性**产生不利影响，需要分出部分资源去治理。这些问题的存在，导致资源配置违背竞争原则，导致市场失效。外部性要求政府介入或干预。**政府的干预手段包括行政、法律手段和经济手段**（征税、提供公共物品、补贴等）

（三）规模收益递增（Increasing Returns to Scale）（自然垄断）

市场效率是以完全竞争为前提的，然而现实的市场并不具备这些充分条件。当某一行业在产量达到相对较高水平后，就会出现**规模效益递增或成本递减**的趋势，这时就会形成**自然垄断**。

自然垄断是指一个或几个企业独占生产和市场，市场价格和生产量也由一个或少数企业所控制。垄断意味着产品的价格或利润水平不是取决于供求或竞争关系，而是通过垄断价格获取超额利润，这样市场效率就丧失了。



例如，在某些产业中，产品成本中固定成本所占的比重很大，可变成本的比重小，产品的平均成本随产量的增加而递减，它意味着在一定范围内，由一个大企业集中经营比众多小企业分散经营更有效率，同时成本递减使得递减企业的纯收益不断增大，从而把小企业排除出竞争，形成经济学中所说的自然垄断。

例如城市的公用事业就是典型的自然垄断行业，包括自来水、煤气、电力、公共交通、邮政通讯等。

对于垄断，政府可采取的措施有：

- （1）公共管制：政府规定价格或收益率
- （2）政府在垄断部门建立公共企业，并从福利或效率角度规定价格

（四）风险、不确定性（**Risk & Uncertainty**）

竞争性市场体系效率的一个前提是存在完全确定性，但是风险与不确定性现象在经济生活中无处不在。

风险、不确定性的存在至少使市场体系产生两个问题：（1）市场不充足；（2）缺乏足够的信息

政府干预可采取的措施：

- （1）介入风险大的市场，以弥补市场之不足；
- （2）通过有效财政措施鼓励政府部门勇于承担风险

二、经济运行领域

经济运行领域市场失灵的表现

失业

通货膨胀

（一）失业

失业（**Unemployment**）是由于需求不足和工资刚性造成的，市场机制不可能自动地使经济趋于充分就业均衡。

政府可以采取的反失业措施：

- （1）扩张性财政政策，刺激总需求；
- （2）收入政策，调控工资；
- （3）为劳动力直接提供或支持、鼓励非政府部门提供有关劳动力市场的信息；或通过人力投资，改善劳动力素质，以减少结构性失业。

（二）通货膨胀

通货膨胀是指商品和服务货币价格总体水平普遍明显且持续上涨的过程。

按照成因，通货膨胀可分为：

需求拉动的通货膨胀

成本推进的通货膨胀

政府可采取的措施：

抑制需求（减少政府支出或增加税收）

工资管制、价格管制

三、收入分配领域

收入分配涉及两个层次的内容：功能收入分配和规模收入分配

功能收入分配，又称要素收入分配，它研究劳动、资本、土地等生产要素所得的收入在国民收入分配中所占的份额。

规模收入分配，又称个人或家庭收入分配，它研究处于不同阶层的个人和家庭得到的收入在国民收入中所占的份额。（这是人们通常所讲的收入分配）

收入分配不公（**Distributional Inequity**），

是指在特定时期内收入和财富的分配与社会公认公平标准不相符合的状态。

重点

基尼系数（**Gini Coefficient**）：在实践中，我们一般借助基尼系数来显示公平分配的程度。

基尼系数取值范围在0到1之间。收入分配越是趋向平等，基尼系数也越小，反之，收入分配越是趋向不平等，那么基尼系数也越大。

第三节 财政的职能

重点

马斯格雷夫（2003）对政府的经济职能的分类：资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能、经济发展职能



一、资源配置职能

（一）资源配置职能的含义

财政的资源配置职能（Allocation Function），是指通过财政收支活动及相应的财税政策的制定、调整和实施，对社会现有人力、物力、财力等社会资源结构和流向进行调整，以达到最大的社会经济效益。



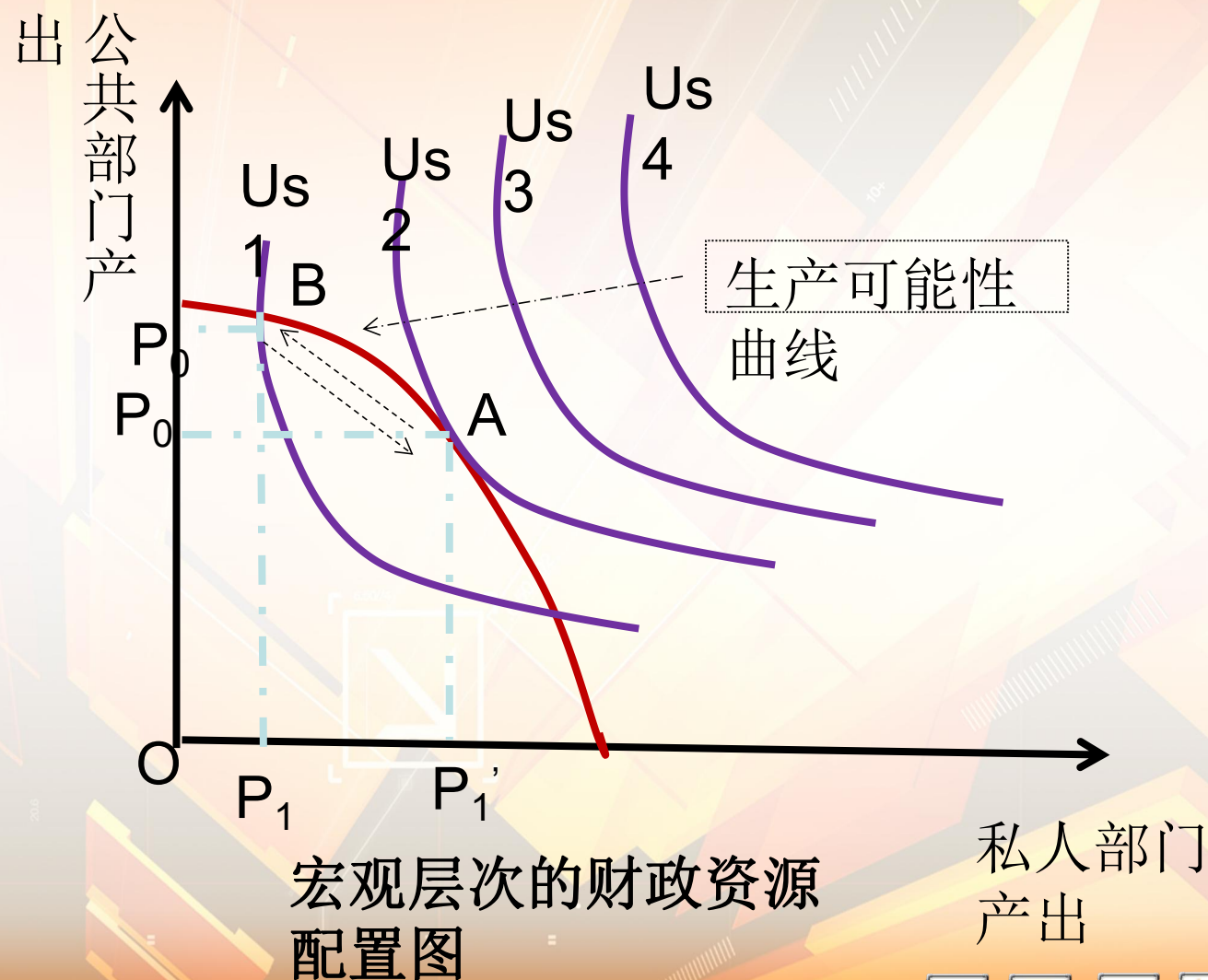
（二）资源配置职能的层次

第一，宏观层次上，改变公共部门与私人部门之间的资源配置状况

第二，微观层次上，对市场提供过度水平和服务数量进行调整，对市场提供不足的产品和服务进行补充

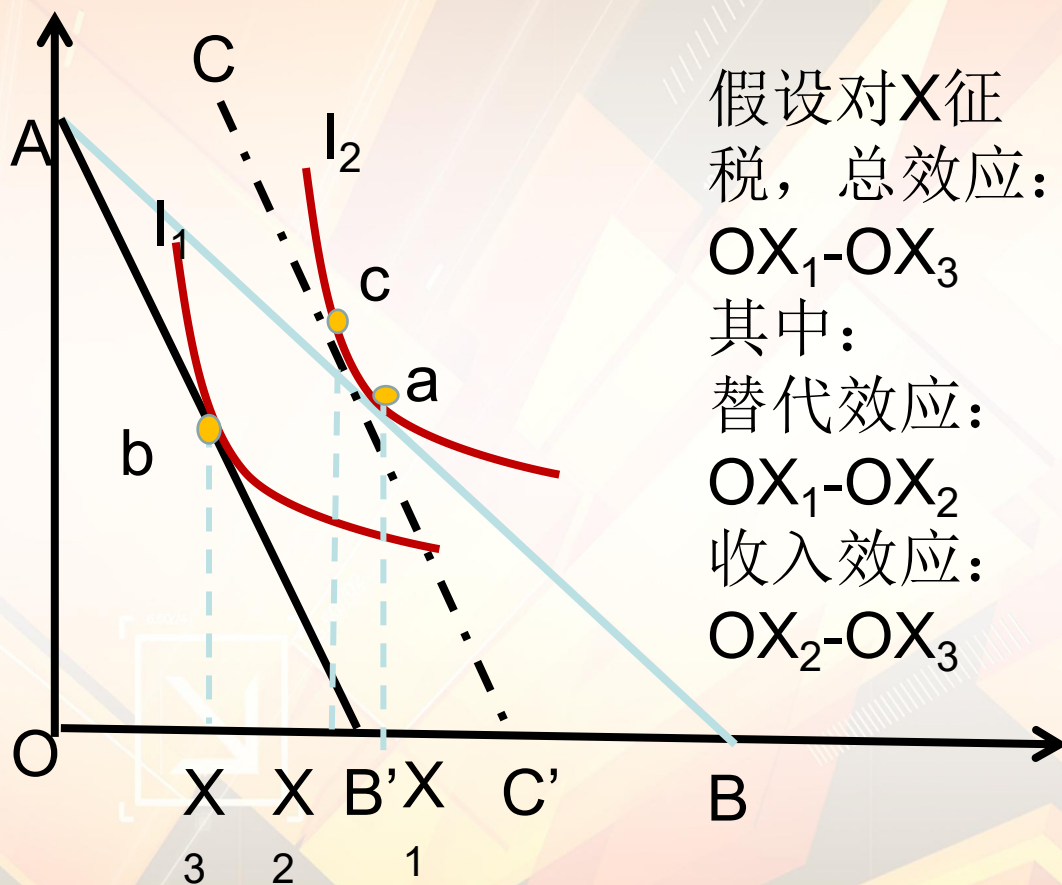


第一，宏观层次上，改变公共部门与私人部门之间的资源配置状况



第二，微观层次上，对市场提供过度水平和服务数量进行调整，对市场提供不足的产品和服务进行补充。

通过**收入效应**
(Income Effect)
和**替代效应**
(Substitution Effect) 来实现。



微观层次的财政资源配置图

（三）资源配置职能的手段

财政资源
配置职能的
实现机制

调节资源在不同产业部门
之间的配置

调节资源在不同地区
之间的配置

调节资源在政府部门和
非政府部门之间的配置

1、调节资源在产业部门之间的配置

调节投资结构（即增量调节）

改变现有企业的生产方向（即调节存量结构）

具体措施：调整预算支出中的投资结构；利用财政税收和投资政策引导投资方向



财政通过调整**投资结构**，形成新的生产能力，实现优化产业结构的目标。如交通、能源等基础产业项目的资金和技术“门槛”高，政府就可通过产业政策指导和集中性资金支持。还可利用**财政税收**政策引导企业投资方向，以及**补贴**等方式调节资源在国民经济各部门之间的配置，形成合理的产业结构。

链接：中国经济新常态

“习近平常态”的核心特征：一是增长速度的新常态，即从高速增长向中高速增长换挡。二是结构调整的新常态，即从结构失衡到优化再平衡。三是宏观政策的新常态，即保持政策定力，消化前期刺激政策，从总量宽松、粗放刺激转向总量稳定、结构优化。

我国产业结构新常态

从工业大国走向服务业强国



2、调节资源在不同地区之间的配置

从整体上看，地区发展不平衡不利于经济的均衡发展和社会的稳定，这就要求通过各种财政手段，如**优惠的税收政策、国债、投资、财政转移支付**等来进行调节，推动生产要素在区域间的合理流动，实现资源配置的优化。

关于西部大开发

3、调节资源在政府和非政府部门之间的配置分配的比率主要根据社会公共需要在整个社会需要中所占的比例。



二、收入分配职能

（一）收入分配职能的含义

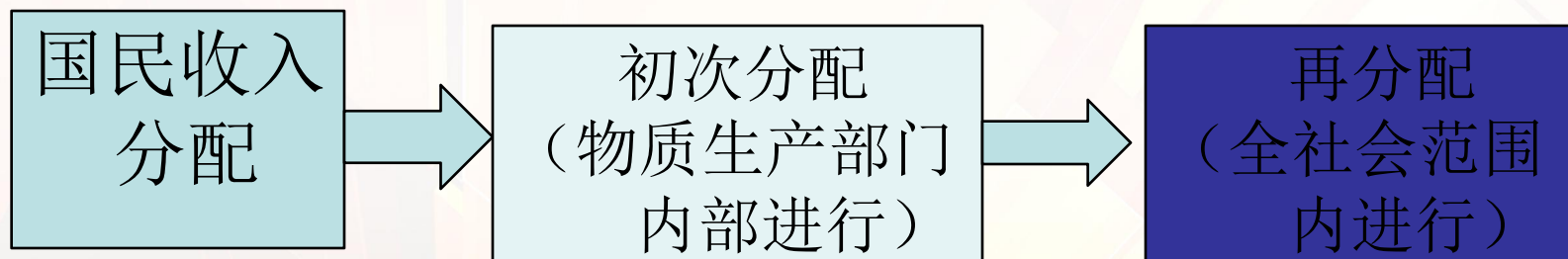
收入分配职能，是指财政在**国民收入分配**中，通过对参与收入分配的各主体利益关系的调节，克服市场机制缺陷造成的收入和财富分配不公以及按劳分配不能完全保证实现的财富分配不公，从而达到公平合理分配的目标。

关于国民收入

国民收入是指在一定时期内，（通常指一年）一个国家的物质生产部门的劳动者新创造的价值总和。社会总产品扣除在生产过程中消耗掉的生产资料价值后的剩余部分，即为国民收入。

在市场经济条件下，国民收入分为劳动收入与非劳动收入，劳动收入形式主要有工资、薪金、奖金及津贴等，非劳动收入形式包括财产收入、租金、利息和红利等。

国民收入的分配过程：



初次分配

通常是在直接参与物质生产的各社会成员之间进行的分配，它按照“效率”的原则进行，社会财富被以工资、利润和利息的形式分配给生产要素的所有者。



再分配

是在国民收入初次分配的基础上在全社会的范围内进行的分配。再分配一般由政府主持，按照“公平原则”通过税收和财政支出进行，以矫正市场分配的失效。



收入分配的目标是实现公平分配，而公平分配包括经济公平和社会公平两个层次。

经济公平：市场机制实现

社会公平：财政机制实现



经济公平：是市场经济的内在要求，强调的是**要素投入**和**经济产出**相对称，它是在公平竞争的环境下由**等价交换**来实现的。例如在个人收入分配上，实行按劳分配，即个人通过诚实劳动和合法经营取得收入，个人的劳动投入与劳动报酬相对称，既符合效率原则，也符合公平原则。

在市场经济条件下，人们主要通过向市场提供产品生产所需的各种要素来获取收入，比如，劳动提供者获得工资，资本提供者获得利息、土地及其他自然资源提供者可以获得租金等。然而，因为各分配主体拥有的天赋能力要素的数量不同、接受教育的天赋资料数量不同、劳动力生产技能占有数量不同，加上劳动强度和努力程度、职业状况等方面影响，直接导致了社会成员在劳动收入方面的差异。

不仅如此，财产继承、机遇等因素的存在，使社会成员在包括资本、土地及其他自然资源在内的各种资产的占有量上存在客观区别，从而带来**财富的差异**。



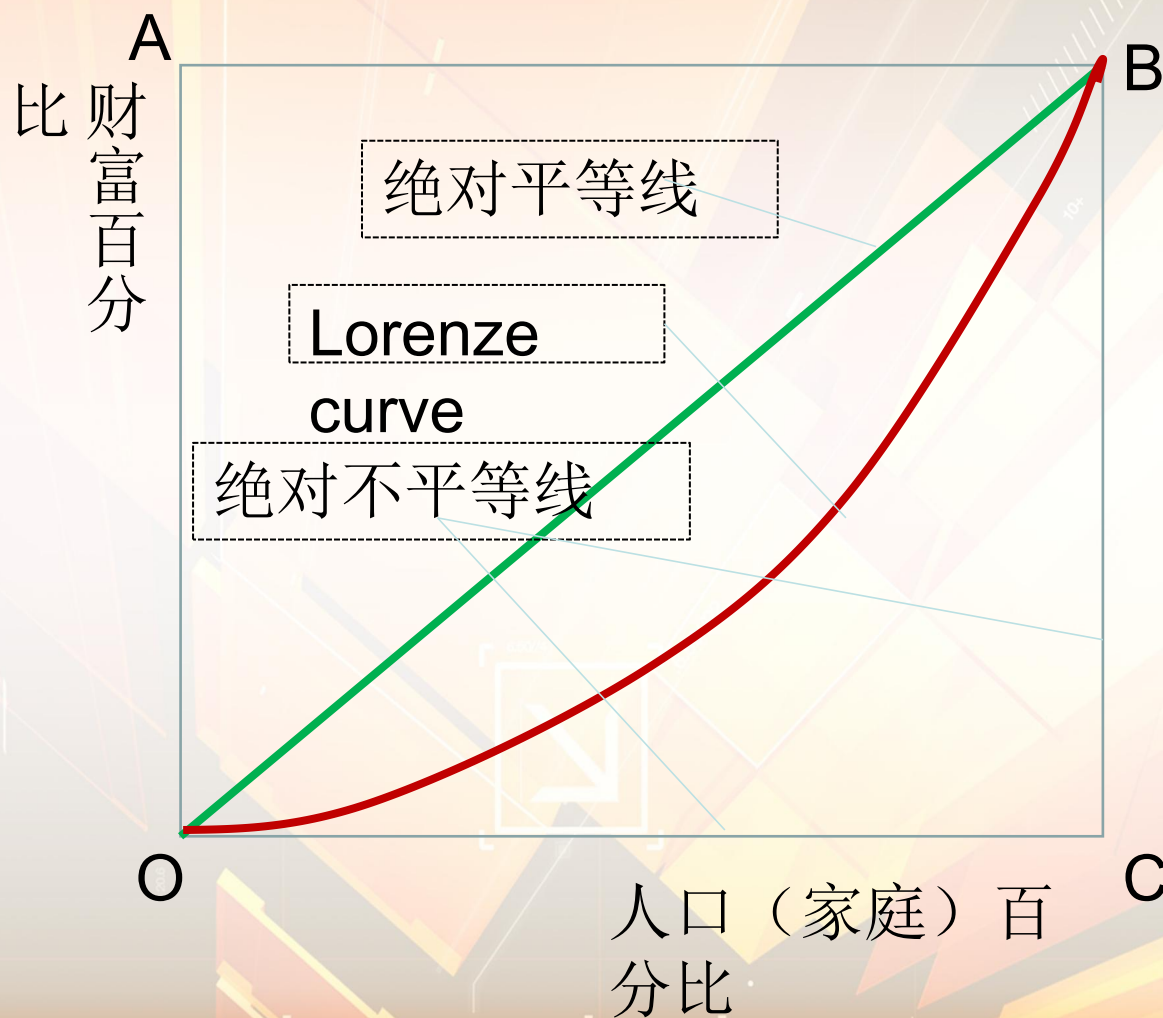
实践证明，在市场经济中，如果缺乏外来力量的介入和干预，社会成员之间在收入分配方面的差距，**将呈现不断扩大的趋势。而过分的悬殊会涉及社会公平问题。**



社会公平

是指将收入差距维持在现阶段社会各阶层居民能接受的**合理范围内**。强调劳动成果在分配上的均等。平均不等于公平，甚至是社会公平的背离。它遵循社会道德准则，因此是社会公平。

衡量社会公平常用是洛仑兹曲线和基尼系数。



Lorenze curve

基尼系数

基尼系数是定量测定收入分配差异程度的指标

经济含义：在全部居民收入中用于不平均分配的百分比。

基尼系数最小等于0，表示收入分配绝对平均；最大等于1，表示收入分配绝对不平均；实际基尼系数介于0和1之间，若个人所得税能使收入均等化，则基尼系数即会变小

联合国有关组织规定：若低于0.2表示收入高度平均；0.2~0.3表示比较平均；0.3~0.4表示相对合理；0.4~0.5表示收入差距较大；0.6以上表示收入差距悬殊。

国家统计局发布数据显示，自2003年以来，我国基尼系数一直处在全球平均水平0.44之上，2008年达到最高点0.491，之后基尼系数呈回落态势。2003年是0.479，2004年是0.473，2005年0.485，2006年0.487，2007年0.484，2008年0.491。2008年之后逐步回落，2009年0.490，2010年0.481，2011年0.477，2012年0.474，2013年0.473，2014年0.469，2015年0.462，2016年0.465。

——2016-01-19 中国经济网(北京)

OECD公布的2016年成员国基尼系数

1 智利: 0.47
中国大陆: 0.465 (观察员国)
2 墨西哥: 0.46
3 美国: 0.39
4 土耳其: 0.39
5 以色列: 0.365
6 爱沙尼亚: 0.36
7 英国: 0.355
8 立陶宛: 0.35
9 拉脱维亚: 0.35
10 西班牙: 0.345
11 希腊: 0.34
12 葡萄牙: 0.34
13 澳大利亚: 0.335
14 新西兰: 0.334
15 日本: 0.33
16 意大利: 0.325
17 加拿大: 0.324
经合组织平均值: 0.323

18 爱尔兰: 0.31
19 韩国: 0.30
20 波兰: 0.30
21 瑞士: 0.29
22 法国: 0.29
23 德国: 0.29
24 匈牙利: 0.28
25 荷兰: 0.275
26 卢森堡: 0.275
27 瑞典: 0.275
28 斯洛伐克: 0.27
29 比利时: 0.27
30 捷克: 0.26
31 芬兰: 0.255
32 斯洛文尼亚: 0.255
33 丹麦: 0.25
34 挪威: 0.25
35 冰岛: 0.24

(二) 收入分配职能的手段



1、调节企业的利润水平

主要是通过征税剔除和减少客观因素对企业利润水平的影响，使企业的利润水平能够反映企业的生产经营水平和主管努力状况，使企业在大致相同的条件下获得大致相同的利润，为企业创造一个公平竞争的环境。

2、调节居民个人收入水平。既要合理拉开收入差距，又要防止贫富悬殊，实现共同富裕。

(1) 财政不应介入对劳动收入的调节

也就是说财政对按劳分配不应具有调节功能。按劳分配体现的是“多劳多得、少劳少得、不劳动无所得”的精神，它本身就具有社会公平的含义，所以理论上它不属于财政调节的范围，包括企业职工工资、农民个人收入等。对此，财政不宜介入，更不能替代。

(2) 对于无竞争能力、无劳动技能或劳动技能低下的老弱病残者，应由财政的转移支付制度解决，以维持这些人的基本生活需要。

(3) 对医疗保健、社会福利等社会保障资金，财政应履行集中分配的职责，通过各种转移支付形式，使每个社会成员都能享受到同等的待遇，实现社会化。属于财政分配职能范围内的，财政应尽力做到公平分配。



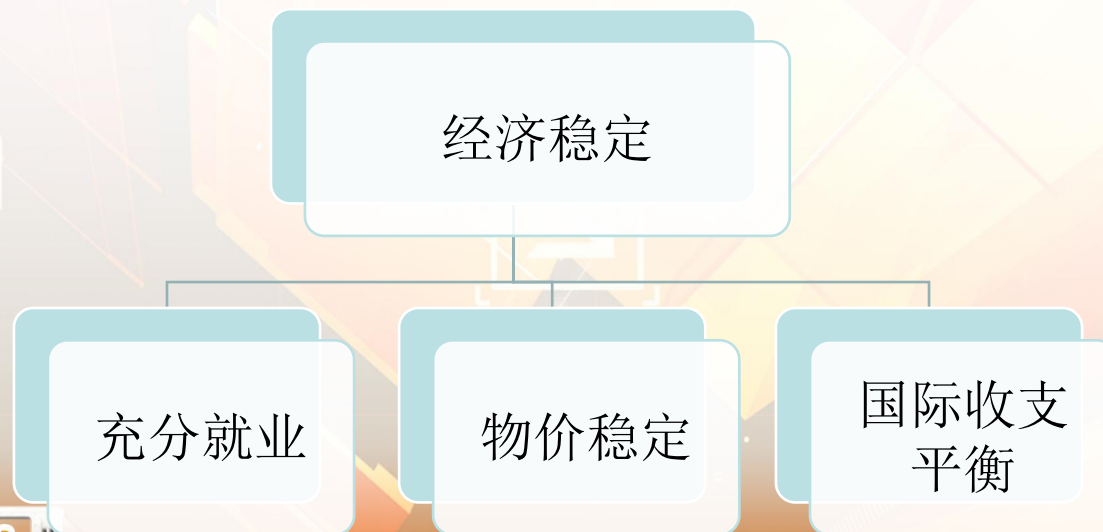
(4) 对于凭生产资料所有权参与收益分配所形成的各类非劳动收入，（例如 房租收入、地租收入、股票债券收入等）应该加强税收的调节作用，把这类收入的差距缩小到社会所能接受的合理范围。如通过征收个人所得税调节少数人畸高的收入、通过征收遗产税、赠与税调节个人的财富分布等。

(5) **规范公务员工资制度**。一般企业的职工实行按劳分配，其工资由劳动力市场价格和企业经营成果来界定。而公务员的工资则不能由劳动力价格和企业经营成果来界定，必须由财政予以保证和规范。事业单位可以实行不同的工资制度和分配形式，但财政要予以适当支持，并鼓励其逐步走向市场。

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（**Stabilization Function**），是指财政通过宏观领域内的资源配置和收入分配，影响和调节社会总供给和总需求之间的关系，以达到**充分就业、物价稳定、国际收支平衡**的职责和功能。



- ◆ 第一，充分就业：是指一个国家中有能力工作、愿意工作的劳动人口能够找到工作。通常用**就业率**来衡量。
- ◆ 理想的就业状态是**100%**的就业率，但在现实生活中往往达不到，因此，充分就业是指就业率达到了某一社会认可的比例，如**95%--97%**。

第二、物价稳定

它是物价总水平的稳定，但并不意味着物价上涨率为零。在纸币流通的情况下，物价水平一般是上升的，物价水平的稳定，意味着物价的上涨幅度是在社会容忍的范围内，一般认为物价上涨率在**3%-5%**之间可视为物价稳定。

第三、国际收支平衡

它是指一国在进行国际经济交往中，其经常项目和资本项目的收支合计大体保持平衡，由于一国的国际收支与国内收支是密切联系的，国际收支不平衡会导致国内收支失衡。经济稳定要求国际收支不出现大的逆差和顺差。

国际收支顺差的影响：

可以增加外汇储备，加强对外支付能力但有负面影响：

- 1、使本国货币增值，汇率上升，不利于出口贸易的发展，从而加大失业；
- 2、会使本国货币供应量加大，加重通货膨胀
- 3、出口贸易引起的顺差，会引起国内可供使用的资源减少，不利于发展中国家经济发展。

国际收支逆差的影响：

- 1、引起本国货币汇率下降，削弱对外支付能力
- 2、会形成国内的货币紧缩形势，促使利率水平上升，影响本国经济的增长，从而导致失业的增加和国民收入增长率的相对与绝对下降。

具体来说，财政的**经济稳定职能**包括两方面：
一是使社会不存在非自愿失业现象；二是使
社会不发生物价的持续上涨现象。



（二）经济稳定职能的手段

1、通过财政预算政策进行调节

通过作为财政收支计划的国家预算来进行

社会总需求 > 社会总供给时，可以通过实行预算
收入 > 预算支出（结余政策）

社会总需求 < 社会总供给时，可以通过实行预算
收入 < 预算支出（赤字政策）

社会总需求 = 社会总供给时，可以通过实行预算
收入 = 预算支出（中性政策）

2、通过制度性安排，发挥财政“内在稳定器”的作用：表现在财政收入和支出两方面的制度

财政的“内在稳定器”是指那些在经济中能自动地趋于部分抵消总需求变化的财政措施或手段

在收入方面，主要实行累进所得税制。

在支出方面，主要体现在转移性支出（社会保障、补贴、救济、福利支出等）的安排上，其效应正好同税收相配合。

（四）经济发展职能

（一）经济发展职能的含义

经济发展包含四层含义

经济增长

结构变迁（即，产业结构的变化）

福利的改善

环境和经济的可持续发展

财政的经济发展职能（**Development Function**），是指政府以经济增长为中心，以结构调整为重点，促进社会经济的持续发展。

经济增长与经济发展的区别

差异	经济增长	经济发展
内涵	是指一国或地区实际商品和劳务总量的增长	是指一国或地区生产商品和劳务能力的增长
范畴	单纯经济产出总量的增长	从经济产出、成本、可持续增长及环境、教育、公平等社会福利各个方面考量

（二）经济发展职能的手段

利用税收、国债、补贴等财政收入和支出政策，促进产业结构协调发展

通过转移支付手段改善人们的福利待遇

通过税收遏制资源的过度开采，减轻甚至消除环境污染。



本章小结

个人（家庭）、企业与政府、财政有着千丝万缕、不可分割的联系。

简单的说，所谓财政就是国家为了满足社会公共需要，凭借政治权力，强制、无偿地参与一部分社会产品所形成的一种分配关系。

由于市场机制在许多领域失灵或无效，因此政府介入或干预才有了必要性和合理性的依据。

市场失灵的领域有：资源配置领域、经济运行领域、收入分配领域。

财政的职能有资源配置职能（宏观和微观两个层次）、收入分配职能、经济稳定职能和经济发展职能。