

一、名词解释（每题 3 分，共 15 分）

1. 市场失灵和市场缺陷
2. 转移性支出
3. 政府采购制度
4. 社会保障制度
5. 零基预算

二、简答题（每题 8 分，共 40 分）

1. 简述财政的收入分配职能。
2. 运用社会公共需要理论分析我国文教科卫支出的资金来源。
3. 分析国债的负担与限度。
4. 简述进一步完善中国分税制应思考和研究的问题。
5. 简述我国 1998 年以来实施的积极财政政策的主要内容。

三、论述题（共 45 分）

1. 运用最适课税理论的基本原理分析我国税制改革的基本思路。（25 分）
2. 结合我国财政收入占 GDP 比重的变化趋势，分析影响财政收入规模的因素。（20 分）

参考答案

一、名词解释（每题3分，共15分）

1. 市场失灵和市场缺陷：指市场机制本身固有的缺陷。（1）市场失灵是和效率对应的，指的是市场在资源配置的某些方面是无效的或缺乏效率的，主要表现在以下几个方面：（1）垄断；（2）信息不充分；（3）外部效应与公共物品。市场缺陷主要表现为收入分配不公和经济波动。市场经济即使是有效率的，也不可能兼顾社会公平。自发的过度竞争不可避免地造成失业，通货膨胀和经济波动。这就需要政府介入或干预，通过各国政府与市场的有效配合，来保证公平分配和国民经济的稳定和发展。

2. 转移性支出：以财政支出是否与商品和服务相交换为标准，可将全部财政支出分为购买性支出和转移性支出两类。转移性支出所起的作用，是通过支出过程使政府所有的资金转移到领受者手中，它只是资金使用权的转换，对分配产生直接影响。对生产和就业的影响是间接的。在安排转移支出时，政府并没有十分明确和一以贯之的原则可以遵循，而且，财政支出的效益也极难换算。微观经济主体同政府的转移性支出发生联系时，并无交换发生。显然，对微观经济主体的预算约束是软的。

3. 政府采购制度：指以公开招标、竞标为主要方式选择供应商从国内外市场上为政府部门或所属团体购买商品或劳务的一种制度。它具有公开性、公正性、竞争性的特征，能够广泛的选择供应商和各种商品，能够提高政府采购支出的效率。政府采购制度改革是我国政府支出体制改革的重要内容之一。有效的利用政府采购制度，可以细化预算，节约政府开支，提高财政资金的使用效率，使公民缴纳的税收和财政支出产生更大的效益。

4. 社会保障制度：指由法律规定了的，按照某种确定的规则实施的社会保障政策和措施体系。西方的社会保障制度的共同特点主要有：（1）保障项目名目繁多。（2）社会保障资金有确定的来源。（3）社会保障支出依法由政府集中安排。（4）政府实施社会保障制度有明显的宏观调控机制。我国社会保障制度的特点有：（1）社会保障制度是同就业制度联系在一起的。（2）在资金的运用上，实行的是“现收现付”制，即国家财政与执行社会保障的单位的预算和会计账目上，并无与社会保障支出相对应的收入项目，社会保障支出发生多少便支出多少。

5. 零基预算：按照内容上的差别为依据进行分类的国家预算的一种，与之相对的是增量预算。零基预算是指财政收支计划指标的确定，只以对社会经济发展的预测为依据，不考虑以前年度的财政收支状况。事实上，在大多数国家零基预算还没有成为确定的编制预算的一种方法，通常只适用在具体的收支项目上。

二、简答题（每题8分，共40分）

1. 简述财政的收入分配职能。

答：（1）财政的收入分配职能是由政府介入收入分配所产生的。财政既参与由价格形成的起始阶段的要素分配，又参与在要素分配基础上的再分配。收入分配的目标是实现公平分配，而公平分配包括经济公平和社会公平两个层次。财政的收入分配职能就是要保障这两个公平的实现。

（2）财政实现收入分配职能的机制和手段

①划清市场分配与财政分配的界限和范围，原则上属于市场分配的范围，财政不能越俎代庖。凡属于财政分配的范围，财政应尽其职。

②规范工资制度。这里是指由国家预算拨款的公务员的工资制度以及相似的事业单位职工的工资制度。凡应纳入工资范围的收入都应纳入工资总额，取消各种明补和暗补，提高工资的透明度；实现个人消费品的商品化，取消变相的实物工资；适当提高工资水平，建立以工资收入为主，工资外收入为辅的收入制度。

③加强税收调节. 税收是调节收入分配的主要手段. ④通过转移性支出, 使每个社会成员得以维持起码的生活水平和福利水平.

2. 运用社会公共需要理论分析我国文教科卫支出的资金来源。

答: (1) 公共需要理论的内容是, 财政指出是用来满足社会公共需要的, 但这种公共需要, 并非指人人都需要, 它的核心意义是: 这样一种人人都需要的东西, 不可能且不应该由微观经济主体予以满足, 而只能或只应该由社会的代表——政府予以满足. (2) 文教科卫的资金来源. ①教育是可以由微观主体提供的, 需要接受教育的人们也可以买到这种服务. 所以, 人们对于教育的需要, 原则上可以不必由政府予以满足. 义务教育问题, 即由政府出资来满足广大劳动人民享受教育的需要, 则是一种社会公共需要. 所以, 教育这种需要实质上只是具有准深厚公共需要的性质. 因此, 在国家财力有限, 广大社会公众的收入水平日益提高的情况下, 全社会用于教育的经费, 应该由政府 and 享受教育的人们共同分担. 文化事业情况与此基本相同. ②科学研究是为社会共同需要的, 但一部分科学研究的成本与运用科研成果所获得的利益不易通过市场交换对称起来. 所以, 用语那些外部响应较强的科学研究的经费应由政府承担, 而那些可以通过市场交换来充分弥补成本的科学研究则可由微观主体承担. ③卫生事业实际上由医疗和卫生两个部分组成, 它们的经济性质是有区别的. 医疗可以由政府或私人提供, 而且医疗服务的利益完是私人化的. 所以, 医疗服务并不必然要求政府出资提供. 而卫生服务则与医疗服务不同, 私人不可能也不愿意提供这项服务, 它也不可能进入市场交换, 而其利益也是由社会公众无差别地享受到的, 所以卫生服务主要应由政府出资提供. 文教科卫事业虽然为社会公共需要, 但它们并非完全意义上的社会公共需要, 为了促进这些事业的发展, 政府和社会公众应当共同长资. 具体说, 在文教事业方面, 政府应当为那些有助于普遍提高全民文化素质的教育和文化事业出资; 在科学研究方面, 应当主要为基础科学研究出资; 在医疗卫生事业方面, 则主要应为卫生事业出资.

3. 分析国债的负担与限度。

答: (1) 国债的负担可以从三个方面来分析. ①国债作为认购者收入使用权的让渡虽然是暂时的, 但对他的经济行为会产生一定的影响, 所以国债发行必须考虑认购人的实际负担能力. ②政府即债务人负担. 政府借债是有偿的, 到期要还本付息, 尽管政府借债是获得了经济收益, 但偿债却体现为一种支出, 借债的过程也就是国债负担的形成过程. 所以政府借债要考虑偿还能力, 只能量力而行. ③纳税人负担. 不论国债资金的使用方向如何, 效益高低, 还债的收入来源最终还是税收. 国债不仅形成一种当前的社会负担, 而且在一定条件下还会向后推移. 就是说, 由于有些国债的偿还期长, 使用效益低, 连年以新债还旧债并不断扩大债务规模, 就会形成这一代人借的债转化成下一代或几代人负担的问题.

(2) 国债的限度. 国债的限度源于国债的负担. 国债的限度一般是指国家债务规模的最高恶毒或指国债适度规模问题. 所谓债务规模包括三层意思: 意识历年雷击债务的总规模; 二是当年发行的国债规模; 三是当年到期需要还本付息的债务总额. 国债的应债来源, 从国民经济总体看就是 GDP, 所以国债限度通常就是用当年国债发行额或国债余额占 GDP 的比重来表示, 称为国债负担率. 从个别应债主体看, 则以当年发行额占应债主体的收入水平的比重来表示. 国债的规模还受政府偿债能力的制约. 指标是当年付息额占当年中央财政收入的比重, 或当年国债发行数占中央财政支出的比重. 前者是直接表示政府偿还能力的; 而后一指标表示中央支出对债务的依赖程度, 称为债务依存度, 也可间接表示偿债能力.

4. 简述进一步完善中国分税制应思考和研究的问题。

答: (1) 我国从 1994 年税制改革以来, 初步形成了现行的分税制预算管理体制, 其主要内容包括: ①中央与地方的事权和支出划分. ②中央与地方的收入划分. ③中央财政对地方税收政策返还数额的确定. ④原体制中央补助、地方上交及有关结算事项的处理为顺利推行为分税制改革, 1994 年实行分税制以后, 原体制的确良分配格局暂时不变, 过渡一段时

间再逐步规范化。⑤主要税种的改革, 由原来的 32 种税收减少到了 22 种。

(2) 进一步完善分税制的思路是:

①进一步明确各级政府的事权范围和各级预算主体的支出职责. 政府与市场关系是经济体制转换的根本问题, 也是实行分级预算体制的前提条件. 这里包含三个层次的内容:

i. 总体上的政府与市场的关系, 也就是政府直呢功能转变问题.

ii. 各级政府事权的划分. 事权划分的基本依据是公共需要的层次性和集权与分权关系. 规范的分级预算体制要求以法律形式具体化, 力求分工明确, 依法办事.

iii. 各级预算主题支出职责的划分. 应遵循事权和财权相一致的原则, 但在具体事项上则不一定完全一致.

②规范收入划分.

分税制是与工商税制改革同时配套进行的, 基本上是按现行税制的税种划分收入, 并以形成接近于目标模式的分配格局. 但某些收入分配并不符合规范原则, 随着经济体制改革的深化, 仍需不断调整.

i. 分税制与税制是密切相连的, 税制调整了, 分税及其相应的收入划分, 也必须随之调整.

ii. 按税种划分收入和按行政隶属关系划分收入的分税效应完全不同, 现行分税制的企业所得税仍是按行政隶属关系划分的.

iii. 凡属于税源普及全国或具有高度调节功能的税种划归中央税是分税制的通则.

iv. 通过税制调整健全地方税系应列为分税制进一步完善的一项重要目标.

③集权与分权关系的调整. 主要体现在收支划分上面. 从支出方看, 多数之处项目是由接近基层并熟悉居民偏好的地方来执行和管理, 所以地方支出在总支出中占较大的比重. 但从收入方看则应是相反的, 即为了均衡横向不平衡, 贯彻中央的宏观政策, 中央财政收入应占主导地位. 分税制改革的实质意义不在于中央组织收入占主导地位, 而是要求中央实际克制陪收入逐步达到适当的比重.

④完善转移制服制度是完善分税制的重点.

完善转移支付制度的基本途径, 首先是进一步明确转移支付的目标模式, 而后通过增量与存量同时并举的微调向目标模式逼近.

i. 目标模式的选择

规范的转移支付制度有两种可供选择的模式: 一是单一的纵向转移支付; 二是纵向转移和横向转移的混合模式. 我国一向采取纵向转移模式, 单一纵向转移既可以均衡公共服务水平, 也可以体现中央的政策意图. 对我国来说, 横向转移虽然是一种可选择的模式, 但仍要立足纵向模式的完善.

ii. 纵向模式的微调.

首先是改进过渡时期转移支付办法. 其次, 进一步将维护既得利益的多种方法简并为税收返还一种方法, 而后逐步减少富裕地区税收返还数量增加贫困地区税收返还数量.

iii. 推进省(区)以下转移支付制度的建立和完善.

当前的问题是形式多样化, 力度欠缺, 不够规范. 目前还不可能建立全国统一的省对下的转移支付制度, 中央只能给以原则性和政策性指导. 尊重分级管理赋予省级政府的自主权和调控权, 适度体现统一领导的精神. 通过一段时间的实践, 待时机成熟, 再规范全国性的省对下的转移支付制度.

5. 简述我国 1998 年以来实施的积极财政政策的主要内容。

答: 自从我国 1998 年实施积极财政政策以来, 取得了一定的成效, 也存在一些问题, 对我国的经济产生了重大的影响。

在理论上, 积极财政政策是财政政策中相机抉择因素的积极运用. 我国治理经济过热和

通货膨胀于 1996 年实现了“软着陆”，一方面市场由卖方市场转变为买方市场，出现通货紧缩的趋势，物价持续下降；另一方面，经济增长方式由粗放型经济转变为集约型经济，市场竞争更加激烈，加剧了企业之间的竞争。商品的相对过剩影响了企业再投资的能力，居民的投资也受到了抑制。再加上 1998 年亚洲金融危机对我国出口的负面影响，加大了经济增长率下滑的趋势。在这样复杂的经济环境下使得中央开始实行积极财政政策。其目的在于扩大社会总需求，调整经济结构，保持经济的适度增长和国民经济的健康、持续和稳定发展。

我国的积极财政政策的主要措施是增发国债，扩大政府投资，刺激社会需求，同时调整经济结构，具有以财政政策为主，以增加支出为主，以财政投资为主等特点。实施几年来取得了明显的成效。增发的大量国债有效的扩大了投资需求，带来了国民经济的全面回升，保持了经济增长的一定速度。同时集中力量解决了一些多年来想办而没能办成的大事，如江河堤防的治理，交通基础设施的建设等，进一步完善了基础设施建设，促进了产业结构和地区结构的调整和优化，为经济发展增强了后劲。同时，通过财政转移支付等方式，改善了城乡居民的生活条件，推进了各项社会事业的发展，并带来了财政收支的良性循环。总之，积极财政政策实施对我国经济保持持续的增长发挥了重要的作用。

三、论述题（共 45 分）

1. 运用最适课税理论的基本原理分析我国税制改革的基本思路。（本题 25 分）

答：

(1) 最适课税理论是研究如何以最经济合理的方法征收某些大宗税款的理论。其主要内容有：①直接税和间接税应当是相互补充的而非相互替代。

②税制模式选择取决于政府的政策目标，即要取决于公平与效率目标间的权衡。

③在最适商品课税体系中，当各种商品的需求相互独立时，对各种商品课征的税率必须与该商品自身的价格弹性呈反比。

④要求开征扭曲性税率。即第一，要有一套差别税率；第二，对必需品适用低税率，对奢侈品适用高税率。

⑤所得税的边际税率不能过高，否则会导致效率和公平的共同破坏。

⑥最适所得税率应当呈倒 U 型。中等收入者的边际税率可适当高些，而低收入者和高收入者应适用相对较低的税率，拥有最高所得的个人适用的边际税率甚至应当为零。

(2) 税制改革是否成功，需要从三个标准来判断：①税制改革在多大积蓄上实现了政府确立的目标。②税制改革的可持续性。③税制改革产生的合意或不合意的副产品的程度。

根据这三个标准来看，我国现行税制还存在着许多问题，那么，我们就要根据最适课税理论来深化我国的税制改革。不过要指出的是：①虽然最适课税理论提供了设计良好税制的标准，但这些理论标准必须适应特定国家的经济、政治、管理、文化等各方面的实际笨拙，否则，可能产生不了预想的结果；②最适课税理论本身也存在着一些问题，如最适课税理论忽略了政治、制度和管理能力因素。

(3) 根据最适课税理论，我国进一步完善税制改革的基本思路就是：宽税基、低税率、差别待遇、严格管理。

①我们首先应当明确一下我国在今后一段时期内的税制模式。一般认为商品税有助于提高效率，所得税有助于促进公平。我国是一个发展中大国，提高效率、促进经济增长仍然是主要政策目标。因此，商品税应成为我国目前的主体税种；健全商品税制，特别是完善增值税是我们深化税制改革的主要任务之一。

②宽税基要从两个层次来理解：一是从整个税制来看，税基是所得还是消费，它涉及到税制模式的最终确立；二是从单个税种来看，税基就是计税基础，它涉及到这种税的征税范

围的减免规定。从我国目前以及今后一定时期内的税基的税种。就后者而方，某些主要乘积的税基要拓宽，重点在于个人所得税和增值税。

③低税率不是说要一味地降低税率，而是要根据我国的经济发燕尾服队友和政府履行职能部门的需要，制定合理的税率。我国在深化税制改革过程中，在尽可能把税率设置在较低水平年的同时，应着重解决整个财政收入制度的内部结构问题和提高生疏管理能力。

④差别待遇对于我们这样的发展中大国来说是必不可少的。根据最适课税理论，在信息不对称的现实情况下，无差别税制并不能实现效率目标。因此，我们在进一步完善税制时，要适当保留税制的差别待遇，结合现行税制，主要表现在三个方面：一是税种上的差异，如对某些特殊产品征收增值税的基础上仍征消费税，但要把消费税目前的价内税变为价外税。二是税率上的差异，如企业所得税对小型企业实行较一般税率低的税率，这一规定还应保留。三是税收优惠上的差异，有些税收政策优惠仍然有必要存在。

⑤严格管理虽然在最适课税理论中没有作为对象研究，但它已被暗含在前提下——政府有强大的管理能力、管理费用低廉。从某种程度上说，强大的管理能力、有效的管理技术和手段是决定税制可行性和有效性的关键因素。我国要建立一支有效的税务管理队伍，建立有效的激励机制和惩罚机制，提供电脑化的同时不能忘记“软件”管理。

2. 结合我国财政收入占 GDP 比重的变化趋势，分析影响财政收入规模的因素（本题 20 分）

答：（1）财政收入的概念。财政作为以国家为主题的分配活动，财政收入首先应理解为一个过程，这一过程是财政分配活动中的一个阶段或一个环节，在其中形成特定财政分配关系。在商品货币经济条件下，财政收入是以货币来度量的，从这个意义上理解，财政收入又是一定量的货币收入，即国家占有的以货币表现的一定量的社会产品的价值，主要是剩余产品价值。

（2）我国财政收入增长变化趋势。我国财政收入随着经济的不断增长而增长，1978 年为 1132.3 亿元，1995 年达到 6242.2 亿元，增长 4.5 被，年均增长 10.56%。就财政收入本身而言，增长速度并不慢，但相对于 GDP 的增长而言则表现为不断下降的趋势。我国财政收入占 GDP 的比重，1978 年占 31.2%，但自经济体制改革以后逐年下降，至 1995 年先下降为 10.67%。从国际横向比较来看，这一比重也明显偏低。

（3）影响财政收入规模的因素。

①经济发展水平和生产技术水平。经济发展水平反映一个国家的社会产品的丰富程度和经济效益的高低。经济发展水平对财政收入的影响表现为基础性的制约，二者之间存在源与流、根与叶的关系。从世界各国的显示状况考察，发达国家的财政收入规模都高于发展中工价，而在发展中国家中，中等收入国家又大都高于低收入国家，绝对数如此，相对数也是如此。生产技术水平也是影响财政收入规模的重要因素，但它是内含于经济发展水平之中的，又可以称之为技术进步。技术进步对财政收入规模的制约可以从两个方面来分析。一是技术进步往往以生产速度加快、生产质量提高为结果，技术进步速度较快，GDP 的增长也较快，财政收入的增长就有了充分的来源；二是技术进步必然带来物耗比例降低，经济效益提高，产品附加值所占的比例扩大。由于财政收入主要来自产品附加值，所以技术进步对财政收入的影响更为直接和冥想。因此，促进技术进步，提高经济效益，是增加财政收入的首要的有效途径。

②分配政策和分配制度。改革开放以来，我国财政收入占 GDP 的比重出现逐年下滑的趋势，直接导因是经济转轨过程中 GDP 分配格局的急剧变化。GDP 分配格局变化的显著特征是向居民个人倾斜。GDP 分配格局变化的原因是复杂的。首先是经济体制转轨的必然结果，经济体制转换带来分配体制的转换是必然的。其次，GDP 分配向个人倾斜，财政收入比重的不断下降，与分配制度不健全以及分配秩序混乱有直接关系。在改革过程中，特别是在初期，

分配政策的贯彻不是十分有利。居民收入分为两部分：一是制度内收入或正常收入，二是制度外收入或非正常收入，即灰色收入和黑色收入，这部分的稳定增长是居民收入差距过大并形成分配不公平的主要原因。

③价格。价格变动对财政收入的影响，首先表现在价格总水平升降的影响。随着价格总水平的上涨而财政收入同比例地增长，表现为财政收入的虚增，即名义增长而实际并无增长。我国物价对财政收入的影响突出地表现在通货膨胀时期，近年物价下跌则成为制约财政收入增长的一个因素。价格分配对财政收入增减的影响，主要取决于两个因素：一是引发物价总水平上升的原因。财政赤字通常是引发通货膨胀的原因，即流通中过多的货币量似乎因弥补财政赤字造成的，国家就会通过财政赤字从GDP再分配中分得更大的份额。如果财政赤字不是通货膨胀的主要原因，财政在再分配中有得有失，而且可能是所失大于所得，即财政收入实际下降。另一个因素是现行财政收入制度。税制不同，对财政收入的影响也不同。我国现行税制是以比例税率的流转税为主，因而某些年份在物价大幅度上涨的情况下，财政收入出现名义上正增长而实际上负增长。价格总水平的变动往往和产品比价变动同时发生的，而产品比价关系变动以另一种形式影响财政收入。原因在于：一是产品比价变动会引起财源分布结构的变化；二是财政收入在各部分之间的分布呈非均衡状态，或说各经济主体上缴财政的税利比例是不同的。这样，产品比价变化导致财源分布机构改变时，相关经济主体上缴的税利就会有增减，而综合结果就是对财政收入的最终影响。