

# 中级经济师

## 财政税收专业知识和实务

### 考点强化班

#### 第十章 政府预算理论与管理制度

##### 考点一：政府预算的基本特征

特征	含义
法律性	是指政府预算的收支形成和执行结果都要经过立法机关审查批准。法律性是现代预算的 <b>鲜明的特征</b> 。
预测性	政府通过 <b>编制预算</b> 可以对预算收支规模、收入来源和支出用途做出事先的设想和预测。
集中性	预算资金的规模、收入来源、支出取向、收支结构比例和财政平衡状况， <b>由国家从国家整体利益出发进行统筹安排，集中分配</b> 。
综合性	政府预算是 <b>各项财政收支的汇集点和枢纽</b> ， <b>综合反映</b> 国家财政收支活动的全貌，反映政府活动的范围和方向。

【记忆】政府预算的特征就是要“综合集中、预测法律”。

##### 考点二：政府预算相关利益主体及行为特征

利益主体	范围	行为特征
预算资金需求方	包括各政府部门和组织、财政拨款的事业单位和部分享受政府垄断管制或财政补贴的企业、享受政府转移支付的居民个人等。	①追求自身利益最大化；②有追求预算规模最大化的内在冲动。
预算资金供给方	政府预算部门	①具有 <b>双重委托——代理关系</b> ，是承接其他两类利益主体的“桥梁”；②有诱发设租寻租收益的可能。
预算资金监督制衡方	立法监督机构	①代表人民利益，这是监督制衡方 <b>最基本的行为特征</b> ；②具有委员会决策机制的特点；③面临偏好加总的困难以及组织协调的交易成本。

##### 考点三：政府预算编制模式

（一）按政府预算**编制的结构**划分：单式预算和复式预算

###### 1. 单式预算

定义：**不区分各项收支性质**，将政府全部财政收支汇集编入一个**总预算**之内，形成一个收支项目安排对照表。

优点：有利于反映预算的整体性、统一性，明确体现政府财政收支规模和基本结构。

缺点：不能反映各项财政收支的经济性质，不利于监督和管理。

###### 2. 复式预算

定义：是把预算年度内的全部财政收支按照**收入来源和支出性质**，分别编成**两个或两个以上的预算**，从而形成两个或两个以上的收支对照表。

最早实行复式预算的国家是**丹麦和瑞典**。

复式预算的典型形式是**双重预算**，分为**经常预算和资本预算**。

经常预算	资本预算
政府以 <b>管理者的身份</b> 取得收入	政府以 <b>资产所有者的身份</b> 取得收入
收入：以 <b>税收</b> 为主要来源	收入：国有资产经营收益、资产处置收入、债务收入、 <b>经常预算结余转入</b> 等
支出：政府日常行政经费支出、各项事业费和社会保障支出	支出：政府的 <b>各项资本性支出</b>

【注意】一般情况下，经常预算应保持收支平衡并略有结余，**结余转入资本预算的收入项目。**

(二) 按政府预算编制的方法划分：基数预算和零基预算

### 1. 基数预算

定义：以上年度或基期的收支为基数，综合考虑预算年度各因素情况变化，确定一个增减调整比率，以测算预算年度有关收支指标，并据以编制预算的方法。

预算年度某项收支数额=上年度或基期该项收支的基数×(1±变化率%)

优点：简便易行。

缺点：缺乏科学性、合理性，主观随意性较大。

### 2. 零基预算

定义：在编制预算时对预算收支指标的安排，根据当年政府预算政策要求、财力状况和经济与社会事业发展需要重新核定，而**不考虑该指标以前年度收支的状况或基数。**

优点：不受以往年度收支的约束，预算编制有较大回旋余地，可充分发挥预算政策调控功能，**防止出现预算收支结构僵化和财政拖累。**

缺点：①某些预算收支项目在一定时期内具有刚性，如公债还本付息支出、公务员的工资福利支出等，不宜采用零基预算；②每年对所有的收支都进行审核，**工作量大。**

(三) 按政府预算编制的政策导向划分：投入预算和绩效预算

### 1. 投入预算

定义：严格遵守预算控制规则，**限制资金在不同预算项目间转移**，只能反映投入项目的用途和支出金额，不考虑支出的经济效果。

优点：有利于预算管理的规范化、制度化，也便于立法机关审议。

缺点：如果不重视产出，不能有效控制行政机构和人员膨胀，预算支出效率低下，这些规则的实际意义就会大打折扣。

### 2. 绩效预算

定义：绩效预算是这样一种预算，它提交所需资金的使用目的和目标，提议用来实现这些目标的项目成本、测量每个项目成绩和已完成工作情况的定量数据。

(四) 按政府预算编制的时间跨度划分：年度预算和多年预算

### 1. 年度预算

年度预算是指经法定程序认可而具有法律效力的预算计划组织收支实际经历的时间为一年，分为**历年制和跨历年制。**

### 2. 多年预算

多年预算一般是指在建立宏观经济预测的基础上的**多年期滚动的**预算计划。

考点四：中国全口径预算模式的选择

我国政府预算体系的改革目标是逐步建立起由**一般公共预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算、政府性基金预算**等构成的**全口径**预算体系。

### 1、一般公共预算与国有资本经营预算

一般公共预算	1. 以 <b>社会管理者的身份</b> 凭借政治权力 <b>取得税收收入</b> ，属于 <b>供给型预算</b> 。 2. <b>分配目的</b> 是为了满足社会公共需要。 3. <b>分配手段是凭借政治权力进行分配</b> ，具有 <b>强制性和无偿性</b> 。 4. 支出重点主要集中在 <b>政权建设、事业发展、公共投资以及收入分配调节</b> 四大领域。
国有资本经营预算	1. 国家以 <b>生产资料所有者身份</b> ，依据 <b>资产所有权</b> 依法取得国有资本收益，属于 <b>经营型预算</b> 。 2. 以 <b>国有资产的宏观经营并取得宏观经济效益</b> 为 <b>分配目的</b> 。 3. 按照收支平衡的原则编制，按照当年取得的国有资本收益确定支出规模， <b>以收定支，不列赤字</b> 。 4. 与一般公共预算相比，目前国有资本经营预算的 <b>收支规模还很小</b> 。范围仅包括自然垄断行业和一般竞争性领域的 <b>经营性企业的国有资产</b> 。

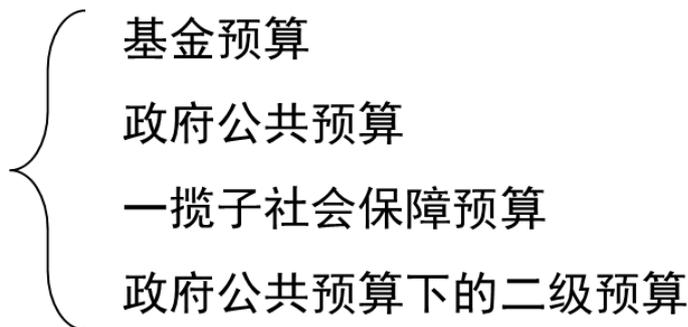
### 2、政府性基金预算

政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向**特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的**

资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算，是预算体系的重要组成部分。

#### 4. 社会保险基金预算（国际：社会保障预算）

### (1) 国际模式 (社会保障预算)



### (2) 我国的社会保险基金预算

建立原则：①依法建立，规范统一；②统筹编制，明确责任；③专项基金，专款专用；④相对独立，有机衔接；⑤收支平衡，留有结余。

## 第十一章 政府间财政关系

### 考点一、财政分权理论

#### 1. 公共物品和服务理论

社会成员对公共物品或服务的享用程度，要受到地理和空间等因素的影响，客观上要求中央政府和地方政府应各自承担起提供相应公共物品和服务的职责，所以有了全国性公共物品和服务与地方性公共物品和服务。而体现在财政管理体制上，就要求中央和地方财政实行分级、分权管理。

#### 2. 集权分权理论

中央政府是国家利益的代表者，地方政府是地方利益的代表者，因此需要处理政府的集权与分权问题。政治上的分权必然引发经济上的分权，即财政分权。

#### 3. 财政联邦主义

财政联邦主义为地方分权提供了强有力的理由：①地方政府比中央政府更了解其辖区民众的需求和效用；②地方政府是实现不同地区的人对公共物品和服务进行各自选择的机制。

#### 4. 俱乐部理论

俱乐部理论论证了地方政府的适当规模问题，即一个地方政府的规模，应该确定在拥挤成本（边际成本）正好等于由新成员承担税收份额所带来的边际收益这一点上。

### 考点二、政府间收入的划分

#### (一) 税收收入划分的原则

原则	划分标准	举例
效率原则	征税效率的高低	土地税或财产税→地方
适应原则	税基的宽窄	增值税→中央 房产税→地方
恰当原则	税收负担的分配是否公平	所得税→中央
经济利益原则	增进经济利益	增值税、消费税→中央

【记忆】“经济利益”要“适应”“恰当”的“效率”。

#### (二) 税收收入划分的方式

##### 1. 分割税额

先统一征税，然后再将税收收入的总额按照一定比例在中央与地方政府之间加以分割。如“总额分成”

##### 2. 分割税率

是按税源实行分率计征的方式，即由各级财政对同一课税对象按照不同的税率征收。

##### 3. 分割税种

按税种划分收入范围。

#### 4. 分割税制

分别设立中央税和地方税两个相互独立的税收制度和税收管理体系。

#### 5. 混合型

在现代经济社会条件下，通常采用混合型的税收分割方式。

##### (三) 税收收入划分的具体做法

中央政府	(1) 与稳定国民经济有关以及与收入再分配有关的税种； (2) 税基流动性大的税种； (3) 与自然资源有关的税种（如资源税），在地区间分布不均匀； (4) 进出口关税和其他收费	个人所得税、企业所得税、增值税、遗产赠与税、资源税、关税
地方政府	(1) 税基流动性小； (2) 税源分布广； (3) 与自然资源有关的税种，在地区间分布均匀	房产税、土地增值税

### 考点三、政府间转移支付

#### (一) 政府间转移支付的含义与特点

##### 1. 含义

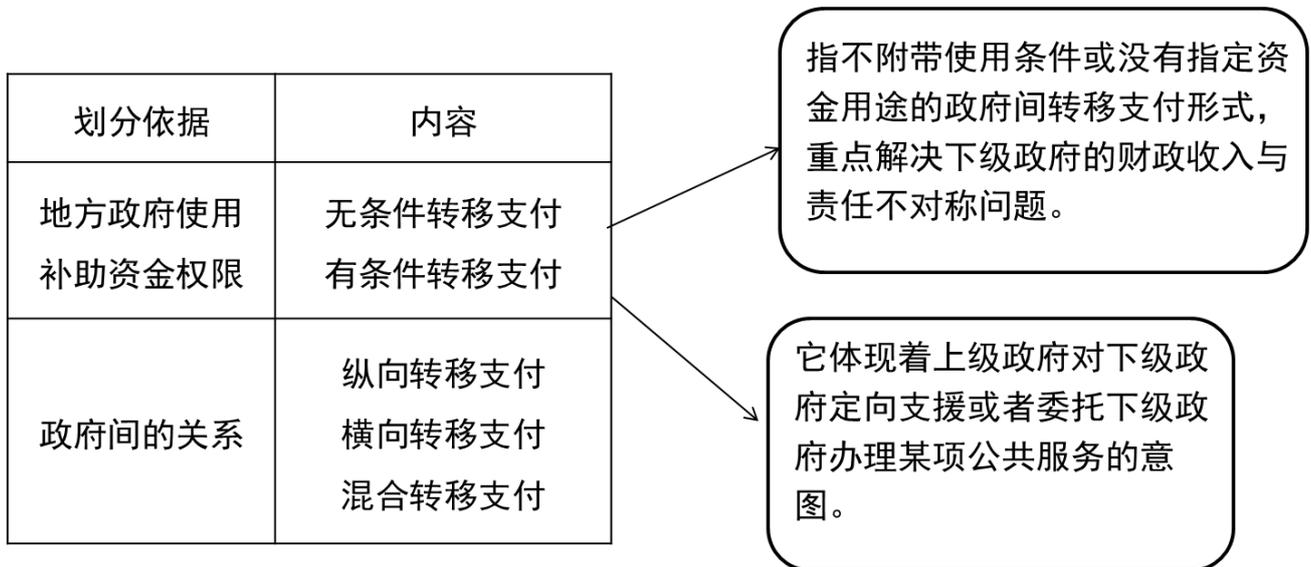
最早提出转移支付概念的是著名经济学家庇古。

政府间转移支付是指一个国家的各级政府彼此之间在既定的职责范围、支出责任和税收划分框架下所进行的财政资金的相互转移。它包括上级政府对下级政府的各项补助、下级政府向上级政府的上解收入、共享税的分配（纵向转移支付）以及发达地区对不发达地区的补助等（横向转移支付）。

##### 2. 特点

- (1) 政府间转移支付的范围只限于政府之间。
- (2) 政府间转移支付是无偿的支出。
- (3) 政府间转移支付并非政府的终极支出。

#### (二) 政府间转移支付的种类



## 第十二章 财政平衡与财政政策

### 考点一：财政平衡的含义

1. 含义：所谓财政平衡，是指财政收支之间的对比关系。

这种收支对比关系表现为三种情况：（1）收大于支，出现结余；（2）支大于收，出现赤字；（3）收支相等，出现数量上的绝对平衡。

一般来讲，财政收支略有结余或略有赤字，可以视作财政基本平衡或大体平衡。

2. 对财政支出需要的无限性与财政收入可能的有限性之间的矛盾，是财政收支不平衡的最主要原因。

3. 财政平衡的真正内涵是指：“收支平衡，略有结余”。

考点二：财政赤字的计算口径及分类

(一) 财政赤字的计算口径

	硬赤字	软赤字
定义	用债务收入弥补收支差额以后仍然存在的赤字	未经债务收入弥补的赤字
计算口径	财政赤字 = (经常收入 + 债务收入) - (经常支出 + 债务支出)	财政赤字 = 经常收入 - 经常支出
赤字弥补方式	向中央银行借款或透支	举债

(二) 财政赤字的分类

划分依据	分类内容
财政收支统计口径	硬赤字和软赤字
赤字的起因	主动赤字和被动赤字
赤字在财政年度出现时间	预算赤字 决算赤字
赤字和经济周期的关系	周期性赤字 充分就业赤字

【注意】在经济实现充分就业目标的前提下，存在的赤字称为充分就业赤字（结构性赤字）。周期性赤字是在经济未实现充分就业条件下所新增的赤字，周期性赤字的数额等于总赤字减去充分就业赤字。

考点三：财政赤字的弥补方式

增收减支	①通过增加财政收入减少财政支出来弥补财政赤字。 ②通常没有多大余地。
动用结余	①动用以前年度滚存的财政结余。 ②前提条件是财政必须有结余。
向中央银行透支或借款	①通过货币发行，凭空创造购买力来弥补赤字来弥补赤字；容易引发通货膨胀。 ②一般情况下，政府不会采取这种方法来弥补赤字。
发行公债	①通过发行公债为赤字融资，称为债务融资或赤字债务化。 ②是最为理想的弥补财政赤字的方法，也是世界各国弥补财政赤字的普遍做法。

考点四：财政政策

一、财政政策主体

财政政策的主体是指财政政策的制定者和执行者。财政政策的主体只能是各级政府，主要是中央政府。

二、财政政策的目标



三、财政政策工具

## 财政政策工具



### 1、政府预算——居核心地位

它能系统地、明显地反映政府财政政策的意图和目标，具有综合性、计划性和法律性等特点。

预算收支差额的三种情况

- (1) 收大于支的预算结余，可起到压缩需求的作用——紧缩性财政政策；
- (2) 支大于收的预算赤字，可起到扩张需求的作用——扩张性（积极的）财政政策；
- (3) 收支平衡，对总需求的净影响是中性的——中性财政政策。

### 2、税收

### 3、公债

### 4、政府投资

在市场经济条件下，政府投资的项目主要是指那些具有自然垄断特征、外部效应大、产业关联度高、具有示范和诱导作用的基础性产业、公共设施以及新兴的高科技主导产业。

### 5、公共支出

### 6、财政补贴

## 四、财政政策的类型与效应

(一) 按照政策作用的对象划分，可以分为宏观财政政策、中观财政政策和微观财政政策。

宏观财政政策（也称为经济稳定政策）：调节总供需

中观财政政策：调节产业结构

微观财政政策：调节经济个体的经济行为

(二) 按照对经济周期的调节作用，可以分为自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策。

**自动稳定的财政政策**，是指某些能够根据经济波动情况自动发生稳定作用的政策，无需借助外力即可直接产生调控作用。包括：**累进税制和转移支付制度**，也称为“自动稳定器”或者“内在稳定器”。

相机抉择的财政政策（斟酌使用的财政政策），是指政府有意识地运用财政政策来调节社会总供求。

(三) 根据在国民经济总量方面的不同功能，可以分为扩张性财政政策（即赤字政策）、紧缩性财政政策（即结余政策）和中性财政政策。

## 考点五：货币政策

### 一、货币政策的目标

物价稳定、充分就业、经济增长和国际收支平衡。

### 二、货币政策工具

一般性政策工具	法定存款准备金率（不宜经常使用）、再贴现率（可供经常使用）和公开市场业务（最经常使用、最为灵活、最为有效）
选择性政策工具	消费者信用控制、不动产信用控制、证券市场信用控制、优惠利率、预缴进口保证金。
直接信用控制	利率最高限、信用配额、流动性比率和直接干预。
间接信用指导	道义劝告、窗口指导

## 考点六：财政政策与货币政策的配合运用

“双松”政策	适用于在总需求严重不足、生产能力未得到充分利用的情况下。 可以刺激经济的增长，扩大就业，但配合不好会带来通货膨胀的风险。
“双紧”政策	适用于严重通货膨胀时期。 可以有效地抑制需求膨胀与通货膨胀，但如果控制力度过猛，容易导致经济衰退、失业增加。

紧的财政政策 + 松的货币政策	适用于总需求与总供给大体平衡，但消费偏旺而投资不足时。 可以在抑制通货膨胀的同时，保持经济的适度增长。但是如果货币政策过松，也很难制止通货膨胀。
松的财政政策 + 紧的货币政策	适用于总供给与总需求大体平衡，但投资过旺、消费不足时采用。 可以在保持经济适度增长的同时，尽可能地避免通货膨胀。但是如果长期使用，会积累起大量的财政赤字。