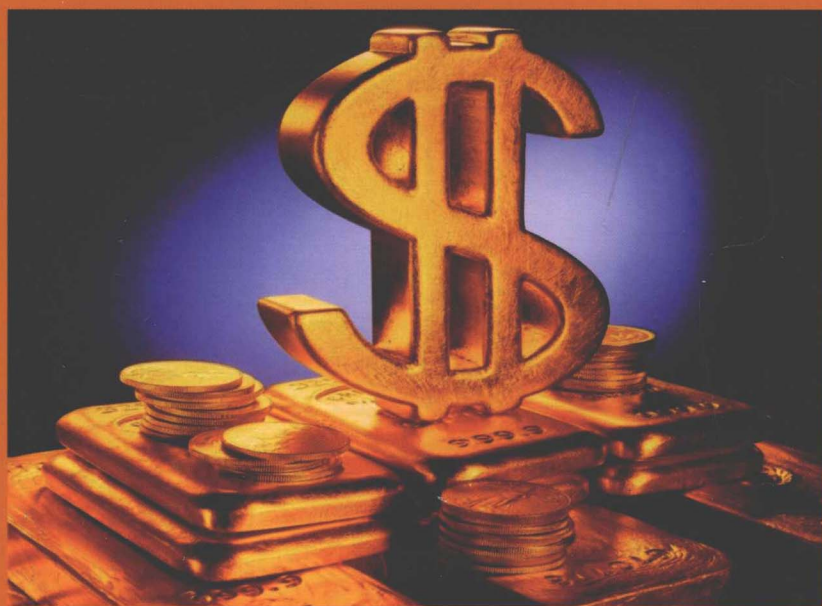


高职高专院校专用教材

GAOZHI GAOZHUAN YUANXIAO ZHUANYONG JIAOCAI

# 财政与金融



主编·唐敏

广西人民出版社

CAIZHENG YU JINRONG

高职高专院校专用教材

# 财 政 与 金 融

主 编 唐 敏

副主编 梁华廉 梁 华

编 委 潘小慧 苏艳梅

图书在版编目 (C I P) 数据

财政与金融/唐敏主编. —南宁: 广西人民出版社,  
2008.7  
ISBN 978-7-219-06287-6

I. 财… II. 唐… III. 财政金融—高等学校: 技术学校—  
教材 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 102749 号

策 划 王先明  
责任编辑 廖集玲

---

出版发行 广西人民出版社  
社 址 广西南宁市桂春路 6 号  
邮 编 530028  
网 址 <http://www.gxpph.cn>  
印 刷 广西南宁市社会福利印刷厂  
开 本 787mm×1092mm 1/16  
印 张 11  
字 数 250 千字  
版 次 2008 年 7 月 第 1 版  
印 次 2008 年 7 月 第 1 次印刷  
ISBN 978-7-219-06287-6/F·748  
定 价: 28.00 元

---

## 前 言

在社会主义市场经济体制下，财政与金融是国家宏观调控经济的两个最重要的工具。近年来，我国财政体制和金融体制作了一系列重大改革，财政与金融的理论和实务有很大的更新和扩展。

本书主要是针对高职高专财经类专业学生而编写的专业性教材，也可作为企业管理人员、市场营销人员和各行业需要了解财政金融知识者的参考书。本书注重理论和实践的结合，目的是为了帮助学生掌握财政与金融方面的基本理论和基本知识，了解我国财政与金融的改革实践。通过这门课程的学习，学生能较全面地了解财政与金融的基础理论和基本知识；熟悉我国现行的财政金融制度，掌握财政与金融的实务技能与方法，为将来从事财经工作或其他工作打下坚实的基础。

本书在编写过程中借鉴了大量的文献资料，在此表示感谢；同时由于编写仓促，不足之处，欢迎同行专家给予指正。

编者

2008年5月

# 目 录

<b>第一章 财政导论</b> .....	(1)
第一节 财政概述 .....	(1)
第二节 公共产品与公共财政 .....	(3)
第三节 财政职能 .....	(5)
<b>第二章 财政收入</b> .....	(13)
第一节 财政收入的分类与结构 .....	(13)
第二节 财政收入规模分析 .....	(15)
<b>第三章 税收与税收制度</b> .....	(19)
第一节 税收的性质和特征 .....	(19)
第二节 税制构成要素与税收分类 .....	(20)
第三节 我国现行的主要税种 .....	(23)
<b>第四章 财政支出</b> .....	(33)
第一节 财政支出概述 .....	(33)
第二节 财政支出规模及其影响因素 .....	(35)
第三节 财政支出效益分析 .....	(38)
第四节 购买性支出 .....	(41)
第五节 转移性支出 .....	(45)
<b>第五章 国债</b> .....	(51)
第一节 国债制度 .....	(51)
第二节 国债的规模与负担 .....	(56)
<b>第六章 财政管理体制</b> .....	(60)
第一节 财政管理体制概述 .....	(60)
第二节 财政管理体制的内容 .....	(62)
第三节 公共财政管理体制的构建 .....	(69)
第四节 预算外资金 .....	(72)
<b>第七章 金融导论</b> .....	(79)
第一节 金融和金融学的研究对象 .....	(79)
第二节 金融的产生和发展 .....	(83)
第三节 金融在国民经济中的作用 .....	(87)

<b>第八章 货币与货币制度</b> .....	(90)
第一节 货币的本质与形式.....	(90)
第二节 货币的职能与作用.....	(95)
第三节 货币本位制度 .....	(101)
第四节 我国的货币制度 .....	(106)
<b>第九章 信用、利息与利率</b> .....	(109)
第一节 信用概述 .....	(109)
第二节 信用基本形式 .....	(114)
第三节 信用制度体系 .....	(123)
第三节 利息与利率 .....	(129)
<b>第十章 金融市场</b> .....	(136)
第一节 金融市场概述 .....	(136)
第二节 金融工具 .....	(139)
第三节 国际金融市场 .....	(144)
<b>第十一章 金融机构概述</b> .....	(149)
第一节 金融机构 .....	(149)
第二节 金融机构体系 .....	(152)
第三节 国际金融机构 .....	(161)
第四节 金融机构的发展趋势 .....	(164)
<b>参考文献</b> .....	(170)

# 第一章 财政导论

## 第一节 财政概述

### 一、从财政现象谈起

在日常生活中常常可以遇到一些财政现象和财政问题，可以说，国民经济的各部门、各企事业单位甚至每个人都与财政有着密切的关系。

一个国家要想安全稳定，必须得有国防、军队、公安、司法上的开支；国民经济中的一些重要的公共设施的建设，像规模宏大的水库、电站、港口、铁路等都是国家投资兴建的；还有非生产部门，像机关、学校、科研单位、医院主要靠财政拨款来维持和发展。大学的贷学金和奖学金就是财政拨的款。为了维持国家各项庞大的开支，政府就要依法向企业、单位和公民征税，国有企业还要向国家上缴利润，当税收、利润不足以抵补开支时，国家还要向社会各界发行政府债券等等。以上这些都属财政现象。

从不同的渠道和不同的角度还可以触及一些财政问题：

比如：改革开放以来，经济发展了，为什么财政却连年出现巨额赤字？财政赤字与通货膨胀有什么关系？对经济会产生什么影响？为了筹建建设资金和弥补赤字，国家每年发行国债和向外国借款，这种状况将永远进行下去吗？公债的发行有没有数量的限制，等等。市场经济条件下，退休人员今后能不能得到国家的社会保障支出？尤其是在经济全球化的开放背景下，中国政府如何应对入世以后的各种挑战：如何依据 WTO 的规则来规范现行的财税制度；如何利用 WTO 中给予发展中国家的优惠条款保护本国经济发展。这些均属财政问题。

### 二、财政的概念

财政是为了满足社会公共需要，以国家为主体，强制地、无偿地参与社会产品分配的活动及其所形成的分配关系。可以简称为“以国家为主体的分配”。

财政是一个古老的经济范畴，中国古代称财政为“国用”、“国计”、“度支”、“理财”等，并把财政管理部门作为“大农会”、“大农司”。但在中文词汇中，财政一词的出现却只有百年的历史，据考证，清朝光绪二十四年，即 1898 年，在戊戌变法诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文，这是政府文件中最初起用“财政”一词。当时“财政”一词的使用，是维新派在西洋文化思想的影响下，间接从日本“进口”的，而日本则是来自英文的“Public Finance”一词。孙中山在辛亥革命时期宣传三民主义，曾多次应用“财政”一词，强调财政改革。民国政府成立时，主管国家收支的机构命名为“财政部”。西方国家相应的机构英文为“Treasury”，其本意是金库或国库，在我国也译为“财政部”。

要了解财政概念，还得从财政特征入手。财政的特征可以从以下几个方面进行分析。

### （一）财政分配的主体是国家或政府

财政不是从来就有的，它是人类社会发展到一定历史阶段而产生的一种特定的经济现象。原始社会没有国家，也就没有财政。到了原始社会末期，在私有制和阶级出现以后产生了国家，国家产生后，要行使职能，就要消耗一定的物质资料，而它本身并不是物质资料的生产者，为了满足需要就必须凭借政治权力无偿地分配和占有有一部分社会产品，这种特殊的分配行为就是财政。

### （二）财政分配对象是社会产品，而且主要是剩余产品

原始社会生产出来的产品全部消费掉了，没有剩余，只存在一般的平均分配。原始社会末期，由于生产力的发展，产品出现了剩余，剩余产品的增加是私有制、阶级和国家产生的基础。这就使财政从一般产品分配中独立出来，专门为国家行使职能提供物质基础。需要指出的是，财政分配既不是社会产品的全部，也不是剩余产品的全部，只是其中的一部分。财政收入中既包括剩余产品价值  $M$ ，又包括劳动者报酬收入  $V$  部分，在我国（1985 年以前）还包含一部分折旧基金  $C$  部分。

### （三）财政分配目的是满足社会公共需要

财政分配目的是保证国家实现职能的需要，这种需要属于社会公共需要。

#### 1. 社会公共需要的含义和特征。

人类社会的需要尽管有多种多样，但从最终需要来看无非有两大类：私人需要和社会公共需要。在现代市场经济条件下，由市场提供私人物品用于满足私人个别需要，由代表政府的公共部门提供公共物品用于满足社会公共需要。那么，什么是社会公共需要呢？社会公共需要是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。

社会公共需要区别于微观经济主体（个人、企业和单位等）的个别需要，具有以下几个方面的特征：

第一，社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要，它不是普通意义上人人有份的个人需要或个别需要的数学加总，而是就整个社会而言的，具有不可分割性，必须由政府集中组织来满足。

第二，社会公共需要是每一个社会成员可以无差别共同享用的需要，一社会成员享用并不排斥其他社会成员享用。

第三，社会成员在满足公共需要是也要付出代价，但其规则不是等价交换，付出与所得是不对称的。

第四，满足社会公共需要的物质手段只能是来自社会产品的剩余部分。

#### 2. 社会公共需要包括的范围和内容。

第一，保证执行国家职能的需要。包括执行政权职能和社会职能的需要。

第二，半社会公共需要。即介于公共需要与私人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要，其中一部分或大部分也要由国家集中分配来满足。例如：大学教育。这种需要并非全体成员都可以享用（名额的限制），进入大学学习具有竞争性和排他性，并且还要对享受人员索取一定的费用。从这点看，大学教育具有个人需要的特征，但由于大



学教育是为国家培养高级人才的，所以在许多国家尤其社会主义国家都是由政府出资兴办的。享受大学教育的人员，只需付一小部分费用，这种需要具有公共的性质。西方资本主义国家的公立大学也是如此。另外，像抚恤、救济、社会保险、价格补贴等也属于这类需要。

第三，大型公共设施和基础产业的投资需要。如邮电、通信、民航、铁路以及市政建设，这些产品在使用上具有共同性的特点，不可能被单个企业独占，具有公共产品的特征，社会主义国家这部分建设由政府出资，即使在资本主义国家，某个企业集团也负担不起，大部分仍然由政府投资兴建。

## 第二节 公共产品与公共财政

市场经济条件下的财政除了满足政府政治职能的需要，还要满足政府经济职能和社会职能的需要，即满足社会公共需要，所以，市场经济条件下的财政也被称为“公共财政”。

公共财政的理论基础是“公共产品”、“市场失灵”及政府干预市场的理论。

### 一、公共产品

公共产品是和私人产品相对应的。人类社会需要各式各样的商品和服务，由于存在市场失灵，有些商品和服务市场不能提供，或不适于由市场提供，则必须由政府系统通过本身的特殊运行机制来提供。因此，人类社会需要的各式各样的商品和服务，依据需要主体和供给渠道的不同，可以分为两大类：公共产品和私人产品。由市场供给用来满足个人需要的商品和服务称为私人产品，由国家机关和政府部门——公共部门提供用来满足社会公共需要的商品和服务称为公共产品。

区分或辨别公共产品和私人产品通常应用两个基本标准：一是排他性和非排他性；二是竞争性和非竞争性。

#### （一）公共产品的特点：非排他性、非竞争性

非排他性指只需支付少量费用，甚至不需付费就能消费该物品，如国防、防洪，由于技术上不可行或经济上不可行，要排除他人享用是困难的。非竞争性指增加一个消费者不会减少任何个人对该物品的消费量；或当一种商品在增加一个消费者时，其边际成本等于零或非常低，如不拥挤的桥梁，非满载的火车。

#### （二）私人产品的特点：排他性、竞争性

排他性指个人被排除在消费某种产品的利益之外，当消费者为私人产品付费之后，其他人就不能享用此种产品或劳务所带来的利益，其他人必须付费，并且支付足额的费用才能消费该物品。竞争性指增加一个消费者会导致生产成本的增加。

一个物品在消费上具有非竞争性，不一定保证它有非排他性，如火车、桥梁加一扇门，就具有排他性。私人产品在所有权上的排他性，能够在财产权上明确只属于我而不属于他，这一性质，保证了私人产品的所有者有权对私人产品索取价格；在消费上的竞争性，该物品不能公共消费，这一性质，保证了私人产品的所有者有可能向私人品的消

费者单独索取价格。私人产品在产权上与消费中都是可以分割的，因而可以通过价格机制在个人之间进行交易。

有些物品兼备公共产品与私人产品的特征，因而称之为混合物品或准公共产品。它具有非排他性和竞争性、排他性和非竞争性的物品公共资源是一种非排他性的物品，它们在消费上具有竞争性，如草原、石油，不是纯粹的公共产品。排他性和非竞争性产品，如电影院、足球赛、不拥挤的路和桥等。

## 二、市场失灵与政府干预

所谓市场失灵，就是说完全依靠市场机制的作用，无法达到社会福利的最佳状态。它主要包括两重含义：其一是单靠市场机制不能达到优化社会资源配置的目的；其二是对那些以社会目标为主的活动市场无能为力。

既然市场存在失灵状况，经济的运行不能完全依靠市场机制的自发作用，客观上就需要政府的干预和调控，这样，政府的介入和干预就有了其必要性和合理性。而财政正是政府干预和调控的主要工具。

市场失灵表现在许多方面，主要有：

### （一）公共产品

纯公共产品市场无法提供。这是由其非排他性和非竞争性特点决定的。准公共产品或混合产品市场也不能充分有效地提供。这主要因为混合物品亦都是有一定程度的非竞争性和一些程度的非排他性。

### （二）外部效应

外部效应实际上是指某些个人或企业的经济行为影响了其他个人或企业，但却没有为此承担相应的成本费用或没有获得应有的报酬。外部效应可分为正外部效应和负外部效应两种。正外部效应是指产品或服务给所有者以外的其他人带来了利益和好处，而所有者却没有得到应有的报酬补偿，如上游水库下游可以受益。负外部效应是指产品或服务给所有者以外的其他人带来了损害，但却未给受害者应有的补偿，如造纸厂对河流造成污染。

在存在外部效应的情况下，由于成本与收益不对称，如果由市场主体通过市场竞争来满足社会需求，将对国民经济的健康发展造成不利影响当出现外部效应时也要求政府干预，以实现经济主体外溢的补偿和外部成本的内在化。

### （三）垄断

垄断是指一个或少数企业独占市场。即生产集中于一个或少数企业，市场价格及生产量也由一个或少数企业所控制。在自然垄断行业（如电话、供水、供电等）中，存在规模经济要求与保持合理的价格、利润水平的矛盾，市场无法解决，需要政府干预。为了对付垄断，政府可以实行公共管制，或在垄断部门建立公共生产，并从效率和社会福利角度规定价格。

### （四）信息不充分

竞争性市场的生产者和消费者都要求有充分的信息，生产者要知道消费者需要什么、需要多少以及需求瞬息万变的变化，消费者要知道产品的品种、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，生产者和消费者的生产、销售、购买都

属于个人行为，都不可能掌握必要的信息。政府提供充分的信息，是一种社会性服务，也属于一种公共物品。

#### （五）收入分配不公

市场也只能解决社会资源的配置问题，无法解决由市场机制导致的在收入初次分配中所形成的分配不公、贫富差距加剧问题。这是市场失灵的一个重要表现。

#### （六）经济波动与失衡

市场机制的自发作用具有盲目性，从而不可避免地造成失业，通货膨胀和经济波动。

由于市场固有的缺陷，因此，市场运行的结果经常会偏离资源配置、收入分配、机关年纪稳定与发展的理想状态。要弥补市场失灵只能依靠政府的活动，政府对市场进行干预的手段主要有三种：

##### 1. 行政法律手段。

包括制定规制市场和经济主体行为的法规，规范市场行为；制定发展战略和规划，引导和调节经济运行；直接采取行政手段。

##### 2. 组织公共生产。

公共生产是指由政府出资（即由预算拨款）兴办的所有权归政府所有的工商企业和单位。按广义的生产概念，既包括生产有形产品、服务的工商企业，也包括提供无形产品和服务的部门、单位，如医院、学校、文艺团体以及政府机关和国防部门。

##### 3. 财政手段。

财政手段是以税收、收费、国债等形式募集收入，又通过投资、公共支出、补贴等形式形成支出，并通过财政政策调节经济的运行。

市场失灵需要政府干预，但政府干预也并非总是有效的，政府机制同样存在缺陷和干预失效问题。由于二战后一段时期内一些西方国家政府对经济过度干预造成的不良后果，目前在西方理论界，政府失效是比市场失效更受关注的一个问题。

政府失效的主要表现，一是政府干预未达到预期的目标；二是虽然达到了干预的目标，但成本太高，造成了资源的浪费；三是未达到干预目标或虽实现了干预目标，同时又产生了未预料到的副作用。

### 第三节 财政职能

所谓财政职能，就是财政所固有的功能或潜在能力。政府职能规定着财政职能的范围，财政职能是政府实现职能的财力保证。政府各项职能都必须借助于财政职能的履行才能完成。在市场经济条件下，政府职责的基本领域，是在维护国家机器正常运转的前提下，满足通过市场机制满足不了或满足不好的社会公共需要。一方面要使市场对资源配置起基础性作用，另一方面，政府必须对市场配置的“缺陷”进行调节和弥补。据此，财政职能可以归结为三个方面：资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能。

#### 一、资源配置职能

资源配置是指为满足人们的需要，将有限的资源在各种可能的用途间进行分配和组

合，并形成一定的资产结构、产业结构、技术结构、消费结构和地区结构。

在市场经济条件下，资源的主要配置者是市场，市场机制在资源配置中起着基础性作用。但是，市场并不是完美无缺的，完全竞争条件难以满足，概括起来主要有两个方面：一是在有些领域市场配置无法起作用。因为在市场经济条件下，由于受利益机制的驱动，生产要素一般会流向投资少、见效快、获利丰的领域，而一些投资大、风险高、见效慢的基础产业和社会公益事业则无人问津，行政、国防、司法、公安、外交等纯公共活动则根本无法由市场来安排。二是在有些领域市场配置效果不理想。市场配置有一定的盲目性，经济活动主体由于受微观经济利益目标所驱动，往往追求自身眼前的最大利益，产生“短期行为”。有时还会不惜牺牲或损坏他人、集体和国家的利益，如经济垄断、污染排放、资源掠夺性开采，这都会影响资源的合理配置和有效使用。市场机制的缺陷，表明了单凭市场这只“看不见的手”来组织调节经济是难以达到资源充分利用的。因此，在市场经济条件下，需要国家从社会的整体利益出发，运用财政配置等手段，以“市场失灵”的领域为限，提供市场无法提供的公共商品、混合商品。

财政资源配置职能的实现机制和手段主要有：

#### 1. 促进要素市场的建设和发展，推动生产要素在区域间的合理流动。

完全竞争市场要求生产要素能够充分流动。在市场经济中，生产要素在价格机制调节下，往往由利润低的地区流向利润高的地区，从落后地区向发达地区流动。这造成一些地区资源过剩，而另外一些地区资源短缺。由于边际效益递减，在其他条件相同的情况下，这些过剩资源在发达地区的边际产出水平和社会效益低于在落后地区的边际产出水平和社会效益。对此，财政可以通过转移支付制度和区域性的税收优惠政策，完善基础设施，提供信息服务，引导生产要素从发达地区向落后地区流动，使一部分地区的经济得到“政策倾斜”而加快发展，实现经济均衡发展的目标。政府财政还可以通过加强制度建设，消除地方封锁和地方保护，促进生产要素在全社会合理流动，实现资源配置的优化。

#### 2. 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。

财政通过调整投资结构，形成新的生产能力，可以实现优化产业结构的目标。因为产业结构是由投资结构形成的，增加对某种产业的投资就会加快该产业的发展；反之，则延缓其发展。调整国家预算支出中的投资结构，例如增加能源、交通和原材料等基础产业和基础设施方面的投资，可以起到优化产业结构的作用。在财政支出方面，中央政府的“重点建设”投资是调整总体结构和生产力布局的重要手段。如交通、能源等基础产业项目的资金和技术的“门槛”很高，如果以分散的小项目上马，还会产生严重的规模不经济，因此特别需要政府的产业政策指导和集中性资金支持。

除了直接的政府投资，还可利用财政税收政策引导企业投资方向，在国民经济中扶持短线、抑制长线，并促进新兴带头产业的发展。在市场经济中，政府对经济结构的调控，侧重于运用财政手段。政府通过“区别对待”不同的产业、行业或产品，超越市场利润率的一般调节，把宏观的、总体的、长远的效益作为首要目标，来实现经济结构的优化。一些税种的设置（如消费税等）和规范化的税收减免、税率区别对待政策等，可以发挥扶持或抑制某些产品、产业发展的作用。例如，通过对长、短线生产部门规定不

同的税率，确定不同的折旧率等，可以起到对不同部门投资的奖限作用，从而引导投资方向。有外部经济性的项目，企业受益可能不多而社会受益很大，政府可通过财政支出来兴办或提供财政补贴；有外部不经济的项目，企业利润可能很高而对社会无益甚至有害，政府可通过税收加以限制。如对造成污染的企业课以重税，以弥补对环境破坏带来的机会成本。

### 3. 提供公共商品。

市场无法有效提供公共商品，提供公共商品是政府的基本职责。但公共商品的生产需要占用和耗费资源，政府一般以税收等形式筹措资金，从而决定了社会资源在政府部门和非政府部门之间的分配。政府支配使用的资源应保持适度的水平，符合优化资源配置的要求。这是因为财政资源配置的总量及结构，影响着国民经济的总量及结构。财政配置的资源数量过大，则对市场配置产生排挤效应，造成市场配置不足，公共商品过剩，降低社会资源配置的总体效率。财政配置资源数量不足，则难以有效地弥补市场资源配置的缺陷，无法提供足够的公共商品，同样会降低社会资源配置的总体效率。因此，财政对资源的配置要以不损害市场机制和秩序为原则。

财政资源配置职能的发挥，要经过一定的政治程序，通过公共选择来决定政府在一定时期支配资源的规模。

## 【案例 1-1】中国西部大开发战略

### 一、背景

中国西部由西南五省区市（四川、云南、贵州、西藏、重庆）、西北五省区（陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏）和内蒙古、广西以及湖南的湘西、湖北的恩施两个土家族苗族自治州组成。西部地区的这一定义，被称为“10+2+2”。

中国西部自然条件恶劣，水土流失面积占全国的 80%以上，荒漠化面积占全国的 90%以上，但有着极为丰富的自然资源。水、风力、太阳能、地热、土地、旅游资源及矿藏资源更是得天独厚，是中国持续发展的重要支柱。西部地区自然资源配置极不均衡，各地的条件差异很大。在人力资源方面，1999 年末，西部地区总人口约 3.65 亿，约占全国总人口的 29%。其中农牧业人口多，贫困人口比重大，受教育的程度低，劳动力价格低；国家重点扶贫县 307 个，占全国总数的 50%以上。由于乡镇企业不发达，就业的压力也很大。

由于地区差距的扩大，东西部经济环境截然不同，使得环境较差的西部优势资源得不到开发，也使得经济相对发达的东部失去了西部这个强有力的依托。这个差距扩大的过程在一定程度上也会影响到民族的凝聚力，影响国民经济的持续、稳定、健康发展，影响了统一大市场的发育。

### 二、战略思想及政策措施

#### （一）战略思想出台

根据中国区域经济发展不平衡的国情以及东部的经济发展优势，邓小平于 1988 年提出了“两个大局”的战略思想：一是东部沿海地区要充分利用有利条件，较快地先发展起来，中西部地区要顾全这个大局。二是当发展到一定时期，就要拿出更多的力量帮

助中西部地区加快发展，东部沿海地区也要服从这个大局。

1999年6月拉开了西部大开的序幕，这是新中国成立以来的第三次“西进”。1999年6月17日，江泽民在西北五省区国有企业改革发展座谈会上强调要“抓住世纪之交历史机遇，加快西部地区开发步伐”，并提出了加快西部地区开发的总的原则，即“把加快西部经济社会发展同保持政治社会稳定、加强民族团结结合起来，把西部发展同实现全国第三步发展战略目标结合起来，在国家财力稳定增长的前提下，通过转移支付，逐步加大对西部地区的支持力度；在充分调动西部地区自身积极性的基础上，通过政策引导，吸引国内外资金、技术、人才等投入开发，有目标、分阶段地推进西部地区人口、资源、环境与经济社会的协调发展”。

## (二)初期的主要政策措施

为了加快西部地区改革和扩大对内对外开放步伐，国家首先把西部大开发纳入整个国民经济发展的战略来考虑，把允许开展试点的开放领域和试点项目，原则上在东中西部同时进行。同时，针对西部经济的特点，采取了特定的政策措施。

### 1. 鼓励外商投资政策。

西部开发鼓励东部地区的外商投资企业到中西部地区再投资；允许沿海地区外商投资企业到中西部地区承包经营管理外资企业和内资企业；外商投资企业到中西部地区再投资项目，凡外资比例超过25%的，均可享受外商投资企业相应待遇。国家还出台了政策，扩大地方外资项目审批权，规定凡鼓励类且不需要国家综合平衡的外商投资项目，均由省级人民政府审批，报国家计委、国家经贸委、外经贸部备案。

### 2. 向中西部地区投资的税收优惠政策。

从2000年1月1日起，国家税务总局对设在中国中西部地区的国家鼓励类外商投资企业，在现行税收优惠政策执行期满后的3年内，按减15%的税率征收企业所得税。在税收优惠期间，企业同时被确认为产品出口企业且当年出口产值达到总产值70%以上的，可减半征收企业所得税，但减半后的税率不得低于10%。

2000年10月，国务院发出《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》，出台了实施西部大开发的若干政策措施，进一步扩大西部地区税收优惠政策范围。通知规定，对设在西部地区鼓励类产业的内资企业和外商投资企业，在一定期限内，减按15%的税率征收企业所得税。民族自治地方的企业经省级人民政府批准，可以定期减征或免征企业所得税。对在西部地区新办交通、电力、水利、邮政、广播电视等企业，企业所得税实行两年免征、三年减半征收。对为保护生态环境，退耕还生态林、草产出的农业特产收入，在10年内免征农业特产税。对西部地区公路国道、省道建设用地比照铁路、民航用地免征耕地占用税，其他公路建设用地是否免征耕地占用税，由省、自治区和直辖市人民政府决定。对西部地区内资鼓励类产业、外商投资鼓励类产业及优势产业的项目在投资总额内进口自用先进技术设备，除国家规定不予免税的商品外，免征关税和进口环节增值税。对西部地区实行更加优惠的边境贸易政策，在出口退税、进出口商品经营范围、进出口商品配额等方面，放宽限制。

### 3. 投资倾斜政策。

2000年10月，中央发表的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计

划的建议》提出，国家实行重点支持西部大开发的政策措施，加快西部地区基础设施建设，抓好一批交通、水利、通信、电网及城市基础设施等重大工程，实施“西气东输”、“西电东送”。中央确定重庆和西安作为西南和西北地区的主要发展“龙头”，西安将集中电子等高科技发展，重庆则集中工业及基础设施。

在随后国务院发出的《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》中指出，要加大西部地区建设资金投入力度，提高中央财政性建设资金用于西部地区的比例。对国家新安排的西部地区重大基础设施项目，其投资主要由中央财政性建设资金、其他专项建设资金、银行贷款和利用外资解决，不留资金缺口。中央将采取多种方式，筹集西部开发的专项资金。

2000年10月国土资源部日前提出了西部地区建设供地原则，根据西部大开发的需要和国家产业政策，制定了《西部大开发国土资源开发利用规划纲要》，明确规定将优先安排交通干线、机场能源、水利等项目用地。

#### 4. 发展科技教育和吸引培养人才的政策。

2000年年初，国家安排6亿元国债用于加强西部地区85所高校的基础设施建设，建设规模超过100万平方米，预计可使高校人才培养能力增加10%左右。国家制定了“西部人才资源开发计划”，主要包括鼓励与吸引科技管理人才参加西部地区的经济建设。以大幅度减免税等优惠政策，鼓励、吸引东部地区人才带项目到西部投资创业，鼓励东部企业到西部投资建设和经营管理。

#### 5. 价格政策。

2000年8月31日，国家计委出台新政策，运用价格杠杆促进西部开发。其主要内容：

整顿价格秩序，规范价格行为，清理国家机关及其所属事业单位的收费，取消不合理的收费项目，降低过高的收费标准，取缔非法收费，降低进入西部市场成本，提高西部地区的竞争力。清理涉及高新技术成果产业化的各种收费，制定促进高新技术发展的价格政策，吸引高技术产业向西部发展。进一步下放主要涉及西部地方的多项价格管理权限，其中包括部分铁路运价、部分航空支线浮动票价、部分轿车定价、部分药品价格及十个国家级旅游参观点门票定价。

#### 6. 农业发展政策。

2000年10月，国家农发办制定出台支持西部农业大开发的资金投入政策，今后每年中央财政在新增的农发资金中对西部地区的投入增加将高于全国平均水平，适当降低西部地区农业综合开发政策资金的地方配套比例，适当增加西部地区农业综合开发无偿资金投入比重。国家还将通过继续争取利用外资等形式，多层次、多渠道筹集资金，加大西部地区农业综合开发的投入力度。

#### 7. 加大对西部地区特别是少数民族地区财政转移支付力度。

在农业、社会保障、教育、科技、卫生、计划生育、文化、环保等专项补助资金的分配方面，向西部地区倾斜。中央财政扶贫资金的安排，重点用于西部贫困地区。对国家批准实施的退耕还林还草、天然林保护、防沙治沙工程所需的粮食、种苗补助资金及现金补助，主要由中央财政支付。

#### 8. 信贷倾斜政策。

支持西部大开发将成为国家开发银行在今后一段时间信贷工作的重点。2000年1月，国家开发银行成立了兰州分行，业务覆盖甘肃、青海、宁夏两省一区，直接服务西部开发。

### 三、点评

其一，本案例主要展现了政府为实现资源配置职能过程中所采取的具体政策。

其二，要加快研究制定西部地区开发和发展的有关法律。中国政府在地区政策上已经明确提出了地区经济协调发展战略，并制定了一系列相应的政策措施。但是，作为一个完整的地区政策体系而言，目前在区域开发和发展的立法方面还是空白，同西部地区的开发和发展还很不适应。

其三，出台西部地区税收优惠政策应慎重。过多的税收优惠政策，降低了税制的严肃性，使国内税负不平等，不利于公平竞争，加大了企业逃税的可能性。还应考虑到中国加入世界贸易组织以后有关税收优惠政策的可行性。

其四，西部大开发的重点，既要从西部地区的实际出发，又要从全国生产力的布局、配置和所要解决的问题出发，还要从经济全球化的大环境出发，重点似应考虑为：以可供利用的资源为基础，沿着科技密集型和劳动密集型两个方向发展，以缓解就业的压力。

### 四、收入分配职能

收入分配是指国民经济在一定时期内创造的国民收入，按一定的方式在政府、企业和居民个人之间的分割。国民收入分配形成流量的收入分配格局和存量的财产分配格局。

收入分配的理想目标，即实现公平分配。公平分配包括经济公平和社会公平两个方面。其中，经济公平是要求各经济主体获取收入的机会均等，等质等量的要素投入应获得等量的收入，所以，经济公平是在平等竞争的环境下由等价交换来实现的，是市场经济的内在要求。社会公平则要求将收入差距维持在一定阶段上社会各阶层所能接受的合理范围内，所以，社会公平不是收入的均等，其标准要受到人们的经济承受力、心理承受力、政治经济大环境等多种因素的影响。财政的收入分配职能就是要求财政运用多种方式，参与国民收入的分配和调节，以期达到收入分配的经济公平和社会公平。

在市场经济中，影响收入分配的因素主要有两个，一是个人或经济主体拥有的要素（如劳动力、资本、自然资源）的数量，又称为资本禀赋，资本禀赋取决于先天继承和后天积累；二是这些生产要素在市场上的价格。如凭借劳动力的投入获得工资，凭借资本的投入获得利润，凭借土地的投入获得地租等。

市场机制形成的分配格局不能令人满意，在市场竞争中，有许多不公平的因素影响市场机制决定的分配格局。由于要素拥有水平和市场价格水平存在极大的差异，劳动所得和资本所得之间及其内部会产生很大的差别。例如，人们的出生是无法选择的，但出生地、家庭的贫富影响到个人今后的教育及择业机会，以及他在市场体系中可以获得的收入。人们也存在天分上的差异，有的甚至天生残疾，根本无法向市场体系提供劳动，



因而也无法从市场体系中获得收入。可见，在市场体系中，每个人获取收入的机会也不是均等的，收入的过分悬殊被社会认为不公平。这种不公平任其发展，会给社会经济带来危害，出现政治性和社会性的严重后果。因此，政府必须出面进行干预，调整市场机制所形成的收入分配状况，缓解收入分配上的不平等，改善特定群体如贫困者、青少年或老年人的相对状况，维护社会的稳定和整体、长远的利益。

财政实现收入分配职能的机制和手段主要有：

通过税收对收入水平进行调节，如通过征收个人所得税、社会保障税，把资金从那些较富裕的人们手里征集起来，缩小个人收入之间的差距；通过征收财产税、遗产税和赠与税调节财产分配状态等。

通过转移支出，如社会保障支出、救济支出、补贴等，改善低收入阶层居民、丧失劳动能力的居民及其子女的生活、保健或教育状况，提高或维持其实际收入与福利水平，维护社会的安定。

完善社会福利制度。国家兴建公共福利设施、开展社会服务以及举办种种福利事业，增进社会成员利益，改善国民的物质文化生活，为广大群众提供生活质量保障，这也使低收入者的实际收入增加，个人收入差距缩小。

建立统一的劳动力市场，促进城乡之间和地区之间人口的合理流动。实际上，打破人口流动壁垒，使劳动者可以通过“以足投票”获得最大效用，是最大限度地调动其劳动积极性，遏制城乡差距和地区差距进一步扩大的有效途径。

#### 四、经济稳定与发展职能

经济稳定是宏观经济运行的一种理想状态，包括充分就业、物价稳定和国际收支平衡多重含义。充分就业是指有工作能力且愿意工作的劳动者能够找到工作。物价稳定是指物价总水平的基本稳定。政策的制定者并不关心价格水平本身，他们关心的是价格水平的变动，因为影响人们生活水平的并不是价格水平，而是价格水平变动所发生的经济调整。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项目的收支合计大体保持平衡。在开放的经济条件下，国际收支平衡是经济稳定的一个重要标志。

经济发展与经济增长是不同的概念。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。发展比增长的含义要广。它不仅意味着产出的增长还包括随着产出增长而带来的产出与收入结构的变化，以及经济条件、政治条件和文化条件的变化。

经济稳定与发展目标的实现，至少应解决好三个层面的问题。一是总量平衡问题。二是结构的协调与高级化问题。结构问题是指经济结构特别是产业结构的协调和高级化。一方面要求不存在发展明显滞后的产业，以免出现制约经济增长的产业“瓶颈”，另一方面新兴产业的发展能有效带动产业结构的升级换代，以增强经济增长的活力。对于像中国这样的大国经济而言，还存在着区域经济的平衡问题，保证地区结构的平衡也就非常重要。三是环境优化问题。文教事业发展与科技水平的提高、国内稳定的社会秩序、国际关系的协调与安全的国防、良好的生态环境等既是社会福利水平高低和经济发展的题中之义，又是经济稳定与可持续发展所必须具备的条件。

财政经济稳定与发展职能实现机制和手段主要有：