

现代 财政 与 金融

主编

孙良辰

安月兴

XIANDAI
CAIZHENG
YU
JINRONG



警官教育出版社

现代财政与金融

主 编 孙良辰 安月兴
副主编 杨 丽 张庆丰
王领军 高 静

警官教育出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

现代财政与金融/孙良辰主编. - 北京: 警官教育出版社,
1999

ISBN 7-81062-189-0

I. 现… II. 孙… III. 财政金融-概论 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 36095 号

现 代 财 政 与 金 融

XIANDAI CAIZHENG YU JINRONG

孙良辰 安丹兴 主编

出版发行: 警官教育出版社

地 址: 北京市西城区本槐地南里公安大学 368 信箱

经 销: 新华书店

邮政编码: 100038

印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 1999 年 12 月第 1 版

印 次: 1999 年 12 月第 1 次

印 张: 11.875

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米

字 数: 298 千字

印 数: 0001 册 - 5000 册

ISBN 7-81062-189-0/G·84

定 价: 18.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 63274348

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

目 录

第一章 市场经济与政府财政	(1)
第一节 混合经济中的市场和政府	(1)
第二节 什么是财政	(3)
第三节 市场失灵和政府财政	(8)
第四节 财政的经济职能	(13)
第二章 政府财政支出	(19)
第一节 财政支出理论	(19)
第二节 购买性支出	(33)
第三节 转移性支出	(42)
第三章 税收原理	(47)
第一节 财政收入的构成	(47)
第二节 税收的一般概念	(52)
第三节 税收原则	(61)
第四节 税负的转嫁与归宿	(66)
第五节 税制结构	(70)
第四章 我国现行的税收制度	(74)
第一节 新中国税收制度的演变	(74)
第二节 商品课税制度	(75)
第三节 所得课税制度	(83)
第四节 其它税收	(96)
第五章 国 债	(99)
第一节 国债概述	(99)

第二节	国债发行·····	(109)
第三节	国债的流通·····	(115)
第四节	国债的管理·····	(122)
第六章	国家预算和政府间的财政关系·····	(126)
第一节	国家预算·····	(126)
第二节	国家预算的编制、执行和决算·····	(130)
第三节	政府间的财政关系·····	(136)
第四节	我国中央财政与地方财政关系·····	(144)
第七章	货 币·····	(150)
第一节	货币的定义和功能·····	(150)
第二节	货币供应量·····	(162)
第三节	货币需求·····	(168)
第四节	货币均衡与通货膨胀·····	(172)
第八章	金融市场·····	(183)
第一节	金融市场概述·····	(183)
第二节	金融工具·····	(189)
第三节	货币市场·····	(192)
第四节	资本市场·····	(197)
第五节	衍生产品市场·····	(206)
第九章	利 率·····	(210)
第一节	利息与利率·····	(210)
第二节	利率的决定·····	(218)
第三节	利率的期限结构·····	(228)
第十章	金融中介机构·····	(233)
第一节	金融中介机构体系的构成·····	(233)
第二节	商业银行·····	(256)

第三节	投资银行·····	(274)
第四节	共同基金·····	(280)
第五节	保险公司·····	(288)
第十一章	中央银行·····	(294)
第一节	中央银行概述·····	(294)
第二节	中央银行与货币供给·····	(302)
第三节	中央银行与金融监管·····	(307)
第四节	中央银行的独立性·····	(317)
第十二章	国际金融·····	(322)
第一节	国际收支·····	(322)
第二节	外汇和汇率·····	(337)
第三节	国际货币体系·····	(344)
第十三章	财政政策和货币政策·····	(352)
第一节	宏观经济政策——目标与工具·····	(352)
第二节	IS—LM 模型·····	(356)
第三节	IS—LM 模型中的财政政策和货币政策·····	(363)
第四节	开放经济中的财政政策和货币政策·····	(370)
后记 ·····		(373)

第一章 市场经济与政府财政

第一节 混合经济中的市场和政府

一、混合经济

在很多国家，纯粹的市场经济是不存在的，纯粹的政府经济也是不存在的。实际情况是，在由个人、企业自主决策的基础上，政府也进行一些必要的干预。这样就形成了所谓的“混合经济”，即私人部门和公共部门保持适度平衡的经济。

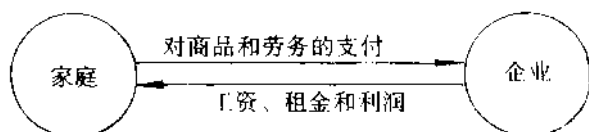
在竞争的市场经济中，个人决策反映他们自己的愿望。企业决策以追求最大限度的利润为目的。为此，企业必须生产消费者需要的产品和劳务，并且力争以低于其它企业的价格进行生产。在企业追求利润的相互竞争中，消费者在产品和劳务的种类上和价格上都得到好处。所以，市场经济解决了三个问题，即：生产什么，以什么方式生产和为谁而生产。

但是，市场在解决“产品为谁而生产”这个问题时，并不能使人人都满意。市场把产品分配给哪些人呢？应该是分配给那些愿意购买而且能够付出高价格的人。人们愿意并且能够付出多少与人们的收入水平有直接的关系，显然，低收入的人会面临生存的问题。如果政府出面给予必要的援助，可以使收入尽量平等。政府如建立福利制度，可以使每个家庭有一个基本的生活安全保障。但是，政府给予的前提是必须先拿走，而征税又会降低人们工作和储蓄的积极性，影响到经济效率。所以，在平等和效率之

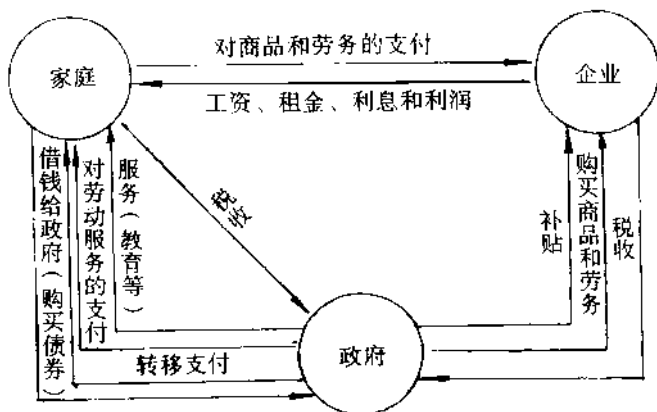
间寻找一种平衡是现代经济学研究的核心问题之一。

二、资金循环过程中的政府

在简单的经济模型中，只有家庭和企业两个经济主体，他们之间的关系，可以用资金流程来加以说明。家庭从企业那里购买商品和劳务，并向企业提供劳动和资本。然后，他们把以工资和储蓄收益的形式取得的个人收入用于购买企业生产的商品和劳务。



如果把政府也纳入资金循环的过程中去，那么，就会形成政府部门资金的流出与流入。一些家庭会从政府那里得到货币（如社会保险金）；有些家庭向政府而不是向企业出卖劳务；有的家庭从政府的贷款中得到利息收入（政府债券）。同时，家庭的部分收入以税收形式流入政府；企业向政府销售商品和劳务，以换取货币收入；企业依法纳税，形成政府的收入；政府向企业提供补助，等等。



第二节 什么是财政

一、财政的一般概念

财政是一个古老的经济范畴，但“财政”一词在我国的使用却时间不长。19世纪末，日本把英文中的“public finance”翻译成“财政”一词，并传入我国。光绪29年（即1903年）清政府设财政处，整顿财政，官方才出现“财政”的称谓。我国古代文献中，相当于“财政”概念的名词有：国用、度计、度支等。

在西方，财政学（public finance）主要研究政府财政收支的管理。20世纪30年代以后，公共经济学（Public Sector Economics）逐渐取代了财政学，成为专门研究政府的经济行为，描述和分析政府的经济活动的一门学科。当然，财政收支依然是该学科中的核心内容。

日常经济生活中存在着大量的财政现象，如政府投资建设铁路、机场、公路、水库、电站、港口等；行政、事业单位经费的拨付；税务局依法向纳税人征收各种各样的税；政府投入众多的人力编制预算，报人民代表大会（议会）讨论审核、批准；中央政府为了解决财政资金的困难，每年都发行大量的公债，等等。可见，政府的财政收支活动在整个国民经济中起着举足轻重的作用。大多数市场经济国家财政收入占国内生产总值（GDP）的比例高达40%以上。政府的财政活动不仅影响到每个企业，还影响到每个家庭。

财政是政府提供公共产品的一种经济活动，即政府的经济活动。

（一）政府经济活动的主体

政府经济活动的主体是政府。因为财政分配是以政府的存在

为前提的，同时，财政分配活动也是由政府组织的。

政府作为一种“公共权力”，其存在不是抽象的。军队、警察、法庭、外交、官吏等无一不需要经费开支，而政府用什么去满足这些需要呢？凭借政治权力强制地占有的一部分社会产品是政府的一种必然选择。财政分配的主体是政府，表明：第一，财政分配以政府的存在为前提，没有政府，就不需要财政分配活动；第二，政府是财政分配活动的组织者和支配者。收入的取得、支出的安排等均体现政府的意志。第三，财政分配是全社会范围内有组织的、集中的分配。

（二）政府的经济活动通常与预算有关，包括税收、政府支出和公债等。

（三）政府的范围

政府有广义和狭义之分。广义的政府包括一国所有的政府部门，即包括中央政府和地方政府。狭义的政府仅指中央政府。另外还有一个口径的政府，即广义政府之外，再加上非金融公共企业和金融公共机构。本书使用的政府概念为广义政府。

二、财政的主题

可见，财政是研究政府的经济活动的。那么，政府的经济活动包括哪些内容呢？如果我们把政府看作是一个人（或一个单位），那么，一个人的经济活动有哪些内容，就可以简单推测一个政府的经济活动。

例如，有一位姓张的先生，他的经济活动主要有：第一，张先生从何处取得收入，收入多少。他可以是一个公司的雇员，每月拿薪金收入；也可以是一个公务员，每月拿到政府发的薪水。第二，张先生如何安排他的花费？他可以把大部分收入用来安排日常的吃穿，也可以拿出一部分收入用于证券投资或集邮、收藏古董等。第三，张先生在收入的取得和花费的安排上是怎样进行

决策的？如果他是一个公务员，他为什么愿意拿比较少的薪金而不去经商挣更多的钱呢？他的花费计划是依据什么安排的？这里有很多问题不得而知。当然，我们可以通过对他的行为进行研究，或直接询问他个人得到一些答案。

让我们再回过头来看一下政府的经济活动。第一，和张先生一样，政府经济活动的第一个问题也是收入的取得和支出的安排。我们必须了解政府收入究竟来自何处，有哪些方法和手段。政府的钱通常花在哪些方面，用于各方面的开支是多少。这些是通过政府预算来完成的。第二，政府有关收支的决策是如何作出的。和张先生不同的是，一个政府的决策比一个人的决策要复杂得多，比如说，有的国家主要靠对商品的征税来取得收入，而有的国家则依赖于所得税，尤其是个人所得税来取得收入，政府是如何作出这种选择的？同样地，在支出方面，政府用于国防的开支是 800 亿元，为什么不减少一部分这项开支，而增加城市建设开支呢？第三，政府的经济活动会产生什么影响？这种影响对社会和经济，对企业和个人是一种什么影响？影响程度如何？这个问题在张先生那里是不存在的。因为一个人的经济活动对群体中的其它成员影响是微小的。所以，对一个人，一个公司而言，我们在分析其经济活动时，可以不考虑此类问题。但在研究政府的决策时，情况就大不相同了。因为，在现代经济中，政府对经济的影响和关系十分重要，不能忽略它对个人或公司的影响，也不能忽略它对宏观经济变量，如 GNP 规模、就业水平、货币购买力等的影响。第四，如何评价政府的经济活动。在张先生那里，如果他不影响到其他人的利益，我们就假定他自己可以判断他自己的福利。但对政府来说，它的经济活动影响到社会中的每一个人、每个企业，对其活动的评估是一个必不可少的议题，然而，这种评价通常是比较困难而且是有争议的。

归纳起来，财政研究的主题有：

- (一) 政府的财政收入如何取得；
- (二) 政府如何安排各项支出；
- (三) 政府在收支管理上是如何决策的；
- (四) 政府如何利用财政活动去实施和达到一定的目标。

三、财政学的历史

在西方，财政学作为一门独立的学说开始于 18 世纪。在重商主义的影响下，德国官房学派以国库行政为中心，讨论了租税征收和费用的管理方法，这是早期对财政问题的研究。重农学派针对当时国家的税制，提出了简化税制的思想，实行不违反“自然秩序”的租税制度。1776 年，亚当·斯密出版了《国民财富的性质和原因的研究》（简称《国富论》）一书，其中的第五篇专门论述财政问题，包括支出、收入和公债三章，财政学体系由此形成。

从亚当·斯密到现在 200 多年的时间，财政学的发展可以分成两个阶段：

第一阶段（1776 年—1929 年）：古典财政学阶段。古典学派认为，财政是政府收入和支出的管理，财政学是政府收支管理的科学。

第二阶段（1929 年—现在）：现代财政学阶段。这个阶段是以本世纪 30 年代大危机和 1936 年凯恩斯《就业、利息与货币通论》一书的出版为标志的。和古典学派不同，现代凯恩斯主义及其当代各流派都认为，财政是公共部门经济，财政学是公共部门经济的科学。尤其是财政政策对总体经济的影响，成为现代财政学和古典财政学的重要区别。在古典阶段，财政学的内容主要包括税收、支出、公债、预算等财政范畴。现代财政学在保留以上内容的基础上，还系统地论述了国家干预经济的作用，财政政策的实施对失业、通货膨胀、经济增长等宏观经济活动的影响。财政学的主题，已不完全局限于收入管理，而是结合资源配置、收

入分配、经济稳定，从宏观和微观的角度进行全面分析。

如果说在古典财政阶段，财政学还是政治经济学的一个组成部分的话，现在财政学则已经从里面分离出来，成为一门独立的学科。

四、财政学在经济学中的地位

财政学已成为经济学的一个范畴，那么，财政学在经济学中处于什么地位呢？

经济学是从研究资源的稀缺性问题开始的。任何社会可以用来生产的资源，包括土地、资本、劳动力等都是有限的，用这些有限的资源去生产满足人们各种需要的商品，是一个资源配置的问题。经济学研究用有限的资源生产什么商品，如何生产，为谁生产。另外，还要研究用何种制度作出资源配置的决策，这个问题是公共部门经济学所要研究的问题之一。

现代经济中，资源的配置可以有两种机制，私人经济部门机制和公共经济部门机制（私人经济部门指的是企业、家庭；公共经济部门指的是政府、公营企业）。私人经济部门是通过市场机制（价格和竞争机制）配置资源的，公共经济部门是通过财政的形式（政府预算收支活动）配置资源的。在现实经济生活中，完全依赖私人经济部门或完全依赖公共经济部门的配置资源是不存在的或极少见的。大多数国家是介于两者之间的混合方式，即所谓的“混合经济”。两种机制交织在一起，成为一个整体，所不同的是，他们各自所占的比例不同。

由于两种机制都有各自的缺陷，所以，没有政府干预的市场经济，或纯粹由政府控制的经济是不能保证国民经济健康运行的。政府干预经济的手段，主要有经济手段、行政手段和法律手段，其中经济手段主要指财政手段和货币手段，研究政府如何通过财政手段来进行干预调控经济，是现代财政学的重要任务之一。

第三节 市场失灵和政府财政

现代经济学认为，市场机制是社会资源配置最具效率的机制。但是，市场不是万能的，市场也存在缺陷，这些缺陷被称之为“市场失灵”。在“市场失灵”的领域，不仅决定了政府介入的必要性，同时也界定了政府活动的范围和财政的职能。

一、市场失灵的表现

（一）市场不能提供公共产品

西方经济学把经济部门分为私人部门和公共部门。私人部门提供的产品称为私人产品，公共部门提供的产品叫作公共产品。按照萨缪尔森的定义，公共产品是一种“每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少”的产品。市场机制不能提供公共产品，是因为企业生产公共产品不能定价，不以盈利为目的。以利润为动机的私人部门也不愿意使用资源来生产这些公共产品。

（二）经济波动与失衡

自由市场机制必然带来经济周期性的波动。自由市场经济是私人经济，私人经济的无政府状态和生产的盲目性与社会化大生产相矛盾，经常地导致一定时期产品生产的相对过剩和相对不足。处于自由流动状态的资本、劳动力及其它生产要素也构成了经济不稳定的因素。市场竞争产生这种经济波动后，市场自身要耗费很长的时间，损失相当多的资源才能使之恢复，而这一轮波动刚刚过去，下一轮波动又产生了。这种周期性的波动给经济带来巨大的破坏。

（三）不完全竞争

自由市场机制还必然带来垄断。在自由竞争中，弱肉强食，优胜劣汰，必然有一部分企业盈利而不断强大，走向垄断，而另

一部分企业亏损以至倒闭，被迫退出竞争。这种分化，使强大的无人与之竞争，弱小的无可与人竞争，垄断者去坐享其垄断超额利润，自由竞争不复存在，“无形之手”对之无可奈何。

自由市场经济必然以完全竞争为前提。“只有当完全竞争的平衡和抑制作用存在时，所声称的市场机制的优点才能完全实现。”完全竞争中“没有任何农民、企业或劳动者在整个市场上所占的份额大到使他个人能对市场价格施加影响，而当他的谷物、商品或劳动的数量大到对市场价格施加影响时，不完全竞争就出现了，这时，看不见的手的效能必然降低。”（萨缪尔逊《经济学》）完全竞争仅仅是一个美好的理想，是不可能存在的。完全竞争必然带来不完全竞争。自由市场经济产生的经济危机和垄断最终抽走了它赖以生存的土壤，市场失灵不可避免。

（四）外部效应

外部效应，是指私人费用与社会费用之间或私人得益与社会得益之间的非一致性。经济生活中，某个人或某个企业的行为活动影响了他人或其他企业，却没有为之承担应有的成本费用，或没有得到相应的报酬。外部效应的存在，使得具有外部效应的产品的市场供给，只能是过多或过少的，由此导致了资源配置的不合理。

（五）收入分配不公平

市场经济条件下，收入是依据每个人提供的生产要素的数量和价格决定的。但是，由于经济机会的不平等、垄断势力的存在和私有制等问题，会造成收入分配的不公平。分配的不公平会导致贫富两极分化，一方面会影响经济的发展，另一方面还会带来社会的不稳定，这也是市场机制所无法解决的问题之一。

二、政府财政在市场经济中的补充作用

市场失灵是自由市场经济自身的顽疾，单靠市场自身是无法医治的，只能求助于外力。能够承担这一任务的外力必须是独立

于私人经济和市场之外的，能为大家所公认并遵从的，而且有经济调控能力的，做为社会公共权力中心的政府无可推卸地承担了这一使命。

从以上分析可以看出，造成市场失灵的原因主要是私人经济的盲目性、垄断性，公共物品的受忽视和外部效应现象等等。政府出面干预经济可以有效地弥补市场机制的不足，维护市场机制发挥作用的外部环境。

(一) 政府加强国民经济计划和规划，增加社会经济服务、咨询、指导机构，为克服经济的盲目性发挥了很大作用。日本、法国等国家的国民经济计划和规划，美国的社会经济服务都是具有很典型意义的。这种计划和服务弥补了私人经济的不足。

(二) 政府直接出面限制垄断、维护公平竞争。西方国家的反垄断法是经济法的核心，它由政府直接出面，以法律的形式限制垄断，保护公平竞争，为市场机制创造良好的环境。

(三) 政府直接组织政府经济，从事公共产品生产。公共产品的生产是私人企业不愿意或不可能进行的，只能由政府出面，直接组织生产或补贴私人生产，由此产生了直接由财政出资的政府经济。主要表现为公（国）营企业的出现和增长。在西方发达国家，除国防、市政设施等明显的公共品完全由政府组织外，几乎全部的邮政、电讯、煤气、电力、铁路也由政府经济负责。在航空、钢铁、煤炭等方面，政府经济的比重也很大。政府经济有力地弥补了私人经济的不足，对社会生产、满足需求和资源配置都是有利的。

但是，用什么标准来衡量政府财政所发挥的作用呢？按照经济学观点，只有有助于增进社会经济福利的经济活动才是可取的，对政府发挥的作用也要用该标准进行衡量。然而，判断社会经济福利的准则又是什么呢？如何知道政府的经济活动确实改进了社会经济福利的环境？现代经济学中的规范分析方法得出的结

论是，效率和公平是社会经济福利的两大准则。

（一）效率准则

效率，是指资源配置已经达到了这样一种境地，无论作任何变动都不可能使一部分受益而没有其他人受损。这个概念是 19 世纪末、20 世纪初意大利经济学家帕累托提出的，故称“帕累托最优”。它是一个有关资源配置最适度的纯理论标准。

“帕累托最优”作为一个高度抽象的标准，在实际分析时是不够的。因此，经济学家在分析具体经济现象时，又提出了其他一些易于判断的标准。

效率准则不仅仅贯彻于政府支出和税收，而且还贯穿到预算、公债等其它财政范畴中。

（二）公平准则

尽管“帕累托最优”是一种资源配置的理想状态，但它并不是评价经济运行的唯一标准和社会发展的唯一目标。判定社会经济福利的另一个标准是公平。

公平包括社会公平（或称伦理公平）和经济公平。其中，经济公平是指收入分配的公平，分为横向公平和纵向公平，前者是指同等经济地位的人同等对待，后者是指不同经济地位的人差别对待。这一准则也同样贯穿于所有的财政范畴中。

在决策中，效率和公平既是矛盾的，又是统一的。如果说效率问题是一个如何把蛋糕做大的问题，那么，公平则是指如何按照一定的价值标准把蛋糕在社会成员之间公平分配。分配的方法通常会影响到蛋糕的大小；蛋糕做得太小，可供分配的蛋糕就越少。从各国的经验看，把蛋糕做得大一些，比如何切分蛋糕更为重要，即所谓的“以效率为主，兼顾公平”。

三、政府与国有企业的关系——我国政府部门范围大小的争论

我国目前处在社会主义的初级阶段，以公有制为主体（包括