



高职高专“十一五”规划教材·经济管理类

财政与金融

李香允 主编



冶金工业出版社

www.cnmp.com.cn

高职高专“十一五”规划教材·经管类

财政与金融

主 编 李香允
副主编 陶 劲
主 审 郑文辉

江苏工业学院图书馆
藏书章

北 京
冶金工业出版社
2008

内 容 简 介

本教材主要介绍了财政、金融领域的基础理论及政策应用。全书共 16 章,其中,财政部分 7 章,主要内容包括财政的基本理论、财政支出与收入、预算及分税制预算管理体制等;金融部分 8 章,主要内容包括货币、信用、利息、金融机构、金融市场等;财政与货币政策 1 章。

本教材充分考虑高等职业教育的特点,将基础理论知识的积淀与实践能力的培养紧密结合起来,强调可读性、实践性和拓展性。形式上活泼新颖,内容上灵活实用,注重培养与锻炼学生的语言表达能力、文字处理能力、综合分析能力和社会调研能力等多方面的能力。

本教材附有统一的实训要求与格式,便于学生和教师使用。

本教材可供高等职业院校的财政、税收、会计、金融、经贸、保险等经济管理类专业教学使用,也可供从事财税、金融工作以及对财政金融问题感兴趣的广大社会公众阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/李香允主编. —北京:冶金工业出版社, 2008.6

ISBN 978-7-5024-4604-8

I.财… II.李… III.财政金融 IV.F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 087505 号

出 版 人 曹胜利

地 址 北京北河沿大街嵩祝院北巷 39 号, 邮编 100009

电 话 (010)64027926 电子信箱 postmaster@cnmip.com.cn

责任编辑 马文欢

ISBN 978-7-5024-4604-8

北京天正元印务有限公司印刷; 冶金工业出版社发行; 各地新华书店经销

2008 年 6 月第 1 版, 2008 年 6 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16; 14.75 印张; 420 千字; 227 页; 1-3000 册

29.00 元

冶金工业出版社发行部 电话: (010)64044283 传真: (010)64027893

冶金书店 地址: 北京东四西大街 46 号(100711) 电话: (010)65289081

(本书如有印装质量问题, 本社发行部负责退换)

前 言

财政与金融是国家实施宏观调控的两大工具，在现代经济和社会生活中发挥着越来越重要的作用，因而财政与金融也成为所有财经类专业学生一门必修的专业基础课。

本教材主要是为满足高职层次的教学需要编写的。高职教育是以市场为导向、以能力培养为目标的教育，是以培养岗位第一线所需要的、与岗位“零距离”接轨的应用型人才的教育。紧紧围绕高职教育这一特点，本教材在教学内容上，努力做到在继承的同时有所发展，以体现教学内容的时代性；在教学环节上，突出促进学生各方面能力培养、提高的项目设计；在教学手段上，采用切实可行并行之有效的教学方式提高学生学习的兴趣，增强教学效果。具体说，本教材的特点主要体现在以下几方面。

(1) 趣味、贴切的“引导性”阅读。兴趣是最好的老师。在求知的过程中，如果对一事物感兴趣，学习的积极性就会比较高、学习效果就会比较好。为此，本教材在每章教学内容开始之前都安排了一则兼具趣味性和引导性的阅读材料，引出每章主要的教学内容。

(2) 紧密结合实际的“关注与思考”栏目。结合与财政、金融有关的社会热点、焦点问题，设计“关注与思考”栏目，引导学生将财经理论和实践结合起来，不仅可以提高学生学习的兴趣和热情，还拓展了教学内容，满足不同学生的学习需要，使不同基础和层次的学生获得不同层次的收获。

(3) 有效、实用的“实训”项目设计。本教材强调对学生的实训，以锻炼、培养并提高学生各方面的能力。每章都设计了4种类型的训练项目，分别是书面表达能力训练，口头表达能力训练调研能力训练，包括理解、分析、归纳能力在内的综合能力训练。此外，有的章节还设有模拟演示训练项目，要求学生先思考每项业务涉及的当事人，再分组饰演不同当事人，模拟演示业务流程，将枯燥的理论知识生动化，利于学生在理解的基础上记忆。

(4) 为方便任课教师使用，书后配有“实训”项目的基本要求与说明。

总之，本教材具有新颖的体例、鲜活的内容、时事的思考、恰当的实训，体现了以教师为主导、以学生为主体的教学模式。本教材的使用，可以使学生在掌握财政与金融基本概念、基本理论和基本技能的基础上，能够运用所学理论知识，分析财政与金融实际运行中的相关问题，理解不同经济形势下的财政政策手段的运用与政府的调控意图。

本教材由李香允任主编，陶劲任副主编，崔文智、刘淑娟、陈岚、付晶晶参加编写。全书由李香允统稿，郑文辉主审。

由于编者水平所限，书中如有不足之处敬请使用本书的师生与读者批评指正，以便修订时改进。如读者在使用本书的过程中有其他意见或建议，恳请向编者(bjzhangxf@126.com)踊跃提出宝贵意见。

编 者

目 录

第一章 财政概述.....1	
第一节 财政的产生与发展.....1	
一、财政的起源.....1	
二、财政的发展.....2	
三、新中国财政的建立、发展与改革.....3	
第二节 财政的一般特征与类型.....4	
一、财政的一般特征.....4	
二、财政的一般定义.....6	
三、财政的类型.....6	
第三节 市场经济与公共财政.....6	
一、市场经济的优越性.....6	
二、市场失灵的表现.....7	
三、政府干预市场失灵下的公共财政.....8	
第四节 公共财政的职能.....9	
一、资源配置职能.....9	
二、财政收入分配职能.....11	
三、经济稳定与发展职能.....12	
实训.....13	
习题.....13	
第二章 财政支出概述.....15	
第一节 财政支出的分类与原则.....15	
一、财政支出的含义.....15	
二、财政支出的分类.....15	
三、财政支出的原则.....18	
第二节 财政支出的规模.....18	
一、财政支出规模的衡量指标.....18	
二、我国的财政支出规模.....19	
三、财政支出规模的影响因素.....20	
第三节 财政支出的方式与效益.....22	
一、财政支出的方式.....22	
二、财政支出的效益.....22	
三、我国财政支出的改革.....23	
实训.....25	
习题.....26	
第三章 购买性支出.....27	
第一节 社会消费性支出.....27	

一、国防支出.....27	
二、行政管理支出.....29	
三、文教科卫支出.....30	
第二节 政府投资性支出概述.....32	
一、政府投资的特点.....32	
二、政府投资的重点.....33	
三、投资与经济增长的关系.....33	
第三节 政府基础产业投资.....34	
一、基础产业的内涵.....34	
二、基础产业的作用.....34	
三、基础产业投资的特点.....35	
四、我国基础产业供给的基本情况.....35	
五、政府基础产业投资的若干政策取向.....37	
第四节 政府农业支出.....37	
一、政府农业支出的必要性.....37	
二、我国农业发展的简要历程.....38	
三、我国财政农业支出的内容与规模.....39	
四、公共财政下的“三农”支出.....40	
实训.....41	
习题.....42	
第四章 转移性支出.....43	
第一节 社会保障制度概述.....43	
一、社会保障制度的含义.....43	
二、社会保障发展过程中的里程碑.....43	
三、社会保障制度面临的挑战与改革.....44	
四、社会保障制度的功能.....45	
五、我国城镇社会保障制度的基本情况.....46	
第二节 社会保险.....46	
一、社会保险的含义.....46	
二、社会保险与商业人寿保险.....46	
三、社会保险基金的筹集模式.....47	
四、我国现行社会保险险种.....48	
第三节 其他社会保障项目.....51	
一、社会福利.....51	

二、社会救助	52	二、所得税类	88
三、社会优抚	53	三、其他税类	91
四、住房保障制度	53	实训	96
五、农村社会保障制度	54	习题	96
第四节 财政补贴	55	第七章 预算与预算管理体制	98
一、财政补贴的含义	55	第一节 预算	98
二、我国财政补贴的简要历程	55	一、预算的含义	98
三、我国财政补贴的内容	56	二、预算的原则	98
四、我国财政补贴的形式	56	三、预算的作用	99
五、我国财政补贴的作用	57	四、预算的种类和级次	100
实训	57	五、预算的编制、审批与执行	101
习题	58	六、决算	102
第五章 财政收入概述	60	第二节 分税制预算管理体制	102
第一节 财政收入形式与原则	60	一、分税制预算管理体制的含义	103
一、财政收入形式	60	二、分税制预算管理体制的类型	103
二、财政收入原则	62	三、我国分税制预算管理体制	
第二节 财政收入规模与结构	63	改革的内容	103
一、财政收入规模	63	四、分税制预算管理体制	
二、财政收入结构	65	改革的成效	104
第三节 国债收入	66	五、分税制预算管理体制下	
一、国债概述	66	尚存的问题	105
二、国债制度	69	六、进一步完善分税制预算	
实训	71	管理体制的趋向	105
习题	72	实训	106
第六章 税收收入	73	习题	106
第一节 税收概述	73	第八章 货币与货币流通	108
一、税收的含义	73	第一节 货币的起源与发展	108
二、税收的特征	73	一、货币的起源	108
三、税收的原则	74	二、货币的发展	109
四、税收的作用	74	第二节 货币的本质与职能	111
五、税负与税负转嫁	75	一、货币的本质	111
六、税收的分类	76	二、货币的职能	112
第二节 税收术语	78	第三节 货币流通规律	113
一、纳税人	78	一、商品流通与货币流通	113
二、征税对象	78	二、货币流通规律	113
三、税目	78	第四节 通货膨胀与通货紧缩	114
四、税率	79	一、通货膨胀	114
五、计税依据	80	二、通货紧缩	118
六、纳税环节	80	实训	120
七、纳税期限	80	习题	121
八、税收调节	81	第九章 信用与信用形式	123
九、违章处理	81	第一节 信用概述	123
第三节 现行主要税种	81	一、信用的含义	123
一、流转税类	81		

二、信用的特征	123	第三节 我国金融机构的改革	156
三、信用的构成要素	124	一、国有商业银行的股份制度改革	156
四、信用的产生与发展	124	二、农村信用合作社的改革	157
第二节 信用形式	125	三、村镇银行的试点	158
一、商业信用	125	实训	159
二、银行信用	126	习题	159
三、国家信用	127	第十二章 商业银行业务与存款	
四、消费信用	127	货币创造	161
五、民间信用	128	第一节 商业银行的负债业务	161
六、租赁信用	130	一、资本金	161
七、国际信用	130	二、存款	162
八、典当信用	131	三、借款	164
实训	131	四、其他负债业务	164
习题	132	第二节 商业银行的资产业务	165
第十章 利息与利率	133	一、现金资产	165
第一节 利息	133	二、贷款	165
一、利息的含义	133	三、贴现	167
二、利息的来源与实质	133	四、投资	167
三、利息是收益的一般形态	135	五、其他资产业务	167
四、利息的作用	135	第三节 商业银行的存款货币创造	168
第二节 利率	136	一、存款货币创造的基本条件	168
一、利率的含义	136	二、存款货币创造的过程	168
二、利率的表示方法	136	三、存款货币创造的制约因素	169
三、利率的种类	136	实训	170
四、利率的影响因素	139	习题	170
五、利率的经济功能	140	第十三章 金融市场概述	172
第三节 利息计算和货币资金		第一节 金融市场基本理论	172
时间价值	141	一、资金融通与融通方式	172
一、利息的计算	141	二、金融市场的含义	173
二、货币时间价值与应用	142	三、金融市场的构成要素	173
实训	146	四、金融市场与普通商品	
习题	147	市场的区别	174
第十一章 金融机构及其融资业务	148	第二节 金融市场类型与功能	175
第一节 我国金融机构体系的		一、金融市场的类型	175
建立与改革	148	二、金融市场的功能	176
一、新中国金融机构体系的建立	148	三、金融市场的发展趋势	177
二、计划经济时期的金融		实训	178
机构体系	148	习题	178
三、改革开放后我国金融机构		第十四章 货币市场及其业务	180
体系的改革	149	第一节 同业拆借市场	180
第二节 我国现行金融机构	149	一、同业拆借市场的含义	180
一、各类银行	149	二、同业拆借市场的特点	182
二、各类非银行金融机构	153	三、同业拆借市场的运作	183
三、金融监管机构	155		

第二节 票据市场.....	183	一、货币政策的含义.....	210
一、票据的含义与特点.....	183	二、货币政策的主体.....	210
二、票据市场业务.....	184	三、货币政策的目标.....	210
第三节 其他货币市场.....	186	四、货币政策的工具.....	211
一、短期债券市场.....	186	五、货币政策的类型.....	213
二、回购市场.....	188	第二节 财政政策概述.....	214
三、大额可转让定期存单市场.....	189	一、财政政策的含义.....	214
实训.....	191	二、财政政策的主体.....	214
习题.....	192	三、财政政策的目标.....	215
第十五章 资本市场及其业务	193	四、财政政策的工具.....	215
第一节 股票市场.....	193	五、财政政策的类型.....	217
一、股票的基本理论.....	193	第三节 财政政策与货币政策的	
二、股票发行市场.....	196	配合.....	218
三、股票流通市场.....	197	一、财政政策与货币政策的	
第二节 中长期债券市场.....	200	异同.....	218
一、债券的基本理论.....	200	二、财政政策与货币政策的	
二、债券发行市场.....	201	组合.....	219
三、债券的流通市场.....	203	三、不同政策组合在我国的	
第三节 基金市场.....	203	实际运用.....	220
一、基金的基本理论.....	203	实训.....	222
二、基金发行市场.....	206	习题.....	223
三、基金流通市场.....	206	附录 1 书面表达能力训练说明	224
实训.....	208	附录 2 口头表达能力训练说明	225
习题.....	209	附录 3 调研能力训练说明	226
第十六章 财政与货币政策	210	参考文献	227
第一节 货币政策概述.....	210		

第一章 财政概述

本章主要内容

- 财政的产生、发展。
- 财政的一般特征与类型。
- 市场经济与公共财政。
- 公共财政的职能。

导读与思考

《圣经》里有这样一段记载：公元前 1030 年的以色列部落尚未建立中央政府。以色列人要求先知撒母耳“创设给我们以仲裁的国王，像其他国家那样”。撒母耳为打消以色列人的念头，描述了有国王统治下的生活：“国王会这样君临你等：他要夺走你等的儿子，安排在他的身边，做他战车的马僮，跑在战车的前面……他要夺走你等的女儿，给他洒香水、备餐、烤面包……他要抢占你等的土地、葡萄园，赏赐给他的仆人……他要强征你等 1/10 的畜群，你等将沦为他的奴仆，你等要为了有了国王而悔恨。”而以色列人却没有被这告诫吓住，说：“不，我们需要国王，这样我们才能和其他国家一样。国王给我们仲裁，走在我们前面，带领我们战斗”。从这段记载可以看出人们对政府的矛盾态度：一方面，我们需要政府为我们提供一些难以通过自身来提供的服务，如建立军队保卫安全等；另一方面，政府的存在及其运行又需要国民付出缴纳捐税的代价，即政府要通过税收方式向国民筹集收入，然后将之使用出去为国民做一些依靠个人力量无法完成的事。而这两方面的活动就可以称为“财政”活动。

请思考：什么是财政？它是如何产生的？有哪些特征？有哪些类型？在现代经济生活中发挥着什么职能？

第一节 财政的产生与发展

从最基本的表现形式看，财政就是国家或政府组织收入和安排支出的经济活动，这种经济活动自国家产生之日起就出现了，但是被命名为“财政”在我国不过百年历史。我国古代一般用“国用”、“国计”、“邦计”、“度支”和“理财”等词语描述国家的收支活动。日本明治维新后，从西欧引入 finance 一词，吸收汉语“财”和“政”两字的含义，将其译为“财政”，从而创造了“财政”一词。1898 年(清光绪 24 年)戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文，这是我国政府文件中首次使用“财政”一词，1903 年(光绪 29 年)清政府设立财政处以整顿财政。自此，财政一词逐步取代以前的各种称谓，在我国沿用开来。

一、财政的起源

(一)财政产生的过程

财政是一个古老的历史范畴，是随着社会生产力的发展和国家的产生而产生的。原始社会初期，人类所处的环境很恶劣，为抵御外界的侵袭，人们只能聚集在一起，运用最原始的生产工具共同劳动，生产极少的劳动产品归全体成员共同占有。随着历史的演进，畜牧业从农业中分离出来，手工业从农业中分离出来，单纯从事商品交换的商人出现了，加之生产工具的使用和改进，劳动生产率有了很大程度的提高，生产的产品除了满足人们最低生活需要之外，还出现了剩余。随着剩余产品从无到有，从少到多，在氏族内部，氏族首领们利用职权，占有了这部分剩余产品，私有制因此而产生。此后，因人们所占有的私有财产多寡不均，贫富分化逐渐加剧，社会分裂为奴隶和奴隶主两

大根本对立的阶级。奴隶主阶级为了巩固自己的统治地位,保护自己的既得利益,镇压奴隶的反抗,建立起军队、警察、法庭及监狱等暴力统治机构,这就标志着奴隶制国家的诞生。而国家作为一种管理机构,本身并不从事物质资料的生产,不直接创造财富,为了维持其自身的存在并履行其职能,却需要消耗一定的物质资料,于是,国家就依靠它所拥有的政治权力,采用赋税等形式,强制、无偿地占有一部分社会产品来满足需要。这样,在整个社会产品的分配中,独立出来的这种由国家凭借政治权力参与的社会产品的分配,就是财政分配。

(二) 财政产生的条件

从上述过程可以看出,财政的产生需要满足两个条件:一个是经济条件,一个是政治条件。经济条件是指伴随着生产力的发展而出现的剩余产品。剩余产品为财政的产生提供了物质基础。在生产水平极其低下的条件下,没有剩余产品,也就不存在财政产生的基本条件。随着生产力的发展和剩余产品的出现,才有了可供国家无偿占有的物质资料,才有了财政产生的可能;政治条件是指作为财政分配权力保证的国家的产生。当社会发展到一定阶段,贫富两大对立阶级的矛盾变得愈发不可调和,氏族制度下的公共事务机关变成专事统治和压迫的权力机关,这种从社会中产生但是又居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。国家的产生以及暴力统治机构的设置为国家无偿占有一部分社会产品提供了权利保证,同时,国家的出现同时也是财政产生的根源之所在。

可见,财政是人类社会发展到一定历史阶段的产物,是生产力与生产关系发展到一定阶段的产物,是在剩余产品和私有制出现之后随着国家的产生而产生的。因而,财政不仅是一个历史范畴,同时也是一个经济范畴,更是一个政治范畴。

二、 财政的发展

(一) 从社会形态演变看财政的发展

财政产生之后,随着生产力的发展和社会形态的演变,财政的内容、形式以及特点也在不断地发展变化。

1. 奴隶制国家财政

奴隶制国家的财政收入主要包括以下内容。

(1) 王室土地收入。在奴隶社会里,国王是最大的奴隶主,拥有大量的土地和奴隶,奴隶耕种奴隶主的土地所创造的价值除了极少一部分用以维持其最低生活外,几乎全部被奴隶主占有,形成王室土地收入。

(2) 赋税收入。对奴隶以外的其他生产者,如小农业生产者和手工业者等自由民,则以征收地租的方式取得收入,形成国家赋税收入。

(3) 诸侯藩属交纳的贡赋。奴隶制国家在对内强占社会产品的同时,还不断地对外扩张,欺压周边弱小国家,掠夺其财富,向被征服的国家强征贡赋,以此增加国家的收入。

奴隶制国家的财政支出主要用于军事、祭祀、皇室开支和官吏俸禄等方面。

奴隶制国家财政的特点有:国家财政收支和王室私人收支不分。国王是最大的奴隶主,也是国家的统治者,国王的也就是国家的,国家的都是国王及其家族的;与自给自足的自然经济和低下的生产力水平相对应,奴隶制国家财政收入形式主要采用力役和实物形式,财政收入主要来源于农业。

2. 封建制国家财政

封建制国家的财政收入主要包括以下3个来源。

(1) 赋税收入。在封建社会里,土地一般分地主私人占有和国家占有两种形式,国王和官吏在其直属土地上,通过征收地租的方式取得收入;国家还以田赋及各种捐税的方式集中收入。

(2) 专卖收入。封建帝王还通过出卖采矿、渔、盐等经营权获得不菲的专卖收入。

(3) 诸侯贡赋收入。即各级诸侯以贡奉的方式把收入的一部分交纳给国家。此外,官产收入和特权收入也是服务于封建制国家的财政收入形式。

封建制国家的财政支出主要用于维护封建统治的军事支出、国家机构开支、皇室享乐及文化宗教活动等支出。

封建制国家财政的特点有：王室收支和国家收支逐渐分离；田赋及各种捐税是财政收入的主要来源；财政收支主要采用实物和劳役形式，但是逐步出现了货币形式并且比重日益增大。另外，在封建社会的后期，一些国家还通过发行公债的方式筹措财政收入，一些国家开始编制国家预算，使得财政范畴得以丰富。

3. 资本主义国家财政

资本主义国家的财政收入主要包括以下两方面。

(1) 税收收入。资本主义社会，工商业发展迅速，取代农业成为国民经济的支柱，工商业税收取代农业税，成为财政收入的主要来源，农业税占财政收入的比重逐渐减小。

(2) 公债收入。资本主义国家更加注重发挥公债弥补财政赤字、调节经济和稳定物价等多方面的功能，尤其是短期公债，更成为中央银行开展公开市场业务的主要操作工具。

资本主义国家的财政支出主要用于行政管理、国防、社会保障以及教育、科技等非生产性方面，生产性支出所占比重较小。

资本主义国家财政的特点有：与商品经济高度发达相对应，国家财政收支高度货币化；国家预算制度得以强化，一切收支都纳入国家预算，议会对国家预算的制定、审查、决算等方面有决策权和监督权；政府预算、税收、公债及财政政策等财政范畴的内容不断更新和丰富，表现形式逐步趋于多样化；除为国家机构运转提供财力保证外，财政更被作为政府干预社会经济生活的重要手段加以运用。

4. 社会主义国家财政

社会主义国家经济以生产资料社会主义公有制为主体，多种经济成份共同发展。生产资料公有制为主体的经济结构决定了社会主义国家财政不再有剥削性质，而是始终反映着社会主义国家与广大劳动人民之间根本利益一致的分配关系。在社会主义国家发展的不同历史时期，财政为了适应政治经济形势和发展的需要，承担着不同的历史任务，呈现不尽相同的特点。具体到我国，财政既是实现国家职能，巩固政权的重要工具，又是促进经济、社会协调发展的有效手段，并且，随着我国计划经济体制向市场经济的转轨，财政也正在经历一系列重大的变化和改革，以适应建立社会主义市场经济体制的需要。

(二)从朝代更替看我国财政的发展

上古尧、舜、禹时代实行禅让制度，但是禹的儿子夏启破坏了禅让制，在禹死后继承了王位，开创了世袭制，也开启了我国奴隶制社会的历史。夏启为维护自己的统治，开始建立军队、监狱等暴力机构，并利用这套机构的威慑力，向民间无偿收取捐税来供养这套机构，于是，“财政”产生，开始为这个我国最早的朝代服务。我国几千年的文明史，就是由朝代的不断更替组成，而支撑各个朝代存在和发展的基本保证就是财政，或者说，每个朝代都有与之相对应的财政。虽然财政的具体内容或有差别，但是财政的基本形式是相同的。每个朝代王室的耗用、官员的俸禄、军队的给养、各种祭祀活动的费用及各类工程的修建等构成了财政支出的主要内容；满足这些方面开支需要采用的方式就是向民间无偿的索取、收取捐税和摊派劳役。

财政在支撑各个朝代统治存在的同时，也会对其社会经济生活产生重大影响。因为当政者采取的财政政策会直接影响到这个朝代的盛与衰。以我国第一个封建制国家秦朝为例，据史料记载，秦朝税赋极其沉重，农民往往要将自己收获的70%上交官府，如有反抗，便被施以严酷的刑罚。这种“涸泽而渔”的财政政策极大地破坏了生产力，也导致我国历史上第一次大规模农民起义——陈胜、吴广起义的爆发，动摇了这种残暴的统治，推动了历史的前进；再如历史上有名的“贞观之治”，与唐太宗李世民采取的“轻徭役、薄赋税”的治国方略密切相关，这种“放水养鱼”的财政政策使百姓得到了休养生息，有能力也有积极性扩大再生产，提高劳动生产力，促进了经济和社会的发展，从而成就了“大唐盛世”。

三、新中国财政的建立、发展与改革

我国社会主义财政的建立，归根到底要从1927年在农村建立红色革命根据地开始。通常将1927年至建国前的财政称为新民主主义时期的财政。由于根据地长期处于农村，财政收入主要依靠农民

缴纳公粮,用以保证革命战争期间的食品供给,财政管理也比较分散。新民主主义时期的财政对于保证革命战争的胜利发挥了重大作用。

1949年11月1日,新中国成立财政部,标志着社会主义财政的建立。但是,具体财政工作的开展却面临巨大的困难。一方面,百废待兴中各方面对财政资金的需求极其迫切;另一方面,百年战乱后财政收入的筹集非常困难。与此同时,国民经济还遭受着恶性的通货膨胀。面对这些困难,财政部门做了大量的工作,包括编制新中国第一个预算,打击投机资本,统一财经工作,调整工商业,为治理通货膨胀发行国债回笼货币等。经过3年的国民经济恢复时期,财政开始步入发展的正轨,进入社会主义财政的发展时期,为保证国家履行各项职能提供了强有力保障。同时,随着经济、政治和社会形势的变化,我国财政也在不断调整、改革当中发展与前行。

关注与思考 1-1:了解2008年“两会”中与与会代表们讨论的焦点与热点问题,并从中体会财政在社会经济生活中的重要作用。

第二节 财政的一般特征与类型

财政作为一种分配活动,是社会产品在企业、个人和国家之间的分配和再分配,作为一种特殊的分配活动,具有不同于一般分配的特征,主要表现在如下几个方面。

一、财政的一般特征

(一)以国家为主体的分配活动

财政是以国家为主体的分配活动,是指国家在财政分配中居于主导地位,享有绝对的主动权和支配权。以国家为主体,是财政分配与其他社会分配如企业分配、家庭分配的一个极其重要的区别。在组织收入和安排支出两个环节都体现了国家的主体性。就组织财政收入而言,作为财政收入主要形式的税收,从税种的设计、纳税人的选择到征税对象的确定、税率的高低等都是由国家制定的,而纳税人只能处于被动的、从属的地位,是国家各项税收政策的执行者;就安排财政支出而言,将财政收入用于哪些方面,每一支出项目安排多少财政资金,这些资金又以何种方式使用等都是由国家根据需求和可能作出统筹安排,接受财政资金的一方也只能处于从属的地位。

正是因为国家在财政分配中处于主体的地位,因而财政成为国家可以直接使用的调节经济和社会运行的强有力的手段之一。如在1998年开始的内需不旺、经济运行不畅的背景下,为刺激消费、拉动经济增长,我国出台了以下措施:恢复开征储蓄存款利息所得税;减半征收继而暂停征收固定资产投资方向调节税;调整公务员工资,提高社会保障待遇标准,改善社会成员的心理预期,促进消费;加大政府直接投资力度,尤其是基础产业投资力度,适时提出并实施西部大开发战略等都是国家在财政分配中处于主体地位的具体表现。

关注与思考 1-2:阅读相关材料,举例说明国家在财政分配中居于主体地位的表现,并思考财政分配活动中国家居于主体地位的重要作用。

(二)以社会产品或社会产品价值为客体的分配活动

财政分配不仅有主体,还要有客体,也就是分配对象,否则财政就成为无源之水,无本之木,财政分配以社会产品或社会产品价值为客体或对象。社会产品是一个国家的劳动者在一定时期内(通常是1年)所生产出来的产品和劳务的总和,其价格总和即为社会产品价值。根据马克思主义经济理论,任何一件社会产品均由3部分价值形态组成,分别是:用来补偿生产过程中已经消耗掉的生产资料价值部分(C);劳动者为自己创造的价值部分(V);劳动者为社会创造的价值部分(M)。其中,消耗掉的生产资料价值又包括流动资产价值和固定资产价值两部分,消耗掉的固定资产价值以提取固定资产折旧体现出来。

在不同时期,不同国家对社会产品或社会产品价值3个组成部分的分配政策各不相同。就我国现阶段而言,财政收入主要来自于社会产品(价值)中的“V”和“M”部分。这两部分作为劳动者新创造的价值,合在一起被称为国民收入。其中,作为劳动者为社会创造的价值“M”,奠定了财

政收入的根基,也是财政收入的主要来源。国家还通过包括对个人收入征收个人所得税等在内的多种形式从“V”中筹措财政资金,但是目前来自于“V”的收入在财政总收入中占比不大。随着我国经济实力的日益增强,个人收入水平和税收征管水平的提高,来自于“V”的财政收入,尤其是个人所得税将逐渐增加。此外,严格说来,由于我国目前实行生产型增值税,所以,仍有一部分“C”通过增值税形成财政收入。

(三)以满足国家实现职能需要为目的的分配活动

财政随着国家的产生而产生,为满足国家实现其职能的需要而存在。发展阶段不同,国情不同,经济体制不同,国家职能的内容也不尽相同。但是,无论国家履行哪些方面的职能,都需要雄厚财力的支撑,为国家履行职能提供财力保证便是财政分配活动的目的之所在。

计划经济时期,与高度集中的管理体制相适应,我国国家职能范围无限扩张,财政的功能也无所不包。财政分配范围和对象涉及国民经济和社会事务的各个领域,覆盖社会再生产的所有环节。全社会犹如一个大工厂,政府凭借行政命令指挥着这个“大工厂”的运作,包揽了全社会的生产、投资、消费等社会经济生活的方方面面,国家财政相当于这个“大工厂”的“出纳”。事实证明,这种国家包揽一切的管理体制违背了客观经济发展规律,损害了劳动者的积极性,从而也丧失了效率。

随着经济体制改革的深入以及社会主义市场经济体制的确立,政府越来越意识到,必须重新定位自身职能,顺应市场经济发展的要求,退出“越位”领域交还市场,进入“缺位”领域弥补市场失灵,使政府和市场分别发挥各自所长,相互配合、互为补充,共同促进经济发展,保持社会稳定。与政府职能转换相对应,财政作用范围随之调整,财政分配活动的目的被具体化为弥补市场失灵、满足社会公共需要,这种财政被称为公共财政。相关内容详见本章第三节。

(四)主要以国家政治权力为依据而开展的分配活动

和其他分配活动相比较,财政分配活动最突出的特点之一就是这种活动主要以国家政治权力为依据和保证开展和进行。首先,组织财政收入主要依据国家拥有的政治权力,通过强制地、无偿地征缴税收来完成。税收是当今世界各国财政收入的最主要来源,在改革开放后的绝大多数年份中,税收收入在我国财政收入中的比重都超过 90%。除税收之外,各国还可以依靠生产资料所有权或财产权利以向经营性资产收取国有资产收益的形式筹集一部分财政收入,但是所占比例一般较小。其次,在安排财政支出时,依据的同样是国家的政治权力,由国家根据经济和社会发展的需要统筹安排作出合理安排。

(五)在全社会范围内进行的集中性分配活动

财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配,属于宏观分配,国家作为整个社会的代表,要行使其职能,从而决定了财政分配具有社会性和集中性。政治权力则是这种社会性分配的保障,通过这种政治权力,将全社会的财力集中于国家,再将之有目的、有意识地用于全社会,从而保证国家各项职能的实现。

(六)具有多种分配形式的分配活动

财政分配既可以采取价值形式,也可以采取实物和劳役形式,但是,一国财政分配具体采用何种形式或者以何种形式为主,与该时期商品货币经济的发达程度密切相关。在自然经济占主体地位的奴隶制社会和封建制社会,财政分配主要采用实物和劳役形式。随着商品货币经济的发展,财政分配逐渐由实物形式为主转为货币形式为主。在商品货币经济高度发达的资本主义社会,财政分配已经高度货币化。在我国建国后的一段时期里,价值、劳役和实物 3 种分配形式曾同时存在。其中,价值形式是主要形式,主要对工商业税收采用;劳役形式主要体现在要求农民每年承担一定数量的义务工和劳动积累工。作为减轻农民负担的举措之一,劳役形式已随着农村税费改革而取消;对农民征收农业税采用的是实物形式,这一形式也随着 2006 年起我国在全国范围内免征农业税的惠农政策的实施而终结。至此,我国财政分配形式实现了完全的货币化。

二、财政的一般定义

综上所述,财政通常被定义为:财政是国家为实现其职能,并以其为主体,主要依据政治权力,对一部分社会产品或社会产品价值所进行的集中性分配。这一定义,是财政的“一般”定义,包含了历史上所有财政活动的基本特征。

三、财政的类型

不同的经济体制下财政的性质又有所不同,从而产生了不同的财政类型,也即财政“特殊”,这也是经济对财政具有决定作用的具体表现。与人类社会经历的自然经济、计划经济、市场经济3种经济体制形态相对应,理论界将财政分为家计财政、国家财政和公共财政3种类型。其中,“家计财政”是指个人的、私人的财政。自然经济条件下,整个国家基本上属于国王或君主私人所有,与之相适应,家计财政的突出特点是国家财政收支和王室私人收支不分,国王的就国家的,国家的都是国王及其家族的,其财政活动具有私人的、家庭的性质,故而被称为“家计”财政。国家财政是与计划经济相对应的财政类型。计划经济体制下,企业和个人的活动都是围绕着国家制定的发展计划来进行,财政只是在国家计划之下,满足国家的需要而开展活动,与之相适应,国家财政的突出特点是财政活动服从和服务于国家的计划,故而被称为“国家”财政。财政的第三种类型,就是与市场经济体制相对应的“公共财政”,以弥补市场失灵、满足社会公共需要为目的公共财政的突出特点。

建国后至改革开放前,我国实行的是高度集中的计划经济体制,财政类型是国家财政。改革开放后,随着经济体制改革和财政改革的不断深化,财政理论取得了长足的发展。20世纪90年代以来,在紧密结合自身经济体制改革实际,并借鉴西方公共财政理论和实践经验的基础上,我国提出建立公共财政框架的理论构想并付诸实施。以下仅就公共财政进行分析。

第三节 市场经济与公共财政

一、市场经济的优越性

市场经济就是以市场机制为基础来配置土地、资本及劳动等社会资源的经济运行方式。市场经济中活跃着大量以追求利益最大化为目标的企业和个人,他们从事着各种各样的生产经营活动,提供着各式各样的商品和劳务。而全体社会成员,作为商品或劳务的需求方,享有充分的自由消费的权利。引导着市场经济运行的基本规律是供求规律,如果商品供大于求,则价格下降,利润减少,生产降低;反之,如果商品供小于求,则价格上涨,利润提高,生产增加。商品的提供方在自由竞争的市场环境中,根据由供求关系形成的价格信号来决定一切生产活动,包括生产与否、生产什么、为谁生产、生产多少、如何生产等各个方面,由此也实现了社会资源的有效配置。作为迄今为止最具效率和活力的经济运行机制和资源配置手段,市场经济的优越性主要表现在以下几方面。

(1) 资源配置效率高。

经济学意义上的资源,指人类生产和生活所需要的一切要素,既包括土地、矿藏、水等自然资源,也包括人力、物力和财力等经济资源,两者一般被统称为社会资源。在任何时期,资源数量都是有限的,而人类对资源的需求却是无限的。资源供应的有限性和需求的无限性之间的矛盾,要求人类必须有效地、高效地运用这些资源。经济学意义上的效率,指各种资源的配置达到了这样一种境地:无论作任何改变都不可能使一部分人境况变好而其他人的境况至少不变坏,这种状态被称为“帕累托最优”或“帕累托有效”。与之相对应,如果某种资源配置状态,通过一定的调整能使一些人的境况得到改善,而其他人的境况至少不变坏,就说明资源配置还没有达到最佳状态,效率没有充分发挥出来,需要作进一步调整或改变。

市场经济之所以可以高效地配置资源,在于经济利益的刺激和自由竞争的环境,极大地调动了

市场主体的积极性和创造性,促进其紧跟市场的需要,不断提高生产技术,不断改善生产组织和产品结构,从而提高资源配置的效率。

(2) 决策效率高。

在市场经济中,生产者和消费者作为微观经济主体的分散决策结构,对供求的变化能及时作出灵活有效的反应,较快地实现供需平衡,减少资源的浪费,提高决策的效率。正因为这样,由供求规律决定的价格制度、需求者自由消费的消费者主权、供给者以追求利益最大化为目标,被认为是市场经济能够高效运行的3个重要支撑点。

(3) 信息传递高效、透明。

高效率的分配资源要求充分利用经济中的各种信息,而以价格体系为主要内容的信息结构能够使每一个经济活动参与者获得简单、明晰和高效的信息,并能充分有效地加以利用,从而有利于提高资源配置的合理性。

二、市场失灵的表现

市场是一种有效率的运行机制,但是也有其局限性,并且这些局限性是本身固有的,无法依靠自身的力量去克服。市场机制本身固有的缺陷也被称为“市场失灵”,主要表现在以下几方面。

(1) 无法有效提供公共物品。

按照美国经济学家萨缪尔森的说法,所谓公共物品,就是每个人消费这种物品不会导致他人对该物品消费的减少,或者说是那些能够同时供多人共同享用的产品和劳务。公共物品具有非排他性和非竞争性,从而也决定了这类物品无法由市场有效提供。所谓非排他性,是指排他在技术上不可行,或者在技术上可行,但成本大于排他所带来的收益,经济上变得不可取,故而无法排斥他人对该物品的占有和消费。所谓非竞争性,是指当一种物品在增加一个消费者时,其边际成本等于零或非常低,或者说,在一定范围内,增加一个消费者不会减少其他任何一个消费者对该物品的消费量。例如,国防就是一种典型的公共物品。因为,首先从技术上讲,无法排除任何一个社会成员享受国防安全,即使可以有办法将其排除在本国防保护之外,为此所付出的成本也极其高昂,在经济上得不偿失;同时,每个社会成员都可以从国防安全服务中获得安全保障,增加或减少一些社会成员的消费,并不会影响他人的利益,也不会影响提供国防的成本。

与公共物品相对应的是私人物品,私人物品具有排他性和竞争性,即拥有所有权的个人可以独享物品给他带来的效用,并可以通过一定的方式排斥其他任何人对该物品的占有和消费;生产的边际成本随着消费人数的增加而相应增加。如面包就是一种私人物品,其生产的边际成本随着消费人数的增加而增加,消费者可以以付费的方式从市场中获得这一物品进行排他消费。

社会生产生活中,社会成员不仅需要消费私人物品,也需要消费公共物品。私人物品可以由市场高效地完成生产,满足社会成员的私人需要。但是,市场却不能有效提供公共物品。因为公共物品消费的非排他性和非竞争性特征决定了只要有公共物品存在,大家都可以消费,而且无法排斥不为其付费的消费者,于是无法避免消费中的“免费搭车”现象。更严重的是,只要这种物品存在,消费者便可以以不付费而消费,这样,每个人都希望等待别人来提供而自己坐享其成,其结果便是大家都不提供公共物品,出现“三个和尚无水吃”的现象,这一现象也被称为“公共的悲剧”。

除私人物品和公共物品外,还存在一类物品兼具公共物品和私人物品性质,称为准公共物品或混合物品。包括以下两种:一是那些具有非排他性和一定范围内的非竞争性的物品,如公园、桥梁等,这些物品在未达到饱和状态时,增加一个消费者并不会给另一个消费者带来影响,也不会影响提供的成本,可以以较低的成本将某些社会成员排除在外;另一类是具有不完全的非竞争性和非排他性的物品,如教育、卫生及科技等。同时,这类物品在消费中往往存在较大的正外部效应,如果单纯由市场提供,会导致提供不足,影响资源配置效率。所以,准公共物品一般由市场和政府共同提供。

关注与思考 1-3: 查阅相关材料,强化对公共物品的理论认知,并举例说明公众消费的物品中哪些属于公共物品,哪些属于私人物品。

(2) 无法有效解决外部效应问题。

外部效应是指某一经济主体的经济活动给其他经济主体带来了利益或损失,却没有因此获得相应的报酬或付出相应的代价。包括正的外部效应和负的外部效应两种类型。

外部效应出现的原因在于:在私人生产的情况下,企业以自身利益为行为目标,并不考虑其经营行为给社会带来的损失或者益处,而只是考虑自己所承担的成本以及自己所得到的利益,并以此作为生产决策的依据,从而有可能导致其结果与整个社会的利益发生冲突。如当某项经济活动出现正的外部效应时,效益外溢,却得不到应有的经济补偿,会导致该经济活动减少,此类物品供应减少,不能达到社会所要求的水平;而当出现负的外部效应时,生产活动给他人造成了危害却未实施补偿,往往使生产者低估其成本,导致该经济活动增加,此类物品供应过多,社会危害增大。可见,两种情况都会造成资源配置的扭曲。

(3) 天然垄断行业资源配置不能达到最佳状态。

实际经济生活中,有些行业“天然”是垄断的,这类行业通常具有规模收益递增和成本递减的特点,即随着生产经营规模的不断扩大,边际成本会不断下降,规模收益会逐渐递增,如电力、电信、铁路及自来水等行业就属于天然垄断行业。天然垄断行业的行业特点决定了这些行业由一家或少数几家企业垄断经营比自由竞争更有效率,如果可以由众多的生产者进行同样的生产经营活动反而会导致资源的巨大浪费。但是问题随之而来,垄断经营使得消费者除了接受生产者的定价之外没有其他选择的余地,以营利为目的的垄断者很可能通过限制产量和抬高价格来获得额外利润,从而使资源配置无法达到最优状态,效率降低。

(4) 存在收入分配不公。

一般说来,市场能够促进经济效率的提高,但不能自动实现社会分配的均衡和公正。市场经济奉行等价交换的分配原则,按照每个人对市场投入生产要素(主要是劳动和资本)的多少进行收入分配,市场也正是依靠这样的利益刺激来实现效率的。但是由于人们在体质、智力、天赋、家庭条件与背景、生活环境、学历、机遇等方面存在很大差别,导致不同的人拥有的生产要素在质上和量上都存在很大差别,而这些差别是无法由个人意志决定的,也不是只凭个人努力就可以完全弥补的,所以,市场分配的依据本身就蕴藏着不公平,这无疑会直接导致分配结果的不公平。并且,市场经济条件下的分配往往导致强者愈强,弱者愈弱,财富越来越集中的“马太效应”,致使收入和财富在贫富之间、发达与落后地区之间的差距越来越大,直接危害社会的稳定。

(5) 无法自动熨平经济周期,经济波动无法避免。

市场经济国家经济运行的实践表明,自由放任的市场经济不可能自动、平稳地向前发展,总会表现出一种周期性的波动和经济总量的失衡。这是因为市场机制无法实现对经济总量的宏观调控,无法自发实现对社会总供求的动态平衡,无法对经济结构作出及时的合理的调整,作为经济不稳定突出表现的失业问题、通货膨胀或通货紧缩等问题一直困扰着众多的市场经济国家。因而,维持经济持续、稳定增长,实现充分就业,维护物价基本稳定等目标的实现,需要市场之外的力量的介入。

三、政府干预市场失灵下的公共财政

市场机制存在的上述缺陷,不能由市场机制本身去自发解决,而必须由居于市场之上的一个带有权威性和强制性的公共机制去解决,唯有政府才能承担这一职责,这就为政府这只“看得见的手”干预市场运行,纠正市场失灵提供了基本依据。借助政府的力量,通过各种政策和措施进行干预,在一定程度上弥补市场机制的缺陷。这样,在市场经济的发展过程中,首先由市场对资源配置发挥基础性作用;而政府则致力于弥补市场本身的缺陷,解决由于“市场失灵”而出现的资源配置失效、收入分配不公及经济波动等问题。财政作为政府弥补市场失灵的重要手段之一,着眼于通过提供公共产品和公共劳务来满足社会公共需要,这种与市场经济相对应的财政类型便是“公共财政”。

随着市场经济的深入发展,在市场对资源配置起基础性作用的程度越来越增强的条件下,规范政府行为、界定政府与市场发挥作用的领域等成为我国实际工作中不可避免的问题。在理论的指导和实际工作需要的双重推动下,我国财政逐渐由国家财政向公共财政方向调整,财政承担矫正市场失灵和弥补市场缺陷的职能作用越来越明显。例如,从财政支出角度看,经济建设支出在财政总支出中所占比重逐渐降低,就是政府在私人产品生产上逐渐退出市场、让位于市场的一个具体表现。

与此同时,社会保障支出比重逐渐增加就是政府弥补市场失灵,解决民生和收入分配问题的具体表现。同时,我们也必须深刻认识到,我国尚处于经济转型时期,而转型是一个长期的历史过程,这一过程,既是计划经济特征逐渐消退的过程,又是市场经济因素不断成长的过程,新旧交替,此消彼长,不同于健全的市场经济,要求必须从这一过程的特殊性出发来认识我国的市场失灵领域和社会公共需要等问题,科学合理地确定公共财政的作用范围,从而使财政更好地服务于国家和社会。

近几年,我国公共财政的一个非常明确的导向就是更多关注和提供民生领域的公共物品和准公共物品,如教育、医疗、社会保障和三农问题等。财政部数据显示,近几年我国财政支出结构呈现出转折性变化,三农、就业和社会保障、教育、医疗卫生等社会性支出出现了历史上少有的高增长。2003—2006年,仅中央财政用于“三农”的资金投入累计就达11 142亿元,年均增长15.6%;全国财政社会保障支出累计达13 833亿元,年均增长18%;教育支出累计达16 224亿元,年均增长16.4%;医疗卫生支出累计达3 990亿元,年均增长20.1%;文体广播事业费支出累计达2 622亿元,年均增长18.3%。这些数字反映了我国财政支出重点在向以改善民生为重点的社会领域倾斜,向社会发展薄弱环节倾斜,正在着力促进基本公共服务的均等化,财政的“公共”性表现得日益明显。

第四节 公共财政的职能

所谓财政职能,是指财政在社会经济生活中通过收支活动表现出来的特有的职责和功能。市场经济条件下的公共财政具有资源配置、分配收入、经济稳定与发展三大职能。准确理解市场经济条件下公共财政的职能,要把握住以下两点:一是市场经济条件下政府和市场的关系,或者说市场经济条件下,市场失灵之处才是政府干预之所在,从而界定了财政的职能范围;二是财政作为一种以国家为主体的特殊分配,是社会再生产过程中分配环节的重要组成部分,同其他分配形式一样,处于生产与消费、生产与交换的中介地位,对整个社会再生产的生产、分配、交换及消费4大环节都会产生直接的影响,从而为财政职能的发挥奠定了基础。

一、资源配置职能

(一)财政资源配置职能的含义

财政资源配置职能就是通过财政收支活动以及相应的财税政策的制定、调整与实施,实现对各种资源流向和流量的引导,使资源在不同领域、不同用途和不同使用者之间进行分配,形成一定的资产结构、产业结构和地区结构,达到资源高效利用和优化配置目的的功能。

如前所述,市场经济条件下,应该以市场为导向,由市场在资源配置中发挥基础性作用,财政配置在市场配置失灵的领域发挥作用,对市场配置的不足加以补充,对市场配置的偏差加以矫正。通过市场与财政的配合取得全社会资源配置的最佳效果。

(二)财政资源配置的范围和手段

根据市场失灵的领域,财政发挥资源配置职能的范围和手段主要包括以下内容。

1. 公共物品领域

如前所述,市场不能有效提供公共物品,不会向这一领域配置资源,需要动用财政力量完成。财政主要借助财政支出手段执行这一职能。根据市场发育状况,确定公共物品的范围,并据此安排适度规模的财政资金,引导相应的资源用于公共物品的生产与提供,满足社会成员的共同需要。提供公共物品的具体方式可以由政府直接出资生产并向社会成员提供;也可以先由市场生产出来再由政府出资购买并提供给社会成员,如一些具体的国防产品便可以由市场生产出来,政府购买配给国防部门使用。对于准公共物品的生产和提供,可以通过政府向生产者提供补贴或减少其税收负担的手段实现资源配置。

2. 存在外部效应的领域

市场不能有效解决外部效应问题,必须由政府出面进行干预和矫正。矫正外部效应的途径就是