



高 职 高 专 “ 十 一 五 ” 规 划 教 材

财政与金融

CAIZHENG YU JINRONG

王淑云 傅红英 编



化学工业出版社

高职高专“十一五”规划教材

财政与金融

王淑云 傅红英 编



化学工业出版社

· 北京 ·

本书是高职高专“十一五”规划教材之一,由具有多年高职高专一线教学经验的专任教师,根据教学目标并结合最新的财政体制改革和金融政策变化编写,使该书内容更适合高职高专的教学。同时,该书贴近财政金融最新政策环境,内容深入浅出、繁简在度、通俗易懂读。

本书融知识性、趣味性、可读性和实用性于一体,强调学生的认知和分析能力的训练。编者广泛吸取高职高专财政与金融专任教师的教学经验和同类教材的建设成果,将财政与金融的理论知识和社会时政、金融环境相结合。在此基础上进行了创新:①不仅覆盖了财政与金融的主要理论和知识,还包含了最新的财政与金融领域的相关改革和政策变化;②阅读材料丰富,紧密结合财政与金融领域的热点问题进行分析;③图文并茂,使得内容条理清晰,形式多样;④学练结合,每章配有学习目标、重点难点、案例导入、阅读材料、本章小结和复习思考题。

本书既可以作为高职高专财经类、管理类专业的专业教材,也可供经管类自考和成教学生使用。

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/王淑云,傅红英编. —北京:化学工业出版社, 2009. 2
高职高专“十一五”规划教材
ISBN 978-7-122-04387-0

I. 财… II. ①王…②傅… III. 财政金融-高等学校: 技术学院-教材 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 207826 号

责任编辑: 于 卉
责任校对: 战河红

文字编辑: 李 钧
装帧设计: 关 飞

出版发行: 化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)
印 装: 大厂聚鑫印刷有限责任公司
787mm×1092mm 1/16 印张 16¼ 字数 418 千字 2009 年 3 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888(传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价: 28.00 元

版权所有 违者必究

前 言

财政与金融是财经类专业开设的核心课程之一，也是会计学专业的主要专业课程，主要阐述财政学和金融学两大经济学科的基础理论和基础知识。在社会主义市场经济体制下，财政与金融是国家宏观调控的两个最重要工具。随着经济体制的不断发展和完善，我国财政体制做了一系列重大改革，如政府采购制度、政府预算收支分类的改革等；在金融领域，利率市场化步伐日益加快，汇率形成机制的改革令世界瞩目。因此，需要与时俱进地反映当前最新财政政策和金融体制的教材以满足财经类高等职业、高等专科学校教育的教学需要。因此，我们组织编写了《财政与金融》教材。

本书具有如下特点：①知识丰富，覆盖面广，包括了财政与金融的主要理论与实务；②内容新颖，介绍了近年来财政与金融领域的最新知识和理论；③浅显易懂，体系完整，特别适合财经类大专层次的学生掌握财政与金融的基础知识；④阅读材料丰富，且大部分皆来自于当前的财政政策及金融市场的热点问题，有助于学生更好地理解财政金融政策；⑤图文并茂，使得教材内容条理清楚，形式丰富多彩；⑥每一章均配有学习目标、重点难点、案例导入和阅读材料、本章小结及复习思考题。

本教材由财政和金融两大部分组成，共十章内容，前五章为财政部分，具体包括：财政总论、财政支出、财政收入、税收与国债、国家预算与财政政策，由王淑云同志负责编写；后五章为金融部分，具体包括：金融概述、金融机构体系、金融市场、国际收支、通货膨胀与通货紧缩，由傅红英同志负责编写。

由于编者水平有限，书中难免有不妥之处，敬请专家、读者批评指正。

编 者
2008 年 11 月

目 录

第一章 财政总论	1
第一节 财政的产生和发展	2
一、社会生活中的财政现象	2
二、财政的产生与发展	3
三、财政的概念	6
第二节 市场失灵与公共财政	8
一、财政产生的根本原因是市场失灵	8
二、市场失灵的表现	8
三、公共财政	11
第三节 财政的职能	13
一、资源配置职能	13
二、收入分配职能	14
三、稳定经济职能	15
四、财政三个职能之间的关系	17
本章小结	18
复习思考题	19
第二章 财政支出	21
第一节 财政支出概述	22
一、财政支出的含义与分类	22
二、财政支出的规模与结构	27
三、财政支出的原则	32
第二节 购买性支出及转移性支出	34
一、购买性支出的含义以及对经济的影响	34
二、政府公共消费性支出	35
三、政府投资性支出	39
四、政府采购制度	40
五、转移性支出的含义及特点	41
六、社会保障支出	41
七、财政补贴	44
第三节 我国政府收支分类改革——支出体系	44
一、我国政府收支改革的必要性	44
二、我国政府收支改革方案的形成过程	45
三、我国政府收支分类改革的主要内容	45
四、政府支出分类科目的设置及对应衔接	45

本章小结	51
复习思考题	52
第三章 财政收入	54
第一节 财政收入的概念及分类	55
一、财政收入的概念	55
二、财政收入的分类	55
第二节 财政收入的构成分析	57
一、财政收入的价值构成	57
二、财政收入的所有制构成	58
三、财政收入的经济部门构成	58
四、财政收入的地区构成	59
第三节 财政收入的原则和规模	60
一、财政收入的原则	60
二、财政收入的规模	61
本章小结	66
复习思考题	67
第四章 税收与国债	69
第一节 税收概述	70
一、税收的概念	70
二、税收的基本特征	70
三、税收负担的转嫁和归宿	71
四、税收分类	73
五、税收制度及构成要素	74
第二节 我国的税收制度	78
一、我国税制发展历程	78
二、我国的现行税制	78
第三节 国际税收	89
一、国际税收的概念和特点	89
二、税收管辖权	91
三、国际重复征税	92
第四节 国债概述	93
一、国债的概念	93
二、国债的分类	93
三、国债的特征	94
四、国债的功能	94
第五节 国债的管理	96
一、国债的发行条件	96
二、国债的偿还	98
三、国债规模的衡量	100
本章小结	101

复习思考题	102
第五章 国家预算与财政政策	104
第一节 国家预算	105
一、国家预算的概念	106
二、国家预算的特点	106
三、国家预算的分类	106
四、国家预算编制的原则	107
五、国家预算的编制和执行	108
六、国家决算	108
七、预算外资金	108
第二节 财政政策	109
一、财政政策的概念	109
二、财政政策目标	109
三、财政政策的类型	109
本章小结	110
复习思考题	111
第六章 金融概述	113
第一节 金融的概念	114
第二节 货币	114
一、货币的含义与形式	115
二、货币的职能	115
三、货币流通规律	116
四、货币制度	117
第三节 信用	124
一、信用的概念	124
二、信用的产生与发展	124
三、信用的形式	125
四、信用工具	127
第四节 利率	129
一、利息	129
二、利率及其种类	130
三、决定和影响利率变化的因素	132
四、利率的作用机制	132
本章小结	134
复习思考题	135
第七章 金融机构体系	137
第一节 金融机构体系的概念和构成	138
一、金融机构体系的概念	138
二、西方国家的金融机构体系	138

三、我国的金融机构体系·····	141
第二节 中央银行·····	146
一、中央银行的性质·····	146
二、中央银行的职能·····	146
三、中央银行的业务·····	148
四、中央银行的政策目标·····	151
五、中央银行的政策工具·····	155
第三节 商业银行·····	157
一、商业银行的性质和职能·····	157
二、商业银行的组织制度·····	158
三、商业银行的经营原则·····	159
四、我国商业银行的业务·····	161
第四节 政策性银行·····	170
一、我国的政策性银行·····	170
二、我国政策性银行业务·····	171
本章小结·····	178
复习思考题·····	179
第八章 金融市场·····	183
第一节 金融市场概述·····	184
一、金融市场的概念·····	184
二、金融市场的基本要素·····	184
三、金融市场的类型·····	184
四、金融市场的功能·····	185
第二节 货币市场·····	187
一、货币市场的概念和特点·····	187
二、货币市场的构成·····	187
第三节 资本市场·····	191
一、资本市场的概念和特点·····	191
二、资本市场的金融工具·····	191
三、证券市场·····	199
第四节 外汇市场·····	206
一、外汇交易市场的概念和结构·····	206
二、外汇交易方式·····	207
三、外汇市场的功能·····	207
第五节 黄金市场·····	209
一、黄金市场的参与者·····	210
二、黄金市场的分类·····	210
三、黄金市场的交易方式·····	211
四、国际主要黄金市场·····	211
本章小结·····	215
复习思考题·····	216

第九章 国际收支	219
第一节 国际收支概述	219
一、国际收支概念	220
二、国际收支平衡表	220
三、国际收支的失衡和调节	224
第二节 外汇和汇率	226
一、外汇	226
二、外汇汇率	226
三、汇率的种类	227
本章小结	230
复习思考题	231
第十章 通货膨胀与通货紧缩	234
第一节 通货膨胀	234
一、通货膨胀的概念	235
二、通货膨胀的测量指标	235
三、通货膨胀的类型	235
四、通货膨胀的经济效应	237
第二节 通货紧缩	239
一、通货紧缩的概念	239
二、通货紧缩的测量	240
三、通货紧缩的经济影响	240
第三节 通货膨胀与通货紧缩的成因及治理	242
一、通货膨胀成因理论	242
二、通货紧缩的成因	243
三、通货膨胀与通货紧缩的治理	244
本章小结	246
复习思考题	247
参考文献	249

第一章 财政总论



学习目标

- 了解财政产生和发展的过程，掌握财政的概念和基本特点
- 了解市场失灵，掌握公共产品的概念和基本特征
- 掌握公共财政的概念
- 掌握公共财政市场经济条件下财政合理配置资源、调节收入分配、稳定经济的三大职能



重点难点

- 公共财政的概念和基本特点
- 市场失灵和政府失效
- 财政的职能



案例导入

四川地震——中央财政拨款 8.6 亿 慈善总会在行动

2008 年 5 月 12 日 14 时 28 分四川汶川发生 8.0 级地震，震后央行立即对系统内受灾情况进行了全面摸排。当晚十点，央行行长周小川主持召开会议，分析央行系统受灾情况，研究部署紧急工作措施。

民政部 12 日晚会同财政部向四川地震灾区紧急下拨 2 亿元中央自然灾害生活补助应急资金，帮助地震灾区民众解决生活困难。

据中新社报道，中国央行 13 日上午紧急公布央行系统对四川抗震救灾工作的紧急措施，要求各分支机构对财政、民政等部门拨付（划）的救灾款项，随到随办，保证在第一时间拨至有关金融机构，金融机构必须在第一时间拨付至有关单位。

财政部 13 日宣布，根据中共中央、国务院统一部署，为帮助地震灾区开展紧急救灾工作，中央财政紧急下拨地震救灾资金 8.6 亿元。

据新华社报道，财政部介绍说，中央财政下拨的 8.6 亿元资金中，有 7 亿元是 5 月 12 日晚向四川紧急下拨的地震救灾资金，其中包括综合财力补助资金 5 亿元，统筹用于各方面

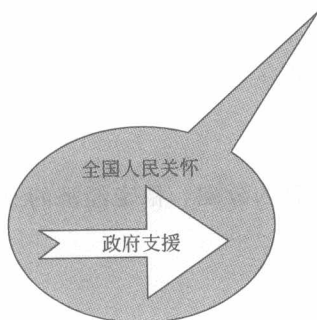
5·12
汶川地震

抢险救灾工作；地震灾区自然灾害生活补助应急资金 2 亿元，用于受灾民众紧急转移安置。另有 1.6 亿元是中央财政 13 日向甘肃、陕西、云南、重庆等地紧急下拨的地震灾区自然灾害生活补助应急资金，其中甘肃、陕西各 5000 万元，云南、重庆各 3000 万元。

总参谋部 13 日上午紧急协调中国国际航空公司、南方航空公司和东方航空公司的至少 6 架以上民航飞机运送救灾官兵和物资，飞机将在 13 日 12 时前调集到位。

中国人保集团总裁吴焰已率工作组于 13 日上午紧急赶赴灾区，指挥抗震救灾理赔工作。中国人保集团设立的人保慈善基金会已经启动，决定向四川灾区捐款 1000 万元，这是中国人保继今年年初南方冰雪灾害捐款 2000 万元后的又一次重要捐款行动。

人保财险、人保健康、人保寿险总部已与四川分公司及震感较强地区的分公司取得联系，当地分支机构正在协同收集、了解承保的人身保险和财产损失情况，并将按照“特事特办”的原则，全力做好理赔工作。目前，中国人保抗震救灾工作已在进行。



为确保四川地震灾区部分灾民的生产生活，协助政府做好救援工作，中华慈善总会决定紧急调拨 400 万顶帐篷和拨出 100 万元应急善款支援四川灾区。同时，从即日起开通中华慈善总会捐赠联系电话并公布捐赠账号，接受社会各界捐赠。并号召各级慈善组织积极行动起来，与中华慈善总会共同做好捐赠筹募工作。鉴于灾区情况，中华慈善总会以接受捐款为主；对急需的帐篷、毛毯、食品等物资，暂时只接受企业家、生产

厂家等成批量的规模捐赠，捐赠者可随时同总会联系。

（资料来源：四川地震——中央财政拨款 8.6 亿 慈善总会在行动 [OL]，[2008-05-14]，<http://www.stnn.cc>）

第一节 财政的产生和发展

一、社会生活中的财政现象

日常生活中我们经常听到或看到与“财政”一词有关的报告，比如：

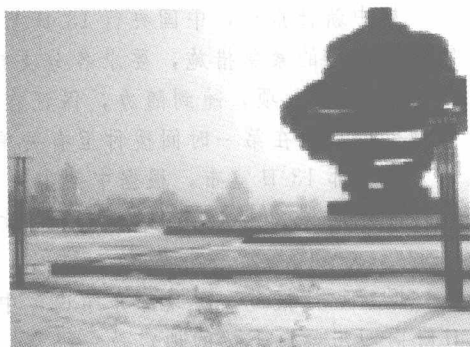
据新华社报道，由于国内成品油价格始终大幅低于国际价格，炼油企业严重亏损，政府对中国石化 2006 年炼油企业政策性亏损给予一次性财政补贴 50 亿元；

对自愿到西部地区及县级以下的基层创业的高校毕业生，其自筹资金不足时，也可申请小额担保贷款，对从事微利项目的，贷款利息由政府承担 50%；

中央财政安排的就业补助资金由 2003 年的 41 亿元，增加到 2007 年的 238 亿元，2008 年中央财政安排的就业补助资金为 260 亿等。

每个人生活在社会中，都是政府支出的受益者。

首先，人们每天的衣食住行都离不开政府。洗衣做饭、开灯照明所用的水、电和煤气，要有政府投资兴建自来水公司、电站供应和煤气公司；上下



班所走的道路和所乘的公共汽车，要由政府的市政部门投资兴建和提供；文化休闲娱乐所需要的电视台、图书馆、公园等等，也要由政府投资创办和修建……

其次，人们一生中每一个成长阶段也离不开政府。大多数人都由政府经营的医院里出生，在政府开办的学校里接受教育，就业后可以享受政府提供的医疗保障，失业后按政府政策固定领取失业保险金，退休后还可以获得社会养老保险等。

最后，维持一个安全稳定的社会环境更离不开政府。为了维持社会秩序，保证人们的人身、财产不受侵犯，需要由政府出钱进行补贴；为了预防瘟疫、防止自然灾害和环境污染，需要政府出钱治理……

当政府向人们提供上述产品和服务时，有的是无偿提供的，如维护社会秩序的军队、警察；有的是有偿提供的，如人们用水、用电、乘公共汽车、收看电视节目等，都需要支付一定的费用。为了维持政府每年庞大的开支，政府要依法向企业、单位和个人征税，政府还可以通过在社会上发行国债来取得收入，另外，有关部门在办理结婚登记、工商登记、出国护照等收取的费用，也要缴入国库，从这个意义上说，每个人又是政府取得收入的贡献者。

从上面列举的大量的财政现象可以看出，财政与政府的收支活动有关，我们每个人时时处处都在跟财政打交道，每个人的生活都离不开财政，都要受政府财政的影响。政府好比是“国家”这个大家庭的家长，为了过好日子，它要安排支出、组织收入、制定收支计划等，这都属于财政的范畴。而要真正认识日常生活中的这些财政问题，就需要了解财政是怎么产生和发展的？发展到今天，财政的含义是什么？

二、财政的产生与发展

（一）财政的产生

财政，是政府的经济活动，可以说是与人们的生活密不可分经济范畴。但是，财政不是自人类出现就有的，它是社会生产力和生产关系发展到一定阶段的、伴随着国家的出现而产生的一个历史范畴，是人类社会发展到一定阶段的产物。财政具体的产生过程，如图 1-1 所示。

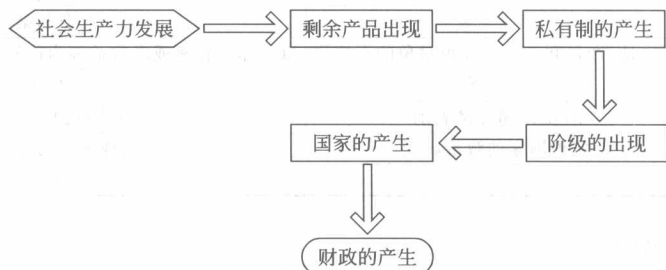
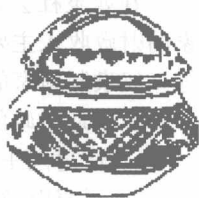


图 1-1 财政的产生

原始社会初期，由于生产力水平十分低下，社会产品只能维持最低限度的生活需要。氏族成员共同占有生产资料、共同劳动、共同占有并平均分配产品；生产的产品，立即被消耗掉，没有剩余产品、没有私有制、没有阶级、没有国家，因而也就没有维护国家职能所需要的财政。

到了原始社会末期，生产力有了一定的发展，出现了剩余产品，同时，畜牧业同农业分离，手工业与农业分离，商品生产和交换随之萌芽。这大大促进了社会的进步和剩余产品的增加，从而引起原始社会末期私有制和阶级的产生，人类社会出现了根本利益不同的两大对立阶级：奴隶主阶级和奴隶阶级。随着社会分裂为阶级，阶级斗争随之发生，以前处理内务事务的氏族组织逐步转变为阶级统



治的工具——国家。

阶级产生之后，奴隶主为了维护本阶级的利益，镇压奴隶的反抗，就建立起为自己服务的监狱、法庭和军队等强制机构，于是国家产生，原始社会就被奴隶社会所取代。

国家区别于氏族组织的一个重要特征是“公共权力”的设立。构成这种公共权力的，既有武装的人，也有监狱、法庭、军队等强制机关。然而，国家机器的正常运行，国家职能的实现，均不是生产性的，它不仅不创造社会产品，而且还要消耗大量的社会财富；于是，国家就凭借其政治权利，从物质生产领域，强制、无偿地征收和占有一部分社会产品，这种强制性的分配活动就是财政分配，简称为“财政”。

可见，社会生产力的发展带来了剩余产品的出现，构成了财政产生的物质基础和经济条件；而私有制的产生、阶级和国家的出现是财政产生的政治条件。财政和国家都产生在私有制和阶级产生之后。财政的产生是国家产生的物质基础，没有财政提供的社会财富，国家就无法生存，因此没有财政就没有国家；而国家是财政分配借以实现的社会力量，没有国家权力，财政分配就无法进行，因此，没有国家就没有财政。因此，可以认为国家和财政是同时产生的。

（二）财政的发展

随着生产力的发展、生产关系的演变和国家形态的更替，财政也在不断发展。迄今为止，国家的发展经历了四种形态，即奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家。在此过程中，财政也经历着不同的发展阶段。

按社会经济制度不同，可以将四种形态的国家划分为两种类型：一种是自给自足的自然经济占统治地位的农业经济国家，包括奴隶制国家和封建制国家；另一种是商品经济占统治地位的市场经济国家，包括资本主义国家和社会主义国家。这两种不同经济制度下的国家类型代表了财政发展的不同阶段，在这两个不同的阶段，财政的发展表现为不同的特征（见表 1-1）。

表 1-1 不同国家形态下的财政比较

发展阶段 特点	农业经济国家的财政	市场经济国家的财政
财政收入的主要来源	第一产业	第二产业和第三产业
主体税种	以土地、产量和人口为征税对象的直接税	以商品流转额或净收益额为征税对象的流转税和所得税
财政分配的主要形式	实物和徭役	货币
财政分配原则	残酷的超经济剥削	量能负担、公平分配
财政的主要职责	实现国家的政治职能	实现国家的经济职能
财政管理	不完善	完善

1. 奴隶社会的财政

奴隶社会是人类历史上第一个阶级社会，其生产关系特征是奴隶主不仅占有生产资料，还直接占有奴隶。在奴隶制国家，国王不仅是至高无上的政治统治者和军事统治者，还是最大的土地所有者和奴隶主。奴隶主对奴隶享有所有权和绝对的支配权。

在奴隶社会，生产力不是很发达，国家的财政收支主要采取实物和徭役的形式。奴隶制国家的财政收入主要来源于：王室的土地收入、来自下级奴隶主的进贡收入、战争掠夺的收入等。奴隶制国家的财政支出主要有：军事、王室、宗教祭祀、俸禄支出和农业水利支出等。

该时期财政的主要特征如下：

- ① 通过国王和奴隶主以直接占有奴隶和其劳动成果的方式取得财政收入；
- ② 国家财政收支跟国王个人收支没有严格的界限；
- ③ 国家财政主要采取实物和徭役的形式。

2. 封建社会的财政

封建社会是封建主占有生产资料和不完全占有生产劳动者即农奴，同时也存在着部分以个人劳动为基础的农民和手工业者等小私有经济的社会。其生产关系的基础是封建主或者地主占有土地，通过对土地的占有而占有农民或农奴的剩余劳动和剩余产品。封建制国家的职能是对内镇压广大劳动者和其他劳动者，同时也进行水利基础建设，推动经济发展，巩固其封建统治；对外进行侵略战争或防御被侵略。

在封建社会，财政收支开始由实物、徭役形式向货币形式转变。尤其是到封建社会后期，随着经济的发展，货币收支在财政收支中的比重逐步提高，并随着从自然经济向商品经济的发展，最终成为了唯一的财政收支形式。封建社会的财政收入主要来源于：田赋、捐税、官产收入、国债收入等；其财政支出主要有：王室、军事、国家机构费用、俸禄支出及宗教祭祖等。

该时期财政的主要特征如下：

- ① 田赋和捐税逐步成为财政收入的主要来源；
- ② 国家财政收支跟国王个人收支逐步分离；
- ③ 国家财政收支形式由以实物为主逐渐转化为以货币为主；
- ④ 随着商品经济的发展，财政范畴得到了长足发展，财政管理的机构、法制和制度逐步形成，同时出现了公债、国家预算等财政范畴，为财政学的发展提供了重要条件。

3. 资本主义的财政

在从自然经济向商品经济、封建社会进而向资本主义社会的转变中，财政也相应地完成了从家计财政模式向公共财政模式的转变。

资本主义社会的发展经历了自由资本主义和垄断资本主义两个阶段，这两个阶段的共同点是资产阶级占有生产资料，雇佣工人除了自己的劳动力之外一无所有。由于资本主义国家不直接掌握资源和生产要素，因而不存在王室收入、官产收入，因此，财政收入的主要形式就是税收；其财政支出主要有：国家行政管理费用、军事国防、文教科卫、基本建设、社会保障等支出以及财政补贴等。但是，由于这两个阶段的经济运行具有不同的特点，因而，国家财政也表现出不同的特征。



自由资本主义时期，资本主义国家奉行“自由放任”政策，国家不干预经济。这一时期财政的主要特征如下：

- ① 财政收支的规模、范围相对较小；
- ② 奉行紧缩性财政政策，财政支出主要用于非生产性支出，如政府机构、文化教育、社会救济等；
- ③ 财政体制不断完善和统一；
- ④ 财政收支已全部采用价值形式。

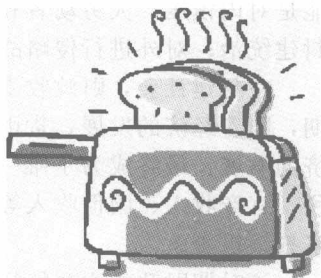
垄断资本主义时期，政府与垄断资本集团在经济利益和政治权力方面的联系日益密切，成为调节国家经济的主要力量。这一时期的财政主要特征如下：

- ① 财政收入占国民收入中的比重不断提高；
- ② 财政支出的规模扩大，国家对经济的干预程度提高；
- ③ 实行赤字财政政策，发行国债经常化；
- ④ 财政体制进一步完善，财政管理水平进一步提高，财政作为占有和分配社会产品的工具得到充分利用。

4. 社会主义的财政

社会主义生产资料公有制决定了社会主义财政的性质，决定了社会主义财政是为发展社会主义经济、提高劳动生产率、增强综合国力、实施宏观调控、满足人民日益增长的物质和文化需要服务的。从我国情况看来，社会主义国家财政经历了计划经济体制下的财政和市场经济体制下的财政两个阶段。

计划经济体制的本质特征是国家对整个社会资源实施计划配置，即国家以计划方式直接安排、指挥、控制和调节整个国民经济的运行和活动情况。在计划体制下，国家掌握着大部分的生产资料，直接拥有绝大多数的企业。因此，当时的财政收入几乎全部来自国营企业，而财政支出除了用于行政事业等非生产领域外，相当部分直接投入到国有企业来扩大国有经济的规模；同时，国家还依靠财政手段直接抑制非公有制经济的发展。计划经济体制下，财政收入主要来源于：税收和国有企业的利润；其财政支出主要是经济建设支出；当时的财政特别强调年度收支平衡。



在由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，财政也进行了和正在进行着一系列的重大改革。20世纪80年代进行利改税之后，利润不再是财政收入的基本形式，而税收成为了财政收入的主要形式。财政支出的结构也出现极大的调整，固定资产投资比例下调，而非盈利性领域却日益提高，如：养老保险、失业保险、医疗保险和城市居民最低生活保障等领域。同时，恢复了国债并向市场发行。另外，国家的预算制度也进行改革，如推行政府财政制度、编制部门预算、实行国库集中支付等，从坚持预算平衡原则向实行赤字预算政策转移。

在计划经济体制下财政的特征如下：

- ① 财政是国家计划配置资源的基本财力手段；
- ② 财政直接为公有制经济服务；
- ③ 财政实行高度集中的统收统支体制。

在市场经济体制下财政的特征如下：

- ① 财政从税利并重转向以税收为主；
- ② 财政从生产性投资为主转向以非盈利性投资为主；
- ③ 财政直接承担起了社会保障职责。

三、财政的概念

从财政的产生和发展来看，财政的概念可以概括为：财政是国家或者政府的收支活动，是国家为了满足社会的公共需要，凭借其政治权力强制地、无偿地对一部分国民收入进行的分配活动（由于政府是国家的代表，因此，“国家”和“政府”这两个概念可以互换）。因此，财政实质上是一种分配关系，是在社会产品分配中国家与社会各方面发生的，以国家为主体的社会产品的占有和支配关系。这一概括实质上就是指：财政就是国家或者政府的分配活动，这一论点，被称为“国家分配论”。长期以来，“国家分配论”在财政学界处于主流地位，影响很大。

财政的概念包含下面四层含义。

1. 财政分配的主体是国家

在财政分配中，主体是国家，可以从以下几个方面理解。

① 财政分配以国家为前提。财政是伴随着国家的产生而产生的。因而，国家直接决定着财政的产生、发展和范围。

② 在财政分配中，国家处于主动的、支配的地位。在财政分配的各项收支活动中，无

论是收支的方式、渠道,还是收支的规模、结构,都是由国家决定和支配的,因此,财政是国家可以直接用来调节经济的强有力的手段和物质力量。

③ 财政是一种集中性的、全社会的分配。

④ 国家在一定时期内的政治、经济政策常常要通过财政分配来体现,财政是贯彻国家政治、经济政策的重要手段。

当然,国家在财政分配中的主导、支配地位,并不意味着国家可以滥用权利,而必须符合经济发展的客观规律,遵循经济规律的客观要求,否则会受到经济规律的惩罚。

2. 财政分配的对象是一部分社会产品

分配行为是人作用于物的活动,因此,财政分配不仅有主体,而且还有客体,即财政分配的对象,否则财政就成为无源之水、无本之木,也就不称其为分配。财政分配的对象是一部分国民收入,国民收入是指一国在一定时期(通常为一年)所生产的最终产品和服务的市场价值的总和,它是国家取得财政收入的基本源泉。

从财政收入的价值结构上来看,财政收入主要包括剩余价值 M 部分,同时还包括劳动者劳动报酬收入 V 部分。就我国的经济发展趋势来看,来自 V 的财政收入在不断提高。

3. 财政分配的目的是为了社会的公共需要

社会公共需要是相对于私人需要而言的,私人需要是某个单位、家庭和个人的生产、生活所需,私人需要由市场提供,由单位和个人通过市场上掏钱来满足。而社会公共需要是为了满足社会公共利益的需要,是社会整体的需要。如抵御外来侵略、打击犯罪、防止环境污染、预防瘟疫流行等。社会公共需要不是个人需要的简单相加,而是全体社会成员的共同需要。社会公共需要由政府提供,由政府掏钱来满足。因此,政府的财政分配活动,其目的是为了社会的公共需要。

4. 财政分配是无偿的、强制性的

国家在满足社会公共需要时,需要一定的物力和财力,但国家本身并不参与生产和流通,不能创造社会财富。另外,当国家在向社会成员提供诸如国防、维护社会治安等公共服务时,不能像市场行为那样,按向个人提供服务的多少和价值的大小来收费。因此,国家只能凭借其国家权力,来取得满足社会公共需要的资金或者产品。

国家拥有两种权利:一是政治权利,表现为国家具有立法权、行政权和司法权。当国家依据政治权利参与分配时,多数具有强制性和无偿性的特点,如征税;二是财产权利,表现为国家以财产所有者的身份参与分配,如征收国有资产的使用费、国有股份取得的股息和红利等。国家的财产权利要以政治权利为依托,即国家通过法律形式规定哪些财产归国家占有。

以国家为主体,按照强制性、集中性、无偿性原则进行分配,是财政分配区别于其他分配方式的基本特征。

【阅读材料】

财政一词最早起源于西欧。13~15世纪,拉丁文 *finis* 是指结算支付期限的意思,后来演变为 *finare*,则有支付款项、裁定款项或罚款支付的含义。到16世纪末,法国政治家波丹将法语 *finances* 作为财政一词使用,认为财政是“国家的神

财政一词的来源

经”,随后逐步泛指国家及其他公共团体的理财。中国古代一般采用国用、国计、邦计、度支、理财等词语。日本自1868年明治维新以后,从西欧各国引用 *finance* 一词,吸收中国早已分开存在使用的“财”和“政”二字的含义,创造了财政一词,并于

1903年传入中国，逐步取代以前的各种名称，确立了财政的概念。

第二节 市场失灵与公共财政

财政是以国家为主体的分配，现实生活中表现为政府的收支活动。财政和政府的活动是分不开的，因此，经济中为什么需要财政的问题实际上也就是经济中为什么需要政府的问题。现代经济理论认为，政府虽然不创造社会产品，但却提供公共产品，获取和消费这种公共产品是人们的一种社会公共需要。另外，在市场经济体制下，市场机制在配置资源、收入分配等方面起着基础性的作用，但市场机制不是万能的，它在许多方面存在着缺陷，需要由政府来弥补。因此，提供公共产品和弥补市场缺陷是经济中政府存在的两个基本理论依据，也是经济中为什么需要政府财政的原因所在。

一、财政产生的根本原因是市场失灵

在市场经济条件下，所有的经济活动一般由两个社会系统来支持，一是市场系统，二是政府的财政系统。在完全竞争条件下，市场机制“这只看不见的手”，能自发地调节资源的有效配置，使各种资源得到充分、合理的利用。即在市场经济体制下，社会资源的主要配置方式是市场，而不是政府。我国实行市场经济体制，就是在国家宏观调控下使市场在资源配置中起基础性作用。市场是一种有效的配置资源机制，但市场配置资源之所以有效是以完全竞争为前提的，而现实的市场并不具备完全竞争的市场条件，有些经济现象的存在会影响和妨害市场的完全竞争。也就是说市场机制不是万能的，也不是完美无缺的，市场机制具备固有的缺陷，经济学上称之为“市场失灵”。在许多领域和场合，市场机制不能有效地配置资源，需要政府部门的介入，也就是说通过政府对资源的配置来弥补市场配置方式的不足。因此，市场失灵是政府财政存在的根本原因。

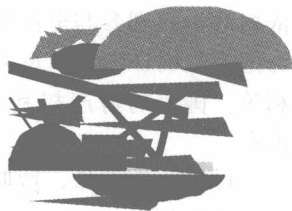
所谓市场失灵，又称市场失效，是指市场机制本身所固有的缺陷和不足。

【阅读材料】

在某些领域由于存在市场失灵，需要政府这只“看得见的手”进行干预，但政府的这种干预对经济运行产生的结果并不总是有效的，因为政府行为也可能有缺陷，这就是政府失灵。

所谓政府失灵，是指政府在调节经济运行的过程中不能达到预期的结果或产生某些副作用。市场不是万能的，政府同样也不是万能的，政府机制本身同样存在低效率的现象。尽管人们常常会寄希望于政府这只“看得见的手”来解决市场失灵的问题，然而一个缺乏必要规范与制度约束的政府不仅难以使市场运行得更好，反而经常使事情变得更糟。

传统观点认为，电信行业是自然垄断的行业，因为其生产规模越大、生产越集中，产品的成本就越低，只有实行政府垄断才能实现生产效率。但是，世界各国的电信行业，尤其是中国的电信行业却又都是相继走向了开放竞争。这充分说明市场不是万能的，政府也不是万能的。市场系统和政府的财政系统只有实行互补性的分工，才能提高资源配置的效率。



二、市场失灵的表现

(一) 市场垄断

高的市场效率是以完全自由竞争为前提的，然而现实的市场并不具备这种充分条件。当