

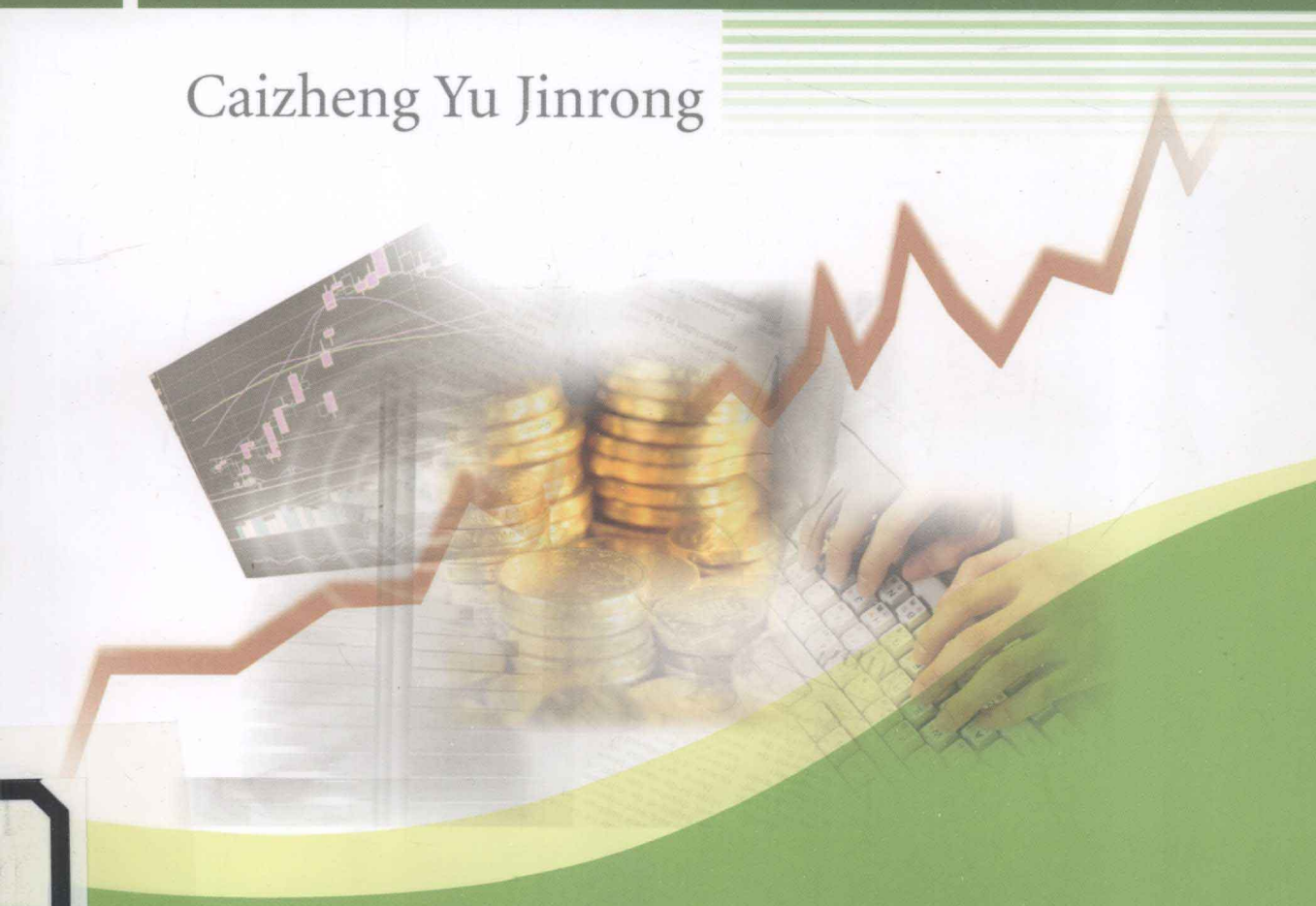
全国煤炭高等教育专升本“十二五”规划教材

Quanguo Meitan Gaodeng Jiaoyu
Zhuanshengben Shierwu Guihua Jiaocai

财政与金融

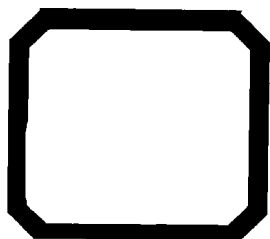
● 赵福禄 主编

Caizheng Yu Jinrong



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press



全国煤炭高等教育专升本“十二五”规划教材

财政与金融

主 编 赵福禄

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书共分为三部分:第一至第八章是以公共财政理论框架为指导的财政部分,包括财政收支和预算等基本理论以及我国财政的实际情况;第九至十四章是以金融的客体、主体、形式三要素为核心的金融部分,包括货币、金融机构体系、信用等理论以及我国金融的实际情况;第十五章是以财政政策、货币政策为主体的宏观调控理论,它是对财政理论和金融理论的高度概括与总结。

本书在编写过程中力争做到知识框架系统、完整,内容阐述简洁、精练,理论与实践紧密结合。同时,为了方便教师教学和学生自学,每章都明确了重点、难点、学习目标,并设计了自学测评。

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融 / 赵福禄主编. —徐州:中国矿业大学出版社,2012.2

ISBN 978 - 7 - 5646 - 1273 - 3

I. ①财… II. ①赵… III. ①财政金融—教材 IV. ①F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 202014 号

书 名 财政与金融

主 编 赵福禄

责任编辑 耿东锋 付继娟

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83885767 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

开 本 787×1092 1/16 印张 19.5 字数 484 千字

版次印次 2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

定 价 28.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

全国煤炭高等教育专升本“十二五”规划教材

建设委员会成员名单

主 任：李增全

副主任：于广云 丁三青 王廷弼

委 员：(按姓氏笔画排序)

王宪军 王继华 王德福 刘建中

刘福民 孙茂林 李维安 张吉春

陈学华 周智仁 赵文武 赵济荣

郝虎在 荆双喜 徐国财 廖新宇

秘书长：王廷弼

秘 书：何 戈

全国煤炭高等教育专升本“十二五”规划教材
经济管理专业编审委员会成员名单

主 任:仲维清

副主任:刘福民

委 员:(按姓氏笔画排序)

王明华 王晓芳 龙如银 任海芝

刘 伟 孙韶光 李 胜 李乃文

吴言忠 张丽艳 张建平 陈权宝

邰晓红 周茂春 赵福禄 龚 荒

前 言

随着改革开放的不断深入和市场经济体制的逐步完善,我国经济已经取得了快速、平稳的发展。作为国家宏观调控最重要的政策工具,财政与金融体制也进行了较大改革。为了紧密结合中国经济的新形势,反映改革的新方向和新成果,我们编写了《财政与金融》这本教材。

本教材的内容共分为三部分:第一至八章是以公共财政理论框架为指导的财政部分,包括财政收支和预算等基本理论以及我国财政的实际情况;第九至十四章是以金融的客体、主体、形式三要素为核心的金融部分,包括货币、金融机构体系、信用等理论以及我国金融的实际情况;第十五章是以财政政策、货币政策为主体的宏观调控理论,它是对财政理论和金融理论的高度概括与总结。

本教材的编写力争做到知识框架系统、完整,内容阐述简洁、精练,理论与实践紧密结合。同时,为了方便教师教学和学生自学,每章都明确了重点、难点、学习目标,并设计了自学测评。

本教材是由多年从事该课程教学、具有丰富教学经验的教师共同编写的。具体分工如下:赵福禄编写第一至六章、第十五章;海威编写第九章、第十章、第十三章;官文勇编写第七章、第八章、第十二章;曾光编写第十一章、第十四章。全书由赵福禄担任主编,海威担任副主编,包玉梅和李海华负责计算和绘图,白翠华为搜集资料做了大量的工作。

本教材在编写过程中,参考了有关专家、学者的研究成果,在此深表感谢。由于时间仓促和作者水平有限,书中难免有不足之处,敬请学界前辈、同仁和广大读者批评指正。

作 者

2011年10月

目 录

第一章 财政导论	1
第一节 财政的概念.....	1
第二节 财政在经济中的作用.....	3
第三节 财政的职能.....	7
【本章小结】	10
【自学测评】	11
第二章 财政支出	12
第一节 财政支出概述	12
第二节 财政支出的规模分析	18
第三节 财政支出的结构分析	23
【本章小结】	26
【自学测评】	27
第三章 购买性支出	28
第一节 社会消费性支出	28
第二节 财政投资性支出	40
第三节 政府采购制度	44
【本章小结】	46
【自学测评】	47
第四章 转移性支出	49
第一节 社会保障支出	49
第二节 财政补贴支出	58
第三节 税收支出	60
【本章小结】	63
【自学测评】	63

第五章 财政收入	65
第一节 财政收入概述	65
第二节 财政收入规模	69
第三节 财政收入结构	74
【本章小结】	76
【自学测评】	77
第六章 税收收入	79
第一节 税收术语与税收分类	79
第二节 我国税收制度的演变	84
第三节 我国现行的主体税种	87
第四节 税收与经济运行	100
第五节 国际税收	104
【本章小结】	109
【自学测评】	109
第七章 债务收入	112
第一节 债务收入概述	112
第二节 国债市场	117
第三节 国债管理	120
【本章小结】	124
【自学测评】	124
第八章 国家预算和预算管理体制	126
第一节 国家预算概述	126
第二节 国家预算的编制、执行与国家决算	131
第三节 国家预算管理体制	134
【本章小结】	139
【自学测评】	140
第九章 货币与货币制度	142
第一节 货币的本质及形态演变	142
第二节 货币的职能与定义	149
第三节 货币制度	154
【本章小结】	162
【自学测评】	163
第十章 信用、利息与利率	165
第一节 信用概述	165

第二节 信用工具·····	173
第三节 利息与利率·····	177
【本章小结】·····	188
【自学测评】·····	188
第十一章 金融机构体系 ·····	191
第一节 金融机构体系的构成·····	191
第二节 商业银行·····	192
第三节 中央银行·····	204
第四节 我国的金融机构体系·····	211
【本章小结】·····	217
【自学测评】·····	217
第十二章 金融市场 ·····	220
第一节 金融市场概述·····	220
第二节 货币市场·····	224
第三节 资本市场·····	227
第四节 外汇市场·····	233
第五节 衍生金融市场·····	234
【本章小结】·····	239
【自学测评】·····	239
第十三章 货币供求与均衡 ·····	241
第一节 货币需求·····	241
第二节 货币供给·····	245
第三节 货币均衡·····	253
【本章小结】·····	257
【自学测评】·····	257
第十四章 通货膨胀与通货紧缩 ·····	260
第一节 通货膨胀·····	260
第二节 通货紧缩·····	270
第三节 改革开放以来我国的通货膨胀与通货紧缩·····	273
【本章小结】·····	275
【自学测评】·····	276
第十五章 宏观经济政策 ·····	278
第一节 宏观经济政策的目标和工具·····	278
第二节 财政政策·····	280

第三节 货币政策.....	287
【本章小结】.....	293
【自学测评】.....	294
综合测试题(一).....	296
综合测试题(二).....	298
参考文献.....	300

第一章 财政导论

【本章重点】财政的概念、特征、职能;财政职能的内涵及实现方式。

【本章难点】财政职能的内涵及其实现方式。

【学习目标】掌握财政的概念、特征及其职能;理解财政在经济中的重要作用;了解财政职能的实现方式。

第一节 财政的概念

一、财政的概念

在日常生活中,经常能听到“财政”一词,如财政收支、财政拨款、财政部门等。那么,究竟什么是财政呢?

1. 国外财政概念的演变

从人类发展的历史来看,财政是伴随着国家的产生而产生的,所以财政活动是一种历史悠久的经济现象。它最早起源于西欧,13~15世纪,拉丁文 *finis* 是指预算支付期限的意思,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,法国政治家波丹把法语 *finances* 作为“财政”一词使用,认为财政是“国家的神经”,随后逐步泛指国家及其他公共团体的理财。日本自1868年明治维新以后,从西欧各国引用 *finance* 一词,吸收中国早已分开使用的“财”和“政”二字的含义,创造了“财政”一词,逐步取代以前的各种名称,确立了财政的概念。*finance* 释义较广,可译为金融、融资、财务等;专指国家理财时,西方国家一般用 *public finance*,可译为公共财政。

2. 我国财政概念的演变

从我国的古籍中,可以看到财政范畴或接近于财政范畴的术语,如“国用”、“邦计”、“理财”、“度支”、“计政”等,都不同程度地表达了财政的思想。但“财政”一词的出现还只是百年前的事情。据考证,1898年,在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是在我国政府文献中最初启用“财政”一词。“财政”一词的使用,是当时维新派在引进西洋文化思想的指导下,间接从日本“进口”的,而日本则是引自英文 *public finance* 一词。在1903年,清政府又设立了财政处,从此官方开始使用“财政”一词。自民国开始,以“财政”命名官方机构,称“财政部”。20世纪40年代,中华书局出版的《辞海》对“财政”进行了如下解释:财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达之目的而获得收入、支出经费之经济行为也。因此,“财政”一词在中文词汇中的应用已经有100多年的历史,目前在中文词汇中的含义,虽然在学术研究上还有不同的解释,但在日常生活中,已经是一个十分确定的词语。例如,管理国家收支的工作名之曰财政工作,管理机关名之曰财政部、财政厅、财政

局等,已经约定俗成,为社会所公认。

新中国成立后,我国经济学界关于财政概念的探讨和争鸣,大致可以归纳为以下几种。

(1) 20 世纪 50 年代初的财政观——货币关系论。

(2) 计划经济时期和改革开放初期对财政理论的探讨和对财政概念的不同解说。第一,强调财政与国家的本质联系,认为财政是以国家为主体的“国家分配论”;第二,认为研究财政的本质必须从社会再生产出发,以再生产为前提的“社会再生产论”;第三,认为财政的本质是对剩余产品分配的“剩余产品论”;第四,认为财政的本质是为了满足社会共同需要而进行分配的“社会共同需要论”;第五,认为财政的本质是价值分配的“价值分配论”;等等。

上述观点中,国家分配论在较长时间内占据主流地位。20 世纪 80 年代中期以来,国家分配论、剩余产品论、社会公共需要论三者的融合倾向较为明显。上述观点的差异主要是中心论点不同;在根源上涉及对财政的起源、财政分配主体和财政分配对象的不同认识。上述观点的共同点是:承认财政是国家的经济行为;承认财政是一个分配范畴;都以财政与经济的关系为基本线索看待财政问题。

(3) 社会主义市场经济体制下对财政概念的重新认识。1992 年中共十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标后,西方国家的公共财政概念引入中国,理论界开始循着公共财政的精神对财政概念进行重新认识,并成为解释我国财政概念的主流。

尽管由于研究问题角度不同而在财政概念的具体表述上存在差异,但各学说之间并不是绝对排斥的,也存在着许多共同点。所以,可以把财政的一般概念概括为:财政是以国家(或政府)为主体的经济(或分配)活动,是国家或政府为了满足社会公共需要,对一部分社会产品进行的集中性分配,可简称为以国家为主体的分配活动和分配关系。具体包括以下四个方面的含义:第一,财政是一种分配活动,属于分配范畴。这里的分配既包括社会再生产的资源配置即生产要素的分配,也包括关乎人们之间利益关系的收入分配。第二,财政分配的主体是政府。财政表现为政府的集中性分配活动,是一种政府行为。这意味着财政是为实现政府职能服务的,政府是财政分配的组织者和支持者,所有财政活动都体现着政府与其他经济主体之间的经济关系。第三,财政活动的目的是满足社会公共需要。人类社会的需要从最终需要来看可分为两类:一类是私人个别需要,包括个人生活需要和企业单位的生产经营需要;一类是社会公共需要,它是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要。财政作为一种以政府为主体的分配方式或资源配置方式,与市场性的资源配置一样,目的都是为了满足人类社会的需要。在市场经济条件下,私人个别需要通过市场机制提供私人物品来满足,社会公共需要由政府通过财政机制提供公共物品来满足。这是市场经济条件下市场与政府的基本分工。这样,公共物品和公共需要就成了市场经济下财政问题的核心,也成了认识市场经济条件下财政概念的基点。第四,财政分配的对象是一部分国民收入,即主要是剩余产品价值。

二、财政的基本特征

(一) 阶级性与公共性

由财政与国家政府的关系产生了财政并存的两个鲜明特征,即阶级性和公共性。首先,国家历来是统治阶级的国家,政府则是执行统治阶级意志的权力机构,作为国家或政府经济行为的财政,就必然具有鲜明的阶级性。其次,财政是随着国家的产生而产生的,国家或政府本身就具有公共性,财政又是为国家或政府执行其职能提供财力的,所以财政自然就具有

公共性。

(二) 强制性或无直接返还性

所有者权利和国家政治权利,是国家产生以后,对社会产品占有过程中形成的两种不同的权利,前者依据对生产资料和劳动力的所有权占有,后者凭借政治权利占有。财政的强制性就是指财政这种经济行为及其运行时凭借国家政治权利,通过公布法令来实施的。例如,国家为取得财政收入对公民征税,就是依法强制征收,任何形式的抗税都是一种违法行为。同样,财政支出也具有强制性特征,在财政支出的规模和用途的安排上,必然会存在不同意见,但不能按某一公民的意见进行决策,而是通过一定的政治程序进行决策并依法强制实施。

财政的无直接返还性是和它的强制性相一致的。例如:国家征税之后,税款即归国家所有,对纳税人不需要付出任何代价,也不需要偿还。虽然从财政收支的整体过程来看,我国的税收是“取之于民、用之于民”,具有间接偿还性,但是,每一个纳税人都无权要求从公共支出中享受与他的纳税额等值的福利,即对每一个纳税人来说,他的付出和所得是不对称的,这是财政运行的一个重要特点,即无直接返还性。

(三) 收入与支出的对称性(或平衡性)

财政的运行过程是有收有支的,即通过“收入—支出、支出—收入”过程运行的,因而收入与支出的对称性构成财政运行的一个重要特征。关于收入与支出的关系,我国历来就有“以收定支”和“以支定收”的争论,不管是收入决定支出,还是支出决定收入,这种争论说明收入与支出是财政运行过程中相互制约的两方,收支是否对称或平衡构成财政运行的主要矛盾。收支是否平衡,表面上是一种收支关系,而背后是反映政府和企业与居民之间的关系,反映各阶级、各阶层之间的利益关系,反映中央与地方、各地区以及政府各部门之间的利益关系,因而收支平衡也成为制定财政政策的轴心。

收支的绝对平衡几乎是不存在的,有时收大于支,有时支大于收。收大于支意味着有结余,财政运行似乎更稳妥,但常年形成大量结余则说明政府集中的资源没有充分运用,会抑制社会经济的发展;支大于收意味着出现赤字,如果支出政策需要,运用得当,会有利于社会经济的发展,但连年形成大量赤字,则说明财政运行失控,影响市场经济效率,甚至最终导致通货膨胀。

因此,围绕收支平衡这个中心,合理安排支出规模和结构并提高使用效益,制定合理的税收和收费制度并保证收入的及时、足额入库,发挥国债的积极作用又防止赤字和国债发行的失控,制定财政管理体制合理调节中央与地方关系,依据政治经济形势的发展及时调整财政政策等,就构成财政学的一条主线。

第二节 财政在经济中的作用

财政是以国家为主体的分配,现实生活中它表现为政府的收支活动。由于财政和政府的活动密不可分,所以,为什么需要财政的问题实际上也就成了为什么需要政府的问题。现代经济理论认为,政府虽然不会创造社会产品,但却能够提供公共物品,获取和消费这种公共物品是人们的一种社会公共需要。另外,在市场经济条件下,市场机制在资源配置、收入分配等方面都起着基础性作用,是一种有效率的运行机制。但市场的资源配置功能却不是

万能的,市场机制也具有其本身固有的缺陷,被称为“市场失灵”与“市场缺陷”,需要由政府来弥补。总之,提供公共物品和弥补“市场失灵”与“市场缺陷”是经济中政府存在的两个重要理论依据,也是经济中需要政府财政的原因所在。

一、公共物品与公共需要

(一) 公共物品

公共物品是和私人物品相对应的。人类社会需要各式各样的商品和服务,有的是由个人或家庭分别消费、单独受益,并由市场提供的一般的物品或服务,如吃的食品、穿的衣服;有的则是为整个社会的人们联合消费、共同受益,并由政府提供的特殊的物品或服务,如国防和社会安定。前者被称为私人物品,即由市场供给用来满足个人需要的商品和服务;后者被称为公共物品,即由以政府为代表的公共部门提供用来满足社会公共需要的商品和服务。

私人物品具有可分割性、竞争性和排他性的特征,而公共物品具有不可分割性、非竞争性及非排他性的特征。分割性是指物品具有一定的计量单位,消费者可以自主选择消费的数量;竞争性是指某一个消费者消费了某一私人产品就排除了其他消费者消费该产品的可能,或者至少是影响其他消费者消费该产品的数量和质量;排他性是指个人可以被排除在消费某种物品的利益之外,即可以将拒绝付款的人排除在消费范围之外。

公共物品和私人物品是社会产品中典型的两极,但也有些物品是兼备公共物品与私人物品的特征,即可称之为混合物品(或称之为准公共物品)。它们不具有纯粹的公共物品和私人物品的属性,但在一定程度上又同时具有这两种物品的性质。其中,有些混合物品在具有非竞争性的同时也具有排他性。例如,一座桥梁,在不过分拥挤的情况下,多出一辆车通行,并不影响其他车辆的正常通行,具有非竞争性;但只要设置一个岗亭即可阻止车辆通行,所以又具有排他性。有些物品在具有非排他性的同时也具有竞争性。例如,公共的草场,大家都可以放牧,即草场的非排他性,但如果要超过草场的载畜量,草场的使用就具有了竞争性。还有些混合物品在一定条件下具有非竞争性和非排他性,这种情况往往是由外部效应等情况引起的。例如,一座花园,即使设有围墙,也不能排除路人闻到花香并享受净化空气的好处。

(二) 公共需要

公共需要是和私人需要相对应的。人类社会的需要五花八门,但从最终需要来看,无非是两类需要:一类是私人个别需要,一类是社会公共需要。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;由以政府为代表的国家公共部门提供公共物品,用于满足社会公共需要。

社会公共需要相对于私人个别需要而言,它具有以下特征:① 公共需要是社会公众在生活和工作中共同的需要,它不是普通意义上的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,为了维持社会经济生活,为了维持社会再生产的正常运行,也为了维护市场经济的正常秩序,必须由政府集中执行和组织的社会职能的需要。② 公共需要是每一个社会成员可以无差别地共同享用的需要,一个或一些社会成员享用并不排斥其他社会成员享用。③ 社会成员享用社会公共需要也要付出代价(交税或付费),但这里的规则不是等价交换原则,各社会成员的付出与其所得是不对称的,不能说谁多付出就多享用,少付出就少享用,不付出就不享用。④ 满足公共需要是政府的职责,所以,满足公共需要的物质

手段,只能是通过政府征税和收费支撑的由各公共部门提供的公共物品。

社会公共需要涵盖的范围颇广,包括政府执行其职能及执行某些社会职能的需要。诸如行政、国防、文化教育、卫生保健、生态环境保护的需要,也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资。从广义上讲,还包括为调节市场经济运行而采取的各项措施和为各项政策提供的服务等。

二、市场失灵与市场缺陷

(一) 市场失灵

市场在资源配置的某些方面无效率或缺乏效率被称为市场失灵。市场失灵主要表现为垄断,信息不充分、不对称及外部效应等方面。

1. 垄断

现实的市场并不具备完全的自由竞争,所以,当某一行业在产量达到相对较高水平之后,就会出现规模收益递增和成本递减的趋势,从而形成垄断。垄断者为了实现私人收益最大化,往往要通过限制产量,提高价格,使价格高于其边际成本,以获得额外利润,从而丧失市场效率。

2. 信息不充分、不对称

在市场竞争中,生产者和消费者都要求有充分的、对称的信息。但是,现实生活中信息不充分、不对称的现象在商品市场、劳动力市场及资本市场中普遍存在。在信息稀缺的情况下,市场参与者不能进行符合实际的最大化决策,从而影响了市场效率。

3. 外部效应

外部效应是指市场活动中没有得到补偿的额外成本和额外收益。当出现正的外部效应时,生产者的成本大于收益,利益外溢,又得不到应有的效益补偿;当出现负的外部效应时,生产者的成本小于收益,受损者得不到损失补偿。例如,一家工厂在生产产品时,向外部排放废水、废气,给周围居民的生活带来了不利影响,是负的外部效应;而一片果园的种植和长成,可以为周围的养蜂人提供其养的蜜蜂采蜜所需要的花朵,但养蜂人却不必为蜜蜂采蜜而付费,而果园主也得不到相应的报酬,是正的外部效应。然而,完全竞争市场要求成本和收益内在化,产品生产者要承担全部成本,同时全部收益归生产者所有,所以无论是产生正的外部效应还是负的外部效应,均会导致资源配置的效率损失。

(二) 市场缺陷

市场经济具备有效性的同时,也有其与生俱来的缺陷,如收入分配不公和宏观经济失衡等。

1. 收入分配不公

对经济发展来说,分配公平与经济效率有着同等重要的意义,两者不可分离地联系在一起。因为从长远看,没有经济的高效率发展,就不可能实现社会的公平分配;反之,没有分配上的公平,经济效率也不可能长久维持。但是,市场机制和市场竞争的目标是实现效率,这就决定了初始分配首先是按要素禀赋分配。由于每个人的禀赋或挣钱的本事不同,参与竞争的条件、实力、能力不同,而且这些不同往往受家庭出身、家庭结构、性别、遗产继承等许多因素的影响,这样就会产生收入分配结果不公平,富者越富,贫者越贫,甚至失去基本的生活保障。这种收入分配的不公平会影响社会的安定和凝聚力,也不符合社会的道德观念。

2. 宏观经济失衡

社会总供给和社会总需求的平衡是市场经济正常运行的基本前提之一。但是,市场机制的自发作用有盲目性,从而不可避免地造成失业、通货膨胀和经济波动。另外,市场主体为实现利润最大化而追求技术进步和节约劳动力成本的行为也可能导致失业。在经济史上,宏观经济失衡最为明显的表现即高通货膨胀率、高失业率,以及周期性的经济萧条和危机等,它们充分验证了自由放任的市场经济在解决宏观经济失衡问题上的无能为力。

三、政府财政的经济作用

日常生活中,政府的作用无处不在,广泛执行着政治、社会和经济的职能,而政治职能和社会职能则是以经济职能为依托的。也就是说,政府必须从社会产品中占有一部分社会产品,才有可能实施并实现全部的政府职能。需要说明的是,财政学是研究财政运行规律的一门科学,而财政部门作为政府的一个经济部门,不是执行政府的政治职能和社会职能,而是执行政府的一部分经济职能,并通过执行政府的经济职能来保证政府政治职能和社会职能的实现。

在市场经济条件下,我国政府财政的经济作用可以从对社会主义市场经济体制的简明概括中找到答案。在我国最初明确提出我国经济体制改革的目标是社会主义市场经济体制的时候,曾对社会主义市场经济体制进行过这样简明的概括:就是要使市场在社会主义国家调控下对资源配置起基础性作用……这个简明的概括清楚地说明了市场与政府的关系,也说明了社会主义市场经济体制下政府的经济作用。其一,所谓使市场在资源配置中起基础性作用,即肯定了市场的配置效率,但又说明只是起基础作用,而不是所有资源都可以通过市场来配置的。这就要求政府在资源配置中发挥应有的作用,弥补市场的失灵,主要是提供具有外部效应的公共物品。其二,所谓社会主义国家宏观调控,则是指市场经济体制本身固有的缺陷,必然存在收入分配不公和宏观经济失衡,要求政府通过宏观政策协调国民经济健康、稳定地运行。

通常,政府财政介入和干预市场的手段主要有三个方面。

1. 行政法律手段

行政法律手段主要是制定市场法规、规范市场行为,制定发展战略和中长期规划,制定经济政策,实行公共管制、规定垄断产品和公共物品价格等。比如,为了应对垄断,政府可以制定反垄断法,实行公共管制,由政府规定价格或收益率;对外部效应大的物品,政府可以采取行政手段或法律手段,如强制排污工厂停产、限期治理,或给予受损单位应有的补偿。

2. 组织公共生产和提供公共物品

公共生产是指由政府出资兴办的、所有权归政府的工商企业和事业单位,主要是生产由政府提供的公共物品,也可以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。政府组织公共生产,不仅是出于提供公共物品的目的,而且是出于有效调节市场供求和经济稳定的目的。按广义的生产概念,公共生产即包括生产有形物品的工商企业,也包括提供无形物品和服务的学校、医院、文艺团体、气象部门、政府机关和国防部门等。比如,为了弥补市场信息的不充分和不对称,政府有关部门要定期向社会提供有关商品供求状况、价格趋势以及宏观经济运行和前景资料,而政府提供经济信息,是一种社会性服务,也属于公共

物品(公共服务)的范围。

3. 财政手段

财政手段即不直接生产也不直接提供公共物品,而是通过征税和收费为政府各部门组织公共生产和提供公共物品等筹集经费和资金。财政的目标,是通过为政府各部门组织公共生产和提供公共物品等筹集经费和资金,最终满足社会公共需要,同时又通过税收优惠、财政补贴和财政政策等手段调控市场经济的运行。

第三节 财政的职能

财政是政府的一种经济行为,是履行和实现政府经济职能的手段,所以财政职能即政府的经济职能,是指财政作为国家政府分配社会产品、调节经济活动的重要手段所具有的职责和功能,包括资源配置、收入分配、经济稳定和发展以及监督管理职能。

一、资源配置职能

(一) 资源配置职能的含义

资源配置,广义是指社会总产品的配置,狭义是指生产要素的配置。但无论何种理解,最优配置就是运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构以及技术结构和地区结构,达到优化资源结构的目标。财政的资源配置职能是由政府介入或干预所产生的,它的特点和作用是通过本身的收支活动为政府提供公共物品、经费和资金,引导资源的流向,弥补市场的失灵和缺陷,最终实现全社会资源配置的最优效率状态。其研究的主要问题是资源配置效率衡量的指标以及资源配置中的机制和手段。

在实际生活中,各国政府通常是采取某些指标(如失业率和经济增长率)或若干指标组成的“景气指数”来表示资源配置效率。我国当前主要是采取 GDP 增长率指标。GDP 增长率指标无疑存在某些缺陷,如 GDP 增长可能不会带来居民福利和社会福利的提高。但是,GDP 是按市场价格表示的一国的所有常驻单位在一定时期生产活动的最终成果,可以反映一个国家经济总体规模和经济结构,反映一个国家的贫富状况和居民的平均生活水平,反映当前经济的繁荣或衰退以及通货膨胀或通货紧缩的状态等,因而对于以经济增长为主要目标的发展中国家来说,仍是可取的。

(二) 资源配置职能实现的机制和手段

财政主要通过支出和税收等财政措施,决定和影响资源配置的数量和方向。

1. 调节社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置

主要是调整财政收入在国内生产总值中所占的比重,确定政府部门和非政府部门支配资源的规模和范围,确定公共物品和私人物品的提供能力,使之符合优化资源配置的要求。

2. 在政府部门内部配置资源

主要是根据不同时期政府职能的变化,通过财政对自身支出结构的调整,将财政资金分别用于满足各种社会公共需要,如保证国家安全、社会秩序稳定以及经济正常运行等方面的需要。

3. 对非政府部门内部配置资源的调控

通常非政府部门内部配置资源主要是由市场来完成的,但财政作为调整市场失灵的主