



“十三五”高等教育教学改革行动计划系列教材 • 经管类专业基础课

Treasury and Finance

财政与金融

主编 • 张明珠

副主编 • 郭立平 刘彩丽



中国工信出版集团



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

“十三五”高等教育教学改革行动计划系列教材 • 经管类专业基础课

Treasury and Finance

财政与金融



电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 • BEIJING

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融 / 张明珠主编. —北京: 电子工业出版社, 2017.1
ISBN 978-7-121-30668-6

I. ①财… II. ①张… III. ①财政金融—高等职业教育—教材 IV. ①F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 308339 号

策划编辑: 尉 敏

责任编辑: 李慧君 文字编辑: 杨振英

印 刷: 涿州市京南印刷厂

装 订: 涿州市京南印刷厂

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本: 787×1092 1/16 印张: 20 字数: 450 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版

印 次: 2017 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系及邮购电话: (010) 88254888, 88258888。

质量投诉请发邮件至 zltts@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式: (010) 88254199, sjb@phei.com.cn。

出版说明

“十三五”高等教育教学改革行动计划系列教材是电子工业出版社为贯彻落实《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》精神，积极响应《高等职业教育创新发展行动计划（2015—2018年）》，邀请多位职业教育教学专家参与指导，在总结近年来我国高等职业教育教学改革系列成果的基础上，依托国家示范院校，组织全国20多所高等职业教育示范院校共同编写，契合当前高等职业教育教学发展趋势的重磅产品。

本系列教材遵循职业教育教学规律，顺应职业教育发展趋势。教材建设充分借鉴了工作过程系统化的课程开发原理，采用项目课程的开发方法，重新设计了各专业的课程体系，围绕专业课程标准进行了教学项目设计。在进行教学项目设计时注重学生在校学习与实际工作的一致性，按照岗位工作内容组织教学内容，按照行业工作过程的顺序梳理教学过程；根据工作项目确定教学项目，根据岗位工作任务设定相关学习目标。通过教材建设，有效推进了项目导向、任务驱动等有利于高职学生能力培养的教学模式的实施。

在系列教材建设过程中始终坚持“能力本位、持续发展、工学结合、校企合作”的职业教育理念，以“职业能力”培养作为根本出发点，以“典型岗位任务”为中心整合“知识、素质、技能”等教学内容，突出能力培养过程所必需的“情境”设计、“职业环境”描述、“实践操作”指导等要素，使学习者在学习中逐渐熟悉职业岗位任务，提高职业岗位能力。同时，教材充分考虑了学生的职业发展诉求，在理论教学内容“必需够用”的基础上，兼顾一定的职业延展性。在完成“相关知识”和“业务操作”的基础上，学生可以通过“相关链接”、“拓展阅读”、“小思考”等栏目，思考实际工作中出现的各类实务性问题，提升在基本学习前提下的创新能力和对职业实践操作的逻辑思维能力。多位具有丰富实践经验的行业专家参与了本次教材建设，从而确保教材贴近行业岗位工作实际。

系列教材内容紧跟时代发展步伐，既充分体现了最新法律法规精神，又真正兼顾了相关行业的最新发展趋势。例如，会计、税法相关教材均反映了最新的营改增内容；市场营销专业教材考虑了互联网技术发展以及新媒体营销等新的业态；国际贸易专业综合考虑了电子商务尤其是跨境电商等近年来的发展趋势。为丰富教材的呈现形式，增强学习者的学习兴趣，部分配套资源丰富的教材在书中设置有二维码，方便学生使用移动设备进行移动学习，既丰富了教学和学习手段，又拓展了相关知识和内容。

本系列教材陆续出版之际，诚挚地感谢山西省财政税务专科学校赵丽生校长在设计思路、专家推荐、大纲审定、教材审定等多个环节给予的倾心指导与帮助。诚挚感谢浙江金

融职业学院章安平教授、广州番禺职业技术学院杨则文教授在国际贸易专业和金融专业教材建设上给予的全力指导和帮助。感谢丽水职业技术学院梁伟样院长、无锡商业职业技术学院马元兴教授、安徽商业职业技术学院丁增稳教授、河南财政金融学院宁艳岩副教授等专家给予的鼎力支持和帮助。

衷心地希望本系列教材的出版能够为我国高等职业教育教学改革提供一个新的思路和载体。同时，我们也深深知道本系列教材的问世仅仅是我们在职业教育改革进程中的一个新起点。随着经济社会和各个行业的不断发展以及职业教育教学改革的不断深化，我们将持续对教材进行修订和完善，为我国经济社会建设和职业教育事业的繁荣做出应有的贡献。

“十三五”高等教育教学改革行动计划系列教材编写委员会

前言

写书的目的取决于读者而非作者。作为高职高专经管类专业基础课教材，我们力图使本书尽可能地自成体系，让那些即使经济学理论基础知识薄弱的学生也能够使用。

本书结合我国财政金融改革的实践，阐述了财政与金融两方面的内容。通过对财政职能、财政收入、财政支出、公债、财政管理体制、信用、金融机构、金融市场、货币供求等内容的介绍，让经管类专业的学生学会用财政学、金融学的眼光来观察社会现象和分析现实问题。

本书在阅读设计上注重启发性、关联性和综合性：以“导入案例”为切入点，激发学生的学习积极性；以“拓展阅读”与专业内容呼应，增强关联知识的认知性；以“本章小结”引导学生回顾所学内容；以“推荐阅读”来拓展学生视野；以“思考与练习”帮助学生提高实践操作和解决问题的能力。

为了保证书稿质量，我们广泛征求有关专家、学者的意见，并邀请实务工作者参与拟订提纲和编写。本书由山西省财政税务专科学校的张明珠副教授担任主编，由中国人民银行太原中心支行的郭立平博士、山西省财政税务专科学校的刘彩丽副教授担任副主编，并一并对全书初稿进行修改和总纂。书稿写作分工如下：徐州全副教授编写第一章、第十一章；张明珠副教授编写第二章、第四章、第七章；刘彩丽副教授编写第三章、第十章；赵丹助教编写第六章；冯婵助教编写第五章；郭立平博士编写第八章、第九章。

在教材的编写过程中，得到了教材编审组的具体指导；教材编写中参考、借鉴、引用了大量本学科理论研究成果和已出版的专著、教材，在此我们对相关作者和工作人员一并表示衷心的感谢！

鉴于编者的理论水平和实践经验有限，本书存在错误之处在所难免，敬请专家和广大读者批评指正。

目 录

第一章 财政概述	1
第一节 财政的要素与特征	2
第二节 公共需要与政府职能	3
第三节 财政职能	10
本章小结	20
问题讨论	20
推荐阅读	21
思考与练习	21
第二章 财政支出	22
第一节 财政支出概述	23
第二节 购买性支出	32
第三节 转移性支出	43
本章小结	60
问题讨论	60
推荐阅读	61
思考与练习	62
第三章 财政收入	63
第一节 财政收入概述	64
第二节 财政收入的构成	67
第三节 财政收入的规模及其增长	72
本章小结	81
问题讨论	81

推荐阅读	82
思考与练习	83
第四章 税收收入	84
第一节 税收原理	85
第二节 税收制度	93
第三节 国际税收	115
本章小结	119
问题讨论	119
推荐阅读	120
思考与练习	121
第五章 公债	122
第一节 公债概述	123
第二节 公债制度	127
第三节 公债的规模管理	137
本章小结	140
问题讨论	141
推荐阅读	143
思考与练习	143
第六章 政府预算与财政管理体制	144
第一节 政府预算概述	145
第二节 政府预算的编制、批准、执行和决算	150
第三节 财政管理体制概述	162
第四节 分税制财政管理体制	166
本章小结	171
问题讨论一	172
问题讨论二	173
推荐阅读	174
思考与练习	174
第七章 金融	175
第一节 金融概述	176
第二节 货币与货币制度	178

第三节 信用及信用工具	186
第四节 利息和利率	190
本章小结	193
问题讨论	194
推荐阅读	195
思考与练习	195
第八章 金融机构与金融业务	196
第一节 金融机构体系	196
第二节 中央银行	203
第三节 商业银行	210
第四节 其他金融机构	221
第五节 保险	227
第六节 信托	233
本章小结	238
问题讨论	238
推荐阅读	238
思考与练习	239
第九章 金融市场	240
第一节 金融市场概述	241
第二节 货币市场	244
第三节 资本市场	249
第四节 外汇市场和黄金市场	255
本章小结	262
问题讨论	262
推荐阅读	263
思考与练习	263
第十章 货币供求与均衡	264
第一节 货币的流通	265
第二节 货币的需求	268
第三节 货币的供给	273
第四节 通货膨胀与通货紧缩	277
本章小结	285

问题讨论	285
推荐阅读	288
思考与练习	288
第十一章 财政金融宏观调控	290
第一节 宏观调控	291
第二节 财政政策	294
第三节 货币政策	299
本章小结	306
问题讨论	306
推荐阅读	307
思考与练习	308
参考文献	309

第一章

财政概述

学习要点

- 财政的要素与特征
- 政府职能
- 财政职能
- 社会公共需要

导入案例

为什么需要财政

人们对“为什么需要财政”这一问题的看法受经济体制及个人社会经济地位和政治哲学的影响。下面的案例对这一问题的理解会有所帮助。

公元前 1030 年，犹太部落长期以来一直在没有中央政府的状态下生活。《圣经》里有这样的记载，人们要求先知塞缪尔（Samuel）“像所有的国家一样，给我们一个能统治我们的君主”。塞缪尔描述了在君主统治下的生活情况，试图以此打消犹太人的念头：“在国王统治你们的时候，事态就会这样：他会夺走你们的儿子，安排在他的身边，做他战车的马车夫，跑在战车的前面……他会夺走你们的女儿，替他喷香水、做厨娘、烤面包。他会夺走你们的土地、你们的葡萄园和你们的橄榄园，甚至夺走你们最好的园地，去赏赐给他的仆人……他会强征你们十分之一的羊群；你们将沦为他的奴仆。那时，你们将为自己有了国王而痛哭不已。”

然而，犹太人没有被这令人沮丧的言语所震慑，人们拒绝倾听塞缪尔的劝告，他们说：“不，我们应该有一个国王，那样我们才能像其他国家一样，国王会统治我们，走在我们前面，带我们去战斗。”

（资料来源：《塞缪尔记》第 8 章。）

第一节 财政的要素与特征

一、什么是财政

导读中出自《圣经》的插曲，揭示了人们对政府的一个古老的矛盾心理：政府是必需的，“所有国家都有”，它会提供人们必需的东西（导入案例中是军队），人们享用它，但需要为之付出相应的代价。这种代价，如税收、付费等会成为负担。

自从国家诞生以来，人们对政府的混合情感就始终没有发生变化，直到今天，争论的中心仍然是政府的各类收支活动。本书涉及的政府收支活动，统称为财政或财政现象。

二、财政的构成要素

（一）财政的主体

国家是财政的分配主体。国家作为财政分配的主体，表明政府是财政分配的执行者，是财政政策的制定者。政府可以在一定程度上改变财政分配的范围、方法、规模和结构。

（二）财政的客体

财政的客体，即财政分配的对象。财政分配的对象，一部分主要是当期的社会产品，包括剩余产品、劳动报酬和生产资料耗费的补偿价值中的折旧部分。另一部分是社会成员历史上积累的一部分财富，如住房、金融资产等。一国财政具体的分配对象取决于该国的社会经济发展水平、政治制度和税收制度。

（三）财政分配的目的

财政分配的目的是满足社会公共需要。所谓社会公共需要，是指处于一定发展阶段中的社会为维持自身生存和发展必然产生和形成的社会公共职能和事务的需要（导入案例中是军队）。满足社会公共需要是政府和财政存在的根本理由，也是具有阶级统治职能的国家不得不承担的基本职能。

【想一想】

除军队外，你还了解哪些社会公共需要？



三、财政分配的特征

财政分配的一般特征可概括为以下几个方面。

（一）财政分配具有国家主体性

财政属于分配范畴，但不是一般的分配。它是从社会再生产分配中分化独立出来的一种以国家为主体的特殊的分配范畴，在分配过程中必然形成一种以国家为主体的特定的分配关系。这种分配关系的建立和形成，主动权掌握在国家手中，除国家之外的任何经济单位或个人都没有决定和选择的权利。这是财政分配区别于其他分配形式的一个最主要的特征。

（二）财政分配具有公共性

财政活动天然具有公共性。财政分配的公共性具体表现在：财政收入来源于社会成员的缴纳，每个公民都有义务根据其能力大小或受益多少缴纳法律规定的税费；财政支出必须用于满足社会公共需要，政府有责任为公众提供良好的社会公共产品和公共服务。

（三）财政分配一般具有无偿性

财政分配的无偿性，也是财政分配区别于其他分配范畴的一个重要特征。这主要表现在财政收支活动从整体和本质的角度来看，都是按照无偿原则进行的，财政收入与财政支出都是不直接偿还的。国家向经济单位和个人征税以后，不再直接返还纳税人；从财政得到资金的各个部门、单位和个人，一般也无须偿还。

在一定条件和范围内，财政收支可采用信用方式，如发行公债、投资贷款。这些形式都具有偿还性，但这些形式不能反映财政的本质特征。就公债来说，其还本付息最终要凭借无偿性分配来实现。

（四）财政分配具有社会集中性

在社会产品分配上，就分配方式而言，根据投入生产的不同要素形成按劳分配、按资分配、按能力分配等；就分配的范围而言，主要是在各经济单位内部及其之间进行分配。而以国家为主体的财政分配，一个极其明显的特征是社会范围内的集中性分配。这一特征在社会经济生活中表现为各级政府都要从其所管辖的区域内集中一定数量的财政收入，并分配使用于本区域内的各项社会公共需要。财政分配的社会集中性，使财政分配活动能够直接体现政府活动的范围和方向，并为财政的宏观调控创造条件。

第二节 公共需要与政府职能

一、公共需要

（一）公共需要与私人需要

需要是有机体内部生理上或心理上的某种缺乏和不平衡状态。例如，缺乏水分就会产

生口渴想喝水的需要；生命财产遭受威胁会产生安全的需要；孤独寂寞会产生交往的需要；等等。需要反映出有机体活动的积极性源泉，是人进行活动的基本动力。人的各种活动，都是在需要的推动下进行的。需要激发人去行动，使人朝着一定的方向，追求一定的对象，以求得自身的满足。同时，人的需要也是在活动中不断产生和发展的，当原来的需要得到满足时，人和周围现实的关系就发生变化，又会产生新的需要。人类社会的需要五花八门，但从最终需要来看，可以概括为两大类：一类是社会公共需要（公共需要）；另一类是私人个别需要（私人需要）。例如，人需要吃饭、穿衣、住宿、休息等才能生存。它可以通过个人和家庭的途径来实现和满足，如自然经济下长期存在的男耕女织就是解决吃穿的需要。在现代市场经济条件下，由于社会分工的存在，人们可以通过市场购买物品来满足私人个别需要。

公共需要是和私人需要相对应的。社会公共需要是处于一定发展阶段中的社会为维持自身生存和发展必然产生的社会公共职能和事务的需要。它反映人类作为“集体”存在和发展的需要，或者说人的集体需要。这种需要难以通过个人或家庭的途径予以满足，只能通过政府来解决。

（二）公共需要的特征

相对于个人需要、家庭需要和生产单位的需要而言，社会公共需要具有以下几个特征。

1. 社会公共需要具有社会集合性

社会公共需要既不是人人有份的个人需要，也不是个人需要的数学加总，而是就社会整体而言，为了维持社会正常运行和发展，必须由政府集中执行和组织的社会职能和事务的需要。它具有“不可分割性”，即不能分割开来予以提供和满足，如国防、环境保护等都是这方面的典型例证。

2. 社会公共需要具有共同享用性

为满足社会公共需要而提供的产品和服务由社会成员共同享用，一个或一些社会成员享用这种产品和服务，并不排斥其他社会成员享用。例如，航海中使用的灯塔所发出的光就是一种普照之光，任何一艘过往船只均不可能独自使用这座灯塔并排斥其他过往船只使用它。而为满足个人需要或个别需要提供的产品和服务，只能为某个集体或个体享用，排斥其他社会成员对它的占有和享用，即具有排他性。

3. 社会公共需要具有“外部性”

外部性即外部效应，是指一个生产者或消费者的活动对其他生产者和消费者带来的利益或损失。根据承受单位受益还是受损，分为外部正效应和外部负效应。在某处建立一座公园使该公园周围的商业、房地产和饮食服务业受益，即外部正效应；企业排出的废气、废水、污染了空气和水源，则是外部负效应。在相互作用的经济单位中，往往并不因为其行为给社会带来好处而获得相应补偿，或因为其行为给社会带来损失而负担成本，这样，

就会发生私人成本和社会成本的偏离、私人收益和社会收益的偏离。当市场机制不能解决外部效应产生的利益关系时,就需要政府以社会集中化的方式管理。因此,由社会公共需要提供的产品和劳务也带有明显的外部效应的特征。

4. 社会公共需要具有客观性、历史性和层次性

社会公共需要的客观性表现在:任何社会中,社会公共需要都是维持社会存在和发展所必需的条件,是不以人们的意志为转移的客观要求。现代资本主义国家大搞公共福利、普及教育、失业救济,乃是现实的资本主义生产方式所产生的客观要求。就资产阶级贪得无厌的本性而言,坚决不希望给失业者以救济,给老弱者以资助,但资本主义社会生存和发展的客观需要决定了资本主义国家不得不这样做。

社会公共需要的历史性首先表现在它是一个历史地不断发展变化的范畴。一方面,随着社会生产规模的扩大,技术的提高,人们交往范围的拓宽,社会公共需要内容和范围也在增加和扩大,如宇航、环保、义务教育等都是在一定历史条件下产生的。另一方面,也有一些社会公共事务,由于生产力水平的提高和社会进步,不再属于社会公共需要了。例如,一条小型水渠的修建、宗教祭祀等活动,在很多情况下,不再由政府来组织。

社会公共需要的历史性还表现在它总是历史地、具体地存在于特定的社会形态之中。在阶级社会中,国家是社会的正式代表,是社会公共权力机关。因此,社会公共需要历史地、具体地表现为国家职能的需要。

社会公共需要还具有层次性。社会本身是一个复杂的系统,它可以分为范围大小不同的若干层次。在国家存在的情况下,一个国家总是分成若干级次的政府。各级政府都是特定范围的社会代表,执行特定范围的社会公共职能。一般来说,全国性的社会公共需要,如国防、外交等,由中央政府提供;地方性的社会公共需要,如地方公用设施、地方公路等,由地方政府提供,从而构成了社会公共需要范围的层次性。

(三) 社会公共需要的类型

按社会公共需要的性质和纯度划分,社会公共需要可分为纯社会公共需要和准社会公共需要。

纯社会公共需要包括国防、外交、公安、行政管理以及普及教育、卫生保健、环境保护、基础科学研究等。这些是典型的社会公共需要,其投入全部由财政提供。

准社会公共需要是部分地具有社会公共需要特征,又部分地具有私人需要特征的事务。大学教育是这方面的适当例证。大学教育并非全体社会成员都可以享受,由于名额所限,进入大学具有竞争性和排斥性,而且可以实行收费,从这个角度看,大学教育具有私人需要特征;但从大学教育为社会培养高级专门人才,是任何社会存在和发展所必需的,具有显著外部效应来看,大学教育也应当属于社会公共需要。所以,许多国家的高等教育既有国立的,也有私立的;国立大学既有付费的,也有免费的。准社会公共需要还包括社会福利和社会保险、大型公共设施、基础产业和自然垄断产业等。



拓展阅读

公共物品与私人物品

人类社会的需要各种各样，但最终可分为公共需要和私人需要。而满足这两类需要的商品和服务，也可分为两类：公共物品和私人物品。

公共物品，亦称公共产品或公共财货。在人们享用的产品和服务中，如果某一类产品和服务同时具有非竞争性和非排斥性两个特征，这类产品就是公共物品。非竞争性是指当一个人消费某些产品和服务时，并不影响其他人同时消费这种产品和服务，或者说消费者增加不引起生产成本的增加，即多一个消费者引起的社会边际成本为零。非排斥性是指无法阻止人们对一项产品或服务的消费，或者说要阻止人们对某一项产品或服务的消费的成本是无限大的。关于公共物品的典型例子是海洋中的灯塔，增加一些航船并不影响原有航船对灯塔的利用；当然，我们也无法让一些航船看不到灯塔而阻止其对灯塔的利用。还有一个典型例子是国防，它一视同仁地保护了某国的所有人，甚至于人们不得拒绝国防所带来的利益。在社会生活中，政府提供的许多服务带有比较纯粹的公共物品色彩，如外交、治安、环保等。

私人物品是那些具有竞争性和排斥性的物品。它们可以分割开并分别地提供给不同的人，当某些人消费某项产品或服务时，其他人就不可能再享受该产品或服务；同时，阻止其他人消费该产品或服务不需要任何代价。极其简单的例子是，当一个人买下一食品并吃掉后，其他任何人就再也无法享用该食品。私人物品可以自给自足，但在市场经济下，通过市场提供私人物品是最有效率和最为普遍的。

公共物品与私人物品是社会产品中的两极。在两极之间，还有大量的物品兼有公共物品和私人物品的性质，因而可称作混合物品或准公共物品。混合物品大致可分为两类：一类混合物品是消费上具有一定竞争性的物品。这类物品由于消费者人数增加，可减少每个消费者受益的数量。例如公路，在一定车流量条件下，车辆的正常通行互不影响，但车流量超过道路通行能力，就会导致拥堵，必须增加执勤或拓宽道路。此类物品也被称作拥挤性公共物品。另一类混合物品是技术上可以排斥他人享用的公共物品。这类物品名义上向社会公众提供，但受益上可以排他。例如，城市中的公园，如果收费，就具有排他性。这类物品也被称作价格排他的公共物品。



【想一想】

公共产品与社会公共需要的联系和区别有哪些？

(四) 满足公共需要的方式

满足公共需要的方式有公共提供、混合提供、市场提供三种。公共提供是指政府通过

税收方式筹集资金用于弥补公共服务成本，免费为公众提供服务。市场提供是指消费者用自己的收入，通过市场购买获得公共服务。混合提供是指公共提供与市场提供相结合的方式，即市场以低价提供公共服务，提供者所受到的损失由政府弥补。

1. 纯公共需要的提供方式

纯公共需要，如行政管理、国防、公共卫生、气象预告、防洪设施、环境保护、义务教育和基础科学研究等，这部分公共需要主要表现为外部效益，市场不宜提供或不能提供，只能由政府免费提供而不能由市场提供。

纯公共需要之所以采用公共提供方式，是因为：

(1) 纯公共需要的外部效益意味着一个人提供或购买这一需要时，不可避免地造成其他人可以免费地享用同样的需要。消费者并不会因自己付费而比他人获得更多的利益，也不会因未付费而比他人获得更少的利益。在这种情况下，消费者就会产生一种期望他人承担成本，自己坐享其成的心理，从而出现“免费搭车”的现象，因而市场无法提供这种服务。

(2) 政府可以解决市场提供纯公共需要的难题。一方面，满足社会公共需要是政府应承担的职责；另一方面，政府拥有向社会公众征税的权力，税收是补偿纯公共服务成本的最佳方式。

2. 准公共需要的提供方式

事实上，多数公共需要属于准公共需要范畴，如高等教育、应用性科学研究、社会保障、城市供水、交通运输、邮政通信等。这一类需要或满足需要所提供的产品在消费上具有排他性但又具有部分的外部效益，兼有私人需要和纯公共需要的双重性质，因而又称半公共需要。如高等教育，受教育者通过接受教育掌握技能，提高自己在未来社会经济活动中的竞争力，增加自己的收入与享受生活的能力。这是一种内部效益。但是，这种需要在给受教育者带来利益的同时，还有相当一部分利益通过受教育者外溢给社会，使社会劳动生产率得以提高，使民族文化素养得以提高，等等。再如桥梁、交通运输，它们作为社会共同的生活条件和生产条件，在为特定使用者提供好处的同时，还有相当一部分利益通过使用者外溢给社会，使社会再生产活动得以顺利进行，使综合国力得以提高。因此，准公共需要并非一定适合采用市场提供方式，而要依据外部效益大小、社会需要情况和市场反应相机选择合适的提供方式。

当外部效益大到足以使社会成员普遍受益时，即公共需要实质上已具有纯公共需要的性质，此时宜采用公共提供方式。对于外部效益较小或收费负作用小的准公共需要，如城市供电、供水等服务，可采用收费方式提供；对于外部效益较大、社会急需的准公共需要或私人投资不足的准公共需要，可选择半公共提供方式，一部分由政府提供，一部分向接受需要的人收费。当收费时，政府应制定合理的收费标准，并严加监管，避免经营者利用垄断地位滥收费或任意提高收费标准，加重居民负担，以至造成严重的社会问题。