



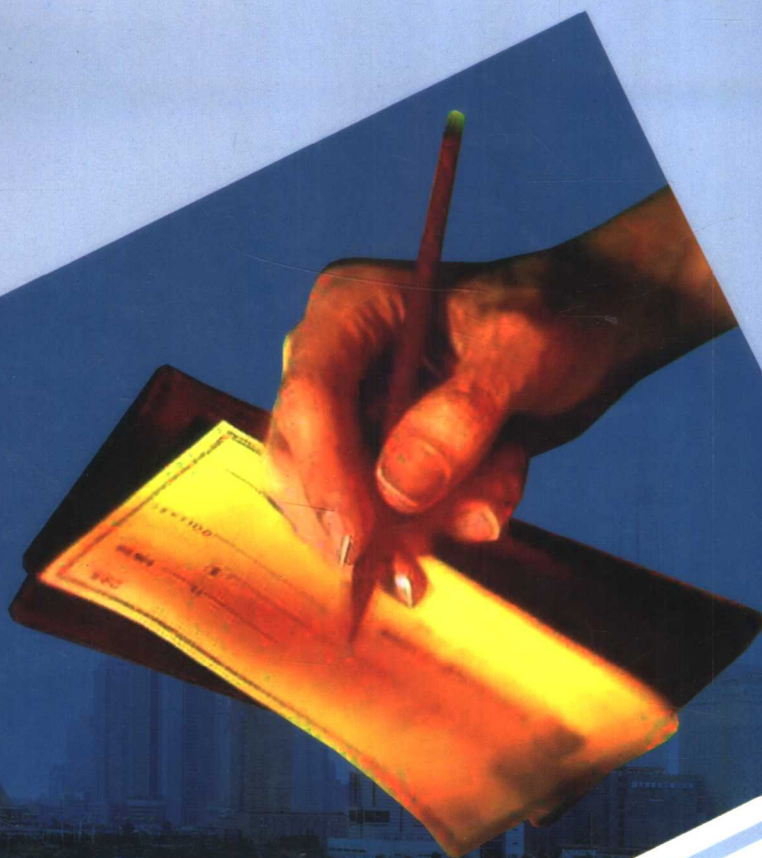
21 世纪高职高专会计专业规划教材

财政与金融

主编：李 杰 姚金武

CAIZHENG YU JIN RONG

中南大学出版社





21 世纪高职高专会计专业规划教材

财政与金融

CAIZHENG YU JIN RONG

主 编：李 杰 姚金武

副主编：周建军 罗率力 刘元发

编 委：（按姓氏笔画排序）

王玉屏 龙 露 邹 萍

杨湘波 胡 菁

中 南 大 学 出 版 社



图书在版编目(CIP)数据

财政与金融 / 李杰, 姚金武主编. —长沙: 中南大学出版社, 2007.2
ISBN 978-7-81105-501-6

I. 财... II. ①李...②姚... III. 财政金融—高等学校—教材
IV. F8

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第009846号

财政与金融

主编 李杰 姚金武

-
- ☐ 责任编辑 谭晓萍
☐ 责任印制 文桂武
☐ 出版发行 中南大学出版社
社址: 长沙市麓山南路 邮编: 410083
发行科电话: 0731-8876770 传真: 0731-8710482
☐ 印 装 长沙市宏发印刷厂
-

- ☐ 开 本 730×960 1/16 ☐ 印张 19.5 ☐ 字数 358 千字 插页: 2
☐ 版 次 2007年2月第1版 ☐ 2007年2月第1次印刷
☐ 书 号 ISBN 978-7-81105-501-6
☐ 定 价 29.00 元
-

图书出现印刷问题, 请与经销商调换

前 言

随着社会主义市场经济体制的建立和完善,财政与金融作为政府实现宏观调控的两大工具也必然随之发生变化。近年来,为了完善公共财政体制,部门预算、国库集中收付制度改革相继进行;政府采购、政府单方面的转移支付以及各级政府间的转移支付等财政制度不断完善;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。可以说,我国财政与金融的理论与实践已经发生了巨大变化,因而需要反映此种变化的教材以满足财经类高等专科、高等职业教育的教学需要。为此,我们组织编写了《财政与金融》一书。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,条理清楚,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。

本书由湖南涉外经济学院李杰副教授组织编写并撰写了第七章及第八章的第一、三节;姚金武副教授负责全书的总撰和统稿并撰写了第九章。参与本书撰稿的教师有:长沙民政职业技术学院刘元发(第一章)、湖南生物机电职业技术学院胡菁(第二章、第三章)、湖南女子大学杨湘波(第四章)、娄底职业技术学院周建军(第五章、第十一章)、长沙南方职业学院邹萍(第六章)、湖南涉外经济学院王玉屏(第十三章及第八章的第二节)、娄底职业技术学院龙露(第十章、第十二章)、湖南商务职业技术学院罗率力(第十四章)。

在本书的编著过程中,相关作者所在学校给予了大力支持,中南大学出版社谭晓萍老师作为本书编辑付出了辛勤的劳动,我们对此表示衷心的感谢!

本书在编著过程中引用了部分论文、著作的观点或内容作为参考资料,在此谨向这些原创者真诚致谢!由于时间和水平的局限,加之我国财政金融改革的实践日新月异,本书难免有错漏和不妥之处,敬请读者批评、指正。

作 者

2007 年 1 月

目 录

第一章 财政概述	(1)
第一节 财政的概念	(1)
第二节 公共财政与我国财政的转型	(6)
第三节 市场失灵与财政的职能	(10)
复习与思考	(17)
第二章 财政收入	(18)
第一节 财政收入的形式	(18)
第二节 财政收入的结构分析	(20)
第三节 财政收入规模的界定与分析	(27)
复习与思考	(33)
第三章 财政支出的规模与结构	(34)
第一节 财政支出的含义与分类	(34)
第二节 财政支出的原则	(40)
第三节 财政支出规模的变化趋势	(44)
第四节 财政支出效益分析	(51)
复习与思考	(53)
第四章 购买性支出	(54)
第一节 社会消费性支出	(54)
第二节 财政投资性支出	(67)
第三节 政府采购	(75)
复习与思考	(79)
第五章 转移性支出	(81)
第一节 社会保障支出	(81)

第二节 财政补贴	(89)
第三节 税式支出	(93)
复习与思考	(98)
第六章 税收	(99)
第一节 税收概述	(99)
第二节 税收制度	(105)
第三节 我国的税收制度改革	(110)
第四节 国际税收	(116)
复习与思考	(122)
第七章 非税收入	(123)
第一节 非税收入概述	(123)
第二节 非税收入的征收管理	(127)
第三节 非税收入监督管理的改革和创新	(134)
复习与思考	(144)
第八章 公债	(145)
第一节 公债概述	(145)
第二节 公债管理	(153)
第三节 公债市场	(165)
复习思考	(167)
第九章 政府预算与预算管理体制	(168)
第一节 政府预算概述	(168)
第二节 政府预算的编制、执行及政府决算	(171)
第三节 预算管理体制	(180)
第四节 政府间转移支付制度	(186)
复习与思考	(189)
第十章 货币与信用	(190)
第一节 货币与货币流通	(190)
第二节 货币制度及其演变	(194)
第三节 信用与信用工具	(198)

第四节 利息与利息率	(204)
复习与思考	(208)
第十一章 货币供求与均衡	(209)
第一节 货币需求	(209)
第二节 货币供给	(212)
第三节 货币均衡	(218)
第四节 通货膨胀与通货紧缩	(220)
复习与思考	(229)
第十二章 金融体系与金融市场	(230)
第一节 金融体系概述	(230)
第二节 我国金融机构体系	(237)
第三节 金融市场	(242)
复习与思考	(250)
第十三章 国际金融	(251)
第一节 外汇与汇率概述	(251)
第二节 国际收支	(260)
第三节 外汇管制及中国的外汇管理	(272)
第四节 国际金融机构	(280)
复习与思考	(286)
第十四章 财政与货币政策	(287)
第一节 财政政策	(287)
第二节 货币政策	(291)
第三节 财政政策、货币政策与宏观调控	(294)
第四节 财政政策与货币政策的综合运用	(298)
复习与思考	(304)
参考文献	(305)

第一章 财政概述

【内容提要】 财政是以政府为主体的分配活动。财政的产生必须具备一定经济条件 and 政治条件,并且随着不同社会经济形态的进程而不断发展。公共财政是为市场提供公共服务的政府分配活动,它是与我国社会主义市场经济体制相适应的一种财政体制。我国公共财政的职能包括资源配置、收入分配和经济稳定发展等职能。

第一节 财政的概念

一、财政现象

在现实经济生活中,我们社会中的每个人几乎都与财政有着各种各样的联系,通过各种方式、各种渠道与财政“打交道”,总在主动或被动地参与着财政活动。每个人时时都要从政府那里享受各种形式的公共服务以满足自己及家庭的需要,如国家的铁路、公路、桥梁等交通公共设施,再如城镇的供水、排水、供气、环境卫生等生活公共设施,还有幼儿园、学校、图书馆、医院等文化卫生事业,这些都是我们享受的政府提供的公共服务。同时,我们在享受这些公共服务的时候,也要为接受这类服务而直接或间接支付不同形式的费用。如个人直接缴纳个人所得,间接支付购买商品中所含的各种税收等;再如居民个人办理各种证照上缴的各种规费,还有购买政府发行的各种形式的债券等。这些都是我们在社会生活中可以感受到的财政现象。

二、政府与公共服务

社会生活中,人的需要是多样化的,满足这种多样化需要的服务可以分为两类:一类是由个人或家庭分别消费、单独消费的一般物品或服务,如食品、衣物、家具、住房等个人生活消费品,在理论上被称为“私人物品或服务”(简称为“私人服务”);另一类是为整个社会全体成员共同消费、共同受益的特殊物品或服务,如社会治安、公共基础设施、环境保护、国家安全等公共消费品,在理论上称为“公共物品或服务”(简称为“公共服务”)。

在市场经济体制的环境中,市场是资源配置的主体,人们可以通过市场获

得日常生活所需要的大部分物品或服务,就是说,私人物品或服务是企业愿意并且有能力提供的,可以通过市场的渠道来获得的物品或服务;而公共物品或服务是企业不愿意或无力生产或提供的,无法通过市场渠道来获得的物品或服务。在市场经济体制中,政府就是要做市场不愿意做或做不到的事。于是,一个保证人们生活和社会经济运行的系统——政府,就担负起提供公共服务的使命。

三、财政的定义

关于财政的概念,随着我国社会经济的发展而不断地发展完善。曾经形成过如下几种定义:(1)财政是国家为了满足实现其职能的需要,以国家为主体,强制地、无偿地参与社会产品分配的分配活动而形成的一种分配关系,即“国家分配论”的财政定义;(2)财政是一种物资关系即经济关系,是随着社会生产的不断发展,在剩余产品出现以后逐渐形成的社会对剩余产品的分配过程,即“剩余产品论”;(3)财政是为市场提供公共物品和服务的政府分配行为,即“社会公共需要论”。

上述各种定义具有以下共同特点:

- (1) 财政是一种政府(国家)行为;
- (2) 财政属于一个分配范畴;
- (3) 财政活动是社会再生产活动的一个有机组成部分。

这三个特点说明了财政活动的一般特征:财政是政府所从事的一种经济活动;财政活动主要表现为政府通过税收、政府公债等手段组织收入,然后安排财政支出用于各项政府活动和其他有关经济活动;财政活动都是在政府统一安排和组织下进行的,具有社会集中性的特点;政府财政活动的目的,是为了满足社会公共需要。

综上所述,财政的定义可表述为:财政是政府为满足社会公共需要,以政府为主体对一部分社会产品进行的集中性分配,是政府进行宏观调控的一个重要手段。理解这一概念,应把握以下几个基本点:

(一) 财政分配的主体是政府

长期以来,我国将国家与政府归为同一个概念,这是一种误解。现代政治学认为,国家与政府是两个互为联系但不能等同的概念。国家是由居民、政府和领土组成的有机体,而政府仅是组成国家的三大要素之一。政府在概念上一般是指公共行政管理机关,在我国法律中还将政府分为中央政府和地方政府。

政府是财政分配的主体,这说明财政分配的目的、分配的方向、分配的范围、分配的结构、分配的规模、分配的时间等,都是由政府决定的。

（二）财政分配的目的是满足社会公共需要

1. 社会公共需要的含义

社会公共需要是指社会治安、国家安全、社会秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的、社会全体成员的共同需要。

2. 社会公共需要的特征

社会公共需要与个人需要是不同的，首先，社会公共需要是就社会总体而言的，为满足社会公共需要提供的产品和劳务具有不可分割性，即它是向所有社会公众提供的，而不是向某个人和某集团提供的，其公共性是这类产品或劳务最本质的特征。其次，为满足社会公共需要所提供的产品和劳务，可由社会成员共同享用，某人或某集团对这种产品的享用并不排斥其他成员或集团的享用，其效用具有非排他性。再次，社会成员享用为满足公共需要的物品或劳务时，无须付出任何代价或只需付少量的费用，其享用具有无偿性。最后，满足社会公共需要的物资来源，只能是剩余劳动、剩余产品或剩余价值。

3. 社会公共需要的范围

根据我国的情况，我们可以把我国的社会公共需要概括为以下几个方面：第一，维护国家政权和政府机关正常运转的需要，如国防、外交、公安、司法、行政管理等；第二，与收入再分配紧密联系在一起的社会服务需要，包括为教育、卫生保健、社会福利、基础科学研究提供经费等；第三，与政府调控经济职责有关的基础设施和非竞争性基础产业建设的需要，如铁路、航空、公路等。

（三）财政分配的对象是一部分社会产品

财政属于分配的范畴，它所分配的对象只能是部分社会产品，为了保证社会生产的正常进行，它不能分配全部社会产品，而只能是部分社会产品。至于其比例的多少，主要取决于社会经济发展水平、收入分配政策和政府需要等多种因素。

（四）财政分配是一种集中性分配

财政是政府进行资源配置的重要手段，与市场进行资源配置相比，财政分配是由政府从国家全局出发，为满足社会公共需要，统一进行的资源配置。

（五）财政是政府进行宏观调控的一个重要手段

财政分配是政府调节物资利益的重要手段，财政支出是社会总需求的一个重要组成部分，财政手段是政府可以直接操纵的政策工具，因此，财政是政府进行宏观调控的重要手段。

四、财政的产生和发展

(一) 财政的产生

财政产生的条件是什么,学术界有不同的意见。目前,主要有国家分配论和社会公共需要论两大观点。

(1)从“国家分配论”出发,财政产生的条件有两个:一是剩余产品的出现;二是国家的产生。显而易见,决定财政产生的基础是社会经济条件,即生产力和生产关系发展的结果。但剩余产品的出现仅为财政产生提供了某种可能,而国家的出现才使财政的产生成为现实。因为国家一经产生,就需要从社会产品中占有一定的份额,用于维持国家的存在并实现其职能的需要。如果仅有剩余产品而没有国家,财政是不会存在的。可见国家的出现是财政得以产生的重要前提,只有具备上述两个条件,财政分配才会从一般社会产品分配中分离出来,并发展成为一个独立的范畴。

(2)从“社会公共需要论”出发,财政产生的条件是为了满足社会公共需要。

(二) 财政的发展

1. 财政分配范畴的发展

从财政分配范畴来考察,财政经历了一个从简单到复杂的发展过程。徭役和赋税形成于奴隶社会,是最早的财政范畴,反映政府财政处于低级发展阶段。

封建社会后期,随着国家政权的加强,财政支出不断增加,捐税收入已不能满足日益增长的国家支出的需要,封建国家开始向教会、商人或高利贷者借款。到封建社会末期,财政亏空越来越大,封建国家便日益依赖于向新兴资产阶级发行债券,以满足自身统治的需要,于是国债这个财政范畴便发展起来。新兴资产阶级在财政上支持和帮助封建国家的同时,在政治上同封建君主展开了斗争,积极要求参与征税、借债等活动,以维护本阶级的经济利益和争取各种社会管理实权。在这个过程中,一个新的财政范畴——政府预算随之萌芽。17世纪末英国就规定:政府财政收支报告须经议会同意之后方可执行。这表明,政府预算是新兴资产阶级围绕财政分配和地主阶级进行斗争的重要工具。

到了资本主义社会,由于商品经济的高度发展,整个社会的分配采取了货币形式,财政分配关系随之货币化,一些新的财政范畴如财政赤字、财政发行、通货膨胀等也相应出现。在财政收支不能平衡、发行公债不能弥补财政亏空时,国家就用增发纸币的办法直接取得财政收入,而货币的财政发行必然导致通货膨胀。

2. 财政分配形式的发展

从财政参与社会产品的分配形式来考察,财政发展经历了力役、实物和货币三种形态。

力役形态是指国家通过直接占有劳动力并驱使其劳动来实现对社会产品的占有和支配。这是以超经济的人身依附关系为前提的一种分配形式,在奴隶社会表现得最为充分。奴隶社会的国王直接抽调奴隶、征集平民修建宫殿、陵墓或其他工作(如戍守边关),以满足其自身需要。

实物形态是指国家通过法律这一手段,以实物形式强制、占有和支配一定的社会产品,这是以自然经济为前提的一种分配形式。在封建社会,地主阶级虽然占有土地等主要生产资料,但不完全占有生产劳动者,劳动者获得相应的独立和自由,生产组织结构趋于分散化。这时,国家靠直接占有劳动而实现财政收入已不可能,而只有凭借政治强权按土地数量、人口、户数课征田赋和口赋,即“有田则有租,有家则有调,有身则有庸”。

货币形态是指国家采取价值形式参与部分社会产品的分配,这是以商品经济为前提的一种分配方式。在封建社会,尽管商品经济有了一定的发展,但占统治地位的是自然经济。因此,封建国家财政收入主要采取实物形式。随着商品经济的壮大和价值形式的演进,财政分配的货币化程度不断提高,并逐步由实物形式过渡到价值形式。资本主义社会是商品经济高度发达的社会,等价交换是社会通用原则,货币征服了一切领域,因而资本主义国家的财政收支全部采取价值形式。社会主义经济是在资本主义基础上建立起来的,商品和货币不仅不会消亡,而且要为发展社会主义经济服务。因此,社会主义财政采用价值形式分配将会长期存在下去。

3. 财政分配管理的发展

从财政分配管理方面去研究,政府财政管理经历了一个从不完备到比较完备的发展过程。

在奴隶社会,国家财政收支同王室收支混而不分。一方面,皇室费用是国家财政开支的主要组成部分;另一方面,皇室土地收入又是国家财政收入的重要来源。这表明:奴隶制国家对奴隶的剥削和奴隶主的剥削没有截然的界限,结果导致奴隶主对奴隶的剥削加深,从而使阶级矛盾激化,加速了奴隶制的崩溃。

封建社会经历了领主经济和地主经济两个阶段。在领主经济阶段,每一个封建领主在其领域内有政治和经济上的全部权力,领主庄园实际上是独立的王国,领主不仅拥有军政大权,而且独立地规定税收和铸造货币。在此阶段,封建国家的财政很不统一,实际上是分散的封建领主财政。当封建经济由领主经

济发展到地主经济阶段后,封建割据逐渐发展为中央集权,形成了封建统一的政治格局,这时,分散的封建领主财政也逐渐为封建集权国家的财政所代替。随着集权化国家财政的形成,国王个人收支与国家财政收支分开,在形式上,国家和王室财政分别设置机构和人员进行管理,特别是到了封建社会末期,新兴资产阶级参加议会,对国家财政收支进行监督,进一步促进了这种分离。

在资本主义社会,财政管理有了比较完备的形式,不仅国家财政和统治者个人收支以法定形式分开,而且实行中央和地方多环节管理的财政,取消了包税制和贵族、僧侣的特权。同时,国家财政制度也日益健全。

第二节 公共财政与我国财政的转型

前面讲到,政府经济活动的目的就是为了满足社会公共需要。要满足社会公共需要,要从事任何形式的经济活动,政府部门总是要花钱的。要花钱,就要去筹钱。这一收一支的经济活动,就形成了政府公共财政活动的具体形式。

一、公共财政的特征

公共财政是建立在“公共产品”理论和“市场失灵”理论基础上的,是一种与市场经济相适应的一种财政模式。公共财政有其固有的基本特征,而满足社会公共需要是公共财政的本质特征。

(一)公共性

依据“公共产品”理论,公共财政的本质特征是满足社会公共需要。也就是讲,公共财政的职能范围要严格地按照满足整个社会的公共需要的口径去加以界定,而不能局限于或立足于满足哪一个阶级、哪一个集团、哪一种所有制性质的需要。换言之,在市场经济下,市场能干的,政府就不应去干;而市场不能干的,但市场又需要弥补的,政府就应当去干。这对于市场经济下的财政来说,也是应遵循的一个基本原则。这里的“市场不能干的,但市场又需要弥补的”,就是指市场失灵的领域,即社会公共需要领域,这类领域的需要是难以通过市场提供的,必须通过政府活动来满足。

凡是属于公共利益的项目、凡是属于社会公共需要领域的项目,公共财政就必须涉足,必须去保证;凡是不属于或不可以纳入社会公共需要领域的事项,公共财政就要坚决地退出,不要涉足它。因此,公共财政的“公共性”特征,实际上也是区分政府公共财政活动与私人活动范围的基本准则。

(二)非盈利性

公共财政的第二个基本特征是非盈利性,这一基本特征表明公共财政下的

政府收支的运作,要始终坚持以公共利益的极大化作为自己的取舍目标,作为自己的出发点和归宿。虽然盈利性是人们参与市场活动的唯一动力,但作为政府及其公共财政,就不能直接进入市场去追逐盈利,而只能以社会利益作为活动目的,只能从事非盈利活动,这就使公共财政具有非盈利性特征。

尽管企业和个人活动于市场有效领域内,而政府活动于市场失效领域内——这是划分两者活动范围的基本准则,然而,现实的经济活动是错综复杂的,大量的社会经济活动是需要企业和政府共同介入和承担的。为此,非盈利性就提供了一个具体标准,来界定两者在共同活动中的各自参与程度。当某些行业的活动为社会公众所需要,并且可以有一定的市场收入,但又达不到市场平均赢利水平时,政府和企业是可以共同承担这类活动的。这就是政府通过公共财政的投资或补贴等,使得投入到该行业的企业具有获得平均利润率的能力,因而政府通过自身的无偿投入,支持了该行业的发展,并为整个社会的利益服务;与此同时,企业由于可以获得平均利润率,而承担起了部分的乃至主要的投资任务,从而大大减轻了财政的支出负担。这样,财政的非赢利性活动,就直接与为市场提供公共服务相联系了。

(三)调控性

市场经济条件下,公共财政是政府调控经济的重要政策工具。政府宏观调控的主要目标有促进经济增长、抑制通货膨胀、提高就业水平等。政府各项调控目标的实现,都离不开一定的财政手段的支持。这些手段包括税收、规费、支出、预算、补贴、国债、赤字等。因此,对财政政策的调控可以从不同角度加以划分。

(1)根据财政政策对社会经济活动的影响,可以划分为分配性、调节性、再分配性财政政策。分配性财政政策涉及将服务和利益分配给社会中特定的部分个人、团体、企业和社区。如农产品价格补贴,只对生产特定农产品的农民进行补贴。调节性财政政策则与限制和规定某些个人、企业或团体的行为有关,如税收的奖限政策就是为了鼓励或限制那些受调节者的某些经济行为,实现政府某一经济目标。再分配政策指政府在社会各阶层中针对财富、收入、财产等所进行的转移性分配。政府从公平和效率权衡的角度,采用累进个人所得税、转移性支出,实现收入公平分配的目标。

(2)根据财政政策具有调节经济周期的作用,划分为自动稳定的和相机抉择的财政政策。自动稳定的财政政策是指某些能够根据经济波动情况自动发生稳定作用的政策,无需借助外力就可直接产生控制效果。通常政府借助税收和支出的自动稳定性,达到调节经济波动、稳定经济的目的。相机抉择的财政政策是指政府根据经济景气变动情况,通过税收政策和公共支出政策进行的、使

社会供需总量达到短期平衡的财政操作。

(3)根据财政政策在调节国民经济总量方面的不同功能,划分为扩张性、紧缩性和中性财政政策。扩张性财政政策是指财政通过减税、增支或财政赤字和扩大国债发行来增加刺激社会总需求,促进社会供需总量的平衡。紧缩性财政政策是指财政通过增税、减支或财政盈余来减少和抑制总需求;中性财政政策是指财政政策对社会总需求的影响保持中性,既不扩张,也不收缩。通过上述不同类型和不同性质的财政政策调节,达到全社会资源优化配置,维护公平竞争的市场环境、社会供需总量的平衡和社会经济协调发展的目的,从而充分体现公共财政的“调控性”。

(四)法治性

市场经济是法治经济。对于政府来说,其活动和行为也应当置于法律的根本约束规范之下,必须受到法律约束和规范,从而具有明显的法治性特征。

财政的法治化,意味着社会公众通过国家权力机构和相应的法律程序、决定、约束,规范和监督政府的财政行为,从而使财政体现出是社会公众的财政,是建立在法规规范化基础上的财政。如税收是依据税法征收的,没有国家权力机关的批准和授权,有关税法和税收条例是无法确立的;如政府预算也要通过国家权力机关审议和批准等。

二、我国财政的转型

改革开放,特别是1994年财税体制改革以来,我国一直在探索和构建适应社会主义市场经济体制的财政模式,在这期间尽管没有明确提出建立公共财政的目标模式,但我们已经在财政“公共化”实践中进行了很多探索与突破。1998年全国财政工作会议第一次明确提出了建设公共财政的要求;党的十五届五中全会通过的《社会和国民经济发展规划的建议》进一步明确将建立公共财政初步框架作为“十五”时期财政改革的重要目标。至此,我国已在理论与实践两方面就公共财政改革目标达成共识。

公共财政是适应市场经济发展客观要求的一种比较普遍的财政形态,即政府财政将按社会公共需要的原则来确定其职能和开支。“公共财政”的含义比字面解释更深刻,它还会带来如下巨大的变化。

(一)财政收入来自公共

在计划经济时代,我国财政主要来自政府自己的收入。以1970年为例,我国财政收入为663亿元,其中“企业收入”,也就是政府投资办的国有、集体企业上交收入为379亿元,占57.2%，“各项税收”为281亿元,占42.4%。那时的国有或集体企业都是政府出钱办的,完全政企不分,缴税缴利是一回事,所

以当年 99% 的财政收入是政府“自己”挣的，可以说是名副其实的“政府财政”。

现在的情况不同了，以 2001 年为例，全国财政收入为 16 356.04 亿元，其中“各项税收”为 15 301.38 亿元，占 93.4%， “企业收入” - 300.04 亿元，即财政补贴亏损国有企业 300.04 亿元。“各项税收”中已有 1/3 来自个体、私营、外资、联营企业以及众多的个人，不少省市如浙江、福建、江苏、山东、上海、北京等地超过或接近 50% 的税收来自国有或集体经济以外的企业或个人。

（二）财政支出用于公共

过去政府的钱都是政府自己的，政府挣钱自己花。财政支出首先考虑能否带来更多的收入，于是什么赚钱就投向什么，几十万个企业都是政府出钱建，名曰“建设财政”。为了管理这些企业，政府还培养了大批的人，弄得许多地方靠缺乏效益的企业交来的收入光养人还不够，成了“吃饭财政”，做其他事情力不从心。

财政收入转而靠公共性的税收以后，再用“别人”的钱去办为“自己”挣钱的事就说过去了。来自社会的财政收入应当用于社会的公共需要。主要用于科学技术和教育、维护社会治安和经济秩序、社会保障、赈灾济贫、环境保护、基础设施建设、资源保护。

公共财政概念的确立正式表明了财政职能的变化，财政不再为赚钱而支出，更多的是为满足公共需要而支出，财政支出的公共性更加明显。

（三）政府职能转向公共

公共财政所体现的财政职能的转变，实际上是政府职能的转变。在市场经济条件下，政府的职能应转向那些市场体制无法解决的问题，如公共安全、社会秩序、基础设施、科技教育、社会保障、经济稳定、环境保护等。政府在这些领域发挥职能所需要的财力由财政提供，政府职能的转换必然带来财政职能的改变。随着政府职能的转换，财政公共性日趋明显。

（四）社会意识的变化

公共财政的确立，意味着社会公众意识的变化，主要体现在以下几个方面：

（1）既然税收来自社会公众，收多少税与政府执行多少公共职能、满足多少公共需要有关，那么政府该收什么税、收多少税，怎么收，都得有个规矩，不能想收多少就收多少，想怎么收就怎么收，必须依法征收，对违法违规的乱收税费，可以依法抵制。

（2）既然政府的财政是由国民的税收组成的，不是政府自己挣的，缴了税的国民就有权要求政府为自己提供良好、高效的服务，提供好的工作环境和生活环境，政府承担着对全体人民的责任。

(3)既然政府履行公共职能花的钱是纳税人依法向政府缴纳的税,这个钱怎么花就得有个规则、依据,纳税人有权知道这钱用在哪,用得是否合理。纳税人有依法对政府财政收支监督的权利。

这些社会意识的变化,都会有利于提高社会资源的高效配置,有利于提高政府的效率,从而提高整个社会的福利水平。

第三节 市场失灵与财政的职能

一、市场机制实现经济效率的环境

经济理论已经证明市场机制能实现交换的最优、生产的最优和生产与交换的最优,但是最优条件的实现,需要一个特定的环境。这些特定的环境包括下述六个条件。

(一)所有市场是完全竞争的

在没有政府的经济中,如果市场要高效率地运行,必须是完全竞争的。在此条件下,每一市场都有很多买者和卖者,不能有那一方控制被交换的商品和服务的价格。所有买卖双方都是价格的接受者,而不是价格的决定者。在这种市场中,价格由供求关系这种非人为因素决定的。如果某一个人或少数人控制了需求或供给,这个市场就变为垄断市场,垄断必然导致资源配置低效率和社会福利损失。

(二)所有行业的成本是递增的

竞争的存在意味着经济中每一个行业的成本是递增的。成本递增意味着随着生产的扩大,在某一产出水平上,单位成本开始上升。如果成本不是递增的,某种商品的第一个生产者就会发现,随着其生产规模的扩大,成本将持续下降。结果,在第一个企业之后,没有哪一个企业的生产效率比得上第一个企业。在这种情况下,这种商品的生产者只能有一家,这意味着缺乏完全竞争。成本递减和不变的情况可谓自然垄断。这种垄断之所以被称为“自然的”,是因为垄断者无需凭借自身力量去打败竞争对手,它的行业特点就使其成本不断下降。

(三)商品和服务都是内在化的

要使市场机制发挥理想作用,商品和服务的内在化是必须条件。对生产者而言,内在化是指生产者生产某一种商品和服务的成本都是生产者本人承担,不给其他人带来损失或好处;对消费者而言,内在化是指消费者通过购买取得商品和服务所产生的好处由消费者本人承担。