



>>>>>>>>>>>>>>>>

李健 尤兰兰◎主 编
杨庆冠◎副主编



财政与金融

CAIZHENG YU JINRONG

李健 尤兰兰◎主 编

杨庆冠◎副主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融 / 李健, 尤兰兰主编.

北京: 中国经济出版社, 2014. 7

“十二五”高职高专财经管理类规划教材

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3278 - 2

I. ①财… II. ①李… ②尤… 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(2014)第 118321 号

责任编辑 焦晓云

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞装帧设计工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 三河市佳星印装有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 13.25

字 数 296 千字

版 次 2014 年 7 月第 1 版

印 次 2014 年 7 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 3278 - 2

定 价 28.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

前 言

近年来,国家重视和发展职业教育已成为全社会的共识和发展方向。随着《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》和现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)的出台,职业教育尤其是高等职业教育越来越受到社会的普遍关注。在此背景下,为了培养财经类高等职业院校学生的宏观经济视野和职业动手能力,以“知识够用、突出能力、拓展视野”为基本原则,结合现阶段财经类高等职业院校学生和教师的现状,我们编写了本教材。

本教材具有以下特点:

(1)紧扣最新经济政策和动态。财政与金融属于宏观经济学的内容,具有强烈的现实性和时效性,和国家的经济政策、社会热点、百姓生活紧密相连。所以,在教材的编写过程中,我们坚持与时俱进的原则,力求体现国家的最新政策和近年来的热点,以期为学生提供最新的、紧跟时代的信息。

(2)知识点讲解深入浅出,以够用为基本原则。高职教育不同于本科和研究生阶段的教育,高职学生对知识的掌握以够用为主,主要学习基础的、实用的、不存在太多争议的知识点,目的是为掌握职业技能储备必要的理论知识,为将来就业打下良好的基础,。

(3)突出能力培养。高等职业院校的学生必须要在学习阶段掌握一定的职业技能。为此,我们以培养学生分析问题的能力为导向,提供了一些热点问题的分析过程,并且留下了大量的课后思考题。希望在学习完本教材之后,学生能够具备对国家政策、时事热点、百姓民生等问题的简单分析能力,并且能够提出自己的看法。

(4)引入大量课外知识。财政与金融所涵盖的知识面广、信息量大,从身边小事到国际大事都能够涉及,为此,我们准备了大量相关的课外知识,以供学生学习和了解。

本教材可作为高职高专院校财经类专业相关课程的专用教材,也可作为相关从业者的自学参考书。

本教材由安徽财贸职业学院财税金融系李健、尤兰兰担任主编,杨庆冠担任副主编,周阳、凌云、查静、刘岚、张凤、司俊等参与编写。本教材的编写,得到邓庆安、徐明、方晓雄等领导的悉心指导和大力支持,韩正山、胡林杰等同志也提供了很多帮助,在此一并表示感谢!

由于编者水平有限,书中难免有错漏与不足之处,恳请广大读者批评指正。

编 者

2014年3月

目 录

第一章 财政概述	1
第一节 市场与市场失灵	2
第二节 财政与公共财政	5
第三节 财政的职能	10
第二章 财政支出	17
第一节 财政支出概述	18
第二节 转移性支出	24
第三节 购买性支出	28
第四节 国库集中支付制度与政府采购	31
第三章 财政收入	35
第一节 财政收入概述	36
第二节 国债	39
第三节 税收理论与税收制度	41
第四章 财政预算与管理	50
第一节 财政预算概述	51
第二节 财政预算管理体制	55
第三节 财政预算编制执行与决算	58
第五章 财政政策	63
第一节 财政平衡	64
第二节 财政政策	65

第三节 财政政策工具	68
第四节 财政政策选择	71
第六章 货币与信用	74
第一节 货币	75
第二节 信用	79
第三节 利息与利息率	86
第七章 商业银行	93
第一节 商业银行概述	93
第二节 商业银行的经营管理	96
第八章 中央银行与货币政策	107
第一节 中央银行概述	108
第二节 货币政策	114
第九章 通货膨胀与通货紧缩	123
第一节 通货膨胀	124
第二节 通货紧缩	132
第十章 金融市场	137
第一节 金融市场概述	138
第二节 货币市场	143
第三节 资本市场	146
第十一章 信托和金融租赁	154
第一节 信托	154
第二节 金融租赁	163
第十二章 保险	168
第一节 保险概述	169
第二节 财产保险与人身保险	172
第三节 保险合同	177

第十三章 国际金融	182
第一节 外汇和汇率	183
第二节 国际收支与国际收支平衡表	187
第三节 国际储备	195
第四节 国际货币体系与国际金融组织	198

第一章 财政概述



知识目标

了解财政的来历、所属范畴及其发展的过程;了解市场及市场失灵现象;掌握在市场经济下财政的作用;掌握财政的职能及其主要内容。



能力目标

掌握运用公共财政的相关知识分析热点问题的能力;掌握运用市场经济和市场失灵的理论分析热点问题的能力;掌握解读国家重大财政政策意图的能力。

【引例】

安徽“三农”建设成果丰硕

在战胜 50 年一遇的特大干旱后,2009 年我省粮食总产有望再创历史新高,达 614 亿斤,农民人均收入有望实现两位数增长。同时,农村各项投入进一步加大,改革扎实推进,民生逐步改善。

“2009 年的民生工程新增实施 11 项,其中有 10 项都是直接为三农服务。”省财政厅有关负责人介绍,2009 年省级预算共安排支持农村改革发展方面项目支出 58.3 亿元,比 2008 年增加 11 亿元,增长 23.3%,占省级项目支出的 32.8%。继续推进省级支农资金跨部门整合,整合支农资金 8.4 亿元,比 2008 年增加 1.2 亿元,增长 16.7%,主要支持农村改革发展重点项目。

在公共财政阳光的照耀下,关系到农民切身利益的“吃水难、行路难、上学难、看病难”等问题得以解决。以“千村百镇示范工程”为抓手,我省大力推进乡村基础设施建设,公共基础设施不断改善。

发展社会事业,是“三农”事业的又一重点。2009 年农村低保再次实行提标扩面,共有 208 万人纳入了农村低保,保障标准由 860 元提高到不低于 1000 元;新建农村敬老院 546 所,新增入院五保老人 35740 人,敬老院集中供养率达到 23.1%;开展新型农村养老保险试点,全省近 30 万人参加了新型农保,5 万余人领取养老金。

资料来源:史力,《安徽:粮食生产年年丰收 农民收入持续增长》,原载于《安徽日报》,2010-01-03。

这一资料表明:农业是“安天下”的基础产业,在国民经济体系中处于极其重要的地位,是人们生存所必需的基本生活资料的主要来源。但同时,农业也有着天然的风险性,这使得

私人投资不愿过多投入农业产业。弥补市场失灵、支持基础产业是公共财政存在的必然诉求。因此,财政支持“三农”建设是我国社会和经济发展的客观要求。

第一节 市场与市场失灵

一、市场和市场经济

(一) 市场的概念

狭义的市场是指买卖双方进行商品交换的场所。广义的市场是指为了买和卖某些商品而与其他厂商和个人相联系的一群厂商和个人。

市场起源于古时人类对固定时段或地点进行交易的场所的称呼,当城市成长并且繁荣起来后,住在城市邻近区域的农夫、工匠、技工们就开始互相交易并且对城市的经济产生贡献。显而易见的,最好的交易方式就是在城市中有一个集中的地方,可以让人们在此提供货物以及买卖服务,方便人们寻找货物及接洽生意。当一个城市的市场变得庞大而且更开放时,城市的经济活力也就相应地增长起来。

在市场的慢慢形成和发展过程中,市场经济理论也慢慢成熟。现在,世界上绝大多数国家都是市场经济国家,市场在资源配置中起着基础性作用。

(二) 市场经济的概念

市场经济是以市场机制为调节经济运行主导力量的经济制度。由于人类需求的无限复杂性,如果以最大限度地满足社会需求作为经济活动的终极出发点和归宿,那么市场经济就是人类社会建立的最好的经济运行制度,因为市场经济能够将人们的个体利益和社会(公众)利益有机地结合起来。

竞争性市场经济的运作机理大致可以这样描述:消费者在其收入和商品价格的双重约束下,根据自己的消费偏好和可接受的价格获得所需的消费品;生产者按照利润最大化的原则提供商品;生产者和消费者之间的商品交易通过市场在均衡价格的约束下得以完成。

最富效率的市场只存在于完全竞争性市场。在完全竞争性市场上,有足够多的买者和卖者,大家共同决定某种商品的价格水平,任何一个单独的买者和卖者都只是市场价格的接受者,而不能影响价格水平。生产者可以自由进入或退出该行业,不存在任何进入和退出障碍。交易双方都占有充分的信息,并能够正确地使用这些信息。不存在交易成本和资源再配置成本。交易中生产和消费行为不存在外部性等。

但是,现实的市场并不完全符合完全竞争市场的条件,完全竞争市场(也就是纯粹的市场机制)的结果也不是十全十美的。

二、市场失灵

市场失灵也称市场缺陷或市场失败,是指纯粹的市场机制的现实调节结果不能达到理想状态。市场机制配置资源的缺陷具体表现在以下几方面:

(1) 垄断性。在市场经济条件下,人们所说的市场最优状态,实际上指的是一种理想

状态,即市场运行处于完全竞争状态。但是市场经济的内在逻辑决定了市场不可能达到消费者从市场交换中得到满足的最大化,生产者不可能最佳地利用资源,社会资源不可能得到最优化的配置且消费者也不可能得到使用价值的最大化。因此,完全竞争的市场只是人们的理想状态。所以,除了完全竞争市场以外就是垄断市场,这也说明了垄断的存在。

(2)经济周期性。市场经济运行中,市场机制是核心,但是市场机制有其自身的局限性,存在着自发性、盲目性和滞后性,这就会导致宏观经济总量与结构的失衡,严重影响整个社会经济的发展与增长。在以市场为重要手段对社会经济资源进行配置的情况下,宏观经济运行的稳定性问题就不可能得到完全解决。再者,市场经济本身不可能抑制经济周期性波动、失业和通货膨胀等现象,一旦国内外经济出现波动,市场调节机制就可能引起国民经济发展的较大动荡,也即表现为宏观经济的不稳定性。

(3)外部性。市场经济发展的历程充分证明,要达到完全市场竞争状态是非常困难或者说是几乎不可能的,除此以外的市场均为非理想状态,也就是说,市场并非总是有效率的市場。从公共物品看,公共物品具有非竞争性和非排他性,能够同时供许多人享用,某个人对一种公共物品的消费并不妨碍其他任何人对该物品的享受,即公众对该物品的需求具有公众性或集合性。因此,部分公众就可能无须花费代价就能得到该物品,这就会使市场交换制度失效,以索价方式来减少物品的机制也就失效,最终导致市场不可能总会满足公共物品的有效供给。从外部性看,布坎南认为,只要某一效应函数所包含的变量是在另一人或厂商的控制下,则外部性就存在。一个具有外部性的经济实体,受到其他经济实体的影响,但又没有相应的经济报偿。这种外部性的存在,使价格机制扭曲,价格体系受到外来的影响而解构,社会经济资源无法得到合理的配置,也就无法达到市场的有效状态。

(4)收入不公。西方经济学家普遍认为,在市场经济中,根据市场对生产要素的评价获取报酬,其有效作用不在于收入分配,而在于稀缺资源的有效配置。由于市场机制过多地强调效率,利用价格机制和竞争机制,使各种生产要素和资源向效率更高的地区、部门、产业集中,同时由于参与市场竞争的每个成员对生产要素的占有的不均等性,最终导致实际市场对社会分配的不公平性。

(5)信息不对称。市场有效运行的一个前提,是消费者与生产者拥有全面、正确、充分的信息,以做出利润最大化的决策。这里的全面、正确、充分的信息是一种理想的假设,在实际经济活动中,市场参与者拥有的信息往往是不完全和不对称的。在现实市场中,卖方对所卖之物的价格和质量总是比买方了解得多,卖方可能会为了追求自身的利益而误导买方,导致市场上基本相同的商品出现不同的售价,从而出现价格的分散性。同时,卖方利用信息获取的有偿性进行不完全竞争,从而破坏市场经济中社会利益最大化的原则,使社会资源无法实现最优级配置。

【知识链接】

市场失灵的外部性案例

多数居民认为现在的电费价格偏高,那么电力是不是一种商品呢?调查显示,85.8%的

居民认为电力也是一种商品,只有 11.1% 和 3.2% 的居民分别表示不是和不清楚。同时,相对于自己的收入水平,55.8% 的居民认为现在的电费价格偏高,41.6% 的居民认为电费价值合适,只有 1.6% 的居民认为电费价格偏低。既然电力也是一种商品,作为这种商品生产者的电力部门就必须遵守和适应市场经济的发展规律,在提高产品质量和服务水平的同时,根据市场的变化,灵活地制定和调整其价格,以使电力资源得到有效的配置。如果改革滞后,使其价格偏离电力价值、服务水平和人民的收入状况,不仅不利于保障消费者的利益,也不利于电力行业竞争力的提高和长远的发展。

资料来源:根据 2011 年 6 月 29 日《中国财经报道》资料整理。

现代市场经济以市场机制为主导调节力量,但单纯的市场机制又存在许多不尽如人意之处,因此,政府力量的存在是现代市场经济和谐发展的必要条件。政府的作用对象主要是公共服务领域。政府活动的结果是向社会提供公共物品,满足社会共同需要。

三、公共物品

(一) 公共物品的概念

公共物品是满足社会共同需要的物品。

尽管人类的需要五花八门,但从最终需要来看无非是两类:私人个别需要和社会共同需要。私人个别需要是满足社会成员个人需要的行为。社会共同需要则是满足社会成员共同需要的行为。满足私人个别需要的物品是私人物品。同私人物品相比,公共物品是公众共同受益的物品,具有非竞争性和非排他性。非竞争性是指某人对这一产品的消费不会影响到他人对这一产品的消费,受益者之间没有利益冲突。其实质是给定产品的数量,增加消费者,使产品边际成本为零。如街上的路灯,增加行人数量不会增加路灯的费用,也不会影响到他人获得路灯的好处,这就是非竞争性。非排他性是指产品的利益不为某人专有,要将他人排斥在消费过程之外是不可能的,或者成本过高。例如,消除空气污染能为人们带来好处,要让别人不享受新鲜空气是不可能的。这项服务只要存在,就必然会使大家都得到利益,这就是非排他性。公共物品的这种特征有一个形象的比喻——“免费搭车”,即不承担任何成本而消费或使用公共物品的行为,有这种行为的人或具有让别人付钱而自己享受公共物品收益动机的人称为免费搭车者。

私人物品是与公共物品相对的概念,是指具有竞争性和排他性的产品。竞争性就是当某人消费该产品时,其他人不能同时消费这一产品。排他性就是使某些人无法消费这一产品。生活中的大量产品和服务都具有私人物品的性质,如食品、服装、家电、住房等。

因此,区分公共物品和私人物品的标准为:排他性和非排他性;竞争性和非竞争性。私人物品具有排他性和竞争性;公共物品具有非排他性和非竞争性。

(二) 混合物品的概念

在现实中,有些产品兼有公共物品和私人物品的性质,这类产品称为混合物品。混合物品分两种情况:一是具有非竞争性和排他性的产品。例如:高速公路和桥梁。当车辆在公路和桥梁上不拥挤的情况下,增加消费者(行驶的车辆)不会损害其他人的利益,这时公路和桥

梁具有非竞争性;但要阻止某些车辆通过,只要设一个关卡就可以做到,因此,公路和桥梁又具有排他性。二是具有不完全的非竞争性和排他性的物品。如家庭院落的绿化,使房主享受了优美的环境和空气,这是内部效益;但邻居或路人也会得到一定好处,即外部效益。从内部效益来看,它具有竞争性和排他性,只有房主能享受到这份好处。从外部效益看,它又具有非竞争性和非排他性,过路人得到好处并不会影响你的利益,而且你也无法阻止他们享受这些好处。因此,这一产品的部分利益具有非竞争性和非排他性;部分利益具有竞争性和排他性,兼有公共物品和私人物品的属性。

【小思考】

我国高铁运营里程世界第一

2010年3月13日下午,记者从十一届全国人大三次会议新闻中心举行的“中国高速铁路建设发展”采访中获悉,中国的高速铁路运营里程已经居世界第一。铁道部总规划师郑健表示,目前国内已经建成的磁悬浮铁路只有上海浦东机场线,一共建了31公里。在中长期规划当中只有一条,就是上海到杭州项目,目前这个项目立项已经批复了,正在做深化研究。铁道部副部长王志国介绍,截至2009年底,我国在建铁路的规模累计里程数是3万公里,投资2万亿。我国高速铁路运营里程达6552公里,居世界第一。目前,高铁经营状况良好,市场需求旺盛。全国铁路每天开行高速列车773列,平均上座率达到101.7%。

资料来源:李立强,《铁道部谈中国高速铁路发展》,载于《新京报》,2010-03-14。

问题:我国铁路产业建设具有什么样的特征?

答:铁路是我国居民长途出行的主要交通工具,也是国家基本建设的主要内容之一,它具有基础设施的一般特征,包括先行性、不可贸易性、整体不可分性和非竞争性等。这些特征决定了铁路建设必须要有国家财政资金的参与和引导。

第二节 财政与公共财政

一、财政的概述

从人类发展史来看,财政是伴随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。综观我国几千年留存下来的古籍,可以看到“国用”、“国计”、“度支”、“理财”等词汇,都是关于财政的,即政府理财之道的记载,还有“治粟内史”、“大农令”、“大司农”等词汇,是有关财政管理部门的记载。公元13—15世纪,拉丁文“finis”(结算支付期限)演变为“finare”,是指支付款项、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,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。据考证,清朝光绪二十四年,即1898年,在戊戌变法“明定国是”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是在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指导下,间接从日本“进

口”的,而日本则是来自英文“public finance”一词。孙中山先生在辛亥革命时期宣传“三民主义”时,曾多次应用“财政”一词强调财政改革,民国政府成立时,主管国家收支的机构命名为财政部。美国政府相应机构的英文用词为“Department of Treasury”,本来的意思是金库或国库,在我国也译为财政部。

(一) 财政的概念

财政是国家或政府的收支活动,是一国政府为了满足社会公共需要,运用国家权力对一部分国民收入进行的分配活动。

财政的概念体现了财政在不同的国家,以及在某一国家不同发展阶段的共性。财政是分配活动,它要回答由谁分配、分配什么、为什么分配以及怎样分配的问题。

1. 财政分配的主体是国家

在财政分配中,国家居于主导地位或支配地位,而其他主体如单位和个人则处于被动从属的地位。这可以从两方面体现出来:一是在国家以税收等形式组织收入时,向谁征收、征收多少、何时征收以及怎样征收等内容,完全由国家决定;二是在安排支出时,资金支出的用途、支出的数量以及支出的时间等,也全部由国家决定,企业和个人等其他主体只能按照国家的规定完成收支的任务。

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力,而必须符合经济发展的规律,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国民收入

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。财政分配的对象是一部分国民收入,即一国在一定时期内(通常为1年)所生产的最终产品和服务的市场价值总和,它是国家取得财政收入的基本源泉。

3. 财政分配的目的是满足社会公共需要

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、生活需要,由市场提供,由单位和个人通过在市场上掏钱购买来满足。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。如抵御外敌侵略、打击犯罪、防治环境污染、预防瘟疫流行等。社会公共需要不是个别需要的简单相加,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,政府财政分配活动的目的是满足社会公共需要。

4. 财政分配的手段是依据国家权力

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或价值的大小来收费。因此,国家只能凭借其权力,来取得满足社会公共需要的资金或产品。

国家拥有两种权力:一是政治权力,表现为国家具有立法权、行政权和司法权。当国家依据政治权力参与分配时,多数具有强制性和无偿性的特点,如征税。二是财产权力,表现为国家以财产所有者的身份参与分配,如征收国有资产使用费、国有股份取得的股息和红利

等。国家的财产权要以政治权力为依托,即国家通过法律形式规定哪些财产归国家占有。

(二) 财政的产生过程

在原始社会,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。人们共同劳动、共同占有并平均分配产品,生产出的产品立即会被消耗掉,没有剩余产品、没有私有制、没有阶级和国家,不具备产生财政的客观条件。

到了原始社会末期,生产力有了一定程度的发展,人们劳动所获得的产品除了满足最低限度的生活需要外,有了一定的剩余。随着畜牧业同农业的分离、手工业从农业的分离、商业同其他行业的分离,出现了社会分工和商品交换,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。部落首领和商人凭借其占有的大部分生产资料和劳动产品剥削他人的劳动,于是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。

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,原始社会被奴隶制社会所取代。

奴隶制国家产生之后,为了维持国家的存在,使监狱、法庭、军队等国家机器正常运转,实现国家的职能,必然要消耗大量的社会财富。但国家本身并不直接从事社会产品的生产,无法通过自身的生产为自己提供这部分财富,于是国家就凭借其政治权力,采取捐税等形式,强制、无偿地参与社会产品的分配活动,这种强制性的分配活动就是财政分配。

可见,财政和国家是同时产生的,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,财政分配活动就无法进行,因此没有国家就没有财政。

二、公共财政的概念

所谓公共财政,就是为社会提供公共产品与公共服务的政府分配行为,是与市场经济体制相适应的一种财政管理体制,是财政的一种类型。它主要着眼于满足社会公共需要,弥补“市场失效”的缺陷。公共财政的历史使命,在于它支持、促进着市场经济体制的形成和发展。有市场经济体制,必有公共财政,二者相互制约,相互促进,交替推动,共同前进,是一种紧紧捆在一起的双边互动关系。只有真正推行公共财政,才能建立与完善社会主义市场经济体制。

公共财政在国民经济中占有重要地位,它对依法促进公平分配、调控宏观经济、合理配置市场资源、做好国有资产管理起着不可替代的作用。正确认识推行公共财政的意义,明确其特征,找出当前推行公共财政存在的问题和对策,有着十分重大的现实意义。

三、公共财政理念

构建和完善公共财政框架,必须充分体现公共财政理念,那么,到底什么是公共财政理念呢?作为与市场经济具有天然联系的财政模式,公共财政本质上至少包含了以下五大基本理念:

1. 弥补市场缺陷的理念：公共财政是一种缺陷财政

公共财政是市场经济体制下的国家财政,它是一种弥补市场缺陷的财政模式。市场经济是市场在资源配置上起基础性作用的经济组织形式。在市场经济条件下,资源配置有两种系统,即市场和政府。市场是一种有效率的运行机制,在完全竞争的条件下,让“经济人”(理性的企业和个人)自由竞争,通过市场竞争机制的作用,能使资源的使用发挥最大的效率,实现国民福利最大化。但市场的资源配置功能不是万能的,市场机制本身存在由于垄断、信息不充分、外部效应与公共产品等原因所造成的市场失灵和市场机制造成收入分配不公及经济波动等市场缺陷,因而必须发挥政府的作用。在市场经济体制下,虽然市场机制运转不灵及其缺陷为政府介入或干预市场提供了必要性和合理性的依据,但是,政府的作用只能限于解决市场解决不了的事情,起到弥补市场缺陷的作用,同时保护和影响市场。这是市场经济中市场与政府分工的基本原则。政府要做的,就是财政要干的。因此,建立在市场经济运行机制基础上并符合市场经济要求的公共财政模式是一种缺陷财政,政府在构建公共财政框架时,首先必须满足“市场在资源配置中起基础性作用”这一基本条件,否则就会出现“越位”和“缺位”。

2. 为市场提供公共产品的理念：公共财政是一种服务财政

在社会经济生活中,人类社会需要可以分为两类:一类是私人的个别需要;一类是社会的公共需要。相应地,用于满足各种各样社会需要的商品和服务,也可以分为私人产品和公共产品两大类。由市场供给用来满足私人个别需要的商品和服务,称为私人产品;由政府公共部门供给用来满足社会公共需要的商品和服务,称为公共产品。区分公共产品与私人产品有两个基本标准:一是排他性和非排他性;二是竞争性和非竞争性。私人产品具有排他性和竞争性;公共产品具有非排他性和非竞争性。在市场经济体制下,作为社会集中代表的国家,其活动和存在的根据就在于履行社会管理职责,满足社会公共需要。因此,公共财政不应介入私人产品,它是一种为市场提供公共产品和公共服务的国家财政。

3. 依照公意民主决策的理念：公共财政是一种民主财政

公共财政的宗旨是满足社会公共需要,是按社会公意来进行的一种社会集中性分配。在市场经济条件下,私人产品是满足每个人的特殊需要的,人们通过在市场上购买商品或服务来表达他们的意愿,即通过所谓的“货币投票”来抉择;公共产品是满足社会全体成员的一种集合性需要,每个人对公共产品的需要有不同的偏好,同时对承担提供公共产品成本存在漠不关心或“搭便车”的心理,所以,政府提供公共产品不通过公民的买卖来做出决定,而必须通过一定的政治程序,即通过所谓的“政治投票”做出决策。公共选择主要体现为通过代表民意的权力机关审批政府预算和决算。

4. 依法规范理财的理念：公共财政是一种法制财政

公共财政的实质是市场经济财政,而市场经济是法制经济,公共财政作为一种与市场经济相适应的财政模式,其收支必然是建立在法制基础之上的,一切公共财政收支活动必须纳入法制规范的范围。表现在公共财政收入方面,无论是开征税收、设立规费项目,还是发行国债,都必须根据法律规定按照一定的法律程序办事,由财政税务部门依法组织征收的收入必须全部纳入政府预算。表现在公共财政支出方面,各项公共财政支出都要严格按照国家

预算法及其他财政法规规定的程序和方法进行科学安排,预算审批要公开透明,依法进行。

5. 接受公众监督的理念:公共财政是一种受制财政

在市场经济体制下,政府实际上是一个国家或社会的代理机构,承担着一种公共受托的责任,本质上是公众委托政府来提供私人无法通过市场配置来实现的有效供给。纳税人向作为公共权力主体的政府交纳了一定的税收以后,政府就成为实实在在的大管家,作为主人的纳税人要求政府勤俭持家、节约有效地用好税收是理所当然的事。政府在收取纳税人的税收后,除部分作为自身的维持经费外,主要职责在于向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的基本社会条件,如国防、治安、教育、环境卫生、市政建设等。在筹集资金和使用资金的整个过程中,作为公众利益的代表,政府必须接受公众的监督,这是由纳税人与收税人的基本关系所决定的。换句话说,政府及其为政者本身就是由纳税人供养并为公众服务的,其行为应接受社会公众的监督,这对于规范为政者行为,加强其为人民治理好国家和社会的责任,用好公众所交纳的税收服务人民、造福人民,是十分必要的,无疑是公共财政的内在要求。

【案例分析】

公共财政如何发挥廉政职能

18世纪,英国成功地建立起一套稳健的公共财政体系,保障了自由经济秩序,加剧了新技术的扩散,1700年到1820年英国成为霸权国家。但是未建立公共财政体系之前,英国的腐败现象非常严重。通过构建公共财政体系,健全廉政职能,英国从根本上杜绝了腐败现象。

美国在19世纪末面临的腐败问题也非常严重。1880—1930年,当时的观察家认为美国城市是非常腐败的。在美国很多城市,腐败横行,假冒伪劣猖獗,重大灾难屡屡发生,社会矛盾异常尖锐。但危机也是转机,美国进行了一系列深刻的制度建设,包括构建现代公共财政体系,设计廉政措施,从收入和开支两方面对财政制度进行了彻底的改造。在收入方面,最重要的变化是引入了个人所得税和公司所得税。在支出方面,最重要的变化是引入现代预算制度。纽约市在1908年推出了美国历史上第一份现代预算。当然,这份预算还很粗糙,只有市政府的四个主要部门拿出了分类开支计划。以后几年,纽约市的预算日臻完善。到1913年,预算文件已从1908年的122页增加到836页。纽约市的经验很快引起了美国其他城市的兴趣,它们纷纷索要市政研究所编制的《市政会计手册》,并派人到市政研究所举办的培训班学习。到1919年,美国已有44个州通过了预算法;到1929年,除阿拉斯加外,所有的州都有了自己的预算法。国会终于在1921年通过了《预算与会计法》。至此,美国的预算改革可以说是大功告成了。预算改革对美国后来的政治发展产生了巨大的影响。一方面,它将各级政府行为的细节第一次展现在阳光下,有效地遏制了腐败的势头,从而改善了政府与民众的关系,增强了政府正当性。预算的廉政职能对缓解美国社会矛盾可谓功不可没。

资料来源:傅光明,《公共财政也有廉政职能》,载于《中国改革报》,2010-02-08。

要求:根据上述资料,分析公共财政廉政职能包括哪些内容。

分析:一是政府官员掌握着一定的政府权力和财政资金分配权力,必须在权力运行中建立廉政制度,接受人民的监督,依法理财,消除权力委托代理失灵所产生的腐败行为。二是政府财政收支是从源头上治理腐败的重要领域,从收入和支出两个方面发挥廉政职能是遏制腐败、加大政府工作透明度、调节收入分配、缓解社会矛盾、增强国家能力的条件。政府预算、政府税收、政府采购、政府非税收入、政府资产既是从源头上治理社会腐败的调控器,也与改善公民的经济利益密切相关。三是构建财政廉政制度,这是现代政治与反腐倡廉制度的核心制度。四是政府机关既有监督财政资金管理的任务,又有自觉接受社会和民众监督的任务。五是政府公开透明的根本是财政预算的公开透明。六是财政资金取之于民,用之于民,必须坚持政府精简高效,厉行节约,反对铺张浪费。七是对贪污、贿赂、滥用财政资金的人员,必须依法惩处,收回国库。

第三节 财政的职能

财政的职能是指财政作为一个经济范畴所固有的功能。其内涵是:财政是干什么的?或者说财政应当干什么?在市场经济条件下,财政具有三种职能,即资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和发展职能。

一、资源配置职能

(一) 资源配置的概念与目标

资源配置是指通过对现有人、财、物等资源的合理调配,实现资源结构合理化,使各种资源获得最大经济和社会效益。在市场经济条件下,资源配置主要通过市场完成,市场在资源配置中起基础作用。但是,市场并不是完美的,完全竞争条件难以满足。因此,在市场经济条件下,需要国家从社会的整体利益出发,运用财政配置手段,克服市场失灵,提供市场无法提供的公共商品。

财政的资源配置功能有两种作用方式:一种是直接方式,比如财政投资支出、财政经费拨款等,这种方式可以使一些具有外部经济性的物品直接获得一部分资源供给,矫正市场供给不足的缺陷,结果具有确定性;另一种是间接方式,比如差别税收政策、价格补贴、财政贴息等,即通过财政工具改变一些市场参数,比如价格、利率等,间接引导经济资源投向,矫正单纯由市场机制决定的资源配置结构,但结果的不确定性较大。

西方学者认为,政府(财政)的资源配置的目标是通过配置,保证社会人力、财力、物力资源得到高效的利用,满足全体社会成员的需要。他们认为,资源配置问题的基础,是资本主义经济学的基本命题:“稀缺的存在”即资源不足。由于资源不足,人们必须选择哪些欲望先满足,哪些欲望后满足或任其不满足,这就需把有限的经济资源进行最有效的配置。因而,资源配置应当符合效益原则。

(二) 财政资源配置职能的主要内容

1. 财政调节资源在不同地区之间的配置

由于自然的或历史的原因,会造成一个国家或经济体区域经济发展的不平衡。在已有