

财政部规划教材
全国财政职业教育教学指导委员会推荐教材
全国高等院校财经类教材

财政与金融



黄忠庆 刘 璐 ⊙ 主编

CAIZHENG YU
JINRONG

CAIZHENGBU GUIHUA JIAOCAI
QUANGUO CAIZHENG ZHIYE JIAOYU
JIAOCAI
QUANGUO GAODENG YUANXIAO
CAIJINGLEI JIAOCAI



经济科学出版社
Economic Science Press

财政部规划教材
全国财政职业教育教学
指导委员会推荐教材
全国高等院校财经类教材

财政与金融

黄忠庆 刘 珺 主编

 经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融 / 黄忠庆, 刘珺主编. —北京: 经济科学出版社, 2014. 12

财政部规划教材 全国财政职业教育教学指导委员会
推荐教材 全国高等院校财经类教材

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5423 - 8

I. ①财… II. ①黄…②刘… III. ①财政金融 - 高等
学校 - 教材 IV. ①F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 012925 号

责任编辑: 王东萍

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 李 鹏

财政与金融

黄忠庆 刘 珺 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191344 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 19.75 印张 490000 字

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5423 - 8 定价: 43.80 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

编写

说明

本书是财政部规划教材、全国财政职业教育教学指导委员会推荐教材，财政部教材编审委员会组织编写并审定，作为全国高等院校财经类教材使用。

本教材立足于应用型本科人才培养目标的特点，紧密联系我国当前财政与金融发展的实际，以培养学生通过理论分析实际能力为主线，以“应用”为主旨和特征设计教材，编写大纲，搭建教材内容体系，力争在体系的科学性与内容的新颖性等方面有所创新，注重学生基本理论知识和对实际分析能力的培养。并且以案例导入、案例分析、课堂讨论等形式贯穿绝大部分章节。

本教材由武汉纺织大学经济学院黄忠庆担任第一主编，安徽铜陵学院刘珺担任第二主编，青海大学财经学院刘尚荣、湖南财政经济学院财金系袁建武、铜陵学院金融学系张晖、武汉纺织大学经济学院张绍云参编。编写任务分工情况如下：黄忠庆负责拟定编写提纲，对编写组成员的初稿提出修改意见并最后总纂定稿。黄忠庆编写第一章、第十五章。张晖编写第二章、第三章。刘珺编写第四章、第五章、第六章。袁建武编写第七章、第八章。刘尚荣编写第九章、第十章、第十一章。张绍云编写第十二章、第十三章、第十四章。

本教材的编写得到了财政部干部教育中心领导的指导，编写组成员所在学校给予了大力支持，在此一并表示感谢。

本教材编写过程中借鉴了大量的参考文献，在此谨向所有文献的作者致谢。由于作者水平有限，书中有不当和错误之处，敬请专家、学者和广大读者批评指正。

编者

2015年1月

目 录

第一章 财政导论	/ 1
第一节 财政概述	/ 2
第二节 公共产品与公共财政	/ 4
第三节 市场失灵与财政职能	/ 7
第二章 财政支出概述	/ 20
第一节 财政支出分类	/ 22
第二节 财政支出的原则	/ 28
第三节 财政支出的规模	/ 31
第四节 财政支出的效益评价	/ 36
第三章 财政支出内容	/ 43
第一节 文教科卫支出	/ 44
第二节 国防支出	/ 54
第三节 一般性转移支付和税收返还	/ 57
第四节 社会保障支出	/ 62
第五节 投资性支出	/ 66
第四章 财政收入概述	/ 75
第一节 财政收入及其分类	/ 76
第二节 财政收入规模与结构	/ 83
第五章 税收原理与制度	/ 93
第一节 税收原理	/ 94
第二节 税收制度	/ 108
第三节 我国现行税制简介	/ 116
第六章 国债	/ 133
第一节 国债概述	/ 134

第二节	国债制度	/	137
第三节	国债市场	/	143
第四节	国债管理	/	145
第七章	政府预算	/	152
第一节	政府预算概述	/	153
第二节	政府预算编制	/	156
第三节	我国政府预算建设与改革	/	161
第八章	财政管理体制	/	167
第一节	财政管理体制概述	/	167
第二节	我国财政管理体制	/	171
第九章	金融总论	/	176
第一节	金融概述	/	177
第二节	货币	/	178
第三节	信用	/	186
第四节	利息与利息率	/	192
第十章	金融机构体系	/	196
第一节	金融机构概述	/	197
第二节	商业银行	/	199
第三节	中央银行	/	206
第十一章	金融市场	/	214
第一节	金融市场概述	/	215
第二节	货币市场	/	218
第三节	资本市场	/	222
第四节	外汇黄金市场	/	227
第五节	金融衍生市场	/	230
第十二章	商业银行	/	234
第一节	商业银行的起源与发展	/	234
第二节	商业银行的特征、职能与作用	/	236
第三节	商业银行负债业务	/	238
第四节	商业银行资产业务	/	242
第五节	商业银行中间业务	/	246

第十三章	中央银行与金融监管	/	251
第一节	中央银行的产生与发展	/	251
第二节	中央银行的性质、职能和组织形式	/	258
第三节	中央银行的主要业务	/	263
第四节	中央银行的金融监管	/	267
第十四章	货币供给与货币需求	/	274
第一节	货币供给	/	275
第二节	货币需求	/	283
第十五章	财政政策与货币政策	/	294
第一节	财政政策概述	/	294
第二节	货币政策概述	/	298
第三节	财政政策与货币政策配合	/	303
参考文献		/	308

财政导论

教学目的与要求

通过本章的学习，要求掌握财政的基本理论，包括财政的概念，公共产品的理论，公共财政的含义，市场失灵以及财政的职能。本章的重点是财政的职能，难点是公共产品有关理论及市场失灵。

【引例】

党的十八大报告关于保障和改善民生的重要论述，浓墨重彩地描绘了一幅民生发展的幸福画卷。报告指出：“提高人民物质文化生活水平，是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。”从这个意义上说，无论是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴宏伟目标，还是经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”总体布局，实际上都贯穿着切实关注民生、重视民生、保障民生、改善民生这条主线，都以努力让人民过上更好生活为目标和归宿。党的十八大报告具体论述了教育、就业、收入、社保、医疗这五个与人民群众关系最直接、最密切的现实问题，强调要“努力办好人民满意的教育”、“推动实现更高质量的就业”、“千方百计增加居民收入”、“统筹推进城乡社会保障体系建设”、“提高人民健康水平”。这些令人鼓舞而又实实在在的举措，彰显出执政党“权为民所用、利为民所谋、情为民所系”的执政理念，以实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的民生诉求。

（资料来源：《解放军报》，2012年11月21日）

思考：

1. 党的十八大报告中提出下一步要改善民生，可是改善民生是需要资源投入尤其是财力资源的投入，那么钱从何而来？由谁来主导？
2. 民生投入理论上是多多益善，可是在一定时期收入是有限的，加大民生投入势必要减少其他领域的投入，是否可行呢？如果可行，那么当前应该减少哪些部门的支出呢？

第一节 财政概述

一、财政学的研究对象

（一）政府财政收支活动

政府，俗称“官府”、“衙门”、“公家”等，是一个政治体系，于某个区域订立、执行法律和管理的一套机构。广义的政府包括立法机关、行政机关、司法机关、军事机关。狭义的政府仅指行政机关。一个国家的政府又可分为中央政府和地方政府。政府的职能有四项，包括：

1. 政治职能。

政治职能，亦称统治职能，政治职能是指政府为维护国家统治阶级的利益，对外保护国家安全，对内维持社会秩序的职能。我国政府主要有四大政治职能：（1）军事保卫职能；（2）外交职能；（3）治安职能；（4）民主政治建设职能。

2. 经济职能。

经济职能是指政府为国家经济的发展，对社会经济生活进行管理的职能。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，我国政府主要有四大经济职能：（1）经济调节职能；（2）公共服务；（3）市场监管；（4）社会管理。

3. 文化职能。

文化职能是指政府为满足人民日益增长的文化生活的需要，依法对文化事业所实施的管理。它是加强社会主义精神文明，促进经济与社会协调发展的重要保证。我国政府的文化职能主要是：（1）发展科学技术；（2）发展教育；（3）发展文化事业；（4）发展卫生体育。

4. 社会公共服务职能。

社会公共服务职能，即国家提供公共服务，完善社会管理的职能。这类事务一般具有社会公共性，无法完全由市场解决，应当由政府从全社会角度加以引导、调节和管理。目前，政府的社会职能主要有：（1）调节社会分配和组织社会保障的职能；（2）保护生态环境和自然资源的职能；（3）促进社会化服务体系建立的职能；（4）提高人口质量，实行计划生育的职能。

为满足社会公众的共同需要，政府需要通过各种活动向公众提供必要各种产品和劳务，然而政府向公众提供这些产品和劳务需要支付必要的成本。那么，政府是如何筹集这些活动所必需的收入，又是如何花费这些收入的？政府的筹资方式和支出活动对个人、家庭和企业行为会产生何种影响？对经济增长和社会福利会产生什么样的影响？这些问题都属于财政学的研究内容。所以财政学就是专门研究政府的财政收支活动及其对资源配置与收入分配的影响为研究对象的一门学科。

政府通过各种途径干预经济社会生活。例如，国防、外交、政府雇员的工资福利支出，基础设施的建设支出、教育支出、医疗卫生支出、社会保障支出等，这些活动都表现为政府支出活动。而要进行这些支出活动，政府就必须取得一定的收入。例如，政府向公司征收企

业所得税、向个人征收个人所得税等。政府的这些活动都被称为财政活动，其中政府向私人部门提供的各种产品和服务发生的支出就是财政支出，政府从私人部门获取的各种收入就是财政收入。财政收入与财政支出是政府与其他部门发生联系的两个途径，政府正是通过财政收支活动参与社会经济事务。这样，财政的收支活动就必然会对私人部门的经济行为产生影响。

（二）政府财政收支规模和结构

1. 政府财政收支规模。

所谓政府财政收支规模，是指政府财政收入量和财政支出量。前者反映在社会财富中政府分得的资源数量，后者反映被政府实际支配的社会资源数量。从财政收入量看，主要有税收、行政收费及债务收入。从财政支出量看，主要包括政府对商品和劳务的购买支出以及对私人部门提供的无偿转移支出。在衡量政府财政收支规模时，既可以采用绝对指标，即一定时期财政收入多少或财政支出多少，也可以采用相对指标，即在全部社会资源中，政府实际支配或参与分配的份额。前者一般采用总量规模，后者一般用财政收入或财政支出占国内生产总值的比重来表示。对于政府的财政收支规模多大才合适，我们留着后面章节再来探讨。

2. 政府财政收支结构。

所谓政府财政收支结构，既包括财政收入结构，又包括财政支出结构，前者反映政府如何取得财政收入，后者反映政府用这些钱做了哪些事，财政收支结构反映政府介入社会经济事务的广度。我国预算内的财政收入主要有税收收入和非税收入，其中税收收入占目前全部财政收入的90%左右。财政支出主要包括经济建设支出、社会文教支出、行政管理和国防支出等，这几年政府用于医疗卫生、社会保障、“三农”方面等支出明显上升，显示我国政府正在将更多的财政资金用于惠民方面，体现政府财政支出结构正在强调民生性。

二、财政的概念及特征

（一）财政的概念

所谓财政：是指政府集中一部分GDP用于满足公共需要的政府收支活动，以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标，或者说是以国家为主体的分配活动，这里的分配既包括生产要素的分配，也包括个人收入的分配。

理解财政的概念从不同的角度有不同的理解。从实际工作看，财政是指政府的一个经济部门，即财政部门，通过它的收支活动筹集和供应资金，保证政府职能的实现。从经济学的角度来看，财政是一个经济范畴，即我们前面给出的定义。

（二）财政分配的特征

财政作为一个经济范畴，属于经济活动中的分配领域，与其他的分配方式相比，有其自身的特征。

1. 阶级性与公共性。

财政是伴随国家的产生而产生的。国家是统治阶级的国家，政府则是执行统治阶级意志

的国家权力机构，财政的分配活动是为统治阶级的顺利统治服务的，因而具有阶级性。

同时，财政也具有公共性。公共性与私人性是相对应的。就财产而言，公与私涉及产权关系的界定问题；就行政管理或事务管理来说，则是社会分工问题。自国家产生以来社会事务就分为公事和私事两类，财政既是政府为执行其职能提供财力的，理应属于公事，因而财政就具有公共性。

2. 强制性与无偿性。

所谓财政的强制性是指政府的财政收支行为是凭借国家政治权力，通过颁布法令来实施的。自国家产生以后，在对社会产品的占有存在着两种不同权力：所有者权力和国家政治权力。前者依据对生产资料和劳动力的所有权占有，后者则凭借政治权力占有。例如，政府对公民的征税，就意味着政治权力凌驾于所有权之上，依法强行征收，任何形式的偷税和漏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中，众多的公民可能有这样或那样的不同意见，有的要建一条公路，有的要建一座公园，但公共支出不是按某一公民的意见作出决策，而是通过一定的政治程序作出决策并依法强制实施。

财政的无偿性与其强制性是相一致的。例如，政府从纳税人那里取得税收，税款即归政府所有，不需要向纳税人偿还；财政支出中的大多数项目所需资金，政府也通过无偿拨款的方式来安排。

3. 收入与支出的对称性。

财政分配同时包含收入与支出两个方面，这两方面在财政运行过程中形成相互制约的关系，收支是否对称或平衡构成财政运行的主要矛盾，所以我国历来有量入为出和量出为入的说法。收支是否平衡表面上是一种收支关系，而背后却反映着政府与企业 and 居民之间的关系，反映着中央与地方、各地区以及政府各部门之间的关系，因而收支平衡也成为制定财政政策的核心。就政府预算来讲，收支的绝对平衡是做不到的，有时收大于支，有时支大于收。收大于支我们称为结余，如果常年出现大量结余则表明政府集中的资源闲置，闲置即浪费，所以现在政府的收支活动很少追求收大于支的结果；支大于收我们称为赤字，如果出于政策需要，运用得当，会有利于经济社会的发展，但如果连年不断形成大量赤字，则表明财政运行出现失控，会影响市场效率，最终导致通货膨胀和政府债务危机，近几年来由于经济危机的影响，主要西方国家债务危机愈演愈烈，迫使这些国家政府重新选择财政平衡的政策。

第二节 公共产品与公共财政

一、公共产品的理论

人类社会需要众多产品和服务，例如，就个人而言，衣、食、住、行是不可或缺的，它们都属于人的基本生理需求。按马斯洛的理论，个体成长发展的内在力量是动机。而动机是由多种不同性质的需要所组成，各种需要之间，有先后顺序与高低层次之分；每一层次的需要与满足，将决定个体人格发展的境界或程度。马斯洛认为，人类的需要是分层次的，由低到高。它们是：生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求、自我实现需求。满足这些需求

需要各种产品和服务，根据消费的竞争性和使用的排他性的组合，一般把产品分为三类：公共产品、私人产品、混合产品。

（一）公共产品、私人产品以及混合产品的界定

公共产品一般是指具有非竞争性和非排他性的产品。所谓非竞争性是指一个人对公共产品的消费不会减少其他人对他的消费数量，或者说，一定量的公共产品一旦被提供出来，多一个人来消费它的额外资源成本为零，有时候也被称为边际成本为零，如国防、外交作为满足国民安全的公共产品，就具有非竞争性的特点。而非排他性是指公共产品一旦被提供出来，要阻止任何人消费这种产品，要么不可能，要么代价非常大，即便在技术上进行排他，也是没有意义的，同样如国防和外交。另外，公共产品还具有效用的不可分割性和较强的正外部效应，效用的不可分割性是指公共产品是面向整个社会或群体提供的，不能被分割成若干部分而分别归个人或集团消费，如国防和外交等；而正的外部效应是指提供公共产品会给周边环境 and 他人带来益处，如司法和警察等。

私人产品是指具有竞争性和排他性的产品。所谓竞争性是指消费者的增加将引起生产的成本增加，而排他性是指个人可以被排除在消费某种产品和服务的利益之外。私人产品是指能够分别提供给不同个人的产品，如个人的食品，穿的衣服，住的房屋和自用的汽车等。

在公共产品和私人产品之间还存在着一些产品兼具公共产品和私人产品的特征，这类产品我们称为混合产品。其中比较典型的有三种：一是消费上是非竞争的，而使用上具有排他性的产品。如有线电视，一旦有线电视线路铺装好后，增加一个用户不会增加额外成本（非竞争性），但在技术上只要该用户不付费，有线电视公司就可以停止服务，又具有排他性。二是使用和消费可能存在着拥挤效应和过度使用的产品，如桥梁和高速公路等。三是具有较强的正外部效应的产品，如水力发电设施等。

（二）公共产品的提供方式

私人产品的提供一般由市场来满足。公共产品不能由市场提供，只能由政府来安排，为什么呢？这是由于市场的运行机制和政府的运行机制不同决定的。市场是通过买卖提供产品和服务，只要有钱，谁都可以购买商品和享用服务，钱多多买，钱少少买，因而市场要求利益边界的精确性。由于公共产品具有非排他性和非竞争性的特征，它的消费和使用是公共的或集合的，如果也交给市场提供，那么每个消费者都不愿自己掏钱去购买，而是等着别人购买自己顺便享用，这就是我们所说的“免费搭车”现象。

政府的运行机制和市场的运行机制是迥然不同的。政府主要通过无偿征税来提供公共产品，征税可以精确计量，如按率征收或定额征收，而公共产品的享用一般不可以分割、无法个性量化。也就是说，每个人的应纳税额与其对公共产品的享用量是不对称的，不能说多纳税就多享用，少纳税就少享用，不纳税就不享用。相对于市场买卖中利益边界的精确性，纳税人的负担与公共产品享用之间的关系缺乏精确的经济依据。

通过上述分析，我们可知，市场只适用提供私人产品和服务，对公共产品而言是失效的，而提供公共产品恰恰是政府活动的领域，是政府的首要职责。政府应该更好地关注提供的公共产品与市场提供的私人产品之间的恰当组合、政府提供公共产品所花费的成本和代

价，以便合理确定政府提供公共产品和财政支出的规模。

混合产品的提供方式相比较私人产品由市场提供、公共产品由政府提供的单一方式要复杂些，可以有多种选择方式。一是由政府通过税收免费提供，这是公共提供方式；二是采用收费方式来弥补，这是市场提供方式；三是采用政府和市场共同分担的方式，如高等教育，医疗等。

需要指出的是公共产品的提供必须由政府进行，但公共产品的生产不一定由政府进行，公共产品的提供和公共产品的生产是两个不同的概念，例如国防是公共产品，国防所需要的资金必须由政府提供，但国防所需要的具体产品如军舰、飞机等并不一定由政府直接生产，很多公共产品可以由市场生产而由政府出钱购买。公共产品到底应由政府直接组织公共生产还是由市场生产，除了考虑特定公共产品在社会和国民经济中的地位与特质外，最主要的应当考虑两者成本与效益的对比，公共产品的生产不能成为政府谋利的手段，特别是不能成为政府与市场争利，与民争利的手段和工具。

二、公共财政的建设

近年来，公共财政概念的日渐普及，公共财政建设的迅速推进。从1999年3月最高决策层明确提出构建公共财政框架的目标算起，中国的公共财政建设已经有了整整13年的历史。再往前追溯至20世纪80年代初期，学术界围绕公共财政问题而展开的讨论，也走过了30多年的历程。

（一）什么是公共财政

国内目前有许多人将公共财政只是作为以往财政概念的简单置换，而未赋予什么实质意义。就好像计算机的文字处理替换功能，凡是过去使用财政概念的地方，统统被替换成了公共财政。于是，财政预算变成了公共财政预算，财政收入变成了公共财政收入，财政支出变成了公共财政支出，财政政策变成了公共财政政策。

将公共财政同国家财政对应起来，做了定语上的置换。凡是过去使用国家财政概念表述的地方，均被相应替换成了公共财政。但是国家是一个集合的概念。我们通常所说的国家预算，指的是由中央预算和各级地方预算构成的集合体。公共则是一种定性的概念。公共财政显然指的财政收支或财政收支活动的性质是公共的。

将生产建设财政与公共财政相对应，进而用财政支出退出生产建设领域来解释公共财政建设。在计划经济年代，我国的财政支出因其主要投向于生产建设领域而被视作社会主义制度的优越性，并被概括为“生产建设财政”。搞市场经济了，财政支出要以公共事业领域为主要投向，因而要逐步减少对生产建设领域的支出，但是减少不等于退出。需要减少的，也只限于投向竞争性领域的那一块儿。政府履行的公共职能，不能不包括生产或提供公共设施和基础设施。生产性支出也好，建设性支出也罢，它们都不排斥公共性，都不是公共支出的对应概念。谁都不能否认政府投向于诸如公路建设、水利设施建设等方面的支出属于公共性质的支出。进一步看，如果把公共财政建设仅仅归结为对财政支出结构的调整举动而不是包括财政收入财政支出以及财政政策在内的整体运行格局的根本性变革，那么，公共财政建设的意义就要被大打折扣，所以调整财政支出结构也绝不是公共财政建设的实质所在。

正如关于市场化改革取向的归结一样，从中国财政改革轨迹的追溯中可以看到，这些年来，发生在中国财政总体运行格局上的变化无非是：来源于国有经济单位的缴款大幅度减少了，其他经济成分的缴款份额迅速上升了；专门投向于国有经济单位的支出份额大幅度减少了，覆盖多种所有制经济单位利益的支出迅速增多了；旨在限制非公有制经济发展、扶持公有制经济发展的政策安排减少了，着眼于支持多种所有制经济成分的政策安排增加了。

所有的这些变化，归结起来，实质是财政运行格局趋向于公共化的具体体现，说到底，无非是财政收支运作的立足点由主要着眼于满足国有制经济单位的需要逐步扩展至着眼于满足整个社会的公共需要了，财政收支效益的覆盖面由基本限于城市里的企业与居民逐步延伸至包括城市和农村在内的所有企业与居民了，自家院落内的收支演变成覆盖全体社会成员的收支了。故而，要按照公共的规则、公共的理念来运作了。

所以我们认为公共财政的内涵应包括：按照公共的规则、公共的理念来运作，着眼于满足整个社会的公共需要，财政收支效益的覆盖面包括城市和农村在内的所有企业与居民。

（二）公共财政的建设

市场经济体制的改革改变了社会资源的配置方式，竞争性领域的资源配置由市场在国家宏观体制下发挥基础性作用，这种资源配置方式的根本变化要求政府实现职能的转换，以解决越位与缺位并存的问题。政府的主要职责是为社会提供公共产品满足社会的公共需要，同时对市场经济领域的活动实施微观调控，与此相适应，财政必将由全方位的财政转向公共财政，构建公共财政的基本框架。

构建公共财政框架是一个系统工程，也是对传统财政模式的改革和转换。这种模式的转换是十分困难的，公共财政要求的财政收入形式与财政支出方向的改革都与传统财政模式有很大的区别，我国目前财政模式与公共财政框架建设之间存在着很多的不适应性，可以说构建公共财政框架的改革仍然任重而道远。

第三节 市场失灵与财政职能

市场是一种有效率的运行机制，这一点在理论和实际中已经得到了证明。但是市场配置效率是以完全的自由竞争作为严格假设条件的，而现实的市场并不具备这种条件。所以，市场的资源配置功能不是万能的，市场机制本身也存在失灵的地方，这就为政府的介入和干预提供了必要和合理的依据，同时也为财政职能的发挥提供了应有的场所。

一、市场失灵及其表现

（一）什么是市场失灵

市场失灵是指市场机制本身存在无法解决或解决不好的问题以及缺陷。如果完全依靠市场机制的作用，就无法实现社会资源的最优配置和社会福利的最佳状态。帕累托效率为实行市场经济的社会描述了一种合理配置资源的最理想状态，但现实中大多数人的经济活动都可

能是以其他人情况变坏为条件，而使某些人的情况变得更好。

所以，我们关于帕累托效率可解释为：经济活动的任何措施都应使“得者所得大于失者所失”。从全社会看，如果任何重新调整和改变都会使社会福利大于由此而产生的社会成本，即在受损者得到充分的利益补偿后还有社会福利的净增加，那么这种改变和调整就是有效率的。由于市场失灵的存在，完全依靠市场机制本身是无法到达这种帕累托最优状态的。

（二）市场失灵的表现

1. 垄断。

垄断是一种市场运行形态——市场上只有一个或几个卖家，它们是市场价格的决定着，资源不可以自由进出这些领域。垄断包括经济垄断和政府垄断。当某一行业在产出达到相对较高的水平之后，存在着规模效益递增或成本递减的情况时，就形成经济垄断。而由于政府规制加以保护和限制资源进入的行业形成政府垄断。当一个行业被一个或几个企业垄断时，垄断者可通过限制产量，提高价格，从而获得额外利润，导致市场失灵。

2. 外部效应与公共产品。

外部效应是指某一主体的行为对其他主体产生影响，却不承担应该承担的责任或享受应得的权益。外部效应有正负两个方面。如果某一主体的行为使其他主体获得了利益，而其他主体并不为这种利益支付代价则称为正的外部效应。而某一主体的行为使其他主体受到了利益上的损失，而这种利益损失得不到补偿则称为负外部效应。外部效应的存在是导致市场失灵的重要原因。例如，公共产品具有典型的正外部效应，像治理环境污染、兴办义务教育都能给社会 and 他人带来好处，经济主体却不太愿意从事具有正外部效应的活动，虽然自身受益，但其他主体跟着受益却须自己承担全部成本，大家都希望别人来投资和提供这类公共产品，自己可以“免费搭车”，如果每个人都这样想，必然会导致公共产品短缺，社会福利受损。经济主体更愿意从事具负外部效应的活动，如修建漂亮建筑，而不顾及对其他经济主体的伤害。

3. 信息不对称。

市场经济中的信息是至关重要的，一旦商品生产者或消费者不具有充分的市场信息，必将产生由于信息不充分而导致的市场失灵。信息拥有量较多的一方有可能通过逆向选择和道德风险在与对方的交易中充分运用自己的信息优势，使另一方受到损害。例如我国近年来屡屡见诸媒体的食品安全问题，就是因为食品生产者与食品消费者之间就存在着严重的信息不对称。消费者作为商品交易的一方无法观测和得知商品交易另一方即食品生产者的相应信息，也不了解食品提供者为了获取自身利益最大化而采取的不利于消费者的行为。食品安全的信息不充分和不对称不仅影响市场配置来源的效率，而且会影响消费者的身体健康。影响消费者对食品的购买选择和决策。

4. 收入分配不公。

在市场经济条件下，每一个参与市场活动的人都是追求自身利益最大化的“经济人”，人与人之间又必然存在着差异，如人在体格、天分、智力、学历、知识、技能、环境、家庭条件等各种先天和后天的因素上存在着差别，这种差别必然会影响每个人在市场竞争中的能力，再加上机会的不均等，从而影响每个人的收入分配。市场经济就是靠收入上的差别来产生利益上的刺激，从而进行优胜劣汰的竞争，由此带来效率。但如果完全靠市场来进行分配，个人收入差距会越来越大，贫富两极分化会越来越严重，甚至会违背人类社会最基本的

公平准则。这不仅会影响经济发展，还会引起社会的不稳定。

5. 经济波动。

自由放任的市场经济不可能自动平稳地向前发展，这是因为：一方面，价格信号在某些重要的市场上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力；另一方面，从供求角度看，不同经济主体在实现经济利益上所具有的竞争性和排他性，也会使市场的自发力不能经常保持平衡。于是，通货膨胀、失业、经济波动和失衡等问题就会周期性地重复出现，有时甚至会演变为经济危机。

综上所述，市场失灵是市场经济运行机制运行本身固有的缺陷，是以居民和企业为主体的私人经济和私人部门无法解决的问题。因此，需要以市场以外的力量来干预和调节，即需要以政府为主体的公共经济或公共财政来介入，以非市场机制的方式来解决市场失灵问题。

二、财政的职能

财政职能是财政在社会经济生活中所具有的职责和功能，它是财政这一经济范畴本质的反映。一般来讲，组织收入是财政基本职能，政府的运作和职能履行就是靠财政收入支持。从市场经济条件下财政宏观调控角度看，目前财政理论界倾向于马斯格雷夫的提出的市场经济下财政的“三大职能”学说，即资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能，我国财政界也不例外。

（一）资源配置职能

1. 财政资源配置职能的含义。

财政资源配置职能是指对现有的人力、物力和财力等社会经济资源的合理调配，实现资源结构的合理性和有效性。资源配置职能是财政的首要职能。按生产要素贡献分配收入是对资源配置效率的激励，但市场机制是不会对公共部门充分分配资源的。比如，与广大人民群众利益密切相关的外交、国防、安全、一般行政等部门，政府只能将通过税收获得的收入直接进行资源配置，以弥补市场配置资源的不足，这是财政最主要的功能。

2. 财政资源配置职能的内容。

（1）调节资源在区域之间的配置。

在世界各国、地区之间，经济发展不平衡是普遍现象，我国目前地区经济发展不平衡问题尤其严重，这里有历史、地理、自然条件等因素。解决地区之间经济发展不平衡问题，单靠市场机制收效不大，有时还往往产生逆向调节，即资源从落后地区向发达地区流动，使落后地区更落后，发达地区更发达。从战略角度看，这种不平衡不利于国家的长治久安，这就要求政府发挥财政的资源配置职能，化解地区经济发展的不平衡，如国家在近些年提出了西部大开发，振兴东北，还有中部崛起的概念并附之实施，财政扮演着积极的角色。

（2）调节资源在产业部门之间的配置。

产业结构是经济结构的重要组成部分，产业结构的优化对国民经济的发展具有非常重要的意义。调整产业结构的途径主要有两方面：一是调整投资结构；二是调整资产的存量结构。在这两方面，财政都能发挥积极的作用。就投资结构看，财政通过调整政府投资结构，解决困扰国民经济发展中市场无法满足或解决的“瓶颈”问题，如增加对交通、能源、通

信、原材料等领域投资，优化产业结构；另外，政府还可以通过税收、财政补贴等手段，引导企业减少长线产品的生产，朝向有利于节能减排的生产方式发展。

（3）调节资源在利益主体之间的配置。

财政这一职能取决于财政收入占 GDP 比重的高低。这一比重高意味着政府占用的资源多，留给社会其他部门就少，反之亦然。社会资源在利益主体之间的分配，主要是根据公共需要在整个社会需要中所占的比例来定。这一比例不是固定不变的，而是随着经济的发展、政府职能和活动范围变化而变化。应该使政府所占用的社会资源与其所承担的责任相适应，过多或过少都不符合优化资源配置的要求。

3. 财政资源配置职能实现机制和手段。

（1）预算手段。通过国家预算合理安排财政收入与财政支出的规模，确定财政收入和财政支出占 GDP 的比重，合理确定财政赤字或结余，进而影响社会总供给与社会总需求的相对均衡，保证社会再生产的顺利进行。

（2）收入手段。合理安排财政收入的数量和财政收入的形式，确定财政占有社会产品的规模，完善税收制度和税收的征收管理，协调流转税和所得税之间的关系，发挥它们不同的作用。规范政府的收费行为，合理确定税收和收费的比例关系。协调公债的发行规模，选择合理的公债发行方式与偿还方式，完善公债市场，发挥公债的作用。组织财政收入的过程也就是政府占有社会产品的过程，通过财政收入手段的运用，为财政配置社会资源提供基础和保证。

（3）支出手段。合理安排财政支出是财政配置社会资源的主要手段。合理安排财政支出的规模，进一步优化财政支出的结构，应将财政支出的重点逐步转移到提供公共产品满足社会公共需要方面来。合理确定购买性支出与转移性支出的比重，合理确定投资性支出与消费性支出的比例。综合运用政府投资、公共支出、财政补贴、政府贴息、税收支出等多种形式，全面实现财政资源配置的优化。

（二）收入分配职能

1. 财政收入分配职能的含义。

财政收入分配职能是指通过财政的分配活动实现收入在全社会范围内的公平分配，将收入差距保持在社会可以接受的范围内。

对国民收入的分配可以分为初次分配与再分配。初次分配是指在企业单位内部进行的要素分配，即根据要素投入的数量与价格获得要素收入，如资本的投入可以获得利润，劳动力的投入可以获得工资，土地的投入可以获得地租等，初次分配是市场经济领域的分配活动。再分配是指在初次分配的基础上进行的分配活动，如政府的征税，向贫困地区或穷人提供转移支付等，再分配是政府经济领域的分配活动。

2. 财政收入分配的目标。

财政收入分配的目标是实现公平分配，包含经济公平和社会公平两个层次。

财政分配的对象主要是针对国民收入的分配。国民收入的分配包括初次分配和再分配过程。初次分配主要通过市场机制来实现，市场经济领域中的初次分配强调效率优先、兼顾公平的原则。这是因为：首先，市场经济中的初次分配依据的是生产要素的投入，生产要素的所有者将自身拥有的生产要素投入到生产过程中，凭借这种生产要素的投入参与生产结果的分配，由于社会成员拥有生产要素的数量和质量都不相同，因而造成结果分配的不公平。市