

第二版

财政与金融

CAIZHENG YU JINRONG

缪国亮 编著

广东经济出版社

财政与金融

(第二版)

缪国亮 编著

广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融/缪国亮编著. —广州: 广东经济出版社,
2001.1

ISBN 7-80632-481-X

I. 财… II. 缪… III. 财政金融 - 基本知识 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 28287 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东省新华书店
印刷	湛江日报社印刷厂 (湛江市赤坎康宁路 17 号)
开本	850 × 1168 毫米 1/32
印张	10
字数	250 000 字
版次	2001 年 1 月第 1 版
印次	2001 年 1 月第 2 次
印数	14 001 ~ 20 000 册
书号	ISBN 7-80632-481-X / F · 219
定价	15.50 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

读者热线: [读者服务公司] (020) 83829903 13602762105

目 录

第一章 财政概念和财政职能	(1)
第一节 财政概念	(1)
第二节 财政职能	(7)
第二章 财政支出	(16)
第一节 财政支出概述	(16)
第二节 财政支出类别	(28)
第三章 财政收入	(45)
第一节 财政收入的形式	(45)
第二节 财政收入的规模	(49)
第三节 财政收入的原则	(54)
第四章 税 收	(59)
第一节 税收原理	(59)
第二节 税收结构	(79)
第三节 流转税	(82)
第四节 所得税	(94)
第五节 财产税和其他税收	(103)
第五章 公 债	(111)
第一节 公债的种类、特征和功能	(111)
第二节 公债制度	(119)
第三节 公债的规模	(125)
第六章 政府预算和预算管理体制	(129)
第一节 政府预算	(129)

第二节 预算管理体制	(143)
第七章 金融的地位和作用	(153)
第一节 金融的地位	(153)
第二节 金融的作用	(156)
第八章 货币	(164)
第一节 货币概述	(164)
第二节 货币制度	(174)
第三节 货币流通	(183)
第九章 信用	(190)
第一节 信用概述	(190)
第二节 利息与利率	(196)
第三节 信用工具	(207)
第十章 金融市场	(217)
第一节 金融市场的构成要素和发展趋势	(217)
第二节 金融市场的种类	(220)
第十一章 金融机构	(232)
第一节 商业银行	(232)
第二节 中央银行	(255)
第三节 其他金融机构	(266)
第十二章 金融监管	(275)
第一节 金融风险	(275)
第二节 金融监管	(281)
第十三章 财政政策与货币政策	(291)
第一节 财政政策	(291)
第二节 货币政策	(295)
第三节 财政政策与货币政策的关系	(306)
参考文献	(311)
后 记	(316)

第一章 财政概念和财政职能

第一节 财政的概念

一、财政的产生

财政不是人类社会一开始就有的，它是人类社会发展到一定阶段，随着国家的产生而产生的。在人类社会的初期，原始社会的生产力水平极其低下，社会产品除用于维持社会成员的生存之外，几乎没有多少剩余，这时，没有私有财产，没有阶级和国家，也就没有财政。后来，随着社会分工的发展和社会生产力的提高，产生了超出劳动者自身消费的剩余产品，从而为社会管理机构的活动提供了物质条件。随着生产力的发展，出现了私有制和在经济上互相对立的阶级。在阶级矛盾不可调和的历史条件下，代表统治阶级利益的国家产生了。国家要执行其职能，就需要占有和消耗一部分社会产品。但是，国家本身并不直接从事物质产品的生产。因而，国家就必须凭借它的政治权力，强制地无偿地征收一部分社会产品。这样就产生了由国家的一部分社会产品进行的集中性分配，这就是财政。由此可见，剩余产品的出现是财政产生的物质条件，阶级的出现是财政产生的社会根源，国家的形成是财政产生的直接原因。

二、财政的性质

(一) 财政的一般特征

财政是指国家为了实现其职能而对一部分国民收入进行的集中性分配活动和分配关系。财政作为一种分配范畴，具有区别于其他分配范畴的一般特征。

1. 财政分配的主体是国家。

财政分配的主体是国家，主要指：(1) 财政分配以国家为前提，国家直接决定着财政的产生、发展和范围。没有国家就没有财政分配，不以国家为主体的分配都不属于财政。(2) 在财政分配中，国家处于主动的、支配的地位，国家是财政分配活动的决定者和组织者，具体的财政分配活动由各级政府进行。(3) 国家作为社会的代表以及国家执行的社会职能，决定着财政分配是在全社会范围以及各地区范围内进行的，具有集中性、广泛性和社会性。

2. 财政分配大部分具有直接的无偿性和间接的有偿性。

一方面，除了财政信用对资金提供者直接具有返还性外，大部分财政分配具有直接的无偿性，即向政府提供财政收入的企业和个人不能从政府中直接获得与自己提供财政收入的数量相一致的利益。另一方面，政府收取的财政收入，主要用于向社会提供满足社会成员共同需要的公共服务，从而返还社会，使提供财政收入的企业和个人间接得益，因而说财政分配具有间接的有偿性。

3. 财政分配大部分具有强制性。

除了财政信用对资金提供者具有自愿性外，大部分财政分配具有强制性。这是因为政府运用财政资金提供的公共服务可由多人共同享用，难以把不付款者排斥在外。为了克服对公共服务收费上的“免费搭车”困难，财政分配必须具有强制性。

4. 财政分配的对象主要是剩余产品价值。

财政收入虽然有小部分来源于个人收入，但它的主要来源是企业生产的剩余产品价值。剩余产品价值量的大小决定了财政分配的规模。

5. 财政分配的目的是保证国家实现其职能的需要。

无论在什么社会制度，无论财政分配是采取实物形式还是货币形式，财政分配的目的只有一个，就是为实现国家职能服务，为国家的生存和发展提供物质保障。国家职能主要体现在两方面，一是维持政权，二是满足社会公共需要。

（二）财政的阶级性和公共性

既然财政是国家的分配，国家的存在离不开财政，那么，在不同的社会制度下，国家的性质不同，财政的性质也就不同。在阶级社会中，财政具有阶级性。

人类社会的发展经历了奴隶制、封建制和资本主义三个阶级社会，并在部分国家进入了社会主义社会。在三个阶级社会中，国家在本质上维护的是剥削阶级的利益。财政作为国家机器的经济基础，为国家机器的运转提供财力保证，为巩固剥削阶级的统治服务，在本质上具有阶级性。

对于阶级社会的财政，我们一方面要认识它在本质上具有阶级性，另一方面又要看到，它同时又具有一定程度的公共性，即它可在某些方面为社会全体成员服务。比如军费支出。在奴隶制、封建制和资本主义制度下，国家征税或者举债用于军费开支，无疑符合剥削阶级对内镇压和对外扩张的需要。但同时也要看到，军费开支中必然包含着对外防御侵略的动机，显然，这是不论高官巨富、还是黎民百姓的公共需要（少数卖国贼除外）。再如立法、司法的财政支出。尽管在剥削制度下，立法、司法处处体现出剥削阶级的意志，但也有在某些方面符合劳动人民的需要，因为法律能在一定程度上约束剥削阶级成员的行为，并且，

也可用于解决普通老百姓之间发生的民事、刑事纠纷。又比如，在许多西方国家，政府通过累进的所得税，把高收入者的一部分收入集中起来，再通过财政的社会保障支出把它分配给低收入者，以达到缩小贫富差别、增进社会公平的目的。这种财政支出在财政预算中所占的比重很高。这种财政收支活动，一方面，是为了缓和阶级矛盾，维护资产阶级政权的稳定，这体现了财政的阶级性；另一方面，这也是无产阶级长期斗争争取的结果，是他们所需要的，并且确实改善了他们的生活，这又体现了财政的公共性。在阶级社会中，各个阶级之间存在着利益的冲突，存在着尖锐的阶级矛盾和阶级斗争，同时，也存在着某种共同利益。因此，在阶级社会，国家既有阶级性，又有公共性；财政也具有阶级性和公共性。不过，阶级性是阶级社会的国家和财政的本质属性，公共性是非本质的属性。

社会主义财政具有不同于阶级社会财政的性质。社会主义的基本特征是公有制、按劳分配、共同富裕和民主。在社会主义社会，劳动人民是社会的主人，阶级正在走向消亡，阶级矛盾不再是社会的主要矛盾。社会主义国家代表的是全社会人民的利益，而不是剥削阶级的利益，因而在本质上具有公共性。从而，为国家机器运转提供物质保证的社会主义财政，是“取之于民，用之于民”的分配，在本质上是具有公共性。这是自国家产生以来第一次出现的以公共性为本质属性的财政。

同时我们也要认识到，在社会主义初级阶段，虽然阶级矛盾不是社会的主要矛盾，但由于国内国际因素，阶级矛盾还将在一定范围内长期存在，国家还要在解决阶级矛盾方面发挥其特有的作用。因此，社会主义国家和社会社会主义财政又具有一定的阶级性。在我国社会主义初级阶段，国家和财政的公共性是本质属性，阶级性是非本质属性。

三、公共财政概念

西方财政学把西方国家的财政称为公共财政。此概念的含义，我们不能从制度特性上来理解，否则就会抹杀其阶级性本质。对此概念，我们可以从资源配置角度来理解其含义，也就是把它理解为一种财政模式。

我们中文所称的“财政”和“公共财政”，其英文是 Public Finance，这是西方财政理论中经常使用的概念。Public 的含义是“公共的”。Finance 的含义是“财务”或“理财”。Public Finance 是相对于 Private Finance（私人财务）而言的，是指政府的“财务”或“理财”，与汉语中的“财政”一词相同。因此，Public Finance 既可翻译为“财政”，又可翻译为“公共财政”。

如果从财政模式来看，即从政府对社会资源进行配置的角度来看，资本主义财政又具有既不同于奴隶制财政和封建制财政，又不同于社会主义计划经济财政的特点。因此，资本主义财政称为“公共财政”，有其特定的含义。

公共财政是指在市场经济条件下，以弥补市场缺陷为基本原则，为社会提供公共产品的财政模式。所谓公共产品是指由社会成员共同享用并且难以通过收费方式提供的产品和服务。公共财政这一概念有两个主要含义：第一，财政活动具有公共性，即财政资金是用于社会而不是用于私人（在阶级社会中从本质看也是用于剥削阶级整体而不是个人）；第二，政府运用财政资金提供的是公共产品而不是可通过市场交易的产品，财政活动的范围只能是市场失灵的领域而不能是市场可有效调节的领域。公共财政只存在于市场经济国家。

从公共财政的第一个含义来看，奴隶制国家财政和封建制国家财政不是公共财政。在奴隶制国家，财政收支与国王个人收支不分，国家财政在很大程度上包含了国王个人收支的私人财务的

内容。在封建制国家，虽然国王（或皇帝）个人收支与国家财政收支逐步分离，但由于封建帝王既是统治者，又是所有者，因而国家财政收支与国王（或皇帝）个人收支不能完全分开，国家财政仍含有国王（或皇帝）个人收支的私人财务的内容。

从公共财政的第二个含义来看，计划经济国家的财政不是公共财政。在计划经济体制下，政府凭借其政治权利行使者和生产资料所有者的双重身分，直接组织和安排整个社会的经济建设活动。政府的财政支出不仅提供公共产品，而且还提供可由市场调节的产品，因为国有企业的资金都是财政安排的，国有企业的资金运用也是财政支出的一项重要内容。计划经济排斥市场调节，那些可由市场调节的产品都由国家统一安排生产，统一进行计划市场调拨，财政活动的内容无所不包。

公共财政这种模式只存在于市场经济国家。在市场经济下，企业的生产经营活动由市场调节，政府的调控只限于市场失灵的领域。人类社会发展到当代，实行市场经济的只有资本主义国家，因而只有资本主义国家的财政是公共财政。社会主义国家长期实行计划经济，没有采用公共财政模式。现在我们已经认识到，市场经济并不是资本主义的专利，社会主义也要搞市场经济。我国正在进行着以建立社会主义市场经济体制为目标的改革。其中，财政体制改革的总体目标，就是建立公共财政的体制。在这方面，西方国家的财政理论和财政体制，可供我们借鉴。

公共财政是市场经济的财政，它显现出市场等价交换的色彩。在公共财政的体制下，财政收支不再是由政府单方面决定的行为。纳税人通过立法机构，通过对政府首脑的选举，对政府的财政活动也具有重要的影响作用。纳税人负有向政府交税的义务，政府又负有向纳税人提供公共服务的义务；政府有向纳税人征税的权利，纳税人又有要求政府提供相应的公共服务的权利。

公共财政的收入和支出体现了政府与社会成员之间的交换关系。

第二节 财政职能

财政的职能是指财政本身所固有的功能，用通俗的话说，就是财政用来干什么。

从财政与国家的关系来看，国家机器运转需要财政提供物质保证。因此，财政最重要的职能，首位的职能，就是维持国家机器运转。古往今来，不论哪个社会哪种性质的国家财政，都有其职能上的共性，即满足政府在国防、外交、行政、治安等方面支出的需要，简言之，为国家机器的正常运转提供财力保证。

从财政与资源配置的关系来看，或者说，从财政与市场经济的关系来看，财政可用于弥补市场经济的缺陷。市场经济是以市场为基础的资源配置方式，生产什么、生产多少、如何生产、为谁生产，都由市场决定。在现代社会，市场经济是一种高效率的资源配置方式。我国和其他社会主义国家过去几十年的实践已经证明，计划经济是低效率的。把计划经济体制改为市场经济体制，是不可逆转的改革。凡是市场调节有效的领域，政府和财政都不要插手。但是我们也要看到，市场经济也有缺陷，市场经济也存在低效率的领域，这就是所谓的“市场失灵”。市场失灵主要表现在：（1）公共产品；（2）外部效应；（3）自然垄断；（4）宏观经济结构不合理；（5）风险和不确定性；（6）社会分配不公；（7）宏观经济不稳。解决市场失灵问题，要依靠政府的作用。现代市场经济，是市场机制调节与政府调控相结合的市场经济，西方经济学家称之为“混合经济”。市场失灵的领域，就是财政职能发挥作用的领域。财政弥补市场经济缺陷的职能，主要有三个：资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能。本书分

别对这三个财政职能进行论述，也就是论述公共财政的职能。

一、资源配置职能

财政的资源配置职能是指财政通过对社会资源的分配和安排，实现对社会资源的高效率利用。这一职能主要包括提供公共产品、解决外部效应问题、解决自然垄断问题、调控宏观经济结构、解决风险和不确定性等问题等五个主要内容。

(一) 提供公共产品

根据消费和受益的特点，可以把产品（包括物质产品和服务产品）分为三类：私人产品、公共产品和混合产品。

这里所说的私人产品，其含义不是指产品属于私人所有，而是指这种产品在消费和受益方面具有不同于其他产品的特点。如衣服、食品、家具、住宅、厂房、机器等物质产品和饮食、理发、美容、出租车等服务就是属于私人产品。私人产品的特点有三个：第一，效用的可分割性，即产品可以由单个人、单个厂商独自享用；第二，消费的竞争性，即当产品被某个人、某个厂商享用后，其他人和厂商就不能享用，也就是说，消费这种产品的边际成本^①大于零；第三，受益的排他性，即可以把不付款者排除在这种产品的受益范围之外。

公共产品具有不同于私人产品的三个特点：

第一，效用的不可分割性。即公共产品是向整个社会共同提供的，其效用为整个社会的成员所共享，而不能将其分割成若干部分，分别归属于某些个人或厂商享用。国防就是公共产品的一个典型事例，它向一国国内的所有人提供，国内的任何人都无法拒绝这种服务。

^① 消费私人产品的边际成本是指增加一个消费者消费所引起的生产成本支出的增加。

第二，消费的非竞争性。即一个人或厂商对公共产品的享用，不排斥、妨碍其他人或厂商同时享用，也不会因此而减少其他人或厂商享用这种公共产品的数量或质量。这就是说，增加一个消费者不会减少任何一个人对公共产品的消费量，或者，增加一个消费者，其边际成本等于零。例如国防，任何人不会因为一国人口的增加而减少其享有的国防所提供的国家安全保障。

第三，受益的非排他性。即在技术上没有办法将拒绝为之付款的个人或厂商排除在公共产品的受益范围之外。比如国防，如果在一国范围内提供了国防服务，则要排除任何一个生活在该国的人享受国防保护是极端困难的。

公共产品的这三个特点，决定了它们不能由企业或个人通过市场提供。如果公共产品通过市场交易有偿提供，就会不可避免地出现“免费搭车者”，即不付款地享用公共产品。如果所有的社会成员都成为“免费搭车者”，最后的结果则是没有一个人能享受到公共产品的好处。因此，国防、社会治安、环境保护、绿化、一般道路、无线电视、无线广播、路灯、航灯等公共产品，都需要通过政府财政手段来提供。

在现实经济生活中，除了私人产品和公共产品之外，还存在着混合产品，即兼有私人产品特征和公共产品特征的物质产品和服务，也可称之为准公共产品或半公共产品。这些混合产品，一方面可以由部分消费者共享其效用，但如果消费者人数达到一定数量，再增加人数就会使他们获得的效益减少，因而在消费上具有一定程度的竞争性，并且，在技术上也可以排除不付款者受益，具有直接受益的排他性；另一方面它们的效益又具有外部效应，即它们能够对别人产生利益。这种外部效应使这类产品具有与公共产品类似的特征，即它对别人产生的利益是非竞争性的，不能排斥别人间接受益。教育、医疗、公园、水坝、桥梁、主要公路等产品和服务，就是属于混合产品。

混合产品如果完全由市场提供,就会影响该产品的社会效益。这是因为,如果混合产品低价提供,则供给者的成本得不到补偿,就会减少供给;如果混合产品按市场价提供,则需求者会因支出过大而减少对该产品的消费。这两种情况都会使混合产品不能产生最大的社会效益。因此,市场无法完全解决混合产品的供给问题。为了弥补这一市场缺陷,应通过政府干预,用财政补贴等办法,使社会资源得到合理的配置,使混合产品的供给产生最大的社会效益。

一般说来,公共产品应以政府无偿提供为主,而混合产品则应采取政府和市场相结合的方法提供。

(二) 解决外部效应问题

外部效应(也称外部性、外溢性)是在市场经济中存在的一个问题。外部效应是指某个企业或某个人的行为活动影响了其他企业或其他人,却没有为之承担应有的成本费用,或没有获得应有的报酬。换言之,外部效应就是未在价格中得以反映的成本或收益。

外部效应根据其结果来分类,可分为负外部效应与正外部效应。

负外部效应(也称外部成本、外部不经济)是指某一产品的生产或交易所带来的社会成本大于私人成本的现象。或者说,负外部效应是指市场交易对交易双方之外的第三者所带来的未在价格中得以反映的成本费用。这里所说的私人成本,是指企业或个人进行产品的生产或交易活动所引起的自身付出的代价。社会成本是指企业或个人进行产品的生产或交易活动而使全社会付出的代价,它等于由生产者与交易者承担的私人成本加上由其他人承担的代价。例如,工厂将废水、废气、废渣不经处理地排放出去,就把本应由自己承担的成本转移给别人承担,这就是负外部效应。

正外部效应（也称外部收益、外部经济）是指某一产品的生产或交易所带来的社会收益大于私人收益的现象。或者说，正外部效应是指市场交易对交易双方之外的第三者所带来的未在价格中得以反映的收益。这里所说的私人收益，是指企业或个人进行产品的生产或交易活动所引起的自身获得的收益。社会收益是指企业或个人进行产品的生产或交易活动而使全社会获得的收益，它等于生产者与交易者获得的私人收益加上社会其他人获得的收益。混合产品的提供就具有正外部效应。

在市场经济中，企业和个人都进行追求自身利益的市场竞争，这决定了企业和个人的经济选择是私人收益与私人成本的比较，而不是社会收益与社会成本的比较。所以，当企业或个人仅从自身的利益出发，而完全忽略了外部效应带给他人的成本和收益时，其作出的决策很可能会使资源配置发生扭曲。当出现负外部效应时，由于私人成本小于社会成本，从而有利于负外部效应的生产者和交易者，这不仅会使负外部效应的产品供给过多，而且会给社会带来危害。当出现正外部效应时，由于私人收益小于社会收益，从而不利于正外部效应的生产者和交易者，这会使正外部效应的产品供给不足。外部效应降低了资源配置的效率，而市场经济又不能解决外部效应问题。这是市场失灵的一个表现。

外部效应要由政府解决。解决外部效应问题，除了采取法律和行政的管制措施外，还可采取财政手段：对产生负外部效应的企业，通过征税、收费和罚款的措施，增加企业的私人成本，并将部分收入补偿给受负外部效应之害的居民或企业；对产生正外部效应的企业，通过发放财政补贴的措施，增加企业的私人收益，从而增加该企业产品的供给。

（三）解决自然垄断问题

自然垄断是指由于资源条件或规模经济的要求而无法竞争或不适宜竞争而形成的垄断。其形成的原因大多是技术方面的，典

型的是网络性供给，如供电、供水、管道燃气等。在这些行业中，由于产品供给者和许多用户共用一个网络，因而可以节省成本。这些行业如果由多个厂商生产经营，就可能造成经济资源的巨大浪费，因而这些行业往往需要独家垄断。因此，这些行业的产品虽然由市场提供，却无法通过竞争形成公平的价格，市场无法有效配置资源。这又是一种市场失灵的状态。

解决自然垄断问题，需要政府的干预，其中，财政是最重要的参与者。由于自然垄断行业大都与区域内居民日常生活和生产密切相关，其运营活动具有一定的公共服务性，因而这类行业又被称为公用事业（其企业又被称为公共企业）。政府对这类行业的干预就不仅仅只是着眼于资源配置的效率性，而且往往也着眼于社会福利分布的公平性。为此，公共企业通常是国有企业。在西方社会，这类企业的资本其很大份额以至全额是由政府拥有的。这就要求财政提供投资来源。此外，对这类企业不论是私有还是国有，政府都要对其服务收费制订标准，对其实行限价政策。而由于提供社会福利方面的考虑，制订的通常是较低的价格，这就不仅否定了企业的垄断利润，而且往往连正常市场利润水平也保证不了，以至陷入亏损状态。当企业只有低利微利时，企业和行业的发展往往要靠财政贷款的支持；而企业亏损则必须由财政弥补。

（四）调控宏观经济结构

宏观经济结构包括产业结构和经济布局。这也是市场失灵的领域。

产业结构是指国民经济中各个产业之间、各个经济部门之间、各个行业之间的相互联系和比例关系。产业结构的变动在时间上具有长期性，在空间上具有全局性，而市场信号（价格、利率、工资等）则具有短期性和局部性，难以反映产业结构的实际状况。如果单靠市场机制来调节产业结构，则要经过较长时期的