



全国高职高专教育“十一五”规划教材

财政与金融

倪成伟 主编

龚江南 周建荣 副主编



高等教育出版社
Higher Education Press

全国高职高专教育“十一五”规划教材

财政与金融

倪成伟 主编

龚江南 周建荣 副主编

高等教育出版社

内容提要

本书是全国高职高专教育“十一五”规划教材。

本书根据教育部高职高专人才培养目标和规格,以及基础课程教学基本要求,按照突出应用性、实践性的原则撰写。全书共13章,吸收了最新财政金融理论的应用成果和我国最新财政金融方针、政策和制度等相关内容,结合国家精品课程改革要求,科学地阐述了市场经济条件下公共财政、财政收支、税收、国债、国家预算、货币、信用、金融体系及金融市场、商业银行和中央银行业务、对外金融活动、货币均衡与通货膨胀或紧缩,以及财政政策与货币政策等的基本理论、业务知识和技能。本书新颖实用,注重理论的应用实践。每章设置了“学习目标”,提纲挈领地介绍了本章的核心内容和目的要求,每章用案例导入激发学生的兴趣和科学思维,文中增设“延伸阅读”和“学习活动”,并附有“本章小结”、“思考与练习”和“实践与训练”,以便学生复习所学内容,同时培养学生运用理论知识进行实践与训练的能力。

本书适用于高等职业学校、高等专科学校、成人高校、本科院校举办的二级职业技术学院、继续教育学院和民办高校财经管理类专业学生,同时可供五年制高职、中职学生使用,亦可作为从事经济管理工作人员的参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/倪成伟主编. —北京:高等教育出版社,2009.2

ISBN 978-7-04-025573-7

I. 财… II. 倪… III. 财政金融—高等学校:技术学校—教材 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 206972 号

策划编辑 姬琳 责任编辑 武君红 封面设计 于文燕 责任绘图 尹莉
版式设计 王艳红 责任校对 姜国萍 责任印制 毛斯璐

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京未来科学技术研究所
有限责任公司印刷厂

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

开 本 787×1092 1/16
印 张 17.5
字 数 420 000

版 次 2009年2月第1版
印 次 2009年2月第1次印刷
定 价 20.90元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 25573-00

前 言

财政学与金融学是财经类专业的专业基础课程,它们包括了公共财政学和现代货币银行学的主要内容,而这两门课又是教育部所确定的财经管理类专业核心课程。财政与金融作为国家宏观调控的两个工具,核心在于财政的无偿分配和金融的有偿分配,在英文中同为“finance”一词。因高职高专教育学制所限,目前许多高职院校均将两课合并,开设“财政与金融”这一课程。

在总结长期教学实践经验的基础上,结合新时期国家精品课程能力本位改革的需要,我们编写了这本《财政与金融》教材。

本书是全国高职高专教育“十一五”规划教材。在编写过程中,本书力求体现以下特色:① 财政金融基础理论以应用为目的,以必需、够用为度。理论阐述力求精练,除必要的理论阐述外,对理论自身的论证过程以及部分与传统计划经济相适应的财政金融理论知识作了删除;增加了在开放的市场经济条件下公共财政、现代金融市场以及对外金融的理论和业务技能。② 注重运用基本理论对现实问题加以分析、思考的内容。在传授财政与金融基本理论知识和业务技能的同时,注意培养学生科学的思维方法和创新精神。③ 本书以“边学、边练”的编排形式出现,通过案例、延伸阅读、学习活动内容,增加学生的参与环节,尽量达到互动教学的目的。此外,为了便于教学,每章还设置了“学习目标”,提纲挈领地介绍了本章的核心内容和目的要求,并附有“本章小结”、“思考与练习”和“实践与训练”,以便学生复习所学内容,同时培养学生运用理论知识进行实践与训练的能力。

本书由倪成伟担任主编,龚江南和周建荣担任副主编。本书编写提纲由主编撰写,并与副主编共同商定。各章执笔分工如下:倪成伟:第一、二、八、十二、十三章;周建荣:第三、五、七章;龚江南:第四、六章;李瑛珊:第九、十章;杨桂苓:第十一章。各章初稿完成后,由主编修改、总纂定稿。

在本书编写过程中,我们参考和借鉴了许多教材和文献资料,听取了许多专家、同仁的意见,并得到了高等教育出版社的大力支持,恕不一一列出。在此,一并表示由衷的感谢。

由于作者水平所限,尽管我们尽了最大努力,不足之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

2008年12月

目 录

第一章 财政导论	1	第三节 预算管理体制	109
第一节 财政的概念与特征	2	第七章 金融导论	116
第二节 市场失灵与我国财政转型	5	第一节 金融概述	117
第三节 社会公共需要与公共财政职能	10	第二节 货币和货币制度	119
第二章 财政支出	19	第三节 信用、利息与利率	122
第一节 财政支出的概念与分类	20	第四节 金融机构体系	127
第二节 财政支出规模与结构的影响因素	21	第八章 金融市场与金融工具	139
第三节 购买性支出与转移性支出及其影响	26	第一节 金融市场概述	140
第四节 财政支出效益	35	第二节 金融工具	146
第三章 财政收入	40	第三节 货币市场	158
第一节 财政收入的概念与分类	41	第四节 资本市场	161
第二节 财政收入的规模	43	第九章 商业银行及其业务	167
第三节 我国财政收入的形式	44	第一节 商业银行的产生与发展	168
第四章 税收	50	第二节 商业银行的性质与职能	169
第一节 税收概述	50	第三节 商业银行的业务构成	172
第二节 税收制度	54	第四节 商业银行的经营管理	180
第三节 我国现行主要税种	61	第十章 中央银行及其业务	186
第四节 国际税收	75	第一节 中央银行的产生和发展	187
第五章 国债与国债市场	84	第二节 中央银行的性质与职能	190
第一节 国债的特征和功能	85	第三节 中央银行的业务构成	194
第二节 国债管理	89	第十一章 国际金融	203
第三节 我国国债市场	98	第一节 外汇与汇率	204
第六章 国家预算和预算管理		第二节 国际收支	208
体制	104	第三节 国际金融市场	211
第一节 国家预算的组成和原则	105	第四节 国际资本流动与外债	215
第二节 国家预算的编制、执行与决算	107	第五节 国际货币体系	220
		第十二章 货币供求与均衡	228

第一节 货币需求	229	第一节 财政政策	252
第二节 货币供给	235	第二节 货币政策	258
第三节 货币均衡	238	第三节 财政政策与货币政策的协调	264
第四节 通货膨胀与紧缩	241	参考文献	271
第十三章 财政政策与货币政策 ...	251		

第一章

财政导论

学习目标

知识点：

- (1) 识记财政的一般概念和特征。
- (2) 了解市场失灵及其表现形式。
- (3) 理解公共财政和社会公共需要的概念和特征。

能力点：

- (1) 知道在市场经济条件下政府公共财政的职能，并能据此初步评判政府职能转变状况。
- (2) 能运用公共财政理论，理解和分析政府出台的各项财政政策，以便更好地贯彻执行。

[案例导入]

路灯为所有行人照明

我国的市场经济取向改革带来的发展和繁荣是有目共睹的，但市场经济不是万能的，它只能解决通过市场交易才能获得个人消费的私人产品（或物品）的供需问题，而诸如国防、基础教育、公共卫生、环境、社会保障、基础科学等公共消费的公共产品（或物品），或者那些单个企业无力承担的社会工程，那些单个经济部门无利可图而不愿涉及的公益领域，那些关系到社会整体利益和长远利益的建设项目等，市场不会自发地提供，而只能由政府来供给。这是由私人物品和公共物品的本质特征所决定的。因为私人物品，即由个人消费的物品，具有消费的排他性和竞争性的特征。但公共物品，即由集体（公共）消费的物品，它的特征与私人物品正好相反，它具有消费的非排他性和非竞争性。例如，路灯是一种公共物品，一个人无法阻止其他行人利用路灯照明，即非排他性；同时，某人利用路灯照明也并不影响别人行走照明，因为路灯可以为所有过路人照明，这就是公共物品的非竞争性，即一个人的消费不会减少其他人的消费。

公共产品的非排他性和非竞争性的本质特征，决定了人们在消费这类产品时，往往都会有不付费的动机，而倾向于成为“免费搭车者”，这种情形不会影响他人消费这种产品，也不会受到他人的反对。在一个经济社会中，只要有公共物品存在，“免费搭车者”就不可避免。这样，私人企业如果提供公共产品，就无法收回成本。同时，由于公共物品的个人消费“量”是不确定的，价格机制不能有效发挥作用，竞争市场上一般无法提供这类产品。就像经济学家所说的，竞争性的市

场不可能达到公共物品供给的帕累托最优^①,无法满足社会对这类产品的需求,因此,需要公共经济部门介入——用税收手段来集资,提供这些产品。

思考:

(1) 除了政府要理所当然地提供公共物品外,在市场经济条件下还有没有第三部门可提供公共物品?

(2) 目前,一些地方政府更多关注的是当地的GDP,重视的是经济建设,热衷的是高楼大厦等政绩工程,而诸如基础教育、公共卫生、环境、社会保障、基础科学等方面就被放在次要位置。这种现象说明了什么?

第一节 财政的概念与特征

一、财政的概念

初学财政,可从日常经济社会生活中的“财政现象”来理解财政的概念。

在现实生活中,“财政”一词经常被人们用来形容各类经济主体的收支及相关问题,比如:在朋友圈子里,经常听到有人说“最近我财政有点紧张”,“张三是掌管家庭财政大权的”,“李四是我们单位新任的财政大臣”,“碰巧单位财政方面出了点问题”……通俗地说,“财政”往往被用来形容个人或企事业等经济主体管钱的事。毕竟,从中文“财政”字面上解释,“财”是钱物的总称,“政”有多种含义,含义之一就是家庭或团体的事务,如家政、校政、渔政等。显然,这个“政”与“财”结合,来形容管理家庭或企事业的钱财问题就很好理解了。但是,从财政学科来说,“财政”的“政”具有特定含义,一是指与国家相联系的范畴,如政府、政党、政治、政策、政权等;二是指国家某一部门主管的业务,如民政、邮政等。这里的“政”与“财”结合,即“财政”就是指以国家为主体的收支活动,而财政学则是以政府的收支活动为研究对象的经济学。

显然,社会方方面面与政府财政有着各种各样的关系,通过各种方式、各种渠道与政府财政“打交道”。如个人所得要交纳个人所得税,个人可以通过银行或证券交易所买卖国债,个人义务教育阶段的费用由各级地方政府拨款,各类企业都必须向国家政府缴纳各种税费,有关国计民生的大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等国有大中型企业都是由政府财政出资兴建的,以及遍及全国的铁路、公路、桥梁,城镇的供水、排水、煤气,农村的大型水利工程与其他大型公共设施工程等社会生产和生活基础设施,大多数是由政府财政出资建设的。

可见,在现代社会中,我们每个公民——无论是作为政府公务人员,还是企业员工、教师、农民、军人,都应该对财政有个起码的了解。

延伸阅读 1-1:“财政”一词的来历

财政一词并非我国原创的词汇,而是西方语言的舶来品。在我国历史上,关于财政同类语义

^① 帕累托最优是指资源配置的一种理想状态,假定固有的一群人和可分配的资源,从一种分配状态到另一种状态的变化中,在没有使任何人境况变坏的前提下,使得至少一个人变得更好,这就是帕累托改进或帕累托最优。这个概念是由意大利经济学家维弗雷多·帕累托在分析研究经济效率和收入分配中提出来的,后人就以其名命名。

表述,曾经有“国用”、“国计”、“度支”、“邦计”、“理财”等多种名词。诚然,同现代术语相比,上述各种用语没有比较全面、恰当地概括财政的含义和当时的财政活动。据考证,首次使用财政一词,是在清朝光绪 24 年,即 1898 年。当时维新派为学习西洋文化从日本引进了财政概念,并在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文。1902 年(清光绪二十八年),清政府还设立了财政处,各省设立各种官,如正、副财政监理官等。

但追根溯源,日本使用的财政概念则是从英语 public finance 翻译而来。在翻译和使用时,吸收了我国汉字的“财”和“政”这两个字,合并创建了“财政”这个词。同时,日本在 1882 年官方文件《财政议》中第一次使用“财政”这个术语。

二、财政的一般特征

任何国家都有相应的政治、经济和社会等职能。国家为了实现这些职能,就必须借助于政治权力向国民获取劳务、实物和货币的支持。所不同的是:在不同的社会经济时期,国家取得收入的形式和使用、安排的方式不同。在现代商品货币经济社会里,原则上采取货币形式。可见,财政就是国家的收支活动,即国家的分配活动,在理论上称之为“国家分配论”,即:财政是国家为了实现其职能,并以其为主体参与一部分社会产品的集中性分配。其一般特征,可以从财政的分配主体、分配目的和分配对象三个方面分析区别。

(一) 财政分配的主体——国家

不同的分配形式表现出的分配主体是不相同的。财政既然是由国家来组织的集中性的经济活动,它的主体只能是国家(或者说是政府,因为任何国家总是由一定的政府来执政管理的。当然,严格地说,国家与政府是互为联系的概念,但并非同一概念,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,因此,从现实角度说,财政的主体是政府更贴近实际)。其他任何社会组织或团体为主体的分配活动,都不属于财政分配,如银行信贷分配,各经济组织单位的工资分配等。凡是各种收支涉及国家政府的,都属于财政分配范畴,都由国家政府这个主体所决定,这是财政分配活动区别于其他分配活动的基本特征。

所谓以国家为主体,指的是政府在财政活动中居于主导地位,并形成政府与其他经济主体之间的关系。这里包含以下几层含义:

第一,财政活动以国家为前提。国家的产生和发展直接决定着财政的产生、发展和范围。没有国家这一活动主体,财政也就不复存在。因为,一般讲的财政就是国家财政。显然,这里有这样一个问题,众所周知,国家不是从来就有的,而且也不是永恒的。一个有意思的问题是,有人会问,在国家产生前和国家消亡后是否存在“财政”范畴。这是一个值得探讨的财政理论问题。

延伸阅读 1-2:“公共财政”的提出

从延伸阅读 1-1 可知,我国“财政”一词来源于日本人对 public finance 一词的解释。正是由于这个原因,目前我国学者关于公共财政一词的争论,首先就集中到了汉语“财政”与英语 public finance 的对应关系上。一部分人认为,英语 public finance 由两个方面的含义叠加起来,其中 finance 意为财务,public 意为公共的,转意为国家或政府,所以,public finance 的原意就是公共财务,意为“财政”。因此,提到财政,就是指 public finance,如果非要将 public finance 翻译成公共财政,就形成了语义上的重复,甚至是画蛇添足。主张公共财政提法的人认为,财政一词

确实是由 public finance 翻译过来的。但是,现在提出公共财政的概念,绝不是为了翻译上的别出心裁,而是从我国历史发展的角度对财政内容所做出的一种新的定位。在长期的计划经济时期,我国财政一词所表达的含义,无论在理论上还是实践上,都脱离了公共性的特征,剩下的仅是阶级性国家财政的意义。这样的财政内涵,显然与社会主义市场经济体制的含义是不相容的,有必要在新的经济体制下强调财政的公共性特征。因此,公共财政概念的提出并非仅仅是翻译方面的创新,而是根据我国特定的经济环境提出的一个新概念。

但是,“公共财政”概念从财政理论上说,它突出了财政分配的目的,即满足社会公共需要。而学术界认为,社会公共需要在国家产生之前就存在,国家消亡之后则会继续存在下去。这样,从财政理论上说,除了“国家分配论”之外,一个重要的理论就是“公共需要论”。不过,在存在国家的历史阶段中,这两种理论,并不矛盾。因为“国家分配论”强调分配的目的是为了实现在国家职能的需要,而在当今社会实现国家职能,尤其是在市场经济条件下,更是表现为满足社会公共需要。因此,国家财政在当今市场经济条件下更多的是指公共财政。公共财政也可理解为与过去奴隶制和封建制社会的“家计财政”(即“朕即国家”的专制王权在财政类型上的体现)相对称的“公共财政”的一种财政发展形态。本书也将重点放在分析市场经济失灵或缺陷的基础上如何满足社会公共需要,以及公共财政如何与我国市场经济协调发展上。

第二,在财政分配活动中,政府处于主动的、支配的地位。也就是说,在财政分配的目的、方向、范围、结构、规模和时间等方面都由政府决定,相当程度上体现了政府的意志。当然,这并不排除政府的意志最终仍要受客观经济条件的制约。

第三,财政分配是在全社会范围内进行的集中性的经济活动。既然财政的主体是国家政府,政府作为整个社会的代表和它所履行的社会职能,决定着财政活动要在全社会范围内进行。

(二) 财政分配的目的——实现国家职能,表现为满足社会公共需要

任何一个国家政府,一般地说,都肩负着向社会提供安全、有序的政治环境的政治职能;发展经济,使国家强大、人民生活不断提高的经济职能以及最大限度地满足公民社会经济福利和提高公民素质的社会职能。为此,财政分配的目的只能是保证满足政府履行其职能的需要,而这种需要属于社会公共需要,它不同于私人个别需要,它是社会全体成员作为一个整体所提出来的需要,它不是由哪一个社会成员或哪一个经济主体单独或分别提出来的需要,它只能通过公共财政来提供。

至于为什么社会公共需要必须由公共财政来提供,这和市场失灵和公共财政的特点有关,将在本章第二节和第三节内容中予以阐述。

(三) 财政分配的对象——一部分社会产品,主要是剩余产品

财政分配的对象是社会产品,主要是剩余产品,这是由财政产生的经济条件所决定的。只有社会存在剩余产品,财政的分配才有一定的物质基础。就现实的财政来看,财政收入既包括剩余价值部分,又包含劳动者劳动报酬收入部分,其中,剩余价值部分是财政收入的主要来源。至于其集中多少财政收入主要取决于一国的经济发展水平、收入分配制度和社会公共需要等多种因素。

一般地说,实行统收统支的计划经济国家,财政集中度高于市场经济国家。以我国为例,从新中国成立到 1978 年,我国是高度集中的计划经济体制,财政收入占国内生产总值的比重一般都在 26.6% 以上,其中 1960 年高达 39.3%,1978 年为 30.8%。改革开放和经济体制改革以来,尤其是 1992 年确立社会主义市场经济体制以后,我国的财政收入占国内生产总值的比重也在下

降,到1995年降到10.7%,以后逐年有所回升,1999年为14%,2004年为18.59%,2007年突破20%,为20.68%。近几年来,全国财政收入一年一个新台阶,继2003年突破2万亿元,2005年突破3万亿元,2006年接近4万亿元,2007年突破5万亿元,达5.1万亿元以上。2003年至2007年五年间,全国财政收入累计约17万亿元,比上一个五年增加10万亿元,年均增长22%,约为GDP增幅的2倍^①。

延伸阅读 1-3: 财政的产生和发展

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

国家分配论认为,财政作为一种分配,属于经济范畴。同时,它又属于历史范畴。认为财政的产生必须具备两个最基本的条件:① 剩余产品的出现是财政产生的物质条件;② 国家的产生则是财政产生的政治条件。这是因为作为上层建筑的国家一经产生,其本身并不从事物质资料的生产,为维持其运行,又必须消耗一定规模的消费资料,因此国家便不得不依靠它的政治权力,强制占有和支配一部分社会产品来满足这些需要,而此时如果没有剩余产品的出现,也没有物质基础。因此,在学术上认为,只有具备上述两个条件,财政分配才会从一般社会经济分配中独立出来,这种国家以满足实现职能的需要,并以其为主体进行的,具有强制性、无偿性的分配手段就是财政。

而社会公共需要论则认为,财政产生的条件是为了满足社会公共需要。

由于社会生产方式及由此决定的国家类型不同,财政经历了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政的历史演变。由于经济形态或体制类型的不同,财政经历了自然经济条件下的家计财政(满足个人君主需要)、计划经济体制下的生产财政(满足国家实现政治、经济职能的需要)和市场经济体制下的公共财政(满足社会公共需要)的不同财政类型。由于不同国家的性质不同,因而,不同国家的财政性质也不同。但是,无论是不同国家的财政,还是不同的财政类型,在国家存在和发展的条件下,财政都具有共性,即上文分析的财政的一般特征。

同时,随着自然经济向商品经济的发展,财政分配形式经历了力役、实物、货币3种形态。财政分配的范围也逐步由小到大,财政分配的活动逐步由分散到集中,财政分配范畴或管理方式逐步由不完备到比较完备,由简单到复杂的发展过程,形成了诸如税收、公债、预算、政府采购等日臻完善的现代财政制度,财政分配的目的也由单纯满足国家政权机器的需要逐步发展为满足国家政权机器需要、促进社会事业发展和进行宏观经济调节三者并存,统称为满足社会公共需要。

第二节 市场失灵与我国财政转型

一、市场失灵及其表现形式

从理论上说,在一系列理想化假定条件下,完全竞争市场经济可以促使整个经济达到一般均衡。但是,完全竞争市场以及其他一系列理想化假定条件并不是现实市场经济的真实写照,因

^① 周明. 2007年财政收入占GDP比重突破20%. 中国证券报, 2008年2月5日.

此,在现实经济生活中,“看不见的手”的原理并不能完全成立。换句话说,现实的市场经济机制在很多场合不能促使资源的有效配置,不能实现帕累托最优状态。这种情况被称之为“市场失灵”。由于存在市场失灵,所以,当今的市场经济几乎无一例外地需要政府的干预,只是各国干预的范围和程度不同而已。当然,政府的干预虽然能对经济的稳定增长起到积极的作用,但是政府的干预也有可能是失败的,即政府也存在“失灵”。

下面分析市场失灵或缺陷的表现形式。

(一) 公共产品

在市场经济条件下,社会产品分为私人产品和公共产品(或称私人物品和公共物品)两大部分。私人产品,即由个人消费的物品,它具有消费的排他性和竞争性的特征,如用于吃的食品、用于取暖的衣服、用于住的房子和用于代步的私人汽车等。私人产品完全可以由市场机制来配置,以满足私人的生产和生活需要。而公共产品,即由集体(公共)消费的物品,它是满足社会公共需要的。萨缪尔森把公共产品定义为:“每个人对这种产品的消费,都不会导致其他人对该产品消费的减少。”它的特征与私人产品正好相反,具有消费的非排他性和非竞争性的本质特征。

所谓消费的非排他性,就是某个人或集团对公共产品的消费,并不影响或妨碍其他个人或集团同时消费该公共产品,也不会减少其他个人或集团同时消费该公共产品的数量或质量。比如,河道航标的使用,不会因船只通过的多少而影响消费的数量或质量;路灯照明不会因行人的多少或汽车通过的多少而受影响;某个人打开电视机或者收音机不会影响其他人的收看和收听。

所谓消费的非竞争性,是指公共产品消费者的增加不会引起生产成本的增加,即多一个消费者所引起的边际成本为零,因此,价格也是零。例如,某人走过一座桥,并不影响另一个人从这座桥上通过,也不需要额外增加任何投入;又如多一个收听广播电台某一频道节目的听众,就多一个对广播电台发出该频道信号的消费者,但这并不会使广播电台的开支增加,也不影响其他人收听节目。这意味着人们在消费公共产品时,都想成为“免费搭车者”,即消费者无须支付任何费用即可获得利益。这也导致了“公有地悲剧”状况的出现。

延伸阅读 1-4: 公有地的悲剧

加利福尼亚大学生物学家哈丁教授 1986 年在《科学》杂志上曾发表题为《公有地的悲剧》的论文(Science, 1968. 162:1243)。该文认为,在公有的草地上放羊,放牧人因为增加放养的羊会给他个人带来利益而不断增加羊的数量,但草地的饲养容量是一定的,当羊的总数超过整个草地饲养量时,草地最终会荒芜。而之所以出现这种现象,是因为:对每一个牧羊人来说,增加放养的羊会给他个人带来利益,而增加羊从而导致过度放牧的损失,则是由全体放牧人来承担。

这种对公有资源使用“所得归己,所损归公”的状况,导致了“公有的东西,总不如私有的让人爱惜”的现象,使对公有资源使用的结局有了悲剧性的一面。同时也说明在现实生活中,并非所有的公共产品都同时具有非排他性和非竞争性的特征。

公共产品除了具有消费的非排他性和非竞争性的本质特征以外,还具有效用的不可分割性和提供目的的非盈利性两个特征。前者是指公共产品是向社会共同提供的,而不能将其分割成若干部分,分别归个人或集团消费,如安全、秩序、国防等;后者是指提供公共产品不以盈利为目的,而是以追求社会效益和社会福利的最大化,如政府对环境保护的投入、对基础教育经费的投入等。

公共产品的上述特点决定了通过市场机制来提供公共产品总是不足的,即市场是失效的,因

而公共产品、准公共产品、边际成本为零的产品,需要由政府提供,或者由政府协助组织供给,即纳入国家公共财政的职能范围,自由放任的、分散的市场决定方式是无效的。

学习讨论

联系当地实际,各举一例说明:当地政府在公共产品的提供上还没有到位或提供不足的情况和应由市场来配置但当地政府却积极提供资源配置的事例,进而说明政府职能转变尚需进一步推进。

(二) 外部效应

外部效应或称外部性,是指某种经济活动给与这项活动无关的第三方带来的损益影响。通俗地说,某消费者或生产者的行为活动会给他人或其他组织带来益处,但他自己却不能由此而得到完全补偿;或者某消费者或生产者的行为活动会给他人或其他企业带来危害,但他自己却没有为之承担应有的成本费用。给他人带来益处的称为外部经济(效益),给他人带来损害的则称为外部不经济(损失)。

例如,一家化工印染厂在生产时向外排放废水、废气,给周围居民的生活带来了不利影响,而该厂家并不由此承担责任,这是外部不经济的情形。与此相反的是,某地一片果园或花圃的种植和长成,可以为周围的养蜂人提供蜜蜂采蜜所需要的花朵,但养蜂人却不为蜜蜂的采蜜行为而付费,而果园或花圃业主也得不到相应的报酬,这是外部经济的情形。

当经济活动存在着外部效应时,市场不能有效地配置资源。这是因为从事这一活动的人是在产权明确的条件下依据他自己的收益和成本进行决策,外溢到社会的收益或成本并不计算在内。而现实生活中并非所有资源的产权都是明确的,如空气、河流一般只能是一种公有产权,当某消费者或生产者从事具有外溢性经济活动时,他无法与受益人或损害人一一进行谈判,即他的活动是非市场影响,无法通过市场价格竞争机制得到反映。显然,从社会的角度看资源配置,市场机制对提供这种具有外部经济的产品只能是过少,而具有外部不经济的产品则会过多,从而导致社会资源配置的扭曲或失当。在这种情形下,政府有责任采取包括公共财政在内的非市场方式,如奖励补贴或处罚等手段去纠正外部效应问题。

学习讨论

1. 通过外部效应知识的学习,国家应当鼓励人们从事外部经济的行为活动,如为什么国家鼓励社会各界重视教育事业,对企业赞助教育公益事业在税收上给予减免等优惠政策。这是因为教育给教育者(生产者)和受教育者(消费者)带来利益的同时,给整个社会及其他人也带来好处。如何理解教育事业的外部经济现象?

2. 由于消费者或生产者的排污而产生的外部不经济现象,国家往往采取非市场手段,如禁止、处罚或征排污税等行政手段,但其行政立法、执法都有相当的难度,且成本费用往往很高。试问:国家可否采取如排污许可证交易等市场化的手段?

(三) 不完全竞争

一般地说,经济学家把市场结构分为完全竞争、垄断竞争、寡头和垄断。前两种市场称为有效竞争市场,政府不必干预。但在寡头和垄断市场上,当一家或几家企业控制了市场时,竞争起不到应有的作用。因为当厂商在某一市场上具有垄断力量时,为了利润最大化,他会供应较少的

产品而使价格高于边际成本,以获取垄断利润。可见,当寡头和垄断的力量阻碍了竞争时,市场机制无法正常发生作用,就会出现市场失灵。垄断是产生市场失灵的第三个原因。

但寡头和垄断的形成在现实经济生活中有其必然性和合理性,竞争会产生垄断。规模经济形成的寡头、专利法所引起的垄断对社会有积极作用。许多行业只有形成寡头才有效率,能进行重大的技术创新,如城市供水、供电、铁路、邮电等,市场中只能有一家或几家规模适度的企业,形成自然的垄断行业,因此,要完全消除垄断是不可能的,也没有必要。既然社会无法避免垄断,社会也离不开垄断,那么,解决由于垄断造成的市场失灵的方法就是政府对垄断进行限制。

目前,各国都有相应的法律与政策对垄断进行限制,其中,比较普遍的方法是行政管制(主要通过价格决定、产品标准与类型、新企业进入条件等限制寡头和垄断的行为)、国家立法(如反垄断法、反不正当竞争法等)和国有化经营。

学习讨论

现代技术的进步以及交通和通信设施的发展,使得许多行业经济合理的规模越来越大,在全球经济一体化的发展趋势下,使得美国通用和福特汽车公司这样拥有数千亿美元资产的巨头,照样面对着极其激烈的市场竞争。而在我国,机械、汽车制造、冶金、家用电器制造、化工和医药等行业中,既存在着规模过小、过于分散的问题,又存在着分割市场、阻碍公平竞争的垄断因素,影响了这些行业的成长及其参与国际市场的竞争。

讨论:

产生上述现象的主要原因是什么?

(四) 分配不公

市场分配不公问题与市场对公共产品、不完全竞争和外部效应失灵问题的性质有所不同。市场对公共产品、不完全竞争和外部效应失灵问题是由于竞争市场无法起作用引起的,而分配不公则是竞争市场本身的分配方式造成的,是市场本身的缺陷,即市场一味讲究效率往往会出现收入分配不公的现象。也就是说,由市场机制决定的收入分配,可能造成巨大的贫富差距,可能使少数人极其富有,而一部分人连基本的生存需求也得不到保障。从社会道德伦理的观点看,这是无法接受的。一般地说,在市场经济条件下,经济行为的出发点和归宿点均是经济利益。收入分配是由每个人提供的生产要素,如资本、土地、劳动力等的数量及其市场价格决定的。由于人们占有或继承财产的情况不同、教育和训练的差别以及个人劳动能力的差别,其中教育及训练的差别和个人能力的差别,往往又来源于家庭拥有的财产和从小生活的环境。随着我国由计划经济体制转变为市场经济体制,我国也不同程度地出现了贫富差距大、基尼系数偏高的问题。由市场决定的收入分配状况,体现了效率原则,但分配的结果从社会角度看往往是很不公平的,任其发展,不仅会影响经济的发展,而且会带来社会的不稳定,这也是市场无法依靠自身力量解决的难题之一。因此,政府有义务也有责任赋予公共财政解决市场收入分配不公问题。

解决市场分配不公问题,政府通常采取累进所得税、遗产税等方式从富人那里多征税,然后通过转移支付、失业补助、社会福利救济等方式,把收入再分配给无法通过市场竞争而生存的低收入人群。

(五) 经济波动或失衡

市场的盲目性、分散性和滞后性会经常呈现经济波动与失衡,严重的还会导致经济危机。这

也是市场本身存在的缺陷之一。宏观经济均衡是国民经济正常运行和资源充分利用的必要条件。西方市场经济发展的实践已充分证明,自由放任的市场经济不可能自动平稳地向前发展。这一方面是由于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;另一方面从供求关系看,不同经济主体在实现其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地保证供求平衡,于是失业、通货膨胀或紧缩、经济波动与失衡等会周期性地重复出现。马克思的再生产周期理论和凯恩斯的有效需求理论都证明了由于市场的不充分竞争,市场本身的缺陷和不足,以及信息的不对称等原因,导致宏观经济的不稳定,经济不是大幅度的波动,就是长期被持续的失业或通货膨胀所困扰,这就需要政府运用包括公共财政手段在内的多种经济手段来干预经济的运行。

此外,要使市场经济健康发展,向着法制化方向迈进,市场本身是无法构建其法律框架的,这也需要政府不断完善法制建设。

二、我国财政转型——公共财政的建立

对上述各种市场失灵或缺陷问题,以居民和企业为主体的私人经济或私人部门经济显然是无能为力的。这时需要有以政府为主体的公共经济即公共财政的介入,用非市场价格机制的方式去解决市场失灵或缺陷问题。由此可见,在社会主义市场经济条件下的公共财政的职能范围,同样只能以“市场失灵或缺陷”为逻辑起点,从纠正和克服“市场失灵或缺陷”现象的角度来界定。为此,我国在传统的计划经济时期界定的政府财政职能范围在市场经济条件下,必须重新对其进行界定。在传统的计划经济体制下,政府部门是社会资源配置的主体,财政作为以国家为主体的分配,必然在社会资源配置中居于主导支配地位,相应地,形成财政的职能范围大而宽,几乎囊括了生产、投资乃至消费等各个方面。而在市场经济条件下,市场对社会资源的配置起着基础作用或主要作用,而政府不发挥这一作用。这就需要转变政府财政的职能,重新界定我国政府的财政职能范围。政府所要解决的是通过市场不能解决或解决得不能令人满意的问题,诸如提供公共产品、纠正外部效应、维持有效竞争、调节收入分配、稳定经济和健全法制等。

1978年实行改革开放,尤其是1992年我国市场经济体制的确立和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,当时虽没有明确提出建立“公共财政”的目标模式,但已经在财政“公共化”实践中进行了有益探索和实践。1998年,全国财政工作会议首次提出了要建立公共财政体制。一系列改革随即展开,如部门预算改革、实行单一账户的国库集中收付制度改革、“收支两条线”改革、政府集中采购等。这一系列改革措施,其实均是为实施公共财政所做的制度、管理和技术准备,意在改善财政收支管理的法制化、规范化和透明度。

2000年10月,党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》进一步明确,要“加快公共财政体系建设”,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,我国已在理论和实践两方面就公共财政目标达成共识。

2006年10月,中共中央十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,进一步提出要“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”,其目标是“基本公共服务体系更加完备”,重点是要完善公共财政的治理。

2007年10月,胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出要“围绕推进基本公共服务均等化和

主体功能区建设,完善公共财政体系”,这意味着中国公共财政体系的改革进程从此前政府自身的制度建设、管理创新和技术准备,开始向满足公众对基本公共服务的需求延伸,即以“推进基本公共服务均等化”为主要目标。

所谓公共服务均等化,也就是政府要为不同区域的社会公众提供基本的公共物品和服务,包括教育、卫生、文化、公共基础设施、生态环境、社会保障、社会治安等。在这些领域,公共财政应满足人们的基本需求,尽可能使公众享有同样的权利。

有关公共财政的职责与社会公共需求问题将在本章下一节进一步展开。

学习讨论

《中国财经报》2006年8月23日第3版刊登了晓山的文章《政府不能包办扶贫》,文章称,改革开放28年来,我国把极端贫困人口从2.5亿降到2600万。过去7年里,中央和地方政府投入的财政和信贷扶贫资金合计1364.74亿元,占各类扶贫资源总数的72%。但目前扶贫基金44.5%覆盖了富裕户,而只有35.3%覆盖到贫困户,20.2%的扶贫基金花到了中等户身上。这意味着只有1/3的扶贫资金实至名归。可见,政府扶贫损耗大、效率低。如何将有限的扶贫基金精确地瞄准最有需要的贫困户,这是急需思考和解决的问题。

讨论:

在目前形势下采取什么样的扶贫方式更合理?

第三节 社会公共需要与公共财政职能

一、社会公共需要的概念及特征

所谓社会公共需要,是指社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要。它包括向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。满足社会公共需要的物品就是公共物品(或称公共产品),即它是不能通过市场提供或者通过市场提供但不能令人满意的物品。

社会公共需要相对于私人个别需要或单个经济主体需要而言,具有以下基本特征:

一是整体性。社会公共需要是由社会所有成员作为一个整体的共同需要提出,或者说全体公民都需要,而不是哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出的需要。

二是集中性。社会公共需要是由整个社会集中执行和组织,而不能由哪一个或哪一些社会成员通过分散的活动来加以满足。因此,为满足社会公共需要的产品和服务的消费具有不可分割性,由社会公众共同享用。

三是强制性。社会公共需要的满足只能依托政治权力、动用强制性的手段,而不能依托个人的意愿、通过市场交换行为。因此,满足社会公共需要的公共产品的提供者多是非营利性的,因而社会公众在享用满足社会公共需要的公共产品时一般也是无偿的,或者说是少量付费享用,即不按市场等价交换原则消费,享用和付费是不对称的。

社会公共需要的范围颇广,可以分为不同的层次,不同层次的社会公共需要的性质是有所不同的。

第一,纯社会公共需要,或者说完全的社会公共需要。政府保证履行其职能的需要,包括政府履行某些社会职能的需要,诸如国防、外交、公安、司法、行政管理以及普及教育、卫生保健、基础科学研究和生态环境保护等。这类需要是最典型的、最基本的、最纯粹的社会公共需要,是社会公共需要中的最高层次,其经费负担的主体应当是政府,即由公共财政来提供。

第二,准社会公共需要,或者说非纯或半社会公共需要。这是介于社会公共需要和私人个别需要之间、在性质上难以严格划分的一些需要,其中的一部分或大部分也要由政府集中加以满足。高等教育便是很好的例子。高等教育并非全体社会成员都可以享用,由于招生名额所限,进入大学学习具有竞争性和排他性,而且可以对享受高等教育的人收取费用。从这个角度讲,高等教育具有私人个别需要的性质。然而,从另一角度看,高等教育亦可以归入社会公共需要之列。因为高等教育是为国家培养高级专门人才,是任何社会存在和发展所必需的,学生学得的知识 and 提高的素质也具有外部效应乃至社会效应,所以,即使在西方国家,也有国立大学和私立大学之分。国立大学的投资和经费主要由政府财政拨付,自然属于社会公共需要范围。财政支出中的转移支付项目,如社会保险基金、医疗机构、抚恤救济、价格补贴等,也属于这类需要。这是社会公共需要的第二层次,其经费应该由政府、企业和居民个人三者共同负担。

第三,视同社会公共需要。大型公共设施,甚至包括基础产业,如邮政、电信、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁等,我国以公有制为主体的经济制度决定了它们基本上要由政府出资兴办,这自不待言。就是以私有制为基础的西方发达国家,虽然这些行业可以按市场法则允许私人进入,但由于这些行业耗资巨大,私人无力承担或只能承担一小部分,而这些行业在经济运行中对国民经济又具有举足轻重的调节作用,所以其中许多需要也是由政府集中加以满足的。这种情况不是个别的,甚至在有些国家占主导地位。所以,在实际生活中,我们把这类需要称之为视同社会公共需要,其经费一般由政府和企业共同承担。

社会公共需要论告诉我们,公共财政是为了满足社会公共需要而形成的社会集中化的政府分配行为。如前所述,在市场经济体制条件下,公共财政以政府与市场的关系为立足点确定其职责。公共财政就是要满足通过市场不能解决或解决得不能令人满意的社会公共需要问题。也就是说,公共财政就是为政府活动和公共服务提供足够的财力支持,而不应参与市场本身能解决的领域的活动。

学习讨论

资料:全国首起垃圾官司宣判,50万户南京居民是潜在被告

南京市下关区一户人家在接受保洁服务时,因所谓的种种原因拒缴应付的费用。令这户人家万万没有料到的是,为了区区每月5元的垃圾费却收到了法院的传票。10月23日,这起全国首例“垃圾官司”在南京下关法院公开审理。据悉,南京目前尚有50万户居民未缴清应付的生活垃圾费,拒缴户们都将面临被推上被告席的可能。

据原告诉称:2001年3月至2002年8月期间,南京市下关区市容管理局执法大队依法对每户居民征收每月5元的生活垃圾费。然而,此次被告上法庭的被告人薛女士拒不缴费达18个月,欠费共计90元整。原告要求法院判令被告付清欠款,并承担本案250元的诉讼费。

在庭审过程中,被告薛女士对原告提出的付清欠款的要求“爽快”答应,但对原告向法院提供的“多次催缴”的说法提出反驳。在原告方当庭拒绝法官提出双方是否庭外协调的问话后,当庭