



普通高等教育“十三五”规划教材

扫
—
扫



码
上
阅
读

● 金融保险专业系列

财政与金融

主编◎赵 敬

CAIZHENG YU
JINRONG



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



普通高等教育“十三五”规划教材

● 金融保险专业系列

财政与金融

主 编◎赵 敬
副主编◎郭会芳 吕莹莹 黄玉娟



CAIZHENG YU
JINRONG

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/赵敬主编. —北京:北京师范大学出版社, 2018. 8
(普通高等教育“十三五”规划教材·金融保险专业系列)
ISBN 978-7-303-23438-7

I. ①财… II. ①赵… 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(2018)第 021530 号

营销中心电话 010-62978190 62979006
北师大出版社科技与经管分社 www.jswsbook.com
电子邮箱 jswsbook@163.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京市海淀区新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印刷: 三河市东兴印刷有限公司
经销: 全国新华书店
开本: 787 mm×1092 mm 1/16
印张: 20
字数: 438 千字
版次: 2018 年 8 月第 1 版
印次: 2018 年 8 月第 1 次印刷
定 价: 46.80 元

策划编辑: 包 彤	责任编辑: 包 彤
美术编辑: 刘 超	装帧设计: 刘 超
责任校对: 黄 华 赵非非	责任印制: 赵非非

版权所有 侵权必究

反盗版、反侵权举报电话: 010-62978190

北京读者服务部电话: 010-62979006-8021

外埠邮购电话: 010-62978190

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-62979006-8006

前 言

随着社会主义市场经济体制改革的不断深入,财政与金融两大宏观调控手段的作用日趋突出,财政与金融政策影响到社会经济生活的方方面面。近年来,财政领域出现了国库集中收付制度改革、分税制财政管理体制的改革;金融领域利率和汇率的变动与改革日益市场化。这对应用型人才培养院校的教材建设提出了新的要求。

应用型人才培养模式要求教材建设突出实用性、新颖性、浅显性,做到理论够用,突出实践。因此,本教材的编写紧紧把握以下几个方面:一是通俗易懂,符合应用型本科、高职高专、成人本专科院校学生的认知水平;二是资料新颖,在资料选取和观点引用中尽量体现最新的研究成果,并把在教学实践过程中的科研火花融入教材;三是体系完整,理论系统,与先修课程合理对接;四是内容上求新,如税收中税种的调整、财政收入与财政支出的结构变化、金融市场中金融工具及其运行机制的创新等,力求结合当前财政与金融理论的发展,使读者更多地了解我国财政金融领域的最新动态;五是形式活泼,以案例分析、延伸阅读、课堂讨论、小贴士、网络实训、实践课堂等形式将枯燥的知识变得浅显易辨析,融知识与技能培养于一体;六是强化实践性教学内容,使财政金融理论成为一种综合分析工具,帮助学生在市场经济环境里理解当前财政金融政策的运行,并对未来环境作出合理判断。

本教材由山东女子学院牵头,联合山东警察学院、济南职业学院、郑州财税金融职业学院等高校的多年从事“财政与金融”课程一线教学任务的老师编写而成。具体分工如下:赵敬编写第一章至第四章、第六章,黄玉娟编写第五章、第七章、第十章,郭会芳编写第八章、第九章,吕莹莹编写第十一章、第十二章。由赵敬负责大纲的拟定和全书的统稿、定稿工作。

在本教材的编写过程中,我们参考了国内外许多专家的研究成果,包彤编辑为本教材的出版付出了辛苦劳动,王永泉、张德军、王隼、刘军平、陈虹妹、张晓霞等老师提出了宝贵的修改建议,王亦佳、赵正豪在文字录入与表格制作方面做了大量工作,在此一并致谢!

由于作者的主观局限,教材存在许多不足之处,希望各位专家、学者及广大读者提出宝贵意见。

编 者
2018年8月

目 录

第一章 财政导论	1
第一节 财政的概念与特征	2
第二节 公共产品与公共财政	6
第三节 财政的职能	12
第二章 财政支出	17
第一节 财政支出概述	18
第二节 财政支出规模与结构的影响因素	22
第三节 购买性支出	26
第四节 转移性支出	30
第五节 财政支出效益	36
第三章 财政收入	43
第一节 财政收入概述	44
第二节 财政收入的分类	46
第三节 财政收入的规模分析	54
第四章 税 收	61
第一节 税收概述	62
第二节 税收制度的构成要素	66
第三节 我国现行税收制度	70
第四节 税收转嫁	85
第五节 国际税收	87
第五章 国 债	95
第一节 国债概述	96
第二节 我国国债的种类	101
第三节 国债的发行	103
第四节 国债的流通与偿还	106
第六章 国家预算	111
第一节 国家预算概述	112
第二节 国家预算的种类	115
第三节 国家预算的编制、执行、调整和决算	119

第四节 国家预算管理体制	125
第七章 金融导论	136
第一节 金融概述	137
第二节 货币与货币制度	143
第三节 信用与信用工具	153
第四节 利息与利率	163
第五节 金融市场体系	168
第六节 金融机构体系	181
第八章 商业银行及其业务	198
第一节 商业银行的产生与发展	199
第二节 商业银行的性质与职能	202
第三节 商业银行的业务构成	205
第四节 商业银行的经营管理	214
第九章 中央银行	221
第一节 中央银行的产生与发展	222
第二节 中央银行的性质与职能	228
第三节 中央银行的业务	230
第十章 货币需求与供给	237
第一节 货币流通规律	238
第二节 货币需求	240
第三节 货币供给	244
第四节 货币均衡	248
第五节 通货膨胀	252
第六节 通货紧缩	260
第十一章 国际金融	266
第一节 外汇与汇率	267
第二节 国际收支	273
第三节 国际金融体系	280
第十二章 财政政策与货币政策	289
第一节 财政政策	290
第二节 货币政策	295
第三节 财政政策与货币政策的协调	305
参考文献	313

第一章

财政导论

● ● ● ● 学习目标

知识目标：

- 掌握财政的概念
- 掌握财政的构成要素
- 了解财政的产生和发展历程
- 了解公共产品理论和公共财政理论

能力目标：

- 尝试区别社会公共需要与私人需要
- 初步具备对财政活动和财政现象的分析能力

● ● ● ● 导入案例

现代经济中的政府活动

现代经济社会中，经济生活已经没有不为政府所影响的领域。一方面，政府广泛介入各种产品和劳务的提供，它兴办教育，维护社会治安，修筑四通八达的铁路、公路网，还建立覆盖全社会的社会保障体系，为劳动者的养老、失业和医疗提供保险。此外，它还管理和规制私人企业的行为，对宏观经济运行进行调控等。另一方面，政府也为它的开销广泛筹措资金，其中最为主要的是向私人和企业课征的名目繁多、数额庞大的税收。据最新统计，2017 年我国以税收为主体的一般公共预算收入达 17.256 7 万亿元，比 2016 年增长 7.4%。

（资料来源：财政部国库司，2018-01-25）

请思考：在市场经济条件下，政府广泛介入经济生活的理由是什么？政府又是如何具体介入和干预经济的？

第一节 财政的概念与特征

财政也称国家财政，是国家为实现其职能的需要，凭借政治权力参与社会产品的分配和再分配的经济活动。在日常生活和工作中，我们经常能看到或接触一些财政现象。例如，企业上缴的各种财政款项；政府向行政事业单位的财政拨款和贷款；个人以税收形式上缴的财政收入以及财政对个人发放的各种补贴；等等。为了更好地了解财政的概念，我们从财政的产生和发展过程来探悉财政的本质内涵。

一、财政的产生和发展

(一) 财政的产生

财政既是一个经济范畴，又是一个历史范畴。它是人类社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段的产物。生产力的发展、剩余产品的出现是财政产生的经济根源，而阶级的产生和国家的建立则是财政产生的政治条件。

在原始社会初期，生产力十分低下，原始人利用简单的天然工具采集、狩猎以维持人类最基本的生存需要，没有剩余产品，也不存在分配。随着火的发明以及社会分工的不断深化，社会生产力得到很大的发展，生产的产品有了剩余，于是出现了交换，这时形成了氏族部落，氏族部落又组成了部落联盟，国家的雏形形成。部落联盟内部有许多公共事务需要处理，如部落联盟间的战争、部落联盟内部的纠纷、部落联盟的各种祭祀活动、部落联盟内部的经济管理等。从事这些公共活动所消耗的产品除了个人自愿付出劳动外，各部落为了整个部落联盟的生存，还向部落联盟贡献自己的剩余产品。这种“贡献”数量有限，而且是自愿的，但这种分配却不同于一般意义上的分配，它表现了一种与一般分配不同的特殊分配关系，后来演变成了具有强制性和固定性的“贡”。这种为处理公共事务而进行的特殊分配现象，就是我们通常说的“财政”。只是这时的剩余产品较少，分配也只是在很小的范围内进行，分配规模也是很有限的，因此这时的财政通常被认为是原始财政的萌芽。

原始社会后期的部落联盟逐渐被原始农村公社替代。这时，随着社会生产力的进一步发展，剩余产品数量显著增加，私有观念不断增强，农村公社内部的纠纷争斗更加激烈，公社之间的纷争也更为频繁，战争不断产生，原始农村公社需要处理的公共事务范围不断扩大，随之建立起管理公共事务的组织机构。组织管理机构的人员由公社成员共同推选，他们虽然没有完全脱离劳动，但也不是完全义务地为公社服务，有的甚至成了专职的公社职员。为了维护公社的正常运转，就需要有必需的物质作保证，这主要从三个方面获取：一是取自公社成员的贡献，二是取自战利品，三是臣服部落的贡品。这时财政分配现象更加明显，财政分配活动更加频繁，财政分配范围更加广泛，所表现的分配关系越来越明显，财政分配范围更加明朗。然而，这时的财政分配是为了满足原始社会公共事务的需要而进行的分配。从财政分配的应用范围上，我们称之为原始的公共财政。

国家财政的建立是在原始公共财政的基础上随着国家的建立而建立起来的，剩余产品的大量出现和私有制的产生为国家财政的建立提供了经济条件。剩余产品的大量出现，导致人们的私有观念不断膨胀，私人占有制成为普遍现象。这时原始农村公社成员共同占有剩余产品的制度逐渐瓦解，原来农村公社的公职人员大多成了占有大量土地、生产工具和

奴隶的奴隶主。原来的公社成员多数成了平民，有的甚至沦为奴隶。这样，人类社会分裂为两大对立的阶级，即奴隶主阶级和奴隶阶级。

随着阶级斗争的不断激化，凌驾于社会之上的权力机构——国家便出现了。国家是一个上层建筑，由军队、警察、国防、政府管理机构等各个职能部门共同组成，这些职能部门本身不能直接进行物质资料的生产，而其职能的实现又需要消耗一定的物质资料、支付一定的经费，其工作人员也需要维持个人及其家庭的消费。国家作为“公共权力”的代表，只能凭借这种权力强制地、无偿地从物质生产领域获取一部分社会产品来满足其执行职能的需要。这样，在国家产生的同时，就产生了一种由国家凭借政治权力参与的社会产品的分配，这就是我们通常所说的国家财政，也称为财政。捐税是最早产生的财政范畴。

由此可见，财政的产生必须同时具备两大前提，即经济前提和政治前提。经济前提表现为剩余产品的出现和私有制的产生，政治前提则表现为阶级的产生和国家的建立。前者为财政的产生提供了可能，后者则是财政产生的必要条件。

（二）财政的发展

财政随着国家的出现而产生以后，也随着国家的更替不断地发展变化。纵观人类社会发展的历史，迄今已经历了五种不同的社会形态，除原始社会外，先后建立了四种不同性质的国家财政，即奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。

1. 奴隶制国家财政

奴隶社会的经济基础是奴隶主占有一切生产资料 and 直接占有奴隶。奴隶制国家是奴隶主占统治地位的国家，奴隶制国家财政则是奴隶主为维护其阶级统治，凭借政治权力强制参与社会产品的分配和再分配。

奴隶制国家财政收入的主要形式有：第一，直接剥削奴隶收入。由于奴隶没有人身自由，他们的劳动成果除维持自身最低生存需要外，全部被奴隶主所占有。当时，国王是最大的奴隶主，国王的个人收入也是国家的财政收入。作为奴隶制国家财政的特征之一，直接剥削奴隶收入成为奴隶制国家财政收入的主要来源。第二，掠夺收入和贡物收入。这是奴隶制国家依靠战争向被征服的弱小部族或国家强制获取的收入。第三，地租收入。向自由民征收的实物地租或徭役地租收入。第四，赋税收入。向手工业者和商人征收的捐税收入，如“粟米之征”“布帛之征”等。奴隶制国家的财政支出主要用于军事支出、暴力机构支出、王室支出、祭祀支出和其他支出。由奴隶制国家财政收支内容可以看出，奴隶制国家财政管理较为混乱，国家财政收支与国王私人收支混在一起；而且由于当时商品经济不发达，财政收支一般以实物形式为主。但是，应该看到，在奴隶社会已产生了“量入以为出”的财政思想。

2. 封建制国家财政

封建社会的经济基础是封建主占有生产资料 and 不完全占有生产劳动者——农奴。同时也存在着少量手工业者和农民的个体所有制。由这种经济基础决定的国家财政，是以生产资料私有制为基础、封建地主阶级专政的国家财政。我国自战国时期进入封建社会，历经秦、汉、隋、唐、宋、元、明，一直到清朝道光二十年（1840年）鸦片战争为止，整个封建社会延续了两千多年。

从我国封建社会来看，国家财政收入的主要形式有：第一，官产收入。此类收入主要

来自国有土地收入和庄园收入。第二，田赋和捐税收入。在漫长的封建社会中，财政收入主要是向农民征收的田赋和向手工业者及商人征收的捐税收入。第三，专卖收入。这是国家对某些厚利产品实行专卖所获得的垄断收入，如盐、铁专卖，茶、酒、烟专卖等。第四，特权收入。这是对采矿、渔猎、采伐等所收取的费用而形成的收入。第五，债务收入。到封建社会末期，国家财政时常入不敷出，国家就通过举债获取一定的收入，以充实国库。

封建国家财政支出的形式随着国家职能范围的扩大而扩大，一般包括以下几个方面：第一，军事支出。第二，国家机构支出。第三，王室费用支出。第四，文化、教育、宗教等支出。第五，债务支出和战争赔款。

封建制国家财政与奴隶制国家财政相比，不仅在财政收支数量上有差别，而且在内容、范围上也不同。其特点表现在：第一，财政收支形式逐步转化为以货币形式为主。第二，财政管理日趋完善，国家财政收支与国王私人收支从形式上的分别管理到逐步分离。第三，财政分配范围逐步扩大，出现了专卖、公债、国家预算等新的财政范畴。

3. 资本主义国家财政

英国资产阶级革命宣告了封建制度的破产和资本主义制度的确立。随后的法国等广大欧洲国家相继爆发了资产阶级革命，加速了欧洲封建制度的崩溃。资本主义国家财政随资本主义制度的确立而产生。资本主义社会的经济基础是生产资料资本主义私有制。资本主义国家财政是为维护资产阶级的利益而强制参与社会产品分配的一种财力工具。

资本主义国家财政收入的主要形式有：第一，税收收入。这是资本主义国家财政收入的主要形式，一般占财政收入的80%~90%。它主要来自于对商品和劳务的课税、所得的课税和财产的课税。第二，债务收入。这是资本主义国家财政的又一重要收入形式，是运用国家信用形式筹集的财政收入。第三，专卖缴纳金。这是对国家垄断的产品进行生产和经营而上缴给国家财政的收入形式。另外，还有少量来自国有企业的收入等。

资本主义国家财政支出，按照政府预算上的分类，主要包括军事支出、权力机关支出、外交支出和其他对外支出、经济支出、社会福利支出、保护环境和自然资源支出以及债务支出七个方面。

资本主义国家财政较之上述两种国家财政，是一种历史的进步。其特点主要表现在：第一，由于商品经济的高度发达，财政收支全部采取价值形式。第二，税收成为国家财政收入的主要来源，使国家与各方面所发生的财政分配关系走上法制化轨道。第三，财政分配体系相对完善，建立了比较完整的财政预算制度。另外，财政分配范围更加扩大，出现了财政性发行、赤字财政、通货膨胀等财政范围。值得一提的是，在资本主义社会，出现了独立的财政理论，并在一定程度上指导了资本主义经济的发展。对此，我们在系统研究马克思主义财政理论的过程中，应该批判地吸收和借鉴西方资产阶级财政理论的合理内核，为我国社会主义市场经济发展服务。

4. 社会主义国家财政

社会主义国家财政与前面三种国家财政不同，是建立在生产资料社会主义公有制基础上的新型财政。社会主义国家财政是国家有计划地组织社会产品和国民收入的分配工具，是实现国民经济宏观调控的主要手段之一。它反映中央与地方、国家与单位和个人之间在根本利益一致基础上的社会主义分配关系。

从财政的沿革中可以看出,财政是随国家的产生而从社会产品分配体系中独立出来的一个特殊分配范畴。因此,财政既是一个历史范畴,又是一个经济范畴。作为历史范畴,财政随国家的产生而产生,将来则随国家的消亡而消失。作为经济范畴,财政反映的是一种分配关系,财政分配的主体是国家,是按照无偿原则进行的强制分配。

二、财政的特征

财政是一个分配范畴,它与其他分配(如价格分配、企业财务分配、信用分配)共同构成了社会再生产过程的一个重要环节,但财政分配又具有不同于其他分配的特征,这就是财政活动的一般特征。财政的一般特征可以从以下几个方面来进行分析。

(一)财政分配的主体

财政分配的主体是国家,其包含以下几个方面的含义:第一,财政分配以国家为前提,没有国家时的那种以剩余产品满足社会公共需要的分配只能是财政的“萌芽”。第二,在财政分配中,国家处于主动的支配地位。国家是财政分配活动的决定者和组织者,财政收入的取得以及支出的安排,其规模大小、来源和使用方向取决于国家的意志。第三,财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配。正因为财政分配的主体是国家,所以只有国家才有可能从整个国民经济的角度来组织财政收入,安排财政支出,以增进全体社会成员的社会福利为目标。而其他分配只能局限在某一个领域和分散在某个经济组织中,如价格分配存在于商品交换中,而企业财务分配只是分散在各自企业中。

(二)财政分配的对象

财政分配的对象是社会产品,其中主要是剩余产品。无论是从财政历史发展,还是从财政分配的实际状况来考察,财政分配的对象都应该是社会产品中的剩余产品,但不是剩余产品的全部,而是剩余产品的一部分,因为在任何社会都应留出提高劳动者自身消费的部分和继续扩大生产规模所需要的积累部分。从现实的财政分配情况来看,财政收入中还有来自职工劳动报酬的部分,有时还有折旧基金的部分。现代社会的劳动报酬绝不仅仅是维持劳动力再生产的费用,从这个意义上讲,财政从个人劳动报酬取得的收入,也可以理解为社会的剩余产品。

(三)财政分配的目的

财政分配的目的在于国家实现其职能的需要,这些需要属于社会公共需要。马克思曾指出:“在任何社会生产中,总是能够区分出劳动的两个部分,一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费;另一个部分即始终是剩余产品的那个部分的产品,总是用来满足一般的社会需要,而不问这种剩余产品怎样分配,也不问谁执行这种社会需要的代表的职能。”这里说的“一般的社会需要”即社会公共需要,通过财政满足的是同国家执行职能有关的那部分社会公共需要。马克思的这段论述,明确肯定了财政分配的目的在于国家实现其职能的需要,即满足社会公共需要。

综合上述分析,财政的概念可以表述为:财政是国家为满足社会公共需要而对一部分社会产品进行的集中性分配。



小贴士

财政的概念

财政是以国家为主体,为实现国家职能的需要,参与社会产品的分配和再分配,以及由此而形成的国家与各有关方面之间的分配关系。财政包括财政收入和财政支出两个部分。在我国,对财政这一范畴有不同的认识。学界有观点认为,财政是由国家分配价值所产生的分配关系,这种价值分配,在国家产生前属于生产领域的财务分配,在国家产生后属于国家财政分配。另有观点认为,财政是为了满足社会共同需要,对剩余产品进行分配而产生的分配关系,它不是随着国家的产生而产生的,而是随着剩余产品的产生而产生的。还有观点认为,财政是为满足社会共同需要而形成的社会集中化的分配关系。

第二节 公共产品与公共财政

西方国家通常将财政称为公共财政,或公共部门经济、公共经济。公共财政的理论基础是“公共产品”和“市场失灵”理论。西方经济学和公共财政理论认为,在市场经济条件下,社会资源的主要配置者是市场,而不是政府。只有在“市场失灵”的领域,政府部门介入才是必要的,即“市场失灵”决定着公共财政存在的必要性和职能范围。



思考与讨论

吃饭与取暖

假定一个社会是由生活在同一房间的人所组成的。在这个房间所作出的决策只对该房间的人产生影响,而不会波及其他任何人。这个房间的人要吃饭,也要取暖,因此,他们每天都需要一定数量的馒头和燃料。

一般而言,吃饭属于一种私人个别需要,馒头是用于满足私人个别需要的私人物品。这是因为:①吃饭所需要的馒头,可以按个出售给生活在这个房间里的每个人(满足“效用的可分割性”);②生活在这个房间里的人每天所能得到的馒头总量是既定的,如果某个人某天吃的馒头多一些,其他人所能吃的馒头就要少一些(满足“消费的竞争性”);③馒头可以很容易地通过每天供求双方的力量对比决定价格,并按价出售,而每个人可根据其偏好和经济状况调整馒头的消费量(满足“受益的排他性”)。

取暖的需要以及用于满足取暖需要的燃料,则与吃饭的需要完全不同:①在这个房间里所提供的热量,不可能在每个人之间进行量的分割,只要生活在这个房间,每个人都可以享受到同样的室内温度(满足“效用的不可分割性”);②没有可能使某些人消费的热量多一些,而让其他人消费的热量少一些(满足“消费的非竞争性”);③不论人们是否愿意为购买燃料承担相应的费用,也不论人们对室内温度的需要有无差异,没有可能让生活在这个房间的不同的人消费不同水平的热量(满足“受益的非排他性”)。

易于看出,对于生活在这个房间的人们来说,取暖是一种社会公共需要,燃料则是用于满足社会公共需要的公共物品。

讨论题:如何区分私人个别需要与社会公共需要?

一、私人个别需要与社会公共需要

私人个别需要,就是普通意义上的社会成员的个人需要或个别需要。它建立在个人或家庭的基础上,是以个人或家庭为单位提出的需要。例如,衣、食、住、行是任何社会成员都需要的,也是可以由个人或家庭单独组织并加以满足的。

社会公共需要是相对于私人个别需要而言的,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。它建立在整个社会的基础上,是以整个社会为单位提出的需要。例如,国家安全、环境保护、社会治安、江河治理等。社会公共需要通常也是任何社会成员都需要的,但要由作为一个整体的社会集中组织并加以满足。



小贴士

社会公共需要的特征

(1)整体性。社会公共需要是由所有社会成员作为一个整体共同提出,或者说大家都需要,而不是由哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出。

(2)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。

(3)强制性。社会公共需要只能依托政治权力、动用强制性的手段,而不能依托个人意愿、通过市场交换的行为加以实现。易于看出,社会公共需要的实质就是不能通过市场得以满足,或者通过市场解决但不能令人满意的需要。

二、公共产品理论

(一)公共产品的概念

西方财政经济理论把整个社会的需要分为两大类,即私人个别需要和社会公共需要。私人个别需要是指人们在日常生活和生产中对一些具体物品和劳务服务的需要,如人们的衣、食、住、行,生产经营单位的机器、设备等,经济学上称为“私人产品”或“私人物品”。社会公共需要是指人们在生活和生产中的共同需要,如国家安全、社会治安、公共设施、环境保护、文化教育、医疗卫生等,经济学称之为“公共产品”或“公共物品”。通常把经济部门也分为私人部门和公共部门两部分,私人部门提供的产品称为私人产品,公共部门提供的产品称为公共产品。

美国经济学家萨缪尔森指出:“纯公共产品是指这样的产品——每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少。”我国厦门大学的张馨教授将公共产品定义为:公共产品是具有共同消费性质的产品和服务。公共产品是个人产品的对立物,从财政角度看,公共产品就是政府提供的公共服务。

(二)公共产品的特征

1. 不可分割性

公共产品是向整个社会提供的,具有共同受益与消费的特点,其效用为整个社会的成员所共同享有,不能将其分割为若干部分,分别归个人或社会集团享用。

2. 非排他性

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消费该公共产品的数量和质量。有些公共产品,虽然经过技术处置可以具有排他性,但由于排除的费用过于昂贵,因而经济上是不可行的。也就是说,一个人不管是否付费,都会消费,而且必须消费这种物品。例如,国防就是典型的公共产品,在一国范围内要排除该国居住的某个人享受国防保护带来的好处是极其困难的,而且该人不享受这种产品也是不可能的。

3. 非竞争性

某一个人或经济组织对公共产品的享用,不排斥和妨碍其他人或组织同时享用,消费者的增加不引起生产成本的增长,即增加一个消费者,其边际成本等于零。公共产品的这个特征,意味着获得公共产品的消费者无须通过市场采用出价竞争的方式来获得。

4. 非盈利性

提供公共产品不以盈利为目的,而是追求社会效益和社会福利的最大化。

公共产品的上述特征,决定了市场在提供公共产品方面是失灵的,公共产品的生产和供应必须由政府来组织和提供,因此决定了公共财政存在的必要性及其活动的范围和内容。

三、公共财政理论

(一) 市场失灵

市场经济条件下,社会资源的配置主要是通过市场进行的。假如市场运行无法获得充分的竞争条件,则市场对资源的配置就将是无效或低效的,从而产生“市场失灵”问题。市场失灵是指在市场充分发挥其对资源配置作用的基础上,市场所具有的在某些领域或场合无法有效配置资源,或难以正常发挥作用的一种状态,也称为市场失效或市场缺陷。市场失灵表现在多方面,下面仅就主要表现进行分析。

1. 公共产品的供给

如前所述,公共产品的特性决定了市场是无效的,进而决定了必须通过政府介入才能满足全社会成员的需要。

2. 外部效应

外部效应问题是指某一经济单位的经济活动对其他经济单位所施加的非市场性影响。非市场性是指一种活动所产生的成本或利益未能通过市场价格反映出来,而是无意识强加于他人的。外部效应对经济效率的影响在于它使得私人行为与社会需要的数量出现差异。其关键在于某个人或企业的行为活动影响了他人或其他企业,却没有位置承担应有的成本费用或没有获得相应的报酬。例如,工厂在生产中所排放的污染物就是一种外部负效应,它所造成的社会成本包括政府治理污染的花费、自然资源的减少,以及污染物对人类健康造成的危害,这些都是外部不经济的表现。又如,某人去注射了疫苗,其消费不仅对于他自己有好处,对他周围的人也有一定的好处,即接触到病毒的传染源减少,这就是外部正效应;养蜂人在放养蜜蜂获取蜂蜜的同时无意中给果农的果树传授花粉,也是外部经济的表现。

政府有责任采取各种非市场方式矫正外部经济影响。矫正影响的指导思想是把外部效应影响内在化,为决策者提供衡量其决策的外部性的动机,主要措施有税收、补贴、企业合并以及明确产权。



小贴士

外部经济与外部不经济

外部效应分为外部经济和外部不经济两种情况。外部经济是指厂商、个人、社会从某种社会经济活动中所获得的有利影响,而受益者原则上不必为此付费,如修建高速公路使沿线主要站点的相关利益主体所拥有的房地产价格提高。外部不经济是指由于消费或者其他人和厂商的产出所引起的一个人或厂商无法补偿的成本,如江河上游造纸厂排放污水,造成下游农作物绝收、农业减产的情况。造成这种现象的根源在于环境资源的不可分割性,使其产权界定成本非常高或根本就难以界定,环境资源因此具有全部或部分公共性。这又使得人们可以互不排斥地共同使用自然生态环境资源,而不考虑其公正性和整个社会的意愿。

3. 不完全竞争

不完全竞争即垄断,是指由于各种原因某些行业或产品受规模报酬递增特点的影响,从而使市场可能为少数企业所控制的现象。垄断必然排斥竞争,破坏市场高效配置资源的基础,降低社会经济福利。这又决定了政府要承担起维持市场有效竞争的责任。

4. 收入分配不公平

市场经济条件下,由于各种原因,使市场竞争在增进效率的同时,有可能产生极大的分配不公平,而这种分配不公平通过市场本身是无法改进和克服的,任其发展,会给经济的发展和社会的稳定带来极大的破坏。因此,政府有义务解决收入不公平问题。

5. 经济的周期性波动

以竞争为基础的市场经济不能保证经济的稳定运行,受到经济周期的影响,必然出现波动和不平衡,表现为失业、通货膨胀、经济危机会周期性地反复出现。这些都需要政府进行干预和调节。

6. 信息不对称

所谓信息不对称,是指供求双方对同一个产品或服务了解的程度是不一样的,很容易造成交易量过小甚至市场消失,引起市场缺陷的产生。这就需要政府积极采取必要措施加以干预。

从以上分析可以看出,市场经济条件下,时常出现一系列的缺陷,而这些缺陷是市场运行中不可避免的。这就需要有以政府为主体的公共经济,即财政的介入,用非市场机制的方式去解决。同时需要说明的是,市场经济中,市场对资源的配置是最有效的,政府只能在市场失灵的领域或场合发挥自己的作用,如果干预过当就会发生政府干预的失效问题。

总之,公共财政理论的基础是“公共产品”和“市场失灵”理论。在自由资本主义时期,亚当·斯密创立了财政学,主张“廉价政府”。当时各国政府基本上实行对经济不干预的自由放任政策。20世纪初期,自由放任的经济政策导致周期性的经济危机频繁出现,国际经济状况和社会状况极不稳定,甚至引起战争频发。各国政府也由此意识到市场不是万能的,市场不能提供公共产品,市场失灵时需要政府的干预,理论界也开始研究市场经济条件下的公共财政问题,公共财政理论应运而生。

(二)公共财政的定义

公共财政可以定义为：在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式。公共财政是为市场提供公共产品和服务的政府分配行为，是市场经济条件下政府财政的基本选择与必然要求，也是与市场经济相适应的财政模式或类型。它仅存在于市场经济环境中，其活动范围限于市场失灵的领域。

(三)我国财政转型及公共财政的建立

1. 建立公共财政的原因

首先，这是我国社会主义市场经济发展的客观需要。在市场经济条件下，政府的作用重在弥补市场失灵和市场不能高效率发挥作用的领域，而不是取代市场。我国要发展社会主义市场经济，就必须构建与之相适应的财政模式——公共财政。随着我国从计划经济体制向市场经济体制的逐步转变，市场经济正在逐步取代计划经济。现代市场经济的一个共性就是不论什么社会制度下的市场经济，都是在国家宏观调控下发挥市场机制在资源配置中基础性作用的经济。在市场经济条件下，市场机制始终是国民经济的最基本的调节机制，它在资源配置中始终发挥基础性作用，所谓“物以稀为贵”就是这个道理。政府的宏观调控不是取代市场，而是必须建立在市场和市场机制作用的基础之上。我国经济体制的转变和市场经济的逐步建立，客观上要求我国的财政必须从计划经济时期的生产建设型财政向社会主义公共财政转变。就目前而言，应着手构建公共财政的基本框架。

其次，这是我国财政职能转变的需要。传统的财政理论把财政职能归纳为：分配职能、调节职能和监督职能。对财政职能的这种概括是与我国传统的计划经济实践相吻合的。随着我国财政从生产建设型财政向公共财政的转变，我国的财政职能必须加以调整。如何转变财政职能，我国财政学界的学者们进行了积极的探讨，尽管目前在此问题上还存在一些分歧，但越来越多的学者同意美国著名财政学家马斯洛雷夫的看法，认为在市场经济条件下，财政应具有三大职能，即收入分配职能、资源配置职能和经济稳定职能。适应财政职能的转变，政府财政应理性地退出竞争性领域，不再参与私人商品的生产和提供，而转向主要为公众提供纯公共产品和服务，参与提供准公共产品。

最后，这是财政管理科学化、民主化、法制化的需要。公共财政的特点就是科学理财、民主理财、依法理财。第一，在公共财政框架下，财政只是为公众提供公共产品和公共服务，财政支出的规模将得到有效的控制，财政收支矛盾得到缓和，有利于科学管理。第二，公共财政客观上要求一切与政府权力相关的公共收入都必须纳入政府预算，在政府统一的预算中体现出来，并接受社会公众的民主监督 and 立法机关的监督。第三，公共财政要求必须依法理财。市场经济是法治经济，市场经济下的财政——公共财政必然是法治财政。只有实行公共财政，坚持依法治财和依法理财，才能为构建和谐社会营造一个良好的经济基础。

2. 公共财政的建立过程

对前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，我国过去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和支配地位,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,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年我国社会主义市场经济体制的确立和1994年的财税体制改革以来,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,其实都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。在1999年3月召开的第九届全国人民代表大会第二次会议上,在《关于1998年中央和地方预算执行情况及1999年中央和地方预算草案的报告》中再一次提出了构建公共财政的基本框架问题。

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,党的十六届六中全会通过了《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,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”,这意味着我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,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。2012年11月,党的十八大报告中提出要“加快改革财税体制,完善公共财政体系”,提出要“加快改革财税体制,健全中央和地方财力和事权相匹配的体制,完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系,构建地方税体系,形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。建立公共资源出让收益合理共享机制。”

2013年11月,党的十八届三中全会报告中提出要“全面深化改革,坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系,加快转变政府职能,深化财税体制改革”。全会指出,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。

2017年11月,党的十九大报告指出:“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。深化税收制度改革,健全地方税体系。”