

财政与金融

周梅 刘鲜容 [编著]

财政导论
财政支出
财政收入
国家税收
国债
国家预算和预算管理体制
财政政策
货币与货币制度
信用与利率
金融机构
商业银行业务
金融市场
货币供求与均衡
货币政策
金融监管



中国经济出版社

www.economyph.com

财 政 与 金 融

周 梅 编著
刘鲜容

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/周梅,刘鲜容编著. - 北京:中国经济出版社,
2001,8

ISBN 7-5017-5299-0

I. 财… II. ①周… ②刘… III. 财政金融-电视大学-教材
IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 052070 号

责任编辑:高焕之

封面设计:高书精

财政与金融

周梅 刘鲜容 编著

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

邮政编码:100037

新华书店经销

三河市文阁印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:11 字数:285千字

2001年8月第1版 2001年8月第1次印刷

ISBN 7-5017-5299-0/F·4270

定价:28.00元

第一章 财政导论

- 第一节 什么是财政 (1)
- 第二节 财政的职能 (4)
- 第三节 建立和完善我国的公共财政体制 (11)

第二章 财政支出

- 第一节 财政支出的类别与形式 (16)
- 第二节 我国财政支出分述 (20)
- 第三节 我国财政支出面临的问题与改革 (31)

第三章 财政收入

- 第一节 财政收入的形式与分类 (40)
- 第二节 国有资产收益制度 (45)
- 第三节 政府收费和罚没收入 (50)
- 第四节 财政收入规模 (59)

第四章 国家税收

- 第一节 税收及其特征 (62)
- 第二节 税收制度构成要素 (63)
- 第三节 税收分类 (71)
- 第四节 商品课税 (75)
- 第五节 所得课税 (81)
- 第六节 资源、财产和行为课税 (87)
- 第七节 国际税收关系 (91)

第五章 国债

- 第一节 国债概述 (97)
- 第二节 国债的发行、流通与偿还 (101)

第六章 国家预算和预算管理体制

- 第一节 国家预算的组成和原则 (109)
- 第二节 国家预算的编制、执行与决算 (112)
- 第三节 复式预算 (116)
- 第四节 预算外资金管理 (118)
- 第五节 国家预算管理体制 (123)

第七章 财政政策

- 第一节 财政政策及其分类 (135)
- 第二节 财政政策的构成要素 (136)

第八章 货币与货币制度

- 第一节 货币的产生与发展 (142)
- 第二节 货币的职能与本质 (148)
- 第三节 货币制度及其变迁 (153)
- 第四节 实证的货币定义 (162)

第九章 信用与利率

- 第一节 信用概述 (169)
- 第二节 信用形式 (176)
- 第三节 利息与利息率 (185)

第十章 金融机构

- 第一节 银行的产生、发展及金融体系的构成 (194)

第二节	商业银行·····	(201)
第三节	中央银行·····	(207)
第四节	其他金融机构·····	(216)
第十一章	商业银行业务	
第一节	商业银行负债业务·····	(219)
第二节	商业银行资产业务·····	(224)
第三节	商业银行中间业务·····	(228)
第十二章	金融市场	
第一节	金融市场概述·····	(235)
第二节	金融工具·····	(244)
第三节	短期金融市场——货币市场·····	(252)
第四节	长期金融市场——资本市场·····	(257)
第十三章	货币供求与均衡	
第一节	货币需求·····	(268)
第二节	货币供给·····	(272)
第三节	货币均衡与失衡·····	(282)
第四节	通货膨胀·····	(285)
第五节	通货紧缩·····	(299)
第十四章	货币政策	
第一节	货币政策目标·····	(303)
第二节	货币政策中介目标·····	(308)
第三节	货币政策工具·····	(312)
第四节	财政政策与货币政策的协调·····	(320)

第十五章 金融监管

第一节 金融监管概述..... (327)

第二节 我国的金融监管..... (337)

后 记..... (343)

第一章 财政导论

第一节 什么是财政

一、财政是政府的收支活动

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。市场经济是以市场作为资源配置的基础性手段的经济,但是市场并不是万能的,市场不能包揽一切。当今世界,无论各国的市场经济模式有何特色,政府作用是必不可少的。不难发现,现实生活中存在着各种各样需要由政府来管,需要由政府来做的事情:维护国家安全的军队,维持社会秩序的公安、检察、司法系统,是由政府组织、运行的;幼儿园、学校、科研机构、医院等事业单位,也主要是由政府来建设、维持和发展的;规模宏大的发电站、水库、港口、码头、桥梁,以及遍布全国的铁路、公路网,大多是由政府兴建的;鳏寡孤残者的生活和工作保障,失业和灾民救济,也主要是由政府来完成的。诸如此类的例子很多很多。如果没有政府,人类将永远处于野蛮、混乱、落后的时代。

政府要介入如此繁多的事情,要履行如此广泛的职能,没有钱是万万不行的。为此,政府要开辟各种各样的收入渠道:依法向企业、单位和个人征税,向国内外发行各种形式的政府债券,向办理户口登记、结婚登记以及出国护照的居民征收规费,向公共设施的使用者征收使用费,等等。政府为履行其职能而出资、拨款以及进行各种支付的过程,表现为政府的支出;政府为筹措资金而征税、

举债以及收取各种规费、使用费的过程,表现为政府的收入。这种由政府进行的收支活动,就是我们通常所说的财政或财政活动。政府的支出和政府的收入,也就是我们通常所说的财政支出和财政收入。财政学,就是以政府的收支活动为研究对象的经济学。

二、财政的基本特征

财政的基本特征,可以从财政活动的主体、财政活动的目的和财政活动的基础三个方面来理解。

(一)财政活动的主体

财政既然是由政府来组织的集中性的经济活动,它的主体只能是政府(或者说国家)。以其他任何社会组织或团体为主体的经济活动,都不属于财政。这是财政活动区别于其他经济活动的基本特征。所谓以政府为主体,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。

说财政活动的主体是政府,这里包含着几个层次的意思:第一,财政活动以政府为前提。政府直接决定着财政的产生、发展和范围。没有政府这一活动主体,财政也就不复存在。第二,在财政活动中,政府处于主动的、支配的地位。政府是财政活动的决定者和组织者。财政收入的获取方式,财政支出的使用方向,以及收入和支出的规模,都在相当程度上决定于政府的意志。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,财政活动是在全社会范围内进行的集中性的经济活动。既然财政活动的主体是政府,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)财政活动的目的

财政活动的目的,是保证政府履行其职能的需要,这种需要属于社会公共需要。

社会公共需要是同私人个别需要相区别的,它是社会全体成

员作为一个整体所提出来的需要,而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。所谓社会公共需要,是指不能通过市场得以满足或者通过市场解决得不能令人满意的需要,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。

相对于私人个别需要而言,社会公共需要的特征在于:一是它的整体性。也就是它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。二是它的集中性。也就是它要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或企业通过分散的活动来加以满足。三是它的强制性。也就是它只能依托政治权力,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。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,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社会公共需要。

第二,介乎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。高等教育便是一个适当的例证。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

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、抚恤救济金、价格补贴等,也属于这类需要。

第三,大型公共设施,甚至包括基础产业,如邮政、电讯、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,由于这些需要耗资巨大,私人无力承担,或由于在经济运行中对国民经济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。

(三)财政活动的基础

作为政府取得收入和拨付支出的过程,财政活动牵涉到整个社会成员利益格局的调整。这便意味着,财政活动必须建立在法治的基础之上。财政收入的取得,要以法律、法规为依据,不能想收什么就收什么,想收多少就收多少。财政支出的拨付,也要置于法律、法规的根本约束之下,不能随意加以使用。

在市场经济体制下,财政活动以法治为基础有着关键性的意义。市场经济的活动主体可分为个人(家庭)、企业和政府三大块。要保证整个经济社会的运行处于有序状态,不仅要求个人依法行事,企业依法从业,而且要求政府依法行政。政府依法行政的一个重要方面,就是依法管理财政收支。

依法管理财政收支,主要是通过政府预算来进行的。从形式上看,政府预算就是政府财政的收支计划,是政府为了安排当年的财政活动而编制的财政收支计划。政府预算一旦为立法机关讨论通过,便具有法律的权威,具有约束政府财政活动的效力。

第二节 财政的职能

财政的职能是指财政本身所固有的内在功能。它是由财政的

本质所决定,并且反映着财政活动的规律性要求。财政职能范围受多种因素影响,其中主要是社会经济模式和国家职能的变化两个因素。在市场经济条件下,从财政宏观调控目标的角度看,通常把财政职能概括为以下三个方面:资源配置职能、收入分配职能和稳定经济职能。

一、资源配置职能

(一)资源配置的含义

所谓资源配置,是指通过对现有的人力、物力、财力等社会经济资源的合理分配,实现资源结构的合理化,使其得到最有效的使用,获得最大的经济和社会效益。

高效地配置资源,实质上是对社会劳动的合理分配和有效使用问题,这始终是经济学的核心问题。在不同的经济体制下,资源配置的方式是不同的。在计划经济体制下,计划配置包罗一切,起着主导作用,财政配置就包含在其中。在市场经济体制下,必然是市场配置起主导作用。总体上说,市场配置是有效率的,在市场竞争中,受利益原则的驱使,每一个经济活动主体会不断根据市场需求调整其对资源的配置,使之获得利润最大化。但是,市场并不是完美无缺的,单靠市场机制并非在任何情况下都能实现资源的合理配置,它还需要与财政配置相结合,才能达到整个社会资源优化配置的目标。财政配置资源的必要性,概括起来主要包括两个方面:一是许多社会公共需要无法通过市场来提供和满足,如行政、国防、司法、公安、外交等;二是市场配置有一定的盲目性,经济活动主体容易从自身的当前利益出发,往往产生“短期行为”;而市场提供的错误信息,又会把他们引入歧途,这些都会影响资源的合理配置和有效使用。这就需要国家从全社会的整体利益出发,运用财政配置等手段,对资源进行有计划的分配和调节。

(二) 财政配置资源职能的主要内容

1. 调节资源在地区之间的配置。在世界各国,地区之间经济发展不平衡是普遍现象。在我国,这一问题更加严重,这有历史、地理和自然条件等多方面的原因。解决这一问题,单靠市场机制需要很长时间,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,这对整个经济的均衡发展和社会的稳定是不利的。这就要求财政资源配置职能在这方面发挥作用。其主要手段是通过财政体制中的转移支付制度和财政补贴、投资、税收等优惠政策来实现。

2. 调节资源在产业部门之间的配置。合理的产业结构对提高宏观经济效果,促使国民经济良性循环具有重要意义。调整产业结构不外乎有两条途径:一是调整投资结构,即调整资产的增量结构。因为产业结构是由投资结构形成的,追加对某种产业的投资就会加快该产业的发展,反之,减少对某种产业的投资就可以延缓其发展。二是改变现有企业的生产方向,即调整资产的存量结构,促使一些企业转产。在这两个方面财政都能发挥调节作用。就调整投资结构来看,首先是调整国家预算支出中的投资结构,例如增加对能源、交通和原材料等基础产业和基础设施方面的投资和减少对加工部门的投资。其次,利用财政税收和投资政策引导企业投资方向,鼓励企业向短线生产投资,对长线投资进行限制。例如,通过对长、短线生产部门规定不同的税率、确定不同的折旧率,可以起到对不同部门投资的奖限作用,从而引导投资方向。在调整资产存量结构,改变现有企业的生产方向上,过去我国主要是靠对企业实行“关、停、并、转”的行政手段来实现。今后,根据社会主义市场经济的要求,除了必要的行政措施外,主要应通过市场竞争,实行兼并和横向经济联合来进行。在这方面,采取有利于竞争和对不同产业的区别对待的税收政策,可以发挥一定的调节作用。

3. 调节全社会资源在政府部门和非政府部门(企业和个人)

之间的配置。这决定于财政收入占国民生产总值或国民收入比重的高低。提高这一比重,意味着社会资源中归政府部门支配使用的部分增大,归非政府部门支配使用的部分减少;反之,降低这一比重,则意味着社会资源归政府部门支配使用的部分减小,归非政府部门支配使用的部分增大。社会资源在政府部门和非政府部门之间分配的根据,主要是社会公共需要在整个社会需要中所占的比例,这一比例不是固定不变的,而是随着经济的发展,国家职能和活动范围的变化而变化的。应当使政府部门支配使用的资源与其承担的责任相适应,政府支配使用的资源过多或过少都不符合优化资源配置的要求。

二、收入分配职能

(一)收入分配过程和目标

收入分配通常是指对国民收入的分配。国民收入创造出来以后,通过分配形成流量的收入分配格局和存量的财产分配格局。国民收入分配分初次分配和再分配。初次分配是在企业单位内部进行的要素分配,即根据要素投入的数量和价格获得相应的要素收入,如凭借劳动力的投入获得工资,凭借资本的投入获得利润或利息,凭借土地的投入获得地租等。再分配是指在初次分配的基础上进行的各种分配。各阶层居民的收入分为劳动收入和非劳动收入。劳动收入包括工资、薪金、奖金、津贴等,非劳动收入包括财产收入、租金、利息、红利和企业留利等。我国依法保护法人和居民的一切合法收入和财产,鼓励城乡居民储蓄和投资,允许属于个人的资本等生产要素参与收益分配。

我国财政收支活动是国民收入分配体系中的一个重要组成部分和环节。它既参与国民收入的初次分配,又参与国民收入的再分配。财政参与国民收入初次分配,主要是指国家(财政)以所有者身份参与国有企业利润的分配和财政取得的各种间接税收入,

如增值税、消费税、营业税等。因为按照国民经济核算体系的规定,间接税被视为对商品价格的追加,构成要素收入的一个项目;而直接税,如所得税、财产税、遗产税等则作为要素收入的再分配。这就是说,从财政收入来看,既有初次分配也有再分配。而财政支出,都属于再分配范畴。

收入分配的目标是实现公平分配,而公平分配包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平是市场经济的内在要求,强调的是要素投入和要素收入相对称,它是在平等竞争的条件下由等价交换来实现的。而社会公平则很难用某个指标来衡量,通常是指收入差距维持在现阶段各阶层居民所能接受的合理范围内。一些国家通过规定最低工资收入和确定贫困线的办法,关注社会中的低收入阶层。在我国的现阶段,实现收入的公平分配,就是运用包括市场在内的各种调节手段,既要鼓励先进,促进效率,合理拉开收入差距,又要防止两极分化,逐步实现共同富裕。为了实现公平分配目标,通过财政分配进行调节是非常必要的。

(二) 财政收入分配职能的主要内容

财政的收入分配职能主要是通过调节企业利润水平和居民个人收入水平来实现的。

调节企业利润水平的主要任务在于使企业的利润水平能够反映企业的经营管理水平和主观努力状况,使不同的企业在大致相同的条件下获得大致相同的利润。这主要是通过征税剔除或减少客观因素对企业利润水平的影响,为企业创造一个公平竞争的外部环境。例如,通过征收资源税、房产税、土地使用税等剔除或减少由于资源、房产、土地状况的不同而形成的级差收入的影响;征收土地增值税调节土地增值收益对企业利润水平的影响;等等。另外,统一税制,公平税负,也是企业实现公平竞争的一个重要外部条件。

调节居民个人收入水平,既要合理拉开收入差距,又要防止贫

富悬殊,逐步实现共同富裕。这主要有两方面的手段:一是通过税收进行调节。如通过征收个人所得税、社会保障税,缩小个人收入之间的差距;通过征收财产税、遗产税和赠与税调节个人财产分布;等等。二是通过转移支出,如社会保障支出、救济支出、补贴等,以维持居民最低的生活水平和福利水平。

三、稳定经济职能

(一)经济稳定的含义

经济稳定包括多方面的含义。通常是指:第一,充分就业,它是指有工作能力且愿意工作的劳动者能够找到工作做。这里的“就业”即工作或劳动,是泛指一切用自己的劳动来维持自己生活的活动。这即是说,在各种所有制、各行各业的劳动,均属就业范畴。这里的“充分”就业,并不意味着全部就业人口 100% 地都就了业,而是指就业率(已就业人口占全部可就业人口的比率)达到了某一社会认可的比率,比如 95% 或 97%。第二,物价稳定。它是指物价总水平基本稳定。在信用货币制度下,随着商品比价的不断调整,通常物价水平有徐徐上涨的趋势,只要物价上涨的幅度是在社会可容忍的范围内,比如年率在 3% ~ 5%,即可视为物价水平稳定。第三,国际收支平衡。它是指一国在进行国际经济交往时,其经常项目和资本项目的收支合计大体保持平衡。在开放经济条件下,国际收支平衡是经济稳定的一个重要内容。

应当着重指出,经济稳定,并不是不要经济增长,稳定和增长是相辅相成的。我们讲的经济稳定,是在经济适度增长中的稳定,即动态稳定,而不是静态稳定。因此,经济稳定就包含有经济增长的内容,就是指要保持经济的持续、稳定、协调的发展。

(二)财政稳定经济职能的主要内容

要实现经济的稳定增长,关键是要做到社会总供给与总需求的平衡,包括总量平衡和结构平衡。财政在这两个方面都能发挥

重要作用。关于结构平衡,实质上是个资源配置问题,这在前面的资源配置职能中已经作过论述,这里着重对财政在调节社会供求总量平衡方面的手段作些分析。

1. 通过财政预算政策进行调节。这主要是通过作为财政收支计划的国家预算来进行的。由于国家预算收入通常代表可供国家支配的商品物质量,是社会供给总量的一个组成部分,而国家预算支出会形成货币购买力,是社会需求总量的一个组成部分。因此,通过调整国家预算收支之间的关系,就可以起到调节社会供求总量平衡的作用。当社会总需求大于社会总供给时,可以通过实行国家预算收入大于支出的结余政策进行调节;而当社会总供给大于社会总需求时,可以实行国家预算支出大于收入的赤字政策进行调节;在社会供求总量平衡时,国家预算应实行收支平衡的中性政策与之相配合。一般而言,在市场经济条件下,由于受各种复杂因素的影响,市场上的供求关系会经常发生变化,时而总供给大于总需求,时而总需求大于总供给,这就要求国家交替使用赤字预算和结余预算来进行调节。但就我国现实情况来看,通常总是总需求大于总供给,并且国民收入的超分配都是由于财政赤字和信用膨胀造成的。因此,坚持财政收支平衡、略有结余的原则,积极组织收入和压缩预算支出规模,对抑制需求总量,实现社会供求总量的平衡具有特别重要的意义。

2. 通过制度性安排,发挥财政“内在稳定器”的作用。在收入方面,主要是指实行累进所得税制。在这种税制条件下,当经济过热,出现通货膨胀时,企业和居民收入增加,适用税率相应地提高,税收的增长幅度超过国民收入增长幅度,从而可以抑制经济过热;反之,当经济萧条时,企业和居民收入下降,适用税率相应降低,税收的降低幅度超过国民收入的降低幅度,从而可以刺激经济复苏和发展。当然,上述作用是以所得税,特别是个人所得税在整个税收中占有相当大的比重为前提的。在财政支出方面,主要体现在