

财政部规划教材  
全国高职高专院校财经类教材

(第二版)

# 财政与金融

王国星 韩宗保 / 主编



中国财政经济出版社

财政部规划教材  
全国高职高专院校财经类教材

# 财 政 与 金 融

(第二版)

王国星 韩宗保 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融/王国星, 韩宗保主编. —2 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.1

财政部规划教材. 全国高职高专院校财经类教材

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9628 - 8

I. 财… II. ①王…②韩… 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 (2007) 第 003568 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 15.75 印张 354 000 字

2007 年 1 月第 2 版 2007 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5060 册 定价: 24.00 元

ISBN 978-7-5005-9628-8/F·8362

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 编写说明

本书是财政部规划教材，由财政部教材编审委员会组织编写并审定，作为全国高职高专院校财经类教材。

本书包括财政与金融两方面的内容，主要阐述了财政学和金融学的基本知识、基本业务和基本理论。财政部分主要阐述了财政职能、财政支出、财政收入、财政预算、财政体制等；金融部分主要阐述了信用、利率、金融机构、金融市场、货币供求、国际金融等，还阐述了财政政策与货币政策。

本书吸收了我国财政金融理论工作者的一些研究成果，适当借鉴了西方国家的财政金融理论，并结合我国财政金融改革的实践，反映当前财政与金融改革的最新内容。我们力求突出内容的基础性、知识的实用性和行文的简洁性，以方便更好地教与学。

教材的编写过程得到了教材编审组的具体指导；教材引用了有关作者的观点，在此我们一并表示衷心的感谢。

教材由江西省财政厅的王国星、河南财政税务高等专科学校的韩宗保担任主编，王国星编写第一、十一章，韩宗保编写第四、五、八章，江西财经职业学院的樊纪明编写第二、三章，郑州经济管理干部学院的党亚娥编写第六、十章，河南财政税务高等专科学校的胡艳荣编写第七、九章。主编提出编写大纲和编写体例，并最后总纂定稿。

本教材配有习题集，用书学校任课老师若需要习题答案，

请以电子邮件形式向中国财政经济出版社索取, E-mail: chenbing@cfeph.cn。

限于水平和时间,教材难免存在疏漏之处,敬请读者批评指正。

编者  
2007年1月

# 目 录

<b>第一章 财政导论</b> .....	( 1 )
第一节 社会公共需要.....	( 1 )
第二节 公共财政.....	( 8 )
第三节 财政职能.....	( 14 )
小资料 西方公共财政理论的发展.....	( 19 )
<b>第二章 财政支出</b> .....	( 21 )
第一节 财政支出概述.....	( 21 )
第二节 财政支出主要内容.....	( 27 )
第三节 政府采购.....	( 35 )
第四节 绩效评价.....	( 38 )
小资料 国际货币基金组织对财政支出的功能分类.....	( 42 )
<b>第三章 财政收入</b> .....	( 44 )
第一节 财政收入概述.....	( 44 )
第二节 税收收入.....	( 48 )
第三节 非税收入.....	( 56 )
第四节 公共债务收入.....	( 60 )
小资料 我国 1978 年至 2005 年财政收入情况.....	( 67 )
<b>第四章 政府预算</b> .....	( 69 )
第一节 政府预算概述.....	( 69 )
第二节 部门预算.....	( 77 )
第三节 国库集中收付制度.....	( 81 )
小资料 预算报告.....	( 87 )
<b>第五章 财政体制</b> .....	( 89 )

第一节	财政体制概述	(89)
第二节	分税制体制	(93)
第三节	政府间转移支付	(104)
小资料	中央财政对缓解县乡财政困难的“三奖一补”政策	(108)
<b>第六章</b>	<b>金融导论</b>	<b>(110)</b>
第一节	金融概述	(110)
第二节	货币	(112)
第三节	信用	(118)
第四节	利率	(123)
小资料	美国的利率市场化进程	(128)
<b>第七章</b>	<b>金融机构</b>	<b>(130)</b>
第一节	金融机构体系	(130)
第二节	中央银行	(134)
第三节	政策性银行	(137)
第四节	商业银行	(139)
第五节	保险、信托、租赁	(145)
第六节	金融监管机构	(149)
小资料	全球性金融机构体系	(152)
<b>第八章</b>	<b>金融市场</b>	<b>(155)</b>
第一节	金融市场概述	(155)
第二节	金融工具	(157)
第三节	货币市场	(161)
第四节	资本市场	(164)
第五节	外汇市场和黄金市场	(173)
小资料	德隆事件	(177)
<b>第九章</b>	<b>货币供求</b>	<b>(180)</b>
第一节	货币供应	(180)
第二节	货币需求	(184)
第三节	货币均衡	(189)
小资料	1997年的东南亚金融危机	(198)
<b>第十章</b>	<b>国际金融</b>	<b>(200)</b>
第一节	国际收支	(200)
第二节	外汇	(206)

第三节	国际货币体系·····	(213)
小资料	特别提款权·····	(218)
<b>第十一章</b>	<b>财政政策与货币政策·····</b>	<b>(219)</b>
第一节	财政政策·····	(219)
第二节	货币政策·····	(229)
第三节	财政政策与货币政策的配合·····	(235)
小资料	财政政策乘数·····	(239)
<b>主要参考书目</b>	·····	<b>(242)</b>



# 第一章

## 财政导论

### 学习要点

- 公共需要的主要内容
- 公共品的基本特征
- 市场失灵的主要表现
- 公共财政的特点
- 公共财政的职能

### 第一节

#### 社会公共需要

##### 一、社会公共需要

社会资源的配置方式有两种，一种是市场配置方式，另一种是政府配置方式。我们在现实生活中的衣、食、住、行等物质消费与读书、看报、看电影、看电视等精神消费，都可以自己花钱买，特别是商品与劳务服务都丰富的今天，似乎“只要有钱，到市场上什么都能买到”。市场果真能为有钱人提供了一切吗？人们有钱买小汽车，但无能力修马路；人们有钱买住宅，却不能保证获得好的治安；人们有钱吃大餐，却不能不呼吸污染的空气……可见，人们要安居乐业，必须要有国防和立法、司法与行政；人们出门要经过道路、桥梁、港口、码头、机场；人们生活要有自来水、下水道、气象服务、环境保护；人们文明程度提高要有幼儿园、小学、中学、大学、公共图书馆、科技馆等，这些物品市场上是不能全部买到的，它们基本都由政府提供。所以，人们日常生活离不开“市场”，同样离不开“政府”，社会资源必须通过市场与政府两种方式来配置。

市场与政府是两种不同的资源配置方式，但它们的目标却是共同的，即都是为了满足社会需要。

##### （一）私人需要与公共需要

人类的社会需要五花八门，但从最终需要来看可分为两大类：一种是以个人或家庭

为单位提出的私人需要；另一种是以社会为单位提出的公共需要。私人需要由市场通过购买私人物品来满足，公共需要由政府通过财政收入和支出来满足。

**私人需要与公共需要有联系。**私人需要是基础，是人的基本需要；公共需要是一定范围内多数人共同的需要，是一种基于个人的需要，或者说是人的更高层次的需要，而不是一种抽象的超越个人需要的需要。

**私人需要与公共需要也存在着很大的区别。**私人需要的基本特征：一是独享性，私人需要的满足排斥他人需要的满足，对某个人需要的满足不能同时使其他人的需要得到满足。二是分散性，需要的主体是某个人或少数人。三是有偿性，私人为满足需要必须有偿购买、等价交换。

### (二) 社会公共需要的特征

社会公共需要是市场不能需要的需要，是具有非排他性和非竞争性的需要。

一是公众性。它是由公众作为一个整体共同提出的，是在生产、生活、工作中的共同需要，而不是哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出的，也不是私人需要的简单数学相加。

二是集中性。公共需要是社会公众对公共物品的需要，是公众意志的集中体现，只能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加以满足。

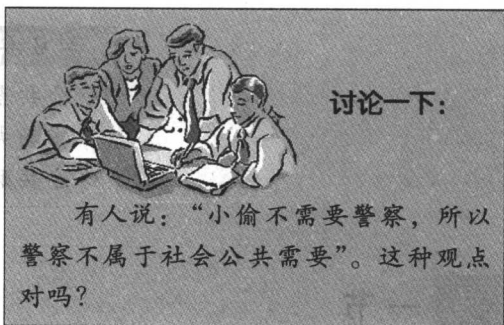
三是无偿性。社会成员满足公共需要并非按市场规则进行等价交换，或无需付任何费用，或只支付与提供这些公共物品的所费不对称的少量费用。因为公共需要是依托政治权力、动用强制手段来提供的。

四是历史性。社会公共需要在任何社会形态下都是存在的，不会因社会形态的更迭而消灭，但公共需要并没有一个固定的模式。把公共需要的内容理解为一成不变是不科学的。这里应注意两点：一是随着生产力的发展，在一个具体的经济发展阶段，社会出现了或可能会出现哪些公共需要，如我国现在处在人均 GDP 超过 1000 美元的社会矛盾多发期；二是随着生产关系的不断调整和完善，在一个具体的社会形态下，社会管理者如何分配社会产品来满足公共需要以有利于社会和谐发展，如我国现在处在社会主义初级阶段。

公共需求是随着社会进步和经济发展而不断变化的。如网络警察、空中管制、证券监管、保险监管等政府行为的产生，是因特网、民航事业、证券交易和商业保险等社会经济现象发展变化的结果。因此，对于社会公共需要的内容界定不能机械地去理解，而应置于特定的历史背景下用发展的眼光来看待。

### (三) 社会公共需要的内容

社会公共需要的内容必然会随着历史的变化而不断变化。但就我国目前的生产力和生产关系状况而言，基本上可以分为这样几大类：



公共需要

一是典型的公共需要。亦称纯公共需要，主要是执行国家职能的需要，包括国防、外交、公检法、基础教育、公共卫生、环境保护等。

二是准公共需要。公共需要与私人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要，如高等教育、医疗事业等。

三是再生产的共同外部条件。或者说是公共工程性的公共需要，主要是大型公益性基础设施，如铁路、电力、航空等。

#### （四）我国社会公共需要的变化

1. 公共需要的结构正在发生变化。改革开放近30年来，我国社会成员从追求温饱到追求小康、从追求初步小康到追求全面小康。随着这个目标的变化，社会成员的需求结构也发生了重大变化。一方面，社会成员的个人总需求中，公共需求的比重越来越高；另一方面，社会成员从基本生存的公共需求到全面发展的公共需求，整个需求结构在不断变化。这个变化可以从我国居民的消费结构变迁中反映出来。例如，改革开放以来，我国的恩格尔系数变化很大：农村从1978年的0.677下降到2005年的0.455；城市从1978年的0.575下降到2005年的0.367。从恩格尔系数的明显变化中可以看出，社会成员在教育、卫生、住房、旅游方面的支出已经远远大于基本的生存支出（如基本食品支出等）。社会成员对公共安全、公共医疗、义务教育、社会保险等方面的公共需求已经成为需求结构的主体。

2. 公共需要的数量正在不断增长。社会成员的需求结构中，个人需求经过改革开放以来的快速增长后，其增速开始趋于稳定，但公共需求的增长却方兴未艾。城镇居民在教育、医疗、社会保障等方面公共需求年均提高的速度越来越快。有专家估计，过去10年城镇居民在教育、医疗、社会保障等方面年均公共需求的提高比重，大体相当于过去5年公共需求比重的总体增幅。

3. 公共需要的主体正在不断扩大。（1）广大城镇中低收入群体成为公共需要的主体之一，而且这个主体在不断扩大。客观地分析，处于不同收入群体的居民对公共需要的要求是不同的。中高收入群体更多地要求政府提供公共安全等服务；而中低收入群体则更多地要求政府提供公共医疗、义务教育等公共服务。目前，由于我国收入分配差距不断扩大，中低收入群体对公共医疗、义务教育、就业和社会保障的公共需要日益强烈。（2）广大农民开始成为公共需要的重要主体之一。由于历史原因，我国的广大农民基本被排除在享受公共服务的主体之外。在义务教育、公共医疗、社会保障等公共服务方面，农民同城镇居民事实上是严重不平等的。现实的情况是，随着农村改革的不断深化和农村经济的发展，广大农民潜在的公共需要已开始转化为现实需要，广大农民将逐步成为公共需要的主体之一。

## 二、公共物品

公共物品又称公共品或公共产品，它是指用于满足社会公共需要、具有非排他性和非竞争性特征的社会产品，既包括生产与消费不可分离的无形产品——劳务服务，也包括生产与消费可以分离的有形产品——各种使用价值不同的物品。

### (一) 公共品是与私人品相对应的物品

私人品由私人生产,供私人消费,其产权是能够界定和量化的。公共品是由公共生产,供公共消费,其产权是集体所有、共同消费的物品,这里的“集体”是一个相对于私人而言的概念,其产权是难以界定和量化的,在规模上可以大到整个国家,小到一个乡镇,也就是有全国性公共品和地方性公共品。

### (二) 公共品具有非排他性和非竞争性

公共品的非排他性,是指任何人都不能独占专用,这是从受益角度来说的。要么社会无法在技术上阻止不付费的人也消费,要么虽然在技术上可以阻止不付费的人也消费,但这种阻止的费用太昂贵,有违经济原则。如国防、环境保护、社会治安等,它们都无法从技术上阻止不付费的人也消费。当然由于技术进步,公共品的排他程度也会发生变化。如电视节目,原来是一种纯公共品,但随着有线电视和解密技术的发展,电视节目也可排他消费。

公共品的非竞争性,是指当一个人对社会产品进行消费时,并不排斥他人也同时消费;或者说,对公众来说,每增加一个消费的边际成本为零,这是从消费角度来说的。如新鲜空气、路灯、免费电视等。

公共品的这两个特征表明人们可以不付费而受益,在趋利性这一市场机制的影响下,会形成“免费搭车”的现象,即免费享用公共品的利益。

### (三) 公共品分为纯公共品和准公共品

这是按公共程度来划分的。纯公共品指完全具备非排他性与非竞争性的社会产品,如国防、外交、立法、司法和从事行政管理的政府各部门等。

准公共品也称“混合品”,指只具备上述两个特征的一个,而另一个特征则表现不充分的社会产品。它可以分为两大类:一类是利益外溢的准公共品。这类公共品的受益一部分由其所有者享用,或者说其受益是可以定价的,从而可在技术上实现价格排他,使其具有私人产品的特性。同时,这类产品的

另一部分受益可由所有者之外的人享有,即效用具有不可分割性。如高等教育,受到教育的人会因此直接受益,并为其日后的经济收益奠定基础。但教育无论在什么层次上,都带有社会功能,可以使全社会的文明程度提高。另一类是拥挤性的准公共品。这类公共品是指那些随着消费者人数的增加而产生拥挤,从而会减少每个消费者从中受益的公共品。它们的受益具有非排他性,但在消费上具有一定程度的竞争性。也就是说,当与之有关的消费者人数达到拥挤点之后,若消费者再增加,就会影响某些人的费用支出。例如,拥挤的公路会发生堵车,会带来交通事故和消费者医疗费用开支的增加等。

### (四) 公共品有复杂的需要显示机制

私人品的需要通过市场机制来显示,私人购买什么、购买多少、用多少价格购买、在什么地点和时间购买等都属于私人选择的行为,其决策和成本与收益也完全由私人自己承担,并不损害第三者的利益。



公共品生产的成本与享用的收益并非取决于任何一个私人的选择，而是众多个体共同博弈的结果。同时由于公共品消费中存在“搭便车”的可能，使得公共品的提供者与公共品的消费者在公共品的选择中出现困难。

公共需要的偏好表达或显示，主要体现在公众对其所拥有的各种权利，包括政治、经济、文化、社会等权利的有效行使上，实际上就是在法律和道德的约束下，运用自身各种正当权利来显示自己需要的过程。这更要求政府拓宽合法的民主渠道，使社会公众的正当民主权利得到有效发挥，使绝大多数社会公众的偏好能在政府的公共政策中得以体现。

在公共选择理论看来，政府公共品的决策过程实际上是一种类似于商品市场的由供求双方相互决定的过程。公共品是一种“政治市场”，选民是公共品的消费者，政治家和政府官员则是公共品的提供者，交换的媒介是选民的选票。

为了更有效地提供公共品，政府必须加快职能转变的进程，充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，凡是市场能够有效提供的物品政府就不要直接干预，使得政府提供的公共品有合理的规模、与市场提供私人物品之间有合理的组合、所花费的成本与代价在合理的范围内。也就是要求政府所做出的有关公共品的决策，应达到社会整体福利的最大化或促进社会资源配置效率的提高和社会公平的改善。

#### （五）公共品可采取多种提供方式

在市场经济条件下，只要能达到目的，公共品可采取多种提供方式。一是政府招标，与民营企业签订供给合同。一般适用于具有规模经济效益的城市基础设施和部分公共服务行业。政府提供招标项目，企业投标，多方竞争，政府选择中标企业与其签订供给合同。二是政府授权经营。一般适用于城市公共服务行业，如自来水、煤气等行业。三是政府采取补贴、减税等方式资助提供公共品的民营企业。一般适用于科技开发、卫生保健、住宅建设等领域。因此，我国公共品应该采取更加灵活的提供方式，以提高公共品的提供效率。

### 三、市场失灵

市场经济是指社会资源的配置由市场起主导作用的经济。市场对社会资源的配置是通过市场机制来实现的，如价格机制、供求机制、竞争机制等。市场机制共同作用的结果是优胜劣汰，从而优化社会资源配置。但市场机制的资源配置功能不是万能的，其自身存在固有的缺陷。尽管市场失灵在各市场经济国家的表现及失灵程度不太相同，但市场失灵是客观存在的。

市场失灵也叫市场缺陷或市场失效，是指市场在自由放任的基础上，市场经济自身运行中自发产生的缺陷或弊端，或者说是现实市场中不符合完全竞争条件的因素以及市场运行结果中被认为不完善的方面。

#### （一）公共物品

公共品是用于满足社会公共需要、具有非排他性和非竞争性特征的社会产品。既然受益者无需花费代价就可以得到公共品，就不能以索价的方式来减少物品的使用，也不能利用市场价格机制收回成本。公共品的需要或消费是公共的或集合的，如果由市场提

供,每个消费者都不会自愿拿钱去购买,必然导致社会需要的公共品的供应不足。如果所有的社会成员都成为“免费搭车者”,最后的结果是公共品的提供为零。可见,市场只适于提供私人物品,对提供公共品是失灵的。

### (二) 外部效应

**外部效应,也称外部性,是指某种经济活动给与这项活动无关的社会其他成员带来的影响。**这种影响表现为一是给社会其他成员带来好处(外部正效应);二是使社会其他成员受损(外部负效应)。或者说,外部效应是商品生产者的内部成本与外部成本、内部效益与社会效益的不一致,导致生产者利益与社会利益的矛盾。

**外部正效应指商品生产者内部效益远远低于社会效益的经济现象。**如一项农业科研成果的推出可使使用该项成果的所有农户都受益,但作为农业科技的推出单位无论如何都不可能将该项成果所带来的经济效益全部据为己有。这种商品生产者内部效益外在化必然导致市场失灵,政府通过投资或补贴的方式来鼓励就成为必要。

**外部负效应也称外部成本,指商品生产者某一产品生产的成本大大低于社会成本的经济现象。**如污染企业对“三废”不作任何治理就直接对外排放,企业成本最低,但造成环境污染而带来的社会成本将是不可估量的。企业假冒他人开发的专利、商标、外观设计等知识产权,对企业来说成本最低,但因此挫伤开发企业的积极性将会导致技术进步的受阻。

这些外部负效应现象市场本身难以解决,市场无法鉴定哪种商品是污染产品、哪种不是,市场更无法阻止污染产品与其他非污染产品一样也进入市场。因此,外部成本问题也必须由政府介入加以解决。

### (三) 自然垄断

市场经济发展到一定阶段,当生产集中于一个或少数大企业、市场价格由一个或少数大企业所控制时,就会出现垄断。因而垄断是指一个或少数企业独占生产和市场。市场效率以完全自由竞争为前提,而垄断的出现意味着产品价格和利润水平不是取决于市场供求关系。垄断者通过垄断价格来获取超额利润,不利于竞争,不利于厂商改进技术,市场效率也因此丧失,为此政府必须干预。各市场经济国家都普遍制定了反垄断的法律或法规就是例证。

### (四) 市场信息不充分

市场竞争以生产者与消费者都能取得充分的信息为前提。就生产者而言,在安排生产前应明确消费者需要什么、需要多少等;就消费者而言,在进行消费前,它应了解产品的质量、价格性能比、售后服务以及同种产品的不同品牌等。但市场经济体制下,生产决策与消费决策一样,同属私人行为,这种分散、个别的决策是难以全面、准确地把握市场信息的。有鉴于此,政府应提供充分的市场信息,如商品或劳务的供求状况、价格变化趋势、宏观经济运行的前景预测等。

### (五) 收入分配不公

在市场经济体制下,收入是按生产要素(资本、土地、劳动力等)进行分配的。但由于人们所拥有的生产要素不同,即使拥有同种生产要素但要素禀赋不同、市场不完全竞争等因素的存在,使收入分配结果出现明显的不公平。可见,市场机制即使是灵敏有

效率的，但它本身不能兼顾社会公平。收入分配的过分悬殊导致社会的不安定，将会直接影响市场效率。因此，协调市场机制内在的公平与效率矛盾的机制是政府干预，以调节收入分配。

#### （六）经济周期

在市场经济体制下，价格的变动是市场主体决定投资取舍的重要因素。由于市场价格对产品供求状况的反映具有滞后性特征，即只有当产品大量过剩，供给远远大于需求时，产品价格才会下跌，厂商才会因此而改变投资决策，而这已现实地造成了经济的过剩。可见，市场机制不可避免地会产生通货膨胀、通货紧缩等问题。经济周期的出现，不论是通货膨胀还是通货紧缩，都涉及千家万户的生活问题，都是经济问题导入政治问题的连接口。为了实现经济的持续发展，政府干预经济成为必要。

#### （七）个人偏好不合理

在市场运行中，个人偏好往往有不合理的方面。消费者对有些物品不能给予正确的评价。如有人对香烟、毒品有好感，认为它们给人们带来好处。这种由于个人偏好不正确所带来的市场运行结果自然是不完善的，政府也有必要干预。

市场经济条件下，社会资源的配置以市场为主导，政府只在市场失灵的领域才介入。也就是说，弥补市场失灵应是界定政府职能边界的客观依据。

政府职能是指政府依法对国家政治和社会事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。政府职能在不同的社会形态、不同的经济发展阶段和不同的政治经济体制下，其具体构成存在共性，也存在很大的差别。西方国家的政府职能经历了“守夜人”的小政府阶段、“政府干预”的大政府阶段、市场与政府互补合作阶段。我国的政府职能随着计划经济体制转向市场经济体制也发生了深刻的转变，市场经济条件下政府主要有四个职能：经济调节职能、市场监管职能、社会管理职能和公共服务职能。

可见，在政府与市场的关系中，我们把政府的活动领域界定在市场失灵的区域。但理智地说，政府并不能在市场失灵的所有区域有效活动，也就是政府干预并非总是有效的。有时候政府的不作为比作为更明智。因为，政府不是万能的，它不完全具备理想化政府的条件，即存在政府失灵，如信息失真、决策失误、管理失控、监督失效等。因而政府活动需要外部的监督，当然更主要的是政府本身要正确履行职能，规范自身行为。只有把政府失灵降低到最低限度，政府才能更好地通过财政活动在市场失灵的区域内发挥应有的职能。



## 第二节

# 公共财政

### 一、公共财政的概念

通过以上对公共需要与私人需要、公共物品与私人物品、市场经济与市场失灵等问题的分析,可以对什么是公共财政的问题做出回答了。财政部门是政府的一个综合部门,它的活动属于政府的经济行为,它虽然不直接从事生产,但它为政府弥补市场失灵提供财力,以最大限度地满足社会公共需要。

简要地说,公共财政是政府为满足社会公共需要而对一部分生产总值进行的分配活动,是与市场经济相适应的一种财政类型,其实质是取之于公众、用之于公益、管之于公决。

我国公共财政模式的提出和实施经历了较长的理论探讨和实践探索过程。1998年底召开的全国财政工作会议,提出了初步建立公共财政框架的改革目标。2000年11月,李岚清代表国务院在第二期省部级干部财政研究班上作了题为“以三个代表的重要思想为指导,建立公共财政的初步框架”的重要讲话,这意味着经历了二十多年的渐进式财政经济体制改革后,我国的财政模式发生了质的转变。

要全面地理解公共财政,必须回答公共财政作为一种分配活动,“由谁来分配”、“对什么进行分配”、“依据什么进行分配”、“为什么分配”等问题。

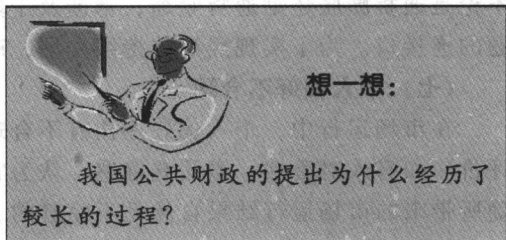
#### (一) 公共财政的分配主体是政府

公共财政作为一种分配活动,其主体就是回答“由谁来分配”的问题,即公共收入和公共支出由谁来组织。公共财政的分配主体是政府,也就是说,公共财政是政府为主体的经济行为。

市场经济条件下,经济活动的主体有三个:一是个人或家庭;二是企业;三是政府。从理财的角度来说,以家庭为主体的理财活动称为“家政”;以企业为主体的理财活动称为“财务”;只有以政府为主体的理财活动才能称为“财政”。个人或家庭、企业和政府这三者的经济功能和主要目标是不同的。

个人或家庭的主要经济功能是劳动供给、储蓄投资、分配和消费等。个人或家庭在劳动力市场提供劳动力而获得劳动收入,在资本市场通过投资获得资本收入等,用依法纳税后的可支配收入进行消费或储蓄,主要目标是追求个人或家庭福利最大化。其理财活动都是在市场价格和供求关系的引导下,以个人或家庭为主体,分散决策、自主选择的。

企业的主要经济功能是生产经营各种私人物品。企业在各种要素市场购买生产要





素，通过生产经营过程生产商品或服务，在商品或服务市场把商品或服务转化为收入，用收入扣除成本费用后的剩余部分通过财务分配形成职工工资、政府税收、企业剩余利润等，主要目标是追求利润最大化。其理财活动也是在市场引导下，以单个企业为主体，分散决策、自主选择的。

政府的主要经济功能是弥补市场失灵。政府通过税收、非税收入等形式来形成财政收入，通过财政支出把资金用于社会公共需要，解决个人或家庭、企业无力解决或不愿解决的具有“公共性”的经济问题，如国防、外交、基础教育、公共卫生、社会治安、公共设施等，为个人或家庭、企业的生产和经营活动创造良好的外部条件，主要目标是实现社会福利最大化。其理财活动是在非市场领域、通过公众选择和集中决策实现的，这种实现手段就是公共财政。所以，公共财政是以政府为主体的经济行为。

### （二）公共财政的分配客体是生产总值

解决了“由谁来分配”的问题，接下来的就是“对什么进行分配”。公共财政的分配客体（对象）是一部分生产总值，也就是说，公共财政是对一部分生产总值进行的分配活动。

**生产总值即国民生产总值**，是指一个国家或地区在一定时期内生产的全部最终产品和服务价值的总和。公共财政通过税收、收费等形式集中一部分生产总值，形成政府财政收入，然后通过财政支出用于各方面，满足社会公共需要。

生产总值由第一、二、三产业共同创造，目前我国政府集中的公共收入主要来自第二产业。随着经济的发展，来自第三产业的公共收入将不断增加。

生产总值的不断增多为财政分配提供了更为广阔的活动领域，也为公共财政发挥更大的作用提供了经济条件。生产总值的增加，政府、企业、个人或家庭的收入也会随着增加，但生产总值在一定时期内总量是既定的，政府与市场的配置份额之间存在着彼此消长的关系，因而就有在生产总值中政府通过财政集中多少为合理的问题，从理论上说，应以社会资源的有效配置为标准。具体地说，可用财政收入占生产总值的比重来衡量财政规模是否合理。

正确地认识公共财政的分配客体，有助于更好地分析公共财政的地位和作用，也有助于更好地使公共财政的分配格局合理化。

### （三）公共财政的分配依据是公共权力

私人部门用于满足私人需要的资金，凭借对生产要素的所有权取得，而公共部门用于满足公共需要的资金，凭借公共权力获得。**公共权力是指由政府及其官员和相关公共部门掌握并行使的，用以处理公共事务、维护公共秩序、增进公共利益的权力。**实际上它是全社会范围内的政治权力，是以全社会成员的共同利益为基础的，国家产生后就表现为国家权力。

从经济学角度来考察，公共权力的运行具有以下特点：一是稀缺性。公众共同组建了政府，而直接行使政府公共权力的却只能是部分人，即存在着公共职位公众所有与部分人代理的矛盾。二是经营性。是指公共权力可以作为一种手段由其行使者对权力的接受者进行经营，使其发生一定的变化运动，从而实现对所掌握资源的最优配置。三是代理性。公共权力来源于公众，公众是公共权力的所有者。在公共权力的运行中，实际上