



中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

财政与金融 基础知识

CAIZHENG YU JINRONG
JICHU ZHISHI
第2版

主编 徐景泰
胡乐亭

@
KUAIJI



中国财政经济出版社



教育部“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

教育部“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

财政与金融 基础知识

（第二版）

（第二版）

（第二版）

主编 陈雨露
副主编 王健



（第二版）

中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

财政与金融 基础知识 (第2版)

主 编 徐景泰 胡乐亭
责任主审 曹 冈
审 稿 吴晶妹 谢太峰

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融基础知识/徐景泰, 胡乐亭主编. —2 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.7

中等职业教育国家规划教材

ISBN 978-7-5005-5540-7

I. 财… II. ①徐…②胡… III. 财政金融-专业学校-教材 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 080093 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: jiaoyu@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行电话: 010-88190616/54 88190655 (FAX)

三河市新世纪印务有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 11.75 印张 280 000 字

2007 年 8 月第 2 版 2007 年 8 月河北第 1 次印刷

定价: 15.00 元

ISBN 978-7-5005-5540-7/F·4895

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中等职业教育国家规划教材

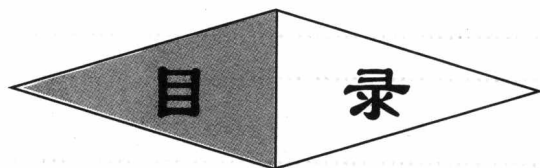
出版说明

为了贯彻《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》精神，落实《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中提出的职业教育课程改革和教材建设规划，根据教育部关于《中等职业教育国家规划教材申报、立项及管理意见》（教职成〔2001〕1 号）的精神，我们组织力量对实现中等职业教育培养目标和保证基本教学规格起保障作用的德育课程、文化基础课程、专业技术基础课程和 80 个重点建设专业主干课程的教材进行了规划和编写，从 2001 年秋季开学起，国家规划教材将陆续提供给各类中等职业学校选用。

国家规划教材是根据教育部最新颁布的德育课程、文化基础课程、专业技术基础课程和 80 个重点建设专业主干课程的教学大纲（课程教学基本要求）编写，并经全国中等职业教育教材审定委员会审定。新教材全面贯彻素质教育思想，从社会发展对高素质劳动者和中初级专门人才需要的实际出发，注重对学生的创新精神和实践能力的培养。新教材在理论体系、组织结构和阐述方法等方面均作了一些新的尝试。新教材实行一纲多本，努力为教材选用提供比较和选择，满足不同学制、不同专业和不同办学条件的教学需要。

希望各地、各部门积极推广和选用国家规划教材，并在使用过程中，注意总结经验，及时提出修改意见和建议，使之不断完善和提高。

教育部职业教育与成人教育司



第一章 财政概述	(1)
第一节 市场与政府.....	(1)
第二节 财政的概念.....	(8)
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.....	(17)
第二节 购买性支出.....	(19)
第三节 转移性支出.....	(25)
第三章 财政收入	(34)
第一节 财政收入概述.....	(34)
第二节 税收收入.....	(37)
第三节 政府非税收入.....	(43)
第四节 国债.....	(45)
第四章 政府预算	(52)
第一节 政府预算概述.....	(52)
第二节 政府预算程序.....	(57)
第三节 我国的国库制度.....	(62)
第四节 政府预算管理体制.....	(63)
第五章 金融概述	(69)
第一节 金融的概念.....	(69)
第二节 货币.....	(71)
第三节 信用.....	(79)
第四节 利息.....	(82)
第五节 金融机构体系.....	(88)

第六章 银行	(97)
第一节 中央银行	(97)
第二节 商业银行	(100)
第三节 政策性银行	(112)
第七章 保险	(115)
第一节 保险概述	(115)
第二节 保险合同	(118)
第三节 保险主要险种	(123)
第八章 金融市场	(129)
第一节 金融市场概述	(129)
第二节 金融工具	(133)
第三节 货币市场	(138)
第四节 资本市场	(140)
第五节 黄金外汇市场	(144)
第九章 国际金融	(147)
第一节 国际收支	(147)
第二节 外汇	(151)
第三节 国际信用	(155)
第四节 国际金融机构	(158)
第十章 财政政策与货币政策	(162)
第一节 财政政策	(162)
第二节 货币政策	(168)
第三节 财政政策与货币政策的协调配合	(172)
后 记	(179)

第一章

财政概述



学习目标

通过本章学习,要求了解市场经济的特征、市场缺陷的表现及政府职能,了解市场与政府的关系,市场经济体制下资源配置的方式;理解财政与市场经济的内在联系,明确财政是一种政府的经济行为;掌握财政的概念及财政的特征,掌握市场经济条件下财政的三大职能。

本章重点是财政的概念、特征及市场经济条件下财政的职能。

第一节 市场与政府

在现实生活中,我们每个人都与财政有着各种各样的联系,通过各种方式、各种渠道与财政“打交道”,即从我们每个人的衣食住行到国家的政治活动和经济建设,时时处处都存在着财政现象。例如,城市的交通、通信、供水、供气、供暖、排水、排污、防风、净化环境、公园、博物馆、图书馆、国家的安全、良好的社会秩序等公共设施与公共服务,这些都是政府提供的。就家庭和居民个人而言,生老病死都和财政密切相关,人们要接受教育,需要有幼儿园、小学、中学、大学;人们要拥有健康的身体,需要有医院、防疫等部门;人们丧失了劳动能力以后,需要享受养老保险;低收入家庭需享受基本生活保障等等,这一切也主要通过政府来提供。另一方面,工商企业、以及达到一定收入标准的居民要依法向国家纳税,等等,这就是我们常见的财政现象。

一、市场经济的基本特征

(一) 市场经济的概念

市场经济是在社会化生产条件下,各经济单位和个人依据一定的市场规则,通过市场运行机制进行资源配置的一种经济体制。

市场经济与商品经济是密切联系在一起的,市场经济属于商品经济的范畴,是商品经济发

展的必然产物；而商品经济是市场经济的基础。随着社会的高度发展，自然经济被商品经济所取代，社会经济联系日趋频繁，市场范围急剧扩大，当一切商品和生产要素的交换都通过市场受价值规律调节，市场机制成为资源配置的基本调节机制时，商品经济就表现为市场经济。

（二）市场经济的特征

市场经济是通过市场供给和需求配置资源的经济。运作规范、有效的市场经济体制具有以下基本特征：

1. 市场成为经济运行和资源配置的主要方式。一切经济活动都直接、间接处于市场关系下，各种商品、生产要素都需通过市场交易，市场机制成为推动生产要素流动和促进资源优化配置的基本运行机制。

2. 具有明确的产权关系和独立的利益主体。产权明晰化，就是指产权要有一个明确的归属，商品关系、市场关系实质上就是不同市场主体之间所有权的平等交换关系。只有在所有权得到明确界定的基础上，企业才能以拥有独立利益的经济主体的身份参与市场活动，自主决策，公平竞争。

3. 完善的市场体系，是市场经济的基本构成要素。它要求市场经济的运行必须建立在包括商品市场、资本市场、劳动力市场、土地房地产市场、技术市场等要素市场在内的完整的市场体系基础之上，否则，市场机制就无法实现配置社会资源的功能。

4. 竞争的平等化。竞争是市场经济有效性的最根本保证。有效的市场竞争主要包括：一是竞争必须公平，所有的市场参与者在市场竞争中机会和地位是平等的；二是竞争必须相对充分；三是竞争必须有序。市场机制正是通过优胜劣汰的竞争，迫使竞争的各方设法提高对资源的利用效率，从而达到社会效益的最大化。

5. 经济活动的法治化。市场经济是竞争经济，而竞争离不开规则，离不开法治。规范的法治环境，是市场主体的独立性、市场竞争的有效性、政府行为的规范性和市场秩序的有序性的根本保证。即现代市场经济是法治经济。

（三）市场运行机制

市场运行机制是指通过市场价格波动、市场主体之间的利益竞争、市场供求关系的变化来调节经济运行的机制。它主要包括供求机制、价格机制、竞争机制和风险机制。简而言之，市场运行机制就是依靠价格、供求、竞争等市场要素的相互作用，自动调节企业的生产经营活动，实现社会经济的按比例协调发展。

1. 价格机制

价格机制是商品的供给与需求同价格的相互制约作用。供求的变化，引起价格变动；价格的变动又会引起供求的变化。正是在这种联系和变动中，供求趋向一致，价格与价值趋向一致。价格机制是市场机制的核心。

对于生产者来说，价格机制传递着调整生产方向和生产规模的信号。任何一种商品价格的变动，都会影响到整个价格体系的变化，从而引导社会劳动和社会资金的流向。对于消费者来说，价格机制传递着改变需求方向和需求规模的信号。价格水平的涨落，影响消费者的购买行为和结构，从而影响消费者的需求规模。

2. 供求机制

供求机制是商品、资本、劳动力的供求之间的内在联系和作用机制。在一定的市场需求条件下，市场供给总量是由整个社会生产能力决定的，社会需求是消费者愿意购买并有支付

能力的需求。当某一种商品需求大于供给时,这个商品的价格就会上升,刺激生产者增加产量,以获取利润,一旦产量增加之后,市场价格又会趋于下跌;相反,如果一种商品供给大于需求,价格就会下跌,生产者会减少产量,以避免亏损,产量下降,商品的市场价格就会上升。供求双方相互矛盾、相互作用,使供求趋于均衡。

3. 竞争机制

竞争机制是指市场行为主体之间为获取经济利益最大化而进行的斗争。竞争是商品经济的本质属性,竞争机制正是通过优胜劣汰,影响商品生产者的切身利益,从而促进商品经济的有效运行,促进生产要素的流动,这样有利于资源的优化配置和生产效率的不断提高。竞争机制可以促进社会供求平衡,因为生产者都必须关心市场动向,掌握市场信息,根据市场需求配置企业资源,这种以需求为导向的生产,有利于实现市场供求平衡。

4. 风险机制

风险机制是市场活动同盈利、亏损和破产之间的相互联系和作用的机制。在市场经济条件下,任何一个微观经济主体都面临着盈利、亏损、破产等多种可能性,都必须承担相应的风险。风险机制以盈利的诱力和破产的压力作用于企业,从而鞭策企业注重经营,改进技术,加强管理,增强企业活力。

(四) 社会主义市场经济体制

中国共产党十四大明确提出了在我国建立社会主义市场经济体制。社会主义市场经济体制是社会主义制度与市场机制结合的一种经济运行方式,这种方式既有市场经济作为资源配置方式的一般属性,又有受社会主义制度制约的特殊属性。社会主义市场经济就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化;通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效益较好的环节中去,实现优胜劣汰。社会主义市场经济具有以下特征:

1. 在所有制结构上,以公有制为主体,多种所有制经济共同发展。
2. 在分配制度上,实行以按劳分配为主体,多种分配方式并存的制度,把按劳分配和按生产要素分配结合起来,坚持效率优先,兼顾公平。
3. 在宏观调控上,把人民的眼前利益与长远利益、局部利益与全局利益结合起来,保证市场经济朝着健康的方向发展。

二、市场缺陷

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。在市场经济体制下,对社会资源的配置侧重市场配置方式。市场对社会资源的配置是通过市场机制来实现的,在价格机制、供求机制、竞争机制、风险机制的共同作用下,社会资源流入经济效益高的部门,实现社会经济效益的最大化,但市场机制不是万能的,它在许多方面存在缺陷,而市场缺陷只有通过政府来弥补。市场缺陷表现在以下几方面:

(一) 市场不能提供公共产品

1. 公共产品的含义

公共产品是指可供社会成员共同消费的产品,即满足社会公共需要的产品。这些产品在每一社会成员消费时不会导致其他社会成员对该产品消费的减少。因此,这类产品可同时为众多社会成员享用,但产品的成本和效用却不因消费者人数的变化而改变。最典型的公共产

品有国防、治安、气象预报等,公共产品是和私人产品对应的,私人产品是满足个人需要的,通过市场供给;而公共产品是满足社会公共需要的,在社会经济生活中,公共产品不能由市场来提供,只能通过政府财政支出来保障。

2. 公共产品的特征

纯公共产品具有两个特征:一是非排他性,二是非竞争性。

(1) 非排他性。非排他性也称为消费上的非排斥性,是指这类产品在技术上不易排斥众多的受益者的消费。也就是说,当某人消费这类产品时,他无法排斥其他人也同时消费这类产品。在国家法律制度的许可范围内,人人可以享受因公共产品的提供带来的任何利益。例如每个公民都可以无差别地受益于国防所提供的安全保障,每个人都可以从天气预报得到气象信息。当一个人享受城市优美环境所带来的身心健康的利益时,并不排斥他人也享受优美环境带来的利益。

(2) 非竞争性。非竞争性是指公共产品可以提供给任何人消费,每一消费者的消费并不影响其他消费者的利益,这种消费无须通过竞争来实现,因此,公共产品的边际成本为零,即每增加一个公共产品的消费者,政府并不需要相应增加一定的成本投入。同时,由于公共产品的消费是共同消费,每个消费者的消费都不会影响他人消费的数量与质量。如国家在国防、治安、环境保护、气象预报等方面提供的服务不会因为增加消费者而影响全社会国民的利益。又如公共电视台的节目对任何人都是开放的,它不会因为电视机的增加而使那些原来可以收视到的人变得收视不到,或者变得影像模糊。因此,这类产品的消费不具有竞争性;当某一灯塔建成投入使用后,无论是一艘船,还是一百艘船经过,其产生的效果都是相同的,也就是说,每增加一个消费者并没有引起总成本的增加,因而边际成本为零。

公共产品的非排他性和非竞争性使公共产品的提供不可能像私人产品那样通过市场竞争来实现。同时,这种能为任何人享用的公共产品必然难以给提供者带来直接的经济利益,因此,公共产品的提供是任何私人企业都不能接受的。然而从整个社会角度看,公共产品是社会稳定与发展及国民福利增长的需要,因此,公共产品只能通过政府的作用由公共部门来提供。

3. 公共产品的分类

按照公共产品是否完全具备非排他性和非竞争性这两个基本特征为标准来划分,可将公共产品分为纯公共产品和准公共产品。

(1) 纯公共产品。纯公共产品是指完全具备非排他性和非竞争性的社会产品。如国防、社会治安、外交、行政管理、立法、司法、环保等都属于这类产品。

(2) 准公共产品。准公共产品也称“混合产品”,是指只具备上述两个特征中的一个,而另一个特征则表现不充分的社会产品,是介于纯公共产品和私人产品之间的公共产品,它既具有公共产品的特征,又具有私人产品的特征,较为典型的准公共产品是具有拥挤性的公共产品。即指那些随消费者人数的增加而产生拥挤,进而会减少每个消费者可以享用的公共产品的利益。例如,政府建设一条公路,人人都可以使用,在一定范围内,公路上增加一些车辆或行人不会增加公路的边际成本,但当车辆和行人增加到造成公路十分拥挤时,为保证公路的正常运行就必须追加投入,或政府不得不对这种拥挤的公共产品消费进行一定的限制,通过收费来限制或改善公路的拥挤状况。在这里,公路的使用有了一定的排他性和竞争性,它不再是典型的公共产品,而是一种准公共产品。还有一些产品不具有明显的消费上的非排他性和非竞争性,但是具有明显的效益外溢性,如高等教育,由于大学容纳的学生人数

有限,所以高等教育不具有消费的非排他性和非竞争性。但高等教育既可以提高受教育者自身的素质,增强其未来的收入能力,用时又为国家培养有用的人才,提高全民族的素质,使整个社会受益,所以,高等教育属于准公共产品。在通常情况下,准公共产品或由政府提供,或通过政府的必要补贴让私人部门提供。

4. 公共产品与公共需要的关系

公共需要是社会公众在生产、生活中的共同需要。包括行政、国防、文化教育、卫生保健、生态环境保护的需要,以及基础设施、基础产品的投资等。政府公共部门提供公共产品的最终目的是满足社会公共需要。

(二) 外部效应

完全竞争市场要求成本和效益内在化,商品生产者要负担全部成本,同时全部收益归生产者所有。外部效应是指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,给其他社会成员带来的影响。它分为外部正效应和外部负效应两种情况:

1. 外部正效应

外部正效应又称外部收益,它说明的是私人部门从事某项经济活动对其他人带来利益的现象,即商品生产者的内部效益远远低于社会效益的现象。如上游水库下游可以受益;长江上游植树造林,长江下游可以受益。生产者的成本大于收益,利益外溢,得不到应有的效益补偿。

2. 外部负效应

外部负效应又称外部成本,它说明的是私人部门从事某项经济活动对其他人带来损失的现象,即商品生产者的生产成本大大低于社会成本的现象。如造纸、化工等污染企业的“三废”不作任何处理的直接对外排放,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;卷烟厂生产的香烟会给消费者的身体健康带来一定危害,增加个人或社会的医疗开支,但卷烟厂并不需要负担这笔费用,这是负的外部效应。即生产者的成本小于收益,受损者得不到损失补偿。因而市场竞争就不可能形成理想效率配置。

外部效应典型的例子是公共产品,因为公共产品的效益是外在化的。要消除外部效应,必须实现外部成本(收益)的内在化,而市场经济本身是无能为力的,只有政府的介入,才能克服外部效应的缺陷。

(三) 垄断

垄断是指一个或少数企业独占生产和市场,即生产集中于一个或少数企业,市场价格及生产量也由一个或少数企业所控制。市场效率是以完全自由竞争为前提的,而垄断的出现意味着产品的价格和利润水平不是取决于市场供求、竞争关系,而是通过垄断价格来获取超额利润,这样市场效率也就丧失了。为了对付垄断,政府可以向垄断企业征收超额税收;实行公共管制,如公共定价等;制定反垄断的法律法规等。

(四) 信息不对称

市场有效运行的一个前提条件是所有当事人都具有充分信息。但现实生活中往往出现这样一种情况,当事人的一方具有较多的信息,而另一方则信息较少,这种情形就称为信息不对称。信息多的一方可以利用对方的无知而导致效率的损失。例如,生产者由于专门从事一种(类)产品的生产和销售,因此他清楚地知道生产这一产品的成本是多少,使用了怎样的原材料,产品的质量如何,市场行情怎样等,而消费者一般不具备产品的专业知识,消费者

在购买时能观察到的只是产品的外观,但对其内在质量却知之甚少。与生产者相比,他们对产品市场行情的了解也很肤浅,由于私人生产者以自身利益为行为目标,他就会利用这种信息不对称在生产和交易过程中偷工减料,以次充好,假冒伪劣,短斤缺两,乱开价等,这样就会造成效率损失。典型的信息不对称是生产和销售假冒产品,假冒产品给人们提供的是虚假信息,因而引起了消费误导。虚假的产品也是信息不对称的例子。由于信息不对称是一个社会问题,是市场经济本身无法克服的,因此,政府应提供充分的信息,并通过一些公共管制(如信息、质量、资格管制)的办法,来弥补市场缺陷。这是政府的一种社会性服务,属于公共服务的范围。

(五) 收入分配不公

社会产品生产出来以后要在社会成员之间进行分配,在市场经济中分配主要由市场机制来完成。市场机制给予人们的报酬是以“生产能力”和“贡献”为标准的,生产能力不同,贡献不同,其收入也不一样;私有财产制度使有产者收入多于无产者;垄断的存在和社会不均等等各种因素,都必然造成贫富差距,造成收入分配的不公平。即市场经济是不可能兼顾社会公平的。社会成员的收入差距过大,会给社会带来不稳定因素,最终会影响市场经济的稳定发展。因此,就需要政府干预,通过政府与市场的有效配合,保证公平分配。

(六) 宏观经济失衡

在市场经济条件下,生产和消费主要是由市场机制来自发调节。由于市场机制自发调节的盲目性,自发的过度竞争不可避免地造成失业、通货膨胀和经济波动等,社会总供给和社会总需求之间就不一定能够达到最佳的平衡,国民经济就可能发生周期性的波动与失衡,从而出现失业、通货膨胀等问题。这种宏观经济的失衡会给生产者和消费者带来一定的损失,社会的经济发展也会受到不利的影响和干扰。为了实现经济的均衡增长,政府必须干预经济。

三、政府职能

(一) 政府的概念

国家与政府是两个互为联系的概念,国家是由居民、政府和领土组成的有机实体,而政府仅仅是组成国家的三大要素之一。政府是指在一国范围内,由一定阶级占统治地位的公共事务管理机关。即政府是社会的公共权力机关,也就是说,政府握有公共权力,管理着社会公共事务。

(二) 政府职能

政府职能是指政府在经济和社会生活中固有的功能。它包括政治职能、经济职能和社会职能。

1. 政治职能

政治职能也称为主权职能,它包括两方面内容:一是对外的政治职能,主要是维护国家主权和保护领土完整,这就要求建立国防和外交。二是对内的政治职能,主要是维护国内正常的生产与生活秩序,这就要求建立必要的立法、司法与行政管理机构。

2. 经济职能

政府的经济职能是现代政府的重要职能。在奴隶社会、封建社会、自由资本主义社会,政府除了保护私有产权、适当建设一些公共工程之外,几乎是没有什么好做的。随着经济的

发展和公共事务的发展,社会矛盾越来越多,出现了许多企业无法解决、需要政府来协调和解决的事务,从而促使政府从传统的不干预经济,转为经济的干预者和调节者。政府的经济职能是从弥补市场缺陷的角度提出来的,以资源配置、收入再分配、稳定经济为中心来展开的,包括经济行政事务管理的职能,如确立正常经济秩序、制定各种有利于公平竞争的经济法律或法规并组织实施、确立产权制度、限制垄断、制定产业政策和技术政策等;宏观调控职能,如从事基础设施建设、政府直接向公共工程投资、对经济周期实施调控等。

3. 社会职能

政府的社会职能是指管理社会公共事务,提供公共服务方面的功能。它包括城市规划、城市公共设施建设和管理、人们的身体健康和卫生方面、就业和社会保障方面、环境保护、支持文化、科学、教育、体育的发展等。

四、市场与政府的关系

由于市场固有的缺陷,市场运行的结果将会偏离资源配置与收入分配的理想状态,要弥补市场缺陷只能依靠政府的活动。政府虽然不创造社会产品,但却提供公共产品,获取和消费这种公共产品是人们的一种公共需要。因此在现代市场经济条件下,政府与市场之间不是替代关系,而是互补关系。

财政是以政府为主体的分配,现实中表现为政府的收支活动,财政通过收支形式为政府各公共部门供给公共产品、弥补市场缺陷、实现政府职能提供财力,满足社会公共需要,并有效使用资金。满足社会公共需要是政府活动的目的,而弥补市场缺陷是政府活动的基础。

议一议:政府应该干什么?

知识链接: 1-1

中国教育部官员:今年1.5亿农村娃上学不用交钱

据教育部教育发展研究中心基础室副主任汪明介绍,从2006年春季学期开始,免除农村义务教育阶段中小学生学杂费工作率先在西部地区启动。该项政策实施一年来已经使近5000万名农村中小学生直接受益。

从今年起,中国农村中小学生全部免收学杂费,此举将惠及近1.5亿名农村娃。免除学杂费后,平均每个小学生年减负140元,初中生年减负180元,贫困寄宿生可减负500元。

“十一五”期间,中央与地方各级财政将累计新增农村义务教育经费约2182亿元,其中中央新增1254亿元、地方新增928亿元,农村义务教育经费保障水平将得到全面提高。

资料来源:中国新闻网2007年01月02日

思考:1.义务教育阶段为什么要全部免收学杂费?为什么要对贫困家庭的学生免收书本费以及对贫困寄宿生给予补助?

2.政府在义务教育阶段应该做什么?

知识链接: 1-2

北京公交新政解“首堵”困境 六成居民认为有效

从2007年1月1日起,北京取消月票,代之以低廉的统一票价。市民可在400余条公交

线享受四折优惠,而学生则优惠到二折。这是北京公交改革一个新的开始。“上车刷卡只要四毛钱,太划算了。”在阜城门交通卡销售点,排队买卡的张女士兴奋地说。在张女士的记忆中,1999年北京公交车起价从五角涨到一元,“而这次调价把票价降得比以前还低。”“既然公交车运载的人数多,它就应该享受更多的道路资源,得到政府财政充足的滋养,享受更多的特权。”在政府部门工作的马女士说话时免不了官方文件的口吻。她说,办公室的同事们近来都在议论市政府对公共交通重点倾斜的举措,仅公交打折一项财政补贴就高达13亿元,这在以往是难以想像的。

据统计,北京城市干道平均车速比10年前降低约50%,市区主要路口中,严重阻塞的达60%,尤其是在上下班时段,北京的几大主干道似乎没有畅通无阻过。北京市交通委的一位负责人称,北京近几年每年汽车增加15%左右,而道路增加只有5%,道路建设远远落后于汽车的增长速度。

据悉,为了力促公交优先,北京市财政今年将安排116.7亿元支持优化公共交通及轨道交通投资,同时为使公共交通成为市民出行的主要方式,还将继续投资1000多亿元用于路网建设、客运枢纽、交通管理等方面的改善。令不少市民开心的是,公交车开到了偏僻的社区,路线惠及北京周边百余个小区。

一份最新调查显示,约六成的居民认为此次公交改革将有效缓解交通拥堵,近八成的受访居民表示改革后更方便出行,并表示将增加乘坐公交车出行的次数。公交新政出台,百姓首先受惠。市民这样形容,“坐公交又回到了‘毛票’时代。”

资料来源:中国新闻网 2007年01月13日

- 思考: 1. 公共交通属于私人产品,还是公共产品? 属于准公共产品,还是纯公共产品?
2. 政府应该为公共交通投入资金吗?

第二节 财政的概念

一、财政是一种政府的经济行为

财政是一种经济行为,这种经济行为的主体是政府。财政属于经济范畴,又属于历史范畴,是人类社会发展到一定阶段的产物。财政是伴随着国家的产生而产生的。人类社会随着社会生产力的不断提高,出现私有财产,社会分裂为阶级才产生了国家。国家产生后,为维护其存在和履行其职能,就需要消耗一定的物质资料,但国家本身不从事物质资料的生产,它所需要的物质资料只能从物质生产领域取得。国家要取得所需要的物质资料只能依靠国家的公共权力强制地、无偿地取得,满足其各方面的需要。这种凭借政治权力进行的分配,就是财政。马克思、恩格斯对财政与国家的关系都有明确的论证:“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。”^①“赋税是政府机器的经济基础。”^② 财政产生以后经历了自

^① 《马克思恩格斯全集》,第21卷,195页,人民出版社,北京,1965。

^② 《马克思恩格斯全集》,第19卷,32页,人民出版社,北京,1963。

然经济社会（奴隶社会、封建社会）时期的财政，这个时期的财政主要是满足实现政府政治职能的需要；后来发展到了市场经济，这个时期的财政除了满足实现政府政治职能的需要以外，还要满足实现政府经济职能和社会职能的需要，即满足社会公共需要，所以，市场经济条件下的财政也被称为“公共财政”。

国家与政府是两个互为联系的概念，国家是由居民、政府和领土组成的有机实体，而政府仅仅是组成国家的三大要素之一。政府是指在一国范围内，由一定阶级占统治地位的公共事务管理机关。财政是为政府实现其职能、管理公共事务提供财力的，因此说财政是政府的经济行为。

二、财政的含义

财政是政府为满足社会公共需要，弥补市场缺陷，以政府为主体对一部分社会产品进行分配的活动，它是一种政府经济活动或政府经济行为。具体地说就是经济行为中的分配行为。对于财政的含义我们可以从以下几方面来理解：

（一）财政分配的目的

财政分配的目的是为了满足不同社会公共需要。社会公共需要是指社会公众在生产、生活和工作中的共同需要，它区别于私人个别需要。就整个社会而言，社会公共需要是为了维持一定社会经济生活，为了维持社会再生产的正常运行，也为了维护市场经济的正常秩序，必须由政府集中执行和组织的社会职能的需要。简言之，财政分配的目的在于解决社会公共需要中必须且只能由国家政府集中解决的事务。如社会安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等事务。

（二）财政分配的主体

财政分配的主体是政府。这包括两层意思：

1. 财政分配必须依托政府的公共权力。财政是一种非市场行为，是一种对收入的再分配。首先，政府是社会公共事务管理机关，政府通过法律、秩序和公共服务，为社会提供了劳务，因而它有权从社会总产品中获得自己的一份收入。但是，政府不直接参与生产活动，因而不可能从国民收入的初次分配中获得收入，而只能依托政府的公共权力通过再分配的方式来获得收入。其次，公共事务在本质上是全体居民共同利益的体现，但这种利益往往是抽象的，如国防、行政管理等，因此，政府无法像市场行为那样按向个人提供的服务来收费，因而只有凭借公共权力，通过税收和行政性收费方式来获得收入。因此，财政活动必须以政府为依托。

2. 政府的存在也离不开财政。政府必须通过税收来筹措财政资金，财政是维持政府存在的物质基础。因此，政府离不开财政。

（三）财政分配的对象

财政分配的对象是社会产品，主要是社会产品中的剩余产品。因为由财政分配所满足的公共需要，虽然也是社会再生产过程的客观需要，但不是企业物质再生产过程的直接需要。这就决定了可供财政分配的社会产品，主要是物质生产过程中劳动者为满足社会公共需要而提供的一部分剩余产品。

（四）财政是个分配范畴

分配范畴是指决定社会产品归谁占有，占有多少，以及如何分配，即解决社会产品在价值量上分割的份额、比例所形成的各种经济关系。财政是个分配范畴，是指财政决定了社会

产品中归政府占有并支配的相应份额。这个基本属性表现为,政府以各种财政收入形式取得一部分社会产品,并通过各类支出项目将其再分配到应由政府承担的公共事务中去。财政的这种收支行为改变了整个社会产品在政府、法人组织和个人之间的占有比例,实质是使政府对一部分社会产品拥有所有权。因此,财政属于社会再生产过程中的分配范畴。

(五) 财政是政府的经济活动

在市场经济条件下,任何一个经济主体无论是企业、政府,还是家庭个人都面临着生存、发展两大问题,财政就是解决政府生存、发展的一种经济活动。因此,财政有两项基本任务:一是通过各种有效手段,提供政府主体生存所必不可少的物质资料;二是为政府主体的发展筹措必要的资金和物资。

三、财政的特征

财政是以政府为主体的经济活动,与其他经济活动相比较,它具有政府主体性、公共性、非营利性、强制性与补偿性、法制性与民主性等特点。

(一) 政府主体性

市场经济条件下存在着政府、企业和个人家庭三大经济主体,与之相适应,就存在着三种理财活动:以企业为主体的理财活动称为企业财务或公司理财;以个人家庭为主体的理财活动称为家计或家政;以政府为主体的理财活动称为财政。前两种理财称为私人理财,政府理财称为公共理财。在财政分配中,政府处于主动的、支配的地位。财政分配的目的、分配的方向、范围、数量等都体现着政府的意志,服从政府的利益,按照政府的需要来进行。

(二) 公共性

财政是在全社会范围内进行的集中性分配,是满足社会公共需要的。由于政府是整个社会的代表,且又是财政分配的主体,所以,财政分配实现的利益集中代表了社会公众的利益。凡涉及到政府对全社会公共需要事务的处理安排,在经济上集中表现为政府对各种财政分配问题的决策与实施。财政的公共性集中表现在两方面:一是财政活动的公共性,在市场经济体制下,财政部门没有自身利益可言,一切活动完全以政府利益为其出发点和归宿点,为政府提供公共产品,满足社会公共需要,弥补市场缺陷,筹措资金并有效使用资金;二是财政资金的公共性,财政资金属于公共财产,只能用于公共用途,即只能用于那些居民、企业想办而无力、办不了的事情上,如国防、治安、公共设施等。因此,财政资金的取得和使用必须按法定程序进行。

(三) 非营利性

非营利性是指财政以满足社会公共需要为己任,追求社会公益目标,不以营利为目的,即财政活动的非营利性。财政活动的非营利性来自于政府的非营利性。政府的活动是不以营利为目的的。政府是代表全体居民共同利益,从事社会公共事务管理的机关,政府存在的意义是保护全体居民的共同利益。政府在管理社会公共事务的过程中会发生各种支出,如行政管理费用、国防费用、公共设施的建设、维护费用等,都通过税收强制方式由社会成员承担了。税收是分摊政府服务成本的主要方式。因此,政府在提供公共服务时就不应当存在营利问题,是一种非营利性的活动。财政活动的非营利性主要表现在:一是财政资金的非资本性,即财政资金不追求资金的增值,而企业资金就要追求资金的增值。财政资金主要是满足政府供给公共产品的需要;二是财政活动的非经营性,这就是说,财政收支活动不能考虑利