

CAIZHENGBU GUIHUA JIAOCAI

QUANGUO ZHONGDENG ZHIYE XUEXIAO CAIJINGLEI JIAOCAI

财政部规划教材

全国中等职业学校财经类教材

胡乐亭/主编

财政基础知识

(第七版)

CAIZHENG JICHU ZHISHI



中国财政经济出版社

财政部规划教材
全国中等职业学校财经类教材

财政基础知识（第七版）

胡乐亭 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政基础知识/胡乐亭主编. —7 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.4

财政部规划教材. 全国中等职业学校财经类教材

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9777 - 3

I. 财… II. 胡… III. 财政学 - 专业学校 - 教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 037394 号

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: 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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 11.75 印张 237 000 字

2007 年 4 月第 7 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 060 定价: 18.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9777 - 3/F·8493

(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，作为全国中等职业学校财经类教材。

本书自1979年出版以来，随着社会政治经济形势的发展变化，为适应教学改革需要，已修订了六次，发行量和覆盖面较大，反映较好。1988年、1992年、1996年财政部三次组织优秀教材评选，该教材连续三次获财政部优秀教材二等奖。

本次修订以邓小平理论、三个代表重要思想和科学发展观为指导，从我国财政工作实践与改革的实际出发，按照财政部教材编审委员会的布署，在2002年4月出版的《财政基础知识》（第六版）的基础上，考虑到中等职业学校财经类已不设财政专业，本教材已成为财经类中等职业学校的通用专业基础课教材的实际情况，对教材进行全面修订，进一步完善教材体系，精练实务内容，强化基础知识，系统基本理论，对教材章、节结构进行了调整完善，使教材体系更加完整，结构更加科学，内容更加新颖，文字更加流畅，初步建立起社会主义公共财政基础知识框架，更适合于中等财经职业学校各专业应用型人才培养的需求。

本书第六版是财政部教材编审委员会“十五”规划统编教材。由胡乐亭教授主编并执笔第一、二、三、九、十章，谷福云副教授执笔第四、五、六章，唐妆枚高级讲师执笔第七、八、十二章，王宏道高级讲师执笔第十一、十三、十四章，胡乐亭总纂定稿。

本次修订，是按照财政部教材编审委员会全国统编教材规划进行的。胡乐亭教授草拟教材修编大纲，经财政部教材编审委员会组织的教材主编会议审定后，组织编写组编写。胡乐亭教授主编并执笔修编第一、二、三、四、十一章，谷福云副教授执笔修编第五、六、七、十二章，张贤基高级讲师修编第八、九、十章，王宏道高级讲师修编第十三、十四、十五章，胡乐亭对全书进行总纂定稿。

我国社会主义市场经济体制正在建立完善中，实践经验在丰富，理论在发展。限于编者的水平，如有不妥之处，恳请广大读者批评指正。

本书编写过程中，受到了财政理论和实际工作者的指导，参考了一些教材、专著和论文，在此谨致谢意。

编者
2007年3月

目 录

第一章 财政概述	(1)
第一节 财政的一般概念	(1)
第二节 公共财政	(3)
第三节 政府与公共财政	(5)
第四节 市场经济与公共财政	(9)
第二章 财政职能	(15)
第一节 财政职能概述	(15)
第二节 资源配置职能	(16)
第三节 收入分配职能	(18)
第四节 宏观调控职能	(20)
第五节 财政监督职能	(22)
第三章 公共产品与外部效应纠正	(26)
第一节 公共产品概述	(26)
第二节 公共产品的提供	(29)
第三节 外部效应的纠正	(31)
第四章 财政原则	(35)
第一节 财政原则概述	(35)
第二节 财政公平原则	(36)
第三节 财政效率原则	(39)
第四节 公平与效率的协调	(42)
第五章 财政支出概述	(44)
第一节 财政支出的含义与分类	(44)
第二节 财政支出规模	(47)
第三节 财政支出结构	(49)
第四节 财政支出效益	(51)

第六章 购买性支出	(54)
第一节 投资性支出	(54)
第二节 社会消费性支出	(59)
第三节 政府采购	(63)
第七章 转移性支出	(67)
第一节 社会保障支出	(67)
第二节 财政补贴支出	(75)
第八章 财政收入概述	(80)
第一节 财政收入构成	(80)
第二节 财政收入形式	(84)
第三节 财政收入规模	(87)
第九章 税收收入	(91)
第一节 税收的含义与特征	(91)
第二节 税收原则与负担	(92)
第三节 税制要素与分类	(96)
第四节 流转税制	(99)
第五节 所得税制	(102)
第六节 资源、财产、行为税制	(104)
第十章 非税收入	(106)
第一节 非税收入概述	(106)
第二节 国有资产收益	(109)
第三节 行政事业性收费	(112)
第十一章 国债	(115)
第一节 国债概述	(115)
第二节 国债分类与结构	(119)
第三节 国家内债管理	(122)
第四节 国家外债管理	(126)
第十二章 财政管理体制	(129)
第一节 财政管理体制概述	(129)
第二节 分税制	(133)
第三节 转移支付制度	(139)
第十三章 政府预算	(144)

第一节 政府预算概述.....	(144)
第二节 政府预算的类型.....	(146)
第三节 政府预算的编制.....	(148)
第四节 政府预算的执行.....	(151)
第五节 政府决算.....	(154)
第六节 国库集中收付.....	(155)
第十四章 国有资产管理	(158)
第一节 国有资产管理概述.....	(158)
第二节 国有资产的基础管理.....	(160)
第三节 国有资产管理体制.....	(162)
第四节 国有资产产权处置与收入.....	(164)
第十五章 财政政策与财政法规	(167)
第一节 财政政策.....	(167)
第二节 财政法规.....	(171)
第三节 财政监督.....	(175)
参考文献	(178)

财政概述

教学目的与要求

明确财政产生的基本条件和历史进程，了解财政在不同历史时期发展的概况，明确财政的一般概念和共同特征，通过分析市场经济体制、市场机制、市场失灵，掌握公共财政的形成及其与市场经济的内在联系。明确中国建立公共财政的必要性、中国公共财政的概念及中国公共财政的特点。

第一节 财政的一般概念

一、财政的一般概念

作为适应国家的物质需要，从社会再生产总体的分配环节中分化独立出来的国家财政，不论处于什么社会制度下，其分配的内容都是围绕实现国家职能来进行的。所以我们把国家财政的一般概念表述为：财政是国家为了实现其职能的需要，以国家为主体对社会产品进行的一种分配和再分配。它具体体现为政府通过收支活动集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足公共需要的经济活动。它是政府配置资源和调控社会经济运行的重要手段，必然代表国家根本利益，体现有利于代表国家的统治阶级根本利益的分配关系。

纵观财政产生和发展的历史，虽然不同社会制度下财政的社会属性不同，国家财政所体现的分配关系的性质不同，其分配的范围、内容、形式也不尽相同，但是，财政毕竟都与国家有着密切的联系，是随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展，随着国家的存在而存在，当然也会随着国家的消亡而消亡。国家是财政存在发展的前提，财政是国家存在发展的经济条件。没有国家就不需要供养国家的财政分配；没有财政，国家职能的履行就没有物质保证，国家也难以维持。所以说，财政与国家是共生、共存、共发展的两个历史范畴，国家是历史的政治范畴，财政是历史的经济范畴，二者相辅相成。

财政

是国家为了实现其职能的需要，以国家为主体对社会产品进行的一种分配和再分配。

二、财政的一般特征

不论何种社会制度下，国家财政均具有以下基本特征：

（一）财政分配的政府主体性

财政属于分配范围，但不是一般的分配。它是适应国家实现其职能的需要，从社会再生产分配环节中分化独立出来的一种政府的分配行为。一切国家的财政分配活动，不论是凭借国家政治权力进行的分配，还是国家以生产资料所有者身份进行的分配，都是围绕实现国家的职能来进行的。在这里，国家成了分配的主宰者，财政分配的目的、分配的方向、分配的范围、分配的结构、分配的数量、分配的时间等，都必须体现政府的意志，按照政府的需要来进行。所以，以国家为主体的分配，是不同类型、不同性质的国家财政的一个共同特征。

（二）财政分配的强制性

财政分配的强制性，一般是指财政作为一种以国家为主体的分配，具体表现为由国家以法律、条例、制度规定强制施行，无条件地分配，是所有权的单方面转移，只要符合国家法制规定，企业、经济组织和个人都必须履行依法缴纳的义务，否则，要受到法律的制裁。在社会主义条件下国家是国有经济单位生产资料的所有者，国家不论凭借政治权力，还是依靠产权所有进行分配，都要采取法制形式，即用法制形式把国家与国有企业的分配关系确定下来。从这个意义上讲，国家对国有经济单位的生产经营成果进行的分配，也带有一定的强制性。可见，强制性是国家财政的特征之一。

（三）财政分配的无偿性

财政分配的无偿性，一般指财政分配是一种财富单方面的转移，不再直接返还缴纳的单位和个人，在政府分配的过程中和另一方之间并不构成某种借贷关系或交换关系。至于单位或个人以不同形式受益于国家财政，得到财政分配的资金或实物并不是具体偿还缴纳的财政收入，而是国家按照各方面的需要，统一进行再分配转移支付的结果。从总体上讲，无偿性也是财政分配的一个重要特征。至于国债等财政性信用分配，只是财政对于信用方式的一种灵活运用，国家仍然要凭借无偿性分配来还本付息。

（四）财政配置资源的集中性

优化资源配置，合理有效地利用社会有限的资源，是古今中外一切国家都十分重视的课题。在市场经济条件下，政府资源配置的方式，历来在社会资源配置中占有重要地位，财政通常又是国家资源配置的主要手段。但不论在什么社会形态的国家中，财政资源配置都是由政府从全局出发，保证国家公共需要，统一集中进行的，财政配置资源的集中性是财政的一个重要特征。

（五）财政调控的宏观性

财政资源配置主要是满足全社会的公共需要，是在全社会范围内进行的，这就决定了财政调控也应着眼于国家全局、社会领域，是政府对社会经济进行宏观调控的重要组成部分。尽管在不同国家、不同社会经济条件下，财政对社会经济调控的内容、范围、力度、地位不同，但是财政对社会经济运行的调控都是按政

府的意志、依据政策法律进行的,属于宏观调控范围,所以财政调控具有宏观性特征。

■ 第二节 公共财政

一、公共财政的含义

公共财政是指政府为提供公共服务,满足社会公共需要,对社会经济运行进行宏观调控,弥补市场失灵,筹集分配一部分经济资源,为社会提供公共产品的经济行为。这是适应市场经济的产生、发展而形成的一种财政类型,是体现市场经济体制要求的一种财政模式。

二、中国建立公共财政的必要性

(一) 适应社会主义市场经济体制的要求

1993年11月14日,在党的十四届三中全会决定中,对社会主义市场经济体制的目标模式作了明确的界定,即建立社会主义市场经济体制,就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。这一目标模式的含义有三点:一是我国的市场经济体制是同我国的基本经济制度联系在一起的,它反映了我国市场经济的基本性质、特征和经济运行总体方向;二是我国的市场经济是以市场为中心,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,把资源配置到效率高、效益好的环节中去,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用;三是我国的市场经济是在国家宏观调控下运行的,这里讲的国家宏观调控不仅是要弥补“市场失灵”和纠正市场自发性造成的弊端,同时要保持经济总量平衡,抑制通货膨胀,促进重大经济结构优化,实现经济持续、稳定、健康发展。

政府的宏观调控也要顺应市场经济运行规律,有利于市场机制作用的充分发挥。这就要求建立以间接手段为主的宏观调控体系,运用财政、金融、计划的协调配合,实现资源优化配置,保证市场经济健康有序地发展。可见,政府的宏观调控是市场机制有效运行的重要条件,在市场经济运行中,政府调控与市场调节优势互补、不可替代。但是在社会主义市场经济体制下,经济运行的调节也应以市场机制为主,这就决定了我国财政模式的选择,必然是与社会主义市场经济体制相适应的公共财政。

(二) 政府职能转变的要求

党的十四届三中全会对政府管理经济的职能作了明确界定,主要是在制定和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境的同时,要培育市场体系、监督市场运行和维护平等竞争,调节社会资源和组织社会保障,控制人口增长,保护自然资源和生态环境,管理国有资产和监督国有资产经营,实现国家的经济和社会发展目标。社会主义市场经济体制下的政府经济职能是:宏

宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理，它客观上要求财政转变为适应市场经济体制要求的公共财政。

（三）财政自身发展的要求

自1979年底党的十一届三中全会以后的二十多年来，财政率先改革，从发展社会主义市场经济、适应政府职能转变要求的大局出发，进行财政模式的转换，逐步建立起有中国特色的公共财政体制。在社会主义市场经济发育过程中，能由市场解决的事情，财政要让位，凡应由财政承担的公共需要，财政要到位。这就是说，正确处理财政与市场的关系，凡是应由市场调节的事由市场去做，凡市场不能做或做不好的事，财政要进入并调节好，要在财政改革的进程中使公共财政逐步完善。

三、中国公共财政在市场经济中的地位

中国基本国情是人口众多、生产力水平低、经济发展不平衡，属于发展中国家。同时，我国社会主义初级阶段的基本国情也决定了我国长期要以经济建设为中心，政府的经济职能显然较之其他市场经济国家更强化一些，对市场经济运行的宏观调控面更广些，力度更大些。这就决定了公共财政作为政府配置资源和宏观调控的主要手段，在社会主义市场经济中的地位更为显著。

1. 公共财政在政府配置社会资源中的地位和作用更重要。它是政府弥补市场失灵，进行资源配置，保证实现社会资源配置优化目标的基本形式。公共财政资源配置在社会资源配置中的重要地位和作用，是由社会主义市场经济体制决定的。

2. 公共财政在政府对市场经济进行宏观调控中居于主导地位。在社会主义市场经济体制下，政府管理经济的方式有两种：一是通过制定经济总体发展战略，运用财政、货币、收入分配和外贸政策手段，引导调节国家经济正常运行；二是依据政权力量，通过法律法规形式制定多种经济运行规则，并进行必要的监督、检查，以维护社会经济运行秩序，保护公平竞争，促进经济发展，公共财政在政府宏观调控体系中处于主导地位。

四、中国公共财政的特点

世界上实行市场经济体制的国家，由于各自的社会制度不同，国情不同，财政赖以存在的经济基础也不同，各国公共财政也各有特点。我国公共财政的特殊性主要有以下几方面：

（一）以社会主义基本经济制度为基础

中国社会主义初级阶段的基本经济制度是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展。与社会主义市场经济相适应的公共财政，自然是建立在这一基本经济制度基础上的。公有制经济为主体，决定了社会主义生产关系的性质，适应社会化大生产的要求，代表社会主义发展方向；非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。社会主义市场经济这种以公有制为主体的多元所有制结构，与私有制为主体的多种经济组织形式的所有制结构，反映着根本不同的经济关系。这

就决定了与社会主义基本经济体制相结合的、中国公共财政的社会主义性质，是有中国特色的社会主义公共财政。

（二）拥有巨额国有资本金

中国的市场经济体制不同于西方国家的市场经济体制，西方国家是在商品生产和商品交换发展到一定阶段，适应社会化大生产的需要而产生并逐步发展起来的；而我国则是在商品生产和商品交换还不够发达的计划经济体制条件下，通过改革转轨逐步建立起来的。在计划经济体制下，有巨额的国有资产分布在国民经济的各个领域，发挥着不同的功能。在建立社会主义市场经济体制的进程中，不可能把全部国有资产纳入公共财政范畴，而只能把为社会安定和经济发展提供外部条件的、分布在社会公用事业、基础产业，资产在运动中具有无偿性、福利性特征的资本金纳入公共财政范畴，对于那些为社会提供财富、增加积累、分布在社会各个产业中，具有经营性、流动性和增值职能的国有资产，都要按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求，实行规范的公司制改革，使其成为适应市场法则的法人实体和竞争主体。国家按投入企业的资本额享有所有者权益，对企业的债务承担有限责任；企业依法自主经营，自负盈亏。政府不直接干预企业，企业也不能不受所有者约束，企业成为真正的市场主体。政府财政管理的职责集中于对国有资产运营的宏观调控，强化并完善国有资本金管理工作，实现国有资产保值增值管理的目标。

（三）具有更强的宏观调控能力

在中国社会主义市场经济体系中，国有经济控制经济命脉，对经济发展起主导作用。国有经济既是财政宏观调控的对象，又是财政实施宏观调控的重要手段，财政可以依靠管理的国有资本金，按照国家对社会经济进行宏观调控的任务和目标，对有限的资源进行合理配置，促进国有经济进行战略性重组，使国有经济更多地进入国民经济命脉行业和关键领域，提高国有资产的质量和效益，优化国民经济结构，促进社会生产力发展。同时，中国是一个发展中的国家，市场体系的完善还有一个较长的过程，加之地域辽阔，地区间社会经济发展很不平衡，需要根据国家的总体经济水平和发展进程，改善地区布局，促进区域经济协调发展，客观上要求财政掌握更多的资源，筹集更多的资金，通过转移支付，从财力上支持加强基础设施和关系国计民生的高科技项目建设，帮助少数民族地区和落后地区的社会经济各项事业的加速发展。这就决定了具有更强的宏观调控能力是我国公共财政的一个重要特点。

■ 第三节 政府与公共财政

一、政府的含义

政府是组织整个国家事务管理的机关。我国各级人民代表大会是立法机关，各级人民检察院和人民法院是司法机关，各级人民政府是行政机关。国务院及各

级政府是行政机关,是整个国家机关体系的核心,是国家借以实现其职能的最重要的机关。

按照马克思主义国家学说,任何政府都有其阶级属性和社会属性。国家是一个维护统治阶级根本利益的工具,又是管理社会公共事务的组织。这就决定了任何国家的政府都具有双重属性:一是阶级性,即政府是统治阶级的最高代表,它要有行政、国防、警察等机关,维护其政治权力,政府是为统治阶级利益服务的;二是社会属性,即政府要管理社会的经济、教育、文化、交通、卫生、社会秩序、环境保护等社会公共事务。政府只有对社会公共事务进行有效的管理,才能巩固和加强政治统治及行政管理。可见,政府一般具有政治职能、社会职能和经济职能。现代市场经济国家的政府,具有宪法赋予的履行政府职能的强制性权力,以保证政府活动的正常进行。

二、政府的地位

(一) 政府是自然资源的配置主体

政府依法负有对自然资源的合理开发、经济利用的任务,当然成为自然资源配置的主体。政府配置自然资源,不是要政府直接经营、开发自然资源。因为市场经济体制决定了市场是资源配置的主要调节者,政府作为自然资源的宏观配置主体,不是排斥市场机制,而是为市场创造优化配置的外部环境,要对自然资源的开发经营进行宏观控制,从整体利益、可持续发展长远利益出发,有节制地开发利用自然资源,使有限的自然资源发挥更大的效用。

(二) 政府是经济运行的主体

政府为了弥补市场在资源配置方面的缺陷,需要对经济运行进行宏观调控,由政府掌握一部分社会资源,通过财政进行合理分配,财政分配的规模、范围、结构都对整个社会经济的运行产生重要影响。政府财政以直接的收支行为改变社会供给和需求,成为经济运行的重要变量。

(三) 政府有权采取行政手段干预经济活动

市场经济运行中,各类市场主体受获取高额利润的利益趋动,往往使一些短平快项目、重复建设项目,以及一些科技含量低、外部负效应大的环境污染项目等发展起来,造成经济结构失衡和社会资源的浪费。政府在一定时期内,采取行政手段干预经济运行,对制衡经济、缓解社会矛盾起到特殊的作用。

(四) 政府塑造社会经济环境

在经济运行中,由多元的利益主体之间及主体内部的相互关系形成的经济运行的主体环境;由社会制度、经济体制、市场状况等外部条件形成的经济运行的客观环境,以及经济运行主体环境与客体环境之间存在着各种各样的矛盾,客观上要求政府按市场经济规律的要求和行使政府职能的需要,对各种矛盾进行协调,从而塑造宽松稳定的良好的经济环境,保证市场经济有序运行。

三、政府的经济职能

政府的经济职能,是指政府管理经济、维护国家经济基础,以各种方式推动

社会经济发展的职责和功能。实际上,政府的经济职能是社会经济体制的表现形式,政府的经济职能决定了政府的规模和政府管理经济的方式。

我国政府在社会主义市场经济体制下的经济职能,概括为进行宏观调控、提供社会服务、管理国有资产和监督经济运行四个方面:

(一) 进行宏观调控

宏观调控的主要任务是:保持经济总量平衡,促进经济稳定增长,实现经济结构优化,推动社会全面进步。

1. 保持总量平衡。总量平衡是关系国民经济全局的重大问题,是宏观经济的基本平衡。总量平衡表现为宏观经济中重大比例关系比例合理,各部门的发展比较协调,发展速度比较快,经济效益比较高,人民生活质量提高快。所以说,保持总量平衡是全社会资源优化配置的需要,是社会经济的持续快速发展的需要。

2. 促进经济稳定增长。经济增长是用国民生产总值表示的一个国家或地区生产的商品和劳务总量的增加。它意味着一国或地区内按人口平均的国民产出的增长,不仅是总量增长,而且是国民产出的持续增长,是建立在技术进步、资本积累和劳动力增长基础上的长期增长的过程。经济增长与经济发展是有区别的。经济增长着眼于国民生产总值的持续稳定增长;经济发展则是注重于经济素质协调的改变。经济增长是促进经济发展的原动力,经济持续稳定增长才能为经济发展提供更多的积累,才能保持经济持续发展。

3. 促进经济结构优化。在市场经济体制下,社会上各生产要素可在各种所有制、各种产业、各地区、各环节之间自由流动,受市场机制的调节,通常会形成比较合理的经济结构。但是,现实经济生活中,存在的经济信息不充分、市场调节机制滞后、经济垄断等现象,使经济结构难以在竞争中自我优化,阻碍了经济结构合理化的进程。加之我国计划经济体制下形成的所有制结构、产业结构、技术结构、企业组织结构不适应市场经济的要求。对经济结构进行调整,实现经济结构优化,就成为我国政府宏观调控的重要任务。

4. 保障充分就业。充分就业既标志着经济繁荣,又体现了社会公平,有利于社会稳定。在社会主义市场经济体制建立的进程中,调整经济结构,出现下岗、失业率上升是可以理解的。它是经济结构调整中,劳动力结构调整的具体表现。但在市场经济正常运行条件下,劳动者就业市场化由竞争机制决定,有利于促进劳动者素质的提高。政府处理好这个问题必须采取正确的政策和得力的措施,对下岗失业人员进行培训组织、协调,指导失业人员重新就业,找到新的岗位,这样有利于在更高的劳动力水平上实现充分就业。

5. 保持国际收支平衡。在经济全球化的进程中,我国政府一方面大胆借鉴吸收人类社会创造的一切文明成果,另一方面充分利用国际国内两种资源、两个市场,在广泛范围内实现资源的合理有效配置。积极参加国际竞争,发挥我国经济的比较优势和后发优势,增强自力更生的能力。努力开拓新的市场,实施多元化市场战略,既开拓发达国家市场,又开拓发展中国家和周边国家地区的市场。同时,利用外资时,保持外债规模的适度,保证国际收支的平衡。

6. 不断改善人民生活,推进和谐社会建设。我国政府对社会经济运行进行

提示:

一般来说,政府具有政治、经济、社会和文化管理职能,它集中反映了政府在国家各个领域活动的范围和基本内容及其地位作用。在政府的各种职能中,经济职能具有重要地位。

宏观调控,把不断改善人民生活、提高生活质量作为一项重要目标,并遵循共同富裕和可持续发展的原则,努力增加城乡居民收入,拓宽消费领域,引导合理消费,扩大服务性消费领域;努力改善人们的居住、卫生、交通、通讯等条件,美化生活环境。同时,政府还要保护资源,如保持水、空气、土地、森林等自然资源 and 生态环境良好状况,实现可持续发展,推进和谐社会建设。

(二) 管理国有资产

广义地讲,国有资产包括所有权属于国家的一切财产。它包括我国境内和境外的属于国家所有的一切财产,即国家按照法律取得的或用多种方式投资在各个领域、各个部门,以及在国外形成的经营性和非经营性的有形、无形资产。狭义的国有资产是指经营性国有资产。

国有资产按其功能不同划分为两部分:一部分属于为社会安定和经济发展提供外部条件的国有资产,如社会公用事业、基础设施等,资产在运动中具有福利性、无偿性等特征,直接为社会提供公共品与劳务,属于公共财政范畴。另一部分是为社会提供财富,增加积累的国有资产,交由资产经营者经营,这部分国有资产属于市场微观经济主体范畴,政府作为国家的代表,行使最终所有权,采取现代市场经济资产经营常用的最终所有权与财产权分离,所有权与经营权分离的形式。国有资产作为社会的一种生产要素,生产要素配置交给市场。这就是说,国有资本与其他形式的资本,或者说国有企业与其他所有制形式的企业,有着都要通过市场环节进行增值的相通点。

对属于市场微观经济主体范畴的经营性国有资产,按照市场规则运行,作为市场微观主体,同样接受政府的宏观调控。政府宏观调控的主要任务是:制定国有资产运营的基本政策和有关法规;衔接与整个国民经济和社会发展规划的关系,并通过编制国有资本金预算来进行计划管理,提高国有资产效益,调节国有资产的流向、保值增值,有目标地扶植国有企业的发展;管理国有资本金,监督国有资产经营和国有资本投资方向,提高国有资产的整体质地,增加国有资产在市场运行中的竞争力,更好地发挥国有经济的主导作用。

(三) 提供公共服务

市场经济体制下,政府要为社会经济的长期稳定、健康发展提供公共服务。一是制定中长期国民经济和社会发展的公共政策,促进社会全面发展。政府要制定环境保护政策、社会保障政策等,并为这些基本社会政策的贯彻实施提供有力的保障。二是制定和维护市场经济运行的一般性公共政策及法律规范,构建市场主体公平竞争、公正交易的政策和法律环境,保证市场的公开、公平和协调。三是制定具体措施,维护社会公平,促进社会稳定和谐。

(四) 监督经济运行

现代市场经济是法制经济。我国实行社会主义市场经济体制,必须加强政府宏观调控的监督体系,制定完善市场经济法制体系,把市场经济纳入法制化轨道,有效地规范市场行为,维护市场秩序,完善约束机制,监督市场活动,维持市场经济的正常运行秩序。

四、公共财政是政府的经济体现

任何社会形态下的国家财政,都是政府的经济行为,是凭借政府的权力进行的经济活动。在市场经济条件下,从根本上讲,财政是政府的经济体现,是政府配置社会资源的主导环节,是政府对经济运行宏观调控的基本手段。政府的经济职能主要体现在财政上。

(一) 公共财政是政府配置资源的主要手段

政府为弥补市场在合理配置资源方面的缺陷,必须掌握一部分社会资源,通过财政进行合理分配,以保证社会资源有效地配置到市场失灵的领域,充分保证社会公共需要,为政府机构的正常运转提供财力保证,使政府的职能顺利实现。公共财政在政府资源配置中的地位和作用是无可替代的。

(二) 公共财政是政府调控市场经济运行的主要支柱

公共财政具体体现政府参与资源配置的客观要求,同时还能用体现国家意志的法律、法规、方针政策等形式,规范财政管理和分配制度,界定企业和个人经济活动的准则,促进社会经济活动的秩序化,并能综合运用包括预算、税收、国债、投资、转移支付等各种经济手段,对经济运行进行宏观调控,调节社会总供求,促进经济结构优化,保障社会公平,推进社会经济协调发展。可见,公共财政在政府调控经济活动中处于主导地位,是政府调控市场经济运行的主要支柱。

提示:

通常情况下,财政、金融、规划是政府宏观调控的三个重要支柱,它们相互协调,紧密配合,共同搞好市场经济运行中的总量平衡,结构优化,周期毁灭。

■ 第四节 市场经济与公共财政

一、市场经济概述

(一) 市场经济的含义

一般来说,市场经济是指适合社会化大生产和市场国际化的需要,主要依靠市场供求、市场价格和竞争机制来配置社会资源,组织和调节社会经济运行的经济形式。

形成市场经济的条件,是各种经济资源能够在统一的国内市场中自由流动,建立起全国统一开放的市场体系,并伸向国际市场,使国内市场与国际市场相互衔接,促进资源的优化配置。

资源是指人们可以掌握、支配、利用的人力、物力、财力以及土地等经济资源。相对社会经济发展对资源的需求来讲,各种经济资源是有限的,即资源是稀缺的。在不同经济形式下总要以不同的手段,把有限的资源配置到社会的各个部门和产品中去,以取得最佳效益。通常讲,以行政手段为主来配置资源就是计划经济,以市场为主来配置资源就是市场经济。

市场经济是世界经济在发展进程中长期探索形成的文明成果。尽管众多的市场经济国家,经济发展状况不同,自然条件不同,社会制度不同,但各国的市场经济包括我国的社会主义市场经济,都具有经济关系市场化,企业行为主体化,

经营管理法制化,经济运行宏观控制化的一般特征。

(二) 市场经济体制

1. 经济体制。经济体制是建立在一定社会经济制度之上的,是对社会经济活动所采取的组织、管理的具体制度的总和。经济体制从属于一定的社会经济制度,属于社会经济运行的范畴。

经济体制与经济制度体现不同层次的经济关系。经济制度是指基本的经济关系,为所有制关系、分配关系。它规定着社会的性质、特征和经济运行的总体方向。经济体制则体现着具体的经济关系,规范着具体经济活动中各个参与者,如政府、企业和职工,生产经营者和消费者等,在怎样的相互关系中参与经济活动。经济制度是相对稳定的,经济体制具体体现为经济模式,可以根据实际情况调整变化。同一经济制度的国家及同一国家的不同发展阶段,可以采取不同的经济体制;不同的经济制度的国家,也可以采取相同的经济体制。如资本主义国家和社会主义国家,都可采取市场经济体制。

2. 市场经济体制。市场经济体制是一种以市场为资源配置基本手段的经济体制。在市场经济体制下,主要通过市场机制配置资源,保证市场经济正常运行。中国社会主义市场经济体制,是一种同社会主义基本制度有着内在联系的,市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的经济体制。它既能充分发挥社会主义制度的优越性,又能充分体现市场经济的要求,是一种富有生机和活力的新型的经济体制模式。

(三) 市场机制

市场机制就是市场经济运行的实现机制,属于经济机制范畴。它是市场经济运行机体内价格、竞争、供求各构成要素之间相互联系、相互组合、相互作用、相互制约、相辅相成的自我组织系统及其功能。市场机制构成了市场经济的核心内容。

市场机制在市场经济运行中表现出五个方面的特点:一是灵敏性和连动性;二是客观性和内在性;三是趋利性和利益制约性;四是动态性;五是自发性。

市场机制自动调节着微观经济活动主体的个别利益和社会整体目标,促使它们在价值规律作用下,通过竞争机制合理配置社会资源,这就是市场机制的基本功能。凡市场经济国家,不论采取什么政策,市场机制都在资源配置中起基础性作用,国家干预与市场机制作用的方向是一致的,市场机制在社会资源配置中的规范性、有效性、基础性的地位和功能是不可替代的。

市场机制配置社会资源的功能,是依靠以下三个相互依存的机制来实现的:

1. 市场价格机制。市场价格机制是指商品价格形成和变动及其对市场经济运行的作用方式。在市场经济中,市场价格是以生产价格为基础的,资源的使用者是以营利为目的,而商品的价格又是由社会必要劳动量决定的,哪个部门商品价格高于价值,意味着其个别劳动消耗低于社会必要劳动量,就能获得比较多的利润,社会资源就会流向这个部门。反之,哪个部门商品价格低于价值,社会资源就可能从该部门退出来,这样就能保证资源的优化配置。

2. 市场供求机制。市场供求机制是商品供求关系使市场价格围绕价值波动