

高职高专财经类重点教材

财政与金融

(第三版)

GAOZHIGAOZHUAN
CAIJINGLEI
ZHONGDIANJIAOCAI

梁新潮 主编

CAIZHENG YU JINRONG



上海财经大学出版社

高职高专财经类重点教材

财政与金融

(第三版)

梁新潮 主编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/梁新潮主编. —3版. —上海:上海财经大学出版社,2008.2
(高职高专财经类重点教材)

ISBN 978-7-5642-0168-5/F·0168

I. 财… II. 梁… 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(2008)第 006993 号

☐ 责任编辑 江 玉(Tel:021-65903826)

☐ 封面设计 周卫民

☐ 订购电话 021-65904705

CAIZHENG YU JINRONG

财 政 与 金 融

(第三版)

梁新潮 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海译文印刷厂印刷

上海远大印务发展有限公司装订

2008 年 2 月第 3 版 2008 年 2 月第 1 次印刷

700mm×960mm 1/16 19.75 印张 354 千字

印数:89 001-94 000 定价:21.00 元

前 言

《财政与金融》是高职高专类院校经济、贸易、投资、会计等专业的基础理论课教材。本教材包括财政与金融两个方面的内容,重点阐述财政、金融领域的基本知识、基本原理和基础理论。财政部分主要阐述财政的概念、职能、地位,财政收支,政府预算,财政体制和财政政策;金融部分主要阐述金融要素,货币供求,金融市场,商业银行业务,中央银行与货币政策。

作为财政部统编教材,编者按照财政部教材编审委员会的要求,围绕“是什么”、“为什么”、“怎么做”的编写原则,对本教材进行了认真、细致的推敲与设计,既体现本层次教材的特点、满足本层次教学的需要,又做到原理上严谨、内容上新颖、结构体系科学合理、语言精练朴实。本教材于1995年12月首次出版、2000年1月修订再版,一、二版分别多次重印,以满足相关院校及培训机构的教學需求。应该教材原使用院校和培训机构的要求以及出版社的推崇,编写组根据当前情况,再次修订了本教材。

此次修订在尽量保持原有结构体系、风格特色的基础上,紧密结合最新的财政与金融法律、政策和理论研究成果,以及我国经济体制改革的进程实际,力求内容更加新颖完整,知识、原理、理论更加系统严谨,结构体系更加规范科学。编写组修订分工如下:集美大学梁新潮教授任主编并执笔第一章、第十章;无锡商业职业技术学院马云峰教授执笔第二章、第三章;河南财政税务高等专科学校韩宗保副教授执笔第四章、第五章、第六章、第七章;山西财政税务专科学校胡晋青副教授执笔第八章、第九章、第十一章。

本教材的编写及修订,参阅了许多相关资料和观点,吸收、借鉴与引用了大量国内外专家学者的研究成果,在此深表谢意!主要参考文献已列书后。同时,感谢上海财经大学出版社的大力支持,感谢上海财经大学出版社江玉同

志的热心帮助。由于编者水平及掌握资料的局限,加之经济体制改革不断深入,教材中难免有误漏之处,敬请批评指正。

编 者

2008 年 1 月

目 录

前 言	1
第一章 财政概论	1
第一节 财政的性质与特征	1
第二节 财政的职能与作用	8
第三节 市场经济与公共财政	15
本章小结	22
阅读资料	22
重要概念	24
练习与思考	24
第二章 财政支出	25
第一节 财政支出概述	25
第二节 公共消费性支出	33
第三节 社会保障支出	36
第四节 投资性支出	45
第五节 财政补贴	52
第六节 财政支出绩效管理	55
本章小结	63
阅读资料	63
重要概念	65
练习与思考	65

第三章 财政收入	67
第一节 财政收入概述	67
第二节 税收收入	74
第三节 国有资产收入	86
第四节 债务收入	90
本章小结	95
阅读资料	96
重要概念	96
练习与思考	97
第四章 政府预算	98
第一节 政府预算概述	98
第二节 部门预算	108
第三节 政府采购	113
第四节 国库集中收付制度	119
本章小结	126
阅读资料	127
重要概念	128
练习与思考	129
第五章 财政体制	130
第一节 财政体制概述	130
第二节 分税制体制	134
第三节 政府间转移支付	150
本章小结	155
阅读资料	155
重要概念	156
练习与思考	157
第六章 财政政策	158
第一节 财政政策概述	158
第二节 财政政策的目标与手段	162
第三节 财政政策的选择	170

本章小结·····	176
阅读资料·····	177
重要概念·····	178
练习与思考·····	178
第七章 金融概论·····	179
第一节 金融概述·····	179
第二节 货币和货币制度·····	180
第三节 信用与利息·····	187
第四节 金融体系·····	194
本章小结·····	201
阅读资料·····	202
重要概念·····	203
练习与思考·····	203
第八章 货币供求与均衡·····	204
第一节 货币需求·····	204
第二节 货币供给·····	210
第三节 货币均衡·····	214
第四节 通货波动·····	216
本章小结·····	225
阅读资料·····	225
重要概念·····	227
练习与思考·····	227
第九章 金融市场·····	228
第一节 金融市场概述·····	228
第二节 货币市场·····	232
第三节 资本市场·····	235
第四节 外汇市场·····	244
本章小结·····	250
阅读资料·····	251
重要概念·····	253

练习与思考	253
第十章 商业银行业务	254
第一节 商业银行概述	254
第二节 商业银行的资本与负债业务	258
第三节 商业银行的资产业务	263
第四节 商业银行的表外业务与国际业务	269
本章小结	280
阅读资料	281
重要概念	282
练习与思考	283
第十一章 中央银行与货币政策	284
第一节 中央银行的性质与职能	284
第二节 中央银行的业务类型	287
第三节 货币政策	289
第四节 货币政策与财政政策	299
本章小结	303
阅读资料	304
重要概念	305
练习与思考	305
参考文献	306

第一章 财政概论

提示:

通过本章教学,学生应在充分了解财政产生发展过程的基础上,掌握如下内容:财政分配的性质、特征与范围;财政职能的含义、内容,财政职能与作用的相互关系,以及财政作用的不同体现;公共财政、市场失灵、外部效应、公共产品的含义、特征及表现形式。

第一节 财政的性质与特征

一、财政的产生与发展

财政是个历史范畴。它是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段的产物,是在剩余产品和私有制出现之后随着国家的产生而产生、随着国家的发展而发展的。

(一)财政的产生

1. 剩余产品的出现是财政产生的物质条件

在氏族社会,由于剩余产品的形成使得社会的生产和管理发生了巨大变化,从而出现了财政分配的萌芽。剩余产品的出现引发了人类历史上第一次社会大分工。畜牧业和农业的形成与发展,提高了社会劳动生产率,使得剩余产品由一种少量的、不确定的现象演变成为一种大量的、经常的现象。剩余产品的不断增加,为氏族机关的诞生和氏族社会公共需要的满足提供了物质准备。因而,氏族社会就逐步区分为氏族机关和生产单位两个层次;社会产品的分配区分为个人消费资料分配和满足社会公共需要分配两个领域;劳动由以集体为单位转化为以家庭为单位;氏族首领脱离生产劳动专门担任社会职务。上述变化,是财政产生的经济根源,但是,社会公共需要真正成为具有确定的

财政关系的经济过程还受生产关系变化的制约。

2. 阶级的出现是财政产生的社会根源

私有制的产生使人类社会出现了阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级,并形成国家——奴隶制国家。占统治地位的奴隶主阶级为了维护他们的既得利益和统治地位,维护奴隶制国家生存、发展和职能的实现,需要消耗一定的物质资料。但奴隶制国家本身并不直接从事物质资料的生产,它所需要的物质资料是凭其拥有的政治权力,强制无偿地在社会产品中取得。奴隶制国家的这一社会产品取得过程形成了财政分配中的财政收入环节。为满足国家机构和统治者的需要,奴隶制国家把所占有的社会产品用于各有关方面,这一社会产品的使用过程形成了财政分配中的财政支出环节。

3. 国家的形成是财政产生的标志

(1)财政是随着国家的产生而产生的分配范畴。国家和财政是生产力和生产关系发展到一定阶段同时出现的两种社会现象,前者是政治现象,后者是经济现象。财政作为一种运用政治权力的分配,一开始就与国家相依相随;国家作为所有制的社会代表,其必然成为财政分配的主体。

(2)财政是凭借国家政治权力的分配。国家是凌驾于社会之上的暴力机关,它作为统治阶级利益的代表,以其特有的政治权力参与社会产品的分配。这样,在国家产生以后,社会范围内的集中性分配便从再生产分配环节分离出来,即财政是国家凭借政治权力强制无偿地参与社会产品的分配行为。

(3)财政是国家存在的经济体现。剩余产品的存在是财政分配的物质基础,没有剩余产品便没有财政分配;剩余产品用于实现社会公共职能的需要,为国家的形成提供了物质前提,国家参与剩余产品的分配则是财政产生的政治条件,一定的财政分配关系又是国家形成和存在的经济基础。可见,虽然剩余产品为财政产生准备了物质条件,阶级对抗为财政产生打下了社会基础,但财政的完整形态则以国家的形成为标志。

(二) 财政的发展

财政随着国家的产生而产生,并随着国家的发展而发展。由于生产方式和社会形态的变更,财政的发展经历了奴隶制财政、封建制财政、资本主义财政和社会主义财政四个阶段。

1. 奴隶制财政

奴隶制社会生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料并直接占有劳动者——奴隶。奴隶制国家为维护奴隶制生产方式所进行的社会产品的分配,体现了奴隶主阶级对奴隶阶级的剥削关系。奴隶制财政的特点主要体现在:

国家财政收支与国王个人的收支没有严格的界限,两者混在一起;奴隶主不仅剥削了奴隶的全部剩余劳动,而且侵占了奴隶的一部分必要劳动;财政以徭役形式为主,以直接占有奴隶劳动的形式取得收入。奴隶制国家的财政收入主要来自皇室土地收入——强迫奴隶劳动所取得的收入,战争缴获的财物及对战败国的强制贡赋收入,向农民和小手工业者征收的捐税;财政支出主要用于维持奴隶制国家政治机构的支出、军事支出、王室支出、宗教和祭祀支出等的需要。奴隶制财政在奴隶制社会中起了重大作用,一方面它作为实现国家职能的物质保证,积极支持了奴隶社会政治、经济、文化的发展;另一方面它作为奴隶主掠夺奴隶的工具,加速了奴隶社会的灭亡。

2. 封建制财政

封建制社会生产关系的基本特征是封建主占有生产资料 and 不完全占有生产劳动者——农奴,同时也存在着大量自耕农、手工业者、商人等小私有经济。封建制国家为维护封建生产方式而对社会产品的分配,体现了地主阶级对农奴和其他劳动人民的剥削关系。封建制财政的特点主要体现在:国家财政收支与国王私人收支从形式上的分别管理逐步走向分离;财政收入的主要来源从徭役走向实物——以田赋和各种捐税为主;产生了国家预算和公债等财政范畴,从而丰富了财政分配内容、拓宽了财政分配领域。封建制国家的财政收入主要来自官产收入、田赋捐税收入、专卖收入、特权收入和债务收入等;财政支出主要用于维护封建统治的军事支出、国家机构支出、皇室支出、文化宗教支出等,也有一部分用于兴修水利、发展农业生产。封建制财政在封建制社会中发挥的作用是很大的。它一方面巩固了封建国家的政治统治,促进了社会、经济和文化的发展;另一方面加剧了封建社会的阶级矛盾,直接促进了封建制度的灭亡。

3. 资本主义财政

资本主义社会生产关系的基本特征是资本家占有生产资料和劳动力成为商品。资本主义国家财政是资本主义国家用于维护资产阶级统治,对劳动人民进行超经济剥削的工具。资本主义国家财政在参与国民收入再分配过程中形成了体现资产阶级统治特性的财政收支结构。资本主义国家的财政收入主要来自税收、公债和纸币发行;财政支出主要用于军事支出、政府机构开支、社会保险和社会福利支出、国家投资支出和债务支出。在自由资本主义阶段,国家财政的特点是以促进生产力的发展为主要目标,实行平衡的财政收支,维持国家机器运转的最低需要,把更多的资金用于发展经济。进入垄断阶段,其财政的特点有:财政关系成为用于摆脱经济危机的主要手段;财政活动范围日益

扩大;国家利用财政分配积极干预经济;采用出售公债、纸币发行与贬值等手段使政府取得收入,以扩大支出。

4. 社会主义财政

社会主义社会生产关系的基本特征是以生产资料公有制和按劳分配为主导。社会主义公有制的性质决定了财政的性质,即社会主义财政是国家为实现其职能,以政治权力代表和财产所有者代表对一部分社会产品分配和再分配所形成的分配关系。它取之于民,用之于民,体现了国家、企业(集体)和个人三者根本利益一致的关系。

二、财政的性质

财政的产生和发展过程表明,财政通常是指国家为了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,属于分配范畴。首先,财政分配的目的是保证国家实现其职能的需要,这种需要属于社会公共需要。无论是奴隶制财政,还是封建制财政;无论财政分配是采用实物形式,还是采用货币形式,其目的只有一个,就是为实现国家职能服务,为国家的生存和发展提供物质保障,以满足社会公共需要。其次,财政分配的依据是国家拥有的政治权力。物质生产领域内的分配依据是人们对生产资料的占有程度及生产过程中的地位;财政分配所依据和凭借的是国家政治权力。国家谋取实现职能所需要的社会产品并不取决于是否占有生产资料。虽然有的时期有的国家可能直接占有生产资料并从中取得部分社会产品,但总的来看,财政分配最直接最主要的依据则是国家的政治权力。再次,财政分配的对象是社会产品,其中主要是剩余产品。社会产品价值由三部分构成:一是生产资料耗费的补偿价值;二是劳动力再生产价值;三是剩余产品价值。显然,作为国家集中性分配的对象虽可涵盖社会产品价值的三部分,但其主要部分只能是剩余产品价值。最后,财政分配的主体是国家。财政分配是以国家的存在为前提并由国家来组织的,同时财政是国家集中性的分配,财政分配的主体当然只能是国家。所谓以国家为主体,是指国家在财政分配中居于主导地位,并形成国家与其他分配主体之间的分配关系。

综上所述,所谓财政,一般指的是:国家为了满足社会公共需要,凭借政治权力并以自身为主体,对一部分社会产品所进行的集中性分配,简称为以国家为主体的分配。它包括财政分配活动和财政分配关系两个方面,是生产力与生产关系的统一。

三、财政分配的特征

财政作为一种为满足实现国家职能需要的分配,有着区别于其他的社会产品分配形式的鲜明特征。从国家产生以后所形成的各个不同社会形态的财政分配来看,其共同的主要特征有:

(一)公共需要性

所谓社会公共需要,是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。社会公共需要区别于微观经济主体(个人、企业和单位等)的个别需要:首先,社会公共需要是就社会总体而言社会公众在生活、生产和工作中的共同需要。为社会公共需要提供的公共产品其效用具有不可分割性。其次,为满足社会公共需要所提供的产品由社会成员共同享用,某个人或集团对这种产品的享用并不排斥其他社会成员或团体的享用,即不具有排他性。再次,社会成员享用为满足社会公共需要所提供的产品和服务,无需付出代价或只付出少量的费用。最后,满足社会公共需要的物质来源只能是剩余劳动、剩余产品或剩余价值。上述说明,社会公共产品的提供与社会公共需要的满足只能由财政分配来实现,这也正是财政分配的目的所在。通过财政分配满足社会公共需要主要有:第一,保证执行国家职能的需要,包括国家政权的职能和执行某些社会职能的需要。这类需要是典型的社会公共需要。第二,介于社会公共需要和个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要,其中一部分或大部分也要由国家集中分配来给予满足。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、钢铁以及城市公共设施等,这些再生产的共同外部条件,其中许多需要也是由国家集中分配来满足的。

(二)国家主体性

财政分配的主体是国家,包含如下几层意思:第一,财政分配以国家为前提,国家直接决定着财政的产生、发展和范围。没有国家就没有财政分配,不以国家为主体的分配都不属于财政。第二,在财政分配中,国家处于主动的、支配的地位,国家是财政分配活动的决定者和组织者。因此,财政是国家可以直接用来调节经济的强有力的手段和物质力量。第三,国家作为整个社会的代表以及国家执行的社会职能,决定着财政分配是在全社会范围内进行,具有集中性、广泛性和社会性。

(三)强制无偿性

财政分配的强制性和无偿性是相互联系的。因为财政分配具有无偿性,

就必须以强制性手段作保证;又因为财政分配具有强制性,即可以无偿性手段为国家政权提供物质资料,使国家政权得以生存,同时也使强制性得以真正实现。

所谓财政分配的无偿性,是指国家财政收支大部分不再具有返还性。国家是一个统治机关,其本身不从事生产,如果国家不无偿地从物质生产部门取得收入,再以无偿方式供给国家政权机关各职能部门,以维持其生存、保证其各司其职,国家政权就无法存在,国家职能的实现也就成为空话。因此,财政分配的无偿性是国家这一社会特殊机构以特殊方式获取收入所具有的特殊性质。由于财政分配具有无偿性,因而也就必须有特殊的手段,这个特殊手段就是强制性。财政分配的强制性是指凭借国家政治权力来占有社会产品,并以法律形式强制实施。

此外,财政分配的强制无偿性特征,并不排除国家以自愿方式、按照偿还原则形成和运用财政资金的可能性和必要性。

四、财政分配的范围

财政分配的范围由财政分配的性质与特征所规定,即凡属于以国家为主体的、用于满足社会公共需要的、基本强制无偿的分配均可归入财政分配的范围。西方国家的财政分配与预算分配基本等同,即其预算分配的范围便为财政分配的范围。在我国,由于特定的生产关系形式和生产力水平的发展状况,财政分配的范围则由国家预算分配和预算外分配组成。

(一) 国家预算分配

国家预算分配是指纳入国家预算进行管理的财政分配,是我国财政分配范围的主导环节。国家预算包含两方面内容:一方面,它是国家实现其职能、满足社会公共需要的最主要、最基本的分配手段,反映着主要的财政分配关系,包括中央与地方之间、国家与各经济成分之间、国家与劳动者个人之间的分配关系;另一方面,从计划管理财政收支的角度看,国家预算就是国家的基本财政计划。每年全国人民代表大会通过的年度国家预算就是具有法律效力的国家年度基本财政计划。但就财政的本质特征而言,它是一种通过分配活动所形成的分配关系。因此,作为我国财政范围主导环节的,是指作为财政基本分配手段并体现主要财政分配关系的国家预算,即国家预算分配,而不包含具有国家基本财政计划含义的国家预算在内。国家预算分配的特点:一是由国家集中掌握的、保证国家主要财力服从社会整体利益需要的财政分配,是国家的集中性财政;二是具有法律效力的财政分配、财政收支间的联系具有广泛

性和普遍性;三是财政分配范围的主导环节,是国家最基本、最主要的财政分配。

(二)预算外分配

预算外分配是指不纳入国家预算进行管理的财政分配。通过预算外分配所形成与运用的资金称作预算外资金。预算外资金是指国家机关、事业单位、社会团体、具有行政管理职能的企业主管部门(集团)和政府委托的其他机构,为履行或代行政府职能,依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取、募集和安排使用未纳入财政预算管理的各种财政性资金。我国预算外资金形成于新中国成立初期,改革开放后,特别是市场经济体制建立以来,政府职能和社会分配格局发生了巨大变化,预算外资金迅速增长;而对预算外资金认识上的滞后和政策、管理手段的缺位,造成预算外资金游离于政府控制之外,并一再膨胀,既扭曲了收入分配结构,分散了国家财力,又滋生了腐败现象。随着“收支两条线”管理改革的实行,预算外资金规模逐步缩小,政府宏观调控能力增强,但具体有效的法律制度以及运行机制的保障仍然缺乏,财政管理尚未完全到位。近年来,尽管我国出台了大量的财政法律规范,但相对于我国市场经济发展而言仍处滞后状态,加之财政法规层次较低,财政法律、法规之间,以及同其他法律之间在涉及财政经费投入和财务管理方面存在冲突和矛盾,影响了法律的严肃性。因此,要尽快建立、发展和完善市场经济条件下的财政法制体系,为财政体制改革提供制度保障。建立规范的预算外资金支出管理制度。各部门单位要细化编制部门预算,严格依法使用预算外资金。专项基金和收费,要按计划和规定用途专款专用;用于工资、奖金、补贴、津贴和福利等方面的支出,必须严格执行财政部门核定的项目、范围和标准;用于固定资产投资的支出,要按国家规定的程序报批。财政部门要按国库集中支付制度的要求拨付款项。建立健全预算外资金的法规体系,使预算外资金的管理步入法制化轨道。要尽快修订《国家预算法》、《国家金库条例》、《预算会计制度》等相关法律、法规,尽快出台《政府基金管理条例》、《政府收费管理条例》等全国性的预算外资金管理法规,真正把预算外资金纳入法制化管理轨道。从预算外资金改革和公共财政建设的国际借鉴来看,一般成熟的市场经济国家的财政收入绝大部分来自于税收收入,且财政收支也基本上是预算收支。预算外资金纳入预算管理是预算外资金改革的终极目标。

第二节 财政的职能与作用

一、财政的职能

所谓财政职能,是指财政作为一个分配范畴,在社会再生产过程中实现国家职能的内在功能。它是财政本质特征的具体体现和反映。只要存在着财政,其固有的职能就不会消失,而且只有包含着这种职能的分配活动,才成其为财政。财政职能所体现的是财政作为一个分配范畴同其他分配范畴以及再生产的其他要素之间的内在联系。财政职能受国家职能的制约,并随着社会经济的发展和国家职能的变化而变化。当前,由于生产力水平的提高、生产关系的调整、社会公共需要范围的扩大、国家实施宏观经济调控的强化等原因,财政职能的表述有了发展,财政职能的内涵得到了充实。一般把财政职能概括为配置资源、调节收入和稳定经济三大职能。

(一)配置资源职能

1. 财政配置资源的含义

所谓财政配置资源是指政府运用财政,通过对现有人力、物力、财力等社会经济资源在国民经济中的分配,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,以满足社会对公共产品和劳务的需要。政府必须运用财政进行资源配置,是由公共产品和劳务的必要性和资源相对于生产需要的稀缺性所决定的。在市场经济条件下,资源的配置是由价值规律通过市场调节进行的,健全的市场体系是实现资源合理配置的一个重要条件。但由于市场在资源配置中的不配置、配置不足和配置不合理三层次的缺陷,就需要政府从全社会的整体利益出发,运用财政对资源进行有计划的分配和调节,包括提供公共产品和劳务等社会公共需要的满足以及市场配置资源不足的弥补、市场配置资源不合理的调整。这就是说,健全的市场体系和政府的有效调控,是实现资源合理配置的必备条件。在市场经济条件下,人力资源和物力资源的配置取决于财力资源的配置,即取决于资金的流向和流量的不断调整。财政作为资金分配的枢纽,其配置资源职能就是通过财政对资金的分配最终实现优化资源配置的目标。

2. 财政配置资源的效益标准

政府运用财政进行资源配置,其目的在于达到完全由市场配置资源所无法实现的社会经济效益。但财政配置资源的增加意味着市场配置资源的减