

21世纪高职高专财经类专业
核心课程教材

财政与金融

CAIZHENG YU JINRONG

蒙丽珍 李星华 主编



东北财经大学出版社

DUFEP

Dongbei University of Finance & Economics Press

出版说明

东北财经大学出版社自建社以来一直担负着出版各层次财经教育用书的重任，先后出版过大量专业水平高、实用性强、富有特色、得到广泛采用的教学用书。其中包括财政部、中国农业银行、中国人民银行、中国工商银行、中国建设银行、国内贸易部、国家税务总局、国家统计局和辽宁省教委等主持编写的数百种教材，积累了丰富的出版资源和出版经验。

近年来，随着高等教育结构的调整，高等专科和高等职业技术教育蓬勃发展。我们系统地研究了国内外高职高专教育的特点，总结了全国部分高职高专学校的教学经验，特别是在研究总结国家教育部设在东北财经大学高等职业技术学院的全国高等职业教育师资培训基地的教学经验基础上，策划了本套供高职高专教学使用的教材新系。我们从本社历年来的百余种各部委统编的高等财经专科教材中遴选出部分使用广泛、影响深远、深受用书单位好评的教材，以之为蓝本，组织长期从事教育实践、业务水平高的教师，在继承原教材长处的基础上，吸收我国改革和财经管理的最新成果，着眼于 21 世纪经济、技术、社会发展和世界经济一体化的历史趋势对人才的需求，重新编写了公共课、财务会计、证券投资、会计电算化等系列教材。这些系列教材在内容、结构和形式上都有很大提高，具有很强的适用性和前瞻性。

在新版教材出版之际，谨向原版教材和新版教材的编写人员以及用书单位的师生表示衷心的感谢，并欢迎读者就本系列教材的有关问题多多赐教。

东北财经大学出版社

2001 年 7 月

编写说明

我国的经济体制改革，既向传统的财经理论提出了挑战，又为财经理论的发展提供了机遇，同时也极大地促进了财经学科的建设和发展。

财经类高等专科学校、高等职业教育的教材建设是财经学科建设的一个重要组成部分，这个层次的财经教材，既不同于中专层次教材，也不同于本科、研究生层次的教材。我们知道，教材内容取决于培养目标。与中层次的教育相比，高等专科学校和高等职业教育属于高层次的职业教育，与本科教育和研究生教育相比，它们又属于高等教育的低层次，是培养应用型专门人材。从这个基点出发，根据财经高等专科学校、财经高等职业教育的培养目标的定位，在总结长期教学实践经验的基础上，我们编写了这本《财政与金融》教材。

本教材具有以下三个特点：（1）理论联系实际，突出实践性。在介绍一般原理的同时，侧重于实际操作技能的阐述和分析，并在案例教学方面做了一定的尝试。（2）重点突出，论述详略适当。财政部分重点地介绍安排支出和组织收入问题，金融保险部分重点介绍银行业务的操作等内容。（3）内容有创意，吸收最新成果。紧跟财政金融体制改革的步伐，对原来的教材内容做了较大的调整和更新。如公共财政、政府采购、转移支付、政府预算改革、电子货币流通、通货紧缩及现行的财政、金融制度等都做了一一介绍。

本教材可作为财经专业高专、高职和成人本、专科函授、自学考试专用教材，也可作为财经部门工作者的参考书。

本教材由蒙丽珍、李星华主编。蒙丽珍、韦耀莹编写第一章，李焕林编写第二章、第三章、第四章，李顺明编写第五章、第六章，韦耀莹编写第七章，朱翠林编写第八章、第九章，唐秋凤编写第十章、第十一章，马慧琼编写第十二章、第十五章，李海棠编写第十三章、第十四章、第十八章，李星华编写第十六章、第十七章。全书由蒙丽珍担任总纂，李海棠、李焕林协助进行了部分审稿工作。

我们在编写过程中，参考和借鉴了许多教材和专著的内容；听取了许多专家、同仁的意见；并得到东北财经大学出版社的大力支持。在此一并表示感谢！

从初衷来说，我们希望能写出一部具有时代气息、体现财经教育改革方向、适合于高等专科学校、高等职业教育的教材。但由于我们水平有限，希望与实际之间会有一段不小的距离，而且教材也难免还有很多不当之处，敬请读者不吝赐教！

编者

2001年8月

目 录

第一章 财政导论	1
第一节 什么是财政.....	1
第二节 财政的产生与发展.....	4
第三节 什么是公共财政.....	6
第四节 财政的职能	12
第二章 财政支出规模与结构	17
第一节 财政支出的含义与分类	17
第二节 财政支出的原则	22
第三节 财政支出的规模及其影响因素	24
第四节 财政支出结构	27
第三章 购买性支出	30
第一节 购买性支出的内容及其对经济的影响	30
第二节 社会公共消费性支出	32
第三节 政府投资性支出	36
第四节 政府采购制度	39
第四章 转移性支出	42
第一节 转移性支出的内容及其特点	42
第二节 社会保障支出	43
第三节 财政补贴	46
第五章 财政收入	50
第一节 财政收入的形式	50
第二节 财政收入的结构分析	51
第三节 财政收入规模的界定分析	56
第六章 税收	61
第一节 税收概念	61
第二节 税收效应分析	64
第三节 税收制度	66
第四节 国际税收	69
第七章 国债	72
第一节 国债的概述	72
第二节 国债与财政的关系	77
第三节 国债的规模	80

第四节 国外国债	85
第八章 政府预算	88
第一节 政府预算	88
第二节 政府预算的编制	92
第三节 部门预算的编制	98
第四节 政府预算的执行	101
第五节 政府决算	104
第九章 财政管理体制	106
第一节 财政管理体制的概述	106
第二节 财政管理体制演变	107
第三节 分税制	110
第四节 政府间转移支付制度	113
第十章 货币与货币流通	117
第一节 货币的性质和职能	117
第二节 货币制度	120
第三节 人民币	123
第四节 货币流通规律	126
第十一章 信用与信贷资金运动	129
第一节 信用概述	129
第二节 信用形式	132
第三节 利息和利息率	135
第四节 信用工具	138
第五节 银行信贷资金运动	140
第十二章 金融体系	143
第一节 银行的产生和发展	143
第二节 现代金融体系	144
第三节 我国的金融体系	148
第十三章 商业银行业务	159
第一节 商业银行负债业务	159
第二节 商业银行资产业务	163
第三节 商业银行中间业务	167
第十四章 金融市场	174
第一节 金融市场概述	174
第二节 货币市场	176
第三节 资本市场	179
第四节 外汇市场与黄金市场	185
第十五章 国际金融	188
第一节 外汇与汇率	188
第二节 国际结算	193

第三节	国际收支	201
第十六章	中央银行理论与实务	206
第一节	中央银行的性质和职能	206
第二节	中央银行的货币政策及其对经济的宏观调控	209
第三节	中央银行业务	215
第十七章	通货膨胀与通货紧缩	219
第一节	通货膨胀概述	219
第二节	通货紧缩概述	225
第三节	通货膨胀和通货紧缩的治理对策	230
第十八章	保险业务	233
第一节	保险概述	233
第二节	保险合同	235
第三节	我国当前开办的主要险种	240
参考书目		245

第一章 财政导论

内容提要

财政是以政府为主体的分配活动。财政的产生必须具备经济条件 and 政治条件，并随着不同社会经济形态的进程而不断发展。公共财政是为市场提供公共服务的政府分配活动，我国财政体制改革的目标是要建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制框架。根据社会主义市场经济体制的内在要求，我国财政职能包括资源配置、收入分配和经济稳定发展等方面。

第一节 什么是财政

一、财政现象

在现实社会经济生活中，时时处处都存在着财政现象，从人们的衣食住行到国家的政治活动、经济建设、社会发展，财政渗透到每一个领域，人们总在主动或被动地参与着财政活动。每一个社会成员之所以都要通过各种渠道、以各种方式与财政发生联系，是因为他们时时都要从政府那里享受各种形式的公共服务以满足自己及家庭的需要，同时也要为接受这类服务而支付费用。

人们需要是多样化的，满足这种多样化需要的服务可以分为两类：一类是由个人或家庭分别消费、单独消费的一般物品或服务，如食品、衣物、家具、住房等个人生活消费品，在理论上被称之为“私人物品或服务”（简称为“私人服务”）；另一类是为整个社会全体成员共同消费、共同受益的特殊物品或服务，如社会治安、公共基础设施、环境保护、国家安全等公共消费品，在理论上可称为“公共物品或服务”（简称为“公共服务”）。

在市场经济体制的环境中，市场是资源配置的主体，人们可以通过市场获得日常生活所需要的大部分物品或服务，也就是说“私人服务”是企业愿意并且有能力提供的，可以通过市场的渠道来解决。而“公共服务”是企业不愿意或无力生产或提供的，无法通过市场渠道解决。在市场经济体制中，政府就是要做市场不愿意办的或办不到的事。于是，另一个保证人民生活和社会经济运行系统——政府，就担负起提供“公共服务”的使命。

人们可以从政府那里得到的公共服务主要有：

（1）国防、公安、司法以及国家机关，是靠财政拨款维持运行的。它们的良好运行，是维持人们的正常生活秩序以及生命财产安全的可靠保证。这是任何一个国家的政府必须向民众提供的最基本的公共服务。

（2）遍布全国的铁路、公路网，桥梁，城镇的供水、排水、煤气，农村的大型水利工程、灌溉系统以及其他大型公共工程等社会生产和生活基础设施，大多数都是由政府财政投资兴建的。这些基础设施为人们的生产、生活以及相互交往提供了便利。

2 财政与金融

(3) 大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等大中型企业，是由政府财政出资兴建的，这些企业为国民经济提供了大量的电力、能源、原材料等必要的产品，为整个国民经济的发展、人民群众物质文化生活水平的提高，奠定了雄厚的物质基础。

(4) 幼儿园、学校、医院、科学研究机构等事业单位大多数是靠财政出资建立并且靠财政拨款维持与发展的。一个人的健康、成长乃至全民族科技文化素质和身体素质的提高，都与这些事业单位的建立与发展密切相关。

(5) 政府通过财政活动，直接和间接地为社会提供了大量的工作岗位和就业机会。

(6) 城镇居民和农民都不同程度地享受由财政支付的各种福利或补贴。如社会的孤寡老人、受灾地区的居民等，需要财政拨款的救助；城镇居民的“菜篮子”、“米袋子”，在某种程度上也享受着政府补贴。

政府为民众办事并不是一种无偿的、额外的恩惠，因为政府提供的各种公共服务要消费掉一定的人力、物力、财力，这些支出必须从民众个人收入中扣除或暂借。人们为接受政府提供的公共服务所支付的项目有：

(1) 企业、单位和个人要按国家税法的规定，把收入的一部分以税收的形式直接向国家财政缴纳，或在购买商品和劳务时，将“税”隐蔽在商品和劳务的价格之中间接缴纳给国家财政。

(2) 企业、单位和个人办理户口登记、结婚登记、出国护照、驾驶证等各种证照向政府上交的规费。

(3) 企业、单位和个人使用公共设施、公有资源要上交的使用费。

(4) 企业、单位和个人以自愿或非自愿的形式购买政府发行的各种形式的债券。

上述种种现象，就是与人们生活息息相关的、人们能直接感知的财政现象。透过现象看本质，上述各种活动。都是以政府为主体的一种货币收支活动。政府为提供公共服务而出资、拨款以及进行各种支付的过程，表现为政府支出；政府为筹措提供公共服务所需的资金而征税、举债以及收取各种规费和使用费的过程，表现为政府收入。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。不言而喻，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。

二、财政的一般特征

财政产生以后，随着社会生产方式的变革和国家的更替，财政也在不断地发展和变化，人类自进入阶级社会以后的各种社会形态，都有与其生产资料所有制和国家形式相适应的财政。奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会和社会主义社会都有相应的财政分配，由此而体现不同社会下的分配关系，以及相应的财政特点。然而，财政作为一种分配范畴，无论在何种社会形态下，都有其固有的一般特征，这些区别于其他相关分配范畴的形式特征，即所谓财政一般。只有正确认识财政的一般特征，才能充分理解与掌握财政的概念。财政的一般特征表现在以下几个方面。

(一) 财政分配的主体是国家

财政分配是以国家的存在为前提的，它由国家来组织，国家在财政分配中居于主导地位，这使得财政分配作为一种分配范畴，与国民收入的其他分配，诸如企业财务分配、个人收入分配、价格分配、银行信用分配等形成很显著的差异，这是财政区别于其他分配范畴的基本特征之一。

财政分配的主体是国家,可以从以下几个方面来理解:

1. 财政的分配以国家为前提

国家直接决定着财政的产生、发展,决定着财政分配的范围。没有国家这一分配主体,也就没有国家财政的存在。或者说,不是以国家为主体的分配,就不属于财政分配范畴。

2. 在财政分配中,国家总是处于主动的支配的地位

国家是财政分配活动的决定者与组织者。在财政分配的各项活动中,无论是收支的方式、渠道,还是收支的规模、比例等都是由国家确定的,都取决于国家的意志。而参与分配的另一方总是处于被动的、从属的地位,是按照国家的意志行事的具体执行者。

3. 财政分配是以国家制定的法律制度为依据进行的

当国家参与社会产品分配时,必然会与各社会经济组织和社会公民个人在物质利益上产生矛盾。为协调和处理这一矛盾,国家便凭借法律或行政权力对社会经济关系进行强制处理,这就使财政分配具有了强制性。从局部来看,这种强制性,是违背社会经济组织和公民的意愿的,但从全局来看,却是符合社会经济组织和全体公民利益的。

(二) 财政分配的对象是社会产品

从财政分配的客体来考察,财政分配的对象是社会产品的一部分。按照我们对社会产品的分析,全部社会产品是由补偿生产资料消耗(C)部分,劳动者个人收入(V)部分,以及剩余产品价值(M)部分所组成。从财政的实际运行的情况来看,财政收入中既包含剩余产品价值(M)部分,也包含劳动者个人收入(V)部分。就全部收入而言,我国财政分配的对象主要是剩余产品价值(M)部分,但从社会经济的发展来看,劳动者个人收入(V)部分对财政分配的影响作用越来越大。

(三) 财政分配的目的在于保证国家实现其职能的需要

财政分配的目的在于保证国家实现其职能的需要,任何社会形态的国家都有其职能,国家的职能体现国家的性质与统治者的意志。无论在何种社会形态下,财政分配总是围绕实现国家职能的目的而进行的。在市场经济条件下,财政分配目的直接表现为满足社会公共需要。

(四) 财政是一种集中性的、全社会范围内的分配

财政分配是宏观经济问题,它是在全社会范围内进行的集中性分配,财政收入涉及社会生产与生活的各个领域,财政支出也涉及社会的各个方面,在一个国家内,任何微观经济组织与个人都囊括在财政分配范围之内。因此,国家在组织财政收入和安排支出时,都要以社会总体的发展为目标,不仅要考虑政府部门的自身利益,而且要考虑对整个国民经济的影响。财政活动的主体是政府,政府作为整个社会代表的身份和它所履行的社会职能,决定了财政活动要在全社会范围内集中地进行。

(五) 财政分配是一种无偿性的分配

财政分配是为了满足国家行使其职能的需要而进行的,而任何社会形态下的国家都是非生产性的,这就需要财政分配无偿地进行。无偿性表现为财政在筹集资金、使用资金等方面都不需要偿还,收与支都是价值的单方面转移。随着财政收支运动,其资金的所有权也随之改变。这种特征与银行信用的有偿分配有根本区别。当然,随着财政收支范畴不断扩展,除无偿的基本形式之外,国家也运用信用方式来有偿分配资金,从而形成财政分配

的调剂形式。但这种形式只是财政分配的一种补充，并不影响财政分配在整体上和本质上的无偿性特征。

从财政的本质及其基本特征出发，并立足社会主义市场经济的体制环境，财政这一经济范畴的定义概括为：财政是以国家为主体，通过政府收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。

第二节 财政的产生与发展

一、财政的产生

财政是个分配问题，属于经济范畴，同时，它又是一个历史范畴。它作为国家作用于经济的产物，是从产品分配中独立出来的一个分配范畴，是人类社会发展到一定历史阶段的产物。财政的产生必须具备两个最基本的条件：一个是经济条件；另一个是政治条件。

（一）社会生产力的发展、剩余产品的出现是财政产生的经济条件

在生产力极其低下的原始公社时期，人们共同参加劳动，共同占用生产资料，劳动产品在氏族成员之间平均分配，以维持氏族成员最低限度的生活需要。这个时期没有剩余产品，不存在社会公共需要，很明显也不会产生私有制，也就没有产生阶级的基础，更不会产生国家，没有国家也就不会出现依靠国家的政治权力而参加社会产品的财政分配活动。

在原始社会末期，随着社会分工的出现，社会生产力有了很大发展，出现的剩余产品、相应产生了必须由剩余产品予以满足的社会共同需要。所以说，社会生产力的发展和剩余产品的出现是财政产生的首要条件。

（二）国家的产生是财政产生的社会政治条件

随着生产力的发展，出现了私有制，人类社会分裂为奴隶和奴隶主两个根本对立的阶级。由于两个阶级之间经济利益不可调和，客观上需要一种日益同社会脱离、又凌驾于社会之上的政治力量，把阶级冲突保持在“秩序”许可的范围以内，这个力量就是国家。国家权力一经产生，便不仅仅行使阶级统治的职能，而且同时行使有关的社会职能，满足某些社会公共需要，如文化教育、公共工程及社会公共设施等。

国家是从社会中产生但又自居社会之上并且日益同社会脱离的力量，这个庞然大物要行使它的权力、实现其职能，就需要消费相当数量的物质资料。而国家机器本身并不是创造社会财富的生产组织，不能为自身提供任何物质资料，它所需要消费的物质资料就只能依靠国家的权力，采取强制无偿的手段将物质领域生产的一部分物质产品转化为国家所有，以满足国家实现其职能的需要，与此同时，社会生产力的发展也提供了满足这种需要的剩余产品。这样，就在整个社会产品分配中，出现了以国家为主体的依靠权力进行的分配现象，即财政分配。

综上所述，对于财政产生的条件可以归纳为：生产力的发展和剩余产品的出现为财政产生提供了物质条件，使财政的产生成为可能；社会生产力发展到一定水平，剩余产品的规模达到相当程度后，公共权力——国家的产生，为财政产生奠定了政治基础。虽然财政的产生与国家的出现相联系，这决不意味着财政是由国家权力创造的。财政随着国家的产生而产生，是指国家是财政分配从一般经济分配中独立出来的原因，但其根本的、首要的

原因还是生产力和生产关系的发展。财政产生后,决定财政的根本原因也还是经济条件,而不是国家权力。正如恩格斯所说:“在一无所有的地方,皇帝也和其他暴力一样,丧失了自己的权力。”

二、财政的发展

随着生产力的不断发展和生产关系的不断变更,人类社会先后经历了奴隶制社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会的发展变化过程。与不同形态国家的发展、更迭相适应,财政也经历了奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政的发展变化过程。

(一) 奴隶制国家的财政

奴隶制国家财政是建立在奴隶制生产关系基础上,并为奴隶主统治阶级利益服务的。在奴隶社会,奴隶主占有一切生产资料和奴隶,奴隶的剩余产品全部归奴隶主所有。这时财政关系与一般分配过程没有完全分开。奴隶制国家财政的特点是:(1)奴隶主主要以直接占有奴隶及其劳动成果的方式取得财政收入,包括王室土地收入、来自于战败国的贡赋收入和居民捐税收入。(2)财政收支与王室的收支混在一起,没有严格的界限。国王统治范围内的土地和臣民百姓如同国王个人的财产。国家的公共支出与国王个人的收支无法明确划分。(3)财政形式主要采取实物和徭役形式。这主要是由当时生产力发展水平低下、商品经济不发达所决定的。

(二) 封建制国家的财政

封建制国家的财政是建立在封建社会生产关系基础上、并为封建主(贵族和地主)利益服务的。进入封建社会,随着社会生产力的发展和剩余产品的增长,国家财政收入与一般分配关系逐渐分开。这时财政的特点是:(1)在封建经济的发展过程中逐步形成了以土地或人口为课征依据的税收形式。特别是封建社会后期,赋税成为封建国家财政的主要收入形式。(2)随着商品货币经济的发展,除原有的财政范畴得到改善和发展外,又产生了一些新的财政范畴,如专卖收入、国债、国家预算等。(3)国家财政收支与国王个人收支逐渐分离,形成单独的收支渠道,并设独立的管理机构进行管理。(4)财政收支形式由以实物形式为主逐步向以货币形式为主转化。

(三) 资本主义国家的财政

资本主义国家的财政是建立在资本主义社会生产关系基础上、并为资产阶级利益服务的。资本主义打破了封建主义生产关系,商品经济关系得到充分发展,社会劳动生产率的大大提高也提高了剩余产品在社会总产品的比重,从而为财政关系的扩大奠定了物质基础,相应的财政关系得到空前发展。这时财政的特点是:(1)税收是国家财政收入的主要形式,经过多年调整、完善,已形成较为完整的征收体系。(2)由于商品货币经济的发展,国家财政全部货币化。(3)国家财政不仅依靠税收形式取得财政收入,而且通过举借大量内外债、财政发行、通货膨胀等手段取得财政收入。(4)财政职能不断增加,收支范围相应扩大,不仅要给政府管理国家提供经费,而且要保证不断增长的社会福利的资金需要,并直接涉足经济领域,成为国家对国民经济进行宏观调控的重要手段。

(四) 社会主义国家财政

社会主义国家建立在以生产资料公有制为主体、各种经济共同发展的所有制结构基础上,社会主义公有制决定了社会主义国家财政的性质及特点:(1)社会主义财政以国家为

主体，凭借国家的政治权力和生产资料所有者的代表身份参与一部分社会产品分配。财政凭借国家的政治权力参与分配，保持了财政分配强制无偿的共性；财政以生产资料所有者代表身份参与分配，表现了社会主义财政分配的特殊性，它区别于一切剥削阶级凭借拥有的生产资料对劳动者的剥夺和对产品的占有，社会主义财政站在全体人民利益的基础上，以兼顾国家、集体和个人三者利益为原则，对公有产品进行合理分配。(2) 社会主义财政的收入来源除凭借国家权力、以税收形式参与社会产品分配外，还有相当部分的财政收入来自于以资产所有者身份参与社会产品分配从国有企业取得的经营利润。因此，社会主义财政本身又是社会主义再生产过程中的重要环节，社会主义财政关系的物质内容要按再生产的客观要求在全社会范围内分配剩余产品，保证整个社会再生产的顺利进行。服从于财政关系这种本质规定，社会主义国家的财政分配中，经济建设的比重一般高于资本主义国家财政。(3) 社会主义国家的双重身份和双重职能，决定了国家财政由两个部分即公共财政和国有资产财政组成，它们各自具有不同的职能和任务。与此相适应，国家财政预算分为经常性预算和建设性预算。

第三节 什么是公共财政

在 1998 年全国财政工作会议上，我国财政部长项怀诚明确宣布，我国将在近几年内初步建立起公共财政的基本框架。事隔不久，在 1999 年 3 月召开的第九届全国人民代表大会第二次会议上，项怀诚部长再一次宣布构建我国公共财政基本框架问题，这意味着建立公共财政已经作为我国财政体制改革的目标模式被政府正式确认，这实际上是市场经济改革目标与体制框架的创建，对我国财政所产生的决定性影响的反映。

什么是公共财政？中国为什么要建立公共财政？公共财政的基本内容是什么？诸如此类的问题是理论和实践急需解决而又尚未完全形成共识的问题。本节试图从市场经济的基点来研究和认识公共财政问题，或者用我国财政理论界的习惯语言来说，就是研究分析市场经济条件下的“财政特殊”问题。

一、什么是公共财政

公共财政是为市场提供公共服务的政府分配行为。它是与市场经济相对应的特有的财政模式，是国家财政的一种具体存在形态。财政作为国家进行的分配活动，在不同的社会经济形态、不同的经济体制下都具有相同的“国家分配”的共性，但也有着与特定的经济基础相适应的分配模式。在不同的经济形态或不同经济体制下，都有着国家或政府的分配活动或经济活动，也就是说都有“财政”的存在，但是，不同的经济体制有着不同的运行机制和活动特点，对国家或政府要求也不同，这就决定了不同体制下财政的根本性质差异，从而形成了不同的财政类型，财政收支活动也就呈现不同特点（见表 1—1）。

在以自然经济为主的奴隶社会、封建社会，财政收支具有很强的私人性质，此时的财政与其说是为全社会服务，倒不如说是为奴隶主、封建君主服务更为恰当。此时财政为社会服务的功能只不过是由私人服务所派生出来的。此时的财政不具有“公共性”，而只是“家计性”的财政。家计财政是“皇权国家”的专制王朝在财政模式上的体现。这种状况一直延续到资本主义因素已有很大发展的封建社会末期。

表 1—1

财政类型对照表

经济形态或体制类型		财政类型	财政活动的性质
自然经济		家计财政	满足个人或私人（君主）需要
商品 经济	计划经济体制	生产财政	满足国家实现政治、经济职能的需要
	市场经济体制	公共财政	满足社会公共需要

在封建社会末期，特别是进入资本主义社会后，商品经济的发展，使迅速发展的社会化大生产，主要受价值规律支配，以市场为中心，在全社会范围内对资源进行配置。同时，社会产品日益丰富，剩余产品增多，为政府职能扩大、财政的发展奠定了物质基础。随着市场经济体制的建立，这时国家财政显现出其“公共性”特征。这是因为：（1）此时整个社会经济基本上划分为由企业和家庭组成的私人部门，以及政府的公共部门两部分。前者处于市场领域，从事营利性活动；后者处于非市场领域，从事的是非营利性活动。这样，在资本主义市场经济条件下，基本的经济活动即市场活动是由私人进行的，而政府本身不是营利性部门，不能介入营利性市场活动之中，而是以自己的非营利性活动为所有的社会成员参与市场营利活动提供无差别的社会服务，即市场经济角度的“公共”服务。在这种情况下，政府活动就是公共活动，财政就是为满足政府提供公共服务的需要而进行的收支活动。这也是人们将财政称之为“公共财政”的根本原因所在。（2）在市场经济条件下，市场并不能解决一切问题，大量存在的具有共同消费性质的活动，由于无法以市场价格方式解决其经费来源，也必须并且只能由政府以非市场性的财政方式来提供其所需经费。此时的财政活动也就具有代表社会共同利益的“公共”性质。（3）尽管在自由资本主义时期，各市场经济国家普遍推行“自由放任”政策，政府经济职能受到限制，但政府仍然要通过政府预算来管理一些私人部门管不了、管不好和不好管的事务，以保证政府对社会政治、经济调控的需要。在现代市场经济国家的经济和财政实践中，公共财政不仅表现为对于市场经济的顺应与服从，而且表现为强有力地影响、服务和促进市场经济的发展。

在传统的计划经济时期，财政不具有上述所分析的“公共”性，却显现出“生产”性的特征。这是因为：（1）计划经济建立的初期，国家的主要任务是经济建设，经济建设的主要任务是解决大多数社会成员的温饱问题，而温饱问题主要处于物质生产领域，主要通过物质生产活动来解决。这就决定了当时国家经济建设的主要精力乃至整个社会的主要的人力、物力和财力，必须集中到物质生产领域，而非物质生产领域的投入就明显不足、发育程度就很低。典型的诸如各种服务业、金融业就如此。而商业在当时的不发达，却是经济水准低、又人为地压抑否定商品货币关系等多种因素影响的结果。在这种经济环境下，国家财政的基本任务，显然是尽可能的支持生产建设而不可能是别的。（2）计划经济体制还决定了此时的财政也必须是“生产建设性”的。计划经济以国家直接对整个社会资源的计划配置为基本特征，而这种计划配置、社会财力的分配绝大部分是通过财政来完成的。因此，当时整个社会的主要财力集中到了财政手上。为了完成尽快发展物质生产的任务，在收入总量既定的前提下，就要求财政尽可能地压缩非生产性支出，尽可能地增大生产性支出，这样才能尽可能快地加速经济的发展。不仅如此，生产性支出还是当时政府直接安排整个经济活动、直接控制企业微观经济活动的手段。这样一来，使得计划经济国家的财

政在当时集中全力于生产建设上。不仅将可以用于生产领域的财力，全都投入到生产领域内，而且将原本应当用于非生产领域的财力，也尽可能地挤出来投入到生产领域内。其后果是众所周知的，那就是不仅生产建设没能取得应有的成果，而且在人民生活方面严重欠账，在基础设施、公用设施等非生产领域投入严重不足。这些都导致了国家经济综合平衡多次被严重破坏，严重地迟滞了国家应有的经济发展速度。

以上分析说明，在自然经济形态下的国家财政和计划经济体制下的国家财政，都不具有完全意义上的公共性，公共财政是市场经济的产物，反过来也是确保市场经济得以正常存在和顺利进行的关键条件，它起源于西方市场经济国家，是与市场经济相适应的财政类型。

二、公共财政的基本特征

（一）公共财政是弥补市场失效的财政

公共财政处于市场活动之外，为市场的正常和正当的活动提供必不可少的服务。人们常说，在市场经济下，市场能干的，政府就不应去干；而市场不能干的，政府就应当去干。这句话对于市场经济下的财政来说，显然是必须遵循的。那么，具体来看，什么是市场不能干的呢？那就是共同消费性存在的领域。由于具有公共需要性，这类活动大体上是难以通过市场来提供的。这就产生了所谓的“市场失效”问题，也就是人们所说的“市场不能干”的问题。反过来，由于政府的活动是从整个社会的角度进行的，因而共同消费性活动大体上是只能由政府来解决的。这样，政府通过自身收支活动而满足共同消费需要，就直接弥补着市场失效。

市场失效准则，很好地区分了政府和财政与企业及私人之间的活动范围。这就是企业和私人活动于市场有效的范围内，而政府和财政则活动于市场失效的范围内。由于政府对市场失效的弥补，满足着社会公众的“共同消费”需要，也就具有了鲜明的“公共性”。

（二）公共财政必须为市场活动提供一视同仁的服务

市场经济的效率性，是通过人们的等价交换活动实现的。而要做到等价交换，必须具有公平竞争的外部环境。政府及其财政活动直接作用于市场活动主体，直接影响着它们的市场行为。因此，政府及其财政就必须一视同仁地对待所有的市场活动主体。否则的话，对不同的市场活动主体采取不同的措施和待遇，就意味着政府直接支持了某些主体的市场活动，而抑制了另一些主体的市场活动。如果政府以其非市场的手段，直接介入和干预了市场正常活动。这显然是违背市场经济的根本要求的。

而从“一视同仁”来看，在财政支出方面，就意味着其提供的服务，是适用于所有的市场活动主体的，或者是服务于所有的市场活动主体的根本利益的。比如，政府修建的高速公路，就不应当是只有国有经济才能使用；政府的环境卫生服务，不可能是只为国有企业提供、而不清除非国有企业门前的垃圾的，等等。在税收方面，对于某些经济成分征收较高的税率，而对另一些征收较低的税率，就造成了纳税人不同的税收负担，政府就人为地破坏了等价交换准则，造成了不公平的市场竞争条件，等等。

可见，财政必须采取“一视同仁”的政策，才能避免政府活动对市场公平竞争条件的破坏。而“一视同仁”的服务，也就是“公共”服务。

（三）公共财政具有非市场营利的性质

赢利性是人们市场活动的直接动力，之所以会产生市场失效问题，其根本原因之一，

就是因为无法确保应有的或正常的市场赢利。这样，只能处于市场失效领域内的政府及其公共财政，就不能直接进入市场去追逐赢利，而只能以社会利益为活动目的，只能从事非营利性活动，从而具有非营利性。

尽管企业活动于市场有效领域内，而政府活动于市场失效领域内，这是划分两者活动范围的基本准则。但是，现实的经济活动是错综复杂的，大量的活动是需要企业和政府共同介入和承担的。为此，非营利性就提供了一个具体标准，来界定两者在共同活动中的各自参与程度。

当某些行业的活动为社会公众所需要，并且可以有一定的市场收入，但又达不到市场平均赢利水平之时，政府和企业是可以共同承担这类活动的。这就是政府通过公共财政的投资或补贴等，使得投入到该行业的企业具有获得平均利润率的能力，从而政府通过自身的无偿投入，支持了该行业的发展，而为整个社会的利益服务；与此同时，企业由于可以获得平均利润率，而承担起了部分的乃至主要的投资任务，从而大大减轻了财政的支出负担。这样，财政的非营利性活动，就直接与为市场提供公共服务相联系了。

（四）公共财政是法治化的财政

财政作为政府直接进行的活动，在市场经济下显然也是必须受到法律的约束和规范的，从而具有了法治性。正是通过法律的形式，才使社会公众真正对政府财政有着决定、规范、约束和监督的权力，才使得财政具有真正意义上的“公共”性。

财政的法治化，意味着社会公众通过权力机关和相应的法律程序，其中具体地通过政府预算的法律权威，而根本地决定、约束、规范和监督着政府的财政行为，从而使得此时的财政鲜明地体现出社会公众的财政的性质。此时的税收是依据税法征收的，没有权力机关的批准授权，有关税法是无法确立的；而没有获得权力机关批准的政府预算，则政府是一分一毫也无权随意使用的。这实际上表明政府代表社会公众在使用他们的“钱”，办他们的“事”，而直接体现出财政的“公共性”。

三、中国建立公共财政的必要性

公共财政与市场经济有着内在联系。世界上凡实行市场经济体制的国家，不论其社会制度如何，都应建立公共财政。在我国建立公共财政的必要性可以从以下三个方面来认识。

（一）建立社会主义市场经济体制的迫切需要

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制，发展社会主义市场经济，加速中国经济市场化的进程。由市场机制起基础作用的市场经济体制，决定了财政模式的选择，必然是与社会主义市场经济体制相适应的公共财政。

中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。当然，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。这就要求主要采取经济手段调控经济运行，即运用财政、金融、计划手段的协调配合，才能实现资源优化配置，保证市场经济的健康、有序发展。而在政府调控中，财政调控是各项调控的重要手段和重要实现方式。因为财政作为政府收支活动，是政府配置资源的一种方式，是社会经济运行的重要变量，财政收支对社会经济运行有着直接和间接的双重影响，并以间接影响为主。但是，社会主

义市场经济体制下，市场机制起基础性作用，使得财政一般不直接渗入生产经营，而是以弥补和矫正市场缺陷与不足为主。

随着我国从原来的计划经济体制，转到构建市场经济体制上来，财政体制也必须相应地由原来的计划型模式即生产型财政，转到市场型模式即公共财政上来。经济决定财政，财政反作用于经济。只要存在着市场经济，财政就必然会向“公共化”转化与演变，从而最终成为“公共财政”，这是市场经济对财政决定作用的表现；如果财政没能向“公共化”转移，没能成为公共财政，市场经济体制就不可能真正建立起来。

（二）转变政府职能的客观要求

建立公共财政，不仅仅是财政模式的变革问题，而且它还反过来直接引起政府行为的转变，是我国市场化改革的关键性步骤，它将大大加速我国市场经济体制建立健全的进程。

中国的市场经济体制的建立过程，是由计划经济体制向市场经济体制转轨的过程。这就决定了计划经济体制下对经济事务包揽过多的政府职能必须彻底转变，政府不再直接管理微观经济的生产经营活动，转由市场机制调节运行。我们把社会主义市场经济体制下的政府经济职能归结为：进行宏观调控，提供社会服务，管理国有资产，监督经济运行。调控、服务、管理、监督的政府经济职能、客观上要求作为政府经济行为的财政，也要由适应计划经济体制的建设财政，转变为适应市场经济体制要求的公共财政。

（三）财政自身改革和发展的必然结果

改革开放以后的20多年来，财政率先改革，打破了统收统支体制，成为整个经济体制改革的突破口，拉开了整个经济体制改革的序幕，对整个经济体制市场化改革的推进发挥了重要的作用。在建立社会主义市场经济体制的进程中，在国有企业管理和分配制度上，确立了企业的市场主体地位，逐步理顺了分配关系；在税收制度上建立了以增值税为主体，以消费税和营业税为补充的新型流转税制，完善了所得税制；在预算编制上，实行了复式预算制度；在财政体制上初步建立了以分税制为基础的分级财政体制，在宏观调控上改变直接控制方式，转向综合运用预算、税收、国债、补贴等政策工具促进经济总量平衡和结构的优化，等等。这表明一个适应社会主义市场经济体制要求的财政体制的框架已经基本确立。

但是，在改革进程中，“放权让利”的负效应，造成“两个比重”偏低，使国家财力严重不足，财政职能弱化，财政宏观调控能力不足，财政管理监督不力，使财政难以适应国民经济和社会进一步发展的要求，难以从财力供应上满足国家财政正常运转、支持经济和社会各项事业发展的资金需要，难以真正承担起促进经济总量平衡和结构优化的职责。

从发展社会主义市场经济、适应政府职能转变要求的大局来考虑，进行财政模式的转换，建立有中国特色的公共财政。在社会主义市场经济体系发育过程中，能由市场解决的事情，财政要逐步让位；凡应由财政承担的公共需要，财政要到位。这就是说，要正确处理财政与市场的关系，在财政改革的进程中尽快完善公共财政职能。

纵观人类社会发展的历史，公共财政这一新的财政类型的产生和发展，经历了数百年的发展和演变的过程。在这个期间，市场经济与公共财政相辅相成、相互促进、相互支持、共同发展，一起经历了从形成到发展壮大再到完善的过程。

四、公共财政的主要职责

公共财政职责以保证社会公共需要为核心。所谓社会公共需要是同私人需要相区别的，它是社会全体成员作为一个整体所提出来的需要，而不是由个别社会成员或单个经济主体提出来的需要。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有所不同。

第一层次，完全的社会公共需要。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、最基本的、最纯粹的社会公共需要，是社会公共需要中的最高层次。

第二层次，准社会公共需要。这类需要是介于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要由政府集中加以满足。高等教育便是一个适当的例证。如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，高等教育也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效应乃至社会效应。所以，即使在西方国家，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，如保险基金、抚恤救济金、价格补贴等，也属于这类需要。这是社会公共需要的第二层次。

第三层次，视同社会公共需要。大型公共设施、甚至包括基础产业，如邮电、电讯、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁等，虽然这些行业可以按市场法则允许私人进入，但由于耗资巨大，私人难以承担或只能承担一小部分，而这些行业在经济运行中对国民经济又具有重大的调节作用，只能由政府来提供大部分服务以满足社会的需要。在以公有制为主体的国家这类行业基本由政府出资举办，即使私有制的国家，也有相当大的部分由政府投资兴办。所以，我们把这类需要称之为视同社会公共需要。这是社会公共需要的第三层次。

公共财政以政府与市场的关系为立足点确定其职责。政府为社会提供公共需要，表现为各种政府活动和公共服务，公共财政就是为政府活动和公共服务提供足够的财力支持，而不应参与市场所能解决的领域的活动。财政的“公共”性，就表现在它满足的是市场无法满足的社会公共需要。公共财政提供财力给予保证的公共需要主要包括：

(1) 保证国家机构正常运转的财力需要。政府提供公共服务，是通过政府机构对其职责的履行来实现的。政府机构的存在与正常运转，就构成了提供公共服务的基本条件。而公共财政提供相应经费又是政府机构存在与履行职责的前提。

(2) 保证市场资源配置不能有效解决的社会科学、教育、文化等事业发展的财力需要。由于这类的事业活动具有强烈的外溢性，即对于整个社会经济的发展 and 人民物质文化生活的提高，都具有广泛而深远的影响，因而它们所需的经费中，不能直接按受益原则由单位和个人分担的部分，就应由财政来负担。

(3) 保证为社会再生产顺利运转创造环境的大型基础设施、公用设施等建设支出的财力需要。这类投资也具有公共产品性，尽管市场也可以或多或少地介入这些领域的投资，