

高等专科学校教材

财政与金融

主编 张孟民 蒋维维



经济日报出版社

前 言

财政与金融是财经类专业必修的专业基础理论课,它包括财政学与金融学两个部分,这两门课程也是国家教委所确定的财经类专业核心课程。因此,财政与金融这一课程在财经专业教学中具有非常重要的地位。

这本教材以马克思主义、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以当代财政金融理论、中国现行财政金融业务和财政金融法规为依据,立足于中国社会主义市场经济建设实践,并在吸收国内外最新研究成果的基础上,比较系统地反映和阐述了财政、金融两门学科的基础理论、基础知识以及必要的基本技能。注重理论密切联系实际,内容新颖实用,分析力求规范、简洁,语言通俗易懂。

本书具有以下几个显著特点:一是覆盖面广,其内容包括了财政与金融的主要理论与实务。二是内容新颖,其内容主要反映了建立社会主义市场经济体制以来的财政金融领域的最新理论成果与实践。三是理论联系实际,规范分析与实证分析相结合。四是深入浅出、条理清楚,便于学习和掌握。

本教材适应高职高专教育的特点及时代发展的要求,我们在编写过程中,尽可能把最新的研究成果吸收渗透到教材中来,在内容安排、教法选择、编写体例等方面也进行了较多的改革,以期适应现行的高职高专教育模式。

本教材由张孟民和蒋维维进行总体方案的策划并具体组织实施,由张孟民和蒋维维负责主编与统稿,其中,财政部分由张孟民负责编写,金融部分由蒋维维负责编写,邹坤负责第十三章的编写,戈婷婷负责第十四章的编写。本书在编写过程中吸收了有关书刊和资料发表的国内一些专家、学者的研究成果,在此谨表谢意。

由于教学需要,修订时间较为仓促,加之水平有限,书中如有不当之处,请专家、读者批评指正。

编 者

2009年7月

目 录

第一章 财政概论	1
第一节 财政概述	1
第二节 财政的起因	5
第三节 财政的职能	9
第二章 财政收入	17
第一节 财政收入概述	17
第二节 财政收入的来源构成	18
第三节 财政收入的经济形式、分类与规模	21
第四节 国有资产收入	25
第三章 税收	31
第一节 税收概述	31
第二节 税收制度	37
第三节 流转税	42
第四节 所得税	54
第五节 资源税、财产税、行为税	61
第四章 国债	74
第一节 国债概述	74
第二节 国债的运行	78
第三节 我国国债的种类	83
第五章 财政支出	91
第一节 财政支出概念	91
第二节 财政支出规模分析	96
第三节 购买性支出	101
第四节 转移性支出	107
第五节 政府采购制度	114
第六章 国家预算与预算管理体制	122
第一节 国家预算	122
第二节 预算管理体制	126
第三节 分税制	128
第四节 政府间转移支付制度	130

第七章 金融概论·····	137
第一节 金融的构成·····	137
第二节 信用的职能和形式·····	140
第三节 市场经济条件下的利息·····	145
第四节 中国的金融体系·····	146
第八章 货币的产生与发展·····	154
第一节 货币的起源和发展·····	154
第二节 货币的供给和需求·····	158
第三节 货币的供给·····	164
第四节 货币均衡·····	167
第九章 金融市场·····	174
第一节 金融市场概述·····	174
第二节 货币市场·····	178
第三节 资本市场·····	180
第四节 外汇黄金市场·····	187
第五节 金融衍生工具·····	191
第十章 金融机构体系与金融业务·····	200
第一节 金融机构体系概述·····	200
第二节 中央银行·····	201
第三节 商业银行·····	213
第四节 政策性银行·····	222
第五节 非银行金融机构·····	234
第六节 外资银行·····	236
第十一章 国际金融·····	245
第一节 国际收支·····	245
第二节 外汇与汇率·····	249
第三节 国际货币体系·····	257
第十二章 保险·····	265
第一节 保险概述·····	265
第二节 保险的职能和作用·····	267
第三节 保险种类·····	269
第四节 保险经营·····	274
第十三章 通货膨胀与通货紧缩·····	283
第一节 通货膨胀·····	283
第二节 通货紧缩·····	290
第十四章 财政政策与货币政策·····	300
第一节 财政政策·····	300
第二节 货币政策·····	304
第三节 财政政策与货币政策的配合·····	308

第一章 财政概论

学习目的与要求

财政是以政府为主体的分配活动。通过本章学习,应着重掌握财政的基本含义和本质、公共财政及其基本特征、我国建立公共财政的必要性及公共财政的主要职责、财政的基本职能;了解财政产生和发展过程。

第一节 财政概述

一、生活中的财政现象

在社会经济生活中,从居民的衣、食、住、行到国家的政治经济活动,我们处处会遇到财政现象和财政问题,每个社会成员都会通过各种渠道与财政发生联系,可以说财政现象无处不在。

当今人们生活在一个市场经济环境中。市场通过各种交易活动来满足人们的各种需要。工作在各种战线上的劳动者依靠自己的劳动和合法收入取得货币收入,然后用这些收入到市场上购买自己需要的商品或服务。各类企业在市场上通过出售商品或提供服务取得货币收入,然后再用这些收入支付工资、购买原材料和设备,又开始新一轮的再生产过程。市场上通过一只“看不见的手”在支配和协调市场经济的运行,实现总供给与总需求的平衡。

但是在现实社会中,人们有很多需求是市场满足不了的,也就是说市场经济不能满足人们的一切需要。比方说,国家为保证正常的经济生活秩序,需要建立国防、公安、司法以及国家机关,这些部门都是靠国家财政拨款来维持的,这些部门的良好运转,使人们的正常生活秩序得以维持,人们的生命财产安全得到可靠保证。在绝大多数国家,铁路、公路、桥梁、公园,城市的供水、供电、排水、煤气,农村的大型水利工程及其他大型的公共工程,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。在我国,几乎所有的大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等国有大中型企业都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。幼儿园、学校、医院、科学研究机构和文化团体主要是靠财政出资建立和拨款维护与发展的。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。城镇居民享受着由财政支付的物价补贴、房租补贴、交通补贴等优惠,政府还设立了城市生活最低保障线,对弱势群体进行救助;为

增加农民的收入而进行的费改税、停征农业税等。

为了维持国家每年的庞大开支,政府要依法向企业、单位和公民征税;国有企业还要向国家上缴利润;国家还可以通过向企业、单位和居民发行公债、国库券等政府债券取得收入;国家提供的有偿服务比如办理户口登记、结婚登记、出国护照等交纳的费用,也都要归国库所有。每年一度的各级人民代表大会,都要讨论国家预决算报告,并通过立法程序予以审查和批准。国家预决算作为财政收支计划,是国家政治经济活动的综合反映和集中体现,是涉及国计民生和社会各阶层切身利益的重大问题。

诸如此类的问题还有很多,从大量的财政现象中可以看出,财政是分配问题,与国家的收支活动有关。为了正确认识经济生活中的各种财政现象,就需要了解什么是财政、财政的职能和作用是什么、财政有哪些规律、财政是如何运行的、财政有哪些基本制度等。

二、财政的产生与发展

财政是国家为了实现其职能,凭借国家权力,在社会产品分配过程中所实现的以国家分配为主体的分配关系。财政并不是从来就有的,只有出现了国家,才有财政的出现,没有国家也就没有财政,国家和财政都是在一定历史条件下才出现的。所以,从历史发展角度观察,财政是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物,是一个历史范畴。

从人类社会发展史来看,财政是一种历史悠久的经济现象。但中文词汇中出现“财政”一词,却是一百多年前的事情。我国古代虽然没有“财政”这个词,却有属于财政范畴或接近于财政范畴的术语。诸如“国用”、“国计”、“邦基”、“理财”、“国度”、“度支”等都不同程度地表达了财政思想。现代术语“财政”一词的英译通常是 finance。据考证,finance 一词在公元 13—15 世纪起缘于拉丁语 finis,意思是货币支付,表示当时一切货币关系的总和。后来,伴随社会经济和文化的发展,finis 又演变为 finare,有支付货款、裁定款项等含义。16 世纪末期,法国政治家布丹在其所著《共和国六讲》一书的第六讲中,论及财政问题。书中布丹使用了“财政”一词,并且将它由拉丁文的 finare 写成法文 finances,专指财政收入和公共理财活动。到了 18 世纪,英国著名的古典政治经济学代表人物亚当·斯密发表了其代表作《国民财富的性质和原因的研究》,其中的第五篇专门论述了财政问题,也提出了许多财政方面的术语,其中就有 finance 这个词。日本在 1868 年的“明治维新”以后,实行所谓“门户开放”政策,自然科学与社会科学有了较大的发展。关于“财政”一词,其采用了法国的 finances 这个词,在翻译和使用时,吸收了我国汉字所固有的“财”与“政”这两个字,将它们合并起来创建了“财政”这个术语,并在 1882 年官方文件《财政议》中,第一次使用了“财政”这个术语。在我国,最早使用“财政”这个术语的时间是 1898 年(光绪二十四年),在戊戌变法“明定国是”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,是官方使用“财政”一词的开始。关于财政的含义,20 世纪 40 年代中华书局所出版的《辞海》是这样解释的“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发展为目的,而获得收入、支出经费之经济行为也”。这便是财政一词的由来。

(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,是人类发展到一定历史阶段的产物。财政的产生和发展,与国家的产生和发展存在密切关系,但财政的产生不是偶然的,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。

1. 财政产生的经济条件

经济条件是财政产生的首要条件。人类最早的社会形态是原始社会,在原始社会初期,由于社会生产力水平十分低下,社会成员共同劳动、共同享受生产成果,人们创造出的全部产品只能够用来维持最低的生活需要,这时,没有国家形态和剩余产品,因而也就没有财政。

由于生产力的发展,农业从游牧业中分离出来,手工业从农业中分离出来;社会分工进一步细化,随着产品交换范围的扩大,人类社会又出现了单纯从事商品交换的商人;随之商品货币经济得到了迅速发展,劳动生产力大大提高,社会产品日益增加,除维持人们最低生活需要之外,还出现了剩余,这就为氏族首领凭借其权力分配提供了物质基础。当氏族首领凭借其权力无偿占有他人劳动成果时,便产生了私有制。所以说,剩余产品的出现进而产生私有制,是财政产生的经济条件。

2. 财政产生的政治条件

政治条件也是财政产生的必要条件。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。由于两个阶级之间的经济利益不可调和,客观上需要一种同社会脱离、又凌驾于社会之上的政治力量,把阶级冲突保持在“秩序”许可的范围之内,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、公共工程和社会公共设施等。

国家是从社会中产生但又凌驾于社会之上的,国家要行使权力,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能创造社会财富,不能为自己提供任何物质资料,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。

(二) 财政的发展

财政随着国家的产生而产生,也随着国家的发展而发展。阶级社会发展至今经历了四个不同的历史阶段,因此,与之对应的财政形式也有四种,即奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。不同历史时期国家财政有其共同特征,也有不同特点。

1. 奴隶制国家财政的特点

奴隶制国家是建立在奴隶制生产关系之上的。奴隶制国家财政是实现奴隶制国家职能的工具,是维护和巩固奴隶主阶级统治地位的一种手段。奴隶制国家凭借政治权力对社会产品强制分配,体现了奴隶主阶级对奴隶阶级的剥削关系。

奴隶制国家的财政收入主要有王室土地收入、掠夺和贡物收入、军赋收入以及捐税等收入;财政支出主要有军事支出、祭祀支出、王室支出和俸禄支出等。在奴隶社会里,由于商品经济很不发达,财政收支主要采取实物和劳役的形式。

2. 封建制国家财政的特点

封建制国家财政是建立在封建制生产关系之上的。由于封建制国家的公共权力和统治机构、王室和贵族的专制集权等日益发展,封建制国家的财政收支内容和分配形式也有较大变化。

封建制国家的财政收入主要有赋税收入、官产收入、专卖收入、特权收入以及债务收入等; 财政支出主要由军事支出、王室费用支出、官府支出以及封建宗教支出等。在封建社会, 由于商品经济的缓慢发展, 财政收支由实物和劳役逐渐向货币形式过渡。在封建社会末期, 产生了公债和国家预算, 正是因为国家预算的产生, 国家财政的王室支出部分, 才被限定在一定数额范围之内。

3. 资本主义国家财政的特点

资本主义国家财政是建立在资本家占有生产资料、剥削雇佣劳动为特征的资本主义生产关系基础之上的。资本主义国家财政是资本主义国家用以维护资产阶级统治, 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由税收收入、债务收入和财政性货币发行收入等; 财政支出主要有军事支出、国家机构管理支出、经济支出和社会支出等。

资本主义国家财政收支与奴隶制、封建制国家财政收支有着不同的特点: 首先, 由于商品经济的高度发展, 财政收支全面采取了货币形式; 其次, 国家财政已不仅仅是为国家活动筹集经费, 而且成为国家用以调节经济活动的重要杠杆; 再次, 财政赤字和通货膨胀成为普遍现象, 为弥补财政赤字, 国家债务与日俱增; 最后, 国家财政与财政管理制度更加健全和完善。

4. 社会主义国家财政的特点

社会主义国家是建立在以生产资料公有制为主体的基础上。社会主义公有制决定了社会主义国家财政的性质。社会主义国家财政是国家为实现其职能, 以国家统治者和生产资料所有者的双重身份, 对一部分社会产品的分配和再分配所形成的分配关系。

首先, 社会主义财政是国家为实现其职能提供财力保证的工具。社会主义国家对内要巩固政权, 对外要防御外来侵略, 财政要适应社会主义国家不同历史时期政治经济形势发展的需要, 提供实现国家职能的财力保障。

其次, 社会主义财政是以国家为主体, 凭借国家的政治权利和生产资料所有者代表的双重身份参与一部分社会产品的分配。财政凭借国家政治权力参与分配, 保持了财政分配强制无偿的共性。财政以生产资料所有者身份参与分配, 则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产品的占有。社会主义财政以兼顾国家、集体和个人三者利益为原则, 对社会产品进行合理分配。

再次, 社会主义财政是对一部分社会产品, 主要是对剩余产品的分配和再分配。财政首先以生产资料所有者的身份参与国有企业的初次分配, 然后凭借国家政治权力参与一部分社会产品的再分配。

最后, 社会主义财政是在社会主义市场经济条件下进行各项分配活动, 因此, 财政有可能自觉运用市场经济的客观规律, 利用价值形式分配财政资金, 引导和调节国民经济持续稳定地发展。

三、财政的概念

迄今为止, 要想给出一个大家公认的财政的定义是件很困难的事情。在我国学术界, 关于财政的定义很多, 这些定义是学者从不同的角度探索财政概念的内涵和外延的结果。但无论怎样对财政下定义, 对下列几点的认识是一致的: 就现代财政而言, 财政是一种国家行为; 财政属于分配范畴, 财政活动是一种分配活动; 财政活动是社会再生产活动的一个有机组成部分。

从财政的本质和基本特征出发,财政这一经济范畴的定义可以归纳为:财政是国家为了实现其职能的需要,凭借国家的政治和其他权利,参与一部分社会产品的分配活动。它既属于经济范畴,也属于历史范畴。在不同社会制度下财政具有相同的一般特征。

(一) 财政分配的主体是国家

财政属于分配范畴,是从社会再生产分配环节中分化、独立出来的一种特殊的分配,这种特殊性集中体现为它以国家为主体,即分配的主体是国家。分配的目的、方向、范围、数量和时间都体现着国家的意志。财政分配为国家的存在和发展提供经济保证。财政分配的这种国家主体性是财政分配区别于其他分配形式的根本所在。

(二) 财政分配的对象是一部分社会产品

从财政分配的性质看,财政分配的对象是一部分社会产品,主要是剩余产品。只有有了剩余产品,财政分配才有可能。剩余产品的不断增多为财政分配提供了更为广阔的活动领域,也为财政发挥更大的作用提供了经济条件。随着商品经济的不断发展,个人收入在整个国民收入中所占的比重越来越大,从增加财政收入、协调收入分配的角度出发,财政分配也涉及到劳动者个人收入部分。从财政发展的趋势分析,来自个人这部分收入将不断增多。正确地认识财政分配对象,有助于更好地分析财政的地位和作用,也有助于研究如何使财政分配格局合理化。

(三) 财政分配的目的是为了满足不同国家职能的需要

满足国家职能的需要也就是满足社会公共需要。经济学将需要分为两大类:社会公共需要和个别需要。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。

(四) 财政分配一般具有强制性、无偿性

国家从实现其职能的需要出发,一般凭借其政治权力,通过国家立法或行使权力机关制定的法令、制度等来实现对一部分社会产品的分配与再分配,具有法律约束力,任何单位和个人都必须依法遵守,否则就要受到相应的惩处。财政分配的无偿性则是指财政分配是一种价值的单方面转移,不会再直接偿还原缴纳的单位和个人,也无须付出相应的代价,也就是说,既不构成借贷关系也不构成直接的交换关系。至于单位或个人以各种形式受益于国家财政,是财政分配的必然结果,也与原缴纳情况不存在因果。但在整个财政分配中,国家还有凭借其他权力取得的收入,有一部分是以有偿的方式进行的,如国债等。因而并非所有财政分配都是强制和无偿的。

第二节 财政的起因

一、财政的起因源于市场失灵

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。在市场经济条件下,社会资源的主要配置方式是市场,而不是政府。市场对社会资源的配置是通过市场机制来实现的,市场机制主要由供求、价格和竞争三个要素组成。市场就是通过这三个要素的共同作用,来调节土地、劳动和资本等资源在不同部门之间进行流动。但市场机制不是万能的,在许多领域或场合,市场机制不能有效地配置资源,需要政府部门的介入,即通过政府对资源

的配置来弥补市场配置方式的不足。因此,市场失灵是政府财政存在的根本原因。

所谓市场失灵,又叫市场失效,是指市场机制本身所固有的缺陷或不足。

二、市场失灵的表现形式

(一) 市场机制不能提供公共产品

1. 公共产品的概念

公共产品是满足社会公共需要的产品,包括商品和服务。他与私人产品不同,可供社会成员共同使用或消费。

我们在日常生活中消费的大部分产品如服装、粮食、家用电器、房屋等,都属于满足私人需要的私人产品。私人产品有两个特点:一是排他性,即一种产品某人享用,就不能再被其他人同时享用。如电脑,张三使用,李四就不能同时再使用。二是竞争性,即某人已消费了某种商品,则其他人就不能再消费这种商品了。市场机制只有在具备竞争性和排他性的私人产品上才起作用。但现实生活中还存在一些不具备或不同时具备排他性或竞争性的产品,这就是公共产品。

2. 公共产品的特征

公共产品具有与私人产品相反的两个特征:一是非排他性,是指某人享用某种产品并不能排斥其他人享用该产品。如气象预报,当你享用气象信息带来的便利时,别人同样可以享受它的好处。二是非竞争性,是指增加消费者不需要增加产品的数量或成本。如国防,新出生十个婴儿,并不用增加军人的数量和军费开支。

公共产品的非排他性和非竞争性,使得公共产品不能通过市场提供,等价交换的原则在这里不适用,因为在技术上很难将那些不愿付款者排除在公共产品的受益范围之外。如某人花钱在马路边上竖起了路灯,其他人不用花钱就可以享受路灯带来的好处,于是每人都有“搭便车”的心理。私人企业若提供公共产品,不可能通过等价交换的形式收回成本、获得利润。因此它不会进入这样的领域,满足社会公共需要的这些公共产品只能由政府提供。

3. 公共产品的分类

按公共产品是否同时具备非排他性和非竞争性两个特征,可以将其划分为两类:一类是纯公共产品,是指完全具备非排他性和非竞争性的公共产品,这类公共产品很少,只有国防、社会治安、外交和行政管理等。另一类是准公共产品,大部分公共产品属于此类,如公园、铁路、公路、桥梁、医院等。以公路为例,一条公路,人人都可以使用,因此具有非排他性。但当车辆和行人增加到超过其所能承受的限度时,就会造成拥挤,需要增加成本拓宽公路,或通过收费限制车辆的数量,因此又具有竞争性。

(二) 市场机制不能纠正外部效应

在现实生活中,经常会出现这样的情况,即某人或某个单位的经济活动给其他人或其他单位造成了有利或不利的影 响,但却并没有因此而获得报酬或提供补偿,这种现象就是外部效应。外部效应分两种,给他人带来利益的是正效益,给他人造成危害的是负效应。

市场机制不能促进外部正效应,也不能抑制外部负效应。如某个企业在厂区附近开辟了一个广场,种上了花草树木,美化了环境,使周围的居民得益,可谓正效应很大,但该企业由于无法收取费用而不会获得任何报酬。再如造纸厂排放污水,污染了环境,影响了生态平衡,可谓负效应很大,但它不会因此支付任何费用。这种外部效应所带来的冲突是市场所无法解决的,只能由政府来调节。政府可以通过补贴、减免税等措施对带来外部正效应者进行补偿,也

可以通过罚款、征税等措施对带来负外部效应者进行惩罚。这样就可以把外部效益或损失化为经济主体的内部效益或损失,鼓励各个经济主体扩大正效应,减少负效应。

(三) 市场机制不能解决信息不对称

在市场交易活动中,如果一方掌握较多的信息,而另一方则掌握很少的信息,就称为信息不对称。信息不对称会使信息较多的一方利用对方的无知而对其进行欺诈。如在购买大病保险的过程中,保险公司对购买者的健康状况并不了解,购买者为了自己的利益,可能隐瞒病情以达成交易;再比如,病人到医院看病,由于医疗知识的专业性很强,医生的信息远比病人多,病人几乎只能听任医生的摆布,为了追求高额利润,便会发生过度医疗、过度给药的情况。

在现实的经济生活中,信息不对称的问题无处不在,比如偷工减料、以次充好、虚假广告、漫天要价、缺斤短两等。这些问题是市场机制无法克服的,只能由政府通过公共管制来规范市场秩序,通过提供充分的信息来减少交易双方的信息差异。

(四) 市场机制不能克服垄断问题

当某一市场仅由一个或者几个企业控制时,便会形成垄断,垄断者为了取得最大利润,往往通过限制产量来提高价格,从而破坏市场竞争,降低市场配置资源的效率。对此,市场机制本身无能为力,必须由政府通过法律和经济手段进行干预,排除垄断对资源的有效配置的扭曲。

垄断可以分为人为垄断和自然垄断。人为垄断是由人为原因造成的垄断,如实行计划经济的国家,政府规定只有某一家或某几家企业可以经营某种产品或服务,这就是人为垄断;自然垄断是由自然原因引起的垄断,产生自然垄断的原因是某些行业,如供水、供电、供气、邮电通讯等,具有规模报酬递增的特点。所谓规模报酬递增,是指经营规模越大,收益率越高的一种现象,即独家经营的效益远胜于多家竞争,这必然形成垄断,这种垄断称为自然垄断。自然垄断一方面是自由竞争的结果,另一方面又违背了市场竞争规律。垄断者往往在低于社会需求量的条件下进行生产,以便提高价格,获得超额利润。这使得社会资源不能得到充分的利用,破坏整个社会的效益,因此政府必须进行干预。

(五) 市场机制不能消除不合理的个人偏好

个人偏好是指个人的愿望和要求。在现实的市场中,人们的个人偏好并不总是合理的,有时会因为某些原因而做出不明智的选择。比如,不少人宁可花钱去歌厅,也不愿花钱到歌剧院去欣赏高雅艺术,即消费者对高雅艺术的评价低于合理评价,我们称其为优值品;相反,有些人对于色情、毒品等不符合社会伦理的服务和产品,愿意支付极高的市场价格,即消费者对于色情、毒品的评价高于合理评价,我们称其为劣值品。

“优值”与“劣值”表明消费者的个人偏好的问题,但市场机制不能对此加以纠正,必须由政府出面。通常情况下,优值品的市场供给往往不足,需要由政府出钱提供。劣值品的市场供给往往过量,需要政府采取措施加以控制。

(六) 市场机制不能调节收入分配不公

在市场经济条件下,收入分配是由每个人提供的生产要素如资本、劳动力、土地等的数量及其市场价格决定的,其分配原则是“按资分配”和“按能力和贡献分配”。由于人们占有或继承财产情况的不同,以及由于天赋、受教育机会等不可控因素造成的劳动能力的差别,必然会造成收入分配不均,使社会成员之间的收入差距越来越大。这不仅会影响经济的发展,还会带来社会的不稳定。这是市场机制无法解决的问题,因此政府有义务通过财政来解决收入分配的不公平。

(七) 市场机制不能规避经济波动

在市场经济条件下,生产和消费主要是由市场机制这只“看不见的手”来自发调节。由于市场机制自发调节具有盲目性,社会总需求和社会总供给之间不一定能够达到最佳的平衡,国民经济经常呈现周期性的波动,即经济繁荣与经济衰退交替出现,这就需要政府在不同时期,采用不同的财政政策对宏观经济的运行进行调节,以维持经济的稳定。

在经济繁荣期,投资和需求过热容易导致通货膨胀,政府要采取有力措施限制投资,抑制需求,消除通货膨胀;在经济衰退期,会出现大量人员失业,政府要采取适当的反失业政策,以增加就业,降低失业水平。

三、政府对经济的干预

在当代市场经济国家,除了市场这只“看不见的手”的作用以外,还必须由政府这只看得见的手来实施干预。政府干预是政府为了实现一定的目标通过采取一定的手段对经济生活的控制和制约。政府干预的理论和实践是基于“市场缺陷”之上的。针对市场缺陷,政府干预主要分为以下几种方式:

(一) 对垄断的政府干预

垄断导致资源配置的低效率,垄断利润也意味着分配的不公平。这就使政府有必要对垄断进行干预,其主要方式有:

1. 公共管制

政府对垄断的公共管制可分为垄断价格和垄断产量的管制。垄断均衡条件下的价格既缺乏效率(垄断产量较低)又缺乏公平(存在超额垄断价格),当政府对垄断厂商实行价格管制时(低于垄断价格),垄断厂商则会相应地增加产量,这就改变了垄断带来的低效率和不公平。

2. 反托拉斯法

政府对垄断的更为强烈的做法是制定垄断法和反托拉斯法。很多西方国家都有此类法律。

(二) 对外部效应的政府干预

在如何纠正由于外部效应造成的资源配置不当的问题上,政府的主要做法有:

1. 税收和补贴

这是针对不同情况而言的,对造成负外部效应的企业,政府采取征税的方法,征税数额以该企业给其他社会成员造成的损失为准。对造成正外部效应的企业,政府应予以一定的补贴,补贴数额以该企业对其他社会成员所带来的利益为准。

2. 企业合并

就是对造成负外部效应和正外部效应的企业与相关的企业进行合并,实现外部效应内在化。但这种做法的困难在于是不是确切地存在着相关企业。如环境污染问题,它就显得比较复杂。

3. 规定财产权

明确财产权有助于解决外部效应问题。主要是有利于对造成负外部效应的企业要求补偿。

(三) 公共产品的提供

正如前述,市场机制将不能充分地提供公共产品,甚至可能是零提供。因此,必须由政府来提供必要的公共产品。政府提供与否取决于对某一公共产品的成本—效益分析,如果某一

公共产品的收益将不小于其成本,政府则可以提供该公共产品。政府通过预算安排是提供公共产品的主要途径。

(四) 信息不完全的政府干预

市场只能部分地解决信息不完全的问题,政府对此也没有十分有效的办法,只能在对产品质量、价格等方面实施一定的管制,保障消费者的正当权益。同时,政府对市场运行结果也要进行纠正。

1. 纠正不合理的个人偏好

个人偏好合理与否,其评价标准并不是相当的明确和一致,也许只能根据一般的社会伦理、道德、价值观来进行判定。当政府认为某些东西人们对它的评价与其自然属性不符时,主要采取以下手段来进行纠正:一是通过相应的法律,禁止或限制一些“劣值品”的生产与流通;二是采取税收杠杆来限制“劣值品”,同时对“优值品”进行鼓励,或直接通过补助等方法来鼓励“优值品”的生产和消费;三是舆论导向,加大宣传力度,提高人们的认识水准,纠正不合理偏好。

2. 进行收入再分配。

由于收入分配不公,不仅会影响市场机制本身的运作,更加严重的可能会带来社会的动荡,影响经济的稳定与增长,因此,纠正收入分配不公,进行再分配乃是政府的一大职能。政府既可以通过税收政策,也可以通过财政补贴、转移支付、社会保障等一系列政策来实现收入再分配,使收入分配更趋合理。

第三节 财政的职能

一、财政职能的概念

财政职能是财政本身固有的内在功能。它回答“财政能干什么”或“应干什么”的财政基本理论问题。由于财政是政府的经济活动,因此财政的职能又称为政府的职能,政府的活动对经济各方面所产生的影响就体现为财政的职能。这里有两点需要强调:第一,财政的职能是财政本身所固有的,是客观存在的,只要政府存在,它就存在,但这种“固有的”职能并不是一成不变的,在不同的经济发展阶段,在不同的政治经济体制下,财政职能的表现是不同的,因此财政的职能是发展变化的。如在市场经济体制下,财政具有资源配置职能、收入分配职能和稳定经济职能,而要想在自给自足的小农经济体制下的财政也具有这些职能显然是不可能的。第二,财政的职能只表明政府会对经济产生影响,这种影响可能是正向的,即有利于国民经济,也可能是负向的,既不利于国民经济,但不论是好的影响还是坏的影响,它都是财政职能的表现形式。

二、财政职能的分类

(一) 资源配置职能

1. 资源配置职能的含义

资源配置,广义的理解是指社会总产品的配置;狭义的理解是指生产要素的配置。不论作何种理解,资源配置就是运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构、技术结构和地区结

构,达到优化资源结构的目标。世界上所有国家都将高效地配置资源作为头等重要的经济问题,经济学的核心也是研究资源配置以及与此相关的问题。

资源配置也就是资源的使用方式和使用结构问题。市场在资源配置中起基础性作用,在没有政府干预的条件下,市场会通过价格与产量的均衡自发地形成一种资源配置状态。但由于存在市场失灵,市场自发形成的配置状态,不可能实现最优的效率结构。财政的配置职能是由政府介入或干预所产生的,它的特点和作用是通过本身的收支活动为政府提供公共物品和财力,引导资源流向,弥补市场缺陷,并最终实现全社会资源配置的最优效率状态。

2. 资源配置职能的主要内容

(1) 调节资源在产业部门之间的配置。资源在部门之间配置状态如何,直接关系到产业结构是否合理及其合理化程度。部门之间资产存量及其调整,主要是依靠两个途径:一是调整投资结构;二是调整资产存量结构及资源使用结构(企业的生产方向)。财政对资源在产业部门之间的配置和调节,也是通过两个相应途径,采取两个相应的基本手段来实现的:一方面通过调整国家预算支出中的投资结构,如增加对基础产业和基础设施的投资,相应减少对加工工业部门的投资等,达到合理资源配置的目的;另一方面,则是通过制定财政、税收政策和投资政策,来引导和协调社会资源的流动与分配,达到调节现行资源配置结构的目的。

(2) 调节资源在不同地区之间的配置。一个国家、地区之间经济发展不平衡是客观存在的。其原因不仅在于历史的、地理的和自然条件方面的差异,而且还在于市场机制导致资源往往向经济发达地区单向流动,从而使落后地区更落后,发达地区更发达。从整体上看,这样不利于经济长期均衡稳定地发展。财政资源配置职能的一个重要内容,就是通过财政分配,即财政补贴、税收、财政政策与财政体制等手段,实现资源在各个不同地区之间的合理配置。

(3) 调节社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置。政府部门是指分配与使用财政资金的部门。凡不在这个范围内的,均称为非政府部门。财政在这方面的职能作用,主要是通过它在国民生产总值或国民收入中的比重实现的。而这个比重又取决于必须由政府通过财政提供的社会公共需要规模的大小。而社会公共需要的规模并不是一成不变的,它要随着社会经济制度和经济发展阶段、社会政治文化条件的变化而发生相应变化。与此同时,政府部门之间所支配的资源,即财政资金规模也发生相应的变化。因此,调整资源在政府部门与非政府部门之间的配置要符合优化资源配置的要求,便是财政资源配置职能的一项重要内容。确定政府支配的资源规模以后,财政还将把这些资源在政府部门内部进行分配,财政支出项目的安排也就是资源配置的过程。在政府内部资源配置,亦即确定财政支出项目的优先次序问题,根据厉行节约的原则,保证政府活动的必要开支,同时把更多的资金用于发展经济和提高人民的物质文化生活水平等方面。

3. 资源配置的机制和手段

(1) 根据社会主义市场经济下的政府职能确定社会公共需要的基本范围,确定财政收入占国内生产总值(以下简称 GDP)的合理比例,从而符合高效的资源配置原则。

(2) 优化财政支出结构。支出结构也就是财政资源内部的配置比例,如生产性支出与非生产性支出比例,购买性支出与转移性支出的比例。前一个比例表明资本品和消费品的配置结构,而购买性支出的比例则表明财政配置功能的大小,对社会资源配置状态起着重要作用。

(3) 合理安排政府投资的规模、结构,保证国家的重点建设。政府投资规模主要指政府投资在社会总投资中所占的比重,表明政府对社会总投资的调节力度。而政府投资结构和保证重点建设,在产业结构调整中起着重要作用,这种作用对发展中国家有着至关重要的作用。

(4) 通过政府投资、税收和补贴,调节社会投资方向,提高社会投资整体效率。

(5) 提高财政配置本身的效率。比如,对每项生产性投资的确定和考核都要进行成本—效益分析;又如,一项国防工程,属于不能回收的投资项目,而财政拨款应该核算这项工程的成本,以便求得以最少的耗费完成高质量的国防工程的目标;甚至税收作为财政收入的主要形式,也存在税收收入与税收成本的对比问题。

(二) 收入分配职能

1. 收入分配职能的含义和必要性

(1) 收入分配职能的含义。财政收入分配职能,是指通过财政的经济职能中对参与收入分配的各主体利益关系的调节,达到收入公平合理分配目标的职能。

(2) 收入分配职能的必要性。政府必须行使财政收入分配职能的主要原因是社会经济在没有政府的参与情况下,不能实现收入与财富的公平合理分配。这是因为:第一,市场机制的失灵造成收入和财富分配的不公平。主要是市场机制给予人们的报酬是以人的生产能力和贡献为标准的,能力不同贡献不同,收入也就不同,此外,市场机制对无生产能力者不予以照顾。市场机制的这种缺陷是其本身无法克服的。第二,按劳分配并不能完全地保证实现收入和财富的公平分配。

收入分配的目标是实现公平分配,而公平分配包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平是市场经济的内在要求,强调的是要素投入和要素收入相对称,它是在公平竞争的环境下由等价交换来实现的。在个人消费品的分配中,按劳分配,即个人的劳动投入与劳动报酬相对称,既是效率原则,又是公平原则。但在市场经济条件下,由于个人所提供的生产要素不同、资源的稀缺程度不同以及各种非竞争因素的干扰,各经济主体获得的收入会出现较大的差异,甚至与要素投入不相对称,而过分的悬殊将涉及社会公平问题。社会公平是指将收入差距维持在现阶段社会各阶层居民所能接受的合理范围内。平均不等于公平,甚至是社会公平的背离。

2. 收入分配职能的主要内容

收入分配职能主要是通过调节企业的利润水平和居民收入水平来实现的。

(1) 调节企业的利润水平。一是企业的税收负担,即国家集中多少,给企业留多少,这主要取决于各个时期的经济体制和财政体制。在市场经济条件下,合理的税收负担应当是既能满足国家实现其职能的财力需要,又要使作为经济活动主体的企业具有自我积累、自我发展和自我改造的能力。二是企业的利润水平要能反映企业的经营管理水平和主观努力状况,要为企业的利润水平创造一个公平竞争的外部环境,一个重要的办法就是通过税收剔除客观因素对企业利润水平的影响,使企业在大致相同的条件下获得大致相同的利润。

(2) 调节居民个人收入水平。要贯彻国家的分配政策,在社会主义市场经济条件下,分配的方式不可能是单一的,必须坚持以按劳分配为主体,其他分配方式为补充的原则。在收入水平上,既要合理地拉开差距,又要防止贫富悬殊,坚持共同富裕,在促进效率提高的前提下体现社会公平。对过高的或过低的个人收入,要采取有效措施进行调节,主要通过个人所得税和各项转移支出来实现。

3. 执行收入分配职能的主要工具

(1) 税收。税收是政府执行收入分配职能的主要工具之一。通过税收可以在相当大的范围内实现对收入的调节。例如,通过个人所得税,调节个人的劳动收入和非劳动收入,使社会上个人之间的收入水平维持在一个合理的差距范围内;通过企业所得税,调节企业的收入水平;通过财产税和遗产税,调节个人之间的财富分布;通过资源税,调节部门、地区由于资源条

件和地理环境不同而形成的级差收入等等。

(2) 转移支付。转移支付是指通过资源在不同所有者间的转移而实现的支付,一般指以政府为中介的资源转移与支付活动,包括对个人的转移支付和政府间的转移支付两部分。

对个人的转移支付包括退休保险支付、失业救济支付、生活困难补助、医疗保险支出等等。通过这些支出,实现社会范围内的转移分配,从而使每一个社会成员得以维持基本的生活水平和福利水平。

政府间的转移支付又进一步分为中央政府对地方政府的转移支付和地方上级政府对下级政府的各项财政补助,简称政府间的转移支付。政府间的转移支付也是平衡政府间的财政收入水平的重要手段。

(3) 购买支出。政府购买支出主要是指政府支出中用于支付购买物品的支出和用于雇佣工作人员的工资、津贴支出。前者间接影响到个人收入水平,后者则直接影响到个人收入水平。

(4) 各种收入政策。这其中主要指工资政策,具体包括有关的工资制度(如规范政府公职人员和其他靠财政拨款的事业单位工作人员工资)和税法中有关工薪收入中的扣除项目规定等。通过工资政策和其他有关收入政策,政府也可以实现对部分国民收入分配的调节。

(三) 稳定经济职能

1. 稳定经济职能的含义

稳定经济职能,是指政府通过制定和实施财政政策,使一国达到充分就业、物价稳定、经济增长和国际收支平衡等目标。即通过政府的收支活动,对生产、消费、储蓄和投资等行为发生影响,使社会就业率、物价水平、国际收支差额保持在合理区间内,以保持经济的稳定增长。

2. 稳定经济职能的内容

稳定经济职能包括四个方面的内容:一是就业率,即达到充分就业。充分就业并不意味着就业率要达到百分之百,它是指一个国家中有能力工作,愿意工作并积极寻找工作的人口都能够找到工作。许多经济学家认为,这部分人口在全部劳动人口中所占的比重大约为 95% 左右,由此推断,达到充分就业应把失业率控制在 5% 左右;二是物价水平稳定,物价水平稳定并不意味着物价上涨率为零,而是将物价的波动幅度控制在社会可以忍受的范围之内。一般认为每年 3%—5% 的物价上涨幅度可视为物价水平稳定的一个界线;三是经济增长。经济增长是指一个国家的产品和劳务数量的增加,或人均实际产量的增加,通常用人均国内生产总值的增长率来表示,但增长不是不顾资源环境等条件的盲目、短期的增长,而是稳定的长期的可持续增长。四是国际收支平衡,国际收支平衡是指一国在国际经济交往中,其“经常项目”的收支和“资本项目”的收支要大体保持平衡,但平衡不等于绝对相等,只是要求国际收支不出现大的逆差或顺差。

3. 财政实现稳定经济职能的手段

财政主要是通过财政政策的调整来影响社会总需求与总供给的关系,从而实现供求总量和供求结构的大体平衡,最终达到稳定经济的目标。

(1) 改变政府购买的数量。政府在市场上购买商品和劳务的数量会影响社会总需求与总供给的关系,减少商品和劳务的购买数量,会减少总需求,抑制经济的过快增长。增加商品和劳务的购买,会扩大总需求,刺激经济发展。这样在经济萧条时期,政府可以扩大购买数量,如增加国防支出、修建桥梁、公路等公共设施,以此刺激经济增长,创造更多的就业机会;而在经济过热时期,政府可以减少购买数量,如压缩一些公共工程项目、缩减福利设施建设,以减少总需求,降低通货膨胀率。

(2) 改变政府转移支付的数量。政府的转移支付支出是政府单方面地直接地向单位和个人拨付资金,因此其数量大小直接影响着社会总需求。在经济萧条时期,政府可以提高各类补贴或补助,如提高对失业人员、退休人员、退伍人员等的各类补助,或增加对农产品的补贴,以扩大社会总需求;在经济繁荣时期,政府可以减少用于福利补贴方面的支出,以减少总需求。

(3) 调整税收。税收政策是政府调控经济的重要杠杆,在经济萧条时期,政府可以减少税种或降低税率,以刺激经济;在经济过热时期,政府可以提高税率或增加税种,以削减总需求。