

省级高职高专优秀教材

省级优秀畅销书

21世纪高职高专财经类专业核心课程教材

财政与金融

(第四版)

蒙丽珍 李星华 主编

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



省级高职高专优秀教材

省级优秀畅销书

21世纪高职高专财经类专业核心课程教材

财政与金融

常州大学图书馆
藏书章

(第四版)

李星华 主编

FE 东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 蒙丽珍 李星华 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融 / 蒙丽珍, 李星华主编. —4 版. —大连: 东北财经大学出版社, 2011. 8

(21 世纪高职高专财经类专业核心课程教材)

ISBN 978-7-5654-0521-1

I. 财… II. ①蒙… ②李… III. 财政金融-高等职业教育-教材 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 167750 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连美跃彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm

字数: 371 千字

印张: 17

2011 年 8 月第 4 版

2011 年 8 月第 24 次印刷

责任编辑: 杨慧敏 张 贺

责任校对: 仁 齐

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0521-1

定价: 29.00 元

第四版前言

人最宝贵的是有思想而不是有知识。教师对学生不仅要教授知识，还要传授思想。特别是高校教学，不能光考虑传授知识性的东西，还要改变死记硬背的状况，更多地让学生学会独立思考，掌握正确的思维方法，并学会灵活运用，学会科学地分析问题，这才是学校教育最精华、最关键、最有益的内容。

在财经类院校中，“财政与金融”是一门公共基础课，为学习其他专业课做准备。多年以来，《财政与金融》教材既介绍财政与金融的基本理论，又介绍中国财政制度、金融制度，两者往往混在一起。一方面，理论的阐述不完整，大量篇幅用于介绍中国的财政、金融制度；另一方面，容易让学生误将中国的财政、金融制度理解为国际上普遍的制度设计。特别是中国目前仍然处于由计划经济向市场经济过渡的时期，不少经济制度还在进行改革完善，过多地介绍我国的具体做法，不利于学生准确把握基本经济规律，也不利于培养其科学的思维方法。因此，本次修订也适当淡化了对我国当前财政、金融制度的介绍，更多地介绍成熟的基本理论。

本次修订的内容包括：更新各部分的数据，尽量更新到 2010 年的最新数据；增加对我国 2008 年末起实行的积极财政政策实践的介绍；增加一些图表，形象地表现财政政策等理论问题，帮助学生更有条理地理解和认识财政与金融基本理论和基本知识；更新和补充部分习题和答案。

本教材由广西财经学院蒙丽珍教授、李星华副教授主编，由广西财经学院财政与公共管理学院、金融与保险学院的李焕林、李顺明、朱翠林、唐秋风、马慧琼、李海棠等老师参加编写。本次修订分别由广西财经学院财政与公共管理学院古炳玮副教授、金融与保险学院韦耀莹副教授负责，由广西财经学院副院长蒙丽珍教授审阅。

在本次修订的过程中，我们参考和借鉴了一些专著、论文的内容，听取了各方面的意见，得到了东北财经大学出版社的大力支持，在此一并表示感谢！

编者

2011 年 8 月

目 录

第一章 财政的概念与职能	1
第一节 财政的概念及公共财政框架.....	1
第二节 公共产品理论.....	5
第三节 财政的职能.....	6
第二章 财政支出概述	11
第一节 财政支出的概念及分类	11
第二节 财政支出原则	14
第三节 财政支出结构与效益	15
第三章 财政支出内容	20
第一节 消费性支出	20
第二节 投资性支出	28
第三节 社会保障支出	32
第四节 财政补贴支出	43
第四章 财政收入	49
第一节 财政收入及其形式	49
第二节 增加财政收入的途径	51
第三节 财政收入结构	55
第五章 税收	62
第一节 税收的概念和分类	62
第二节 税制要素	63
第三节 我国的主要税种	65
第六章 公债	75
第一节 公债概述	75
第二节 公债与财政的关系	80
第三节 公债的规模	83
第四节 国外公债	90
第七章 财政管理及体制	95
第一节 政府预算的概念和组成	95
第二节 政府预算程序	98
第三节 财政管理改革.....	101
第四节 财政体制及其改革.....	107

第八章 财政政策	114
第一节 财政政策目标	114
第二节 财政政策工具	116
第三节 财政政策实践	118
第九章 国际财政	129
第一节 国际财政概述	129
第二节 国际财政援助	130
第三节 国际财政协调	132
第十章 货币与货币流通	140
第一节 货币的性质和职能	140
第二节 货币制度	143
第三节 我国的货币制度	145
第四节 货币流通规律	146
第十一章 信用与信贷资金运动	150
第一节 信用概述	150
第二节 信用形式	152
第三节 利息和利息率	155
第四节 信用工具	158
第五节 银行信贷资金运动	161
第十二章 金融体系	164
第一节 银行的产生和发展	164
第二节 各国的金融体系	165
第三节 我国的金融体系	167
第四节 国际金融机构体系	168
第十三章 商业银行业务	171
第一节 商业银行负债业务	171
第二节 商业银行资产业务	175
第三节 商业银行中间业务	179
第十四章 金融市场	188
第一节 金融市场概述	188
第二节 货币市场	190
第三节 资本市场	192
第四节 外汇市场与黄金市场	198
第十五章 国际金融	202
第一节 外汇与汇率	202
第二节 国际结算	206
第三节 国际收支	213
第十六章 中央银行理论与实务	217
第一节 中央银行的性质和职能	217

第二节	中央银行的货币政策及其对经济的宏观调控·····	220
第三节	中央银行业务·····	225
第十七章	通货膨胀与通货紧缩·····	230
第一节	通货膨胀概述·····	230
第二节	通货紧缩概述·····	235
第三节	通货膨胀和通货紧缩的治理对策·····	238
第十八章	保险业务·····	242
第一节	保险概述·····	242
第二节	保险合同·····	243
第三节	我国开办的主要险种·····	249
第十九章	国际金融关系·····	254
第一节	国际储备资产·····	254
第二节	国际汇率制度·····	255
第三节	国际收支调节方式·····	257
参考书目	·····	260

第一章 财政的概念与职能

内容提要

财政是政府提供公共产品的财力保障，是政府进行宏观调控的重要工具。本章介绍了财政的概念、公共财政框架、公共产品理论、财政的职能，帮助学生理解财政的基本理论，为以后各章的学习打下基础。

第一节 财政的概念及公共财政框架

一、财政与百姓生活

2010年9月26日，教育领域的三件好事齐从天降：中等职业学校困难家庭学生免学费范围从农村扩大到城市、普通高中建立助学金制度、普通高校助学金标准提高。这是给全国亿万学生的三个大红包，是公共财政支持教育事业发展的表现，向民生倾斜的重要表现。公共财政主要是满足公共需要、提供公共产品、服务公共利益，不管你是学生还是老师、是工人还是农民、是下岗人员还是离退休人员、是干部还是五保户、是业务员还是专业技术人员、是自主创业还是有固定工作、是个体户还是企业老板，都能深切感受到公共财政带来的好处，体会到财政的存在。

“三农”方面，从取消农业税到农村税费改革，从增加投入到涉农补贴（如粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合直补），从粮食最低收购价政策到农业综合开发，从“六小”工程（节水灌溉、人畜饮水、农村沼气、农村水电、农村公路和草场围栏等农村小型基础设施）到小型农田水利工程，从扶持农民专业合作社到“阳光工程”（农村劳动力转移培训工程），从“万村千乡”市场工程到基层组织活动场所建设，公共财政的资金大量投向农村、农业、农民，为建设社会主义新农村，为提高农业生产能力，为改善农民生活水平付出了真金白银，切切实实为“三农”办了好事、实事。

社会保障方面，从“三条保障线”到农村最低生活保障制度的建立，从国有企业下岗职工基本生活保障到城市最低生活保障，从农村部分计划生育家庭奖励扶助试点到水库移民后期扶持政策，从城镇企业职工基本养老保险到城镇居民基本医疗保险制度建立与完善，广大无收入、低收入弱势群体得到了最贴心的关怀、最实在的帮助，可以说为和谐社会的构建、社会稳定的实现奠定了坚实基础。

我们经常用“十个锅九个盖”形容钱不够用，而时下一些基层政府可以说只有“十个锅七个盖”，一方面，当地经济社会发展需要投入大量资金，另一方面，上级布置的农业、教育、医疗卫生、科技、文化、社会保障等硬性任务又需要配套投入资金。为了增加地方财政收入，市县财政花费大量人力、物力、财力招商引资，与此同时，乱收费、土地财政等问题的出现也困扰着地方政府。上述现象的背后，是政府的职责范围问题，即政府与市场的界限问题。其根本问题是：为什么需要财政？财政能干什么？

二、财政的概念

不同学派对财政的概念有着不同的阐述。“国家分配论”的学者认为，财政是以国家为主体的分配，体现一种分配关系。按照国家分配论的观点，财政产生需要两个条件：经济条件——剩余产品的出现；政治条件——国家的产生。财政分配的主体是国家，分配对象是剩余产品，分配的目的是满足国家需要。而在市场经济条件下，（西方学者认为）财政是国家为满足社会公共需要而进行的政府理财活动。此外，还有其他不同的观点。

目前，财政存在的必要性是什么？大家普遍赞同公共产品理论的观点——弥补市场失灵。什么是市场失灵呢？举个简单的例子，由于在农村办医院难以赢利，所以没有人或者很少有人到农村投资兴办医院，因此，农村医疗卫生产品供给不足。也就是说，提供公共产品是政府的责任，应由政府出资。在美国发生过这样一件事，两辆车夜间在公路上相撞，原因是路灯太暗，无法看清道路，于是他们把当地政府告到法院，因为他们认为，路灯属于公共产品，应由政府提供。

市场失灵表现在以下几方面：公共产品无人供给或供给不足；居民收入分配不公甚至两极分化；经济大起大落。财政的职能就是发挥资源配置功能，引导各种资源转向公共产品供给领域；发挥收入分配功能，缩小居民间收入分配差距；发挥经济稳定功能，熨平经济波动。

三、公共财政

（一）公共财政的定义

公共财政可以定义为在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式。

公共财政是为市场提供公共产品和服务的政府分配行为，它是市场经济条件下政府财政的基本选择与必然要求，是与市场经济相适应的财政模式或类型。它仅存在于市场经济环境中，其活动范围限于市场失灵的领域。

（二）公共财政的提出

1978年以前，由于意识形态方面的原因，在我国，“公共财政”基本上是资本主义财政的代名词，且将其等同于“吃饭财政”，以区别于当时我国计划经济时代财政投向无所不包的生产建设财政。随着市场化改革的推进，特别是社会主义市场经济改革目标的确立，人们逐渐转变了对于公共财政的认识，公共财政的改革和建设提上了议事日程。

近年来的一系列财政支出和收入改革，都是直指公共财政建设目标的。财政支出上，逐步退出一般竞争性领域，将更多财政资金投向公共设施、教育、医疗、养老、科研等市场失灵的领域。在财政收入上，税收已经成为我国最主要的财政收入，税制也尽量做到对不同经济主体的一视同仁。财政收支管理得到加强，部门预算、政府采购制度、国库集中收付制度、税收征管制度等都按照公共财政的要求建立起来，或得到进一步的完善。财政转移支付制度的建立，促进了区域间基本公共服务的均等化，保证了最低水平公共服务的提供。更有意义的是，我国对农村实行了“少取、多予、放活”的政策，取消了农业税，加大了对“三农”的投入。让公共财政的阳光照耀到全国，让城乡居民享受同样的公共服务，是我国公共财政建设中值得大书特书的一笔。

我国正处于经济社会的转型时期，人民群众日益增长的公共产品和服务的需求与现实供给能力不足的矛盾突出。当前，公共财政建设的重点不是创造新的制度框架，而是要进

一步完善既有制度,保证既有制度在现实中得到贯彻执行。考虑到财力约束,需要分步实施,有重点地选择改革措施。

公共财政的实质是公共化,因此,城乡居民享受统一的公共产品和服务,是公共财政建设中最为核心的内容,应该成为下一步建设的重点。农村公共产品和服务提供不足,或具有与城市同类的公共产品和服务,但质量较差。城乡公共服务均等化,仅仅依靠农村,让农民自己来扭转,是不现实的。加大对农村的有效投入,是农村公共财政建设的重要内容,也是最终建立城乡统一的公共财政体制必须迈出的重要一步。

(三) 公共财政框架

1992年,中国共产党第十四次全国代表大会将建立社会主义市场经济体制确立为经济体制改革的目标。与此相适应,1998年,全国财政工作会议提出建立公共财政体制的目标,公共财政的提出与市场经济有着必然联系,也是水到渠成的。1998年全国财政工作会议上,财政部部长项怀诚在讲话中第一次提出了建设公共财政的要求,他宣布,我国将在近几年内初步建立公共财政的基本框架。在1999年3月召开的九届二次全国人大会议上,项怀诚部长在《关于1998年中央和地方预算执行情况及1999年中央和地方预算草案的报告》中再一次提出了构建公共财政的基本框架问题。党的十五届五中全会进一步明确将建立公共财政初步框架作为“十五”时期财政改革的重要目标。

1. 我国为什么提出建立公共财政框架

随着经济改革的深入,我国从计划经济体制逐步转到了构建市场经济体制上来,这就决定了我国的财政必须相应地从原有的计划型模式转到市场型模式即公共财政上来。这样,建立公共财政,就不仅仅是财政模式的变革问题,而且它反过来直接引起我国政府行为的变革,是我国市场化改革进一步深入的关键性步骤,将大大地加速我国市场经济体制建立健全的进程。

首先,这是我国社会主义市场经济发展的客观需要。在市场经济条件下,政府的作用重在弥补市场失灵和市场不能高效率发挥作用的领域,而不是取代市场。我国要发展社会主义市场经济,就必须构建与之相适应的财政模式——公共财政。随着我国从计划经济体制向市场经济体制的逐步转变,市场经济正在逐步取代计划经济。现代市场经济的一个共性就是不论什么社会制度下的市场经济,都是在国家宏观调控下发挥市场机制在资源配置中基础性作用的经济。在市场经济条件下,市场机制始终是国民经济的最基本的调节机制,它在资源配置中始终发挥基础性作用,所谓“物以稀为贵”就是这个道理。政府的宏观调控不是取代市场,而是必须建立在市场和机制作用的基础之上。我国经济体制的转变和市场经济的逐步建立,客观上要求我国的财政必须从计划经济时期的生产建设型财政向社会主义公共财政转变。就目前而言,应着手构建公共财政的基本框架。

其次,这是我国财政职能转变的需要。传统的财政理论把财政职能归纳为:分配职能、调节职能和监督职能。对财政职能的这种概括是与我国传统的计划经济实践相吻合的。随着我国财政从生产建设型财政向公共财政的转变,我国的财政职能必须加以调整。如何转变财政职能,我国财政学界的学者们进行了积极的探讨,尽管目前在此问题上还存在一些分歧,但越来越多的学者同意美国著名财政学家马斯格雷夫的看法,认为在市场经济条件下,财政应具有三大职能,即收入分配职能、资源配置职能和经济稳定职能。适应财政职能的转变,政府财政应理性地退出竞争性领域,不再参与私人商品的生产和提供,

而转向主要为公众提供纯公共产品和服务，参与提供准公共产品。

最后，这是构建和谐社会的需要。构建和谐社会要求财政管理科学化、民主化、法制化。公共财政的特点就是科学理财、民主理财、依法理财。第一，在公共财政框架下，财政只是为公众提供公共产品和公共服务，财政支出的规模将得到有效的控制，财政收支矛盾得到缓和，有利于科学管理。第二，公共财政客观上要求一切与政府权力相关的公共收入都必须纳入政府预算，在政府统一的预算中体现出来，并接受社会公众的民主监督和立法机关的监督。第三，公共财政要求必须依法理财。市场经济是法治经济，市场经济下的财政——公共财政必然是法治财政。只有实行公共财政，坚持依法治财和依法理财，才能为构建和谐社会营造一个良好的经济基础。

2. 如何建立公共财政基本框架

在计划经济条件下，全社会如同一个大工厂，社会再生产过程的各个环节都由政府通过统一的计划来组织运行。由此形成的财政职能范围大而宽，财政职能延伸到社会各类财务职能之中，包括了生产、投资、消费，覆盖了包括政府、企业、家庭在内的几乎所有部门。这也正是我们习惯于将计划经济体制下的财政称为“生产建设财政”的原因所在。

在资本主义自由竞争时代，人们相信市场是万能的，可以靠市场法则——价值规律来调节，市场这只“看不见的手”能够实现资源的最优配置，财政学的开山鼻祖亚当·斯密在《国富论》中写道：“女王陛下，请您不要干预国家经济，回家去吧！国家做什么呢？就做一个守夜人，当夜晚来临的时候就去敲钟，入夜了看看有没有偷盗行为，这就是国家的任务。”但20世纪30年代的经济大危机打破了市场万能的神话。英国经济学家凯恩斯提出了新的观点：在市场出现失灵的情况下，政府应实行干预，从幕后走到前台，通过实行财政、货币政策，调控宏观经济，熨平经济周期，以实现充分就业、经济增长、物价稳定和国际收支平衡。

公共财政的理论认为，在市场经济条件下，社会资源主要是通过市场而不是政府来进行配置。只有在“市场失灵”的领域，政府部门的介入才是必要的。财政只能在社会资源的配置中起补充和配角作用，所要解决的只能是通过市场不能解决，或者通过市场解决不能令人满意的事情，主要包括：（1）提供公共产品。公共产品的特征决定了市场在提供公共产品方面是失效的，进而也就决定了国家财政将提供公共产品纳入职能范围的必要性。公共产品最典型的是国防、社会秩序、公共卫生、环境保护等。（2）纠正外部效应。外部效应的典型表现是某些经济主体的行为影响了其他经济主体，却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬。比如污染，一些企业排放的废气、废水对社会造成不良后果，企业不承担，在这种情况下，政府有责任采取包括财政在内的非市场方式来纠正外部效应问题。（3）维持有效竞争。竞争和价格机制是市场经济的灵魂。但在市场经济中，不完全竞争却是随处可见的。某些行业因具有经营规模越大，经济效益越好的特点，从而产生垄断力量。这就决定了政府要承担起维持市场有效竞争的责任，将与此有关的任务纳入财政的职能范围。（4）调节收入分配。在市场机制的作用下，由于人们占有财产情况的不同以及劳动能力的差别，由市场决定的收入分配状况往往是极不公平的。这不仅有违社会公平法则，而且会导致诸如贫困、富裕阶层中财富的浪费、社会冲突、低收入阶层得不到发展与改善自己处境的机会等不好的社会后果。因此，政府有义务用财政调节手段解决收入分配不公问题。（5）稳定经济。自由放任的市场经济不可能自动、平衡地向前发

展。价格信号在某些重要的市场上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力，而不同经济主体在实现其经济利益上所具有的竞争性和排他性，也使市场的自发力不能经常保证总供求在充分利用社会资源的水平上相一致，通货膨胀、失业、贸易失衡、增长波动等都会周期性地重复出现。政府有必要运用财政手段干预经济的运行。

由此可见，市场经济条件下国家财政的职能范围，是以“市场失灵”为标准，从纠正和克服“市场失灵”现象出发来界定的。

第二节 公共产品理论

一、什么是公共产品

公共产品是指具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性的产品。

灯塔这个经典案例经常被提及：在黑夜茫茫的大海上，有一座灯塔，它为过往的船只提供光明，引导它们绕过暗礁，安全地航行。很多船只都因此得到了利益，但它们却没有付费。而灯塔的主人也无法准确地判别哪艘船“偷看”了灯塔发出的光线，并去收取相应的费用。

在市场上，我们购买了别人的商品或是接受了别人的服务，是要付钱的，而在这里，市场经济条件下普遍适用的交换关系为什么不存在了呢？原因在于，灯塔具有“公共性”，或者说它是一种“公共产品”。公共产品包含的种类很多，除灯塔之外，像国防、法律、社会治安、消防、道路、教育、基础科学研究、气象服务等，也都属于公共产品的范畴。与公共产品相对应，我们平时所购买的一些商品，如食品、衣服等则被称为“私人产品”。

二、公共产品的基本特征

全社会的资源分为两种：一种是私人产品，一种是公共产品。私人产品有两个特征：一是竞争性；二是排他性。竞争性是指一个人消费的东西，别人就不能消费，人们的消费是处于竞争状态的；而排他性是指把没付钱的人排斥在外。公共产品则刚好相反，具有下面两个特征：一是非竞争性；二是非排他性。非竞争性是指一个人消费公共产品不影响别人消费，人们的消费没有竞争；而非排他性是指无法把没付钱的人排斥在外。比如，公共道路及楼道的路灯就是公共产品，从路灯下走过的人都享受到好处，但都没有付费，相互之间也没有竞争。此外，国防、国家的行政管理、免费的义务教育、公共卫生、城市广场、绿地等等都是公共产品。在我们的日常生活中，安全是首先要考虑的重要问题，当我们在安全的环境中学习、工作和娱乐时，就消费了“维护社会治安”这样一种公共产品，因为我们并没有为此向公安部门支付费用，所以它是由政府提供的公共产品。有些事情只有政府来做才行，任何组织和个人都难以做好，比如，环境保护，要为一个国家或地区的居民提供清洁的水源、新鲜的空气、安静的环境，就需要投入大量人力、物力、财力，但却难以向受益者收取费用。

公共产品具有不可分割性。一种私人产品，比如说一块面包，我们可以用多种不同的办法，将它分给 10 个人享用；而桥梁和道路只有作为一个整体才能发挥作用，如果将它锯成若干段分给居民，让他们各自搬回家，那就失去了它原有的作用。

此外，公共产品还具有外部性特征。外部性也叫外部效应，是指在实际经济活动中，

生产者或消费者的活动对其他生产者或消费者带来的非市场性影响。这种影响可能是有益的，也可能是有害的。有益的影响称为正外部性；有害的影响称为负外部性。正外部性的例子很多，如墙内开花墙外香；一所大学运动场很多，于是周围的居民都来散步或锻炼。负外部性的例子，如一户人家煮臭豆腐臭气熏人；化工厂对环境的污染等。

按照“人是经济人”的经济学假设，人们通常首先会考虑自身的利益，正像亚当·斯密所说的：“我们的晚餐并非来自屠宰商、酿酒师和面包师的恩惠，而是来自他们对自身利益的关切。”这样就出现了不愿意为公共产品付费，总想让别人提供后自己免费享用的行为，现代经济学称之为“搭便车”。就像乘公共汽车，却不想买车票一样。结果是什么呢？每个人都指望别人做好事自费提供公共产品，自己坐享其成，结果谁也不生产，最终导致公共产品的供给量为零。所以楼道的路灯、公用厕所的灯泡总是没人去换。由于每个人都有占便宜的动机，容易产生搭便车行为，所以经济学家认为，公共产品不可能像私人产品那样通过自由市场来实现最优配置。因此，我们平时使用的公共产品，往往大多是由政府或集体来提供的。古代有“凿壁偷光”的故事，从经济学上讲，实际就是“搭便车”现象，自己不掏钱，却得到光亮。

综上所述，公共产品具有非竞争性、非排他性、不可分割性、外部性几个特征，它是判断一个产品是不是公共产品的重要依据。

公共产品的内容和范围是不断变化的，在以前不是公共产品的，现在却可以成为公共产品，比如社会保障、博物馆，以前人们参观博物馆是要付费的，但从2008年起，我国决定免费开放博物馆。2008年1月23日，中宣部、财政部、文化部、国家文物局四部门联合发出了《关于全国博物馆、纪念馆免费开放的通知》，宣布从2008年起，全国由各级文化文物部门归口管理的公共博物馆、纪念馆和爱国主义教育示范基地，一律敞开大门，免费接纳群众参观学习，这些公共设施由财政拨款维护。

第三节 财政的职能

财政的职能是指财政在社会经济生活中所具有的职责和功能，它是财政这一经济范畴本质的反映，具有客观必然性。按照现代西方财政理论，市场化国家的财政职能一般包括资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能。

一、资源配置职能

资源配置职能就是将一部分社会资源集中起来，形成财政收入，然后通过财政支出分配活动，由政府提供公共产品或服务，引导社会资金的流向，弥补市场的缺陷，最终实现全社会资源配置效率的最优状态。

财政资源配置职能的主要内容包括：

1. 调节资源在公共需要之间的配置

财政的首要职能是为政府满足社会公共需要提供财力的保证。因为社会需要无限性与可分配资源有限性的矛盾，财政要根据不同时期政府公共服务的重点，调节资源在公共需要之间的配置，力求公共资源最优化配置。

在社会主义市场经济条件下，我国财政资源配置的内容主要有以下几个方面：

(1) 保证政府机关正常运转需要的物品和劳务等所需资源的配置；

(2) 对社会各项公共事业的发展所需资源的配置;

(3) 为保证市场主体的正当利益, 维护市场经济秩序, 对不同地区、部门、企业、居民的贫富悬殊状况进行的资源配置;

(4) 对弥补市场缺陷、调节社会总需求、防止经济波动、保证经济稳定增长进行的资源配置;

(5) 对基础设施、基础产业、高科技产业、国家重点建设项目进行的资源配置。

2. 调节资源在地区之间的配置

在世界各个国家、地区之间, 经济发展不平衡是普遍现象, 在我国, 这种现象尤为突出。解决地区之间经济发展不平衡问题, 单靠市场机制往往收效不大, 有时还会出现差距越来越大的问题, 即资源从落后地区向发达地区流动, 使落后地区更落后, 发达地区更发达。从整体上看, 这样不利于经济的均衡发展和社会的稳定, 这就要求通过各种财政手段, 如税收、投资、财政补贴和财政转移支付等, 来进行调节, 使财政资源配置职能在这方面发挥作用。

3. 调节资源在产业部门之间的配置

21 世纪头 20 年是我国经济结构战略性调整的重要时期, 而产业结构是经济结构的重要组成部分。调整产业结构的途径主要有两个方面: 一是调整投资结构, 增加或减少对某种产业的投资就会促进或抑制该产业部门的发展, 以此来使旧的产业结构得到调整, 形成更合理的产业结构; 二是调整资产的存量结构, 改变现有企业的生产方向, 促使一些企业转产。在这两个方面, 财政都能够发挥其调节作用。就调整投资结构而言, 财政可以通过直接的预算投资, 改变现有的产业结构, 如增加对能源交通、原材料等基础产业和国民经济薄弱环节的投资, 减少对加工工业的投资; 还可以利用税收、财政补贴手段, 引导企业增加对国民经济短线产品的投资, 抑制对国民经济长线产品的投资, 从而改变微观经济主体的投资方向, 促进产业结构合理化。就调整资产存量结构来看, 我国在计划经济向市场经济的转轨过程中, 对过去长期形成的产业结构需要不断地进行调整, 而调整的手段也随着经济体制的转变由过去的以行政手段为主, 转变为以经济手段为主。今后主要是通过市场竞争, 实行企业兼并和重组来进行。在这方面, 采取有利于竞争和不同产业区别对待的税收政策, 可以发挥一定的调节作用。

4. 调节社会资源在政府部门与非政府部门之间的配置

这种调整的实质是将资源在社会公共需要与个人需要之间进行配置。这种配置最终体现在财政收入占国民生产总值比重的高低上。提高这一比重, 意味着在全部社会资源中由政府部门支配使用的部分增加, 由企业和个人支配使用的部分减少。相反, 降低这一比重, 则意味着全部社会资源中归企业和个人支配使用的部分增加, 而归政府支配使用的部分减少。社会资源在政府部门与非政府部门之间的配置比例, 主要取决于一定时期内政府职责范围的大小和国家的经济管理体制。随着国家经济体制的改革与政府职能的调整, 应当使财政部门支配的财力与其承担的社会经济政治责任相适应, 这一比重过高或过低, 都不符合资源优化配置的要求。

二、收入分配职能

收入分配职能是指政府运用税收、财政补贴及转移支付等手段来调节微观经济主体的收入差距, 以达到分配公平的目标。在政府对收入分配不加干预的情况下, 一般会以个人

财产的多少和对生产所作的贡献大小等因素，将社会财富在社会各成员之间进行初次分配，这种分配可能是极不公平的，而市场对此无能为力，只有依靠政府的力量，才会对这种不公平现象加以调整和改变。

财政收入分配职能的主要内容是通过调节企业的收入水平即利润水平和居民个人收入水平，实现收入与财产的公平分配。

调节企业利润水平主要在于通过调节，使企业的利润水平能够比较客观地反映企业的生产经营管理和主观努力状况，使企业在条件大致相同的条件下获得大致相同的利润。例如，征收消费税可以剔除或减少价格的影响；征收资源税、房产税、土地使用税等可以剔除或减少由于资源、房产、土地不同而形成的级差收入的影响等。除此之外，统一税制、公平税负也是实现企业公平竞争的一个重要外部条件。

调节居民个人收入水平是在坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度，坚持效率优先、兼顾公平的前提下，贯彻执行现行收入分配政策，既要合理拉开收入差距，又要防止两极分化，逐步实现共同富裕。这主要通过两个方面来进行调节：一是通过征收个人所得税、遗产税和赠与税等调节个人收入的差距和个人财产的分布状况；二是通过转移性支出，如社会保障支出、救济支出、财政补贴等，维持居民最低生活水平和福利水平。

三、经济稳定职能

经济稳定职能是指通过财政分配实现经济稳定的目标，即充分就业、物价稳定、国际收支平衡、合理的经济增长率。

财政经济稳定职能的主要内容包括：

经济的稳定增长要求做到社会总供给与总需求的平衡，不仅要求总量的平衡，而且要求结构上的平衡。财政在调节社会总供求的总量平衡与结构平衡上都发挥着重要的作用。供求结构平衡，实质上是资源配置问题，这里着重分析财政在调节社会供求总量平衡方面的作用。

1. 通过国家预算的扩张或紧缩，调节社会总供求平衡

国家财政收入是社会产品的一个组成部分，它通常代表供国家支配的一部分商品和劳务，是社会总供给的一部分。国家财政支出所形成的货币购买力，是社会总需求的一个组成部分。

因此，通过调节国家预算的收支关系，可以调节社会总供给与总需求。当社会总需求大于社会总供给时，可以通过实行国家预算收入大于支出的财政结余政策来抑制社会总需求，平衡供需关系；当社会总供给大于社会总需求时，则可以通过实行国家预算支出大于收入的财政赤字政策来进行调节；当社会总供给与总需求大体平衡时，国家预算应实行收支平衡的中性政策与之相配合。在市场经济条件下，社会总供给与总需求之间的关系非常复杂，由于各种因素的影响，经济发展会出现周期性的波动，有时总需求大于总供给，有时总供给大于总需求，因而要求财政根据客观经济情况和变化“相机抉择”，交叉使用结余政策和赤字政策，以求经济的稳定发展。

2. 通过财政的制度建设，发挥财政的“内在稳定器”的作用

这主要体现在财政收入和财政支出两个方面。在财政收入方面，累进型所得税税制的内在稳定器作用尤为明显。当经济过热，出现通货膨胀时，社会各界的收入普遍增加，因而适用较高的税率，税收也明显增加，从而可以对经济的升温起抑制作用；相反，当经济

萧条时,社会各方收入普遍下降,因而适用较低的税率,税收额明显减少,从而对经济复苏和发展起刺激作用。当然,这种作用的发挥是以所得税作为主体税收为前提的,而所得税中,个人所得税所占比重也很重要。当前,我国个人所得税在税收中所占比重很低,企业所得税实行的是比例税率,因此,这种作用就很小。从财政支出来看,内在稳定器的作用主要体现在转移性支出方面,它包括社会保障支出、救济和福利支出、财政补贴等。当经济高涨时,失业人数减少,转移性支出下降,对经济过热起到抑制作用;当经济萧条时,失业人数增加,转移性支出上升,从而刺激经济的复苏与升温。

案例讨论

案例一 公共财政与抗击自然灾害

1. 据我国农业部披露,从2008年1月10日开始,我国西北东部和南方大部分地区出现大范围低温雨雪冰冻天气,给农业生产和人民生活造成了重大损失和严重影响,截至2月18日,湖南、江西、贵州、湖北、广西等20个省份蔬菜受灾面积达4 427万亩,占全国秋冬种蔬菜播种面积的34%,另外,成灾2 172万亩,绝收740万亩。为此,农业部会同财政部向17个重灾省份紧急下拨了农业生产救灾资金1.4亿元,并积极协调有关部门落实国务院有关种子种苗、大棚修复、育苗基地建设等补助资金。

2. 2008年1月的冰雪灾害及5月的抗震救灾斗争生动地诠释了什么是公共产品、谁提供公共产品、中央与地方政府在提供公共产品上如何分工。这既是一场人与自然的抗争,也是一场国家物质力量与自然灾害的较量。由于我国能够迅速动员全国各方力量,而且有改革开放以来强大的经济实力作为基础,所以打赢了抗灾斗争。它是一个国家综合实力的展示,也是人定胜天的精神力量的胜利!

3. 据相关媒体报道,近几年的冬天,东北一些城市在雪后都要求中小学组织学生上街扫雪,否则就要收取代除雪费。那么,公共路面的扫雪工作是不是公共产品呢?应由谁负责?如果临时聘请除雪公司扫雪,那么应由谁出钱?这样看来,这已不仅仅涉及学生的安全问题,而是这个事情究竟属于谁的责任范围的问题,只有搞清这一点,才能真正弄清这一问题。

案例来源 根据新华社新闻报道编写。

讨论题

1. 结合上述例子,谈谈你对公共产品的理解,为什么说抗击冰雪灾害是全社会的事情?
2. 靠市场的力量能否有效解决这些事情,公共服务能不能按受益者交费原则由市场提供?

案例二 农村医疗卫生重担谁来挑

贵州省江县雍里乡大塘村出了一位省劳动模范,她是一位乡村医生,名叫李春燕。20世纪90年代末,她在村里开了一家门诊,由于村里人看病没钱付,只好欠账,她背上了几千元进药债务,但她始终坚持为乡亲们看病,几年来为全村近7 000人次的病人看病。为此,家里的积蓄都耗光了。“辛辛苦苦几十年,一病又回解放前”,“救护车一响,一头猪白养;住上一次院,一年活白干”,这些曾在农村广为流传的顺口溜,形象地说明了农村缺乏医疗保障,农民“因病返贫、因病致贫”的无奈。

李春燕的先进事迹固然感人,但也引发一个思考,有着2 500多名苗族村民的大塘村的医疗卫生经费应该由她一个人来承担,还是应该由国家、居民来共同承担,农村居民是否也应当像城市居民一样享受较好的医疗保障?

讨论题

1. 出现上述现象的原因是什么?农村卫生事业是否属于公共产品的范围?
2. 了解当地近几年建立新型农村合作医疗制度的情况,看看政府为农村卫生事业做了哪些事情。

阅读材料

1. 张东生：《中国居民收入分配年度报告 2006》，北京，中国财政经济出版社，2006。
2. 茅于軾：《大家的经济学》，广州，南方日报出版社，2005。
3. 张勇：《听厉以宁教授讲故事》，北京，京华出版社，2005。
4. 安秀梅：《财政学》，北京，中国人民大学出版社，2006。
5. 高小勇：《经济学帝国主义（第二卷）》，北京，朝华出版社，2005。

复习重点

1. 财政的定义。
2. 公共产品的概念及特征。
3. 我国为什么要建立公共财政框架。
4. 财政的资源配置职能。
5. 财政的收入分配职能。
6. 财政的经济稳定职能。