

AI ZHENG

财政

与

金融

IN RONG

主编：潘理权 姚先霞

副主编：朱广其 罗红



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

AI ZHENG < 财政 与 金融 > IN RONG

主编：潘理权 姚先霞
副主编：朱广其 罗红

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/潘理权,姚先霞主编. —北京:中共中央党校出版社,2011.7

ISBN 978-7-5035-4564-1

I. 财… II. ①潘… ②姚… III. 财政金融—党校—教材 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 129820 号

财 政 与 金 融

责任编辑 井 琪

版式设计 李 灵

责任校对 王 巍

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010)62805800(办公室) (010)62805818(发行部)

经 销 新华书店

印 刷 三河市华润印刷有限公司

字 数 392 千字

版 次 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 16.875

定 价 36.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题,请与本社发行部联系

前 言

现代市场经济的运行离不开政府的参与和调节,财政与金融是国家对经济活动实施宏观调控的两个最重要的工具。近年来,我国对财政体制与金融体制进行了一系列重大改革,财政与金融的理论与实务已经发生了较大变化。为了适应改革开放和完善社会主义市场经济体制的需要,反映市场经济条件下我国政府宏观调控实践的新成果、新动态,帮助广大培训学员学习和掌握财政学和金融学的基本概念、基本知识和基本理论,我们编写了本书。

本书是财政与金融两大学科概论的综合,以财政金融与宏观调控为主线,以提高学员的综合分析能力为主导,对教学内容进行了系统设计,在对财政和金融两大领域的基本概念、基本知识和基本理论进行简明介绍的基础上,将它们统一到宏观调控的实践运用中。本书既有系统性,又突出重点。在每章开头都明确了内容摘要及学习要求,在每章结束后都提炼出需掌握的主要名词,并设有复习思考题。本书不仅适合成人教育,也适合政府部门和工商企业管理干部培训使用。

本书由长期从事财政与金融教学和研究的具有高级职称的专家编写。潘理权、姚先霞任主编,朱广其、罗红任副主编。参加本书编写的成员有:何要武副教授(第一章,第二章),罗红教授(第三章),孙刚副教授(第四章,第十一章),程霞珍副教授(第五章,第十二章第二、三节),吴波副教授(第六章,第七章,第八章,第十二章第一节),姚先霞副教授(第九章,第十章),朱广其副教授(第十三章),潘理权教授(第十四章,第十五章)。全书由潘理权负责统稿修改。

尽管我们做出了努力,但书中还是可能会出现纰漏。在此,我们衷心希望使用教材的专家和读者对本书提出宝贵意见,不吝赐教。

本书编写组

2011年6月

目 录

第一章 财政导论	(1)
第一节 财政的概念和基本特征	(1)
第二节 公共产品和公共财政	(5)
第三节 财政的职能	(14)
第二章 财政收入	(19)
第一节 财政收入的形式	(19)
第二节 财政收入的结构	(21)
第三节 财政收入的规模	(26)
第三章 税 收	(30)
第一节 税收概述	(30)
第二节 税收制度	(33)
第三节 我国现行的重要税种	(37)
第四节 国际税收	(51)
第四章 国 债	(55)
第一节 国债的基本理论	(55)
第二节 国债的规模与结构	(61)
第三节 国债管理	(64)
第五章 财政支出	(69)
第一节 财政支出概述	(69)
第二节 购买性支出	(76)
第三节 转移性支出	(80)
第四节 政府采购制度	(84)

第六章 政府预算	(88)
第一节 政府预算概述	(88)
第二节 政府预算的编制和审批	(91)
第三节 政府预算的执行和调整	(96)
第四节 政府决算与监督审计	(98)
第七章 财政管理体制	(101)
第一节 财政管理体制概述	(101)
第二节 我国财政管理体制的演变	(102)
第三节 分税制管理体制	(103)
第四节 财政转移支付制度	(108)
第八章 金融、货币、信用概论	(114)
第一节 金融概述	(114)
第二节 货币与货币流通	(115)
第三节 信用	(122)
第四节 利息和利息率	(126)
第九章 金融机构体系	(133)
第一节 金融机构体系概述	(133)
第二节 我国金融机构体系的建立和发展	(136)
第三节 中央银行	(139)
第四节 商业银行	(143)
第五节 政策性银行	(146)
第十章 金融市场	(150)
第一节 金融市场概述	(150)
第二节 货币市场	(153)
第三节 资本市场	(157)
第四节 外汇市场与黄金市场	(162)
第十一章 金融业务(上)	(167)
第一节 商业银行的经营管理	(167)
第二节 商业银行负债业务	(171)
第三节 商业银行资产业务	(177)

第四节	商业银行中间业务	(180)
第十二章	金融业务(下)	(186)
第一节	证券业务	(186)
第二节	保险业务	(190)
第三节	信托业务	(198)
第十三章	金融监管	(201)
第一节	金融监管概述	(201)
第二节	金融监管的内容、手段与方法	(205)
第三节	金融监管体制	(209)
第四节	银行、证券与保险监管	(214)
第十四章	国际金融	(220)
第一节	外汇与汇率	(220)
第二节	国际收支	(225)
第三节	汇率制度与外汇管理	(230)
第十五章	财政金融与宏观调控	(239)
第一节	国民经济运行与宏观调控	(239)
第二节	财政调控	(242)
第三节	金融调控	(248)
第四节	财政政策与货币政策的配合	(253)
参考文献		(258)

第一章 财政导论

【内容提要与学习要求】 财政是以国家为主体的分配活动,公共财政是为市场提供公共服务的政府分配活动。本章介绍了财政的概念、特征、职能,重点阐述了公共财政的内容。通过学习,要求了解财政的产生与发展,掌握财政的一般概念和基本职能,掌握公共产品、市场失灵、公共财政的概念及特征,并能够正确理解我国财政体制改革的目标是建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体系。

第一节 财政的概念和基本特征

一、财政的概念

在日常社会经济生活中,我们经常会遇到一些财政现象和财政问题,从居民的衣食住行到国家的政治活动、经济建设和社会事业发展,时时处处都存在着财政现象。

在市场经济条件下,人们可以通过市场交易来满足自身的各种需要。每个劳动者通过自己的诚实劳动和合法经营取得货币收入,然后再用这些货币收入到市场上购买或支付自己需要的商品或劳务;企业通过在市场上出售商品或提供劳务取得货币收入,然后再用这些货币收入支付职工工资,重新购进原材料和机器设备,进行新的扩大再生产,如此循环往复。市场通过自身精巧而高效的经济运行机制,调节社会总供给和总需求的平衡,促进生产和商品流通规模的扩大,促进社会经济不断发展。

但是,我们从现实生活中知道,市场不是满足人们需要的唯一系统,它不能满足人们的一切需要。社会经济生活的安全高效离不开国家机器,居民即使有钱也买不到由行政管理、国防、治安以及司法提供的国土安全和良好的社会秩序。而这一切都需要国家财政来提供,这充分说明,在现实经济生活中,国民经济的各部门、企业和单位,甚至每个人都同财政有密切关系。具体表现在:国防、公安、司法等国家机关,要靠财政拨款维持运行;遍布全国的铁路、公路、桥梁,城镇的供水、供电、供气、供热,农村的大型水利、灌溉系统以及其他大型公共工程等基础设施,大多数都由政府财政投资兴建;大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等大中型企业,很多都由政府财政出资(这些企业同时又为社会提供了大量的工作岗位和就业机会);中小学校、科技馆、图书馆、博物馆等事业单位大多数也靠财政出资建立并且靠财政拨款维持与发展;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救助,城镇居民的“菜篮子”“米袋子”“火炉子”在某种程度上也享受着政府补贴。

为了维持上述开支,政府要依法向企业、单位和公民征税;国有企业要向国家上缴利润;国家还可以通过向企业、单位、居民发行公债、国库券等政府债券取得收入;还有一些规费收入。

综上所述,财政的概念可以概括为:财政是国家为了实现其职能,满足社会公共需要,通过政府收支活动,强制地、无偿地对一部分社会产品进行集中性分配和再分配的经济活动,并在分配过程中形成以国家为主体的分配关系。

二、财政的产生与发展

财政是个分配问题,属于经济范畴,同时,它又属于历史范畴。财政随着国家的出现而产生,也随着国家的发展而发展。

(一)财政的产生

财政作为国家运用政治权力作用于经济活动的产物,是从社会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。

1. 剩余产品的出现是财政产生的经济条件。在生产力水平极低的氏族公社时期,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,也就没有社会产品分配的财政活动。

到原始社会末期,随着社会分工的出现,生产力水平有了极大提高,出现了剩余产品,相应产生了需要由剩余产品予以满足的社会共同需要。所以说,剩余产品的出现是财政产生的首要条件。

2. 国家的产生是财政产生的政治条件。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。由于两个阶级之间的矛盾不可调和,客观上需要一种政治力量,把阶级冲突保持在“秩序”允许的范围内,这个力量就是国家。国家产生后,它不仅行使阶级统治的职能,而且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。国家要实现其职能,满足社会公共需要,就要消耗一定的物质资料,但国家本身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,只能凭借政治权力,采取强制无偿的手段,将物质生产领域的一部分社会产品转化为国家所有,以满足其实现职能的需要。而此时,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,在整个社会产品分配中,就出现了以国家为主体、凭借政治权力进行分配的现象,即财政分配。

以上说明,剩余产品的出现为财政产生提供了物质基础,使财政的产生成为可能;而阶级、国家的产生为财政产生奠定了政治基础,也使财政的产生成为必需。

(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,财政也经历了相应的发展变化过程。

1. 奴隶制国家财政。奴隶制国家财政是建立在奴隶社会生产关系基础上,并为奴隶主阶级利益服务的。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。这一时期财政的特点是:①奴隶主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平民的捐税收入。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支出无法明确划分。③财政分配主要采取实物和劳役形式。这是由于当时生产力水平低下,商品经济不发达,货币形式还处在孕育过程之中。

2. 封建制国家财政。封建制国家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加,国家财政收入与一般分配关系逐渐分开。这一时期财政的特点是: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。特别是在封建社会后期,赋税成为国家财政收入的主要形式。②随着商品经济的发展,除原有的财政范畴得到完善外,又产生了一些新的财政范畴,如专卖收入、公债、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,并设独立的机构进行管理。④财政收入形式由以实物形式为主逐步向以货币形式为主转化。

3. 资本主义国家财政。资本主义国家财政是建立在资本主义生产关系基础上,并为资产阶级利益服务的。资本主义社会里,商品经济关系得到充分发展,社会劳动生产率极大提高,剩余产品占社会总产品的比重也提高了,从而为财政关系的发展提供了物质保证。这一时期财政的特点是:①税收是国家财政收入的主要形式,经过多年的完善,已形成一套征管体系。②由于商品货币经济的发展,国家财政收支全部货币化。③国家财政不仅依靠税收形式取得财政收入,而且通过借债、通货膨胀等手段取得财政收入。④财政职能不断增加,收支范围也不断扩大,不仅要给政府管理国家提供经费,而且要为社会福利事业提供资金,并直接在经济领域投资,这成为政府干预经济的重要手段。

4. 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、多种经济成分并存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代表的双重身份参与社会产品分配。凭借公共管理权力参与分配,保持了财政分配强制、无偿的共性;而以生产资料所有者代表身份参与分配,则表现出社会主义财政分配的特殊性。②由于社会主义财政以国有资产所有者身份从国有企业取得利润,因此,社会主义财政本身又是社会再生产过程中的重要环节,财

政分配占经济建设支出的比重,一般高于资本主义国家。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。

三、财政的一般特征

财政产生后,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变化。人类进入阶级社会后的各种社会形态,都有与其生产资料所有制和国家形式相适应的财政分配关系。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。

(一)财政分配的主体是国家

财政分配的主体一般都认为是国家或政府,因为财政分配以国家的存在为前提,是由国家来组织的,国家在财政分配中居于主导地位。这使得财政分配与以企业或个人为主体的分配相区别,也是财政区别于其他分配范畴的基本特征。

财政分配的主体是国家,表明国家直接决定着财政的产生、发展,决定着财政分配的范围。在财政分配中,国家处于主动、支配的地位,而参与分配的另一方处于被动、从属的地位,是国家意志的具体执行者。另外,财政分配是以国家制定的法律制度为依据进行的,国家凭借法律或政治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。

(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,而且主要是剩余产品,但不是社会产品的全部,也不是剩余产品的全部,只是其中的一部分。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部分(C)、劳动者个人收入部分(V)以及剩余产品价值部分(M)所组成。从财政的实际运行情况来看,财政收入中既包含剩余产品价值部分(M),也包含劳动者个人收入部分(V)。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部分(M),但从社会经济的发展来看,劳动者个人收入部分(V)对财政分配的影响会越来越大。

(三)财政分配的目的是保证国家实现其职能

财政分配的目的是保证国家实现其职能,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,财政分配总是围绕着实现国家职能的目的而进行的。不过,在世界经济一体化的今天,各国的财政手段运用还须同时考虑对他国的影响。例如,世界贸易组织规则规定了禁止性补贴、可申诉性补贴和不可申诉性补贴等,就直接限制了成员国相关财政补贴措施,任何一方成员都必须遵守。

(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。在一个国家里,任何微观经济组织与个人都包括在财政分配范围内。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,而且要考虑其对整体国民经济的影响。财政活动的主体是政府,政府作为整个社会的代表,决定了财政活动要在全社会范围内集中进行。

(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,这就要求财政分配必须无偿进行。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,这与银行信用的有偿分配有着根本区别。当然,随着财政收支范围不断扩展,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,例如,政策性银行采用政策性贴息方式筹措项目款项,形成财政分配的调节杠杆形式。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。

第二节 公共产品和公共财政

西方经济学中,国家的财政被称为公共财政,或称为公共部门经济、公共经济,公共财政的理论基础是公共产品理论和市场失灵理论。

一、公共产品及其特征

西方国家把经济部门分为私人部门和公共部门两部分。私人部门提供的产品称为私人产品,公共部门提供的产品称为公共产品。按照经济学家萨缪尔森给出的定义,纯公共产品是指这样的产品:每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少。

公共产品作为私人产品的对应物,具有以下特征:

(一)效用的不可分割性

效用的不可分割性是指公共产品是向整个社会共同提供的,而不能将其分割成若干部分分别归个人或集团消费,如安全、秩序、国防等。当然依据受益范围的大小,可将公共产品区分为全国性或地区性的公共产品。但公共产品的效用并没有被分割,它依然向全国或某个地区的所有成员来提供其效用。私人产品的效用则具有可分割性。如食品或衣服只对消费它的某个人有效用,其效用必须分割给每个人才能得以实现。

(二)消费的非排他性

消费的非排他性是指某个人或集团对公共产品的消费,并不影响或妨碍其他个人或集团同时消费该公共产品,也不会减少其他个人或集团消费该公共产品的数量或质量。例如,航海中的灯塔,可以为夜间航行的所有船只提供照明。而私人产品则显然不同,当消费者为私人产品付钱之后,他人就不能享用该种产品或劳务所带来的利益,这种排他性是天经地义的。

（三）取得方式的非竞争性

非竞争性是指消费者的增加不会引起生产成本的增加，即多一个消费者所引起的边际成本为零，因此价格也为零。这意味着可能形成“免费搭车者”，消费者无须通过市场出价竞争的方式即可获得公共产品。而私人产品，如衣服、食品、住宅等，消费者必须通过市场采用出价竞争的方式获得。

（四）提供目的的非营利性

非营利性是指提供公共产品不以营利为目的，而是追求社会效益和社会福利的最大化。而私人产品的提供则会追求利润的最大化。

公共产品的四个特征是密切联系的，其中核心特征是消费的非排他性和取得方式的非竞争性，另两个特征是这两个特征的延伸。在实际生活中还存在兼有私人产品特征和公共产品特征的混合产品，称其为半公共产品或准公共产品。公共产品的上述特征，决定了市场在提供公共产品方面是失灵的。公共产品必须由政府来提供，这就决定了公共财政存在的必要性及其活动的范围和内容。

应当着重指出，公共产品与私人产品的区别主要是就消费该产品的不同特征来区分的，而不是按产品的所有制性质，即公有还是私有来区分的。另外，公共产品与社会产品是不同的概念。社会产品是由物质生产部门创造的物质产品，通常不包括劳务服务，更不包括精神产品。而公共产品不仅指物质产品，更主要的还指各种公共服务，它包括无形产品和精神产品。例如，国防作为一种公共产品，它指的不仅仅是向军队提供的武器装备、防御设施等，还包括政府通过这些物质条件的总和所提供的保卫国家安全的服 务，还有秩序、环保、防疫等公共产品都属于这种类型。在西方经济学看来，政府也是经济行为的一个主体，它也创造价值。在西方的国民经济核算体系中，生产活动不仅限于物质生产部门，而且包括提供各种服务的第三产业。这样，政府机关、军队、警察、教育、卫生等部门，由于向社会提供服务，其活动也属于第三产业的生产活动范围。

二、市场失灵与公共财政

西方经济学和公共财政学的理论认为，在市场经济条件下，社会资源的主要配置者是市场，而不是政府。只有在市场失灵的领域，政府部门的介入才是必要的，也就是说，市场失灵决定着公共财政存在的必要性及其职能范围。市场失灵表现在许多方面，主要有：

（一）公共产品或劳务

公共产品或劳务指具有共同受益或联合消费特征的物品或劳务。如上所述，公共产品或劳务的特性决定了市场在提供公共产品方面是失败的，这就决定了政府必须将提供公共产品或劳务纳入财政职能范围。

（二）外部效应

外部效应是指私人费用与社会费用之间或私人得益与社会得益之间的非一致性，即某个人或企业的活动影响了他人或其他企业，却没有为之承担应有的成

本费用或没有获得应有的报酬。这一现象决定了带有外部效应的物品或劳务的市场供给,难以达到最佳的资源配置状态,从而要求政府在这一领域发挥自己的特殊作用,以包括财政在内的非市场方式解决带有外部效应的物品或劳务的供给问题。

(三)不完全竞争

不完全竞争主要是指某些行业因具有经营规模越大,经济效益越好,边际成本不断下降,规模报酬递增的特点,而可能为少数企业所控制,从而产生垄断的现象。垄断必然排斥竞争,甚至导致整个竞争性市场的解体。这又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。

(四)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(如劳动力、资本、土地等)的数量及其市场价格决定的。由于人们占有(或继承)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,任其发展,不仅会影响经济,还会带来社会的不稳定,这也是市场无法依靠自身力量解决的难题之一。因此,政府有义务解决收入分配不公问题,而财政是其重要手段。

(五)经济波动与失衡

自由放任的市场经济不可能自动、平稳地向前发展。这一方面是由于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;另一方面,从供求角度看,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,也会使市场的自发力不能经常保证供求平衡,于是失业、通货膨胀和经济的波动与失衡等会周期性地重复出现。这也需要政府运用财政手段干预经济的运行。

对上述各类市场失灵问题,西方财政学认为,以居民和企业为主体的私人经济或私人部门经济是无解的。此时,需要以政府为主体的公共财政的介入,用非市场价格机制的方式去解决市场失灵问题。由此可见,市场经济条件下的公共财政的职能范围,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。

三、公共财政的基本内容

1998年我国确定财政体制改革的目标是建立公共财政体系,从那时起就已开始构建我国公共财政基本框架。

(一)公共财政的含义

公共财政是指为满足社会公共需要而向市场提供公共产品或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运行模式,是国家财政的一种具体存在形态。

在市场经济条件下,公共财政主要是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。国家以社会和经济管理者的身份参与社会分配,并将收入用于政府的公共活动支出,为社会提供公共产品和公共服务,以充分保证国

家机器正常运转,保障国家安全,维护社会秩序,实现经济社会的协调发展。

财政作为国家进行的分配活动,在不同的社会形态、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个性。在不同的经济形态或不同经济体制下,国家或政府的分配活动或经济活动,有着不同的运行机制和活动特点,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)。

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,它直言不讳地强调是为奴隶主、封建君主服务,为社会服务只不过是由为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。这种状况一直延续到资本主义因素已经萌发的封建社会末期。

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,使资源在全社会范围内以市场为中心进行配置。同时,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,国家财政显现出其公共性特征。这是因为:①在资本主义社会,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。这样,基本的经济活动即市场活动是由私人进行的,而政府以自己的非营利性活动为所有的社会成员活动提供无差别的社会服务,即公共服务。与此相对应的,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,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和管不好的事务,以保证政府对社会政治、经济调控的需要。

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。这就决定了当时国家经济建设的主要精力必须集中到物质生产领域,而非物质生产领域的投入明显不足。在这种经济环境下,国家财政的基本任务是尽可能地支持生产建设。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,因此,整个社会的主要财力集中于财政。为了尽快完成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,这样才能尽快地加速经济的发展。

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运行的关键条件,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

经济基础决定上层建筑,不同的经济形态要求有与之相适应的财政运行模式。我国由计划经济转向社会主义市场经济后,要按照社会主义市场经济发展的要求,构建具有公共财政基本内涵及特征的财政运行模式。一般来讲,它应具有以下四个基本特征:

1. 公共性。公共性指公共财政解决公共问题、满足社会公共需要的特性。人的需要可以分为私人需要和公共需要两大类型,这两类需要的满足是人类社会存在和发展的基础和前提。公共需要是集合形式的私人需要,但又独立于私人需要,与纯粹的私人需要有着本质区别。满足私人需要的私人产品具有消费上的排他性和竞争性,而与公共需要相对应的公共产品消费则具有非排他性和非竞争性。私人产品和公共产品的不同特性决定了市场机制起作用的范围和公共财政活动的范围和领域。在封建君主国家里,社会的公共需要从属于君主个人及其家族集团的需要,财政活动则服从于满足君主对个人需要的追求,不可能具有公共性。在市场经济条件下,市场在资源配置中发挥着基础性的作用,个人需要能够通过市场得到满足,但市场机制不是万能的,在提供公共产品、满足社会公共需要方面,市场机制不能很好地发挥作用,会产生市场失灵现象。不仅如此,伴随着市场经济的运行,还存在着其他大量市场失灵的现象,如“搭便车”现象、外部负效应、自然垄断、不公平的分配、宏观经济运行的不稳定、经济运行存在的风险和不确定性。这就需要通过非市场手段,使必要的资源配置到市场失灵的领域。相对于计划经济下大包大揽的生产建设型财政而言,公共财政只以满足社会公共需要为职责范围,凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项,市场机制可以有效发挥作用的范围和领域,公共财政就不应介入,以免造成资源配置扭曲和低效;凡属于社会公共需要领域的事项,而市场机制又无法解决或解决不好的,公共财政就必须介入。因此,作为与市场经济相适应的财政类型,公共财政是弥补市场失灵的财政,市场失灵成为界定公共财政活动范围和领域的根本标志。需要指出的是,在这一根本界限之下,由于市场失灵的具体内容随着市场经济发展而变化,公共财政的具体活动范围和领域也随着国家和时期的不同而有所不同。

2. 公平性。公共财政是为市场活动提供一视同仁服务的财政。这主要指财政政策平等、不歧视、一视同仁,在财政政策上不能实行区别对待,对某些经济成

分给予优惠和倾斜,对另一些经济成分则进行限制或不作为。历史上,公共财政取代封建家计财政的主要标志是:政府的基本财政权限转移到了议会手中,通过政治上的代议制形式,由代议机构审查财政收支活动,实现财政活动的公共性。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,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“三公”原则的。而从一视同仁的角度来看,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。在税收方面,对于某些经济成分实行较高的税率,而对另一些实行较低的税率,就造成了纳税人不同的税收负担,政府就人为地造成了不公平的市场竞争条件。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。

3. 公益性。公益性指与市场主体追求的目标不同,公共财政不应直接从事市场活动,不能以追求利润为目标,只能以满足社会公共需要为己任,追求公益目标。这是由公共财政的公共性这一基本特性,特别是公共财政是行使特定的公共权力这一因素决定的。作为经济组织的企业和私人经营者,以及作为要素所有者的个人,它们都只有经济权利和平等的政治地位,但不具有公共权力。如果公共财政追逐利润目标,它有可能凭借其拥有的特殊政治权力,凌驾于其他经济主体之上,在具体的经济活动中影响公平竞争,直接干扰乃至破坏经济的正常活动和市场秩序,打乱市场与政府分工的基本规则;财政资金也会因用于牟取利润而使社会公共需要领域出现缺位,或者出现与民争利。因此,在市场经济条件下,财政收入的取得,要建立在为满足社会公共需要而筹措资金的基础上;财政支出的安排,要始终以满足社会公共需要,追求社会公共利益为宗旨,不能以营利为目标。

如前所述,尽管企业活动于市场有效领域内,而政府活动于市场失灵领域内,但现实经济活动错综复杂,大量的活动需要企业和政府共同介入。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利润水平之时,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会获得社会平均利润率。这样政府通过自身的无偿投入,支持了该行业的发展,为整个社会的利益服务;同时,企业由于可以获得平均利润率,承担起了部分的乃至主要的投资任务,大大减轻了财