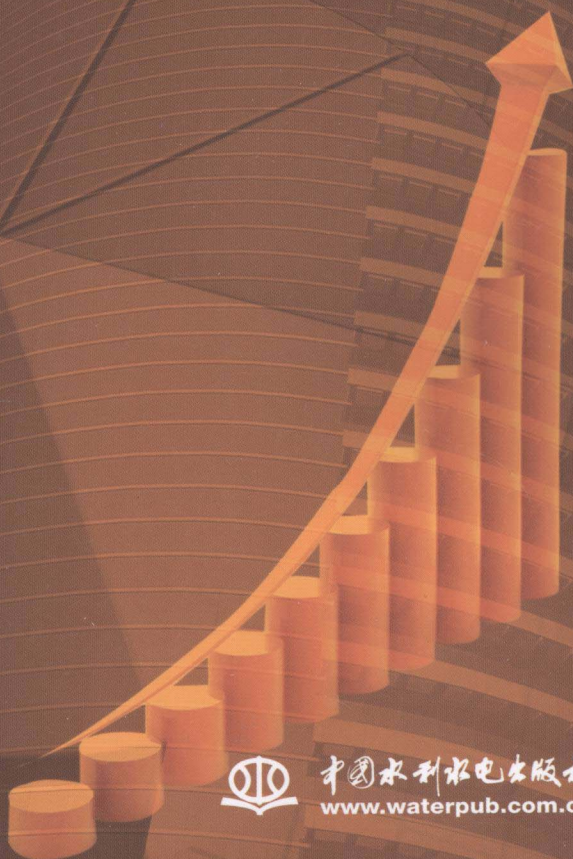




普通高等教育“十二五”规划教材

财政与金融

主 编 周海燕
副主编 雷晓莉 王惠凌



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



普通高等教育“十二五”规划教材

财政与金融

主 编 周海燕

副主编 雷晓莉 王惠凌



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书是根据高等教育教学需求编写,力求全面、系统地介绍财政与金融的基础知识、基本理论和相关实务。注重理论与实际结合,紧密联系经济社会的实际现象和问题。全书共分十五章,即财政导论、财政收入、税收、国债、财政支出、购买性支出与转移性支出、国家预算、金融概论、货币与货币制度、信用与利息、金融市场、金融机构体系、货币供求与通货膨胀、国际金融及财政金融的宏观调控。

为便于学生理解和培养其自学能力,本书在每一章末还提供了知识链接、案例分析和习题等扩充性资料。

全书内容逻辑紧凑,布局合理,不仅适合于应用型本科教育,还可以作为高职高专、成人教育的教材,另外还可作为财政与金融专业从业人员的学习资料。

图书在版编目(C I P)数据

财政与金融 / 周海燕主编. — 北京: 中国水利水电出版社, 2012.1
普通高等教育“十二五”规划教材
ISBN 978-7-5084-9434-0

I. ①财… II. ①周… III. ①财政金融—高等学校—教材 IV. ①F8

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第010676号

书 名	普通高等教育“十二五”规划教材 财政与金融
作 者	主编 周海燕 副主编 雷晓莉 王惠凌
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市北中印刷厂
规 格	184mm×260mm 16开本 18.75印张 445千字
版 次	2012年1月第1版 2012年1月第1次印刷
印 数	0001—3000册
定 价	36.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

前言

财政与金融是国家宏观经济调控的两大工具，在经济中发挥着重要的作用。近几年世界经济风云变幻，中国财政与金融政策也发生了一系列变革。为反映中国财政与金融体制改革的最新成果和动态，满足高等院校经济管理类专业的教学需要，特编写此教材。

本书分别从财政与金融两方面入手。财政部分主要阐述财政的含义、职能与作用，使读者对财政有宏观了解，在此基础上学习财政收入、财政支出等内容，并对税收和国债这两种主要财政收入来源、购买性支出和转移性支出以及国家预算进行重点阐述。金融部分以其几大构成要素：金融的对象——货币、金融的方式——信用、金融活动主体与中介机构以及金融市场作为研究的主要内容和主线，并从宏微观两个层面对金融活动进行分析。最后，对财政与金融两个政策工具在国家经济调控中配合使用的必要性、可行性及协调方式进行深入分析。全书内容前后相联，层层递进，有很强的逻辑性。此外，本书还具有以下特点：

(1) 内容覆盖面广，知识体系完整。本书涵盖了财政与金融的主要理论与知识，能满足不同层次学生学习需要。

(2) 注重理论与实际结合。书中每章都引用了大量现实案例，引导读者运用相应的理论分析和思考，从而将理论与实践有机结合。

(3) 阅读材料丰富，形式多样，生动活泼。每章以“本章导语”引出所要学习的内容，“知识目标”和“技能目标”明确学习要求，从而使读者在学习中更有针对性；为激发学习兴趣和求知欲望，正文前安排了“案例导入”；为使读者能将理论应用于实践，课后有“案例分析”；另外，为扩大知识面，每章末插入了“知识链接”。

(4) 深入浅出，通俗易懂。本书理论部分，尽量规避过多专业术语和枯燥难懂的理论叙述，而是采用通俗的语言，并引用实际案例帮助读者理解并掌握财政与金融的概念和理论。

总之，全书内容紧凑，逻辑严谨，布局合理，不仅适合于高等院校经济管理类专业学生使用，还可作为财政与金融专业从业人员的学习资料。

本书的结构框架、写作思路和统稿由周海燕承担。各章分工为：第一章～第四章由重庆南方翻译学院雷晓莉撰写，第五、第十一、第十二章由重庆科技学院周海燕撰写，第六、第七章由天津大学仁爱学院周璐撰写，第八～第十章由重庆城市管理职业技术学院王惠凌撰写，第十三章由新疆大学科技学院孙庆刚撰写，第十四章由新疆交通职业技术学院李怡雯撰写，第十五章由新疆大学科技学院李翔撰写。全书由周海燕任主编，雷晓莉、王惠凌任副主编。

本书编写过程中参考了大量的文献、资料和网站，甚至直接引用了一些他们的研究成果，在此向引文的作者表示真诚的感谢。

在本书编写中我们力求完美，但限于编者水平，书中难免有不妥之处，望广大读者批评指正，不胜感激。

编 者

2011 年 11 月

目 录

前言

第一章 财政导论	1
第一节 财政概述	2
第二节 财政的职能与作用	3
习题	9
第二章 财政收入	11
第一节 财政收入的概念与分类	12
第二节 财政收入规模	15
习题	19
第三章 税收	21
第一节 税收概述	21
第二节 税收制度	25
第三节 中国现行主要税种	29
习题	39
第四章 国债	41
第一节 国债概述	42
第二节 国债市场	45
第三节 国债管理	46
习题	51
第五章 财政支出	54
第一节 财政支出概述	55
第二节 财政支出规模分析	61
第三节 财政支出效益分析	65
习题	68
第六章 购买性支出与转移性支出	70
第一节 购买性支出	71

第二节 转移性支出	83
习题	91
第七章 国家预算	93
第一节 国家预算概述	94
第二节 国家预算的编制、执行和国家决算	100
第三节 财政赤字	105
习题	114
第八章 金融概论	118
第一节 金融的概念及其发展	119
第二节 金融的功能和定位	124
习题	133
第九章 货币与货币制度	135
第一节 货币的概述	136
第二节 货币制度	140
习题	151
第十章 信用与利息	153
第一节 信用	154
第二节 利息与利息率	157
习题	165
第十一章 金融市场	168
第一节 金融市场概述	168
第二节 货币市场	173
第三节 资本市场	178
习题	186
第十二章 金融机构体系	188
第一节 金融机构体系概述	188
第二节 商业银行	193
第三节 中央银行	199
第四节 中国金融机构体系	207
习题	212
第十三章 货币供求与通货膨胀	213
第一节 货币需求	214
第二节 货币供给	218
第三节 货币供求均衡	222
第四节 通货膨胀和通货紧缩	225
习题	231

第十四章 国际金融	233
第一节 外汇与汇率	234
第二节 国际收支	243
第三节 国际金融市场	251
第四节 国际金融机构	257
习题	260
第十五章 财政金融的宏观调控	264
第一节 宏观调控概述	265
第二节 财政政策	269
第三节 货币政策	278
第四节 财政政策与货币政策配合	285
习题	288
参考文献	290

第一章 财 政 导 论

本 章 导 语

我国的市场经济改革带来的发展和繁荣是有目共睹的，但市场经济不是万能的，在诸如国防、基础教育、公共卫生、环境、社会保障、基础设施建设等公共消费的公共物品，或者那些单个企业无力承担的社会工程，单个经济部门无利可图而不愿涉及的公益领域，以及关系到社会整体利益和长远利益的建设项目等，市场不会自发地提供，而只能由政府来供给。

知识目标：

- 了解财政的产生及财政概念的演变
- 理解财政的含义
- 掌握财政的职能和作用

技能目标：

- 能够列举财政现象
- 能够运用财政职能分析相关经济问题

案例导入：

材料一

地铁作为城市交通的动脉，以其安全可靠、方便快捷、环保舒适的优势，成为许多大城市缓解交通拥堵的重要手段。但我国地铁的建设投入大，综合平均造价为 6 亿~8 亿元 /公里，成本回收周期长，使很多城市望而却步，望“铁”兴叹。国家财政资金的投入使中国地铁建设得到飞速发展。

（数据来源：中国交通技术网）

材料二

谁来拯救你？——中国守法奶农

受三鹿影响，中国国内奶制品厂商纷纷停产整顿，善良的奶农看着牛奶卖不出去，只好倒掉，掩面哭泣。关键时刻是谁出手来挽救这个局面呢？中央财政紧急拨付了奶农临时救助补贴资金 3 亿元，重点支持内蒙古、辽宁、河北、山西、山东、河南 6 个奶业主产省（自治区）特别困难的倒奶农。

（资料来源：新华网）

材料三

国家财政扶持的雨露计划是目前各项扶贫措施中直接面向和支持贫困劳动力的专项扶贫

措施。“十一五”期间，为实施雨露计划，中央和地方共投入培训资金 46 亿元，其中用于劳动力转移培训 34 亿元，641 万人受训；用于农业实用技术培训 6.8 亿元，700 多万人受训。

（资料来源：人民网）

案例评析：

从以上三个材料，可以看出国家财政在支持基础设施建设、改善人民生活质量及促进国民经济平稳运行等方面起到了非常重要的作用。

第一节 财 政 概 述

对于“财政”一词我们并不陌生，在现实生活中，也常常遇到一些财政现象和财政问题。但财政是如何产生的？“财政”一词是如何演变的？财政的确切含义是什么？本节对这些问题进行一一介绍。

一、财政的产生

财政是人类社会发展到一定阶段的产物，以生产力和生产关系不断发展为基础，以国家的出现为前提，是一个历史范畴、分配范畴，也是一个经济范畴。在原始社会，几乎没有剩余产品，没有生产资料私有制，没有阶级和国家，因此也没有财政。随着社会生产力的发展和剩余产品的出现，促进了私有制和阶级的产生，随之产生了国家。国家为了实现其职能，凭借政治权力和生产资料的所有权参与社会产品的分配，即财政分配。因此，在具备了经济条件 and 政治条件的情况下，财政也随之产生。

二、财政概念演变

财政一词出现在 13~15 世纪，源自拉丁文 *Finis*，原指结算支付款项、结算支付期限。16 世纪财政一词传入法国，意为公共收入。17 世纪演变为专门指国家理财。19 世纪进一步阐明指国家及一切公共团体的理财，并相继传入欧洲其他国家，使用英文 *finance* 一词，因其原意泛指一切财务，为了加以区别，一般对国家的财政收支惯用 *public finance*（公共财务）表示。19 世纪末，日本引进 *public finance* 的词义，同时借用中国的两个汉字“财”与“政”，从而产生财政一词。

中国古代称财政为“国用”、“国计”、“度支”、“理财”等，还有“治粟内史”、“大农令”、“大司农”一类词。据考证，清光绪二十四年（1898 年）在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文，这是政府文件中最初使用“财政”一词。光绪二十九年（1903 年）清政府设财政处，整顿财政，为官方用财政名称之始。“财政”一词的使用，是当时维新派在引进西洋文化思想指导下，间接从日本“引进”的。20 世纪 40 年代中华书局出版的《辞海》对“财政”一词作如下解释：“财政谓理财之政，即国家或公共团体以维持其生存发达之目的，而获得收入、支出经费之经济行为也。”显然，这种解释也是从英文 *public finance* 译为中文引入的概念。社会主义市场经济体制下我国对财政进行了重新认识。

三、财政的含义

（一）什么是财政

初学财政，可以从日常生活中的“财政现象”来理解财政的概念。在日常生活中常常

可以遇到一些财政现象和财政问题，可以说，国民经济的各部门、各企事业单位甚至每个人都与财政有着密切的关系。

比如，保证一个国家的安全稳定，必须要有国防、军队、公安、司法上的开支；国民经济中的一些重要的公共设施的建设，比如规模宏大的水库、电站、港口、铁路等都是国家投资兴建的；还有非生产部门，像机关、学校、科研单位、医院主要靠财政拨款来维持和发展。每年为了维持国家各项庞大的开支，政府就要依法向企业、单位和公民征税，国有企业还要向国家上缴利润，当税收、利润不足以抵补开支时，国家还要向社会发行政府债券等。

以上这些都是财政现象。在这些财政现象中，国家所从事的活动都属于国家职能的范畴。

所谓财政是指以国家为主体的资金分配活动。讲具体一点就是国家为实现其职能的需要，凭借政治权力及财产权利对一部分国内生产总值（GDP）进行分配和再分配的经济活动。

（二）财政的要素

1. 财政分配的主体

国家或政府是财政分配的主体，其他社会组织、经济组织、文化组织、企业、事业单位其本身所进行的分配活动，不属于财政分配活动，只有以国家为主体的分配活动，才是财政分配活动。这里所讲的分配，既包括生产要素的分配，通常指资源配置；也包括生产成果的分配，即对单位和个人的收入分配的安排和调整。

2. 财政分配的客体

财政分配的对象是社会产品，社会产品的价值由三部分组成：①生产资料耗费的补偿价值（C）；②劳动力再生产价值（V）；③剩余产品价值（M）。其中，剩余产品价值是财政收入的主要来源，这是由财政产生的经济条件所决定的。至于其集中多少财政收入主要取决于一国的经济发展水平、收入分配制度和社会公共需要等多种因素。

3. 财政分配的目的

财政分配的目的即国家或政府为什么要进行财政分配？国家（政府）的职能主要包括政治、经济和社会三大职能，政治职能即向社会提供安全、有序的政治环境；经济职能即使国家强大、人们生活水平不断提高；社会职能即最大限度地满足公民社会经济福利和提高公民素质。为此，财政分配的目的只能是保证满足政府履行其职能的需要，而这些需要属于社会公共需要，它不同于私人个别需要，它们是社会全体成员作为一个整体所提出来的需要，只能由公共财政给予供给。

4. 财政的分配形式

在不同的社会经济发展阶段，财政的分配形式与各个阶段的生产力发展水平相一致，即与各个阶段的经济发展水平相一致。具体来讲，在自然经济中采取以实物、力役为主，货币为辅的形式；在商品经济中则采取以货币为主，实物为辅的形式；在商品经济高度发达阶段，财政分配全部实现货币化。

第二节 财政的职能与作用

财政的职能问题是指财政作为一个经济范畴所固有的功能。它回答的问题是：“财政

是干什么的?”或者说“财政应当干什么?”市场经济下较为一致的看法是财政具有三种职能:资源配置职能、收入分配职能、经济稳定的职能。财政职能具体运用的效果,就表现为财政的作用。

一、财政的职能

(一) 资源配置职能

1. 资源配置职能的概念和目标

所谓资源配置职能是指通过财政收支活动及相应财政政策的制定、调整与实施,对有限的资源在不同用途、不同使用者之间进行配置。资源可以理解为包括人力资源、财力资源、物力资源在内的整个经济资源。

因为资源的稀缺性使我们必须合理配置资源,因为只有合理配置资源,才能按照有利于经济发展和社会进步的比例把资源配置到各种不同的用途上去;才能把有限的资源,分配到合理的使用方向和那些使用效率高的使用者手中,形成合理的产业经济结构、地区经济结构、技术经济结构。

2. 资源配置职能的必要性

市场在资源配置中一般起着基础性作用。如果是完全竞争的市场,应当说通过市场配置资源能达到最佳状态。但由于市场失灵的存在,市场自发形成的配置,不可能实现资源合理配置状态,因而需要政府介入,在市场失灵的领域进行资源配置。

3. 资源配置职能的主要内容和手段

(1) 调节资源在政府部门和非政府部门之间的配置。这里的政府部门是指分配与使用财政资金的部门,凡不在这个范围之内的,均称为非政府部门,包括企业和个人。根据财政配置的范围和所需要的财力,来科学确定财政收入占国民生产总值的比重,从而符合高效的资源配置原则。

(2) 调节资源在政府部门内部的配置。直接表现在财政支出结构方面。因此,必须合理安排财政支出方向,优化财政支出结构,确保教育、公共卫生、环境保护、社会保障、科技进步、农业发展等方面投入。

(3) 合理安排政府投资规模、结构。政府投资要退出一般竞争性生产领域,确保公共设施和基础设施投资比重适度增长,以解决公共设施和基础设施“滞后”对经济形成的瓶颈制约问题。

(4) 运用财政收支政策,间接调节社会投资方向。通过政府投资、税收、公债、补贴等手段在一定程度上能够引导社会资源在不同地区和不同部门之间的流动,对市场机制配置资源起到指导、修正和补充的作用,从而有助于提高社会总体的资源配置效率。

(5) 提高财政配置本身的效率。努力降低配置成本,降低消耗,提高配置质量。

(二) 收入分配职能

1. 收入分配职能的概念和目标

所谓财政的收入分配职能,是指政府通过取得财政收入和安排财政支出,对国民收入进行重新分配和调整,达到社会认为“公平、公正”的分配状态。

收入分配的目标是实现公平分配。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,强调的是要素投入与要素收入相对称;个人的劳动投入与劳

动报酬相对称。我国现行政策明确规定要实行按劳分配和按要素分配相结合的分配原则，应该说符合市场经济的要求。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范围内。

2. 收入分配职能的必要性

无论是西方财政学家还是我国的财政理论工作者都这样认为，由市场机制决定分配，并不一定十分符合公平的原则，各种机会的不均等必然造成收入分配不均等。因此，政府通过税收和转移支付等手段来矫正因自发的市场机制的盲目性而造成的分配不公的状况，是十分必要和迫切的。具体说来有以下原因：

(1) 市场机制给予人们的报酬是以所谓“生产能力”和“贡献”为标准的。“生产能力不同”，“贡献”不同，收入也就不同。由于市场对于“无生产能力”和“生产能力”差的人并不给予照顾，所以需要政府负起责任。以财政转移支付，补助以及减免税等办法增加这部分人的收入。而对于高收入的人应给予调节，以达到社会分配公平。

(2) 有产者收入多于无产者收入。由于要素收入不等形成收入分配不公。无产者只有工资收入，有产者另有财产收入，财产越多则收入越高，并进一步积累扩大经营增加更多私人财富，这样造成了贫富悬殊。这种越来越大贫富悬殊需要政府进行调整，防止两极过度分化，激化社会矛盾。

(3) 垄断势力存在和信息不对称引发各种经济机会不均等。垄断者能获得超额利润，信息不足的人往往造成投资失利甚至破产。所以在不同行业和企业工作人员收入分配差距很大，这就需要政府来调节。

总之，市场机制造成的收入分配不公状态，需要政府运用财政手段调整。政府也完全有能力来纠正市场缺陷产生的分配不公，如对垄断价格干预，提供市场信息，创造经济机会均等的条件。

3. 收入分配职能的主要内容和手段

(1) 政府税收调节企业收入和个人收入。税收是调节收入分配的主要手段，通过税收调节公司的利润水平；通过个人所得税调节个人的劳动收入和非劳动收入，使之维持在一个合理的差距范围内；通过资源税调节由于资源条件和地理条件而形成的级差收入；通过遗产税、赠与税调节个人财产分布；通过消费税调节个人的实际收入水平等。

(2) 规范工资制度。这里是指国家预算拨款的公务员工资及相似的事业单位职工的工资。凡应纳入工资范围的收入都应纳入工资总额，取消各种明补和暗补，提高工资的透明度；实现个人消费品的商品化，取消变相的实物工资；适当提高工资水平，建立以工资收入为主、工资外收入为辅的收入制度。在规定公务员和事业单位人员的工资构成、等级、增长制度时，要使之与企业职工工资形成较合理的比例，从而符合经济公平。

(3) 建立政府转移支付制度。通过对低收入的家庭给予补贴，使每个地区的社会成员获得基本的生活条件和福利条件。

(三) 经济稳定的职能

1. 经济稳定职能的概念与目标

所谓经济稳定职能，是指通过不同时期财政政策的制定、实施和调整，使整个社会经济保持良好的发展状态，以此达到充分就业、物价稳定、国际收支平衡和经济增长的宏观

经济政策目标。

2. 经济稳定职能的必要性

(1) 全方位地依靠市场, 往往出现经济波动的状况。例如, 失业、通货膨胀、经济周期性危机, 通过市场机制不能解决, 只有通过财政金融手段和政府政策调整才能解决。

(2) 全方位地依靠市场, 总供求失衡。市场经济体制下人们消费性偏好和流动性偏好, 加上信息不对称, 往往造成资源盲目流动, 导致经济总量和经济结构深层次矛盾, 造成总供求关系失衡, 需要政府采取相应的政策和措施才能解决总供求失衡问题。

3. 经济稳定职能的主要内容和手段

(1) 运用财政政策, 调节社会总供给和总需求平衡。当总需求大于总供给时, 财政实行紧缩政策, 减少支出, 增加税收或同时并举; 当总需求小于总供给时, 财政可以实行适度放松政策, 增加支出和减少税收或两者同时并举。

(2) 运用财政收支活动中的制度性因素, 对经济发挥“自动”稳定的作用。在收入方面, 主要是指实行累进所得税制。当经济过热时, 企业和居民收入增加, 累进所得税会自动随之增加, 税收的增长幅度超过国民收入增长幅度, 从而可以抑制经济过热; 当经济萧条时, 企业和居民收入下降, 适用税率相应降低, 税收的降低幅度超过国民收入降低的幅度, 从而可以刺激经济复苏和发展。

(3) 通过合理安排财政收支结构, 促进经济结构的优化。例如通过投资、补贴和税收等多方面的安排, 加快农业、能源、交通运输、邮电通信等公共设施的发展, 消除经济增长中的瓶颈, 并支持第三产业的兴起, 加快产业结构的转换, 保证国民经济稳定与高速发展的最优结合。

二、财政的作用

(一) 有效地调节资源配置

在市场经济条件下, 市场在资源配置中起基础性作用, 但仅靠市场来配置资源有自发性、盲目性和滞后性的弱点, 会导致资源浪费和经济波动, 所以必须加强国家的宏观调控。财政是国家宏观调控的一种重要的经济手段, 人力资源和物力资源的配置决定了资金的流向和流量的不断调整, 社会主义财政作为资金配置的枢纽, 它通过对资金的分配以弥补市场的不足。例如, 国家财政投入巨资建设的西电东送、西气东输、青藏铁路、南水北调等新世纪重大工程, 如果没有国家的宏观调控, 光靠市场调节, 这些项目不可能顺利实施。

(二) 促进经济的发展

财政的经济建设支出, 直接促进了经济的发展, 特别是财政对能源、原材料、交通等基础工业、基础设施的投资, 为国民经济的迅速发展创造了条件; 通过财政促进经济总量和结构的调整, 以实现国民经济的持续、健康、稳定发展。例如, 通过财政支出, 促进总需求和总供给的平衡, 实现物价稳定; 通过财政投资, 扩大经营规模, 增加就业, 通过失业救济金的发放, 刺激需求, 促进经济发展。

(三) 促进科、教、文、卫事业的发展

大力发展科学、教育、文化、卫生事业是实现经济持续、快速发展的基础。因为, 经济的发展靠科学、科学的进步靠人才、人才的培养靠教育。随着知识经济时代的到来, 科

技越来越成为经济发展的重要决定因素，世界市场上的竞争，很大程度上就是人才的竞争。发展科学、教育、文化、卫生事业，必须依靠财政的大力支持。因为这些事业单位不同于企业，它们或者没有经济收入，或者经济收入有限，必须依靠财政的大力支持。

（四）促进人民生活水平的提高

人民的生活状况，一方面取决于财富的多少，另一方面取决于财富分配的状况。因此，财政对人民生活水平的影响包括两方面：一是财政支持经济建设，为生活水平的提高打下基础；二是财政通过调节社会分配，以利于实现共同富裕。如果大量社会财富被少数人享用，大多数人处于贫困状态，难以说明人民生活水平高。由于市场机制的作用，收入差距拉大是必然趋势，这一趋势如果任其扩大，将不利于社会的稳定，最终也将影响效率的提高。财政在实现社会公平方面发挥着重要作用，例如，通过个人所得税，限制过高收入，通过社会保障支出，保证低收入者最基本的生活需要。在效率优先、兼顾公平，最终实现共同富裕的原则下，财政为促进经济发展、提高人民生活水平，发挥了积极的作用。

（五）巩固国家政权的保证

雄厚的财政实力可以有效地调节和处理人民内部矛盾，建立起强大的国防，巩固国家政权，保卫国家独立和领土完整，实现人民的安居乐业。

【知识链接】

社会公共需要

人类社会的需要尽管有多种多样，但从最终需要来看无非有两大类：私人需要和社会公共需要。在现代市场经济条件下，由市场提供私人物品用于满足私人个别需要，由代表政府的公共部门提供公共物品用于满足社会公共需要。那么，什么是社会公共需要呢？

1. 社会公共需要的概念

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。满足社会公共需要的物品就是公共物品（或称公共产品），即它不是通过市场提供或者通过市场提供但不能令人满意的物品。

2. 社会公共需要的特征

（1）满足社会公共需要的产品（公共产品）其效用具有不可分割性。这种产品是向整个社会提供的，不能将其分割成几个部分分别归某个人或集团消费，如国防、卫生防疫等，与私人产品相区别，衣服、粮食分割到某个人身体才能体现效用。

（2）满足社会公共需要的产品具有消费上的非排他性。某个集团或某个人享用这种产品并不排斥其他集团和个人享用这种产品，因此这种产品不付费或少付费，如航海中的灯塔、国道等；而私人产品付费后他人不能消费，如某人买一瓶啤酒，排斥其他人消费这瓶酒。

（3）满足社会公共需要的产品取得方式上具有非竞争性。增加一个消费者不会引起总的生产成本的增加，即多一个消费者所引起的边际成本为零；而私人产品增加一个多一份成本。

【案例 1-1】**弥补市场缺陷，配置社会公共资源**

按生产要素贡献分配收入是对资源配置效率的激励，但市场机制是不会对公共部门充分分配资源的。比如，与广大人民群众利益密切相关的外交、国防、安全、一般行政等部门，政府只能将通过税收等形式获得的收入直接进行资源配置，以弥补市场配置资源的不足。这是财政最主要的功能。

市场资源分配不足的部门，主要是含有所谓外部效应或者外部效益的部门，这些部门资源运作的结果，其效益不仅仅表现在本部门，而且不同程度地表现到其他部门甚至全社会。国家财政必须区分外部效应的程度和层次来确定公共资源配置的方式和力度。以教育为例，它是带有很大外部效应的部门，其中按层次划分，最具有公共性、外部效应最强的是义务教育。对卫生事业也要有所区分，公共卫生如防疫、公共环境的卫生，具有最强的外部性。计划生育作为基本国策，也有很强的外部性。医疗要区分为基本医疗和其他医疗，采取不同的分配政策。当前医疗资源的分配最大难题是信息不完善、不对称，要有针对性地进行医疗改革。

市场配置资源过程中，会产生个人之间、地区之间的分配差异。从国家统一和社会稳定角度出发，世界各国都通过一些相关政策对收入分配进行调节。从市场经济发展的一般情况看，不论是物流的效率，信息的效率，还是市场需求方面的效率，都会导致产业的聚集，特别是向中心城市、向城市带聚集，使基本公共服务能力在各地之间趋向于均衡，基本工具就是一般转移支付和专项转移支付。一般转移支付是计算各个地区标准财政收入和标准财政支出，两者之间的差额通过上级的转移支付给予一定比例的补助。我国从1995年开始实施一般性转移支付制度，2005年一般性转移支付达到1200亿元，再加上民族地区、工资发放等财力性的转移支付，共计3000多亿元，弥补基本公共服务能力缺口47.8%。专项转移支付是指定具体用途的，一般来说地方也要配套投入，如用于基础设施、义务教育的特定项目，它也有均衡各地公共服务能力的作用。

对个人来说也有收入分配不平等问题。我们鼓励通过诚实劳动、合法经营，让一部分人先富起来。激励机制是劳动力和其他生产要素按照贡献参与分配，虽然分配的结果有差异，但相对是合理的。要不要进行再分配调节？似乎还没有一个国家说不要调节，只是调节的力度各有不同，一般采用累进的个人所得税制度进行调节。我国实施了一些收入分配调节政策，如实行累进个人所得税制度，对低收入群体实行居民最低生活保障制度等。

（资料来源：财政信息网）

【案例分析】

资源配置职能是财政的首要职能，收入分配职能也是财政的重要职能。

本案例首先分析了我国财政的资源配置职能，指出我国当前财政资源配置职能体现在对公共部门分配资源（如外交、国防、安全、一般行政等部门），以及对市场资源分配不足的部门，即含有外部效应或者外部效益的部门分配资源。财政在配置资源的同时，连带也发挥了收入再分配的功能，包括：利用一般转移支付和专项转移支付工具实现基本公共

服务能力在各地区之间趋向于均衡；运用累进个人所得税制度、社会保障制度等，实现居民收入分配社会公平。

习 题

一、单项选择题

- 生产力的发展，剩余产品的出现是财政产生的（ ）。
A. 物质基础 B. 政治条件 C. 历史范畴 D. 社会需要
- 从社会产品的价值构成来看，财政收入主要来自（ ）。
A. $C+V$ B. V C. M D. C
- 财政的资源配置职能的目标是（ ）。
A. 公平 B. 效率 C. 公平与效率兼顾 D. 调控
- 在市场经济中，在资源配置中起主导作用的是（ ）。
A. 计划 B. 市场 C. 企业 D. 财政
- 内在稳定器中的税收调节是指（ ）。
A. 税收减免的自动调节 B. 课税对象的自动调节
C. 累进税率的自动调节 D. 纳税人的自动调节
- 财政分配的客体是（ ）。
A. 国家 B. 企业 C. 个人 D. 社会产品
- 财政的本质是以（ ）为主体的分配关系。
A. 国家 B. 企业 C. 个人 D. 金融机构
- 通过增加财政收入或减少财政支出以抑制社会总需求的政策，通常称为（ ）。
A. 扩张性财政政策 B. 中性财政政策
C. 紧缩性的财政政策 D. 无法确定
- 财政分配的目的是（ ）。
A. 满足国家职能需要 B. 满足政府职能需要
C. 满足社会成员需要 D. 满足社会公共需要

二、多项选择题

- 在市场经济体制下，财政的职能有（ ）。
A. 资源配置职能 B. 稳定物价职能 C. 调节监督职能 D. 收入分配职能
E. 经济稳定职能
- 财政的要素包括（ ）。
A. 财政分配主体 B. 财政分配客体 C. 财政分配形式 D. 财政分配目的
- 以下属于公共产品的是（ ）。
A. 住房 B. 高等教育 C. 国防 D. 食品
E. 法律设施
- 财政收入分配职能的主要内容有（ ）。
A. 调节产业结构 B. 调节地区结构
C. 调节企业的利润水平 D. 调节个人的收入水平