



· 教育部经济管理类主干课程教材 ·

Caizheng Jinrongxue Jiaocheng

财政金融学教程

(第二版)

朱 青 庄毓敏 编著

教育部经济管理类主干课程教材

财政金融学教程

(第二版)

朱 青 庄毓敏 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

财政金融学教程/朱青, 庄毓敏编著. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 9
教育部经济管理类主干课程教材
ISBN 978-7-300-16380-2

I. ①财… II. ①朱… ②庄… 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 217241 号

教育部经济管理类主干课程教材

财政金融学教程 (第二版)

朱 青 庄毓敏 编著

Caizheng Jinrongxue Jiaocheng

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷有限公司

版 次 2007 年 3 月第 1 版

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

2012 年 9 月第 2 版

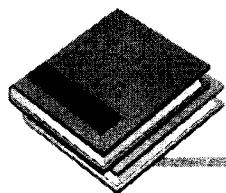
印 张 19.5

印 次 2012 年 9 月第 1 次印刷

字 数 438 000

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



第二版前言

《财政金融学教程》(第一版)与读者见面已经有5年多了。这5年来,我国在财政、金融领域发生了很多变化,出台了一些新的制度、法规,也产生了许多新情况和新问题。这些都要求我们尽快修订这本教材,以使其在各方面都能够做到“与时俱进”,让广大读者尽可能地跟上这些年来国家在财政、金融领域前进的步伐。但由于我们平时教学、科研任务比较繁重,这项修订工作也一拖再拖,直到今天才终于完成。在如释重负的同时,我们对读者的愧疚感才稍有所减。

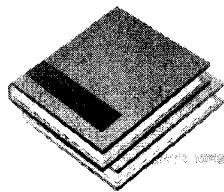
《财政金融学教程》(第二版)是在该教材第一版大框架的基础上修补而成的,除了更新了各种数据外,还补充了一些最近的相关制度和法规,并删除了一些过时的东西。经过这次修订,这本《财政金融学教程》也许能够焕发出一些“青春”。当然,限于我们的水平和时间,这次修订一定还会存在许多问题,衷心希望广大的读者批评指正。

作者

2012年9月12日

于中国人民大学明德楼





第一版前言

记得在 20 世纪 80 年代和 90 年代,《财政金融》这门课在大专院校经济类专业中十分流行,是一门重要的必修课。后来由于种种原因,《财政金融》在许多学校被分成了两门课,即《财政学》和《货币银行学》或《金融学》。这种“一分为二”加大了每门课程的学时,使学生可以更多地学到一些相关知识。但随着我国本科教育逐步转向“宽口径、厚基础”的素质教育培养目标,许多高校加大了教学计划中的课程门数,让学生在本科学习期间多接触到一些知识领域,在这种情况下,将财政和金融两门课程“合二为一”又有了新的市场。对于那些非财政、金融专业的经济类或管理类的学生,本科教学计划应当能让他们接触到财政金融的基本理论和基础知识,但又没有必要让他们像本专业的学生那样用那么多课时进行学习,这时就可以通过《财政金融》一门课程,用少量课时来达到上述目的,从而把更多的课时让给其他课程。我们编写这本《财政金融学教程》就是为了适应高等学校本科教学计划的这种调整而做的一项工作。

财政和金融是两个既有联系又有区别的学科和知识领域,它们最大的共同点就是资金融通(Finance)。财政学(英文叫 Public Finance 或 Government Finance)研究的是以政府为主导的公共部门的资金融通,包括政府的资金筹集和使用等;而金融学(英文叫 Financial Economics)研究的是市场为主导的私人部门的资金融通,包括银行借贷、资本市场等。另外,财政和金融之间还有一些共同的东西:一是,它们都可以对市场上的资金流通产生影响;二是,国家可以通过财政和金融手段调控宏观经济;三是,财政和金融之间有一些业务联系,例如国有金融机构的一部分资本金是由财政拨款形成的,财政可以向中央银行借款来弥补赤字,等等。正是由于财政和金融之间具有上述共同点和联系,所以我国过去一度把财政学和金融学合在一起作为一门课来讲授。我们认为,这种做法虽没有什么必然性,但也未尝不可。在课时有限的情况下,进行这样的“合并同类项”是有一定意义的。

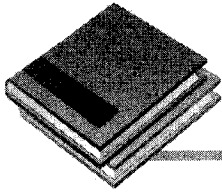
我们在编写本教材时注重了以下三点：一是“简”，既然是为非财政、金融专业的本科生编写的教材，所以在内容上就没有必要过深，特别是理论部分许多都没有深入地展开，只是点到为止；二是“全”，虽然我们不追求理论深度，但力求教材的内容要全面，尽量将财政、金融领域中的理论和知识点囊括进本教材，不留知识盲点；三是“新”，即教材中反映的理论、制度、办法和数据都尽量要新，让学生了解到我国财政、金融领域最新的动态。

本教材的财政部分由朱青编写，金融部分由庄毓敏编写。鉴于这种“二合一”的教材传统写法都是财政在先、金融在后，所以我们也不再别出心裁，仍采用了这个顺序，同时编著者的名字也按此排序。尽管我们已在自己的领域“耕耘”了二十来年，但水平仍十分有限，加之时间仓促，所以这本教材中难免会有一些错误或疏漏之处，恳请读者给我们提出宝贵意见。

作者

2007年3月2日

于中国人民大学明德楼



目 录

第 1 章 财政的职能与作用 / 1

第一节 财政的概念 / 1

第二节 经济中为什么需要政府财政 / 3

第三节 政府财政的职能 / 6

第 2 章 财政支出 / 10

第一节 财政支出的分类 / 10

第二节 市场体制下的财政支出结构 / 15

第三节 我国主要财政支出分析 / 18

第 3 章 财政收入 / 36

第一节 财政收入的形式和构成 / 36

第二节 财政收入的规模分析 / 39

第 4 章 税收的形式特征与作用 / 42

第一节 税收的形式特征 / 42

第二节 税收的微观经济效应 / 43

第三节 税收的超额负担与税收中性 / 49

第四节 税收的作用 / 50

第 5 章 税收制度 / 53

第一节 税收分类 / 53

第二节 税收制度的构成要素 / 57

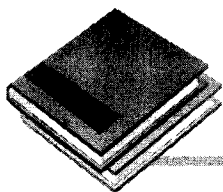


	第三节 我国的主要税种 / 62
	第四节 税收征管 / 77
第 6 章	国际税收 / 86
	第一节 国际税收的含义 / 86
	第二节 国际重复征税及其减除方法 / 88
	第三节 国际避税与反避税 / 92
第 7 章	国债与国债市场 / 101
	第一节 国债的功能 / 101
	第二节 国债的管理 / 103
第 8 章	国家预算 / 111
	第一节 国家预算概述 / 111
	第二节 国家预算的编制和执行 / 114
	第三节 预算管理改革 / 116
第 9 章	财政管理体制 / 123
	第一节 财政管理体制概述 / 123
	第二节 我国财政管理体制的沿革 / 125
第 10 章	财政政策 / 131
	第一节 财政政策概述 / 131
	第二节 财政政策对宏观经济的影响 / 132
	第三节 财政政策的目标 / 135
	第四节 财政政策的选择 / 136
第 11 章	货币与货币制度 / 140
	第一节 货币的起源 / 140
	第二节 货币的职能 / 144
	第三节 货币制度 / 147
	第四节 支付制度的演化 / 152
第 12 章	信用和利率 / 154
	第一节 信用概述 / 154
	第二节 信用的基本形式 / 155
	第三节 直接融资与间接融资 / 160
	第四节 利息和利息率 / 165
	第五节 利率的决定 / 170

第 13 章	金融市场 / 179
	第一节 金融市场概述 / 179
	第二节 货币市场 / 185
	第三节 资本市场 / 186
	第四节 衍生金融工具市场 / 193
	第五节 外汇市场和黄金市场 / 196
第 14 章	金融机构 / 199
	第一节 金融机构及其体系的一般构成 / 199
	第二节 商业银行 / 201
	第三节 专业银行和非银行金融机构 / 212
	第四节 中央银行 / 216
	第五节 国际金融机构 / 222
第 15 章	现代货币的创造机制 / 227
	第一节 信用货币的产生 / 227
	第二节 存款货币的创造与收缩 / 230
	第三节 中央银行与货币创造 / 233
第 16 章	对外金融关系 / 237
	第一节 外汇和外汇市场 / 237
	第二节 汇率 / 239
	第三节 国际收支 / 242
	第四节 我国的利用外资 / 248
第 17 章	货币供求及其调节 / 254
	第一节 货币层次的划分 / 254
	第二节 货币需求 / 256
	第三节 货币供给 / 260
	第四节 货币供求均衡的调节 / 262
第 18 章	通货膨胀 / 265
	第一节 通货膨胀的定义、度量与分类 / 265
	第二节 通货膨胀的成因 / 266
	第三节 通货膨胀的效应 / 269
	第四节 通货膨胀的治理 / 270
第 19 章	货币政策 / 272
	第一节 货币政策目标 / 272
	第二节 货币政策工具 / 274



	第三节 货币政策的传导机制和中介指标 / 276
	第四节 货币政策效应 / 279
	第五节 财政政策与货币政策配合 / 281
	第六节 汇率政策 / 285
第 20 章	金融监管 / 289
	第一节 金融监管的含义、目标和原则 / 289
	第二节 金融监管体制 / 291
	第三节 银行监管的国际合作 / 294
	第四节 金融监管的国际协调 / 298
	参考书目 / 300



第1章

财政的职能与作用

第一节 财政的概念

一、什么是财政

在日常生活中，我们经常听到“财政”一词，比如，财政局、财政补贴、财政拨款、财政预算、财政赤字、财政困难，等等。那么，究竟什么是财政？从中文的字面意思上看，“财”是一切钱财货物的总称；“政”则是指行政事务。所以，如果从字面上解释，“财政”就是指有关钱财货物方面的行政事务。不过，目前人们通常所说的财政，则是国家财政或政府财政的简称。在我国，人们似乎已约定俗成，一说起财政，就是指有关国家（政府）钱财货物方面的行政事务；而企业、单位钱财货物方面的行政事务则一般被称作“财务”。例如，企业负责资金方面的部门被称为财务处或财务部；企业的资金、成本核算被称作企业财务核算，等等。有的人认为“财政”一词中的“政”是指政府，认为“财政”字面上的意思就是政府理财，这种理解是不准确的。其实，在中文里，以“政”字结尾的词还有不少，比如“家政”、“行政”、“邮政”，等等。在这里，“政”字都不代表政府。

中文里使用“财政”这个词是从近代开始的。历史上，人们把政府的财政事务称作“国用”、“国计”、“度支”等。1898年清朝光绪皇帝搞戊戌变法，他在“明定国事”的诏书中提出要“改革财政，实行国家预算”。据考证，这是我国政府文件中最早使用“财政”一词。1903年，清政府又设立了财政处，从此官方开始使用“财政”这个名称。



二、财政概念的不同表述

▶▶▶ [（一）国家财政]

从上面的论述我们知道，财政特指政府的钱财事务，而政府是国家权力机关的执行机关。所以，财政与国家权力是密不可分的。正因为如此，人们又把政府财政称为国家财政。

根据马克思主义的国家观，国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现，是阶级统治的工具。在现实社会中，国家是由军队、警察、法庭、监狱、官吏等统治机构组成的，并以“公共权力”的面貌出现而凌驾于社会之上。国家统治机构统治和管理国家的活动是非生产性的，不创造社会产品，但国家为了维持其统治机构的存在和国家机构行使职能，就需要占有和消耗一部分社会产品。可以说，离开了对社会产品的占有，国家政权一天也不能存在。在国家不直接占有社会生产资料的情况下，通过按资分配取得一部分社会产品以满足自己的需要是不可能的，因此，国家必须凭借手中的政治权力从物质生产领域强制和无偿地征收一部分自己所需的社会产品。正如恩格斯所指出的：“为了维持这种公共权力，就需要公民交纳费用——捐税。捐税是以前氏族社会完全没有的，但是现在我们却十分熟悉它。”^①从以上国家对社会产品的需要和占有的角度看，财政实质上是一种对社会产品的分配活动。在社会经济活动中，分配活动多种多样，但财政是以国家为主体的、凭借国家政治权力强制性参与的对社会产品的一种分配活动。这种财政分配活动与人们凭借对生产资料的占有以及劳动贡献所进行的分配，是截然不同的。

▶▶▶ [（二）公共财政]

从20世纪90年代后期起，“公共财政”的概念在我国开始流行起来。自从我国提出经济体制转向社会主义市场经济的目标以来，人们便开始全面反思我国政府的财政分配活动，并积极探索与市场经济体制相适应的财政运行模式。为此，有些学者提出，为了区别市场体制与计划体制下的政府财政，应当分别将它们冠以不同的名称：如果说计划经济体制下的政府收支活动叫“财政”，那么市场经济体制下的政府收支活动则应称为“公共财政”。在名称上做上述区分的理由似乎是市场体制下的政府收支活动具有明显的公共性，即：政府通过支出向公民提供的是“公共产品”，支出的目的是满足“公共需要”，政府收支预算的确定要经过“公共选择”程序，政府的一收一支要接受“公共监督”，等等。这种观点认为，由于我们国家已经转而实行市场经济，因此政府的收支活动也应改称为“公共财政”。其实，深入研究以后我们会发现，“公共财政”与“财政”在我国应当同属一个概念，它们都是从英文“public finance”一词翻译过来的，只不过译法不同而已。上面提到，我国“财政”一词的使用，是从光绪皇帝“明定国事”的诏书开始的，诏书中的“财政”概念是当时维新派从日本“进口”的，而日文里“财政”一

^① 《马克思恩格斯选集》，中文版，第4卷，167页，北京，人民出版社，1972。

词又是译自英文的“public finance”。^①显然,过去100多年来我国使用的“财政”概念是对英文“public finance”一词的一种约定俗成的译法。现在把它改译为“公共财政”,甚至还将“公共财政”定位为市场经济体制下政府财政的制度模式,应当说这不是一种很科学、很严谨的做法。事实上,任何社会形态下的政府收支活动都具有上面所说的“公共性”特征。即使是在计划经济时期,政府提供的国防、行政管理、基础设施建设、教育、医疗卫生等服务在性质上也都属于公共产品或准公共产品,政府支出的目的也是为了满足广大人民群众的需要,政府的预算收支在理论上也要接受人民群众的监督。而我国实行社会主义市场经济要求政府财政加大对教育、卫生、社会保障等领域的开支,则属于政府职能转型下的财政支出结构调整问题,这种支出结构的调整并不一定要伴随着“财政”名称的转换。

第二节 经济中为什么需要政府财政

财政是以国家为主体的分配,现实生活中它表现为政府的收支活动。由于财政与政府的活动密不可分,所以经济中为什么需要财政的问题实际上也就成了经济中为什么需要政府的问题。现代经济理论认为,政府虽然不创造社会产品,但却提供公共产品,获取和消费这种公共产品是人们的一种社会公共需要。另外,在市场经济条件下,市场机制在资源配置、收入分配等方面都起着基础性作用,但市场机制也不是万能的,它在许多方面存在着缺陷,需要由政府来弥补。总之,提供公共产品和弥补市场缺陷是经济中政府存在的两个重要理论依据,也是经济中之所以需要政府财政的原因所在。

一、公共产品

►►► 「(一) 什么是公共产品」

现代经济理论在分析政府的作用时,把政府也作为一个经济部门来看待,政府在履行国家政权职能和执行社会经济职能时所从事的各项活动也被视为一种广义的经济活动。这样,社会的经济活动部门就可以分为三大类,即居民(家庭)、企业和政府。居民和企业部门属于私人经济部门,政府则属于公共经济部门。公共经济部门提供的许多产品(劳务)具有一些独特性,例如,政府提供的国防、环境保护、收入再分配等产品(劳务),可以使公众普遍受益,而且某人在得到国防、环境保护、收入分配公平的利益时并不会影响其他人从中受益,同时也不存在一些人受益大就会导致另一些人受益小的问题。像这种在消费上不存在一些人消费就排斥和减少其他人消费的产品,就是经济学上所称的公共产品或公共物品(public goods)。

^① 陈共:《财政学》,第4版,24页,北京,中国人民大学出版社,2004。

►►► 「(二) 公共产品的特征」

公共产品的特征是相对于私人产品而言的，它包括以下几个方面：

(1) 消费的非排他性。即某些人对一种产品的消费不会阻碍其他人同时对该产品的消费，或者要想阻碍的话成本很高。上面提到的国防、环境保护等就具有消费的非排他性。此外，灯塔、无线电广播等也都具有消费的非排他性。相比之下，私人产品则不具有消费的非排他性。例如，一件衣服张三穿着李四就不能再穿；一个面包张三吃掉李四就不可能再吃了。衣服、面包在这里都不具有消费的非排他性，所以它们属于私人产品，不是公共产品。由于公共产品具有消费的非排他性，从而引发了“免费搭车”问题，即公共产品的消费者即使不交费也可以进行消费。在这种情况下，公共产品就不能由私人部门采用一手交钱，一手交货的方式提供，而只能由政府出面来提供。

(2) 消费的非竞争性。即某些人对一种产品的消费不会减少其他人对该产品的消费量。例如，政府采取措施治理了空气污染，使空气变得清新，这时，张三享受政府的空气污染治理并不会减少住在同一地区的李四从政府的环保措施中受益的程度，两人都可呼吸到同样清新的空气。显然，私人产品不具有这种属性。比如，一个面包，张三多吃几口李四就得少吃几口，在面包的消费量上具有明显的竞争性。一种产品如果具有消费的非竞争性，说明该产品不会因消费者的增加而增加产品的边际成本，或者说，这时因消费者增加而需要增加产品供应的成本等于零。从资源有效利用的角度看，这种消费上具有非竞争性的产品应当由政府向全社会提供。

(3) 效益的外溢性。即这种产品的消费不仅可以使消费者本身受益，而且可以使其他人也间接受益。

在公共产品的上述特征中，消费的非排他性和非竞争性是最重要的。同时具备这两大特征的产品属于纯公共产品，比如国防、环境保护、治安等。还有一些产品不具有明显的消费上的非排他性和非竞争性，但是具有明显的效益外溢性，政府出于增进社会效益的考虑也可提供这类产品，这类产品人们称其为半公共产品或准公共产品。例如高等教育，由于大学容纳的学生人数有限，所以高等教育不具有消费的非排他性和非竞争性。但高等教育既可以提高受教育者自身的素质，增强其未来的收入能力，同时又可以为国家培养有用的人才，使整个社会从中受益，所以一般认为高等教育属于准公共产品。国外许多国家的高等教育既有私人提供的（私立大学），也有政府提供的（公立大学），就是因为高等教育是兼有私人产品和公共产品特性的准公共产品。

需要注意的是，公共产品与公共部门提供的产品是不尽相同的。公共产品主要是由公共部门提供的，但公共部门提供的产品并不都是公共产品。在实践中，政府也可以提供一些私人产品。比如，住房和医疗就属于具有消费排他性和竞争性的私人产品，但政府为了社会福利的目标也可以向低收入者提供医疗和住房，我们不能把政府提供的住房和医疗视为公共产品。

二、市场机制的缺陷

在市场经济条件下，市场机制这只“看不见的手”在许多方面对经济发挥着调节作

用。但市场机制并非尽善尽美,在一些领域也存在失灵的问题。这种“市场失灵”主要表现在以下几个方面:

▶▶▶ (一) 资源配置的低效

社会的资源(包括人力、物力和财力)如何在经济中的各部门、各产品之间进行配置,这是经济运行中的一个基本问题。在市场经济条件下,资源配置主要由市场机制来完成,市场在资源配置中起基础性作用,这是市场经济区别于计划经济的最主要特征。但在市场经济条件下把资源配置的任务完全交给市场来完成也有一定的问题,因为在一些领域由市场来配置资源是无效或低效的。这种低效表现在以下两个方面:

(1) 公共产品的数量。由于公共产品具有消费的非排他性和非竞争性等特征,所以由私人部门在市场机制的调节下向社会有效地提供公共产品是不大可能的,市场提供的公共产品的数量一定会大大少于社会所需要的数量。

(2) 外部效应问题不好解决。所谓外部效应,是指私人部门在提供一种产品时,其私人成本与社会成本之间、私人效益与社会效益之间存在的非一致性。在这里,私人成本和私人效益是企业生产某种产品所直接承担费用和直接得到的收益,社会成本和社会效益是指企业生产该种产品给整个社会带来的负担和效益。如果一种产品的私人成本小于社会成本,则该产品具有负的外部效应(或者称外部不经济);而如果一种产品的社会效益大于私人效益,则该产品的生产就具有正的外部效应(或者称外部经济)。外部效应问题在现实中是很常见的,例如,卷烟厂生产香烟要有一定的成本和费用开支,而香烟的消费会给消费者的身体健康带来一定的危害,社会由此发生的医疗等开支就会加大,但卷烟厂并不需要负担这笔费用,所以香烟生产的私人成本就小于社会成本。如果完全由市场机制来调节卷烟的生产,政府不加任何干预,则卷烟的生产量就可能会大于社会所需要的量。换句话说,社会资源在卷烟生产上的配置就不是最优的。我们还可以举出正外部效应的例子,上面曾经提及的教育就是一个例子。私人部门提供教育劳务可以从受教育者身上收取一定的费用,从而使教育的提供者有一定的经济效益,而与此同时,私人部门提供教育也可以给社会带来许多效益,如社会文明程度、生产力水平的提高等。私人部门在收取教育费时并不考虑其给社会带来的诸多效益,所以,如果由私人部门提供教育,其私人效益就会小于社会效益。如果教育完全听任市场机制进行调节,政府不加干预,则教育的提供量势必要小于社会对教育的需求量,这样,资源在教育领域的配置就不是最优的。

▶▶▶ (二) 收入分配不公

社会产品生产出来以后要在社会成员之间进行分配,在商品货币经济条件下,社会产品的分配问题实际上就是国民收入的分配问题。在市场经济中国民收入的分配主要由市场机制来完成。市场机制的收入分配法则是市场要按照人们对产出的贡献来支付报酬。根据这一法则,不同生产要素所有者之间的收入分配是根据各种要素的稀缺程度来进行的,稀缺要素的边际产出大(边际产出是指每新增加一个单位的要素投入所带来的产出的增加),其所有者得到的收入水平就高;而充裕要素的边际产出小,其所有者得到的收



入水平就低。例如，在劳动力过剩的国家，劳动力的报酬（工资、薪金等）相对于资本、技术和管理要素的报酬来说就比较低。而对于同一种生产要素所有者之间的收入分配，市场在很大程度上要根据要素的质量来进行。这样，对劳动力这种要素来说，劳动者的个人天赋和能力就成为影响人们收入水平的重要因素。人们受的教育越多，工作能力越强，对产出的贡献越大，则取得的收入就越多；反之亦然。从经济的角度来看，市场机制造成的人们收入差距的拉大是必然的，也是有它的道理的；但从社会的和道德的角度看，市场分配造成的贫富悬殊状况又是不公平的，是社会所不能接受的。另外，社会成员的收入差距过大，也会给社会带来不稳定因素，最终会影响市场经济的稳定发展。

►►► 「（三）宏观经济失衡」

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存在着盲动性，社会总供给和社会总需求之间并不一定能够达到最佳的平衡，国民经济就可能发生周期性的波动与失衡，从而出现失业、通货膨胀等问题。这种宏观经济的失衡会给生产者和消费者带来一定的损失，社会的经济发展也会受到不利的影响和干扰。

第三节 政府财政的职能

我国实行社会主义市场经济，而市场经济在市场机制这只“看不见的手”的自发作用下存在着资源配置低效、收入分配不公以及宏观经济失衡等“市场失灵”问题。所以，政府应当通过财政等手段对经济进行干预和调节。“市场失灵”的内容决定着财政在社会主义市场经济条件下应具有以下职能。

一、资源配置职能

政府通过税收等手段把财政收入用于为提供公共产品筹资，这实际上是把一部分经济资源（包括人力资源和物力资源）配置到了社会的公共部门。当然，究竟应当有多少资源配置到公共部门，以及各种公共产品的供应量应当是多少，这显然与资源配置到私人产品的情况有很大的不同。市场上私人产品的供应量是由供求关系决定的。而从“求”的一方看，它是由消费者用货币投票来决定的。对某一种商品而言，消费者购买时愿意从钱包里掏出的钞票越多，表明市场对这种商品的需求就越大，从而也会激发生产者提供更多的这种商品。但公共产品的供应量不能由这种方式来决定。由于公共产品具有消费的非排他性，人们在对其消费时可以“免费搭车”（即不付费也可以享受），所以人们对公共产品的真实需求就无法用货币准确地表达出来。例如，城市里过节进行的焰火表



演就是一种地方性的公共产品。如果这种表演由私人公司通过市场安排来进行，即遵照谁付钱谁观看的原则，那么很多人就不会愿意出钱观看；由于烟花放得很高，人们即使不付钱也能观看得到，这样就导致市场对焰火表演的货币需求很小，从而使私人公司最终难以提供这种产品。看来，社会在公共产品提供量的问题上只能另辟蹊径，用一种政治程序来替代市场机制。这种政治程序就是让代表广大人民群众的民意代表（在我国就是各级人民代表大会的代表）通过投票表决政府的财政预算，从而使配置到公共产品的资源数量和结构尽量符合大多数人民的意愿和需求。仍以上面的焰火表演为例，焰火表演由政府出资提供，资金由税收来解决，焰火表演的规模和费用由当地的人民代表大会来决定，这样就可以避免私人公司提供焰火表演时出现的各种问题。

二、收入分配职能

社会的基本经济问题不仅包括生产什么（产品），还包括为谁生产。这里的“为谁生产”，就是所谓的收入分配问题。因为社会产品（劳务）在货币形态上要表现为国民收入（有时称为国民生产总值或国内生产总值），它要在社会成员之间进行分配。人们分到了一定的货币收入，实质上就是分到了一定的社会产品（劳务）。在市场经济条件下，人们的收入分配也是由市场机制来主导的。市场机制是按每个社会成员所拥有的生产要素种类（劳动力、土地、资本、技术、管理等）以及该要素的价格在相互之间来分配收入的。拥有稀缺要素的社会成员由于要素的价格较高，所以就可能分到较多的收入；反之，拥有过剩要素的社会成员就只能分到较少的收入。拥有同一种要素的社会成员其收入的高低则要看要素的质量。比如，同是劳动力，就有低级和高级之分：没有受过良好教育的熟练劳动力（所谓熟练工），属于简单的低级劳动力，这种劳动力由于供应量较大，所以不可能有较高的收入；而受过良好教育或培训的劳动力（通常称为“白领”），属于复杂的高级劳动力，这种劳动力在市场上相对稀缺，所以可以得到较高的收入。

尽管市场分配机制有它固有的规律，但从社会公平的角度看，其分配结果并不总是令人满意的。也就是说，市场分配机制很容易造成人们收入两极分化和贫富悬殊的问题。特别是那些丧失劳动能力的“老弱病残”群体，他们在市场分配机制下很可能会陷入无法生存的境地。收入差距过大和贫富悬殊不仅不符合社会公正的理念，而且也很容易造成社会的动荡。正如耶鲁大学的希勒教授在他的《金融新秩序》一书中所指出的：“如果不平等加剧，会产生对社会充满怨恨的阶层，从而改变社会的性质。这种冲击会给我们的生活带来灾难。”显然，在这种情况下，政府就要“挺身而出”，干预市场分配机制带来的收入分配不公的后果，使收入和财富在社会成员之间的分配基本上符合社会公平或公正的原则，从而维护社会的稳定。政府手中的财政工具在这个领域具有得天独厚的作用：一方面，政府可以通过个人所得税、财产税、消费税等税种从高收入者那里获取一部分收入，其结果是使富人穷一些；另一方面，政府可以将从高收入者那里取得的税收收入通过社会保障、社会福利等支出转移给低收入者，其结果可以使穷人富一些。上述一收一支，就可以达到在贫富阶层之间转移收入的目的。

