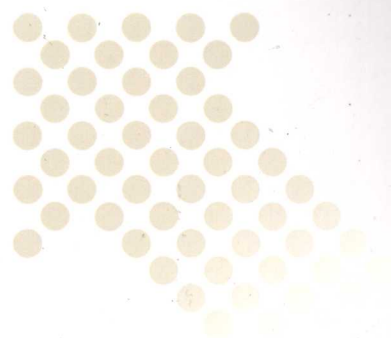




21世纪高职高专商贸与财经类专业规划教材

财政与金融

主 编◎张苏红



南京大学出版社



21世纪高职高专商贸与财经类专业规划教材

财政与金融

主 编 张苏红

副主编 黄海梅 顾亚莉

编 者 (以姓氏笔画为序)

朱 江 汤筱娴 佟锦霞

高明文 曾 磊

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/张苏红主编.—南京:南京大学出版社,
2008.9

21 世纪高职高专商贸与财经类专业规划教材

ISBN 978-7-305-05447-1

I. 财… II. 张… III. 财政金融—高等学校:技术
学校—教材 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 120469 号

出版者 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://press.nju.edu.cn>
出版人 左 健
丛 书 名 21 世纪高职高专商贸与财经类专业规划教材
书 名 财政与金融
主 编 张苏红
责任编辑 何永国 编辑热线 025-83303587
照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 南京大学印刷厂
开 本 787×1092 1/16 印张 19 字数 474 千
版 次 2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷
印 数 1~3600
ISBN 978-7-305-05447-1
定 价 35.00 元
发行热线 025-83594756
电子邮件 sales@press.nju.edu.cn(销售部)
nupress1@public1.ptt.js.cn

· 版权所有,侵权必究

· 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

21 世纪高职高专商贸与财经类专业规划教材

编写委员会

学术顾问 赵曙明(南京大学商学院院长,教授、博士生导师)

王兆明(江苏省高职教育研究会理事长、江苏经贸
职业技术学院院长,研究员)

主任委员 高建宁(江苏省高职教育研究会商贸与财经类专业
协作委员会主任,教授)

副主任委员(排名不分先后)

左 健(南京大学出版社社长兼总编辑,编审)

徐汝琦(扬州环境资源职业技术学院院长,副研究员)

蒋超五(江苏财经职业技术学院副院长,副教授)

沈苏林(无锡商业职业技术学院副院长,副教授)

钱吉奎(南京铁道职业技术学院副院长,副教授)

张 泰(扬州职业大学副校长,副教授)

顾坤华(江苏省高职教育研究会商贸与财经类专业
协作委员会秘书长,副编审)

委员单位(以汉语拼音为序)

常州工程职业技术学院

常州机电职业技术学院

常州信息职业技术学院

淮安信息职业技术学院

江苏财经职业技术学院

江苏海事职业技术学院

江苏经贸职业技术学院

江苏农林职业技术学院

江苏食品职业技术学院

江苏畜牧兽医职业技术学院

江阴职业技术学院

连云港师范高等专科学校

南京大学出版社

南京工业职业技术学院

南京化工职业技术学院

南京交通职业技术学院

南京铁道职业技术学院

南京信息职业技术学院

南京正德职业技术学院

南通纺织职业技术学院

南通航运职业技术学院

南通职业大学

三江学院

泰州职业技术学院

无锡工艺职业技术学院

无锡南洋职业技术学院

无锡商业职业技术学院

徐州工业职业技术学院

徐州建筑职业技术学院

盐城纺织职业技术学院

扬州工业职业技术学院

扬州环境资源职业技术学院

扬州职业大学

镇江高等专科学校

21 世纪高职高专商贸与财经类专业规划教材

出版说明

高职高专教育教学改革的重点难点在于实验实训环境的建设。商贸与财经类专业实验实训环境的形成,不仅是教学方式的创新,而且必将推进课程体系、教学内容乃至整个教育方式的创新。

近年来,在江苏省高职教育研究会商贸与财经类专业协作委员会的牵头召集和组织协调下,南京大学出版社多次具体承办了高职高专商贸与财经类专业建设、课程改革、教材编写的研讨会,经过反复地论证,“商贸与财经类专业”的划分体系可由金融类、财会类和商务类三大板块组成,这是对传统的经济管理类专业划分体系的科学诠释。其划分的依据,是按照 2004 年教育部印发的《普通高等学校高职高专教育指导性专业目录(试行)》(教高[2004]3 号)的要求,结合高职高专院校专业设置的实际情况,基本反映了高职高专教育教学改革的发展方向。

根据高职高专教育的实际和商贸与财经类专业教学的特点,南京大学出版社配合江苏省高职教育研究会商贸与财经类专业协作委员会,以教学改革为中心,优化整合高职高专商贸与财经类专业的课程体系,共同推出了这套有特色的规划教材。

本系列教材的主要特色有:

1. 集约化

为改变目前各院校在教材编写上“单兵打拼”的局面,由“21 世纪高职高专商贸与财经类专业规划教材编写委员会”统筹规划,集江苏省 70 多所高职高专院校的资源优势,联手形成“兵团作战”的合力。参与编写的教师多为教授级的教学名师或“双师型”教师,他们既具有丰富的教学经验以及创新的课堂教学方法,又具有企业的从业经历,使知识、经验和教学方法有机地结合在一起,同时也意味着优势互补、资源共享,向实现高等职业教育集约化办学迈出了可喜的一步。

2. 精品化

本系列教材超越了传统的课程体系,将重点放在支持品牌专业、特色专业和精品课程的配套教材建设上,力图借助教材编写的契机进行整体规划,为高职高专院校商贸与财经类专业打造出既前瞻性又标准化、既符合人才培养方案和教学计划要求又具有精品化“苏版”教材的特色,并以此带动高职高专商贸与财经类专业群的建设工作。

3. 实用化

这套教材的编写体例包括:导入案例、教学知识点、案例分析、技能训练、复习与思考、综合实训这六个部分。同时,按照企业对商贸与财经类专业学生的实际需求,引入“技能+学历”的

“双证”培训体系,以“项目驱动法”来设计实例与实训,使学生在了解相关理论的基础上,具备相应的实际操作技能。这样的实用性教材有助于构建以能力为本位、以职业实践为主线、以项目课程为主体的模块化课程体系,从而有助于实现以就业为导向的对 学生职业素质与技术应用能力的培养。

4. 立体化

为了更深入地解决教改和课改中的重点与难点问题,我们不仅提供优秀的纸质主教材,还提供电子教案、教学大纲、实验录像、视频演示、网络课程等教学配套资源,形成纸质出版物、电子音像与网络出版物等相结合的立体化教学解决方案。

愿这套系列教材能为新的时代背景下高职高专商贸与财经类专业课程体系的构建和教学改革建设的进展做出应有的贡献。同时,这套教材也在不断地发展完善之中,欢迎广大有识之士共同参与。

江苏省高职教育研究会商贸与财经类专业协作委员会
南京大学出版社
2008 年 8 月

前 言

《财政与金融》是高职高专类院校经济、贸易、投资、管理、会计等专业的基础理论课。本教材包括财政与金融两个方面的内容,重点阐述财政、金融领域的基本知识、基本原理和基础理论。财政部分主要阐述了财政职能、财政收入、税收、财政支出、国家预算及预算管理体制等;金融部分主要阐述了金融概述、金融机构、金融市场、货币供求、国际金融等;还阐述了财政政策与货币政策的协调配合。

根据高职高专学生的教学和学习特点,结合高职高专教学的培养目标,本教材在阐述基本理论的同时,书中还补充相关的阅读资料,介绍了当前的财政与金融热点,坚持理论与实际相结合,着重发展学生智力和培养学生分析、解决实际问题的能力。

本教材由张苏红任主编,黄海梅、顾亚莉任副主编。高明文编写第一章,汤筱娴编写第二章、第五章,黄海梅编写第三章、第四章,张苏红编写第六章、第十三章,朱江编写第七章、第九章,曾磊编写第八章、第十一章,佟锦霞编写第十章、第十二章。全书由张苏红、黄海梅、顾亚莉负责总纂并定稿。

在本书编写过程中,我们得到了一些专家、同事的指导和帮助,参考并引用许多作者有关财政、金融的书刊资料,在此深表谢意。

由于写作时间仓促,加之编者水平有限,本书中难免存在错误与疏漏,敬请读者批评指正。

编 者

2008年6月

目 录

第一章 财政概论.....	1
第一节 政府与市场.....	1
第二节 财政概念.....	7
第三节 财政职能	12
第四节 公共财政	16
第二章 财政收入	22
第一节 财政收入概述	22
第二节 财政收入的构成	27
第三节 财政收入规模分析	31
第三章 税 收	39
第一节 税收概述	39
第二节 税制要素与税收分类	42
第三节 我国现行的税收制度	49
第四章 国 债	75
第一节 国债概述	75
第二节 国债的发行、流通与偿还.....	80
第三节 国债的管理与负担	87
第五章 财政支出	95
第一节 财政支出的概述	95
第二节 财政支出的原则	98
第三节 财政支出规模的制约因素.....	100
第四节 财政支出效益的分析方法.....	102
第五节 购买性支出.....	105
第六节 转移性支出.....	110

第六章 国家预算	120
第一节 国家预算概述	120
第二节 国家预算的编制、执行和决算	125
第三节 预算外资金	130
第四节 国家预算管理体制	134
第七章 金融概论	141
第一节 金融的概念及研究对象	141
第二节 货币制度	143
第三节 信用与信用工具	147
第四节 利息与利息率	153
第八章 金融机构体系	158
第一节 金融机构体系的构成	158
第二节 商业银行	161
第三节 中央银行	171
第四节 政策性银行	176
第五节 非银行金融机构	178
第九章 货币供求与均衡	181
第一节 货币流通规律	181
第二节 货币需求与供给	184
第三节 通货膨胀	192
第四节 通货紧缩	200
第十章 金融市场	206
第一节 金融市场概述	206
第二节 货币市场	211
第三节 资本市场	217
第四节 外汇市场与黄金市场	221
第十一章 保 险	228
第一节 保险概述	228
第二节 保险合同	232
第三节 保险业务与经营	239
第四节 保险市场及监管	244

第十二章 国际金融.....	251
第一节 外汇与汇率.....	251
第二节 国际收支.....	260
第三节 国际金融机构.....	264
第十三章 财政政策与货币政策的协调配合.....	270
第一节 财政政策.....	270
第二节 货币政策.....	278
第三节 财政政策与货币政策的协调配合.....	284
主要参考文献.....	289

第一章 财政概论

学习目标

本章从市场与政府的关系入手,介绍财政的概念和特征、财政演变、财政的三大职能以及公共财政的有关概念和内容。通过学习,要求学生理解社会生活中需要财政的原因,了解财政的演变,掌握财政、公共财政的概念和财政的职能,为以后各章学习打下坚实的基础。

重点难点

- | | |
|-----------------|---------------|
| 1. 市场失灵和政府干预失效; | 3. 财政的三大职能; |
| 2. 财政的概念及特征; | 4. 公共财政概念及内容。 |

第一节 政府与市场

一、市场与市场失灵

(一) 市场与市场效率

学习财政为什么从市场说起?首先需要大家明确,我国经济是社会主义市场经济,财政要为市场经济服务。在市场经济条件下,市场是一种资源配置系统,政府也是一种资源配置系统,二者共同构成社会资源配置体系。而财政是一种政府为主体的经济行为,是政府配置资源的经济活动,所以明确政府与市场的关系是我们学习财政和研究财政问题的基本前提,不明确政府与市场的相互关系,就难以说明在市场对资源配置起基础性作用的条件下,为什么还需要政府对经济运行进行调节等等。

那么,什么是市场?一个完整的市场系统是由家庭、企业和政府三个相对独立的主体组成。在市场经济下,政府构成市场系统的一个主体。一方面,政府依靠国家权力从家庭和企业那里取得财政收入,对经济运行进行调节;另一方面,政府以购买者的身份在市场中购买商品与劳务,用于政府机构运行和国家职能的履行,如政府为市场提供基础设施、教育和社会保障等公共物品。

家庭是社会的基本细胞,是社会生活的基本单位,它为市场提供劳动力、资金、土地及其自然资源等生产要素而获取收入,而后用于购买家庭所需的生活消费品或从事投资活动,家庭的基本目标是满足需要和效用水平的最大化。企业是社会的基本生产单位,它从家庭那里购进生产所需的要素,通过加工转换为商品或劳务,而后通过市场出售获取企业收入和利润,

企业的基本目标是利润最大化并实现扩大再生产。

整个市场正是由千千万万个家庭构成的买者/卖者和千千万万个企业构成的卖者/买者所组成,他们在市场上遵循市场规律的要求,按照等价交换原则进行交易。而政府部门,通过财政收支活动对经济运行进行必要的调节,以保证经济稳定发展。

市场,从日常生活来看,就是商品交换的场所,如百货商场、超市等,但从经济学的角度来看,市场不是指商品交易的场所,而是指在无数买者和卖者的相互作用下形成的商品交易机制。市场机制的基本规律就是供求规律:供大于求,价格下降,生产低迷;供小于求,价格上涨,库存减少,生产增加;通过价格和产量不断波动,达到供给和需求的均衡。

市场是一种结构精致而且具有效率的商品交易机制,这已经被经济发达国家几百年的经济发展史所证实。亚当·斯密将市场称为“看不见的手”,认为不需要任何干预,市场可以自动达到供给和需求的均衡,达到个人在追求自身利益最大化时,增进社会福利。市场是有效率的,市场交易可以增进社会福利。但是市场也存在问题,不可能完全达到帕累托最优的效率条件。

小知识

帕累托最优是指资源分配的一种状态,在不使任何人境况变坏的情况下,而不可能再使某些人的处境变好。帕累托改进是指一种变化,在没有使任何人境况变坏的前提下,使得至少一个人变得更好。

(二) 市场失灵

市场失灵是指由于其内在功能性缺陷和外部条件缺陷引起的市场机制在资源配置的某些领域运作不灵,即市场没有达到帕累托最优,使市场在资源配置中失去效率。从资源配置的层次来看,市场失灵可以分为微观领域的市场失灵和宏观领域的市场失灵。

1. 微观领域的市场失灵

(1) 外部性,亦称外部效应,是指某一个体在从事经济活动时,给其他个体造成了消极或者积极的影响,却没有为此承担应有责任或者没有获得应有报酬的情况。外部效应分正外部性和负外部性两类。正外部性,是指行为人为实施的某一行为对他人或公共的环境利益有好处而没有获得相应收益的现象,比如,个人在自家栽培花草,给邻居和路人带来清新空气等。负外部性,是指行为人为实施的某一行为对他人或公共的环境利益带来危害或消极影响而没有承担相应的成本的现象,比如上游造纸企业排放污水,影响下游居民的生产和生活用水等。在私人的经济活动中,人们一般是按照私人边际成本等于私人边际收益进行经济决策,而不是按照社会边际成本等于社会边际收益,从而造成正外部性活动的私人边际收益小于社会边际收益,使得供给不足;负外部性活动的私人边际成本小于社会边际成本,使得供给过多。

小知识

“边际”,本是数学术语,是指因变量关于自变量的变化率,或者说是自变量变化一个单位时因变量的改变量。简单说,就是自变量额外增加一个单位,因变量改变多少。边际成本指的是每一单位新增生产的产品(或者购买的产品)引起总成本的增量。边际收益是指增加一单位产品的销售所增加的收益,即最后一单位产品的售出所取得的收益。

(2) 公共物品,指的是一类具有共同消费性质的物品。最典型的公共物品的例子是国防。公共物品具有非排他性和非竞争性的特征。这就容易产生不付费就受益的“免费搭车”问题,导致公共物品的提供者在成本与收益上发生不对称。因此,如果单纯依靠市场机制的调节,其结果必然会导致社会所需要的各种公共物品在供应量上的不足。

(3) 信息不对称。在市场交易活动中,如果一方掌握的信息较多,而另一方掌握的信息很少,就称为信息不对称。信息不对称会使信息掌握较多的一方利用对方的无知而对其进行欺骗。如旧自行车市场上,卖者很清楚自行车的使用年限、质量、功能等指标,为了能卖个好价钱,卖者总是会在卖前对旧自行车刷新,以掩饰其原来面目。而买者由于缺乏专业的知识等很难确定其等次,为不上当受骗,就以较差的旧自行车的等次出价。从而造成旧车市场劣车驱逐良车的现象。

(4) 市场垄断。当某一市场上只有为数很少的几家供应商,甚至是独家垄断的局面,便形成垄断。垄断形成的原因主要有:一是市场竞争,使得生产经营集中;二是由于某些行业生产规模必须达到一定程度,形成规模效益,企业才能生存发展,这称为自然垄断,比如铁路等。垄断厂商为了获取高额利润,通过减少供给量,抬高物价,牟取暴利,破坏市场均衡和竞争,降低市场对资源配置效率。对此,市场机制本身是无能为力的,必须通过政府干预来纠正。政府可以通过法律、行政等手段,比如像美国的《反垄断法》等,限制垄断,保障市场有效竞争。

(5) 收入分配公平问题。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,其分配的原则是按“生产要素的边际生产力”进行的。由于每个人占有或继承财产的情况不同,以及天赋、受教育水平等不可控因素造成劳动者素质的差异,必然会带来分配不均。如果仅由市场来调节,必然使社会成员的收入差距越拉越大。这不仅会对市场体系(家庭)及商品流通产生影响,而且会使人们产生“仇富心理”,造成社会不稳定,影响经济发展。

小知识

生产要素边际生产力是指厂商每增加一单位生产要素投入所增加的生产力,它等于增加一单位要素的边际物质产品和边际收益的乘积。

(6) 不合理的个人偏好。个人偏好是指个人的愿望及要求。不同的人会有不同的个人偏好,并且个人的偏好有好有坏。在现实市场中,个人的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,给个人和社会造成危害。比如,有些人吸烟、酗酒,不仅影响自己的健康,还给家庭、他人带来危害;有些人观看色情淫秽书籍、吸食毒品等,破坏社会道德,影响社会风气,不利于人们的身心健康和良好社会风气的形成。

2. 宏观领域的市场失灵

在经济生活中,我们经常听到、看到经济运行中出现了经济波动、失业、通货膨胀、经济失衡等经济不稳定现象,通常我们把这些与市场经济的不稳定性有关的失灵称之为宏观经济失灵。

(1) 供求失衡与经济危机。在现实经济生活中,实现全社会供给与需求在总量与结构上的平衡只是人们追求的一个理想目标。由于市场上的商品种类繁多,人们的需求受各种因素影响而不断变化,使得市场供给的数量与结构不能和人们需求的数量与结构相吻合。同时,供给对需求存在一定的滞后性。这些就会造成供给与需求脱节,严重时就产生经济危机,如

1929—1933年资本主义世界经济大危机。在这种情况下,仅仅依靠市场机制的作用,在短期内是难以克服经济危机,使社会供给与社会需求相平衡的。因此,必须由政府出面进行干预。

(2) 失业与通胀。失业是一种普遍的社会经济现象,是指在现有的工资水平下有劳动能力并愿意工作的适龄人员而没有找到工作的社会现象。失业是对劳动力资源的一种浪费,大量的失业不仅给家庭带来痛苦,也给社会经济发展带来深远影响。在市场经济条件下,资本追求利润最大化,使得很难通过市场机制解决失业问题。

通货膨胀,是指价格水平普遍上涨的现象。通货膨胀使得价格不能正确反映商品与劳务的价值,从而影响正常的市场交易,不利于市场机制发挥其调节供给与需求的作用。

(3) 经济发展的基础因素。经济发展不仅需要生产要素和市场机制,而且需要经济发展的一些基础条件。而市场只能解决好资本积累问题,对于劳动力基础素质、基础技术和自然资源的不断减少等一系列问题,市场的作用不大。而这些因素都是经济发展基础,对经济的发展产生瓶颈影响。这些需要国家通过义务教育支出提高劳动者素质;通过财政支出鼓励自然基础科学研究,为其他学科提供支持,促进科技水平;通过对国土资源的保护与勘探,减轻资源对经济发展带来的不利影响。

二、政府干预与政府失灵

(一) 政府干预

人们从日常生活注意到,政府的作用无处不在,政府广泛地执行政治、社会和经济管理的职能。在市场经济条件下,当市场机制无效的时候,政府通过行政、法律和经济等手段干预经济运行,保证经济健康发展。最早提出政府干预经济的政策主张是凯恩斯,在他的代表作《就业、利息和货币通论》中系统论述了政府干预政策。

政府干预,是指政府对市场及国民经济运行出现的问题而采取的一系列的政策、措施。通常情况下,政府对市场及国民经济运行干预所采取的手段与方式有:

一是税收。税收是国家财政收入的重要组成部分,也是调节生产、流通、分配和消费,进行宏观经济管理的一个经济杠杆。当经济衰退时,政府通过减税、降低税率等政策,刺激经济,促进经济发展;当经济过热时,政府通过增加税收、提高税率等政策抑制过热需求,以保持经济稳定。

二是政府投资。投资是经济增长的动力,是经济增长的主要因素。在社会私人投资不足的领域或条件下,政府可以利用自身的优势,通过投资来弥补市场失灵,调节宏观经济运行。如政府投资教育、基础科学研究、自然资源开发与保护、大型公共工程等,减少经济发展瓶颈制约。当经济发展缓慢,社会私人投资不足时,通过政府投资,刺激社会总需求,促进社会经济发展;当经济出现投资过热,减少政府投资,引导私人投资,保持经济稳定增长。

三是转移支付。转移支付是政府在人与人之间、部门与部门之间和地区与地区之间进行收入与财富无偿转移行为。通过转移支付,可以降低居民收入差距,增进社会公平;可以降低经济发展不平衡程度,促进区域经济协调发展;可以降低部门发展不平衡,促进国民经济协调发展。

四是政府管制。政府管制又称为政府规制,是政府部门利用国家强制权、依照一定的法规对微观经济主体进行经济干预,其目标是克服市场失灵,实现社会福利的最大化。当由市场调

节出现严重问题时,政府可以采取管制措施,限制某些影响市场运行的因素。比如,当价格水平严重上涨时,政府采取最高限价政策等。

除了上面的政策措施外,政府还可以通过预算、立法、经济发展计划等手段,对市场及国民经济运行中出现的问题进行调控,以保证市场运行效率,保障经济稳定发展。

(二) 政府失灵

同市场一样,政府也不是万能的,政府干预也存在政策无效甚至与政策意图相反的情况。政府失灵,又称政府干预失效,是指政府干预经济的政策措施没有达到预期的目标或与政策效果相反的现象。政府的运行是以政治权利为基础和前提的,而经济是政治的基础,政治权力不能创造财富,却可以支配财富,甚至凌驾于经济之上支配经济,这正是政府干预失效的根本原因。政府干预失效的原因和表现可能发生在诸多方面:

(1) 政府决策失误。大的方面包括发展战略和经济政策失误,小的方面包括一个投资项目的选择或准公共物品的提供方式选择不当等,而政府决策失误可能造成难以挽回的巨大损失。比如,20世纪80年代我国研制的大型干线飞机“运十”,由于民航当局认为,该类型飞机产品缺少用户,不予筹措“运十”继续试飞所需要的3000万元油料费。“运十”因此停止试飞,中国整个大飞机科研平台也随之下马,使得中国错过最好的大飞机发展机会。

(2) 政治寻租行为。政治寻租指的是那种利用政治资源通过政治过程获得特权从而构成对他人利益的损害大于租金获得者收益的行为。在我国市场经济体制转轨条件下,由于制度和体制的不健全,几乎不可避免地会产生由于滥用权力而发生的寻租行为。比如,国家公务人员特别是领导干部,凭借人民赋予的政治权力,牟取私利,权钱交易,化公为私,受贿索贿,纵容亲属从事非法商业活动,等等。又如,我们每年看到一部分像原上海市委书记陈良宇之流的政府官员由于滥用职权、收取贿赂等而落马。

(3) 信息失真。市场上有无数的厂商与消费者,并且市场信息瞬息万变,政府不可能完全掌握市场运行的所有信息,即使政府制定的政策符合当时的经济实际,也难以保证符合未来的经济走势,必然给经济运行带来难以预料的结果。同时,在政府官员报喜不报忧和缺少相应的信息获取渠道的条件下,政府官员隐瞒事实真相,给中央政府的决策带来负面作用。比如,2003年的“非典”疫情中的卫生部长瞒报疫情等。

(4) 政府职能的“越位”和“缺位”。这种政府干预失灵,主要发生在经济体制转轨的国家。政府干预经济,是为了弥补市场失灵,因此,政府应该在市场失灵的领域发挥其作用。然而,在现实经济生活中,却存在政府的“越位”和“缺位”。政府“越位”,是指应当而且可以通过市场机制办好的事情而政府却通过财政手段人为地参与,如政府热衷于竞争性领域投资,代替了市场配置资源的作用;政府“缺位”,是指该由政府通过财政手段办的事情没有办或没有办好,如我国的农村义务教育、环境保护等投入的不足等,这都是政府干预失效或政府失职的表现。

除此之外,政府部门缺少竞争激励、官僚主义、政府政策的转变、缺少民主、公民不了解政府决策过程等因素也可能造成政府干预失效。

三、公共物品与公共需要

(一) 公共物品

公共物品是和私人物品对应的。人类社会需要各式各样的商品和服务,如吃的食品,穿的

衣服,居住的房子,人行的、车行的道路,以及各种日用品,还需要通过国防提供国家领土、领海、领空的安全,通过公安、司法机关维持社会秩序,通过行政机关提供行政管理服务,以及提供文化、教育、卫生保健服务,等等。人类社会需要各式各样的商品和服务,依据需要的主体和商品特点,可以分为两类:私人物品和公共物品。由市场供给用来满足个人需要的商品和服务称之为私人物品,如衣服、食品等。由政府等公共部门提供用来满足社会公共需要的商品和服务称之为公共物品,如国防、社会治安、法律秩序等。

公共物品具有非排他性和非竞争性。非排他性,是指当一个人消费该物品时不排斥其他人对这种物品的消费,或要排除其他人消费该物品的成本非常大;非竞争性,是指当增加一个人消费某物品时,该物品的边际成本为零。同时,公共物品的效用不可分割地影响公众,而不管其中任何个人是否愿意消费。因此,公共物品无法通过市场完全提供,必须由政府组织提供。

公共物品根据其具有非排他性和非竞争性的程度不同,可以分为:纯公共物品和准公共物品。同时具有非排他性和非竞争性的物品称之为纯公共物品,如国防、国家安全、法律秩序等属于典型的公共物品。只具有非排他性或只具有非竞争性的物品称之为准公共物品或混合物品。一类是具有非排他性而不具有非竞争性的公共物品,如公共土地、公共资源,在没有明晰产权和管理的情况下,每个人都可以消费和使用,要排除他人使用的成本很高。但是,当使用的人数增多时,边际成本就会增加,具有竞争性;一类具有非竞争性而不具有非排他性的公共物品,如道路、桥梁等,在通行不拥挤的情况下,额外增加通行人员并不会增加其成本,但是当拥挤时,就会影响其他人的通行,具有排他性;还有一类是有些物品具有不充分的非竞争性和非排他性,这种特征往往是由过分拥挤和外部效应引起的,前一种以道路为例,当道路非常拥挤(上下班高峰期),为了保证交通安全,必须增加交警;后一种以花园为例,一座花园,即使设置围墙,也不可能排除路人闻到花香并享受净化空气带来的好处。

同时,公共物品根据其受益范围来划分,可以分为:全国性公共物品、地方性公共物品和俱乐部公共物品。全国性公共物品其受益范围覆盖全国,只要你是该国公民就会享受其带来的利益,如国防,必须由中央政府来提供;地方性公共物品其受益范围在某一区域,如一个省、一个市、一个县等,如公路,就由地方政府来提供;对于跨省、跨区域的大型工程可以由中央和地方政府共同提供;俱乐部性公共物品,其受益范围集中于某一个群体,如健身俱乐部,其设施只为其成员服务,会员交纳相应的会费。

(二) 公共需要

公共产品的生产与提供是为了满足人们的公共需要,那么什么是公共需要?公共需要是相对于私人需要而言,也称社会公共需要,是指社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要。

相对私人需要而言,社会公共需要具有以下特征:

一是整体性。社会公共需要是由所有社会成员作为一个整体共同提出,或者说大家共同需要,而不是哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出的需要。因此,公共需要不可像私人需要一样分别提供,而只能由政府按照公共需要数量和程度统一提供。

二是集中性。社会公共需要作为一个整体性的需要,不可能由哪一个人来执行,只能由社会公共管理组织的代表政府集中执行和组织,而不能由哪一个或哪一些社会成员通过分散的

活动来加以满足。政府根据社会民众的公共需要,通过民主决策,提供公共物品满足公共需要。

三是强制性。由于社会公共需要只能由代表社会整体的政府来执行,社会公众赋予政府必要的权力来保证其权威性。因此,政府在满足社会公共需要时,是依托政治权力、动用强制性的手段,而不能依托某个人的意愿、通过市场交换行为来实现。每个人都必须按照政府规定,付出相应的代价,如交税等。

第二节 财政概念

一、财政概念及其理解

(一) 财政的概念

从人类发展史来看,财政是伴随国家的产生而产生的,所以财政活动是一种历史悠久的经济现象。纵观我国几千年留下来的书籍,可以看到“国用”、“国计”、“度支”、“理财”等用词,都是关于当今的财政暨理财之道的记载,还有“大农令”、“大农司”等一类用词,则是有关财政管理部门的记载。财政的拉丁文为“finis”,是指结算支付期限的意思,后来演变为 finare,则有支付款项、裁定款项或罚款支付的含义。我国使用“财政”一词时间很短,“财政”一词出现在中文词汇中至今只有百余年历史。据考证,清朝光绪 24 年,即 1898 年,维新变法时,从日本引进的。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,这是在政府文献中最初启用“财政”一词。20 世纪 40 年代中华书局出版的《辞海》对财政一词的解释:财政谓之理财之政。即国家或公共团体以维持其生存发展之目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。

当代关于“财政”概念的认识,不同经济学者从不同方面定义它。有学者从财政分配关系分析,认为财政是以国家为主体的社会分配关系;有学者从财政活动看,认为财政是以国家为主体的收支活动;有学者从财政职能定义的,认为财政是政府通过收支活动来实现其政治、社会经济管理职能的活动过程,等等。在本书中我们采用被广泛接受的一个定义,即:财政是国家或政府的收支活动,是一国政府为了履行政府职能及满足社会公共需要,依靠国家权力对一部分国民收入进行分配的活动。

对于这一财政概念,可以从以下几个方面理解:

(1) 财政分配的主体是国家。在财政分配活动中,国家居于主导或支配地位,其他主体处于被动从属地位。这从两个方面体现出来,一是在国家组织收入,尤其是取得税收收入时,向谁征收、征多少、何时征收以及以什么方式征收等,完全由国家决定;二是在国家安排支出时,资金支出的用途、数量以及支出的时间等,也全部由国家决定,企业和个人等其他主体只能按照国家规定完成收支任务。

但是,国家在财政分配中的主导、支配地位,并不意味着国家可以滥用权力,而必须符合经济发展的客观规律,符合财经制度的要求。

(2) 财政分配的对象是一部分国民收入。财政分配不仅有主体,还有客体,就是财政分配的对象。按照马克思的观点,财政分配对象是社会总产品作出必要扣除后的余额,即社会剩余产品,就是国民收入的一部分,它是财政收入的源泉。国家要增加财政收入,最根本的办法就