

财政部规划教材
全国高职高专院校财经类教材

财政与金融

(第三版)

王国星 主编

 中国财政经济出版社

财 政 部 规 划 教 材
全 国 高 职 高 专 院 校 财 经 类 教 材

财 政 与 金 融

(第 三 版)

王国星 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融/王国星主编. —3 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 1

财政部规划教材. 全国高职高专院校财经类教材

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1967 - 7

I. 财… II. 王… 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 (2010) 第 006359 号

责任编辑: 张 军

责任校对: 胡永立

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 12.75 印张 306 000 字

2010 年 3 月第 3 版 2010 年 8 月涿州第 2 次印刷

定价: 22.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1967 - 7/F · 1645

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

编写说明

本书是财政部规划教材，由财政部教材编审委员会组织编写并审定，作为全国高职高专院校财经类教材。

本书包括财政与金融两方面的内容，主要阐述了财政学和金融学的基本知识、基本业务和基本理论。财政部分主要阐述了财政职能、财政支出、财政收入、财政预算、财政体制等；金融部分主要阐述了信用、利率、金融机构、金融市场、货币供求、国际金融等，还介绍了财政政策与货币政策。

本书吸取了我国财政金融理论工作者的一些研究成果，适当借鉴了西方国家的一些财政金融理论，并结合了我国财政金融改革的实践，吸收了当前财政与金融改革的最新内容。我们力求突出内容的基础性、知识的实用性和行文的简洁性，以便于更好地教与学。

在教材的编写过程中，得到了教材编审组的具体指导；教材引用了有关作者的论点，在此我们一并表示衷心的感谢。

教材由江西财政厅的王国星担任主编并编写第一、十一章，河南财政税务高等专科学校的韩宗保担任副主编并编写第四、五章，江西财经职业学院的樊纪明编写第二、三章，河南工程学院的党亚娥编写第六、十章，广西国际商务职业技术学院的黄少容编写第七、八章，河南财专的胡艳荣编写第九、十一章。主编提出编写大纲和编写体例，并最后总纂定稿。

本教材配有习题集，用书学校任课老师若需要章后练习题的答案，请以电子邮件的形式向中国财政经济出版社索取，E-mail: chenbing@cfeph.cn。若需要其他网络教学资源，请登录如下网址：<http://www.zgcjyy.com>（或 www.中国财经教育网.com），进入“下载专区”即可。

限于水平和时间，教材难免出现误漏之处，敬请批评指正。

编 者
2010年2月

目录

第一章 财政导论	(1)
第一节 社会公共需要	(1)
第二节 公共财政	(7)
第三节 财政职能	(13)
第二章 财政支出	(19)
第一节 财政支出概述	(19)
第二节 财政支出的主要内容	(24)
第三节 政府采购	(32)
第四节 绩效评价	(35)
第三章 财政收入	(39)
第一节 财政收入概述	(39)
第二节 税收收入	(43)
第三节 非税收入	(50)
第四节 公共债务收入	(54)
第四章 政府预算	(61)
第一节 政府预算概述	(61)
第二节 部门预算	(67)
第三节 国库集中收付制度	(70)
第五章 财政体制	(75)
第一节 财政体制概述	(75)
第二节 分税制财政体制	(80)
第三节 政府间转移支付	(87)

第六章 金融导论	(93)
第一节 金融概述	(93)
第二节 货币	(94)
第三节 信用	(99)
第四节 利率	(103)
第七章 金融机构	(108)
第一节 金融机构体系	(108)
第二节 中央银行	(112)
第三节 政策性银行	(115)
第四节 商业银行	(117)
第五节 金融监管机构	(122)
第八章 金融市场	(126)
第一节 金融市场概述	(126)
第二节 金融工具	(128)
第三节 货币市场	(131)
第四节 资本市场	(133)
第五节 外汇市场和黄金市场	(139)
第九章 货币供求	(144)
第一节 货币供应	(144)
第二节 货币需求	(148)
第三节 货币均衡	(153)
第十章 国际金融	(162)
第一节 国际收支	(162)
第二节 外汇	(168)
第三节 国际货币体系	(173)
第十一章 财政政策与货币政策	(180)
第一节 财政政策	(180)
第二节 货币政策	(186)
第三节 财政政策与货币政策的配合	(191)
主要参考书目	(196)

第一章

财政导论

学习要点

- 公共需要
- 市场失灵
- 公共物品
- 外部效应
- 公共财政
- 财政职能

第一节 社会公共需要

一、社会公共需要

社会资源的配置方式有两种，一种是市场配置方式，另一种是政府配置方式。我们在现实生活中的衣、食、住、行等物质消费与读书、看报、看电影、看电视等精神消费，都可以自己花钱买，尤其是在改革开放 30 年后，商品与劳务服务都丰富了，似乎“只要有钱，到市场上什么都能买到”。市场果真能为有钱人提供一切吗？人们有钱买小汽车，但无能力修马路；人们有钱买住宅，却不保证能获得好的治安；人们有钱吃大餐，却没有不呼吸污染空气的自由……可见，人们要安居乐业，必须要有国防和立法、司法与行政；人们出门要经过道路、桥梁、港口、码头、机场；人们生活要有自来水、下水道、气象服务、环境保护；人们文明程度提高要有幼儿园、小学、中学、大学、公共图书馆、科技馆等，这些物品市场上是不能全部买到的，它们基本都由政府提供。所以，人们日常生活离不开“市场”，同样离不开“政府”，社会资源必须由市场与政府两种方式配置。

市场与政府是两种不同的资源配置方式，但它们的目标却是共同的，即都是为了满足人类的社会需要。

（一）私人需要与公共需要

人类的社会需要五花八门，但从最终需要来看可分为两大类：一种是以个人或家庭为单位提出的私人需要；另一种是以社会为单位提出的公共需要。私人需要由市场通过购买私人物品来满足，公共需要由政府通过财政收入和支出来满足。

私人需要与公共需要有联系。私人需要是基础，是人的基本需要；公共需要是一定范围内多数人共同的需要，是一种基于个人的需要，或者说是人的更高层次的需要，而不是一种抽象的超越个人需要的需要。

私人需要与公共需要也存在着很大的区别。私人需要的基本特征：一是独享性，私人需要的满足排斥他人需要的满足，对某个人需要的满足不能同时使其他人的需要得到满足。二是分散性，需要的主体是某个人或少数人。三是有偿性，私人为满足需要必须有偿购买，等价交换。

（二）社会公共需要的特征

社会公共需要是指社会安全、公共秩序、公民基本权利的维护和经济发展的条件等公众共同利益的需要。

一是公众性。公共需要反映全体社会成员的共同利益，是公众在生产、生活、工作中的共同需要，而不是哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出的，也不是私人需要的简单数学相加。

二是整体性。公共需要是无可分割的，是公众意志的整体体现，只能由整个社会集中执行和组织，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。

三是无偿性。公共需要不因人们的地位和收入不同而有区别。社会成员满足公共需要并非按市场规则进行等价交换，或无需付任何费用，或只支付与提供这些公共物品的所费不对称的少量费用。

四是历史性。社会公共需要在任何社会形态下都是存在的，但公共需要的范围并没有一个固定的模式。决定公共需要范围的物质力量首先是生产力发展水平，其次是社会生产关系状况和社会制度。

（三）社会公共需要的内容

社会公共需要的内容必然会随着历史的变化而不断变化。但就我国目前的生产力和生产关系状况而言，基本上可以分为这样几大类：

一是典型的公共需要。亦称纯公共需要，主要是执行国家职能的需要，包括国防、外交、公检法、行政管理、基础教育、公共卫生、环境保护等。

二是准公共需要。是指公共需要与私人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要，如高等教育、医疗事业等。

三是再生产的共同外部条件。或者说是公共工程性的公共需要，主要是大型公益性基础设施，如铁路、电力、航空等。

（四）我国社会公共需要的变化

改革开放 30 年来，我国社会成员的公共需要开始发生了一些较大的变化。



1. 公共需要结构的升级化。我国社会成员从追求温饱到追求小康、从追求初步小康到追求全面小康,社会成员从基本生存的公共需求到全面发展的公共需求,整个需求结构在不断升级。处于不同收入群体的居民对公共需要的要求是不同的。中高收入群体更多地要求政府提供公共安全等服务;而中低收入群体则更多地要求政府提供公共医疗、义务教育等公共服务。随着经济发展和居民收入增长,公共需要结构在不断升级。

2. 公共需要数量的增长化。伴随社会经济的快速发展,公共需求的增长也不断加快。广大居民在公共安全、公共医疗、义务教育、社会保险等方面的需求增长速度越来越快。我国这些年财政支出数量和结构的变化也显示了这一特点。

3. 公共需要主体的多样化。一是城镇中低收入群体成为公共需要的主体之一。二是广大农民开始成为公共需要的重要主体。由于历史原因,我国的广大农民基本被排除在享受公共服务的主体之外。随着财政体制改革和农村改革的不断深化,公共财政的阳光将普照中国大地。

4. 公共需要提供者的选择化。政府不可能也不需要永远作为公共需要的唯一提供者。有些事情虽然一般地可以归类为公共需要,但只要民间可以办,又愿意办,而且也不妨碍社会公共利益,这就并不一定得由政府提供,完全可由市场提供。有些事情虽然一直由民间举办,但只要这些事情,民间办不了,民间不愿办,而社会又特别需要,这就可由政府提供。随着市场经济体制的不断完善,在公共需要提供方面,以履行公共管理职能为己任的政府主体、以追求利润最大化的企业为代表的市场主体、以非营利性的非政府组织为代表的民间主体等都将发挥各自独特的作用,特别是政府利用市场力量间接地提供公共需要的数量将会不断增加。

二、市场失灵

社会资源配置的两种方式中,市场配置是一种重要的方式。市场对社会资源的配置是通过市场机制来实现的,如价格机制、供求机制、竞争机制等。市场机制共同作用的结果是优胜劣汰,从而优化社会资源配置。但市场机制的资源配置功能不是万能的,其自身存在固有的缺陷,也就是市场失灵。

市场失灵(市场缺陷或市场失效)是指市场经济运行中自发产生的缺陷或弊端,或者说是现实市场中不符合完全竞争条件的因素以及市场运行结果中被认为不完善的方面。

(一) 公共物品

公共物品(又称公共品或公共产品)是用于满足社会公共需要、具有非排他性和非竞争性特征的社会产品。既包括生产与消费不可分离的无形产品——劳务服务,也包括生产与消费可以分离的有形产品——各种使用价值不同的物品。

1. 公共品是与私人品相对应的物品。私人品由私人生产,供私人消费,其产权是能够界定和量化的。公共品是由公众生产,供公众消费,其产权是集体所有、共同消费的物品,这里的“集体”是一个相对于私人而言的概念,其产权是难以界定和量化的,在规模上可以大到整个国家,小到一个乡镇,也就是有全国性公共品和地方性公共品。

2. 公共品具有非排他性和非竞争性。公共品的非排他性,是指任何人都不能独占专用,这是从受益角度说的。要么社会无法在技术上阻止不付费的人也消费,要么虽然在技术上可以阻止不付费的人消费,但这种阻止的费用太昂贵,有违经济原则。如国防、环境保护、

社会治安等，它们都无法从技术上阻止不付费的人消费。当然由于各种技术进步，公共品的排他程度也会发生变化。如电视节目，原来是一种纯公共品，但随着有线电视和解密技术的发展，电视节目也可排他消费。

公共品的非竞争性，是指当一个人对社会产品进行消费时，并不排斥他人也同时消费；或者说，对公众来说，每增加一个消费的边际成本为零，这是从消费角度来说的。如新鲜空气、路灯、免费电视等。

公共品的这两个特征表明人们可以不付费而受益，在趋利性这一市场机制的影响下，会形成“免费搭车”的现象，即免费享用公共品的利益。

3. 公共品分为纯公共品和准公共品。这是按公共程度来划分的。纯公共品指完全具备非排他性与非竞争性的社会产品，如国防、外交、立法、司法和从事行政管理的政府各部门等。

准公共品也称“混合品”，指只具备上述两个特征的一个，而另一个特征则表现不充分的社会产品。它可以分为两大类：一类是利益外溢的准公共品。这类公共品的受益一部分由其所有者享用，或者说其受益是可以定价的，从而可在技术上实现价格排他，使其具有私人产品的特性。同时，这类产品的另一部分受益可由所有者之外的人享有，即效用具有不可分割性。如高等教育，受到教育的人会因此直接受益，并为其日后的经济收益奠定基础。但教育无论在什么层次上，都带有社会功能，可以使全社会的文明程度提高。另一类是拥挤性的准公共品。这类公共品是指那些随着消费者人数的增加而产生拥挤，从而会减少每个消费者从中受益的公共品。它们的受益具有非排他性，但在消费上具有一定程度的竞争性。也就是说，当与之有关的消费者人数达到拥挤点之后，若消费者再增加，就会影响某些人的费用支出。例如，拥挤的公路会发生堵车，也会带来交通事故和消费者医疗费用开支的增加等。

4. 公共品有复杂的需要显示机制。私人品的需要通过市场机制来显示，私人购买什么、购买多少、用多少价格购买、在什么地点和时间购买等都属于私人选择的行为，其决策和成本与收益也完全由私人自己承担，并不损害第三者的利益。

公共品生产的成本与享用的收益并非取决于任何一个私人的选择，而是众多个体共同博弈的结果。同时由于公共品消费中存在“搭便车”的可能，使得公共品的提供者与公共品的消费者在公共品的选择中出现困难。

公共需要的偏好表达或显示，主要体现在公众对其所拥有的各种权利包括政治、经济、文化、社会等权利的有效行使上，实际上就是在法律和道德的约束下，运用自身各种正当权利来显示自己需要的过程。这更要求政府拓宽合法的民主渠道，使社会公众的正当民主权利得到有效发挥，使绝大多数社会公众的偏好能在政府的公共政策中得以体现。

在公共选择理论看来，政府公共品的决策过程实际上是一种类似于商品市场的由供求双方相互决定的过程。公共品是一种“政治市场”，选民是公共品的消费者，政治家和政府官员则是公共品的提供者，交换的媒介是选民的选票。

5. 公共品可采取多种提供方式。随着市场经济体制的不断完善，将改变过去公共品由政府唯一提供的方式。政府可利用市场力量来提供更多的公共物品。一是政府招标，与私人部门签订供给合同，一般适用于具有规模经济效益的城市基础设施和部分公共服务行业。二是政府授权经营，一般适用于城市公共服务行业，如自来水、煤气等行业。三是政府采取补贴、减税、购买等方式资助提供公共品的私人部门，一般适用于科技开发、卫生保健、住宅

建设等领域。因此,我国公共品应该采取更加灵活的提供方式,以提高公共品的提供效率。

(二) 外部效应

外部效应,也称外部性,是指某种经济活动给与这项活动无关的社会其他成员带来的影响。这种影响可能给社会其他成员带来好处(外部正效应),也可能使社会其他成员受损(外部负效应)。

外部正效应指商品生产者内部效益远远低于社会效益的经济现象。如一项农业科研成果的推出可使使用该项成果的所有农户都受益,但作为农业科技的推出单位无论如何都不可能将该项成果所带来的经济效益全部据为己有。

外部负效应也称外部成本,指商品生产者生产某一产品的成本大大低于社会成本的经济现象。如污染企业对“三废”不作任何治理就直接对外排放,企业成本最低,但造成环境污染而带来的社会成本将是不可估量的。企业假冒他人开发的专利、商标、外观设计等知识产权,对企业来说成本最低,但因此挫伤开发企业的积极性将会导致技术进步的受阻。

外部效应的产生并不是任何人蓄意造成的,它是随着生产或消费产生的某种副作用。其产生原因主要有:一是产权界限不明;二是权益界限不明晰;三是政府缺少相应的措施或措施不力。外部效应特别是外部负效应现象市场配置方式难以解决,必须由政府介入加以解决。

(三) 自然垄断

市场经济发展到一定阶段,当生产集中于一个或少数大企业、市场价格由一个或少数大企业控制时,就会出现垄断。因而垄断是指一个或少数企业独占生产和市场。市场效率以完全自由竞争为前提,而垄断的出现意味着产品价格和利润水平不是取决于市场供求关系。垄断者通过垄断价格来获取超额利润,不利于竞争,不利于厂商改进技术,市场效率也因此而丧失,为此政府必须干预。

(四) 信息不充分

市场竞争以生产者与消费者都能取得充分的信息为前提。就生产者而言,在安排生产前它应明确消费者需要什么、需要多少等;就消费者而言,在进行消费前,它应了解产品的质量、价格性能比、售后服务以及同种产品的不同品牌等。但市场经济体制下,生产决策与消费决策一样,同属私人行为,这种分散、个别的决策是难以全面、准确地把握市场信息的。

(五) 收入分配不公

市场经济体制下,收入是按生产要素(资本、土地、劳动力等)进行分配的。但由于人们所拥有的生产要素不同、即使拥有同种生产要素但要素禀赋不同、市场的不完全竞争等因素的存在,使收入分配结果出现明显的不公平。可见,市场机制即使是灵敏有效率的,但它本身不能兼顾社会公平。收入分配的过分悬殊,导致社会的不安定,将会直接影响市场效率。因此,协调市场机制内在的公平与效率矛盾的机制是政府干预,以调节收入分配。

(六) 经济周期

在市场经济体制下,价格的变动是市场主体决定投资取舍的重要因素。由于市场价格对产品供求状况的反映具有滞后性特征,即只有当产品大量过剩,供给远远大于需求时,产品



讨论一下:我国现阶段收入分配不公的表现主要有哪些?

价格才会下跌，厂商才会因此而改变投资决策，而这已现实地造成了经济的过剩。可见，市场机制不可避免地会产生通货膨胀、通货紧缩等问题。经济周期的出现，不论是通货膨胀还是通货紧缩，都涉及千家万户的生活问题，都是经济问题导入政治问题的连接口。为了实现经济的持续发展，政府干预经济成为必要。

此外还有个人偏好不合理。在市场运行中，个人偏好往往有不合理的方面。消费者对有些物品不能给予正确的评价。如有人对香烟、毒品有好感，这种由于个人偏好不正确所带来的市场运行结果自然是不完善的，政府也有必要干预。

三、政府干预

市场配置资源存在市场失灵，社会资源配置必须还要有效地运用另一种方式即政府配置或称政府干预。政府干预的主要作用是弥补市场失灵。

（一）政府干预方式

政府干预主要有两种方式：直接干预与间接干预。直接干预实质上是政府的行政干预，即通过政府的各种不同的职能机构，依照立法和规章，对市场及企业本身实行的监督指导。间接干预指政府在市场外围通过制定和调整政策，来影响市场的运作，即通过各种政策对市场内在机制的杠杆作用来间接地施加影响。在市场经济中政府所能利用的两个主要经济杠杆是财政和金融。

以上列举的六种市场失灵现象，政府可采取不同的干预方式，如表 1-1 所示。

表 1-1

市场失灵	政府干预
公共物品	提供公共物品
外部效应	减税或补贴鼓励正效应；增税或收费限制负效应；立法
垄断	反垄断法；价格管制；国有化；税收和金融扶植小企业
信息不充分	公开信息
收入分配不公	税收；社会保障；转移支付
经济周期	财政政策和货币政策

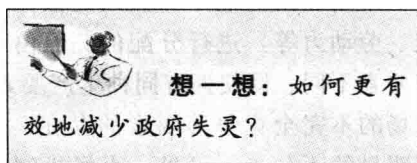
（二）政府失灵

在政府与市场的关系中，通常把政府的活动领域界定在市场失灵的区域。但理智地说，政府并不能在市场失灵的所有区域有效活动，也就是政府干预并非总是有效的。有时候政府的不作为比有作为更明智。

因为，政府也不是万能的，它不完全具备理想化政府的条件，即存在政府失灵，如信息失真、决策失误、管理失控、监督失效等。

（三）正确履行政府职能

政府职能是指政府依法对国家政治和社会事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。政府职能反映着公共行政的基本内容和活动方向，是建立行政组织和进行机构设置、人员配备的最基本依据。



政府职能在不同的社会形态、不同的经济发展阶段和不同的政治经济体制下,其具体构成存在共性,也存在很大的差别。西方国家的政府职能经历过“守夜人”的小政府阶段、“政府干预”的大政府阶段、市场与政府互补合作阶段。我国的政府职能随着计划经济体制转向市场经济体制也发生了深刻的转变,市场经济条件下政府主要有四个职能:经济调节职能、市场监管职能、社会管理职能和公共服务职能。

政府职能是行政管理体制和机构改革的关键。要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行畅通、监督有力的行政管理体制。只有科学定位政府职能和正确履行政府职能,才能把政府失灵降低到最低限度。

小资料



财政为新中国建设提供坚实的财力保障

1950年全国财政收入62亿元,2008年达到了6.13万亿元,2009年预算安排收入6.62万亿元,60年间增长1000多倍。全国财政收入从1950年的62亿元到突破1000亿元大关,用了28年时间;从1000亿元到1万亿元用了21年时间;从1万亿元到6万亿元用了9年时间。目前我国一天的财政收入,约为新中国成立初期全年财政收入的3倍。

在财政收入增长的同时,财政支出的规模也不断加大。60年来,全国财政支出规模从1950年的68亿元,扩大到2008年的6.2万亿元,2009年预算安排7.62万亿元,比1950年增长了1120倍。

第二节 公共财政

一、公共财政的概念

通过以上对公共需要与私人需要、公共物品与私人物品、市场失灵与政府干预等问题的分析,可以对什么是公共财政的问题作出回答了。财政部门是政府的一个综合部门,它的活动属于政府的经济行为,它虽然不直接从事生产,但为政府弥补市场失灵提供财力,以最大限度地满足社会公共需要。

简要地说,公共财政是政府为满足社会公共需要而对一部分生产总值进行的分配活动,是与市场经济相适应的一种财政类型。其实质是取之于公众、用之于公益、管之于公决。

我国公共财政模式的提出和实施,经历了较长的理论探讨和实践探索过程。1998年年底召开的全国财



想一想:我国公共财政的提出为什么经历了较长的过程?

政工作会议，提出了初步建立公共财政框架的改革目标。2000年11月，李岚清代表国务院在第二期省部级干部财政研究班上作了题为“以三个代表的重要思想为指导，建立公共财政的初步框架”的重要讲话，这意味着经历了20多年的渐进式财政经济体制改革后，我国的财政模式发生了质的转变。

要全面地理解公共财政，必须回答公共财政作为一种分配活动，“由谁来分配”、“对什么进行分配”、“依据什么进行分配”、“为什么分配”等问题。

（一）公共财政的分配主体是政府

分配主体就是回答“由谁来分配”的问题。公共财政的分配主体是政府，也就是说，公共财政是政府为主体的经济行为。

市场经济条件下，经济活动的主体有三个：一是个人或家庭；二是企业；三是政府。从理财的角度来说，以家庭为主体进行的理财活动称为“家政”；以企业为主体进行的理财活动称为“财务”；只有以政府为主体的理财活动才能称为“财政”。个人或家庭、企业和政府这三者的经济功能和主要目标是不同的。

个人或家庭的主要经济功能是劳动供给、储蓄投资、分配和消费等。个人或家庭在劳动力市场提供劳动力而获得劳动收入，在资本市场通过投资获得资本收入等，用依法纳税后的可支配收入进行消费或储蓄，主要目标是追求个人或家庭福利最大化。其理财活动都是在市场价格和供求关系的引导下，以个人或家庭为主体，分散决策、自主选择的。

企业的主要经济功能是生产经营各种私人物品。企业在各种要素市场购买生产要素，通过生产经营过程生产出商品或服务，在商品或服务市场把商品或服务转化为收入，用收入扣除成本费用后的剩余部分通过财务分配形成职工工资、政府税收、企业利润等，主要目标是追求利润最大化。其理财活动也是在市场引导下，以单个企业为主体，分散决策、自主选择的。

政府的主要经济功能是弥补市场失灵。政府通过税收、非税收入等形式来形成财政收入，通过财政支出把资金用于社会公共需要，解决个人或家庭、企业无力解决或不愿解决的具有“公共性”的经济问题，为个人或家庭、企业的生产和生产经营活动创造良好的外部条件，主要目标是实现社会福利最大化。其理财活动是在非市场领域、通过公众选择和集中决策实现的，这种实现手段就是公共财政。所以，公共财政是以政府为主体的经济行为。

（二）公共财政的分配客体是生产总值

解决了“由谁来分配”的问题，接下来的就是“对什么进行分配”的问题。公共财政的分配客体（对象）是一部分生产总值，也就是说，公共财政是对一部分生产总值进行的分配活动。

生产总值即国民生产总值，是指一个国家或地区在一定时期内生产的全部最终产品和服务价值的总和。公共财政通过税收收入、非税收入等形式集中一部分生产总值，形成政府财政收入，然后通过财政支出用于各方面，满足社会公共需要。

生产总值由第一、二、三产业共同创造，目前我国政府集中的公共收入主要来自第二产业。随着经济的发展，来自第三产业的公共收入将不断增加。

生产总值的不断增多为财政分配提供了更为广阔的活动领域，也为公共财政发挥更大的作用提供了经济条件。生产总值的增加，政府、企业、个人或家庭的收入也会随着增加，但生产总值在一定时期总量是既定的，政府与市场的配置份额之间存在此消彼长的关系，因而

就有在生产总值中政府通过财政集中多少为合理的问题,从理论上说,应以社会资源的有效配置为标准。具体地说,可用财政收入占生产总值的比重来衡量财政规模是否合理。

正确地认识公共财政的分配客体,有助于更好地分析公共财政的地位和作用,也有助于更好地使公共财政分配格局合理化。

(三) 公共财政的分配依据是公共权力

私人部门用于满足私人需要的资金,凭借对生产要素的所有权取得,而政府用于满足公共需要的资金,依据公共权力获得。公共权力是指由政府和相关公共部门掌握并行使的,用以处理公共事务、维护公共秩序、增进公共利益的权力。实际上它是全社会范围内的政治权力,是以全社会成员的共同利益为基础的,国家产生后就表现为国家权力。

从经济学角度来考察,公共权力的运行具有以下特点:一是稀缺性。公众共同组建了政府,而直接行使政府公共权力的却只能是部分人,即存在着公共职位公众所有与部分人代理的矛盾。二是经营性。是指公共权力可以作为一种手段由其行使者对权力的接受者进行经营,使其发生一定的变化运动,从而实现对所掌握资源的最优配置。三是代理性。公共权力来源于公众,公众是公共权力的所有者。在公共权力的运行中,实际上在公众和权力行使者之间建立了一种典型的委托代理关系。

在组织财政收入方面,政府可以依据其公共权力获取财政收入,这类收入带有明显的强制性征收的特色,主要是税收收入。

政府也可以依据公共产权获取财政收入,这类收入主要是非税收入,包括行政事业性收费、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入等。

此外,政府还可以依据信用关系获得财政收入,这类收入是政府按照有借有还的信用原则来筹集的,主要是政府债务收入。

(四) 公共财政的分配目的是满足社会公共需要

分配目的就是回答“为什么分配”的问题。公共财政的分配目的是满足社会公共需要,这是由公共财政的本质属性决定的。

公共需要是相对于企业、个人或家庭需要而言的,是市场机制不能满足的需要。满足社会公共需要的任务主要由政府来实现,也就是说,只能由政府通过财政才能满足社会公共需要。

政府是否满足社会公共需要以及满足的程度如何,主要取决于政府的财力状况和管理水平。现实社会中的社会保障、公共卫生、基础设施、环境保护等公共需要都很难确保满足,因为政府只能提供公共需要中政府认为在现有的财力状况、技术条件、管理水平下应予以提供的部分,社会公共需要与政府财力永远是矛盾的,政府不可能满足所有的社会公共需要。

当然,社会公共需要的变化必然带来政府的变革,可以说公共需要是推动政府改革的“原动力”。公共财政收支范围的宽窄、收支规模的大小、收支形式的变化等不仅取决于财政本身,更要取决于社会公共需要的变化。

二、公共财政的特征

完全意义上的公共财政至少应体现这样几个特征:一是财政支出的公益性;二是财政收入的完整性;三是财政管理的公开性。

（一）财政支出的公益性

财政支出的公益性是指公共财政支出主要用于满足社会公共需要，以弥补市场失灵。这是公共财政的根本性特征，也是公共财政与建设型财政等类型的重大区别。因而可以说，公共财政是弥补市场失灵的财政。

市场经济条件下，之所以需要政府及其公共部门，抛开政府的政治行为，单从经济角度看，是因为政府及其公共部门的存在及其职能的实现，有助于增进和实现公共利益。或者说是因为市场不能解决所有的经济问题，而政府公共财政活动的范围恰好就是市场失灵的领域，由政府通过公共财政来解决有助于增进和实现社会共同利益。

公共财政支出的公益性，就支出目的来说，主要用于满足公共需要，实现绝大多数社会成员的公共利益。因而主要支出内容应包括：一是用于代表全社会共同利益和长远利益的事务；二是只有用于政府出面组织和实施才能实现的事务；三是用于企业、个人或家庭不愿意举办而又是社会存在和发展所必需的事务。也就是说，作为建立在市场经济运行机制基础上并符合市场经济要求的公共财政，财政支出的公益性必须满足“市场在资源配置中起基础性作用”这一基本条件，否则公共财政就会出现“越位”和“缺位”等情况。

（二）财政收入的完整性

财政收入的完整性是指全部政府收入都要纳入政府预算。即在预算之外不得存在其他政府收入。这是公共财政的基础性特征。也就是说，公共财政是政府财政，而不是部门财政。

公共财政收入的基本形式是税收，非税收入是补充形式。不论是税收收入还是非税收入，都是依据政府公共权力获得的，都是政府的财政收入，都必须纳入政府预算，不应该成为哪个部门或集团的收入而流入预算之外。因而，公共财政收入应等同于政府收入。

在计划经济体制下，政府财政收入分为预算内收入和预算外收入，政府集中掌握的是预算内收入，而预算外收入却由各部门自行掌握和使用，这种做法破坏了财政收入的完整性，肢解了财政职能，不符合公共财政建设的要求。提出建设公共财政以来，我国进行了“收支两条线”改革，实行综合财政预算，改变了财政收入不完整的局面。但要体现真正意义上的财政收入完整性，还需要做许多工作。

（三）财政管理的公开性

财政管理的公开性是指财政管理活动必须公开透明，让公众清楚政府的收入和支出及相应的管理制度。这是公共财政的关键性特征。而要做到公开性，必须做到民主性和法治性，所以，公共财政是阳光财政、法治财政、民主财政。

公共财政是阳光财政。政府的“钱”是社会公众的“钱”，是纳税人的“钱”，政府只是代表公众把“钱”收上来，然后用于社会公共需要。因而，公众有权知晓政府收了多少钱、政府把“钱”用到哪里去了，有权监督政府预算的编制和执行情况，政府也有义务把财政收支内容向公众公开。我国财政的公开性近些年有了较大的体现，改变了过去所有财政数字都保密的做法，但真正的阳光财政建设还需努力。

公共财政是民主财政。政府提供公共产品不是通过公民的买卖来作出决定，而必须通过一定的政治程序即所谓的“政治投票”作出决策。各级政府的财政预算是由本级人民代表



讨论一下：公共财政的“越位”和“缺位”有哪些表现？