

21

世纪高职高专规划教材

金融保险系列

财政学基础

CAIZHENGXUE JICHU

主编 李启明 陈小霞



21 世纪高职高专规划教材·金融保险系列

财政学基础

主 编 李启明 陈小霞

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学基础/李启明, 陈小霞主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2010
21 世纪高职高专规划教材. 金融保险系列
ISBN 978-7-300-13147-4

I. ①财… II. ①李… ②陈… III. ①财政学-高等学校: 技术学校-教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 243091 号

21 世纪高职高专规划教材·金融保险系列

财政学基础

主 编 李启明 陈小霞

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 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2011 年 1 月第 1 版

印 张 14.5

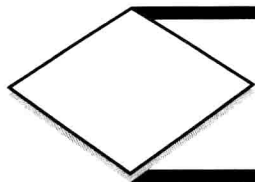
印 次 2011 年 1 月第 1 次印刷

字 数 330 000

定 价 27.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



编写说明

“财政学基础”是高职高专财经类专业的专业基础课程。本教材坚持以训练学生思维能力为主线，坚持知识传授与发现、分析、解决问题的思维能力培养并重，思维能力培养与职业操守养成并重，人格熏陶与终生学习引导并重。注重编写的针对性、新颖性和逻辑性。

(1) 针对性：结合目前高职高专财经类专业学生的特点，为其学习专业课做好财政基本知识、基本理论和基本技能的准备。

(2) 新颖性：兼顾教材体例的新颖性和教材内容的新颖性。教材体例按目前高职高专教材提倡的项目任务驱动法的基本思路设计，具体包括学习目标、教材正文、知识归纳、课后思考、拓展资料、参考资料。教材内容紧扣近年来财税体制改革的新动向和新内容，反映当前财政体制改革的最新动向，引用较新的数据资料，并吸收了财政理论工作者的一些研究成果，适当借鉴了西方国家的财政理论，力求做到内容的基础性、知识的实用性和行文的简洁性相结合。

(3) 逻辑性：基本知识和基本理论按照“是什么”、“为什么”、“怎么办”的逻辑思维进行阐述。

本教材由李启明、陈小霞担任主编。项目一、项目五、项目六、项目七、项目八、项目九、项目十一、项目十二、项目十三由宝鸡职业技术学院副教授陈小霞编写，项目二由陕西财经职业技术学院副教授李启明编写，项目三、项目四由陕西财经职业技术学院副教授赵文红编写，项目十由陕西财经职业技术学院讲师林琳编写。全书由李启明、陈小霞负责总纂。

教材编写过程中引用了有关作者的资料和观点，在此一并表示感谢！

编者

教师信息反馈表

为了更好地为您服务，提高教学质量，中国人民大学出版社愿意为您提供全面的教学支持，期望与您建立更广泛的合作关系。请您填好下表后以电子邮件或信件的形式反馈给我们。

您使用过或正在使用的我社教材名称		版次	
您希望获得哪些相关教学资料			
您对本书的建议(可附页)			
您的姓名			
您所在的学校、院系			
您所讲授的课程名称			
学生人数			
您的联系地址			
邮政编码		联系电话	
电子邮件(必填)			
您是否为人大社教研网会员	☐ 是 会员卡号: _____ ☐ 不是, 现在申请		
您在相关专业是否有主编或参编教材意向	☐ 是 ☐ 否 ☐ 不一定		
您所希望参编或主编的教材的基本情况(包括内容、框架结构、特色等,可附页)			

我们的联系方式：北京市海淀区中关村大街 31 号

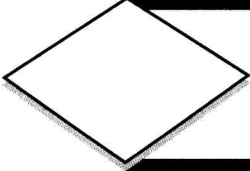
中国人民大学出版社教育分社

邮政编码：100872

电话：010-62515912

网址：<http://www.crup.com.cn/jiaoyu/>

E-mail: jyfs_2007@126.com



目 录

项目一 财政的概念与职能	1
任务一 财政概述	1
任务二 市场经济条件下的财政	7
任务三 财政的职能	14
项目二 财政收入理论	23
任务一 财政收入概述	23
任务二 财政收入规模	31
项目三 税收理论	37
任务一 税收概述	37
任务二 税制构成要素	41
任务三 税收分类	46
任务四 税收负担	47
项目四 我国现行税制	54
任务一 现行税制概述	54
任务二 流转税类	56
任务三 所得税类	60
任务四 其他主要税种	63
项目五 非税收入	72
任务一 非税收入的概念及特征	72
任务二 非税收入的分类	74
任务三 非税收入的管理	77
项目六 债务收入	85
任务一 公债原理	85
任务二 公债的发行与偿还	92
任务三 公债的规模	94

项目七 财政支出理论	103
任务一 财政支出的原则与结构	103
任务二 财政支出的分类	106
任务三 财政支出的规模	109
任务四 财政支出的效益	111
项目八 购买性支出	117
任务一 社会消费性支出	117
任务二 投资性支出	120
任务三 农业支出	123
任务四 政府采购制度	126
项目九 转移性支出	135
任务一 社会保障支出	135
任务二 社会保障制度	139
任务三 财政补贴	144
任务四 税式支出	145
项目十 政府预算	154
任务一 政府预算概述	154
任务二 政府预算的分类	156
任务三 政府预算的编制、执行、调整 and 决算	159
任务四 国库制度	163
任务五 部门预算管理	167
项目十一 财政体制	174
任务一 财政体制概述	174
任务二 财政体制的内容及类型	178
任务三 我国现行财政体制	180
项目十二 财政政策	192
任务一 财政平衡	192
任务二 财政政策概述	195
任务三 财政政策的运用	202
项目十三 财政监督	209
任务一 财政监督概述	209
任务二 财政监督的形式和内容	212
任务三 财政监督的基本方法及强化	218

学习目标

通过本项目的学习，使学生了解财政的概念、财政的产生和发展，掌握社会公共需要、公共产品和公共财政的基本理论，明确公共财政的主要特征和建设方向，理解市场经济条件下财政的职能。

任务一 财政概述

一、财政的产生

（一）财政产生的物质条件是剩余产品的出现

物质资料的生产是人类社会存在和发展的物质基础。原始社会初期，社会生产力极其低下，由此决定了原始社会生产关系的基础是生产资料的原始氏族公有制。在一个氏族公社里，人们使用原始的、简单的劳动工具，共同劳动，共同占有劳动所得，以维持最低限度的生活需要。当时没有剩余产品，没有私有财产，没有剥削，没有阶级和国家，也就没有财政。

到了原始社会末期，随着社会生产力的发展，当社会生产的产品超过了劳动者直接的个人消费需要时，就出现了剩余产品，也相继出现了三次社会大分工。第一次分工是畜牧业从农业中分离出来；第二次分工是手工业从农业中分离出来；第三次分工是原始社会末期商人阶层的产生。三次社会大分工，促进了社会生产规模的扩大和劳动生产率的显著提高，人们生产的剩余产品迅速增多。只有在这时，国家集中一部分社会产品作为物质基础，满足其实现职能的需要才成为可能。

（二）财政产生的政治条件是国家的产生

剩余产品的出现，以及社会分工和商品交换的产生和发展，在原始公社内部开始出现

了财产的私人占有。私有制的产生和发展，将人类社会分裂为两个在经济利益上根本对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级，结果必然产生阶级利益的冲突，占统治阶级的奴隶主阶级为了维护他们的既得利益，实现和巩固他们的统治，就需要掌握一种拥有暴力的统治工具，就产生了国家。

国家不同于原始氏族组织的主要特征之一就是“公共权力”的设立。因此，国家的产生使社会上出现了一种脱离物质生产、专门从事阶级统治的机构和人员，比如监狱、军队等国家机器。国家为了维护其存在并执行其职能，就需要消耗一定的物质资料。但国家本身并不从事物质资料的生产，其物质资料的消耗只能凭借国家的政治权力，强制地、无偿地把一部分社会产品据为己有，以满足国家的需要。这样，在整个社会产品分配中就出现了一种由国家直接参与的分配，即财政分配。税收是国家财政分配的最初形式之一，是最早出现的最典型的财政范畴，是国家赖以存在的物质基础。所以，国家的产生为财政的产生提出了客观需要。

二、财政的发展

随着社会生产力的提高和不同性质国家的更替，各种不同社会形态的国家都有与其相适应的国家财政。随着人类社会历史的发展，财政的发展经历了奴隶制财政、封建制财政、资本主义财政和社会主义财政四个阶段。

（一）奴隶制财政

奴隶制社会生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料并直接占有劳动者——奴隶。国王既是最高的政治统治者，又是最大的土地所有者和最大的奴隶主。由此决定了奴隶制国家财政的特征是：

（1）国家财政收支和国王家族的收支没有严格的划分。在奴隶社会，“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”国王统治范围内的土地和臣民百姓如同国王个人的财产，国家财政收支与国王及其亲属的个人收支无法明确划分。

（2）国家财政以直接占有奴隶的劳动和产品为主。

（3）国家财政收支基本上采取力役和实物的形式，这是由于奴隶制社会商品经济不发达，物物交换是普遍现象。

（二）封建制财政

封建社会生产关系的基本特征是封建主占有生产资料 and 不完全占有劳动者——农奴，同时也存在大量的自耕农、手工业者、商人等小私有经济。封建社会经济的特点是自给自足的自然经济占统治地位。封建制财政的特点是：

（1）国家财政收支与王室的收支逐步分离，分别设置机构和专职人员管理财政，财政管理日趋完善。

（2）税收成为财政收入的主要形式。

（3）财政收支的形式，由实物形式为主逐渐转化为以货币形式为主。

（4）产生了国家预算和公债等财政范畴。国家为了应付急需的开支，不得不向高利贷者、商人和新兴的资产阶级借债取得收入。在封建社会末期，国家支出日益庞大，收不抵

支,便出现了国家以发行公债的形式取得收入,于是公债这一财政范畴产生。新兴的资产阶级在缴税和借债给国家后,要求国家财政公开,监督国家财政收支活动,就产生了国家预算。

(三) 资本主义财政

资本主义社会是以生产资料私有制为基础的社会经济制度,商品经济发达,生产的社会化程度高。随着资本主义由自由竞争走向垄断,国家对经济的管理由放任自由发展到全面干预。因此,资本主义财政具有以下特征:

- (1) 财政收入主要来自税收形式。
- (2) 国家利用税收、公债、政府预算等财政手段积极干预经济运行。
- (3) 由于商品经济的高速发展,财政收支完全货币化。

(四) 社会主义财政

社会主义社会是建立在以生产资料公有制为主体,多种经济形式并存基础之上的。为了实现国家的职能,对一部分社会产品分配和再分配所形成的分配关系,体现了国家、集体和个人之间的根本利益一致的关系。

我国作为社会主义国家,财政的发展有着自己的特色。在高度集中的计划经济时期,经济资源的配置服从于国家计划,市场的作用受到排斥和禁止,财政属于生产建设型。随着市场化改革的推进和发展,迫使人们重新认识我国的财政问题,得出了只有公共财政才是与市场经济相适应的财政类型这个结论,从而形成了我国公共财政理论。

三、财政的概念

财政是国家为了实现其职能的需要,以国家为主体对一部分社会产品进行的集中性分配,习惯上称为“国家财政”,其含义可以从以下几方面进行分析。

(一) 财政分配的主体是国家

财政既然是由国家组织的集中性的经济活动,它的主体只能是国家。以其他任何社会组织或团体为主体的经济活动,都不属于财政。这是财政活动区别于其他经济活动的基本特征。所谓以国家为主体,指的是国家在财政活动中居于主导地位,并形成国家与其他经济主体之间的关系。也就是说,在财政分配关系中,国家处于支配的地位,其他单位和个人处于被动从属地位。

(二) 财政分配的对象是一部分社会产品

财政分配的对象是一部分社会产品,即主要来自于剩余产品或剩余价值(M)。一个国家在一定时期内(通常为一年)所生产的最终产品与所提供的全部服务的价值总和,是国家取得财政收入的基本源泉。政府通过税收、国有资产收益、收费和公债等收入形式,将一部分社会资源从私人部门转移到公共部门,形成财政收入。

(三) 财政分配的的目的是实现国家的职能

国家职能分为政治职能、经济职能和社会职能。作为经济基础的财政分配,直接为国

家提供了保证国家生存、发展和实现其职能所需要的物质基础。国家职能中应该包含着社会公共需要，只不过公共需要在不同的历史发展阶段，其内容、范围、方式有所差异，并反映着不同的生产关系。

（四）财政的本质是以国家为主体的集中性分配

国家为了实现其职能的需要，通过财政收支活动，集中性地对一部分社会产品进行分配和再分配。以国家为主体进行的分配活动，涉及财政收支、财政平衡、财政管理等内容，体现社会再生产四个环节中的分配环节里的一种以国家为主体的分配关系。

以上的“国家分配论”，是以马克思主义国家学说和政治经济学作为理论基础的。它是我国传统财政理论的主要流派之一，揭示了财政与国家之间的本质联系，认为财政就是国家财政，适用于自国家产生以来的各个历史阶段和各种社会形态。

四、国家分配论与公共财政论

国家分配论与公共财政论所反映的分别是本质层次和现象层次上的问题，二者之间从根本上说并不相互排斥。在财政理论研究方面，原有财政学理论体系和论点已经不能完全反映我国实际，不足以解释市场经济条件下出现的新现象和新问题，所以，财政理论必须发展，只有发展才能具有强盛的生命力。然而，继承与发展又是相辅相成的，我们既不能采取历史虚无主义态度，否定过去的一切，也不能不问中国的实际，简单照搬西方财政学。所以，我国的财政理论要在国家分配论的基础上，对各种财政理论，尤其是以公共财政论为核心的西方财政理论进行整合和发展，建立起一整套中国特色的、与我国市场经济要求相适应的公共财政理论体系。

（一）国家分配论的基本观点

国家分配论的基本观点有：

- （1）财政随国家的产生而产生，财政与国家有本质的联系。
- （2）财政参与社会总产品与国民收入的分配。
- （3）财政是以国家为主体的分配关系。

国家分配论属于理论财政学范畴。国家分配论说明了财政是什么，或什么是财政。明确财政的概念是财政基础理论的重要前提。国家分配论是对一切社会形态的财政所作的理论概括，它适用于一切社会形态，也就不存在只适用于计划经济而不适用于市场经济的问题，也就是说并不存在过时不过时的问题。不能因为曾用国家分配论来解释计划经济时期的财政就认为它是计划经济的产物，就认为它不适应市场经济了。国家分配论的科学性在于概括了一切社会形态的财政本质。

（二）国家分配论与公共财政论的关系

1. 国家分配论与公共财政论的区别

（1）国家分配论的核心在于分析与探讨财政活动的本质，是本质论；而公共财政论着重于界定财政活动的范畴，并揭示市场经济条件下财政的运行过程，是现象论。因此，二者居于不同的理论层次上。国家分配论运用马克思主义政治经济学和国家学说的基本原

理,提出了“财政活动体现的是以国家为主体的分配关系”这一论断,正确揭示出财政的本质;而公共财政论由于始终处于资本和市场的环境之中,加上受到客观的经济基础理论背景的影响,决定它所分析和解决的是直接面向西方市场经济这一经济背景下的财政活动如何运作的问题,并没有对人类社会经济发展史中财政活动的内在规律作出概括和总结。因此,从理论研究的深度看,公共财政论所涉及的仅仅是西方国家财政的特殊性,对财政活动的分析只停留于表层;而国家分配论则涉及财政的一般性,对财政活动的分析触及了它的最深层次,揭示出财政活动的内在、本质的联系。

(2) 国家分配论和公共财政论的立论基础不一致。财政活动涉及的是政府经济行为,因此,财政理论不仅要以一定的经济理论为背景,而且必须以特定的政治理论为依据,这一点对中西财政理论来说,都不例外。不同的是,国家分配论以马克思主义的国家学说为立论基础,以马克思主义政治经济学作为其基础经济学依据,建立在劳动价值论的基础之上;而公共财政论则以社会契约论作为国家学说基础,并且以西方经济学作为基础经济学依据,建立在边际效用价值论基础之上。

(3) 财政的产生与存在问题为财政理论的分析起点。在这一问题上,国家分配论与公共财政论遵循着不同的分析思路。国家分配论把财政视为一个历史的范畴,认为财政是人类发展到一定历史阶段的产物,随国家的产生而产生,随国家的存在而存在,也将随着国家的消亡而消亡。它着重运用了历史分析的方法来揭示财政的产生与存在问题。公共财政论则不然,它直接面向市场经济条件下的财政,并不试图去解决各种社会形态下的财政问题。因此,在关于财政的产生与存在这一问题的认识上,它采用的是逻辑分析的方法。在它看来,在市场经济条件下,政府及其财政之所以能够有立足之地,那是因为市场经济有着自身难以克服的弊端,这些弊端如果不由政府及其财政来加以解决,市场经济将无法存续下去。因此,公共财政论以市场经济为基础,把解决市场失灵问题看作政府干预经济运行的根本理由,从而推导出财政产生与存在的必要性。

(4) 国家分配论与公共财政论所指的财政对象不同。国家分配论认为,财政分配的对象是社会产品,这里的社会产品只包括有形的物质产品,而不包括无形的劳务服务,也不包括精神产品。公共财政论则认为,财政活动提供的对象是公共产品,即具有共同消费性质的物品。它不仅包括有形的物质产品,更主要的是指各种公共服务。同时,从概念的形成看,社会产品是社会物质生产部门创造的产物,因此“生产”与社会产品有着直接而紧密的联系。而公共产品虽然也是社会活动的产物,但恰恰是产品或服务在“消费”时具有的属性——共同消费性,才使之与通常意义上的只适合于个人或少数人消费的私人产品区别开来,因此公共产品与“消费”之间有着直接而紧密的联系。

(5) 国家分配论与公共财政论所探讨的财政活动的目的存在着差异。国家分配论认为,财政活动的目的是满足国家实现其职能的需要,即国家需要。国家既要履行社会管理职能,也要履行经济管理职能,其中包括进行国有资本管理的特殊职能;它不仅要实现弥补市场失灵的需要,即公共需要,而且还要对大量经营性国有资产进行有效管理,以实现其保值、增值的需要。而公共财政论认为,国家虽然也具有进行社会管理与经济管理的双重职能,但是政府及其财政的活动基本上只应局限于市场经济不能有效提供的公共产品,以满足社会公众的共同需要;对少量的国有资产,财政固然有进行有效管理的职责,但不以营利为目的,而主要是为了实现纠正市场失灵、克服市场缺陷的需要。

2. 国家分配论与公共财政论的统一

(1) 在财政定义上,国家分配论与公共财政论都把财政看作主体、客体、形式和目的这四个要素的统一体。具体地说,一是双方都认为国家是财政活动的主体。二是在财政客体方面,国家分配论主张社会产品范畴,西方财政理论主张公共产品范畴。社会产品与公共产品是从不同考察角度提出的概念,公共产品在外延上较宽。但是,公共产品必须以社会产品为基础,无形必须以有形为基础。没有社会产品的生产,公共产品的提供就没有现实的物质基础。三是双方都认为,在现代市场经济条件下,财政活动的主要形式是货币或价值形式。四是关于财政活动的目的,国家分配论认为财政是为了满足国家需要,其中包括满足社会公众的公共需要和国有资本管理需要;西方财政理论认为财政活动是为了满足公共需要。

(2) 立足于各自现实的经济背景,国家分配论与公共财政论都对财政活动现象及其运行机理进行了分析与探讨。国家分配论作为一个较完整的理论体系,形成于计划经济时期;但随着经济改革的逐步推进,为了适应我国建立市场经济体制的需要,这一理论在保留原有的理论精髓的基础上,对自身的研究方法、理论观点与政策主张等进行了修正、补充和完善,其中吸收与体现了大量的市场经济内容,与公共财政论在诸多问题的认识上找到了共通之处。比如,在关于市场经济条件下的财政应当采取什么样的运行模式这一问题的认识上,国家分配论与公共财政论都主张应当以市场经济为财政活动的出发点、立足点,财政活动必须对市场经济自身无法克服的不足与缺陷进行校正,从而为市场经济的发展创造良好的条件;因此,国家分配论与公共财政论都倡导市场经济条件下的财政应当实行公共财政。

(3) 在财政活动内容方面,国家分配论与公共财政论都认为财政活动由财政收入、财政支出、财政平衡与财政管理等基本内容构成,把财政活动视为“收、支、平、管”等环节构成的统一体,财政运行过程表现为周而复始、循环往复的资金流动。

(三) 理论意义

财政改革正面临完善公共财政理论体系的艰巨任务,与此相适应,我国的财政理论则要对各种财政理论,尤其是以公共财政论为核心的西方财政理论进行整合和发展,构建富有中国特色的、与我国市场经济要求相适应的公共财政模式,其主要思路、观点和方法如下:

首先,在市场经济条件下,资源配置应当以市场配置为基础,以政府配置方式为补充,使“看不见的手”与“看得见的手”相互配合,以实现社会经济的有效运行。在市场经济中,财政作为政府直接计划配置资源的手段,应当真正发挥市场在资源配置方面的基础性作用;财政活动则把弥补市场的缺陷作为出发点,其首要任务是为所有的市场主体提供一视同仁的公共服务,避免由于政府财政的不恰当干预给市场的有效运作和经济效益造成损害。这意味着,在市场经济条件下,我国在建立稳固、平衡、强大的国家财政时,应把构建和完善公共财政作为财政改革的核心内容,并在此基础上,切实搞好国有资本财政。

其次,市场经济条件下的财政应当是法治化的财政,政府预算制度是一个国家的财政管理制度中最具决定意义的内容,政府预算的政治决定过程是西方财政理论关注的焦点。

从出发点和归宿点来看,财政是应市场主体的公共需要而建立,为满足公共需要而存在的,因此,财政收支提供的公共产品必然也必须是由公众的偏好和意愿决定的,要受公众的制约和监督,政府作为全体社会成员利益的代言人不能侵犯公众的利益。这就决定了政府预算应当依据有关法律,通过一定政治程序进行,政府预算的绝大部分内容向社会公众公开,社会公众有权监督政府预算的实际执行情况,这些做法使得市场经济条件下的政府预算在很大程度上步入了法治化、程序化和公开化的轨道。

最后,在研究方法方面,公共财政论沿袭了西方经济理论的传统研究方法,即透过经济现象提出经济思想,再把经济思想具体化为系统的经济理论,之后通过建立适当的经济模式把经济理论作进一步深化,然后将经济理论用于指导经济政策与实践。这一过程可以简要地表示为:经济现象——经济思想——经济理论——经济模式——经济政策。

任务二 市场经济条件下的财政

一、社会公共需要

满足社会公共需要是公共财政活动的目的,社会公共需要是相对于个人和家庭的私人需要而言的。

(一) 社会公共需要的含义

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。

人们的社会需要多种多样,而且随着社会经济的发展处于动态变化之中,但就其最终需要来说可分为两大类:一类是以个人和家庭为单位提出的私人需要,是人的基本需要,通过市场购置私人产品来满足;另一类是以社会为单位提出的公共需要,是一定范围内的居民在生产和生活方面必不可少的外部条件,主要由政府通过财政分配来满足。

(二) 社会公共需要的主要内容

就我国目前的社会经济发展状况而言,社会公共需要的基本内容包括以下几类:

第一,典型的社会公共需要,又称纯社会公共需要,是指执行国家职能的需要,包括执行国家政权职能和某些社会职能的需要。如国防、外交、公安、司法、行政管理以及基础教育、卫生保健、基础科学研究和生态环境保护等。

第二,准公共需要,是指介乎于纯社会公共需要和私人需要之间,性质上难以严格划分的一些需要,其中的一部分或大部分也要由政府集中提供予以满足。如高等教育、医疗事业、社会保险等。

第三,大型公共设施和基础产业,是指社会生产生活必不可少的外部条件。如邮政、电信、民航、铁路、公路、煤气、电力等大型公益性基础设施。由于这些设施耗资巨大,私人往往无力承担,或在国民经济中具有重要地位和调节作用,因此也是由国家通过财政

分配提供的。

（三）社会公共需要的特征

社会公共需要相对于私人个别需要，具有如下特征：

1. 公众性

公共需要是由公众作为一个整体提出来的，是人们在生产生活中的共同需要，而不是社会成员单独或分别提出的，也不是私人需要的简单相加。

2. 集中性

公共需要是社会公众对公共产品的共同需要，是公众意志的集中体现，只能由整个社会集中执行和组织供给，而不能由社会成员通过分散活动加以提供予以满足。

3. 无偿性

社会成员满足公共需要并非按市场规则进行等价交换，或无须付出任何费用，或只支付少量费用。因为公共需要是依托政治权力、动用强制手段来提供和满足的。

4. 历史性

社会公共需要在任何社会形态下都是存在的，不会因为社会形态的变更而消失，而且会随着社会进步和经济发展不断变化。如网络警察、空中管制、证券监管等政治行为的产生，分别是互联网、民航事业、证券交易等社会经济现象发展变化的结果。

二、公共产品

政府为了满足社会公共需要，通过财政收支活动提供公共产品以实现其政府职能。

（一）公共产品的含义

公共产品又称公共品或公共物品，它是相对于私人产品而言的。它是指用于满足社会公共需要的社会产品。公共产品的内涵较广泛，不仅包括物质产品，也包括非物质产品，比如各种公共服务、无形产品、精神产品等。

（二）公共产品的特征

公共产品是由公共部门提供、满足社会公共需要的社会产品，它与私人部门通过市场提供纯粹满足私人消费需要的私人产品有很大的区别。具体特征如下：

第一，效用的不可分割性。公共产品是向整个社会提供的，具有共同受益与消费的特点，其效用为整个社会的成员所共同享有，不能将其分割为若干部分，分别归个人或社会集团享用。相比之下，私人产品的效用则是可分割的，私人产品可以被分割为许多能够买卖的份额，而且其效用只对为其付款的人提供，即谁付款谁享用。

第二，受益的非排他性，是指任何人都不能独占和受用，这是从受益者角度来说的。某个人对公共产品的消费，并不影响或妨碍其他人同时消费该公共产品，也不会减少其他人消费该公共产品的数量和质量。私人产品具有排他性，因为只有在受益方面具有排他性的产品，人们才愿意为之付费，生产者也才会通过市场来提供。这意味着当某个人购入特定的物品进行消费时，就已经排除了其他人购买和消费该物品的可能性。

第三，取得方式的非竞争性，是指某一个人对公共产品的享用，不排斥和妨碍其他人

同时享用，消费者的增加不引起生产成本的增长，即增加一个消费者，其边际成本等于零，这是从消费角度来说的。公共产品的这个特征，意味着获得公共产品的消费者可以不付费或少付费而受益，在趋利的市场经济条件下，会形成免费享用公共产品利益的现象。而消费者获得私人产品，则必须通过市场竞争的方式等价交换。

第四，提供目的的非营利性。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，追求的是利润最大化。

公共产品的上述四个特征是密切联系的，其中基本特征是非排他性和非竞争性。公共产品的上述特征，决定了市场机制在提供公共产品方面是失灵的，而公共产品又是人们生产生活必需的外部条件，需要由政府财政来提供，因此，它也就决定了政府财政支出的范围。

（三）公共产品的分类

公共产品可以从不同的角度按照不同的标准进行分类，以便于全面认识公共产品。

1. 按照公共程度，可以将公共产品分为纯公共产品和准公共产品

纯公共产品是指完全具备非排他性和非竞争性的社会产品，即纯粹的公共产品。一般由政府部门提供，满足社会公共需要。如国防、外交、公检法部门和从事行政管理的政府职能部门。

准公共产品也称混合产品，是指介乎于纯公共产品与私人产品之间的社会产品，即同时具备公共产品和私人产品特点的社会产品。比如职业教育，对于提高国民素质、增强国民的劳动能力、促进社会经济发展等方面都有重要作用，具有公共产品的特点；同时，职业教育投资对于受教育者本人及家庭来说也有重要作用，与受教育者将来的收入水平和生活质量密切相关，所以，又具有私人产品的特点。

2. 按照公共产品的受益范围，可以将公共产品分为全国性公共产品和地方性公共产品

全国性公共产品的受益范围涉及整个国家疆域。全国性公共产品由中央政府提供。

地方性公共产品只能满足某一特定区域范围内居民的公共消费需要。地方性公共产品的提供者是各级地方政府。

（四）公共产品的提供方式

纯公共产品由政府无偿提供，满足社会公共需要；准公共产品由政府与受益者共同出资提供，满足各方的需要；私人产品由受益者个人通过市场竞争方式等价交换，付费购买取得。

三、市场、政府与财政

市场经济条件下，正确认识和处理政府和市场关系，确定政府的职责范围，是经济改革的一个关键问题。我国市场经济是在国家宏观调控下使市场在资源配置中起基础性作用，因为市场不是万能的，存在“市场失灵”问题，就需要“国家干预”，没有国家干预就不能保证市场经济的正常运行。但是，国家干预也存在失效问题，政府职能越位或缺位，都是国家干预失效的表现。因此，科学地确定政府的职能，是经济体制改革的关键，也是财政体制改革的一个决定因素。

（一）社会资源配置

社会资源（人力、物力、财力）配置的核心是效率问题。市场经济就是以市场机制为基础来配置社会资源的经济运行方式。市场通过优胜劣汰的竞争机制，自发地使社会资源合理流动和配置并得到有效利用，产生更高的经济效率，以促进社会经济的发展。然而，市场的资源配置功能不是万能的，市场机制本身由于存在垄断、信息不充分、外部效应等问题，造成市场失灵、收入分配不公以及经济波动等市场缺陷，就需要政府采取辅助性的、人为的措施调整社会资源配置，使社会资源最终达到优化配置以取得最大的社会经济效益。因此，只有在“市场失灵”的领域，才有必要由政府介入。在市场经济条件下，虽然市场机制运转不灵及其缺陷为政府介入或干预市场提供了必要性和合理性的依据，但是，政府的作用只能限于解决市场解决不了或解决不好的事情，只能起弥补市场缺陷的作用，同时保护和影响市场。这是市场经济中市场与政府分工的基本原则。因此，在市场经济社会中，“市场失灵”是财政存在的前提，也决定了财政的职能范围。

（二）市场失灵

市场经济条件下，市场失灵表现在以下几个方面。

1. 公共产品

公共产品的特征决定了市场在提供公共产品方面是失灵的，进而也就决定了政府将提供公共产品纳入财政支出范围的必要性。

2. 外部效应

外部效应是指私人费用与社会费用之间或私人收益与社会收益之间的非一致性，其关键是指某个人或经济组织的行为活动影响了他人或经济组织，却没有为之承担应有的成本或没有获得应有的收益。这些外部效应的存在，决定了带有外部效应的产品在市场上只能是过多或过少，从而导致社会资源配置的不合理。因此，政府有责任纠正外部效应问题，包括采取财政收支政策在内的非市场方式，从而进一步确定了财政支出的范围。

3. 不完全竞争

不完全竞争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其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，从而也确定了财政支出的范围。

4. 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（劳动力、土地、资本等）的数量及其市场价格决定的，由于人们所拥有的生产要素的数量及其质量的差异，分配往往是很不公平的。如果任凭其发展，必然会引起整个经济的盲目运行，带来社会的不稳定。这是市场无法依据自身力量解决的难题之一。因此，政府有义务利用包括财政等各种手段解决收入分配不公问题。

5. 经济波动与失衡

市场经济的发展，如果没有政府的干预，是不可能自动平稳地发展的，这主要由于价格信号在某些重要市场上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力。此外，不同经济主体