



高等学校“十二五”规划教材
[经济管理类]

财政与金融

●主编 刘 强 田海霞

HEUP 哈尔滨工程大学出版社
Harbin Engineering University Press

高等学校“十二五”规划教材经济管理类

财政与金融

主 编 刘 强 田海霞
副主编 高忠坡 张 宇 杨 柳
主 审 王 燕

哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

本书在吸收国内外最新研究成果的基础上,以当代财政金融理论、我国现行财政金融业务和财政金融法规为依据,比较系统地阐述了财政、金融两门学科的主要理论和实务。全书内容结构体系如下:第一部分为财政学基础知识,主要阐述财政概念、财政作用、财政职能、西方财政主要理论、财政支出、财政收入、税收与税制、国际税收、公债与公债市场、财政管理及财政管理体制,国家预算;第二部分为金融学基础知识,主要阐述金融的产生和发展、货币和货币制度、信用、利率、金融市场、金融机构、通货膨胀、货币需求与供给、国际金融;第三部分为财政金融的宏观调控。

本书可作为高等院校财政类和管理类专业教材使用,也可供财政金融系统从业人员培训使用。

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/刘强,田海霞主编. —哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社, 2012. 8
ISBN 978 - 7 - 5661 - 0421 - 2

I. ①财… II. ①刘… ②田… III. ①财政金融
IV. ①F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 179122 号

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451 - 82519328
传 真 0451 - 82519699
经 销 新华书店
印 刷 哈尔滨市石桥印务有限公司
开 本 787mm × 1 092mm 1/16
印 张 19.5
字 数 483 千字
版 次 2012 年 8 月第 1 版
印 次 2012 年 8 月第 1 次印刷
定 价 38.00 元
<http://press.hrbeu.edu.cn>
E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

前言

PREFACE

财政与金融是财经类专业必修的专业基础课。近年来,随着经济体制改革的不深化,我国财政与金融理论与实践已经发生了巨大变化。在财政领域,为完善公共财政体制,部门预算、国库集中收付制度改革相继进行,政府采购、财政体制改革不断完善;在金融领域,利率和汇率市场化改革步伐日益加快,这都为普通高校《财政与金融》教材的编写提出了新的要求。

本书在吸收国内外最新研究成果的基础上,以当代财政金融理论、我国现行财政金融业务和财政金融法规为依据,比较系统地阐述了财政、金融两门学科的主要理论和实务。注重理论联系实际,内容新颖实用,论述深入浅出、条理清楚、语言通俗易懂,便于学习和掌握。本书可作为高等院校财政类和管理类专业教材使用,也可供财政金融系统从业人员培训使用。

本书由刘强(佳木斯大学经济管理学院)和田海霞(佳木斯大学经济管理学院)担任主编,由高忠坡(哈尔滨学院)、张宇(佳木斯大学经济管理学院)、杨柳(佳木斯大学经济管理学院)担任副主编。刘强编写第1~4章;田海霞编写第6章、第9~13章;高忠坡编写第7~8章;张宇编写第14~15章;杨柳编写第5章;全书由刘强负责统稿,由王燕担任主审。

由于作者水平有限,书中难免有不妥之处,敬请广大读者予以批评指正。

编 者

2012年5月



目录

CONTENTS

第1章 财政概论	1
1.1 财政现象和财政问题	1
1.2 什么是财政	3
1.3 财政在经济中的作用	7
1.4 财政的职能	12
1.5 西方财政理论的内容及借鉴意义	16
第2章 财政支出	20
2.1 财政支出概述	20
2.2 购买性支出	24
2.3 转移性支出	30
2.4 财政补贴	34
2.5 中国财政支出结构分析	37
2.6 政府采购	41
第3章 财政收入	50
3.1 财政收入的构成与形式	50
3.2 财政收入的原则与意义	55
3.3 财政收入的规模分析	58
3.4 中国财政收入与 GDP 的关系	62
第4章 税收与税制	70
4.1 税收及其形式特征	70
4.2 税收分类	78
4.3 税制结构和税收制度	79
4.4 中国税收制度的改革	86
4.5 中国现行的主要税种	88
第5章 国际税收	110
5.1 国际税收概述	110
5.2 税收管辖权的内涵	113
5.3 国际双重征税的产生与消除	117
5.4 国际逃税与国际避税	118
第6章 公债与公债市场	125
6.1 公债概述	125
6.2 公债制度	126

CONTENTS



6.3 公债市场	130
6.4 公债的管理	131
第7章 财政管理及财政管理体制	136
7.1 财政管理概述	136
7.2 财政管理体制概述	142
7.3 政府间财政分配关系	148
7.4 政府间转移支付	151
第8章 国家预算	157
8.1 国家预算概述	157
8.2 国家预算的编制、执行和决算	160
8.3 部门预算改革	164
8.4 预算外资金管理	165
第9章 金融导论	169
9.1 金融概述	169
9.2 货币与货币制度	171
9.3 信用	179
9.4 利息与利息率	182
第10章 金融市场	188
10.1 金融市场概述	188
10.2 货币市场与资本市场	190
10.3 金融衍生工具市场	195
10.4 外汇市场和黄金市场	198
第11章 金融机构	205
11.1 金融机构概述	205
11.2 中央银行	210
11.3 商业银行	216
第12章 通货膨胀	225
12.1 通货膨胀概述	225
12.2 通货膨胀的效应分析	228
12.3 通货膨胀的治理	230
第13章 货币需求与供给	234
13.1 货币流通范围及层次划分	234
13.2 货币需求	235
13.3 货币供给	239
13.4 货币供求均衡	242



第 14 章 国际金融	246
14.1 国际收支.....	246
14.2 外汇与汇率.....	254
14.3 国际货币体系.....	259
14.4 国际金融市场.....	265
14.5 国际金融机构.....	267
第 15 章 财政金融的宏观调控	276
15.1 宏观调控概述.....	276
15.2 财政与信贷的综合平衡.....	280
15.3 财政政策.....	287
15.4 货币政策.....	293
15.5 财政政策与货币政策的组合.....	298
参考文献	304

第1章 财政概论

【学习目标】

1. 知晓财政的概念并认识学习该课程的重要性。
2. 理解财政在经济中的重要作用。
3. 领会财政职能的内涵及主要表现。

1.1 财政现象和财政问题

1.1.1 财政现象

在人们的日常生活中,时时处处都存在着财政现象,人们总是主动或者被动地参与着财政活动。人们参与财政活动,都是财政“取之于民,用之于民”的本质特征的具体体现。

当今人们生活在一个市场经济环境中。市场是通过买卖来满足人们各种需要的一个系统。工人、农民、公务员、工商业者依靠诚实劳动和合法经营取得货币收入,用这些货币收入可以到市场上购买或支付自己需要的商品或服务;工商企业的生产和流通也离不开市场,在市场上卖出商品或提供服务取得货币收入,用这些货币收入支付职工工资,并从市场上购买原材料和设备,又开始新的生产并实现扩大再生产。亚当·斯密曾形容市场受一只“看不见的手”所支配,协调产品价格,实现需求和供给的平衡以及个人利益和社会利益的结合。马克思将商品生产的规律概括为价值规律,指出商品的价值是由生产商品的社会必要劳动时间决定,而价格围绕价值上下波动来调节生产和流通,并促进技术进步。总之,市场是一种结构精巧而且具有效率的经济运行机制,这已为几百年的市场经济实践所证实。

但是,从现实生活中可以发觉,市场不是满足人们需要的唯一系统,它不能包揽人们的一切需求。另一个保证居民生活和社会经济正常运行的系统则是政府。政府主要通过财政以有别于市场的方式来满足市场不能提供或不适于由市场提供的各类需求。

最典型的事例是行政管理、国防、治安以及司法和执法。你手里有钱可以在市场上买到食品、衣物、图书和其他读物,也可以买到住房和汽车,然而即使有钱也买不到由行政管理、国防、治安及司法和执法所提供的国土安全和社会秩序。另一个典型的事例是基础科学。基础科学的研究成果不能直接付诸应用,但却是应用技术和应用工程的基础,如今习以为常的激光、晶体管和原子能是物理学基础研究的成果。基础科研成败的风险大,然而一旦成功,全社会甚至全人类可以受益,而且不能被授予专利,不能期望个别厂商热衷于这类事业。因此,主要由政府投入并提供这类“产品”是责无旁贷的。一个综合性事例则是城市建设。城市里大小商店鳞次栉比,商品琳琅满目,为居民生活提供了方便,但任何一个商店都不能给居民提供公共设施和公共服务。城市的交通、通信、供水、供气、供暖、排水、排污、空气净化、环境绿化,细小的还有公园、公厕等,这些公共设施与公共服务,是工商企业正常的生产经营所必需的,也是居民日常生活不可或缺的。这类需要既然是“公共的”,显



然不能通过市场提供,或者即使由市场提供也是缺乏效率的,提供这类需要理所当然属于政府的职责范围。

就家庭和居民个人而言,生老病死都和财政密切相关。学龄前儿童要上幼儿园,学龄儿童享受义务教育,成长后许多青年人要上高中,接受职业教育,有人还要进入政府办的大学;国家公务员享受的公费医疗;离退休人员享受的养老保险;城镇居民享受政府提供的价格补贴;低收入家庭享受基本生活保障;下岗人员有政府实施的再就业工程,等等。居民个人一方面享受政府提供的各种服务,同时也是纳税义务人。收入达到一定的标准要缴纳个人所得税,居民死亡留下的遗产要缴纳遗产税,对政府某些特定的服务也要支付一定的费用。

就工商企业而言,因为工商企业是商品生产和经营的主体,它们与财政的关联主要是作为政府为满足公共需要而索取收入的承担者,即主要纳税人。作为我国主要税种的增值税、消费税和营业税是由工商企业缴纳的,当前几乎占全部税收收入的65%左右。工商企业作为主要纳税人的同时,不仅享用政府提供的公共工程和公共服务,而且享受政府提供的各种优惠的支持,如税收优惠、投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

还要看到,政府不是单纯的消费者,还要承担生产建设职能。规模宏大的电站、煤矿、钢铁厂,横跨江河的桥梁,贯通全国的铁路、公路网,大型农业水利工程、灌溉系统,多是由政府出资兴建的,航天航空工业的发展和宇宙太空的探索也是由政府直接出资进行的。特别是在一个资本市场发育不健全、制度不健全的发展中国家,这种财政配置资源的职能具有特别重要的意义。

1.1.2 财政问题

在现实生活中,我们经常从报刊、电视、广播以及政府领导人的工作报告或讲话中,可以看到或听到一系列的财政问题,诸如以下几方面:

(1) 财政收入占国内生产总值的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重多大才是适度的,这两个比重的大小对国家建设和居民生活带来什么影响。

(2) 企业乃至整个社会的税收负担确定在什么水平上,才可能既保证政府各项支出需要,又不致使企业丧失应有的活力。如何加快税收改革,建立符合社会主义市场经济体制的税收体系等。

(3) 国家耗费巨额投资兴建大型基本建设工程,对经济发展和结构优化发挥什么作用,它的经济效益和社会效益如何,能给人民带来多大的实惠。在市场经济条件下,政府应不应该退出物质生产领域,以及应在什么范围和多大程度上介入生产性经营活动等。

(4) 国家为什么会出现财政赤字,财政赤字和通货膨胀是什么关系,财政赤字有害还是有益,为控制财政赤字应采取什么措施。

(5) 为筹集国家建设资金或为弥补财政赤字,政府连续多年向居民和企业发行国债,同时向国外借款,逐年积累的债务到期要还本付息,甚至可能在某些年份形成还债高峰,如此巨额国债会不会形成财政风险,在国债问题上政府应当采取什么措施。

(6) 我国政府从2008年金融危机以来,实行了适度从宽和适度从紧的财政政策和货币政策。这是为什么?财政政策和货币政策的关系怎样?如何将财政政策与货币政策紧密配合,实现国民经济的持续、快速、健康发展?

(7) 在每年全国人大开会期间,人大代表都要对上年的国家决算和当年的国家预算进



行审议、表决,并对预算管理中存在的问题提出质疑和建议。那么,国家预算、决算和财政之间有什么关系。

(8)公共财政理论和公共经济理论是当今世界范围内很流行的经济理论,它们和财政学之间是一种什么关系,如何建立我国的公共财政理论体系等。

诸如此类的财政问题都是财政学需要研究解决的重大理论和实践问题,它涉及政府的各个部门以及作为政治经济运行主体的广大的工商企业和机关团体。许多财政问题经常摆在政府领导成员和一般工作人员的报告中,由他们磋商并选定最佳解决方案。作为一个企业的领导人也必须时刻关注国家的财政状况,因为企业的经营活动不能不受国家财政状况的制约,最简单的例子就是税负的增加和减少与企业的盈亏有直接的联系。涉外经济工作者,不仅要了解国内财政状况,而且要谙熟涉外税收知识,比如进口商品要纳税,出口商品可以退税,还要懂得国际税收中诸如税收管辖权、税收抵免和税收饶让等知识。作为合格的理论工作者,必须熟悉各类财政问题的来龙去脉,才能综合而深入地研究各类经济问题,为政府决策提供有价值的参考性建议。

1.2 什么是财政

在日常生活中,我们经常听到有关财政的名词,如财政局、财政政策、财政预算、财政赤字等。那么究竟什么是财政呢?

1.2.1 财政概念中外的演变

财政一词最早起源于西欧。13~15世纪,拉丁文 *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。到16世纪末,法国政治家波丹将法语 *finances* 作为财政一词使用,认为财政是“国家的神经”,随后逐步泛指国家及其他公共团体的理财。中国古代一般采用国用、国计、邦计、度支、理财等词语。日本自1868年明治维新以后,从西欧各国引用 *finance* 一词,吸收中国早已分开存在使用的“财”和“政”二字的含义,创造了财政一词,并于1903年传入中国,逐步取代以前的各种名称,确立了财政的概念。

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。综观我国几千年留存下来的古籍,可以看到“国用”“国计”“度支”“理财”等一类用词,都是关于当今的财政即政府理财之道的记载,还有“治粟内史”“大农令”“大司农”一类用词,则是有关当今财政管理部门的记载。我国使用“财政”一词,如今虽已经习以为常了,但“财政”一词出现在中文词汇中至今却只有百年的历史。据考证,清朝光绪24年,即1898年,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。“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,从日本“进口”的,而日本“财政”一词则是来自英文 *public finance* 一词。孙中山先生在辛亥革命时期,宣传三民主义曾多次应用“财政”一词强调财政改革。民国政府成立时,主管国家收支的机构命名为财政部。美国政府相应机构的英文用词为“*Department of Treasury*”,本来的意思是金库或国库,在我国也译为财政部。

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。因此,“财政”一词在中文词汇中的应用已经有 100 多年的历史,目前在中文词汇中的含义,虽然在学术研究上还有不同的理解,但在日常生活中,已经是一个没有什么疑义的十分确定的词语,例如,管理国家收支的工作称为财政工作,管理机关称为财政部、财政厅、财政局等,已经约定俗成,为社会所公认。

1. 中华人民共和国成立后对财政概念的表述

(1) 20 世纪 50 年代初的财政观——货币关系论。

(2) 计划经济时期和改革开放初期对财政理论的探讨和对财政概念的不同解说,主要有国家分配论、剩余产品论、价值分配论、社会再生产论、社会公共需要论等。

上述观点中,国家分配论在较长时期内占据主流地位。20 世纪 80 年代中期以来,国家分配论、剩余产品论、社会公共需要论三者的融合倾向较为明显。上述观点的差异主要是中心论点不同;在根源上涉及对财政的起源、财政分配主体和财政分配对象在解释财政概念中的不同认识。上述观点的共同点是承认财政是国家的经济行为;承认财政是一个分配范畴;都以财政与经济的关系为基本线索看待财政问题。

(3) 社会主义市场经济体制下对财政概念的重新认识。1992 年中共十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标后,西方国家的公共财政概念被引入中国,理论界开始循着公共财政的精神对财政概念进行重新认识,并成为我国解释财政概念的主流。

从中文的字面意思上看,“财”是指一切钱财货物的总称,“政”是指一切行政事务。所以,从字面上说,“财政”就是指有关钱财货物方面的行政事务。不过,人们通常所说的财政,是国家财政或政府财政的简称。在中国,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”。如企业负责资金方面的部门被称为财务科,而不叫财政科;企业的资金、成本核算称作企业财务核算等。不过,日常生活中,“财政”一词有时也并不一定特指政府的钱财事务,例如,人们有时说某某公司出现了财政危机,某某企业财政很困难,这时“财政”指的就是一般的钱财事务,与政府的活动无关。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,这种看法是不妥的。如“家政”“邮政”等,在这里,“政”字都不代表政府。

因而,可以把财政的一般概念概括为财政是国家为了满足社会公共需要对一部分社会产品进行的集中分配,可简称为国家分配。这里讲的分配包括分配活动和分配关系两个方面,即生产力与生产关系的统一。财政包括以下四个方面的具体含义:

(1) 财政是一种分配活动,属于分配范畴。这里的分配是指广义的分配,既包括关乎社会再生产的资源配置,即生产要素的分配,也包括关乎人们之间利益关系的收入分配。

(2) 财政活动的主体是政府(国家)。财政表现为政府的集中性分配活动,是一种政府行为。这意味着:财政是为实现政府职能服务的;政府是财政分配的组织者和主持者;所有财政活动都体现着政府与其他经济主体之间的经济关系。这种经济关系在不同的社会制度下具有不同的性质。这是不同社会制度下财政的特殊性。由于财政属政府的经济行为,在经济部门划分中政府属公共部门。因此,财政活动是一种公共经济活动。

(3) 财政活动的目的是提供公共物品和满足社会公共需要。财政作为一种以政府为主体的分配方式或资源配置方式,与市场性的资源配置一样,都是为了满足社会需要。人类的需要可分为两类:一类是私人需要(包括个人生活需要和企业单位的生产经营需要),一



类是社会公共需要。在市场经济条件下,私人需要通过市场机制提供私人物品来满足,社会公共需要由政府通过财政机制提供公共物品来满足。这是市场经济条件下市场与政府的基本分工。这样,公共物品和公共需要问题就成了市场经济下财政问题的核心,公共物品和社会公共需要理论也成了认识市场经济下财政概念的基点。

(4) 财政分配的对象是一部分国民收入,即主要是剩余产品价值。

2. 从我国财政产生及发展看财政本质

对财政本质的归纳必须实事求是,即依据财政产生后的实际情况和发展趋势下结论,不应从理论到理论。

有人从国家与财政的关系去说明财政产生和存在的意义,强调国家是财政的主体,财政的存在是为实现国家职能的需要。此论的优点在于揭示了历史上的财政是由少数统治国家的人所支配,主要用于巩固统治者地位的军政费用等需要。缺点是:只强调了国家的需要,忽视了纳税人在财政分配中应有的地位和需要,其结论不符合现代财政的要求。

有人从政府与市场的分工去说明财政产生和存在的意义,即市场不能提供公共产品和公共服务,必须由政府通过财政手段去提供。此论的优点是为市场经济条件下界定财政职能提供了思路,强调了财政应有的公共性。缺点是只适用于市场经济已建立的背景,不能覆盖财政产生后的全部历史,其理论也有局限性,如交易费用论、契约论等,只适用于实力相当、利益相连的主体之间,不适用于解释我国的财政历史。在服徭役中揭竿而起的陈胜吴广,不可能同秦二世一起计算如何节约交易费;要求均田免粮的李自成,不可能同明王朝达成皆大欢喜的契约。

要探索财政内涵与本质,可以从支配主体、目的、手段、对象四个方面去考察。从中国历史上看,其表述应为:统治阶级的代表人物以共同需要的名义,凭借武装或行政力量,强制地向社会成员或组织征取劳动力或生产物(或两者的价值形式),主要用于其生活和巩固统治地位的需要。具体介绍如下:

(1) 财政分配的主体是统治阶级的代表人物

为什么说财政分配的主体是统治阶级的代表人物,而不是国家呢?

第一,国家同财政一样,也是统治阶级手中掌握的工具。国家包括政权机关、军队、警察、法庭、监狱等国家机器,它是统治阶级对被统治阶级实行专政,维护本阶级的利益,是巩固统治秩序的工具。恩格斯指出:“由于国家是从控制阶级对立的需要中产生的,所以它照例是最强大的,在经济上占统治地位阶级的国家。因此,古代的国家,首先是大奴隶主用来镇压奴隶的国家;封建国家是贵族用来镇压农奴和依附农的机关;现代的代议制国家是资本剥削雇佣劳动的工具。”既然国家是统治阶级掌握的工具,那么,支配财政的主体就不是国家,而是统治阶级。

从财政的历史看,财政从产生到今天,一直是受统治阶级的代表人物所支配的。在剥削阶级占统治地位的社会中,财政的“取”“予”大权掌握在国王、皇帝、总统及其任命的官员手中。在人民民主专政的社会制度下,人民是国家的主人,也是财政的主人。我国宪法规定:中华人民共和国的一切权力属于人民,全国人民代表大会是最高权力机关。我国的预、决算和财政立法是由各级人民代表大会审议通过的。

第二,国家与财政的关系,不是主体与被支配体的关系。国家与财政都受统治阶级所支配,它们在为统治阶级的利益服务中,所结成的是相互支持、相互依赖的关系。统治阶级借助国家这个工具的强大力量,使财政这一强制性的分配得以实现,并制度化、法规化。借



助财政这个工具保证国家机器运转中对人力、财力、物力的需要,特别是保证统治阶级代表人物生活享受的需要。以国家为财政的主体,就只突出了财政依赖于国家,国家作用于财政的一面,忽视了国家依赖于财政,财政作用于国家的一面,歪曲了国家与财政的关系,与财政的历史实际相违背。

第三,以国家为财政的主体,不能说明主体与被支配体之间的变化联系。我国历史上,财政政策和状况呈周期性的变化。各朝初期的统治者,目睹人民起义的力量,比较注意处理征纳关系,整顿吏治,轻徭薄赋,让人民安居乐业,带来了社会经济的繁荣。如文景之治、贞观之治、洪武之治等。各朝中后期,统治者习于骄奢,只重视官员的利益、吏治腐败、政以贿成,冗官、冗政、冗费,横征暴敛,征纳矛盾突出。即使有识之士提出改革,结果总是以失败告终,最后通过农民起义改朝换代,于是出现新一轮的变化。以统治阶级代表人物为财政的主体,很容易说明上述变化。以国家为财政的主体,则不能说明上述变化,因为上述变化期内国家的性质没有变。可见,国家主体论严重脱离财政历史实际,必然影响我们正确地认识和总结财政历史发展演变的规律。

第四,以国家为财政的主体,使财政分配的主体模糊、性质不分。国家有不同的性质,内涵复杂。秦始皇时期的财政、唐太宗时期的财政、国民党政府时期的财政以及当代的财政,本来是有性质差别的,假如以“国家”为分配的主体,以“为实现其职能的需要”为分配目的,上述不同历史时期的财政性质就没有什么区别了,都是国家为实现其职能而进行财政分配,能说谁是谁非。

(2) 财政分配的对象是劳动力或实物或两者的价值形式

征发劳动力和实物,在前面所引的历史记载中已提到,征货币税是在商品货币经济有一定发展以后。从历史上看,财政征收的多数为剩余产品,但有的年代大大超过了人民的负担能力。如秦代“收泰半之赋,发闾左之戍”,人民无以为生,就走上了反抗的道路。

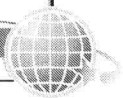
(3) 财政分配的手段是凭借统治阶级的力量

前面讲的“以征不享”,就是凭借武装力量。战乱时期,军队走到哪里,就在哪里筹军饷、军粮。和平时期,一般是凭借行政、法律手段征敛。

(4) 财政分配的目的名义上是公共需要,实际上主要用于统治者的生活和巩固统治地位的需要

财政分配权掌握在哪个阶级手中,就为哪个阶级服务。财政产生初期,受原始社会末期共同劳动共同享受的遗风的影响,加上统治者为了争取人心,用于公共需要的部分会多些。但随着统治地位的日益巩固,就发生了变化,公共需要已成为为统治者服务的一个借口而已。历史上的赋税,是官僚、军队、宫廷生活的源泉和他们统治活动的经济基础,用于公共需要的比重很小,例如用于防务的军事支出,名义上是公共安全的需要,实际上是巩固上层统治者统治秩序的需要。

任何一个国家,客观需要借助财政这个工具有效益地为国民提供公共产品和公共服务。我国在先秦时期,就有人提出“天下为公”“兴公利”,对“所入”与“所出”进行比较,即希望国家财政坚持公共性、效益性的特点。然而历史上的财政事实上是操纵在少数人手中,他们既没有公正无私、正确无误的禀性,又没有坚持公共性、效益性的制度约束,追求的是自身利益的极大化,只为少数人服务。财政权益配置失衡,必然束缚生产力的发展,并引起社会的动乱,最终通过人民的革命斗争改朝换代得到调整。这就出现了盛衰循环的历史周期率。



我国社会主义市场经济条件下如何坚持财政的公共性、效益性呢?怎样避免历史的周期率呢?最根本的是发扬社会主义民主,即人民当家做主,广大人民既是纳税人,又是国家的主人,有权对国家财政当家做主。也只有发扬民主,集思广益,决策正确,才能保证财政为广大人民服务。因此,要坚持建立社会主义市场经济条件下,财政的公益性、效益性,不仅要考虑政府与市场在资源配置上的分工,还要考虑政府、市场与人民的关系,即人民是政府和市场的主体,后者应为前者服务。要防止造成政府失灵,就必须通过民主决策、民主管理、民主监督弥补政府的缺陷。当然首先应充分发挥政府的作用,处理好委托人与代理人之间的关系,坚持权利与义务相对应,寻求包括财政在内的公共权益合理配置的制度安排。这就必须深化政治体制和财政体制改革,充分发挥人民群众在管理国家事务中的作用。党的十五大报告指出:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化。社会主义民主的本质,是人民当家做主,国家一切权力属于人民。”“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力,实现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”这是社会主义市场经济条件下研究财政本质建立公共财政的要义。

1.3 财政在经济中的作用

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,政府虽然不会创造社会产品,但是却能提供公共物品,获取和消费这种公共物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,它在许多方面都存在着缺陷,需要由政府来弥补。总之,提供公共物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,也是经济中需要政府财政的原因所在。

1.3.1 公共物品

私人物品是由市场供给,用来满足私人主体需要的商品和服务。私人物品是这样的一些物品,它们能分割并分别提供给不同的个人和单位,也不给他人带来外部收益和成本。

公共物品是指公共使用或消费的物品。公共物品是公共部门供给,用来满足社会公共需要的商品和服务,严格意义上的公共物品具有非竞争性和非排他性。所谓非竞争性,是指某人对公共物品的消费并不会影响别人同时消费该产品及其从中获得的效用,即在给定的生产水平下,为另一个消费者提供这一物品所带来的边际成本为零。所谓非排他性,是指某人在消费一种公共物品时,不能排除其他人消费这一物品(不论他们是否付费),或者排除的成本很高。

1. 公共物品的分类

第一类是纯公共物品,即同时具有非排他性和非竞争性;第二类公共物品的特点是消费上具有非竞争性,但是却可以较轻易地做到排他,有学者将这类物品形象地称为俱乐部物品(club goods);第三类公共物品与俱乐部物品刚好相反,即在消费上具有竞争性,但是却无法有效地排他,有学者将这类物品称为共同资源或公共池塘资源物品。俱乐部物品和共同资源物品通称为“准公共物品”,即不同时具备非排他性和非竞争性。准公共物品一般具



有“拥挤性”的特点,即当消费者的数目增加到某一个值后,就会出现边际成本为正的情况,而不是像纯公共物品,增加一个人的消费,边际成本为零。准公共物品到达“拥挤点”后,每增加一个人,将减少原有消费者的效用。公共物品的分类以及准公共物品“拥挤性”的特点为我们探讨公共服务产品的多重性提供了理论依据。

2. 公共物品的基本特征

(1)公共物品消费的非竞争性,即在给定的生产水平下,向一个额外消费者提供商品或服务的边际成本为零。

(2)公共物品消费的非排他性,即任何人都不能因为自己的消费而排除他人对该物品的消费。

(3)具有效用的不可分割性。公共物品是向整个社会共同提供的,整个社会的成员共同享用公共物品的效用,而不能将其分割为若干部分,分别归属于某些个人、家庭或企业享用。或者,按照谁付款谁受益的原则,限定为之付款的个人、家庭或企业享用。

(4)具有消费的强制性。公共物品是向整个社会供应的,整个社会成员共同享用它的效用。公共物品一经生产出来,提供给社会,社会成员一般没有选择余地,只能被动地接受。换句话说,公共物品不是自由竞争品,它具有高度的垄断性。公共物品的这一性质,提醒人们必须注意公共物品的质量和数量。公共物品的废品、次品决不能流入社会,一旦流入社会,其危害性远远大于私人产品。公共物品的数量不足,不能满足社会的需要,其危害性也是明显的。公共物品生产供应过度,对社会也会带来消极的影响。

公共物品的非排他性与非竞争性不是绝对的,也不是固定不变的,公共物品的这些特征会因为技术条件、制度条件以及消费者人数的变化而发生变化,即非排他性程度与非竞争性程度降低或上升。如灯塔,它是典型的具有非排他性与非竞争性的公共物品,但假定有人发明了一种干扰装置,该装置能使不安装某种特殊接收器的船只不能获得灯塔的信号,或者灯塔的主人向在灯塔周围一定范围内航行而没有许可证的任何船只发射导弹,是合法的。在这两种场合,灯塔将具有排他性。这是非排他性在技术和制度条件发生变化时,向排他性转化的例子。再如,在一座不拥挤的桥上增加一辆车的通行,不会增加边际成本,不会影响其他车辆的通行,但如果该桥已经处于拥挤状态,再增加一辆车的通行,显然会妨碍其他车辆的运行(过不去或通行时间大大延长),带来边际社会成本较高。这是非竞争性向竞争性转化的例子。

3. 混合物品

混合物品即同时具有使用或消费上的非竞争性与收益上的排他性的公共产品,非竞争性即某些人对这一产品的利用,不会排斥另一些人对它的利用,排他性即可使用一定的方式阻止他人从该产品中获益;与公共资源(public resources)合称混合公共物品,与公共物品、私人物品一并成为财政学中对于产品分类及财政职能的划分依据之一。划分依据源自西方经济学,故亦是宏观经济学中的一部分。

由于技术进步、人口增长等因素的影响,原本不存在或较不明显的竞争性及负外部性日益凸显。此类产品正急剧减少,如洁净的空气等。被排除的类型大多转变为纯公共物品,部分产品或资源消失(如矿产、动植物资源等),极少数由于开发成本过高且存在替代品,出于经济考虑而放弃。现存的例子有海盐(但优质盐场仍具有竞争性)。



1.3.2 市场机制的缺陷——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失灵,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。

从经济学的角度来看,外部性的概念是由马歇尔和庇古在 20 世纪初提出的,是指一个经济主体(生产者或消费者)在自己的活动中对旁观者的福利产生了一种有利影响或不利影响,这种有利影响带来的利益(或者收益)或不利影响带来的损失(或者说成本),都不是生产者或消费者本人所获得或承担的,是一种经济力量对另一种经济力量“非市场性”的附带影响。

萨缪尔森给予外部性的定义:“当生产或消费对其他人产生附带的成本或效益时,外部经济效果便产生了;也就是说,成本或收益附加于他人身上,而产生这种影响的人并没有因此而付出代价或报酬;更为确切地说,外部经济效果是一个经济主体的行为对另一个经济主体的福利所产生的效果,而这种效果并没有从货币或市场交易中反映出来。”

从定义中可以得到以下理解:

- ①外部性是一种人为的活动;
- ②外部性应该是在某项活动的主要目的以外派生出来的影响;
- ③外部性包括对生态环境等与社会福利有关的一切生物或非生物影响。

(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。

信息不对称有很明显的影响,考察一下经济发达地区和经济不发达地区或者城市和农



村的信息分配状况可以获得一些启示。在经济发达的地区,集中了几乎所有的信息资源,教育机构、图书馆、传媒,不仅信息量大,而且信息传播的速度也快,报纸在大城市是当天看到,而在小城市是隔天或者更晚;教育资源更是典型地集中于大城市;城市和农村的信息分配更是严重失衡,已经成为农村落后的根源之一。近几年国家推行科教兴国战略,本质上是对信息资源配置的重要战略,教育产业化的改革,大力发展各种形式的教育,特别是开展民办教育,对于扩大科学知识的供给,缓解信息不足有着重要意义。对于特定时间和地点的信息要以市场化配置为主,因为特定时点的信息对于市场经济条件下的微观经济主体最为有用,只有通过市场进行配置才能达到最优。目前由政府掌管的传媒(广播电视、报纸)是对特定时间和地点的信息进行配置的主要工具,在很多方面已经不能满足市场经济的需求,像前几年的电力、电信一样成为经济发展的瓶颈。如中小城市只有一家报纸,主要为党政信息传播服务而缺少经济信息传播的媒体,造成工商信息及消费信息不足的情况普遍存在,信息不足限制了地区工商业的发展、资源的有效配置和经济效率的提高。所以在信息资源的配置上国家和政府有着更大的责任,大力发展教育事业,扩大科学知识信息的传播,特别是增加对落后地区和弱势人群的信息供给,对于可持续发展,实现社会的共同富裕,增强经济的平衡发展能力,缩小东西差距、城乡差距都有着重大意义。对于特定时间和地点的信息工具(传媒)要放开,让市场主体去经营,走市场化、企业化的路子,准许民间资本进入,引入竞争机制是在市场经济条件下信息资源配置的当务之急。

(4) 市场垄断。当某一市场上只有为数很少的几家供应商,甚至是独家垄断经营的局面,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。

收入分配公平是社会主义市场经济的内在要求。其一,我国的市场经济是建立在生产资料公有制为主体的社会主义经济基础之上的,人们实现了生产资料占有上的平等。这种生产资料占有上的平等,决定了收入分配必须公平。其二,社会主义市场经济倡导人们之间形成一种“团结友爱,平等互助”的新型社会关系,只有消除收入分配中的不公平,根除人们在利益分配中形成的矛盾,才能确立一种和谐的生产关系,从而最终达到人与人之间的“团结友爱,平等互助”。其三,社会主义的最终目标是为了实现共同富裕,收入分配不公显然不能达到共同富裕。总之,社会主义市场经济内在要求收入分配公平,同时也为收入分配公平提供了经济制度的保障。

(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