



高等职业教育“十三五”创新型规划教材

财政与金融

● 主 编 韩小红 施 阳

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

高等职业教育“十三五”创新型规划教材

财政与金融

主 编 韩小红 施 阳
副主编 王 冰 李 鹏 杨 静
成 钺 朱 微

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融/韩小红,施阳主编. —北京:北京理工大学出版社,2019.8 (2019.9重印)

ISBN 978-7-5682-7292-6

I. ①财… II. ①韩… ②施… 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 (2019) 第 146147 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)
(010) 82562903 (教材售后服务热线)
(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 /

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 14.5

字 数 / 345 千字

版 次 / 2019 年 8 月第 1 版 2019 年 9 月第 2 次印刷

定 价 / 39.80 元

责任编辑 / 潘 昊

文案编辑 / 潘 昊

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 施胜娟

图书出现印装质量问题,请拨打售后服务热线,本社负责调换

前 言

本书由教授财政与金融课程的教师及企事业单位人员共同编写，可作为财经类高等院校经济、贸易、投资、会计等专业的理论课教材，也可作为其他专业开设财政金融类选修课程的选用教材。

本书重点阐述了财政、金融两大领域的基本知识、基础理论和基本原理，是适用于安排在同一学期学习财政和金融两大方面知识课程的备选教材。

本书涵盖了财政与金融两大领域的内容：财政部分主要阐述社会公共需要、公共物品、公共财政、财政职能、财政收支、财政支出、政府预算的管理、财政体制的相关概念；金融部分主要阐述金融的基本概念、金融机构的概述、金融监管机构的内容、金融市场的内容、货币供求的相关问题、国际金融的概念、财政政策和货币政策的内容。本书遵循内容全面、通俗易懂的编写原则，经过认真、细致的推敲与设计，财政部分加入大量案例分析，将抽象的财政知识通过鲜活的案例加以巩固和理解。金融部分囊括了大量的知识拓展、习题及习题解析，通过知识拓展将金融部分的发展脉络一一呈现给广大读者，通过习题设计及答案解析让任课教师和学生能更加轻松地完成本课程的授课和学习。这样的设计既体现本层次教材的特点，满足本层次教学的需要，又做到原理上严谨、内容上新颖、结构科学合理、文字精练朴实。

本书由山东青年政治学院的韩小红、施阳担任主编，烟台经济技术开发区古现街道办事处王冰，青岛恒星科技学院的李鹏，山东青年政治学院的杨静、成钺，大庆师范学院的朱微担任副主编。

本书在编写过程中，吸取了广大财政与金融理论研究者的研究成果，也借鉴了很多有关财政与金融研究的网络资料，在此表示感谢。

本书限于首次编写，难免出现不足之处，敬请广大师生给予批评指正，以便更好地服务于广大师生。

编 者

目 录

第一章 财政导论	(1)
第一节 市场与政府	(1)
第二节 财政概述	(7)
第三节 财政职能	(9)
第二章 财政支出	(17)
第一节 财政支出概述	(17)
第二节 财政支出的主要内容	(21)
第三节 财政支出绩效评价	(24)
第三章 财政收入	(30)
第一节 财政收入概述	(30)
第二节 税收收入	(32)
第三节 非税收入	(37)
第四节 公债	(39)
第四章 财政体制	(45)
第一节 财政体制概述	(45)
第二节 分税制财政体制	(49)
第三节 政府间转移支付	(54)
第五章 政府预算	(63)
第一节 政府预算概述	(63)
第二节 政府预算的分类	(64)
第三节 政府预算的程序	(67)
第六章 金融导论	(75)
第一节 金融与金融体系	(75)
第二节 货币	(78)
第三节 信用	(85)
第四节 利率	(90)
第七章 金融机构	(101)
第一节 金融机构体系	(101)
第二节 中央银行	(104)
第三节 政策性银行	(111)
第四节 商业银行	(114)
第五节 金融监管机构	(123)
第八章 金融市场	(128)
第一节 金融市场概述	(128)

2. 财政与金融

第二节	金融工具	(129)
第三节	货币市场	(133)
第四节	资本市场	(133)
第五节	外汇市场与黄金市场	(137)
第九章	货币供求	(142)
第一节	货币供应	(142)
第二节	货币需求	(146)
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	(175)
第三节	国际货币体系	(184)
第十一章	财政政策与货币政策	(200)
第一节	财政政策	(200)
第二节	货币政策	(205)
第三节	财政政策与货币政策的配合	(212)

财政导论

市场作为资源配置的方式，若能达到效率和公平这两个目标，市场运作的效果就是令人满意的。但现实是市场并非万能，会存在市场失灵的情况。而市场失灵的出现则为政府介入市场进行调控提供了理论基础。令人遗憾的是，政府也存在政府失灵的情况。我们面临的，不是要在完美的市场和完美的政府之间进行选择，而是要在不完美的市场和不完美的政府之间进行选择，故政府介入市场是非常有必要的。

政府介入市场调控经济活动，需要大量的人力、物力和财力的配合，这便引出了财政。通过本章的学习，你将理解市场失灵和政府失灵；理解财政的相关概念和特征；理解财政的职能。

第一节 市场与政府

一、社会公共需要

市场与政府作为两种资源配置方式，它们的运行机制是不同的，但它们的的目的或目标却是相同的，即都是为了满足人类社会的需要，实现公平与效率兼顾的目标。人类社会的需要尽管五花八门，但从最终需要来看无非是两类需要：一类是私人个别需要，一类是社会公共需要。在现代市场经济条件下，由市场提供私人物品用于满足私人个别需要，由政府为代表的国家公共部门提供公共物品用于满足社会公共需要。

（一）社会公共需要的特征

1. 非加总性

社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要，它不是普遍意义上的个人个别需要的简单数学加总。

2. 无差异性

为了满足社会公共需要而提供的公共物品，可以无差别地由多人共同享用，即多增加一人享用该产品的边际成本为零。并且一个人或一些人享用这种公共物品，并不排斥其他人共同享用。

3. 代价的非对称性

社会成员享用为满足社会需要的公共物品，无须付出任何代价，或只需支付少量与提供这些公共物品的所费不对称的费用。

2. 财政与金融

4. 外部性

为满足社会公共需要而提供的公共物品一般具有外部效应。外部效应是指某个消费者的消费行为或生产者的生产行为给其他消费者或生产者带来利益或损失。外部效应往往会导致公共物品供给的过度与不足。

5. 整体性

社会公共需要由所有社会成员作为一个整体共同提出，而非由某一个体或组织单独或分别提出。

6. 强制性

社会公共需要只能依托政治权力动用强制性的手段得以实现，而非遵从个人意愿通过市场交换的行为加以实现。

(二) 社会公共需要的层次

保证社会公共需要是一国公共财政的职责，分为三个层次：

第一层次，完全的社会公共需要，如国防、外交、公安、司法、行政管理、普及教育、卫生保健、基础科学研究和生态环境保护等。这类需要是最典型、最基本、最纯粹的社会公共需要，是社会公共需要的最高层次。

第二层次，准社会公共需要。这类需要是介于社会公共需要和私人个别需要之间，在性质上难以区分的一些需要，其中一部分或大部分要由政府补助才能得以满足，如高等教育、保险基金、抚恤救济金、价格补贴等，都属于这类需要。这是社会公共需要的第二层次。

第三层次，视同社会公共需要，如邮政、电信、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁等。这些需要虽然具有社会公共需要的特征，但在享用这些需要的同时，需要社会成员支付一定的费用，这是社会公共需要的第三层次。

二、市场失灵

按照传统的经济学理论，市场是一种有效率的运行机制。但市场机制也有其本身固有的缺陷，当竞争性制度不能提供帕累托效率结果时，市场失灵便会出现，此时需要政府的介入。市场失灵为政府介入或干预经济运行提供了必要性和合理性的依据，这也是分析和研究政府与市场关系的基础。

由此我们可以给市场失灵下一个简单的定义，即市场失灵是指市场无法有效率地配置资源。市场失灵又可分为两大类：一类是技术市场失灵，是内在于市场体系的配置无效率问题，如垄断；另一类是社会市场失灵，即虽然在技术上是有效率的市场，但仍会产生令一部分人不满意或不接受的情况，如收入不公、价格水平不稳定等。也正是社会市场失灵的存在和日益凸显，才促使马斯格雷夫以及后来的经济学家把政府干预从资源配置领域扩大到其他领域，相应的财政职能也得到了丰富和发展。

(一) 资源配置领域的市场失灵

1. 公共物品

公共物品具有非排他性和非竞争性的特征。这意味着市场定价机制遇到困难，因为市场机制排斥那些不愿意支付现行价格的人消费某种产品或服务。但是若存在非排他性，卖方便不可能向买方索取价格，因为后者在任何情况下都可以免费消费，这就是所谓的“搭便车”现象。但是从另一角度讲，利用市场机制排斥人们享用公共物品则是低效率的，因为多一个

人消费并不增加成本，亦即允许更多的人消费公共物品的边际成本为零。

因为公共物品具有以上性质，所有人都相信无论自身对社会是否做出贡献，都能从公共物品中得到益处，因而不愿意主动付费。正因为如此，私人企业也就没有动力生产和销售这类物品或服务，即便提供，数量也会不足。这一事实为政府的介入提供基本依据。从本质上讲，生产公共物品与市场机制的作用是矛盾的，但公共物品是全社会成员所必须消费的产品，它的满足状况也反映了一个国家的福利水平。鉴于此，公共物品生产滞后与社会成员需要之间的矛盾则显得十分尖锐。

2. 外部性

外部性也称外部效应或溢出效应。外部性概念的定义问题至今仍然是一个难题。有的经济学家把外部性概念看作经济学文献中最难定义的概念之一。

外部性具有正外部性和负外部性之分。当出现正外部性时，生产者的成本大于收益，利益外溢，生产者得不到应有的效益补偿；当出现负外部性时，生产者的成本小于收益，受损者得不到效益补偿。故外部性的存在导致完全依靠市场竞争不可能形成理想的效率配置。

无论正外部性导致的某些供应不足还是负外部性导致的某些供应过度，均会造成资源配置的低效率，此时便需要政府对市场机制进行干预。政府既可以采用法律手段和行政手段进行干预，也可以利用经济手段来矫正外部性。政府采取的经济手段主要是税收和财政补贴：对正外部性给予适当补助鼓励，对负外部性加税以缩小产量。除上述之外，还有另外的处理方法：合并与外部性有关的企业，使外部性内部化；通过重新分配产权，由私人交易自行解决。

著名的科斯定理指出，只要交易无障碍（交易费用为零），不管最初产权归属，市场机制所导致的均衡最终就会达到资源的最优配置，即帕累托最优。

3. 规模收益递增

为了保证市场机制能够发挥调节经济的作用，必须有充分的竞争。然而在现实生活中，产品之间总是有差别的，存在着不同程度的不可替代性，并且交通费用等交易成本也往往阻碍着资源的自由转移。这些都会增强个别厂商影响市场的能力，从而削弱市场的竞争性。

例如像自来水、电话、供电等自然垄断行业，大规模的生产可以降低平均成本，提高收益，即存在行业的规模经济。在这些领域内，一旦某个公司占领了一定的市场，实现了规模经营，就会阻碍潜在的竞争者进入。因为新进入该行业的企业，由于生产达不到一定的规模，成本会高于现有的大公司。因此，在规模经济显著的行业，特别容易形成（自然）垄断。在存在垄断的情况下，垄断者凭借自身的垄断优势，往往使产品价格和产出偏离社会资源的最优配置要求，其后果是剥夺了消费者剩余，造成社会福利的净损失，既不公平也不效率。为此，各国都致力于削弱垄断的势力，如制定反垄断法或通过政府自己生产（公共生产）或公共定价办法，来达到更高效率的产出。西方国家法律凡认定为企业存在垄断行为，就一定要对其进行制裁，常见的办法就是将现有的垄断公司进行拆分。

政府干预最常见的措施：通过规定价格或收益率来管制垄断；在垄断行业建立公共企业，并从福利或效率角度而不是盈利角度出发制定价格。

4. 风险与不确定性

竞争性市场体系有效的一个前提是存在完全确定性。就是说，无论是消费者还是生产者都假定在确定性的情况下知道所有商品和生产要素的现行价格和未来价格。在现实中，未来

4. 财政与金融

的事件是不确定的，未来的价格也是如此，它们依附于偏好、人口、技术等的变化以及各种偶然事件。

风险与不确定性现象在经济生活中无处不在。它们至少使市场体系产生两个问题：①市场供应不足，特别表现在资本市场上。对于低息或无息贷款（学生贷款、农业贷款等）私人不愿意提供；私人保险市场亦如此。②缺乏足够的信息。

应对风险与不确定性，政府可采取的干预措施：介入风险大的市场，以弥补市场之不足；通过有效的财政措施鼓励非政府部门勇于承担风险。同时为弥补信息不足，政府应提供一些必要的信息。

（二）经济运行领域的市场失灵

1. 失业

在竞争性市场条件下，企业对劳动力的需求取决于两个因素：雇用劳动力所能带来的收益和雇用劳动力应支付的工资。当增加雇用劳动力所带来的利润大于为此支付的工资时，企业对劳动力的需求增加。企业最终雇用劳动力数量是实际工资与劳动力的边际物质产量相等时的数量。

失业是由需求不足和工资刚性造成的，市场机制不可能自动地使经济趋于充分就业均衡。

当经济运行中出现大量失业、陷入经济衰退时，政府采取适当的反失业政策，以增加就业、降低失业率。政府可以采取以下措施：采用扩张性财政政策，刺激总需求，从而增加对劳动力的需求；利用各种收入政策，直接或间接地调控工资水平，消除由真实工资水平过高引起的失业；为劳动力直接提供或支持、鼓励非政府部门提供有关劳动力市场的信息，或通过人力投资，提高劳动力素质，以减少结构性失业。

2. 通货膨胀

宏观经济学将通货膨胀分为需求拉动的通货膨胀和成本推进的通货膨胀。当对产品和服务的需求超过了在现行价格条件下可能的供给时，一般物价水平会上升，就产生了需求拉动的通货膨胀。市场机制虽然能够对这种通货膨胀做出反应，但单靠市场机制的作用力度是不够的，而且时滞较长，这就需要政府干预。

供给方面的通货膨胀成因主要有两方面：工会得到较高的工资；垄断行业的企业得到较高的价格。此两方面造成成本（利润）推进型通货膨胀。

政府为消除通货膨胀都会采取强力措施。对于抑制需求拉动型通货膨胀，政府财政政策的效力较大而且较为直接，因为政府购买性支出直接构成总需求的一部分，税收也是增减可支配收入的直接因素。因此，政府可通过减少购买性支出和（或）增加税收的方法来减轻通货膨胀压力。在抑制成本推进型通货膨胀时，紧缩性财政政策的效力是有限的。因为政府依靠紧缩性财政政策在减少总需求的同时，也可能限制投资支出率，减缓劳动生产率的增长，使总供给增长缓慢，最终可能会加重通货膨胀的压力。因此，在消除这种通货膨胀时，政府可能要采取一些管制措施，如工资管制和价格管制等。

（三）收入分配领域的市场失灵

市场经济的自动运行，不可能实现帕累托最优。即使市场经济能够达到帕累托最优，也需要政府干预。因为市场机制追求的是资源配置效率而没有顾及公平。即市场机制能够保证过程的公平，但不能保证结果的公平。

一般来说,收入分配涉及两个层次的内容:一是功能收入分配,二是规模收入分配。

功能收入分配又称要素收入分配,它研究劳动、资本、土地等生产要素所得的收入在国民收入分配中所占的份额,即从收入来源的角度来研究收入分配。

规模收入分配又称个人或家庭收入分配,它研究处于不同阶层的个人或家庭得到的收入在国民收入中所占的份额,即从收入所得者的规模与所得收入规模之间关系的角度研究收入分配。显然人们通常所讲的收入分配是指后一层意思,即规模收入分配。即处于不同阶层的个人或家庭所得到的收入有多大差距。不过二者有一定的联系:规模收入分配受功能收入分配的制约。这在私有制国家表现得特别明显。所以这就更需要政府在功能收入分配的差距表现得特别大时,通过调节规模收入分配以达到公平分配的目的。

所谓收入分配不公,是指在特定时期内收入和财富的分配与社会公认公平标准不相符合的状态。

是什么原因造成了收入分配差距悬殊呢?在理论上,影响收入分配的因素可分为:受教育和训练的机会;天赋能力;财产所有权;操纵市场的能力;其他偶然因素(如疾病、事故和其他不幸等)。一般来说,这些因素都属于机会不公平。机会公平就是每个人都以同样的机会开始生活、获得收入。

收入分配差距的大小可以作为收入分配公平与否的测量尺度。但是,人们对于价值的判断影响对“公平”的理解。而价值判断在不同的社会、不同的时期、不同的地点,甚至在相同情况下不同的人,都会有不同的价值判断标准。为了解不同阶层的个人或家庭所得收入差距的大小,经济学界通常使用洛伦兹曲线进行衡量,其指标是基尼系数。

洛伦兹曲线用以比较和分析一个国家在不同时代或者不同国家在同一时代的财富分配情况,该曲线作为一个总结收入和财富分配信息的便利图形方法得到广泛应用。通过洛伦兹曲线,可以直观地看到一个国家收入分配平等或不平等的状况。如图1-1所示,画一个矩形,矩形的高衡量社会财富的百分比,将之分为五等份,每一等份为20%的社会总财富。在矩形的长上,将所有家庭从最贫者到最富者自左向右排列,也分为五等份,第一个等份代表收入最低的20%的家庭。在这个矩形中,将每一等份的家庭所有拥有财富的百分比累计起来,并将相应的点画在图中,连接所有的点得到的曲线就是洛伦兹曲线。图形的底边(横轴)代表收入获得者在总人口中的百分比,图形的左边(纵轴)显示的是各个百分比人口所获得收入的百分比。图形的对角线为均等线,即收入分配绝对平等线,现实中是不存在的。实际收入分配曲线(洛伦兹曲线)都在均等线的右下方。

基尼系数是根据洛伦兹曲线得出的判断收入分配公平程度的指标。如图1-1所示,设实际收入分配曲线和收入分配绝对平等曲线之间的面积为 A ,实际收入分配曲线右下方的面积为 B ,则 A 除以 $(A+B)$ 的商即为基尼系数,其大小介于0和1之间。基尼系数的大小表示收入分配不平等的程度。若一国基尼系数为0,则表示该国收入分配绝对平等;若一国基尼系数为1,则表示该国收入分配绝对不平等。若是介于0和1之间,则基尼系数越大,表示收入分配越不平等;基尼系数越小,表示收入分配越趋于平等。

收入分配不公平可能会导致许多严重的后果。如贫富悬殊会对经济可持续发展产生阻力,阻碍市场健康发展,影响社会稳定,甚至威胁到政权体制。所以,政府必须适度干预收入分配,缩小贫富差距,实现收入分配的相对公平。

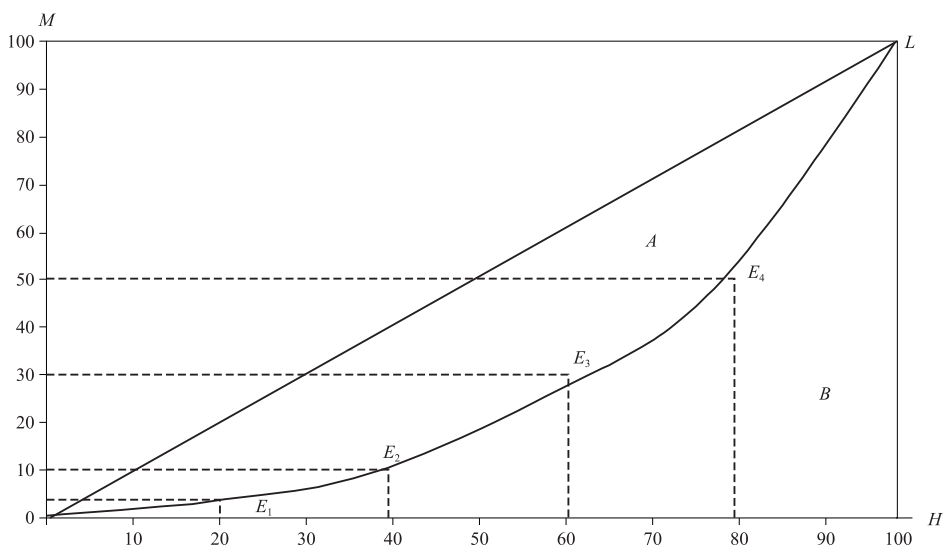


图 1-1

三、政府失灵

为解决市场失灵，政府需要介入市场进行干预。但政府干预并非万能的，也有其局限性，即也会失灵。所谓政府失灵，指政府为弥补市场失灵而对经济、社会生活进行干预的过程中，由于政府行为自身的局限性和其他客观因素的制约而产生的新缺陷，进而无法使社会资源配置效率达到最佳的情景。概括地讲，政府失灵包括以下几种情况：

由于行为能力和其他客观因素制约，政府干预经济活动达不到预期目标。

政府干预经济活动达到了预期目标，但效率低下，或者说成本昂贵，导致资源并未得到充分有效地利用。

政府干预经济活动达到了预期目标，也有较高的效率，但带来事先未曾预料到的副作用。

某些外部性问题或国际性经济贸易问题，一国政府无力独自解决，如核利用中的污染问题、国际贸易纠纷问题等。

20 世纪 60 年代以来，人们逐渐开始关注并探讨政府公共决策的特点，对政府干预的作用及其局限性有了崭新的认识。这里我们主要介绍两方面的内容：公共决策主体的局限性和投票悖论。

（一）公共决策主体的局限性

在资源配置方面，提供公共产品的公共部门与私人部门不同。私人部门提供产品的供求关系完全由价格机制进行传导，在竞争充分的市场上，价格机制的最终结果是有效率的。而公共产品的供给决策是由政治家及其任命的官员做出的，而需求决策则可以理解为纳税人以政治选票进行公共选择的过程，即纳税人依据一定的规则，共同确定集体行动方案。但是无论是经济市场的私人部门还是政治市场的公共部门，其参与活动的最终目的都是一样的，即追逐自身利益的最大化。作为公共产品的需求方，纳税人按照规定的投票规则和程序对公共产品决策的备选方案进行投票。但是备选方案的信息主要依靠政治家和媒体免费提供，故其没有方案的完全信息，其投票结果并不一定是最优的；而作为公共产品的供给方，主要是政

治家和官员，官员由当选政治家任命，具体负责公共产品的生产和供给。政治家和官员追求的目标不同，故制定的公共产品供给决策也不同，即便相同的决策，官员执行的结果也会不同。并且由于信息不对称，政治家往往很难监督官员的行为。综上，在提供公共产品的政治市场上，无论是公共产品的需求方还是供给方，在做决策时均存在一定的局限性。

（二）投票悖论

在现实的公共决策过程中，一项提案是否通过，人们偏好用多数票规则进行表决，最基本、最常用的多数票规则是简单多数票规则，即假如一项提案能够获得半数以上的赞成票，则该提案就获得通过。而当提案数大于2时，简单多数票规则要求对提案进行两两比较，并按照比较结果的传导性，最终确定通过的提案。即假如a被认为优于b，b被认为优于c，若投票止于此，则a一定优于c。但现实情况是，在面临多个提案时，传导机制未必有用，即多数票决策规则并非总能达成明确的结果。假如现在面临三个提案a、b、c，a被认为优于b，而b被认为优于c，而c被认为优于a，若是这样的情形，则投票结果不存在。这意味着简单多数票规则将无法得出明确的结果，即投票结果不存在，这即为投票悖论。仔细分析不难得出，投票的最终结果与投票顺序有关。故假如人们事先就知道这种影响，他们就会在投票之前选择对自己有利的投票顺序，这也是公共决策的局限性之一。

由以上分析可知，市场和政府均会存在低效率甚至无效率的情况，即失灵。尽管人们常寄希望于政府机制这只“看得见的手”，但是一个缺乏必要规范与制约的政府不仅难以使市场经济运作得更好，反而经常使事情变得更糟。

可见，依靠政府解决市场失灵是不现实的。现实情况是，我们并不是要在不完美的市场与完美的政府之间选择，也不是要在完美的市场与不完美的政府之间选择，而是要在不完美的市场与不完美的政府之间选择，或者说，要在不完美的程度、失灵的程度以及类型之间进行抉择。因此，只有正确认识政府失灵，意识到各种机制的局限，才能在制度设计与创新方面更有作为，最终让公共产品供给的政治决策更有效率地运转。

第二节 财政概述

前面提到市场存在市场失灵的情况，故需要一定程度的政府干预和财政介入，以矫正市场失灵的问题。虽然政府机制同样存在失灵的情况，但对于经济的宏观调控是不可或缺的。

一、财政的概念

财政（Government Finance）是指国家（政府）集中一部分社会资源，用于为市场提供公共物品和服务，满足社会公共需要的分配活动或经济行为，是与市场经济体制相适应的一种财政管理体制。它有三个基本构成要素：主体、客体和目的。

（一）财政主体

就现代财政分配的主体来看，“国家财政论”与“公共财政论”的学者们并无多大分歧，一致认同国家或政府在财政收支活动中负有特殊重要地位，国家或政府就是财政分配的主体，其他社会组织、经济组织、文化组织、企业、事业单位所进行的分配活动，不属于财政分配活动，只有以国家为主体的分配活动，才是财政分配活动。这里所讲的分配，既包括生产要素的分配，通常指资源配置；也包括生产成果的分配，即对单位和个人的收入分配的

安排和调整。

（二）财政客体

财政客体即财政分配的对象，是国民生产总值（GNP），主要是指国民收入的一部分。在社会商品总价值量中，财政分配的主要对象是 $C + V + M$ ，也就是一定时期一国新创造的价值量。其中，“M”是剩余价值，是财政分配资金的最主要来源。“C”被马克思称为补偿基金的部分，即生产资料消耗的部分，1985年国家取消集中企业折旧基金以后，基本上不再构成财政收入的来源。

（三）财政目的

财政目的即国家或政府为什么要进行财政分配。“国家财政论”者认为，是保证社会公共需要。目前保证社会公共需要的范围主要是三方面：一是公共权力方面，即国家行政管理机构的费用，国防、外交、公检法等支出需要；二是公共事业福利方面，即普及教育、公共卫生、基础科学、环境保护、社会保障、扶贫救济等支出需要；三是公共基础设施方面，包括各种国有铁路、高速公路、机场、海港、码头，江河湖海治理，各种水利设施和防灾减灾设施等的支出需要。

二、财政的主要特征

从生产关系的角度看，财政是以国家或政府为主体的分配关系，这是财政的本质。同时它具有以下几方面特征：

（一）公共性

财政着眼于满足社会公共需要。财政的职能范围是以满足社会公共需要为口径界定的，凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，财政无须介入；凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政就必须涉足。

（二）非营利性

在市场经济条件下，政府作为社会管理者，其行为的动机不是也不能是取得相应的报偿或盈利，而只能以追求公共利益为己任。表现在财政收支上，财政收入的取得，要建立在为满足社会公共需要而筹集资金的基础上；财政支出的安排，要始终以满足社会公共需要为宗旨。

（三）法制性

法制性即财政收支行为规范化。财政以满足社会公共需要为基本出发点，与全体社会成员的切身利益直接挂钩。不但财政收入要来自社会成员的缴纳，财政支出要用于向社会成员提供公共物品和服务的事项，而且财政收支出现差额带来的成本和收益，最终仍要落到社会成员的身上。既然大家的事情大家都有份，社会成员对于国家财政的运作便有强烈的监督意识，从而要求和决定着政府财政收支行为的规范化：以法制为基础、全部政府收支进预算、财税部门总揽政府收支。

三、我国财政体系的建设和完善

我国社会主义市场经济的建立和发展，必然要建立有中国特色的社会主义公共财政。而这是一个渐进的过程，最重要的一个问题就是政府职能的转变。只有真正把政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来，才能完善中国特色社会主义财政体系。

（一）加强经济调节职能

加强政府经济调节职能，必须确定政府经济管理权限，按照市场经济要求，政府退出经济管理范围，交由市场去管理。政府是宏观经济调控的主体，政府职能转变是提高宏观经济调控能力的基本前提。而进一步转变政府经济职能的着力点，是按照市场经济的要求继续推进政企分开，同时积极推进政资分开，逐步建立管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制，把政府经济职能真正转变为以宏观调控为重心。在我国市场经济条件下，政府经济调节职能得到加强，政府利用经济手段为全社会提供更多社会需求的公共产品。只有加强政府经济调节职能，才能推动我国经济社会又好又快地发展。

（二）加强市场监管职能

作为政府职能转变重点之一的市场监管，是指政府通过法律法规并依法对包括一般商品市场（消费品市场和生产资料市场）和生产要素市场（金融市场、劳动力市场、技术与信息市场、房地产市场、产权市场等）中的一切行为进行监管。在市场经济条件下，市场是配置资源的主要方式。但实践证明，市场不是万能的，市场有失灵的时候，政府的职能就是通过规范与监管市场，解决市场无法解决的问题。因此，在当前形势下，要以市场为中心，凡是市场能提供的产品和能满足的需求，尽量由市场来提供，而政府则要加强自身的市场监管职能，在市场失灵的领域发挥应有的作用。

（三）加强社会管理职能

在建设社会主义市场经济中，发挥市场对资源配置的基础作用，使生产关系适应生产力的发展要求。而政府进行社会管理，制定和执行有利于市场经济健康发展的法律和法规，调节全社会的收入分配，协调地区之间的差异，解决就业压力，促进市场健康协调发展。

（四）加强公共服务职能

所谓公共服务是指满足人民生活、生存与发展的直接需求，能使人民受益或享受。公共服务不同于政府的经济调节、市场监管、社会管理，这些政府行为的共通之处是不能使人民的某种具体需求得到满足。加强政府的公共服务职能就要不断扩大就业，加强对就业的指导和扶持；不断扩大社会保障的覆盖面，加快建立和完善与经济发展水平相适应的社会保障体系；不断加大对教育的投入，提高政府公共教育服务水平，尤其是要提高义务教育的质量和普及程度等。只有这样，政府才能在市场失灵的领域内更好地为人民提供产品和服务，提升人民的幸福感，并最终促进经济社会的和谐发展。

第三节 财政职能

财政职能是指财政作为国家依托政治权力分配社会产品，调节经济活动的重要手段所具有的职责和功能，是由财政本质所决定的，是不以人的意志为转移的。财政具有资源配置、收入分配、稳定经济三大职能。

一、资源配置职能

（一）资源配置职能的概念

所谓资源配置，是指通过对现有的人力、物力、财力等社会经济资源的合理调配，实现

资源结构的合理化，使其得到最有效地使用，获得最大的经济效益和社会效益。财政的资源配置职能是指政府通过财政收支以及相应的财政税收政策，调整和引导现有经济资源的流向和流量，以达到资源的优化配置和充分利用，实现最大的经济效益和社会效益的功能。

（二）资源配置职能的内容

1. 公共产品

公共产品是理论抽象的，在实践中通常把国防作为例子，但通常把法律设施、环境保护、行政管理服务、基础科学研究等也视作公共产品。

2. 准公共产品

准公共产品是指既有公共产品的特征，又有私人产品特征的产品，如教育、医疗等。对于准公共产品来说，政府需要参与资源配置，但通常产品的一部分成本需要由消费者（如受教育者）直接承担。由于准公共产品是由政府提供的，故生产准公共产品的部门是政府职能的延伸。

3. 自然垄断行业产品

自然垄断行业产品的资源配置比较复杂，有时可以是财政从事资源配置，有时可以是市场从事资源配置，但实行政府管制。究竟采取何种方式，要以效率优先的原则视具体情况而定。

（三）资源配置职能的目标

资源配置职能的目标是资源达到最有效的利用，即实现帕累托最优。帕累托最优（Pareto Optimality），也称为帕累托效率（Pareto Efficiency），是指资源分配的一种理想状态，假定固有的一群人和可分配的资源，从一种分配状态到另一种分配状态的变化中，在没有使任何人境况变坏的前提下，使至少一个人的境况变得更好。帕累托最优是公平与效率的“理想王国”。

（四）资源配置职能的方式

财政资源配置方式是指政府提供公共产品的决定方式和资金供应方式。公共产品的决定方式也就是公共决策（公共选择）。公共产品多种多样，每个人的需求也都不一样，而且公共产品消费得多，私人产品的消费就要减少，反之亦同，因此公共产品的选择是有限的。财政分配形成既定的格局，其决定的原则是效率，而效率在实践中是通过政治程序决定的。政治程序要有效率，关键是要体现人民群众的意愿，政治程序的民主和科学可以使政府资源配置达到效率状态。

政府资源配置的资金提供方式也是通过政治程序完成的。既然是政府资源配置，当然由政府提供资金。政府一旦决定提供公共产品，就通过公共预算和预算外资金向公共部门提供资金。但政府的资金是通过法律法规从再生产领域取得的，公共部门则从事公共产品的具体生产与管理。因此，公共部门的组织和管理对于公共产品的生产效率有重要的意义。由于公共部门是依法组织起来的，公共部门的管理也是依法进行的，因此也要遵循市场效率的原则。即用尽可能少的资源生产出尽可能多的公共产品，或者生产某种满足需求的公共产品尽可能少用资源。政府筹措资金虽然采取无偿的形式，但是从效率法则的角度看，每个人给政府提供的资金应该等于其从公共产品中获得的收益。

对于公共产品的效率来说，由资源配置效率和生产效率组成。而资源配置方式实质上是

财政运行机制，是一定制建构下的必然反映。因此，提高公共产品的供给效率，实质上涉及政治体制的民主化、科学化和法制化的问题。

（五）资源配置职能的必然性

在市场经济体制下，起主导作用的是市场配置。从总体上说，市场配置是有效率的。但是，市场并不是完美无缺的，仅仅依靠市场机制并非在任何情况下都能实现资源的合理配置，它需要与财政配置相配合，才能达到整个社会资源的最佳配置。

在市场经济条件下，之所以必须进行财政资源配置，是因为：

（1）许多社会公共需要和公共产品无法通过市场来提供和满足，这些领域需要政府进行财政资源配置。

（2）市场配置有一定的盲目性，经济活动主体往往容易从自身的当前的经济利益出发，产生短期行为。而市场提供的错误信息，往往又会使经济活动主体步入歧途，这样必然会影影响资源的合理配置和有效使用，故财政的资源配置便显得十分必要了。

二、收入分配职能

（一）收入分配职能的概念

财政收入分配职能是指通过财政分配活动实现收入在全社会范围内的公平分配，将收入差距控制在社会可以接受的范围内。收入分配职能是财政的最基本和最重要的职能。在社会再生产过程中，既存在着凭借生产要素投入参与社会产品分配所形成的社会初次分配过程，也存在着凭借政治权力参与社会产品分配所形成的社会再分配过程。初次分配是市场经济领域的分配活动，财政再分配则是政府经济领域的分配活动。两个领域收入分配的原则与机制是完全不同的，在收入分配中如何处理公平与效率的关系也不相同。

（二）收入分配职能的内容

1. 调节个人之间的收入分配关系

市场机制并非万能的，它对个人收入的分配尽管能体现效率准则，但却难以兼顾社会公平。由于人们的初始禀赋不同，即人们最初所拥有的财产不同，后天形成的劳动能力不同，会导致就业机会存在差异，进而造成社会成员之间收入的悬殊。这种收入差距不利于社会经济的发展，需要政府财政加以协调，故调节个人之间的收入分配关系成为财政收入分配职能的首要内容。

2. 调节部门及产业间的收入分配关系

现实生活中，由于各部门、各产业的特点和拥有社会资源的不同，其经营成本不同，最终造成相互之间存在利润的差距。按照市场的价值规律，社会资源会逐渐流入收益率较高的行业 and 部门，这必将破坏部门或产业间客观存在的均衡关系。为了促进经济的健康发展，必须调节部门及产业间的利益水平，这也是政府财政收入分配职能的重要内容之一。

3. 调节地区间的收入分配关系

在市场经济条件下，经济条件不同的地区由于要素禀赋不同，一定会形成收入分配不均的情况，进而导致本地区的社会成员所享受的福利悬殊，而生产要素向收入高的地区流动，更会加剧这种地区间收入的差距。这种差距不利于社会的和谐发展。要想缩小这种收入差距，仅仅依靠市场是难以完成的，必须让政府介入，通过财政的收入分配职能加以实现。