

导 语

财政，是国家经济的命脉，关系到国家和民族经济的正常运行，也在一定程度上反映着一个国家和民族经济的实力。从历史上看，财政是指人类社会生产力和生产关系发展到一定阶段后的产物，反映了经济发展的某种需要，就国家利益关系来说，它是国家为维持自身的生存和发展，凭借其政治权利强制地、无偿地参与社会产品分配而形成的分配关系，但是从经济发展状态来说，它借助政府形式对各种经济关系进行合理的调节和宏观管理，并为其整体发展设计规划、参与实施和提供服务。在现代国家，财政是国民经济的基本要素和环节。小到人们的衣、食、住、行，大到国家的政治经济活动，都与财政有着密切的关系。

就发展过程而言，财政伴随着国家的产生而产生，而国家则依靠财政提供其生存发展的财力，包括实现国家政治经济职能的财力和维护巩固国家公共权力机构的财力。也就是说国家与财政互为依存，国家生存发展过程，同时也是国家政治经济职能的实现过程。所以为国

家经济的生存发展和对国家经济有效管理的实现提供财力的保障，是任何社会形态的国家财政都具有的基本职能。而随着生产力和生产关系的发展，财政在国家经济中的地位和作用不断地发生变化，其观念和理论也不断有所发展和创新。我们只有根据现代经济发展的实践要求，不断更新知识，才能真正把握财政工作及其理论的意义和特征。

一、财政的意义及其专业特征

（一）财政的宏观调控功能

在现代国家经济中，财政已不再是单纯的国家政治运作的财力保障，它对于经济发展产生着愈来愈大的指导、调节、监控和平衡作用。它作为国家宏观调控体系中的重要组成部分，它的调控对象即是总供给与总需求。调控的总目标就是资源的优化配置、公平分配，维系总供求的大体平衡和实现经济的稳定和发展，并最终求得效率优先与兼顾公平的最佳组合。而宏观调控中的财政政策，是根据整个经济发展状况和社会水平制订的，一般来说，有扩张性财政政策，紧缩性财政政策和中性财政政策。财政结余一般理解为紧缩政策，赤字一般理解为扩张政策，在已经存在赤字条件下，压缩财政赤字也属于紧缩政策，而中性财政政策是指财政的分配活动对社会总需求的影响保持中性，但是在这三种情况下的根本目标都是尽可能地保证经济和社会、文化的综合发展，为国家创造一种平衡和持续发展的条件和财政状态。所以，预算收支平衡的政策并不等于中性财政政策。结余、赤字或压缩赤字首先是调节需求总量，同时也调节需求结构，并通过对

需求的调节又调节供给总量和供给结构。

财政调控的一个重要特点是调控方式的二元结构，即直接调控与间接调控并存，行政手段、法律手段与经济手段并用。财政的直接调控体现在指令性的财政收支计划以及行政手段与法律手段的运用上。其中法律手段是指各种财政法规，包括预算法规、税收法规等，而行政手段是指经国务院批准由财政系统发布的指令、规定、章程等，这些手段直接规定和约束被调节者的行为。至于财政的间接调控，就是运用税收、投资、公共支出、国债、补贴等财政政策和各种财政手段，使之成为一个调控体系，通过改变物质利益关系来引导被调节者的行为，各种财政手段本身都具有特别的调控功能，既可以调节总需求，也可以调节总供给。财政政策的调控就是这个调控体系所形成的合力的集中表现。随着经济体制改革的深化，财政与社会经济文化发展的关系越来越紧密，一方面其宏观调控方式越来越社会化、信息化和法规化，直接调控和干预越来越少，并逐步转变为以间接调控为主；另一方面则是社会对财政理财方式和质量的要求越来越高，使其有更高的社会和经济效益。

财政调控还带有综合性的特点。财政分配特别是财政平衡状况涉及社会经济生活的各个领域和各个方面，对经济运行过程中的各种利益关系具有广泛的影响。财政调节以整个国家经济作为活动的舞台，根据宏观经济发展的目标确定其作用的方向、范围和形式，既能对总量进行调节，也能对结构进行调节。财政调控的这种综合性决定了它对社会经济生活影响的程度和力度，是其他调节形式不可比拟和不可替代的。

（二）政府与企业的财政关系

我国正处于计划经济向市场经济转变的过渡时期，而建立现

代企业制度则是构建社会主义市场经济体制的基础。我国是社会主义国家，财政是为整个国民经济发展和全社会服务的，必须在坚持公有制经济的主体地位基础上，以国家经济发展为最高准则，制订有利于经济持续发展的财政政策和规则，积极创造一种各种经济形态公平竞争，共同繁荣发展的局面，鼓励各种经济成分之间相互合作和竞争。这是因为市场经济首先是公平竞争的经济，如果没有平等的地位，一切也都将是空中楼阁。

对于现阶段正处于转型期的政府与企业的财务关系而言，我们也必须有务实的理性态度。一方面，所有企业都要执行政府关于核算成本、费用和利润以及利润分配的统一规定，都要按照税法依法纳税。另一方面，由于历史原因我国国有大中型企业，特别是国家预算与企业财务有着特殊的往来关系，从而保证我国在目前市场机制不完善的条件下财政政策可以发挥的作用。

（三）面向市场经济带来的新变化和新问题

随着市场经济体制的逐步建立，市场在资源配置中的作用不断加强，投资主体多元化的格局逐步形成，政府与企业的关系以及政府的角色都发生了变化，也要逐步走向市场。所以，财政的工作方式也随之发生了较大变化。财政也由过去对经济的直接管理变为间接管理，由微观事务性管理向宏观政策性管理转变，逐步退出对企事业单位财务活动的具体微观管理，退出竞争性和生产性领域，不再直接参与企业的生产经济，只是运用间接手段对市场进行宏观调控。因此，需要建立与社会主义市场经济相适应的财政运行机制和模式，把主要精力放在加大社会保障、治理环境污染、发展科学教育事业等支出上来，把财政对生产、经营领域的投入逐步转到支持基础设施建设和公共工程上来，为市场经济和企业平等竞争创造一个良好的外部环境。因此，财政必须立

足于经济大局，放眼社稷民生，成为治邦安民的坚强后盾，充分发挥国家财政的宏观调控职能。

首先，我们要改变过去在计划经济体制下搞财政的方式和思路。直接的指令性计划，主要是靠行政命令、长官意志、领导偏好以及领导讲话办事，指令性色彩很浓。而在市场经济条件下，更加强调依法办事，坚持“有法可依”、“有法必依”。随着市场经济体制的建立和国家职能的转变，随着新体制下法律框架的建立和完善以及《行政法》、《行政复议和行政诉讼法》的推行，财政职能、运行机制、管理体制和工作方式都发生了相应的转变，改变了过去那种靠指令性计划和行政手段直接管理经济的办法。财政工作将逐步走上规范化、法制化的轨道，财政运行要通过法律程序予以明确，实现依法治财。政府的执法行为，要接受群众的监督，各部门要建立执法责任制，人们的法律意识也在逐步增强。同时，法律、法规、政策、规章、制度的制定必须科学、合理、规范，行政机关实施行政管理必须遵守宪法、法律、行政法规和规章，必须依法办事，用法律来规范政府的行为；其次，我国的财政工作思路也必须从“黑箱操作”转变为“阳光博弈”，加大政府理财的透明度，即财政工作不仅要向上级负责，更要对千千万万的纳税人负责。因此，最大限度地提高透明度是我国财政工作的努力方向。

其次，财政工作的视野要进一步扩大。在进入 21 世纪之际，世界出现了经济一体化、全球化、国际化的趋势，以及全方位、多层次，宽领域的对外开放格局，网络技术的飞速发展，这意味着世界各国经济的相互依赖性增强，使得我国参与国际分工与协作的空间更加广阔，内容丰富，而且变化万千。当前，财政工作如何适应新变化，迎接新挑战，以适应国际、国内经济形势的发展，是值得每一位财政工作者深思的问题。近年来，财政应用文

种类在不断增加，内容、方法都发生了全新的变化，不仅要为国内经济建设服务，还要符合国际惯例。财政应用文将进入国际互联网络，成为国与国之间交流的重要工具。

所以，财政工作对个人的素质及知识、技能有了更高的要求。就拿财政文书的写作来说，一些人认为财政应用文有固定的模式，拟文时把自己要说的话，要表述的内容简单地“套进去”便可以了；有些人认为财政应用文是多年沿袭下来的传统，“祖宗之法不可变”，哪怕是从前便存在着不规范之处；还有一些人盲目引用，不加修改，一味照搬，不论引用部分正确与否，都是不正确的想法。

二、财政工作与财政文书

（一）财政文书在财政工作中的作用

首先，财政文书始终贯穿于整个财政工作的全过程之中。

财政工作是决策、执行、反馈三个环节的循环，财政文书自始至终贯穿其间，任何一个环节都离不开它，通过财政文书贯彻、传达各项政策，决策，并且监督检查有关政策的落实、实施执行情况，对贯彻执行中的问题和结果需要以书面形式及时反映、及时上报，反馈给上级，供上级部门决策参考，财政工作的方方面面都要通过财政文书反映出来，各项工作的上传下达也要通过财政文书来完成。

在实际工作中，财政文书与财政工作休戚相关，相辅相承，二者融为一体，密不可分。写作财政文书的过程就是在从事财政工作，即通常所说的“办文就是办事”。从形式上看，是财政文

书的写作过程，从内容上看，实质上是财政业务的管理过程。通过阅读财经方面的政策法规和各种文件，获取财政工作信息，准确地理解、贯彻执行；通过“通知”、“通报”等下达预算，指导工作，给下级传达办理或须知事项，提出要求及批评、表扬；通过“函”与其他机关商洽工作，询问或答复问题，交流情况，处理财经事务，加强财政管理，密切各方面的联系与协作；通过“请示”、“报告”向上级请示问题、上陈情况、汇报工作等等。因此，写不好财政文书，就谈不上做好财政工作。

其次，财政文书是财政工作的基础。

财政文书的写作水平体现整个财政工作质量，代表财政机关，甚至整个政府部门形象，反映财政部门整体素质和管理水平，并且它将直接关系到党和国家各项财经政策的贯彻执行，又直接影响到各项财政工作的协调、有序和高效运转，如果写作不规范，不明确，不仅写作目的无法实现，还可能发生财政信息失真，使信息的接受者无所适从。

所以，财政文书反映财政工作的全貌，是财政工作的载体，是财政工作内容和效果的体现，是有效传递财政工作各种信息的重要工具，是处理各项财经业务的手段，是沟通横向、纵向联系的纽带，是研究财经问题、反映财政工作、表达机关公务活动的一种书面表达形式。它可以超越时间、空间的限制，用文字的形式记录、传递、存储各项财政工作信息，把所从事的财政工作表达出来，把财政工作和经济活动的轨迹，记录、存储下来，使之成为财经文献，是经济史志的重要资料。掌握并有效地运用财政文书，既是时代发展的需要，也是财政部门更好地履行职能的需要，有助于促进财政工作的科学化和规范化，提高财政工作质量，促进财经事业的发展。

（二）财政文书的特点

财政文书既是应用文的一种，它当然也同其他应用文一样，具有如下特点：

1. 真实性和专业性。应用文是反映实际问题的，必须从实际出发，实事求是。首先，反映的事实要有根有据，真实可靠；引用的数字，要丝毫不差，准确无误。文学作品也讲真实，但它追求的是艺术的真实，不是真人真事。因此，它完全可以虚构为主。而应用文则绝不允许无中生有，面壁虚构。内容真实可靠是解决实际问题的先决条件。而财政文书，顾名思义，是财政活动中反映、解决财政实际情况和问题的一种专用文体。因此，就有财政的专业性。财政文书的专业性，除了表现在专业知识的运用和常常需要使用一些专业术语外，还表现在特别重视数据的运用。因为经济活动的质量，往往表现在一定的数量中。所以，在多种经济活动中，数据总是处于核心地位，不但处处需要用数据反映问题、说明情况，还要用数据来分析问题，找到解决问题的数据以至途径。所以，真实性和专业性是统一的。

2. 强制性和程式性。以国家的政策、法规为指导的应用文，一经制定发出，谁也不能违反，违反了就要受到相应的制裁。《尚书·周书》说：“慎乃出令，令出唯行。”“唯行”就是坚决照办的意思，就是强制性，没有商量的余地，实行起来也不打折扣。不仅是国家机关的行政公文和法律文书具有强制性，就是一个经济合同、一张婚约，都必须按照规定的要求执行。即使一封书信，说出去的话，也必须“言必信，行必果。”这也是应用文强制性的表现。文学作品则不带有强制性，而主要是让人们受感染。所以这种应用文也必然需要一定的程式性。所谓程式，就是有一定的比较固定的规格样式。这种程式是在长期的使用过程中

逐渐形成的，此后就成为大家共同遵循的一种不能随意违反的习惯。正如孟子说的“不经规矩，不能方圆”。但是，由于应用文的文种不同，格式也不完全一样，写作应用文，就要根据不同的文种，使用不同的格式，不能相互代替。当然，应用文的程式，也不是一成不变的。随着社会的发展，时代的变革，有些早已摒弃不用，有些则有了不少改革。

3. 针对性和时效性。应用文是解决实际问题的，绝不允许泛泛而谈。例如，生产中发现某些产品质量不高，制发了《关于提高××产品质量问题的规定》，针对提高该产品质量提出的一些具体办法，要求有关部门认真执行。针对性还表现在行文的对象也是确定的、具体的。用文如报告、通知、信函等都有明确的发送对象，即使布告、广告、启事等，其对象的范围较大，但也有一定的选择性。而一般文章就没有明确的读者，谁都可以看，谁也可以不看。所以，针对性和时效性是连在一起的。一切应用文都有明确的时限。而财经应用文的时效性显得更加重要、更加突出。随着市场经济体制的逐步建立，科学技术日新月异，经济运行的节奏越来越快，许多情况常常是瞬息万变、稍纵即逝。如果我们反应迟钝，不能“如影随形”，及时反映，及时解决，那就会在市场竞争中“贻误战机”，败下阵来。在经济活动中，时效性就是经济效益，必须高度重视。

4. 信息性和条理性。人们常说，今天人类已进入信息时代。应用文就正是传递、存储、加工信息，以求解决问题的重要手段之一。现今信息最集中、反应最灵敏、影响最广泛的莫过于广大的经济市场。一个国家生产力和科学技术水平发展的程度，综合国力的大小，人民生活水平提高的状况，往往都可以从市场变化中反映出来。因此，在财政文书中反映各种财政信息是十分重要的。企业、个人要求获得较大的经济效益，就应该了解和熟

悉国家制定的经济政策和法规，充分掌握和利用财政信息。而为了准确无误地传递信息，解决实际问题，财政文书就特别强调行文富有逻辑性和条理性，在写作中，要注意整篇文章的结构，开头、中间、结尾要有一种关系，要有一种内部关系，不要互相冲突。

三、财政文书写作所必备 的基本素质和要求

可见，写好财政文书并不是一件轻松的事情，胜任这项工作需要具备以下的条件：

（一）应具备较高的政策理论水平

政策理论水平是财政文书的核心，是财政文书写作所必备的前提条件。处理财经事务、草拟应用文必须以政策为依据。财政文书的撰写者不仅应该懂得党和国家的方针政策是财政文书生命的道理，而且还应当具备一定的政策水平，尤其要谙熟财政经济政策。具备较高的政策理论水平，才能洞察各种财政经济现象，掌握经济发展规律，才能制定政策、宣传政策、贯彻政策、落实政策，做到高层建瓴，思路开阔，体现一定的高度和广度，即通常所说的“拔高”，使财政文书更好地为经济建设服务。

一定的政策理论水平可以保证文章内容规范、准备、完整，既有利于防止“跑偏”，不致于发生原则性的失误，能较好地把握财政文书写作的“度”。它为文章的写作设置了一套框架，不过这套框架是弹性的，其弹性大小则由写作者的知识水平、业务能力、语言技巧、文字功底来决定。

（二）需要较完备的经济知识和一定的专业素质

财政文书是一门应用性很强的学问，体系完整，内容丰富，既有理论知识，又有科学的写作方法，要求在规范文种写作的基础上，将财经知识融入写作之中。应具备一定的专业知识，诸如懂得一定的经济学理论基础知识和基本原理，掌握一定的基本技能等等，这一点是基本功，是写好财政文书的基础，也是做好财政工作的基础。

财政文书的写作，往往需要一个过程，包括材料的搜集、整理、构思、到草拟成稿、承办、传递、处理等诸多个环节。必须进行深入的调查研究，广泛征求意见，认真讨论，细心探索，结合实践中长期积累的经验，总结正反两方面教训，把零星、分散的材料集中起来，把纷繁的信息条理化，辅以一定的理论升华，从感性认识上升到理性认识，找出规律，经过多人的推敲、修改、润色，成为正式文稿。以实用为目的的财政文书，总是力求对各种经济现象作出科学解释，充分认识其内在的规律性，对财政经济活动中存在的各种问题加以分析研究，并且上升到理论高度，为领导决策服务。不具备一定的专业知识是难以做到的。

（三）需要丰富的实践经验和较高的业务水平

财政文书的写作也是实践经验的积累过程。认识来源于实践，实践经验不足，写作时会觉得束手束脚，写出的文章亦是空洞无物，不能切中正题，甚至隔搔痒，闹出笑话或带来严重后果。写好财政文书，既需要一定的经济积累，又要具备一定的业务水平和能力。从某种角度上讲，能否撰写好财政文书，是衡量一名公务人员是否适合财政工作，是否称职的重要条件。

一个人从事财政工作一段时期后，随着业务的熟练，对于其

业务范围之内的财政政策可能了然于胸，而丰富的财政工作经验，不仅可以给人以成功的启迪，也使人不忘记失败的教训，减少盲目性，增强自觉性。由于业务水平不高，造成财政文书写作质量不高的现象，大多发生在实习期或业务交接阶段，当然亦不排除虽干了多年，但某方面业务仍不熟练的因素。

（四）需要一定的语言技巧和较好的文字功底

财政文书的语言具有准确性、简明性。准确性是财政文书的生命。财政文书既然是用来办事，要别人这样做而不那样做，语言就应该十分确切，要领准确判断恰当，推理符合逻辑。语文学家叶圣陶说：“应用文必须写得一清二楚，十分明确，句稳词妥，文体通顺，让人家不折不扣地了解你说的是什么。”所以，必须层次清晰，逻辑思维严谨周密，语法规则准确，语言通顺，言简意赅，无错字、错词。因此，具备一定的财政文书写作技巧、语言文字的能力及写作水平是十分必要的。语言技巧高、文字功底深，则逻辑层次清晰用语得当，能够用尽量少的语言把问题交待清楚，不拖泥带水，含含糊糊。

财政文书“看似容易写作难”，难就难在它的内容要实用，“为世用者，百篇无害，不为用者，一章无补”；难就难在格式固定的情况下，要给千变万化、纷繁复杂、丰富多彩的内容都找到理想的载体；难就难在其表现手段要受到种种限制，且要保证表述的规范、准确，忌杂、忌虚，还必须符合国家政策、法律、法规。因此，财政文书写作，政策性、专业性较强、技能要求较高，必须具备较高的素养，是政策理论水平、专业知识和业务能力、职业道德、调查研究能力、分析综合能力、正确决策能力、思维能力与语言技巧、文字功底等综合素质的集中反映，几乎涉及到一个人全部的内在素质。尤其是市场经济带来了新变化与新

要求，改变了财政工作的方式和思路，拓宽了财政工作的视野，对财政文书的写作也带来了新挑战，对个人素质、知识、技能的要求也更高了。要立足于改革开放的现实，站在市场经济发展的高度，以新观点、新思路、新理论来研究财经领域的新现象、新问题，从新的角度、新的切合点去搜集与传播新知识，捕捉新的经济信息，分析与探索新动向预示发展趋势。唯有如此，才能符合财经工作要求，才能跟上时代发展的步伐。

专 业 知 识

一、什么是财政

（一）财政的概念

1. 财政现象。初次接触“财政”这个概念，总觉得它很抽象，很难把握，其实小到人们的衣、食、住、行，大到国家的政治经济活动，都与财政有着密切的关系，可以说财政现象是无处不在，无时不有。从我们国家的情况来看，社会基础设施的建设和基础产业的发展，如油田、铁路、公路、桥梁、大型水利工程、原材料、能源等等，从过去到现在都离不开财政；城镇的供水、排水、煤气、公共交通、公园、绿地等公共设施，大多数是用财政投资建设的；科研机构、学校、医院等事业单位大多数是靠财政出资建立和拨款维持与发展的；国防、司法、公安及国家行政机关是靠财政拨款运行的；城镇居民的日常生活亦享受着财政的各种补贴，如我们每天离不开的住房、饮用水、公共汽车等等，其所付的费用有相当一部分是由财政暗地里替我们支付的，即包含

着财政补贴。政府为了满足以上各种的需要，必须通过一定的手段和方式取得收入。首先是政府依法向社会经济组织和公民征税。在市场经济条件下，税收已经成为政府筹集收入的一个最主要手段。另外，还从国有企业和国家投资入股企业中取得利润收入。除此之外，政府还可以通过向社会发行公债来筹集资金，等等。一收一支的财政活动，都集中体现在政府的预决算报告中，这个报告必须提交每年一度的各级人民代表大会讨论，并通过立法程序予以审议和批准。

从各种财政现象可以看出，财政是以政府为主体所进行的分配活动，是政府政治经济活动的综合反映。社会经济生活中的财政问题是每个公民都关心的问题，因为政府的每一项财政收支活动都直接或间接地涉及到各个社会成员的切身利益。就此而言，无论是作为领导干部，还是作为一般工作人员；无论是作为政府公务人员，还是作为普通的城乡居民，都应当对财政有个起码的了解，至于财经工作者就更需要掌握一定的财政理论和财政专业知识。

2. 财政的内涵。财政是政府为了满足社会公共需要，借助公共权力而进行的一种社会集中性的分配活动。财政活动的主体是政府，财政部门是政府的一个综合部门，财政活动属于政府的一种经济行为，体现了政府与社会其他经济主体之间的利益关系。财政活动的目的是为了保证政府实现其职能的需要，即满足社会公共需要。政府是公共产品的提供部门，财政为政府提供公共产品，提供财力保证。在此，最关键的是要理解和把握社会公共需要和公共产品这两个基本概念。

3. 社会公共需要。社会公共需要是指公共安全、秩序、公民基本权利的界定和经济社会发展条件的提供等方面的需要。在市场经济条件下，人们的需要可以分为两类，一类是个别需要，

另一类是社会公共需要。个人需要由市场来满足，而社会公共需要则是通过政府来满足。

相对于个别需要而言，社会公共需要主要具有以下几个特征：（1）社会公共需要是就社会总体而言的。为了整个社会再生产的正常进行，和维护社会经济的正常秩序，必须由政府集中一部分社会资源，来满足个人无法履行但又离不开的这些公共需要。因此，社会公共需要不是个人需要和个别需要的数字加总。（2）为满足社会公共需要而提供的公共产品，可以无差别地由应当享受的每一位社会成员共同享用，一个或者一些社会成员享用这种公共产品，并不排除其他社会成员享用；而为满足个人需要或个别需要提供的产品或服务，只能为某个人或某个集体所享用，排除了其他社会成员享用的可能。（3）社会成员享用公共产品勿需付出任何代价，或者只支付与提供这些产品和服务的耗费不对称的少量费用；而满足个人需要或个别需要的产品和服务则必须遵循等价交换原则。（4）满足社会公共需要的物质手段只能来自社会产品的剩余部分，从价值形态来说，也就是社会的剩余价值。

社会公共需要的范围很广，可以划分为不同的层次，而不同层次的社会公共需要的性质是有所不同的。第一层次是典型的社会公共需要。在现实形态上，这表现为政府执行其职能的需要，包括执行政府政权职能和执行某些社会职能的需要，如国防、外交、公安、司法、监察、行政管理以及基础教育、卫生保健、基础科学研究、生态环境保护等。第二层次是准社会公共需要。这一部分需要是介于社会公共需要和个人需要之间，性质上难以严格划分。如大学教育，这种需要就不是全体社会成员都可以享用的。由于招生名额所限，进入大学学习具有竞争性和排他性，而且可以对享受大学教育的人收取费用，从这个角度看，大学教育

具有个人需要的特征。但是大学教育也可以归属社会公共需要之列，因为大学教育可以为国家培养高级专门人才，是任何社会的存在和发展所必需的，所以在许多国家政府都会出资兴办一些大学。第三层次是大型公共设施以及天然垄断产业。如邮政、电信、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁以及城市公共设施等，这些基本上是属于社会再生产的共同的外部条件，不可能被单个企业所独占，具有广泛的外部经济效益，因而具有公共产品的性质，同时由于这些产业耗资巨大，企业或个人难以承担，加之具有天然垄断的性质，因此，这部分需要大多都由政府出资兴办和集中控制。

4. 公共产品。公共产品又称公共物品、公共商品或公共品，是指用于满足社会公共需要的物品或劳务。公共产品是相对私人产品而言的，它是社会总产品的一个组成部分。

公共产品的主要特征是非排他性和非竞争性。公共产品的非排他性首先是指公共产品在技术上不易于排斥众多的受益者。当某人在消费某一公共产品时，并不妨碍其他人消费该公共产品，也不会减少其他人消费该公共产品的数量和质量。其次，某些公共产品即使在技术上可以实现排他性，但实现排他的费用是十分昂贵的，排他的成本要远远大于排他后所带来的好处，因而在经济上不可行。而私人产品则具有排他性，当某人为某一私人产品付费后，其他人就不能享受该产品所带来的利益。公共产品的非竞争性是指消费者的增加不会引起生产成本的增加，即当一种物品增加一个消费者时，其边际成本等于零。这就意味着可能形成“免费搭车者”，即公共产品的消费无须通过市场采用出价竞争的方式，而可以免费享受。而消费者获得私人产品，则必须通过市场采用出价竞争的方式。

从物质形式上，公共产品可分为物品和劳务两大类。物品是