

图书在版编目 (CIP) 数据
管理：财政与金融/者贵昌，曹骑豹，桂世鸿主编. —昆明：云南大学出版社，2003.2
(现代管理科学丛书/陈路主编)
ISBN 7—81068—546—5
I. 管… II. ①者… ②曹… ③桂… III. 财政金融—理论研究
IV. F8
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 013272 号

现代管理科学丛书

管理：财政与金融

丛书主编：陈 路

分册主编：者贵昌 曹骑豹 桂世鸿

策划编辑：蔡红华

责任编辑：纳文汇

封面设计：丁群亚

版式设计：博 笛

责任校对：虞 宏

出版发行：云南大学出版社

地 址：昆明市一二·一大街云南大学英华园（邮编：650091）

电 话：市场部（0871）5031071、5033244

印 装：昆明龙康印务有限公司

开 本：850×1168 毫米 1/32

印 张：80

字 数：1910 千

版 次：2003 年 11 月第 1 版

印 次：2003 年 11 月第 1 次印刷

印 数：0001～3000

书 号：ISBN 7—81068—546—5/F·294

总 定 价：225.00 元（全书共 9 册）

编者的话

管理者需要不断学习

无论任何社会组织，要能够有效地运转，实现自身发展的目标，都离不开有组织的计划、决策、协调、指挥、控制等管理活动。管理作为社会有机体内在的感性与理性互动的活动，伴随着人类经济、政治、文化的发展历史而不断成熟。在人的主观能动性的积极发挥过程中，管理实践不断被提升为管理理论，而管理理论不管侧重于人类实践活动的哪个方面，都对管理实践起着能动的反作用。在管理实践与管理理论的辩证运动过程中，又形成了以系统性、综合性、交叉性、整体性为特征的管理科学。管理科学是包容百家的、开放的、不断自我更新的体系。科学技术是第一生产力，它内在包含着管理实践和管理科学的重要作用，在对各种生产要素和非生产要素的配置中，管理科学指导下的实践活动是决定性的。

人们进行有意识活动的目的，就是为了获得改造客观世界的积极成果，管理科学的产生和发展就是它的体现。管理实效性的提高，是人们动机和行为相统一的结果，固然人们可以在管理实践中学会管理，但是随着生产社会化程度的提高，管理活动内容复杂性的扩展，管理者和被管理者素质的相互制约性增强，对管理科学系统的学习就更为迫切和重要，这也是创建学习型社会对人的全面发展的新要求。在向实践学习的同时，作为领导者、管理者，更应该注重掌握管理科学理论，既可以克服狭隘的、一时一地经验的局限，又能做到管理理论与实践相结合。

管理科学理论的内容纷繁复杂，学派林林总总，体系重叠交叉，观点各有千秋，都是客观存在的反映和理性的思考，但又存在着各自观点和应用条件的差异。为方便学习和掌握管理科学的有关理论，我们选择了 45 门学科的理论内容，再加上管理中应掌握的政治理论（党的路线、方针、政策）、外语、写作等知识内容，编写了本套《现代管理科学丛书》，主要包括对人、财、物、生产、技术、信息、决策等经济管理的内容，也包括公共事业管理、行政管理、社区管理、文秘与办公自动化管理的内容，既适合于自学和学历培训，也可作为实际管理者必备的工具书。本套丛书坚持了系统性、实用性、深入浅出、简明扼要、理论联系实际编写原则，吸收了国内外相应的研究成果，结合作者教学和研究的积累，形成了体系安排上的特色。由于管理科学理论的丰富性，我们的成果希望得到广大读者的支持、批评和指正，以利于推动管理科学理论的繁荣和发展。

本套丛书的编写由云南师范大学社会发展学院院长陈路教授提出总体设计思路，陈路、罗文、李申文、袁德成、曹骑豹、张天祥、李和宽等同志承担了具体的组织工作。本套丛书的编写得到了中共云南省委干部教育委员会办公室有关同志的指导，得到

了云南师范大学校领导的积极支持，得到了云师大校办、组织部、人事处、科研处、研究生处、团委、后勤集团、太阳能研究所、物理与电子信息学院、金融财政学院、文学与新闻传播学院、成人教育学院、商学院等单位有关同志的热情参与，同时也得到了丽江教育学院、昆明医学院、楚雄师范学院、蒙自高等师范专科学校、云南省旅游学校、昆明市邮政局、腾冲县交通局等院校和单位有关同志的热情参与。丛书由近 60 位理论工作者、教师、研究生、实际管理工作参与者参与撰写，最后由陈路、罗文统稿、修改和定稿。本套丛书的出版得到了云南大学出版社领导和各位责任编辑的大力支持。在此，对各位作者和编辑的劳动表示衷心的感谢，对使用本书的读者表示衷心的感谢。

一、财政的概念与职能

（一）社会公共需要理论

1. 社会公共需要

社会公共需要涵盖的范围颇广，包括政府执行其职能以及执行某些社会职能的需要。诸如行政、国防、文化教育、卫生保健、生态环境保护的需要，也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资；从广义上说，还包括为调节市场经济运行而采取的各种措施和各项政策提供的服务，等等。

社会公共需要是相对于私人个别需要而言的，它具有以下特征：第一，社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同的需要，它不是普通意义上的人人有份的个人需要或个别需要的数学加总。第二，为了满足社会公共需要而提供的公共物品，可以无差别地由应当享受的每一社会成员共同享用，一个或一些社会成员享用这种公共物品，并不排斥其他社会成员享用。第三，社会成员享用为满足社会需要的公共物品，无需付出任何代价，或只支付与提供这些公共物品的所费不对称的少量费用。第四，在市场机制不能解决外部效应产生的利益关系时，需要由政府来解决，因而为满足社会公共需要提供的公共物品一般带有外

部效应的特征。所谓“外部效应”，是指一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。外部效应根据承受单位受益或受损，分为正的外部效应（或称为外部经济）和负的外部效应（或称为外部不经济）。第五，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（M），如果剩余产品表现为价值形态，就只能是对“M”部分的抽取。

2. 公共物品

公共物品是指满足社会公共需要的物品。区分或辨别公共物品和私人物品的基本标准有两个：一是排他性和非排他性；二是竞争性和非竞争性。私人物品具有排他性和竞争性，公共物品具有非排他性和非竞争性。公共物品的非排他性是指无法排除他人从公共物品获得利益；公共物品的非排他性意味着可能形成“免费搭车”现象，即免费享用公共物品的利益。公共物品的非竞争性是指消费者的增加不引起生产成本的增加，即增加一个消费者引起的社会边际成本为零，或者说，一定量的公共物品按零边际成本为消费者提供利益或服务。

公共物品不能由市场提供而只能由政府提供，这是由于：第一，公共物品具有非排他性和非竞争性的特征，它的需要或消费是公共的或集合的，如果由市场提供，每个消费者都不会自愿掏钱去购买，而是等着他人去购买，自己顺便享用它所带来的利益，这就是经济学所称的“搭便车”现象。第二，政府主要是通过无偿征税来提供公共物品。

混合物品兼备公共物品和私人物品的性质，可以采取公共提供方式，也可以采取市场提供方式。

（二）市场、政府与财政

1. 市场失灵的主要表现

（1）自然垄断。当某一行业在产量达到相对较高水平且大幅度集中之后，出现规模收益递增和成本递减的趋势，这时就会形成自然垄断。垄断者可能通过限制产量，抬高价格，使价格高于其边际成本，获得额外利润，从而丧失市场效率。

（2）外部效应。当出现正外部效应时，生产者的成本大于收益，得不到应有的效益补偿；当出现负外部效应时，生产者的成本小于效益，受损者得不到损失补偿，因而市场竞争就不可能形成理想的效率配置。

（3）公共物品。由于公共物品常常具有正外部效应，而且往往有“免费搭车”现象，故市场不能提供足够数量的公共物品。

（4）信息不充分。在市场经济条件下，在生产者的生产、销售与消费者的购买都属于个人行为，都不可能掌握必要的信息。在这里，政府所要做的事情就是向社会提供有关的商品供求状况、价格趋势以及宏观经济运行和前景预测资料。

（5）收入分配不公和经济波动。市场经济即使是有效率的，也不可能兼顾公平；失业、通货膨胀、经济波动是市场经济固有的弊端。这就需要政府干预。

2. 政府干预市场的主要手段

（1）行政法律手段，即制定市场法规，制定发展战略和中长期规划，制定经济政策，规范、引导和调节经济运行。

(2) 组织公共生产。公共生产是指由政府出资（即由预算拨款）兴办的所有权归政府所有的工商企业和单位。

(3) 财政手段，即以税收、收费、国债等形式筹集收入，又通过投资、公共支出、补贴等形式形成支出，并通过财政政策调节经济的运行。

3. 财政的简略概念

简略地说，财政是政府集中一部分国民生产总值或国民收入来满足社会公共需要的收支活动；或者说，是政府从事资源配置和收入分配的收支活动，并通过收支活动调节社会总需求与总供给的平衡，以达到优化配置、公平分配、经济稳定和发展的目标。

（三）财政的基本特征

1. 弥补市场失效

对于市场经济来说，只要具备充分竞争这一条件，市场机制是能够实现资源最佳配置的。然而，市场并不是万能的，即使在充分尊重市场机制作用的前提下，仍然存在着若干市场无法有效配置资源和正常发挥作用的现象。这就是市场失效状态，它是市场经济条件下天然存在的一种状态。

概括说来，市场失效现象主要有：第一，公共产品的存在。共同消费性使得人们具有了不付费就消费的可能，因而这类服务是难以索取市场价格的。而市场价格是市场机制发挥作用，引导社会资源达到最佳配置的基本信号。否定了市场收费，也就意味着在公共产品存在的领域市场难以有效配置资源而出现市场失效

状态。第二，外溢性的存在。它指的是人们的行为对他人产生的利益或成本影响。如工厂排放的废水、废气、废料等对周围环境的污染，严重地减少了他人的利益或增大了他人的成本。由于外溢性本身也具有共同消费性，因而在外溢性存在的地方，市场也是失效的。第三，规模报酬递增状态的存在。它指的是某一产品或行业的净收益的增长速度，超过了其生产规模扩大速度的现象或状态。在规模报酬递增状态下，充分竞争的市场最终必将走向自然垄断。由于垄断是充分竞争的对立物，因而自然垄断存在的领域也就是市场失效的领域。第四，风险和不确定性状态（也就是信息不对称状态）的存在。任何市场总是或多或少地处于失效状态之中。人们所说的充分竞争是从相对意义上说的，当不确定性程度较大时，市场失效状态就出现了。第五，社会分配不公。在市场经济条件下，当出现社会分配不公状态时，它本身是市场有效配置资源而不是低效配置资源的结果。这是市场无法正常发挥作用的结果，因而也是市场失效的一种表现。第六，宏观经济总量失衡。市场经济的自发运行总会呈现出一种波浪型的循环起伏状态。这种经济时而过冷时而过热的状态，尤其是周期性地出现经济危机的状态，也是市场有效配置资源的结果。同时，它也是市场无法正常发挥作用的一种状态，因而又是市场失效的一种表现。

作为政权组织的政府所开展的活动，与私人和企业等经济组织进行的活动有着根本差异。政府作为政权组织而不是经济组织，是以非市场的方式和手段进行活动的，由此决定了财政活动具有非市场性。具体来看，财政是采用强制的、无偿的方式进行活动的。反之，私人和企业作为经济组织，它们不具有相应的政权力量和政治权威，也就只能采用自愿的和有偿的方式进行市场活动。这样，财政就具体表现为是市场的一种异己力量，能够干

预、影响乃至否定市场活动。惟其如此，当市场本身无能为力，只能依靠非市场的方式才能弥补时，具有非市场性的财政不仅必须存在，而且还能发挥强有力的弥补市场失效的积极作用。

2. 提供“一视同仁”的服务

尽管政府及其公共财政的活动范围只应局限于市场失效领域内，但政府弥补市场失效的过程却与市场发生千丝万缕的联系。政府的一收一支，都直接或间接地引起相应的市场活动变化与资源和要素的流动，从而直接或间接地作用于各个经济主体。由此产生了政府如何才能避免干预市场的问题，这就是要求财政按照“一视同仁”的准则开展服务活动。

在市场经济中，人们在公平竞争的状态中，按照等价交换原则进行市场交换。等价交换是市场的基本特征，有交换而不是等价交换，那是计划经济，而只有交换按等价原则进行成为普遍现象时，才是市场经济。市场的公平竞争和等价交换原则，决定了财政所提供的必须是“一视同仁”的服务。

政府为市场提供的“一视同仁”，是具体通过公共支出、公共收入和政府对市场的规范作用等表现出来的。第一，从公共支出来看，政府为市场服务是通过公共支出直接形成的。为此，要确保政府服务的“一视同仁”，就必须具体落实到每项公共支出的安排和使用上。这就要求政府的支出必须着眼于所有的政府活动主体，而不是只考虑某一经济成分，或者某些阶层、集团和个人的要求与利益。这是直接以社会利益和公共需要为目的来安排公共支出，此时政府支出并不直接干预市场的正常活动。第二，从公共收入来看，政府的公共收入直接从私人和企业取得，在市场经济条件下，就产生了政府是否一视同仁地对待所有的纳税人等问题。为此，政府对待一切市场主体都必须适用同一的法律和

制度，而不是所有的人和所有的企业都缴纳同样数额的税收。政府不能针对不同的社会集团、阶层和个人以及经济成分，也不能针对同样的市场行为制定不同的税收法律制度。第三，为市场的公平竞争建立相应的法律制度，也是政府为市场提供一视同仁服务的主要内容。这就是说，政府所有的法律法规和制度等对所有的市场主体都应“一视同仁”。在市场竞争这一“球赛”中，政府只能制定比赛规则，只能起“裁判员”的作用。对于“球场上”竞赛的双方，政府作为“裁判员”，必须站在赛场之外公正执法，而不是偏袒一方，更不能卷起袖子自己下场打球。

遵循“一视同仁”准则，对于我国现实的改革也具有重大意义。尽管我国已经进行了二十余年的改革，但至今仍然没能解决不同经济成分之间的“国民待遇”问题。加入 WTO 之后，如何按照“一视同仁”准则的要求，全面梳理我国的财政税收制度，真正取消不同所有制成分之间、内资和外资之间的差别待遇，已成为当务之急。

3. 非市场营利性

财政为了弥补市场失效而进行的各项具体活动，只能是毫无收入；或者只有少量收入而难以抵补成本，更谈不上获得盈利了；或者政府为了抑制垄断的副作用而干预，也是难以获得正常收益的。所有这些都直接表现为不是政府在直接追求市场收益，而只能是以社会的共同利益为目标，从而决定了财政进行的只能是非盈利性活动。

政府不能追逐市场盈利目标，对于市场经济来说具有根本意义。由于政府追逐市场盈利对市场的根本危害性，决定了市场和资本必须将政府活动约束和控制非盈利性领域内。当市场和资本依靠自身的力量，从根本上否定了政府追逐市场盈利的可能性

时，政府官员就只能通过为市场提供公共服务来实现自己的存在价值，只能以社会利益为标准来评判其政绩，从而避免了政府对市场不应有的干预和介入。

我国政府作为国有资本的所有者（代表者），在履行自身的所有者职责时，总有国有企业发生资本投入和收益分配等活动，这类活动就构成了国有资本财政。这是不同于公共财政的另一财政类型。因此，政府及其财政的活动目的只能是社会利益的结论，只有当政府处于政权组织和社会管理者身份上才是正确的，而一旦超出这一范围则不正确了。对于处于资本所有者身份上的政府及其财政活动来说，其目的就不再是社会利益，而是市场盈利了。这就涉及到双元财政问题。所谓双元财政，指的是社会主义市场经济条件下由相对独立的财政和国有资本财政组成的有机统一体。一种是非市场性的活动，它以社会利益为目标，为市场提供着公共服务，形成为财政；一种是市场性的活动，它以市场盈利为目标，为国有资本的保值增值服务，形成为国有资本财政。

4. 法治化的财政

市场经济是法治经济。如果没有法律的规范，人们是无法正常开展市场活动的。对于政府来说，其活动和行为也应当置于法律的根本约束和规范之下。此时法律对政府的约束，实质上是市场对政府行为的约束，使政府只能做市场要求它做的事，而不能做市场不允许它做的事。相应地，财政作为政府直接进行的活动，在市场经济条件下显然也必须受到法律的约束和规范，从而具有了法治性。

财政的法治化意味着社会公众通过议会和相应的法律制度，具体地通过政府预算的法律权威，而根本地决定、约束、规范和监督着政府的财政行为。这样，财政就鲜明地体现出是社会公众

的财政。而要实现政府行为的法治化，财政的法治化是关键。财政是直接联系政府与经济的纽带，没有相应的财政收入，政府就没有相应的资源和要素，政府及其活动也就无法存在，更不用说履行职能了。古往今来，任何政府都必须掌握应有的财力，而不管它是通过非经济手段从社会取得，还是依靠自己的私产收入都如此。法治化的财政实质上就意味着社会以法律手段直接控制和约束了政府的行为。

财政的法治化又是具体通过政府预算实现的。政府预算作为一种制度，它存在于计划形式上。政府预算就是政府每年向议会提出的年度财政收支计划，它必须经由议会的审议批准才能执行。议会通过的年度预算具有法律效力，政府必须执行，否则就是违法行为，将受到法律的追究。这样，政府预算的形成过程也就是财政从政府行为被纳入法治化的过程。所以，政府预算制度的建立过程就不仅是财政和市场经济建立的过程，同时也是财政法治化和整个社会法治状态形成的过程。这样，财政也就具有了法治化的特征。

（四）财政的职能

1. 财政职能的基本内容

财政职能是指财政作为一个经济范畴所固有的功能，可以概括为以下三个方面：

（1）资源配置职能。资源配置，广义地理解是指社会总产品的配置，狭义地理解是指生产要素的配置。不论做何种理解，资源配置都是指运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构以

及技术结构和地区结构，达到优化资源结构的目标。财政配置资源的机制和手段主要有：第一，根据社会主义市场经济条件下的政府职能确定社会公共需要的基本范围，确定财政收支占 GDP 的合理比例，从而符合高效的资源配置原则。第二，优化财政支出结构，合理确定生产性支出与非生产性支出比例、购买性支出与转移性支出比例。第三，合理安排政府投资的规模、结构，保证国家的重点建设。第四，通过政府投资、税收和补贴，调节社会投资方向，提高社会投资整体效率。第五，提高财政配置本身的效率。

(2) 收入分配职能。收入分配的目标是实现公平分配，而公平分配包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平是市场经济的内在要求，强调的是要素投入和要素收入相对称，它是在平等竞争的环境下由等价交换来实现的。社会公平是指将收入差距维持在现阶段社会各阶层居民所能接受的合理范围内。财政实现收入分配职能的机制和手段主要有：第一，划清市场分配与财政分配的界限和范围，原则上属于市场分配的范围财政不能越俎代庖，凡属于财政分配的范围，财政应尽其职。第二，规范由国家预算拨款的公务员的工资制度以及相似的事业单位职工的工资制度。第三，加强税收调节，通过间接税调节各类商品的相对价格，从而调节各经济主体的要素分配；通过企业所得税调节公司的利润水平；通过个人所得税调节个人的劳动收入和非劳动收入，使之维持在一个合理的差距范围内；通过资源税调节由于资源条件和地理条件而形成的级差收入；通过遗产税、赠与税调节个人财产分布。第四，通过转移性支出，如社会保障支出、救济支出、补贴等，使每个社会成员得以维持起码的生活水平和福利水平。

(3) 经济稳定与发展职能。经济稳定包含充分就业、物价稳

定和国际收支平衡等多重含义。发展和增长是不同的概念。增长是指一个国家的产品和劳务的数量的增加，通常用国民生产总值或国内生产总值及其人均水平来衡量。发展比增长的含义要广，不仅意味着产出的增长，还包括随着产出增长而带来的产出与收入结构的变化以及经济条件、政治条件和文化条件的改善，表现为在国民生产总值中农业比重相应下降，而制造业、公用事业、金融贸易、建筑业等的比重相应上升，随之劳动就业结构发生变化，教育程度和人才培养水平逐步提高。

财政实现稳定和发展职能的机制和手段主要有：第一，财政政策是维系总供求大体平衡的重要手段。当总需求超过总供给时，财政可以实行紧缩政策，减少支出或增加税收或二者并举；一旦出现总需求小于总供给的情况，财政可以实行适度放松政策，增加支出和减少税收或二者同时并举，由此扩大总需求。第二，在财政实践中，还可以通过一种制度性安排，发挥某种“自动”稳定作用，例如累进税制度、失业救济金制度都明显具有这种作用。第三，通过投资、补贴和税收等多方面安排，加快农业、能源、交通运输、邮电通讯等公共设施的发展，消除经济增长中的“瓶颈”；支持第三产业的发展，加快产业结构的转换，保证国民经济稳定与高速的最优结合。第四，财政应切实保证前面提到的那些非生产性的社会公共需要，为经济和社会发展提供和平安定的环境。

2. 公平与效率

综合地观察，财政诸职能的矛盾与协调最终归结为公平与效率的冲突与权衡。公平是和分配相联系的概念。分配有多种方式，一是按劳分配，二是按对社会的贡献进行分配。效率实质上属于生产力范畴，它以投入与产出、所费与所得之比来计量，投

入少、产出多，所费低、所得高，为高效率，相反则为低效率。

从我国改革开放的实践来看，协调公平与效率两个原则，根本问题在于有效地协调社会经济目标及其实现机制。第一，公平与效率既然具有统一性，则两者必须兼顾，只顾某一方面而忽视另一方面，必然失之偏颇。对于一个经济不发达的国家，从总体上说，侧重于效率同时兼顾公平，是应有的选择。第二，如何通过市场和财政两种机制的有效结合实现两种原则的兼顾，是一个关键问题。首先，在公平分配方面，财政机制主要是通过工资、奖金、税收、补贴以及社会福利和社会保障制度，贯彻按劳分配原则并保证每个居民的最低生活需要和社会福利水平。同时，通过市场机制提供一个公平的竞争环境，使每个居民有展示自己才能的机会，只要多付出劳动，多为社会做出贡献，就可以得到更多的物质利益。其次，在资源配置方面，我国的剩余产品价值主要集中于公有制经济，其中有相当大的部分又集中由国家支配，所以财政在积累的形成和资源的配置方面应发挥重要的支柱作用和调节作用。随着经济体制改革的深化，市场机制在配置资源中的基础性作用会日益加强，但这种基础作用要有一个转换和形成过程。第三，正确处理收入差距与效率的关系。提倡一部分人先富裕起来，适当拉开收入差距。党的十六大报告指出：“坚持效率优先、兼顾公平，既要提倡奉献精神，又要落实分配政策，既要反对平均主义，又要防止收入悬殊。初次分配注重效率，发挥市场的作用，鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再次分配注重公平，加强政府对收入分配的调节职能，调节差距过大的收入。”适度的、合理的差距有利于推动效率的提高；差距过大，则会走向反面，影响社会安定，不利于提高效率。因此，在提倡一部分人先富裕起来的同时，还必须通过税收和社会保障制度等手段来调节收入差距，使之维持在合理的限度以内。

二、财政支出规模与结构

（一）财政支出分类

1. 不同的财政支出分类方法

按支出用途分类，主要有基本建设支出，流动资金、挖潜改造资金和科技三项费用，地质勘探费，工交商部门事业费，支援农村生产支出和各项农业事业费，文教科学卫生事业费，抚恤和社会救济费，国防费，行政管理费，价格补贴支出等。

若按社会总产品的价值构成来归类，上述各项可分别归类为补偿性支出、积累性支出和消费性支出。若从动态的再生产角度来进行归类，可分为投资性支出与消费性支出。基本建设、流动资金、国家物资储备以及新产品试制、地质勘探、支农、各项经济建设事业、城市公用事业等支出中增加固定资产的部分，属于积累性支出；文教科学卫生事业费、抚恤和社会救济费、行政管理费、国防战备费等，则属于消费性支出。投资性支出包括挖潜改造（重置投资）、基本建设、流动资金、国家物资储备以及新产品试制、地质勘探、支农、各项经济建设事业、城市公用事业等支出中增加固定资产的部分；消费性支出包括文教科学卫生事业费、抚恤和社会救济费、行政管理费、国防战备费等。