



财经商贸类专业创新型精品教材

财政与金融

财政与金融

主 编 马 娅 王静怡

主
编
马
娅
王
静
怡

北京出版集团
北京出版社

北京出版集团
北京出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与金融 / 马娅, 王静怡主编. -- 北京 : 北京出版社, 2017.8 (2024 重印)
ISBN 978-7-200-13061-4

I. ①财… II. ①马… ②王… III. ①财政金融
IV. ①F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 126066 号

财政与金融

CAIZHENG YU JINRONG

主 编: 马 娅 王静怡

出 版: 北京出版集团

北京出版社

地 址: 北京北三环中路 6 号

邮 编: 100120

网 址: www.bph.com.cn

总发行: 北京出版集团

经 销: 新华书店

印 刷: 定州市新华印刷有限公司

版 次: 2017 年 8 月第 1 版 2023 年 11 月修订 2024 年 1 月第 4 次印刷

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 15

字 数: 328 千字

书 号: ISBN 978-7-200-13061-4

定 价: 43.00 元

质量监督电话: 010-82685218 010-58572341 010-58572393

目 录

财政篇

第一章 财政概述.....	1
第一节 财政的概念和本质	2
第二节 财政的职能.....	6
第三节 财政的产生与发展	10
第二章 财政支出.....	15
第一节 财政支出概述.....	18
第二节 购买性支出.....	22
第三节 转移性支出.....	26
第三章 财政收入.....	32
第一节 财政收入概述.....	34
第二节 财政收入的规模	37
第四章 税收.....	42
第一节 税收概述.....	45
第二节 税收的分类.....	48
第三节 税收制度.....	54
第四节 税收负担.....	56
第五章 公债.....	63
第一节 公债概述.....	64
第二节 公债的发行与偿还	68
第三节 公债的市场.....	71

第六章 国家预算..... 77

第一节 国家预算概述..... 80

第二节 国家预算的编制和执行 85

第七章 财政政策..... 90

第一节 财政政策概述..... 92

第二节 财政政策的工具 95

金融篇

第八章 金融概述..... 100

第一节 金融基本概念..... 102

第二节 金融工具..... 103

第九章 货币..... 108

第一节 货币概述..... 110

第二节 货币制度..... 115

第三节 货币政策..... 117

第十章 信用和利息..... 126

第一节 信用的特征和形式 128

第二节 信用工具..... 131

第三节 利息与利率..... 135

第十一章 金融机构..... 142

第一节 中央银行..... 143

第二节 商业银行..... 148

第三节 政策性银行..... 152

第四节 非银行金融机构 154

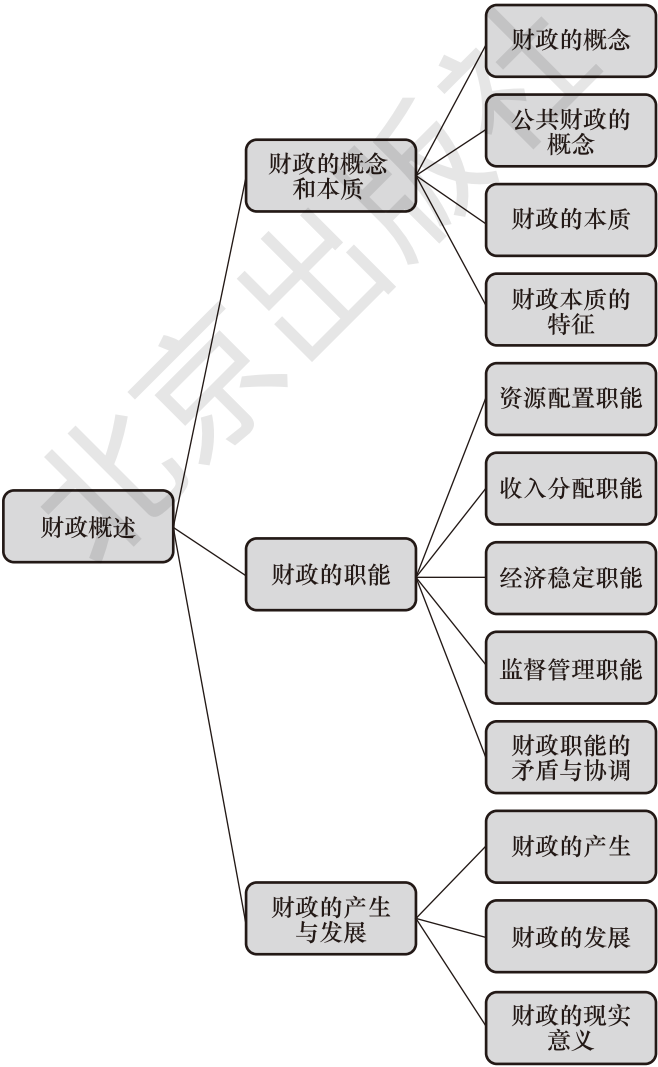
第十二章 通货膨胀与通货紧缩	160
第一节 通货膨胀.....	161
第二节 通货紧缩.....	168
第十三章 保险	173
第一节 保险概述.....	175
第二节 保险合同.....	180
第十四章 金融市场	186
第一节 金融市场概述.....	189
第二节 货币市场.....	195
第三节 资本市场.....	198
第十五章 国际金融	206
第一节 外汇与汇率.....	207
第二节 国际结算.....	210
第三节 国际收支.....	213
参考答案	218
参考文献	231

财政篇

第一章 财政概述



本章结构图





学习目标

1. 掌握财政的概念和本质。
2. 熟悉财政的职能。
3. 了解财政的产生与发展。



案例导入

2017 年财政部将重点保障基本民生支出

财政部近日印发《关于切实做好 2017 年基本民生支出保障工作的通知》（以下简称《通知》），要求做好基本民生支出保障的重点工作。

在当前经济下行压力较大、财政收入增速放缓的情况下，必须更好地统筹民生政策与经济发展，优先保障民生投入，保障困难群众的基本生活。《通知》明确，要根据经济社会发展水平和财力状况，合理界定基本民生范围，将财政资金重点用于保障基本民生，基本民生也要坚持量力而行，并积极引导社会资本参与。要调整优化财政支出结构，着力解决重点地区、重点领域和重点人群的基本民生保障问题，兜牢兜实民生底线。同时，加大资金统筹力度，层层强化责任落实。

《通知》列出 11 项重点工作：一般性转移支付要优先保障基本民生支出；合理分配和使用民生类专项资金；加大对资源能源型困难地区财政支持力度；统筹盘活各类财政资金加大基本民生保障；压减一般性支出用于基本民生保障；切实保障困难群众的基本生活；认真做好“去产能”人员安置工作；认真落实精准扶贫要求；提前下达和及时拨付各类民生资金；加强基本民生领域财政资金管理；支持完善基本民生保障工作机制。

《通知》要求，县级财政部门是保障基本民生支出的责任主体，要把落实基本民生保障作为预算安排重点，根据本地区基本公共服务保障水平和群众生活实际需要，积极调整优化支出结构，确保基本民生政策落实到位。省级财政部门要完善县级基本财力保障机制，推进基本公共服务均等化。中央财政通过转移支付予以适当支持。建立奖惩机制，加强监督问责。

（2017 年 1 月 23 日 资料来源：新华社）

第一节 财政的概念和本质

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。我国古代称财政为“国用”“国计”“度支”等，还有“治粟内史”“大农令”“大司农”等官职。据考证，清光绪二十四年（1898 年）在戊戌变法“明定国是”诏中有“改革财政，实行国家预算”的条文，这是政府文件中最初使用“财政”一词。光绪二十九年（1903 年）清政府设财政处整顿财政，为官方用财政名称之始。“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，间接从日本“进口”的，而日本则是在英文“public

finance”一词的基础上，结合汉字“财”和“政”，创造了“财政”一词。

虽然对于“财政”一词在学术研究上还有不同的理解，但通常人们把财政理解为一种国家或政府的经济行为，简略地概括了财政的概念。财政的概念从不同的角度，可以有不同的理解。

一、财政的概念

财政是国家或政府的收支活动，是一国政府为了满足社会公共需要，运用国家权力对一部分国民收入进行的分配活动。

财政的概念体现了财政在不同的国家，以及在某一国家不同发展阶段的共性。财政是分配活动，它要回答由谁分配、分配什么、为什么分配以及怎样分配的问题。

1. 财政分配的主体是国家

在财政分配中，国家居于主导地位或支配地位，而其他主体如单位和个人则处于被动从属的地位。这可以从两个方面体现出来：一是在国家以税收等形式组织收入时，向谁征收、征收多少、何时征收以及怎样征收等内容，完全由国家决定；二是在安排支出时，资金支出的用途、支出的数量以及支出的时间等，也全部由国家决定，企业和个人等其他主体只能按照国家的规定完成收支的任务。

当然，国家在财政分配中的主导、支配地位并不意味着国家可以滥用权力，而是必须符合经济发展的规律，遵循经济规律的客观要求，否则就会受到经济规律的惩罚。

2. 财政分配的对象是一部分国民收入

分配行为是人作用于物的活动，因此，财政分配不仅有主体，而且还有客体，即财政分配的对象，否则财政就成为无源之水、无本之木。财政分配的对象是一部分国民收入，即一国在一定时期内（通常为一年）所生产的最终产品和服务的市场价值总和，它是国家取得财政收入的基本源泉。

3. 财政分配的目的是满足社会公共需要

社会公共需要是相对于私人需要而言的，私人需要是某个单位、家庭和个人的生产、生活需要，由市场提供，单位和个人通过在市场上花钱购买来满足。而社会公共需要是为了满足社会公共利益的需要，是社会整体的需要，如抵御外敌侵略、打击犯罪、防治环境污染、预防瘟疫流行等。社会公共需要不是个别需要的简单相加，而是全体社会成员的共同需要。社会公共需要由政府提供，由政府花钱来满足。因此，政府财政分配活动的目的是满足社会公共需要。

4. 财政分配的手段是依据国家权力

国家在满足社会公共需要时，需要一定的物力和财力，但国家本身并不参与生产和流通，不能创造社会财富。另外，当国家向社会成员提供诸如国防、维护社会治安等公共服务时，不能像市场行为那样，按向个人提供服务的多少或价值的大小来收费。因此，国家只能凭借其权力，来取得满足社会公共需要的资金或产品。

国家拥有两种权力：一是政治权力，表现为国家具有立法权、行政权和司法权。当国家

依据政治权力参与分配时，多数具有强制性和无偿性的特点，如征税。二是财产权力，表现为国家以财产所有者的身份参与分配，如征收国有资产使用费、国有股份取得的股息和红利等。国家的财产权要以政治权力为依托，即国家通过法律形式规定哪些财产归国家占有。

二、公共财政的概念

所谓公共财政，就是为社会提供公共产品与公共服务的政府分配行为，是与市场经济体制相适应的一种财政管理体制，是财政的一种类型。它主要着眼于满足社会公共需要，弥补“市场失效”的缺陷。公共财政的历史使命，在于它支持、促进着市场经济体制的形成和发展。有市场经济体制，必有公共财政，二者相互制约，相互促进，交替推动，共同前进，是一种紧紧捆在一起的双边互动关系。只有真正推行公共财政，才能建立与完善社会主义市场经济体制。

公共财政在国民经济中占有重要地位，它对依法促进公平分配、调控宏观经济、合理配置市场资源、做好国有资产管理起着不可替代的作用，正确认识推行公共财政的意义，明确其特征，找出当前推行公共财政存在的问题和对策，具有十分重大的现实意义。

三、财政的本质

从财政产生和发展的过程来看，可将财政的基本概念概括为：财政是一种以满足国家需要为目的，凭借国家的政治权力进行的国民收入的分配和再分配，是随国家的产生和发展而从社会产品分配中独立出来的一种特定的分配范畴。因此，财政的本质是一种分配关系，是在社会产品分配中，国家与社会各方面发生的，以国家为主体的社会产品占有和支配的关系。这一概括从实质上指出财政是国家或政府的分配活动。这一论点在财政学界被称为国家分配论。长期以来，国家分配论在财政学界处于主流地位，影响很大。

除了国家分配论之外，财政理论界对国家财政的本质还有其他一些认识，代表性的观点有以下几种：

1. 价值分配论

价值分配论认为财政是国家以价值形式进行社会产品的分配而形成的分配关系。国家参与价值的分配，必然在社会的各个方面，首先是在各个阶级之间形成一系列的分配关系，而这些分配关系——分配价值所发生的分配关系，就是财政的本质。

2. 国家资金运动论

国家资金运动论认为财政是国家资金运动所形成的经济关系。国家资金的筹集、分配、使用、周转，都是国家资金的运动，都体现了国家同各方面的经济关系，因此，社会主义财政就是社会主义国家资金所体现的经济关系。

3. 剩余产品分配论

剩余产品分配论认为财政分配的本质特征是剩余产品的分配。与一般分配过程不同，财政分配的对象不是社会总产品和国民收入，而是包含在社会总产品和国民收入中的剩余产品，这是财政分配本质的规定性，也是财政分配区别于其他分配关系的本质特征。

4. 公共需要论

公共需要论认为财政的本质是社会为满足公共需要而进行分配所发生的分配关系。一些学者认为，国家分配论的财政定义只是针对“财政一般”而言的，也就是“以国家为主体的分配”，对于历史上存在的所有国家财政来说，都是适用的。然而，在人类历史中，社会已存在的经济体制有三种类型：自然经济、计划经济和市场经济。在不同的经济体制下，都有着国家或政府的分配活动和经济活动，也就是都有着“财政”的存在。但是，不同的经济体制对国家或政府有着不同的要求，决定着不同的财政性质，从而形成不同的财政类型，也就是人们所说的“财政特殊”。与市场经济相适应的财政类型，就是公共财政。公共财政也是政府进行的分配活动或经济活动，这是它与自然经济和计划经济下的财政所共同具有的性质。但是，公共财政只能为市场提供公共服务，这又使得它不同于只为君主私人服务的自然经济下的财政，或只为“国家”自己服务的计划经济下的财政。这样，“公共”就是市场经济所给予市场型财政的根本性质。

四、财政本质的特征

1. 国家主体性

财政是以国家为主体的社会产品分配，财政部门的一切财政活动直接代表国家。一方面国家以社会管理者的身份，凭借政治权力，对国有经济、集体经济、其他非社会主义经济以及公民个人的一部分社会产品或国民收入进行分配；另一方面国家以生产资料所有者的身份，凭借财产权力，对国有经济的一部分社会产品或国民收入进行分配。因此，以国家为主体，就成为财政分配与其他分配形式的一个极其重要的区别，由此也决定了财政分配必然是全社会的集中性分配。

国家在社会产品或国民收入分配中处于分配的主导地位，分配的其他主体如企业和个人处于被动和从属地位。

财政分配是通过处理国家与有关各方的分配关系来实现的，集团之间、单位之间、人与人之间的利益关系或矛盾，是通过国家这个层次来得以调节或缓解的。

2. 无偿性

财政一般是具有无偿性的一种分配。财政分配主要是以剩余产品为客体的一种分配。财政分配的结果，一般是使社会产品发生单方面的转移，形成无偿的分配，财政收支的对方单位得不到直接的、相应的或者等价的报偿，因此财政分配一般是所有权和使用权相统一的分配。

3. 强制性

财政一般是具有强制性的一种分配。财政分配的强制性是指国家作为统治机关本身不进行生产，为耗费一定的物质资料，凭借国家权力以立法或行政权力的形式强制地取得一部分社会产品，并给予相应的调节、监督和管理，在规定的范围内任何单位和个人不得拒绝，若拒绝或不按照规定执行，则要受到一定的制裁。

财政分配的强制性体现的是一种经济强制，法律强制是其表现形式。强制实质上就是一种权威，而财政及其管理本身就是一种权威。

第二节 财政的职能

关于财政职能的解释或理解目前有两种观点：一种是把财政职能解释为财政作为一个分配范畴所固有的功能；另一种是把财政职能理解为财政应该承担的职责和任务。

财政职能是为实现政府职能服务的，财政职能取决于政府职能，是政府职能的经济体现。在计划经济条件下，政府部门是社会经济活动和资源配置的主体，财政必然处于全面的主导地位。社会宛如一个大工厂，企业财务和家庭财务均在一定程度上失去了独立性。企业财务成为国家财政的基层环节，家庭财务处于从属地位，能力有限，功能微弱。由此形成的财政职能范围大而宽，集中体现为财政职能延伸到社会各类财务职能之中，包括生产、投资、消费，覆盖了包括政府、企业、家庭在内的几乎所有职能。在市场经济体制下，资源配置的基础是市场，而不是政府。只有在市场失灵的领域和市场残缺的情况下，政府的介入才是必要的。这就决定了政府的职能只能是解决市场不能解决或解决不好的事项。

在经济运行过程中，市场机制的作用是有限的，而市场机制失灵的领域恰恰是财政职能应当发挥作用的领域。因此，财政具有资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。

一、资源配置职能

人类生产生活都在使用和消耗资源，经济越发展对资源的需求量越大。但在特定条件下，资源总是有限的。生产规模不断扩大与资源匮乏之间的矛盾是经济生活中必须处理的基本矛盾，优化资源配置是人类社会不断发展的必要条件。

资源配置职能是国家通过对现有人力、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，使其得到最有效的使用，获得最大的经济和社会效益。

财政执行资源的配置职能，可以从以下三个方面来理解：

（1）社会资源是有限和稀缺的。在世界上没有任何一个国家所占有的资源是无限的。相对于人类的需求来讲，地球上的资源总是有限的，非再生资源更是如此，这就决定了世界上所有的国家均应把有效配置资源作为极其重要的经济问题来对待。

（2）社会共同需要的客观存在，决定了任何社会都不可能仅仅通过分散的个人或其他社会单位来实现资源的有效配置。

（3）市场经济客观要求优化资源配置，但是，市场存在缺陷和失灵，使市场本身难以独立实现资源的最佳配置。客观上要求政府作为全社会共同利益的代表者通过国家财政收支活动，弥补市场缺陷和市场失灵。

二、收入分配职能

1. 收入分配职能的含义

收入分配通常是指社会在一定时期内（通常为1年）所创造的国民收入，在国家、企业和个人等多种经济主体之间的分割，以及由此形成的收入流量的分配格局和存量的财产分配格局。

财政收入分配职能包含两层含义：一是对社会总产品和国民收入进行初次分配，在组织国家收入的同时确立全社会各方面收入分配的基本格局，主要保证收入分配对效率的促进作用；二是对初次分配结果存在的偏差进行纠正、调整，以实现收入分配的相对公平。

在市场经济条件下，收入分配首先受市场机制调节，收入按照投入要素的数量、质量、市场价格进行分配，要素收入与要素投入相对称，所以，市场机制调节收入的结果可以较好地体现经济公平。但是，社会公平却难以通过市场机制予以完全实现。因为个人拥有原始生产要素的多少不同，以及个人天赋、努力程度的不同，市场机制分配的结果可能会造成富者越富、贫者越贫的结果，即在市场经济中通常不存在以社会公平为目标的再分配机制，一些无劳动能力，又无其他要素可以提供的人，就无法通过市场取得收入，以维持生存。而且在市场经济中，即使有一些私人慈善机构能够进行某些方面的再分配活动，但是由于能力有限和缺乏协调，也不能从根本上解决社会公平问题。所以，政府的介入是必然的，而财政的收入分配职能就是要求财政运用多种方式，参与国民收入的分配和调节，以期达到收入分配的经济公平和社会公平。财政的收入分配职能总会使一些人受益，一些人受损。依据公平与效率的原则，如果一味地追求社会公平必然会造成效率的损失，情况严重的会影响生产积极性，阻碍社会经济的发展。如果财政不对市场分配格局进行调节，贫富差距悬殊的分配结果又会造成社会秩序的紊乱，反过来影响市场效率的发挥。因此，在发挥财政的收入分配职能时，应当兼顾公平与效率之间的均衡，在不损失或尽量少损失效率的前提下，通过财政的再分配政策，最大限度地实现社会公平的目标。

2. 收入分配职能的内容

(1) 主要运用政府税收调节企业收入和个人收入，使之符合社会公平。

(2) 国家作为全民资产的所有者代表，应遵循市场原则，依据财产权利，以股息、红利、利息、上缴利润等形式取得所有权收入，而不应随心所欲。

(3) 规范工资制度。这里是指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。凡应纳入工资范围的收入都应纳入工资总额，取消各种明补和暗补，提高工资的透明度；实现个人消费品的商品化，取消变相的实物工资；适当提高工资水平，建立以工资收入为主、工资外收入为辅的收入制度。在制定公务员和事业单位人员的工资构成、等级、增长等制度时，要使之与企业职工工资形成较合理的比例，从而体现经济公平。

(4) 保证因无劳动能力和其他要素而无收入或收入甚少者的最基本生活需要。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。

(5) 在社会范围内组织强制保险，解决企业和个人无力解决的收入调剂问题。

3. 财政收入分配职能的主要工具

(1) 税收。税收是政府执行收入分配职能的主要工具之一。通过税收可以在相当大的范围内实现对收入的调节，如通过企业所得税，调节企业的收入水平；通过个人所得税调节个人的劳动收入和非劳动收入，使个人之间的收入水平维持在一个合理的差距范围内；通过财产税和遗产税，调节个人之间的财富分配；通过资源税，调节部门、地区由于资源条件和地理位置不同而形成的级差收入等。

(2) 转移支付。转移支付是指通过资源在不同所有者之间的单方面转移而实现的支付,一般指以政府为中介的资源转移和支付活动,包括政府间的转移支付和对个人的转移支付。政府之间的转移支付又可分为中央政府对地方政府的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付。对个人的转移支付包括失业救济、生活困难补助等。

(3) 购买性支出。购买性支出主要是指政府支出中用于购买商品和劳务的支出,前者间接影响个人收入水平,后者直接影响个人收入水平。

(4) 各种收入政策。各种收入政策主要是指工资政策,具体包括有关的工资制度和税法中有关工薪收入的扣除项目等。通过工资政策和其他有关收入政策,政府可以实现对部分国民收入分配的调节。

三、经济稳定职能

所谓经济稳定和发展,就是指财政通过分配稳定经济并促使经济适度增长,其目标是保持充分就业、物价稳定和国际收支平衡等。充分就业并非指可就业人口百分之百就业,它是指有工作能力且愿意工作的劳动者能够找到工作。物价稳定也不意味着物价冻结,上涨率为零,它是指物价上涨幅度维持在不至于影响社会经济正常运行的范围内。国际收支平衡指的是一国在进行国际经济交往时,其经常性项目和资本项目的收支保持大体平衡。在开放经济条件下,国际收支平衡是经济稳定的一个重要内容和标志。

在市场经济条件下,财政之所以具有稳定和发展经济的职能,在于市场存在着缺陷而不能自动调节并稳定经济,以致经济波动的幅度可能日益变大。一般而言,稳定经济和经济增长是市场机制的职能,即市场机制在稳定经济 and 经济增长方面起着基础性的作用。市场能够随着“看不见的手”在一定程度、范围、对象、内容方面调节和稳定经济,但是,市场也有其弱点和消极方面。市场经济活动具有周期性,会出现经济波动的状态,会导致供给和需求总水平的不稳定,而市场竞争又可能受其外部干扰出现不足、不充分的情况。市场的基础性作用及其存在的弱点和消极方面,要由财政的经济稳定职能来调控和克服。

财政实现经济稳定和发展职能的机制和手段主要有以下几种。

(1) 财政政策是保持社会总供给和社会总需求平衡的重要手段。财政可以通过税收政策、投资政策、补贴政策、国债政策等的收支活动,调节市场作用下宏观经济的不平衡。在总需求超过总供给时,财政可以通过减少支出或增加税收,或者二者同时运用,以及减少政府部门和非政府部门的需求来压缩总需求。而当总需求小于总供给时,财政可以通过增加支出或减少税收,或者二者并用来扩大总需求,即采用“相机抉择”的财政政策,保证社会总需求与总供给的平衡。

(2) 财政还可以通过收入和支出发挥“自动稳定器”作用。财政收入有收敛经济的作用,而财政支出则有扩张经济的作用。财政收入和财政支出发挥的作用与经济变化的作用是相反的。例如,在实行累进税的情况下,经济衰退使纳税人的收入会自动进入较低纳税档次,政府税收下降的幅度会超过纳税人收入下降的幅度,从而可起到抑制衰退的作用。相反,在经济繁荣时,纳税人的收入自动进入较高的纳税档次,政府税收上升的幅度会超过纳税人收入上升的幅度,从而起到抑制通货膨胀的作用。失业救济支出则是财政支出方面一个重要的“自动稳定器”。在经济繁荣时期,失业人数减少,财政用于失业救济的支出下降,从而导致私人购买力下降,抑制了通货膨胀;相反,在经济萧条时期,非自愿性失业工人增加,失

业救济支出增加，从而增加了私人购买力，扩大了社会需求，减弱了经济衰退。

(3) 财政投资、补贴、税收和国债等政策可以消除经济增长中的“瓶颈”。政府可以通过财政投资、补贴、税收和国债等政策，鼓励农业、能源、交通运输、邮电通信等方面的公共设施的发展，从而消除经济增长中的“瓶颈”，扶持第三产业的发展，加快产业结构的转换和优化升级，保持国民经济协调、高速、健康发展。

四、监督管理职能

财政监督管理职能，是指财政通过参与国民收入的分配、再分配过程所具有的对财政收支活动以及对经济活动的制约、反映监督与管理的功能。其职能目标是依据国家政策、法令、制度和财政经济杠杆来规范分配秩序，提高财政资金使用效益，促进社会主义市场经济的健康发展和国民经济持续、稳定、快速的生长。

财政之所以具有监督管理的职能，这是由在社会主义市场经济体制下，财政的地位和作用所决定的。在社会化大生产和实行市场经济条件下，社会主义国家对社会生产、分配和消费需要实行全面的监督管理，这是保持正常的财政经济秩序，建立稳定的政治社会环境的基本要求。财政监督管理是国家管理经济，实行经济监督的一个主要方面。财政是社会主义国家掌握的一个重要分配工具。财政分配在社会再生产过程中居于分配环节，对生产、交换、消费可以起到反映和制约作用；在分配的诸环节中又居于主导环节，可以对工资、价格、信贷、企业财务、社会保障等的制约与协调配合发挥作用；在国民收入分配中居于枢纽地位，可以反映和制约“社会三大基金”的形成，而国家要对这些方面进行管理，就需要财政发挥监督管理作用。

财政通过以下方式发挥监督管理职能：

(1) 通过财政资金的筹集和分配，财政收支计划的编制、审查和执行检查，系统地掌握预算、税收、国有资产、投资等的活动情况；反映、了解、督促、管理各部门、各企事业单位贯彻国家政策、法规、计划和制度的情况；正确处理国家、企业、集体、个人几者的利益关系；按政策及时足额地完成各项收入任务，坚持量入为出，统筹安排和合理使用各项资金，制止铺张浪费和各种违反财经纪律的行为。

(2) 社会再生产过程不仅表现为物资运动，还表现为资金运动。财政收入反映企业的经济效益和财务经营成果，财政支出反映用于国民经济和社会发展的各项事业的成就。因此，国民经济活动和事业活动都会综合地反映到财政资金运动上。国家通过财政收支，就可以反映、分析和检查国民经济各部门、各企事业单位的经济活动是否符合党和国家的方针政策，是否符合市场经济原则，是否有利于社会生产力的发展、国力的增强和人民物质文化生活水平的提高。

五、财政职能的矛盾与协调

经济活动的最终目的是满足人们的需要，增进社会经济福利。评价一种经济活动的两个准则是公平和效率准则。因此，财政职能在实现时究竟会对经济生活产生怎样的影响，也应当同时考虑公平和效率两个方面，也就是说，任何一笔财政收支都应当从其对效率和公平所产生的影响来加以评价，如果只择其一都是偏颇的和不全面的。

财政职能的矛盾与协调，最终可归结为公平竞争和效率的冲突与权衡。在现实经济中，

实现财政的配置、分配、稳定三大职能的政策手段不可能是孤立地为各自的目标服务，而一定是在为某一目标服务时，对其他目标也产生一定的影响，这种影响时而有利，时而不利。有利时，职能之间就表现为互相协调；反之，则表现为各自间的矛盾和冲突。

第三节 财政的产生与发展

一、财政的产生

财政是个分配问题，属于经济范畴，同时，它又是一个历史的产物。它作为国家作用于经济的产物，是从产品分配中独立出来的一个分配范畴，是人类社会发展到一定历史阶段的产物，它是随着国家的产生而产生的。财政的产生必须具备两个最基本的条件：一个是经济条件，另一个是政治条件。

1. 社会生产力的发展、剩余产品的出现是财政产生的经济条件

在生产力极其低下的原始公社时期，没有剩余产品，也不会产生私有制，也就没有产生阶级的基础，更不会产生国家，没有国家也就不会出现依靠国家的政治权力而参与社会产品的财政分配活动。

在原始社会末期，随着社会分工的出现，社会生产力有了很大发展，出现剩余产品，相应产生了必须由剩余产品予以满足的社会共同需要。所以说，社会生产力的发展和剩余产品的出现是财政产生的首要条件。

2. 国家的产生是财政产生的政治条件

随着生产力的发展，出现了私有制，人类社会分裂为奴隶和奴隶主两个根本对立的阶级。由于两个阶级之间经济利益不可调和，客观上需要一种日益同社会脱离又凌驾于社会之上的政治力量，把阶级冲突保持在“秩序”许可的范围以内，这个力量就是国家。国家权力一经产生，便不仅仅行使阶级统治的职能，还要同时行使有关的社会职能，满足某些社会公共需要，如文化教育、公共工程及社会公共设施等。而国家本身并不是创造社会财富的生产组织，不能为自身提供任何物质资料，它所需要消费的物质资料就只能依靠国家的权力采取强制无偿的手段将物质领域生产的一部分物质产品转化为国家所有，以满足国家实现其职能的需要，与此同时，社会生产力的发展也提供了满足这种需要的剩余产品。这样，就在整个社会产品分配中，出现了以国家为主体的依靠权力进行的分配现象，即财政分配。

综上所述，对于财政产生的条件可以归纳为：生产力的发展和剩余产品的出现为财政的产生提供了物质条件，使财政的产生成为可能，而国家的产生则是财政产生的政治条件。

二、财政的发展

财政产生以后，随着社会生产力的变革和国家形态的更迭，财政也在不断地发生变化，人类自进入有阶级社会以后的各种社会形态，都有与其生产资料所有制和国家形态相适应的财政。

1. 奴隶制国家财政

奴隶制社会是人类历史上第一个有阶级的社会。

其财政收入主要有：王室土地收入，贡物收入和掠夺收入，军赋收入，捐税收入。

其财政支出主要有：王室支出，祭祀支出，军事支出，俸禄支出，农业、水利生产性支出。

奴隶制国家财政有以下特点：

- ①国家财政和国王家族的收支没有严格的划分。
- ②国家财政以直接剥削奴隶劳动的收入为主。
- ③国家财政收支基本上采取力役和实物的形式。

2. 封建制国家财政

封建制国家代表着地主阶级的利益。

其财政收入主要有：田赋捐税收入，官产收入，特权收入，专卖收入。

其财政支出主要有：军事支出，国家机构支出，王室费用，文化、教育、宗教支出，生产建设性及公共工程支出。

在财政发展史中，封建社会是一个重要发展阶段，财政范畴得到延伸，产生了公债和预算。

封建制国家财政有以下特点：

- ①国家财政收支逐步分离。
- ②财政分配形式向货币形式转化。
- ③税收，特别是农业税收成为国家财政的主要收入。
- ④产生了新的财政范畴——国家预算。

3. 资本主义国家财政

资本主义是从封建主义内部发展而来的。

其财政收入主要有：税收，债务收入，国有企业收入。

其财政支出主要有：军事支出，国家机关行政费用支出，社会文化、教育、卫生、福利支出，经济和社会发展的支出。

资本主义国家财政具有以下特点：

- ①财政收支全面货币化。
- ②财政逐渐成为国家转嫁经济危机、刺激生产、干预社会经济的重要手段。
- ③发行国债、实行赤字财政和通货膨胀政策，成为国家增加财政收入的经常和比较隐蔽的手段。
- ④财政随着资本主义国家管理的加强也更加完善。

4. 社会主义国家财政

社会主义国家财政建立在以生产资料公有制为基础的多种经济成分、多种经营方式并存的社会主义经济制度上。

其主要特点有：社会主义国家财政是一个特殊的分配范畴，财政是政府对经济宏观调控的重要手段。

它具有以下作用：

- ①反映经济动态。
- ②调节经济活动。
- ③财政监督。

综上所述，财政是在阶级社会中不断发展并完善着的。

三、财政的现实意义

新中国成立以来，我国的经济形态经历了计划经济、有计划的商品经济阶段，目前正在朝着完善的市场经济运行。尽管市场经济的运行方式是以利润为目标，以市场为导向的，但是，由于这样或那样的原因，政府在经济运行中仍起着不可替代的作用。

其实，现实生活中存在着各种各样需要由政府来管理，需要由政府来做的事情：维护国家安全，维持社会秩序，建设、维持和发展幼儿园、学校、科研机构、医院等公共事业单位；兴建规模宏大的发电站、水库、港口、码头和桥梁，以及遍布全国的铁路网、公路网；还有孤寡残疾者的生活和工作保障，大学生生活补贴，义务教育，对失业者和灾民的救济，等等。另外，贸易的全球化、一体化增大了经济运行的不确定性，2008年从美国引发的金融危机蔓延全球至今仍未使各国经济走出萧条的阴影，于是政府的调节经济职能比任何时候都要重要。当时，视“市场经济”为灵魂的美国政府率先动用7 000亿美元的财政资金去救市，西方几乎所有的市场经济国家都抛出一揽子的财政救市计划，我国政府启动4万亿元人民币的拉动内需政策，财政的意义得到了充分体现——政府要履行政治职能需要财政，政府要履行经济调节职能更加离不开财政的支持。



拓展阅读

革命老区的精准扶贫

河北省阜平县位于太行山区，山地面积占八成以上，全县贫困村、贫困人口分别占78.5%、47%，是典型的山区、革命老区、贫困地区“三区合一”的贫困县。在这样的山区县，脱贫攻坚更需要精准。

精准扶贫，产业是关键。通过调研论证，阜平将发展食用菌作为重点扶贫产业，县财政近年来已安排2亿元专项资金予以支持。目前，已发展到7个乡镇、12个村，建成329个大棚，覆盖贫困户3 000余户，增加纯收入987万元，户均增收2万余元。到2017年，优质食用菌生产基地面积将达3.2万亩，实现全县4.4万贫困户全覆盖。

虽然有了产业的支撑，对于贫困户来说，市场风险仍是他们无法掌控的难题，应对不力将前功尽弃。为此，阜平探索建立“政府+保险+银行+农户（企业）”的金融扶贫新模式，初步建立了县乡村三级金融服务网络，全面铺开农业保险。目前，相关机构开发了包括食用菌在内的17个商业保险产品，有效减轻了因市场波动给农户造成的潜在损失。对于贫困户，政府补贴六成保险费，其余四成由企业和农户负担。今年，阜平县财政共补贴保险费2 120万元。

交通不便是导致阜平贫困程度加深的重要原因。为克服这一障碍，阜平大力发展电子商

务。在规模2 000万元的电子商务进农村专项资金的支持和引导下,阜平探索出一条电商扶贫的新途径。经过两年多的集中突破,目前全县共孵化培育网店680多家、微店3 000多家,实现了全县包括164个贫困村在内的209个行政村电商网店全覆盖。县级物流中心农产品销售快件日收件量也从2015年6月建成时的1 300件增加到目前的4 500件。2016年上半年,农产品全网销售额达1 130万元,预计全年将达3 000万元,其中贫困村、贫困户销售额占60%。阜平县的电商扶贫已惠及全县1万名贫困人口,“互联网+扶贫”真正实现了“扶贫看电商,山货变黄金”的目标。

在阜平这样的重点贫困地区,因病因学致贫始终是一个巨大的阴影。为此,阜平县近年来大力开展教育扶贫、医疗扶贫。“不能让一个学生因为家庭贫困失学辍学,不能让一个家庭因供养学生上学导致家庭贫困。”2015年6月,阜平县出台贫困学生救助试行办法,由县财政列入1 300万元预算资金建立贫困学生救助基金,并成立救助办专门负责贫困生救助工作。符合条件的幼儿至升入本科二批及以上院校的贫困学生全部纳入县级贫困学生数据库,实行动态管理。目前,已发放救助资金778万元,其中大学生69.6万元、幼儿及中小学生708.9万元,构建起从学前教育到大学贫困学生全覆盖的救助体系。

2015年,县财政拿出1 800万元建立农村居民大病及特殊慢性病再次补偿基金。当年,全县新农合共报销补偿49万人次,补偿金额8 132万元,患者实际补偿比约为57%。实施大病和特殊慢性病再补偿后,患者实际补偿比提高到72%,受益水平明显提高。2016年,县财政再次投入1 000万元,以县医院、中医院作为试点,自3月起试行全县60岁以上参合人员县内住院合规医疗费用100%补偿政策,以防止农民因病致贫、因病返贫。

(2016年10月10日资料来源:《中国财经报》)



思考与练习

一、填空题

1. 财政是(),是一国政府为了满足社会公共需要,运用国家权力对一部分国民收入进行的()活动。
2. 所谓公共财政,就是为社会提供()与()的政府分配行为,是与()相适应的一种财政管理体制,是财政的一种类型。
3. 以()为主体,成为财政分配与其他分配形式的一个极其重要的区别,由此也决定了财政分配必然是全社会的()分配。
4. 财政职能是为实现()服务的,财政职能取决于政府职能,是政府职能的()体现。
5. 财政的产生必须具备两个最基本的条件:一个是(),另一个是()。

二、选择题

1. 社会公共需要是为了满足社会公共利益的需要,是社会整体的需要,它包括()。
A. 抵御外敌侵略
B. 打击犯罪
C. 单位生产需要
D. 防治环境污染

2. 财政分配的手段是依据国家权力，分为（ ）。

- A. 立法权力
- B. 政治权力
- C. 财产权力
- D. 行政权力

3. 财政的职能是（ ）。

- A. 资源配置职能
- B. 收入分配职能
- C. 监督管理职能
- D. 经济稳定职能

4. 财政本质的特征包括（ ）。

- A. 国家主体性
- B. 无偿性
- C. 自愿性
- D. 强制性

5. 财政收入分配职能的主要工具是（ ）。

- A. 税收
- B. 转移支付
- C. 购买性支出
- D. 各种收入政策

三、简答题

- 1. 简述财政分配的主体和对象。
- 2. 财政通过哪些方式发挥监督管理职能？