



21世纪经济管理类系列教材

CAIZHENGXUE

财政学

主编 杨志安

■ 辽宁大学出版社



21世纪经济管理类系列教材

CAIZHENGXUE

江苏工业学院图书馆
藏书章

章
志
安

财政学

■ 辽宁大学出版社

©杨志安 2007

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/杨志安主编. —沈阳: 辽宁大学出版社, 2007. 9

(21 世纪经济管理类系列教材)

ISBN 978-7-5610-5450-5

I. 财… II. 杨… III. 财政学—高等学校—教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 145939 号

出 版 者: 辽宁大学出版社

(地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036)

、印 刷 者: 抚顺光辉彩色广告印刷有限公司

发 行 者: 辽宁大学出版社

幅面尺寸: 170mm×228mm

印 张: 16.5

字 数: 300 千字

印 数: 1~3000 册

出版时间: 2007 年 9 月第 1 版

印刷时间: 2007 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑: 祝恩民

封面设计: 邹本忠

责任校对: 李 佳 全 宇

书 号: ISBN 978-7-5610-5450-5

定 价: 25.00 元

联系电话: 024-86864613

邮购热线: 024-86830665

网 址: <http://press.lnu.edu.cn>

电子邮件: lnupress@vip.163.com

后 记

本书在阐述财政基本理论与实践发展的过程中，力图实现体系创新，内容更新，理论与实践相结合。通过以市场与财政的关系为切入点，较为全面地体现了我国改革以来财政理论更新与实践的最新发展，具有鲜明的时代性。在论述中力求层次分明、体系完整，有较强的可读性。

本书的写作大纲是由主编杨志安教授设计并提出的。具体写作分工是：杨志安编写第一、二、三、四、五、六、七、八、九、十章；杨志安、李宝民、杨丹丹编写第十一章；杨志安、赵桂芝编写第十二章；杨玉霞编写第十三、十六章；林天义编写第十四、十五章；杜威编写第十七章。本书初稿完成后，由主编杨志安教授对书稿进行了总纂。

非常感谢辽宁大学出版社对本书出版给予的大力支持，为此特表深深的谢意！

鉴于理论水平所限，本书不当之处，敬请读者批评指正。

作 者
2007 年 8 月

目 录

第一章 财政的概念	1
第一节 什么是财政	1
第二节 市场与财政	4
第二章 财政的职能	9
第一节 财政职能的内涵及其演变	9
第二节 资源配置职能	11
第三节 收入分配职能	13
第四节 经济稳定职能	15
第五节 公平与效率	17
第三章 财政支出总论	23
第一节 财政支出分类	23
第二节 财政支出的规模及增长趋势	28
第三节 财政支出效益分析	32
第四章 投资性支出	37
第一节 政府投资的一般分析	37
第二节 基础产业投资	41
第三节 农业投资	45
第五章 社会消费支出	50
第一节 行政、国防支出	50
第二节 科学、教育、文化、卫生事业支出	55
第六章 公共支出管理改革：政府采购	59
第一节 政府采购支出的内涵	59
第二节 政府采购改革的成效及其存在的主要问题	62
第三节 完善政府采购制度应注意的几个问题	65
第七章 社会保障与财政补贴	70
第一节 社会保障支出	70
第二节 财政补贴	75

第八章 财政收入总论	81
第一节 财政收入的内涵与形式	81
第二节 财政收入规模分析	83
第三节 财政收入结构分析	86
第九章 税收原理	90
第一节 什么是税收	90
第二节 税收的分类	92
第三节 税收负担与税负转嫁	94
第四节 税收中性	99
第五节 国际税收	103
第十章 税收制度	108
第一节 税收制度概述	108
第二节 税收制度的构成要素	110
第三节 流转课税	116
第四节 所得课税	123
第五节 资源课税	128
第六节 财产课税和行为课税	130
第十一章 国有资产收入与国有企业利润分配制度	133
第一节 国有资产及其作用	133
第二节 国有资产收入的内容与形式	135
第三节 国有企业利润分配制度	137
第十二章 国债	141
第一节 国债的特征及功能	141
第二节 国债的负担及限度	145
第三节 国债制度及管理	147
第四节 外债的特殊性	152
第十三章 政府预算	156
第一节 政府预算概述	156
第二节 政府预算程序	163
第三节 我国政府预算制度改革	168
第十四章 预算管理体制	182
第一节 预算管理体制的含义和类型	182
第二节 预算管理体制的内容	184
第三节 分级包干体制及利弊分析	188
第四节 分税分级预算管理体制	192

第十五章 财政平衡	200
第一节 财政平衡与财政赤字	200
第二节 财政平衡学说	205
第三节 财政平衡与社会总供求平衡	210
第十六章 财政政策	215
第一节 财政政策概述	215
第二节 财政政策与货币政策协调配合	223
第三节 中国的财政政策实践	228
第十七章 财政监督	238
第一节 财政监督概述	238
第二节 财政监督的内容和形式	240
第三节 财政监督与财政纪律	245
第四节 大力加强财政监督	249

第一章

财政的概念

第一节 什么是财政

一、财政的产生

财政既是分配范畴，又是历史范畴。财政的产生有两个条件：一是财政产生的社会经济条件，即只有当生产力和生产关系发展到一定阶段，有剩余产品存在，才有可能产生财政；二是财政产生的社会政治条件，即只有在国家产生后，财政分配才能从一般的经济分配中独立出来，才有了独立的、为满足社会公共需要而进行的再分配。

在原始社会初期，社会生产力水平极低，没有剩余产品，没有分工和交换，没有私有制，没有人剥削人的现象，产品分配给全体成员共同享用。伴随氏族公社公共事务的处理，出现了财政萌芽，但这种分配属于直接的产品分配而包括在一般的经济分配之中，它尚未独立出来。这一时期，由于不存在单独的为满足社会公共需要而进行的再分配，所以不会有作为满足社会公共需要的财政存在。在原始社会里没有独立意义的财政。

随着生产力的发展，尤其是第二次社会大分工（即手工业从农业中分离出来），以交换为目的的商品生产进一步发展。人们可以通过生产资料的生产品，创造出日益增多的剩余产品。与此相适应，出现了私有制、剥削和阶级对立。由于社会分裂为阶级，以及阶级对立的加剧，区别于氏族公社的根本标志——公共权力最终产生了，即产生了国家。

国家是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的机器，是一个阶级压迫另一个阶级的工具。国家区别于氏族组织的一个重要特征是“公共权力”的设立。国家这种“公共权力”的存在不是抽象的，它由军队、警察、监狱、法庭、官吏等统治机构所组成。国家为了维持这一套统治机构的存在及实现其职能，就需要占有和消耗一部分社会产品。但是，在私有制社会里，国家本身通常不直接占有生产资料，也不直接从事生产劳动，因此，它必须凭借

拥有的政治权力，强制地无偿地征收一部分社会产品，以满足其各方面的需要。这就从整个社会产品分配中，分离出一种由国家直接参与的社会产品分配，这就是国家财政。可见，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性分配，包括分配活动和分配关系，是生产力与生产关系的统一。

以上我们介绍的财政产生过程，强调了财政是伴随国家的产生而产生的。所谓财政，历来都是国家财政，这种观点在我国财政学研究领域中影响最深，学术界通常将其称为“国家分配论”。随着对财政学的不断深入探索，我国学术界经过长期的探讨与争鸣，已经形成了多种财政学派，除“国家分配论”外，主要还有：“价值分配论”，认为财政的本质是价值的分配；“社会再生产论”，认为研究财政的本质必须从社会再生产出发，以再生产为前提；“剩余产品论”，认为财政的本质特征是对剩余产品的分配；“社会共同需要论”，认为财政的本质是为了满足社会共同需要而进行的分配；等等。上述各界说法是从不同角度探索财政的本质，各有所侧重点，但各派之间并不是绝对排斥的，各种观点之间有差异，也有共同点。通过对各派观点的学习和研究，有利于加深对财政本质和作用的認識，推动财政理论研究的发展，加速社会主义经济建设。

财政产生以后，随着社会生产力的发展，社会制度的变革，国家职能的扩展，财政本身也不断发展变化。迄今为止，人类社会从国家产生起，经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义社会这样几个历史阶段，与此对应的则有奴隶社会财政、封建社会财政、资本主义财政和社会主义财政。在各个不同的历史时期，由于生产力发展水平不同，国家的性质、职能不同，财政分配范围、财政的职能以及财政管理制度等方面都存在很大的差别。特别需要指出的是，到了现代，无论东西方资本主义国家还是社会主义国家，财政都不再只是满足国家机关的非生产性消费的需要，而已成为社会经济的一个重要部门，成为调节社会经济运行的重要工具，成为推动经济发展的重要力量。

二、财政构成要素分析

财政构成要素的分析，主要体现在财政分配的主体、客体及目的三个方面。

（一）财政分配的主体

国家是财政分配的主体，财政同国家存在有着本质的联系，一切财政分配必然与国家或国家权力机构——各级政府相关联。

财政分配的主体是国家，表现在以下几方面：

1. 财政分配以国家分配为前提, 国家的性质决定财政的性质。国家直接决定着财政的产生、发展和范围。没有国家这一分配主体, 财政这种分配就不复存在; 或者, 非国家为主体的分配, 都不属于财政。因为国家是代表统治阶级利益, 财政是为统治阶级服务的。从根本上看, 财政的性质取决于国家的生产资料所有制的性质。

2. 在财政分配中, 国家处于主动的、支配的地位。国家是财政分配活动的决定者和组织者, 财政收入的取得, 支出的安排, 其规模大小, 来源和使用方向, 决定于国家的意志。当然, 这种意志最终要受经济条件的限制。既然财政分配的主动权、支配权在国家, 因此, 财政是国家可以直接用来调节经济的强有力手段和物质力量。

3. 国家的职能决定财政分配的范围。国家职能的实现离不开财政的财力保证, 国家职能范围的大小决定了财政资金的流向及其数量。由于国家性质及职能范围上的差别, 社会主义国家财政与资本主义国家财政在资金集中程度及流向上是有差别的。

(二) 财政分配的客体

财政收入主要是来源于剩余产品。理论上, 只有剩余产品才可能而且需要从一般分配中独立出来, 形成一种超越生产单位和个人以外的特殊分配, 而且剩余产品的数量也决定了财政分配的数量界限及其在再生产过程中的地位和作用; 实践上, 构成各国财政收入的主体的流转税和公司税, 直接来源于企业所创造的剩余产品价值, 但从各国的财政实践来看, 财政分配的对象要宽得多, 往年累积的社会财富和当年创造的社会产品均可成为财政分配的对象, 事实上, 各国财政以工薪税、个人所得税等方式参与累积的社会财富的分配, 在一些国家的特定时期, 补偿固定资产消耗的折旧基金亦成为财政分配的对象。

尽管我国财政收入主要来自于剩余产品价值部分, 但也不能忽视个人收入 V 部分对财政分配的重要意义, 从发展上看, 来自于这部分的财政收入会不断增长。全面认识财政分配的对象, 对研究财政的地位和作用, 把财政作为整个社会产品分配的总枢纽、统筹安排补偿基金、消费基金和积累基金的比例关系, 是很重要的。

(三) 财政分配的目的

财政分配的目的在于保证国家实现其职能的需要, 这种需要属于社会公共需要。

所谓社会公共需要, 是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。社会公共需要区别于微观经济主体(个人、企业和单位等)的个别需要: 首先, 社会公共需要是就社会总体而言, 社会

公众在生活、生产和工作中的共同需要。为社会公共需要提供的公共产品，其效用具有不可分割性。其次，为满足社会公共需要提供的产品由社会成员共同享用，某个人或集团对这种产品的享用并不排斥其他社会成员或团体的享用，即不具有排他性。再次，社会成员享用为满足社会公共需要所提供的产品和服务，无需付出代价或只付出少量的费用。最后，满足社会公共需要的物质来源只能是剩余劳动、剩余产品或剩余价值。上述论点说明，社会公共产品的提供与社会公共需要的满足只能由财政分配来实现，这也正是财政分配的目的所在。通过财政分配满足社会公共需要，其内容主要有：（1）保证执行国家职能的需要，包括国家政权的职能和执行某些社会职能的需要，这是典型的社会公共需要。（2）介于公共需要和个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要，其中一部分或大部分要由国家集中分配来给予满足。（3）大型公共设施，甚至包括基础产业，如邮政、电讯、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁以及城市公共设施等，这些再生产的共同外部条件，其中许多需要也是由国家集中分配来满足。

第二节 市场与财政

尽管中西方财政及其理论之间存在着很大差异，但在我国经济向市场经济转轨过程中，公共产品与公共财政理论仍具有重要借鉴意义。

一、公共产品的界定

早在 1739 年，休谟就提出了一个公共产品的直观概念。他认为，公共产品属于对任何个人不会产生突出利益，但对整个社会来说却是必不可少的产品，必须通过联合行动来提供。19 世纪的古典经济学家在“灯塔”的实例中进一步讨论了公共产品及其特征。

但是，直至本世纪 50 年代，公共产品理论才真正建立起来。萨缪尔逊在他的一篇论文中给出一个关于纯粹公共产品的定义。他认为，所谓纯粹公共产品是指这样一种产品，即“每个人消费该产品不会造成他人消费的减少。”他还用数学式给出了公共产品和私人产品的定义：

对于一种私人产品来说，则有

$$X_j = \sum_{i=1}^n X_j^i (j = 0, \dots, J)$$

这表明，商品 X_j 的消费总量等于每一个消费者 i 所消费的商品的数量 X_j^i 的总和。式中， X 为最终消费品， i 代表消费者人数， j 为私人产品的投入量。

上式意味着私人产品是可以在消费者之间分割的,私人产品在消费上是具有竞争性和排他性的。对一种公共产品来说,则有

$$X_k = X_k^i (k = j+1, \dots, j+k)$$

这表明,公共产品的总消费量就是任何一个消费者的消费量。这意味着公共产品不可能在消费者之间分割,公共产品在消费上具有非排他性和非竞争性。式中, X 为最终消费品, i 代表消费者人数, k 代表公共产品投入量, X_k 代表 k 项公共产品的投入量。

在现实生活中,有一些产品既具有公共产品的属性,又具有私人产品的属性,如教育、卫生、保健等。个人受教育后,增加了享受生活的能力和增加个人收入的能力,从这一角度出发,它具有排他性和竞争性。但是,个人受教育后,有助于提高社会的文化水平。

对企业、对各种组织之“生产”及对整个社会都有益处,因而教育具有外部经济性,具有公共产品的某些特征。对于这一类产品,经济学称之为“准公共品”或“混合产品”。

公共产品作为私人产品的对称,具有以下特征:

1. 效用的不可分割性,即公共产品是向整个社会共同提供的,而不能将其分割成若干部分,分别归个人或集团消费,如安全、秩序、国防等。当然,依据受益范围的大小,可将公共产品区分为全国性或地区性的公共产品。而地区性公共产品的覆盖范围和面积,也存在着大小之分。尽管如此,公共产品的效用仍然是不可分割的,它总是向全国或某个地区的所有成员来提供其效用。而私人产品的效用具有可分割性。

2. 消费的非排他性,即某个人或集团对公共产品的消费,并不影响或妨碍其他个人或集团同时消费该公共产品,也不会减少其他个人或集团消费该公共产品的数量或质量。例如,航海中的灯塔,可以为夜间航行的所有船只提供照明。有些公共产品虽然经过技术处置可以具有排他性,但由于排除的费用过于昂贵,因而经济上不可行。私人产品具有排他性,当消费者为私人产品付钱之后,他人就不能享用该种产品或劳务所带来的利益。

3. 取得方式的非竞争性,非竞争性的涵义是指消费者的增加不引起生产成本的增加,即多一个消费者引起的边际成本为零,因而价格也为零。这意味着可能形成“免费搭车者”,即获得公共产品的消费者无需通过市场采用出价竞争的方式,而消费者获得私人产品,如衣服、食品、住宅等,则必须通过市场采用出价竞争的方式。

4. 提供目的的非盈利性,即提供公共产品不以盈利为目的,而是追求社会效益和社会福利的最大化。而私人产品提供则是追求利润的最大化。

公共产品的上述四个特征是密切联系的,其中核心特征是非排他性和非

竞争性,其他两个特征是其必然延伸。在实际生活中,还存在兼有私人产品特征和公共产品特征的“混合产品”。

公共产品的上述特征,决定了市场在提供公共产品方面是失灵的,它必须由政府来提供,这就决定了公共财政存在的必要性及其活动范围和内容。

二、市场失灵与政府活动的有效区

市场这只“看不见的手”在促进经济增长、提高经济效益方面的神奇作用为人们所称颂。我国在建国后经过近 50 年的苦苦探索,最终选择了社会主义市场经济,这是肯定市场效率的一个很好例证。然而,市场并不是完美无缺的,它有明显的缺陷,在调节经济活动中也会出现失灵。有效率的市场会产生极大的不平等,无拘无束的市场有时会造成整个社会的低效率,对市场缺陷的研究已形成了一种“市场缺陷理论”。^① 不完善的市场是引发政府干预经济活动的直接动因,而政府干预经济活动的理由正是为了弥补市场的缺陷。

(一) 市场缺陷

1. 外在性。也称外部性、外部效果或溢出效益,这是市场缺陷的核心,是无拘无束的市场机制可能导致缺乏效率的后果之一。当企业或个人向其他人施加损害或利益,而又不向这些人支付应有的代价或收取应有的报酬时,就出现了外在性。根据向外施加的是损害还是利益,把外在性分为消极的(负的)外在性和积极的(正的)外在性。通常所说的外在性是指消极的外在性。消极的外在性的例子,有空气和水的污染、放射性物质泄漏等。这些活动产生的损害不仅涉及生产者,而且波及生产者之外的其他社会成员。积极的外在性的例子,有公共教育、R&D 项目、公共设施建设等。这些活动除了对直接参与者产生利益之外,还对整个社会产生利益溢出。随着现代社会人口增长和生产中产生的有害物质或副作用的日益增加,外在性已经从微小的麻烦发展成为巨大的威胁。

2. 不完全竞争。在经济发展中,某些行业由于存在“规模经济”和“范围经济”等原因,天生适合集中生产。这样的生产成本低,对社会更有利。然而,由此形成的自然垄断,如不加以适当的限制,就会阻碍市场经济机制的有效运作,产生社会生产的低效率,造成社会的静态和动态效率损失。另外,无拘无束的市场也可能产生过度竞争和不正当竞争。例如,企业间的恶性竞争、假冒伪劣产品的生产等。限制垄断、促进市场公平竞争是政府为了纠正不完全竞争而干预市场的目的。此时,政府具有类似球场上公正的裁判的作用。

^① [美] 查尔斯·沃尔夫.《市场或政府》. 中国发展出版社, 1994 年版。

3. 信息不对称性,即不完全性。完全的、竞争的市场是“经济学家的乌托邦”,现实中的市场都是不完全的。市场的不完全性是指价格和利率的扭曲以及信息的不对称。价格和利率的扭曲表现为价格不能指示相对不足,利率不能指示机会成本。这样,指望市场来指导长期投资就是靠不住的。经济活动中存在着大量的信息不对称现象,如医生和病人、商品提供者和消费者之间常常存在信息不对称。在这种情况下,指望市场竞争能保护消费者的利益常常会落空。市场的这种不完全性会导致社会的动态效率损失。

4. 分配不平等。市场缺陷不仅表现在效率方面,也表现在分配方面。传统的分析市场缺陷的观点把分配问题排斥在外。如果把“收入分配”看作是一种特殊的“公共产品”,而不仅仅是一种道德伦理标准,那么,分配不平等就是缺陷之一。市场的效率是依靠增强物质刺激,拉大市场奖罚的档次来维持的,所以有效率的市场必然导致收入、分配的极大不平等。从整个社会来看,市场所产生的分配不平等是不能容忍的,如任其发展,就会影响社会稳定,最终造成社会的效率损失。

(二) 政府失败

事实上,由政府来配置资源就总体而言,经常表现出诸多失灵,其中最明显的表现莫过于决策失误和经济活动的低效率。

1. 决策失误。由于公共决策过程的复杂性和真实信息获取的困难,常常导致政府的决策失误。在市场活动中,决策过程相当简单,一切都是由市场上供求双方的相互作用决定的。最终决定一种产品应该生产多少、如何生产的是消费者手中的“货币选票”。

在政府决策中,存在多种决策方式,而又不存在最优的决策方式,这就引起政府选择决策方式上的难题,加上政府机构庞大、层次太多,从而造成决策过程的复杂化。任何正确的决策都需要真实可靠的信息,而要“诱使”人人说真话还缺乏可行的机制,加上某些利益集团故意夸大或缩小真实信息,由此造成政府的决策缺乏真实可靠的数据资料。例如,为了恰到好处地提供某种公共品,需要了解消费者的个人偏好。因为公共品的使用具有非排他性,所以个人在被征求意见时常常谎报自己的需求程度,有企业“免费搭车”的倾向。因此也就无法掌握这种公共品的真实的需求信息。

2. 低效率。政府活动具有非盈利的特点,在进行一项经济活动时,其成本和收入的性质及其关系不同于企业,这是导致政府低效率的根本原因。政府的收入来源主要有税收、举债和通货膨胀三种。尽管各国都在力求避免通货膨胀,但它在一定的经济发展阶段是客观存在的。这些收入具有非价格性质,带有强制性或扭曲价格体系的副作用,与政府的经营状况、经济职能完成情况缺乏联系。政府的成本即政府支出,虽然受到政府收入的限制,但成

本提高并不会减少收入,且常常相反,成为增加收入(增大预算)的“正当”理由。企业的收入来源于销售收入,受到消费者的“货币选票”的严格限制,其经营的好坏、成本的高低直接影响着企业的收入。政府在经营某些公共品时,由于割裂了成本与收入的正常联系,那么,当获得一个给定的产出时,就会使用较多的成本与维持它的收入联系在一起,所以低效率就难以避免。

(三) 市场缺陷与政府活动有效区

综上所述,由于市场和政府在调节经济活动中各有优缺点,所以在市场和政府间进行选择是复杂的。这种选择不是在完善的政府和不完善的市场间进行的,也不是在完善的市场和不完善的政府间进行的。现实中的选择实际上是在不完善的市场和不完善的政府之间以及二者的各种组合之中进行的。如果选择的倾向主要是在市场一方的话,那么,考虑到不可避免的市场缺陷及其影响,政府将要而且应该发挥重要的作用。

事实上,市场作为一种有效的资源配置机制常常起到比政府更好的作用。而且,即使在中央集权的计划经济下,也会有以“地下经济”形式出现的市场活动。改革的现实,使我们选择了社会主义市场经济之路,使市场成为社会资源配置的主角,这是改革历史的一大进步。如果将市场与政府的经济活动做一全面分析的话,就会发现,政府失灵的领域,恰是市场大有作为的领域,而市场的缺陷又恰是政府经济活动的有效区。在建立以市场为基础,政府进行有效宏观调控的经济模式运行中,政府经济活动的有效区主要集中于:提供公共品,解决外部效应问题,限制不完全竞争,调节收入分配不公,熨平经济周期等。

阅读书目

1. 陈共主编.《财政学》.中国人民大学出版社,2000年版。
2. [美] 约翰逊著,安佳、肖遥译.《政府到底该干什么》.云南教育出版社,1990年版。
3. 邓子基.《财政学》.高等教育出版社,2005年版。
4. 寇铁军主编.《财政学》.东北财经大学出版社,2006年版。
5. 申长平主编.《财政学概论》.机械工业出版社,2007年版。
6. [美] 阿图·埃克斯但著.《公共财政学》.中国财政经济出版社,1983年版。

第二章

财政的职能

第一节 财政职能的内涵及其演变

一、传统财政理论关于财政职能的内涵

财政的职能，是指财政在社会经济生活中所具有的职责和功能，它是财政这一经济范畴本质的反映，具有客观必然性，由于人们对财政职能的认识有一个过程，因而对其有着不同的概括。

财政固有的功能（即财政职能）只有在特定的政治经济环境与体制下才能发挥和表现出来；相应地，人们往往只能在特定的条件下，通过对财政职能表现形式的观察才能确定财政究竟有哪些职能。长期以来，我国学术界基本上是在计划经济这个大背景下探索财政职能的问题的，因而，对财政职能的认识就难免打上计划经济体制的烙印。

我国传统的财政学理论对财政职能的研究基本上是构筑在计划经济条件下国家职能的基础之上的。在计划经济条件下，财政职能服务于国家的计划职能。所以一般认为，财政具有以下三种职能：（1）分配资金的职能，即筹集资金和供应资金的职能。国家财政具有从社会再生产过程中取得物质资料并安排运用以满足其自身职能的客观功能。（2）调节经济的职能，即指国家财政在参与社会产品分配时，必然引起各地区、各部门、各企业的生产要素分布和国民收入占有额的变化，从而影响和调节着国家经济运行状况的功能。（3）监督管理职能，主要是指财政在分配过程中对国民经济各方面活动状况进行综合反映、监督和管理的功能。也有的学者将其概括为筹集资金、供应资金、调节经济、反映监督四项职能。关于财政职能，不论是三种职能，还是四种职能，都反映了传统计划经济体制的内在要求，有其存在的合理性和必然性。但是，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，这种在旧体制下对财政职能的表述就很难再适应新体制内容的要求了。例如，在传统的计划体制下，财政的分配职能是指为了实现国家职能，由财政部门筹集和供应资金

的行为。它不仅包括向国家行政事业部门提供资金,而且也包括向国有企业的再生产直接提供资金。在传统的计划体制下,财政的调节职能主要指利用财政计划 and 政策调节国民经济中的各个比例关系,利用财政税收杠杆调节各种分配关系。财政的监督职能主要指利用财政税务部门的业务活动,对社会再生产过程进行反映与监督,以及通过制定企业财务制度和直接的行政检查与制裁,进行制约与监督。显然,这些财政职能在社会主义市场经济条件下,已经不适应社会经济发展的内在要求了。

经济运行方式与政府职能、财政职能有着极为密切的关系。经济体制因国情或历史时期的不同而各有差异。不同国家可以有相同的经济体制。同一国家由于历史时期不同,政治经济条件的变化,体制也会改变。经济体制对经济发展有着重要的制约作用。体制合理,适应生产力发展的要求,就能促进经济发展。因此,根据不同时期社会经济条件的变化,及时调整和改革经济体制中不合理的成分,是社会生产力发展的要求,也是社会主义经济体制改革向纵深发展的必然结果。财政职能是为特定的经济体制服务的,经济体制的性质决定了财政职能的性质,财政职能必须随经济体制的变化而相应调整。

二、社会主义市场经济条件下财政职能的界定

要发展社会主义市场经济,使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,就必须实现政府职能的转变,重塑国家财政的职能。

建立社会主义市场经济体制以后,国有企业再生产过程的投资主要依靠市场筹资解决,国家财政转向公共分配领域,即主要满足行政、国防、文教卫生、基础产业和基础设施的投资等公共需要,提供社会公共产品和服务。这种公共分配的过程,在市场经济条件下,实质上就是一种资源配置过程。因此,传统体制下的财政分配职能,用资源配置职能来概括,更符合市场经济作为一种资源配置方式的内在要求和基本特征。随着市场经济的运行,国民经济中的各种比例关系,从微观上看,主要依靠市场机制配置社会资源来解决;从宏观上看,主要依靠包括产业政策在内的各种宏观间接调控手段的综合运用来实现。而利用财政计划直接全面地调节国民经济中的各种比例关系的职能,已经失去了体制背景,所以在建立社会主义市场经济体制以后,财政的调节职能可以具体化为收入分配职能,即国家利用财政预算、税收、公债、补贴等财政手段,调节国家、企业与劳动者个人之间的分配关系,中央与地方的分配关系,地区之间的经济发展与协调关系,企业与企业之间、个人与个人之间的分配关系等,解决各种方面的分配不公问题,更为符合市场经济关于促进竞争和提高效率的内在要求。因为竞争必然产生收入差距,