



ZHONGGUO CAIZHENG GUANLI

中国财政管理



寇铁军 崔惠玉 包丽萍 刘明慧◎编 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

辽宁省教育厅高校学术专著出版基金资助



ZHONGGUO CAIZHENG GUANLI

中国财政管理



寇铁军 崔惠玉 包丽萍 刘明慧◎编 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政管理 / 寇铁军等编著. —北京: 北京师范大学出版社, 2012.2

ISBN 978-7-303-13844-9

I. ①中… II. ①寇… III. ①财政管理—研究—中国
IV. ① F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 229369 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司
经销: 全国新华书店
开本: 170 mm × 230 mm
印张: 22.5
字数: 460 千字
版次: 2012 年 2 月第 1 版
印次: 2012 年 2 月第 1 次印刷
定 价: 39.00 元

策划编辑: 高 玲	责任编辑: 高 玲
美术编辑: 毛 佳	装帧设计: 毛 佳
责任校对: 李 菡	责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

序 言

寇铁军教授领衔编写的《中国财政管理》最近将由北京师范大学出版社出版，我有幸作为该书最早的读者之一，盛情挥毫，写下如下文字，代为序。

自党的十一届三中全会到 1998 年我国初步确定建立公共财政体系框架，我国的财政体制改革迈出了可喜的一大步。从 20 世纪末到现在，我国财政改革的重心逐渐转移到财政管理上来，在财政管理领域进行了一系列重大改革。与此同时，财政管理学科的建设与财政管理理论研究明显滞后于财政工作实践。特别是进入 21 世纪以来，除了个别的财政管理著作和引进的一些国外研究成果外，几乎找不到太多关于公共财政综合管理的著作或教材。此时此刻，《中国财政管理》的出版无疑在一定程度上填补了空白，具有重要的理论价值和现实意义。

总体来看，本教材主要有以下几个方面的特点：

一是布局谋篇的完整性。本教材的结构安排细致清晰，以适应更多读者的需要。全书按照财政管理的主要内容分为四个逻辑严密的部分，清楚明了，分别为财政管理基础篇、财政管理支出篇、财政管理收入篇、财政风险管理与监督篇。导论作为统领部分介绍了财政管理的理论基础。其余四篇分别从财政管理的基本内容、财政支出、财政收入以及风险管理等方面进行了详细的阐述。各部分的先后顺序和内部组成也都经过作者的深思熟虑，精心安排，符合广大读者的认知顺序。

二是知识体系的创新性。财政管理基础篇介绍政府会计制度的基础理论、改革内容以及政府预算体系改革与构建；财政管理支出篇包括税式支出管理、财政支出绩效评价管理；财政管理收入篇包括当前财政管

理改革的热点问题——非税收入管理及公债管理；财政风险管理与监督篇则加入近年来开始研究的财政风险管理与财政应急管理的内容。这些都颇具新意和创新性。

三是紧密结合财政管理改革的实践性。理论和现实的紧密结合才富有生命力，可以说，该教材每一章都是财政管理理论与实践紧密结合的有益尝试。本教材立足于中国的改革现实，全面介绍和分析了当前中国财政管理改革的实际情况，并指出了下一步完善和改革的方向。这些内容的安排使得该教材的理论分析和政策分析具有更强的说服力和现实可操作性，为从事财政管理的实际工作者提供了宝贵的学习资料和操作依据。

总之，我认为这是一本理论联系实际、内容丰富、资料翔实、可读性与现实性比较强的教材，不仅为财政管理的学习者带来有益的启发，对于实际工作者不无裨益，而且对财政管理理论研究和财政管理实践将起到积极的推进作用。

本书的作者都是我的学生，我衷心祝贺他们在财政管理理论研究方面取得更大的成绩，同时期待他们新的研究成果更加丰硕！

刘明远
2011年11月

注：刘明远，教授，博导，1931年出生，新中国财政理论的重要代表人物之一，东北财经大学财政学科的创始人之一，中国财政学会荣誉理事，享受国务院特殊津贴。

前言

20 世纪 80 年代，西方国家兴起了一场声势浩大的政府改革运动，即后来人们所称的“新公共管理运动”。它以引入市场竞争机制改造公共部门为主要特点，极大冲击了建立在官僚制基础上的传统政府管理模式。在这场运动中，主要体现在公共财政领域中进行的多项改革，提高了财政资金的使用效益，节约了政府部门的公共资金，充分体现了人们“向管理要效益”的基本思想。

公共财政是市场经济条件下的政府经济行为，而财政管理就是政府为了履行其职能，对所需的物质资源进行的决策、计划、组织、协调和监督活动。简单地说，就是政府筹集、使用和管理资金的活动。它既是政府管理活动的重要组成部分，又是政府活动的物质保障。在我国传统的、高度集中的计划经济体制下，财政管理制度长期缺乏。对管理工作的长期忽视、管理手段的落后，导致财政管理水平较低。自改革开放以来，我国在财政管理方面不断借鉴国外先进的经验，进行多项改革，取得了一定的成效。当前，如何结合财政管理的实践，系统运用经济学、管理学、政治学的基本原理和最新研究成果，发展中国当代的财政管理学，是广大财政理论工作者和实践工作者的一个重要课题。

本书是按照财政管理的程序和环节来设计的，主要包括以下四篇十一章内容：

一是财政管理基础篇。主要包括政府预算管理基本流程、政府会计制度、政府预算体系构建。

二是财政管理支出篇。主要包括政府采购支出管理、税式支出管理、财政支出绩效评价管理。

三是财政管理收入篇。主要包括税收管理、非税收入管理及公债管理。

四是财政风险管理与监督篇。主要包括财政风险与应急管理及财政监督管理与法制。

具体编写分工如下：

寇铁军：导论，第6章，第7章，第10章；

崔惠玉：第2章，第3章，第5章，第8章；

包丽萍：第1章，第4章，第9章；

刘明慧：第11章。

全书由寇铁军教授和崔惠玉教授负责总纂。

本书在编写过程中得到了东北财经大学财政税务学院相关老师的大力支持，他们为此书提供了许多建议。同时本书还参考、借鉴和引用了许多专家学者的研究成果，特此说明并表示由衷的感谢。

限于作者的理论水平和实践经验，本书难免有疏漏或错误之处，恳请读者批评指正。

编者

2011年10月

目 录

导 论	(1)
0.1 财政管理概述	(1)
0.1.1 财政管理的含义	(1)
0.1.2 财政管理的要素	(2)
0.1.3 财政管理的研究内容与研究方法	(7)
0.2 公共预算与财政管理	(8)
0.2.1 公共预算概述	(9)
0.2.2 公共预算与财政管理的关系	(11)
0.3 中国财政管理的历史变迁	(15)
0.3.1 第一阶段：计划体制下的中国财政管理	(15)
0.3.2 第二阶段：经济体制改革初期的财政管理改革	(16)
0.3.3 第三阶段：市场经济建立之初的财政管理改革	(18)
0.3.4 第四阶段：市场经济推进中的公共财政管理改革	(19)

第 1 篇 财政管理基础篇

第 1 章 政府预算管理流程	(27)
1.1 政府预算管理流程概述	(27)
1.1.1 政府预算管理流程的含义	(27)
1.1.2 政府预算准备和编制	(28)
1.1.3 政府预算审批	(30)
1.1.4 政府预算执行和调整	(31)

1.1.5	政府决算和绩效评价	(33)
1.2	政府收支分类	(34)
1.2.1	政府收支分类概述	(34)
1.2.2	政府收支分类改革	(35)
1.3	部门预算编制	(41)
1.3.1	部门预算概述	(41)
1.3.2	部门预算改革的必要性	(43)
1.3.3	部门预算编制流程	(44)
1.3.4	部门预算的编制	(45)
1.4	国库集中收付制度	(48)
1.4.1	国库集中收付制度概述	(48)
1.4.2	国库集中收付制度改革的内容	(50)
1.4.3	中国国库集中支付制度的进一步改革	(56)
第2章	政府会计制度	(64)
2.1	政府会计概述	(64)
2.1.1	政府会计的内涵	(64)
2.1.2	政府会计的特征	(65)
2.1.3	政府会计的职能	(66)
2.1.4	政府会计的组成体系	(66)
2.1.5	政府会计的基本原则	(67)
2.1.6	政府会计的目标	(68)
2.1.7	政府会计的核算基础	(68)
2.2	我国政府会计的沿革	(69)
2.2.1	预算会计体系的初步形成阶段(1949—1951年)	(70)
2.2.2	预算会计工作的发展阶段(1952—1978年)	(70)
2.2.3	预算会计工作的重整阶段(1978—1992年)	(70)
2.2.4	预算会计制度的全面改革阶段(1993—1997年)	(71)
2.3	发达国家的政府会计	(72)
2.3.1	英美模式:相对独立的政府会计	(72)
2.3.2	德法模式:预算控制下的政府会计	(78)
2.3.3	两种政府会计模式的比较及启示	(82)
2.4	中国政府会计的改革	(84)
2.4.1	政府会计核算基础的改革:引入权责发生制	(84)
2.4.2	政府会计记录流程的改革:实行基金会计模式	(88)
2.4.3	政府财务报告的改革	(93)

第3章 政府预算体系构建	(98)
3.1 政府预算体系概述	(98)
3.1.1 政府预算体系的含义	(98)
3.1.2 单式预算与复式预算	(99)
3.2 国外政府预算体系比较与借鉴	(102)
3.2.1 国外政府预算体系比较	(102)
3.2.2 经验与启示	(107)
3.3 中国政府预算体系的发展与构建	(108)
3.3.1 中国政府预算体系发展的几个阶段	(108)
3.3.2 中国政府预算体系的构建框架	(113)

第2篇 财政管理支出篇

第4章 政府采购支出管理	(119)
4.1 政府采购概述	(119)
4.1.1 政府采购及政府采购制度	(119)
4.1.2 政府采购的特点	(119)
4.1.3 政府采购的历史演变	(120)
4.1.4 政府采购的目标	(121)
4.2 中国的政府采购制度	(122)
4.2.1 中国建立政府采购制度的必要性	(122)
4.2.2 中国政府采购制度发展的过程	(123)
4.2.3 政府采购制度的主要内容	(124)
4.3 中国政府采购中的问题与对策	(133)
4.3.1 中国政府采购中存在的问题	(133)
4.3.2 美国的政府采购制度对我国的借鉴意义	(135)
4.3.3 进一步完善中国政府采购的措施	(137)
第5章 税式支出管理	(139)
5.1 税式支出的基本界定	(139)
5.1.1 税式支出的基本含义、形式及分类	(139)
5.1.2 税式支出的特点	(149)
5.2 税式支出预算的合理性研究	(152)
5.2.1 税式支出预算的作用	(152)
5.2.2 关于税式支出预算合理性的两个观点	(156)
5.3 中国构建税式支出预算的现实基础	(159)
5.3.1 中国税式支出管理存在的问题	(159)

5.3.2	中国构建税式支出预算的必要性与可行性	(162)
5.3.3	中国建立税式支出预算的难点	(167)
5.4	中国税式支出预算制度的基本设计	(169)
5.4.1	中国税式支出项目的界定	(169)
5.4.2	中国税式支出预算编制模式的选择	(175)
5.4.3	税式支出预算编制的基本设想	(177)
5.4.4	税式支出预算编制的数据来源与估算	(179)
5.4.5	税式支出预算编制的相关配套措施	(181)
第6章	财政支出绩效评价管理	(183)
6.1	财政支出绩效评价的基本理论分析	(183)
6.1.1	财政支出绩效评价的基本概念	(183)
6.1.2	财政支出绩效评价的基本原则	(187)
6.1.3	绩效预算与财政支出绩效评价	(188)
6.2	典型国家财政支出绩效管理比较分析与借鉴	(189)
6.2.1	典型国家财政支出绩效管理模式比较	(189)
6.2.2	借鉴与启示	(192)
6.3	我国财政支出绩效评价管理的改革与探索	(193)
6.3.1	我国财政支出绩效评价管理的发展历程	(193)
6.3.2	我国财政支出绩效评价管理存在的问题	(194)
6.3.3	我国财政支出绩效管理的改革方向	(197)

第3篇 财政收入管理篇

第7章	税收管理	(207)
7.1	税收管理概述	(207)
7.1.1	税收管理的构成要素	(207)
7.1.2	税收管理的内容	(208)
7.1.3	税收管理的特点	(209)
7.1.4	税收管理的历史沿革	(209)
7.2	税收管理体制	(211)
7.2.1	税收管理体制的概念	(211)
7.2.2	我国现行的税收管理体制	(212)
7.2.3	我国税收管理体制存在的问题	(216)
7.2.4	完善我国现行税收管理体制的总体思路	(219)
7.3	税务行政管理	(224)
7.3.1	税收管理机构设置的设置	(225)

7.3.2	税务行政处罚	(225)
7.3.3	税务行政复议	(229)
7.3.4	税务行政诉讼	(232)
7.3.5	税务行政赔偿	(233)
第8章	非税收入管理	(237)
8.1	非税收入的基本界定	(237)
8.1.1	非税收入的概念	(237)
8.1.2	政府非税收入的理论依据	(240)
8.1.3	非税收入的主要内容	(242)
8.2	中国非税收入管理的沿革	(244)
8.2.1	改革开放前的非税收入管理	(244)
8.2.2	改革开放后的非税收入管理	(245)
8.3	中国非税收入管理的现状与进一步改革	(247)
8.3.1	非税收入的规模	(247)
8.3.2	中国非税收入管理存在的主要问题	(253)
8.3.3	中国非税收入管理的改革	(256)
第9章	公债管理	(263)
9.1	公债的基本原理	(263)
9.1.1	公债的含义与特征	(263)
9.1.2	公债的结构	(265)
9.1.3	公债的分类	(266)
9.1.4	公债的功能	(268)
9.1.5	中国公债的发展	(270)
9.2	公债发行与偿还管理	(272)
9.2.1	公债的发行	(272)
9.2.2	公债的偿还	(276)
9.2.3	公债偿还资金来源	(277)
9.3	公债市场管理	(278)
9.3.1	公债市场的分类	(278)
9.3.2	公债流通方式	(280)
9.3.3	中国公债市场的管理	(281)

第4篇 财政风险管理及监督管理篇

第10章	财政风险与应急管理	(287)
10.1	财政风险概述	(287)

10.1.1	财政风险的概念及分类	(287)
10.1.2	财政风险的特点	(289)
10.2	税收风险	(290)
10.2.1	税收风险的含义、表现及度量指标	(290)
10.2.2	税收风险的度量指标	(292)
10.2.3	税收风险的防范	(293)
10.3	财政支出风险	(294)
10.3.1	财政支出风险的含义、特点及成因	(294)
10.3.2	财政支出风险的衡量指标	(295)
10.3.3	财政支出风险的防范措施	(297)
10.4	国债风险	(298)
10.4.1	国债风险产生的原因	(298)
10.4.2	缓解国债风险的措施	(298)
10.5	地方财政风险	(300)
10.5.1	地方财政风险的概念及产生的原因	(300)
10.5.2	地方政府财政风险的防范措施	(301)
10.6	公共风险与财政应急机制的构建	(302)
10.6.1	公共风险的基本界定	(302)
10.6.2	财政应急机制与管理	(303)
第 11 章	财政监督与法制	(312)
11.1	财政监督概述	(312)
11.1.1	财政监督的概念	(312)
11.1.2	财政监督的理论依据	(313)
11.1.3	财政监督的原则	(315)
11.2	财政监督的形式与内容	(316)
11.2.1	财政监督的形式	(316)
11.2.2	财政监督的内容	(322)
11.3	财政监督体系	(328)
11.3.1	财政监督体系的主体层面	(328)
11.3.2	财政监督各主体的关系	(330)
11.4	财政监督运行机制	(335)
11.4.1	财政监督运行机制存在的主要问题	(335)
11.4.2	完善财政监督运行机制	(339)
	参考文献	(344)

导 论

0.1 财政管理概述

0.1.1 财政管理的含义

实际上,我们每个人都经常在做财政管理。比如,我们要决定一天的时间安排,要决定一天或一个月内的资金消费等,几乎所有的事情都涉及财政管理。街头的小店需要做财政管理,以预测自己的收入和支出情况;大型的跨国公司更需要做财政管理,因为它的收支情况较为复杂和难以驾驭。由此可见,财政管理是一种机制,无论是个体还是机构,如果要实现自己的收益目标,必须要对其收入来源和支出方向及数量等有一个通盘的、预先的考虑。那么,政府作为管理公共部门经济的主体,它的收入和支出需不需要制订一个财政管理计划呢?答案当然是肯定的。通俗地说,政府管理公共经济,同私人部门一样需要清楚自己的财务情况。同时,政府还有一点不同于私人部门的最重要的地方,就是它管理的是所有纳税人缴纳的资金。如何管理?管理效果如何?需要向广大纳税人有一个清楚的交代。

什么是财政管理?笔者在这里不想给大家一个枯燥乏味的定义,试图通过这一领域中一些常见的事例帮助理解财政管理的含义。

【拓展阅读】

有关财政管理的新闻

1. 改革和规范农村税费制度,探索减轻农民负担的治本之策。在十届全国人民代表大会常委会第十九次会议上高票通过决定,自2006年1月1日起废止在中国延续2600年的农业税。按照现行体制和政策,农业税为地方税,取消农业税后减少的地方财政收入,政府做出的安排是:沿海发达地区原则上由自己负担,粮食主产区和中西部地区由中央财政通过转移支付补助。

2. 2008 年全国农村基本普及新型农村合作医疗制度。我国 2006 年 2 月 21 日公布的中央“一号文件”提出了到 2008 年在全国农村基本普及新型农村合作医疗制度的目标。这份题为《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》的文件说, 国家将积极推进新型农村合作医疗制度试点工作, 从 2006 年起, 中央和地方财政将大幅度提高补助标准, 到 2008 年在全国农村基本普及新型农村合作医疗制度。文件要求各级政府不断增加投入, 加强以乡镇卫生院为重点的农村卫生基础设施建设, 健全农村三级医疗卫生服务和医疗救助体系。有条件的地方, 可对乡村医生实行补助制度。

3. 努力解决当今中国人面临的“看病、上学、买房”三大难题。在 2006 年年初的全国“两会”结束后, 中共出台了一系列政策, 用来解决民生难题。“两会”期间, 来自中国各地的代表们如实转达了公众的呼声: 看病贵、上学难、房价高, 被称为压在老百姓头上的新“三座大山”。

4. 政府采购应当优先采购本国产品。财政部制定的《自主创新产品政府首购和订购管理办法》和《政府采购进口产品管理办法》于 2008 年 2 月开始实施。财政部负责人强调, 政府采购应当优先采购本国产品, 确需采购进口产品的, 将实行审核管理。

5. 企业是否中标, 价格不是最终的决定因素。2008 年 7 月, 卫生部在京召开医疗器械集中采购新闻发布会, 就记者提出的“政府采购第一案”, 卫生部规划财务司司长赵自林如是说: “企业是否中标, 是由其产品质量、售后服务以及价格等因素共同决定的。”

从新闻报道中可以看出, 大量财政资金在公众感兴趣的方面运作, 涉及各部门、单位、企业和个人的利益, 引起社会关注。简单地说, 财政管理就是研究资金如何流入各个政府机构、如何在各政府机构流动及如何流出的过程。抽象来说, 就是对政府财政资金的筹集、分配、使用所进行的计划、领导、组织、控制、协调和监督等活动。公共资金使用的正确与否, 通过税收、公共服务、公共政策等多种形式, 对每一个公民产生着重要的影响。

0.1.2 财政管理的要素

财政管理要素主要包括财政管理主体、财政管理对象、财政管理目标、财政管理职能和财政管理手段。各个要素构成了一个有机的财政管理系统。

1. 财政管理的主体

财政管理是一个复杂的管理系统, 其管理主体是多层面的, 主要包括财政法规的立法主体、财政政策的决策主体、财政政策和计划的执行主体等。不同主体的地位不同, 责任各异。

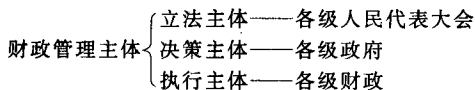


图 1-1 财政管理主体

财政管理的主体按法律地位可分为全国人民代表大会和地方各级人民代表大会；国务院和地方各级人民政府；财政部和地方各级财政部门。

全国人民代表大会及其常委会是财政管理的最高立法机构，负责制定具有重要地位、用以明确基本法律责任和义务、具有全局性和长期性的财政法律，如：《预算法》、《会计法》和《税收征收管理法》等；负责审查、批准一般中央预算和决算。各级地方人民代表大会及其常委会负责制定地方性财政法规；负责审查、批准本级预算和决算。

国务院是财政管理的最高行政机构，负责制定财政行政法规。国务院负责制定全国性的重大财政政策，并负责中央预算的执行。地方各级人民政府是地方财政的决策主体，负责制定地方性的财政规章，并负责本级预算的执行。

各级财政部门是财政管理的具体执行主体，负责制定财政规章制度，全面、具体地实施财政收支计划，对财政活动进行日常管理。

2. 财政管理的对象

财政管理的对象，也称财政管理客体，是政府事权主体与对象的财政关系总和。其范围涉及国民经济与社会发展的各个方面，涵盖政府宏观调控与微观主体活动的全过程，包括收支方面管理、制度方面管理和政策方面管理。具体来说，既包括财政法律制度的制定，财政政策的制定，财政收入体系的构建，尤其是税制结构的选择、确定以及财政管理体制的确定等，又包括财政机构的设置，财政人员的配备，财政收入的具体征收及财政支出的具体运用等。财政管理对象具有广泛性。

3. 财政管理的目标

财政管理的目标是财政管理活动的基本方向，也是检验、考核财政管理成效的标准。财政管理总的目标是通过财政分配活动的决策、计划、组织、协调和监督，优化财政分配过程，促进国民经济持续快速健康发展和社会各项事业全面进步。

在市场经济体制下，财政担负三个方面的职能：资源配置职能、收入分配职能和稳定经济职能。与财政职能相对应，财政管理要实现经济社会的稳定、收入分配的公平、资源配置的优化三大目标。

(1) 满足社会公共需要

社会公共需要是指市场不能自发提供或者通过市场解决不能令人满意的需要。财政管理的首要目标是满足社会公共需要。凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政管理就必须介入。为了实现财政管理满足社会公共需要的目标，正确界定财政管理的合理范围是非常关键的。

从理论上来说，社会公共需要可以分为三个层次：一是保证政府履行其职能的需要，如国防、外交、司法、公安、行政管理以及基础教育、卫生保健、基础科研和环境保护等。二是一些大型基础设施和公共设施，甚至包括基础产

业,如邮政、电讯、民航、铁路、电力等,由于它们在经济发展中处于举足轻重的地位,且资金需求巨大,私人企业无力承担或难以全部承担,所以,其中许多需要也由政府给以满足。三是介于社会公共需要和私人个别需要之间、在性质上难以严格区分,且需要政府部门提供满足的一些需要,如高等教育、社会保障、价格补贴等。在上述三个层次中,除第一层次属于典型的公共需要、具有相对固定的性质之外,其余两个层次的社会公共需要(甚至第一层次的某些需要)则是不断变化的,在不同时期、不同背景下有不同的表现。如第三个层次中的高等教育,可称为准社会公共需要,既可以由政府包揽,也可以由受教育者和政府共同负担教育费用。

(2)促进国民经济发展

财政管理在满足社会公共需要的同时,还要实现促进国民经济发展的目标。即通过财政政策的制定、实施与调整,使整个社会保持较高的就业率,以实现充分就业、物价稳定、经济增长和国际收支平衡等政策目标。具体通过以下几个子目标来实现:

①保持社会总供求的基本平衡。保持社会总供求的基本平衡,是促进国民经济发展的基本保证。如当国民经济出现需求不足而制约经济增长时,财政管理可以采用税收、利率、公债等杠杆加以调节。同时,还可以通过调整税率结构、投资结构、补贴结构等,发展短线产业,限制长线产业,来增加有效供给,实现供求总量和结构上的平衡。

②保持经济比例的协调。财政既是对生产结果的分配,又是对生产要素的分配,它通过集中一部分社会产品,调节物质生产领域劳动报酬与剩余产品之间的比例,确定积累和消费的比例。作为对生产要素的分配,它以财政支出方式对集中起来的社会产品进行分配和组合,制约和最终形成再生产的基本结构。由此可见,财政管理对于社会经济运行的积累与消费、简单再生产与扩大再生产、生产性投资与非生产性投资、产业结构等主要比例关系,有着直接和间接的调控作用,从而制约着经济比例和产业结构的发展变化。

③保持资源的有效配置。财政分配以价值形式对社会产品进行分配和再分配,实质是对资源的配置。财政在配置资源的过程中,不仅是对政府集中资源的直接配置,而且还可以利用税收、利润上缴、投资、补贴、国债等手段,间接地调节全社会的资源配置。这样就可以通过财政管理,调控资源配置的总量、结构、流向、流速等,实现资源在国民经济各部门和各地区间的优化配置,实现资源最大的系统效能。

(3)保持社会稳定

财政管理实现社会稳定的目标,主要有以下两个途径:

①促进国民收入的公平分配。要素投入与要素收入相对称的收入分配是市场经济运行的内在要求,并主要通过市场机制来实现。但是,由于要素投入的多少不同,市场分配会导致较大的收入差距,形成社会分配不公,甚至引起社