

普通高等学校核心课程教材



Cai 财税概论

CAI SHUI GAI LUN

主 编 吴金光

副主编 贺飞跃 胡 娟

湖南人民出版社

C A I S H U I G A I L U N 财 税 概 论

普通高等学校核心课程教材



财税概论

CAI SHUI GAI LUN

主 编 吴金光

副主编 贺飞跃 胡 娟

湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财税概论 / 吴金光主编. —长沙: 湖南人民出版社,
2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5438 - 6776 - 5

I. ①财… II. 吴… III. ①财政管理 - 中国 - 高等学校 - 教材②税收管理 - 中国 - 高等学校 - 教材
IV. ①F812. 2②F812. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 166986 号

财税概论

主 编: 吴金光

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 姚晶晶

装 帧 设 计: 黄 敏

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 湖南广播电视大学印刷厂

印 次: 2010 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 1 / 16

印 张: 18

字 数: 426000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 6776 - 5

定 价: 32.80 元

营销电话: 0731 - 82226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

第一章 财政导论

- 第一节 财政的基本含义 / 2
- 第二节 市场经济与公共财政 / 2
- 第三节 财政职能 / 6

第二章 财政支出

- 第一节 财政支出概述 / 10
- 第二节 购买性支出 / 12
- 第三节 转移性支出 / 18
- 第四节 财政支出规模 / 23
- 第五节 财政支出结构 / 27
- 第六节 财政支出绩效评价 / 29

第三章 财政收入

- 第一节 财政收入概述 / 36
- 第二节 财政收入规模与结构 / 38
- 第三节 政府性收费 / 42
- 第四节 债务收入 / 45
- 第五节 非税收入管理 / 51

第四章 政府预算与财政管理体制

- 第一节 政府预算 / 58
- 第二节 财政管理体制 / 61
- 第三节 分税制财政管理体制 / 63
- 第四节 财政转移支付制度 / 66

第五章 财政政策

- 第一节 财政政策概述 / 72
- 第二节 财政政策与货币政策的协调搭配 / 76
- 第三节 中国财政政策实践 / 79

第六章 税收原理

- 第一节 税收概述 / 84
- 第二节 税收原则与税收分类 / 86
- 第三节 税收制度的构成要素 / 90
- 第四节 税负转嫁与归宿 / 92

第七章 流转税制度

- 第一节 增值税 / 98
- 第二节 消费税 / 115
- 第三节 营业税 / 124

第八章 所得税制度

- 第一节 企业所得税 / 138
- 第二节 个人所得税 / 188

第九章 其他税种制度

- 第一节 城市维护建设税 / 220
- 第二节 资源税 / 222
- 第三节 土地增值税 / 228
- 第四节 城镇土地使用税 / 235
- 第五节 房产税 / 240
- 第六节 车船税 / 246
- 第七节 印花税 / 249
- 第八节 契税 / 261

第十章 国际税收

- 第一节 国际税收概述 / 270
- 第二节 税收管辖权 / 274
- 第三节 国际重复征税 / 276

主要参考文献 / 280

后 记 / 281

第一章

财政导论

【本章学习重点】

本章主要介绍财政（公共财政）的概念和基本理论知识。通过本章的学习，重点掌握以下内容：财政的一般本质；政府与市场的关系以及公共财政分析的基本逻辑；市场失灵的具体表现；公共财政的内涵与特征；公共财政的基本职能及其含义、内容以及发挥其职能的主要工具。

【重点概念】

财政 公共财政 市场失灵 公共产品 非竞争性 非排他性 外部性（外部效应） 市场垄断 社会公共需要 财政的公共性 财政职能 资源配置 职能 收入分配 职能 经济稳定 职能



第一节 财政的基本含义

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。我国几千年留存下来的古籍上,可以看到“国用”、“度支”、“理财”等用词,都是关于当今的财政即政府理财之道的记载,还有“治粟内史”、“大农令”、“大司农”一类用词,则是有关当今财政管理部门的记载。“财政”一词的使用,是晚清维新派在引进西洋文化思想指导下,从日本“转口”来的新名词,日文“财政”译自英文 public finance。

从实际工作来看,财政是指国家(或政府)的一个部门,即财政部门,它是国家(或政府)的一个综合性部门,通过其收支活动筹集和供给经费及资金,保证实现国家(或政府)的职能。从经济学的意义来理解,财政是一个经济范畴,是一种以国家为主体的经济行为,是政府集中一部分国民收入用于满足公共需要的收支活动,以达到优化资源配置、公平收入分配及稳定经济和发展的目标。我们把财政这一经济范畴的定义概括为:财政是政府集中一部分社会资源用于生产或提供公共物品或劳务,以满足社会公共需要的活动。可简称为政府的收支活动。

第二节 市场经济与公共财政

在市场经济条件下,资源配置系统有两个:市场与政府。西方财政学认为,在完全竞争或充分竞争的条件下,市场经济体制在自发运行的过程中,依靠自身的力量,在市场机制的作用下,能够达到资源的有效配置。但是,在自由放任基础上的市场竞争,并非在任何领域、任何状态下都能充分实现资源的最优配置。在某些领域或场合,即使人们不干预市场的自发运行,充分放手让市场机制去发挥作用,它也无法天然达到有效配置资源的状态,也就是说存在“市场失灵”,要求必须寻求非市场方式进行干预,才能给予弥补或纠正。市场失灵为政府介入或干预经济提供了必要性和合理性,这种存在于市场失灵基础上的公共经济就是财政或公共财政。

一、市场失灵

市场失灵是指由于内在功能性缺陷和外部条件缺陷引起的市场机制在资源配置的某些领域运作不灵。主要表现在:

（一）公共产品

公共产品，也译为“公共品”、“公共物品”、“公共商品”等，是指具有共同消费性质的产品和服务。公共品具有非排他性和非竞争性的特征。非排他性是指一个人消费公共品时无法排斥他人对该公共品的消费；非竞争性是指增加一个人对公共品的消费并不减少其他人对该产品的消费，即该产品消费的边际成本为零，也就是说新增消费者并不引起该产品成本的增加。典型的公共品的例子有国防。

按照市场交换原则，一种产品的提供者应当能够通过市场价格机制，从该产品的受益者那里获得相应的成本补偿。对公共品来说，由于它的受益者不只是一个或少数几个社会成员，而是众多的社会成员，只有当每个人所愿意支付的费用之和与公共品的边际生产成本相等时，才有可能实现资源的最优配置。但是，由于公共品在消费上具有非排他性，追求利润最大化的生产者不具有供应公共品的动机，因为他一旦提供了公共品，他就无法排斥他人对该公共品的消费，每个社会成员都可以从中受益。而该产品的提供者却无法利用市场价格机制从中收回生产成本，这就容易产生不付费就受益的“免费搭车”问题，导致公共品的提供者在成本与收益上发生不对称。因此，如果单纯依靠市场机制的调节，其结果必然会导致社会所需要的各种公共品在供应量上的不足。

（二）外部性

外部性又称外部效应，是指某一个体在从事经济活动时，给其他个体造成了消极或者积极的影响，却没有为此承担应有责任或者没有获得应有报酬的情况。其最主要的特点是它不仅存在于有关当事人决策的“外部”，而且存在于市场定价制度之外。正是由于外部效应的这一特征，造成外部效应的当事方没有动力将它给其他人带来的收益或损失纳入其理性决策之中，从而导致两方面的低效率或者说市场失灵。

外部效应分正的外部效应和负的外部效应两类。比如一家工厂在生产产品时，向外排放废水、废气，给周围居民的生活带来了不利的影响，而工厂并没有由此而承担责任，这是外部负效应的情形。外部负效应意味着，市场价格不反映生产的边际社会成本，从事外部负效应活动的经济主体把部分成本强加给其他个体或社会，其结果将造成市场主体过度地从事具有外部负效应的经济活动。正的外部效应则正好相反，如种植园主与养蜂人之间的关系是常用的相互提供正的外部效应的例子。一方面，种植园主果树的花可以为养蜂人提供蜜蜂生产蜂蜜所需的花粉，从而提高了养蜂人蜂蜜的产量；另一方面，蜜蜂采集花粉的过程使得果树的授粉更充分，从而提高了种植园主果树的产量。正的外部效应意味着，从事该活动的市场主体将无法从自己的生产经营收入中回收全部成本支出，这将导致市场主体尽可能地减少从事外部正效应的经济活动。

正是这种具有外部效应的行为主体只按照个人边际收益等于边际成本的原则行事，不考虑外部性行为情况下的社会边际收益与社会边际成本，才出现正的外部性活动往往提供不足，负的外部性活动往往过度提供。



（三）市场垄断

市场垄断表现为市场上只有为数很少的几家供应商，甚至是独家垄断的局面，垄断厂商通过操纵物价，牟取暴利，使市场均衡作用失灵。市场本身有一个悖论：所谓市场的良好状态，不管是完全竞争的理想状态，还是垄断竞争这种市场常态，只有保持竞争，市场机制才能有效地发挥作用。可是，在对于存在规模报酬递增的部门，市场竞争有一个趋势——生产经营规模越大，效益越高。这种趋势导致积聚和集中，导致垄断，从而抑制竞争。例如，城市的供水、供电、通讯邮电等部门，生产规模大的厂商往往比生产规模小的厂商更有成本优势，从而可以“以大欺小”，击败对手，垄断市场，降低市场机制的作用。可以说，市场竞争本身具有走向垄断的趋势，尤其是在规模经济效益显著的行业，这种趋势更为明显。由于自然垄断是自由竞争的结果，因而市场本身是无能为力的。

（四）风险和不确定性

风险和不确定性是市场活动中几乎无处不在、无时不有的状态。由于人们的市场活动往往是按照一定的预期价格进行的，风险和不确定性的存在，导致市场的实际价格与预期价格的背离，这意味着市场价格信号的失真，使得市场机制难以引导社会资源实现绝对的最佳配置状态，因而也是一种市场失灵。由于风险是市场的天然伴生物，市场本身无法克服。虽然有的私人企业可以冒风险而繁荣昌盛，但某些类型的风险如核工业、航天工业、原子能开发等特别技术风险，只有政府才能承担，必须由政府财政参与。

（五）收入分配不公

对于经济发展来说，分配公平与经济效益有着同等重要的意义，二者不可分离地联系在一起。但是，市场交换过程只能在既定的收入分配格局下实现资源的有效配置，却无法改变原有的收入分配格局。由于人们出生时就在社会地位和自然禀赋方面存在的差异，或者由于人们后天的环境条件、教育程度、劳动技能、劳动能力的不同，决定了社会成员在进入市场时就是不平等的。而在市场经济竞争机制的优胜劣汰的作用之下，竞争性的市场可能会带来很不公平的收入分配结果，造成社会贫富差距过大的状态。市场分配不公现象的存在不是市场机制自身所能克服的。

（六）宏观经济总量失衡

宏观经济总量失衡是指市场在其自发运行过程中所必然产生的失业、通货膨胀和经济危机等现象。在一般均衡理论中，如果市场是均衡的，那么货币市场、劳动力市场、总供给和总需求等也应该是均衡的。任何失业都应该是自愿的，货币的币值是稳定的，国际收支是平衡的，这意味着非自愿失业、通货膨胀、国际收支不平衡不会在竞争性的一般均衡中出现。但在现实经济生活中，实现全社会供给与需求在总量与结构上的平衡只是人们追求的一个理想目标。供求失衡似乎总是以一种常态存在于现实经济生活中。当存在超额供给时，会引起生产过剩、经济衰退和存在大量失业；当存在超额需求时，造成国民收入超分配，诱发过度需求，引起通货膨胀。按照亚当·斯

密的观点,市场可以自发地对此进行调节,但市场机制是一种事后调节。20世纪30年代大萧条的经验表明,这种调节的代价太高昂,不能为社会所接受;而且一些政治上和地理上的障碍也会使市场自发调节功能的发挥受到限制。

市场失灵的存在,直接危害着市场经济的正常运行,威胁乃至危及市场经济的存在,因而克服市场失灵状态,是确保市场正常运行乃至存在的必不可少的前提和条件,是市场经济提出的客观要求。

二、公共财政的内涵

市场失灵状态是市场机制本身无力解决的,也无法由私人经济或部门来克服。纠正市场失灵状态这一任务历史性地落在了政府及其公共财政身上。市场失灵是公共财政存在的经济根源,或者说,公共财政就是为弥补市场失灵而存在的。概括来说,公共财政,是指在市场经济条件下政府提供公共产品或服务的分配活动或分配关系,是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行模式,是与市场经济相适应的一种财政类型。具体可以从以下两方面来理解:

(一) 满足社会公共需要是公共财政的职责

人类社会的需要尽管五花八门,但从最终需要来看无非分为两种:一类是私人个别需要,一类是社会公共需要。社会公共需要相对于私人个别需要,具有以下特征:一是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要,不是普通意义上的个别需要的数学加总,必须由政府集中执行和组织;二是每一个社会成员都可以无差别地共同享用,一个或一些社会成员享用并不排斥其他社会成员享用;三是社会成员享用社会公共需要也要付出代价(如缴税或付费),但不遵循等价交换原则,各社会成员的付出与其所得不一定对称,不能说谁多付出就多享用,少付出少享用,不付出就不享用;四是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;五是满足社会公共需要提供的公共物品一般带有外部效应特征。

现代市场经济条件下,社会公共需要涵盖的范围较广,既包括行政、国防、文化教育、卫生保健和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。从广义上讲,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。综观世界上实行市场经济国家的财政运行机制,尽管形式各异,侧重点多样,但其基本的模式是相似的,即以满足社会公共需要为口径来界定财政职责范围,并以此构建政府的财政收支体系。这种为满足社会公共需要而确立的财政运行模式,在理论上亦被称之为“公共财政”。

(二) 公共财政是与市场经济相适应的财政模式

经济基础决定上层建筑,财政是国家政权等上层建筑的重要组成部分,因此,经济体制也决定着财政运行模式。从自然经济向市场经济、从封建社会向资本主义社会的转化过程,也就是财政的家计性质被逐步否定,财政的公共性质得到逐步确定的过程。市场经济条件下,无论是西方还是在我国,政府及其财政的公共服务都是必不可少的。市场失灵领域如果没有得到弥补,市场经济就无法正常运转。因此,市场经济



需要公共财政。反之，如果没有市场经济，政府分配行为也难以真正做到“公共化”。而市场经济作为经济基础，从根本上决定着政府及其财政的活动行为，决定着政府及其财政活动必须与市场经济相适应，这在财政上的具体体现就是财政的公共化。可见，市场经济与公共财政，两者相辅相成，缺一不可。

三、公共财政的基本特征

公共财政是为市场经济提供公共服务的政府分配行为，具有以下基本特征：

1. 公共性。公共财政的职责范围是满足社会的公共需要。市场能做好的，政府就不应去做；市场不能做好的，政府才有介入的理由。从这个意义上讲，凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，财政就不去介入；凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政就必须介入。公共性的具体化既体现了财政服务职能对社会全体成员的覆盖性，又体现了财税分配的公平性，还体现了接受全体成员监督的公开性。

2. 公平性。财政活动直接作用于市场主体并影响它们的市场行为，必须一视同仁地对待所有的市场主体。这样才不违背市场经济的基本原则，避免政府活动对市场公平竞争条件的破坏。

3. 非盈利性。政府作为社会管理者，只能以追求公共利益为己任，其行为和动机不能以取得盈利和报酬为目的。公共财政的运行也只能是通过满足社会公共需要的活动，为市场的有序运转提供必要的制度保障和物质基础。政府及其部门不是市场经营性活动的直接参与者，而是市场规则的制定者和坚定维护者。

4. 法治性。市场经济是法治经济，政府的全部活动和行为应置于法律的约束之下，财政也要受到法律的约束和规范，必须依法理财，依法行政。这意味着社会公众可以通过相应的法律程序，其中主要是通过政府预算的法律权威来决定、约束、规范和监督政府的财政行为。财政收支的方式和数量，都必须建立在法制的基础上。

第三节 财政职能

财政职能是指财政本身所具有的内在功能，它是财政本质的反映，表现为政府应该干什么和能干什么。市场经济条件下，财政职能可以概括为三个方面：资源配置、收入分配和经济稳定。

一、资源配置职能

财政的资源配置职能是指财政通过自身的收支活动引导资源的流向，弥补市场失灵，实现全社会资源配置的最优状态，包括对用于满足社会公共需要的资源的直接分配和对全社会资源配置的宏观调节。具体表现在以下几个方面：

1. 调节资源在地区之间的配置。在世界各国，地区之间经济发展不平衡是普遍现

象。解决这一问题,单靠市场机制效果欠佳,有时往往产生逆向调节,即资源从落后地区向发达地区流动,这对整个经济的均衡发展和社会的稳定是不利的。财政在这方面的职能发挥,主要通过财政补贴、投资、税收优惠、转移支付等手段,实现资源在不同地区之间的合理配置。

2. 调节资源在产业部门之间的配置。合理的产业结构对提高宏观经济效果,促进国民经济良性循环具有重要意义。调整产业结构不外乎有两条途径:一是从投资增量上入手调整投资结构,增加或减少对某种产业的投资量;二是从存量上入手调整现有资产存量结构,通过拍卖、兼并重组、破产等方式促使一些企业转产。在这两个方面,财政都能够发挥调节作用,主要通过调整政府预算支出结构和制定财税政策调节资源在产业部门之间的配置。

3. 调节全社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置。这种调节决定于财政收入占国民(国内)生产总值或国民收入比重的高低。提高这一比重,意味着政府部门支配资源的比重增加,非政府部门支配资源的比重减少;反之,降低这一比重,则意味着政府部门支配资源的比重减少,非政府部门支配资源的比重增加。因此,通过调整财政收入在国民收入或国民(国内)生产总值中所占的比重,可以调节社会资源在政府部门与非政府部门之间的配置。

二、收入分配职能

市场经济条件下,收入分配的最终形成要经过两个环节:一是微观层次的市场分配环节(称为初次分配);二是宏观层次的社会分配环节(称为再分配)。初次分配是在各生产经营单位及其内部进行的分配,它以效率为准则,以各种要素的市场价格为依据,按照利益主体为社会提供生产要素的数量和质量来进行的分配。由于人们在禀赋、所占有的资源的多少以及劳动能力、受教育的程度、家庭背景等方面存在较大差异,导致由市场决定的初次分配结果必然会出现收入分配不公、贫富差距过大等问题,因此,客观上需要借助以公平为目标的再分配机制,财政就具备这一职能。财政的收入分配职能是指财政以公平和公正为目标,通过其收支活动对社会收入与财富的分配产生直接或间接的影响,进而缩小社会成员之间的收入差距。一是实现要素投入和要素收入相对称,实现经济公平;二是将收入差距维持在社会各阶层居民所能接受的合理范围内,实现社会公平。主要工具有:

1. 税收。这是调节收入分配的主要手段。例如,通过个人所得税,调节个人的劳动收入和非劳动收入,使社会上个人之间的收入水平维持在一个合理的差距范围内。

2. 转移性支出。包括对个人的转移支付和政府间的转移支付两部分。对个人的转移支付包括退休保险支出、失业救济支出、生活困难补助、医疗保险支出等;政府间的转移支付目标是,实现整个社会基本公共服务的均等化。

3. 收入分配政策。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中的扣除项目规定等。



三、经济稳定职能

财政的经济稳定职能是指政府通过财政政策的制定、实施与调整,实现充分就业、物价稳定、经济稳定增长以及国际收支平衡等目标。主要内容:一是通过政府预算,调节社会总需求,实现供求总量的大体平衡;二是通过财政收支,调节社会总供求结构(供求的地区间结构、部门或产品结构以及产业结构),使之大体平衡。履行经济稳定职能的主要工具有:

1. 预算收支政策。增加预算支出,可以扩大社会总需求;减少预算支出,则可以相应减少社会总需求。
2. 内在稳定器。在财政实践中,可以通过一些制度性安排,发挥“自动稳定器”作用,例如累进税制度、失业救济金制度,都具有这种作用。
3. 相机抉择的财政政策。根据不同的经济情况有选择地实施紧缩、中性或扩张的财政政策,保持社会总供求大体平衡。



复习思考题

1. 市场失灵的基本表现有哪些?
2. 公共产品的基本特征是什么?
3. 什么是外部性?外部性的经济影响?如何纠正外部性?
4. 市场失灵与公共财政的关系是什么?
5. 公共财政的基本内涵是什么?有哪些基本特征?
6. 市场经济条件下,公共财政的职能有哪些?
7. 什么是财政资源配置职能?包含哪些内容?

第二章

财政支出

【本章学习重点】

本章主要介绍财政支出的基本理论与制度。通过本章的学习，重点掌握如下内容：财政支出的概念、分类、原则、范围；购买性支出与转移性支出的含义、项目及经济影响；社会保障支出的主要内容；政府采购制度的基本框架；财政补贴的含义、分类与作用；税式支出的含义与方式；财政支出增长的一般规律；财政支出绩效评价的概念、方法以及成本—效益分析法的基本内容与步骤。

【重点概念】

财政支出 购买性支出 转移性支出 行政管理支出 事业费支出
政府投资支出 政府采购 社会保障 财政补贴 税式支出 瓦格纳法则
财政支出绩效评价 成本—效益分析法



第一节 财政支出概述

财政支出又称政府支出或公共支出，是政府为履行职能，取得所需商品和劳务的资金支付。财政支出反映着政府活动的规模、范围 and 方向，也是政府调控经济社会运行的重要手段。财政收入是财政支出的基础，财政支出又是财政收入的归宿，财政支出与财政收入一起构成财政分配的完整体系，是国家财政分配活动的重要环节。财政支出的总量表明政府职能范围的大小，而财政支出结构则表明政府职能的侧重点。

一、财政支出的分类

按国家职能和活动范围分类，可以分为经济建设支出、科教文卫支出、行政支出、国防支出和其他支出；按政府层次分类，可以分为中央财政支出和地方财政支出；按预算管理的方法分类，可以分为经常性支出和建设性支出；按财政支出的经济性质分类，可以分为购买性支出和转移性支出。

（一）购买性支出

购买性支出，表现为政府部门及其所属单位按照等价交换的原则，对商品和劳务进行购买的行为。购买性支出包括两个部分：一是政府部门及其所属单位购买日常业务活动所需商品与劳务的支出；二是政府部门及其所属单位的投资活动所需商品与劳务的支出。如果从国家职能分类角度看，购买性支出包括国防支出、经济建设支出、文教科卫支出、行政管理支出等。这类支出在配置资源、稳定经济方面发挥较大的作用。

（二）转移性支出

转移性支出，是政府把一部分财政收入转移给居民、企业、地区和其他受益人所形成的财政支出。这类支出是单方面的无偿支付，从国家职能分类看，包括社会保障支出、国债利息支出、补贴支出、捐赠支出、税式支出和补助支出等。这类支出在公平收入分配方面发挥较大的作用。

二、财政支出的原则

一是公平原则，二是效率原则。财政支出的效率标准就是社会净效益最大化，即财政支出所取得的各种效益，包括经济效益和社会效益的总和，应当大于聚财过程对经济所形成的代价或成本。财政支出的公平标准很大程度上与财政的转移支付制度有关，通过财政的转移支出，调整社会成员和各利益集团之间对 GDP 的占有比例，使利益差别保持在适当范围内，不至于引起剧烈的利益冲突和对抗。两者的结合就是财政

支出要有利于整个宏观经济的稳定和发展。

三、财政支出范围

根据建立公共财政的基本要求, 财政支出的范围可界定在以下几个方面:

(一) 政权建设领域

各级国家机关, 包括国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关, 以及武装警察部队等, 都是国家机器的基本组成部分, 发挥着从事社会经济管理、保证国家安全等重要职能, 财政必须首先保证其正常运转所需要的开支。除此之外, 依法成立的党政组织、政协常设机构以及部分人民团体的资金需要, 也在财政支出的范围之内。

(二) 公益性事业发展领域

在我国, 事业发展领域大体可分为三类: 第一, 提供纯公共物品的事业。如义务教育、基础研究、卫生防疫与保健、文物保护、公共图书馆和博物馆, 这些纯公共物品只能由政府提供, 因而财政必须保证其经费的合理需要。第二, 提供准公共物品的事业。如高等学校、应用基础研究单位、保护和弘扬民族文化遗产的特殊艺术团体等, 它们提供的产品虽具有一定公共物品的性质, 但其也可通过向消费者收费取得一定的补偿, 因此, 对这类单位, 财政可以对其补助一部分经费。第三, 提供私人产品的事业。如技术开发型科研单位、一般性艺术表演团体、出版社、杂志社、社会中介机构等, 它们完全可以通过为社会服务取得收费收入来补偿其产生的耗费并取得利润, 无须政府举办和出资, 不属于财政支出范围。

(三) 再分配性转移支付领域

政府应承担维护社会公平分配、提高社会保障程度的责任。因此, 政府应保证丧失工作能力者、无职业者和低收入者的生活需要, 通过实行各种社会保险和社会福利救济对社会保障提供资金支持, 以及通过财政转移支付扶持欠发达地区的生产和生活。

(四) 公共投资支出领域

那些对国民经济有重大影响的非经营性和非竞争性领域, 财政应进行必要的投资。主要包括四个方面: 第一, 对公共设施、基础设施等领域进行投资, 如道路、桥梁、码头、农业水利设施以及环境保护、防治污染工程等。第二, 对自然垄断产业进行投资, 如铁路、航空、邮政、自来水等基础产业和城市公用事业。第三, 对风险产业或高新技术产业进行投资, 主要是重大的技术先导产业, 如航天、新能源、新材料等; 除此之外, 财政应逐步从其他经营性和竞争性领域退出。第四, 对农业的扶持和保护, 加大农业科技成果的推广和应用, 扶持农业公益性事业的发展。



第二节 购买性支出

购买性支出一般由社会消费性支出和政府投资两部分构成。前者主要包括用于国防、行政、科学、文化、教育、卫生等部门的事业经费开支，它有两个特点：第一，社会消费性支出的使用并不形成资产，这是其最基本的特点。使用这部分资金的社会成员不直接参加物质生产活动，他们并不创造社会财富，相反他们会消耗一部分社会积累。第二，社会消费性支出专用来满足纯社会公共需要。后者是以政府为投资主体为提供国家行使其职能所需要的固定资产、固定设施和流动资产而进行的一种支出活动。尽管各种购买性支出的用途和目的各不相同，但是它们有一个共同点，就是政府支出在经济上获得了等价补偿，即财政在付出资金的同时也从市场上换回了等价的商品和服务，并运用这些商品和服务来实现国家的职能。

一、行政管理支出

（一）行政管理支出的概念与内容

行政管理支出是国家财政用于国家各级权力机关、行政管理机关、司法机关和外事机构行使其职能所需的费用支出。它是国家政权存在、国家机构顺利运转的物质保障。它对于维护统治阶级利益，维持社会秩序，加强经济管理，开展对外交往等方面具有重大意义。

行政管理支出的内容由以下几部分构成：

行政支出：包括党政机关经费、行政业务费、干部训练费及其他行政费等。

公安支出：包括各级公安机关经费、公安业务费、警察学校和公安干部训练学校经费及其他公安机关经费等。

国家安全支出：包括安全机关经费、安全业务费等。

司法检察支出：包括司法机关经费、司法检察业务费、司法学校与司法检察干部训练费及其他司法检察费等。

外交支出：包括驻外机构经费、出国费、外宾招待费和国际组织会费。

此外，行政管理支出按其最终用途还可以分为人员经费和公用经费。人员经费是指用于个人部分的工资、补助工资、职工福利费、离退休人员费用和人民助学金等经费。公用经费是指公用部分的公务费、设备购置费、修缮费、业务费、其他费用和差额补助费，主要是各项费用的货币支付和购买商品的支出。这种分类方法明确了各种费用的使用方向，便于提高行政管理支出的使用效率。

（二）行政管理支出的特点

行政管理支出是为满足纯公共社会需要而提供的物质保障，国家行政机构权力机