

第一章

财税管理基本知识

第一节 财政概述

一、财政及其特征

财政，从其本质及其基本特征出发，并立足于我国社会主义市场经济的体制环境，可以定义为：是以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。

财政的基本特征，可以从财政活动的主体、财政活动的目的和财政活动的基础三个方面来理解。

1. 财政活动的主体。

之所以说财政活动的主体是政府，有三层意思：第一，财政活动是以政府为前提，没有政府这一活动主体，财政也就不复存在；第二，在财政活动中，政府处于主动的、支配的地位；第三，财政活动是在全社会范围内进行的集中性的经济活动。

2. 财政活动的目的。

财政活动的目的，是保证政府履行其职能的需要。在市场经济条件下，它表现为满足社会公共需要。第

一，政府保证履行其职能的需要，包括政府履行某些社会职能的需要，如国防、外交、司法等；第二，介乎社会公共需要和私人个别需要之间在性质上难以严格划分的一些需要，其中的一部分或大部分也要由政府集中加以满足；第三，大型公共设施及某些基础产业，如邮政、电力、铁路等。

3. 财政活动的基础。

财政活动作为政府取得收入和拨付支出的过程，财政活动必须建立在法治的基础之上。尤其在市场经济体制之下，政府依法行政的一个重要方面，就是依法管理财政收支。

依法管理财政收支，主要是通过政府预算来进行的。从形式上看，政府预算就是政府财政的收支计划，是政府为了安排当年的财政活动而编制的财政收支计划。政府预算一旦为立法机关讨论通过，便具有法律的权威，具有约束政府财政活动的效力。

二、社会主义市场经济条件下的财政职能

社会主义市场经济与资本主义条件下的市场经济既有共同之处，又有不同的地方。社会主义市场经济首先是市场经济，与资本主义条件下的市场经济在运行规则上具有共同性。即都包括供求、价格和竞争三个要素，都具有市场主体的自主性、市场活动的竞争性、市场关系的平等性和市场行为的法制性等特征。但我国的市场经济是与我国的基本制度结合在一起的，又具有自身的一些特性。主要是，社会主义市场经济是在以公有制为

主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度下运行的。因此，根据社会主义市场经济的内在要求，我国的财政职能包括资源配置职能、收入分配职能、调控经济职能和监督管理职能四个方面。

（一 资源配置职能

财政的资源配置职能，就是将一部分社会资源（即国内生产总值）集中起来，形成财政收入；然后通过财政支出分配活动，由政府提供公共物品或服务，引导社会资金的流向，弥补市场的缺陷，最终实现全社会资源配置效率的最优状态。在市场经济中，财政不仅是一部分社会资源的直接分配者，而且也是全社会资源配置的调节者。这一特殊地位，决定了财政的资源配置职能既包括对用于满足社会共同需要的资源直接分配，又包括对全社会资源的间接调节两个方面。具体表现在：一是调节社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置；二是在政府部门内部配置资源；三是对非政府部门资源配置的调控。

（二 收入分配职能

收入分配职能，是指政府财政收支活动对各个社会成员收入在社会财富中所占份额施加影响，以实现收入分配公平的目标。在政府对收入分配不加干预的情况下，一般会以个人财产的多少和对生产所做的贡献大小等因素，将社会财富在社会各成员之间进行初次分配，这种分配可能是极不公平的，而市场对此无能为力，只有依靠政府的力量，对这种不公平现象加以调整。财政

收入分配职能的实现方式有以下几种：一是划清市场分配和财政分配的范围和界限；二是规范工资制度；三是加强税收调节。

（三）调控经济职能

财政的调控经济职能，是指通过实施特定的财政政策，促进较高的就业水平、物价稳定和经济增长等目标的实现。财政调控经济职能的实现方式有四种：一是在经济发展的不同时期，分别采取不同的财政政策，实现社会总供给和总需求的基本平衡；二是通过发挥累进的个人所得税等制度的“内在稳定器”作用，帮助社会来稳定经济活动；三是通过财政投资和补贴等，加快农业、能源、交通运输、邮电通信等公共设施和基础产业的发展，为经济发展提供良好的基础和 environment；四是逐步增加治理污染、生态保护以及文教、卫生等方面的支出，促进经济和社会的可持续发展。

（四）监督管理职能

在财政的资源配置、收入分配和调控经济各项职能中，都隐含了监督管理的职能。在市场经济条件下，由于利益主体的多元化、经济决策的分散性、市场竞争的自发性和排他性，所以需要财政的监督和管理。特别要看到，我国是以公有制为基础的社会主义国家，必须保证政令统一，必须维护国家和人民的根本利益，这就更需要强化财政的监督管理职能。一是通过对宏观经济运行的监督管理，跟踪、监测宏观经济运行指标，及时反馈信息，发出预警信号，为国家宏观调控提供决策依

据，从而为经济正常运行创造良好的市场环境；二是通过对微观经济运行的监督管理，规范经济秩序；三是通过对国有资产营运的监督管理，在搞好搞活国有企业的同时，实现国有资产的保值和增值，促进国家财力的壮大和社会主义生产关系的再生产；四是通过对财政工作自身的监督管理，不断提高财政分配效益和财政管理水平。

三、我国财政支出的分类

按照满足政府不同的职能需要，可将我国的财政支出分为五个方面，即国防费、行政费、教科文卫事业费和社会保障费、经济建设费。国防费和行政费是为了满足政府政治职能的需要，维护国家机器的正常运转，保障国家安全，保证法律的实施和社会秩序的安定；教科文卫事业费和社会保障费是为了满足政府社会职能的需要，即满足社会文化、教育、医疗卫生和社会福利等方面的需要；经济建设费是为了满足政府经济职能的需要，即调控经济运行、保持国民经济持续稳定发展的需要。

（一）国防费

国防费是执行国家职能的一项最基本的开支，它包括各种武器和军事设备支出、军事人员给养支出、有关军事的科研支出、民兵建设事业费支出等。

与西方发达国家相比，我国国防费不仅规模不大，而且在国民经济中所占的比重较低。一国的国防费支出

应保持多大规模，国防费支出预算如何编制，这取决于该国的国防战略。我国的国防战略，就是保卫国家不受侵犯，因而国防费的支出规模是与此相适应的。

（二）行政费

行政费支出是财政用于各级国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关以及外事机构行使其职能所需要的费用支出。具体包括：行政管理费支出，主要是人大机关、政府机关、政协机关、党派团体机关等单位支出及其他相关支出；公检法支出，主要是公安机关、国家安全机关、检察院、法院、司法机关、监狱等单位支出及其相关支出；外交外事支出，主要是外交支出、国际组织支出等相关支出。

行政费是保证国家权力机关、行政管理机关行使国家职能、组织和领导社会主义物质文明和精神文明建设、巩固人民民主专政的物质基础。

（三）文教科卫事业费

文教科卫事业费是指财政预算拨款给各级文教科学卫生部门，用于文化、教育、科学、卫生、出版、通讯、广播、文物、体育、档案、地震、海洋、计划生育等方面的经费。文教科卫事业费支出担负着建设社会主义精神文明、丰富人民文化生活、为社会生产提供先进的科学技术和科研成果以及高素质、健康的劳动者的重要任务。

除了文化、教育、科学、卫生等单位的事业费以外，还有一种类型的支出，即农业、林业、水利和气象

(简称农林水气)等部门的事业经费。农林水气事业费具体包括:农业事业费、农垦事业费、农场事业费、畜牧事业费、农机事业费、林业事业费、水利事业费、水产事业费、气象事业费、乡镇企业事业费、农业资源调查和区划费、土地管理事业费、其他农林水气事业费等 13 个大的方面的内容。

(四) 经济建设支出

经济建设支出主要包括:基本建设支出,国有企业挖潜改造资金,增拨企业流动资金,支农支出,工业、交通、商业等部门事业费支出,城市维护费,政策性补贴,简易建筑费,地质勘探费,科技三项费用等。

在过去统收统支的财政体制下,财政用于经济建设的支出占财政支出的比重大,涉及的范围广,不仅包括了社会公益性领域,而且覆盖了生产经营的各个领域和各个环节。财政既要为工商企业提供技术改造资金和部分流动资金,又要负责供给全社会基本建设投资的绝大部分。改革开放初期基本建设支出占全国财政支出的 60% 以上。

(五) 财政补贴

财政补贴是政府为了履行社会和经济管理职能,根据一定时期国家政治经济形势的需要,以直接或间接的方式,对经济组织和城乡居民进行的无偿补助。

计划经济时期,社会资源配置和国民收入分配主要通过统一的计划进行,财政分配实行统收统支。在这种情况下,财政补贴的种类很少,补贴金额也不大。随着

改革开放的深入，为了解决新旧体制转轨过程中出现的一些矛盾和问题，国家通过财政补贴的形式，加强宏观调控。目前我国财政补贴大致有四类，即价格补贴、企业亏损补贴、利息费用补贴和居民生活补贴。

（六 社会保障支出

社会保障支出是政府实现其社会职能的重要方式和手段。它是和社会保障制度联系在一起的。社会保障制度是政府通过法律强制建立的，在国民因年老、伤残、疾病而丧失劳动能力或丧失就业机会，或因自然灾害和意外事故等原因面临生活困难时提供补助或服务的一种制度。各国的社会保障制度不同，相应的社会保障支出安排也存在着较大的差别。

我国的社会保障制度，是在 1951 年原政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》的基础上发展起来的。近年随着经济体制改革的要求，我国对传统的社会保障制度进行了改革，主要包括：企业职工养老保险制度改革；实施失业保险制度改革和再就业工程；建立城市居民最低生活保障制度；职工医疗保障制度改革；建立企业职工工伤保险和生育保险制度；改革社会保障行政管理 and 基金管理体制。

四、我国财政收入的形式和分类

（一 财政收入的形式

财政收入形式是指政府通过哪些方式或渠道来取得财政收入。目前我国财政收入的形式主要包括：税收、

国有资产经营收益、国债、政府收费等。

税收是国家依据其政治权力向纳税人强制征收的收入，它是最古老的、也是最主要的一种财政收入形式。

国有资产经营收益是国家凭借其对国有资产的所有权所获得的经营利润、租金、股息（红利）和资金占用费等收入。

国债收入是中央政府以国家信用的方式取得的一种收入。政府收费则包括规费和使用费两种。规费是指政府部门为公民个人或单位提供某些特定服务或实施特定行政管理所收取的工本费和手续费；而使用费是指政府部门对其所提供的公共设施的使用者按一定标准收取的费用。

另外，财政收入还包括各种罚没收入、公产收入及杂项收入等其他收入。

（二 财政收入的分类

财政收入的分类是对各种具体的财政收入形式按一定的标准进行归类。按照不同的标准，可对财政收入进行不同的分类：

1. 按取得收入的依据，可将财政收入分为政府公共财政收入和国有资产经营收入；

2. 按取得收入的稳定程度，可将财政收入分为经常性收入和临时性收入；

3. 按收入的管理权限，可将财政收入分为中央财政收入与地方财政收入；

4. 按经济成分，可将财政收入分为来自国有经济、集体经济以及各种非国有制经济的收入；

5. 按经济部门，可将财政收入划分为来自农业、工业、交通运输业和商业服务业的收入；

6. 按价值构成，财政收入来自 $C.V.M$ 三部分。 C 是补偿生产资料消耗的价值部分， V 是新创造的价值中归劳动者个人支配的部分， M 是新创造的归社会支配的剩余产品价值部分。

除上述分类形式外，财政收入还可根据其他标准，分为国内收入与国外收入，直接收入与派生收入以及强制性收入与非强制性收入等。

五、国家预算

从内容上看，国家预算是将财政收支活动记载在收支分类表中，以反映政府活动的范围和方向，体现政府的政策意图。从程序上看，国家预算和编制是政府对财政收支的计划安排，预算的执行是财政资金的筹措和使用过程，国家决算则是国家预算执行的总结。由于国家预算要经过国家权力机关的审批方能生效，因而又是国家的重要法律文件，是涉及预算活动的所有政权机关、企事业单位和全体公民都必须遵循的。

（一）国家预算的类别

以形式差别为依据，国家预算可分为单式预算和复式预算。单式预算，指国家财政收支计划通过一个统一的表格来反映；复式预算，则指国家财政收支计划通过两个以上的表格来反映。以内容上的差别为依据，国家预算可分为增量预算和零基预算。增量预算，指新的财

政年度的收支计划指标以上年度指标执行数为基础，并考虑本年度的实际情况之后调整确定；零基预算，则指财政收支计划指标的确定，只以当时社会经济发展的实际为依据，不考虑以前的财政收支状况，但零基预算还未成为编制预算的一般方法，通常只用于具体收支项目上。世界各国的预算编制，无论是单式预算还是复式预算，主要都采用增量预算的方法。此外，还有项目预算、行动预算、绩效预算、国民经济预算、充分就业预算等，这些预算实际上是预算政策的代名词。

（二）国家预算的原则

国家预算的原则是指国家选择预算形式和体系应遵循的指导思想，是制定政府财政收支计划的方针。自国家预算产生之后，就开始了对预算原则的探索，形成各种各样的思想和主张。时至今日，影响较大并为世界大多数国家所接受的主要有五条原则：

1. 公开性；
2. 可靠性；
3. 完整性；
4. 统一性；
5. 年度性。

（三）国家预算的组成

国家预算一般由中央预算和地方预算组成。与中央预算和地方预算相联系的一个概念是总预算。一般说来，一级政府在一般性财政收支之外，往往还有一些特别项目的收支，如国有企业的财务收支、特别工程的收

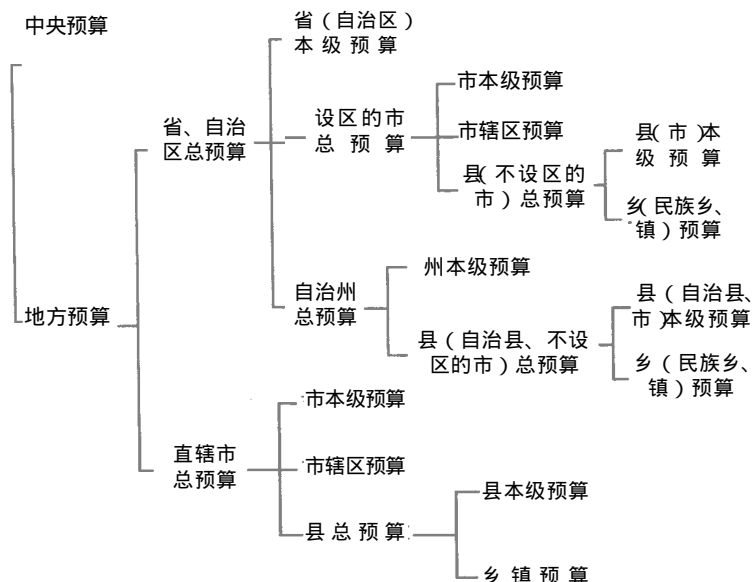
支等。在相当长的时期内，这类收支与政府的一般财政收支是分别核算的，这种做法有损于预算的统一性和完整性。现在，许多国家都把这些预算合并在一起并统一列表核算，于是形成总预算。一级政府的总预算不仅包括本级一般财政收支和特别预算，也包括下级政府的总预算，从而形成完整的国家预算体系。

我国国家预算组成体系是按照一级政权设立一级预算的原则建立的。我国宪法规定，国家机构由全国人民代表大会、国务院、地方各级人民代表大会和各级人民政府组成。与政权结构适应，并同时结合我国行政区域的划分，国家预算由中央预算和地方预算所组成。

中央预算即中央政府预算，是经法定程序批准的中央政府财政收支计划；地方预算是经法定程序批准的各级地方政府财政收支计划的统称，由各省、自治区和直辖市总预算构成。地方各级总预算由本级政府预算和汇总的下一级预算组成；没有下一级预算的，该级次政府总预算即指本级预算。我国现行预算体系如图所示（见下页图）。

（四 我国预算管理体制

预算管理体制简称预算体制，是中央与地方政府之间以及地方各级政府之间划分财政收支范围和预算管理权限的根本制度。其主要内容包括：（1）确定预算管理主体和级次，一般是一级政权构成一级预算管理主体；（2）预算收支的划分原则和方法；（3）预算管理权限的划分；（4）预算调节制度和办法。预算体制的核心，是



各级预算主体的独立自主程度以及集权和分权关系问题。

改革开放以后，我国对预算管理体制进行了改革和调整，在全国绝大多数地区逐步实行了不同形式的财政包干体制。随着经济的发展和取向改革的深化，财政包干体制的弊端日益明显，已不适应我国社会主义市场经济发展的要求。当前，我国财政预算管理体制实行的是分税制。

分税制是将国家的全部税种在中央政府和地方政府之间进行划分，以此确定中央财政和地方财政的收入范围。其实质是根据中央政府和地方政府的事权确定其相应的财权，通过税种的划分形成中央与地方的收入体系。

它是市场经济国家普遍推行的一种财政管理体制模式。

分税制包括分事、分税、分管三层含义。分事，是按照一定时期政治体制和经济体制的要求，在各级政府间划分社会管理和经济管理权，并以此为依据确定各级政府的预算支出范围；分税，是在划分事权和支出范围的基础上，按照财权与事权相统一的原则，在中央与地方之间划分税种，即将税种划分为中央税、地方税和中央地方共享税，以划定中央和地方的收入来源；分管，是在分事和分税的基础上实行分级财政管理，建立中央与地方两级税收征管体系和金库体系，设置中央和地方两套税收征管机构和金库机构，分别负责中央税和地方税的征收管理和收入入库工作。

实行分税制必须配合以中央对地方、上级政府对下级政府的转移支付制度，以此来调节不同地区预算财力的差距，实现公平分配的原则要求和财权与事权的最后统一。

六、财政政策

所谓财政政策，通常指政府根据宏观经济规律的要求，为达到一定目标而制定的指导财政工作的基本方针、准则和措施。财政政策属于上层建筑，它是根据人们对财政经济规律的认识，在一定的理论指导下制定的。

财政政策与财政制度、理财原则、财政法律法规等概念既有区别，又有联系。财政原则是政府制定财政政策时必须遵循的基本指导思想，是评价财政政策效应的基本标准。而财政制度、财政法律法则是从程序上将财

政政策的内容加以规范，并作为贯彻落实的依据，是财政政策的载体。

（一）财政政策的构成要素

财政政策一般由三个要素构成：一是财政政策目标，二是财政政策主体，三是财政政策工具。

财政政策目标，就是通过财政政策的实施所要达到的目的或产生的效果，它构成财政政策的核心内容，具体如经济增长、价格稳定、充分就业、公平分配等。

财政政策主体，就是财政政策的制定者和执行者。财政政策主体行为的规范、正确与否，对财政政策的制定和执行具有决定性作用，并直接影响财政政策效应的好坏、大小。

财政政策工具，就是财政政策主体所选择的用以达到政策目标的手段和方法。财政政策工具主要包括税收、公债、经常支出、资本支出、转移支付、贴息等。

在政策要素进行组合发挥作用的过程中，要注意政策运行环境。财政政策的运行和传导，主要通过经济利益机制间接实现。因此，市场经济体制成熟和完善的程度直接制约着财政政策运行的质量。目前，我国正处于经济体制转轨时期，社会主义市场经济体制还不完善，在加快体制改革步伐的同时，也要注意避免和克服体制因素对财政政策的扭曲。

（二）财政政策的分类

财政政策主要的分类有两种：

1. 根据调节经济周期的作用来划分，财政政策分为自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策。

自动稳定的财政政策是指某些能够根据经济波动情况自动发生稳定作用的政策，它无须借助外力就可产生调控效果。这种自动稳定性主要表现在两个方面：一是税收的自动稳定性；二是财政支出的自动稳定性。

相机抉择的财政政策是指某些财政政策本身没有自动稳定的作用，需要借助外力才能对经济产生调节作用。

2. 根据财政政策在调节国民经济总量方面的不同功能，财政政策可区分为扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性财政政策。

扩张性财政政策是指通过财政分配活动来增加和刺激社会总需求。扩张性财政政策主要通过减税、增支进而扩大赤字的方式实现。

紧缩性财政政策是指通过财政分配活动来减少和抑制总需求。紧缩性财政政策主要通过增税、减支进而压缩赤字或增加盈余的方式实现。

中性财政政策是指财政的分配活动对社会总需求的影响保持中性，财政的收支活动既不会产生扩张效应，也不会产生紧缩效应，实践中这种情况是很少存在的。

（三）财政政策的功能

财政政策作为宏观调控的重要手段，主要具有四种功能：

1. 导向功能。

财政政策的导向功能就是通过调整物质利益进而对个人和企业经济行为的调节来引导国民经济的运行。

2. 协调功能。

财政政策的协调功能是指对社会经济发展过程中出现的某些失衡状态的制约和调节能力，它可以协调地区之间、行业之间、部门之间、阶层之间的利益关系。

3. 控制功能。

财政政策的控制功能是指政府通过调节企业和居民的经济行为，实现对宏观经济的有效控制。

4. 稳定功能。

财政政策的稳定功能是指国家通过财政政策调节总支出水平，使货币支出水平恒等于产出水平，实现国民经济的稳定发展。

（四 财政政策目标

现代财政政策的基本目标一般包括充分就业、物价稳定、经济增长、公平分配、国际收支平衡等。

1. 充分就业。

充分就业是指合乎法律规定条件、有能力工作的人都可以找到有报酬的工作。

2. 物价稳定。

物价稳定一般指价格总水平的稳定。一般价格水平持续上涨的现象，叫做通货膨胀；反之，一般价格水平不断下降的现象，叫做通货紧缩。由于财政分配对社会总需求和总供给具有重要影响，因此，防止和消除通货膨胀和通货紧缩，实现价格稳定，成为财政政策的主要目标之一。

3. 经济增长。

经济增长就是要求经济发展保持一定的速度，不能