

导 言

财政对农业的持续有效投入是当今世界许多国家，尤其是发达国家和地区普遍采取的，旨在保护和发展农业，促进农民增收和农村经济繁荣稳定的重要措施。农业的特殊地位并非是由其经济效益决定的，而主要是由其社会效益决定的。正因为如此，当今发达国家在工业化进程中，尽管农业产值占国民生产总值的比重很小，农业生产者很少，但仍十分重视农业的发展，丝毫未放松对农业的支持。通过对农业的大量财政投入，增强农业的基础地位，不断提高农业生产者的收入水平，促进了农业的持续稳定发展。而且，在农产品国际贸易中，这些发达国家利用其雄厚的竞争实力，影响和控制农产品市场价格，干预他国政治、经济和社会生活。

在世界经济发展过程中，农业发挥着举足轻重的作用，始终处于极其重要的地位。农业是人们基本生活资料的主要来源。在发展中国家，农产品和以农产品为原料的工业品占人们所需全部生活资料的 80% 以上；农业是工业，特别是轻工业原料的重要来源；农业还是工业品的重要市场。在发达国家，尽管工业化程度很高，但农业对其出口贸易、非农产业的发展和社会政治的稳定仍起着关键的作用。美国作为当今世界最发达的工业化国家，其农业依然是继军火、航天、高科技之后的第四大出口创汇产业。值得一提的是农业的特殊性和抵御市场风险能力较弱的特征

需要社会的重视、政府的扶持。财政作为政府职能的一部分，对农业给予持续、有效投入正是由农业这一产业的特殊性和农业生产经营特点所决定的：

首先，农业是国民经济的基础，但其生产的特殊性决定了它又是承受风险较大的产业。在工业化进程中，农业对国民经济的贡献作用主要表现其对食品及人们所需生活必需品、要素、市场、外汇等方面的影响作用，没有农业的贡献作用，就没有工业化的顺利进行。世界经济发展经验证明，在工业化初期阶段，农业为工业提供包括资金、劳动力在内的要素积累，成为一种必然的现象，对促进经济的发展起到了重要的支撑和促进作用。但农业又是一特殊产业，其生产是自然再生产与经济再生产交织的过程。人类通过对动植物生产规律的掌握和对资源要求的充分利用，为社会提供有形物质和无形产品。其生产的周期性、季节性和对不可移动的耕地的依赖性，决定了农业生产要受到自然条件和动植物生产发育规律的制约同时，农业生产是人类经济活动的重要组成部分，农业生产资源要素的有限、地理位置的固定，使农业生产要素的流动与配置受到极大的限制，一旦发生自然灾害或大面积病虫害对动植物的侵袭，农业生产就会受到严重损害，出现大面积的减产减收，有些国家和地区因此还会出现严重的饥荒、疾病、战乱等诸多社会问题。

第二，农业生产周期长，农产品需求弹性小，资金周转慢，比较利益低。农产品的国内需求量一般稳定在一定水平并随着人口的增加、人们生活水平的提高、消费结构的改善保持一定幅度的增加，但增幅缓慢。生产量过大，则必然导致过剩，造成农产品价格下跌，农业生产者增产未必增收。同时，农业生产周期长，投资规模大，资金周转慢，投资农业的比较利益低，容易造成农业中的资金、耕地、劳动力等要素资源向效益好、见效快的

非农产品生产、非农产业转移，使农业在各产业发展中明显处于弱势，最终导致农业的萎缩。世界许多国家经验证明，如果农业长期得不到发展，整个国民经济将会处于不良循环之中，其代价是惨痛的。农业劳动力资源的转移是以工业化、城市化发展为前提，以农村中大批劳动力被城市和工业稳定吸纳为条件的。因农业的比较利益长期低下而导致农业劳动力的大量流失，必然削弱农业的竞争力，在中国农业基础还不牢固的情况下，尤其如此。许多发展中国家由于经济基础比较薄弱，为了迅速刺激经济增长，曾经采取优先发展工业，走现代工业化发展道路，将大量的财政资金投向工业；农业长期得不到应有的重视，一直是国民经济的落后产业。由于农业的不稳定和发展的严重滞后，制约了国民经济的良性运转，出现了经济发展失衡，社会分配不公，贫富差距拉大，人们生活水平下降等问题。为解决这些问题，一些国家的政府又不得不回过头来重新重视农业，大量增加对农业的财政投入，给予农业发展许多优惠政策。但这一过程的代价是沉重的。

第三，在市场经济条件下，农业缺乏市场竞争必需的公平条件，同其他产业竞争，时常处于不利地位，难以达到自我积累、自我发展的水平。农业的市场化程度决定着国民经济的市场化程度，市场化是经济发展的必然结果，也是经济发展的必要条件。农业在世界任何市场化国家和地区都不可能独立于市场竞争之外。单独依靠农业自身力量参与竞争，农业必处于劣势，更何况在市场经济的初期阶段。我国现阶段农业市场化问题、农产品过剩问题、农民收入增长缓慢问题已成为制约整个国民经济实现良性循环的一大障碍。因为任何产品的供过于求，对生产者而言都意味着收益减少乃至亏本。然而，即使出现农产品的供不应求，对中国农民来说也绝不是什么福音。在农产品供不应求时，有统

购统销的体制向城市和工商业转移着农民的经济剩余；而当农产品供过于求时，政府对农产品收购的价格保护收益却又大量地流失到了垄断部门的手中^①。这种因体制弊端所导致的农业竞争弱势地位在一定时期还难以根除，农民依靠自身力量组织农业生产不可能获得丰厚的积累；农业依靠本部门的力量也难以形成强有力的竞争实力。即使在发达国家市场经济高度发达的情况下，农业虽也有着较高的生产率，农户和农场主有较稳定的高收入，但这些并非农业、农户或农场主自身所取得，也是依靠政府的大量投入获得的。

与世界其他国家相比，中国农业有其特殊性。中国经历了漫长的封建社会，农业是支撑经济、支撑封建帝王统治的极为重要的产业部门，社会的发展进程无时无刻不留下农业发展的烙印。农业随时代的兴衰而兴衰，农民随农业兴衰而变迁，有苦也有乐。当社会安定、农业丰收时，国家也强盛，农民安居乐业，一派繁荣景象；当社会动荡、农业歉收，特别是战乱逢灾荒时，国家内忧外患，农业被榨干了，农民饥寒交迫，民不聊生。可以说，中国社会经济发展史就是农业、农村和农民的发展史。中国新民主主义革命以“农村包围城市，最后夺取城市”的战略思想取得胜利充分证明农业、农村和农民的重要性。新中国成立后，毛泽东仍然十分关注农业发展和农民问题，作了许多重要的指示。在三年自然灾害，国民经济陷入极度困难之时，毛泽东曾痛定思痛地对中国共产党的高层领导们说：“中国有五亿农民，如果不团结他们，你有多少工业，鞍钢再大，也不行，也会被推翻的。”还极为深刻地总结道：“中国这个国家，离开农民休想干出

陈锡文：“试析新阶段的农业、农村和农民问题”，载《宏观经济研究》2001年第11期。

什么事情来。’^①邓小平在 1992 年南巡讲话中曾明确指出：中国今后如果出乱子，可能就出在农业和农民问题上。告诫人们需十分重视农业发展和农民问题。江泽民总书记也十分注重农业发展问题，早在 1993 年 10 月中央农村工作会议上的讲话中就指出：“农业无论在产品市场的竞争中，还是在经济资源的竞争中，常常处于软弱和不利的地位，因此，农业在国家的宏观调控中是需要加以保护的产业”

中共中央、国务院和地方各级党政部门也十分关注农业、农村和农民问题，注重对农业的投入。财政对农业的投入量在逐渐增加，投入比例在不断提高，有力地保障了农业的发展、农村的稳定和农民生活水平的提高。

改革开放以来，中国农业和农村经济得以快速发展，取得了举世瞩目的成就。其中，缓解粮食等主要农产品供应数量不足的矛盾，是多少代中国人梦寐以求的目标，这一目标的实现对中国社会经济的发展具有重大的历史意义。1998 年 10 月中共中央十五届三中全会通过的《关于农业和农村若干重大问题的决定》中对农业的发展阶段作出了新的判断：粮食等主要农产品由过去的长期供给不足变为“总量大体平衡，丰年有余”，标志着中国农产品供求中数量不足的矛盾已基本缓解，以追求粮食等主要农产品数量增长为基本目标的农业将发生重大转折，由此中国农业开始进入一个新的发展阶段。其主要特征表现为：农产品供给由长期短缺转向总量基本平衡和结构性、地区性相对过剩；农业的发展由追求产量最大化转向追求效益最大化；农业的增长方式由以传统投入为主向资本、技术密集型方向转化；农业经营形式由单

逢先知：《毛泽东和他的秘书田家英》，中央文献出版社 1989 年版。

^② 江泽民：“1993 年 10 月 21 日在中央农村工作会议上的讲话”，载《农民日报》1993 年 10 月 22 日。

纯的原料型生产逐步转向生产、加工、销售一体化的产业化经营。财政投入作为政府支持农业发展的重要政策措施，也需随农业进入新阶段的变化而作出相应调整，这就为财政农业投入政策的制定与实施提出了新的课题。

从 2001 年开始的“十五”时期，是新世纪初中国经济和社会发展的重要时期。在全国建设小康社会，加快推进现代化建设，进行国民经济结构性战略调整的过程中，农业承担着支撑经济发展和社会稳定的重要任务。这一时期，也是中国农业和农村经济发展进入新阶段后的一个关键时期，农业面临着结构战略性调整和加入世界贸易组织的新形势：

1. “十五”期末农业产值占 GDP 的比重降到 13% 以下，即未来 4 年内农业产值占 GDP 的比重再降低近 3 个百分点。随着工业化、城镇化的进程，农业占 GDP 的比重不断下降是一个必然规律，但这并不意味着农业在国民经济中的基础地位和支撑作用发生动摇，而是需要从财政投入政策的优化、金融保险向农村倾斜政策、农产品流通体制改革、中央财政转移支付对农村税费改革的促进效果、农村剩余劳动力的转移等多方面采取措施来巩固和增强农业在国民经济中的基础地位。“无农不稳”是经过历史经验和世界经济发展史充分证明的一条经济和社会发展规律。

2. “十五”期末畜牧业产值占农业总产值的比重达到 35% 以上。2000 年中国畜牧业产值的比重占农业总产值的比重为 29.8%，4 年内需提高 5.2 个百分点。这是农业进入新阶段后需大力发展初级农产品转化和加工的要求相一致的。一般地，畜牧业的发展水平是衡量一个国家农业发展水平的重要标志之一；畜产品的消费水平是衡量一个国家居民生活质量的重要标志之一。在农业进入新阶段，大力发展畜牧业对于农业自身的发展、结构的优化和提高人们的生活质量都具有现实意义。

3. “十五”期间农民人均纯收入年均增长 5%。这是在“九五”期间农民人均纯收入逐年递减，2000 年仅增长 2.1% 的起点上制定的目标，实施起来有些难度。但是，农业发展并不以农业总产值的增长为主要标志，在很大程度上，在世界许多发达国家和发展中国家，是以农民的收入水平和生活水平作为主要标志的，而农民生活水平取决于其收入水平，因此，归根到底是农民收入水平的提高。撇开农民收入的增长来谈农业的发展是不现实的。“有增长而无发展”现象^①给社会经济发展所带来的不是成果而是泡沫，必然严重影响国民经济的良性循环和社会的进步。因此，增加农民收入，提高农民生活水平，改善农村生产生活环境，不仅是“十五”期间国民经济和社会发展的目标之一，而且是中国未来国民经济和社会发展的出发点。

在财政农业投入政策上，结合“十五”期间农业和农村经济发展计划、未来国民经济和社会发展要求，以农民增收、农业增效、农村稳定为基本目标，以支持农业基础设施建设、生态环境建设和农业科技进步为重点，着力推进农业和农村经济结构的战略性调整，促进农业投入社会化、农业经营产业化、城乡发展一体化，实现农业和农村经济的可持续发展。不断创新农业投入机制，加大对农业的投入。注重改善农业投入结构和投入方式，按照世贸组织规则，加大对农业“绿箱”项目的投入，控制对农业

早期发展经济学认为，经济增长所产生的利益会自动地从最初的受益者逐渐向四周扩散，从而实现生活水平的普遍提高。实践证明，这种所谓的“滴漏理论”是不可行的。在经济发展过程中，发展中国家普遍出现了“有增长而无发展”的现象，贫富收入差距明显扩大，就业问题也未缓和。为解决这一问题，美国经济学家舒尔茨(Theodore w·Schultz)提出了“穷人经济学”，提出：应发展中小企业、手工业等非正规部门，特别是应重视农业和农村的发展，由此而新增的就业机会能扩大一般民众的收入水平，同时又可为工业化提供稳定的物质基础。同时重视对人力资源的开发，以有效提高劳动生产率和增加穷人的收入

“黄箱”项目的投入；按照公共财政原则，增加公益性项目支出，减少竞争性项目支出；建立健全财政农业投入激励机制，运用财政补助、贴息、奖励等方式，引导工商业资金、信贷资金和外资等增加对农业的投入；积极支持扶贫开发，减少贫困人口；完善农业综合开发政策，增强农业综合实力；注重对农村生产生活设施建设的投入，改善农村生产生活环境。在财政农业投入资金管理上，规范项目申报评审程序，建立财政农业投入项目的后评价工作，完善财政投入资金管理制度，提高财政农业投入效率，充分发挥政府通过财政手段对农业的支持作用，促进农业发展。

第一章

财政投入与农业发展

第一节 财政职能与财政政策

财政又称国家财政，是国家为满足其执行多种社会职能的需要，参与社会产品分配的活动。财政是一种经济行为或经济现象，这种经济行为和经济现象的主体是国家或政府。将国家或政府参与社会产品分配活动的经济行为或经济现象用“财政”一词来归纳形成的专门概念源于西方。西方最初用“Public Finance”来概括政府的分配活动，意即公共财务、公共财政或公共资金的筹措、供给与管理。日本在明治维新后引入西方财政思想，认为“Public Finance”的活动都与政府有关，因而译成“财政”。中国清朝后期，力主改革者引进西方财政思想，同时受日本的影响，借用日语表述，直接译为“财政”。从人类发展史看，财政活动是一种历史悠久的经济行为或经济现象，伴随着国家的产生而产生。从中国几千年遗留下来的古籍文物来看，出现了“国用”、“国计”、“度支”、“理财”、“治粟内史”、“大农会”、“大司农”等有关管理国家财务的词语。清朝光绪二十四年（1898年），在戊戌变法的“明定国事”诏书中有“改革财政，实行国家预算”

的条文，据考证，这是中国历史上官方文书中最早使用“财政”一词。光绪二十九年（1903年），清朝大臣在向皇帝奏请国家财政收入状况时，使用的奏折就称为“财政折”

财政是理国家之财，其运行过程是有收有支。这种收支关系反映出政府和企业居民之间的利益关系，反映出中央与地方、各地区以及政府各部门之间的利益关系因而财政收支平衡构成国家制定财政政策的轴心。一般地，在一个财政年度内，财政收支的绝对平衡是不存在的，有时收大于支，有时支大于收。收大于支意味着财政有结余，财政运行似乎稳妥，但常年形成大量结余则说明政府集中的资源没有充分运用，相反会抑制社会经济的发展。支大于收意味着财政赤字，超过收入多支出的部分一般通过发行公债来填补。如果政府是出于社会经济发展需要，运用赤字财政政策得当，则会有利于社会经济的发展。但连年不断形成大量赤字，则说明政府赤字财政政策运行失控，不仅影响市场经济效率，而且最终会导致通货膨胀。近年来发生在日本、阿根廷等国的货币贬值问题，引发了一系列的政治经济和社会危机，尤其是在阿根廷，长期的赤字预算和固定汇率制度形成了大量的外债，国家财政金融体系濒临崩溃，最终爆发严重的全国性的骚乱和政治危机。因此，有些国家规定赤字和公债发行的上限，或通过立法来制约国债的发行。围绕财政收支平衡轴心，根据社会经济发展的需要，合理确定财政支出规模与结构，提高财政资金使用效益，制定合理的税收和收费制度并保证财政收入的及时足额入库，不断完善财政管理体制，正确处理中央与地方关系，合理确定国债发行规模并利用好国债资金等，就构成了财政运行过程及财政政策内容。

一、财政职能

现代财政是国家或政府筹集货币资金和分配使用货币资金的

经济行为。财政属于经济基础的范畴，处于再生产中的分配环节；财政分配意图的形成与执行总是采取法律法规的形式。国家的需要归结为人的需要。人类社会由不同的利益集团组成，不同的经济制度和政治制度对于经济利益格局的形成和经济增长的方式将产生不同的效果。在市场经济条件下，政府利用财政职能干预市场，以保证政府所制定的目标得以实现，以及市场经济有序健康发展。财政是以政府与市场关系为基本立足点进行资源配置、收入分配、稳定和发展经济，这构成了财政在市场经济下的职能。

（一）资源配置职能

财政运用有限的资源来形成一定的资产结构、产业结构、技术结构和地区结构，达到优化资源结构的目的。世界上大多数国家将高效地配置资源作为首要经济问题。资源配置也就是资源的使用方式和结构问题。市场在资源配置中起着基础性作用，在没有政府干预的情况下，市场会通过价格与产量的均衡自发地形成一种资源配置状态。但由于存在市场失灵和缺陷，市场自发形成的配置状态不可能实现最优的效率结构。财政的配置职能是由政府介入或干预所产生的，它的特点和作用是通过本身的收支活动为政府供给的公共物品提供财力，引导资源的流向，弥补市场的失灵和缺陷，最后实现全社会资源配置的最优效率状态。财政配置资源的机制和手段主要有：（1）根据市场经济条件下的政府职能确定社会公共需要的基本范围，确定财政收支占 GDP 的合理比例，使之符合高效的资源配置原则。（2）优化财政支出结构。合理确定财政资源内部的配置比例，例如为了确定合适的资本品与消费品的配置结构，就要优化生产性支出与非生产性支出比例；为了发挥财政对社会资源的配置功能，就要合理确定购买性支出占财政总支出的比例；为了调节中央与地方政府及地方与

地方之间、部门与部门之间资源配置比例，就要确定转移支出的比例及配置方向。(3) 合理安排政府投资的规模与结构。政府投资规模主要是指政府投资占社会总投资的比重，反映了政府对社会总投资的调节力度。政府投资结构就是政府投资于不同领域的构成。中央政府的“重点建设”投资是发挥财政资源配置功能的最重要手段之一，对优化产业结构与生产力布局，增强国民经济整体竞争力具有重要的促进作用。(4) 通过政府投资、税收、财政补贴、信用等方式，调节社会投资方向，提高资源的配置效率。

在国民经济与社会发展战略规划中，政府明确规定了财政对资源配置的要求：各级政府要加强对农业的投入，加大对科技的投入；基础性项目主要由政府集中必要的资金进行建设，公益性项目主要运用财政资金安排建设，逐步增加对中西部地区的财政支援^①。从这些要求来看，当前中国预算内财政收支占 GDP 的比重、中央财政收入占全部财政收入的比重以及财政投资占全社会投资的比重、财政对农业和科技投入比重、中西部地区转移支付的力度等都明显偏低，国家财政在支持经济建设，特别是结构性战略调整方面的职能作用难以有效发挥。同时，由于财政预算内财力有限，不能保证理应由财政承担的重要投入的及时足额到位，对引导社会资金合理流动的力度有限。中国农业、基础设施、能源、交通、通讯、原材料等基础产业发展的滞后性曾严重制约着国民经济和社会的发展，近 10 多年来中国加大了对基础设施和基础产业的投资，基础设施得到很大改善，基础产业迅猛发展，能源、交通、通讯、原材料等原来制约国民经济与社会发展的“瓶颈”得以极大改善，其中通讯和原材料已成为国民经济

^① 陈共主编：《面向 21 世纪课程·财政学》第 33 页，中国人民大学出版社 1999 年版。

的支柱产业，走在世界的前列。能源、交通设施建设得以加强的同时，政府还在进一步加大投入。但对农业的投入明显不足，与农业的基础地位、农业的发展程度不相适应，与财政收入增长水平不相一致。虽然近年来中央财政加大了对农业的投入，财政用于农业的支出有一定幅度增长，但投入量与需求量相差较大。地方财政特别是县级财政用于农业的财政投入严重不足，少数县级财政近年来几乎没对农业生产性支出投入财政资金。农业的基础地位发生动摇，农业发展面临严峻的形势。因此，在国民经济的基础设施和基础产业得以有效增强和快速发展之后，国家财政需高度重视农业发展问题，关注农业在中国加入世贸组织后的竞争力和综合实力，考察农业在中国经济发展中曾起到过的作用及现状，利用财政资源配置职能，加大对农业的投入。

（二）收入分配职能

收入分配职能，即财政对法人和居民收入水平进行调节，主要通过税收形式来实现。传统体制下财政对居民收入水平的调节作用较弱，主要受制于就业政策和工资制度。在市场经济条件下，居民收入水平受市场调节的因素增强，收入差距拉大，需要财政予以调节。中国现阶段实行的是按劳分配与要素分配相结合的分配制度，居民收入构成复杂化，不仅有工资性收入、劳务收入，还有其他非劳动性收入，如财产收入、租金、利息股息收入、红利收入、法人留利等。宪法依法保护法人和居民的一切合法收入和财产，鼓励城乡居民储蓄和进行各种合法的投资，允许属于个人的资本等生产要素参与收入分配。财政收入分配的目的是实现公平分配，包括经济公平分配和社会公平分配。经济公平分配是市场经济的内在要求，强调要求投入与要求收入相对称，在平等竞争的环境下实现。在个人消费品的分配上实行按劳分配，个人通过诚实劳动和合法经营取得收入。但由于个人所提供

的生产要素不同、掌握资源的稀缺程度不同、所处的社会经济环境不同、受教育程度不同以及其他各种非竞争因素的作用，个人所获的收入与其要素的投入并非一致；同等要素投入对于不同的人，会有较大的收入差距。在现代社会，由于过于悬殊的收入差距导致基尼系数偏高，影响生产分配的不公平产生系列的社会问题，因此需要通过财政收入分配职能调节。社会公平分配是指将收入差距维持在当前社会人们所能接受的合理范围内，既不宜对高收入获得者实行过高的调节，以免损伤其劳动和资本投入的积极性，又不宜给能劳动而不愿劳动者给予过多的要素分配，过于强调公平，甚至分配的平均化，必将形成不劳而获者对劳动者利益的侵占，造成新的不公平，这与社会公平分配相违背。实现财政收入分配职能的机制与手段主要有：（1）区分市场分配与财政分配的范围，属于市场调节的分配，如各种收入、利润等，财政不直接参与分配，而是通过税收手段进行间接调节；属于财政分配的范围，如社会保障、社会福利、公共教育、公共投资等，由财政集中分配，实行社会化服务。（2）发挥税收的调节功能。税收是通过国家政权力量，强制、无偿地取得财政收入，参与国民收入分配的最重要和最有效手段。而且，经济越发达，市场化程度越高，税收占财政收入的比重就越高，对分配的调节功能越显著，作用也越大。欧美、日本和韩国等国家税收占国家财政收入的比重均超过 95%。世界经济的增长得益于市场经济的效率，它在优化资源配置，激发生产要素活力方面具有不可比拟的优势。但市场机制在一定条件下只能有效解决“生产什么、生产多少”及“如何生产”问题，不可能解决“为谁生产”即收入的合理分配问题。“市场并没有特殊的才能去寻求解决为谁生产的最佳答案。世界上最有效的经济可以导致出一种工资和财产的分配机制，而这种分配甚至会使自由市场机制最忠诚的支持者都感到

不满意'^①。市场经济中的分配机制是通过供给和需求来决定生产要素的价格，并通过这种价格来决定人们的收入。显然，在这种分配机制下，巨额财富的拥有者有权获得大大高于普通劳动者的基本收入；一位受过良好教育、训练有素、能力较强的个人，其收入水平也将高于一位缺乏必要知识，能力较差的个人。市场分配的结果必然形成不同阶层或集团之间的收入差别。这种差别在经济增长停滞，社会总收入水平不变的情况下，表现为绝对收入差别，产生“富人愈富，穷人愈穷”的所谓“马太效应”；在经济增长的条件下，表现为收入分配的相对差别，即在不降低甚至提高居民中最贫困阶层绝对收入水平的前提下，收入差距拉大。无论哪种差别，在现代社会都是客观存在的，关键是政府需适时进行调节，调节力度的大小取决于一个国家或地区的政治制度，一定时期社会经济发展状况与发展目标根据社会效用最大化理论和社会经济福利最大化理论^②，在经济稳定增长时期，国家往往从社会大多数人福利考虑，采取累进税制向高收入者征税，通过社会保障计划转移给低收入者，以实现社会福利的最大化。但这一理论及目前许多采取高所得税率、高福利国家的这种政策面临严峻挑战，特别是在失业率上升，经济增长速度减缓甚

萨缪尔逊 (Paul A. Samuelson)、诺德豪斯 (William D. Nordhaus):《经济学》，第 12 版，第 955 页，中国发展出版社 2000 年版

现代西方税收理论关于税收调节社会分配功能主要有两种观点：社会效用最大化论。认为个人的效用可以衡量，并能同其他人相比较社会效用是社会所有成员效用的总和。如果存在着收入边际效用递减的情况，个人收入越高，他来自增量收入的效用就越低。如果政府采取累进税制向高收入者征税，并通过社会保障计划转移给低收入者，就可增加低收入者的效用，进而增加总的社会效用。社会经济福利最大化理论。在福利经济学理论中，经济发展是通过社会经济福利的增进来体现的。检验社会经济福利是否改善，在分配方面的标准是：凡能够增加国民收入总量而不影响穷人的绝对份额，或者是增加穷人的绝对份额而不影响国民收入总量的政策，均能增加社会福利，即社会经济福利可以通过收入的再分配来实现。

至停滞的情况下，过高的税负导致社会生产性投入不足，享受社会福利甚至“不劳而获”者人数增多，且呈现低龄化趋向，生产力水平呈下降趋势。因此，美国等一些发达国家为刺激经济增长，扩大就业，开始采取减税政策。（3）通过转移性支出，使分配结构合理性，减少地区间发展不平衡矛盾，减少城乡差别，减少社会成员间因收入差异而导致享用社会福利程度不同的矛盾等。

（三）稳定与发展经济职能

稳定与发展经济是政府最重要的任务之一。从经济学意义上讲，发展意味着一个原来或多或少长期处于停滞状态的国民经济具有能够产生和支持每年 5%~7% 的国民生产总值增长率的潜力。衡量发展的另一指标是人均 GNP 的增长，发展意味着产量增长率快于人口增长率。从广义上讲，人均实际 GNP 被用来衡量一国人民的经济福利水平^①。从理论上讲，经济发展是指不发达经济到发达经济的过程，伴随着经济的发展，社会得以进步。经济发展不仅包括人均收入水平的提高，而且还包括不发达经济摆脱贫穷、落后，实现现代化的过程，是伴随着经济结构、政治体制、法律、观念、文化习俗变革的经济增长。经济增长的内涵较窄，偏重于数量概念，主要指国民收入或人均国民收入或国民生产总值的提高。当一个国家或地区的产品或劳务增加了，人们就可以把它看作是经济增长了经济发展的内涵较广，既包含数量指标，又包含质量指标。一般认为，经济增长是发达国家或发达地区的事情，而经济发展则是不发达国家或不发达地区的事情。在经济增长与经济发展的关系上，经济增长是手段，经济发展是目的。经济增长是经济发展的基础，经济发展是经济增长的

毕世杰、马春文：《发展经济学》第 14 页，高等教育出版社 1999 年版。

结果。或者说，经济发展等于经济增长加经济结构变革和收入分配变革。没有经济增长就不可能有经济发展，但有经济增长却并不一定有经济发展，即所谓的“无发展的增长”，如由于制度上的原因，产出增长的结果是长期两极分化，或产出虽有快速增长，但产出中有相当部分无利于国计民生，而是国民经济的虚耗；或片面追求快速的产出增长，不顾及广大人民的福利，不考虑所付出的社会代价等。经济发展是包括大多数人参与和分享的经济增长，大多数人不仅参与了利益的生产，而且参与了利益的分配和享用。经济发展是一个经济和政治体制变迁的过程，经济体制不顺，则国民经济发展就没有活力；政治体制老化，就会阻碍经济体制向现代经济增长迈进。经济发展是一个生活质量改善和提高的过程。无论是经济增长还是经济发展，满足基本需要是最基本的内容。这里的基本需要是指一个经济社会应当为最贫穷阶层规定的最低生活标准，包括：满足人们，尤其是最低收入阶层对食品、水、健康保健、教育和住房的最低需要；把更多的资源用于提高穷人的就业机会方面，为他们创造最低限度的卫生状况、教育和住房。发展经济学家勃兰特认为：当我们考虑到人的基本需要时，发展的全貌就具有了人的特点之所以强调经济发展以满足基本需要为基本目标，是因为以此为目标，通过政府的财政投入政策和其他经济发展政策，能有效地提高全社会的生产力水平，改善人力资源的质量，减轻贫困程度和地区间的发展不平衡矛盾。

财政实现稳定和发展职能的机制和手段有：（1）通过财政收支调节社会总供给与社会总需求，当总需求超过总供给时，财政可采取紧缩政策，减少财政支出和增加税收；当总供给超过总需求时，财政可采取适度放松或积极的财政政策，增加财政支出或减少税收。（2）通过财政投入和税收优惠政策加快农业、科技、