

第一章 财政的本质特征

第一节 财政的概念

一、财政的起源

财政既是一个经济范畴，又是一个历史范畴。准确地理解、把握其概念，必须考察其历史发展。财政并不是从来就有的，而是人类社会发展到一定的历史阶段，具备了一定的经济、政治条件，即随着社会生产力的发展出现剩余产品产生私有制、阶级、国家之后才产生的。财政的产生经历了漫长的历史过程。

（一）财政产生的经济条件

原始社会初期，社会劳动生产力非常低下，原始人群依靠集体的力量，同严酷的自然环境作斗争。在原始社会发展的过程中，逐渐形成大大小小的氏族公社，氏族公社成员按血缘关系组成家庭。在氏族公社内部，氏族成员共同劳动、平均分配。由于原始人劳动技能低下，所获得的劳动产品仅能维持最低的生活需要，没有剩余产品。由于没有剩余产品，也就不存在对剩余产品的分配，因而就不具备财政产生的经济条件。在原始社会的末期，随着社会生产力的发展出现了社会大分工 原始农业、畜牧业 手工业得到进一步的发展，人们的劳动技能逐步提高，劳动工具不断改进，出现冶铁、铁制工具，人们的劳动产品除满足生活需要外，开始有了剩余。随着剩余产品的出现，原始社会的氏族公社逐渐分化、瓦解。氏族首领往往利用手中的权力，将氏族公社的剩余产品据为己有；原来的公共土地开始由各个家族占有耕作；氏族成员之间产生贫富分化

——那些拥有较多的生产资料、勤劳、生产技术较高的氏族成员逐渐富裕起来，而那些拥有生产资料少、劳动技能差的氏族成员，日渐贫困。贫者因生活困难向富者借债 如还不起债 则沦为奴隶。于是私有制、阶级便产生。剩余产品的出现就有可能分配一部分剩余产品满足社会的公共需要，因而为财政的产生提供了经济条件。

（二）财政产生的政治条件

剩余产品的出现，为财政的产生提供了物质基础，但并不意味着必然产生财政。财政关系的出现，还必须具备一定的政治条件。在原始公社末期 随着剩余产品、私有制、阶级的产生 氏族首领及氏族公社管理机构开始发生质的变化。由于奴隶主与奴隶之间阶级矛盾的加剧，奴隶主为维护其根本利益，氏族公社管理机构逐渐变为阶级统治和压迫的机关——国家，氏族首领由原来管理氏族公共事务的人逐渐变成统治社会的人。正如恩格斯所说：“它从一个自由处理自己事务的部落组织转变为掠夺和压迫邻人的组织，而它的各机关也相应地从人民意志的工具转变为旨在反对自己的人民的一个独立的统治和压迫机关了。”^① 国家出现后，为实现其职能及满足社会的公共需要，就需设置行政机构，建立监狱、警察、部队等国家机器，配备相应的公务人员，需要消耗大量的人力、物力、财力。而国家机构本身并不直接创造物质财富，它是从事社会经济管理的权力机关。这样 国家只能依靠其权力 强制地、无偿地占有的一部分社会剩余产品，以维持其存在和实现其内外职能。正如恩格斯指出：“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民。……第二不同点，是公共权力的设立，……为了维持这种公共权力 就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。”^② 因此，国家的出现及满足社会的公共需要，是财政产生的直接原因。

《马克思恩格斯选集》第 4 卷 人民出版社，1972 年版 第 161 页。

《马克思恩格斯选集》第 4 卷 人民出版社，1972 年版 第 166、第 167 页。

人类社会最早的国家是奴隶制国家，因而最早的财政是奴隶制国家财政。我国公元前 21 世纪建立了奴隶制国家——夏朝，也是世界上最早的奴隶制国家之一。夏王禹为满足国家的需要，责令各诸侯国进贡。我国古代文献《周礼·天官》记载夏朝“以九贡致邦国之用”，即以九种贡物形式向国家纳贡；“以九式均节财用”，即用九种用途满足国家需要。“九贡”“九式”实际上就是奴隶制国家的财政收支。奴隶制国家灭亡后，人类社会经历了封建社会、资本主义社会、社会主义社会等发展阶段，相应地国家财政也经历了封建制国家财政、资本主义国家财政、社会主义国家财政等形态。

三、财政概念的演变与发展

财政分配现象，随着国家的产生而产生，经历了几千年的演变与发展。而财政学的创立，及对财政概念的界定，则是近几百年的事。1776 年亚当·斯密《国民财富的性质和原因的研究》（《国富论》）的发表，提出公平、确定、便利和征收费用最小四大著名赋税原则，标志着财政学开始逐步从经济学中分离出来，成为独立的学科。有关研究表明，在西方国家，财政（Finance）一词，在公元 13~15 世纪起源于拉丁文 *Finis*，指结算支付期限的意思。后来变为 *Finave*，有支付款项、裁定款项、确定罚款支付等含义。到 16 世纪转为法语，形成 *Finance*，指公共收入和公共理财活动。17 世纪后，专门用来指国家的理财。19 世纪进一步阐明 *Finance* 是一切公共团体的理财，20 世纪初由法国传到其他国家，用来说明国家及其他公共团体的理财活动。而现代西方财政学，对财政或公共财政（*public Finance*）的定义，主要是从组织政府收入、安排财政支出、提供公共产品（*public goods*）以纠正市场失灵（*market failures*），调节资源配置和收入分配等方面描述、概括财政的定义。这些概念的理论基础是他们的国家观、政府观及对国家职能的认识。如，公共选择理论的创始人詹姆斯·M·布坎南认为：“政府不是那种独立于公民而行动的有机的或整体的事物，而是——通过它和公民

集体地做出决策的工具。在我们研究民主国家的公共财政时，政治结构，国家的这种概念或模型看起来是最为恰当的。”^① 保罗·A·萨缪尔森认为，在公共选择过程中，政府执行的主要经济职能包括：确立法律机制；决定宏观经济稳定政策；影响资源配置以提高经济效率；建立影响收入分配的方案。^② 许多经济学家从“市场失灵”理论出发研究财政的概念及有关问题。

在我国，古代并无“财政”一词。各种古籍文献主要使用国计、国用、理财、生财等词论述，反映有关国家财政收支活动，阐述理财之道。“财政”一词相传在清朝末年由日本传入我国。日本引进法语的 Finance 一词，在使用中吸收了我国汉字中“财”和“政”两字的含义，创立了“财政”一词，并在 1882 年官方文件《财政奏折》中第一次出现“财政”这个名词。我国政府文件中最早出现“财政”一词是 1898 年（清光绪 24 年）在戊戌变法《明定国事诏书》中有“改革财政，实行国家预算”的条文。后来财政也就逐渐在清朝文献中引用，一般理解为财政是管理公共钱财或财货的活动。清王朝灭亡之后，随着西方文化思想的传播，西方财政学关于财政的概念开始介绍到我国，并逐渐流行。如本世纪 40 年代中华书局出版的《辞海》的解释是：“财政谓理财之政，即国家或公共团体以维持其生存发达为目的，而获得收入、支出经费之经济行为也。”

新中国成立后，我国财政理论工作者运用马克思主义的立场、观点，结合社会主义经济建设的理论与实践，对财政的概念进行了广泛、深入的研究、探讨和争鸣。在我国提出社会主义市场经济理论以前，大体上形成了“国家分配论”、“价值分配论”、“国家资金运动论”、“再生产前提论”、“剩余产品论”、“社会共同需要论”等具有代表性的理论观点。

詹姆斯·M·布坎南著、赵锡军等译、袁振宇校对：《公共财政》中国财政经济出版社，1991 年版，第 7 页。

参见 [美] 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯著、高鸿业等译：《经济学》中国发展出版社，1992 年版，第 1209 页。

（一）国家分配论

国家分配论认为：财政是国家为维持其存在和实现其职能的需要，凭借国家的权力，强制地、无偿地参与社会总产品或国民收入的分配，形成以国家为主体的分配关系；财政的本质特征是财政分配与国家之间的本质联系。财政分配的主体是国家，在财政分配过程中，国家同有关方面（如阶层、集团、企业、部门、单位、个人等）构成矛盾的两方，而国家属于起主导作用的矛盾的主要方面，国家是一切财政活动的决策者和组织者，各阶层、集团、企业、部门、单位、个人等只能居于矛盾的次要方面，处于服从的被动地位。财政分配的依据是国家的政治权力，在公有制条件下，国家可以凭借国家的政治权力及生产资料的所有权这双重权力参与国民收入的分配。财政分配主要以无偿分配为主。财政在参与社会总产品或国民收入的分配过程中，体现不同社会发展阶段的生产关系。

（二）价值分配论

价值分配论认为：财政是价值分配关系。随着商品交换及其内在矛盾的发展，在社会再生产过程中，分裂出一个特定的部分——价值分配。国家参与价值的分配，必然在各个方面首先是在各个阶级之间形成一系列的分配关系。而这些分配关系——国家分配价值所发生的分配关系，就是财政现象的本质。

（三）国家资金运动论

国家资金运动论认为：社会主义财政就是国家资金运动体现的经济关系。国家资金是指国家所能掌握和运用的全部资金（包括长期运用的和短期运用的、集中运用的和分散运用的、可供分配使用的和只能周转的）。国家资金的筹集、分配、周转和使用过程中，体现一系列的经济关系。

（四）再生产前提论

再生产前提论认为：在社会主义条件下，财政同国家的关系不是本质联系，而是同社会再生产存在内在的本质联系。即便将来国家消亡，财政将继续存在，只要存在社会再生产，财政就必然存在。

此外，还认为：在私有制为基础的社会里，财政与国家有本质的联系，而与再生产无本质联系。社会主义国家不仅是阶级统治的工具，而且还占有生产资料，财政参与了企业资金的循环周过程，从社会再生产的外部条件变成了社会再生产的内在因素。社会主义财政发生了质的变化，它不再与国家有本质的联系，而只与再生产有本质联系。

（五）剩余产品论

剩余产品论认为：财政是由剩余产品形成各种社会基金的一个经济过程，始终体现国家、集体与个人之间的剩余产品分配关系；随着剩余产品和社会共同需要的产生，即财政先于国家产生而存在，财政关系为国家的产生和发展提供了条件，而不是相反。持这种观点的同志还认为：当国家产生以后，国家就成为财政分配的主体。

（六）社会共同需要论

社会共同需要论认为：财政是为满足不同社会形态下社会共同需要所形成的经济关系，人们为满足社会共同需要而对剩余产品的分配就是财政；随着社会生产力的发展，到原始公社末期，剩余产品与社会共同需要产生，财政也随之产生。不是国家创造了财政，相反，是财政为国家的产生奠定了经济基础。但国家出现后，国家成了社会共同需要的代表，从而社会共同需要的性质被扭曲为国家职能的需要，并认为社会共同需要，并不是普通意义上的大家需要，也不是全社会个人需要和集团需要的机械加总，在阶级社会中也不是各个阶级的共同需要，而是就社会总体或自身而言，是维持社会存在的一般的社会需要。

三、财政概念的更新

社会主义市场经济理论的提出及改革目标的确立，使原计划经济体制下形成的财政理论面临深刻的挑战，财政概念的认识，需得到进一步概括、提高和更新。

（一）社会主义市场经济体制的基本特征及资源配置方式

社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。建立社会主义市场经济体制，就是使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。为实现这个目标，必须坚持以公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针，进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求、产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；建立全国统一开放的市场体系，实现城乡市场紧密结合，国内市场与国际市场相互衔接，促进资源的优化配置；转变政府管理经济的职能，建立以间接手段为主的完善的宏观调控体制，保证国民经济的健康运行；建立以“按劳分配”为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度，鼓励一部分地区一部分人先富起来，走共同富裕的道路；建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定。这些主要环节是相互联系、相互制约的有机整体，构成社会主义市场经济体制的基本框架。

所谓市场对资源配置起基础性作用，主要是指利用价值规律，通过价格、竞争等市场信号、市场机制，灵敏地反映社会供求关系，及时引导、调节微观经济主体（企业、个人）的生产、消费等行为，力争以最小的物化劳动、活劳动消耗，取得最大的经济效益，实行优胜劣汰，实现对资本、人力、土地、技术等社会经济资源的合理配置。当然，市场也存在盲目性、自发性等缺陷，必须加强和改善国家的宏观调控。

要建立新体制，转变资源配置方式，深化国有企业改革，建立现代企业制度，构建市场主体，具有举足轻重的作用。现代企业制度，是发展社会化大生产和市场经济的必然要求，其基本特征有：

1. 产权关系明晰，企业中的国有资产所有权属于国家，企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权，成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体。
2. 企业以其全部法人财产，依法自主经营、自负盈亏，照章纳税，对出资者承担财产保值增值的责任。

3. 出资者按投入企业的资本额享有所有者的权利。企业破产时，出资者只以投入企业的资本额对企业债务负有限责任。

4. 企业按照市场需求组织生产经营，以提高劳动生产率和经济效益为目的，政府不直接干预企业的生产经营活动。企业在市场竞争中优胜劣汰，长期亏损、资不抵债的应依法破产。

5. 建立科学的企业领导体制和组织管理制度，调节所有者、经营者和职工之间的关系，形成和约束相结合的经营机制。

因此，社会主义市场经济体制，以及相应的资源配置方式、企业制度，构成财政分配的基本依据。

（二）政府职能的转变

在传统的计划经济体制下，国家通过编制、实施国民经济计划，主要运用计划手段、行政手段，直接组织、领导国家经济建设，控制、监督国民经济运行。国家与企业之间，政企不分，政资不分，国家社会经济管理职能与国有资产管理职能不分。国家财政为国有企业提供绝大部分生产经营资金，实现利润上交财政，企业生产什么、生产多少、为谁生产，都由国家计划决定，企业几乎没有生产经营自主权。在建立社会主义市场经济体制过程中，随着经济运行机制及资源配置方式的改革，国家的经济职能也必然发生重大变化。国家主要是制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境。同时，要培育市场体系，监督市场运行和维护平等竞争，调节社会分配和组织社会保障，控制人口增长，保护自然资源和生态环境，管理国有资产并监督国有资产经营，实现国家的经济和社会发展目标。政府运用经济手段、法律手段和必要的行政手段管理国民经济，不直接干预企业的生产经营活动。

国家是财政分配的主体，政府职能的转变，必然使财政分配的范围、方式、职责、目标等发生深刻的变革。这是我们重新认识财政概念的一个十分重要的方面。

（三）财政分配领域的若干重大变化

由于经济运行机制与资源配置方式的变化、政府职能的变化，

近年来在财政分配领域出现了一些重要的变革，主要表现在：

1. 财政投资重点转向基础设施、基础产业、财政不再承担社会投资主体的责任。随着我国经济体制改革的不断深入、国民收入分配格局的调整、投资主体的多元化，曾在固定资产投资领域占举足轻重地位的财政投资（预算内投资）比例下降，目前只占社会投资总量的 10% 左右，社会投资主体逐步以企业为主。财政投资的重点是那些投资额大、建设周期长、见效慢、技术难度高、关系国计民生和国家经济发展战略的基础产业、基础设施，如，能源、材料、交通、农业、科技、教育等。国家财政不再承担一般竞争性、盈利性项目投资。

2. 科技、教育、文化、卫生、社会保障、环境保护等社会公共需要项目支出显著增加。除国防、外交、行政经费等满足国家内外职能的开支外，由于社会的进步、人民生活质量的提高、经济、社会关系的日趋复杂，国家财政用于科技、教育、文化、卫生、社会保障、环境保护等社会公共需要支出，无论绝对额，还是相对数，都在显著增加。如，在 1994 年国家预算安排中，文教、科学、卫生事业费支出比 1993 年增加 170 亿元，增长比例达 18%。其中，教育事业费安排 662.33 亿元，科学事业费安排 79.89 亿元，分别比上年执行数增长 18.5% 和 19.8%，均高于财政收入的增长幅度。^①

3. 财政分配由为单一的公有制服务转向为以公有制为主体、多种经济成分并存的国民经济提供多功能、全方位服务。财政来自个体经济、私营经济、外资经济等非公有制经济的收入增加，财政支出不仅为公有制经济，特别是国有制经济服务，而是按照国家产业政策、宏观经济政策，为各种经济成分平等竞争、长期共存、共同繁荣创造良好的经济、社会环境。近年来，由于推行统一税制、公平税负、改革财务会计制度等财政措施，收到良好的经济社会效果。

刘仲黎：《关于 1993 年国家预算执行情况和 1994 年国家预算草案的报告》，《经济日报》1994 年 3 月 26 日。

4. 财政政策成为国家宏观经济调控的重要政策工具。在传统体制下，国家财政只是保证实现国民经济计划、进行综合平衡的手段。而市场经济则要求国家有效的宏观调控，保持社会总供求的基本均衡。财政购买性支出与转移性支出，是社会总需求的重要组成部分。税收负担影响企业、个人的收入，调节社会总供给，财政收支，对市场供求关系产生重要的影响。因而财政政策与货币政策共同构成市场经济条件下国家宏观管理的主要政策工具。

5. 财政对微观经济行为的干预逐步转向间接手段为主。市场经济、市场机制要求企业是微观经济活动的主体，有充分地生产经营自主权，国家财政不能直接参与企业内部生产经营活动，干预供、产、销、人、才、物的管理，主要利用税收、财政补贴、财政投资、财政信用等财政杠杆调节、引导企业行为。

这些新情况、新问题，在我们认识、理解社会主义市场经济体制下财政概念时，应当进行深入的研究、分析和总结。

四、财政概念的表述

如上所述，通过对财政起源的历史考察，总结、概括我国财政理论界长期以来对财政概念的研究、探索，结合建立社会主义市场经济体制的客观要求，我们认为，财政的概念可表述为：财政是国家为满足社会的公共需要而参与社会总产品或国民收入分配的活动。这种以国家为主体的分配，在不同的社会发展阶段，反映不同的分配关系。正如马克思指出：“在任何社会生产（例如，自然形成的印度公社，或秘鲁人的较多是人为发展的共产主义）中，总是能够区分出劳动的两个部分，一部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费，另一部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般的社会需要，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需要的代表的职能。”^①

财政的概念是对财政范畴内在的、本质特征的高度抽象和概

^①《马克思恩格斯全集》第 25 卷 人民出版社，1958 年版 第 992 ~ 第 993 页。

括，是构成财政理论体系的重要基础。我国财政学界对财政概念的不同界定，从不同侧面阐述财政的本质，各有其特色和不同。各种观点分歧的焦点主要集中于财政的起源、财政与国家关系、财政与社会再生产等问题，而对现代财政的基本特征的观点，似乎趋于一致或较为接近。如各种观点一般都认为在国家产生以后，国家是财政分配关系的主体；财政主要利用价值形式参与社会剩余产品的分配，以满足社会的公共需要；财政分配具有纠正市场缺陷、合理配置资源、调节收入分配、保持宏观经济平衡等职责等等。我们认为“国家分配论”的观点揭示了财政与国家之间的本质联系，阐明了财政的起源、发展及分配的主体、客体、依据、目的等一般特征，较好地概括了各种纷繁复杂的财政分配现象背后的分配规律，既符合财政历史发展的过程，又能适合市场经济发展的需要。当然，在建立社会主义市场经济体制的过程中，国家分配论还需要进一步完善和发展。如，随着国家职能的转变，财政分配的范围如何调整；怎样明确界定我国现阶段社会公共需要的边界；财政资源配置过程中的公平、效率问题等等。各种不同观点的争鸣，有利于推动和促进我国财政理论的繁荣发展。只要我们坚持马克思主义的立场、观点、方法，本着实事求是的原则，研究、总结我国社会主义财政的理论与实践，对财政概念的认识和理解将会进一步提高。

第二节 财政的本质特征

一、财政的一般特征

财政是以国家为主体的分配，其本质特征可以从两方面来理解。一是财政的一般特征，即财政作为一种分配范畴与其他分配范畴在形式上的区别。不同社会发展阶段的国家财政，一般存在某些共同特征。二是财政分配体现不同的分配关系。不同的社会制度、生产资料的性质和国家的性质不同，财政分配所体现的分配关系亦不同。

（一）财政分配的主体

财政分配的主体是国家。前已述及，财政随着国家的产生而产生，财政历来是国家的财政。在财政分配关系中，国家居主导地位。财政政策的制定，财政法律制度的建立，财政收支的安排等财政分配活动都由国家决定，企业、单位和个人都必须服从。当然，在财政分配过程中，必须兼顾国家同各集团、阶层、部门、地区及个人之间的物质利益关系，调动社会各方面积极性，促进社会生产力的发展，不能超越客观经济条件的可能。由于国家是整个社会的正式代表，是社会在一个有形的组织中的集中表现，国家为履行其社会职能，就要求财政分配，根据国家的利益，在全社会范围进行集中性分配。在处理各种利益关系、矛盾冲突时，财政分配的立场是坚决维护国家的根本利益、长远利益。

在财政分配的主体问题上，“剩余产品论”、“社会共同需要论”等论点认为：氏族组织和原始社会后期的农村公社也是财政分配的主体，财政为国家的产生奠定了经济基础，但国家产生后，财政分配的主体是国家。这种观点值得商榷。

（二）财政分配的客体

财政分配的客体（或对象）是社会总产品，其中主要是剩余产品。在社会总产品的价值构成即 $c+v+m$ 中， c 是转移价值，指生产过程中损耗的生产资料价值，属补偿基金； v 是支付给劳动者的报酬，是劳动力的价值或价格； m 是剩余产品的价值。在财政分配过程中，国家为实现一定的社会经济政策目标，完全可以将一部分 c 和 v 纳入财政分配领域，但不可能成为财政分配的主要对象，构成财政收入的主要来源。因为 c 是补偿价值，是用于补偿生产过程已消耗的原材料、燃料、动力、半成品等劳动对象的价值，以及机器设备等劳动资料的价值。要保证企业简单再生产的顺利进行，这部分资金应当留给企业，财政不能再集中。尽管从理论上讲，财政在特殊情况下可以掌握一部分国有企业的补偿基金，建国后很长一段时间内，财政曾全部或部分集中了国有企业的折旧基金，但也留

下了严重的后果。 v 是付给劳动者的报酬,是满足劳动力再生产的价值。在市场经济条件下,人们的收入水平差距较大,国家为体现社会公平原则,运用个人所得税等手段,适当进行调节,将部分个人收入纳入财政分配,既增加财政收入,又实现既定的政策目标。在西方国家,个人所得税是主体税种之一,一般占全国税收收入的 $1/3$ 左右。^①在我国,由于受经济发展阶段、人们的收入水平、税收征管手段等的制约,来自 v 的收入较少。随着我国经济的发展,人们收入水平的提高,来自 v 的收入会相应增长。但是对 v 的分配,必须保证劳动力再生产的需要,使人民的生活水平在经济发展的基础上不断得到提高,因而不可能构成财政分配的主要对象。因此,剩余产品价值 m 就构成财政分配的主要对象。 m 是一定时期内社会增加积累、提高消费水平的源泉。

(三) 财政分配的目的

财政分配的目的是为了社会的公共需要。所谓社会公共需要是指区别于个人消费的需要,即向社会提供国防安全、法律秩序、环境保护、宏观经济管理等市场不能提供的,具有不可分割性、非排他性和非竞争的需要。

同个人消费需要相比,社会公共需要具有明显的特点:

1. 不可分割性。社会公共需要是向社会公众提供,并不是向某个人或集团提供,它的效用是不能分割的。它不能由社会各个成员分别提供,而只能由政府集中提供,如国家的国防安全。

2. 非排他性。由政府提供的社会公共需要,社会成员可以无差别地享受,即一个人享用满足某种社会公共需要的产品或劳务时,并不排斥其他人享用。如,某市民从市政府投资兴建公共工程治理大气污染中享受到呼吸新鲜空气、延年益寿的好处,并不排斥其他市民也得到同样的享受。

^① [美] 约瑟夫·A·佩曼著 李冀凯、蒋黔贵译:《美国税收政策》北京出版社,1994年版,第67页。

3. 非竞争性。社会成员享有为满足社会公共需要而提供的产品和劳务时，勿需付出代价或只付出少量的费用。如，居民使用道路、桥梁、港口等公共设施时不支付费用或少量费用。而在市场经济条件下，个人消费的需要，必须遵循等价交换的原则，具有竞争性。

4. 满足社会公共需要的物质来源只能是剩余产品。因为生产力水平低下，劳动产品仅能维持人们最基本的生活需要时，就不可能出现社会公共需要。

在现代社会，社会公共需要的内容相当广泛，可按不同的标准进行不同的分类，主要包括：

第一，保证执行国家职能的需要。包括满足国家对内、对外职能及某些社会管理职能。如国防、外交、行政管理、公安、司法、基础教育、公共卫生、基础科学研究、环境保护等。

第二，准社会公共需要。即介于社会公共需要与个人需要之间，而在性质上难以准确划分的需要。准社会公共需要在所提供的利益上，具有不可分割性，在非竞争性及非排他性方面具有社会公共需要的特征。但是，在利益的一部分是可分的或竞争性方面，具有个人消费需要的特征。例如，国家建立社会保障制度，对老年人和生活在贫困线以下的穷人给予医疗补助和救济，从有利于政局稳定、体现人道主义精神、促进社会的文明与进步等方面，具有明显的社会公共需要的特征。但这些政府的补助和救济最终会转化为个人消费，其利益是可分的，因而也有个人消费需要的特征。

社会公共需要是共同的，又是历史的、特殊的。所谓共同的，是指各个社会发展阶段都存在社会公共需要。所谓特殊的，是指社会共同需要总是具体存在某个社会发展阶段，如封建社会的社会共同需要等。社会共同需要是历史的，可从生产力与生产关系两个方面进行考察。从生产力的发展看，社会共同需要的内容不是固定不变的，而是随着生产力的发展而变化。在奴隶社会、封建社会、自由资本主义时期，自然经济或商品经济不甚发达，经济关系比较简

单，国家用于经济建设方面的支出很少，主要用于兴修水利、兴建公共工程等。到垄断资本主义阶段，特别是 1929~1933 年经济大危机以后，国家走向全面干预经济的道路，国家用于经济方面的支出大幅度增加，内容日趋复杂。在现代市场经济条件下，国家的经济职能不断扩大，社会需要的种类、内容也有增加之势。从生产关系看，在阶级社会里，统治阶级的需要也是以社会公共需要的面目出现的。如，奴隶社会镇压奴隶反抗的经费支出，实际上是奴隶主阶级维护其统治的需要，并不是真正的社会共同需要。

（四）财政分配的依据

财政分配的依据是国家的政治权力。不论什么性质的国家，国家机构本身并不直接从事物质生产，是非生产性的，而国家履行对外防御外敌入侵，对内维持社会正常秩序、管理社会事务的职能，满足社会公共需要 则要消耗大量的人力、物力、财力。因此 国家只能凭借政治权力参与一部分社会总产品的分配，以保证实现其职能的需要。在社会主义制度下，国有企业生产资料归国家所有，国家除政治权力外，还可以凭借生产资料的所有权，参与国有企业利润的分配。当然，以国家政治权力为依据的财政分配，必须受客观经济条件的制约。但由此并不能得出上层建筑决定经济基础的结论。

（五）财政分配的方式

财政分配的方式以无偿分配为主。以国家政治权力为依据的财政分配具有强制性、无偿性的特点。企业、个人依法向国家纳税，国家不支付任何报酬，也不需国家偿还，财政用于满足社会公共需要的支出，有关单位和个人不必如数偿还。在财政分配中，对某些经济建设支出，为加强资金管理，提高使用效益，可以使用贷款或周转金等有偿的形式予以安排。为筹集建设资金，加快经济发展，也可以发行公债，有偿地筹集部分财政收入。这些有偿分配是财政分配的辅助方式，也是国家调节经济的重要手段。同时，财政分配以无偿为主和社会主义“取之于民、用之于民”的性质并不相悖。财

政分配的无偿性是针对具体单位、个人而言的。从整体上讲，我国财政收入是劳动者在剩余劳动时间内为社会创造的价值，财政支出主要用于国家经济建设，发展各项社会事业，满足社会公共需要，最终有利于提高人民的物质、文化消费水平。

二、财政分配与国民收入的其他分配范畴

在国民收入分配过程中，除财政分配外，还有价格、工资、信贷、企业财务等一系列的分配范畴共同参与。在掌握财政一般特征的同时，还可以从财政与各范畴的相互关系中，进一步理解财政的本质。

（一）财政分配与价格分配

价格分配是指在商品交换中，由于价格的上下波动，价格与价值背离，影响交换双方占有的国民收入份额，从而形成国民收入的再分配。财政分配与价格分配都是利用价值的形式参与国民收入的分配，但两者之间存在明显的区别：

1. 分配领域不同。价格分配主要在流通领域在市场上通过商品交换去实现，价格分配引起经济利益变化只涉及交换的双方。而财政分配不仅无偿、强制地参与再生产领域国民收入的初次分配，而且重点进行国民收入的再分配，以国家为主体的财政分配涉及社会各方面物质利益的变化。

2. 国家管理的方式不同。在市场经济条件下，除少数关系国计民生的重要商品和劳务的价格由国家控制外，绝大部分商品和劳务的价格由市场调节，国家不能直接干预，对价格分配国家只能用各种政策工具间接干预。而财政分配则直接由国家掌握，通过国家预算、税收等手段有效运行。

3. 分配对有关各方行为的影响不同。价格分配对生产和消费的调节具有双向作用，价格上涨引起的价格分配中，既增加了生产者占有的国民收入量，刺激了生产，又同时减少了消费者的国民收入支配量，抑制了消费。在价格降低时，情况则相反。而财政分配是凭国家政治权力而进行的价值单方面转移，不会产生双向调节

的功能。

价格分配与财政分配既相互联系又相互影响。一方面价格分配制约财政分配。价格变动直接影响从价计征的流转税收入。在其他条件不变的情况下，价格的升降会使企业利润向等量变动，影响企业上缴的所得税、利润。同时，价格分配对财政支出也有重要影响。价格上涨往往引起固定资产投资、财政补贴等支出增加。另一方面，财政分配制约价格分配。首先，财政收支状况是物价总水平变动的决定因素之一。如财政收不抵支、连年巨额赤字就会引起社会总供求失衡，导致通货膨胀、物价上涨。其次，价格改革、调整必须控制在国家财力许可的范围内，尽量减少对社会的震荡。再次，价格分配对生产和消费的调节作用需要财政分配的配合。如，高价高税，可以抑制某些产品的生产与消费；低价低税，可以促进某种产品的生产与消费。

（二）财政分配与工资分配

工资分配是劳动者根据其向社会提供劳动的数量和质量，占有国民收入的一定份额。我国劳动者的工资基本上可分为两类：企业职工工资（包括企业化管理的事业单位）和行政机关国有事业单位职工工资。前者不通过财政分配，而后者由财政支出。工资分配和财政分配对国民收入分配中积累和消费的比例关系具有重要影响和决定性作用，但两者之间具有各自的特征：

1. 分配领域不同。企业职工工资是企业获得销售或营业收入后，在企业财务分配中支付，属国民收入的初次分配。行政机关和国有事业单位职工工资由财政支付，属国民收入的再分配。财政分配则主要是在全社会范围进行的国民收入再分配。

2. 分配的目的、依据不同。工资分配是劳动者凭借对劳动力的所有权，根据提供劳动的数量和质量，参与国民收入的分配，形成个人收入，以满足个人消费需要。而财政分配是国家凭借其政治权力，参与国民收入的分配，以满足社会公共需要。

财政分配与工资分配既相互联系又相互制约。以工资分配对