

第一章 导论

本章主要论述财政的概念、财政学的研究对象及方法、财政的职能和社会主义财政的特征，为以后各章铺垫基础。

第一节 财政的概念和财政学的对象与方法

一、财政的概念

财政现象是一种历史悠久的、已存在几千年的经济现象，但对财政作出理论概括只是近代的事情。

我国经济学界对财政概念的探索，已有如下几种主要观点：

一是“国家分配论”。该观点认为，财政是以国家为主体由国家集中进行的分配活动和分配关系。

二是“剩余产品论”。该论认为剩余产品是财政关系的物质基础，财政是由剩余产品形成各种社会基金的经济过程。

三是“社会再生产论”。认为财政是一种分配关系，强调应从社会再生产出发来研究和阐明财政问题。

四是“社会公共需要论”。它强调财政是满足社会公共需要的一种分配活动。

上述几种对于财政概念的概括，虽然各自所强调和突出的重点不同，但在具体阐述其内涵时，都认同财政是以国家为主体的分配活动，分配的对象主要是剩余产品，以及是为了满足社会公共需要等内容。故我们可给财政这一概念作如下界定：财政是为了满足社会公共需要，在以国家为主体主要参与剩余产品分配过程中同有关各方面所发生的经济关系。为更深刻地理解财政这一概念，须注意把握以下几点：

首先，财政分配的主体是国家。

财政分配有别于一般经济活动的分配，后者参与分配的主体是生产要素的所有者和投入者，而财政分配的主体则是国家。因而以其他社会经济单位或个人为主体的分配均不属于财政。即所谓财政就是以国家为主体的财政，这是财政区别于其他分配范畴的最主要的特征。财政的国家主体性，主要指在财政分配活动中，国家在与其他社会经济单位、社会成员所形成的分配关系中，国家居于主导地位，其他单位和成员则处于从属地位；此外，这种主体性还体现在国家通过财政政策调控社会经济总量与结构，以及调节人们之间的利益关系，以促进社会和经济稳定、持续、协调地发展。

应予以指出的是，国家在财政分配关系中的主导地位，并不意味着作为上层建筑的国家决定作为经济基础的财政分配关系。根据历史唯物主义的原理，生产力的发展决定经济从而决定财政关系，虽然国家要借助于财政手段取得自己得以存在的物质基础，并通过财政分配来作用于经济，以巩固其赖以存在与发展的经济基础，但作为分配这一经济活动的财政，其开拓和发展毕竟要依赖于经济的发展和遵循经济规律的要求。

其次，财政分配的客体主要是剩余产品。

财政所分配的客体或对象主要是剩余产品，这是同一般经济分配的又一主要区别。我们知道，社会产品的价值形式由 C 、 V 、 M 三部分构成， M 是剩余产品价值部分；而以国家为主体的财政分配的客体主要是 M 。因为只有 M 才可能和必需从一般经济分配中独立出来，形成一种超越生产单位之外的特殊分配过程。剩余产品成为财政分配对象的规定性，既决定了财政分配同一般经济分配在质上的区别，又制约着财政分配的数量界限，使 M 成为财政分配中的稳定部分，并决定其在再生产中的地位和作用。

应予以指出的是，剩余产品作为财政分配对象，既不是剩余产品价值中的全部，亦意味着排斥对必要产品价值的分配，前者如 M 中的利润部分主要归资本所有者，后者如征收个人所得税、固定资产投

资方向调节税等，就是对 V 和 C 的征收。总之，财政分配对象主要是剩余产品，是就它直接的稳定的分配对象而言的，其参与部分必要产品的分配，仅指国家财政对该部分产品的调节功能。

第三，财政是为了满足社会公共需要的分配活动。

满足社会公共需要是财政这一概念的又一重要内涵，也是其区别于一般经济分配的主要特点。

作为上层建筑的国家，不仅要执行其政治职能，而且要执行其社会和经济职能，任何性质的国家概莫能外。财政分配为满足社会公共需要，就是国家凭借其最具权威的手段获得社会产品，去实现自己的职能，即财政分配除了满足国家机构的经常需要外，尚要为经济建设和发展教、科、文、卫等事业支出费用，以及运用财政手段调节社会经济生活。我国当前正处于两个具有全局意义的根本性转变时期，即计划经济体制向社会主义市场经济体制、以粗放型为主的经济增长方式向集约型为主的经济增长方式转变时期，并开始实施“可持续发展战略”，通过财政分配满足社会公共需要，以实现国家的宏观调控职能，便显得更为突出和重要。

需要进一步说明的是，社会公共需要指的是什么？满足该需要的范围和具体内容是哪些？

所谓社会公共需要也就是一般的社会需要，它是相对于个人、集团的需要来说的，并由国家通过强制性手段集中起来的剩余产品所提供，通过无偿或少许付费的方式来满足社会成员的共同需要。实际上满足公共需要就是实现国家自身各种职能活动的需要，这是自有国家以来任何性质的国家所共有的。正如马克思所指出的：“在任何社会生产中，总是能够区分出劳动的两个部分，一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人消费，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……。”

《马克思恩格斯全集》第 25 卷 第 992 页。

满足社会公共需要的范围亦是国家活动的范围，是由国家的政治、经济和社会职能规定的，其具体内容主要有如下一些项目：国家安全、社会公安、外交和政府行政管理；基础产业与基础设施和公共工程；教育、科学研究和文化卫生事业；核能、宇航等高技术高风险以及社会效益大的事业；基本属于社会公共需要而由集团与政府共同兴办的事业；等等。上述各项除第一项所提供的服务属纯粹的社会公共需要外，其他各项均在不同程度上具有二重性和交叉性的特点，即既具有社会成员共享的平等消费的无竞争性和非排他性，以及不可分割性，又具有一定的竞争性和排他性；既具有无须付费的非市场性，又具有付费和少付费的不完全市场性；既是个人需要，又是社会公共需要；既可由政府兴办，又可由个人与集团共同兴办，因而既具有侧重于社会效益性，又具有注重经济效益性；等等。

财政这一概念所涵盖的上述内涵，是植根于国家的主体性这一本质规定性基础上的，由此而引致出其他内涵，故财政可简单概括为以国家为主体的分配关系，这亦是中国财政学界的主流派观点。它揭示财政概念的脉络是从原始社会末期社会生产力发展出现剩余产品开始，导出阶级和国家的产生，而国家为维护其存在和履行自身的职能，需要消耗一定的社会产品。既然国家是非生产机构，为此只有凭借特有的政治权力，强制性地无偿取得剩余产品，参与社会产品的分配活动，从而就产生了一种特殊的分配，即财政分配。财政是随着国家的产生、存在、发展而产生、存在和发展的，随着国家的消亡而消亡的，它是一个历史范畴；它作为对社会产品的分配关系，属于社会生产关系的内容，因而它是经济范畴内的概念。至于财政制度和财政政策，则是财政分配关系运动规律的理论反映，是属于上层建筑的范畴。

二、财政学的研究对象与方法

（一）财政学的研究对象

财政学是一门应用理论学科，主要阐明财政的基本理论和基本

业务知识。

各门学科之间的区别：在于其考察对象的矛盾特殊性，正如毛泽东所指出的：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的研究对象。”^① 财政学是研究以国家为主体的特殊的分配关系及其运动规律的科学。它所涉及的内容很多，关系到方方面面，但最主要应把握以下几点：

首先，必须明确，财政分配关系只属于社会生产关系中分配关系方面，但并非一切分配关系均是财政关系。以其他社会组织或团体为主体的分配关系均不属财政关系的范畴，只有以国家为主体的分配关系才是财政分配关系，才成为财政学的研究对象。

其次，以国家为主体的财政分配关系，较一般生产关系更为具体，财政活动主要具体化为财政的收入和支出活动，而各收支项目得以确立的依据是什么，各有什么特点，财政收支总量变化的规律和收支平衡与否对社会总需求、总供给以及对整个国民经济的运行有什么关系和影响，这些都是财政学所要研究的主要内容。

再次，社会主义市场经济运行过程中，要求建立与之相适应的完善的宏观调控体系，而财政则是重要的宏观调控手段。财政宏观调控手段的运用，主要靠财政分配关系运动规律的理论反映的财政政策来行使，因而财政学不能回避对财政政策的研究。但不是关注国家财政部门如何设计与操作什么样的财政政策，而是着重探索隐藏在财政政策背后的规律性的东西，考察一定的财政政策应如何反映财政分配活动的规律，如财政政策的目标和确定目标的依据、采用什么手段实现既定目标，以及财政政策的政策效应和怎样与货币政策相互配合等带规律性、本质性的东西。

最后，必须明白，财政活动是整个国民经济运行的一个侧面和层次，是由国民经济运行决定的，它规定了财政分配的范围、目标和方

^① 《毛泽东选集》一卷本 第 284 页 人民出版社 1964 年出版。

式，同时它也具有巨大的影响国民经济运行的反作用，故财政与经济的密切关系是财政学这门学科建立和进一步完善的基本线索。

（二）财政学的研究方法

一百多年前，马克思在批判地吸取德国古典哲学的“基本内容”和“合理内核”的基础上，创立了长青的科学方法——唯物辩证法，以此为方法论武器，完成了《资本论》这部博大精深的划时代政治经济学巨著。唯物辩证法的具体运用体现在事物的普遍联系方法、矛盾统一法、从现象到本质从具体到抽象从抽象到具体的科学抽象法和叙述方法。财政学作为理论应用经济学科，当然是以唯物辩证法为其研究的根本方法。财政学一般运用如下具体研究方法。

1. 事物普遍联系的方法

如前述，财政活动是国民经济运行的一个方面和一个层次，它不是孤立地展开自己的活动的，而是同社会经济生活中的方方面面存在着有机联系，因而对财政分配规律的考察不应该也不可能独行其是。首先，从总体上它必须联系生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的社会基本矛盾运动来研究财政分配关系的运动规律。作为反映生产关系中分配关系特殊方面的财政分配关系，必须一方面联系生产力，从受生产力决定和与之相适应的关系来研究财政分配关系；财政分配关系属于社会经济基础的一个部分，故另一方面又必须联系上层建筑，从经济基础决定上层建筑和上层建筑反作用于经济基础的相互关系中来研究财政分配规律。即应根据财政分配既要适应生产力和适应经济基础的要求，又要考虑到财政分配关系对生产力的反作用和财政制度、规则对维护、巩固与促进财政关系发展从而促进社会经济发展的反作用，从中揭示分配关系的运动规律。其次，就社会分配关系自身来看，必须从财政分配关系与社会其他分配关系的紧密联系中来考察财政分配关系规律。如国民收入的分配制约和影响财政分配，故财政所集中上来的剩余产品和投向以及分配范围，不能不考虑国民收入的水平；又如，必须考虑按劳分配所得收入和其他非按劳分配所得收入的状况，为按“效率优先兼顾公平”的原

则发挥财政分配调节收入分配的作用提供依据。

2. 定量分析与定性分析相结合的方法

这里所说的定性分析，主要指的是考察财政分配活动是否适应社会主义市场经济的要求和服从国民经济持续发展的目标，而财政活动主要由财政收入和支出项目的数量关系来体现的，各项目的数量及比例多少，无疑对国民经济稳定、健康、持续发展及经济、社会发展目标的实现，都有直接影响。所以，研究财政分配规律，不能忽略定量与定性分析相结合的方法。

3. 规范分析法与实证分析法相结合的方法

规范分析是指以一定的“价值判断”为基础，提出一些分析和处理问题的标准，作为理论前提和制定政策的依据。它最基本的特点是：回答问题是“应该是什么”(What ought to be)，如果存在偏差和不符合，则指明应怎样纠正与调整；实证分析则是指排除了价值判断，只依据事物自身的本来面目及其发展趋势作出描述和分析，其突出特点是：回答研究对象“是什么”(What is it)，它研究事物间的相互联系的规律，提出解释经济现象的理论，用事实和经验来检验理论并根据理论作出“是什么”的预测。

这两种方法，后者是从具体到抽象，前者是从抽象到具体，二者结合起来就是科学的抽象法。财政学的研究即可应用这种实证分析与规范分析相统一的方法。

财政学在我国运用规范分析法，就是在社会主义公有制为主体和社会主义市场经济体制的前提下，按照“三个有利于”判断标准和效率优先兼顾公平的原则，来规范财政分配活动并进一步深化财政制度的改革问题。财政学应用实证分析法，就是指按照财政活动自身的本来面目，阐明从取得财政收入到安排财政支出的整个分配过程及产生和预测可能产生的效应，说明财政活动同整个国民经济活动的相互关系与作用，以及开展财政活动所建立的机构和各种制度与政策措施

三、中西方对比与借鉴

这里主要是试图通过同西方财政学关于财政概念论述的比较，提出某些我国社会主义初级阶段财政学可借鉴的东西，作为一种探索和尝试。

如前所述，中国财政学主流派关于财政概念的观点，认为财政是以国家为主体的分配活动和分配关系。西方财政学界的观点则认为，财政实际上是公共经济（Public Economy）或公共部门经济（Public Sector Economy），是一种相对独立的经济活动。西方财政学从多方面论证“市场失灵”来证明这一论断的确立。所谓市场失灵（Market Failure）是指，在自由放任的市场经济中，市场竞争往往受到如“公共产品”、外溢性、风险性、失业和通货膨胀、分配不公等等因素的限制和干扰而难以充分展开，因而单靠市场机制的自发调节不可能达到资源有效配置和效率最佳。对“市场失灵”，西方财政学认为私人经济或私人部门经济是无法解决的，这就需要公共经济的介入，以非市场机制去克服与弥补市场失灵所带来的缺陷。这样，在私人经济存在的同时，必然需要公共经济的存在，而公共经济即财政，或称公共财政。

中西方财政概念的上述不同界定，基本体现在对财政和国家的关系以及财政分配活动的对象（客体）的不同理解上。

（一）关于财政和国家的关系

如前述，以国家为主体的财政分配活动，是中国财政概念中的主流观点，这种将国家赋予主体的特殊重要地位，在西方财政理论中是不存在的。二者区别主要有以下两点：

（1）以国家为主体的财政分配论认为，国家的存在直接引起财政的存在，没有国家便无所谓财政分配活动；公共经济论则是通过分析“市场失灵”来说明公共经济的存在，然后才指明国家与公共经济的关系，并认为国家政府所从事的施政、国防、外交以及制定法律等，均是提供公共产品的一种公共行为，现代社会没有国家政府提供服务

是不可思议的。他们认为，财政活动并不等于国家政府的活动，因为他们认为不仅公共企业是公共经济活动的一部分，而且集体性质的企业也是一种公共活动，亦具有财政性质。他们还认为，公共经济活动对资源配置的有效调节与影响，从根本上说不在于国家政府的偏好而在于社会公众的偏好。

(2)占主导地位的以国家为主体的财政分配论认为，只有由国家进行的分配才是财政；西方公共经济论则认为，不仅由国家进行的分配活动而且国家进行的所有经济活动都是财政。

(二) 关于财政分配对象

中西方财政学在认识财政活动对象问题的不同，主要体现在前者认为财政的分配对象是社会产品（剩余产品），后者则强调公共经济对于公共产品的产出与提供，即所谓“公共产品”论是其核心和基础。这里有必要介绍西方财政的“公共产品论”。

所谓公共产品（Public goods）是相对于个人产品而言的，它涵指每个人对这种产品的消费，并不能减少任何他人也消费该产品。公共产品与个人产品的区别主要有两个：第一是非排他性和排他性；第二是非竞争性和竞争性。

公共产品的非排他性，是指人们在消费该产品时，并不排除他人同时也消费该产品；个人产品的排他性一般指他人被排除在消费某种产品之外；亦即当某个人为消费该产品付费后，他人一般不能享有对该产品的消费。公共产品的非竞争性，亦称提供公共产品时的合作性，意即消费者的增加不引起成本的增加，或者说一定量公共产品按零边际成本为新增消费者提供服务；个人产品则与此相反。

对于公共产品的含义还应注意以下几点：

(1)同时具备非排他性和非竞争性的公共产品，称纯公共产品。在现实生活中有不少只具有某一特性或某一特性的程度强弱不同的产品，称之为非纯粹公共产品。在纯公共产品与纯个人产品之间有一个中间区，在这个区间内散布着许多程度不同的非纯粹公共产品和非纯粹个人产品，鉴于这些产品具有一定的非排他性，所以亦属于

公共产品之列，称之为准公共产品。

(2) 公共产品并非一定要由公共活动来提供，个人也可以提供。鉴于公共产品的非排他性从而存在着“免费搭车”问题，这就使得现实生活中的公共产品由个人提供的不多，主要是由政府提供。

(3) 是否公共产品不是按产品是公有还是私有来划分，公有产品尽管不能排除社会或集体的所有成员都来消费，但只要该产品的消费是竞争性的，即新增消费的边际成本大于零，则该公有产品就不是公共产品；同样，个人产品亦不等于私有产品。是否公共产品和公有产品是分别从消费和所有权的不同角度来考察的。此外，从公共产品自身来看，可根据消费范围的大小，区分为全国性和地区性公共产品，这就为西方财政体制中划分各级财政事权提供了理论依据。

(4) 相对于国家来说，公共产品与国家存在如下关系：国家的存在本身就是一种公共产品；国家的政策、法令、制度规定等，亦是公共产品，因而政府干预社会经济生活，纠正市场失灵的种种作法，也是提供公共产品的表现；公共产品越纯从而“免费搭车”问题越严重，就越要由国家提供；政府支出除了用于公共产品产出外，理论和实践上不排除也可用于个人产品的产出上，特别是用于具有一定公共性的个人产品的产出上。

西方财政理论在解释什么是公共产品的基础上，进一步形成了公共产品论的基本内容：

一是国家的职能任务问题。公共产品的主要提供者是国家，国家能干什么和有哪些职能，自当成为公共产品论首要研究的问题。它认为，政府在履行资源配置、稳定经济和实现公平分配等任务时，克服着市场失灵、经济波动过大和分配不公等缺陷，这些均是政府提供的重要公共产品。

二是关于公共经济问题。公共产品存在之处，亦正是市场失灵和私人经济难以存在之处，故公共经济应在市场机制难以有效发挥作用的地方存在，而提供公共产品正是政府主要行为的活动范围。

三是关于公共产品的效用价值和公共供应费用问题。公共产品

理论运用边际效用价值论，赋予了无形公共产品以主观价值，从而能用统一的货币尺度去衡量对比公共产品的供应费用与所产生效用之间的关系。进而提出人们在消费公共产品中所获得的效用价值应同其应纳税份额即税收价格相适应。这就解决了公共产品供应费用的来源和费用成本的补偿问题，从而为西方公共财政收支分析奠定了理论前提。

四是关于外溢性问题。前述外溢性是市场失灵的一个重要因素。所谓外溢性，是指个人或厂商的行为活动对他人或其他厂商造成正负影响而并未因此得到应得的报酬或承担应付的成本费用。外溢性具有很强的公共产品性质，是政府干预社会经济生活必须考虑的。

五是关于公共产品的帕累托效率问题。帕累托（V·Pareto）是19世纪末20世纪初著名的意大利经济学家和社会学家，帕累托效率是指以他的名字命名的资源配置和经济效率最佳状态的概念，意指在给定的要素价格下，要素投入的重新配置已不再能够增大经济总量，或在给定的收入初次分配的状况下，也不可能通过最终产品在人们之间的再分配来达到使某些人过得更好和又不能使任何人过得更坏的结果，此时经济总是在其生产可能性曲线上运动，资源配置处于优化和效率达到最大化状态。西方财政学运用帕累托效率，意在说明供应公共产品时，不仅要考虑社会总资源的配置要达到优化和使效率最佳，而且还要考虑在公共经济内部怎样有效利用资源和使效率最佳的问题。

应予指出的是，西方作为财政概念中核心理论的公共产品论，是建立在资产阶级国家学说和资产阶级经济学基础上的，反映资本主义市场经济的要求，其思想体系和立场观点与我们有本质上的区别。但其某些具体内容仍有一定的合理性，可给我们以启示和参考借鉴。下面提出几点供进一步探讨。

第一，财政活动的目的和最终落脚点，不论是为实现国家职能的需要还是满足社会共同需要，均不仅表现为分配主体的国家去集中

和使用社会财力,而且更为主要的是通过政府组织产品的分配为全体社会成员提供的服务数量与质量,以提高财政活动的最终效益,也就是说 财政活动重心 应是它的“产出”是社会成员“消费”财政提供的公共服务时所享受到利益的多少。从西方公共产品论看,它将财政活动提供的服务视为一种“产出”,从单纯的财政收支延伸到支出所提供的服务,从而对问题的研究扩展到财政活动的终点上;中国财政理论的分析,长期以来一般只停留在对社会产品或剩余产品分配的研究上,未能将财政分配活动视为“产出”而当作提供产品服务对待,这不能不算是一种不足。应该说,长期存在的只管花钱(支出)而效益不理想的现象,是这种理论研究上的不足有关。因此,我们可结合我国国情借鉴公共产品论,将财政理论的研究从分配领域拓展到财政活动的“终点”,无疑对注重提高财政服务的质量和 提高财政资金的使用效益是有积极意义的。

第二,公共产品论对个人产品与公共产品的界定,以及提出存在“免费搭车”问题,因而强调个人产品应由私有企业生产和竞争性市场提供,这一观点对我们有一定启示。我们可参照这一区分,考虑纯度高的公共产品采取主要由政府按非市场原则对待,经由国家通过预算拨款提供;而对纯度高的个人产品,采取由企业通过市场提供,国家可较少或不必去干预,财政补贴逐渐退出这一领域;对非纯粹公共产品和外溢性较强的个人产品,一般亦应由企业通过市场提供,但应对其产销进行管理和监督以及给予一定的财政补贴。

第三,公共产品论按照效用——费用——纳税的思路提出税收是公共产品供应的“税收价格”,对我们安排财政收支特别是控制财政非生产性支出有一定参考价值。

第四,公共产品论按该产品受益区域的大小,划分为全国性与地区性的公共产品,成为西方财政体制划分的主要理论依据。我国财政体制目前采取按全国性与地区性事务划分中央同各级政府财政的事权做法似有相通之处。但公共产品论研究跨地区、地区性公共产品对邻区的外溢性影响,并对上下级和同级间以及不同地区间的相

互拨款与补助进行分析，亦即尽可能地将政府活动的收益范围同其费用负担范围统一起来的思路，我国财政体制的进一步改革可资借鉴。

第二节 财政的职能

一、财政职能的含义及内容

职能是指客观事物内在本来就具有的功能。以国家为主体的分配活动的财政，其职能是指财政内在所固有的客观经济功能，不管财政应该与否和愿意与否，只要存在财政，它就具有这些作用和影响，并且这些作用和影响可以是正效应，也可以是负效应。在财政操作过程中，如果人们正确认识和把握好财政所固有的职能，遵循客观经济规律要求制定财政制度和政策，以及恰当地运用财政手段，就能有效地发挥其功能而使其具有积极的效应，否则财政就会对社会、经济发展带来阻力和产生消极的负效应。

财政有哪些或什么样的职能？社会主义国家的财政职能，有如下三方面的内容：一是满足国家对财力的正常需要；二是调节国民经济的运行；三是财政监督。

二、满足国家对财力正常需要的职能

财政具有满足国家对财力正常合理需要的职能，是由以国家为主体的分配关系这一财政本质决定的。财政随国家产生而产生，就是因为国家看重财政能为国家集中大量资金，从而保证为实现其社会权威中心的作用所需的财力，否则就不会有国家财政。这主要体现在通过财政的收支活动，一方面为国家实现满足公共需要提供财力；另一方面为国家实现宏观调控提供所需要的财力。这里，问题在于如何理解国家对财力的正常需要。首先，应明确的是，财政所提供财力的数量与范围适应国家实现其经济职能所需要的资金数量与范围的增加与扩大。一般说来，经济发达的高收入国家，财政所提供的

资金占 GNP 的比重较中等收入和低收入国家要高，范围也较大。此外，社会制度不同的国家，以及同一社会制度而经济体制不同和具体模式不同的国家，国家对财力的需要量与范围亦是不同的。必须根据各自的具体国情，综合分析各种影响因素和联系国家职能范围及所承担的任务，来确定国家对财力的正常与合理的需要。

其次，国家为实现其满足社会公共需要的职能，涉及方方面面和项目繁多的需要，但并非无规可循，而是依据社会经济发展状况有着不同的情况，与之相适应国家对财力的需要亦有不同情况。这大致有如下三种情况：一是社会经济稍有发展，满足社会公共需要的水平基本保持不变，国家提供满足公共需要最低限度的资金量。这种情况一般是经济增长缓慢或维持原有水平，从而财政所能动员而集中上来的财力有限，除维持原有社会公共需要的水平外，仅能补足新增人口对社会公共需要的财力。二是正常满足社会公共需要的资金量。这种情况一般是经济增长水平较高且效益较高，从而财政所能动员集中上来的财力有较大幅度的增加，这样，财政支出在保证先维持原有生产水平和社会成员生活水平的基础上，尚有财力用以发展和增加这两个方面的社会公共需要。三是满足社会公共需要的数量和范围，超过当时的经济发展水平可能提供的资金量。此种情况往往是政府对社会经济发展过于心切，从而在一定程度上造成投资与消费需求过旺，对财力使用安排上不是按先维持后发展提高的顺序。显然，上述第一、二种情况是符合国家对财力的正常与合理的需要。总之，财政要正常发挥满足国家对财力的需要，必须处理好财政集中资金与满足社会公共需要的关系，绝对不应忽略现实经济生活中财政集中财力总是有客观限度，超过这限度就难以实现满足国家对财力正常与合理需要的职能。

此外，应予指出的是，财政集中财力虽然有客观限度，但财政对经济并非消极被动和无能为力，而是在财政收支活动中运用财政机制提高经济效益，从而可以多集中多满足。这主要体现在集中财力过程中，财政通过开源增收和节省征收费用以及通过合理征收调节

经济活动等均可增收；在财政支出过程中，通过支持重点建设和高新技术产业的发展以及支出安排合理比例，可以增加经济效益从而增加收入；此外，财政在国民收入分配中可以发行债券来集中资金，以及通过恰当地利用财政杠杆，引导社会各分配主体的资金流向满足社会公共需要的产业和领域。

三、调节社会经济的职能

财政所具有的调节社会经济的职能，主要包括资源配置、收入分配和经济稳定增长三大职能。

（一）资源配置职能

这里所讲的资源指的是经济资源或生产要素，而非自然资源，后者不存在什么配置的问题。资源配置是由其自身所具有的稀缺和有限性引起的。资源配置就是运用稀缺和有限的资源而形成的资本结构、产业结构、技术结构和地区结构，如果形成的这些结构是合理的，从而资源得以有效利用，那么，资源配置便是合理的，从而达到了优化资源结构的目标。前述所谓的帕累托效率，就是指通过市场机制的作用使资源配置处于优化状态而获得高经济效率。但由于市场并非万能，它存在着不少缺陷，在现实经济活动中资源配置优化是不可能完全实现的，故帕累托效率的意义只不过是市场经济提供一种优化配置资源的理想参照系而已。

人类在选择优化资源配置问题上，大致选择了自然经济、计划经济和市场经济三种形式，实践证明，以市场为基础配置资源的市场经济体制，是最佳的选择。但是，三百年来市场经济的实践又证明，即使市场经济很发达的市场机制较完善的国家，仍远未能达到资源配置处于帕累托优化状态，故实行市场体制的各国，无不借助财政机制发挥资源配置的功能，促使向资源配置优化目标迈进。

至于为什么要发挥财政机制的功能来配合市场机制以使资源配置更优化，这实际上在前面阐明满足社会公共需要时已作了论述，归结起来主要有两点：第一，市场机制对行政、国防、公安等不具排他性

和无市场性与竞争性的公共需要是无效的，而这些部门和领域的活动又是社会和经济正常运行须臾不可缺少的；第二，在社会主义市场经济条件下，仍然存在某些非竞争性企业、耗费高而周转慢以及起主导作用的产业投资，也主要由财政提供资金来作保证。

资源配置的财政机制主要有：税收、利润上交等收入手段；投资、补贴等支出手段；国债、国家预算等等。运用和发挥这些手段的功能，具体说来有以下几方面：

(1) 财政通过税收等手段集中社会资源，根据政府职责确定社会公共需要的基本范围，确定所集中的资源在国民收入中的合理比例，影响积累与消费的比例关系，使之符合优化和高效的配置要求。

(2) 运用财政支出手段，考虑到社会各单位资源在积累与消费方面的配置比例情况，对积累性资源与消费性资源以不同的比例配置，可以影响和调整整个社会资源在积累与消费之间的比例趋向合理；通过安排政府投资的规模与结构，保证国家的重点建设和产业结构优化。

(3) 通过政府投资、补贴等手段，调节社会投资方向，促使社会投资整体效率提高。

(4) 通过中央财政对地方政府规定不等的资源上交与采取不同的措施，可以形成地区资源的重新组合与合理配置，促进地区结构优化。

(5) 对那些具有外部效应性、不完全市场性以及微利产品生产的资源配置，可以分别情况运用财政杠杆进行调节。如对社会效益和外部效益大的产品生产，通过中央财政对地方政府或企业给予一定补贴以吸引他们的投资；对某些投资成本大、短期难以回收和微利而社会十分需要的产品生产和基础设施，政府可直接由财政投资或补贴地方和企业兴办；对那些外在成本大、企业利润高的某些产品的生产，可通过税率、利率等手段限制资源的投入。

(6) 对那些市场性、竞争性强的产品生产，可以利用税收政策及税收与价格配合，调节其收益，以促进资源的合理配置。

(7)通过宏观财政政策和各种财政手段，促进一二三产业间的比例关系趋向合理，实现资源配置的优化。

(二) 收入分配职能

1. 社会主义市场经济条件下的收入分配机制

收入分配指的是国民收入的分配，其初始分配基本是通过价格实现的。但经济体制不同，收入分配机制是不同的。在传统计划经济体制下，实行的是计划价格机制，主要由政府制定固定价格，且长期不作合理的调整，致使形成既不反映价值又不反映供求关系的扭曲的价格体系，从而造成了不合理的分配格局；在市场经济体制下，国民收入分配的初始阶段基本上是由市场价格形成的生产要素的收入来分配的，即各要素所有者以其要素投入为依据，由市场价格决定，要素的市场价格即形成要素的收入，这样，要素收入同要素投入是相适应相对称的。

在社会主义初级阶段，我国生产资料所有制的结构呈现社会主义公有制为主体的多种所有制并存的格局，这就决定了收入分配的格局是以按劳分配为主体多种分配形式同时并存，社会成员不仅以提供劳动要素参与分配，而且个人资本、财产等非劳动要素亦参与分配并受法律保护。这样，社会各阶层的居民的收入基本包括劳动收入与非劳动收入两大部分，前者即劳动所得，它包括工资、薪金、奖金和津贴等；后者包括私人企业利润收入、租金、利息和红利等。在这里，需要明确的是作为形成财政收入最大项目的税收的性质问题，亦即财政在参与国民收入分配过程中属于初始阶段的分配还是再分配的问题。我们知道，在传统的计划经济体制下，我国国民经济核算使用的是东方中央计划经济国家（如前苏联）普遍采用的《国民经济平衡表体系》（简称 MPS），在这种核算体系下，不直接税和间接税，而是将二者综合为统一的税收项目包含在国民收入之中。随着改革开放的不断深入发展，我国对国民经济核算体系亦进行了改革，于 1992 年开始试行到 1995 年全面实行西方市场经济国家广为采用的（国民经济帐户体系）（简称 SNA）。在这一核算体系中是将直接税