

—

财政的本质与职能

引 言

财政是以国家为主体，采取以强制性为主的手段集中一部分社会资源，用于政府履行职能和满足社会公共需要的经济活动。财政既是一个经济范畴，又是一个政治范畴，是国家政治活动的经济表现。因此，财政活动必须服从于国家的政治目的，服务于经济社会发展的需要，财政的职能也必然随着经济社会的发展而不断发展和丰富。

经济是财政的基础，一个国家的财政状况如何，最终要取决于这个国家的经济发展和政治状况。同时，财政活动本身也是国家政权活动的一个重要方面，是国家推动经济发展和社会进步的重要手段。财政工作者必须跳出就财政论财政的小圈子，抛弃单纯财政观点，积极发挥财政促进经济发展的功能，通过发展经济来增加财政收入，保障各项支出需要。

在我国革命、建设和改革的每个阶段，财政都发挥了重要作用。建国初期，中央政府通过统一全国财政经济工作，为新生的人民政权提供了强有力的经济保证。十一届三中全会以来，为了适应党和国家工作重点转移的需要，

国家财政通过预算、税收、国债、补贴等各种政策手段，优化资源配置，调节收入分配，对国民经济持续快速健康增长和社会各项事业发展，发挥了重要的促进作用。

按照社会主义市场经济的发展要求，公共财政应该主要履行以下职能：资源配置职能、收入分配职能、经济调控职能和监督管理职能。目前我国尚处于体制转轨时期，财政还存在职能“越位”和“缺位”现象，需要进行改革和调整。

(一)发展经济,保障供给

我们要使人民经济一天一天发展起来,大大改良群众生活,大大增加我们的财政收入,把革命战争和经济建设的物质基础确切地建立起来。

毛泽东：《必须注意经济工作》（1933年8月12日），《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年6月版，第122页

从发展国民经济来增加我们财政的收入，是我们财政政策的基本方针，明显的效验已在闽浙赣边区表现出来，在中央区也已开始表现出来了。这一方针的着重的执行，是我们财政机关和经济机关的责任。这里必须充分注意：国家银行发行纸币，基本上应该根据国民经济发展的需要，单纯财政的需要只能放在次要的地位。

毛泽东：《我们的经济政策》（1934年1月），《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年6月版，第134页

近日我对边区财经问题的研究颇感兴趣，虽仍不深刻，却觉其规律性或决定点似在简单的两点，即（一）发展经济，（二）平衡出入口。

毛泽东：《关于财经建设的基本方针给谢觉哉的信》（1941年8月6日），《毛泽东文集》第2卷，第366页

发展经济，保障供给，是我们的经济工作和财政工作的总方针。但是有许多同志，片面地看重了财政，不懂得整个经济的重要性；他们的脑子终日只在单纯的财政收支问题上打圈子，打来打去，还是不能解决问题。这是一种陈旧的保守的观点在这些同志的头脑中作怪的缘故。他们不知道财政政策的好坏固然足以影响经济，但是决定财政的却是经济。未有经济无基础而可以解决财政困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的。

毛泽东：《抗日时期的经济问题和财政问题》

（1942年12月），《毛泽东选集》第3卷，人民出版社

1991年6月版，第891页

财政困难，只有从切切实实的有效的经济发展上才能解决。忘记发展经济，忘记开辟财源，而企图从收缩必不可少的财政开支去解决财政困难的保守观点，是不能解决任何问题的。

毛泽东：《抗日时期的经济问题和财政问题》

（1942年12月），《毛泽东选集》第3卷，人民出版社

1991年6月版，第892页

发展经济的路线是正确的路线，但发展不是冒险的无根据的发展。有些同志不顾此时此地的具体条件，空嚷发展，例如要求建设重工业，提出大盐业计划、大军工计划等，都是不切实际的，不能采用的。党的路线是正确的发展路线，一方面要反对陈旧的保守的观点，另一方面又要反对空洞的不切实际的大计划。

毛泽东：《抗日时期的经济问题和财政问题》
(1942 年 12 月)，《毛泽东选集》第 3 卷，人民出版社
1991 年 6 月版，第 893 页

在生产运动中，不注重发展经济，只片面地在开支问题上打算盘的保守的单纯的财政观点，是错误的。不注重组织党政军群众和人民群众的广大劳动力，以开展群众生产运动，只片面地注意少数政府人员忙于收粮收税弄钱弄饭的观点，是错误的。不知用全力帮助群众发展生产，只知向群众要粮要款的观点（国民党观点），是错误的。不注意全面地发动群众生产运动，只注意片面地以少数经济机关组织少数人从事生产的观点，是错误的。把共产党员为着供给家庭生活（农村党员）和改善自己生活（机关学校党员）以利革命事业，而从事家庭生产和个人业余生产，认为不光荣不道德的观点，是错误的。在有根据地的条件下，不提倡发展生产并在发展生产的条件下为改善物质生活而斗争，只是片面地提倡艰苦奋斗的观点，是错误的。不把合作社看作为群众服务的经济团体，而把合作社看作为少数工作人员赚钱牟利，或看作政府公营商店的观点，是错误的。

毛泽东：《开展根据地的减租、生产和拥政爱民运动》（1943 年 10 月 1 日），《毛泽东选集》第 3 卷，人民出版社 1991 年 6 月版，第 911～912 页

认识贸易、金融、财政是组织全部经济生活的重要环节，离了它们，或对它们采取了错误方针，全部经济生活

就会停滞，或受到障碍。

毛泽东：《必须做好经济建设工作》（1944年4月3日），《毛泽东文集》第3卷，第125页

（二）财政和经济既相互促进，又相互制约

我们的一切工作都是为了人民的。我们的经济工作和财政工作直接地或者间接地都是为着人民的物质生活和文化生活的改善。

周恩来：《把我国建设成为强大的社会主义的现代化的工业国家》（1954年9月23日），《周恩来选集》下卷，第142页

应该正确地处理经济和财政的关系。多年来的经验是：我们的财政收入必须建立在经济发展的基础上，我们的财政支出也必须首先保证经济的发展。因此，应该首先考虑经济、特别是工农业生产的发展计划，然后根据它来制定财政计划，用财政计划保证经济计划的圆满执行。不根据经济发展的情况开辟财政来源，把财政收入计算得过少，或者单从节约财政开支着想，保留过多的后备力量，都将限制经济建设的充分发展，这是不对的。

周恩来：《第一个五年计划的执行情况和第二个五年计划的基本任务》（1956年9月16日），《周恩来选集》下卷，第222～223页

同志们常常喜欢争论应该不应该有“财政框框”的问题。我们的意见是，不考虑经济发展的需要，主观地定出一个“财政框框”来限制经济的发展，这当然是错误的，应该反对这样的“财政框框”。但是，如果财政计划符合于经济发展的实际情况，体现着积累和消费之间的正确关系，重点建设和全面安排之间的正确关系，那末这样的财政计划，无疑地应该严格执行，决不能够当作“财政框框”盲目反对。

周恩来：《第一个五年计划的执行情况和第二个五年计划的基本任务》（1956年9月16日），《周恩来选集》下卷，第223页

有了后备力量，国家财政才能集中力量保证社会主义工业化和社会主义改造的需要。党在过渡时期的总路线就是要建立一个伟大的社会主义国家，财政要保证这一点。

邓小平：《财政工作的六条方针》（1954年1月13日），《邓小平文选》第1卷，第197页

财政工作的全局观点是什么呢？财政部门是集中体现国家政策的一个综合部门，和其他工作一样，它必须服从总路线，即必须保证党在过渡时期总路线、总任务的实现。所谓总路线，其主体是国家工业化，两翼是两个改造，即对农业、手工业和对私人资本主义工商业的社会主义改造。财政工作就要保证国家工业化和两翼改造所需的资金。如何保证呢？一是增加收入，二是节约支出。收入方面凡应收者都应收足，支出方面凡能节约者都应节约。

邓小平：《地方财政工作要有全局观念》（1954年1月25日），《邓小平文选》第1卷，第199～200页

财政工作是一项综合性的工作，并且具有很大的政治性。国家财政体现着党的各个方面的政策，关系到国家建设的各个方面，关系着各个阶级及各个民族的切身利益。这样的工作，离开党的领导，离开全党的重视与支持，很难设想能够把它做好。因此必须继续贯彻统一领导、归口管理、分级负责、因地制宜的方针，发挥各地区各部门的积极性，发动大家动手，全党办财政。

李先念：《实现五年财政计划的几点意见》（1955年3月24日），《李先念论财政金融贸易》上卷，中国财政经济出版社1992年4月版，第72～73页

财政和经济是既相互促进、又相互制约的。经济决定财政，但财政工作的好坏反过来也可以影响经济。财政必须适应经济的发展，保证经济发展的需要。

李先念：《财政工作中的若干问题》（1956年4月），《李先念论财政金融贸易》上卷，中国财政经济出版社1992年4月版，第151页

国家的财政资金，是保证国民经济计划实施的重要物质基础。因此，在集中和使用财政资金时，必须注意更好地使财政为国民经济计划服务，使财政计划和国民经济计划紧密地结合起来。

李先念：《总结经验，提高财政工作水平》（1957年12月），《李先念论财政金融贸易》上卷，中国财政经济出版社1992年4月版，第268页

要对国民收入的分配和再分配进行研究。财政是对国民收入进行分配与再分配的工具。国民收入的分配和再分配是关系到国家积累和人民消费的比例关系的，在预算上即体现为基本建设投资与经费、事业费的比例关系。如果不适当地增大了积累的比重，就会影响人民的消费水平。反之，如果不适当地增大人民消费的比重，也会影响社会主义建设发展的速度。这实际上是人民的长远利益和暂时利益的正确结合问题。

李先念：《总结经验，提高财政工作水平》（1957年12月），《李先念论财政金融贸易》上卷，中国财政经济出版社1992年4月版，第272页

我们财政工作是为社会主义建设服务的。经济是财政的基础，反转过来，我们作好财政工作，也必然会促进经济的发展。

李先念：《中华人民共和国十年财政的伟大成就》（1959年9月28日），《李先念论财政金融贸易》上卷，中国财政经济出版社1992年4月版，第380页

在第一个五年计划中打下了国家工业化的初步基础。在这个时期，财政工作还通过发放贷款、改进税制等方式，促进和支持了农业、手工业和资本主义工商业的社会

主义改造。

李先念：《中华人民共和国十年财政的伟大成就》
(1959 年 9 月 28 日)，《李先念论财政金融贸易》
上卷，中国财政经济出版社 1992 年 4 月版，第
381 页

财政问题是一个分配问题。生产决定分配，分配影响生产，这是马克思列宁主义的重要原理。

李先念：《中华人民共和国十年财政的伟大成就》
(1959 年 9 月 28 日)，《李先念论财政金融贸易》
上卷，中国财政经济出版社 1992 年 4 月版，第
390 页

我们的财政工作不仅要一般地促进经济的发展，而且要促进经济的高速度发展，这是财政工作的根本任务。因此，财政收支的安排，必须在生产发展的基础上，根据客观的可能，兼顾国家建设的发展和人民生活的改善，充分挖掘潜力，积累资金，增加收入。

李先念：《中华人民共和国十年财政的伟大成就》
(1959 年 9 月 28 日)，《李先念论财政金融贸易》
上卷，中国财政经济出版社 1992 年 4 月版，第
390 页

从发展经济中开辟财源，增加收入；收入增加了，回过头来又推动经济的发展。经济决定财政，财政影响经济，这样互相促进，互相影响，既取得国民经济的高速度发展，又保持财政收支的平衡，就是我们财政工作的基本

公式。

李先念：《中华人民共和国十年财政的伟大成就》
(1959 年 9 月 28 日)，《李先念论财政金融贸易》
上卷，中国财政经济出版社 1992 年 4 月版，第
391 页

经济是财政金融的基础，但这并不是说财政金融只是生产成果的消极反映，财政金融对经济是无能为力的。经济决定财政，财政又影响经济，这是经济同财政相互关系的辩证法。

李先念：《论增产节约与群众性经济核算》（1960 年 3 月），《李先念论财政金融贸易》上卷，中国财政经济出版社 1992 年 4 月版，第 417 页

(三)财政是一个经济范畴,又是一个政治范畴,事关治国安邦、强国富民

财政是国家职能的重要组成部分。财政政策是国家宏观调控的一个重要工具。雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证。正确运用财政政策，运用预算、税收、转移支付等财政手段，对优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长和区域经济协调运行，促进社会各项事业全面发展，具有重大的作用。

江泽民：《关于〈领导干部财政知识读本〉的批

语》(1999 年 8 月 18 日),《领导干部财政知识读本》,经济科学出版社 1999 年 9 月版

财政,是国家的一项重要职能,是国家政权活动的一个重要方面。财税政策,是国家宏观调控的一个主要手段。财力的强弱,对国家的强盛和安全会产生重大影响。雄厚的财政实力,是一个国家强大、稳定、安全的重要体现,也是推动经济发展和社会进步的重要保证。在我国,建立稳固、平衡、强大的财政,制定和实施正确的财税政策,努力做好财税工作,是我们全面推进改革开放和现代化建设,实现跨世纪发展宏伟目标和中华民族全面振兴的必然要求。

江泽民:《关于财政税收工作问题》(2000 年 1 月 19 日),《建立稳固 平衡 强大的国家财政》,人民出版社 2000 年 4 月版,第 1~2 页

我们党历来重视财政工作在革命、建设、改革中的作用。新中国成立初期,我们迅速统一了全国财政经济工作,为新生的人民政权提供了有力的经济保证。当时我们实施了区别对待的税收政策,为实现对生产资料所有制的社会主义改造创造了重要条件。同时,从第一个五年计划开始,中央集中财力对一大批重点建设项目进行投入,在较短的时期内就在旧中国留下的“一穷二白”的落后基础上,建立起了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系。在新中国成立初期那种百废待兴和受到西方帝国主义严密封锁、包围的情况下,如果不能集中财力、物力、人

力办一些大事情，要迅速医治长期战争的创伤，使国民经济和各项建设迅速发展起来，是不能想象的。

江泽民：《关于财政税收工作问题》（2000 年 1 月 19 日），《建立稳固 平衡 强大的国家财政》，人民出版社 2000 年 4 月版，第 2 页

财政是一个经济范畴，又是一个政治范畴，事关治国安邦、强国富民。

江泽民：《关于财政税收工作问题》（2000 年 1 月 19 日），《建立稳固 平衡 强大的国家财政》，人民出版社 2000 年 4 月版，第 4 页

雄厚的财政实力和正确的财政政策，对一个国家的发展繁荣和长治久安具有十分重大的意义。当然，一个国家的财政状况如何，最终要取决于这个国家的经济发展和政治状况，如果政治动荡，经济衰退，它的财政也就无从谈起了。

江泽民：《关于财政税收工作问题》（2000 年 1 月 19 日），《建立稳固 平衡 强大的国家财政》，人民出版社 2000 年 4 月版，第 4 页

总的看，衡量财税工作做得好不好的根本标准，就是要看是否有利于我国社会主义市场经济的发展和社会主义制度的巩固，是否有利于维护好、实现好和发展好广大人民群众的根本利益，是否有利于维护国家统一和安全、促进民族团结和社会稳定。

江泽民：《关于财政税收工作问题》（2000年1月19日），《建立稳固 平衡 强大的国家财政》，人民出版社2000年4月版，第6~7页

当然，要重视算政治账、社会账，绝不是说不要注重算经济账，不要注重讲求经济效益和效率，而是说要从政治的高度和整个经济社会发展的高度，去确定财税工作的总目标、总方向，并依此全面而充分地发挥财税的职能作用，使之更好地服务于国家改革、发展、稳定的大局。

江泽民：《关于财政税收工作问题》（2000年1月19日），《建立稳固 平衡 强大的国家财政》，人民出版社2000年4月版，第7页

我们做财税、金融、外贸等各方面经济工作的同志，都要站得高一些，看得远一些，努力算好经济和政治两本账，这样才能为我国经济社会的持续发展提供重要的保证。

江泽民：《关于财政税收工作问题》（2000年1月19日），《建立稳固 平衡 强大的国家财政》，人民出版社2000年4月版，第8页

经济是财政的基础，经济决定财政，而财政要促进和支持经济的发展，促进和支持社会的全面进步。各级领导干部都要正确认识 and 处理好财政与经济的辩证统一关系。

江泽民：《关于财政税收工作问题》（2000年1月19日），《建立稳固 平衡 强大的国家财政》，人民出版社2000年4月版，第12页

我们党要始终代表中国先进生产力的发展要求，就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作，必须努力符合生产力发展的规律，体现不断推动社会生产力的解放和发展的要求，尤其要体现推动先进生产力发展的要求，通过发展生产力不断提高人民群众的生活水平。

江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》（2001 年 7 月 1 日），人民出版社 2001 年 7 月版

我们党要始终代表中国先进文化的前进方向，就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作，必须努力体现发展面向现代化、面向世界、面向未来的，民族的科学的大众的社会主义文化的要求，促进全民族思想道德素质和科学文化素质的不断提高，为我国经济发展和社会进步提供精神动力和智力支持。

江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》（2001 年 7 月 1 日），人民出版社 2001 年 7 月版

我们党要始终代表中国最广大人民的根本利益，就是党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作，必须坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿，充分发挥人民群众的积极性主动性创造性，在社会不断发展进步的基础上，使人民群众不断获得切实的经济、政治、文化利益。

江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》（2001 年 7 月 1 日），人民出版社 2001