第一章　财政职能

第一节　　什么是财政

一、从现实生活中的社会公共需要说起

我们生活在一个社会主义市场经济的体制环境中，市场是资源配置的主体，我们可以通过市场获取日常生活所需要的大部分物品或服务。但是，市场并非是满足人们需要的惟一渠道，它无法包揽人们的一切需要。

人们日常生活中所需要的物品或服务可以分做两大类：一类是由个人或家庭分别消费、单独受益的一般的物品或服务，如食品、衣物、家具等等，在理论上被称做“私人物品或服务”；另一类是为整个社会的人们联合消费、共同受益的特殊的物品或服务，如社会治安、环境保护、公共设施、国家安全等，在理论上被称做“公共物品或服务”。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

私人物品或服务，企业愿意且有能力生产或提供，可以通过市场的渠道来解决。而公共物品或服务，企业则不愿或无能力生产或提供，无法通过市场的渠道解决。此时，另一个保证人民生活和经济社会运行的系统——政府，就不得不担负起提供公共物品或服务的使命了。

只要稍加留意，便不难发现，在我们的现实生活中，存在着各种各样需要由政府来管、来做的事情：规模宏大的发电站、水库、港口、码头、桥梁，以及遍布全国的铁路、公路网，大多是由政府出资兴建的；保卫国家的军队，维持社会秩序的公安、司法系统，是靠政府拨款维持运行的；幼儿园、学校、科研机构、医院等事业单位，也主要是依赖政府拿钱来维持和发展的；城市居民和农民所享受的各种补贴和社会福利，其款项也是由政府支付的。

诸如此类的例子，还可列出许多。不过，从上面的这些例子中已经可以得出这样一个基本认识：政府所介入的事情或者说政府的职能范围，都与一个共同的主题——社会公共需要有关。也就是说，政府的根本任务，就是满足通过市场机制满足不了或满足不好的社会公共需要。

接下来的问题是，政府要介入如此繁多的事情，要履行如此广泛的职能，没有一定的钱作为后盾肯定是不行的。为此，政府要开辟各种各样的收入渠道：依法向

企业、单位和个人征税，向国内外发行各种形式的政府债券，向办理户口登记、结婚登记以及出国护照的居民征收规费，向公共设施的使用者征收使用费等等。

政府为满足社会公共需要而出资、拨款以及进行各种支付的过程，表现为政府的支出；政府为筹措满足社会公益需要或提供公共物品或服务所需的资金而征税、举债以及收取各种规费、使用费的过程，表现为政府的收入。这种由政府进行的收支活动，就是我们通常所说的财政或财政活动。不言而喻，政府的支出和政府的收入，也就是我们通常所说的财政支出和财政收入。

二、财政的基本特征

财政首先是个经济范畴，财政通过以强制性为主要特征的手段，集中一部分社会资源用于满足社会公共需要。现代生活离不开财政，这是人们从切身生活中可以感受到的现实。这一点我们从前面的讨论中，也已经初步认识到了。财政又是一个政治范畴，它是随着阶级社会的产生而产生的，是与国家政权与生俱来的。财政是为国家、政权或曰统治者服务的，是政治的经济表现。因此，要明确而且全面地回答财政是什么的问题，我们还须在已有感受和认识的基础上，进一步弄清楚财政作为一种政治与经济活动相交织的基本特征是什么。

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。

（一）财政活动的主体

财政既然是由政府来组织的、集中性的经济活动，它的主体只能是政府（或者说国家）。以其他任何社会组织或团体为主体的经济活动，都不属于财政。这是财政活动区别于其他经济活动的基本特征。所谓以政府为主体，指的是政府在财政活动中居于主导地位，并形成政府与其他经济主体之间的关系。

说财政活动的主体是政府，这里包含着几个层次的意思：第一，财政活动以政府为前提。政府直接决定着财政的产生、发展和范围。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。政府是财政活动的决定者和组织者。财政收入的获取方式，财政支出的使用方向，以及收入和支出的规模，都在相当程度上决定于政府的意志。当然，这并不排除政府的意志最终仍要受客观经济条件的制约。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。既然财政活动的主体是政府，政府作为整个社会的代表和它所履行的社会职能，决定着财政活动要在全社会范围内进行。

（二）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。

所谓社会公共需要是同私人个别需要相区别的。它是社会全体成员作为一个整体所提出来的需要，而不是

由哪一个社会成员或哪一个经济主体单独或分别提出来的需要。

社会公共需要的范围颇广，可以分为不同的层次，不同层次的社会公共需要的性质是有所不同的。

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，诸如国防、外交、公安、司法、行政管理以及普及教育、卫生保健、基础科学研究和生态环境保护等。这类需要是最典型的社会公共需要。

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。高等教育便是一个适当的例证。高等教育并非全体社会成员都可以享用，由于招生名额所限，进入大学学习具有竞争性和排他性，而且可以对享受高等教育的人收取费用。从这个角度讲，高等教育具有私人个别需要的性质。然而，从另一角度看，高等教育亦可以归入社会公共需要之列。因为，高等教育为国家培养高级专门人才，是任何社会存在和发展所必需的，学生学得的知识和提高的素质也具有外部乃至社会效应，所以，即使在西方国家，也有国立大学和私立大学之分，国立大学的投资和经费主要由政府拨付，自然属于社会公共需要范围。财政支出中的转移支付项目，如社会保险基金、抚恤救济金、价格补贴等，也属于这类需要。

第三，大型公共设施，甚至包括基础产业，如邮

需要全本请访问 www.ertongbook.com

政、电讯、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁等，我国以公有制为主体的经济制度决定了它们基本上要由政府出资兴办，这自不待言。就是以私有制为基础的西方发达国家，由于这些需要耗资巨大，私人无力承担，或由于在经济运行中对国民经济具有举足轻重的调节作用，所以其中许多需要也是由政府集中加以满足的。这种情况不是个别的，甚至在有些国家占主导地位。

（三)财政活动的基础

作为政府取得收入和拨付支出的过程，财政活动牵涉到整个社会成员利益格局的调整。这便意味着，财政活动必须建立在法治的基础之上。财政收入的取得，要以法律、法规为依据，不能想收什么就收什么，想收多少就收多少。财政支出的拨付，也要置于法律、法规的根本约束之下，不能随意加以使用。

在市场经济体制下，财政活动以法治为基础有着关键性的意义。市场经济的活动主体可分为个人（家庭）、企业和政府三大块。要保证整个经济社会的运行处于有序状态，不仅要求个人依法行事、企业依法从业，而且要求政府依法行政。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。

三、给财政下一个定义

现在，应当考虑给财政下一个较为准确而全面的简短定义了。然而，正如其他经济学科的定义，人们总是各抒己见、众说纷纭一样，经济学界关于财政概念的表述，也存在着很大的差异。这里不妨简要地作一下交待。

财政是一种历史悠久的经济现象，又是经济的政治表现。从我国几千年遗留下来的古籍中，可以看到理财、国用、国计一类用词以及十分丰富的有关理财之道的记载，但在中文词汇中出现“财政”字样还是近百年的事情。据考证，清朝光绪二十四年（1898 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，这是我国政府文件对“财政”一词的最初启用。20 世纪 40 年代，中华书局出版的《辞海》对“财政”作了如下解释：“财政谓理财之政，即国家或公用团体以维持其生存、发达为目的而获得收入、支出经费之经济行为也。”

新中国成立之后，我国经济学界关于财政概念的探讨和争鸣，大致可以归纳为“国家分配说”、“社会再生产说”、“剩余产品说”、“社会共同需要说”、“价值分配说”等几个具有中国特色的界说。各种界说从不同的角度探索财政的内涵和外延，各自有鲜明的中心论点。比

如，“国家分配说”强调财政与国家的本质联系，认为财政的本质是以国家为主体的分配；“价值分配说”认为财政的本质是价值的分配；“社会再生产说”认为研究财政的本质必须从社会再生产出发，以再生产为前提；“剩余产品说”认为财政的本质特征是对剩余产品的分配；“社会共同需要说”则认为财政的本质是为了满足社会共同需要而进行的分配等等。

上述各种界说，尽管由于研究问题角度的不同而在财政概念的具体表述上存有差异，但各种界说之间并不是绝对排斥的。它们之间亦有许多共同点，特别是在某些具体问题的看法上有许多交叉之处。

从财政的本质及其基本特征出发，并立足于社会主义市场经济的体制环境，我们把财政这一经济范畴的定义概括为：

财政，也叫“国家财政”。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。

第二节　　市场经济与公共财政

江泽民总书记在党的十四大报告中明确指出：“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。”一方面，“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源

配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化；通过价格杠杆和竞争机制的功能，把资源配置到效益较好的环节中去”。另一方面，“也要看到市场有其自身的弱点和消极方面，必须加强和改善国家对经济的宏观调控”。

随着我国经济体制由计划经济向市场经济转变，政府职能也在逐步转换。各级财政既是政府的重要组成部分，又是政府职能发挥的物质基础。政府职能变了，财政职能也要相应转变。那么，在社会主义市场经济条件下，各级财政究竟应当干些什么？要搞清楚这个问题，先要弄清一般市场经济条件下财政应该干些什么。

一、市场经济的运行机制

市场经济的基本原则是 200 多年前英国人亚当·斯密提出来的。此后，随着资本主义经济的发展，市场机制的原理和运行规则不断完善，逐步趋于成熟。简单地说，市场经济就是以市场机制为基础来配置社会资源（土地、劳动、资本等）的经济运行方式，它由三个要素构成，即供求、价格和竞争。社会供给和社会需求是市场的基本要素；价格是市场机制的核心要素，是联结供求双方利益的纽带；竞争是市场发挥作用的重要条件，是买方、卖方和买卖双方围绕商品价格和质量进行的较量。市场机制的三个要素相互联系、依存和发生作用，共同发挥出合理配置社会资源的功能。

市场经济作为一种经济运行方式，具有这样几个特征：(1) 自主性，即在市场经济中，参与市场的各个经济主体（企业）必须是能够自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者，能够自觉地面向市场，以实现利润最大化为目标，独立开展生产经营活动；(2) 竞争性，为了生存和发展，各商品生产者展开激烈的竞争，通过采用先进技术和现代化的管理办法，来降低个别劳动消耗，用较低的价格和优质的产品去占领市场，战胜对手；(3) 平等性，市场经济中所有参与者必须遵循统一的法则，按照公平、公正、公开的原则参与竞争；(4) 开放性，市场应向所有的生产者、经营者和消费者开放，向所有不同所有制、不同规模的企业开放，向国际市场开放，只有这样，才能把国内市场统一起来，把国内市场与国际市场联结起来，以达到合理配置国内外资源的目的；(5) 法治性，市场经济是法治经济，所有经济活动都必须依法进行。

二、市场机制的缺陷和国家对经济的干预

市场经济是资源配置的有效方式，但它本身也存在一些缺陷。市场机制的缺陷主要表现在这几个方面：

(一)不完全竞争的出现

市场经济发展到一定阶段，就会出现垄断，生产集中于一个或少数大企业，市场价格由一个或几个大企业所控制，这会形成价格扭曲，反过来不利于市场竞争和

市场经济的发展。

(二)无法实现充分就业

在自由放任的条件下，消费需求和投资需求不足，充分就业难以实现，整个社会存在大量失业现象，经济萧条或衰退不断发生，使生产遭受巨大损失。

(三)市场信息失灵

在市场机制下，生产与消费的决策都是分散、个别做出的，市场信息的收集很难做到及时、准确、全面，在最大限度地追逐利润的刺激下，生产者行为难免具有盲目性，生产的无政府状态经常会造成供给过剩，甚至引发经济危机。

(四)无法消除外部经济负效果

所谓外部经济负效果，是指一个消费者或生产者对其他消费者或生产者带来的损失。比如化工厂排放污水会使附近养鱼场遭受损失。这种损失，价格机制无法解决，只能通过政府征税和提供补贴等方式，在有关方之间进行调节。

(五)市场不能提供公共物品或服务

前面已经说过，这些公共物品或服务主要包括国防、外交、行政管理、法律秩序、文化教育、卫生保健、环境保护和基础设施等。公共物品或服务在日常生活中有诸多表现，如现代城市居民出生在公立医院，在公立小学、中学和大学接受教育，生活中的不少时间用在搭乘公共交通工具上，通过邮局和公营、半公营的电

需要全本请访问 www.ertongbook.com

话系统来往通讯，饮用公营的水，经由公共的污物处理系统清除垃圾，读公立图书馆的书，在公园里野餐，受公安、消防、卫生机构的保护，最后死在公立医院，死后可能还安葬在公墓里。每个人由生到死享受的这些无所不在的公共物品或服务，都不是靠市场而是靠政府来提供的。

(六)市场难以兼顾效率与公平

在市场经济中，由于每一个人占有的财产多少不等、受教育的程度不同以及个人能力的差别，因此每个人收入高低是不一样的，这就会造成贫富悬殊，出现社会分配不公。

市场机制存在的上述缺陷，其自身是无法克服的，只有借助政府的力量，由政府来出面干预。曾任英国财政部主要官员、长期左右英国财政经济政策的凯恩斯，以罗斯福“新政”为借鉴，在 30 年代提出了国家干预经济的一系列理论和政策主张。凯恩斯承认自由市场制度是一个有效的机制，能保证个人自由并激发个人释放其创造力；但他同时也认为，市场本身存在着缺陷，只有扩大政府机能，才能纠正市场缺陷，保持市场经济正常运转。凯恩斯提出的以财政政策为主要内容的国家干预经济的思想体系，成了战后西方发达国家制定经济政策的主要依据。

三、公共财政及其职能

市场经济从孕育到发展，都和政府有着必然的联系和相对应的关系。市场与政府有着明确的分工。原则上讲，市场对资源配置起基础性作用，解决“生产什么”、“如何生产”和“为谁生产”的问题；而政府则致力于弥补市场本身的缺陷，解决市场失灵问题。市场通过提供私人物品或服务，满足私人个别需要；而政府通过提供公共物品或服务，满足社会公共需要。二者各有分工，互不越位。

进一步说，在市场经济条件下，相对市场机制而言，政府的职能是弥补市场的缺陷，满足社会公共需要，财政则是实现政府职能的物质基础。正是因为市场经济条件下财政存在和发展的主要依据在于满足社会公共需要，市场经济条件下的财政亦被称做“公共财政”。

一般而言，在市场经济条件下，公共财政通常要担负三个方面的职能，这就是资源配置职能、收入分配职能和稳定经济职能。所谓资源配置职能，就是运用财税等手段，将一部分国民生产总值或国民收入集中起来，通过财政资金的再分配，为各种社会公共需要提供资金保障。包括为国家机关正常运转和市场资源配置所不能解决的科学、教育、文化、卫生等社会事业发展，以及基础设施等公共物品或服务需要提供财力保证。所谓收入分配职能，就是通过税收和转移支付等手段，调节社

会成员之间以及地区之间的收入分配格局，以便消除贫富悬殊现象，实现社会公正。所谓稳定经济职能，就是运用税收、财政支出、国债等政策手段，对经济运行进行干预，促进充分就业、经济增长、物价稳定等社会经济发展目标的实现。

第三节　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。这些共同性，就是上面所讲的，市场经济都包括供求、价格和竞争三个要素，运行机制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治性等特征。

但是，我国的市场经济是和社会主义的基本制度结合在一起的，它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而不是在以私有制为主体的经济制度下运行的。公有制经济特别是国有及国家控股的大中型骨干企业在保证国民经济的合理布局、节约资源和市场有序运行方面，将发挥其特有的优势。

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。主要是调整财政收入在国内生产总值中所占的比重，使之符合优化资源配置的要求。二是在政府部门内部配置资源。主要是根据不同时期政府职能的变化，通过财政对自身支出结构的调整，将财政资金分别用于满足各种社会公共需要，如保证国家安全和社会秩序稳定以及经济正常运行等方面的需要。三是对非政府部门资源配置的调控。尽管非政府部门的资源配置活动主要是由市场来完成的，但财政作为弥补市场机制缺陷的主要手段，通过财政资金的分配以及制定和执行有关政策，可以引导

非政府部门的资金投向。如对某些需要发展的产业，在市场机制难以引导资金投入时，财政可通过提供补贴或税收优惠等手段，鼓励和支持其发展。

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四种：一是划清市场分配和财政分配的范围和界限。原则上讲，属于市场分配的企业职工工资、利润、租金和股息收入等，放手让市场机制发挥作用；财政分配的范围是医疗保健、社会福利和社会保障等。二是规范工资制度。主要是由财政供给的国家公务员的工资制度和类似的事业单位职工的工资制度。凡应纳入工资范围的收入都应纳入工资总额，取消各种明补和暗补，提高工资的透明度；实现个人消费品分配的商品化，取消变相的实物工资等等。三是加强税收调节。比如通过个人所得税，调节个人劳动收入和非劳动收入，使之维持在一个相对合理的差距之内，实现社会基本公正；通过企业所得税，调节不同企业的利润

水平；通过遗产税、赠与税，调节个人财产分布等等。四是通过转移性支出，如社会保障支出、救济支出和补贴等，使每个社会成员得以维持基本的生活和福利水平。

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。当经济下滑的时候，社会总需求不足，失业增加，这时政府应采取扩张性的财政政策，增加财政支出，同时减少税收，以便刺激总需求的扩大，消灭失业现象；当经济膨胀的时候，社会总需求过度，会引起通货膨胀，这时政府应采取紧缩性的财政政策，减少财政支出，同时增加税收，以便抑制总需求，消灭通货膨胀。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。如累进的个人所得税使税收在经济萧条时趋于下降，从而有利于经济的复苏；在通货膨胀时期趋于上升，从而有利于经济的降温，这是保证经济健康运行、减轻经济周期性波动的一个重要因素。失业救济金制度也有这样的功能。人们被解雇后开始领取失业补助金，当他们重新找到工作时，失业补助金停止支付，从而有

需要全本请访问 www.ertongbook.com