

第一章 财政导论

第一节 财政的一般概述

一、从现实生活中的财政现象说起

在社会经济生活中，我们经常可以遇到一些财政现象和财政问题，国民经济各部门、企业和单位，乃至每个人都同财政有密切关系。例如 规模宏大的发电站、煤矿、钢铁厂、横跨南北的京九铁路、举世瞩目的长江三峡水利工程枢纽，多是由财政投资兴建的或正在由财政投资兴建；政府每年拨出大量的资金从事农业基本建设和支援农业生产 国家机关、学校、医院、科研单位和文化团体主要靠财政拨款维持和发展；城镇居民都不同程度地享受着由财政支付的物价补贴，财政每年要为此支出价格补贴数百亿元；如此等等 不胜枚举。

为了维持国家每年庞大的开支，政府要依法向企业、单位和居民征税；国有企业还要向国家上交利润；国家还可以通过向企业、单位、居民发行公债、国库券等政府债券取得收入；就是办理户口登记、结婚登记、出国护照等交纳的费用，也都要一并归入国库。

在每年一度的各级人民代表大会上，都要讨论国家预（决）算报告，并通过立法程序予以审查和批准。国家预（决）算作为财政收支计划，是国家经济活动的综合反映和集中体现，涉及国计民生的重大问题和社会各阶层的切身利益。

从上述列举的大量财政现象中可以看出，财政是个分配问题，

与国家的收支活动有关。

同时，人们也从不同渠道和从不同角度接触到一系列财政问题：

改革开放以来，我国的经济有了蓬勃发展，而财政连年赤字并且数额越来越大，这是什么原因。

财政赤字和通货膨胀是什么关系，对经济会产生什么影响，如何减少和消除财政赤字，如何能有效地抑制通货膨胀。

随着经济体制的改革，国家对地方和企业不断放权让利，财政收入占国民收入的比重和中央财政占整个国家财政收入的比重大幅度下降，而企业仍感负担过重，活不起来，地方收支也日益拮据，这是为什么？

国家为了筹集建设资金和弥补财政赤字，连年发行国库券和公债，同时向国外借款，现已进入还债高峰，如何估价国债的利弊，在国债问题上政府应采取何种对策。

在社会主义市场经济条件下，我国财政应不应该承担经济建设任务，要不要退出生产建设领域，由所谓“建设财政”转变为“吃饭财政”即只承担满足社会公共消费的需要。

诸如此类的问题还可以列出许许多多。这些财政问题，不仅政府机关的领导人 and 一般工作人员关心它，需要研究解决，就是一般企业、单位的领导人和普通公民也应该关心它，因为每项财政政策的出台，财政的每一笔收支，都会涉及到企业单位和居民的切身利益。为了正确认识经济生活中的各种财政现象，以便采取正确的政策和态度，就需要了解什么是财政，财政同国家，国民经济之间有什么关系，财政的职能是什么，财政有哪些规律，是如何运行的，财政机关是干什么的，有哪些基本的制度规定等等，《现代财政与经济论》这本书，将回答这些问题。

二、财政概念的一般表述

从人类社会发展史来考察，财政是一个历史悠久的经济范畴。

从我国几千年遗留下来的古籍中，可以看到理财、国用、国计一类用词以及丰富的有关理财之道的记载。但“财政”一词在我国使用，则是近代的事情。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 这是在政府文件中最初启用“财政”一词。光绪二十九年（1903年）清政府设财政处，整顿财政，为官方用财政名称之始。20世纪40年代中华书局出版的《辞海》对财政作如下解释：“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，而获取收入、支出经费之经济行为也。显然，这是引用西方资产阶级财政学关于国家财政或公共财政的概念。至于运用马克思主义观点并结合中国的具体实践来研究财政的概念，这只有同新中国一样长的历史。

我国经过40多年关于财政概念的探讨和争鸣，已形成具有中国特色的诸多观点。诸如“经济行为论”、“货币关系论”、“价值分配论”、“资金运动论”、“共同需要论”、“剩余价值论”等等 其中以“国家分配论”为主流 已为先后出版的高等财经院校《财政学》试用教材所采纳。

财政的一般表述可以从以下几个方面进行表述：

（一）财政分配的主体

财政是国家集中性的分配，当然财政分配的主体只能是国家，以其他社会组织或团体为主体的分配，都不属于财政。这是财政有别于其他分配范畴的基本特征。

财政是个历史范畴，它是随着国家的产生而产生的。“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。”^①是阶级统治的工具，但它是以“公共权力”的面貌出现而凌驾于社会之上。国家这“公共权力”的存在不是抽象的，它是由军队、警察、监狱、法庭、官员等统治机构所组成，国家为了维持这一套政治机构的存在和实现其职能，就

^① 《列宁选集》中文版 第3卷,175页 北京 人民出版社,1972。

需要占有和消耗一部分社会产品。但是，在私有制社会里，国家本身通常不直接占有生产资料，也不直接从事生产劳动，因此，它必须凭借拥有的政治权力，强制地、无偿地征收一部分社会产品，以满足其各方面的需要。这种凭借拥有的政治权力进行的分配，就是财政。正像恩格斯所说，为了维持这种公共权力，就需要公民交纳费用——捐税。捐税是历史上最早出现的，也是最典型的财政范畴，是以前的氏族社会完全没有的。由此可见，财政同国家之间存在着本质联系，它是随着国家的产生而产生的。从古到今的财政，就是国家财政。特别就现代财政来说，大家公认财政分配的主体是国家。

财政分配的主体是国家，包括以下几层含义：第一，财政分配以国家为前提。国家直接决定着财政的产生，发展和范围。没有国家这一分配主体，财政这种分配不复存在；或者，非国家为主体的分配都不属于财政。第二，在财政分配中，国家处于主动的、支配的地位。国家是财政分配活动的决定者和组织者，财政收入的取得、支出的安排，其规模大小，来源和使用方向，决定于国家意志，当然这种意志最终要受经济条件的限制。既然财政分配的主动权、支配权在国家，因此，财政是国家可以直接用来调节经济的强有力的手段和物质力量。第三，财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配。既然财政分配的主体是国家，而“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，”^①“它要执行某种社会职能，‘政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。’^②国家作为整个社会的代表和它执行的社会职能，决定着财政分配是在全社会范围内进行，具有社会性和集中性的特点。

① 《马克思恩格斯选集》中文1版第3卷，320页北京人民出版社，1972。

② 《马克思恩格斯选集》中文1版第3卷，219页北京人民出版社，1972。

（二）财政分配的对象

社会产品价值由三部分构成：一是生产资料耗费的补偿价值（C），二是劳动力再生产价值（V）三是剩余产品价值（M）。

从财政分配的实际状况来考察，财政分配的对象是社会产品，而主要是剩余产品。但不是全部，只是其中的一部分。就现实的财政分配情况来看，财政收入中既包含有剩余产品价值 M 部分，又包含有职工劳务报酬 V 的部分，在过去有的年份里还包含有折旧基金 C 的部分。尽管在我国财政收入主要来自于剩余产品价值，但也不能忽视个人收入 V 部分对财政分配的重要意义，从发展上看，来自于这部分的财政收入会不断增长。全面认识财政分配的对象，对研究财政的地位和作用，把财政作为整个社会产品分配的总枢纽，统筹安排补偿基金、消费基金和积累基金的比例关系是很重要的。

（三）财政分配的目的

财政分配的目的是保证国家实现其职能的需要，这种需要属于社会公共需要。马克思曾指出：“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，一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费，另一个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由国家来执行集中一部分社会产品用于满足社会公共需要，就是财政。

所谓社会公共需要是同个人消费需要相区别的，如果引申一下，也是同独立核算的企业和非国家预算拨款的组织或团体及个人需要相区别的。社会公共需要是指向社会提供安全、秩序、公民

^① 《马克思恩格斯全集》中文 1 版 第 25 卷 992—993 页，北京，人民出版社，1972。

基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。

1. 社会公共需要的特征

第一，社会公共需要是社会公众在生活、生产和工作中共同的需要，而不是个人需要和个别需要的数学加总，而是就社会总体而言的。

第二，为满足社会公共需要所提供的产品和服务，无差别地由应当享受的每一个社会成员所共同享用，一个或一些社会成员享用这种产品和服务，并不排斥其他社会成员所共同享用，即具有非排他性。

第三，社会成员享用这种产品和服务，勿需付出任何代价或只支付与提供这些产品和服务的耗费不对称的少量费用。

第四，满足社会公共需要的物货来源只能是剩余劳动（或称为剩余产品或剩余价值）。因此，在生产力尚未发展到足以提供剩余劳动和剩余产品时，不可能出现社会公共需要。另外，并不是剩余产品的全部都是用于满足社会公共需要。例如奴隶主、封建主、资本家等的个人需要以及个别企业的生产积累需要等，也来自于剩余产品或剩余价值。

2. 社会公共需要包括的范围和内容

社会公共需要包括的范围广泛，可以分成性质各异的不同层次。

第一，保证执行国家职能的需要。包括国家执行某些社会职能的需要，诸如公安、司法、监察、外交、防务、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，这类需要是典型的社会公共需要。

第二，半社会公共需要。即介于社会公共需要和个人需要之间在性质上难以严格划分的一些需要，其中一部分或大部分，也要由国家集中分配来给以满足。比如，大学教育就是属于这种情况。大学教育这种需要并非全体社会成员都可以享受，由于招生名额

所限，进入大学学习具有竞争性和排斥性，对享受上大学的人也可以收费，从这个角度看，大学教育具有个人需要的特征。但大学教育也可以归属社会公共需要之列。因为大学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，所以，在许多国家里，例如社会主义国家高教事业大都是由政府出资兴办就是说享受大学教育的幸运儿无需付费或只付较少的费用。在资本主义国家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，自然属于社会需要范围。财政支出中的收入转移项目，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 如邮政、电讯、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁等 在社会主义国家 以公有制为基础的经济制度决定了它们都是由政府出资兴办。就是以私有制为基础的资本主义国家，由于耗资规模巨大，私人无力承担，或由于在经济运行中具有举足轻重的调节作用，所以其中许多需要也是由国家集中分配来满足，这种情况不是个别的，甚至在有些国家不是小量的。

3. 社会公共需要是共同的 又是历史的、特殊的

所谓社会公共需要是“共同的，”是指在任何社会形态下都存在社会公共需要，不会随着社会形态的更迭而消失。所谓社会公共需要是“特殊的”，是指社会公共需要总是具体地存在于特定的社会形态中。所谓社会公共需要是“历史的”；一方面是指社会公共需要总是随着社会生产力的发展而发展变化的。例如，对农业的投资，对工业的投资，对科学教育的投资等，在经济发展的不同时期，在财政投资中占有不同的地位。另一方面是指从生产关系方面考察，在各社会形态下所提供的社会公共需要的差异主要表现在占统治地位的阶级或集团将自身的需要说成是社会公共需要，或将社会公共需要攫取为自身的需要，因此，在私有制的社会里，社会公共需要也都会打下阶级的烙印。

财政概念是对财政的一般特征的抽象和概括。所谓财政的一般特征，是指不同社会形态下的财政共同具有的形式特征，即共性。根据上面的分析可以把财政的一般概念概括为：财政是国家为了满足社会公共需要对一部分社会产品进行的集中性分配，可简称为国家的分配。这一概括，强调财政与国家的本质联系，在财政学界被称为“国家分配论”。

此外在我国财政学界还有“价值分配论”认为财政的本质是价值的分配；“社会再生产论”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；“剩余产品论”认为财政的本质特征是对剩余产品的分配；“社会共同需要论”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。^①

第二节 财政的产生和发展

一、财政的产生

财政这一经济范畴并不是从人类社会一产生就有的，而是社会生产力和生产关系发展到一定历史阶段的产物，是在剩余产品和私有制出版之后随着国家的产生而产生，是一个历史范畴。

整个原始社会分为蒙昧时代的低级、中级、高级和野蛮时代的低级、中级、高级六个阶段。在野蛮时代的中级阶段以前，社会生产力水平极其低下，社会产品仅能维持最低限度的需要，人们共同劳动，共同占有社会产品。在当时，人类社会尚没有剩余产品、没有私有制、没有阶级、没有国家当然也就没有财政。

随着社会生产力的发展，在野蛮时代的中级和高级阶段，出现了第一、二次社会大分工，即农业和畜牧业的分工与手工业和农业

^①姜维壮：《当代财政学主要论点》，中文版，31—62页北京中国财政经济出版社，1987。

的分工。两次大分工提高了劳动生产率，人们得到的产品在维持最低需要外，逐渐有了剩余，出现了剩余产品。特别是第二次社会大分工，促进了以交换为目的的商品生产的发展。在此基础上出现了人剥削人的生产关系，出现了私有制。在氏族内部，酋长和军事首领们利用职权霸占公有土地，掠夺公有财产，多占战利品，甚至把战俘据为自己的奴隶，成为富有的氏族贵族，同时，他们还对氏族内的一般成员，即平民进行剥削和压迫，使他们处于贫困的地位。两次大分工使社会生产率提高，这又促使了第三次社会大分工，即出现了专门经营商品交换的商人，商品货币经济得到了一定的发展，导致了货币的出现。货币是社会财富的代表，贵族和富人对货币的贪欲，使他们将更多的货币和社会财富集中在自己手中，这进一步加深了财富分配的不平等，加深了贫富之间的悬殊，加速了私有制的发展，促进了原始社会的解体和奴隶制的到来。

随着原始社会的解体，整个社会逐步分裂为两个根本利益对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级。奴隶主阶级为了维持他们既得的阶级利益，镇压奴隶阶级的反抗和实现自己的阶级统治，就建立了一种拥有暴力的统治工具——国家。正如列宁所指出的：“国家是阶级矛盾不可调和的产物，^①是一个阶级压迫另一个阶级的机关，是建立一种秩序，来使这种压迫合法化、固定化、使阶级冲突得到缓和。”^① 奴隶主阶级为了维持奴隶制国家的存在和实现它的职能，就需要消费一定的物质资料。但是，奴隶制国家本身并不从事物质资料的生产，它并不能创造物质财富，它依靠国家的权力，强制地、无偿地把一部分社会产品占为己有，以供国家需要。正如恩格斯所指出的那样：“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。但是我

^① 《列宁选集》中文 1 版 第 3 卷，175 页，北京 人民出版社，1972。

们现在却十分熟悉它了。” 马克思曾指出：“赋税是政府机器的经济基础 而不是其他任何东西。” 赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉，一句话，它是行政权力整个机构的生活源泉，强有力的政府和繁重的赋税是同一种概念。” 正是由于国家同财政的这种依赖关系，所以财政危机必然伴随着国家的危机，也就是说财政危机往往成为改朝换代的起因。

二、财政的发展

（一）财政社会形态的发展

财政随着国家的产生而产生，又随着国家的发展而发展。由于生产方式和社会形态的变革，财政经历了奴隶制财政、封建制财政、资本主义财政和社会主义财政四个发展阶段。

奴隶社会生产关系的基本特征是奴隶主占有全部生产资料和奴隶，奴隶的剩余劳动和剩余产品全部归奴隶主所有。国家为维护奴隶制生产方式所进行的社会产品的分配，体现了奴隶主阶级对奴隶的剥削关系。奴隶制国家财政收入的来源主要是强迫奴隶劳动所取得的收入，其次是战争缴获的财物及对战败国的强制贡赋收入，还有一部分是向自由民征收的实物地租和徭役地租；其支出主要是军事支出、王室开支、俸禄支出、祭祀支出等。奴隶制财政的作用是双重的：一方面，它作为国家职能的物质保证，促进支持了奴隶社会政治、经济、文化的发展；另一方面，它作为奴隶主掠夺奴隶的工具，加速了奴隶社会的瓦解。

封建社会生产关系的基本特征是封建主占有土地等主要生产资料 and 不完全占有生产劳动者—农奴，同时也存在着大量自耕农、手工业者、商人等小私有经济。封建制国家为了维护封建生产方式而对社会产品进行强制地分配，这种分配关系体现了地主阶

① 《马克思恩格斯选集》，中文版，第4卷，16页，北京，人民出版社，1972

② 《马克思恩格斯选集》，中文版，第9卷，22页，北京，人民出版社，1961

级对农奴和其他劳动人民的剥削关系。封建制国家财政收入的主要来源是官产收入、赋税收入、专卖收入、特权收入和少部分债务收入等；其支出主要是用于维护封建统治的军事支出、行政支出、皇室支出、文化宗教支出、国债及赔款支出等，也有一部分用于兴修水利、发展农业生产。在封建社会后期，财政一方面通过苛捐杂税、腐败没落的苛政加速小生产者的破产，使他们成为一无所有的劳动者；另一方面又用国库资金资助资本家发展工商业和开辟国外市场。其结果是促进了封建生产关系的解体和资本主义经济的发展。

资本主义社会生产关系的基本特征是资本家占有生产资料 and 一无所有的成为商品的劳动无产者。资本主义国家为了维护资本主义生产方式而参与国民收入的再分配，对劳动者进行强制地剥削。资本主义财政收入的来源主要是税收、债务收入、发行纸币和国有企业收入；其支出主要用于庞大的军事支出、行政支出、债务支出、社会福利支出、科技卫生文化教育支出等。在自由资本主义阶段 国家财政的特点是节俭、平衡、非生产性 这对于促进资本主义生产力的发展起到了极为重要的作用。进入垄断阶段以后，由于资本主义基本矛盾的加深，经济危机的日益频繁及对经济发展的破坏，使得国家财政不能只是充当资本主义生产方式的“守夜人，”而必须积极地干预经济，以解决所谓的效率与公平的问题。缓解资本主义基本矛盾，有机地调节社会经济的发展。

社会主义社会生产关系的基本特征是生产资料公有制和按劳分配。社会主义财政具有鲜明的人民性——“取之于民，用之于民”，国家、企业和个人三者之间的物质利益具有根本的一致性。社会主义国家财政在国民经济中既行使着行政管理者的职能，又行使着所有者的职能。

（二）财政分配范畴的发展

从国家财政分配的范畴考察，财政经历了一个由简单到复杂

的发展过程。

徭役和赋税形成于奴隶社会，是最早的财政范畴。反映了国家财政的范畴尚处于低级发展阶段。

封建社会时期，随着国家政权的加强，财政支出不断增加，捐税收入已不足以满足日益增长的国家支出，封建国家开始向教会、大商人或高利贷者借款。到封建社会末期，财政亏空越来越大，封建国家财政便日益依赖于新兴资产阶级发行期票、债券，以满足自身统治的需要。于是，公债这个财政范畴发展起来了。新兴资产阶级以财政支持和帮助了封建国家，同时，又在政治上同封建君主专制展开斗争，积极要求参预征税、借债等活动，以维护本阶级的经济利益和争取各种社会管理的实权。在这个过程中，一个新的财政范畴——国家预算随着萌芽产生了。17世纪末美国就规定：国家财政收支报告须经议会同意后方可执行。这表明国家预算是新兴资产阶级就财政分配与地主阶级进行激烈斗争的最终结果和重要工具。

到了资本主义社会，由于商品货币经济的高度发展，整个社会的分配普遍利用了货币，财政分配关系也随之货币化，一些新的财政范畴如赤字财政、财政发行、通货膨胀等相应出现。赤字财政表明财政分配的政策目标不是平衡而是赤字。在收支不能平衡、通过发行新的公债也不敷填补财政亏空时，国家就用增发纸币的办法去直接取得财政收入。财政发行必然导致物价上涨、通货膨胀。

（三）财政分配形式的发展

从财政参与社会产品分配的形式来考察，财政分配形式的发展经历了力役、实物和货币三种形态。

力役形态是指国家通过直接占有劳动力并驱使其劳动来实现对社会产品的占有和支配。这是以超经济的人身依附关系为前提的一种分配形式，在奴隶社会表现得最为充分。在奴隶社会，国王是全国最大的奴隶主，不仅占有全部生产资料，而且占有奴隶本

身。在这种生产关系下，奴隶劳动所创造的社会产品，除了很少一部分被用作维持奴隶主生存的生活资料外，其余部分全为国王所占有。此外国王还直接抽调奴隶、征集平民修建宫殿、陵墓或其他工程，以满足自身的享乐需要。可见，奴隶制国家的财政收入主要是靠直接剥夺奴隶劳动的方式取得的。

实物形态是指国家通过法律规定，以实物形式强制占有和支配一定的社会产品。这是以自然经济为前提的一种分配形式。在封建社会，地主阶级虽然占有土地等生产资料，但不完全占有生产劳动者，劳动者获得相对的独立和自由，生产组织结构逐步趋于分散化。这时，国家财政只能凭借政治强权，按土地数量或人口、户数课征田赋或口赋，即所谓“有田则有租，有家则有调，有自则有庸。”

货币形态是指国家采用价值形式参与一部分社会产品的分配。这是以商品经济为前提的一种分配形式。在封建社会里，尽管商品经济有了一定的发展，但占统治地位的是自然经济，因此封建国家财政主要采用实物形式。随着商品经济的壮大和价值形态的演进，财政分配的货币化程度不断提高，并逐步由实物形态过渡到货币形态。资本主义社会是商品经济高度发达的社会，等价交换是社会通用的原则，货币征服了一切领域，因而资本主义国家财政收支全部采用货币形式。在社会主义经济里，商品和货币不但不会消亡，而且要为发展社会主义经济服务，因此社会主义财政采用价值形式分配社会产品将会长期存在下去。

（四）财政分配管理的发展

从财政的分配管理方面研究，国家财政管理经历了一个由不完善到比较完善的发展过程。

在奴隶社会，由于国王至高无上的统治的地位，因此，国家的活动以统治者个人的身分出现。奴隶制国家财政管理的特征是：国家财政收支同国王私人财务收支混而不分。一方面，皇室费用

是国家财政开支的重要组成部分；另一方面，皇室土地收入又是国家财政收入的重要来源。这说明奴隶制国家财政借助于政治权力对奴隶的剥削和奴隶主分别对奴隶的剥削之间都没有截然的界限，结果是导致奴隶主加深对奴隶的剥削，从而使阶级矛盾激化，加速奴隶制的崩溃。

封建社会经历了领主经济和地主经济两个发展阶段。在领主经济阶段，每一个封建领主在其领域内握有政治和经济上的全部权力。领主庄园实际上是独立王国，领主不仅拥有军政特权，而且独立地规定税收和铸造货币。在这个阶段，封建国家的财政制度很不统一，主要是分散的封建领主财政，国家财政和统治者个人的收支仍然不易区分。当封建经济由领主经济发展到地主经济阶段，封建割据逐渐发展为中央集权，形成了统一的封建政治格局。这时，分散的封建领主财政也就逐渐为封建集权国家的财政所代替。随着集中化的国家财政的形成，国王个人收支与国家财政收支分开。在形式上，国家和王室财政分别设置机构和专职人员进行管理。特别是到了封建社会末期，新兴资产阶级参加议会，对国家财政收支实施监督，进一步促进了这种分离。

到了资本主义社会，国家财政管理才具有比较完备的形式。不仅国家财政和统治者本人收支以法定形式分开，而且实行中央和地方多环节管理财政。像西欧一些资本主义国家，如英、法、德、意等国在建立君王立宪或民主立宪的资产阶级专政之后，都组成了国家预算、税收、公债等环节，取消了包税制和贵族、僧侣的税收特权。至此，与资本主义生产方式的特点相适应，资本主义国家财政较之前资本主义财政体系更完整、环节更齐备，国家财政的制度化也有了新的发展。

到了社会主义制度建立以后，国家财政范围空前扩大，理财领域也有了全新的发展。

第三节 财政的职能

财政的职能，系指财政在社会经济生活中所固有的，与生俱有的功能。它是财政这一经济范畴的本质的反映，具有客观必然性。在混合经济中，国家财政是公共经济的核心，国家对私人经济的干预和调节主要是通过财政实现的。在商品货币经济中，国家利用一系列的财政机制进行货币资金的集中和支配，从而对私人经济实行国民收入的再分配。财政的职能就在于财政作为国民收入再分配的工具，对私人经济中的生产、流通、分配和消费过程发生影响，以达到国家干预和调节经济的政策目标。通常说来，可以把财政职能概括为以下三个方面：配置资源职能、公平分配职能和稳定经济职能。

一、配置资源职能

（一）配置资源职能的含义

所谓配置资源，是指通过对现有的人力、物力、财力等社会经济资源的合理分配，实现资源结构的合理化，使其得到有效的使用，获得最大的经济和社会效益。政府之所以必须进行资源配置，是由公共物品和劳务的必要性以及资源相对于社会生产需要的短缺性所决定的。

人们在现实的生产和生活中不仅要有衣食住行玩所需要的私人物品和劳务 而且还要有像国防、公路、防洪、社会安全保障等方面的公共物品和劳务。公共物品和劳务是指这些物品和劳务的利益对于全社会的所有成员都是有效的，为社会共同享有，而不能为任何个人、小团体所独占独享，具有非排他性。但是，在商品经济条件下，资源的合理配置是由价值规律通过市场进行调节的。在市场竞争中，受利益原则的驱使，每一个经济活动主体会不断调整其资源的配置，使之获得利润最大化。因此，健全的市场体系是实

现资源合理配置的一个重要条件。但是，市场并不是完美无缺的，单靠市场运行机制并非在任何情况下都能实现资源的合理配置。究其原因如下：一是许多社会公共需要并不是经过市场来满足的，如修建公路、路灯照明、灯塔、公园、医院、公共交通、政府服务等。二是市场调节总是有一定的自发性、盲目性、局限性，经济活动主体容易从自身的当前利益出发，往往产生“短期行为”；而市场提供给他们错误信息，又会把它们引入歧途，这些都会影响资源的合理配置和有效使用。三是社会短缺产品的不良配置可能导致这些产品或资源质量的恶化，这些产品本身供应不足却又因为种种原因而难以轻易增大供应量，事实上在大多数情况下这类产品的短缺是由种种客观条件限制造成的。在这种情况下，政府的干预和介入是不可避免的，政府对于这类短缺资源和产品的配置也应加以调节和管理，使社会资源和要素按照有利于社会和经济发展方向重新组合。

在商品经济条件下，人力资源和物力资源的配置决定于财力资源的配置，即决定于资金的流向和流量的不断调整。社会主义财政作为资金分配的枢纽，对资源的合理配置不能不具有重要作用。财政的配置资源职能，就是通过财政对资金的分配最终实现优化资源配置的目标。

（二）资源配置的效率标准

资源的配置应讲求效率。所谓效率就是指以最少的耗费来产生所期望的效果，也就是把不能产生有用效果的浪费减少到最小限度。当代西方经济学者推崇由意大利经济学家帕累托提出的效率准则。这一准则认为，在一个社会经济中，如果资源的配置已经达到这样一种状态，即在既定的资源、生产技术水平和收入分配格局下，倘若社会已不可能在不减少一种物品的产出和不损害一个人的利益的前提下，使得另一种物品的产出增加和使另一个人受益，则该资源配置是有效率的。帕累托效率准则包含三个同时实

现的条件，即生产的效率、消费的效率、生产与消费的效率。他认为，在完全竞争的市场机制下，可以实现最有效率的资源配置。实践证明：帕累托效率准则的意义不过为实行市场经济的社会提供了一种最合理配置资源的理论，它可以作为各国经济建设、资源配置的参照系，促使我们努力向这种状态逼近。

（三）财政配置资源的主要内容

1. 调节积累与消费的比例关系。积累与消费的比例关系是社会主义分配领域中最基本的比例关系，它集中反映了人民的长远利益和当前利益的关系，发展生产和改善生活的关系。正确处理这个关系是保证再生产顺利进行的极其重要的问题。从生产力的角度看，积累是扩大再生产的源泉，积累和消费的比例关系安排是否妥当，直接决定着国民经济的发展规模和速度。由此可见，积累与消费的比例关系是影响国民经济能否持续、稳定、协调发展的根本性问题。在积累与消费比例关系的最终形成上，财政起着重要的调节作用，主要表现在：第一，财政分配的规模调节着国民收入中 V 和 M 的比例关系，从而制约着积累和消费比例的基础。因为国民收入中的 V 基本上用于消费，在国民收入为一定量时， V 和 M 之间存在着此消彼长的关系，由于 M 的主要部分是通过财政分配的，因此，财政收入占国民收入的比重直接制约着 M 占国民收入的份额和比例，从而也影响积累与消费的比例关系。第二，从实践经验来看，积累与消费比例关系是否妥当，具有决定意义的是基本建设投资规模，而基本建设资金的相当大部分是通过财政分配来供应的，因此，在财政支出分配中，基本建设支出占财政支出的比例，对积累和消费的比例关系有关键性作用。财政对积累与消费比例关系的调节主要是通过国家预算来实现的。此外，税收、国家信用、利润、投资等杠杆也能对积累与消费的比例关系发挥调节作用。

2. 调节资源在产业部门之间的配置，即产业结构。合理的产