

## 第一章 财政职能的国际比较

财政活动是一种政府活动，是政府职能的具体体现。随着经济发展和社会进步，政府的活动领域不断扩大，财政职能也相应扩展。比较分析不同经济发展阶段的财政职能作用范围和变化趋势，可以对我国经济体制在向社会主义市场经济过渡时期健全和完善财政职能提供有益的借鉴和启示。

### 第一节 财政职能的发展变化趋势

在现代市场经济条件下，各国财政职能与政府职能是密切相关的，通常包括优化资源配置、调节收入分配和宏观经济调控三个方面。在不同的经济结构和生产力发展水平下，由于各国政府所面临的社会经济矛盾和具体国情的差异，财政职能的作用范围和实现程度是不尽一致的。但是，随着经济发展和社会进步，财政职能的逐步拓展和不断健全则是一种历史趋势。目前，发达国家已经建立了比较完整的财政职能体系，财政职能不仅覆盖了政府活动的各个领域，而且由于市场机制在资源

配置中真正起到了基础性作用，所以，财政职能的重点已转向提供公共服务和调节收入分配。相比之下，发展中国家的财政职能仍处于健全和完善阶段，在市场还不十分发育的情况下，财政职能更注重优化资源配置。

### 一、发达国家已形成了较完整的财政职能体系

本世纪 30 年代以前，政府财政职能的重点是保障国家机器正常运转，维护国家安全和提供社会治安服务等。虽然 19 世纪末有的国家开始尝试建立社会保障制度，但收入再分配大多是通过私人慈善事业和其他自愿活动来进行，税收的调节作用有限。政府在调节经济运行方面也做了一些努力，但涉及的范围并不宽。据有关资料统计，1880—1930 年的 50 年间，美国、英国、法国、德国、日本、意大利和加拿大等国财政支出占 GDP 比重平均从不足 10% 提高到近 20%。用现代标准来衡量，30 年代以前发达国家财政规模还是比较小的。

20 年代末 30 年代初世界经济危机的爆发，使得以凯恩斯为代表的政府干预经济的主张被西方各国普遍采纳，财政职能随政府职能的扩大而拓展到给低收入者和受到意外损失的人提供生活福利保障，在关系国家经济命脉的一些领域实行国家垄断经营或国有与私有混合经济以及针对市场机制的缺陷对经济运行进行干预等。到本世纪中叶，发达国家财政支出约占 GDP 的 1/4，规模比本世纪初翻了一番。

70 年代以后，随着两次石油危机爆发和发展中国

家的崛起，迫使西方工业化国家不得不对经济结构进行调整，同时减少政府对经济活动的直接干预。在失业人员不断增加的情况下，政府社会保障支出也逐年扩大，成为财政支出的重要内容。目前发达国家财政支出平均约占 GDP 45% ，其中，用于行政、国防、社会治安等一般政府服务支出<sup>①</sup>约占 GDP 7% ，教育、卫生、住房及社区发展、文化娱乐等社会公共服务支出约占 14% ，农业和基础设施建设等经济服务支出约占 4.5% ，而社会保障支出约占 14% 。上述各项支出占财政支出的比重分别为 15%、30%、10% 和 30% 左右（见表 1-1、表 1-2）。

从表 1-1、表 1-2 可以看出，目前发达国家政府通过财政集中分配的 GDP ，除了保证行政、国防、社会治安等一般政府服务性支出外，很大一部分财力用于增加教育、卫生等社会公共服务支出，还有相当一部分财力用于调节收入分配。由于财政参与 GDP 分配的程度较高，各项支出比例也比较适当，财政履行的资源配

按照国际货币基金组织（IMF）政府财政统计分类方法，财政支出分为以下四大类：一是一般政府服务支出，包括行政、外交、国防和社会治安支出等；二是社会公共服务支出，包括教育、卫生、社会保障、住房和社区发展及文化支出等；三是经济服务支出，包括能源、农业、建筑业和制造业、运输和通讯业以及其他经济服务支出；四是国债利息和其他未分类支出。由于各国社会保障支出一般都已纳入财政管理，而我国尚未建立社会保障预算，因此，在本研究中，我们把社会保障支出从第二类中划出，单独作为第五类，进行对比研究。同时，按照上述分类，我们把国债利息从我国现行的线下融资项目改列财政支出，以便进行同口径比较分析。

表 1-1

发达国家财政支出占 GDP 比重

单位: %

项 目	美国 1993 年	日本 1993 年	德国 1991 年	英国 1993 年	意大利 1993 年	加拿大 1991 年	澳大利 亚 1993 年	爱尔兰 1992 年	挪威 1994 年	平均
一般公共服务	2.7	0.6	3.0	1.9	5.0	5.9	3.5	3.9	3.2	3.3
国防	4.6	1.0	2.1	3.9	1.9	1.7	2.3	1.3	3.0	2.4
社会治安	1.5	0.3	1.4	2.3	1.9		1.4		0.9	1.1
教育	5.5	1.4	3.5	5.3	5.2	6.0	5.5	5.1	7.3	5.0
卫生	5.9	0.4	7.5	5.8	6.3	6.9	5.9	6.3	7.3	5.8
社会保障	8.4	8.9	18.3	16.8	18.1	13.7	11.0	11.9	20.2	14.1
住房与社区建设	0.9	3.3	1.9	1.8	1.3	1.9	1.0	1.7	1.6	1.7
文化娱乐	0.4	0.8	0.9	0.7	0.7	1.0	1.0	0.5	1.4	0.7
经济	2.7	0.8	4.6	3.3	5.7	5.7	5.3	4.5	7.5	4.5
能源	0.1		0.1	0.4	0.3	0.2	0.4	0.5	0.1	0.2
农业	0.6		0.6	0.3	0.8	1.2	0.6	1.2	2.0	0.8
制造业	0.0		0.5	0.2	1.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
交通通讯	1.6		2.1	1.5	3.3	2.6	2.9	2.0	3.6	2.2
其他经济	0.4		1.3	0.8	0.5	1.7	1.2	0.8	1.7	0.9
其他	5.1	7.4	4.0	3.3	11.6	7.6	4.2	7.9	3.6	6.1
合 计	37.8	24.1	47.1	45.0	57.6	50.4	41.0	43.2	56.0	44.7

注: 日本为中央财政支出。加拿大和爱尔兰的一般公共服务支出中包括社会治安支出。

表 1-2

发达国家财政支出结构

单位: %

项 目	美国	日本	德国	英国	意大利	加拿大	澳大利亚	爱尔兰	挪威	平均
	1993年	1993年	1991年	1993年	1993年	1991年	1993年	1992年	1994年	
一般公共服务	7.2	2.4	6.3	4.2	8.6	11.7	8.5	9.1	5.8	7.1
国防	12.1	4.1	4.4	8.7	3.3	3.3	5.6	3.1	5.3	5.5
社会治安	4.0	1.2	2.9	5.1	3.4		3.5		1.6	2.4
教育	14.7	6.0	7.4	11.8	9.1	11.9	13.4	11.7	13.1	11.0
卫生	15.7	1.6	15.9	13.0	10.9	13.6	14.3	14.7	12.9	12.5
社会保障	22.2	36.8	39.0	37.2	31.4	27.2	26.9	27.6	36.1	31.6
住房与社区建设	2.3	13.8	4.1	4.1	2.2	3.8	2.3	4.0	2.8	4.4
文化娱乐	1.0	0.1	1.8	1.5	1.1	2.0	2.4	1.2	2.4	1.5
经济	7.3	3.3	9.7	7.3	10.0	11.3	13.0	10.4	13.5	9.5
能源	0.2		0.2	0.9	0.5	0.3	1.0	1.1	0.1	0.5
农业	1.6	1.1	1.2	0.7	1.3	2.4	1.5	2.7	3.6	1.8
制造业	0.0	1.6	1.0	0.5	1.7	0.1	0.3	0.2	0.4	0.6
交通运输	4.3	0.3	4.5	3.4	5.7	5.2	7.2	4.6	6.3	4.6
其他经济	1.1	0.3	2.7	1.9	0.8	3.3	3.0	1.7	3.0	2.0
其他	13.5	30.7	8.5	7.2	20.1	15.1	10.3	18.4	6.4	14.5
合 计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注: 日本为中央财政支出。加拿大和爱尔兰的一般公共服务支出中包括社会治安支出。

置、收入再分配和宏观调控职能基本形成了一个有机的整体。

## 二、发展中国家的财政职能正在不断完善

发展中国家由于长期处于殖民地状态，经济基础薄弱，人均 GDP 水平低，很长一段时间财政仅能履行政府的一些基本职能。从本世纪后半叶开始，随着越来越多的发展中国家相继独立，政府为了迅速发展本国经济，许多国家在利用外资的同时，还通过提高财政集中分配的 GDP 份额的办法积累资金。因此，发展中国家在工业化初级阶段财政支出占 GDP 的比重要比发达国家工业化初期更高一些。目前，发展中国家财政支出占 GDP 比重平均约为 27% 左右，其中，用于一般政府服务支出约占 GDP 的 7% 左右，社会公共支出约占 8%，经济服务支出约占 4%，社会保障支出占不到 4%（见表 1-3）。1997 年我国财政支出占 GDP 比重为 13.1%（包括用预算收入安排的支出占 11.6%，债务收入安排的支出占 0.8%，债务利息由现行债务融资项目改列支出占 0.7%）<sup>①</sup>，其

<sup>①</sup> 需要说明的是，如果按照 IMF 政府财政统计口径计算我国政府财政支出占 GDP 的比重，1997 年还应包括纳入中央预算的电力建设基金等政府性基金和行政事业性收费（约占 GDP 1.4%），实行预算外管理的其他财政性资金（各种基金和行政事业性收费约占 GDP 3.9%），以及养老和失业保险基金（约占 GDP 1.7%）。考虑到上述这些基金（收费）都有特定用途，财政预算不能直接调剂使用，而且年度之间情况变化较大，因此，在计算我国财政支出占 GDP 比重时未将其包括在内。如果包括这部分基金（收费），我国政府性财政支出占 GDP 的比重约为 20% 左右。

中，一般政府服务支出占 GDP 的 4% 左右，社会公共支出约占 3.5%，经济服务支出约占 4.6%，社会保障支出比重很小。

发展中国家受其财力的限制，还无法达到发达国家财政职能的实现程度，因此主要以保障国家机器运转和支持经济建设为重点。财政支出结构中，一般政府服务、社会公共支出、经济建设支出和社会保障支出的比重分别为 30%、30%、15% 和 10% 左右（见表 1-4）。

由于长期受殖民统治，低收入发展中国家<sup>①</sup>具有典型的“二元经济结构”特征，农业是就业的主要行业，现代工业刚刚起步，市场经济发育不足，财政资金严重匮乏，政府面临的主要任务是在政治上保障国家机器的正常运转，在经济上通过财政手段，尽快实现由传统农业向现代工业过渡。因此，这些国家财政职能的重点是动员国内有限的资源，在满足国防、行政管理、教育等一般性公共需求的同时，充分利用国内资金和国际资本，着力保障基础设施、基础产业的投资需求。

90 年代初，低收入发展中国家财政支出中，国防、行政管理、公检法、教育等支出占 50% 左右，经济建设支出占 25% 左右，而医疗卫生和社会保障支出仅占 10% 左右。上述各项支出占 GDP 的比重分别为 13%、

<sup>①</sup> 按世界银行划分标准，1996 年低收入国家为人均 GNP 785 美元及以下，下中等收入为 786 美元—3125 美元，上中等收入为 3126 美元—9655 美元，高收入为 9656 美元及以上。

表 1-3 发展中国国家财政支出占 GDP 比重

单位: %

项 目	智利 1988年	巴拿马 1989年	泰国 1989年	以色列 1992年	韩国 1992年	科威特 1990年	新加坡 1993年	巴拉圭 1993年	印尼 1989年	肯尼亚 1992年	印度 1992年	平均
一般公共服务	3.9	3.5	0.9	1.7	2.5	4.9	1.8	2.1	6.5	3.5	3.5	3.2
国防	2.3	2.2	2.7	10.5	3.3	10.3	4.2	1.4	1.5	2.0	2.5	3.9
社会治安	0.7	1.1	0.8	1.3	1.1	3.5	0.7	0.8		1.6		1.1
教育	2.8	5.2	3.0	6.3	3.7	6.7	4.2	2.9	2.5	5.8	3.7	4.3
卫生	1.6	5.0	1.0	2.1	0.5	3.6	1.0	1.0	0.5	1.6	1.0	1.7
社会保障	8.9	5.3	0.5	11.0	1.8	5.9	0.7	2.1	0.1	0.1	0.8	3.4
住房与社区建设	0.3	1.6	0.5	6.1	3.0	3.4	1.2	0.1	0.3	1.1	1.9	1.8
文化娱乐	0.2	0.2	0.1	1.5	0.1	1.1	0.1	0.0	0.2	0.5	0.1	0.4
经济	2.4	2.1	3.3	5.1	5.4	6.0	2.0	2.2	5.5	4.1	7.5	4.1
能源	0.0	0.0	0.5	0.3	0.2	3.7	0.0	0.3	0.8	0.0	0.8	0.6
农业	0.4	0.7	1.4	0.7	1.9	0.5	0.0	0.7	1.6	1.6	3.5	1.2
制造业	0.1	0.1	0.0	1.5	0.4	0.3	0.0	0.0	0.3	0.4	0.7	0.3
交通运输	1.0	0.9	1.0	1.6	2.3	1.3	0.4	1.1	1.9	1.0	1.1	1.2
其他经济	0.9	0.5	0.3	1.0	0.6	0.1	1.5	0.1	0.9	1.1	1.4	0.8
其他	5.8	2.4	3.1	7.2	1.2	1.7	1.3	0.8	2.4	6.9	6.4	3.6
合 计	28.9	28.6	15.9	52.8	22.6	47.1	17.2	13.4	19.5	27.2	27.4	27.3

注: 印度和印度尼西亚的一般公共服务支出中包括社会治安支出。

表 1-4 发展中国家财政支出结构

单位: %

项 目	平均										
	智利 1988年	巴拿马 1989年	泰国 1989年	以色列 1992年	韩国 1992年	科威特 1990年	新加坡 1993年	巴拉圭 1993年	印尼 1989年	肯尼亚 1992年	印度 1992年
一般公共服务	12.2	13.0	5.7	3.2	11.0	10.4	10.3	15.9	33.6	12.8	12.8
国防	7.9	7.7	17.0	19.9	14.7	21.9	24.8	10.4	7.8	7.8	9.1
社会治安	3.7	3.2	5.2	2.4	5.0	7.5	3.9	5.7		6.1	3.9
教育	9.8	18.1	18.9	11.9	16.5	14.3	24.8	21.7	12.7	21.2	13.5
卫生	5.6	17.6	6.4	4.0	2.1	7.6	6.0	7.6	2.6	5.9	3.7
社会保障	28.1	19.7	3.4	20.8	7.9	12.4	3.8	15.9	0.3	0.2	2.9
住房与社区建设	3.8	4.2	3.0	11.5	13.4	7.2	7.0	0.5	1.6	4.1	6.9
文化娱乐	0.8	0.5	0.4	2.9	0.4	2.3	0.4	0.0	0.8	1.8	0.4
经济	8.3	7.4	20.8	9.6	23.8	12.7	11.5	16.5	28.4	15.3	27.4
能源	0.0	0.2	3.1	0.6	1.0	7.9	0.0	2.5	4.2	0.0	2.9
农业	1.4	2.5	8.6	1.4	8.4	1.2	0.3	5.5	8.3	5.8	12.8
制造业	0.4	0.1	0.3	2.8	1.6	0.6	0.2	0.1	1.3	1.6	2.6
交通通讯	3.4	3.1	6.2	3.0	10.0	2.7	2.5	8.3	9.8	3.6	4.0
其他经济	3.1	1.6	2.1	1.8	2.8	0.3	8.6	0.5	4.7	4.1	5.1
其他	19.8	8.6	19.2	13.8	5.2	3.7	7.5	5.8	12.2	24.8	23.3
合 计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注: 印度、印度尼西亚和津巴布韦的一般公共服务支出中包括社会治安支出。

6%和 2.5% 左右。

中等收入发展中国家在经济步入起飞阶段后，工业化、城市化速度加快，社会经济资源迅速向现代产业和城市集聚，市场配置资源的基础性作用明显增强。伴随着经济结构和产业结构的变化，社会分配不公、失业和养老等问题相继出现，建立社会保障制度成为政府亟待解决的重要事宜。财政不仅要满足政权运转和经济建设需求，而且要承担公平收入分配和宏观调控职能。从财政支出构成看，中等收入发展中国家的国防、行政管理、公检法、教育等支出比重平均为 45% 左右，经济建设支出为 15% 左右，均比低收入发展中国家水平低，而社会保障和医疗卫生支出平均为 23% 左右，占 GDP 比重分别为 12%、4% 和 6% 左右。

下面分别从财政履行的资源配置、收入再分配和宏观调控等职能方面进行一些具体比较分析。

## 第二节 财政的资源配置职能

财政的资源配置职能是指通过财政手段进行社会经济资源的配置与调控，对市场无力满足的典型社会公共需求，如国防、行政、司法、公安等，以及需要政府满足的某些非典型社会公共需求，如教育、科学、卫生、基础设施和基础产业等，提供必要的财力资源，以保证这些需求能够得到有效地满足。

## 一、提供一般政府服务

这方面的支出主要是保障国家机器的正常运转，维护国家及公民人身和财产安全。该项支出占财政支出的比重，发达国家平均为 15% 左右，发展中国家平均约为 30%，比发达国家高出一倍，说明发展中国家财政仍然具有传统型结构的特征。

行政和外交等一般公共服务支出占 GDP 比重各国大体为 2%—4%，占财政支出的比重，发达国家约为 7%，而发展中国家一般在 12% 左右，1997 年我国为 16%。形成上述差异的主要原因：一是财政收支总规模不一样，发达国家财政总规模一般较大，发展中国家则相对小一些，而我国财政总规模则更小。二是各国政府机构和人员的数量不同，运行效率也存在差别。我国过去多年实行传统的计划经济体制，虽然经过几次机构改革，但政府机构仍过于庞大，目前，我国财政供养的行政事业单位人员达 3600 多万人，其中机关工作人员约 1000 万人，全国平均 30 个居民就要供养一个吃财政饭的。财政供养人员过多，行政经费开支相应就大，同时还导致人均公用经费偏低。

保障国家安全也是政府的一项传统职能。国防支出规模与国际政治环境和各国的经济实力存在着密切关系。在战争期间，国防支出占财政支出和 GDP 的比重都远高于和平时期，以美国为例，联邦政府支出的这两个比重 1944 年分别为 86.7% 和 39.2%，1996 年则为

17.1% 和 3.6%。目前，大多数国家国防支出占 GDP 比重一般为 1%—4% 左右，占财政支出比重，发达国家为 5% 左右，发展中国家为 13% 左右。比重上的差距主要基于两方面的原因：一是各国经济发展水平和在国际社会中扮演的角色不同，例如美国作为世界上最大的发达国家，是北约集团的主要成员，因此国防开支占 GDP 的比重达到 4% 左右，占财政支出比重达到 12% 左右；二是虽然冷战已经结束，但部分地区的局势仍然紧张，国与国之间的武装冲突时有发生，相关国家军费开支居高不下，如 1996 年以色列国防费占 GDP 的比重高达 8.7%。1997 年我国国防支出占 GDP 和占财政支出的比重分别为 1.1% 和 8.8%，均低于世界平均水平。

## 二、发展教育、科学、卫生等社会事业

由于财力水平和公民需求偏好的不同，各国政府用于满足教育、科学、卫生、住房和社区发展等社会公共服务需求方面的支出水平也高低不等。社会公共支出占财政支出的比重，各国平均约 30% 左右。从社会公共服务支出占 GDP 的比重看，发达国家平均为 14% 左右，比发展中国家平均 8% 的水平高出 2/3。这充分说明，发展中国家由于受财力不足的制约，财政还无法更多地满足教育、卫生、住房等社会公共支出的需求。

随着国际竞争的日趋激烈，越来越多的国家认识到国与国之间的经济竞争，实质上是知识和技术的竞争，发展公共教育，造就一支高素质的就业队伍成为各国政

府义不容辞的责任。为此，各国政府不仅颁布了一大批有关教育的法律法规，而且均投入大量资金，推行九年制义务教育，并试图建立包含学前教育、中小学教育、高等教育和职业教育在内的庞大教育体系。统计数字显示，财政对公共教育经费的满足程度，或一个国家财政公共教育支出占 GDP 比重大小，与财政收入占 GDP 的比重存在着正相关关系，与财政支出结构也有密切联系。据对 40 个国家 90 年代初期的情况分析，财政收入占 GDP 比重越高，财政公共教育支出占 GDP 比重相应也高，当财政收入占 GDP 比重在 15% 以下时，财政教育支出占 GDP 比重为 2% 左右；当财政收入占 GDP 比重为 20% 左右时，财政教育支出占 GDP 比重大体为 3%；当财政收入占 GDP 比重为 30%—40% 时，财政教育支出占 GDP 比重为 4%—5%；当财政收入占 GDP 比重提高到 40%—50% 时，财政教育支出占 GDP 比重也相应增长到 5%—6% 左右。我国党和政府一直高度重视教育事业的发展，在财力上予以重点保证，建成了世界上最庞大的公共教育体系。1997 年我国财政支出中教育经费支出所占的比重达 16.2%，比世界平均水平 14% 高出 2 个多百分点，财政性教育经费支出占 GDP 比重达到 2.49%，这说明我国政府对教育投入的努力程度是相对较高的。至 1997 年底，学龄儿童入学率达到 98.9%，接近发达国家水平；占全国人口 65% 的地区基本普及了 9 年义务教育，青壮年文盲率下降到 6%，成绩斐然。当然，由于经济还不发达，国家财力

有限，财政教育性投入还不能完全满足教育事业发展的要求。

科学研究，按性质可分为应用研究和基础研究。应用研究大多能通过市场交换补偿成本，可以由微观经济活动主体（企业或个人）完成。基础研究很难通过市场交换弥补所花费的成本，需要由政府组织进行，并由财政负担支出。当今世界，各国为了增强国际竞争能力，通过制订科技发展规划，建立“官—学—企”三位一体的科研体制，不惜为此投入巨资。据有关资料统计，90年代以来，美国用于研究与发展（R&D）的经费占GDP的比重为2.9%，日本3%，德国2.6%，英国2.2%，韩国2.8%，印度0.8%，巴西和马来西亚为0.4%。从发达国家研究与发展经费来源看，企业投入占大头，一般占60%—70%。1997年我国科技拨款占财政支出的比重为4.4%，占GDP的比重为0.55%，科技拨款比前几年明显提高，加大了对基础性研究、高新技术研究、农业科学研究和一些重点社会公益科研的投入力度，但全国R&D经费占GDP的比重仅为0.64%，主要原因是企业对科技投入的比重较低。

随着社会的进步和发展，提高生活质量（包括保障居民身体健康、消除疾病、提高人类预期寿命等）逐步成为各国政府日益关注的一个问题。但是，医疗卫生服务支出的规模大小，同样取决于社会经济发展水平和政府集中分配的GDP份额多少。公共医疗卫生支出占GDP和占财政支出的比例，发展中国家分别为2%和

6%左右，发达国家分别为6%和12%左右。近几年来，由于医疗卫生开支增长过快，财政不堪重负，为此许多国家开始纷纷进行公共医疗制度改革，削减卫生福利支出。我国党和政府十分重视医疗卫生事业发展，国家财政用于卫生方面的支出增长较快，1997年这项支出占财政支出5%，与发展中国家的平均水平大体相当。目前全国已建立了初级医疗保健制度，人口寿命等健康指标均接近于中上等收入国家的水平。

### 三、促进经济发展

扶持能源、交通通讯、农业等基础产业或弱质产业发展，是当今各国政府的一项重要职能。财政性经济建设支出占GDP的比重，各国大体上为4%左右，占财政支出的比重，发展中国家为17%左右，约为发达国家平均水平的两倍，这说明发展中国家财政比发达国家承担了更大的经济建设职能。

能源和交通通讯等基础设施和基础产业的发展对经济增长具有明显的带动作用。资料显示，公共基础设施投资带动GDP增长的比率大约为1:4，但由于这些投资规模大、回收周期长、收益低，企业和民营部门不愿涉足，需要政府通过财政进行投融资。如原联邦德国在1965年—1985年间，财政投资中约有1/3的资金用于交通通讯等基础设施建设。韩国在60—70年代，政府用于能源、交通通讯的投资约占财政投资的60%。目前，该项支出占财政支出比重，发展中国家平均为

7% , 明显高于发达国家平均 5% 的水平。我国改革开放后, 针对基础设施和基础产业发展滞后的问题, 国家制定了明确的产业政策, 将能源、交通通讯等作为经济发展的重点; 国家财政在收支矛盾比较突出的情况下, 每年安排的固定资产投资优先用于基础设施建设。与此同时, 国家还通过设置专项基金等形式, 多渠道筹集建设资金, 支持能源和交通通讯等重点事业的发展。

农业是一个受自然条件影响较大的弱质产业, 客观上需要政府采取必要的保护措施, 支持其发展。各国政府支持农业发展的主要方式是对农产品实行价格补贴政策, 建立农业科研推广体系, 投资兴建农业水利设施, 改善农业生产条件。财政农业支出占财政支出和 GDP 的比重, 发展中国家平均分别为 5% 和 1.2% 左右, 高于发达国家平均 2% 和 1% 左右的水平。我国实行改革开放后, 党和政府对农业问题一直非常重视, 不仅多次提高农副产品收购价格, 而且还建立了粮食储备和粮食风险基金制度, 并逐年增加对农田水利、农业科技等方面的投入, 1997 年财政性农业支出占财政支出的比重达到 8.3%, 高于发展中国家以及发达国家的平均水平。

### 第三节 财政的收入再分配职能

由于市场机制的分配是按要素贡献大小进行分配, 在促进效率提高的同时, 也会产生收入差距不断扩大的

问题，因此，世界各国政府都通过财政参与国民收入分配，旨在实现公平个人收入和地区收入的政策目标。

### 一、运用税收手段调节个人收入分配

在不同的经济体制下，财政调节个人收入分配的主要手段有所不同。计划经济体制下采取的主要手段是具有平均主义色彩的工资分配制度，在国民收入初次分配环节对个人收入进行调节；市场经济体制下调节个人收入分配的主要手段是税收，即对个人所得征收所得税、遗产与赠予税等税收，属于国民收入再分配范畴。个人所得税于 1799 年由英国首创，设立的初衷是为战争筹集经费，但由于其实行累进税率，具有调节个人收入分配的显著功能，所以，从本世纪中叶后，逐步成为世界各国尤其是经济发达国家税收的一个重要税种和财政收入的重要来源。目前，个人所得税收入占财政收入的比重，发达国家和发展中国家分别为 30% 和 10% 左右；占 GDP 的比重，发达国家在 5%—15% 之间，远高于发展中国家 4% 以下的水平。特别是在一些北欧国家，个人所得税已经成为调节个人收入分配的主要手段之一。例如，瑞典个人所得税的最高税率达 75%，纳税前，瑞典 20% 的最低收入家庭得到 5.6% 的总收入，纳税后和政府通过有关途径对个人实施转移支付后，20% 的最低收入家庭可以实际得到总收入的 14.8%。我国是个低收入的发展中国家，近几年来，随着经济快速增长，个人所得税也相应增长较快，占 GDP 比重逐年提