

导 论

管理是一种普遍存在的、十分重要的社会活动

管理是有关组织或个人，为达到一定的目标，运用各种手段，对某一领域的人力、资金、物资、信息等资源进行决策、计划、组织、协调和监督的活动。早在原始社会，人们为了生存，组织起来同自然界作斗争，并进行简单的分工和必要的协作，形成了最初的管理活动。随着经济和社会的发展，管理变得越来越普遍，越来越重要。正如马克思在《资本论》中所说的，“一切规模较大的直接社会活动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同这一总体独立器官的运动——所产生的各种一般职能。”自 19 世纪末以后，随着社会化大生产的发展，管理理论和管理实践都有了空前的发展，人们不断地“向管理要效益”。1890 年英国经济学家马歇尔在其出版的《经济学原理》中提出了“管理也是生产力”的思想，并把管理与土地、劳动和资本并列，认为是生产的第四因素。现代社会，管理更是无处不在，大到社会管理、政府管理、国民经济管理，小到企业管理、家庭管理、个人生活管理等。管理已与科学、技术共同构成支撑现代社会进步的三大支柱。

财政管理是政府管理的重要内容

所谓财政管理，就是政府为了履行职能，对所需的物质资源进行的决策、计划、组织、协调和监督活动，简言之，就是政府筹

集、使用和管理资金的活动。它既是政府管理活动的重要组成部分，又是政府活动的物质保障。财政管理对于政府管理的重要性，是由财政的政治、经济双重属性决定的。

财政是一个政治范畴，因为它是随国家产生而产生、发展而发展的，是国家政权活动的重要组成部分。国家产生之后，为维持其存在和履行其职能，必须消费一定的物质资料，而这些物质资料国家机器本身是不能直接生产的，只能凭借其政治权力无偿地从社会剩余产品中获取。恩格斯在《家庭、私有制和国家起源》中指出，国家产生后，为了维持其公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。国家凭借其政治权力，通过捐税等形式取得社会产品，又依据国家意志安排使用，以满足其履行职能的需要，这就是最初形态的国家财政。也就是说，国家财政的初始功能，就是国家需要与政权活动的主要组成部分，而没有调控经济的职能。亚当·斯密称财政为“庶政之母”，实际上是对财政政治属性的高度概括。随着国家的发展和政府活动范围的扩大，使得财政由满足政府基本需要扩大至满足社会公共需要，国家财政逐步显现出公共财政的特征。公共财政制度是国家政治制度的重要组成部分。美国学者认为，其重要性不亚于选举制度、议会制度和政党政治。

财政又是一个经济范畴，因为财政历来就是政府的经济行为，是政府调控经济运行的一个主要手段。作为上层建筑的财政，与经济发展的辩证关系，反映了政府与经济社会发展的互动形态。按照马克思主义的基本观点，即经济是政治的基础，经济决定财政，但经济对政治（政府）的基础作用，只能通过财政职能予以体现；而政府对经济运行的调控作用，也主要由财政职能作为载体，即财政反作用于经济。随着经济管理的发展，财政成为政府管理经济和社会事务的重要内容，在市场经济条件下，与金融杠杆共同构成政府宏观调控体系的核心部分。

财政本身所具有的政治、经济双重属性，决定着财政管理成为

政府管理的核心内容，成为古往今来国家兴亡和政权更替的关键因素。随着国家职能的扩大和经济体制的变革，特别是随着社会主义市场经济体制的建立，必须不断地完善财政管理职能，不断地调整管理方式，不断地丰富管理内容。

市场经济是由市场对资源配置起基础性作用的经济，经济发展的历史和经济学研究的结果都已充分证明，市场经济是社会资源配置中最为广泛和最为有效的机制，它像一只“看不见的手”，协调微观经济活动主体的个别利益与社会发展的整体目标，使它们在价值规律的作用下，通过价格杠杆和竞争机制，鞭策市场主体，自主地把资源配置到效益较好的环节中去。但市场本身也有不可克服的缺陷：经济发展呈周期性波动，无法保持充分就业和价格稳定；容易导致收入差距，产生贫富悬殊，带来社会不公；经济的外部性，以及公共产品的需要，无法完全依赖市场机制解决等。而财政作为政府参与社会分配的主要手段，在提供公共物品和服务，进行资源配置，调节收入分配，促进经济稳定等方面则具有独特的作用，能够有效克服和弥补市场机制的不足。具体来说，财政通过收入组织，将一部分社会资源集中起来，再通过财政支出分配引导社会资金流向，最终实现全社会资源的优化配置；通过税收、对政府间和个人的转移支付等收支活动，调节个人之间、地区之间的收入水平；通过实施特定的财政政策，实现充分就业、物价稳定和经济持续稳定增长等目标。财政的这种职能作用，使财政管理成为克服市场缺陷的最有效工具，成为现代市场经济下政府进行宏观管理的两大重要手段之一，在政府活动中具有极其重要的地位。研究财政活动的科学，即财政学，在西方国家逐步演变成政府经济学，或公共经济学。

党的三代领导集体关于财政管理工作的重要论述

我们党的三代领导集体历来都十分关心和支持财政工作，高度

重视财政管理在国家经济管理中的地位和作用。他们关于财政工作的一系列重要论述，是马克思列宁主义与中国社会主义实践相结合的产物，是毛泽东思想、邓小平理论、江泽民论述的重要组成部分，不仅是我們从事当前财政工作的行动指南，也是构建现代财政管理科学的理论基石。

以毛泽东同志为核心的第一代领导集体根据马克思列宁主义的基本原理，在长期的革命、建设和改革实践中提出了许多重要的财政思想。毛泽东同志在不同时期都曾作了系统的论述，如财政必须“建筑于阶级与革命原则基础上”，“发展经济、保障供给”，“国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向”，税收要“合理负担”，支出要“厉行节约”，财政政策要“实事求是、尊重客观经济规律、符合国情”等。

以邓小平同志为核心的第二代领导集体丰富和发展了毛泽东思想，形成了指导改革开放和现代化建设的邓小平理论。邓小平同志不仅是党和国家的卓越领导人，而且还兼任过财政部长，主管过财政工作，对财政工作作过许多重要而又具体的指示，成为邓小平理论的重要组成部分。其中包括：财政工作必须坚持实事求是的指导思想；财政工作要讲政治，财政“数字中有政策，决定数字就是决策政策”，“数目内包含轻重缓急，哪个项目该办，哪个项目不该办，这是一个政治性的问题”；“财政部门是集中体现国家政策的一个综合部门。财政部门要看大事，财政工作要有全局、大局观念”；要把“国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上”；财政负担要合理，坚持“量入为出与量出为人”相结合，更重要的是要使负担办法适合于奖励发展生产的需要；财政是调节经济利益关系和解决政治问题的一个重要手段；“节减一切开支，克服浪费”；“正确处理中央财政与地方财政集中与分散的关系”等等。

以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体从新的历史条件和社会主义市场经济体制建设的高度，对财政管理工作提出了更高更具体的要求。江泽民同志在党的十五大报告中第一次明确提出“振兴国家财政”的重大战略思想，1999年8月在为《领导干部财政知识读本》题写书名时又对财政工作作了重要批示，特别是在2000年初举办的省部级主要领导干部财税专题研讨班上，对社会主义市场经济体制下的财政工作作了系统、全面、深刻的论述，提出了进一步做好财税工作的基本方针，形成了改革开放新时期比较完整的理财思想。这是党的第三代领导集体智慧的集中体现，是对第一、第二代领导集体理财思想的继承、发展和深化，是我们做好新世纪财政管理工作的重要法则和行动指南。其重要内容包括：

(1) 财政在国家政治、经济活动中具有重要地位。“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。”“我国是社会主义国家，要推进建设有中国特色社会主义的伟大事业，要不断提高全国各族人民的物质文化生活水平，要维护社会稳定和国家的经济、国防安全，必须努力建立强大的国家财政”。

(2) 财政在国家宏观调控中具有重要地位和作用。“财政政策，是国家宏观调控的一个主要手段”。“我们发展社会主义市场经济一定要充分发挥市场对资源配置的基础性作用”。同时“必须努力健全宏观调控体系，善于正确运用包括预算、税收、转移支付等在内的财政手段，发挥其在资源配置、收入分配、调控经济、监督管理上的重要职能作用，以促进我国经济的健康发展和社会的全面进步。”

(3) 国家财力与国家强盛、稳定和安全息息相关。“雄厚的财政实力，是一个国家强大、稳定和安全的重要体现，也是推动经济发展和社会进步的重要保证。”

(4) 在财政工作中要注意处理好几个关系。“做好财政工作不仅要算经济账，还要算政治账、社会账”；要坚持“一要吃饭，二要建设”的原则；要逐步解决“两个比重”的问题；要“依法理财，依法治税”。

近年来我国财政管理体制和方式发生深刻变化

在传统的、高度集中的计划经济体制下，财政预算是从属于计划的，是实现计划的关键手段和工具，相应地，财政管理成为国民经济计划管理的重要内容。但财政管理更多的是直接的、微观的管理，加上长期以来，对管理工作的忽视，管理制度缺乏，管理手段落后，导致管理水平普遍较低。为此，我们改革开放的总设计师邓小平同志早在 20 年前就一针见血地指出：“管理和农业，这两件事如果搞不好，就会拖四个现代化的后腿”。这就明确要求我们，在改革开放和现代化建设过程中，必须彻底改变我们各行各业管理比较落后的面貌。改革开放 20 多年来，我们不断探索，努力实践，并注意借鉴国外成熟经验，走出了一条财政管理创新之路。财政管理的变化主要表现在三个方面：

一是制度创新，初步建立了与社会主义市场经济相适应的财税管理体制。我国经济体制改革是以财政改革为突破口的。1980 年实行的“划分收支，分级包干”办法，打破了长期以来统收统支的局面，调动了各级政府当家理财、发展经济的积极性。以后的几次体制调整，仍然基本保留了“分灶吃饭”的基本特征和主要内容。党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标后，财税体制改革被纳入整个经济体制改革的宏伟蓝图之中。为确保这一改革的成功，国务院领导同志曾亲自带队到十多个省市进行广泛、深入的调查研究，并于 1993 年初设计出台了财税体制改革方案，从 1994 年 1 月 1 日起实施。改革的主要内容是：在税制改革方面，建立了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的新的流转税制，统一了内资企业所得税制，建立了内外统一的个人所得税制；在分税制改革方面，明确了中央与地方的支出范围，并根据事权与财权相结合的原则，按税种划分了中央与地方财政收入，建立了平衡地方财力的转移支付制度。在此之前，为了规范和加强企业

管理和财务管理，对从计划经济沿袭而来的企业财务会计制度进行了根本改革，颁布实施了符合国际惯例的《企业财务通则》和《企业会计准则》。通过近几年的改革和完善，理顺了中央与地方，国家、企业与个人之间的分配关系，建立了财政收入稳定增长的机制，国家财政实力逐步增强，有力地促进了国民经济和社会各项事业的发展，也标志着一个适应社会主义市场经济要求的财税体制框架已经初步形成。

二是正确运用财政政策发挥财政的宏观调控作用。从 1992 年下半年起，我国经济运行中逐渐出现了过热现象，通货膨胀压力加大。针对这种情况，党中央、国务院及时加强了宏观调控。财政上也采取了增加财政收入，控制支出总量，压缩财政赤字，控制债务规模等一系列适度从紧的财政政策，对抑制通货膨胀，实现宏观经济的“软着陆”发挥了积极的促进作用。1997 年以来，随着亚洲金融危机的爆发，国际国内经济形势出现了一些新的变化。为了应对国内外政治经济形势的变化，党中央、国务院审时度势，及时调整政策，从 1998 年开始连续几年，实施了旨在扩大内需的积极财政政策，并以稳健的货币政策相配合，对经济运行进行了卓有成效的宏观调控。四年的实践证明，积极财政政策成效显著，既有效地促进了国民经济的稳定增长，又缓解了经济生活中的突出矛盾，增加了就业机会，保证了社会稳定，推动了经济体制转轨和经济结构调整。适度从紧的财政、货币政策使我们积累了治理经济过热的经验，近四年来运用积极财政政策，扩大内需，又取得了治理通货紧缩的经验。这表明，党的第三代领导集体驾驭宏观经济的艺术更加成熟，宏观调控的经验更加丰富和全面，领导和管理国民经济的水平进一步提高。

三是推进依法理财，财务管理水平不断提高。近年来，财政法制建设步伐明显加快。《会计法》、《预算法》、《注册会计师法》、《税收征管法》等多部法律颁布实施，以国务院行政法规和财政部

部门法规形式出台的条例、规章和制度，基本覆盖了预算管理、税收管理、国有资产管理、财务会计管理等各个方面和领域，形成了较为齐全的财政法规体系。同时，财政管理手段和方式不断改进，试行了政府采购制度，推行了部门预算制度，实行了财政专项支出跟踪反馈管理制度，建立了行政事业性收费和罚没收入上缴国库和预算外资金“收支两条线”管理办法。财政执法监督检查力度明显加大，既建立了专门从事财政监督检查的机构，又针对财经领域中容易出现问题的部位和环节建立了经常性专项检查制度。

进一步健全具有中国特色的财政管理模式

我们要在现行财政管理体制和运行机制的基础上，以邓小平理论和江泽民同志为核心的党的第三代领导集体的理财思想为指导，充分借鉴市场经济国家的财政管理经验，认真分析当前财政管理面临的重大问题，探求改进和加强财政管理的根本之道。

一是加强财政收入管理，建立稳定增长机制。按照市场经济发展的要求，对现行收入制度进一步改革完善，建立一套体制健全、分配规范、征管科学、体现公平、增长稳定的公共财政收入体系和征管制度，努力提高财政收入的“两个比重”，壮大财政实力，进一步落实江泽民同志提出的“建立稳固、平衡、强大的国家财政”的要求。（1）完善税收制度和加强税收征管。适时开征新税种，调整相关税种税率，扩大税收活动的覆盖面，强化税收调节力度，以完善税收制度，优化税制结构；同时要强化税收征管，严厉打击偷税、骗税、抗税行为，着力解决越权减免税、欠税等问题，以尽快建立管理严谨扎实、征管手段先进、征管查相分离、寓执法于服务之中的税收征管新模式，确保财政收入的持续稳定增长。（2）积极稳妥地推进税费改革，坚决取消不合理的收费和基金，规范税费分配秩序，凡确需保留的要纳入预算管理，建立完整的政府预算。（3）进一步完善分税制财政管理体制，规范各级政府之间特别是

省、区、市以下各级政府之间的分配关系，建立规范有力的财政转移支付制度。

二是大力推进支出管理制度改革，建立新型财政支出管理模式。加强财政支出管理，确保财政资金安全、高效运行，是加强财政管理的重要内容，也是今后一个时期财政改革的核心。加快改革步伐，要按照公共财政的要求，界定财政资金的供应范围和重点，据此调整和优化支出结构，一方面财政支出要从一般竞争性领域、企业经营性项目、应用性研究项目和可用社会资金发展的事业中逐步退出，另一方面又要重点满足社会公共需要，既要保证国家政权正常运转的需要，又要不断增加对教育、科技、农业、卫生、文化、扶贫等重点支出项目的投入，同时还要利用多种渠道筹集社会保障资金，增加社会保障支出，加快推进社会保障制度建设，妥善处理改革、发展、稳定之间的关系。要加快支出管理制度改革步伐，通过逐步推广和完善国库集中收付、部门预算、政府采购等管理制度，实现财政收支管理的制度化、规范化和科学化，以尽快建立一种结构合理、管理规范、约束有力、讲求效率、适应社会主义市场经济发展要求的财政支出管理新机制。

三是完善财政宏观调控机制。财政政策是社会主义市场经济条件下最为重要的两个调控杠杆之一，具有传导快、作用直接等特点，在经济结构调整中能够发挥重要作用。因此，要灵活运用预算、税收、国债、转移支付、补贴等多种政策工具，并注重发挥其政府整合优势，促进国民经济持续快速健康发展。

四是进一步健全财政法制。加强法制建设是财政管理的基础工作，特别是在社会主义市场经济条件下，加强财政管理更应把法制建设放在重要位置，不仅要使财政管理中有条件规范并且行之有效的管理办法及时用法律和规章的形式固定下来，使管理工作有章可循，而且要对原有规章制度的漏洞和弱点不断作出必要的调整和完善。同时，要在严格执法和强化财政监督上下功夫，着力解决执法

不严和监督不力的问题，建立健全涵盖政府预算活动各环节的法律法规制度，真正把财政管理建立在法制化基础之上。

五是健全财政监督检查机制。逐步建立健全内部监督与外部监督，行政监督与社会监督，事前监督、事中监督和事后监督，日常监督与专项检查相结合，多层次、全过程的财政监督检查体系。在建立健全内部监督中，形成预算编制、执行与监督相互分离，相互制约的预算运行机制，确保预算的科学合理、公开透明。要大力宣传、贯彻《会计法》，加强会计基础工作，规范会计活动，强化会计监督，确保会计工作“不做假账”，提高会计信息质量。要清理整顿好经济鉴证类社会中介机构，充分发挥注册会计师在社会经济监督中的作用。

六是加快财政管理信息化建设。利用计算机和网络技术进行财政管理，即“金财工程”，是实现财政管理现代化，提高财政管理效率的必由之道，也是建立电子政府的重要内容。在“十五”期间，必须建成包括宏观经济预算分析、预算编制、执行、监督于一体的政府财政管理信息系统。

七是财政管理要适应和推动经济全球化的发展。随着经济全球化的发展，各国财经合作明显增加。我国财政管理应适应经济全球化的要求，不断拓宽视野，逐步完善职能。既要积极促进财经合作朝着平等互利的方向发展，服从、服务于政治多极化战略要求，又要大胆学习借鉴国外财政管理经验和做法，改造我国传统管理模式，提高财政管理水平。

八是不断加强财政干部队伍建设。财政管理工作能否得到加强，虽然受制于多种主客观因素，但关键取决于实施财政管理的主体——广大财政干部队伍的素质。没有一支训练有素的干部队伍，就无法承担新时期我国财政工作与财政改革的艰巨任务。因此，要注意发现和解决好干部队伍存在的问题，不断加强业务培训和思想政治工作，建立健全适应市场经济要求的财政干部的培养与选拔制

度，加大反腐倡廉力度，强化财政职业道德建设，造就一支政治强、业务精、作风正的高素质财政干部队伍。

努力发展当代中国财政管理学

恩格斯曾说过，“没有科学理论指导的行动是盲目的行动。”在由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变过程中，财政管理活动纷繁复杂，急需财政管理学的指导，而这门学科的发展和建设明显滞后于财政工作实践，成为影响当代财政管理工作的一个重要因素。因此，如何按照江泽民同志“三个代表”重要思想的要求，以党的三代领导集体特别是以江泽民同志为核心的第三代领导集体的理财思想为指导，充分借鉴国外财政管理的先进经验，密切联系我国财政管理实际，系统地运用财政学、经济学、管理学、政治学的基本原理和最新成果，发展当代中国财政管理学，拓展财政理论空间，是摆在广大财政理论工作者和实际工作者面前的一个重要课题。

自20世纪初美国人创立“科学管理”以后，管理学经过百年的发展，既对管理活动本身又对管理环境、既对人的行为又对社会关系进行了广泛深入地研究，形成了一门内容丰富、体系完备的科学。有的管理学家在研究管理活动时鉴于管理活动的复杂性，提出了管理既具有科学特性，又具有艺术特性的观点，认为管理是“科学+艺术”的行为。由此可见，研究财政管理活动，发展财政管理科学，是一项艰苦而繁重的工作，需要各个方面的共同努力。

本书是按财政管理的程序和环节设置章节并展开论述的。每章都紧密结合当前中国财政管理工作实际，认真总结经验，深入分析不足，系统展望未来，深入贯彻落实江泽民同志“三个代表”的重要思想，努力探讨建立和完善具有中国特色的财政管理模式。全书力求体现以下几个特点：一是以科学理论为指导，即以邓小平理论和江泽民同志为核心的党的第三代领导集体的理财思想为指导。运

用财政学和管理学的基本原理，深入、系统地研究社会主义市场经济体制条件下的财政问题；二是以管理为主线，从财政管理的若干关键环节着手进行分析研究，突出财政活动的决策、计划、组织、协调、控制和监督的内容；三是具有一定的前瞻性，在全面、深入分析中国财政管理现状的基础上，构建未来中国财政管理的基本蓝图；四是具有一定的开放性，研究探讨经济全球化与中国财政管理以及中国财经外交工作。

希望本书的编写出版，能对中国财政管理学的丰富和发展、对进一步搞好财政管理工作做出应有的贡献。

第一章 财政管理概述

财政管理是政府为实现其职能，运用一定手段，对财政分配及相关经济活动过程进行的决策、计划、组织、协调和监督活动，它是整个国民经济管理活动的重要组成部分。一定时期、一定条件下的财政管理，是由一国的经济体制特别是财政体制的属性和宏观经济的运行模式所决定的。改进和加强财政管理，对提高财政分配效益、促进经济社会发展具有重要意义。本章概要讲述财政管理的主体、对象、目标、手段等基本要素，以及财政管理与财政制度、财政政策之间的相互关系。

第一节 财政管理要素

- 财政管理主体是多层面的
- 财政管理贯穿财政分配全过程，并涉及相关领域
- 财政管理要实现满足社会公共需要、促进国民经济发展、保持社会稳定的目标
- 财政管理手段分为经济手段、法律手段、行政手段
- 财政管理具有决策、计划、组织、协调、监督职能

财政管理要素主要包括财政管理主体、财政管理对象、财政管理目标、财政管理手段和财政管理职能。各要素构成了一个有机的财政管理系统。

一、财政管理主体

财政管理是一个复杂的管理系统，其管理主体是多层面的，主要包括财政法规的立法主体、财政政策的决策主体、财政政策和计划的执行主体等。不同主体的地位不同，责任各异。

财政管理的主体按法律地位可分为全国人民代表大会和地方各级人民代表大会；国务院和地方各级人民政府；财政部和地方各级财政部门。

全国人民代表大会及其常务委员会是财政法规的最高立法机构，负责制定具有重要地位、用以明确基本法律责任和义务、具有全局性和长期性的财政法律，如：《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》和《中华人民共和国税收征收管理法》等；负责审查、批准一般中央预算和决算。各级地方人民代表大会及其常务委员会负责制定地方性财政法规；负责审查、批准本级预算和决算。

国务院是财政管理的最高行政机构，负责制定财政行政法规。行政法规作为一种法律形式，在中国法律体系中处于低于宪法、法律和高于地方法规、部门规章和地方规章的地位。国务院负责制定全国性重大财政政策，并负责中央预算的执行。地方各级人民政府是地方财政的决策主体，负责制定地方性财政规章，并负责本级预算的执行。

各级财政部门是财政管理的具体执行主体，负责制定财政规章制度，全面、具体地实施财政收支计划，对财政活动进行日常管理。

二、财政管理对象

财政管理的对象，也称财政管理客体，是政府事权主体与对象的财政关系总和。其范围涉及国民经济与社会发展的各个方面，涵

盖政府宏观调控与微观主体活动的全过程。从财政本身讲，既包括财政法律制度的制定，财政政策制定，财政收入体系的构建，尤其是税制结构的选择、确定以及财政管理体制的确定等，又包括财政机构的设置，财政人员的配备，财政收入的具体征收及财政支出的具体运用等。

财政管理不仅贯穿财政分配活动的全过程，而且涉及到与财政分配直接相关的各个领域。比如：财政要正确地组织财政收入，就必须对企业收入的形式和核算进行监督；财政要对一些事业单位补助，也应对该单位的自身收入进行核实。由此可见，财政管理对象具有广泛性。

三、财政管理目标

财政管理目标是财政管理活动的基本方向，也是检验考核财政管理成效的标准。

财政管理总的目标是通过财政分配活动的决策、计划、组织、协调和监督，实现优化财政分配过程，促进国民经济持续快速健康发展和社会各项事业全面进步。

一般而言，在市场经济体制下，财政通常要担负三个方面的职能：资源配置职能、收入分配职能和稳定经济职能。与财政职能相对应，财政管理要实现以下三大目标：

（一）满足社会公共需要

社会公共需要是指市场不能自发提供或者通过市场解决不能令人满意的需要。相对于带有事无巨细、包揽一切特征的“生产建设型财政”的管理范围而言，公共财政的职能范围是以满足社会公共需要为标准界定的。因此，财政管理的首要目标是满足社会公共需要。凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政管理就必须介入。为了实现财政管理满足社会公共需要的目标，正确界定财政管理的合理范围是非常关键的。从理论上来说，社会公共需要可以

分为三个层次：一是保证政府履行其职能的需要，如国防、外交、司法、公安、行政管理以及基础教育、卫生保健、基础科研和环境保护等。二是一些大型基础设施和公共设施，甚至包括基础产业，如邮政、电讯、民航、铁路、电力等，由于在经济发展中处于举足轻重的地位，且资金需求巨大，私人企业无力承担或难以全部承担，所以，其中许多需要也由政府给以满足。三是介于社会公共需要和私人个别需要之间，在性质上难以严格区分，且需要政府部门提供满足的一些需要，如高等教育、社会保障、价格补贴等。在上述三个层次中，除第一层次属于典型的公共需要、具有相对固定的性质之外，其余两个层次的社会公共需要（甚至第一层次的某些需要）则是不断变化的，在不同时期、不同背景下有不同的表现。如第三个层次中的高等教育，可称为准社会公共需要，既可以由政府包揽，也可以由受教育者和政府共同负担教育费用。

（二）促进国民经济发展

财政管理在满足社会公共需要的同时，还要实现促进国民经济发展的目标。即通过财政政策的制定、实施与调整，使整个社会保持较高的就业率，以实现充分就业、物价稳定、经济增长和国际收支平衡等政策目标。具体通过以下几个子目标来实现：

1. 保持社会总供求的基本平衡。保持社会总供求的基本平衡，是促进国民经济发展的基本保证。如当国民经济出现需求不足制约经济增长时，财政管理可以采用税收、利率、公债等杠杆加以调节。同时，还可以通过调整税率结构、投资结构、补贴结构等，发展短线产业，限制长线产业，来增加有效供给，实现供求总量和结构上的平衡。

2. 保持经济比例的协调。财政既是对生产结果的分配，又是对生产要素的分配，它通过集中一部分社会产品，调节物质生产领域劳动报酬与剩余产品之间的比例，确定积累和消费的比例。作为对生产要素的分配，它以财政支出方式对集中起来的社会产品进行

分配和组合，制约和最终形成再生产的基本结构。由此可见，财政管理对于社会经济运行的积累与消费、简单再生产与扩大再生产、生产性投资与非生产性投资、产业结构等主要比例关系，有着直接和间接的调控作用，从而制约着经济比例和产业结构的发展变化。

3. 保持资源的有效配置。财政分配以价值形式对社会产品进行分配和再分配，实质是对资源的配置。财政在配置资源的过程中，不仅是对政府集中资源的直接配置，而且还可以利用税收、利润上交、投资、补贴、国债等手段，间接地调节全社会的资源配置。这样就可以通过财政管理，调控资源配置的总量、结构、流向、流速等，实现资源在国民经济各部门和各地区间的优化配置，实现资源的最大的系统效能。

（三）保持社会稳定

财政管理实现社会稳定的目标，主要有以下两个途径：

1. 促进国民收入的公平分配。要素投入与要素收入相对称的收入分配是市场经济运行的内在要求，并主要通过市场机制来实现。但是，由于要素投入的多少不同，市场分配会导致较大的收入差距，形成社会分配不公，甚至引起社会两极分化。财政管理可以通过分配政策、分配体制的制定，通过税收、投资、补贴等经济杠杆的运用，有效调整国民收入分配的方向、数量和结构，使各方面的物质利益均衡，实现国民收入的公平分配。

2. 推进和完善社会保障体系建设。社会保障是社会主义市场经济条件下财政职能的一个重要组成部分，是推进国有企业改革的重要前提和维持社会安定的重要保证。加强对社会保障基金的筹集、使用及保值增值的管理和监督，能够促进社会保障体系的建立和完善，有效地发挥社会保障的“安全阀”和“减震器”功能，较好地消除竞争机制运行中产生的社会不安定因素及其引起的社会震动，增加劳动者的安全感，促进社会的安全和稳定。