

第一章

财政概述

学习要点

- ▶ 财政的要素与特征
- ▶ 政府职能
- ▶ 财政职能
- ▶ 社会公共需要

导入案例

为什么需要财政

人们对“为什么需要财政”这一问题的看法受经济体制及个人社会经济地位和政治哲学的影响。下面的案例对这一问题的理解会有所帮助。

公元前 1030 年，犹太部落长期以来一直在没有中央政府的状态下生活。《圣经》里有这样的记载，人们要求先知塞缪尔（Samuel）“像所有的国家一样，给我们一个能统治我们的君主”。塞缪尔描述了在君主统治下的生活情况，试图以此打消犹太人的念头：“在国王统治你们的时候，事态就会这样：他会夺走你们的儿子，安排在他的身边，做他战车的马车夫，跑在战车的前面……他会夺走你们的女儿，替他喷香水、做厨娘、烤面包。他会夺走你们的土地、你们的葡萄园和你们的橄榄园，甚至夺走你们最好的园地，去赏赐给他的仆人……他会强征你们十分之一的羊群；你们将沦为他的奴仆。那时，你们将为自己有了国王而痛哭不已。”

然而，犹太人没有被这令人沮丧的言语所震慑，人们拒绝倾听塞缪尔的劝告，他们说：“不，我们应该有一个国王，那样我们才能像其他国家一样，国王会统治我们，走在我们前面，带我们去战斗。”

（资料来源：《塞缪尔记》第 8 章。）

第一节 财政的要素与特征

一、什么是财政

导读中出自《圣经》的插曲，揭示了人们对政府的一个古老的矛盾心理：政府是必需的，“所有国家都有”，它会提供人们必需的东西（导入案例中是军队），人们享用它，但需要为之付出相应的代价。这种代价，如税收、付费等会成为负担。

自从国家诞生以来，人们对政府的混合情感就始终没有发生变化，直到今天，争论的中心仍然是政府的各类收支活动。本书涉及的政府收支活动，统称为财政或财政现象。

二、财政的构成要素

（一）财政的主体

国家是财政的分配主体。国家作为财政分配的主体，表明政府是财政分配的执行者，是财政政策的制定者。政府可以在一定程度上改变财政分配的范围、方法、规模和结构。

（二）财政的客体

财政的客体，即财政分配的对象。财政分配的对象，一部分主要是当期的社会产品，包括剩余产品、劳动报酬和生产资料耗费的补偿价值中的折旧部分。另一部分是社会成员历史上积累的一部分财富，如住房、金融资产等。一国财政具体的分配对象取决于该国的社会经济发展水平、政治制度和税收制度。

（三）财政分配的目的

财政分配的目的是满足社会公共需要。所谓社会公共需要，是指处于一定发展阶段中的社会为维持自身生存和发展必然产生和形成的社会公共职能和事务的需要（导入案例中是军队）。满足社会公共需要是政府和财政存在的根本理由，也是具有阶级统治职能的国家不得不承担的基本职能。

【想一想】

除军队外，你还了解哪些社会公共需要？



三、财政分配的特征

财政分配的一般特征可概括为以下几个方面。

（一）财政分配具有国家主体性

财政属于分配范畴，但不是一般的分配。它是从社会再生产分配中分化独立出来的一种以国家为主体的特殊的分配范畴，在分配过程中必然形成一种以国家为主体的特定的分配关系。这种分配关系的建立和形成，主动权掌握在国家手中，除国家之外的任何经济单位或个人都没有决定和选择的权利。这是财政分配区别于其他分配形式的一个最主要的特征。

（二）财政分配具有公共性

财政活动天然具有公共性。财政分配的公共性具体表现在：财政收入来源于社会成员的缴纳，每个公民都有义务根据其能力大小或受益多少缴纳法律规定的税费；财政支出必须用于满足社会公共需要，政府有责任为公众提供良好的社会公共产品和公共服务。

（三）财政分配一般具有无偿性

财政分配的无偿性，也是财政分配区别于其他分配范畴的一个重要特征。这主要表现在财政收支活动从整体和本质的角度来看，都是按照无偿原则进行的，财政收入与财政支出都是不直接偿还的。国家向经济单位和个人征税以后，不再直接返还纳税人；从财政得到资金的各个部门、单位和个人，一般也无须偿还。

在一定条件和范围内，财政收支可采用信用方式，如发行公债、投资贷款。这些形式都具有偿还性，但这些形式不能反映财政的本质特征。就公债来说，其还本付息最终要凭借无偿性分配来实现。

（四）财政分配具有社会集中性

在社会产品分配上，就分配方式而言，根据投入生产的不同要素形成按劳分配、按资分配、按能力分配等；就分配的范围而言，主要是在各经济单位内部及其之间进行分配。而以国家为主体的财政分配，一个极其明显的特征是社会范围内的集中性分配。这一特征在社会经济生活中表现为各级政府都要从其所管辖的区域内集中一定数量的财政收入，并分配使用于本区域内的各项社会公共需要。财政分配的社会集中性，使财政分配活动能够直接体现政府活动的范围和方向，并为财政的宏观调控创造条件。

第二节 公共需要与政府职能

一、公共需要

（一）公共需要与私人需要

需要是有机体内部生理上或心理上的某种缺乏和不平衡状态。例如，缺乏水分就会产

生口渴想喝水的需要；生命财产遭受威胁会产生安全的需要；孤独寂寞会产生交往的需要；等等。需要反映出有机体活动的积极性源泉，是人进行活动的基本动力。人的各种活动，都是在需要的推动下进行的。需要激发人去行动，使人朝着一定的方向，追求一定的对象，以求得自身的满足。同时，人的需要也是在活动中不断产生和发展的，当原来的需要得到满足时，人和周围现实的关系就发生变化，又会产生新的需要。人类社会的需要五花八门，但从最终需要来看，可以概括为两大类：一类是社会公共需要（公共需要）；另一类是私人个别需要（私人需要）。例如，人需要吃饭、穿衣、住宿、休息等才能生存。它可以通过个人和家庭的途径来实现和满足，如自然经济下长期存在的男耕女织就是解决吃穿的需要。在现代市场经济条件下，由于社会分工的存在，人们可以通过市场购买物品来满足私人个别需要。

公共需要是和私人需要相对应的。社会公共需要是处于一定发展阶段中的社会为维持自身生存和发展必然产生的社会公共职能和事务的需要。它反映人类作为“集体”存在和发展的需要，或者说人的集体需要。这种需要难以通过个人或家庭的途径予以满足，只能通过政府来解决。

（二）公共需要的特征

相对于个人需要、家庭需要和生产单位的需要而言，社会公共需要具有以下几个特征。

1. 社会公共需要具有社会集合性

社会公共需要既不是人人有份的个人需要，也不是个人需要的数学加总，而是就社会整体而言，为了维持社会正常运行和发展，必须由政府集中执行和组织的社会职能和事务的需要。它具有“不可分割性”，即不能分割开来予以提供和满足，如国防、环境保护等都是这方面的典型例证。

2. 社会公共需要具有共同享用性

为满足社会公共需要而提供的产品和服务由社会成员共同享用，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享用。例如，航海中使用的灯塔所发出的光就是一种普照之光，任何一艘过往船只均不可能独自使用这座灯塔并排斥其他过往船只使用它。而为满足个人需要或个别需要提供的产品和服务，只能为某个集体或个体享用，排斥其他社会成员对它的占有和享用，即具有排他性。

3. 社会公共需要具有“外部性”

外部性即外部效应，是指一个生产者或消费者的活动对其他生产者和消费者带来的利益或损失。根据承受单位受益还是受损，分为外部正效应和外部负效应。在某处建立一座公园使该公园周围的商业、房地产和饮食服务业受益，即外部正效应；企业排出的废气、废水、污染了空气和水源，则是外部负效应。在相互作用的经济单位中，往往并不因为其行为给社会带来好处而获得相应补偿，或因为其行为给社会带来损失而负担成本，这样，

就会发生私人成本和社会成本的偏离、私人收益和社会收益的偏离。当市场机制不能解决外部效应产生的利益关系时，就需要政府以社会集中化的方式管理。因此，由社会公共需要提供的产品和劳务也带有明显的外部效应的特征。

4. 社会公共需要具有客观性、历史性和层次性

社会公共需要的客观性表现在：任何社会中，社会公共需要都是维持社会存在和发展所必需的条件，是不以人们的意志为转移的客观要求。现代资本主义国家大搞公共福利、普及教育、失业救济，乃是现实的资本主义生产方式所产生的客观要求。就资产阶级贪得无厌的本性而言，坚决不希望给失业者以救济，给老弱者以资助，但资本主义社会生存和发展的客观需要决定了资本主义国家不得不这样做。

社会公共需要的历史性首先表现在它是一个历史地不断发展变化的范畴。一方面，随着社会生产规模的扩大，技术的提高，人们交往范围的拓宽，社会公共需要内容和范围也在增加和扩大，如宇航、环保、义务教育等都是有一定历史条件下产生的。另一方面，也有一些社会公共事务，由于生产力水平的提高和社会进步，不再属于社会公共需要了。例如，一条小型水渠的修建、宗教祭祀等活动，在很多情况下，不再由政府来组织。

社会公共需要的历史性还表现在它总是历史地、具体地存在于特定的社会形态之中。在阶级社会中，国家是社会的正式代表，是社会公共权力机关。因此，社会公共需要历史地、具体地表现为国家职能的需要。

社会公共需要还具有层次性。社会本身是一个复杂的系统，它可以分为范围大小不同的若干层次。在国家存在的情况下，一个国家总是分成若干级次的政府。各级政府都是特定范围的社会代表，执行特定范围的社会公共职能。一般来说，全国性的社会公共需要，如国防、外交等，由中央政府提供；地方性的社会公共需要，如地方公用设施、地方公路等，由地方政府提供，从而构成了社会公共需要范围的层次性。

（三）社会公共需要的类型

按社会公共需要的性质和纯度划分，社会公共需要可分为纯社会公共需要和准社会公共需要。

纯社会公共需要包括国防、外交、公安、行政管理以及普及教育、卫生保健、环境保护、基础科学研究等。这些是典型的社会公共需要，其投入全部由财政提供。

准社会公共需要是部分地具有社会公共需要特征，又部分地具有私人需要特征的事务。大学教育是这方面的适当例证。大学教育并非全体社会成员都可以享受，由于名额有限，进入大学具有竞争性和排斥性，而且可以实行收费，从这个角度看，大学教育具有私人需要特征；但从大学教育为社会培养高级专门人才，是任何社会存在和发展所必需的，具有显著外部效应来看，大学教育也应当属于社会公共需要。所以，许多国家的高等教育既有国立的，也有私立的；国立大学既有付费的，也有免费的。准社会公共需要还包括社会福利和社会保险、大型公共设施、基础产业和自然垄断产业等。

 拓展阅读

公共物品与私人物品

人类社会的需要各种各样，但最终可分为公共需要和私人需要。而满足这两类需要的商品和服务，也可分为两类：公共物品和私人物品。

公共物品，亦称公共产品或公共财货。在人们享用的产品和服务中，如果某一类产品和服务同时具有非竞争性和非排斥性两个特征，这类产品就是公共物品。非竞争性是指当一个人消费某些产品和服务时，并不影响其他人同时消费这种产品和服务，或者说消费者增加不引起生产成本的增加，即多一个消费者引起的社会边际成本为零。非排斥性是指无法阻止人们对一项产品或服务的消费，或者说要阻止人们对某一项产品或服务的消费的成本是无限大的。关于公共物品的典型例子是海洋中的灯塔，增加一些航船并不影响原有航船对灯塔的利用；当然，我们也无法让一些航船看不到灯塔而阻止其对灯塔的利用。还有一个典型例子是国防，它一视同仁地保护了某国的所有人，甚至于人们不得拒绝国防所带来的利益。在社会生活中，政府提供的许多服务带有比较纯粹的公共物品色彩，如外交、治安、环保等。

私人物品是那些具有竞争性和排斥性的物品。它们可以分割开并分别地提供给不同的人，当某些人消费某项产品或服务时，其他人就不可能再享受该产品或服务；同时，阻止其他人消费该产品或服务不需要任何代价。极其简单的例子是，当一个人买下一种食品并吃掉后，其他任何人都再也无法享用该食品。私人物品可以自给自足，但在市场经济下，通过市场提供私人物品是最有效率和最为普遍的。

公共物品与私人物品是社会产品中的两极。在两极之间，还有大量的物品兼有公共物品和私人物品的性质，因而可称作混合物品或准公共物品。混合物品大致可分为两类：一类混合物品是消费上具有一定竞争性的物品。这类物品由于消费者人数增加，可减少每个消费者受益的数量。例如公路，在一定车流量条件下，车辆的正常通行互不影响，但车流量超过道路通行能力，就会导致拥堵，必须增加执勤或拓宽道路。此类物品也被称作拥挤性公共物品。另一类混合物品是技术上可以排斥他人享用的公共物品。这类物品名义上向社会公众提供，但受益上可以排他。例如，城市中的公园，如果收费，就具有排他性。这类物品也被称作价格排他的公共物品。

【想一想】

公共产品与社会公共需要的联系和区别有哪些？



（四）满足公共需要的方式

满足公共需要的方式有公共提供、混合提供、市场提供三种。公共提供是指政府通过

税收方式筹集资金用于弥补公共服务成本，免费为公众提供服务。市场提供是指消费者用自己的收入，通过市场购买获得公共服务。混合提供是指公共提供与市场提供相结合的方式，即市场以低价提供公共服务，提供者所受到的损失由政府弥补。

1. 纯公共需要的提供方式

纯公共需要，如行政管理、国防、公共卫生、气象预告、防洪设施、环境保护、义务教育和基础科学研究等，这部分公共需要主要表现为外部效益，市场不宜提供或不能提供，只能由政府免费提供而不能由市场提供。

纯公共需要之所以采用公共提供方式，是因为：

(1) 纯公共需要的外部效益意味着一个人提供或购买这一需要时，不可避免地造成其他人可以免费地享用同样的需要。消费者并不会因自己付费而比他人获得更多的利益，也不会因未付费而比他人获得更少的利益。在这种情况下，消费者就会产生一种期望他人承担成本，自己坐享其成的心理，从而出现“免费搭车”的现象，因而市场无法提供这种服务。

(2) 政府可以解决市场提供纯公共需要的难题。一方面，满足社会公共需要是政府应承担的职责；另一方面，政府拥有向社会公众征税的权力，税收是补偿纯公共服务成本的最佳方式。

2. 准公共需要的提供方式

事实上，多数公共需要属于准公共需要范畴，如高等教育、应用性科学研究、社会保障、城市供水、交通运输、邮政通信等。这一类需要或满足需要所提供的产品在消费上具有排他性但又具有部分的外部效益，兼有私人需要和纯公共需要的双重性质，因而又称半公共需要。如高等教育，受教育者通过接受教育掌握技能，提高自己在未来社会经济活动中的竞争力，增加自己的收入与享受生活的能力。这是一种内部效益。但是，这种需要在给受教育者带来利益的同时，还有相当一部分利益通过受教育者外溢给社会，使社会劳动生产率得以提高，使民族文化素养得以提高，等等。再如桥梁、交通运输，它们作为社会共同的生活条件和生产条件，在为特定使用者提供好处的同时，还有相当一部分利益通过使用者外溢给社会，使社会再生产活动得以顺利进行，使综合国力得以提高。因此，准公共需要并非一定适合采用市场提供方式，而要依据外部效益大小、社会需要情况和市场反应相机选择合适的提供方式。

当外部效益大到足以使社会成员普遍受益时，即公共需要实质上已具有纯公共需要的性质，此时宜采用公共提供方式。对于外部效益较小或收费负作用小的准公共需要，如城市供电、供水等服务，可采用收费方式提供；对于外部效益较大、社会急需的准公共需要或私人投资不足的准公共需要，可选择半公共提供方式，一部分由政府提供，一部分向接受需要的人收费。当收费时，政府应制定合理的收费标准，并严加监管，避免经营者利用垄断地位滥收费或任意提高收费标准，加重居民负担，以至造成严重的社会问题。

二、政府职能

（一）现代政府职能

自从有了国家，便有了政府。概括起来，现代政府具有以下三个职能。

1. 政治统治职能

国家是阶级矛盾不可调和的产物，是实现阶级统治的工具。马克思主义的国家学说深刻地揭示了国家的本质。由此决定，政治统治是政府的基本职能。尽管现代国家的阶级矛盾似乎没有历史上那么深刻，阶级斗争没有历史上那么尖锐，而且政府的经济作用日益凸显，但国家的政治统治职能并未因此而改变。

2. 社会管理职能

管理职能是政治统治职能的基础。没有有效的社会公共事务的管理，政治统治将难以维持。随着生产力的发展和社会的进步，社会公共事务的内容和范围也在不断增长和扩展。因此，现代政府在社会管理方面的职责和范围也在不断扩展，包括人口资源和环境的管理，社会公共设施的管理，自然灾害的防治，交通运输的管理，文化、教育、卫生、艺术、体育、出版等事业的管理等。

3. 经济与发展职能

古今中外，历朝历代的政府都或多或少行使经济管理的职能。但是，国家大规模地、全面地干预经济则是在资本主义经济产生严重危机、凯恩斯主义产生之后。尽管世界各国政府管理和干预经济的范围和深度不同，手段各式各样，但概括起来，政府的经济管理职能主要包括制定经济法规，制定产业政策和技术政策，建设和管理公共经济，实施宏观经济调控、保持经济稳定等。还应指出，国家的经济职能不仅限于一般的管理层面，还包括推动经济发展。例如，一些资本主义国家建立国有企业，并对私人企业予以补贴；我国长期实施的支援农业措施和正在实施的西部大开发等，都是显而易见的。

（二）政府活动的范围

现代社会中，政府活动的范围十分宽广。但从理论上讲，在市场经济条件下，凡是经济单位与个人能够做的事，政府则不必介入，政府的活动范围应限于市场失灵领域。市场是一种有效率的经济运行机制，但市场也不是万能的，经济社会发展中既存在市场根本不能解决的问题，也存在市场可以解决但解决得不够理想的事情。经济学将其称为市场失灵和市场缺陷，它们主要表现在以下几个方面。

1. 公共物品

由于公共物品的非竞争性和非排斥性，很少有人愿意免费供给，因此可能形成“免费搭车”现象。以利益为动机和交换为条件的市场不可能解决公共物品的供应。

2. 外部效应

外部效应是指经济行为主体从事某项经济活动而对他人带来的利益或损失。如上游建水库，下游可受益，是外部正效应；造纸厂对河流造成污染，是外部负效应。外部正效应导致利益外溢，经济行为主体成本大于收益，利益无法补偿；外部负效应导致经济行为主体损害外溢或转嫁，经济行为主体获得额外效益，他人承担损害。外部效应也是市场难以克服解决的问题，往往需要通过政府出面予以解决。

3. 自然垄断

在社会经济中，存在一些规模效益递增的行业。如果该行业由一个企业来经营，效益最高；如果有多家企业来竞争，成本反而会增加，效率则会降低。邮政是典型的例子。为此，政府可采用限价或国家垄断经营的方式。

4. 信息不充分

生产者和消费者均掌握必要的信息是完全竞争市场的一个必要条件。但在现实经济生活中，生产者和消费者对信息的了解都是不充分的。一个生产者要推出一个产品，难以掌握全国以至全球对该产品的供求信息；一个消费者要购买一件衬衫也不可能跑遍该城市的所有商店。政府却比私人更有条件和能力了解掌握更多的信息。因此，提供商品供求状况、价格趋势等信息服务，成为政府要做的事情。

5. 收入分配不公

市场分配遵循要素投入和要素推翻相对弈的规则。由于生产条件占有、受教育水平及劳动能力的差异，市场制度形成的分配结果不可能达到社会认可的公平状态。因此，政府的调节成为必要。

6. 失业、通货膨胀和经济波动

由于市场的自发性、盲目性等固有弊端，不可避免地会造成失业、通货膨胀和经济波动，克服市场机制这些固有的缺陷，政府进行宏观调控是理所当然的。这已为市场制度国家的实践所证明。

拓展阅读

外部性的内部化：科斯定理

外部效应之所以使市场失灵，原因在于有些东西的归属没有被确认。科斯定理认为，交易费用（包括交易过程中耗费的时间、所付出的努力、寻找交易对象、协商、订立合同以及与合同有关的风险所需的现金支付）为零时，政府仅仅通过设定资源使用的权利就可以使外部性内部化。换言之，一旦产权的归属明晰，任何行为所产生的好处和坏处就会有一个价格，这样，价格机制就可以发挥作用，社会资源就可以实现有效配置。

例如，假如对一条河流只存在两种竞争性的用途：造纸工厂的一处方便的废物排放场所和养鱼场所。假定造纸工厂和养鱼场对河流使用的既定权利进行交易的交易费用为零。在这种情况下，科斯定理认为，无论河流的使用权是属于造纸厂还是渔场，二者是没有差别的。在另一种情况下，双方的讨价还价将使河流的工厂用途和渔场用途得到有效率的配合。

如果工厂获得了污染的权利，此时如果渔场愿意支付一笔资金，且这笔资金大于由于减少污染而导致的利益损失，那么工厂就有动力减少污染。相反，如果渔场获得了使用无污染河流的权利，此时如果工厂愿意支付一笔资金，而且这笔资金超过了渔场从污染增加中所遭受的损失，那么，渔场就会放弃部分权利。这种权利的交换将导致资源的有效使用。

实际上，这种交换权利的讨价还价所引起的交易费用并不为零。只有参与交易的人数量很少时，交易费用才接近于零。在这种情况下，那些拥有资源使用权的人才有可能知道谁愿意购买这种权利，并且容易就价格达成一致，以实现外部性的内部化。因而，与科斯定理有关的外部性被称为少数外部性。

（资料来源：大卫·N·海曼. 公共财政：现代理论在财政政策中的应用（第6版）[M]. 北京：中国财政经济出版社，2000.）

第三节 财政职能

一、财政职能的界定

财政职能是财政这一范畴所固有的客观功能。财政是政府的经济行为，是政府活动在经济上的实现形式。财政与政府的这种内在联系，规定了财政的职能范围必须与政府的职能范围相适应，财政职能的履行必须为政府职能的实现而服务。

随着经济的发展和社会的进步，以及国家职能范围的扩张，财政职能范围也在不断扩张，而且财政的运行机制、调节方式和手段，对经济调节的深度、广度和力度也在不断加大。社会主义市场经济条件下，依据政府活动的范围，财政职能应定位于三方面：其一，财政应该致力于满足政府机器运转的物质需求，其核心是政治、军事、外交、司法、环境保护等各项事业的兴办；其二，财政应该致力于筹措资金满足社会公共事务的需求，即通过税收、非税收入的形成，满足社会发展和生存的需要；其三，财政应该致力于对经济的调节和控制，促进宏观经济稳定及社会稳定，以实现物价稳定、充分就业、经济适度增长、国际收支平衡的宏观经济目标。据此，社会主义市场经济下的财政职能可以概括为三个方面：维持政府机器运转、满足社会公共需要、调节控制社会经济。

二、财政职能包含的内容

(一) 维持政府机器运转职能

1. 维持政府机器运转职能的含义

正确理解财政的维持政府机器运转职能，首先必须全面地、准确地把握政府的两类机构及其相互关系。根据马克思主义国家学说，政府机构可以区分为实施阶级统治的政权机构（政府机器）和执行社会公共事务的管理机构。到了氏族社会末期，社会分裂为经济利益相互对立和冲突的两个阶层（奴隶和奴隶主）。在统治地位的阶级为了维持自己的统治，就需要建立统治机器或政府机器，如权力机关、官僚机构、军队、警察、法庭、监狱等，并且使这些统治工具协调而有效地运转起来，保护产权制度，维护法律秩序，抵御外来侵略。政府从它诞生的那一刻起始终首先体现为政府机器。作为政府机构的另一部分——管理机构，则是从氏族组织的公共管理事务中演变并发展而来的。国家取代氏族组织后，如公共工程、宗教活动等公共事务和共同需要依然存在并发展着。这些公共事务的管理，确实是社会各阶级的共同需要，因而管理这些公共事业就需要有一个公共机构。在阶级社会中，这个公共机构无疑由国家来承担。所以实施社会管理、维护社会共同利益的公共机构，成为政府机构的又一组成部分。

随着社会经济的发展和进步，社会公共事务的范围和种类也日益扩大，如文化教育、科学技术、环境保护、卫生防疫、调节控制经济等，政府的管理机构也随之扩大，其活动的规模甚至明显超过了政府机器。财政经济学者注意到了这一现象，因而对执行阶级统治的政权机构避而不谈，而把政府机器纳入管理机构之中和社会共同需要的范畴，因而也对财政的基本职能做出不同的界定。其实，管理机构与政府机器是两类性质不同的机构，不可等量齐观。首先，政府机器最能体现国家本质，是国家的基石，是第一位的。而管理机构则从属于政府机器，是第二位的。这是因为政府机器本身承担了部分管理机构的职责，如警察进行治安管理、法庭审判一般经济案件、权力机关制定经济法律等，更重要的是管理机构的存在与运转须臾离不开政府机器的保护和支撑。其次，管理机构必须服从政府机器，并在行动中与之保持一致。国家作为社会的政治代表，为了维护其政治统治，不得不承担起社会公共事务管理职责，但是政府所实施的管理活动，必须置于阶级统治的利益之下，使社会共同事务服从于统治阶级的根本利益，管理机构的设置和活动范围也必须服从政权机器的需要。

伴随政府机器的产生，维持政府机器运转的财政职能便应运而生。政府机器的运转，即每一项政治、外交、军事、司法活动等，都需要物质作保障。但政府机器本身不生产任何物质产品，自从它诞生之日起，就都需要依据政治权力，强迫公民缴纳费用——捐税，借以满足自己的物质需求。就自从那一天起，财政就天然具有维持政府机器运转的职能，即为国家的政治活动、外交活动、军事活动、司法活动提供财力保证，以维护国家的存在和统治秩序。

对财政历史稍加考察，我们会认识到，在奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会

主义社会，由于生产力发展水平不同，社会生产方式不同，因此阶级及不同社会利益集团之间的冲突方式也不同，但有一点是共同的，即维持政府机器运转这一财政的首要职能是不会改变的。财政的这一职能，对于政权机构而言，如同森林对于土壤和水分，须臾不可或缺，始终是财政最基本的职能。

2. 维持政府机器运转职能的客观必要性

首先，财政维持政府机器运转是由于国家及其统治职能的客观存在。国家是人类社会经济发展到一定阶段的必然产物，不以人们的主观意志为转移；实施政治统治，协调和控制阶级冲突是政府必须履行的基本职责。国家及其统治职能的客观存在决定了国家的财政必须筹集一定的社会资源，借以维持政府机器正常运转。历史发展表明，财政是政权的主要经济支柱，任何时期、任何政权都需要财政充分发挥维持政府机器运转的职能。社会主义国家同以往具有剥削性质的国家有本质的不同，它代表着全体人民的根本利益，其政治统治在很大程度上也反映了人民的基本诉求，但人民民主专政依然是阶级统治的工具。国际国内的各种敌对势力和破坏分子分裂国家，颠覆社会主义制度和中国共产党的领导，破坏国家安全和社会秩序的活动一刻也没有停止过，某些时候，还十分疯狂和猖獗。因此我国社会主义财政必须发挥维持政府机器运转的职能。

其次，财政维持政府机器运转还在于市场缺陷的存在。从经济学角度分析，政府机器所提供的服务如法律、国防、社会秩序等，既不同于私人产品，又不完全等同于普通的公共产品，具有鲜明的特征。其一，消费上的强制性。这种服务一经提供，区域内的所有消费者或公民立即丧失自由选择权，只能接受，不得拒绝消费。例如，一国社会法律秩序建立后，生活在其中的所有公民必须调整自己的行为方式，不得越雷池一步，否则就会受到相应的惩罚。其二，同质服务的不可相容性。市场激励不同经济主体参与市场竞争，提供相同种类的私人产品，社会可能在一定范围限度内也允许甚至鼓励人们提供诸如教育、环境保护、交通医疗卫生等普通公共产品，但绝不容许在同一居民区域由多个主体提供政府机器所提供的各类服务。因为，多个主体提供的此种服务相互冲突、不可共存，足以造成社会动荡，并严重损害人们的生命财产。其三，不可分割性和共同享用性。上述特征说明，政府机器所提供的服务不能改由单位和个人提供或经营，只能由政府这一社会的正式代表垄断经营、独家经营；必须通过国家财政弥补市场缺陷，满足政府机器运转的财力需求。

3. 维持政府机器运转职能的主要内容

维持政府机器运转的职能具体可概括为以下两个方面。

首先，运用税收、公债、政府预算等收入手段筹集财政资金。由于政府既要履行政治统治的职责，又要执行社会公共事务，因此，政府筹集财政资金时要统筹考虑政府履行职能的资金需求，一方面要保证政府机器运转必要的财力需求，另一方面也要满足社会公共事务的合理需求。

政府筹集资金时需要处理的核心问题是政府与非政府部门之间的资源分配比例。一定

时期内,一个社会的经济资源是有限的。政府占有资源过多,就会减少各经济主体支配的资源数量,从而影响经济主体的活力,新中国成立以来统收统支的实践已经做了最好的证明;政府集中的资源过少,一方面难以满足政府履行职能的需要,另一方面政府缺乏调节经济的物质力量,同样会造成效率损失。唯有政府占有的资源和经济主体占有的资源达到均衡,才能使整个社会获得最大的资源配置效率。同时,由于社会经济发展水平、社会政治文化条件的变化,社会公共需要的规模也要相应变化,政府支配的资源也发生相应的变化。因此,适时调整资源在政府部门与非政府部门之间的配置,是财政筹集资金时的一项重要任务。我们通常用财政收入占国民收入或国内生产总值的比重来判断和衡量政府占有资源的适合程度。

其次,调节财政资金在政府部门内部的使用结构。现代政府是由多种职能部门组成的。行政管理、国防、社会治安、外交、教科文卫、经济管理等反映着政府职能的各个方面。合理分配和使用资金作为一种客观经济规律,不仅要求在各地区、社会经济各部门、各产业之间合理分配使用资金,而且也要求在政府部门内部各领域之间合理分配使用资金。只有将财政资金合理地安排于政府各部门之间的各项目之上,才能保证政府机器的顺畅运转和社会共同需要的适当满足。由于财力有限,要坚持保证必要、兼顾其他的原则,有序安排财政资金。政府机器运转所必需而又合理的财力需求应安排在第一顺序优先予以保障,其次依据财力的可能适当满足社会公共事务的财力需求。安排失当,顾此失彼,必然影响政府职能的实现、降低财政资金的使用效率。优化财政资金的使用结构,主要是通过调整政府的活动范围和预算支出中的各种比例关系来实现的。

拓展阅读

西方经济学家眼中的财政职能

西方经济学家认为,财政具有资源配置、收入分配、经济稳定三项传统职能。

财政的资源配置职能是指政府通过财政收支活动并制定和实施相应的财税政策,将一部分社会经济资源合理地配置于政府职能的各个方面,并影响其他社会经济资源的流向和结构。财政资源配置职能包括对用于满足社会公共需要的资源的直接分配和对全社会资源的宏观调节两方面内容。

财政的收入分配职能是指政府的财政收支活动对各社会成员的收入在总收入中所占份额的影响。政府可以通过税收、转移支付和购买性支出,有计划地调节部门及产业之间、企业之间、地区之间和个人之间的收入分配,实现收入分配目标。

财政的经济稳定职能,是政府通过制定、实施和调整财政政策,运用税收、公债、投资等财政手段,调节和控制社会总供给和总需求及供求结构,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的功能。财政稳定经济的主要措施可概括为相机抉择机制、自动稳定机制和其他财政措施。

(资料来源:申长平.论国家职能与财政职能[J].山西财政税务专科学校学报,1999(5).)

（二）满足社会公共需要职能

1. 满足社会公共需要职能的含义

众所周知，人类活动具有社会性。这种社会性必然会产生社会公共事务和社会公共需要。社会公共事务和社会公共需要可以有广义和狭义两种理解。广义的理解包括政治统治、社会管理和经济调节控制，狭义的理解则指社会管理，诸如水利、交通、文化、教育、卫生、环境保护、社会保障等社会服务。这里从狭义的角度使用社会公共事务和社会公共需要的概念。

需要的满足必须具有满足需要的执行者和手段。在一定的人类社会中，需要与满足需要的执行者和手段是一同产生和发展的。在阶级社会，国家是社会的正式代表和“公共权力”机关，具有管理社会公共事务的职责，而国家财政就是满足社会公共需要职能的手段。换言之，财政具有满足社会公共需要职能，即为国家执行社会公共事务，满足社会公共需要提供财力保证。

2. 满足社会公共需要职能的客观必要性

首先，社会共同需要，作为处于一定发展阶段上的社会维持自身生存和发展必然产生和形成的社会公共事务的需求，是一种不以人的意志为转移的客观要求。它基于现实的社会经济条件，不以任何人、任何集团的好恶为转移，具有客观必然性。研究表明，随着社会经济发展变化，社会公共需要的内容和结构呈现出有规律的演进态势。在经济发展的早期阶段，由于私人资本积累有限，政府公共投资大量集中在交通、通信、水利等基础设施方面，这部分投资比重很大，增长的速度也很快。在经济发展的中期阶段，政府投资仍在继续增加，但教育、卫生等方面的支出开始增加。当经济发展到成熟阶段后，社会公共需要的结构出现显著变化，政府支出的重点从基础设施转向不断增长的教育、卫生保健、环保、文化娱乐等社会服务。并且，政府在这些方面支出的增长大大超过其他方面支出的增长。

其次，在市场经济条件下，财政满足社会公共需要还在于市场缺陷的存在。公共卫生、环境保护等典型的社会公共需要，具有不可分割性和非排他性两个基本特征。不可分割性是指社会公共集体消费的这种产品或服务，既不能分割供给，也不能分割消费，不可避免地为集体而提供，并由这个集体的全体成员共同享用。非排他性就是一个或一些社会成员享受这些产品或服务，并不排斥其他社会成员享用。由此决定了这些产品或服务不能通过市场交易获得，由政府通过免费的方式提供。其他社会公共需要，如高等教育、医疗服务、城市供水、重大科学技术、重大工程项目等，介于私人需要和典型公共需要之间，只有以政府为主导集中提供才能取得最大的经济效益和社会效益，或最大限度地满足人们的需要。

3. 满足社会公共需要职能的主要内容

关于财政满足社会公共需要的职能，前文已有所涉及，在此仅介绍如下两个方面的内容。

首先，合理地确定社会公共需要的范围和规模。在我国社会主义市场经济条件下，社会公共需要的内容和范围极其广泛，有些需要属于纯公共需要，财政为其提供资金就是责

无旁贷的。问题是，有些需要介于私人需要和纯公共需要之间，受社会经济发展程度以及民众的偏好等复杂因素的影响，具有很大的弹性和可选择性。例如，高等教育可以向个人收费，也可以由政府免费提供；政府办义务教育可以是9年，也可以是12年。此类问题，需要依据能力标准、效益标准和一定的公共决策程序加以妥善解决。一是解决政府在公共服务领域中错位、越位和缺位问题，真正实现从经济建设型政府向公共服务型政府的转变。某种事业或事务一旦被确认为政府管理的社会公共事务，政府就要建立可持续的财政支持机制。二是确保公共服务供给规模和质量维持在一个合理的水平之上，核心是形成权责统一、职责分明的财力保障体制，使公共服务水平与财政能力同步增长。三是缩小区域间、城乡间公共服务水平差距，逐步实现基本公共服务的均衡化。

其次，在公共服务提供方面，正确处理政府与市场之间的关系。由于市场在公共领域存在失灵现象，应该充分发挥政府这只“有形的手”的作用，确立其在公共服务供给中的主体地位和相应的财政职责，如制定公共服务政策、监管公共服务的生产与提供、通过付费保证基本公共产品和实现公共服务的均等化等。同时，在部分竞争性、经营性强的公共服务领域，引入市场机制，由企业或非营利组织提供，实现公共服务总量增长和效率提高。当然引入市场机制并不等同于公共服务市场。两者是本质不同的做法。前者是在以政府为主导的前提下，充分发挥市场的积极作用；而后者则是以市场为主导，必然造成政府卸责和财政缺位。因此，应当明确界定政府和市场的职责，防止公共服务过度市场化的倾向。

（三）调节控制社会经济职能

1. 调节控制社会经济职能的含义

财政作为社会经济的一个巨大变量，对社会经济运行过程和结果有着极其重要的影响。一个显著的表现是财政支出规模和结构直接或间接地调节着社会总需求与社会总供给的关系，从而影响宏观经济稳定。另一个显著的表现是财政分配活动直接或间接调节人们之间的利益关系，从而影响人们的选择和经济地位，如影响人们的投资方向、影响人们之间的收入差距等。因此，财政是干预社会经济生活的重要经济手段，调节控制社会经济成为财政的一项重要职能。

所谓财政的调节控制社会经济职能，是指通过制定、实施和调整财政政策，综合运用税收、公债、投资、政府采购和转移支付等财政手段，调节和控制社会经济运行过程和结果，以实现经济稳定发展和收入公平分配等政策目标的功能。

2. 调节控制社会经济职能的客观必要性

市场经济越发展，政府对经济的调节和控制越要加强，这是市场经济国家的共同经验。西方市场经济发展的历史证明，“看不见的手”离开了“看得见的手”，犹如盲人瞎马，因此市场经济的发展需要政府的调控。当今世界，无论是美国式的自由市场经济，还是德国式的社会市场经济和亚太式的政府主导型市场经济，都是与一定程度的政府调控相互联系的。而财政则是经济调控的最基本和最重要的手段。

财政调节控制社会经济的客观必要性，在于它能弥补和纠正市场调节的不足与缺陷。

首先，市场虽然是配置资源的基础，是推动经济发展的重要机制，但其自发运行必然导致极具破坏力的周期性的“经济痉挛”，难以实现充分就业、物价水平稳定、国际收支平衡、合理的经济增长率，即实现经济稳定的目标。这是因为：其一，在市场经济中，就业和物价的整个水平，是由总需求水平确定的，并与当时的生产能力有关。问题主要在于社会总需求水平是难以控制的。总需求水平是由无数个消费者、厂商及其他单位的开支形成并决定的，他们的开支决策又基于许多难以预测的因素，如过去与现在的收入、财富、地位以及对前景的估计等。因此就使得社会在任何时期，支出水平既难以准确预测，也不能在总体上把握，从而不可能保证实现充分就业和稳定的物价水平。其二，市场经济条件下，微观经济主体的趋利动机虽然为经济增长提供了动力，但由于受到了近期利益以及信息等条件的局限，难以把握社会需求的长期变动趋势，不可避免地产生某种程度的自发性和盲目性。进而导致萧条—高涨—再萧条的经济运行周期性波动，并在这种被动中以极大的资源浪费来实现经济均衡。为了弥补市场在稳定经济发展方面的缺陷，政府必须借助于包括财政手段在内的各种手段，对经济予以调节和控制，使其协调发展和稳定增长。

其次，市场调节是追求效率的，但难以兼顾公平。在市场经济条件下，收入分配客观上通过两种机制来实现：一是市场分配机制，二是政府分配机制。按照商品经济的等价交换原则，客观上要求各种收入应由各生产要素根据社会需求比例投入的数量来决定。因此，要素投入与要素收入相对称，是市场经济运行的内在要求和分配规则。换言之，市场是根据人们的“生产能力”和“贡献”来分配的。但是，现实生活中客观上存在着人们的劳动能力、财产占有量等方面的差异，加之受到就业机会不均等、竞争条件不公平等因素的影响，人们通过市场获取的收入会存在多寡悬殊现象。一些丧失劳动能力或失去就业机会的人甚至无法从市场分配中获得维持其生活必需的收入份额。显然，市场分配虽然能够促进效率，但客观上会导致较大的收入差别，失去应有的社会公平。而社会一旦出现严重的分配不公，不仅会影响人们的劳动积极性，阻碍生产效率，而且关系到社会的凝聚力和稳定性，甚至导致社会动荡。因此，必须借助于政府为主体的财政分配，对市场形成的分配格局进行矫正，以缓解市场分配形式的矛盾，协调社会分配关系，形成良好的、稳定的社会环境。在我国市场经济条件下，收入分配的基本政策是坚持按劳分配为主体的多种分配方式，既鼓励先进，提高效率，合理拉开收入差距，又防止两极分化，逐步实现共同富裕。这是社会主义的内在的、本质的要求。实现这一公平分配的社会原则，客观上要求财政的干预和调节。因此，协调收入分配就成为财政的又一项重要职能。

拓展阅读

经济稳定的含义

经济学中所说的经济稳定通常包括四方面的含义。

(1) 充分就业。就业是指一切用自己的劳动赚取收入以维持自己生活的活动。所谓充分就业是指一个国家中一切在法定范围内有劳动能力而且愿意工作的劳动者的充分就业。

一般用就业率，即就业人口占可就业人口的比率来衡量就业状态。可就业人口是总人口中扣除年龄在法定就业年龄以下的、年龄在法定退休年龄以上的、因伤残、疾病不能正常工作的，有工作能力但不愿意工作的。除此之外，经济结构不断调整，就业结构也在不断变化，任何时期，总会有些人脱离工作岗位有待重新选择。因此，许多西方经济学家认为95%左右的就业率应当属于理想就业率。

(2) 物价水平稳定。物价水平稳定的理想指标为物价涨幅为零。然而，这个指标是可望不可即的。在商品比价时刻都在调整的经济运行中，物价总水平总体上具有上升趋势，这已为各国实践所证明，但尚未有公认的理论说明。因此，经济学家一般认为，稳定的物价水平就是一定时期内，社会可以承受的物价波动水平，并把这一界限定为年增长率不超过3%~5%。

(3) 国际收支基本平衡。国际收支基本平衡是指一国在国际经济交往中，其经常项目或者“资本项目”收支大体保持平衡，不出现大的逆差或顺差。因为一国的国际收支与国内收支密切联系，一般来说，国际收支不平稳意味着国内收支不平衡并对国内经济造成不利影响。

(4) 适度的经济增长。经济增长是经济和社会发展的基本要求，但经济增长速度过快或过慢都会严重影响经济的稳定。因此，保持经济的适度增长，也是经济稳定的一项重要内容。

3. 调节控制社会经济职能的主要内容

(1) 调节社会总供求关系。经济稳定的目标集中表现为社会总供给与社会总需求的大体平衡。如果社会总供求保持了平衡，物价水平就是基本稳定的，经济增长率也是适度的，充分就业和国际收支平衡也是不难实现的。所以，财政的调节控制社会经济职能的一个重要方面是调节社会总需求，使之与总供给大体平衡。在需求过旺、经济过热、物价上涨时，采取紧缩措施，压缩需求，减缓经济增长速度，使经济增长速度保持在资源条件可能的限度内；在需求不足、经济萧条、市场疲软时，采取扩张性措施，调动闲置资源，推动经济增长。社会总供求的总量与总供求结构之间存在着密切联系。实践证明，社会总供求结构基本平衡是总量平衡的重要条件，社会总供求结构不平衡，即便人为地勉强实现了总量平衡，也不能保证资源的有效利用和合理的经济增长，难以实现经济的稳定。经济结构协调意味着供给品结构适合社会需求结构，经济结构失调则导致供给品结构不适应需求结构。财政不仅可以通过投资、补贴和税收政策等多种安排，加快农业、能源、交通等“瓶颈”产业的发展，改善供给结构，而且也可以在一定时期内，改善并影响社会需求结构，从而促进社会总供求结构的大体平衡。

财政调节社会总供求关系的主要措施如下。

1) 相机抉择机制。相机抉择机制，也被称为相机抉择的财政政策。这种机制的运作在理论上可概括为以下情况：一是在社会总需求大于总供给时，提高税率增加税收，也可

以减少支出,或者两者同时并举,从而通过压缩政府需求和非政府需求来收缩社会总需求,从而稳定经济。二是在社会总需求小于总供给时,或降低税率减少税收,或增加政府开支,或两者并举。通过减收增支来增加政府需求,刺激非政府需求,其结果是增加社会总需求,以适应总供给。三是在社会总需求与总供给大体均衡时,选择均衡性财政政策,以维持稳定的社会供求对比状态。这种相机抉择机制,从预算收支方面看,可以概括为赤字、结余和平衡。赤字通常被认为是扩张性的,结余则是紧缩性的,平衡通常被认为是中性财政政策。

2) 自动稳定机制。自动稳定机制是利用累进所得税和转移性支出等能自动地趋于部分抵消社会总需求变化的财政措施或手段。例如,通过累进所得税建立起纳税额与纳税人收入的正向关联,当经济高涨、纳税人收入增加、社会需求趋于过旺时,纳税人适用税率提高可以自动地将纳税人收入的增长部分,较多地转移到国家手中,相对减少纳税人需求,从而扼制社会总需求的膨胀;而在经济萧条、社会需求趋于萎缩时,纳税人收入减少,相应的等级税率降低,纳税人可获得收入的较多部分,以维持其必要的需求,抑制经济下滑速度。再如社会救济,在经济过热、个人收入水平提高、社会需求过旺时,领取救济的人数减少,财政支出相应减少,从而可以抑制社会需求;而在经济萧条、就业率下降、个人收入减少、社会需求趋于萎缩时,接受社会救济的人数增加,财政支出相应增加,从而可以扩大社会总需求。因此,通常把这种具有自动调节功能的财政手段称作“自动稳定器”、“内在稳定器”。

3) 其他财政措施。除上述主要措施外,投资、补贴、税收对总供给结构可以发挥重要的调节作用。有选择地调整和确定投资项目,对某些产业、产品的补贴,对某些产业的税收优惠等措施,都可以起到促进这些产业的发展,从而促进经济结构合理化的作用。

(2) 调节收入分配关系。财政调节收入分配关系旨在弥补市场分配的缺陷,调节和修正分配结果,其内容主要包括以下几方面。

1) 调节部门及产业之间的收入分配。现代市场经济是以社会分工为基础的专业化协作经济。各部门、各产业之间相互依存,客观上存在一定的比例要求并相互制约。但在现实生活中,由于各部门、各产业的特点不同会引起其经营成本及利润率的差距:有些产业和部门会因其所具有的投入小、产出多的客观优势而从市场分配中获取较多的收入;有些产业和部门则会由于天然存在投资大、见效慢等特点而获得较低的报酬;还有的产业具有自然垄断性质从而获取高额利润;另外,相当一部分政府部门则完全依赖于财政拨款。按照市场法则,资源将流入收入率较高的部门和产业,进而对产业结构带来不利影响。为了促进国民经济按比例健康发展,必须对各产业和部门的收入水平实施财政调节。

2) 调节企业之间的收入分配。在经济运行过程中,不同产业和部门的企业会由于上述原因取得不同收益,即使同一产业的企业也会由于地理环境等诸多客观因素导致其收益的差别。调节企业利润水平的目的主要在于通过调节,使企业利润水平能够比较客观地反映企业的生产经营管理水平和主观努力程度,使企业在大体相同的条件下获得大体相同的利润。

3) 调节地区之间的收入分配。在市场经济条件下,按照要素投入与要素报酬对等的原则,在经济条件不同的地区之间会形成收入分配不均等的情况,进而导致居住在不同地区的社会成员所享受的个人福利和社会福利悬殊,使生产要素流向收入高的地区,加剧地区间经济和社会发展的差距。这种差距的存在不符合资源优化配置、社会共同进步、人类福利普遍提高的要求。缩小差距的要求又为市场机制所难为,因此,必须借助政府的力量,通过财政调节来实现。

4) 调节个人之间的收入分配。由于个人的劳动能力、财产占有、就业机会、竞争条件、受教育程度以及所处的行业、部门、企业和地区的不同,市场分配的结果会形成投资者与劳动者之间、不同劳动者之间、就业者和失业者之间、有劳动能力者与无劳动能力者之间收入份额的悬殊。这种收入悬殊显失公平,不利于社会经济的稳定和发展,又为市场机制所难以克服,因而需要政府财政来协调。由于行业、部门、企业及地区间的收入差别都会在个人收入分配上得到反映,因此,个人收入分配的调节应是财政调节收入分配的主要内容。

财政调节收入差距主要从两方面入手:一是限制过高收入;二是增加低收入者和无收入者的收入。具体而言,其实现途径包括以下几种。

① 通过税收来实现收入调节。税收是政府执行收入分配职能的主要工具之一。包括:通过资源税调节部门、地区由于资源条件和地理环境不同形成的级差收入;通过差别税率来调节不同产业和行业的盈利水平;通过累进的个人所得税、财产税和遗产税调节个人的收入以及个人之间的财富分布等。

② 通过转移支付来实现收入调节。转移支付是指通过资源在不同所有者之间的转移而实现支付,一般指以政府为中介的资源转移与支付活动,包括对个人的转移支付和政府间的转移支付两部分。它表现为资金的无偿的、单方面的转移,体现政府的非市场性再分配活动。

对个人的转移支付包括退休保险支出、失业救济支出、生活困难补助、医疗保险支出等。通过这些支出,实现收入在社会范围内的转移分配,从而使每个社会成员得以维持基本的生活水平和福利水平。

政府间的转移支付又可分为中央政府对地方政府的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付两部分,主要包括各种财政补助。政府间转移支付不仅可以调节不同地区的收入差距、促进地区经济均衡发展,而且间接影响对个人的转移支付。

③ 通过购买支出实现收入调节。政府购买支出主要是指政府财政支出中用于支付购买商品的费用支出和用于雇员的工资、津贴支出,前者间接影响个人收入水平,后者则直接影响政府部门工作人员的个人收入水平。

本章小结

财政是政府的收支活动，具有国家主体性、公共性、无偿性和社会集中性等基本特性。

社会公共需要是政府和财政存在的根本理由和前提。财政职能范围必须与政府职能范围相适应，财政职能的履行必须为政府职能的实现而服务。

财政具有维持政府机器运转、满足社会公共需要和调节控制社会经济运行三大基本职能。

问题讨论

我国国家财政性教育经费占比连续 4 年超过 4%

2015 年我国教育经费总投入为 36 129.19 亿元，国家财政性教育经费占 GDP 比例连续 4 年超过 4%。

根据教育部、国家统计局、财政部共同发布的 2015 年全国教育经费执行情况统计公告，2015 年全国教育经费总投入较上年的 32 806.46 亿元增长 10.13%。国家财政性教育经费为 29 221.45 亿元，比上年的 26 420.58 亿元增长 10.60%，占 GDP 比例为 4.26%，比上年的 4.10%增加了 0.16 个百分点。这是 2012 年实现 4%目标以来，连续第 4 年超过 4%。全国公共财政教育支出为 25 861.87 亿元，比上年增长 14.55%，同口径增长 9.41%，占公共财政支出比例为 14.70%。

根据统计公告，2015 年全国普通小学、普通初中、普通高中、中等职业学校、普通高等学校生均公共财政预算教育经费支出增幅分别为 15.07%、16.85%、19.90%、20.07%、12.67%；全国普通小学、普通初中、普通高中、中等职业学校、普通高等学校生均公共财政预算公用经费支出增幅分别为 8.58%、7.70%、8.28%、18.10%、8.41%。

教育投入是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资，是教育事业的物质基础，是公共财政的重要职能。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》明确，提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例，2012 年达到 4%。

（资料来源：http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/11/c_129359623.htm。）

根据上述材料，请讨论：

1. 国家为什么出台国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例 2012 年达到 4%的政策？
2. 增加财政性教育经费与改善收入分配状况、消除贫困有无内在联系？

推荐阅读

1. 哈维·罗森, 泰德·盖尔. 财政学(第10版). 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
2. 恩格斯. 家庭、私有制和国家起源. 北京: 人民出版社, 1999.

思考与练习

1. 社会公共需要与公共产品的联系和区别有哪些?
2. 政府采购与公司财务有哪些区别?
3. 资源配置有哪些方式, 财政在资源配置中的角色如何定位?
4. 在我国供给侧改革过程中, 财政应发挥哪些作用?
5. 谈谈如何解决贫困问题。

电子工业出版社版权所有
盗版必究