

# 学习情境一

## 财政基础

### 学习目标

- 了解财政的起源和发展；
- 了解西方主要财政思想；
- 掌握财政的含义与特征；
- 理解公共财政的基本内涵。

### 案例导入

#### 财政部向社会公开中央财政预算

财政部2015年3月25日向社会公布了经全国人大审议通过的2015年中央财政预算。此次公开的内容涉及中央一般公共预算收支预算、中央对地方税收返还和转移支付预算、中央财政国债余额情况、政府性基金收支预算、中央国有资本经营收支预算等共计21张表格和说明。

2015年预算编制更加细化,翻开此次公开的中央财政预算表格,公众可以更好地了解今年中央财政的钱从哪里来,花到哪里去。

### 模块一

### 财政的起源和发展

在现代社会生活中,人们日常的衣食住行都与政府的财政经济活动有关。例如,每天早晨刷牙洗脸用的水是政府财政投资兴建的自来水厂提供的,做饭使用的燃气也是政府财政投资兴建的燃气公司提供的。可见,每个人都时时处处受到政府经济活动的影响,财政现象是我们现实生活中最为普遍的经济现象之一。

#### 一、财政的起源

财政不是从来就有的,它是人类社会发展到一定历史阶段的产物,它的形成是各方面因

素的综合结果,即财政是一个历史范畴。

### (一) 剩余产品的出现

剩余产品的出现是财政产生的基础。在原始社会初期,由于生产力极其低下,劳动只能维持最低限度的生活需要,没有任何剩余。因此,产品的分配只在原始共同体内部实行直接的、大体平均的分配,不存在再分配现象。随着劳动生产率的逐步提高,劳动者创造的物质财富除维持自身需要之外不定期有了剩余。

剩余产品的出现在客观上要求对产品实行再分配,从而为财政分配奠定了物质基础。马克思指出:“这种剩余产品是除劳动阶级外的一切阶级存在的物质基础,是社会整个上层建筑存在的物质基础。”

### (二) 社会公共需要的形成和发展

社会公共需要的形成和发展是财政产生的直接原因。从经济学的角度分析,人既有个体需求,又有群体需求。前者主要表现为个人需求或私人需求,后者则表现为公共需求或社会需求。人有公共需求或社会需求,原因在于人总是社会的人,人类生活自始至终是社会生活,人非在社会中不能生存。也就是说,人类活动具有社会性。而人类活动的社会性必然产生一定的社会公共事务。

由于剩余产品的出现,以及原始公社的瓦解,相对于个体家庭和个人需要的社会公共需要日益扩大并相对独立存在。由于原始社会组织由小到大(从氏族扩大到胞族、部落以至部落联盟)地发展,而生产单位却向相反方向发展(由母权制到共产制家庭,到父权制的家长制公社,再到个体家庭),使得社会公共需要的满足超出了生产单位分配的范围,只能由社会共同利益的维护者和组织者——部落或部落联盟来实现。可以认为,这种满足社会公共需要的分配已经具备了财政的雏形。

### (三) 国家的产生

国家的产生为财政的形成奠定了基础。剩余产品的出现,社会分工的发生和商品交换的发展,由此而来的私有制,以及阶级的形成和阶级斗争的发生,使氏族制度逐步解体,产生了国家。一方面,国家是靠部分地改造氏族制度的旧机关形成的;另一方面,国家要维持其政治统治,需要建立军队、警察、法庭等阶级统治工具。国家既是阶级统治的工具,又是管理社会公共事务的机关。国家机器产生后,为维持其存在和履行其职能,需要消耗一定的物质资料,但其本身并不从事物质资料生产,只有凭借政治权力,强制地、无偿地占有有一部分社会产品。这样,一个以国家为主体,以满足社会公共事务需要为目的的分配形式——财政分配,就从社会再生产统一、单纯的分配环节中分化出来,形成一个特殊的分配范畴。

## 二、财政的发展

由于生产方式和社会形态的变更,财政的发展经历了奴隶制财政、封建制财政、资本主义财政和社会主义财政四个阶段。

### 1. 奴隶制财政

奴隶制生产关系的基本特征是奴隶主占有生产资料并直接占有劳动者——奴隶。奴隶制国家为了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阶级

的剥削关系。奴隶制财政的特点主要表现为：国家财政收支与国王个人的收支没有严格的界限，两者混在一起；奴隶主不仅剥削了奴隶的全部剩余劳动，而且侵占了奴隶的一部分必要劳动；财政以徭役形式为主，以直接占有奴隶劳动的形式取得收入。

奴隶制国家的财政收入主要来自皇室土地收入，即强迫奴隶劳动所取得的收入，战争缴获的财物和对战败国的强制贡赋收入，向农民和手工业者征收的捐税；其财政支出主要用于维持奴隶制国家政治机构的支出、军事支出、王室支出、宗教和祭祀支出等。奴隶制财政在奴隶社会中起到了重大作用：一方面，它作为实现国家职能的物质保证，积极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，加速了奴隶社会的终结。

## 2. 封建制财政

封建制社会生产关系的基本特征是封建主占有生产资料 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的分配，体现了地主阶级对农奴和其他劳动人民的剥削关系。封建制财政的特点主要表现为：国家财政收支与皇帝私人收支从形式上的分别管理逐步走向分离；财政收入的主要来源从徭役走向实物，即以田赋和各种捐税为主；产生了国家预算和国债等财政范畴，从而丰富了财政分配内容、拓宽了财政分配领域。

封建制国家的财政收入主要来自官产收入、田赋捐税收入、专卖收入、特权收入和债务收入等；其财政支出主要用于维护封建统治的军事支出、国家机构支出、皇室支出、文化宗教支出等，也有一部分用于兴修水利、发展农业生产。封建制财政在封建制社会中发挥的作用是很大的：一方面，它巩固了封建国家的政治统治，促进了社会、经济和文化的发展；另一方面，它加剧了封建社会的阶级矛盾，直接促进了封建制度的灭亡。

## 3. 资本主义财政

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和劳动力成为商品。资本主义国家财政是资本主义国家用于维护资产阶级统治，对劳动人民进行超经济剥削的工具。资本主义国家财政在参与国民收入再分配过程中形成了体现资产阶级统治特性的财政收支结构。资本主义国家的财政收入主要来自税收、国债和纸币发行；其财政支出主要用于军事支出、政府机构开支、社会保险和社会福利支出、国家投资支出和债务支出。

在自由资本主义阶段，国家财政的特点是以促进生产力的发展为主要目标，实行平衡的财政收支，维持国家机器运转的最低需要，将更多的资金用于发展经济。进入垄断阶段，其财政的特点有：财政关系成为用于摆脱经济危机的主要手段；财政活动范围日益扩大；国家利用财政分配积极干预经济；采用出售国债、纸币发行与贬值等手段使政府取得收入，以扩大支出。

## 4. 社会主义财政

社会主义生产关系的基本特征是以生产资料公有制和按劳分配为主导。社会主义公有制的性质决定了财政的性质，即社会主义财政是国家为实现其职能，以政治权力代表和财产所有者代表对一部分社会产品分配和再分配所形成的分配关系。它取之于民、用之于民，体现了国家、企业和个人三者根本利益相统一的关系。

### 三、西方主要财政思想

西方财政思想从重商主义和重农学派开始,经过古典学派、凯恩斯学派,以及凯恩斯以后的货币主义学派、理性预期学派、供给学派的发展,逐渐形成在当今世界各国制定财政政策时所通用的各种理论,为人们解释和解决财政问题提供了不同的思路。

#### (一) 重商主义的财政思想

重商主义是欧洲资本原始积累时期代表商业资产阶级利益的一种经济学说和政策体系。从15世纪到18世纪,重商主义作为欧洲主导的经济理论和政策历时300年之久。其代表人物有英国的托马斯·曼、霍布斯、约翰·洛克、詹姆士·斯图亚特、查尔斯·达芬南,法国的柯尔培尔、沃帮、孟德斯鸠,德国的薛肯道尔夫、拜切尔、霍尔尼克、锡劳德、尤斯提等。其代表作有托马斯·曼的《英国得自于对外贸易的财富》、约翰·洛克的《论降低利息和提高货币价值的后果》、查尔斯·达芬南的《英国公共收入和贸易论》、詹姆士·斯图亚特的《政治经济学原理研究》,以及柯尔培尔领导制定的财政条令和法规。

重商主义的财政思想以贸易顺差论为中心,具体内容包含:国防财富论,即认为财富是战争的命脉,没有财富就不能进行战争,谁的财富多,谁就能赢得战争,因此国家为保证实力而需课以重税;赋税转嫁论,即认为劳动者可以用提高工资的形式使间接税全部由雇主负担,由此表明了课税依据;保护关税论,即认为要贯彻贸易顺差论,必须实行有利于发展本国工业和出口贸易的保护关税政策,包括本国出口商品轻税、外国进口商品重税、外国进口原料轻税等;限制王室经费论,即认为必须限制用于王室消费的经费;赋税立法论,即认为税法应经过议会制定,必须依法课税。

#### (二) 重农学派的财政思想

重农学派是18世纪下半叶在法国形成的代表农业资产阶级利益的一种经济理论。其创始人是弗朗斯瓦·魁奈,代表人物有杜尔哥和布阿吉尔贝尔等,代表作有魁奈的《租地农场主》《谷物》《经济表》《农业国经济管理的一般原则》和杜尔哥的《关于财富的形成和分配的考察》等。

重农学派反对重商主义,提倡重视和发展农业;反对国家干预经济,提倡经济上自由放任。其理论基点是:指出人类社会存在自然秩序,人为秩序必须与自然秩序协调一致;认为自由竞争、自由放任是永恒的自然秩序;认为农业是唯一的创造财富的生产部门,而工业仅对农产品原料进行加工,使之变形,不能增加财富数量;首次提出对社会各个阶级进行经济分析;第一次分析社会资本再生产和流通过程。

重农学派财政思想的主要内容包括:赋税论,即认为国家课税的根据是土地所有权,赋税的源泉是土地纯产品,农业资本不是税源,因此土地税是最重要的税;平等关税论,即认为实行平等关税可实现国际贸易的自由竞争,竞相提高关税对贸易双方有害无益;平等纳税论,即主张废除贵族、僧侣、大地主的免税特权,实现国民平等纳税;直接税和间接税的利弊论,即认为直接税是土地所有者从其纯收入中支付的税,间接税是除上述直接税以外的一切税收,国家只应课征直接税,而应放弃间接税;国家经费论,即认为在国家经费上不能为节约而节约,而应将政策的重点放在促进经济发展上,实行良性循环;国债论,即认为国债有害,因为高利息使国家负担太重,且国债会夺走发展农业必需的资本。

### （三）古典学派的财政思想

资产阶级古典经济学(简称古典经济学)是产生于17世纪中叶、完成于19世纪初的代表新兴资产阶级利益的经济理论。其代表人物有英国的威廉·配第、亚当·斯密和大卫·李嘉图;其代表作有威廉·配第的《赋税论》《政治算术》,亚当·斯密的《国民财富的性质和原因的研究》,大卫·李嘉图的《政治经济学及赋税原理》。

古典学派认为:资本主义自由竞争是经济发展的动力;市场这只“看不见的手”可以完全调节经济生活,供自己就可以创造需求;资源的最佳配置和收入的合理分配也可以自动地通过市场机制来实现;国家经费几乎全部是非生产性消费;税收在一定程度上侵害了私人的财产;国债取走了一部分现实资本。他们通过对劳动、价值、剩余价值等经济范畴以及剩余价值分配的分析,对资本主义生产关系的内部联系进行了研究,肯定和论证了资本主义经济制度优于封建主义经济制度的观点。

在古典模式中,由于经济社会没有非自愿性失业存在,故政府的财政政策不扮演任何角色。在这种社会条件下,国家对社会资源的需求应仅限于其保护人民生命财产的基本职能的需要,以及那些不能由私人部门所提供的服务的供给。廉价政府和健全财政是古典学派财政政策的核心,所以其政策思想是预算应该每年平衡,最小的预算也是最好的预算。

### （四）凯恩斯学派的财政思想

凯恩斯学派是以英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯的名字命名的学派。1929—1933年,资本主义国家爆发了最广泛、最严重的经济大萧条,失业问题极为严重。面对这种新的经济现象,以前的经济理论束手无策,直至1936年凯恩斯的《就业、利息和货币通论》一书出版,在经济理论方面爆发凯恩斯革命,一整套反萧条、解决失业的理论和政策才得以产生。凯恩斯主张国家干预主义,适应了垄断资产阶级推行国家垄断资本主义的要求,因而在第二次世界大战前后的西方世界曾风靡一时,成为主流经济学派,其经济理论推动了资本主义经济的发展。

凯恩斯学派的代表人物有被称为后凯恩斯主流经济学派的新古典综合派的美国人汉森和萨缪尔森,被称为凯恩斯左派的新剑桥学派的英国人罗宾逊和卡尔多等。其代表作有凯恩斯的《就业、利息和货币通论》,萨缪尔森的《经济学》,汉森的《凯恩斯学说指南》和《经济政策与充分就业》等。

凯恩斯学派的财政思想的主要内容是赤字财政论,而赤字财政论的理论基础是凯恩斯的有效需求不足学说。该学说认为,在经济危机期间实行膨胀性财政政策,扩大财政支出,允许出现入不敷出的财政赤字。弥补财政赤字的对策是举债,通过举债将社会上闲置的储蓄重新用于投资或消费。

第二次世界大战结束后,在经济出现重新繁荣、失业问题得到缓解但通货膨胀问题突出的情况下,汉森和萨缪尔森等人根据资本主义经济周期不同阶段的不同特点,提出了相机抉择的财政政策,即将凯恩斯的赤字财政论发展成着眼于财政收支对经济进行调整的功能财政论,将凯恩斯的膨胀性财政政策发展成侧重于利用财政来调整社会有效需求的补偿性财政政策。他们认为,财政政策就是通过政府的课税及支出行为来影响社会的有效需求,促进就业水平的提高,并避免通货膨胀或通货紧缩的发生,从而达到稳定经济的目的。因此,在通货紧缩期间,政府必须实施膨胀性的财政政策,增加政府支出,减少税收收入,形成预算赤

字,以弥补紧缩缺口;在通货膨胀期间,政府则应实施紧缩性的财政政策,即减少政府支出,增加税收收入,形成预算盈余,以弥补膨胀缺口。

到了 20 世纪 60 年代初期,凯恩斯学说又被美国经济学家托宾等人发展成充分就业预算的财政政策,将充分就业和经济增长作为财政政策的主要目标。他们认为,财政不必在每年甚至在每个经济周期保持平衡,为促进经济长期持续增长,即使在充分就业条件下也可以实行扩张性财政政策,以刺激需求,充分发挥生产能力。

#### (五) 货币主义学派的财政思想

货币主义学派是在 20 世纪五六十年代西方各国奉行凯恩斯主义后,通货膨胀不断加剧的背景下产生的一个极力反对凯恩斯学派的赤字财政政策的学派。他们反对国家干预和调节经济,鼓吹恢复自由放任和自由竞争的市场经济。该学派十分重视货币在宏观经济变动中的中心地位和重要作用,其代表人物是以弗里德曼为首的一些美国芝加哥大学的教授。

货币主义学派认为,货币供给量在短期决定名义国民产出的变动,而在长期则是决定价格水平的主要因素,所以他们在政策主张上强调:市场应从政府干预中解脱出来,应最大限度地依赖市场的力量,政府只应通过简单的固定规则对经济进行调节;抑制通货膨胀比减少失业更具有意义,因为适当的失业是市场经济的正常现象,而通货膨胀会破坏自由经济的正常发展,导致市场功能的丧失;应实行单一规则的货币政策,即确定一个固定的货币供应量增长率,一般情况下不轻易变动。

#### (六) 理性预期学派的财政思想

20 世纪 70 年代以后,西方国家陷入严重的通货膨胀与经济停滞和大量失业并存的滞胀困境,凯恩斯主义主流经济学所倡导的由国家运用财政政策进行需求管理的一套政策措施出现了危机,美国出现了和新古典综合派相对抗的理性预期学派。该学派的代表人物有明尼苏达大学的萨金特和华莱士,以及芝加哥大学的卢卡斯。

理性预期学派的理论体系建立在传统经济学一般均衡模型的两个假定前提之上。第一个是理性预期假说,即假定每个经济行为主体对未来事件的预期是合乎理性的,因此除非发生非正常的干扰,经济行为主体可以对未来将要发生的事情作出正确的预测。第二个是持续的市场出清,即假定只要让市场机制充分发挥作用——各种产品和生产市场要素的价格随供求而相应变化,那么在每一种产品和每一种生产要素的市场上总会有一个价格使它们各自的供求处于平衡状态。基于上述理论前提,理性预期学派的政策主张包括两个方面:一是政府应放弃相机抉择的财政政策,并设法消除财政支出等变量的不规则变动;二是财政政策的目标应该放在防止或减少通货膨胀上,而不是放在减少失业上。

#### (七) 供给学派的财政思想

供给学派是 20 世纪 70 年代中期在美国兴起的反对凯恩斯学派的需求管理理论、主张在供给方面采取积极措施的经济学派。该学派的主要代表人物有南加利福尼亚大学商学院教授拉弗、原《华尔街日报》社论版撰稿人万尼斯基、乔治敦大学教授罗伯茨、哥伦比亚大学教授孟德尔和曾任里根政府财政部副部长的图雷等。

供给学派虽然兴起时间不长,尚未形成完整的理论和政策体系,但由于他们对当时西方资本主义经济机制有独特的分析,提出了治理滞胀经济瘤疾的新方案,因此他们的观点和主张直接影响了美国财政政策的制定。在政策主张上,供给学派与凯恩斯学派针锋相对,否定

凯恩斯学派的需求管理政策,主张实施供给管理政策。他们认为 20 世纪 70 年代中期出现的经济滞胀完全是凯恩斯的需求管理政策所造成的,因为片面刺激需求会使储蓄下降、利率上升,从而使投资下降,导致经济增长缓慢。在他们看来,供给是需求的唯一可靠的源泉,所以政府应主要刺激供给而不是需求。

供给学派认为财政政策最有力的工具是减税。由于税率对经济活动的刺激最为有效,所以减税通常是指降低边际税率。在累进税率制度下,边际税率是对超过一定纳税等级的那部分收入规定的税率,它直接关系到人们的税后净报酬的多少。经济主体是否扩大经济活动或增加储蓄要由边际税率的高低,即由增加经济活动所增加的净收入是否合算来决定。如果边际税率过高,那么人们就会以闲暇代替工作,从而劳动力供给减少;人们会将更多的收入用于消费而不用于储蓄和投资,从而资本供给减少;经济活动将更多地由市场转入地下,从而损害经济效率。由此可见,减税可以增加供给、提高经济效率。

供给学派除了反对政府以高税率征税外,还反对政府扩大财政支出,主张力求预算平衡。他们承认,减税政策的效果存在时滞,在这种情况下,政府如果不能大幅度削减支出,就会扩大财政赤字。供给学派认为,社会福利制度会削弱个人储蓄,抑制人们工作的积极性,滋长穷人的依赖心理。所以,在一切政府支出都具有排挤私人生产性支出的情况下,减少政府开支既能减轻财政赤字的压力,又能增加生产供给。

### 资料卡

#### 中国古代的财政思想

中国是一个文明古国,在漫长的历史发展过程中,产生过许多杰出的理财家和思想家。他们从当时的实际出发,提出了一些财政建议和措施,为治国安民寻求良方。尽管他们的财政建议和措施有历史的局限性,但其中不乏闪烁着光辉的财政思想。

古代的理财家,主要是各朝代的官吏,他们在实践中已体会到财政同经济的关系问题。西周时期伟大的政治家和理财家周公,他总结了商纣王贪婪暴虐、挥霍无度导致灭亡的教训,提出统治者应“勤政裕民”,即统治者不能只顾自己享受,在筹集财政收入时用民力要适当,收租税要轻,不能横征暴敛、竭泽而渔。后来的理财家们大都承袭这一理财思想。春秋时期的管仲就以“治国之道,必先富民”的原则为齐王理财。唐代的刘晏以“理财常以养民为先”来告诫他的君王,意思是说,发展生产、安定人民生活才是增加财政收入的前提。北宋的王安石认为理财不仅限于财政事务,而且同整个社会生产有关,要做到“因天下之力以生天下之财,取天下之财以供天下之费”,即通过整个社会生产的发展以求得国家财政的充实,并运用财政支出以满足整个国家和社会的需要。明代的丘浚写的一本书中专门有一节论述“理财之道,以生财之道为本”。清代的魏源说得更形象化,他指出:“善赋民者,譬植柳乎,薪其枝叶而培其本根;不善赋民者,譬剪韭乎,日剪一畦,不罄不止。”这就是说,善于理财的人不能只考虑征税,而首先应考虑培养税源,税源充足,财政收入自然相应增长。

## 模块二 财政的含义及特征

在现实社会经济生活中,时时处处都存在着财政现象,人们总在主动或被动地参与着财政活动。每一个纳税人之所以都要通过各种渠道、以各种方式与财政发生联系,是因为他们时时都要从政府那里享受各种形式的公共服务以满足自己及家庭的需要,同时也要为接受这类服务而支付费用。

### 一、财政的含义

从实际意义来讲,财政是指政府的一个经济部门,即财政部门,它是政府的一个综合性部门,通过其收支活动筹集和供给经费和资金,保证实现政府的职能。从经济学的意义来理解,财政是一个经济范畴,是一种以政府为主体的经济行为,是政府集中一部分国民收入用于满足公共需要的收支活动,以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标。

政府向全体纳税人提供的各种公共服务要消耗一定的人力、物力、财力,这些支出只能从纳税人个人收入中扣除或暂借。企业、单位和个人要按国家税法的规定,将收入的一部分以税收的形式直接向政府财政缴纳或在购买商品和劳务时将税隐蔽在商品和劳务的价格之中间接缴纳给政府财政。从这种意义上说,凡购买商品的人都可以称为纳税人。

#### 资料卡

#### “财政”一词含义的演变

在我国,财政活动的存在已经有很长的历史。不过,中国古代没有“财政”一词,对于财政范畴的表述使用的是国用、国计、度支、理财等名词。我国政府文献中首次使用“财政”一词,是在清朝光绪二十四年(1898年)。当时维新派为学习西洋文化从日本引进了“财政”概念,并在戊戌变法诏书中写进了“改革财政实行国家预算”的条文。

20世纪40年代,中华书局出版的《辞海》对“财政”一词作如下解释:财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。上海辞书出版社于2009年出版的第六版《辞海》对财政一词所作的解释如下:亦称“国家财政”,国家为实现其职能,在参与社会产品的分配过程中与各方面发生的分配关系,表现为政府的收支活动。

### 二、财政的特征

财政作为一种为满足实现国家职能需要的分配,有着区别于其他的社会产品分配形式的鲜明特征。



### 1. 财政分配的主体是国家

在社会再生产所包含的生产、分配、交换、消费四个环节中,财政属于分配环节。与社会经济中其他分配形式不同,财政是一种以国家(或政府)为主体的分配活动,具有鲜明的国家主体性。这种国家主体性体现在以下三个方面。

(1) 就财政的产生而言,财政是和国家相伴随产生的,财政分配以国家为前提,没有国家就没有财政活动。

(2) 在财政分配中,国家总是处于主动的支配地位,国家是财政活动的组织者与决策者,财政分配的目的、方向、范围、数量、时间都由国家确定。例如,国家以税收等形式组织收入时,向谁征收、征收多少、何时征收以及怎样征收等完全由国家决定;国家安排支出时,资金的用途、数量及时间也都由国家决定。

(3) 财政分配是国家凭借政治权力、通过相应法律制度保证实现的,具有强制性。

### 2. 财政分配的目的是满足社会公共需要

人类社会的各种需要可以分为私人个别需要和政府公共需要两种。私人个别需要是普通意义上的社会成员的个人需要或个别需要,它建立在个人或家庭的基础上,是以个人或家庭为单位提出的需要,如对食品、服装等的需要。社会公共需要则是社会作为一个整体或以整个社会为单位提出的需要,如对安全、秩序、环境保护等方面的需要。同私人个别需要相比,社会公共需要具有以下特征:一是整体性,即社会公共需要是社会公众在生活、生产、工作中共同的需要,是社会成员作为一个整体共同提出的,而不是个人需要的简单加总;二是集中性,即它要由整个社会集中执行和组织,而不能由哪一个社会成员通过分散的活动来满足;三是强制性,即它是通过依靠政治权力,采用强制性手段来实现的,而不是通过市场交换行为来满足。

### 3. 财政分配的对象是部分社会产品

从客体来看,财政分配的对象是部分社会产品。具体而言,在构成社会产品价值的三个部分,即补偿生产资料消耗部分、劳动者个人收入部分和剩余产品价值部分中,财政收入一般取自剩余产品价值部分和劳动者个人收入部分,其中主要是剩余产品价值部分。如果说国家是财政产生的政治条件,那么剩余产品就是财政产生的经济条件。只有有了剩余产品,财政分配才成为可能。剩余产品的增加为财政分配提供了更为广阔的空间,因此,一国经济发展水平越高,筹集财政收入、履行政府职能的能力往往越强。

### 4. 财政分配是一种集中性分配

财政活动的主体是国家。国家作为整个社会代表的身份和它所履行的社会职能,决定了财政分配要在全社会范围内集中进行。同时,由于财政收入与支出涉及社会生产与生活的各个领域,因此国家在组织财政收入和安排支出时,也必须以社会总体发展为目标进行集中性的分配。

### 5. 财政分配是一种无偿性分配

财政分配是为了满足政府行使其职能的需要而进行的,而任何社会形态下的政府都是非生产性的,这就需要财政分配无偿地进行。随着财政收支范畴不断扩展,除无偿的基本形式之外,政府也运用信用方式来有偿分配资金,从而形成财政分配的调剂形式。

## 模块三

## 市场经济与公共财政

市场经济与公共财政都以提高整个社会资源配置效率为目的,相互配合、相互补充,共同促进国民经济的发展,这是社会主义市场经济条件下实行公共财政的客观基础和必然选择。

## 一、市场经济

### (一) 市场经济的含义

从一般意义上讲,市场经济是指一种经济资源配置方式,或者说是以市场为导向或以市场为媒介的一种经济形式。在市场上,价值规律通过价格、供求、竞争的变化和相互作用,调节着经济资源的投放方向和比例,支配着人们的经济活动。在市场经济条件下,社会的生产、分配、交换、消费等活动都必须通过市场这个中介来进行,市场在整个社会资源的配置过程中起基础性作用。例如,在生产方面,生产过程中所需的资本、劳动力、生产资料、信息、技术等生产要素要从市场上取得,劳动的结果——劳动产品的销售要在市场上进行。生产者就是直接以交换和取得价值和利润为目的。这样,市场经济就自然而然地成了直接以交换为目的、以追求价值为宗旨的经济形式了。从这个意义上讲,市场经济同商品经济是相同的概念。

### (二) 市场经济的特征

在相当一段历史时期内,市场经济是实现资源优化配置的一种有效的经济形式,其基本特征包含平等性、竞争性、法制性和开放性。

#### 1. 平等性

在市场上,经济活动参加者之间的关系是平等的,这就是市场经济的平等性。商品经济活动中的等价交换原则决定了经济活动参加者之间是平等的关系,即市场中的买者和卖者没有社会地位的差别,都是商品或货币的持有者;在市场交换中,大家都必须遵循等价交换的原则,任何人不得利用强制手段占有他人的劳动成果。没有这种平等性,市场经济就不能正常有效地运行。

#### 2. 竞争性

竞争是商品经济的必然产物,竞争规律是市场经济的一般规律,因此在市场经济中,经济活动参加者之间存在着广泛的竞争。通过优胜劣汰的市场竞争,质量差的产品、效益差的企业、过时的产业逐渐被市场淘汰,新的产品、新的企业、新的行业不断涌现,社会资源在流动中得到优化配置,社会经济得以不断发展。所以说,竞争是市场经济的内在属性和客观要求,是市场经济有效运行的必要条件。就此而言,市场经济就是一种竞争经济。

#### 3. 开放性

开放性是指市场不是相互封闭的,全国乃至全世界都是一个统一的大市场。从社会生

产来看,市场上的生产者和经营者是为市场需要进行生产经营,哪里有这种商品的需求,商品就会自动流向哪里,而不会受到区域的限制。从生产经营活动来看,商品生产需要的管理知识和生产技术要从外界学习,所需要的生产经营信息要从外界获取,所需要的生产资料 and 消费资料要由外界提供。同时,它又为外界不断提供商品和劳务,与外界不断进行物质和非物质交换。正是在开放的市场经济中,生产要素自由流动,生产者和经营者才能充分发挥各自的优势,广泛利用社会优质资源,以实现资源的优化配置。在现代市场经济条件下,经济发展超越了地区、民族、国家的界限,商品生产者面对的是世界市场,竞争也是全球性的竞争。全球经济联系的加深,要求资源配置的范围扩大到全球资源。因此,市场经济是一种开放经济,开放性是市场经济的内在属性和必然要求。

#### 4. 法制性

在市场经济中,社会经济运行有健全的法制基础,各种经济活动都依据市场经济的法律规范进行。这种法制性特征是市场经济内在属性的客观要求,也是市场经济长期发展的结果或者说市场选择的结果。一方面,市场经济是一种竞争经济,而竞争经济必须有一定的规则,在市场经济条件下这种规则就表现为社会种种规范和标准以及在此基础上形成的法律、法规;另一方面,在市场经济形成和发展的过程中,人们逐渐意识到竞争必须有一定的规则和标准,否则就没有公正公平的市场竞争,市场无从优胜劣汰。从长期来看,每个参与市场竞争的主体的利益都会受到损害,因此市场经济中就出现了行业规则和标准、国家规则和标准以及在此基础上形成的体现国家意志的法律、法规。由于这两方面原因,市场经济的法律、法规越来越健全,越来越完善,市场经济就成为一种高度法制化的经济。

### (三) 市场经济的作用

#### 1. 有效调节供求关系

市场经济是调节供求关系的自动机制,有利于促进供求总量平衡。在产品经济条件下,供求关系不可能自动实现协调,需要某种力量予以调节。虽然计划调节也是一种协调行为,但实践证明,其协调效果往往不佳。而市场经济通过竞争规律、价值规律和供求规律的合力作用,在不断波动之中大致可以使社会供给和社会需求在总量上保持平衡。

#### 2. 促进资源合理配置

市场经济是合理配置资源的有效形式,有利于减少浪费。从宏观方面来看,社会生产和社会需求之间的比例关系是在不断变化的。在计划经济中,计划机制配置资源的僵化性使它赶不上这种变化,不能合理利用资源和减少浪费。而市场机制具有灵活性,能够适应这种变化,有效配置资源。从微观方面来看,市场竞争规律要求每个生产经营者和经营单位都要以最小的成本取得最大的收益,或者说是以最少的劳动耗费取得最大的劳动成果。因此,它强制每个企业尽可能地合理利用资源、减少浪费,从而提高了整个社会的资源配置效率。

#### 3. 促进对外开放

市场经济是促进对外开放的有力手段,有利于经济全球化。市场经济是一种开放经济,它具有地区之间、国家之间经济关系的渗透力、扩张力、延伸力。在现代化生产条件下,市场经济的这种渗透力不断得到加强,将各个地区、各个国家经济的界限冲破,促进经济全球化的发展。这不但有利于一国经济的发展,而且有利于国际间的分工合作,从而提高了全球经

济的整体效益。

#### 4. 推动社会经济发展

市场经济是一种奖优罚劣的强制手段,有利于推动经济发展。市场经济是一种风险经济,优胜劣汰是其基本法则,它迫使每个商品生产者和经营者都面临成功与失败、前进与倒退、生存与死亡的选择。在市场选择面前,没有情面可言,选择的唯一标准是产品质量的好坏和优劣。要想在竞争中取胜,唯一的办法就是通过努力来提高产品质量和自身素质,增强自己的实力。

#### 5. 促进整个社会全面进步

市场经济是降低成本、提高效益的有力工具,有利于促进生产力的发展。在市场竞争中,每个生产经营者要取得利益最大化,就必须改善经营管理、提高劳动生产率、降低产品成本。每个企业都这样做,必然会提高整个社会的劳动生产率水平,促进社会经济效益的提高,从而推动社会生产力的发展。

## 二、公共财政

公共财政是与市场经济相联系的一种财政模式或类型,是指国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动。理解公共财政的公共二字,需要把握以下几个方面。

### 1. 公共财政应以弥补市场失灵为活动准则

市场经济条件下,市场在资源配置中具有基础性地位。因此,与计划经济体制下财政在资源配置中的大包大揽不同,市场经济条件下财政不再作为资源配置的主要方式,而是将作用范围限定于市场失灵领域。所谓市场失灵,简单地讲,是指市场机制在某些领域不能充分发挥作用,从而无法实现资源的优化配置。西方财政理论将市场经济体制下财政活动存在的原因归结于市场失灵,因而弥补市场失灵就自然成为公共财政必须遵循的活动准则。它意味着政府和财政要避免缺位和越位现象,遵循弥补市场失效准则,通过提供公共产品,满足社会公共需要来体现财政活动的公共性。

### 2. 公共财政应提供一视同仁的服务

政府在财政活动中必须坚持一视同仁的公平原则,平等对待所有的市场活动主体。对于同样的经济行为,不管其行为主体的身份如何,国家都应按同样的标准和规格,以同样的态度和方式对待。一视同仁的财政活动有利于为市场主体构建公平竞争的外部条件,体现财政活动的公共性。值得注意的是,所谓一视同仁的服务,并不是表示政府对所有市场活动主体都必须安排同等数额的支出,都征收同等数额的税收。它的真正含义是,政府可以对不同主体安排不同数额的支出,但是必须基于满足社会公共需要和增进社会福利的基础,而不是考虑到市场主体特定的经济性质、所属集团等。政府也可以对不同主体征收不同数额的税收,适用不同的税收法律制度,但是所持理由应当是他们从事的是不同的经济活动。

### 3. 公共财政应具有非市场营利性

公共财政的非市场营利性是指国家的财政活动不能直接追求经济利益,而应当以社会利益最大化为目标。这是因为,在市场经济条件下,对经济利益的追求是个人和企业参与市场活动的直接动力。之所以会产生市场失效问题,一个重要原因就在于无法保证正常的市

场营利。而政府作为财政活动的主体,正是因为其所具有的政治权力和不以营利为目的的行为模式,才使它可以弥补市场失效,提供市场不愿提供的公共产品。如果政府财政活动遵循营利性原则,必然导致政府与民争利的行为,不仅无法发挥弥补市场失灵的作用,而且由于政府所拥有的特权,市场主体无法与之竞争,还会严重破坏市场经济效率。公共财政的非市场营利性不仅意味着公共财政活动的范围应当立足于非市场竞争领域,也意味着政府向社会成员征收的收入应当以弥补公共物品的生产成本为限,即根据社会成员的社会公共需要确定公共支出规模,进而确定公共收入的规模,一般称为以支定收。

#### 4. 公共财政应当是法治化的财政

市场经济是法治经济,相应地,财政作为政府直接进行的活动,在市场经济下也必须受法律的约束和规范,从而也具有法治化的特点。公共财政的法治化,意味着社会公众能够通过国家权力机关和相应的法律程序(其中主要是通过政府预算的法律权威)决定、约束、规范和监督政府的财政行为。通过政府预算的审批,社会公众能够将对公共服务的共同意愿上升为法律文件,然后通过预算的严格执行,保证政府财政活动不偏离满足公共需要的目的。可以说,法治化为财政“公共”二字的实现提供了制度保障,推进政府公共财政活动的法治化在公共财政建设中具有十分重要的意义。

### 知识巩固

#### 一、名词解释

财政 纳税人 市场经济 公共财政 非市场营利性

#### 二、简答题

1. 如何理解财政的概念?
2. 简述财政的起源和发展。
3. 西方的主要财政思想有哪些?
4. 财政的一般特征表现在哪几个方面?
5. 简述公共财政的基本特征。

### 案例讨论

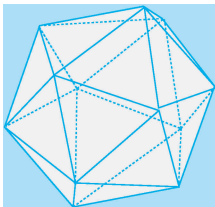
#### 前财政部部长项怀诚谈公共财政改革

我国前财政部部长项怀诚说:“公共财政的灵魂,最最核心的是什么呢?第一,部门预算。部门预算最最重要的是全面、细致、公开、透明,人人都可以查,它别的作用现在看不到,等到你把部门预算全部公开的时候可就厉害了。你这个部长一年能干多少事,你这个部长一年事情干得怎么样,你这个部长一年花了国家多少钱,你这个部长一年给国家贡献多少。这必须跟人民代表大会报告的,人民代表大会这一立法机构的作用也就体现出来了,人民代表大会的政治改革推动力就体现出来了。第二,我们搞的公共财政的改革,就称为国库集中收付制度。财政部门管资金的支付,预算成立了以后,你这个部门的首长可以决定预算的使

用方向,不削你的权,不减你的权,但是钱不到你这儿。你商品谁提供的,我就拨给谁;劳务谁提供的,我就拨给谁,不经过任何中间环节,直接到达,这样资金效益就高了。……我们中国最大的问题不就是水到田头使嘛,不就是雁过拔毛嘛,叫作截留嘛,叫挪用嘛,背后就是腐败嘛。你讲反腐败,我就说开一百个会,不如推动一个制度的建立。这个过程中间,有的人老觉得是财政部这个权力太大,财政部在剥夺人家的权利,实际上这个剥夺权利的过程是中国政治民主化的过程。”

**思考题:**

1. 结合上述资料谈谈对公共财政的认识。
2. 结合我国实际谈谈进行公共财政改革的必要性。



## 学习情境二

# 财政职能

### 学习目标

- 理解市场失灵及其表现；
- 熟悉政府干预的领域；
- 掌握财政职能的主要内容及各自的执行工具。

### 案例导入

#### 财政部加大财政信息公开力度

财政部 2014 年 3 月 31 日向社会公布了 2013 年财政部政府信息公开工作年度报告,并表示 2014 年从五方面进一步加大财政信息公开力度,其中包括加大“三公”经费公开力度,细化公开内容,所有财政拨款安排的“三公”经费都要公开。

此次公布的报告包括 2013 年全年财政部政府信息公开的概述、信息主动公开情况、信息依申请公开情况、信息公开收费情况以及行政复议情况等方面内容。报告也指出当前财政信息公开仍存在中央部门预决算公开有待进一步规范、地方预决算公开有待深化等问题,并对 2014 年信息公开作出部署。

财政部明确,2014 年将细化中央预决算公开内容,中央本级支出预决算细化到项级科目,中央对地方专项转移支付预算细化到具体项目;强化对中央部门和地方预决算公开工作指导。扩大部门预决算公开范围,除涉密部门外,中央和地方所有使用财政拨款的部门均应公开本部门预决算。细化部门预决算公开内容,除按项级科目公开外,逐步将部门预决算公开到基本支出和项目支出,研究将部门决算按经济分类公开。

## 模块一 市场失灵与政府干预

市场不是万能的,市场有效是有条件的,市场机制存在其固有的缺陷,经济学称为“市场失灵”。“市场失灵”为政府介入或干预提供了必要性和合理性的依据,也是分析研究财政介

入的基本理论依据。

## 一、完全竞争市场

市场是买卖双方相互作用并得以决定交易价格和数量的一种组织形式或制度安排。作为一种资源配置方式,市场机制的效率不但得到了经济发达国家几百年来经济发展史的证实,也为各种经济学说所论证和肯定。亚当·斯密早就曾断言:“通过市场机制这只‘看不见的手’,人们在追求自己的个人利益时,能够同时实现增加社会福利的目的。”而当代经济学家更将其思想进一步发展,证明了在给定的理想条件下,单个家庭和厂商在完全竞争市场中能实现经济效益,即达到对资源的任何重新配置都已不可能使至少一个人的状况变好而又不使任何其他人的状况变坏的状态。这种判断效率的标准是由意大利经济学家帕累托提出的,因此被称为“帕累托最优状态”。

其中,完全竞争市场必须具备以下四个条件。

(1) 市场上有大量的买者和卖者。由于市场上有无数的买者和卖者,因此每个卖者的供给量与每个买者的需求量在市场总量中所占的份额都是微不足道的,就像一桶水中的一滴水,每个卖者或买者改变其供给量或需求量都无法影响市场价格。换句话讲,在完全竞争市场上,任何一个卖者或买者都只是价格的接受者而非决定者。

(2) 厂商所提供的同种产品是同质的,即同一产品是无差别的。这样,对于消费者来说,他们不会由于自身的消费习惯或偏好而对不同厂商生产的同种产品区别对待,从而使任何一个厂商生产的产品无法因为特别优势而取得垄断地位。

(3) 所有的资源具有完全的流动性。它意味着各种资源都能够自由地通过市场在不同企业、行业和地区间转移,不存在任何障碍。

(4) 信息是完全的。市场上每一个买者和卖者都掌握了与自己的经济决策相关的一切信息,从而可以根据自己所掌握的信息作出最优决策。

## 二、市场失灵

在现实的市场中,由于无法完全具备完全竞争市场的四个假设条件,因而不能实现帕累托最优,而且市场将目标仅仅确定为效率,也与社会发展的目标不完全一致。这样就产生了市场失灵问题,主要表现在以下几个方面。

### (一) 垄断

市场机制有效的重要前提是市场上所有参与者的行为都是竞争性的,即市场上必须有大量的参与者;并且任意经济主体的供给与需求在市场的供求总量中都占足够小的比重,从而每个主体的行为在市场活动中都无法影响市场价格,买卖双方都是价格接受者。此外,要有许多厂商生产一种同质产品,不同厂商的产品之间可以完全替代。然而,现实的市场并不具备完全竞争的环境。客观地看,每一种商品都存在差异,它们都在特定的领域内满足人们的需要。当某一行业的产量达到相对较高的规模时,就会出现规模收益递增和成本递减的趋势,从而形成垄断。特别是在诸如城市供水、供电、煤气管道、电话服务等领域,这种垄断的现象比较明显。垄断一经形成,垄断者就可能通过限制产量,抬高价格,使价格高于边际成本,获取额外利润。这种情况表明,市场机制的功能在垄断领域失灵了。



## （二）公共产品

公共产品是指具有公共消费或集体受益性质的物品与劳务,如国防、社会治安、公共设施、公共环境保护等。按照市场交换原则,一种产品或服务的提供者应能通过市场价格机制,从该产品或服务的受益者那里获得相应的成本补偿。但公共产品的受益者不只是一个或少数几个社会成员,而是众多的社会成员,只要出现公共产品,每个社会成员就可以无差别地享用。而且,社会成员对公共产品的需求并不一致,很难界定每一个个体的受益情况。同时,公共产品的提供者很难按照市场机制原则从受益者那里收回其成本,这就产生了“免费搭车”的现象,使得公共产品提供者在成本和收益上产生不对称。因此,单纯依靠市场的调节,就可能产生社会所需要的公共产品供应量不足,甚至出现该领域内资源配置的真空。换句话说,私人个体没有提供公共产品的意愿。这是为什么呢?首先应了解公共产品的特点。

### 1. 公共产品的特点

公共产品是相对于私人产品而言的,用来满足私人或个体需要的商品和服务称为私人产品,而用来满足社会共同需要的产品和服务称为公共产品。与私人产品相比,公共产品主要有以下两个基本特点。

(1) 非排他性。非排他性是指一些人消费一种产品并不能阻碍其他人同时对该产品的消费,或者要想阻碍的话,其成本也很高。例如,每个人都可以从天气预报得到气象信息;一艘船在利用灯塔指示航向时,并不能排除另一艘船利用同一个灯塔指示航向;当一个人享受城市优美环境所带来的愉悦心情时,并不排斥他人也享受优美环境带来的快乐。

(2) 非竞争性。非竞争性是指某些人对一种产品的消费并不会减少其他人对该产品的消费量,而且消费者的增加不会引起公共产品生产成本的增加。例如,某个城市在市区安装了公共路灯,则人人都有权免费从路灯下走过,而且多一个人从路灯下走过,并不会增加路灯照明的成本,但想排斥别人享用几乎是不可能的。

### 2. 公共产品的类别

从公共产品的特征出发,观察实际生活中的公共产品存在的形式,它们并不完全同时具备上述两种特征。其中,一部分比较典型,两种特征同时具备,称为纯公共产品,如政府服务、政府政策、国防建设、公共卫生服务、城市绿化等;另一部分则不完全具备上述两种特征,它们或者有非排他性而没有非竞争性,或者有非竞争性而没有非排他性,因而其在性质上就处在纯公共产品和私人产品之间,可称为混合产品或准公共产品。其中,准公共产品又有以下两种典型的类型。

(1) 利益外溢的准公共产品。这类公共产品所提供的效用一部分由其所有者享用,或者说其效用是可以定价的,从而可在技术上实现价格排他,使其具有私人产品的特性。同时,这类产品的另一部分效用可由所有者之外的人享有,即效用具有不可分性。因此,它又是公共产品。例如,高等教育或其他专门性教育,受到教育的人会因此直接受益,并为其日后的经济收益奠定基础。但教育无论在什么层次上,都带有社会功能,即教育可以使全社会的文明程度提高,创造更加和谐的社会环境和良好的发展前景。

(2) 拥挤性的准公共产品。这类公共产品是指那些随着消费者人数的增加而产生拥挤,从而会减少每个消费者可以从中获得的效用的公共产品和服务。它们的效用虽为整个

社会成员所共有,但在消费上具有一定程度的竞争性。也就是说,当与之有关的消费者人数达到拥挤点之后,若消费者人数再增加,就会影响某些人的费用支出,其边际成本将不再为零。例如,拥挤的公路会发生堵车,耽误行车的时间,增加运输成本;也会带来交通事故的增长和消费者医疗费用的开支,甚至是身体残疾和死亡。

### 3. 公共产品的提供

由于公共产品的性质并非完全相同,因此公共产品的提供方式也不一样。其基本原则是:纯公共产品由政府提供,准公共产品则要同时借助于政府和市场的力量共同提供。

为什么纯公共产品要由政府提供呢?这是由政府运行机制和市场运行机制的不同决定的。市场是通过买卖关系提供产品和服务的。在市场上,谁有钱,谁就可以购买商品和享用服务,完全遵从自愿和对等的原则实现交易过程。因此,市场买卖要求利益边界的精确性。由于纯公共产品具有非排他性和非竞争性的特征,对它的需要或消费是公共的或集体的。如果由市场提供,每个消费者都不会自愿掏钱去购买,而是等待他人去购买,自己则免费搭车。在这种情况下,纯公共产品显然是不能由市场提供的。与市场机制相比,政府的运行机制有所不同。政府主要通过征税来提供纯公共产品。但是,征税是可以精确计量的,按率征收或定额征收,都可以保证政府从纳税人那里得到一定数量的税收。而政府运用税收向社会提供纯公共产品时,由于这些产品的享用一般是不可分割、无法计量的,因此,每个人的纳税额与他所享用的纯公共产品是不对称的。换句话说,相对于市场买卖中利益边界的精确性而言,纳税人负担与纯公共产品享用之间的关系缺乏精确的经济依据。正是这种矛盾的存在,决定了纯公共产品的提供不能由私人去完成,而只能作为政府的责任去提供。

准公共产品提供方式如何选择,需要依具体情况而定。一般来说,市场机制的提供方式,更有利于提高供给效率,降低运行成本,而政府机制的提供方式虽然效率较低,却更加有利于社会公平目标的实现。因此,是选择市场机制提供还是选择政府机制提供,需要综合考虑社会在某一时期内对这些准公共产品的需求偏好。例如,高速公路的建造问题,如果人们认可交费通过的方式,就应该让市场机制在此发挥主要作用。如果人们对交费方式不予认可,就需要考虑采取政府收税筹集资金,建成后免费使用。但对于许多准公共产品而言,采取由市场机制和政府机制协同提供的方式则是更加切实可行的。例如,卫生保健费用一部分由政府提供,一部分向当事人收费,即有偿提供,既可以保障居民的医疗需要,又可以避免病床过分拥挤和药品的浪费。

### (三) 外部效应

外部效应是指某个经济主体的经济活动给社会其他成员带来消极或积极的影响,却没有为之承担费用或获得报酬的情形,又称外溢性、外部性。外部效应分为外部正效应和外部负效应两种:当其带来的是积极影响,却没有获得报酬时,称为外部正效应,又称外部收益;当其带来的是消极影响,却没有为之承担费用时,称为外部负效应,又称外部成本。

外部效应的存在,意味着私人成本或收益与社会成本或收益的不一致。由于私人部门是按照私人成本和私人收益决定经济活动规模的,而从整个社会的角度而言,根据社会成本和社会收益决定经济活动规模才符合经济效益要求,因此,外部效应的存在会导致私人部门的经济活动规模与社会的要求不一致。当存在正外部效应的情况下,私人活动的水平常常要低于社会所要求的最优水平;当存在负外部效应的情况下,私人活动的水平常常要高于社

会所要求的最优水平。例如,一个化工厂给周边地区带来较为严重的环境污染,但没有提供相应的补偿,意味着化工厂的活动存在外部负效应或外部成本。对于化工厂而言,由于它在决定产量时,考虑的只是自己的私人成本,而不会考虑给周边地区带来的外部成本,因此,其活动规模会高于社会要求的最优规模。

### 小案例

#### 当火车驶过农田的时候

20世纪初的一天,列车在绿草如茵的英格兰大地上飞驰。车上坐着英国经济学家庇古。他边欣赏风光边对同伴说:列车在田间经过,列车喷出的火花(当时是蒸汽机)飞到麦穗上,给农民造成了损失,但铁路公司并不用向农民赔偿。这正是市场经济的无能为力之处,称为“市场失灵”。

将近70年后,1971年,美国经济学家乔治·斯蒂格勒和阿尔钦同游日本。他们在高速列车(这时已是电气机车)上见到窗外的稻田,想起了庇古当年的感慨,就问列车员,铁路附近的农田是否受到列车的损害而减产。列车员说,恰恰相反,飞速驶过的列车把吃稻谷的飞鸟吓走了,农民反而受益。当然铁路公司也不能向农民收“赶鸟费”。这同样是市场经济无能为力的,也称为“市场失灵”。

同样一件事情在不同的时代与地点结果不同。两代经济学家的感慨也不同。但从经济学的角度看,火车通过农田无论结果如何,其实都说明了市场经济中外部性与市场失灵的关系。

#### (四) 信息不完全

完全信息是指市场的供求双方对于所交换的商品具有充分的信息,但事实上信息常常是不完全的。随着市场规模的不断扩大,信息越来越分散、复杂,加工、处理信息的成本也随之升高,导致无论是生产者还是消费者,都可能无法掌握充分的信息,从而难以实现理性的决策。信息不完全的一个典型表现是信息不对称,即交易双方对于交易信息的了解程度不同,如卖者常常比买者更清楚产品的相关信息。信息不对称可能带来的问题有二:一是逆向选择问题,即在合同签订之前由于信息不对称使得交易主体作出了与另一方期望截然相反的选择,如保险公司因为无法确定投保人的风险程度,只能按平均损失率确定保费,结果导致高风险的人更愿意投保;二是道德风险问题,即在合同签订之后由于信息不对称使得交易主体作出了与另一方期望截然相反的行为,如投保人在投保以后可能不积极防范风险或者故意制造风险以骗取保险金。

#### (五) 市场不完全

市场不完全是指即使有些产品或服务的消费者愿意支付的价格要高于生产成本,私人市场仍无法提供这种产品或服务。例如,私人保险公司一般不愿意承担风险很大的保险业务,私人银行也不太愿意提供金额大、周期长的贷款。于是,政府承担起了相应的义务。例如,许多国家政府为银行提供了存款保险,并成立了政策性银行开展私人银行不愿涉足的业务。一般来说,政策性银行贷款利率较低、期限较长,有特定的服务对象,其放贷支持的主要是商业性银行在初始阶段不愿意进入或涉足的领域。例如,国家开发银行服务于国民经济

发展的能源、交通等“瓶颈”行业和国家需要优先扶持的领域,包括西部大开发、振兴东北老工业基地等,这些领域的贷款量占其总量的 91%。

市场不完全的另一表现为互补性市场。例如,假定在某个城市里,许多人爱喝加糖的咖啡,并且糖和咖啡除了放在一起别无他用,那么在咖啡厂建立起来之前,没有人愿意投资糖厂;而没有糖厂就没有人愿意投资咖啡厂。如果私人之间协调的成本较高的话,在自由市场均衡下,该城市的人就享受不到加糖的咖啡了。再如,某钢铁厂在作出是否开工的决定时,遇到如下问题:只有铁路在五年内开始运营的情况下,它才能赢利;而铁路业只有在钢铁厂已经开工的情况下,才有利可图。很显然,双方都关心对方,而且当双方都进行投资时,才是最有效率的。但是如果只有钢铁现货市场,铁路便不能轻易地将自己的利益信息通过市场传递给钢铁厂。这种由于市场体系残缺所造成的无法沟通以及不能在时间选择上加以配合的情况,便是市场不完全造成的市场失灵。

#### (六) 收入分配不公

帕累托最优只是保证了资源配置效率的实现,并没有考虑收入分配的公平问题。由于市场是以个人对生产所作的贡献大小来分配收入的,而每个人所拥有的智力、体力和资本总是存在差异,因此人们在市场竞争中条件的不同必然导致收入分配的差距,而这种差距又成为收入分配差距进一步扩大的原因。收入分配差距过大不仅与社会公平目标相抵触,还会引发诸多的社会问题,最终可能动摇市场运行的基础,影响市场机制作用的正常发挥,不利于经济的长期稳定发展。

#### (七) 宏观经济失衡

市场经济稳定运行的基本条件之一是保持总供给与总需求的平衡。但由于市场经济内部各种矛盾的相互交织,总供给与总需求之间总是在不平衡到平衡再到不平衡的关系中循环发展。从 1929 年资本主义经济大危机开始,宏观经济失衡的各种最为明显的表现,即通货膨胀、高失业率,以及周期性的经济萧条,一直伴随着经济发展的进程,对各个市场经济国家形成了持续的压力。有些国家,如日本,在 20 世纪 90 年代甚至经受了长达 10 年经济衰退的困扰。在我国自改革开放以来,也先后遭遇了 20 世纪 80 年代中期和 90 年代前期的通货膨胀,90 年代后期的通货紧缩、需求不振的宏观经济失衡难题。宏观经济失衡总是意味着社会经济在资源配置中的损失和浪费。

### 三、政府干预

实践和理论都充分表明,竞争性市场能够带来资源的优化配置和经济运行的高效率,但是由于市场自身所存在的各种缺陷和弊端,市场经济并不具备解决所有社会经济活动问题的能力。因此,市场经济的存续和正常运转,需要政府干预,这样才有可能对种种市场失灵问题进行解决和矫正。

#### 1. 对垄断的干预

政府对市场垄断的干预,要根据具体情况采取不同的政策手段,包括法律手段、行政手段和经济手段等。财政政策作为一种经济手段,在克服因自然垄断引起的市场失灵方面的困难起到了重要作用。所谓自然垄断,是指某一行业由于在生产上具有规模报酬递增的特点,因此为了避免由于无谓竞争而引起的经济资源浪费,在某一地区只需要由一家企业进行

独家经营的垄断局面。这类情况通常存在于供水、供电、供热、供气、电信、铁路、市内交通等部门。与其他市场垄断不同,对于自然垄断行业来说,竞争反而会造成低效率。这样,需要由政府出面,对具有自然垄断性质的行业进行市场准入限制,维持其独家经营的局面。同时,为了避免该行业依靠其垄断地位进行牟利,政府又需要对其服务收费制定标准,实行限价政策。另外,由于自然垄断行业大多与居民的日常生活和生产有着密切的关系,因此又都具有一定的公共服务性。这样,政府出于提供社会福利方面的考虑,通常对自然垄断行业的服务制定较低的价格,其结果往往造成企业连正常的利润水平也无法保证,以致陷入亏损的境地。当企业的生产经营只能获得低利微利时,企业和行业的发展往往需要依靠财政贷款的支持,而企业的亏损则需要财政补贴来弥补。

### 2. 对公共产品的干预

公共产品存在的地方,是直接对等的市场交换原则难以通行的地方,属于非市场经济领域。但是对于任何一个市场经济国家的经济运行来说,都需要有一定数量的公共产品来支持,否则该国的市场经济体系必定是有欠缺的,也是无法长久维持的。解决公共产品问题的最重要方式就是财政。一方面,从公共产品的供给上看,需要由政府直接参与提供,这就需要由政府财政予以资金上的支持;另一方面,针对公共产品所固有的、通过市场方式所无法有效解决的“免费搭车”现象,政府可以运用政治权力,对公共产品的需求者——社会公众课征税收,取得财政收入,并由此而获得公共产品的价值补偿。

### 3. 对外部效应的干预

外部效应是企业或个人从事市场活动时的伴生物,克服外部效应问题通常并不需要由政府直接提供市场本身能够解决的具有外部效应的产品的生产,而主要是从纠正企业或个人的经济行为入手。财政在解决外部效应问题时的一般做法是:对从事具有负外部经济效应的产品生产经营行为征税,从而使该产品的生产成本提高到实际的社会成本的水平,以克服该产品在生产经营时由于企业或个人负担的社会成本过低,而导致社会资源过多地配置到这类产品的情况;反之,对从事具有正外部经济效应的产品生产经营行为则予以财政补贴,使该产品的个人收益能够与其所产生的社会效益对等,鼓励该产品的生产经营者将生产经营规模扩大到正常水平,克服社会在该产品上配置过少的弊病。当然,政府对外部效应问题的干预还可以有其他的政策手段,如制定排污标准、实行限价措施等,但是,财政仍不失为其中最重要的手段之一。

### 4. 对信息不完全的干预

针对市场机制信息不完全的缺陷,政府应当通过行政或法律手段来解决。政府必须代表全社会的利益,特别是信息弱势群体的利益,对市场中的所有经济行为进行监管,以减弱或消除信息不对称,降低信息弱势者获得信息的交易费用,促使市场经济良好运行。政府通过成立专门的质量监督政府部门,由质量监督机构对产品质量进行监管。例如,我国的国家技术质量监督管理局、卫生部的检疫机构、海关的进出口检疫机构等,就是这样的质量监督部门。此外,政府还可以采取相关措施,促进信息市场体系的构造和形成,大力扶持信息服务业的发展。

### 5. 对市场不完全的干预

就市场不完全而言,政府需要运用计划、财政、货币、信贷、汇率、制裁等政策措施,以经

济杠杆和法律手段,特别是采取相机抉择的宏观调节政策,适时改变市场运行的变量和参数,以减少经济波动的幅度和频率;同时通过制定发展战略、发展计划和产业政策,对若干重要领域进行投资来引导生产力的合理布局,优化产业结构,保持宏观经济的稳定与经济总量的平衡。

#### 6. 对收入分配不公的干预

在市场经济条件下,解决社会分配不公问题一般要依靠财政手段进行。其主要做法是:通过征收个人所得税、财产税和遗产税等,大幅度削减高收入阶层的收入和财产;同时通过实行社会福利政策,为低收入阶层提供各种补助和津贴。这样,在社会福利分布的高峰和低谷之间,通过削平峰尖、填补谷底的办法缩小收入差距,缓解分配不公的状态。当然,各国政府往往还通过制定最低工资标准等方法在一定程度上防止贫富悬殊。但无论是在广度上还是在深度上,其在解决社会分配不公方面所起的作用都远不及财政手段。

#### 7. 对宏观经济失衡的干预

对宏观经济实施间接调控是市场经济中政府干预经济职能的一个重要内容。为了解决宏观经济失衡以及由此而直接导致的失业、通货膨胀和经济剧烈波动等后果,政府通常必须运用多种政策手段进行干预,而财政政策与货币政策则是其中最基本的两大政策工具。就财政政策来说,政府可以通过增税或减税措施,加大或压缩政府支出总额,或者通过公债的发行、购买和偿还等活动,使社会总需求和社会总供给相适应,间接调控社会的就业状况、通货膨胀的上涨幅度和外汇收支的平衡状况等,从而尽可能熨平宏观经济运行的波动幅度,保持经济的稳定发展。

综上所述,在市场经济条件下,凡是市场可以有效发挥作用的方面政府无须介入,政府主要在市场失灵的方面发挥作用。因此,市场失灵的领域也就是财政职能的作用范围。通过对市场失灵表现的分析,实际上可将这些失灵大致归为三个方面:一是市场在资源配置方面的失灵,如垄断、公共产品、外部效应与信息不完全等;二是市场在收入分配方面的失灵,完全依靠市场分配,必然会出现不同阶层收入悬殊,导致两极分化;三是市场在宏观经济运行方面的失灵,完全依靠市场自发调节,宏观经济难免会出现周期性波动。根据这个思路,财政职能可概括为三个方面,即资源配置职能、收入分配职能和稳定增长职能。

## 模块二 资源配置职能

经济学中的资源是必须付出一定代价才能获得的,相对于人类无穷无尽的欲望而言,资源总是稀缺的。因此,如何有效地配置资源以满足人类需要,就成为经济学的核心问题。

### 一、资源配置职能概述

#### (一) 资源配置的含义

在经济学中,资源是指用来生产商品或劳务的各种投入物,即劳动、资本、土地、技术等各种生产要素。而所谓资源配置,则是指运用有限的劳动、土地、资本和技术等各种生产要

素以形成某种资产结构、产品结构、产业结构和地区结构的动态过程。

显然,由于在任何时期各种生产要素相对于人的需要都具有稀缺性,因而必须提高资源配置的效率。在经济学中,效率是指资源配置达到了这样一种状态,即在不损害其他人福利的条件下,已不可能通过改变资源配置来增进另一个人的福利。通俗地讲,效率是指资源配置的状态已达到了对此进行任何改变都不可能出现利己不损人的结果,即经济学中的帕累托最优。当然,若通过改变资源配置可以得到有人受益而无人受损的结果,则这种改变称为帕累托改进。

## (二) 资源配置的方法

从一般意义上讲,由于资源具有稀缺性,客观上要求人们以可行的方式和合理的比例将各种有限的资源配置到相互竞争的用途上去。对于资源有效配置的方式与比例,从古到今人们都在不断尝试,主要有以下方法。

### 1. 习惯

人们最初用来进行资源配置的方法是习惯。所谓习惯,是指人们在社会经济活动中长期形成的,并共同接受和普遍遵守的惯例。这种惯例通常具有法律或道德的约束力,从而成为传统社会中人们用来配置资源的方法。在由习惯支配的传统社会中,人们常以家庭、部落或村庄为经济单位,通过性别和世袭的分工制度来解决社会的生产和分配问题。男耕女织、子承父业构成了这种经济制度的基本特征:在这种经济制度下,习惯作为一种社会稳定力量保证了社会经济活动的正常秩序,但它又窒息了社会的创新,阻碍了经济的发展。正因为如此,传统社会的经济发展极其缓慢,只能提供极其有限的物品来满足人类的需要。

### 2. 计划

人们用来进行资源配置的第二种方法是计划,用这种方式配置资源的经济制度也称为计划经济。在这种制度下,生产什么、如何生产和为谁生产都由政府或中央计划决定。

人们曾经认为,经过精心设计的计划能将一国经济带上高速增长的轨道,但这仅仅是计划制订者的一厢情愿。从理论上讲,如果计划制订者能够将产品价格定在产品市场上的生产者供给恰好等于消费者需求的均衡水平,将要素价格定在要素市场上要素供应者的供给恰好等于要素购买者的需求的均衡水平,社会生产就有可能达到最优。但是要真正做到这一点,政府必须精确了解所有企业的边际成本曲线,并在企业的技术条件发生变化时作出迅速调整;必须完全知道所有消费者的需求曲线,并在消费者的收入和偏好发生改变时作出充分反应;还必须充分掌握所有劳动者边际生产力的状况,并在劳动者教育和培训程度发生变动时作出及时安排;等等。而实际上这些都是无法做到的,或者说做到的成本将高得惊人。现实经济情况十分复杂、瞬息万变,这就决定了一个包罗万象的一般均衡计划不可能存在,即使存在,也是低效率的。

需要注意的是,在社会动荡或经济危机时期,计划也许是解决社会经济问题的有效方法;而在社会经济发展的正常时期,计划势必会造成经济决策权的集中和社会组织的等级制度,并导致社会经济活动服从于特权阶层的偏好与利益而不利于增进社会福利的消极后果。

### 3. 市场

人们用来进行资源配置的第三种方法是市场,用这种方式配置资源的经济制度也称为市场经济。在市场经济中,生产什么、如何生产和为谁生产都由市场决定,而市场又是通过

价格机制来完成这一使命的。与计划经济的集中决策机制不同,市场经济是一种分散决策机制,协调这种分散决策机制的就是价格这一信号。生产者按照这个信号决定生产什么以及采用什么方法进行生产,消费者按照这个信号决定消费什么和消费多少,而劳动者按照这个信号(工资)决定提供多少劳动以及接受多少教育等。无数分散的经济活动在价格的指挥棒下达到步调一致,无数企业和个人在价格机制下追求自身利益最大化,同时也带来了社会整体利益的提高。在这一过程中,政府只是起到保证基本的法律和秩序的作用,并不需要直接介入。

与传统社会的习惯和命令相比,市场在发展经济和提高资源配置效率方面显示出了巨大的优越性。得到法律确认和国家保护的私有产权极大地刺激了人们为积累财富而从事社会经济活动的热情,这种热情在限制或剥夺个人财产权利的传统社会中几乎是不存在的。以交换和营利为目的的市场经济活动打破了传统社会的世袭分工制度,促进了社会的专业化分工和劳动生产率的提高以及技术的进步,推动了社会的进步和文明的发展。市场经济中的价格体系用一种简单而又清楚的信号指导人们的行为,使十分复杂的经济关系简单化,降低了信息处理成本,提高了资源配置的效率。最后,无数个分散决策的经济人之间相互竞争使创新活动源源不断,造就了一种十分灵活的制度体系,从而使得市场经济可以在很短的时间内创造出远远超过以往一切社会总和的生产力。

市场机制通常与亚当·斯密提出的“看不见的手”相联系。亚当·斯密所处的时代正是瓦特发明蒸汽机的革命时代。经过多年的观察和思考,亚当·斯密著成了《国民财富的性质和原因的研究》一书,他在书中指出,经济活动的效率源泉主要来自分工。由于有了社会分工,人们可以专门从事他们擅长的工作,精益求精地改进生产技术,从而可以利用较少的劳动生产出越来越多的财富,取得更高的经济效益。分工发展了,就产生了一个问题,在高度分工的社会里,个人要获得自身的生活资料,就必须通过交换。最顺乎自然的交换方式就是市场,市场经济就是人们交换产品和劳务的社会系统,货币是人们普遍接受的交换媒介。

在市场经济中,没有人命令谁该干什么,如何生产和为谁生产,人人追求的只是自身的经济利益,每个人只是根据市场上的价格信号决定自己的行为。然而,市场机制却像一只“看不见的手”,协调着人们的生产和消费。亚当·斯密生动地描绘说:“我们能享用可口的晚餐,并非由于肉摊主、酒贩子和面包师的仁慈善意,而是由于这些人对自身利益的关心。我们求诸于的不是他们的良心,而是他们的自利之心;我们从来不必去对他们诉说我们的生活需要,而只需要说明交易对他们带来的好处。”因此,亚当·斯密认为,最能满足人类生活需要的经济体制,就是让人们自由劳动、自由交换的市场体制。在市场经济中,分工能够发展,消费能够最有效地得到满足,生产率能最快地得到提高,人们只要求个人的经济利益,就可以在市场机制这只“看不见的手”的引导下增进整个社会的福利。

实践经验也已表明,市场是迄今为止人们所知的最能促进资源有效配置的机制。这也是过去30年来曾实行计划经济的一些国家开始向市场经济转轨的重要原因之一。然而,理论与实践也表明,市场并不是在任何时候都能有效发挥作用,也会出现失灵现象,它只是促进资源有效配置的基础性机制,而非唯一机制,财政发挥资源配置职能也是十分必要的。

### (三) 财政发挥资源配置职能的必要性

财政的资源配置职能是指财政通过其收支活动以及相应的财税政策制定、调整和实施,对人力、物力、财力等社会资源配置结构进行调整和引导,从而提高全社会资源配置效率的



功能。在市场对资源配置起基础性调节作用的同时,为什么客观上还必须发挥财政的资源配置职能呢?对这个问题可以从以下两个层面回答。

(1) 对于满足社会共同需要的资源配置问题,依靠市场机制几乎不能得到解决。所谓社会共同需要是指为了保证社会经济生活的正常进行,由政府集中性提供相应产品与服务,并由各个社会成员以免费或低价方式无差别地共同享用的各种需要。

社会公共需要的范围很广,并可分为不同层次,其中有些属于典型的社会共同需要,如国防、社会治安、基础设施和市政工程、生态平衡和环境保护等;有些则介于社会共同需要与私人个别需要之间,可称为准社会共同需要,如大学教育、医疗保健等。用来满足社会共同需要的公共产品与服务具有非排他性、非竞争性等特点。当然,在一定时期内,用于满足社会共同需要的资源也是有限的,因而财政收支活动本身也面临着如何有效地配置财政资源的问题。

(2) 对于满足其他社会需要的资源配置问题,市场也并不总是可以有效地解决,其主要原因是自然垄断、信息不灵、偏好不合理、市场不完全等。另外,市场配置资源过程中的滞后性、盲目性、趋利性和波动性,也会导致资源配置的失误和低效。

## 二、资源配置职能的主要内容

### 1. 调节资源在政府部门和非政府部门之间的配置

政府部门是指政府及其机构,包括中央政府和地方政府,还包括政府设立的行政机构和事业机构。政府部门掌握着大量的公共资源,主要表现为财政资金的积累。凡不在上述范围内的,为非政府部门,主要包括企业部门和家庭部门。财政对政府与非政府之间的资源配置的调节,主要是通过它在国民生产总值或国民收入中集中的比重实现的。而这个比重又取决于必须由政府通过财政提供的社会共同需要的规模的大小。而社会共同需要的规模并不是一成不变的,它随着社会经济制度和经济发展阶段、社会政治、文化条件的变化而发生相应变化。与此同时,政府部门所支配的资源,即财政资金规模也发生相应的变化。因此,调整资源在政府部门与非政府部门之间的配置要符合优化资源配置的要求,这是财政资源配置职能的一项重要任务。

确定政府支配的资源规模后,财政还会将这些资源在政府部门内部进行分配,财政支出项目的安排也就是在政府部门内部配置资源的过程。在政府内部配置资源,即确定财政支出项目的优先次序问题,根据厉行节约的原则,保证政府活动的必要开支,同时将更多的资金用于发展经济和提高人民的物质文化生活水平。

### 2. 调节资源在不同地区之间的配置

地区间经济发展不平衡是一国在经济发展过程中可能面临的客观现实。在已有的经济布局中,经济发达地区的劳动生产率高,基础设施健全,投资利润和劳动报酬相对较高;相反,经济落后地区的社会经济发展水平和投资及就业吸引力就远不如发达地区。如果仅凭市场机制自发配置资源,就必然吸引各种经济资源更多地流向经济发达地区,经济落后地区的社会经济发展差距将越来越大。财政配置资源职能的一个重要内容就是通过财政分配,即转移支付、财政补贴、税收等多种手段,实现资源在各个地区之间的合理配置。

### 3. 调节资源在不同产业部门之间的配置

资源在不同产业部门之间配置的状态如何,直接关系到国民经济结构是否合理及其合

理化程度。不同产业部门之间的资源配置及其调整主要依靠两个途径：一是调整投资结构，二是调整资产存量结构及资源使用结构。财政对资源在不同产业部门之间的配置和调节，也是通过两个途径，采取两种手段来实现的。一方面，通过调整国家预算支出结构，如增加对基础产业和基础设施的投资，相应减少对加工部门的投资等，达到合理配置资源的目的；另一方面，通过制定财政、税收和投资政策来引导和协调社会资源的流动，鼓励企业向亟待发展的“瓶颈”产业、高新技术产业投资，达到调节现行资源配置结构的目的。

### 三、资源配置职能的执行工具

#### 1. 直接工具

直接工具是指政府直接配置资源的工具，主要包括财政支出和政府间财政转移支付。

(1) 财政支出。政府通过对财政支出规模的调整，来调节社会资源在政府部门与非政府部门之间的配置；通过对财政支出结构的调整，来调节资源在不同地区之间、部门和产业之间的配置。

(2) 政府通过政府间财政转移支付，将从一个地区集中的资源转移到另一个地区，从而调节资源在地区之间的配置。

#### 2. 间接工具

间接工具是指政府引导社会资源流向的工具，主要包括税收、国债和政府补贴。

(1) 税收。政府通过税收优惠，如税收减免等，来引导社会资源流向经济欠发达地区，向国民经济薄弱的部门和产业流动。

(2) 国债。政府可以通过国债融资规模的调整和国债资金的安排，来引导社会资源的流向。

(3) 财政补贴。政府可以通过财政补贴，来引导社会资源的流向。

需要说明的是，财政具有资源配置的功能，但在整个国民经济中，市场配置资源是第一位的，是主要的；财政资源配置是第二位的，是对市场的补充。同时，财政资源配置与市场资源配置一样，也必须注重资源配置的效率。因为，资源配置是否合理，其检验的基本标准就是资源配置效率的高低，资源配置是否优化。如果说通过市场配置资源重点是解决私人产品的提供问题，那么通过财政配置资源关键在于解决公共产品的提供问题。

## 模块三 收入分配职能

合理的收入分配是社会公平的重要体现，是推动科学发展、促进社会和谐的重要保障。然而，合理的收入分配的实现需要政府财政发挥好收入分配职能。

### 一、收入分配职能概述

#### (一) 收入分配的含义

收入分配是指一定时期内创造的国民收入，按一定的方式在政府、企业和居民个人之间

进行分割。国民收入分配形成流量的收入分配格局和存量的财产分配格局。

在市场经济体制下,国民收入分配包括两个基本的层次:初始分配和再分配。初始阶段的分配主要是由市场价格形成的要素分配。要素分配是以要素投入(贡献)为依据,由市场供求形成的要素价格所决定。由要素分配形成的收入可以分为劳动收入和非劳动收入。劳动收入包括工资、薪金、奖金、津贴等;非劳动收入包括财产转让收入、租金、利息、红利和公司未分配利润等。以上收入形式只要是合法取得,在我国均受法律保护。需要说明的是,初始分配并非完全的要素分配,政府征收的间接税作为商品价格追加,也是要素创造收入的一部分。政府直接参与要素收入的分配,说明政府也参与了国民收入的初始分配。但政府并未对要素收入的创造直接提供要素,而是凭借政权参与分配,因而是一种非要素分配。

对初始分配形成的收入格局进行的重新调整称为再分配。再分配主要是政府凭借政治权力通过财政手段实现的,主要是财政再分配。此外,慈善机构和社会组织也参与一部分再分配活动。

## (二) 收入分配的公平准则

国民收入分配之所以要经过两个层次,是由收入分配的公平准则决定的。收入分配的公平包括经济公平和社会公平两项内容。

经济公平是指在收入分配中根据在收入创造过程中要素的贡献来决定收入分配的一种准则。没有贡献要素,就没有资格参与分配;提供的要素多,收入就多;提供的要素少,收入就少。按这样一种规则进行分配是符合经济公平准则的。

社会公平是指将收入差距维持在现阶段社会各阶层居民所能接受的合理范围内。至于什么是社会认可的收入差距,取决于社会普遍接受的价值标准或道德伦理观念。显然,收入差距过大、两极分化与收入差距过小乃至平均主义都不是社会公平准则所能接受的。

经济公平与社会公平是两种不同的公平准则,区别在于两者的着眼点和目的明显不同。经济公平着眼于分配的规则或分配过程的公平合理;社会公平着眼于分配的结果,强调收入分配的结果要能为社会所接受。经济公平的目的是分配的效率,因为只有以按要素贡献为依据进行分配,才能调动人们要素投入的积极性,才有助于提高效率;而社会公平的目的是要缓解社会不同阶层因收入差距带来的矛盾,追求社会的稳定发展。

在市场经济体制下,收入分配当然首先依靠市场。实际上,由于初始分配主要是要素分配,讲究要素投入与要素收入相对称,所以初始分配主要是市场机制在发挥作用,是一种市场性的分配。市场分配有助于实现经济公平和经济效率。但是由于经济主体或个人所拥有或提供的生产要素不同、资源(要素)的稀缺程度不同,以及各种非竞争因素的干扰,单一的市场分配必然会导致各经济主体或个人之间获得的收入出现较大差距,难以实现社会公平。鉴于市场机制的失灵,也就需要政府机制发挥作用,政府可以凭借政治权力对市场分配的结果进行重新调整,矫正市场分配出现的收入差距,使之符合社会公平的要求。

概括而言,国民收入分配的目标是经济公平和社会公平的统一。这就决定了社会主义市场经济体制下的收入分配必须通过初始分配和再分配两个过程,并借助市场和政府两种机制来完成。其中,政府参与国民收入的分配主要是通过财政分配来完成的。财政既是通过征收间接税和凭借国家对国有企业的所有权取得要素收入而参与初始分配,又是政府对要素收入进行再分配的主导形式。无疑,财政可以对国民收入的公平分配产生重要影响。

### （三）财政发挥收入分配职能的必要性

财政的收入分配职能是指财政所具有的影响和改变社会成员之间收入分配状态的功能。在市场经济下,收入分配主要借助要素的市场价格机制完成。我国现阶段实行的也是以按劳分配为主、其他分配方式并存的收入分配制度,并贯彻效率优先、兼顾公平的原则。

然而,在市场机制作用下,按要素价格进行的收入分配并非完全公平合理,甚至不利于提高效率,主要表现在以下三个方面。

(1) 社会成员参与市场竞争的客观条件有别。例如,社会成员在身体素质、原有财富的积累等方面存在差异。

(2) 社会成员参与市场竞争的外部环境不同。例如,就业或从事生产经营的地域或地段、土地肥力、矿产丰贫程度,以及种族、性别等歧视,都会影响人们所获得的收入。

(3) 由某些原因引起的收入差距可能损害效率。例如,接受了大宗遗产或捐赠的部分社会成员可能不积极从事劳动,开发高品位矿产的经营者可能不努力改进生产技术与经营管理,等等。

因此,财政必须介入收入分配领域。实际上,由于财政收支涉及面广,加之政府作为财政分配活动的主体具有强制性,也为财政发挥收入分配职能提供了条件。

## 二、收入分配职能的主要内容

### 1. 调节企业的利润水平

一般而言,各个时期的经济体制和财政体制决定了企业的税收负担,即国家集中多少,给企业留多少。在市场经济条件下,合理的税收负担应当是既能满足国家实现其职能的财力需要,又能使作为经济活动主体的企业具有自我积累、自我发展和自我改造的能力。企业的利润水平要能反映企业的经营管理水平和主观努力状况,即要为企业盈利创造一个公平竞争的外部环境。一个重要的办法就是通过税收剔除客观因素对利润水平的影响,使企业在大致相同的条件下获得大致相同的利润。

### 2. 调节居民个人收入水平

通常,市场是根据社会成员对生产所作的贡献大小进行分配的,在收入水平上,既要合理地拉开收入差距,又要防止贫富悬殊,坚持共同富裕,在促进效率提高的前提下体现社会公平。对过高的或过低的个人收入,要采取有效措施进行调节,主要通过个人所得税和各项转移性支出来实现。

## 三、收入分配职能的执行工具

### 1. 税收

税收是政府进行收入再分配的主要工具之一。实际上,个人所得税、公司所得税、财产税、遗产税和赠予税、资源税(土地使用税、矿产资源税等)、非单一比例税率的消费税或者有选择性征收的特别消费税都可在一定程度上调节个人收入或企业利润水平。通过个人所得税可以调节个人的劳动收入和非劳动收入,使之保持在一个合理的差距范围内;通过开征消费税,选择对奢侈品和贵重消费品课税,可以调节高收入者的实际可支配收入;通过遗产税和赠予税可以调节个人财产分布,等等。

## 2. 转移支付

转移支付制度在公平收入分配方面的作用主要是针对低收入阶层、老龄人口、失业人口等社会弱势群体,保证这些群体起码的生活水平和福利水平是财政再分配的责任。转移支付具体包含以下两种。

(1) 政府对个人的转移支付。它包括养老保险支出、失业救济支出、生活困难补助(如我国主要面向城镇低收入居民的“低保”补助)等。这些转移支付在调节收入分配方面的作用明显。

(2) 政府间转移支付。其调节收入分配的作用较间接,如1999年我国提高公务员、事业单位职工工资,以及近年实施城镇居民最低生活保障制度时,中央财政对财政比较困难的省区给予专项补助。

## 3. 购买性支出

购买性支出主要是指政府支出中用于支付购买物品和劳务的支出。其中,用于购买物品的费用支出既影响企业利润,也影响个人收入水平;用于支付政府雇员的工资、津贴等主要影响个人收入水平。

## 4. 收入政策

收入政策是指能影响居民收入分配的各种政策,其中主要是指工资政策。其具体包括有关的工资制度和税法中对有关工薪收入扣除项目的规定。此外,它也包括对主要由低收入阶层购买的消费品给予的财政补贴等。

## 5. 资金支持或补贴

政府通常对低收入者或无收入者能够获益的项目提供资金支持或进行补贴。例如,政府为扶贫项目、廉租房建设、农业基础设施建设等提供资金支出;对低收入者或无收入者消费的物品给予必要的补贴。

应当说明的是,财政在发挥收入分配职能时,往往将多种手段同时使用。例如,税收与转移支付的政策并用;对主要由高收入者购买的商品课以重税与对主要由低收入者消费的商品给予财政补贴的政策并用;等等。

# 模块四 稳定增长职能

经济稳定增长有利于经济总量和人均国内生产总值在一定时期内得到稳步增长,防止出现剧烈的波动。

## 一、稳定增长职能概述

### (一) 稳定增长的含义

稳定增长是宏观经济运行的一种理想状态,它包括充分就业、物价稳定、国际收支平衡和经济发展等多重含义。

### 1. 充分就业

充分就业是指可就业人口的就业率达到了由该国当时社会经济状况所能承受的最大比率。正确理解充分就业的概念,应注意以下几点。

(1) 经济学中的就业是指一切用自己的劳动来维持自己生活的活动。换言之,个体经营活动、在私营和乡镇企业工作及从事农林牧副渔活动等均属就业。在我国多数人的传统观念中,只有列入国家招工计划的就业才算就业,但这种观念已经过时,是不正确的。

(2) 总人口中总有一部分人是没有工作能力的,在法定就业年龄之下与法定就业年龄之上的人口显然属于没有工作能力者的范畴。因伤残、疾病和其他原因而不能正常工作的人口也应视为无工作能力。这部分人口不是可就业人口,没有工作也就不能算作失业。

(3) 充分就业不是指可就业人口百分之百的就业。因为在有工作能力的人口中存在一部分因工资待遇和工作条件等原因而不愿意工作,或者有工作能力且愿意工作但不主动寻找工作的人口。同时,社会经济结构是在不断调整变化的,与此相应,就业结构也在不断变化,在调整就业结构的过程中,不可避免地会有一部分人口暂时脱离工作岗位,经过一段时间的学习和训练之后,这部分人口会重新就业。经济结构不断调整,就业结构也不断变化,因而在任意时间点上,社会总有一部分人处在失业状态。所以,从经济稳定的角度看,充分就业不等于百分之百的就业,而是指可就业人口实现了比较高的就业比率。

### 2. 物价稳定

物价稳定是指物价总水平的基本稳定,物价涨幅维持在不至于影响社会经济正常运行的范围内。也就是说,物价稳定并不意味着物价绝对静止不动或上涨率为零。纸币流通制度的一个特点就是除了出现严重的过剩型经济危机之外,一般不存在物价总水平下跌的情况。即使在经济正常运行时期,物价的轻度上浮也是一个必须接受的事实。

### 3. 国际收支平衡

国际收支平衡是指一国在进行国际经济交往时,其经常性项目和资本性项目保持收支平衡,不出现大的逆差或顺差。因为一国的国际收支无论表现为逆差还是顺差,都会使本国货币对外币汇率产生直接影响。国际收支出现大量逆差,会导致该国外汇储备减少,本国货币对外币汇率下降,削弱本国的经济实力;国际收支出现大量顺差,则会使本国货币对外币汇率上升,影响出口,且会使大量外资流入,加剧本国的通货膨胀。

### 4. 经济发展

经济发展与经济增长是不同的概念。经济增长是指一个国家的产品和劳务数量的增加,通常用国民生产总值(gross national product, GNP)、国内生产总值(gross domestic product, GDP)及其人均水平来衡量。经济发展比经济增长的含义要广,它不仅意味着产出的增长,还包括随着产出增长而带来的产出与收入结构的变化,以及经济条件、政治条件和文化条件的变化。在一般国家的表现就是在国民生产总值中农业比重下降,而制造业、公用事业、金融贸易、建筑业等第二、第三产业的比重上升,随之就业结构发生变化,教育程度和社会文化水平逐步提高。简言之,发展是通过生产的不断增长使人们各方面的需要不断提高,包括消除贫困、失业、文盲、疾病和收入分配不公等现象。一国要最大限度地提高本国国民的社会经济福利,不仅要注重经济增长,更要追求经济发展。

## （二）财政发挥稳定增长职能的必要性

当一国经济经常大幅度波动或出现经济增长停滞时,会产生一系列既不利于提高资源配置效率,又会对收入分配产生消极影响的社会经济问题,具体表现在以下两个方面。

(1) 稳定与效率和公平之间存在密切的关系。从稳定与效率的关系来看,非自愿性失业会使产出减少,表明资源没有得到充分利用;严重的通货膨胀会使价格扭曲,从而可能导致资源配置失误。就稳定与公平的关系而言,高失业率使低收入者大量增加,贫富分化日趋严重;高通货膨胀率则会导致收入和财富的再分配,而这种再分配往往是不公平的。

(2) 增长与效率和公平同样存在密切的关系。从增长与效率的关系来看,为了实现经济增长,需要以最小的投入获得最大的产出,这里就包含着效率的因素;而获得产出后,还需要将现期的国民收入分成现期消费和现期储蓄两部分,以期在未来获得更多的产出,这里也包含着效率的因素。从增长与公平的关系来看,收入分配实质上就是如何合理分割现期产量,但实现公平的根本途径还是如何增加产量,因为产出的增加是实现公平的物质基础。

基于上述两种情况,要想实现经济稳定与增长,至少应解决好以下三个层面的问题。

(1) 必须保持社会总供给与总需求在总量上平衡。总量平衡主要是指保证社会总供给与社会总需求的大体平衡。如果总供需保持平衡,物价水平就是基本稳定的,经济增长和充分就业也是不难实现的,同时国际收支也必然是正常的。而在社会总供需失衡的情况下,这一系列目标都将难以实现,也就谈不上经济的稳定增长了。

(2) 必须解决好结构的协调与高级化问题。结构问题是指经济结构,特别是产业结构的协调和高级化。一方面要求不存在发展明显滞后的产业,以免出现制约经济增长的产业“瓶颈”;另一方面新兴产业的发展能有效带动产业结构的升级换代,以增强经济增长的活力。对于像中国这样的大国经济而言,还存在着区域经济的平衡问题,保证地区结构的平衡也就非常重要了。

(3) 必须注重解决环境优化问题。文教事业发展与科技水平的提高、国内稳定的社会秩序、国际关系的协调与安全的国防、良好的生态环境等既是社会福利水平高低和经济发展的题中之意,又是经济稳定与可持续发展所必须具备的条件。

实践证明,市场在经济总量的平衡、结构与环境的优化方面存在着重大的缺陷,并不能为经济稳定与发展提供充分的条件,而政府却可以利用财政收支活动在一定程度上解决这些问题。

## 二、稳定增长职能的主要内容

### 1. 影响社会总需求

一个社会一定时期内能够且愿意支付的货币购买能力总量就称为社会总需求。社会总需求由消费、投资和政府购买三部分组成。政府的财政活动能对总需求产生影响是因为:一方面,财政支出形成的政府购买作为社会总需求中的一个组成部分,它直接影响总需求;另一方面,政府的税收、转移支出、国债、公共定价政策等也会影响私人消费和投资,从而间接影响总需求。

### 2. 影响社会总供给

一个社会一定时期内能够提供的产品总量或产出总量就称为社会总供给。社会总供给

由资源、技术和生产组织方式决定。影响或决定总供给的资源主要包括劳动力、资本和土地。政府的财政活动主要通过政府税收、转移支付、政府支出对个人在劳动与闲暇、消费与储蓄、消费与投资等方面作出选择的影响来间接影响社会总供给。

### 3. 影响国际经济交往

在一个开放的经济社会中,由于商品、要素的国际间流动,经济交流已打破了一个国家的地理界限。总需求不但包括本国需求,也包括外国对本国的需求(即出口);而总供给不仅包括本国提供的产品,也包括外国对本国输入的产品(即进口)。政府的财政活动主要通过税收、补贴等方式对进出口贸易、国际投资、国际劳务等产生影响。

## 三、稳定增长职能的执行工具

### 1. 自动稳定器

自动稳定器是指那些能够随着经济形势的变化自动发生作用(即无须政府主动采取行动),而缩小社会总供需差距,缓解经济波动的财政制度的总称。例如,公司所得税和累进的个人所得税等税收制度、社会福利制度和救济制度等社会保障制度,都具有自动稳定的显著功能。这些制度对经济活动的反应相当敏感。当社会总需求大于总供给,从而导致经济过热时,税收会自动增加,各种福利和救济支出也会自动减少,其结果会对总需求的扩张和通货膨胀产生一种自动的抑制力量;相反,当社会总需求小于总供给时,税收会自动减少,财政安排的福利和救济支出会相应增加,从而会自动地增加总需求,减轻经济萧条的程度。自动稳定器是政府实现经济稳定的第一道防线。

### 2. 相机抉择的财政政策

由于自动稳定器的作用在很大程度上受政府对制度设计和实施效果等因素的影响,同时税收和转移支出需求的影响是间接的,乘数效应较小,所以自动稳定器熨平经济波动的作用有限,特别是社会总供需严重失衡和经济剧烈波动时,单靠制度的自动作用更是难以扭转局面。因此,要确保经济稳定,政府还要审时度势,采取相机抉择的财政政策。

当社会总需求大于总供给时,财政可以采取减少支出和增加税收或两者并举的紧缩性财政政策,通过减少政府需求和非政府需求来压缩总需求;当社会总需求小于总供给时,财政则应采取扩张性财政政策,即通过增加支出和减少税收或两者并举的政策来增加社会总需求。相机抉择的财政政策可以根据总需求失衡的实际状况,确定政策的调控力度,具有针对性强的优点。然而,对于宏观经济形势发生的变化,政府有时候并不能马上认识到,而且从认识到形势的变化再到政策措施的出台,也需要一定的时间。这就是说,相机抉择的财政政策存在调节上的时滞问题。

此外,政府的财政活动还应切实保证非生产性的社会公共需要,为经济稳定和发展创造良好的外部环境。一方面,保证行政管理费和国防费的适度规模,大力提高文教、科研、治理污染、保护生态环境等支出的增长幅度;另一方面,完善社会保障制度,为经济增长营造一个良好的基础环境,使经济增长和发展相互促进、相互协调,避免出现某些发展中国家曾经出现的有增长而无发展的现象。



## 知识巩固

### 一、名词解释

帕累托最优状态 完全竞争市场 市场失灵 资源配置 收入分配 经济公平  
社会公平 稳定增长 充分就业 物价稳定 国际收支平衡 经济增长 经济发展  
自动稳定器

### 二、简答题

1. 完全竞争市场必须具备哪些条件?
2. 市场失灵问题主要表现在哪几个方面?
3. 什么是财政的资源配置职能? 其执行工具有哪些?
4. 什么是财政的收入分配职能? 其执行工具有哪些?
5. 什么是财政的稳定增长职能? 其执行工具有哪些?

## 案例讨论

### 案例一 中国经济金融运行总体保持稳定增长态势<sup>①</sup>

中国人民银行货币政策委员会 2015 年第四季度例会在北京召开。

会议分析了当前国内外经济金融形势。会议认为,当前我国经济金融运行总体平稳,但形势的错综复杂不可低估。世界经济仍处于国际金融危机后的深度调整期。主要经济体经济走势进一步分化,美国积极迹象继续增多,欧元区复苏基础尚待巩固,日本经济温和复苏但仍面临通缩风险,部分新兴经济体实体经济面临较多困难。国际金融市场风险隐患增多。

会议强调,要认真贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和中央经济工作会议精神。密切关注国际国内经济金融最新动向和国际资本流动的变化,坚持稳中求进、改革创新,继续实施稳健的货币政策,更加注重松紧适度,灵活运用多种货币政策工具,保持适度流动性,实现货币信贷及社会融资规模合理增长。改善和优化融资结构和信贷结构。提高直接融资比重,降低社会融资成本。继续深化金融体制改革,增强金融运行效率和服务实体经济能力,切实加强和完善风险管理。进一步推进利率市场化和人民币汇率形成机制改革,保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

#### 思考题:

结合上述资料,讨论财政是如何发挥稳定增长职能的。

### 案例二 聪明的牧人与“公地的悲剧”

一块草地为一个村社所共有,村社的每个成员都可以在上面自由地放牧。这群聪明的

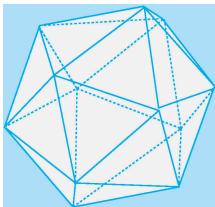
<sup>①</sup> 金融时报. 中国经济金融运行总体保持稳定增长态势[EB/OL]. <http://finance.eastmoney.com/news/1346,20130404283375217.html>, 2013-04-04.

牧人都在勤奋工作,并且他们都认识到尽量多地放牧对自己是有利的——如果别人不这样做,自己就占了便宜;如果别人也这样做,自己也不会吃亏。就这样,他们都不断增加自己的牛羊数,终于达到了这片草原可以承受的极限,如果再增加一头牛羊,就会给草原带来损害。但每个牧人的聪明又足以使他明白,如果他增加一头牛羊,由此带来的收益全部归他自己,而由此造成的损失则由全体牧人分担。每一位牧民都如此思考时,“公地的悲剧”就上演了——草场持续退化,直至无法养牛羊,最终导致所有牧民破产。

可见,如果一种资源的所有权没有排他功能,就会导致公共资源的过度使用,最终使全体成员的利益受损。个人私利与社会公共利益之间的矛盾产生了“公地的悲剧”。要避免这种悲剧,必须有一个主体站出来代表社会公共利益,那就是政府。而政府怎样代表社会公共利益,怎样解决“公地的悲剧”,就涉及市场与政府职能界定,尤其是政府财政职能的界定问题。

**思考题:**

请结合材料分析政府财政的职能。



## 学习情境三

# 财政支出理论

### 学习目标

- 了解财政支出的原则和各种不同的分类方法；
- 了解我国财政支出的基本构成；
- 理解财政支出效益的含义及特性；
- 掌握财政支出效益的分析方法。

### 案例导入

#### 2014年汉中市民生支出超150亿

截至2014年12月29日,汉中市2014年地方财政收入累计完成40.57亿元,占年初预算的100.2%,比上年同期增长13.2%,地方财政收入任务提前超额完成。

2014年以来,面对宏观经济增长放缓、结构性减税等不利因素,汉中全市各级财税部门将组织收入工作放在财税工作的首要位置,强化领导包抓县区和联系重点企业、重点投资项目抓收入工作机制,积极开展税收“八项清理”工作,不断拓展税源、费源、资源等收入渠道;制定《汉中市财源建设规划》,以推进“六大战略”、“五大产业”为引领,形成了围绕产业抓财源、围绕财源抓增收的工作格局。2014年前11个月汉中市民生支出达152.5亿元,占财政总支出的80.3%,民生各项提标、扩面、新增政策得到优先保证。

### 模块一

## 财政支出的原则及分类

财政支出与财政收入共同构成财政分配的完整体系,财政支出是财政收入的归宿,它反映了政府政策的选择,体现了政府活动的方向和范围。所以,财政支出是财政分配活动的重要环节。

## 一、财政支出的原则

财政支出也称政府支出或公共支出,是指政府为履行职能而消耗的一切费用的总和,也是国家对通过财政收入所集中起来的财政资金进行有计划的分配和使用的过程。

财政支出的合理增长能促进国家政权的巩固、经济的发展和国民福利水平的提高,财政支出的过度增长则不利于社会经济的稳定发展。因此,在研究影响财政支出实现的客观基础的同时,必须确定财政支出安排中应遵循的基本原则,处理好政府财政支出目标与有限的公共财力之间的矛盾,这样才能既满足政府公共支出的需要,又达到公共支出的社会效益最大化。财政支出主要依据三方面的原则,即量入为出原则、优化支出结构原则以及公平与效率兼顾原则。

### (一) 量入为出原则

所谓量入为出原则,是指在合理组织财政收入的基础上,根据收入安排支出,支出总量不能超过收入总量。出于发展经济或宏观调控的需要,有时可出现财政赤字,但赤字财政有时也有积极意义,并不能因此否定量入为出原则。赤字不可能持续下去,最终要靠财政资金弥补。这是因为,财政支出反映了我国社会主义各项事业的发展对资金的需要。从主观上讲,人们总希望社会主义的各项事业发展得越快越好,人民生活水平的提高越迅速越好,各地区、各部门、各单位也都希望本身的事业发展得更快一些,事业的迅速发展,就需要更多的财政资金。因此,财政支出无论从长远看还是从当前看,都具有无限扩大的趋势,而且财政支出的最低需要量又具有不可削减的刚性。从财政收入看,在一定生产力水平的条件下,社会总产品和国民收入的年增长量是有一定限度的,当然财政收入也只能是一个有限的量。此外,一定时期内财政收入的多少,既取决于社会总产品和国民收入的总量,又取决于国家、企业、劳动者个人在国民收入分配中所占的比例。因此,财政收入的量又是具有一定伸缩度的。财政收入过少,就不能保证财政支出的最低需要,同时会影响社会经济、政治活动的正常进行,使财政收支难以实现平衡;而财政收入过高,又会影响企业和劳动者个人物质利益的正当增长。因此,既不能单纯地从财政支出的需要出发片面地无限度地去组织收入,而不考虑组织收入的可能性;又不能机械地理解量入为出的原则,而不考虑支出与收入的合理性。所以,解决这个矛盾的正确原则是:必须保证财政收入在国民收入分配中占有一个恰当的比例,从而在合理组织财政收入的基础上,根据财政收入的多少来安排支出。

财政支出必须坚持量入为出原则,这主要是由物资供求总量平衡的客观要求决定的。财政收入代表着可供财政支配的商品物资量,财政支出则形成对商品物资的购买力,属于社会购买力总额中的一部分。在合理组织财政收入的基础上,坚持量入为出原则,可以使由财政支出形成的购买力同可供财政支配的商品物资之间保持平衡。如果财政支出的总额超过财政收入的规模,就会出现过头分配,即通过财政支出形成的购买力超过了可供财政支配的商品物资供应量。如果其他方面形成购买力不能压缩,则势必会出现向流通中过多地投放货币,从而使社会购买力总额不正常地扩大,造成物资供求总量失衡。因此,在财政支出中应当坚持量入为出的原则。

量入为出原则从道理上看比较容易被人们所接受,但在实践中由于种种主客观原因,它

并没有得到很好的执行。认真坚持量入为出原则必须注意以下几个问题。

(1) 在指导思想坚持量力而行。在我国以往的财政实践中,经常出现盲目追求高速度,超越客观条件的可能,扩大支出规模,致使财政上出现了大量赤字,破坏了量入为出的原则。

(2) 财政收入的各项指标要定得稳妥可靠。合理的财政收入计划是正确执行量入为出原则的前提条件。若违反既积极又稳妥的原则来确定财政收入任务,只过分强调增收的因素而忽略了减收的因素,当减收因素较多时,完不成收入计划,而支出又难以压缩,这就必然造成执行中的不平衡。

(3) 安排财政支出要有科学的依据,不留缺口。所谓支出留缺口,是指在编制财政支出计划时将一些必须开支的项目少安排或不安排,但是这些项目在实际中又必须开支。因而,留缺口是造成实际开支超过计划、收支难以平衡的一个重要原因。所以,科学地制订财政支出计划,才能保证量入为出原则的实现。

(4) 在编制预算时,要留有适当的后备。人们在编制预算时虽然力求使计划符合实际,但由于主观认识很难同实际完全一致,加之实际情况又在不断发展变化,所以在计划执行过程中需要追加支出的情况是难以避免的。只有在预算中留有足够的后备,才能有效防止出现支出严重超过收入的现象。

### 资料卡

#### 夏、商、周的“量入为出”原则

夏、商、周,史称三代,是中国历史上的奴隶制社会时期(主要包括夏、商、西周,东周为奴隶制向封建制过渡的时期),在经济上以农业为主要生产部门,土地的产出是国家财政的主要收入,国家财政状况几乎完全依赖并取决于农业生产状况。然而,三代奴隶制时期,生产工具简陋落后,生产力水平极为低下,季节转换,气候变化和自然灾害都对农业收成的丰歉有严重影响。因此,三代时期的国家财政分配只能在可能取得收入的基础上安排支出,即根据收入的数量来确定支出的规模,这就是中国历史上最早的“制国用,量入以为出”的财政原则,据此达到以收抵支,收支平衡的目的。

但是,三代的财政收支平衡,又不是简单的平衡,而是要求多有结余。其原因在于早期农业社会对自然灾害缺乏抵御能力,农业生产靠天吃饭,不可能年年风调雨顺,五谷丰登。如果没有足够的结余,势必造成国家的社会经济危机。在周代,财政遵循多有结余原则,即“三年耕,必有一年之余;八年耕,必有三年之余”。按“耕三余一”来制定财政支出总额。如果“国无九年之蓄,曰不足;无六年之蓄,曰急;无三年之蓄,曰国非其国也”。由此可见,三代时期“量入为出,多有结余”的重要地位。同时,周代还有专项储备,以备急用,即“凡邦国之贡,以待吊用,凡万民之贡,以充府库”,是为保证国用的充足和社会生活的安定。

#### (二) 优化支出结构原则

所谓优化支出结构,是指正确安排财政支出中的各种比例,使之实现结构的最优组合,以促进经济的持续、快速、健康发展。财政支出中需要注意的比例关系较多,如积累与消费

的比例关系、国民经济各部门之间的比例关系、生产性支出与非生产性支出之间的比例关系等。这些比例关系的正确形成,都与财政支出密切相关。只有财政支出结构实现最优组合,才能有助于这些比例关系的正确形成。

### 1. 正确处理积累与消费的比例关系

在国民经济中,积累与消费的比例关系是最重要的比例关系,也是优化财政支出结构所要解决的关键问题。正确处理积累与消费的比例关系,关键是要处理好基本建设支出与其他方面支出的关系,因为基本建设支出是财政积累性支出的主要部分,基本建设支出占财政支出的比例,对积累率的高低、对积累与消费比例关系的形成有重要作用。就我国现实情况看,基本建设规模过大的问题仍然没有完全解决。因而控制基本建设支出的规模和比例,依然是个重要的问题。为此,在安排财政支出时必须注意:从支出顺序上进行控制;做到用于基本建设投资方面资金的综合平衡;做到用于基本建设投资方面的资金和物资的综合平衡;注意年度之间的衔接问题。

### 2. 正确处理国民经济各部门之间的比例关系

国民经济的协调发展要求各部门之间必须保持恰当的比例关系,因此在安排财政支出时,也必须按照这些客观存在的比例关系的要求,按比例分配财政资金。

国民经济各部门之间的比例关系主要是指农、轻、重之间的比例关系。在农、轻、重之间,财政对于发展农业所需要的资金应该优先给予保证。因为农业是人类衣食的主要来源,农业的发展状况制约着国民经济其他方面的发展,特别对人口众多的我国来说,农业发展状况的好坏更具有特殊重要的作用,所以在安排财政支出时,首先要安排好有关发展农业的支出,并使其逐年保持一定的增长速度,以促进农副产品生产的发展,满足人民多层次、多样化的消费需求。由于轻工业是生产消费资料的工业,也直接关系到满足人民物质和文化生活水平提高的需要,同时又具有投资少、收效快、积累多的特点,因此也必须逐步增加对轻工业的投资。对重工业应该区别情况安排财政支出,基础工业是为整个工业提供原料和能源的,因此在财政支出中应以基础工业为重点,而对加工工业的投资应该适当控制。

### 3. 正确处理生产性支出与非生产性支出之间的比例关系

生产性支出与非生产性支出都是国家发展经济、建设文化和改善人们生活所必需的,但两者之间客观上也存在着一定的比例关系。要使两者之间的关系协调,首先应保证生产性支出的需要,同时要合乎比例地安排好非生产性的支出。因为生产性支出的优先增长,会加速国民经济发展,特别是工农业生产的发展。但是非生产性的支出也不是可有可无或可多可少的,非生产性支出虽然对社会扩大再生产不起直接作用,但也是进行扩大再生产的必要条件,尤其是服务于劳动力素质提高的教育、卫生等设施的建设,当然也需要优先加以保证。此外,对科学研究方面的投资,应该给予特别的重视,因为科学技术是第一生产力,是我国能否实现现代化的关键,所以财政应该较大幅度地增加发展科学技术的投资,加速我国科学技术的现代化。

## (三) 公平与效率兼顾原则

在经济领域中,公平是指社会收入分配的公平,包括公民参与分配的权利平等和分配结果合理化两层含义。前者要求在经济社会中,每个劳动者个人的能力、企业的力量,能够得

到充分施展与发挥的机会均等;后者要求在经济社会中,社会财富在公民之间的分配要实现合理化。

效率是指通过优化生产要素组合与经济运行方式,将有限的社会资源进行最优的配置,借以创造更高的劳动生产率,从而获得最大的经济效益与社会效益。经济活动是人所参与的活动,也是社会资源重新组合与创新的过程,只有充分发挥劳动者的聪明才智,并优化社会资源的配置,才能实现经济活动的高效率。

公平与效率之间的内在联系表现为:公平分配是提高效率的前提,效率是公平分配的基础。公平与效率之间的矛盾表现为:如果过分地强调效率,就会对社会公平产生一定的损害;如果过分地强调公平,力求实现收入均等,又会弱化利益刺激对经济效益的促进效应。解决公平与效率之间矛盾,采取牺牲效率以实现公平或牺牲公平以实现效率的极端做法都是不当的。合理的做法是力求协调两者的统一:一方面,执行以按劳分配为主的原则,使劳动贡献大的社会成员能够取得较多的收入,这就促进了效率的提高和社会财富的增长;另一方面,贯彻效率原则,使对社会财富增长贡献大的社会成员和生产单位得到更多的物质利益,同时也为实现公平分配提供物质条件。由此可见,在协调公平与效率的矛盾方面,从两者的统一性出发,必须兼顾公平与效率。对于正处于发展阶段的中国而言,还应坚持一条原则,那就是效率优先,兼顾公平。

在财政支出中如何贯彻公平与效率原则呢?财政支出公平原则是指通过财政支出对市场调节所形成的初次分配进行有效的再分配,以求得个人和企业 在国民收入分配中能够实现机会均等。在受市场调节的初次分配中,需要利用利益机制拉开收入差距,以刺激效率。这样受到市场调节而形成对收入的初次分配,其结果是不能令人满意的,从而需要通过政府利用财政再分配手段来改变社会成员之间的分配状况,以提高社会公平分配的程度。财政支出公平原则主要体现在社会抚恤、社会救济支出,以及对少数民族地区和贫困地区的财政补助等支出项目中。实现财政支出的公平原则,需要科学合理地运用投资、拨款、转移支付等财政手段。例如,通过转移支付并与社会各方面资金配合,为社会提供社会保障基金,这是现代社会实现公平分配的重要措施,同时为经济的稳定发展提供了安定的社会环境。

财政支出效率原则是指通过财政支出,优化资源配置,提高劳动生产效率,以获得最大的经济效益。财政支出的经济效益包括三方面内容:一是确定合理的财政支出规模,使政府部门和非政府部门在资源配置上都能获得合理的供应,既能满足政府部门的需要,又能满足非政府部门的需要,从而使社会再生产能顺畅运行;二是在财政支出规模既定的条件下,通过优化支出结构,促进国民经济稳定协调发展,实现最好的宏观经济效益;三是就每项具体财政支出来讲,要用尽可能节省的支出达到既定的支出目的,取得最佳效益。实现财政效率支出原则主要体现在两个方面:一是科学地编制财政预算,通过预算来保证政府部门和非政府部门之间实现社会资源的优化配置;二是对每项财政支出的经济效益进行考察和评价,尤其是运用经济分析的方法来决定支出方案,以达到用最少的支出来实现最大的效益。

## 二、财政支出的分类

财政支出是整个财政分配活动的第二阶段,财政资金如何使用直接反映在政府的财政

支出结构上,而财政支出结构又是建立在财政支出分类的基础上的。一般而言,可以从不同的角度出发,按不同的标志对财政支出进行分类。

### (一) 按费用分类

一般来说,政府职能主要包括经济管理和行政管理两大项,相应地财政支出也就形成了经济管理支出和行政管理支出两大类,前者包括经济建设费,后者包括社会文教费、行政管理费、国防费和其他支出。归纳起来,按费用分类,财政支出可分为经济建设费、社会文教费、行政管理费、国防费和其他支出五类。

#### 1. 经济建设费

经济建设费主要包括基本建设支出、企业挖潜改造支出、科技三项费用支出(即新产品试制费、中间试验费和重要科学研究补助费)、地质勘探费支出、支援农村生产支出、工交商部门事业费支出、城市维护费、国家物资储备支出、城镇青年就业费等。

#### 2. 社会文教费

社会文教费主要包括用于文化、教育、科学、卫生、出版、通信、广播、文物、体育、地震、海洋、计划生育等方面的经费、研究费和补助费等。

#### 3. 行政管理费

行政管理费主要包括用于国家行政机关、事业单位、公安机关(包括国家安全机关)、司法机关、检察机关、外交机关(包括驻外机构)等的各种经费、业务费、干部培训费等。

#### 4. 国防费

国防费包括各种武器和军事设备支出,军事人员给养支出,有关军事的科研支出,对外军事援助支出,民兵建设事业费支出,用于实行兵役制的公安、边防、武装警察部队和消防部队的各种经费,等等。

#### 5. 其他支出

其他支出主要包括财政补贴和债务支出等。

按费用分类的意义:首先,这种分类可以反映国家在各个时期的政治经济活动及国家职能范围的变化,并能据此分析国家各项职能的实现程度,通过各类支出的比较研究,便于发现国家职能实现中的薄弱环节,有利于强化财政支出在国家职能的不断完善和巩固中的重要作用;其次,根据这种分类还可对不同国家在相同的时期或类似的发展阶段中的财政支出进行比较,揭示出各国在实现国家职能上的区别,达到相互借鉴的作用。

我国的财政支出在 2007 年以前都采用按费用分类的方法,但从 2007 年起进行了改革,开始采用国际通行的按政府支出功能和支出经济类型分类的方法。

### (二) 按政府支出功能分类

按政府支出功能分类是指以政府的主要职能对财政支出进行分类。运用这种方法分类,可以反映政府各项职能活动及其政策目标,考察政府的财政支出结构,全面了解政府的活动范围和职能重心。根据社会主义市场经济条件下政府职能活动情况以及国际通行做法,我国财政支出按政府支出功能分类包含以下 17 类。



### 1. 一般公共服务支出

一般公共服务支出包括人大事务、政协事务、政府办公厅(室)及相关机构事务、发展与改革事务、统计信息事务、财政事务、税收事务、审计事务、海关事务、人事事务、纪检监察事务、人口与计划生育事务、商贸事务、知识产权事务、工商行政管理事务、食品和药品监督管理事务、质量技术监督与检验检疫事务、国土资源事务、海洋管理事务、测绘事务、地震事务、气象事务、民族事务、宗教事务、港澳台侨事务、档案事务、共产党事务、民主党派事务、群众团体事务、彩票事务、国债事务、其他一般公共服务支出等。

### 2. 外交支出

外交支出包括外交管理事务、驻外机构、对外援助、国际组织、对外合作与交流、对外宣传、边界勘界联检、其他外交支出等。

### 3. 国防支出

国防支出包括现役部队及国防后备力量、国防动员、其他国防支出等。

### 4. 公共安全支出

公共安全支出包括武装警察、公安、国家安全、检察、法院、司法、监狱、劳教、国家保密、其他公共安全支出等。

### 5. 教育支出

教育支出包括教育管理事务、普通教育、职业教育、成人教育、广播电视教育、留学教育、特殊教育、教师进修及干部继续教育、教育附加及教育基金支出、其他教育支出等。

### 6. 科学技术支出

科学技术支出包括科学技术管理事务、基础研究、应用研究、技术研究与开发、科技条件与服务、社会科学、科学技术普及、科技交流与合作、其他科学技术支出等。

### 7. 文化体育与传媒支出

文化体育与传媒支出包括文化、文物、体育、广播影视、新闻出版、其他文化体育与传媒支出等。

### 8. 社会保障和就业支出

社会保障和就业支出包括社会保障和就业管理事务、民政管理事务、财政对社会保险基金的补助、补充全国社会保障基金、行政事业单位离退休费、企业关闭破产补助、就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、残疾人事业、城市居民最低生活保障、其他城镇社会救济、农村社会救济、自然灾害生活救助、红十字事业、其他社会保障和就业支出等。

### 9. 社会保险基金支出

社会保险基金支出包括基本养老保险基金支出、失业保险基金支出、基本医疗保险基金支出、工伤保险基金支出、生育保险基金支出、其他社会保险基金支出等。

### 10. 医疗卫生支出

医疗卫生支出包括医疗卫生管理事务、医疗服务、社区卫生服务、医疗保障、疾病预防控制、卫生监督、妇幼保健、农村卫生、中医药、其他医疗卫生支出等。

### 11. 环境保护支出

环境保护支出包括环境保护管理事务、环境监测与监察、污染防治、自然生态保护、天然林保护、退耕还林、风沙荒漠治理、退牧还草、已垦草原退耕还草、其他环境保护支出等。

### 12. 城乡社区事务支出

城乡社区事务支出包括城乡社区管理事务、城乡社区规划与管理、城乡社区公共设施、城乡社区住宅、城乡社区环境卫生、建设市场管理与监督、政府住房基金支出、土地有偿使用支出、城镇公用事业附加支出、其他城乡社区事务支出等。

### 13. 农林水事务支出

农林水事务支出包括农业、林业、水利、南水北调、扶贫、农业综合开发、其他农林水事务支出等。

### 14. 交通运输支出

交通运输支出包括公路水路运输、铁路运输、民用航空运输、其他交通运输支出等。

### 15. 工业商业金融等事务支出

工业商业金融等事务支出包括采掘业、制造业、建筑业、电力、信息产业、旅游业、涉外发展、粮油事务、商业流通事务、物资储备、金融业、烟草事务、安全生产、国有资产监管、中小企业事务、可再生能源、能源节约利用、其他工业商业金融等事务支出等。

### 16. 其他支出

其他支出包括预备费、年初预留、其他支出等。

### 17. 转移性支出

转移性支出包括返还性支出、财力性转移支付、专项转移支付、政府性基金转移支付、彩票公益金转移支付、预算外转移支出、预算单位间转移支出、调出资金、年终结余等。

需要说明的是,按支出功能分类的类、款、项科目主要根据政府职能,按由大到小、由粗到细分层次设置。其中,类级科目反映政府主要职能,包括一般公共服务、国防、教育、公共安全等;款级科目反映政府履行某项职能所从事的主要活动,如教育类下的普通教育、特殊教育等;项级科目反映某活动下的具体事项,如普通教育下的小学教育、初中教育等。三级科目在使用中是相互交叉、紧密联系的,它们之间的关系是:前者是后者的概括和汇总,后者是前者的分析和具体化。自2007年以后,我国每年都根据实际情况对以上科目进行了一定程度的修订,以使分类更加合理。

## (三) 按经济类型分类

通过对支出的具体经济构成进行分类,可以全面、规范、明细地反映政府各项支出的具体方向。我国财政支出按支出的经济类型分类设类、款两级,具体科目设置情况如下。

### 1. 工资福利支出

工资福利支出是财政拨款给各单位用于发放在职职工和临时聘用人员的各类劳动报酬,以及为上述人员缴纳各项社会保险费的支出。它具体包括基本工资、津贴补贴、奖金、社会保障缴费、伙食费、伙食补助费等支出。

## 2. 商品和服务支出

商品和服务支出是财政拨款给各单位用于购买商品和服务的支出。它具体包括办公费、印刷费、咨询费、手续费、水费、电费、邮电费、取暖费、物业管理费、交通费、差旅费、出国费、维修(护)费、租赁费、会议费、培训费、招待费、专用材料费、装备购置费、工程建设费、作战费、军用油料费、军队其他运行维护费、被装购置费、专用燃料费、劳务费等支出,但不包括用于购置固定资产的支出、战略性和应急储备支出。

## 3. 对个人和家庭的补助

对个人和家庭的补助包括离休费、退休费、退职(役)费、抚恤金、生活补助、救济费、医疗费、助学金、奖励金、生产补贴、住房公积金、提租补贴、购房补贴等支出。

## 4. 对企事业单位的补贴

对企事业单位的补贴包括企业政策性补贴、事业单位补贴、财政贴息等支出。

## 5. 转移性支出

转移性支出包括不同级政府间转移性支出和同级政府间转移性支出。

## 6. 赠与

赠与是财政用于政府对国内外政府、组织等提供的援助、捐赠以及交纳国际组织会费等方面的支出,包括对国内的赠与和对国外的赠与。

## 7. 债务利息支出

债务利息支出反映政府及各预算单位的债务利息支出。它包括国库券付息、向国家银行借款付息、其他国内借款付息、向国外政府借款付息、向国际组织借款付息等支出。

## 8. 债务还本支出

债务还本支出是指政府归还各类借款本金而形成的支出,包括国内债务还本、国外债务还本等支出。

## 9. 基本建设支出

基本建设支出是指各级发展与改革部门集中安排的用于购置固定资产、战略性和应急储备、土地和无形资产,以及购建基础设施、搞大型修缮所发生的支出。它包括房屋建筑物购建、办公设备购置、专用设备购置、交通工具购置、基础设施建设、大型修缮、信息网络购建、物资储备等支出。

## 10. 其他资本性支出

其他资本性支出是指不是由各级发展与改革部门集中安排的用于购置固定资产、战略性和应急储备、土地和无形资产,以及购建基础设施、搞大型修缮所发生的支出、财政支持企业更新改造所发生的支出。它的具体内容与基本建设支出基本相同。

## 11. 贷款转贷及产权参股支出

贷款转贷及产权参股支出是政府部门向国内外单位、组织发放贷款或借款转贷,以及向企业参股投资等方面的支出。它包括国内贷款、国外贷款、国内转贷、国外转贷、产权参股、其他贷款转贷及产权参股支出等支出。

## 12. 其他支出

其他支出包括预备费、预留、补充全国社会保障基金、未划分的项目支出等支出。

### 资料卡

#### 中国 1.7 亿 60 岁以上参保老人将可按月领取养老金<sup>①</sup>

财政部副部长在第四届国际税收对话机制全球大会开幕式上表示,中国加快推进农村社会养老保险和城镇居民养老保险,2012 年全国所有 60 岁以上的 1.7 亿多参保老人,都可以按月领取一定数额的养老金。

近年来,我国坚持统筹城乡经济社会发展,加强农村基础设施建设,不断增加对贫困地区的财政转移支付和专项扶贫资金,着力缩小城乡差距和区域差距。其中,12.87 亿的城乡居民有了医疗保障制度,70% 以上的政策范围内住院费用可以得到报销,仍有困难的还能够得到医疗救助;全面实施最低生活保障制度,将 5 300 万农村居民和 2 300 万城镇居民纳入低保,并建立了随物价变动而调整的动态管理机制。

#### (四) 按经济性质分类

在各种名目下安排的财政支出,虽然无一例外都表现为资金从政府手中流出,但是不同的财政支出对国民经济的影响却存在着差异。按经济性质,即按财政支出是否与商品和服务相交换分类,可分为购买性支出和转移性支出两类。

##### 1. 购买性支出

购买性支出是指政府为开展政务活动的需要,按照等价交换原则,从市场上购买商品和劳务而发生的支付活动。它具体包括政府部门的消费支出和投资支出,前者如国防支出、行政支出,后者如各级政府公共投资支出。政府在付出这类支出的同时,获得了相应的商品和劳务的所有权和使用权。政府只有购买这些商品和劳务,才能生产出纳税人所需的公共物品和劳务,它是政府对经济资源的一种消耗,因此又称为消耗性支出。

##### 2. 转移性支出

转移性支出是指政府单方面地、无偿地支付给其他经济主体的财政资金,不相应地取得商品和劳务。它具体包括各种财政补贴支出、社会保障支出和利息支出等。政府在付出资金时,并没有相应地获得任何回报。这时,政府所扮演的的是一个“中间人”的角色,将一部分人的收入转移给支出的接受者。

按经济性质分类具有较强的经济分析意义,具体体现在以下三个方面。

(1) 在市场经济条件下,政府购买性支出是通过政府掌握的资金,在市场上与微观经济主体提供的商品和劳务相交换,因而对社会的生产和就业有着直接而重要的影响。政府的转移性支出则是资金使用权的转移,即从政府转移到领受者手中,尽管它对财力分配产生直接影响,却只能对生产与就业发生间接的影响作用。

<sup>①</sup> 经济日报. 中国 1.7 亿 60 岁以上参保老人将可按月领取养老金[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/2011-12/11/c\\_111233649.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-12/11/c_111233649.htm), 2011-12-11.

(2) 由于强调市场机制在资源配置中的基础作用,政府在进行购买性支出时必须遵循等价交换原则。因此,通过购买性支出体现的财政分配活动对政府形成较强的效益约束。在安排转移性支出时,政府并没有十分明确和一贯坚持的原则,而且财政支出的效益也极难换算。由于上述原因,转移性支出的规模及其结构在相当大的程度上只能根据政府同微观经济主体、中央政府与地方政府的谈判情况而定。显然,通过转移性支出体现出的财政分配活动对政府的效益约束是软性的。

(3) 微观经济主体在同政府的购买性支出发生联系时,也须遵循等价交换原则。因此,购买性支出对微观经济主体的预算约束是硬的。微观经济主体在同政府的转移性支出发生联系时,并无交换发生,他们的收入高低在很大程度上取决于同政府讨价还价的能力。显然,转移性支出对微观经济主体的预算约束是软的。

由此可见,如果购买性支出在财政支出总额中的比重较大,则财政活动对生产和就业的影响就大,直接通过财政所配置的资源规模也就较大。如果转移性支出所占比重较大,财政活动对社会收入分配的直接影响就大。就财政的职能来看,以购买性支出占较大比重的支出结构的财政活动,执行配置资源的职能较强;以转移性支出占较大比重的支出结构的财政活动,则具有较强的收入再分配职能。

#### (五) 按具体用途分类

在我国现行预算制度下,政府支出按具体用途分类主要包括基本建设支出、企业挖潜改造资金、科技三项费用、农业支出、林业支出、水利和气象支出、工业交通等部门的事业费、教育事业费、科学事业费、卫生经费、抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出、国防支出、行政管理费、外交外事支出、公检法司支出、支援不发达地区支出、债务本息支出和其他支出等。

政府支出按具体用途分类是同国家预算科目的设置相一致的,这种分类可以全面地反映财政资金的安排和使用,有利于各级预算的编制和执行,能够更好地对各项支出进行管理和监督。

### 资料卡

#### 财政支出的国际分类

在国际上,财政支出的分类方法并非完全一致。从现有的分类方法来看,大体上可归为两类:一是用于理论和经验分析的理论分类,二是用于编制国家预算的统计分类。

根据经济分析的目的不同,理论分类可按政府职能、支出目的、组织单位等标准划分。例如,以用途和去向为标准,财政支出可分为防务支出和民用支出两类。

统计分类主要根据统计目标要求将财政支出进行不同区分。联合国国际货币基金组织将财政支出分成按职能分类和按经济分类两大类。按职能分类,财政支出包括一般公共服务支出、国防支出、教育支出、保健支出、社会保障和福利支出、住房和社区生活设施支出、其他社区和社会服务支出、经济服务支出,以及无法归类的其他支出。按经济分类,财政支出包括经常性支出、资本性支出和净贷款。这种分类方法的目的在于分析一国财政支出的军事化程度或民用化程度。

## 模块二 财政支出的结构与规模

财政支出作为政府分配的重要组成部分,不仅是维持政府职能的财政基础,也是市场经济下政府活动的范围和内容的总体概括。

### 一、财政支出的结构

财政支出结构也称财政支出构成,是指各类支出占总支出的比重。从社会资源配置角度来讲,财政支出结构直接关系到政府动员社会资源的程度,从而对市场经济运行的影响可能比财政支出规模的影响更大。不仅如此,一国财政支出结构的现状及其变化,表明了该国政府正在履行的重点职能和变化趋势。财政支出结构状况既与一国经济体制和相应的政府职能有关,又受经济发展阶段的制约。我国的财政支出结构的演变是与前者相适应的,而合理的财政支出结构最终还是取决于经济发展阶段。

#### (一) 费用构成

从某种程度上说,财政支出是政府活动的资金来源,也是政府活动的直接成本,因此政府职能的大小及其侧重点决定了财政支出的结构。在经济学中,关于政府的职能特别是政府在经济发展中的作用,一直存在着两种观点,即市场主导型观点和政府主导型观点。

市场主导型观点源于新古典学派,强调自由运作的市场力量在经济发展中的作用,认为市场机制本身能够运作得很好,只是在一个十分有限的范围和程度上才会出现失灵。因此,只有着眼于促进市场机制运作效率的政府活动才是适当的。与此相适应,政府干预应局限于一个狭窄的范围内,即除了提供诸如国防、法律等基本的公共服务之外,政府的经济事务应仅限于诸如环境保护、基础教育等这些具有明显外部性的领域。

政府主导型观点源于凯恩斯学派,强调政府要干预经济,特别是要通过财政政策实现充分就业和经济增长目标,认为如果没有政府的强有力干预,就很难实现资源的优化配置、产业的顺利成长和经济的稳定增长。在经济发展的初期,如果没有政府的强有力干预,就不可能实现快速的资本积累、有效的资源配置、及时的技术追赶,而这三大要素正是现代经济增长的必要条件。与此相适应,政府职能不仅体现在为民间部门的迅速扩张提供良好的经济环境,提供充足有效的经济基础设施,而且要直接参与战略性产业的投资活动。

当然,不论是新古典学派还是凯恩斯学派的经济学家,都在不断地修正自己的观点。如今,几乎没有哪个经济学家主张纯粹的自由经济或纯粹的政府干预。人们都清楚地认识到,市场机制有缺陷,政府干预也会失效;政府应对国民经济进行干预,但是预防的力度和方式有所不同。

鉴于财政支出结构与政府职能存在着紧密的对应关系,可以将政府职能简化为两大类,即经济管理职能和社会管理职能,相应地财政支出也就形成了经济管理支出和社会管理支出。我国由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转型,其核心内容是培养和完善市

场机制,逐步发挥市场在资源配置中的基础性作用。伴随着经济体制的转轨和政府社会管理职能的加强,我国的财政支出结构发生了较大的变化,具体如表 3-1 所示。

表 3-1 1978—2010 年我国财政按费用分类的支出比重

单位:%

年 份	经济建设费	社会文教费	国 防 费	行政管理费	其他支出
1978	64.07	13.10	14.96	4.71	3.16
1980	58.22	16.20	15.77	6.15	3.67
1985	56.26	20.38	9.56	8.53	5.27
1990	44.36	23.92	9.41	13.44	8.86
1991	42.18	25.09	9.75	12.22	10.75
1992	43.10	25.92	10.10	12.83	8.50
1993	39.52	25.38	9.17	13.66	12.26
1994	41.32	25.92	9.50	14.63	8.61
1995	41.85	25.74	9.33	14.60	8.47
1996	40.74	26.21	9.07	14.93	9.04
1997	39.50	26.74	8.80	14.72	10.24
1998	38.71	27.14	8.66	14.82	10.68
1999	38.38	27.59	8.16	15.32	10.54
2000	36.18	27.60	7.60	17.42	11.19
2001	32.24	27.58	7.63	18.53	11.97
2002	30.26	26.87	7.74	18.60	16.53
2003	28.04	26.24	7.74	19.03	18.94
2004	27.85	26.29	7.72	19.38	18.75
2005	27.46	26.39	7.29	19.19	19.67
2006	26.56	26.83	7.37	18.73	20.51
2007	29.78	27.05	7.14	25.51	10.52
2008	31.47	27.01	6.68	24.67	10.17
2009	33.39	26.42	6.49	20.05	13.65
2010	34.21	28.48	5.93	21.3	10.08

表 3-1 反映了 1978—2010 年我国财政按费用分类的支出比重,从中可以看出我国财政支出结构的特点。

(1) 经济建设费是最大的支出项目。1980 年以前,绝大部分年份的经济建设支出占全部财政支出的比重都高于 60%。这主要是经济体制的问题,计划经济体制是特定历史时期的产物,在那个时期经济建设支出较大也是完全正常的。改革开放以来,随着社会主义市场经济的发展,经济建设支出在财政支出中所占比重逐渐下降,截至 2010 年这一比重调整为

34.21%，比1978年的64.07%下降了29.86个百分点。这说明我国经济的市场化正在逐步深入，政府正逐渐退出竞争性领域。但从建立公共财政的角度看，我国的经济建设支出比重仍然很高。

(2) 社会文教费是财政支出中的重要项目。自改革开放以来，社会文教费在财政支出中所占比重有了较大的提高，2010年已达到28.48%，比1978年的13.10%上升了15.38个百分点，这体现了我国政府对社会文教事业的重视。今后，随着公共财政体系的建立以及科教兴国战略的实施，国家财政将越来越重视公共支出领域，因此社会文教支出将出现稳中有升的态势。

(3) 国防支出受国际、国内政治经济形势变化的影响较大。从根本上说，国防支出受制于国家经济发展水平和财力水平，但在特定的情况下，当国家主权受到严重威胁、外来侵略时，国防支出则必然增长较快，因为维护国家主权始终是一个国家的首要任务。中华人民共和国成立初期，国防支出比重相对较高，但随着抗美援朝战争的结束，国家转入正常的经济建设，特别是改革开放后，国防支出在财政支出中的比重呈下降趋势。

(4) 行政管理费在财政支出中占有相当的比重。按照经济学的基本原理和行政管理费的性质，行政管理费应尽可能维持在一个较低的水平。长期以来，我国对行政管理费也奉行“保障供给、厉行节约、从严控制”方针。但从我国行政管理费的发展趋势来看，进入20世纪80年代后，行政管理费占财政支出的比重在不断增长，由1980年的6.15%上升到2010年的21.30%，上升了15.15个百分点。其直接原因是机构和人员的急剧膨胀，因此进一步精简机构和人员，进而控制行政管理支出，是一项重要而又迫切的任务。

## (二) 经济构成

按经济影响分类，财政支出一般分为购买性支出和转移性支出。根据马斯格雷夫和罗斯托的经济发展阶段的财政支出增长理论，购买性支出与转移性支出在发达国家和发展中国家支出总额中所占比重应有所不同。一般而言，发达国家的财政支出对收入再分配的影响大于发展中国家；相反，发展中国家的财政支出对购买性支出的影响大于发达国家。在发达国家中，在两类支出的规模同时增长的情况下，社会保障、社会救济等补助支出的增长尤为迅速，成为导致转移性支出的比重大于发展中国家的主要因素。在发展中国家，私人资本力量较弱，经济的发展主要依靠政府推动，购买性支出对产出的增加有较大的作用。同时，由于国家财力有限，补助支出不多，因而转移支出的比重小于发达国家。

## (三) 财政支出结构的调整与优化

从财政支出结构发展变化的一般规律来看，财政支出应随着一国经济的发展和经济体制模式的转换作出相应调整。从政府职能的角度看，财政支出又必须符合一定时期国家的发展战略和政策目标。因此，一国财政支出结构是否合理，应主要看其能否适应经济发展水平以及经济体制和政治经济变化的要求。

目前，我国经济正处于转型时期，面临着两个相互制约、相互促进的重大转变，即经济增长方式的转变和经济体制的转轨。具体来说，一方面，我国正在加速完成工业化，并积极向工业现代化方向发展，从而出现了从传统的粗放型增长方式向现代化的集约型增长方式的转变；另一方面，我国正从传统的计划经济向社会主义市场经济转轨。这两个转变决定了近



期我国财政支出结构的调整方向:突出财政的公共性特征,解决财政职能的“越位”与“缺位”问题;增加国防、社会保障和环境保护的资金投入;加大科技和教育投入,促进经济增长方式转变;加强基础设施建设。

## 二、财政支出的规模

财政支出规模是指通过分析某一财政年度内特定的社会公共需要量与财源状况,来确定财政支出总量的客观合理的数量界限。它反映的是政府在一定时期内集中支配使用的社会资源量,是考查政府活动规模和满足公共需要能力的重要指标。

### (一) 衡量财政支出规模的指标

衡量财政支出规模通常可使用两类指标:一是财政支出总额,即财政支出规模的绝对量指标;二是财政支出比率,即财政支出规模的相对量指标。

财政支出的绝对量指标是指一国在一定时期内(通常为一个财政年度)财政支出的价值总额,即财政支出总额或绝对额。绝对量指标直接用货币量表示财政支出的数额,能够直观、具体地反映一定时期内政府活动的规模。例如,某年某国财政支出总额为 89 575.38 亿元,比上年增加了 13 701.74 亿元,这一指标直观、具体地反映了该年该国财政支出的现状和变化情况。一般而言,人们提及的财政支出规模都是指财政支出的绝对额,它是政府部门编制国家财政预算和控制财政支出规模的重要指标之一。

财政支出规模的相对量指标,即财政支出占 GDP 或 GNP 的比重,是指一国在一定时期内的财政支出总额与 GDP 或 GNP 的比率,通常用百分比表示。例如,某年某国 GDP 为 397 983 亿元,财政支出的相对量指标为 22.51%。这一指标反映了在 GNP 或 GDP 中政府集中和分配的程度,表明了社会资源在政府部门与非政府部门之间配置的基本比例。通过分析、比较不同时期、不同国家间财政支出的比重,更有助于对一国财政支出规模进行了解与把握。

两类指标各有所长,在财政支出规模的理论研究和现实分析以及财政支出规模的比较中,一般是根据实际需要采用不同的指标,通常的方法是用财政支出占 GDP 的比重这一相对指标来衡量财政支出规模。因为财政支出无论采取何种形式,无一例外地表现为财政对 GDP 的实际使用和支配的规模,财政的三大职能大都是通过财政支出执行的,能够比较全面而准确地反映财政对宏观经济运行的调控能力。需要指出的是,衡量财政支出规模的两类指标,无论是绝对量指标,还是相对量指标,都各有不足,存在局限性。在使用这两类指标时,有以下两个问题应引起特别关注。

(1) 通货膨胀。按绝对量指标衡量财政支出规模会使人们对政府财政支出的实际规模产生误解,尤其是通货膨胀显著的时期。因此,在统计上有必要对绝对量指标进行修正,剔除通货膨胀的影响。

(2) 用这两类指标衡量财政支出规模时,有时会得出两个矛盾的结论。例如,我国财政支出的绝对量从 1980 年的 1 228.83 亿元增加到 2010 年的 89 575.38 亿元。这说明我国财政支出规模在不断扩大;但是,财政支出占 GNP 的比重却由 1980 年的 27.2% 下降到 2010 年的 22.51%,这表明我国财政支出的相对指标正在缩小,政府对经济的干预有所减弱,而市场在资源配置中的基础性作用在不断加强。以上是两个相互矛盾的结论,大多数处于转型

时期的国家都有类似的情况。在这种情况下,相对量指标更能反映财政支出规模的变化程度。

## (二) 财政支出规模的变化趋势

从各国财政支出的变化情况来看,财政支出规模普遍呈现一种不断增长的趋势。但是,财政支出规模并不是以同一速率增长的,而是有时增长较快,有时较慢,有时甚至下降,呈现出短期波动的特征。

### 1. 国外部分国家财政支出规模的变化趋势

在自由资本主义时期(早期资本主义时期),资产阶级提倡个人自由,主张国家采取放任政策,对私人生活和私营企业经济活动不加干涉。国家的职能基本上限于维护社会秩序和保卫国家安全,在经济、文化等方面少有作为。此时,财政支出规模小,增长速度较慢。

到了19世纪末20世纪初以后,尤其是1929—1933年世界经济危机之后,资本主义国家为了维持经济发展和克服日益频繁的经济危机,政府加强了对经济的干预。同时,为了防止社会动荡,也要为公众提供基本的社会保障,这一切都使得政府的活动范围不断扩大。再加上各国国民收入的不断增长,筹集财政收入的措施不断加强,以及发行公债弥补支出不足的手段的运用成为可能,因此各国财政支出规模与日俱增。

例如,1929—1995年,美国的财政支出由100亿美元增长到21930亿美元,66年间增长了218倍,平均递增率为8.97%。与此同时,美国财政支出的相对规模也在不断提高,由1929年的9.9%提高到1995年的34.4%,66年间美国政府配置资源的比重增长了近2.5倍。再如,1900—1991年,英国财政支出的比重由14.4%提高到39.0%,91年间增加了1.7倍多。此外,一些发展中国家也有类似的财政支出不断膨胀的趋势。1979—1988年,发展中国家财政支出占GDP的比重平均增长了27.5%,其中巴西增长69.10%,菲律宾增长33.6%。

### 2. 我国财政支出规模的变化趋势

我国财政支出规模虽然受到经济体制改革的影响,有所反复,但总体也呈上升趋势。改革开放以来,为了适应市场经济体制的要求和发挥市场机制的配置作用,我国财政支出占GDP的比重开始呈下降趋势。1990年前,下降的速度还比较慢;1991—1995年,下降的速度明显加快,几乎一年下降一个百分点,这种下降趋势直到1996年才停止。此后,财政支出规模开始上升,2010年以后呈现平稳趋势。我国历年财政支出占GDP的比重如表3-2所示。

表 3-2 我国历年财政支出占 GDP 的比重

年 份	财政支出/亿元	GDP/亿元	财政支出占 GDP 的比重/%
1955	263	910	28.87
1960	644	1 457	44.18
1965	460	1 716	26.80

续表

年 份	财政支出/亿元	GDP/亿元	财政支出占 GDP 的比重/%
1970	649	2 253	28.82
1975	821	2 997	27.38
1980	1 229	4 518	27.20
1985	2 004	8 964	24.56
1990	3 084	18 548	16.63
1995	6 824	58 478	11.67
2005	33 930	185 896	18.25
2010	89 575	408 903	21.91
2011	108 930	484 123	22.50
2012	125 712	534 123	23.54
2013	139 744	588 018	23.77
2014	151 662	636 463	23.83

### 三、财政支出规模不断增长的原因

#### (一) 有关财政支出规模不断增长的理论

各国财政支出规模不断增长的趋势引起了经济学家们的普遍关注,他们都试图对公共支出的增长作出解释,其中较具代表性的观点有以下三个。

##### 1. 瓦格纳法则

德国经济学家阿道夫·瓦格纳通过考察当时欧洲国家、日本、美国的公共支出状况,发现了政府职能不断扩大及政府活动持续增加的规律。19世纪80年代,瓦格纳提出了被后人称为“瓦格纳法则”的公共支出不断上升规律。

当时,瓦格纳并不是将公共支出增长与GDP进行对比得出结论,而是将公共支出与人们收入的增长对比得出随着人均收入的增加,公共支出的相对规模也随之增加的结论。他认为有以下规律:现代工业的发展—社会进步—国家活动的增加—公共支出增长。

##### 2. 皮考克和魏斯曼理论

英国经济学家皮考克和魏斯曼于20世纪60年代根据对1890—1955年英国公共部门财政支出增长情况的研究,提出了导致公共支出增长的内在原因和外在原因,被称为皮考克和魏斯曼理论。

该理论有一前提假设,即政府喜欢多支出,而公民不愿多纳税。因此,政府在决定预算支出规模时,应注意公民所能容忍的税收水平,而公民所能容忍的税收水平正是政府公共支出的约束条件。在该假设的基础上,他们做出了如下推论:随着经济的发展,收入水平上升,

以不变的税率征收的税收也会上升,于是,政府支出的上升会与 GDP 的上升呈线性关系,这是公关支出增长的内在原因。但这只是在正常情况下的表现,在社会经济的非正常时期,如战争、经济危机等,政府支出就会被迫急剧增加,政府不得不通过提高税率来解决,而公众在此时也会接受提高了的税率。危机过后,公众所能容忍的税收水平并不会回到原来的状态,政府仍能继续维持高额的公共支出,这是公共支出增长的外在原因。

### 3. 马斯格雷夫和罗斯托理论

美国财政学家马斯格雷夫和经济史学家罗斯托从经济发展的各个阶段来研究财政支出规模不断增长的原因。他们认为,在经济发展过程中,财政支出增长是最重要的先决条件,否则经济难以发展,且在经济发展的不同阶段导致财政支出规模扩大的原因也不相同。

(1) 初期阶段。在经济发展的初期阶段,需要大量的社会基础设施,如交通运输系统、环境卫生系统、法律与秩序、健康与教育等,此时政府要为经济发展提供这些必要的社会基础设施及人力资本方面的投资,这对处于经济起步阶段的国家而言,是必不可少的和至关重要的。所以,政府投资在整个国家的投资中占有很高的比重。

(2) 中期阶段。到了经济和社会发展的中期阶段,政府继续进行公共部门投资,与此同时,由于市场失灵的存在,阻碍了经济的进一步发展,政府还要通过增加财政支出的活动来进行干预与调节。虽然此时财政支出的范围和权重有所加大,但这时的政府投资已开始成为日益增长的私人部门投资的补充,并开始将注意力转移到收入分配问题上。

(3) 成熟阶段。一旦经济发展进入成熟期,公共支出的主要对象将从提供社会基础设施转向提供教育、卫生和福利等方面的服务。此时,用于社会保障和收入再分配方面的支出与其他公共支出相比,以及两者占 GDP 的比重都会有较大幅度的增加。财政转移性支出明显上升并超过购买性支出。

## (二) 财政支出规模不断增长的因素

### 1. 经济因素

经济因素主要包括经济发展水平、经济体制的选择、国家干预经济的程度和物价水平。

(1) 经济发展水平。决定财政支出不断增加的首要经济因素是经济发展水平,特别是人均收入水平。在其他条件不变的情况下,经济发展水平的高低与财政支出的规模呈很强的正相关关系。一方面,经济发展水平具体地决定了一国财政支出的规模和结构,马斯格雷夫和罗斯托经济发展阶段的财政理论已具体地分析了这一点;另一方面,经济发展水平决定了财政支出的前提——财政收入的基本规模,随着产出的增加、财政收入源泉的扩大,即使组织财政收入的制度不做调整,财政收入总额也会增加;如果提高税率或扩大税基,财政收入的增长幅度会大大超过 GDP 的增长水平。同时,现代国家税收制度的完善,征收管理的加强,特别是公债制度的广泛应用,在很大程度上助长了支出规模的膨胀。

(2) 经济体制的选择。处于同一经济发展水平的不同国家,在相似的外部环境下,财政支出的相对规模和结构有时会呈现出显著差异。这时,起决定作用的因素是经济体制模式的差异。这一点,集中体现在政府高度集权的计划经济与自由竞争的市场经济这两种模式上。对于前者,大部分资源和经济决策权集中在政府部门,政府在经济活动中发挥着主导作用;而后者在资源配置和经济决策方面更多地重视发挥市场机制的作用。这两种模式的差

异对财政支出的相对规模与结构造成了显著的影响:前者财政支出占 GDP 的比重均高于后者。在财政支出结构上,前者政府投资比例较大,购买性支出比例较高,大多不低于后者。实行市场经济的国家尽管在具体经济模式上存在差异,但转移性支出都占较大比重,甚至超过购买性支出。大多数市场经济国家则选择了混合型经济模式,如美国的“自由”市场经济、德国的社会市场经济和亚太式的政府主导型市场经济,从而形成了各自在财政支出的相对规模与结构上的许多差异。

(3) 政府干预经济政策的程度。政府干预经济的政策也会影响财政支出的规模。如政府根据当时国家经济的运行情况实行紧缩性政策,就要求减少财政支出;实行扩张性政策,就需要增大财政支出,扩大公共投资,刺激社会有效需求,实现政府政策目标。在自由竞争的资本主义时期,经济的运行主要依靠“看不见的手”自行调节,因而财政支出中很少有经济项目。经济支出在财政支出中占据重要地位是在 1929—1933 年的世界经济危机之后。当时,以美国为首的西方国家在凯恩斯主义的影响和指导下,政府干预经济的程度显著增加,政府用于经济方面的财政支出也在不断增长。如今,政府职能被定义为资源配置、收入分配和稳定经济,政府对经济影响的深度和广度比 100 多年前加深了很多,满足政府干预的财政支出也得到了巨大增长。

(4) 物价水平。从宏观发展趋势上讲,各国的物价水平变动的总趋势是逐步上升的。在物价上涨的条件下,要取得同样的财政效果,就需要更多的名义财政支出数额。有鉴于此,实际的财政支出规模增长并不像名义财政支出规模描述得那么快,但物价上涨确实是促使财政支出规模不断增长的一个重要因素。

## 2. 政治因素

政治因素对财政支出规模的影响主要体现在四个方面:一是政局是否稳定,二是政体结构的行政效率,三是政府干预政策,四是政府职能是否扩大。

(1) 政局是否稳定。当一个国家政局不稳定、出现内乱或外部冲突时,国家专政机器和军事上的财政支出必然会加大。例如,在“冷战”时期,英、美政府军事费用开支大幅度增加,导致了西方国家财政支出规模膨胀,财政赤字恶化。

(2) 政体结构的行政效率。行政效率也是影响财政支出的重要因素。结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,有利于提高财政资金的使用效果,并相对减少政府经费开支。相反,如果政府工作效率低下、机构臃肿、人浮于事,则办同样的事就需要较多的支出,因而会加大财政支出的规模。

(3) 政府的干预政策。政府的经济干预政策也是影响财政支出规模的重要因素。显然,政府通过法律和行政的手段对经济活动的干预与通过财政等经济手段对经济活动的干预,具有不同的资源再配置效应和收入再分配效应,如通过政府管制和政府法令进行干预,并未发生政府的资源再配置或收入再分配活动,即财政支出规模不变。不同财政手段的干预效应也是不同的。例如,财政资金的全额投资可以带动社会的配套投资,但如果采取财政贴息、财政补贴和税收支出等手段投入,则可能以少量的财政资金引导更多的社会资金投入,并引领社会资金的使用方向,即发挥所谓“四两拨千斤”的效应。

(4) 政府的职能是否扩大。政府职能不断扩大是导致各国政府财政支出不断增长的重要原因。在自由市场经济条件下,政府只履行着“守夜人”的角色,政府职能主要集中在维持

政权机器运转、维护国家安全、防御外来入侵和维护司法公正等方面,对私人生产和私营企业的经营活动不加干涉。随着资本主义基本矛盾的激化和经济危机的周期性爆发,使人们认识到市场失灵的存在,认识到政府干预的重要性。20世纪30年代在资本主义世界普遍发生的经济危机,更使人们强化了政府应该干预经济的意识,导致了财政支出规模的扩大。随着社会的发展和人民生活水平的提高,社会对公共产品的要求越来越多,对其质量要求也越来越高。公共产品的社会需求不断提高,进一步推动了财政支出规模的不断增长。

### 3. 社会因素

社会因素,如人口状况、社会文化背景在一定程度上影响着财政支出的规模。其中,人口状况,如人口增加、人口年龄结构等是最主要的因素。因为随着人口的增长,居民对文化、教育、医疗保健、住宅、社会福利等方面的公共需求必然相应扩大。同时司法、警察、行政管理、社区建设等方面的公共服务需求则呈加速增长趋势。当然,在人口增长的同时,人口老龄化问题也日益突出,社会福利事业也随之不断发展,劳动者的文化与健康水平要求也不断提高,这些均促进了财政支出规模的不断膨胀。如发展中国家人口基数大、增长快,相应的义务教育、卫生保健、社会保障、生态环境保护、失业以及救济贫困人口的支出压力变大;而在一些发达国家,老龄化问题、公众对改善社会生活质量等的要求,也会对财政支出提出新的要求。另外,一个国家的社会福利政策取向、人文背景也会导致财政支出的差异。因此,某些社会性因素也会影响财政支出的规模。

## 模块三 财政支出效益评价

随着我国财政预算管理体制改革的不断深入和公共财政框架体系的建立,强化财政收支管理与监督,提高财政资金使用效率和效益,已成为财政管理工作中一项十分重要的任务。

### 一、财政支出效益的含义

无论何种社会制度,其政府在配置资源过程中都力求以最少的耗费取得最满意的效果,即都追求财政支出效益最大化。所谓效益,从经济学的一般意义上讲,是指人有目的的实践活动中“所费”和“所得”的对比关系。从原则上说,财政支出效益与微观经济主体支出效益是一样的,但同时又存在重大差别。首先,两者计算的所费与所得的范围大相径庭。微观经济主体只需分析发生在自身范围内的直接和有形的所费与所得;政府则不仅要分析直接和有形的所费与所得,还要分析长期、间接和无形的所费与所得。其次,两者的选优标准不同,微观经济主体的目标一般是追求利润,绝不可能选择赔钱的方案;政府追求的则是整个社会的最大效益,局部的亏损是可能的,也是必要的。财政支出效益是指财政支出的数量与其所取得的成果之间的对比关系,是以尽可能少的财政支出数量实现尽可能多的政府职能的要求。也就是说,财政支出也讲求效益,这种效益是经济效益和社会效益的结合,且更侧重社会效益。其经济效益从财政活动本身而言,要符合“少花钱,多

办事”的原则。一方面在财政支出规模既定的条件下,通过优化财政支出结构,促进国民经济协调发展,来实现好的经济效益;另一方面要保证用尽可能少的财政支出达到既定的支出目的,以取得最佳的效益。而社会效益则是指财政支出的结果应能促使国民经济的协调、稳定、快速增长,保证社会再生产的正常进行,为微观经济主体提供较理想的宏观经济环境,符合“办好事”的原则。

财政支出效益应包括三方面内容:一是确定合理的财政支出规模,使政府部门和非政府部门在资源上都能获得合理的供应,既能满足政府部门的需要,又能满足非政府部门的需要,从而使社会再生产能够顺畅运行;二是在财政支出规模既定的条件下,应通过优化支出结构,促进国民经济稳定协调发展,实现最好的宏观经济效益;三是就每一项具体的财政支出来说,要用尽可能节约的支出达到既定的支出目的,取得最佳效益。

## 二、财政支出效益的特征

按照建立公共财政的基本要求,财政支出效益应具有以下三个特征。

### 1. 总体性

财政支出效益追求的是社会总体效益,而不是仅指政府资金使用本身的效益。因为政府资金在使用过程中涉及社会再生产的各个环节,关系到社会各阶层在社会产品分配中的利益,因而对财政支出效益的评价不能仅仅限于财政资金使用本身的直接效用,而应该从社会再生产的角度来对财政资金的拨付与使用进行整体上的考察,只有这样才能正确地评价财政资金的使用效益。

### 2. 外在性

现代意义上的外在经济的一般含义是指在自由竞争市场经济中的市场价格不反映生产的边际社会成本,因而产生了“市场失灵”,这意味着市场经济不能够靠自身达到有效率的状态。由于外部效应的存在,使得人们对财政支出效益进行评价时不能只关注直接效益,同时应关注外部的效益。

### 3. 多样性

从公共产品的构成来看,社会共同需要可以分为多个层次,财政支出的效益就要从这些层次上表现出来,以政治的、经济的、文化的、科学的、社会的等各种形式表现出来。因而财政支出效益的多样性来源于社会共同需要的多样性。

## 三、财政支出效益的分析方法

由于民众偏好意愿表达的不充分和民众意愿集合的困难,公共产品提供的垄断形式,成本收益测算的困难以及公共产品“产权”界定的困难,对财政支出的效益进行分析是非常困难的,但对财政支出效益的评价既是一种非常有意义的工作,又是一项非常前沿的工作。世界上许多国家都在积极探索,且积累了一些成功的分析方法,主要有成本—效益分析法、最低费用选择法和公共定价法。

### 1. 成本-效益分析法

成本-效益分析法最早产生于美国《1936年防洪法案》,目前在许多国家的中央政府、

地方政府及世界银行等国际组织中得到广泛应用。这种方法是将一定时期内项目的总成本与总效益进行对比分析,它更多地用在财政支出决策程序中。成本-效益分析的基本原理是:根据国家确定的建设目标提出若干实现该建设目标的各种备选方案,对这些可供选择的方案以一定的方法计算出各自的全部预期成本和全部预期效益,然后按计算的成本-效益的比率来比较不同方案的效益,选择最优的国家投资项目,以使财政支出获得最大的社会效益。

社会净效益的计算公式如下:

$$NSB = PV(B - C) = \sum \frac{B_t}{(1+R)^t} - \sum \frac{C}{(1+R)^t}$$

式中,NSB 表示社会净效益;PV 代表社会收益;B 为收益;C 为成本;R 为贴现率;t 为年限。

根据上式的计算结果,可以对项目投资的可行性作出基本判断:若  $NSB > 0$ ,该项目可行;若  $NSB < 0$ ,该项目不可行;若  $NSB = 0$ ,则需要比较内部收益率(净现值等于 0 的贴现率)与银行利率,如果内部收益率大于银行利率,可行,否则不可行。

进行财政支出的成本-效益分析需要考虑以下成本和效益。

(1) 真实的成本、效益及个人损益。项目的真实成本是该项目实际消耗的资源,其效益是项目的最终消费者所获得的利益。这里的个人损益是指因项目支出的安排,引起经济总体内部调整和市场发生相对价格变动而使不同社会成员产生的损失与受益,但这种损益是一些人受益,一些人受损,并不反映整个社会的净受益或净损失,因此一般不将个人损益纳入公共支出项目来评估。但将公共项目对个人造成的损益进行加权时,在不同阶层的人群之间的得失就不一定能冲抵,这时个人的损益在公共支出中就有了分析的必要。

(2) 直接与间接的成本与效益。直接的成本与效益是与项目主要目标的实现直接相关的成本效益,间接的成本与效益是受该项目的影响而产生的其他方面的成本效益。对一项公共支出项目而言,无论是直接还是间接的成本与效益,都是应当进行计算评估的。

(3) 有形与无形的成本与效益。有形的成本与效益是指能按市场价格定值的成本与效益。灌溉工程的实际支出是有形成本,灌溉面积的增加带来的农业增产是有形效益。国防支出的有形成本易于计算,但因国防安全给国家带来的无形效益的计算就困难得多,有些收益甚至不可计算而只能大致估计。尽管如此,在公共支出中,也应将一切可能发生的有形与无形成本与效益纳入其成本效益的分析之中。

(4) 中间与最终的成本与效益。一些项目仅生产中间产品,并不向消费者提供最终产品,这些项目的成本与收益存在于社会经济过程的中间环节,其影响不容易准确计算。如天气预报对农业、航空的成本与效益都将产生一定的影响,但却无法将其计入这些行业的最终成本与效益之中。最终的成本与效益是以向消费者提供最终产品为计算依据,对发生在产品提供的全过程中的成本都可以得到反映,并能通过产品销售(实现了最终消费)来计算其收益。显然,有些项目如果将中间成本与最终成本一起计算,不一定有经济效益,或者仅可能有社会效益,因此,只有公共支出才会考虑对这些项目的投资。

(5) 内部与外部的成本与效益。内部的成本与效益是指项目本身应涉及范围内所产生的成本与效益,外部成本与效益则是项目范围外所产生的成本与效益。

运用成本-效益分析法选择最优的财政支出项目,通常要经过以下几个步骤。



(1) 根据国家确定的建设目标,提出若干备选项目。

(2) 就每一个项目,组织专家制定备选方案,详列各备选方案的成本与效益,并运用贴现方法将这些成本与效益折成现值。

(3) 在各备选方案中为每一个备选项目选择一个最佳的实施方案,根据已经确定的财政支出总规模,在各备选项目中选择一个最佳的项目组合。

(4) 对确定的项目组合作机会成本分析,最后将支出项目确定下来。

## 2. 最低费用选择法

最低费用选择法是对成本-效益分析法的补充。对于不能应用成本-效益分析法的财政支出项目,采用最低费用选择法也有助于提高财政支出效益。政府在对财政支出项目的各个备选方案进行分析时,只计算每个方案的有形费用,而不计算其社会效益,以费用最低为标准来选择最优方案,这种经济决策方法就是最低费用选择法。

最低费用选择法与成本-效益分析法的主要区别在于:最低费用选择法不能用货币形式来计量备选项目的社会效益,只计算每项备选项目的有形成本,并以成本最低为择优的标准。因此,最低费用选择法主要应用于军事、政治、文化、卫生等财政支出项目,其目的也是为了提高财政支出的效率。

运用最低费用选择法进行方案选优,要经过以下几个步骤。

(1) 根据政府规定的投资目标,在保证目的不变的条件下,提出多种备选方案。

(2) 以价值形式(货币)为统一计量尺度,分别计算出各个备选方案的各种有形费用。在计算不同备选方案的费用过程中,如果涉及垄断价格,也要运用影子价格消除其包含的不合理的价格因素;如果是多年投资的项目,也要用贴现法换算出“费用流”的现值,以保证各个不同的备选方案费用的可比性。

(3) 按照费用最低的标准选择最优方案。

## 3. 公共定价法

市场经济中,所有经济行为主体都采取能够使自身利益(利润、福利或效用)最大化的行动。价格是市场的灵魂,它一方面反映了供求双方力量的对比状况;另一方面也引导着供求双方的行为。价格机制是实现最优资源配置的主要机制。政府在实现其职能的过程中提供了大量的、用以满足社会公共需要的“市场性物品”,这些物品(包括服务)也必然涉及同其他商品和服务一样的定价问题,即所谓的公共定价。公共定价是指政府凭借行政权力规定产品或服务的价格。

从定价政策来看,公共定价实际上包括两个方面:一是纯公共定价,即政府直接规定自然垄断行业(如能源、通信和交通等公用事业和煤炭、石油、原子能、钢铁等基本品行业)的价格;二是管制定价或价格管制,即政府规定竞争性管制行业(如金融、农业、教育和医疗保健等行业)的价格。公共定价的目的不仅在于提高资源配置效率,更重要的是使这些物品和服务得到最有效的使用,减少过度消费现象,提高财政支出效益。

实践中,公共定价方法主要有平均成本定价法、二部定价法和负荷定价法三种。

(1) 平均成本定价法。平均成本定价法是指政府在限制企业超额利润,使其盈亏相抵、收支平衡的前提下,将价格确定在产品的平均成本等于边际效用的水平上,以尽可能实现社

会福利最大化的定价方式。从理论上讲,尽管边际成本定价是最理想的定价方式,但会使企业产生亏损。因此,对于成本递减行业,公共定价或价格管制只有高于边际成本定价才能保持企业的收支平衡。

(2) 二部定价法。二部定价法是指产品价格由弥补固定成本的基本费用和弥补变动成本的从量费用共同组成的定价方法。在二部定价法之下,产品价格由两部分组成:一是为取得某项服务的使用许可而定额缴纳的基本费用(固定费用),它只与消费与否有关,采用定额计算的方法;二是根据实际消费数量,按照等于边际成本的价格支付的从量费用。如电话费的收取通常采用二部定价法,它既有每月固定收取的月租费,又有按实际通话次数、通话时间、通话区间等从量计算的通话费。

(3) 负荷定价法。负荷定价法是指对于不同时段或时期的需求制定不同的价格标准。在电力、煤气、自来水、电信等行业,按照需求的季节、月份、时区的高峰和非高峰的不同,有系统地制定不同价格,以平衡需求状况。需求处于高峰期时,收费最高;需求处于低峰期时,收费最低。

值得说明的是,同其他财政手段相比,公共定价在公平收入分配领域的作用是有限的,因为它在公平收入分配的过程中,没有充分实现效率目标。这也正是引起公共定价能否作为收入再分配工具的争论原因,目前经济学家对此的观点尚未统一。

#### 四、提高财政支出效益的途径

在市场经济体制下,提高财政支出效益是一项复杂的系统工程,它涉及政治、经济、社会、文化等因素。以下着重从财政支出本身来阐述决定财政支出效益的因素。

##### 1. 确定适当的财政支出规模

保持适度的支出规模是提高财政支出使用效益的先决条件。在社会资源总量既定的条件下,政府与市场配置的资源量存在着此增彼减的关系。政府究竟应该支配多大份额的社会资源才能获得最大的社会效益呢?理论上可以采用帕累托最优标准来确定一个适当的财政支出规模。当政府配置资源的边际效用收益与市场配置资源的边际收益相等时,说明社会公共需要与个人需要都得到了适当满足,这时的财政支出规模就是最佳规模。如果政府配置资源的边际收益大于市场配置资源的边际收益,则说明政府配置的资源偏少,应该增加政府配置资源的数量,以提高社会资源的配置效率;反之,则应减少政府配置资源的数量。

##### 2. 建立合理的财政支出结构

财政支出使用效益是由各类支出项目所产生的效益共同构成的。政府必须在各类支出项目之间适当地配置资源,建立合理的支出结构,以实现财政支出效益最大化。在社会主义市场经济条件下,合理的财政支出结构应包括以下三层含义。

(1) 合理的支出范围。财政支出范围应与政府活动范围相一致,财政资金的使用应用于满足社会公共需要,要切实解决财政供给的“越位”与“缺位”的问题。

(2) 将财政资金均衡地分配到各类支出项目中,使各种社会公共需要得到适当满足。适当满足的标志是财政支出的分配结果符合帕累托效率标准,即各类支出的边际效益相等。

(3) 支出结构的合理性是有条件的。随着经济发展阶段、经济体制和国家政治经济形势的变化,财政支出结构应不断加以调整和优化。

### 3. 保证财政支出的有效使用

确保每一个支出项目及时获得必要的资金,确保财政资金按计划使用,确保支出项目发挥预期效果,即保证财政支出的有效使用是提高财政支出使用效益的关键。保证财政支出的有效使用,从财政支出管理方面看主要涉及以下几个问题。

- (1) 预算分配要科学合理。
- (2) 资金要及时到位。
- (3) 预算支出真正成为法令性的刚性指标。
- (4) 用款单位能节约、高效地使用资金,按期、按量完成支出目标。
- (5) 财政部门要对资金使用的全过程进行监督管理,并追踪问效等。

我国财政资金使用中普遍存在着预算约束软化、管理混乱、监管不力、支出不规范等问题,这已成为财政支出使用效益不高的主要原因。因此,创新支出管理制度,确保财政资金安全、正确、高效使用是提高财政支出使用效益的当务之急。

### 4. 进一步完善政府采购制度

政府采购制度是市场经济国家普遍采用的加强财政支出管理的重要手段。政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织使用财政性资金依法采购货物、工程和服务的行为。政府采购是一个法律制度,它不仅仅是指具体的采购过程,而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称,是一种对公共采购的管理制度。

政府采购制度的核心内容就是引入竞争机制,按照公开、透明、公平、公正的原则,通过公开招标等方式进行“阳光下的交易”,防止暗箱操作和权力寻租。这一制度无疑对提高财政资金使用效益具有重要意义。

## 资料卡

### 财政支出决策

财政决策作为一种经济决策,是指对财政分配事项作出决断,也就是对财政发展战略目标、财政规划、政策法令、规章制度等作出决定和选择。财政决策的基本内容包括以下三项。

- (1) 决定支出项目的种类。
- (2) 决定支出项目的成本分摊方式。一般有两种分摊方式可供选择:一是按受益原则;二是按负担能力原则。
- (3) 决定支出规模。从财政支出看,财政决策的结果规定了一定时期内的支出规模、支出结构和支出管理制度,科学的财政决策对于提高财政支出使用效益具有决定性作用。

财政决策的科学化有着非常丰富的内涵。根据公共需要的理论,财政决策的科学化包括三方面的主要内容:一是依据效率的原则,确定合理的支出规模,使公共需要得到适当满

足;二是依据公平的原则,在众多公共需要之间合理安排财政支出,使支出产生的利益在地区间、居民间的分配结果达到公平的状态,能恰当地分别符合不同群体的需要;三是财政决策要充分考虑经济稳定增长的要求,要把财政分配活动与经济运行状态有机地结合起来,在此基础上确定的支出规模与支出结构更符合公平与效率的原则。

## 知识巩固

### 一、名词解释

财政支出 量入为出 优化支出结构 公平 效率 财政支出 财政支出结构  
 财政支出的绝对量指标 财政支出的相对量指标 瓦格纳法则 马斯格雷夫和罗斯托理论  
 财政支出效益 成本-效益分析法

### 二、简答题

1. 财政支出的原则有哪些?
2. 财政支出可以分为哪几类?
3. 试分析财政支出的结构与规模。
4. 简述有关财政支出规模不断增长的理论。
5. 什么是财政支出效益? 其具有哪些特征?
6. 财政支出效益的分析方法有哪些?
7. 如何提高财政支出效益?

## 案例讨论

### 美国扶持农业发展的财政经济政策

由于农业生产是经济再生产过程同自然再生产过程的统一,而自然条件的变化对农产品供求与价格都会产生较大影响,从而可能影响农业的稳定,这使美国政府自 20 世纪 30 年代初开始,对农业采取了一系列支持政策,以保持农业的稳定发展。

#### 一、支持农业基础设施建设和农业的教育、科研工作

美国联邦政府举办以促进农业发展为中心的大型综合开发项目,最为典型的是田纳西流域工程计划。1933 年,联邦政府成立了田纳西流域管理局,负责进行了以修筑水库堤坝、综合利用水资源为主的大型公共工程,并在与各州及地方政府的通力合作下,共修建了 29 个大坝,控制了洪水,疏通了千余千米的航道,改善了水源供应,发展了鱼类及野生动物的繁养,还开辟出优美的游览区。这一大规模综合开发试验区取得的成功,使田纳西流域的收入增长了 4 倍,并提供了充足的电力。在农业教育和科研方面,每个州都建立一个州立农业学院,或者在州立大学设立农学院,各州赠地给学院建立农业试验站,联邦政府的农业部设研究试验局,组织农业科研工作。同时,政府为农业发展与应用研究提供经费。

#### 二、推行休耕、限耕计划,控制耕种面积

针对美国不断出现农产品生产过剩问题,为避免由此推动农产品市场价格下降,导致农

场主收入下降情况的出现,美国政府每年制订有偿休耕、限耕计划,以控制农产品生产,协调供求关系(这一计划目前主要适用于饲料粮食、小麦、稻谷和棉花这几种主要产品)。具体方法是:每一农场主的基本耕种面积要分为三个部分,即计划内面积、弹性面积和环保性休耕面积。计划内面积必须耕种计划作物并可得到政府的补贴;弹性面积可耕种任何计划作物和除水果、蔬菜外的任何计划外作物,但不能获得政府补贴;环保性休耕面积是不耕种的面积。农场主是否参加政府的休耕、限耕计划是自愿的,但凡是参加这一计划的农场主都可得到现金、实物或贷款补偿。

### 三、价格支持政策

为了稳定农产品价格,保证农民收入,联邦政府长期以来一直对一些主要农产品进行价格支持,即保证农民出售的农产品价格不低于官方提出的最低价格。为了实现这一目标,联邦政府采取了无追索权贷款和政府购买的手段。所谓无追索权贷款,就是由联邦政府的农产品信贷公司发放给符合条件的、生产特定农产品的农场主的一种贷款。贷款率,即单位农产品的贷款额,是由联邦立法机构或农业部长根据立法规则确定的。如果市场上农产品的价格高于贷款率,那么农场主在出售农产品后,可以归还这一贷款加上应付利息;如果农产品价格低于贷款率,农场主可以不归还贷款而把自己的农产品交给农产品信贷公司,并且不承担任何费用或罚款。显然,贷款率就是支持价格或最低价格。如果贷款率高于市场价格,必然会出现供大于求的状况,这时,政府必须负责收购多余的农产品以维持支持价格,这就是所谓的政府购买。在20世纪50年代末和60年代初,政府购买是维持支持价格的基本手段,但目前这一手段只用于牛奶和糖两种产品。

### 四、直接收入支持政策

直接收入支持政策就是通过直接给农场主提供收入支持,保障他们收入的稳定。其具体手段包括目标价格和差额支付。目标价格就是政府设置一个用于计算支付农场主收入的价格,或者说是理论上合理的农产品价格。当市场价格低于目标价格时,那些符合规定条件的农场主就可依法获得差额支付或补贴。支付率,即单位农产品应得的支付额或补贴额,等于目标价格与市场价格和贷款率两者之高者的差额。就是说,当市价高于贷款率,则支付率就等于目标价格与市场价格之差,如果市价低于贷款率,则支付率等于目标价格与贷款率之差。直接收入支持政策的实施范围主要是玉米、小麦、棉花等主要农产品。

### 五、为农产品的销售创造市场

为农产品的销售创造市场主要包括扩大国内消费和促进农产品出口。在扩大消费方面,美国政府在支付社会福利费用时尽量增加食品的消费,这包括向低收入者发放用于领取食品的“食品券”,向在校儿童供应有政府补贴的早、午餐等。扩大出口方面,早在1954年美国根据国会通过《480号公法》(1959年起称为“粮食用于和平计划”),以赠予和长期优惠贷款的方式向第三世界大量提供粮食、奶粉等食品,以帮助解决国内的农产品过剩问题。20世纪70年代后,美国政府主要采取提供补贴和给买主以出口信贷的办法来促进农产品的出口。直到目前,联邦政府仍对小麦等农产品的出口给予补贴。同时还对一些农畜产品的进口实施严格的限额制度,以保护国内的生产者。

综上所述,可以明显看出,美国政府对于农业的支持是不遗余力的。这些政策使农场主的收入稳定提高,使他们应对经济危机能力得到加强,从而保证了美国农业生产的稳定。当

然,美国也为此付出了巨大的代价,尤其是财政方面的负担日益加重。因此,近年来美国经济界对现行的农业政策展开了各种形式的争论,有的主张取消价格和收入支持政策而代之以收入保险政策,有的主张采取“收入稳定补贴”政策等,但由于长期实行的这些支持政策已经形成了一些特定的利益集团,改革现行政策的阻力较大,因而现行政策发生根本性改动的可能性不大。

在我国,农业从总体上讲仍属弱势产业,其特殊的生产条件及其对国民经济的影响客观上需要政府的扶持。而美国对农业的支持的多种政策中,政府财政投资、直接支出安排与政府购买都起着重要的作用,这对美国农业的稳定和发展,对地区经济的开发增长都发挥了重要的影响,其经验值得我国学习借鉴。

**思考题:**

中国发展农业的财政支出政策应如何选择?