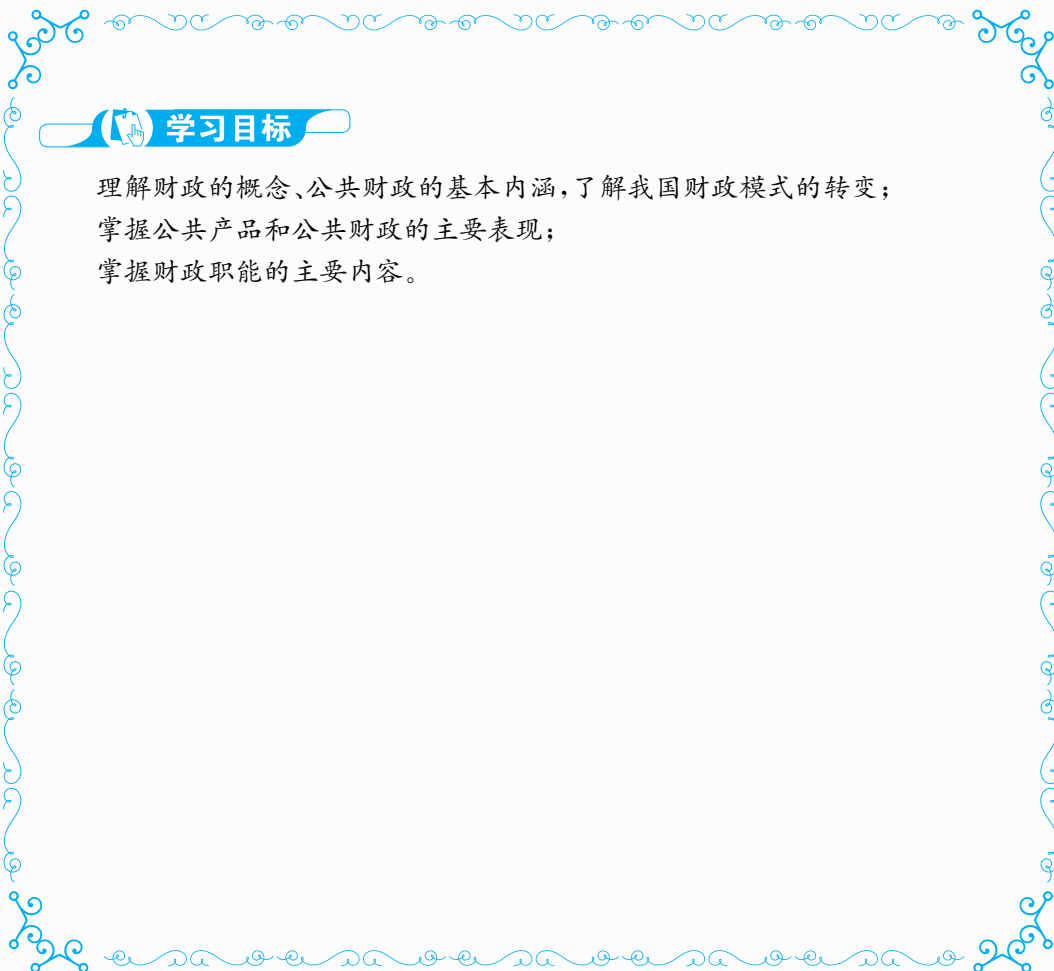


# 项目一 财政基础



## 学习目标

理解财政的概念、公共财政的基本内涵,了解我国财政模式的转变;  
掌握公共产品和公共财政的主要表现;  
掌握财政职能的主要内容。

## 引导案例

### 2019 年财政部推进财政预决算信息公开情况<sup>①</sup>

#### 1. 中央和地方预决算公开情况

(1) 深入推进中央预算公开。进一步拓展中央预算公开范围,2019 年中央预算公开 23 张表,在公开转移支付项目预算总额的基础上,增加公开了中央对地方转移支付 42 个具体项目的分地区情况。

(2) 做好 2018 年全国财政决算公开。按照预算法对预决算公开时限的规定,于 2019 年 7 月 8 日公开了全国财政决算,共 44 张表,其中一般公共预算 17 张表、政府性基金预算 10 张表、国有资本经营预算 8 张表、社会保险基金预算 9 张表,较 2017 年全国财政决算增加公开了社会保险基金预算相关决算报表。

(3) 进一步推动地方预决算公开。按照国办关于开展基层政务公开标准化规范化试点工作的有关部署,制发并公开《财政部办公厅关于印发财政预决算领域基层政务公开标准指引的通知》(财办发〔2019〕77 号),明确基层政府预决算、部门预决算公开的内容、依据、时限、主体等,推进财政预决算领域基层政务公开标准化、规范化。创新地方预决算公开方式,2019 年在门户网站设立“省级预决算公开专栏”,将散落在各省级政府、财政厅(局)网站的预算公开平台或专栏汇集在一起,以地图链接的形式集中展示,方便社会公众查阅。将地方预决算公开情况纳入中央财政对地方财政工作考核体系,督促地方不断推进预决算公开,提高财政透明度。

#### 2. 中央部门预决算公开情况

(1) 积极推进中央部门预算公开。2019 年,中央部门预算公开的部门个数和项目个数均有增加,共有 102 个中央部门公开了部门预算,较 2018 年增加 13 个;向社会公开了 50 个项目情况及绩效目标,较 2018 年增加 14 个。及时回应社会关切,有 88 个中央部门公开预算时专门说明了非重点、非刚性支出压减情况。

(2) 2019 年 7 月 19 日,组织推动 93 个中央部门在一天内集中向社会公开了 2018 年度部门决算以及“三公”经费、机关运行经费、预算绩效评价结果、政府采购支出、国有资产占用情况等内容。公开范围上,尽管因深化机构改革使得公开部门数与 2018 年相比减少了一些,但部门涵盖范围总体与 2018 年保持一致。公开内容上,中央部门继续公开了 8 张决算表和收支说明,以及部门职责和机构设置等。公开形式上,在中央部门自主公开的同时,继续采取“一站式”发布方式,将相关部门公开内容、政策依据、媒体报道在中国政府网“中央预算决算公开”专栏和财政部“中央预决算公开平台”集中发布。预算绩效公开方面,中央部门第 4 年“晒绩效”,公开项目范围涵盖了一般公共预算和政府性基金预算。项目绩效自评结果公开数量达到 235 个,比 2018 年增长 41%;重点绩效评价报告公开数量达到 81 个。

对于财政部以及财政政策,很多人都不陌生,但是对于财政预算、税收返还、转移支付、公共财政、政府性基金等,很多人不太了解其具体内涵。在接下来的课程里,通过学习,我们将一一揭开它们的神秘面纱。

<sup>①</sup> 财政部. 2019 年财政部政府信息公开工作年度报告[EB/OL]. (2020-01-23)[2020-04-22]. [http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/bgt/202001/t20200123\\_3463689.htm](http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/bgt/202001/t20200123_3463689.htm). (有删改)

## 模块一 财政概述

### 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与资金,保证实现政府的职能。从经济学的意义来讲,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。

在现实社会经济生活中,到处都存在着财政现象,从人们的衣食住行到国家的政治活动、经济建设、社会发展,财政渗透到每一个领域,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,是因为他们时刻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。

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,把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

我国作为一个历史悠久的文明古国,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,我们使用的是“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(公元1898年)。当时维新派为学习西洋文化从日本引进了财政的概念,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”一词做如下解释: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”一词所做的解释如下: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、财政的一般特征

财政的一般特征表现在以下几个方面。

#### 1. 财政分配的主体是政府

财政是一种以政府为主体的分配活动。首先财政是和国家相伴随产生的,财政分配以

国家相关的政府部门为前提,没有政府就没有财政活动。其次,在财政分配中,政府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、时间都由政府确定。最后,财政分配是政府凭借政治权力,通过相应的法律制度保证实现的。

### 2. 财政分配的对象是部分社会产品

在构成社会产品价值的三个部分中,财政收入一般取自剩余产品价值部分和纳税人个人收入部分,其中主要是剩余产品价值部分。如果说政府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。剩余产品的增加能为财政分配提供更为广阔的空间。

### 3. 财政分配的目的是满足社会公共需要

社会公共需要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。社会公共需要具有整体性、集中性、强制性三个特征。

### 4. 财政分配是一种集中性、全社会范围内的分配

财政活动的主体是政府。政府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,因此政府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的分配

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。

概括来说,财政是以政府为主体,通过政府收支活动,集中一部分社会资源,用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。

## 模块二 公共产品与公共财政

### 一、公共产品

在现实生活中,人们需要各种各样的商品和服务,一般认为,这些商品和服务可以分为两大类:私人产品和公共产品。

私人产品是指可以在市场上购买到的那些商品,如食品、衣服、住房等。私人产品具有明确的排他性特征,如某件商品,一个人消费了它,其他人就不能同时再消费了。

公共产品是指具有社会共同需要性质的产品,如国防、公共卫生、医疗保健、基础教育、环境保护、基础建设等。在同一时间,这些产品通常可以被不同的消费者共同使用。一些人从这些产品中受益时,并不影响其他人也从中获得同样的利益。像这种在消费上不存在一些人消费就排斥和减少其他人消费的产品,在经济学上称为公共产品。

### （一）公共产品的特征

相对于私人产品而言,公共产品具有消费的非排他性、非竞争性和效益的外溢性。

#### 1. 消费的非排他性

消费的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. 消费的非竞争性

消费的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。

每个消费者都不会自愿掏钱去购买,而是等着他人购买后自己顺便享用它所带来的利益,这就是经济学中的“免费搭车”现象。由于“免费搭车”现象的存在,公共产品通常由政府来提供。

#### 3. 效益的外溢性

效益的外溢性是指某种产品的消费不仅可以使消费者本身受益,而且可以使其他人也间接受益。例如,高等教育,由于大学招生人数有限,所以高等教育不具有消费的非排他性和非竞争性。但高等教育既可以提高受教育者的素质,增强其获得更高收入的能力,同时又可以为国家培养人才,使整个社会从中受益。所以,一般认为高等教育属于准公共产品。国外许多国家的高等教育既有私人提供的(私立大学),也有政府提供的(公立大学),就是因为高等教育是兼有私人产品和公共产品特性的准公共产品。

### （二）公共产品的分类

按是否同时具备非排他性和非竞争性两个特征,可以将公共产品分为两类。

#### 1. 纯公共产品

纯公共产品是指完全具备非排他性和非竞争性的公共产品,这类公共产品很少,只有国防、环境保护、社会治安、外交和行政管理等。纯公共产品应完全由政府提供。

#### 2. 准公共产品

准公共产品又称混合公共产品,是指只具备上述两个特征之一,而另一个特征表现不明显的公共产品,大部分公共产品属于此类。例如,学校、公园、体育场、公共图书馆等,本来是任何人都能享受的,但因名额、座位、面积等条件有限,享用就受到限制。有的就采取先到先得,额满为止;有的则采取发许可证(如门票)等办法。

对于准公共产品,可以一部分由政府提供,一部分由市场提供。此外,对那些影响较大或由政府提供更为有利的产品则由政府财政出资,或由政府提供财政补助,如基础设施、公共工程、公共事业、社会保障等。

## 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,需要把握以下基本特征。

### 1. 公共财政应当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,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的领域。这意味着政府和财政要避免“缺位”和“越位”现象的存在,遵循弥补市场失灵准则,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. 公共财政应当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,平等地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,政府都应当按照同样的标准和规格,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。

### 3. 公共财政应当具有非市场营利性

公共财政的非市场营利性是指政府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。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。另外,政府向纳税人征收的收入应当以弥补公共物品的生产成本为限,即根据纳税人的社会公共需要来确定公共支出规模,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,意味着纳税人能够通过国家权力机关和相应的法律程序决定、约束、规范和监督政府的财政行为。通过政府预算的审批,纳税人能够将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。

## 模块三 财政的职能

所谓财政职能,就是指在一定的社会经济条件下财政所固有的职责和功能。财政职能就是财政“能干什么”和“应该干什么”。

### 一、财政的资源配置职能

#### (一) 财政的资源配置职能的含义

财政的资源配置职能是指通过财政收支引导资源的流向,弥补市场失灵,使资源可以合理地配置到国民经济和社会发展的各个部门,形成一定的资产结构、产业结构以及技术结构和地区结构,最终实现全社会资源配置的最优状态。

经济学中的资源是指必须付出一定代价才能获得,可以用于生产或消费,满足人类需要

的经济资源。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,就成为经济学研究的核心问题。

## （二）财政资源配置的目标

财政资源配置的目标是效率。所谓效率,就是指同样的投入得到最大化的产出,或者同样的产出,投入最小。在经济学中,对“效率”这一概念则有更为精确的表述,即帕累托最优——它是资源分配的一种理想状态,假定固有的一群人和可分配的资源,从一种分配状态到另一种分配状态的变化中,在没有使任何人境况变坏的前提下,无法使得至少一个人变得更好。

## （三）财政资源配置职能的实现机制

### 1. 调节资源在政府部门和非政府部门之间的配置

保证资源配置在政府部门和非政府部门之间的最佳比例,是财政实现资源配置效率的首要要求。财政配置资源的比例应当根据社会公共需要在整个社会需要中所占的比例来确定。这一比例过低,意味着公共部门掌握的资源过少,不能提供足够的公共服务满足社会公共需要,存在“缺位”现象;这一比例过高,意味着公共部门掌握的资源过多,税负偏重,存在“越位”现象。

### 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,使得其与经济落后地区的社会经济发展差距越来越大。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

产业结构的合理与优化是整个国民经济体系保持长期健康稳定发展的重要一环,但是当其出现不合理状况时市场机制自身却难以调节。通过合理的财政措施可以在这方面发挥积极作用,主要表现在以下两个方面:一是调整购买性支出中的直接投资,如增加能源、交通和原材料的基础产业和基础设施方面的投资,减少加工部门的投资;二是利用税收、财政补贴和投资政策引导企业的投资方向,鼓励企业向亟待发展的瓶颈产业、高新技术产业投资。

## 二、财政的收入分配职能

### （一）财政的收入分配职能的含义

财政的收入分配职能是指财政通过税收、转移支出等手段对参与分配的各主体利益关系进行调节,从而达到公平合理的分配目标。

在市场经济体制下,收入分配首先依靠市场进行。市场分配有助于实现规则公平和经济效益。但是由于个人禀赋的差异,经济主体拥有的资源不同,市场分配必然会导致收入差距悬殊的社会现象。因此,需要政府凭借政治权力对市场分配的结果进行调整,使之符合公平的社会目标。

## （二）财政调节收入分配的目标

财政调节收入分配的目标是公平。公平是一个内涵丰富,涉及伦理和政治的问题。一般而言,公平可以分成经济公平和社会公平两个层次。

经济公平强调分配规则的公平,它要求经济主体在机会均等的原则下,遵循相同的竞争规则,根据在收入创造过程中要素的贡献来决定收入分配比例。经济公平要求要素投入和要素收入相一致,是市场等价交换原则的体现,是市场经济实现经济效率的必然要求。

社会公平强调分配结果的公平,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,则取决于社会普遍接受的价值标准或道德伦理观念。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。

由于对社会公平中收入差距是否合理的判断受一定社会价值标准的影响,因此不可能有一个统一的标准。在实践中,我们一般借助基尼系数来显示公平分配的程度。基尼系数是20世纪初意大利经济学家基尼根据洛伦茨曲线计算的、用来判断分配平等程度的指标。基尼系数取值范围在0~1,收入分配越是趋向平等,基尼系数也越小。相反,收入分配越是趋向不平等,基尼系数也越大。按照国际上通行的标准,基尼系数低于0.2表示收入绝对平均;0.2~0.3表示比较平均;0.3~0.4表示相对合理;0.4~0.5表示收入差距较大;0.6以上则表示收入差距悬殊。



### 资料卡

#### 2018年美国收入差距加大 基尼系数创50年新高<sup>①</sup>

美国人口普查局公布的调查数据显示,2018年美国家庭收入中位数增加到61 937美元,是1967年有记录以来的最高水平。不过,同比增长幅度仅0.8%,远低于前三年的增长水平。数据还显示,2018年美国居民收入差距较往年显著加大。2018年美国基尼系数上升至0.485,创50年来新高。

## （三）财政收入分配职能的实现机制

### 1. 税收

税收是政府执行收入分配职能的主要工具之一。政府通过税收,一方面可以降低高收入者过高的收入水平,另一方面也为政府针对低收入者的财政支出提供了资金来源。具体而言,它一般可以通过以下方式进行:一是征收累进的个人所得税,缩小高收入者和低收入者的收入差距;二是针对某些高收入者消费较多的产品征收特别消费税;三是征收遗产税,缩小因为上一代人财富差异带来的收入差距。

### 2. 转移性支出

转移性支出是指政府对企业 and 个人的单方面无偿的支出。政府社会救助性质的转移性支出主要针对那些处境不利的人,通过向他们提供现金或实物救济来保障这些人能够获得

<sup>①</sup> 新浪财经. 2018年美国收入差距加大 基尼系数创50年新高[EB/OL]. (2019-09-27)[2020-04-22]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1645787198461692338&wfr=spider&for=pc>. (有删改)



起码的生活保障,维持起码的体面和尊严。政府社会保险性质的转移性支出涉及人群广,主要包括对退休养老、医疗保健和失业等的保险给付,它同样有助于提高低收入者的收入水平,缩小收入分配差距。

### 3. 购买性支出

购买性支出主要是指政府支出中用于购买商品和劳务的支出。例如,政府投资某一公共项目,可以提供更多的就业机会,从业者也可以获得更多的报酬。政府还可以通过教育支出提供高水平的义务教育,以提高低收入阶层获取收入的能力,从而影响收入分配格局。

## 三、财政的经济稳定职能

### (一) 财政的经济稳定职能的含义

财政的经济稳定职能是指政府必须通过税收和公共支出等手段来实现充分就业、物价稳定、国际收支平衡等目标,以保证宏观经济稳定发展的职能和任务。

经济稳定包括充分就业、物价稳定、国际收支平衡和经济增长多重含义。它们的具体内涵如下。

#### 1. 充分就业

充分就业是指有工作能力并且愿意工作的劳动者都可以得到一份工作。正确理解充分就业的概念,应注意以下几点。

(1) 就业的口径问题。这里的就业是指一切用自己的劳动来维持自己生活的活动。因此,在我国的各种所有制企业中工作和从事个体经营活动都属于就业范畴。

(2) 就业人口的口径问题。充分就业所指的对象是有工作能力的劳动者,对于那些因伤残、疾病和年龄等原因而不能正常工作的人,因为没有列入可就业人口中,所以他们没有工作不能算作失业。

(3) 充分就业不是指可就业人口百分之百地就业,而是指可就业人口的就业率达到某一社会公认的较高比例,如在95%左右。因为社会经济结构是在不断地调整和变化的,与此相适应,就业结构也在不断变化。在调整产业结构的过程中,不可避免地会有一部分人暂时脱离工作岗位,但经过一段时间训练之后,这部分人又会重新就业。经济结构不断调整,就业结构也不断变化,社会总会有一部分人处于待业状态。

#### 2. 物价稳定

物价稳定是指物价总水平的基本稳定。要注意的是,物价稳定并不意味着物价绝对静止不动。一般而言,只要物价总水平上升幅度是在经济和社会发展可接受的范围内,如3%~5%,即可视为物价水平稳定。

#### 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。在开放经济条件下,一国的国民经济必然受到国际经济环境的影响,因此国际收支平衡也成为政府的一个政策目标。

#### 4. 经济增长

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。经济稳定是一种动态的稳定,是经济适度增长中的稳定,而不是静态稳定。因此,经济稳定也含有经济增长之义。经济的增长与经济稳定相辅相成。经济的稳定与协调是经济增长的前提,而适度的经济增长又会促进经济稳定。只有实现经济增长,创造出更多的社会财富,才能更好地满足社会需求。

## (二) 财政经济稳定职能的实现机制

### 1. 发挥财政制度对宏观经济运行的自动稳定器作用

所谓自动稳定器,就是指那些不需要政府主动采取行动就能随经济形势的变化自动缓解经济波动的财政制度。例如,累进的个人所得税制意味着个人收入的上升会导致适用税率升高。因此,在经济过热时期,个人收入的增加带来了平均税率的自动提高和税收收入的增加,从而有助于减少社会总需求,防止通货膨胀;相反,在经济萧条时期,个人收入的减少带来了平均税率的自动降低和税收收入的减少,从而有助于增加社会总需求,刺激经济复苏。

### 2. 通过相机抉择的财政政策,促进社会总供需的平衡

虽然自动稳定器能自动地发挥熨平经济波动的作用,但其调节作用毕竟是有限的。财政要实现稳定经济的职能,还需要采用相机抉择的财政政策,根据经济形势,通过调整财政收支来调节社会总需求。当经济过热时,社会总需求大于总供给,财政可以减少支出、增加税收或两种手段同时采用,通过紧缩性的财政政策减少社会总需求;当经济萧条时,社会总需求小于总供给,财政可以增加支出、减少税收或两种手段同时采用,通过扩张性的财政政策增加社会总需求。



## 知识小结

财政是政府为了满足社会公共需要,以政府为主体对部分社会产品进行的集中性分配活动。对于它的理解要把握五点:一是财政分配的主体是政府;二是财政分配的对象是部分社会产品;三是财政分配的目的是为了满足不同社会公共需要;四是财政分配是一种集中性的分配;五是财政分配是无偿的分配。

公共产品是具有社会共同需要性质的产品。在同一时间,这些产品通常可以被不同消费者共同使用。一些人从这些产品受益时,并不影响其他人也从中获得同样的利益。公共产品具有消费的非排他性、非竞争性和效益的外溢性。

公共财政是与市场经济相联系的一种财政模式或类型,是指政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动。其基本特征包括:公共财政应当以弥补市场失效为活动准则,公共财政应当提供一视同仁的服务,公共财政应当具有非市场营利性,公共财政应当是法治化的财政。

财政职能是指在一定的社会经济条件下财政所固有的职责和功能。财政职能就是财政“能干什么”和“应该干什么”。财政职能主要包括财政的资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能。



## 知识巩固

### 1. 如何理解财政的概念?

2. 财政的一般特征表现在几个方面?
3. 简述公共产品的特征。
4. 简述公共财政的基本特征。
5. 如何实现财政的资源配置职能?
6. 如何实现财政的收入分配职能?



## 案例讨论

### 发挥职能作用 倾斜政策财力<sup>①</sup>

在落实推动中部地区崛起战略、黄河流域生态保护和高质量发展战略的大局中,加快洛阳中原城市群副中心城市建设是重要一招。财政部门在这场建设热潮中,如何发挥职能作用给予支持?河南省财政厅党组书记、厅长王东伟是这样阐述的。

“我们将按照省委省政府统一部署,创新财税支持政策,强化资金投入保障,重点围绕洛阳副中心城市的战略定位给予支持。”王东伟说,省财政将主要在以下五个方面发力。

第一,帮助洛阳壮大财政实力。省财政将继续加大资金筹措力度,对洛阳副中心城市建设中的关键环节给予倾斜支持,尽力保障重大项目债券资金需求。指导洛阳市合理管控债务风险水平,统筹推进财政改革创新,加强财政资金绩效管理,把资金用在刀刃上。

第二,助力建设现代综合交通枢纽。落实好我省交通运输领域省与市县财政事权和支出责任划分改革方案,统筹一般公共预算、车辆购置税、政府债券等多种资金,支持洛阳市建设现代化高质量综合立体交通网络。

第三,支持打造国家自主创新示范区产业创新样板。以提升洛阳自创区在全省引领作用和全国影响力为目标,完善先行先试政策体系,支持洛阳市培育新产业,加快产业转型。持续支持洛阳创新平台建设,吸引和培养高层次科技创新人才,为经济社会高质量发展提供智力支撑。

第四,服务构建文化繁荣兴盛核心区。在省财政分5年每年补助3亿元共计15亿元,支持设立洛阳历史文化遗址保护开发基金政策到期后,经科学评估研究确定延续支持政策。推动洛阳实施建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。继续支持洛阳公共文化服务体系建设,推进华夏历史文明传承创新示范区建设,促进加强历史文化遗产保护传承。

第五,在强化资金和政策倾斜的同时,将充分发挥财政资金杠杆撬动作用,支持在洛阳设立政府投资基金,指导规范应用公私协力(public-private partnership, PPP)模式,综合运用财政贴息、奖补、担保、风险补偿等方式,调动社会各方面力量共同建设洛阳副中心城市。

#### 思考题:

财政在建设经济过程中如何发挥其职能?

<sup>①</sup> 河南省财政厅. 发挥职能作用 倾斜政策财力——访省财政厅党组书记、厅长王东伟[EB/OL]. (2020-04-03)[2020-04-22]. <http://czt.henan.gov.cn/2020/04-03/1312598.html>. (有删改)



# 项目二 财政收入



## 学习目标

- 掌握财政收入的内涵、财政收入的各种分类；
- 理解税收收入与非税收收入、中央收入与地方收入的概念；
- 理解财政收入规模的含义，掌握影响财政收入规模的各种因素；
- 了解国债的含义及其功能。

## 引导案例

### 2020年1~2月财政收支情况<sup>①</sup>

#### 一、一般公共预算收入情况

2020年1~2月累计全国一般公共预算收入35 232亿元,同比下降9.9%。其中,中央一般公共预算收入17 242亿元,同比下降11.2%;地方一般公共预算本级收入17 990亿元,同比下降8.6%。全国税收收入31 175亿元,同比下降11.2%;非税收入4 057亿元,同比增长1.7%。

#### 二、政府性基金预算收入情况

2020年1~2月累计全国政府性基金预算收入7 688亿元,同比下降18.6%。分中央和地方看,中央政府性基金预算收入502亿元,同比下降18%;地方政府性基金预算本级收入7 186亿元,同比下降18.7%。其中,国有土地使用权出让收入6 725亿元,同比下降16.4%。

财政部每一年、每一季度、每一月都会发布详细的财政收入情况,那么,到底什么是财政收入?财政收入具体分为哪些内容?财政收入的规模是什么意思?国债又是什么?本项目将给出答案。

## 模块一 财政收入概述

### 一、财政收入的含义

财政收入作为财政分配的第一阶段,是政府为了履行其职能,保证财政支出的需要,凭借其政治权力和经济权力,通过一定渠道和形式占有的由政府集中掌握的社会产品。在现代商品经济条件下,这种社会产品表现为一定数量的货币资金。财政收入既表现为政府掌握了一定数量的货币资金,又表现为政府筹集这部分货币资金的过程。财政收入不仅是充当财政收支的源泉,也是贯彻政府政策意图的重要手段。

人们按财政范围的大小,把财政收入分为广义和狭义两种。包括债务收入的财政收入是广义的,相反则是狭义的。我国从1994年起采用狭义的财政收入,把债务收入作为弥补财政赤字的一种手段。

### 二、财政收入的分类

#### (一) 按收入形式分类

按收入形式不同,财政收入可分为税收收入和非税收收入。

<sup>①</sup> 财政部. 2020年1~2月财政收支情况[EB/OL]. (2020-03-24)[2020-04-22]. [http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202003/t20200324\\_3487618.htm](http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202003/t20200324_3487618.htm). (有删改)

### 1. 税收收入

税收收入是指各种工商税收、农业税收(已停征)和关税,包括增值税、消费税、关税、资源税、企业所得税、个人所得税、城市维护建设税、印花税、土地增值税、房产税、城镇土地使用税、车船税、车辆购置税、契税、耕地占用税、环境保护税等。在现代市场经济条件下,税收收入是财政收入的主体,承担着为履行政府职能而筹集财政资金的重任。目前,我国的税收收入占预算内财政收入的90%以上。

### 2. 非税收收入

非税收收入是指除税收以外,由各级政府、政府机关、事业单位等利用政府权力、国家资源等取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金,是政府财政收入的重要组成部分。按照建立健全公共财政体制的要求,政府非税收收入管理范围包括规费收入、国有资源有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、主管部门集中收入等。

按这一分类,其绝对数值反映了财政收入过程中所采取的不同的征集方式而取得的收入额,其相对数值则表明了通过各种方式取得的收入在总收入中所占的比重。

#### (二) 按收入来源分类

按收入来源不同,财政收入可分为按收入来源的所有制结构分类和按收入来源的部门结构分类。

##### 1. 按收入来源的所有制结构分类

按收入来源的所有制结构不同,财政收入可分为国有经济收入、集体经济收入、中外合资经济收入、私营经济收入或外商独资经济收入、个体经济收入等。这种分类方法可以反映各种收入来源的经济性质。计划经济时期,财政收入主要来源于国有经济。改革开放后,随着其他经济成分的发展壮大,国有经济上缴的财政收入占整个财政收入的比重有所下降,但仍占有较大比重。

##### 2. 按收入来源的部门结构分类

按收入来源的部门结构不同,财政收入可分为工业部门和农业部门收入,轻工业部门和重工业部门收入,生产部门和流通部门收入,第一产业、第二产业和第三产业部门收入等。这种分类方法可以反映各部门、各产业的税收比重,便于政府利用财政政策对国民经济的产业结构、部门结构进行调控。

#### (三) 按管理级次分类

按管理级次不同,财政收入可分为中央财政收入和地方财政收入。中央财政收入是按照预算法和财政管理体制的规定,由中央政府集中筹集和支配使用的财政资金;地方财政收入是按照预算法和财政管理体制的规定,由地方政府集中筹集和支配使用的财政资金。这种分类方法可以帮助分析各级政府间财政关系是否合理,正确处理好集权和分权的关系。

鉴于我国的政权体制是中央与地方两级政府,地方又可分为省(自治区、直辖市)、市(地级市)、县和乡镇四级政府。一般有一级政府就有一级财政,因此,我国的财政收入可分为中央和地方两级,地方财政又具体分为上述四级。按照这一分类,我国自2000年以来中央和地方财政收入及比重如表2-1所示。

表 2-1 我国自 2000 年以来中央和地方财政收入及比重

年 份	全国/亿元	绝对数/亿元		比重/(%)	
		中 央	地 方	中 央	地 方
2000	13 395.23	6 989.17	6 406.06	52.2	47.8
2001	16 386.04	8 582.74	7 803.30	52.4	47.6
2002	18 903.64	10 388.64	8 515.00	55.0	45.0
2003	21 715.25	11 865.27	9 849.98	54.6	45.4
2004	26 396.47	14 503.10	11 893.37	54.9	45.1
2005	31 649.29	16 548.53	15 100.76	52.3	47.7
2006	38 760.20	20 456.62	18 303.58	52.8	47.2
2007	51 321.78	27 749.16	23 572.62	54.1	45.9
2008	61 330.35	32 680.56	28 649.79	53.3	46.7
2009	68 518.30	35 915.71	32 602.59	52.4	47.6
2010	83 101.51	42 488.47	40 613.04	51.1	48.9
2011	103 874.43	51 327.32	52 547.11	49.4	50.6
2012	117 253.52	56 175.23	61 078.29	47.9	52.1
2013	129 142.90	60 173.77	68 969.13	46.6	53.4
2014	140 370.03	64 493.45	75 876.58	45.9	54.1
2015	152 269.23	69 267.19	83 002.04	45.5	54.5
2016	159 604.97	72 365.62	87 239.35	45.4	54.6
2017	172 592.77	81 123.36	91 469.41	47.0	53.0
2018	183 352	85 447	97 905	46.6	53.4
2019	190 382	89 305	101 077	46.9	53.1

注：中央、地方财政收入均为本级收入，本表数字不包括国内外债务收入。

可以看出，地方财政收入占政府财政收入的比重由 2000 年的 47.8% 升到 2019 年的 53.1%，财政收入的结构由地方占主体演变到如今各占半壁江山的格局，这对于提高中央财政的宏观调控能力具有重要意义。

#### （四）按是否纳入政府预算分类

按是否纳入政府预算，财政收入可分为预算资金（收入）和预算外资金（收入）。预算资金（收入）是指在预算年度内，按照法定的形式和程序，有计划地筹集和取得的由政府支配的资金。预算外资金（收入）是指不纳入政府预算的一种财政性收入，即按政府财政制度规定不纳入政府预算的、允许地方财政部门 and 由预算拨款的行政事业单位自收自支的资金。我国目前的预算外资金包括行政事业性收费、政府性基金收入、乡镇自筹、统筹基金等，其中行政事业性收费是其主要部分。



## 模块二 财政收入规模

### 一、财政收入规模的含义

财政收入规模是指财政收入的总水平,是衡量一国财力的重要指标,表明了该国政府在社会经济生活中作用的大小。财政收入规模可用绝对额和相对额来表示。前者通常可以用一定量的货币收入总额来表示,后者通常可用财政收入占 GDP 的比重来表示。世界各国都把保证财政收入的持续稳定增长作为政府的主要财政目标。

### 二、财政收入规模的衡量指标

财政收入规模的大小可以用财政收入的绝对量和相对量两个指标来衡量。

#### 1. 财政收入的绝对量

财政收入的绝对量是指在一定时期(通常是一年)内财政收入的实际数量,如 2019 年我国财政收入总额为 190 382 亿元,就是对财政收入绝对量的描述。从静态上看,财政收入的绝对量反映了一个国家或地区在一定时期内的经济发展水平和财力集散程度,反映了政府可以控制的社会经济资源的规模,并体现了政府运用各种财政收入手段调控经济运行、参与收入分配和资源配置的范围和力度。从动态上看,即把一个国家各个时期财政收入的绝对量连续起来进行分析,可以看出财政收入规模随着经济发展、经济体制改革以及政府职能变化而增减变化的情况和趋势。

例如,我国财政收入总额 2019 年为 190 382 亿元,2013 年为 129 142.90 亿元,这说明了我国财政收入规模呈不断增长的趋势。

#### 2. 财政收入的相对量

财政收入的相对量是指一定时期(通常是一年)内财政收入与有关经济指标或社会指标的比率。财政收入不是孤立的,其规模大小会受到多种经济和社会因素的影响,单纯从财政收入的绝对数量来分析,可以反映出一个国家或地区在不同时期的政府财力以及政府参与经济资源配置及收入分配的范围和力度的变化情况。但是绝对数量在不同国家或地区却不完全具有可比性,甚至还容易引起误解。因此,在分析财政收入规模时,不仅要看绝对数量,而且还要注意相对量指标的研究。

一般来说,财政收入相对量指标有财政收入占 GDP 的比重、财政收入占国民收入(national income, NI)的比重以及人均财政收入等。其中财政收入占 GDP 的比重是衡量一个政府财政收入和相对规模的基本指标,也是国际上衡量和比较财政收入规模大小的比较通用的指标。我国通常用财政收入占国民收入的比重这一指标来衡量财政收入的相对规模。

财政收入占的比重越高,表明社会经济资源由政府集中配置的数量越多,企业和居民可支配的收入相应越少。也就是说,在整个社会经济资源的配置中,政府配置的份额越大,市场配置的份额就越小。相反,财政收入占的比重越低,表明政府参与社会产品分配并集中支

配使用社会经济资源的份额就越少,市场配置资源的作用也就越强。

### 三、影响财政收入规模的因素

#### 1. 经济发展水平

经济发展水平是决定一个国家财政收入规模的基础性因素。经济发展水平反映一个国家社会产品的丰富程度和经济效益的高低。经济发展水平越高,社会产品越丰富,国内生产总值或国民收入就越多。一个国家的财政收入规模还受其他各种主客观因素的影响,但有一点是清楚的,即经济发展水平对财政收入的影响表现为基础性的和综合性的制约。

从世界各国的现实状况考察,发达国家的财政收入规模大都高于发展中国家,而在发展中国家中,中等收入国家又大多高于低收入国家,绝对额如此,相对额(财政收入占国内生产总值的比重)亦是如此。

#### 2. 生产技术水平

生产技术水平是指生产中采用先进技术的程度,又称技术进步水平。它内含于经济发展水平之中,是影响财政收入规模的重要因素,较高的经济发展水平往往是以较高的生产技术水平为支柱。因此,分析技术水平对财政收入规模的影响,事实上是对经济发展水平制约财政收入规模的深入研究。

随着社会工业化、信息化的进步,科技对经济增长的贡献越来越大,对财政收入的影响也日益加深。一方面,技术进步可加快生产速度,提高生产质量,技术进步速度越快,社会产品和国民生产总值的增加越快,财政收入的增长就有充足的财源;另一方面,技术进步必然带来物耗比例降低,经济效益提高,剩余产品价值所占的比例扩大,从而增加财政收入。

#### 3. 价格

由于财政收入是用一定时点的现价计算的货币收入,所以,由价格变动引起的 GDP 分配必然影响财政收入增减。在现实生活中,价格对财政收入的影响可以归纳为以下三种情况。

(1) 物价上涨率高于财政收入增长率,则财政收入名义上正增长,而实际上负增长。

(2) 财政收入增长率高于物价上涨率,则财政收入在名义上和实际上都是增长的。

(3) 财政收入增长率与物价上涨率大体一致,财政收入只有名义增加,而实际基本不变。

价格对财政收入的影响主要取决于两个因素,一是引起物价总水平上涨的因素,二是财政收入制度。财政收入的增量通常可分为两个部分,即 GDP 正常增量的分配所得和价格再分配所得。后者也就是通常所说的通货膨胀税,它是政府财政的一项经常性收入来源。

在实行以累进所得税为主体税制的国家,由于纳税人所适用的税率会出现“档次爬升”,即随着通货膨胀率的上涨,名义收入的增长,适用税率档次升高,财政收入将有所增长,因此,通货膨胀对财政收入的影响较小。而在大部分发展中国家,由于实行的是以比例税率的间接税为主体的税收制度,税收收入的增长率与通货膨胀率较为接近,财政收入的实际增长将大大低于名义增长。因此,在这种税制结构下,通货膨胀对财政收

入的影响较大。

#### 4. 分配政策和分配制度

政府的国民收入分配政策和分配制度,包括工资制度、税收制度、国有企业利润分配制度等,决定 GDP 在政府、企业和居民个人之间的分割比例,是影响财政收入最直接的因素。国民收入分配政策决定剩余价值占整个社会产品价值的比例,进而决定财政分配对象的大小。财政分配政策决定财政集中资金的比例,从而决定财政收入规模的大小;分配制度改革影响到政府与企业、中央与地方之间的利益分配。

从上述分析可以看出,政府的分配政策和分配制度对财政规模的影响具有关键性的作用。我国的改革实践也充分说明了这一点。为了提高居民消费水平、增加居民个人收入,政府大幅度提高了农产品收购价格,连续增加城镇职工工资并推行奖金制度,以及对企业实行的企业基金制度、利润留成制度、利改税等和政府财政体制、税收体制改革等,均属国民收入分配政策与制度的重大调整。其结果必然改变政府财政、企业和居民个人对于社会总产品的原有分配格局,影响财政收入规模与水平,同时也改变财政收入内部结构。

### 四、我国财政收入规模

改革开放前,由于我国经济发展水平较低,预算收入规模较低,财政收入占国内生产总值的比重大约为 27%。改革开放 40 多年来,随着我国经济的突飞猛进,财政实力有了质的变化,政府财力明显增强。然而,我国的财政形势并不乐观,特别是财政收入占 GDP 的比重较低,无法在社会经济发展中发挥其应有的作用。我国 2010—2019 年财政收入规模变动情况如表 2-2 所示。

表 2-2 我国 2010—2019 年财政收入规模变动情况

年 份	GDP/亿元	财政收入/亿元	比重/(%)
2010	397 983.2	83 101.51	20.9
2011	473 104.0	103 874.43	22.0
2012	540 367.4	117 253.52	21.7
2013	595 244.4	129 142.90	21.7
2014	643 974.0	140 370.03	21.8
2015	689 052.1	152 269.23	22.1
2016	743 585.5	159 604.97	21.5
2017	827 121.7	172 592.77	20.9
2018	919 281	183 352	19.9
2019	990 865	190 382	19.2

由表 2-2 可知,2010—2019 年,按当年不变价格计算,我国的 GDP 增长明显,而同期预算收入也有不同程度的增长,说明我国的财政收入近年来呈现快速增长的态势。

## 模块三 国债收入

### 一、国债的含义

国债是国家公债的简称,是指中央政府凭借政府信誉,按照信用原则发行并最终承担清偿责任的债务。国债是中央政府债务收入的主要形式,也是政府财政活动的重要内容。正确把握国债的含义,必须明确以下问题。

#### 1. 国债是公债的主要组成部分

在一国之内,无论中央政府还是地方政府,都有可能发行公债作为取得财政收入的形式。凡属由中央政府发行的公债,称为国家公债,简称国债。它是作为中央政府组织财政收入的形式而发行的,其收入列入中央政府预算,作为中央政府调度使用的财政资金。凡属由地方政府发行的公债,称为地方公债,简称地方债。它是作为地方政府筹措财政收入的一种形式而发行的,其收入列入地方政府预算,由地方政府安排调度。我国地方政府无权以自身名义发行债务,所以在我国,人们常将公债与国债等同起来。



#### 资料卡

#### 英国成首个发行人民币计价国债的西方国家<sup>①</sup>

2014年9月12日,英国财务大臣乔治·奥斯本在第六次中英经济财金对话上称英国将成为首个发行人民币债券的西方国家。这表明中英经济合作关系日益紧密,英国政府将根据市场情况在未来发行人民币计价国债。目前,英国持有美元、欧元、日元和加元作为储备货币,该声明体现人民币成为储备货币的潜力。

#### 2. 国债不局限于内债

一国的国债既可在本国境内发行也可到境外发行。在国内发行的国债称为国内公债,简称内债。国内公债的债权人多为本国公民或法人,包括本国的银行、企业、行政事业单位、各种经济团体和非经济团体以及公民个人,国内公债是一国国债的主要部分。在国外发行的国债称为国外公债,简称外债。国外公债的债权人多为外国政府,也有一部分外国银行、企业、各种团体和组织以及居民个人。国外公债是一国国债总额中的一个组成部分,但所占比重通常低于国内公债。所以,国债有广义和狭义之分,广义的国债包括国内公债(内债)和外国国债(外债),狭义的国债仅指国内公债(内债)。

#### 3. 国债具有自愿性、有偿性和灵活性的特征

所谓自愿性,就是指国债的发行或认购应建立在认购者自愿承受的基础上,是否认购或

<sup>①</sup> 英国财政部:英国成首个发行人民币计价国债的西方国家[EB/OL]. 2014-09-13[2015-01-10]. [http://afdc.mof.gov.cn/pdlb/wgcazx/201409/t20140915\\_1139146.html](http://afdc.mof.gov.cn/pdlb/wgcazx/201409/t20140915_1139146.html).

者认购多少应完全由认购者视其个人或单位的情况自主决定。所谓有偿性,就是指通过发行国债筹集的财政资金,政府必须作为债务而按期偿还,除此之外,还要按事先规定的条件向认购者支付一定数额的暂时让渡资金使用权的报酬,即利息。所谓灵活性,就是指国债发行与否以及发行多少,一般完全由中央政府根据具体情况灵活加以确定,而非通过法律形式预先规定。这种灵活性,是国债所具有的一个突出特征,它同税收等一般财政收入的固定性特征具有明显的区别。

#### 4. 国债是政府信用或财政信用的主要形式

政府信用是指政府按照有借有还的商业信用原则,以债务人身份取得收入,或以债权人身份安排支出,也称财政信用。国债只是政府信用的一种形式,政府信用的其他形式还包括政府向银行借款、财政支出周转金以及财政部门直接发放的财政性贷款等。

## 二、国债的分类

国债按不同的标准可以分为不同的种类。

### 1. 按发行地域分类

按发行地域不同,国债可分为国内国债和外国国债。国内国债是指在国内发行的国债。国内国债的债权人通常是本国的企业、组织(团体)和居民个人。外国国债是指本国政府向国外发行的国债。外国国债的债权人一般是外国政府、外国银行、企业、团体和居民个人。与国内国债不同,外国国债的发行和偿还付息通常会影响到本国资源存量的增减变化。

### 2. 按发行期限分类

按发行期限不同,国债可分为短期国债、中期国债和长期国债。各国一般将1年期以下的国债叫做短期国债;1~10年期的国债叫做中期国债;10年期以上的国债叫做长期国债。我国1981年以后发行的国债以中期国债为主,国债期限一般为3~5年,最长10年。近年来,我国也推出了一些短期国债,期限为3个月和6个月。

### 3. 按发行载体分类

按发行载体不同,国债可分为记账式国债和凭证式国债。记账式国债指主要面向机构发行的可流通国债。凭证式国债指主要面向个人发行的不可流通国债。

### 4. 按是否流通分类

按是否流通,国债可分为上市国债和非上市国债。上市国债也称可转让国债,是指可以在金融市场上自由流通、买卖的国债。非上市国债也可称不可转让国债,是指不能在金融市场上自由流通和买卖的国债。

## 三、国债的功能

国债除了给政府带来一定的财政收入之外,还具有其他的功能。国债的功能可以概括如下。

### (一) 弥补财政赤字的功能

财政赤字是指政府在一定财政年度中财政支出大于财政收入的差额。弥补财政赤字的方式有增加税收、财政向中央银行透支和发行国债等。增加税收可使政府财政收入增加到

与财政支出相当的水平,因而是弥补财政赤字的一种方式。但税收的增加客观上受经济发展状况的制约,如果因强行提高税率或增设税种而影响经济的正常发展,使财源枯竭,结果将得不偿失。同时,改变税制也要受立法程序的制约,不仅不能保证短期内迅速地筹得所需的资金,而且会在政治和经济上遭到纳税人的强烈反抗。

财政透支实质上是财政出现赤字以后向中央银行进行的借款。因为政府财政在中央银行开设有专门的银行账户,财政的收支都要经过其在中央银行的账户办理,即中央银行代理财政金库业务。当政府财政支出大于其存放在中央银行的财政收入时,财政实际上就向中央银行借入了一笔款项。

用透支的办法弥补财政赤字最大的问题是容易引发通货膨胀。因为一国的中央银行是掌管货币发行的,中央银行给予财政一笔贷款,实质上就是向流通中投放了一笔货币。如果中央银行这时没有正常的信用资金来源,只能靠凭空增发货币来向财政贷款弥补财政赤字,则必然引起流通中的货币量过多,导致通货膨胀。而政府通过发行国债来弥补赤字一般就不存在这个问题。因为政府发行国债,企业和公民个人认购国债,这时只会发生货币购买力由企业和个人向政府转移,社会上不会因此多出一部分货币购买力。从货币流通的角度讲,这种货币购买力的转移不会引起货币量的增多,因而也不会引发通货膨胀。可见,靠发行国债来弥补财政赤字是最可靠、最稳妥的办法。从国债的起源来看,它也正是由于弥补财政赤字的需要而产生的。所以,弥补财政赤字是国债最基本的功能。国债的其他功能都是在弥补财政赤字功能的基础上派生出来的。

## (二) 筹集建设资金的功能

国债具有筹集建设资金的功能,这可以从复式预算的角度加以理解。政府的财政支出可分为经常性支出和建设性支出。经常性支出是维持“国家机器”运转、满足社会公共需要所必需的一些开支。建设性支出是政府进行的与经济建设密切相关的一些投资性支出。

在复式预算形式下,政府要把这两类支出分别编制在两个不同的预算中,一个是经常性预算,另一个是建设性预算。经常性预算的收入来源于各项税收收入,它为政府的经常性支出筹集资金。如果经常性预算有结余,这笔结余则要转到建设性预算中去,作为建设性预算的一个资金来源。建设性预算的另一个资金来源就是国债收入。从复式预算的内部结构来看,国债收入直接为政府的建设性投资支出筹集资金。政府发行的国债收入越多,其建设性预算中可安排的投资支出规模就越大。由此可见,国债在为政府筹集建设性资金方面可以发挥巨大的作用。

## (三) 调节经济运行的功能

由于国债自身的特点,国债成为政府调节国民经济运行,实现政府宏观经济政策目标的重要政策工具。国债调节经济运行的功能主要表现在以下两方面。

### 1. 调节社会供求总量

政府可利用国债政策有效调节社会总需求和总供给,使之趋于平衡,为整个国民经济运行和社会发展创造良好的宏观环境。在经济增长过热、物价水平大幅度上涨、货币贬值、出现通货膨胀时,通过发行国债,特别是长期建设债券,可以回笼流通领域过多的货币,推迟这部分货币购买力的变现,抑制过旺的社会需求,稳定市场物价,治理通货膨胀;当流通中货币

不足,出现通货紧缩时,政府可以通过在金融市场上买进国债,投放货币,增加流通中的货币量。

## 2. 调节社会供求结构

政府通过发行国债调节产业结构、区域经济结构,以及积累和消费比例等国民经济重要结构和比例关系,优化资源的配置,促进经济协调发展。

## 四、国债的发行方式

国债发行的核心问题是确定国债的发行方式。各国所采用的国债发行方式多种多样,具体到每一国家,又有各自的特色。一般而言,国债的发行方式主要有以下几种。

### 1. 固定收益出售方式

固定收益出售方式,即在金融市场上按预先确定的发行条件发行国债。在这种方式下,国债发行收益、价格等发行条件由财政部门事先与国债的包销财团谈判或按照金融市场行情确定。由于发行条件确定,财政可以预测国债发行的收益。固定收益出售方式发行的国债认购期限较短,从国债开盘发售到收盘,一般必须在几天的时间内完成,主要适用于可转让的中长期国债的发行。

### 2. 公募拍卖方式

公募拍卖方式也叫做竞价投标方式,即在金融市场上通过公开招标发行国债的方式。在这种方式下,拍卖过程由财政部门或中央银行负责组织,发行条件通过公开招标确定,认购者对国债的收益和价格进行投标,发行机构根据国债的发行量决定中标者名单。这种方式主要适用于中短期债券的发行,特别适用于国库券的发行。

### 3. 连续经销方式

连续经销方式也叫做出卖发行法,即发行机构委托经纪人在金融市场上设立专门的柜台经销国债。在这种发行方式下,国债发行条件不定,不预先规定债券的出售价格,由财政部门或其代销机构根据推销中的市场行情相机确定,且可随时进行调整;国债的经销期限也不确定,发行机构可以通过证券市场的经销机构连续发行债券,直到发行任务完成为止。这种发行方式适用于不可转让债券的发行。

### 4. 直接推销方式

直接推销方式也叫做承受发行法,即财政部门不通过任何中介机构或代理机构,直接向国债认购机构出售国债的一种方式。在这种方式下,国债的发行条件、偿还期限等由财政部门通过与认购机构谈判确定。直接推销方式适用于特种国债的发行,如财政部对养老基金发行的国债。

### 5. 组合方式

组合方式,即把一些国债发行方式的特点加以结合而确定的一种发行方式。也就是一种发行方式可以包括上述几种发行方式,取其各自的长处,从而弥补各自的不足。因此,此发行方式具有相当的灵活性。



### 知识小结

财政收入作为财政分配的第一阶段,是政府为了履行其职能,保证财政支出的需要,凭借其政治权力和经济权力,通过一定渠道和形式占有的由政府集中掌握的社会产品。广义的财政收入包括债务收入。

财政收入的规模是指财政收入的总水平,是衡量一国财力的重要指标,表明了该国政府在社会经济生活中作用的大小。财政收入的规模可用绝对额和相对额来表示。影响财政收入规模的因素主要有经济发展水平、生产技术水平、价格、分配政策和分配制度等。

国债是国家公债的简称,是中央政府凭借政府信誉,按照信用原则发行并最终承担清偿责任的债务。国债可以按发行地域、按发行期限、按发行载体、按是否流通等进行分类。国债的功能可以概括为弥补财政赤字、筹集建设资金、调节经济运行。国债的发行方式主要有固定收益出售、公募拍卖、连续经销、直接推销、组合方式。



### 知识巩固

1. 财政收入可分为哪些种类?
2. 影响财政收入规模的因素有哪些?
3. 价格变化如何对财政收入规模产生影响?
4. 近年来我国财政收入增加的原因有哪些?
5. 国债的发行方式包括哪几种?



### 案例讨论

#### ● 五华坚持两手抓两促进 实现首季度地方公共财政预算收入两位数增长<sup>①</sup> ●

在疫情防控较为严峻的形势下,五华县在2020年第一季度取得地方公共财政预算收入预计达2.5亿元、同比增长10.31%的优异成绩。

##### 1. “三重”项目从未停工停产

远在大山深处的梅州(五华)抽水蓄能电站项目是省重点项目,是梅州投资最大的单体基建工程。春节期间,依然有200多名关键技术骨干,一直奋战在施工现场一线,为新的一年项目推进打好提前量。2月中旬起,放假的工人在各级职能部门的支持协助下陆续返岗,是五华县最早复工返岗的一批工人。“按计划今年投资12亿元,平均一个月1亿元,年底就能蓄水。”项目部负责人朱金华介绍今年的建设目标,按照项目施工实际,今年施工高峰期人数预计可达5000人。

<sup>①</sup> 梅州日报. 五华坚持两手抓两促进 实现首季度地方公共财政预算收入两位数增长[EB/OL]. (2020-04-09)[2020-04-23]. <http://www.meizhou.cn/2020/0409/620501.shtml>. (有删改)



## 2. 续建新建项目快马加鞭

清明时节雨纷纷。梅村镇南洋山旅游景区笼罩在蒙蒙烟雨中,但依然能听到雨中传出的施工机械声。五华2019年以来一直强力推进的五华县委党校和苏区博物馆正如火如荼加快建设,把落下的时间抢回来。受疫情影响,以上两个项目2020年3月初实现了全面复工。项目施工负责人赖家雄介绍项目的进度,两个项目计划总投资3亿多元,党校已经完成了一栋大楼的主体工程,博物馆外墙装修已经下架,经过一个多月的高强度施工,落下的项目进度基本上抢了回来。同步推进的还有梅村镇乡村振兴项目。

时间回到2月初,战“疫”正酣,在医疗物资供应的短板凸显之际,广东博能福源医用用品公司和广东明鑫医药公司的口罩生产线相继投产,不仅解了五华的燃眉之急,也为梅州提供了口罩。

“2月9日注册,2月22日正式投产,首条口罩生产线建成,从企业注册到量产仅用13天,仅1天时间拿到营业执照和银行开户许可,正式注册成为广东博能福源医用用品有限公司,这速度让很多人感到难以置信。”广东博能福源医用用品有限公司负责人涂伟英回忆道,该公司了解到口罩极度紧缺后,积极响应政府号召,决定将广东华普太阳能工业制造有限公司还未启用的十万级无尘车间用于口罩生产。随后,公司快速调整生产布局,全面实施技术改造。

## 3. 签约动工投产滚动发展

3月17日上午,五华琴江河畔,一阵轰隆隆的机器声打破了琴江春节以来的寂静。投资3.5亿元的联增大桥正式破土动工,一桥飞架琴江连接水寨和河东,进一步推动双城驱动指日可待。

据不完全统计,联增大桥是2020年以来五华推动见成效较大的第9个项目。这些项目包括1月相继完工向群众开放的天云岭森林公园入园广场、天堂山大峡谷、五华河万里碧道、水寨镇澄湖村白鳝卷湖;2月投产的博能福源医用用品公司和广东明鑫医药公司的口罩生产线;3月动工和签约的梅州粤东医疗物资储备中心、奥园三期、花卉种植项目、乐华口腔医疗科技有限公司等。

重点项目和续建项目恢复常态,新项目陆续签约动工,五华经济社会发展迎来了春暖花开,“每月有项目签约、动工、投产”的滚动发展模式再次被唤醒。

### 思考题:

五华县采取哪些措施确保财政收入稳定增长?



## 项目二 财政支出



### 学习目标

- 掌握财政支出的主要类型、财政支出的基本原则；
- 了解我国财政支出的基本构成；
- 掌握我国财政支出的购买性和转移性支出的内容及其对经济的影响。

## 引导案例

### 2020年基本养老金上涨5%<sup>①</sup>

据国务院批准,人力资源和社会保障部、财政部印发《关于2020年调整退休人员基本养老金的通知》,明确从2020年1月1日起,为2019年年底前已按规定办理退休手续并按月领取基本养老金的企业和机关事业单位退休人员提高基本养老金水平,总体调整水平为2019年退休人员月人均基本养老金的5%。

财政支出对于政府职能发挥起到怎样的作用?政府的养老保险、财政转移支付、专项扶贫资金、医疗保障金、最低生活保障金等属于财政支出吗?

## 模块一 财政支出概述

### 一、财政支出的含义

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,也是政府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。它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。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。我国从2007年起,改革财政支出的分类方法,也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。此外,财政支出还可以按支出经济性质和支出的具体用途分类。

### 二、财政支出的分类

#### (一) 按政府支出功能分类

按政府支出功能分类,即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,也可以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及国际通行做法,我国财政支出按照政府支出功能分类包括如下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

<sup>①</sup> 法智律师. 2020年基本养老金上涨5%,迎来16连涨,养老金与退休金有什么区别[EB/OL]. (2020-04-18)[2020-04-23]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1664271911719233651&wfr=spider&for=pc>. (有删改)

务、商贸事务、知识产权事务、质量技术监督与检验检疫事务、国土资源事务、地震事务、党的事务、群众团体事务、国债事务等。

## 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、边界勘界联检等支出。

## 3. 国防支出

国防支出反映政府用于现役部队、国防后备力量和国防动员等支出。

## 4. 公共安全支出

公共安全支出反映政府在维护社会公共安全方面的支出,包括武装警察、公安、国家安全、检察、法院、司法、监狱、劳教、国家保密等支出。

## 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等支出。

## 6. 科学技术支出

科学技术支出反映各级政府在科学技术管理事务方面的支出,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、科技交流与合作等支出。

## 7. 文化体育与传媒支出

文化体育与传媒支出包括政府在文化、文物、体育、广播影视、新闻出版等方面的支出。

## 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、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、自然灾害生活救助等支出。

## 9. 社会保险基金支出

社会保险基金支出是政府从社会保险基金中列支的各项支出,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、中医药等支出。

## 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、已垦草原退耕还草等支出。

## 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、农业综合开发等支出。

### 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、民用航空运输等支出。

### 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、能源节约利用等支出。

### 16. 转移性支出

转移性支出是指上级政府对下级政府的转移支付,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、预算外转移支出等。

### 17. 其他支出

其他支出包括预备费、年初预留、住房改革支出等。



## 资料卡

### 2019年全国财政支出情况<sup>①</sup>

#### 1. 一般公共预算收入情况

2019年,全国一般公共预算支出238 874亿元,同比增长8.1%。其中,中央一般公共预算本级支出35 115亿元,同比增长6%;地方一般公共预算支出203 759亿元,同比增长8.5%。

#### 2. 政府性基金预算支出情况

2019年,全国政府性基金预算支出91 365亿元,同比增长13.4%。分中央和地方看,中央政府性基金预算本级支出3 113亿元,同比增长0.8%;地方政府性基金预算相关支出88 252亿元,同比增长13.9%,其中国有土地使用权出让收入安排的支出(含棚户区改造、土地储备专项债券收入安排的支出等)增长8.8%。

#### 3. 国有资本经营预算支出情况

2019年,全国国有资本经营预算支出2 287亿元,同比增长6.2%。分中央和地方看,中央国有资本经营预算本级支出987亿元,同比下降3.7%;地方国有资本经营预算支出1 300亿元,同比增长15.3%。

<sup>①</sup> 财政部. 2019年财政收支情况[EB/OL]. (2020-02-10)[2020-04-23]. [http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202002/t20200210\\_3467695.htm](http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202002/t20200210_3467695.htm). (有删改)

## （二）按经济性质分类

财政支出按其经济性质可分为以下两类。

### 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。

按经济性质将财政支出分为购买性支出和转移性支出,这种分类具有较强的经济分析意义。

(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。

(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的。

(3) 微观经济主体在同政府的购买性支出发生联系时,也需遵循等价交换原则。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,它们的收入的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。

## （三）按具体用途分类

政府支出按支出具体用途分类,在我国现行预算制度下,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。

政府支出按具体用途分类,是同政府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,可以更好地对各项支出进行管理和监督。



### 资料卡

#### 2019 年四季度巴彦淖尔市财政八项支出同比增长 6.0%<sup>①</sup>

截止 2019 年 12 月底,巴彦淖尔市财政八项支出 166.3 亿元,同比增长 6.0%。其中财政一般公共服务支出 22.4 亿元,同比增长 6.9%;公共安全支出 9.9 亿元,同比下降 0.7%;教育支出 28.9 亿元,同比增长 3.3%;科学技术支出 0.6 亿元,同比下降 7.9%;社会保障及就业支出 39.1 亿元,同比下降 18.4%;医疗卫生及计划生育支出 21.4 亿元,同比增长 3.3%;节能环保支出 20.6 亿元,同比增长 126.1%;城乡社区支出 23.4 亿元,同比增长 20.1%。

### 三、财政支出的原则

由于财政支出的内容相当广泛,所以在安排财政支出的过程中会遇到各种复杂的矛盾,正确处理这些矛盾,必须遵循一定的准则,这就是财政支出的原则。在我国财政支出中必须坚持以下三条原则。

#### (一) 量入为出原则

所谓量入为出原则,就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。一般地说,财政收入的多少,既取决于社会总产品和国民收入的总量,又取决于政府、企业、劳动者个人在国民收入分配中所占的比例。因此,财政收入的量具有一定伸缩度。财政收入过少,就不能保证财政支出的最低需要,同时也影响社会经济、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。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。

#### (二) 优化支出结构原则

所谓优化支出结构原则,就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。在财政支出中需要注意的比例关系较多,其中主要有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。

<sup>①</sup> 正北方网. 2019 年四季度巴彦淖尔市财政八项支出同比增长 6.0% [EB/OL]. (2020-04-15) [2020-04-23]. <http://www.northnews.cn/p/1841373.html>. (有删改)



### 1. 要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。在财政支出中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。

### 2. 要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。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,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。

### 3. 要正确处理生产性支出与非生产性支出之间的比例关系

一般情况下,要首先保证生产性支出的需要,同时也要合乎比例地安排好非生产性支出。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,尤其是教育、卫生、科技等领域的建设,当然也需要优先加以保证。

### (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,把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。要想解决公平与效率之间的矛盾,合理的做法是力求协调两者的统一。

## 模块二 购买性支出

### 一、购买性支出对宏观经济的影响

购买性支出,无论是消费支出还是投资支出,均可能对宏观经济产生较大的影响,概括

起来,主要包括以下几个方面。

(1) 政府对商品和劳务的购买增加,将直接推动相关商品和产业的发展。财政消费性支出意味着政府作为一个经济主体直接参与市场交易,从而引起总需求增加和相关商品和劳务价格水平上升,进而促使这类产品和劳务的生产企业扩大生产规模。同时,在各个企业的相互推动下,将创造出更多的劳动岗位,促进经济的发展。

(2) 通过财政投入,促进投资环境和生态环境的改善,为国家和地区的经济的发展提供良好的条件。政府购买的一个重要方面是加强对基础设施和基础产业的投资,而基础设施和基础产业是支撑一国经济运行的基础部门,它决定着工业、农业、商业等直接生产活动的发展水平。基础设施越好、基础产业越发达,一国能吸引到的投资越多,经济运行越顺畅、有效,人民生活水平越高。

(3) 提升国民受教育程度,提高劳动者素质,促进科技进步,为经济的长远发展奠定基础。购买性支出另外一个重要的方面是政府财政对文化、教育、科学和卫生事业的投入。而经济发展的国际经验表明,科学、教育、文化和卫生事业的发展在现代经济发展中发挥着越来越大的决定作用,已成为现代经济发展的重要推动力和保障。通过加强财政对上述方面的投入,有利于提升国民素质和自主创新能力,从而为经济的可持续发展提供良好的基础。



#### 资料卡

### 2020年1~2月财政收支“双降”<sup>①</sup>

财政部24日发布数据显示,1~2月累计全国一般公共预算收入35 232亿元,同比下降9.9%。其中,中央一般公共预算收入17 242亿元,同比下降11.2%;地方一般公共预算本级收入17 990亿元,同比下降8.6%。全国税收收入31 175亿元,同比下降11.2%;非税收入4 057亿元,同比增长1.7%。

从主要税收收入项目来看,国内增值税11 677亿元,同比下降19%。国内消费税3 346亿元,同比下降10%。企业所得税7 647亿元,同比下降6.9%。进口货物增值税、消费税2 208亿元,同比下降25.1%。关税391亿元,同比下降14.3%。出口退税1 951亿元,同比下降26.8%。疫情对财政收入的影响在2月明显显现,当月全国财政收入同比下降21.4%。财政支出方面,全国一般公共预算支出32 350亿元,同比下降2.9%。业内指出,全国一般公共预算支出同比下降主要是受疫情影响,除疫情防控和“三保”支出外,部分项目暂未启动。其中,与疫情防控直接相关的卫生健康支出2 716亿元,同比增长22.7%。分中央和地方看,中央本级支出同比增长4.7%,地方财政支出同比下降3.9%。

<sup>①</sup> 中国日报网. 前两月财政收支“双降”[EB/OL]. (2020-03-25)[2020-04-23]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662098598067786287&wfr=spider&for=pc>. (有删改)

## 二、消费支出

### （一）行政管理和国防支出

行政管理支出是财政用于政府各级权力机关、行政管理机关、司法机关和外事机构行使其职能所需的费用支出。国防支出是财政用于国防建设、国防科研事业以及军队正规化建设等方面的费用支出。

#### 1. 行政管理支出的内容

行政管理支出的内容取决于政府行政管理机关的结构及其职能。我国行政管理支出包括行政管理费支出、武装警察部队支出、公检法司支出。

（1）行政管理费支出包括以下几点内容。

- ① 行政支出,包括政府机关经费、人大经费。
- ② 党派团体补助支出,包括各党派补助费、政协经费、人民团体补助等。
- ③ 外交支出,包括驻外机构经费、出国费、招待费和其他外事经费等。

（2）武装警察部队支出包括中央预算对内卫部队、边防部队和消防部队的经费开支。

（3）公检法司支出主要包括以下几点内容。

- ① 公安安全支出,包括公安、安全机关经费,公安、安全业务费,公民身份证费,看守所、拘留所经费,收容审查所经费,干部培训费和其他经费等。
- ② 司法支出,包括司法机关经费、司法业务费、干部培训费和其他经费。
- ③ 法院支出。
- ④ 检察院支出,包括机关经费、业务费和干部培训费等。
- ⑤ 公检法办案费用补助费用。

#### 2. 国防支出的内容

国防支出是用于国防建设和人民解放军方面的费用,包括国防费、民兵建设费、国防科研事业费和防空经费等。按用途可分为维持费和投资费两部分:投资费主要用于提高军队的武器装备水平,是增强军队战斗力的重要条件;维持费主要用于维持军队的稳定和日常活动,提高军队的战备程度,包括军事人员经费、军事活动维持费、武器装备维修保养费和教育训练费等。

国防支出是政府财政的一项重要支出,它从资金上保证实现国防现代化和科技化、军队正规化建设,提高人民解放军在现代化战争条件下的合成作战能力和快速反应能力。

#### 3. 我国行政管理支出和国防支出的总体规模

行政管理支出和国防支出的规模是由多种因素形成的,而且具有历史延续性。从与生产的关系来看,这两种费用均属于非生产性的支出;从其最终用途来看,是社会消费性的支出。因此,对于这方面的资金使用应控制在一个合理的限度内,并注意资金使用结构的合理性和有效性。另外,我国的行政管理费也急遽增加,最主要的原因是政府机关的机构数量和编制不断膨胀和行政管理费支出管理上的漏洞。

## （二）科教文卫支出

### 1. 科教文卫支出的性质

科教文卫支出是指财政用于科学、教育、文化、卫生等事业单位的经费支出。从科教文卫支出的用途上看,仅指财政用于科学、教育、文化、卫生等部门的经常性支出,即用于支付这些单位工作人员的工资和公用经费,而不包括财政向这些部门拨付的基本建设支出、科技三项费用等投资性支出。因此,其属于社会消费性支出。

从使用部门来看,因使用此项支出的部门是非物质生产部门,所以这类开支属于非生产性支出。然而,这并不意味着教科文卫支出不重要。实际上,科学、教育、文化和卫生事业的发展在现代经济发展中发挥着越来越大的决定作用,已成为现代经济发展的重要推动力和保障。因此,世界各国政府都十分重视科学、教育、文化、卫生等事业的发展,逐渐增加这方面的投入。

### 2. 科教文卫支出的内容

按部门分类,科教文卫支出主要包括以下几类。

(1) 科学事业费。科学事业费指各级科委、科协和社会科学院及其归口管理部门的事业费,包括各类科研管理机构经费、科学研究经费、科普活动经费、国际学术交流经费等。

(2) 教育事业费。教育事业费主要指各级教育部门的事业费,包括教育部门举办的各类中小学及幼儿教育经费、政府批准设立的全日制普通高等学校经费、教育部门举办的成人高等教育以及广播电视教育经费等。

(3) 文化事业费。文化事业费指文化部和地方文化部门的事业费,包括艺术表演团体经费、图书馆经费和公民文化经费等。

(4) 卫生事业费。卫生事业费指卫生部及地方卫生部门的事业费,包括医院经费、防治防疫事业费、妇幼保健费、合作医疗补助费等。

(5) 体育事业费。体育事业费指国家体委及地方体委系统的事业费。

(6) 通讯事业费。通讯事业费指新华通讯社及专业通讯社的事业费。

(7) 广播电视事业费。广播电视事业费指中央和地方的广播电视部门的事业费,包括广播电台经费、电视台经费、县广播站经费等。

## 三、投资支出

财政投资支出又称政府投资,是相对于私人投资而言的,指政府为了满足公共需要,实现社会经济发展目标,投入资金用以转化为实务资产的行为和过程。而私人投资则是指由追求利润最大化的微观经济主体自主进行的投资活动。政府投资和私人投资共同构成社会总投资。

### （一）私人投资的特点

社会总投资按投资主体不同可分为政府投资和私人部门投资两部分。由于社会经济制度和社会发展阶段差异,这两部分的投资在社会总投资中的比重也存在着较大差异。

作为社会投资的两个组成部分,政府投资与私人投资各有侧重点,适用于不同的领域。通常,私人投资具备以下几个方面的特点。

(1) 私人投资的营利性,而且其营利是根据自身所能感受到的微观效益和微观成本计算的。追求微观上的营利性是私人投资的首要特征。

(2) 企业主要依靠自身积累和社会筹资来为投资提供资金,这就意味着它们往往无力承担规模较大的投资项目。

(3) 私人投资领域受到一定的限制,追求利润最大化的目标使得多数私人投资选择规模相对较小、资金周转快、投资回收期短的投资项目。

(4) 非政府部门投资不可能顾及非经济的社会效益(如环境保护等)。

## (二) 政府投资特点

从私人投资的特点可以看出,如果国家没有政府投资,投资结构是难以优化的。与私人部门投资相比,政府投资具有的特点如下。

(1) 政府居于宏观调控主体地位,可以从社会效益和社会成本的角度来安排自己的投资。政府投资可以不盈利或微利,甚至可以亏损,只要其对国民经济和社会发展是有效益的。

(2) 政府财力雄厚,而且资金来源又多半是无偿的,可以投资于大型项目和长期项目。

(3) 政府可以从事社会效益好而经济效益一般的投资。

总之,由于政府在国民经济中居于特殊地位,应该而且能够将其投资集中于农业、能源、交通、通信等关系到国计民生的重要领域。否则,就会出现基础设施投资不足,经济和社会发展的基础设施短缺,经济发展就会受到“瓶颈”约束。

## (三) 政府投资的原则和范围

### 1. 政府投资的原则

一般来说,在市场经济条件下,政府投资必须遵循以下原则。

(1) 弥补市场失灵。市场经济条件下,应充分发挥价格机制对投资的引导作用。在通常情况下,价格机制能够充分发挥对社会资源的配置作用。但在某些情况下,市场会出现失灵,私人投资无力或不愿意介入这些领域,而这些领域对于整个社会的发展而言又是至关重要的。因此,对于这些领域的投资不足,只能由政府投资来解决。

(2) 维护资源配置的效率。该原则是由第一个原则派生出来的,主要包括两层意思:一是在市场机制能发挥作用的领域,政府应该保护和促进市场竞争,而不应妨碍竞争的有效性;二是政府投资规模的的增长,不能挤压私人投资的空间,更不应直接和私人投资形成竞争关系。

(3) 调节宏观经济运行。作为社会总投资和社会总需求的一个重要组成部分,政府投资对经济有很大的刺激和拉动作用,也对社会其他投资有示范和吸引作用。政府可以根据经济发展的现实,适度调整政府投资的规模和结构,调节经济的平稳运行。例如,当经济出现衰退征兆或已经步入衰退阶段时,政府可以加大投资力度,弥补私人投资不足,刺激总需求,促进经济的发展。

### 2. 政府投资的范围

根据上述原则,我国政府投资的范围主要包括以下几个方面。

(1) 公益性服务领域。这些领域的投资具有公益性,无法满足私人投资营利目标的追求,因此依靠市场机制无法解决,需要政府介入。这些领域主要包括国防方面的投资、公检法等政权机构的投资、科教文卫方面的投资、社会福利和社会保障方面的投资等。

上述这些领域都无法满足私人部门对利益的追求,但它或对于国家和社会的稳定、有序具有重要作用,或对于整个社会的发展具有很重要的作用,或涉及社会公平和人权保护等基本问题,因而必须由政府投资来加以解决。

(2) 基础性投资领域。基础性投资主要包括对经济社会活动的基础设施和基础产业进行的投资。基础设施主要包括交通运输、机场、港口、桥梁、通信、水利、城市供排水、供气、供电等设施;基础产业主要指能源产业和基本原材料(包括建筑材料、钢材、石油化工材料等)。

从整个生产过程来看,基础设施为整个生产过程提供共同生产条件,即作为共同生产条件的基础产业,如固定资产投资,不能被某个单个生产者独家使用,它不是独占性地处在某个特殊的生产过程中,不能被卖者当成商品一次性地整体出售给使用者。它具有公用性、非独占性和不可分性,这些特性决定了它具有公共物品的一般特性。

无论是基础设施还是基础产业,大都具有规模报酬递增的特点,而且一般属于资本密集型行业,需要大量的资本投入,建设周期一般也比较长,投资形成生产能力和收回投资往往需要数年时间。基础产业的这些特点决定了它很难由个别企业独立投资来完成,特别是在经济不够发达的国家,没有政府的资金支持,很难有效地推动基础设施和基础产业的发展。正因为如此,在经济发展过程中,各国政府均对基础设施和基础工业实行干预政策,但干预的程度在经济发展的不同时期有较大差别。通常经济发达的工业化国家干预的程度比欠发达国家要弱一些。因为发展中国家经常受到基础产业发展滞后的困扰,基础设施和基础产业发展的压力一般都较大,而且民间财力有限,所以政府对基础产业的投资一般都比较大。



### 资料卡

#### 疫情影响下的中国:新投资,助推经济稳健前行<sup>①</sup>

新冠肺炎疫情发生以来,中国的宏观调控力度有目共睹:一手抓疫情防控,一手抓经济社会发展,积极的财政政策和稳健的货币政策双管齐下、协同发力,宏观政策逆周期调节接连出招,落点准、力道足,形成对冲疫情影响、确保经济平稳运行的强大政策合力。对此,国际社会多有好评,认为中国在面临新的风险挑战时,应对能力依然出色,充足的政策空间和工具储备将让中国经济快速恢复,进而有力推动世界经济整体复苏。

##### 一、“放水养鱼”,减税降费惠企业

2020年1月1日起,对纳税人运输疫情防控重点保障物资取得的收入免征增值税;2月起,阶段性减免企业基本养老、失业和工伤保险单位缴费;3月1日起,阶段性减免增值税小规模纳税人增值税;3月20日起,将瓷制卫生器具等1084项产品出口退税率提高至13%……疫情发生以来,减税降费全面发力,4批21项税费优惠政策相继落地。“放水养鱼”成效渐显。前两个月,新出炉的税费优惠政策新增减税降费1589亿元,加上去年更大规模减税降费政策在今年继续实施,减税降费总额超过4000亿元。

“积极的财政政策要更加积极有为。”中央政治局会议进一步明确中国财政政策的方向。

<sup>①</sup> 南方网. 疫情影响下的中国经济:新投资,助推“中国号”稳健[EB/OL]. (2020-04-15)[2020-04-23]. [http://news.southcn.com/china/content/2020-04/15/content\\_190746219.htm](http://news.southcn.com/china/content/2020-04/15/content_190746219.htm). (有删改)

收入做“减法”，支出做“加法”。广东统筹安排4亿元资金，专项用于文旅企业应对疫情、刺激消费、振兴市场；在黑龙江，所有参保企业新吸纳劳动者就业并开展以工代训的，省级财政给予企业每人每月500元培训补贴；浙江压减政府开支230亿元，用于疫情防控和稳企业稳发展等方面支出……各级财政拿出真金白银助力战疫。

如此大规模的减税降费，会不会带来财政风险？“越是困难之时，越要加大财政政策逆周期调节力度。”中国社科院财经战略研究院研究员杨志勇认为，中国的财政赤字率始终在3%控制线以内，跟世界主要经济体相比，赤字率水平并不高。短期看，降低税率会加大财政压力，但长期看，则能帮企业渡过难关，扩大税基，最终带来税收收入增加，实现“放水养鱼”。“要算大账、算长远账，即使眼前困难再大，也要坚决把该减的税减到位、把该降的费用降到位。”财政部部长刘昆表示，积极的财政政策将大力提质增效，支持扩大内需。

## 二、“精准滴灌”，金融发力撑经济

“这段时间菜卖得快，每晚都有很多人过来买菜，来迟了就只剩品相不太好的喽！”疫情发生以来，北京城乡一一八生活汇超市成为生活必需品应急供应投放网点，每天蔬菜销量逾13万吨，线上订单增长逾10倍。

销量暴增，超市急需更多资金用于采购。但问题来了，没有信用额度怎么办？急事急办，中国建设银行北京长安支行紧急成立任务团队，多部门联动，创新采取占用集团本部信用额度的融资方案，4500万元防疫专项贷款很快到账。“这笔钱款真是我们资金周转的及时雨，太给力了！”一一八生活汇超市负责人说。

防疫期间，金融服务更须精准。央行先后设立3000亿元低成本防疫专项再贷款、增加再贷款再贴现专用额度5000亿元，以优惠利率突出支持重点企业抗疫保供、复工复产、脱贫攻坚、春耕备耕等资金需求。截至3月30日，前期设立的3000亿元专项再贷款，已向5881家重点企业累计发放优惠利率贷款2289亿元，实际融资利率约1.26%；增加的5000亿元再贷款再贴现额度，地方法人银行累计发放优惠利率贷款2768亿元，支持企业达35.14万户。

不搞“大水漫灌”，做好“精准滴灌”，中国货币政策出手果决、力度到位、处变不乱。

## 三、“补充弹药”，创新调控增后劲

关键时期，需要关键之策。2020年以来，中国创新调控，方式更多元，手段更灵活，为市场注入实实在在的利好，也注入源源不断的信心。

预制箱梁、钢筋绑扎、箱梁架设……在鲁南高铁菏曲段、荷兰段（山东段），最近两周，工人们正干得热火朝天。得益于专项债券资金的及时拨付，鲁南高铁山东段两个施工区段107处工点到3月22日实现全部复工。包括鲁南高铁在内，山东在防疫过程中加快专项债发行、使用节奏，提前4个月完成今年前两批928亿元政府专项债券发行。截至目前，全省新增专项债券支持的373个项目已基本全部开工。

2020年1~4月，全国地方政府专项债券规模更大，发行使用进度纷纷提前。截至3月底，全国各地发行新增专项债券1.08万亿元，发行规模同比增长63%，有望提前2个半月完成既定发行任务。“专项债发行进度和资金使用进度进一步提前，有利于加大宏观政策调节力度，及早发挥作用对冲疫情影响。”财政部副部长许宏才说。

创新调控,既要勇于突破,又要走好“平衡木”。化解疫情冲击、推进复工复产、力争实现“六稳”,是当前宏观调控的重中之重。而着眼长远,调结构、促改革、防风险,谋求高质量发展,同样任务艰巨。中国创新调控,不是“且顾眼下”,而是在多重目标之间求平衡、齐发力。

“中国在提升供给能力、组织经济活动方面有许多政策工具和措施,这是中国的强项。面对疫情蔓延,中国有能力应对。”新加坡国立大学李光耀公共政策学院学者顾清扬看好中国宏观调控成效,并对中国经济表示乐观。

惊涛拍岸,我自岿然。直面突如其来的风险挑战,中国经济不仅有迎难而上的勇气,有突出重围的实力,更有从容应对的调控、长风破浪的后劲。

#### (四) “三农”支出

财政“三农”支出是指政府财政支出中用于支持农业、农村和农民经济社会发展和收入增长而投入的资金的总称。它是我国财政“三农”支持政策的一个重要组成部分,是我国为促进农村社会经济发展、全面落实科学发展观的一个重要举措。

我国的财政对“三农”的支持政策主要包括两个方面:一是税收政策,主要是轻税、减免和退税等;二是支出政策,主要方式是投资、补助和补贴等。

2006年中央出台取消了农业税和农业特产税政策,这是我国农业发展史乃至整个中国发展历史中的一个标志性事件,标志着在中国已实施几千年的农业税就此作古。与此同时,对农产品加工增值税和出口退税上,实行进项抵扣政策和优先退税政策。

在支出方面,中央财政现有直接支持“三农”政策15大类,主要包括8个方面的内容。

##### 1. 支持农村农业基础设施建设

农村农业基础设施建设主要是大江大河的治理、中小型基本农田水利设施建设、农业科研基础设施建设、大宗农产品商品基地建设、乡村道路建设、农村电网改造、人畜饮水设施改善等。用于这方面的财政支农资金包括农业基本建设投资(含国债投资),农业综合开发、小型农田水利建设支出,农村小型公益设施建设资金、扶贫资金等。

##### 2. 支持农业科技进步

支持农业科技进步主要是农业科研、科技成果中试转化、农业科技推广应用和农民科技培训等。用于这方面的财政支农资金包括农业科研支出、科技三项费用、农业科技推广支出、农业科技成果转化资金、农民科技培训资金、财政扶贫资金等。

##### 3. 支持粮食生产和农业结构调整

支持粮食生产和农业结构调整主要是支持粮食等大宗农作物生产发展、农业结构调整、农业产业化经营和农村劳动力转移就业等。用于这方面的财政支农资金包括良种补贴、农业产业化资金、农民就业技能培训资金、支持农民专业合作社资金、农产品政策补贴资金等。

##### 4. 支持生态建设

支持生态建设主要是支持生态恶化的重点地区改善生态环境,为国民经济和社会可持续发展奠定基础。用于这方面的财政支农资金包括退耕还林资金、天然林保护资金、森林生



态效益补偿资金、草原生态治理资金、水土保持资金等。

### 5. 支持抗灾救灾

支持抗灾救灾主要是支持抗御洪涝灾害、动植物病虫害和其他一些自然灾害,帮助受灾地区和纳税人恢复生活生产。用于这方面的财政支农资金包括特大防汛抗旱资金、动植物病虫害防治资金、森林草原防火资金、农村救济费、农业税灾歉减免补助资金、蓄泄洪运用补偿资金等。

### 6. 支持扶贫开发

支持扶贫开发主要是支持贫困地区改善生产生活条件,促进贫困地区社会经济发展。用于这方面的财政支农资金包括财政扶贫资金、国债资金(以工代赈)等。

### 7. 支持农村社会事业发展

支持农村社会事业发展主要是支持发展农村教育、卫生、文化等事业,促进农村社会经济协调发展,财政用于这方面的资金包括教育支出、医疗卫生支出、文化支出等。

### 8. 支持农村改革

支持农村改革主要是支持农村深化改革,促进理顺农村经济关系,加快农村市场经济体制建设。财政用于这方面的资金包括农村税费改革转移支付、农产品政策补贴等。

## 模块三 转移性支出

支出分补助支出、捐赠支出和债务利息支出三类,它体现的是政府的非市场型再分配活动。从数额上看,补助支出占此类支出的份额最大;从经济影响上看,也是补助支出最为重要,它全面影响着收入分配,并间接影响着资源配置。转移性支出包括社保支出、财政补贴、税收支出。转移性支出主要由社会保障支出和财政补贴构成。

### 一、社会保障支出

社会保障是指政府和社会依据一定的法律和规定,通过国民收入的再分配,对纳税人的基本生活权利予以保障的一项重大社会政策。社会保障支出则是指财政用于社会保障方面的支出。社会保障支出是与社会保障制度联系在一起的,各国的社会保障制度不同,相应的社会保障支出安排也就存在较大差别。但是,在现代社会中,任何国家社会保障支出都是社会公共需要的重要组成部分。

社会保障支出作为一种经济保障,具有以下几个基本特征。

#### 1. 覆盖面的社会广泛性

社会保障的实施主体是政府,目的是满足全体纳税人的基本生活需要,因此,社会保障的受益范围就是广泛的,保障的辐射角度也是全方位的。完整的社会保障体系犹如一张安全网,应覆盖社会经济生活的各个层次、各个方面。从原则和道义上讲,任何一个纳税人都不应被排斥或遗漏在这张安全网之外。

#### 2. 参与上的强制性

虽然社会保障事业惠及每一位纳税人,但每个人对社会保障的需求程度和社会保障对

不同个人所产生的边际效用高低却不一样,甚至有很大差别。这样,在经过付出与收益之间比较权衡之后,一些纳税人可能会宁愿选择不参与社会保障,这显然不利于社会整体利益。因而,此时的强制参与就是必要的,并且应以法律形式加以确定。

### 3. 制度上的立法性

社会保障作为政府的社会政策,在为全体纳税人提供保障的同时,也要求全社会共同承担风险。这就牵扯到社会的各个方面,涉及各种社会关系。为了使社会保障具有权威性,正确地调整各阶层、群体以及个人社会保障利益关系,就必须把政府、企业(雇主)、个人(雇员)在社会保障活动中所发生的各种社会关系用法律形式固定下来。

### 4. 受益程度的约束性

社会保障只涉及基本生存方面的风险,它所直接带来的不是享受,而只是满足基本生活保障的需要。受益程度的约束性是由社会保障的存在前提和基本出发点决定的。由于社会保障的项目、水平及制度的健全与否都受到社会化大生产发展程度的制约。因此,如果保障项目过多过滥或受益水平过高都会影响效率,也会影响纳税人的劳动积极性,从而不利于公平的兼顾以及为公民创造相对平等的机会。我国社会保障支出由 1978 年的 18.91 亿元增加到 2019 年的 29 580 亿元;占财政支出的比例,也由 1978 年的 1.69% 增加到 2019 年的 12.4%。



## 资料卡

### 社会保障的主要内容

一般认为,社会保障主要包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助等内容。其中,社会保险是社会保障的核心部分。

#### 1. 社会保险

社会保险是指国家通过立法,多渠道筹集资金,对劳动者在因年老、失业、患病、工伤、生育而减少劳动收入时给予经济补偿,使他们能够享有基本生活保障的一项社会保障制度。社会保险具有强制性、共济性和普遍性等特征,主要包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等项目。社会保险是社会保障体系的核心,其保障对象主要是全体劳动者,目的是保障基本生活,具有补偿收入减少的性质。社会保险的资金来源主要是用人单位和劳动者本人,政府给予资助并承担最终责任。社会保险实行权利和义务相对应的原则,劳动者只有履行了缴费义务,才能获得相应的收入补偿权利。有的国家,社会保险的一些项目还覆盖全体国民。

#### 2. 社会救济

社会救济是指国家和社会对因各种原因无法维持最低生活水平的公民给予无偿救助的一项社会保障制度。救助的对象有三类:一是无依无靠、没有劳动能力、又没有生活来源的人,主要包括孤儿、残疾人以及没有参加社会保险且无子女的老人;二是有收入来源,但生活水平低于法定最低标准的人;三是有劳动能力、有收入来源,但由于意外的自然灾害或社会灾害,而使生活一时无法维持的人。社会救济是基础的、最低层次的社会保障,其目的是保障公民享有最低的生活水平,给付标准低于社会保险。社会救济的经费来源主要是政府财政支出和社会捐赠。

### 3. 社会福利

社会福利的概念有广义和狭义之分。广义的社会福利是指政府为全体社会成员创建有助于提高生活质量的物质和文化环境,提供各种社会性津贴、公共基础设施和社会服务,以不断增进国民整体福利水平。主要包括各种文化教育、公共卫生、公共娱乐、市政建设、家庭补充津贴、教育津贴、住宅津贴等。

狭义的社会福利是指政府和社会向老人、儿童、残疾人等社会中特别需要关怀的人群,提供必要的社会援助,以提高他们的生活水准和自立能力。主要包括老人福利、妇女福利、儿童福利、青少年福利、残疾人福利等。

### 4. 社会优抚

社会优抚是指政府和社会对军人等从事特殊工作者及其家属予以优待、抚恤和妥善安置。主要包括向烈属、军属、复员退伍军人、残废军人提供抚恤金、优待金、补助金;举办荣誉军人疗养院、光荣院;安置复员退伍军人;为军队离退休干部提供服务等。社会优抚是一种特殊的社会保障,其目的在于安定军心,维护国家安全,促进社会稳定。

### 5. 社会互助

社会互助是指在政府鼓励和支持下,社会团体和社会成员自愿组织和参与的扶弱济困活动。社会互助具有自愿和非营利的特征,其资金主要来源于社会捐赠和成员自愿交费,政府往往从税收等方面给予支持。社会互助的主要形式包括:工会、妇联等群众团体组织的群众性互助互济;民间公益事业团体组织的慈善救助;城乡居民自发组织的各种形式的互助组织等。

社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚和社会互助既相互联系又相互区别,它们的有机结合构成了一个完整的社会保障体系。目前,世界上绝大多数国家和地区都建立了社会保障制度。社会保障已经成为现代国家不可或缺的一项重要的基本制度。

## 二、财政补贴

### (一) 财政补贴的性质

财政补贴是一国政府根据一定时期政治经济形势及方针政策,为达到特定的目的,对指定的事项由财政安排的专项资金补助支出。作为一种转移支出,财政补贴支出同社会保障支出有很多相似性。从政府角度看,无论是以补贴形式还是以社会保障形式拨付支出,都不能换回任何东西,支付都是无偿的。从领取补贴者的角度看,无论以什么名目得到政府的补贴,都意味着实际收入的增加,因而经济状况都较前有所改善。这两类支出自然也有差别,主要体现在与相对价格体系的关系上。财政补贴总与相对价格的变动联系在一起,或者是补贴引起价格变动,或者是价格变动导致财政补贴。因为有这种联系,很多人索性就把财政补贴称为价格补贴或财政价格补贴。社会保障支出则与产品和劳务的价格不发生直接联系,虽然人们获得保障收入后用于购买,可能使购买商品的价格发生变化,但这种影响既不确定,又是间接的。因为与相对价格结构有直接关联,财政补贴便具有改变资源配置结构、供给与需求结构的影响,而社会保障支出则很少有此影响。

综上所述,我们可以把财政补贴定义为一种影响相对价格结构,从而可以改变资源配置

结构、供给和需求结构的政府无偿支出。作为调节经济的重要手段之一,财政补贴运用得好坏与否会影响整个国民经济的发展。财政补贴出现在近代社会,成形于第二次世界大战期间,发展于第二次世界大战以后,大规模使用仅有二三十年。在我国,财政补贴则是在经济体制改革后才被认真加以运用。

## (二) 财政补贴的特征

一般认为,财政补贴具有以下三个特征。

### 1. 很强的政策性

财政补贴是政府实现一定的政策目标的手段。财政补贴的对象、补贴的数额、补贴的期限等都是按照一定时期的政府政策需要制定的,因而,财政补贴具有很强的政策性。政府的政策是多方面的,既有经济政策,也有政治和社会政策。因此,财政补贴不仅是政府调节经济的一个杠杆,而且也是协调各种社会关系、保障社会秩序和政治局面安定的一种经济手段。

### 2. 一定的灵活性

政府一般都是根据形势的变化和政策需要,及时地修正和调整财政补贴,因此,在世界各国,财政补贴往往是政府实现短期经济调整的重要财政手段。

### 3. 明显的时效性

政府的政治、经济和社会政策是随着政治经济形势的变化而修正、调整和更新的。而财政补贴措施一般都是依据一定时期的政府政策需要制定的,是为实现政府的政策目标服务的。因此,当政府的某些政策发生变化时,财政补贴措施也应做相应调整。

## (三) 财政补贴的分类

财政补贴的内容可以从不同的分类角度进行考察。从补贴同社会经济运行过程的关系来看,财政补贴可分为生产环节补贴、流通环节补贴和消费环节补贴;从政府是否明确地安排支出来分,财政补贴可分为明补与暗补;从补贴资金的接受主体来分,财政补贴可分为企业补贴和公民补贴;从补贴对经济活动的影响来看,财政补贴可分为对生产的补贴和对消费的补贴;从补贴是否与具体的购买活动相联系来分,财政补贴可分为实物补贴与现金补贴;等等。不过在政府预算中,一般是按财政补贴的政策目的进行分类,按照这种方式可把财政补贴分为价格补贴、企业亏损补贴、出口补贴、财政贴息、税式支出等。

## (四) 我国财政补贴的内容

### 1. 价格补贴

价格补贴是政府为了稳定市场物价、安定人民生活、发展生产和实现其他政策目标,对某些商品实行购销价格倒挂或持平的价格政策,同时由财政对从事商品生产、供销的企业由此产生的价差损失和亏损给予的补贴。其具体包括农副产品价格补贴、农业生产资料价格补贴、日用工业品价格补贴和工矿产品价格补贴,其中农副产品价格补贴是主要的。我国价格补贴在1985年以前冲减财政收入,1986年以后作为支出项目列在财政支出项目中。

### 2. 企业亏损补贴

企业亏损补贴是指政府在企业发生亏损的时候,为了维持企业生存给予的财政补贴。企业亏损有政策性亏损和经营性亏损之分,前者是指企业因为政府某项经济政策的影响而

造成的亏损;后者是由于企业自身经营管理不善所致,这与企业的主观努力程度有关。因此,政府只应对政策性亏损进行补贴。在我国,一般是将企业亏损补贴作为预算收入退库处理,冲减财政收入。而由于国有企业所占的比重较大,因而企业亏损补贴有一定的特殊性。虽然我国财政主要对政策性亏损进行补贴,但在实践中因政策性亏损和经营性亏损难以真正区分,所以也对部分经营性亏损进行补贴。

### 3. 出口补贴

出口补贴是指政府财政直接或间接给予出口商品生产者或出口商补贴,从而降低出口价格,增强出口产品的竞争力。其主要形式有直接的现金补贴、出口退税、减免出口关税和出口信贷等。由于世界贸易组织(world trade organization, WTO)反对政府对外贸出口给予直接的财政补贴(主要是对外贸单位的直接现金补贴),我国在外贸制度改革过程中,逐渐地取消了对出口的直接财政补贴。但 WTO 不反对对出口给予一定的间接支持,所以我国对外贸出口的补贴主要是间接财政补贴。

### 4. 财政贴息

财政贴息是指政府对使用某些规定用途的银行贷款的企业,就其支付的贷款利息提供的补贴。其实质等于财政代替企业向银行支付利息。财政贴息是政府财政支持有关企业或项目发展的一种方式。在我国,目前财政贴息用于以下用途的贷款。

- (1) 促进企业联合,发展优质名牌产品。
- (2) 支持沿海城市和重点城市引进先进技术和设备。
- (3) 发展节能机电产品等。

财政贴息在我国预算账务中直接列为预算支出。

### 5. 税式支出

税式支出是指政府财政对于某些纳税人或课税对象给予的减免税。税式支出只减少财政收入,并不列为支出,是一种隐蔽的财政补贴支出。之所以把税式支出也作为财政补贴的一种,是因为一方面对政府来说,税式支出会使政府所掌握的财力减少,这与一般的财政补贴一样;另一方面受益者因减免税使得实际的收入增加,这也与一般财政补贴一致。所以,税式支出是财政补贴的一种,是政府将纳税人的一部分收入无偿转移给补贴领受者。与其他财政补贴不同的是,一般财政补贴下纳税人与补贴领受者不一定一致;而税式支出下,补贴领受者就是纳税人。

我国统计的财政补贴主要包括价格补贴、企业亏损补贴和财政贴息。原来企业亏损补贴中还包括对外贸企业出口补贴,现在这一块已基本取消。税式支出和间接出口补贴由于比较隐蔽,没有统计在内。同时,在预算账务处理中,价格补贴和财政贴息列为预算支出,而大部分企业亏损补贴红字冲减预算收入。



## 知识小结

财政支出是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。对财政支出的分类主要有按政府支出功能分类、按经济性质分类和按具体用途分类三种方法。每种分类从不同角度对财政支出

的具体内容进行了归纳。

我国财政支出的原则主要包括量入为出、优化支出结构、公平与效率兼顾三个方面。这些原则是我国财政支出规模和结构的指导性方针。

从经济性质来看,财政支出包括购买性支出和转移性支出。两种支出的内涵不同,对经济的影响也存在重大差异。购买性支出可以通过多个途径对宏观经济产生影响,而转移性支出对经济的影响则主要是间接的;购买性支出包括政府消费性和投资性支出两类,转移性支付则主要包括社会保障支出和财政补贴两类。



### 知识巩固

1. 按支出功能分类,我国财政支出主要包括哪些内容?
2. 简述我国财政支出原则的主要内容。
3. 购买性财政支出对经济的影响包括哪些方面?
4. 简述政府投资的主要原则和范围。
5. 简要分析我国财政对“三农”的支持政策。
6. 简述社会保障支出的特点和主要内容。
7. 简述财政贴息的主要内容。



### 案例讨论

#### ● 襄州区 2019 年财政支出逾七成用于民生<sup>①</sup> ●

据襄州财政局数据,2019 年襄州完成全区一般公共服务、公共安全、教育、科学技术、社会保障与就业、医疗卫生与计划生育、节能环保、城乡社区等民生八项重点支出 28.6 亿元,占公共预算支出的 71%,有力保障了各项民生政策在当地有效落实。

##### 一、民生支出优先保障

4 月 10 日,在黄龙镇贾湾村,村民黄兴勇说:“以后再也不会为灌溉用水发愁了。”2019 年,黄兴勇收获了 40 000 多斤(1 斤=0.5 千克)芝麻、15 000 多斤稻谷,实现了增产增收。贾湾村属于丘陵岗地村。区财政局邀请专家勘查,科学设计,投资 187 万元在该村建设一座泵站,新架设变压器,安装机组一套,先期解决 3 个村民小组农业生产用水问题。该村党支部书记汤付杰表示,原来,一遇到干旱就绝收的 2 000 多亩(1 亩≈666.67 平方米)耕地直接受益,按每亩收入 1 000 元计算,村民增收 200 万元。项目建成后,新增灌溉面积 3 600 亩,供应三座小型水库常年蓄水,1 100 人从中受益,年可新增粮食产量 24 万千克,新增种植业总产值 23.5 万元,项目区人均纯收入增加 213 元。襄州按照做好高质量财政工作的要求,充分发挥财政职能,把民生支出作为财政优先保障领域,在教育、社保、农业农村、大气污染防治等方面不断增加投入。

<sup>①</sup> 东方财富网. 去年财政支出逾七成用于民生[EB/OL]. (2020-04-20)[2020-04-23]. [https://baijiahao. baidu. com/s? id=1664451154785068946&wfr=spider&for=pc](https://baijiahao.baidu.com/s? id=1664451154785068946&wfr=spider&for=pc). (有删改)

## 二、惠民政策全面共享

加大资金投入,精准助力脱贫攻坚。按照考核标准,积极统筹安排区级财政资金15 086.7万元用于精准脱贫。按时足额拨付中央、省、市财政专项扶贫资金2 540.16万元。同时,完善政策救助机制,统筹整合卫健、医保、民政等部门的救助政策,给予多层次、复合式救助。积极开展涉农资金统筹整合,形成脱贫攻坚合力。在不改变资金用途的情况下,利用财政专项扶贫资金和其他用于农业生产发展、农村基础设施建设方面的资金,投入种植、养殖、光伏等项目,推进财政支农资金支持资产收益性扶贫项目。

扎实做好农村公益事业建设,共拨付财政奖补资金2 882万元用于全区116个项目村公益事业建设。落实农村“厕所革命”整村推进财政奖补资金1 385万元,对照绩效目标做好项目监控,确保农村“厕所革命”整村推进工作规范有序开展。

该区高度重视新型农业经营主体发展,拨付新型农业经营主体适度规模经营资金477.26万元,通过财政资金的调节扶持作用,培育壮大了新型农业经营主体。深入推动产业扶贫发展,共落实以镇为单位产业到户项目27个,4 374名贫困劳动者转移就业。

围绕建立健全覆盖城乡居民的社会保障体系要求,大力支持医疗卫生体制改革,推进社会福利和社会救助工作,保障和改善民生。

## 三、就业优先助推发展

去年,襄州深入实施就业优先战略和积极就业政策,全面推进创业就业各项工作,新增城镇就业8 546人,失业人员再就业1 850人,城镇登记失业率为2.55%。

落实企业在职员工技能提升补贴56人共10.55万元,宣传贯彻执行职业技能提升三年行动计划,划拨1 056万元建立职业技能提升行动专账,惠及职工3.3万余人。

该区还加大创业补贴力度,推动众创空间、创业孵化基地、返乡创业园建设,为入驻企业和创业项目提供房租、物业补贴。通过财政配套、财政奖补、财政贴息等措施支持企业创新,助力民营经济健康发展。共审核创业担保贷款发放8笔,贷款发放金额475万元;共计拨付财政贴息资金61.88万元,有效促进创业就业和支农支小。

### 思考题:

财政支出是如何发挥出其职能的?

