

# 财政导论

## 学习目标

1. 通过现实生活中的财政现象，理解财政的概念；
2. 了解财政的产生和发展；
3. 了解公共财政的基本理论，掌握公共产品的基本特征与市场失灵的主要表现；
4. 领会财政职能的内涵及主要表现。

## 技能目标

1. 理解财政的概念，掌握财政的职能；
2. 能运用所学知识对相关财政问题进行分析。

## 素质目标

1. 能对社会中各种市场失灵的现象进行分析，找出其原因；
2. 能对经济运行过程中政府干预的越位、缺位及错位现象进行分析；
3. 结合国情，能正确界定市场经济条件下市场与政府的职能；
4. 具备团结协作、分析问题的能力。

## 导入案例

### 财政与人们的生活息息相关

财政看似离人们很遥远，实则就在人们的日常生活里，与人们的生活密切相关。

一个人出生的医院，就读的幼儿园、小学、中学乃至大学，多半由政府出资兴办。与私立学校相比，公立学校可以维护教育公平，均衡教育资源。参加工作以后，一旦面临暂时失业，可以领取政府提供的救济金来维持生活。进入退休阶段，可以依靠政府参与提供的社会养老保险和医疗保险安度晚年。当一个人寿终正寝的时候，会被送到由政府举办的火葬场安息。生老病死、从摇篮到坟墓，都离不开政府和财政的服务。

在日常生产生活中，城市的交通、通信、供水、供电、供暖、排水、排污、环境净

化，以及公园、公厕等设施，是工商企业正常生产经营所必需的，也是居民日常生活须臾不可或缺的。这类需要是“公共的”，显然不能通过市场提供，即使由市场提供也是缺乏效率的，理所当然属于政府的职责范围。公共事业大多免费或有政府补贴，可以降低人们日常的生活成本。政府还承担了市场无法承担的诸多政治和社会职能，包括行政管理、治安以及司法和执法、义务教育、国防、应对公共危机等。天网监控系统，作为守护居民的眼睛，已经成为我国城市治安的坚强后盾。强大的国防是维护和平生活的根本保障。中国在新冠病毒疫苗投入的费用累计高达1 200余亿元，通过接种疫苗建立免疫屏障。居民手里有钱，可以购买到食品、衣服、住宅以及轿车等各种生活用品，但即使有钱，也买不到能够让居民安居乐业的社会环境，这需要政府的财政活动才能实现。

政府不是单纯的消费者，还要承担涉及国计民生以及战略性的重大工程建设任务。比如，我国长期规划中已经完工或正在实施的南水北调工程、西气东输工程、“八纵八横”为主骨架的高速铁路网、“三北”防护林工程、三峡水利枢纽工程等，贯通全国的能源通道、交通物流网络，规模宏大的农业水利工程和灌溉系统等。我国资源分布和经济发展不平衡，面对这些长期而又艰巨的建设任务，如果没有政府这种资源配置方式，区域间协调发展、偏远落后地区脱贫致富的共同富裕目标是难以实现的。

每一次科技革命和产业变革，都会重塑全球经济结构，改变全球竞争格局。我国正把握新一轮科技革命和产业变革的战略机遇期，大力发展新兴产业、布局未来产业，从基础研究到应用，全产业链的形成，是一个长期、复杂的动态系统工程，需要政府将财政资源进行优化统筹，尤其基础科学研究这一“公共产品”，主要还要由政府直接出资进行。伴随着科技革命和产业变革，人们的教育理念、就业选择等生活的方方面面都会发生深刻变化。

财政关系到人们的安居乐业、国家的长治久安，与人们的生活息息相关。那么，何谓财政？政府如何获取资金收入？如何合理有效地安排资金支出和管理资金呢？

## 第一节 财政概述

### 一、财政的一般概念

财政是以国家为主体的分配活动，现实生活中它表现为政府的收支及其管理活动。财政分配的主体是国家，参与分配的依据是政府的政治权力，分配的对象是社会剩余产品，分配的目的是提供公共产品以满足整个社会的公共需要，并使政府经济领域的经济活动与市场经济领域的经济活动相协调，保持整个社会再生产过程的协调运行。



扩展阅读 1-1 “财政”一词的渊源

### 二、财政的产生与发展

#### （一）财政的产生

财政是生产力和生产关系发展到一定历史阶段的产物，是在剩余产品和私有制出现

之后随国家的产生而产生的。

原始社会初期，社会生产力十分低下，社会成员只能依靠简单的石器狩猎、捕鱼和采集野果为生，即使共同劳动，也所获极少，产品平均分配，仅够维持每个成员的最低生存需要，没有剩余产品提供给社会组织集中使用。这一阶段生产关系的基础是生产资料的原始公有制。

原始社会末期，由于生产力的发展，产生了社会分工，其中第二次社会大分工是手工业从农业中分离出来，这标志着人们不再直接为了自身的消费而生产，而是进行以交换为目的的直接生产，即商品生产。人们的生产劳动所创造出的劳动产品，除了用于维持自身的生存以外，还产生了日益增多的剩余产品，这就为国家财政的产生提供了可能。

随着社会分工的扩大，商品生产和交换的发展，剩余产品不断增多，各个家庭逐渐脱离了氏族群体而成为独立的生产单位，私有制社会便由此产生。私有制的产生与发展，将人类社会分裂为两大对立的阶级，最早产生的是奴隶主阶级与奴隶阶级。奴隶主阶级为巩固自身统治地位，就要建立一套由军队、警察、监狱和官吏等构成的暴力机构，以保证其对奴隶阶级的剥削秩序正常运行，国家由此产生，国家就是一个阶级统治另一个阶级的工具。

由于国家本身并不从事物质资料的生产，为维持其运行，又必须消耗一定规模的消费资料，因此国家便不得不依靠它的政治权力，强制地占有和支配一部分社会产品来满足这些需要。这种以国家为主体，具有强制性、无偿性的分配手段就是财政。

综上所述，财政的萌芽和产生是由生产力发展水平决定的。剩余价值的出现为财政奠定了物质基础。私有制、阶级和国家的出现是财政产生的政治条件，财政是因国家的产生而产生的。

## （二）财政的发展

财政产生以后，随着社会生产力的变革和国家形态的更迭，财政也在不断地发生变化，人类进入阶级社会后的各种社会形态，都有与其生产资料所有制和国家形态相适应的财政。

### 1. 奴隶制国家的财政

奴隶社会是人类历史上第一个阶级社会。奴隶社会的生产关系是奴隶主占有生产资料和直接占有奴隶。奴隶制国家的财政收入主要是凭借统治者的政治权力和对生产要素的占有权，直接剥削奴隶劳动所得的收入。财政收入主要来源包括：王室土地收入（国王强制奴隶从事农业、畜牧业、手工业等劳动创造的财富）、贡物收入和掠夺收入（臣民们缴纳的贡物、战争掠夺、战败部落和弱小邻国的贡物收入）、军赋收入（为保证战争和供养军队需要而征集的财物）、捐税收入（对自由民中占有少量生产资料的农民、手工业者和商人征收的捐税，如粟米之征、布缕之征、关税之征等）。财政支出主要包括：王室支出（生活性支出）；军事支出（战争给养、武器、运输等）；俸禄支出；农业、水利等生产性支出）。

奴隶社会国家财政的特点表现为：

（1）奴隶社会国家财政收支与统治者个人收支没有严格界限。

- (2) 国家财政以直接占有奴隶及其劳动成果的方式取得财政收入。
- (3) 国家财政收支主要采取实物和劳役的方式。
- (4) 这一阶段，已经开始出现了为统治阶级服务的理财思想和财政管理方法。

## 2. 封建社会国家财政

在封建社会，封建主占有生产资料 and 不完全占有生产劳动者即农奴，同时也存在着部分以个人劳动为基础的农民和手工业者等小私有经济。财政收入主要来源包括：田赋捐税、官产收入（剥夺农奴收入）、诸侯贡赋、专卖收入（盐铁、烟酒等收入）和特权收入（国家对矿山、森林、湖泊、河流、海域等自然资源以及铸币等经营权进行出卖和发放许可证而收取许可费等）。财政支出主要包括：用于维护其统治的战争支出、行政支出、皇室的享乐支出（如用于建造宫殿和坟墓、游乐、赏赐等）以及封建文化、宗教活动等方面的支出。

封建制国家财政的特点：

- (1) 在这一阶段国家财政收支与王室个人收支逐步分离。
- (2) 这一时期中，自然经济向商品经济过渡，使得货币成为财政唯一的收支形式。
- (3) 税收特别是农业税收成为国家财政的主要收入。
- (4) 这一阶段，出现了国债及国家预算等新的财政范畴。

## 3. 资本主义国家财政

随着生产力水平提高和商品经济发展，以自然经济为基础的封建生产关系开始瓦解，逐步被资本主义生产关系所取代。资本主义的生产关系是资产阶级占有生产资料，雇佣工人除了自己的劳动力以外一无所有，即没有自己独立占有和使用的生产资料。资本主义的发展经历了自由资本主义和垄断资本主义两个阶段，这两个阶段的经济运行具有不同的特点，因而，国家财政也表现出不同的特征。

在自由资本主义时期，国家财政的主要特点包括：

(1) 资本主义经济以自由竞争的市场机制为基础，奉行“自由放任”经济政策，国家不干预经济，因而财政收支的规模和范围相对较小。财政支出主要以军事（特别是用于对外殖民侵略战争）、司法、政府机构的各种需要以及部分社会公益事业等非生产性支出为主。

(2) 资本主义经济是高度发达的商品经济，因而财政收支全面采取货币形式。

(3) 财政随着资本主义国家管理的加强更加完善，有较为健全的财政机构，较为严密的财政法律制度。

在垄断资本主义时期，资本主义财政表现出新的特点：

(1) 资本主义社会内部矛盾激化，市场机制调整无力，政府加大了对经济的干预和调节力度，因而财政收支规模和范围相对扩大。在财政收入的来源方面，发行国债、实行赤字财政和通货膨胀政策，成为国家增加财政收入经常的和比较隐蔽的手段；在财政支出结构方面，生产性支出有所增加，同时转移性支出特别是其中的社会保障和社会福利支出增长比例更大。

(2) 这一阶段，财政不仅作为国家参与国民收入分配的手段，还逐渐成为国家刺激

生产、转嫁经济危机、干预社会经济、进行宏观调控的重要手段。

#### 4. 社会主义国家财政

就我国情况而言,社会主义国家财政经历了计划经济体制下的财政和市场经济体制下的财政两个阶段。

在计划经济体制时期,财政表现出“生产性”的特征。国家对整个社会资源实施计划配置,国家以计划方式安排、指挥、控制和调节整个国民经济的运转和活动情况,这一阶段的财政被称为国家财政。在财政收入方面,收入几乎全部来自国有企业,其上缴的利润和税收是财政的主要来源;在财政支出方面,除了用于行政事业等非生产领域支出以外,还会直接投入到国有企业,经济建设支出在财政支出中占比很大。

在市场经济体制时期,财政表现出“公共性”的特征。公共财政是与市场经济体制相匹配,以市场机制在资源配置中发挥决定性作用为基础,在划分公共需要和私人需要的前提下,为弥补市场缺陷和为公众提供公共产品与公共服务而采取的一种财政类型和财政模式。作为社会主义市场经济国家,我国现阶段财政被称为中国特色社会主义公共财政。

中国特色社会主义公共财政的特色,主要表现在四个方面<sup>①</sup>:

(1) 人民性与公共性相统一的财政。中国特色社会主义制度的性质决定了我国社会主义财政是人民性与公共性相统一的财政。坚持以人民为中心是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。这就要求财政工作的一切出发点和落脚点都是为了满足广大人民群众美好生活的共同需要,充分体现社会主义公共财政的最大目的及“公共性”的本意和宗旨,即符合和满足广大人民群众的最广泛愿望和最根本利益。

(2) 与社会主义市场经济体制相适应的现代财政,经过改革探索,中国摒弃了传统计划经济体制,建立了社会主义市场经济体制,与社会主义市场经济体制相适应的财政目标模式就是建立现代财政制度。我国市场经济体制下的公共财政模式主要是从运行机制和机理上证明它与传统计划经济体制下的财政模式存在着区别,但并不是指它们在本质属性上有差别。基于此,新时代需要在财政运行机制和机理再造、公共财政制度重塑上积极探索、大胆创新,尽快建立与社会主义市场经济相适应、相匹配的现代财政制度。

(3) 与国家治理相适应的民主法治财政。围绕政府收支所形成的一系列财政制度安排,它的优劣不仅直接决定着财政职能的履行状况,而且事关所有政府职能的履行状况,进而决定着国家治理体系的运行状况和国家治理的实现水平。在新时代我国实行的新一轮财税体制改革,是关乎国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革,是立足全局、着眼长远的制度创新。通过改革创新奠定现代财政制度的坚实基础,实现公共财政的民主化和法治化,就能有效提升国家治理能力和治理效率,促进国家治理体系和治理能力现代化的尽快实现。

(4) 开放包容、推动构建人类命运共同体的大国财政。中国坚持走和平发展道路,

<sup>①</sup> 《公共财政概论》编写组. 公共财政概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2019.

奉行互利共赢的开放战略，谋求开放创新、包容互惠的发展前景，推动构建人类命运共同体，促进全球治理体系变革，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。中国始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。新时代的中国财政，是具备了国际视野和融入世界发展潮流的开放型财政，是促进全球治理体系和国际秩序变革的大国担当财政，是促进世界多极发展与和平发展的包容财政，是推动构建人类命运共同体而勇立潮头的责任担当财政。

## 第二节 公共财政基础理论

公共财政是为满足社会公共需要向社会提供公共产品与公共服务的政府分配行为。公共财政是与市场经济体制相适应的一种财政管理体制，其理论基础是公共产品和市场失灵理论。

### 一、公共产品

#### （一）公共产品的特征

公共产品是与私人产品相对应的概念。私人产品是由市场供给，用来满足私人主体需要的商品和服务。私人产品能够分割并分别提供给不同单位和个人，却不能给他人带来外部收益和成本。公共物品是公共部门供给，用来满足社会公共需要的商品和服务，严格意义上的公共物品具有非竞争性和非排他性。

所谓非竞争性，是指某人对公共物品的消费并不会影响别人同时消费该产品及其从中获得的效用，即在给定的生产水平下，为另一个消费者提供这一物品所带来的边际成本为零。

所谓非排他性，是指某人在消费一种公共物品时，不能排除其他人消费这一物品（不论他们是否付费），或者排除的成本很高。

#### （二）公共产品的分类

通常将同时具有非排他性和非竞争性的产品称为纯公共产品，例如国防产品。消费上具有非竞争性，却可以较轻易地做到排他性，有学者形象地称这类产品为俱乐部产品。有些产品与俱乐部产品相反，在消费上具有竞争性，但却无法有效排他，有学者称这类产品为共同资源产品。俱乐部产品和共同资源产品通称为“准公共产品”，即不同时具备非排他性和非竞争性的产品。准公共产品一般具有“拥挤性”的特点，即当消费者的数目增加到某一个值后，就会出现边际成本为正的情况，而不是像纯公共产品，增加一个人的消费，边际成本为零。准公共产品达到“拥挤点”后，每增加一个人，将减少原有消费者的效用。

公共产品的非排他性与非竞争性不是绝对的，也不是固定不变的。公共产品的这些特征会因为技术条件、制度条件以及消费者人数的变化而发生变化，即非排他性程度与非竞争性程度降低或上升。如灯塔，它是典型的具有非排他性与非竞争性的公共产品，

但假定有人发明了一种干扰装置，该装置能使不安装某种特殊接收器的船只不能获得灯塔的信号，或者灯塔的主人向在灯塔周围一定范围内航行而没有许可证的船只发射导弹是合法的。在这两种场合，灯塔将具有排他性。这是非排他性在技术和制度条件发生变化时，向排他性转化的例子。再如，在一座不拥挤的桥上增加一辆通行的车，不会增加边际成本，不会影响其他车辆的通行，但如果该桥已经处于拥挤状态，再增加一辆通行的车，显然会妨碍其他车辆的通行（过不去或通行时间大大延长），带来的边际社会成本较高。这是非竞争性向竞争性转化的例子。

由于技术进步、人口增长等因素的影响，原本不存在或较不明显的竞争性及负外部性日益凸显。此类产品正急剧减少，如洁净的空气等。被排除的产品大多转变为纯公共产品，部分产品或资源消失（如矿产、动植物资源等），极少数由于开发成本过高且存在替代品，出于经济考虑而被放弃，例如海盐（但优质盐场仍具有竞争性）。

## 二、市场失灵

在市场经济中，市场机制对社会资源配置、收入分配和经济调节发挥着基础性作用，但市场机制也不是万能的。由于其内在功能性缺陷和外部条件缺陷，市场机制在资源配置的某些领域运作不灵，即市场没有达到帕累托最优，使市场在资源配置中失去效率。因而，需要政府介入弥补市场失灵。市场失灵是公共财政存在的前提，从而也决定财政的职能范围。

从资源配置的层次来看，市场失灵可以分为微观领域的市场失灵和宏观领域的市场失灵。

### （一）微观领域的市场失灵

#### 1. 外部效应

外部效应，是指某一个体在从事经济活动时，给其他个体造成了消极或者积极的影响，却没有为此承担应有责任或者没有获得应有报酬的情况。外部效应分外部正效应和外部负效应。外部正效应是指行为人实施的某一行为对他人或公共的环境利益有好处而没有获得相应收益的现象，比如，个人在自家栽培花草，给邻居和路人带来清新空气等。外部负效应是指行为人实施的某一行为对他人或公共的环境利益带来危害而没有承担相应的成本的现象，比如上游造纸企业排放污水，影响下游居民的生产和生活用水等。

在私人的经济活动中，人们一般是按照私人边际成本等于私人边际收益，而不是按照社会边际成本等于社会边际收益来进行经济决策，从而造成外部正效应活动的私人边际收益小于社会边际收益，使得供给不足；而外部负效应活动的私人边际成本小于社会边际成本，生产或消费单位为追求更多利润或利差，会放任外部负效应的产生与蔓延。外部效应的存在造成社会脱离最有效的成本状态，使市场经济体系不能很好地实现其优化资源配置的基本功能。



扩展阅读 1-2 当火车驶过农田的时候——外部效应与市场失灵

## 2. 公共产品供给不足

由于公共物品具有非排他性和非竞争性的特征。这就容易产生不付费就受益的“搭便车”问题，导致公共物品提供者的成本与收益不对称。因此，如果单纯依靠市场机制的调节，必然会导致社会所需要的各种公共物品在供应量上的不足。

## 3. 信息不对称

在市场交易活动中，如果一方掌握的信息较多，而另一方掌握的信息很少，就存在信息不对称。信息不对称会使信息掌握较多的一方利用对方的无知而对其进行欺骗。如旧自行车市场上，卖者很清楚自行车的使用年限、质量、功能等指标，为了能卖个好价钱，卖者在卖前对旧自行车进行处理，以掩饰其本来面目。如果买者缺乏专业的知识，就很难确定其品质，往往会上当受骗。

信息不对称有很明显的影响，考察一下经济发达地区和经济不发达地区或者城市和农村的信息分配状况可以获得一些启示。在经济发达的地区，信息资源十分丰富，如教育机构、图书馆、媒体等，这些地区的信息传播速度也快。城市和农村的信息分配更是严重失衡，这已经成为农村经济落后的根源之一。近几年国家推行科教兴国战略，其本质是对信息资源进行优化配置的重要举措。推进教育产业化改革，大力发展多种形式的教育，尤其是民办教育，对于扩大科学知识供给、缓解社会信息资源不足的问题具有重要意义。对于特定时间和地点的信息，要以市场化配置为主，因为特定时点的信息对于市场经济条件下的微观经济主体最为有用，只有通过市场进行配置才能达到最优配置。目前媒体（广播电视、报纸）是对特定时间和地点的信息进行配置的主要工具，在很多方面已经不能满足市场经济的需求。工商信息及消费信息不足的情况普遍存在。信息不足限制了地区工商业的发展、资源的有效配置和经济效率的提高。因此，在信息资源的配置上，政府有着更大的责任，大力发展教育事业，扩大科学知识信息的传播，特别是增加对落后地区和弱势人群的信息供给，对于可持续发展、实现社会的共同富裕、增强经济的平衡发展能力、缩小东西部差距及城乡差距都有着重大意义。放开特定时间和地点的信息工具（媒体），让市场主体去经营，走市场化、企业化的路子，准许民间资本进入，引入竞争机制，是在市场经济条件下信息资源配置的当务之急。

## 4. 市场垄断

当某一市场上只有为数很少的几家供应商，甚至出现独家垄断经营的局面时，便形成了垄断。垄断形成的原因：一是市场竞争，使得生产经营集中；二是由于某些行业生产规模必须达到一定程度，形成规模效益企业才能生存发展，这称为自然垄断，比如铁路等。垄断厂商为了获取高额利润，通过减少供给量，抬高物价，牟取暴利，破坏市场均衡和竞争，降低市场对资源配置效率。对此，市场机制本身是无能为力的，必须通过政府干预来纠正。政府可以通过法律、行政等手段，比如像美国的《反垄断法》等，限制垄断，保障市场有效竞争。

## 5. 收入分配公平

在市场经济条件下，收入分配是由每个人提供的生产要素如资本、劳动力、土地等的数量及其市场价格决定的，其分配是按生产要素的边际生产力进行的。由于每个人占有

或继承财产的情况不同,以及天赋、受教育水平等不可控因素造成劳动者素质的差异,必然会带来分配不均。如果仅由市场来调节,必然使社会成员的收入差距越拉越大。这不仅会对市场体系(家庭)及商品流通产生影响,而且会造成社会不稳定,影响经济发展。



扩展阅读 1-3 衡量居民收入差距的指标——基尼系数

收入分配公平是社会主义市场经济的内在要求。首先,我国的市场经济是建立在生产资料公有制为主体的社会主义经济基础之上的,人们实现了生产资料占有上的平等。这种生产资料占有上的平等,决定了收入分配必须公平。其次,社会主义市场经济倡导人们之间形成一种“团结友爱、平等互助的新型社会关系”,只有消除收入分配中的不公平,根除人们在利益分配中形成的矛盾,才能确立一种和谐的生产关系,从而达到人与人之间的“团结友爱,平等互助”。最后,社会主义的最终目标是为了实现共同富裕,收入分配不公显然不能达到共同富裕。总之,社会主义市场经济内在要求收入分配公平,同时也为收入分配公平提供了经济制度的保障。

#### 6. 不合理的个人偏好

个人偏好是指个人的愿望及要求。不同的人会有不同的个人偏好,并且个人的偏好有好有坏。在现实市场中,个人的偏好并不总是合理的,有时会因为某些原因而做出不明智的选择,给个人和社会造成危害。比如,有些人吸烟、酗酒,不仅影响自己的健康,还给家庭、他人带来危害;有些人阅读色情淫秽书籍、吸食毒品等,破坏社会道德,影响社会风气,不利于人们的身心健康和良好社会风气的形成。

### (二) 宏观领域的市场失灵

在经济生活中,我们经常听到、看到经济运行中出现了经济波动、失业、通货膨胀、经济失衡等经济不稳定现象,通常我们把这些与市场经济的不稳定性有关的失灵称为宏观经济失灵。

#### 1. 供求失衡与经济危机

在现实经济生活中,实现全社会供给与需求在总量与结构上的平衡只是人们追求的一个理想目标。市场上的商品种类繁多,人们的需求受各种因素影响而不断变化,使得市场供给的数量与结构不能和人们需求的数量与结构相吻合。同时,供给相对需求存在一定的滞后性。这些就会造成供给与需求脱节,严重时就产生经济危机,如1929—1933年“大萧条”。在这种情况下,仅仅依靠市场机制的作用,在短期内是难以克服经济危机而使社会供给与社会需求相平衡的,因此,必须由政府出面进行干预。

#### 2. 失业与通胀

失业是一种普遍的社会经济现象,是指在现有的工资水平下有劳动能力并愿意工作的适龄人员没有找到工作的社会现象。失业是对劳动力资源的一种浪费,大量的失业不仅给家庭带来痛苦,也给社会经济发展带来深远影响。在市场经济条件下,资本追求利润最大化,使得通过市场机制解决失业问题很难。通货膨胀,是指价格水平普遍上涨的现象。通货膨胀使得价格不能正确反映商品与劳务的价值,从而影响正常的市场交易,

不利于市场机制发挥其调节供给与需求的作用。

### 3. 经济发展的基础因素

经济发展不仅需要生产要素和市场机制，而且需要经济发展的一些基础条件。市场只能解决好资本积累问题，对解决劳动力基础素质低、基础技术差和自然资源不断减少等一系列问题的作用不大。而这些问题都会制约经济发展，形成明显的瓶颈影响。这些需要国家通过义务教育支出提高劳动者素质；通过财政支出鼓励基础自然科学研究，为其他学科提供支持，促进科技水平提高；通过对国土资源的保护与勘探，减轻资源对经济发展带来的不利影响。

## 三、政府干预

### （一）政府调控下的现代市场经济体制模式

公共产品理论是公共财政的核心理论。政府作为公共部门参与到经济活动中，首先要面临的是“生产什么”的问题，公共产品理论通过对公共产品的基本特征分析，提出公共产品应该由财政来提供。随着西方公共产品理论的新发展，公共产品所包含的内容不断扩展，广义上的公共产品可以涵盖一切具有共同消费性质的产品和服务。政府提供狭义上的公共产品、纠正外部效应、限制垄断、克服信息不完全问题、参与国民收入再分配以及调节宏观经济失衡等活动，都可以看作是财政在提供公共产品。总之，在市场经济活动中，以弥补“市场失灵”为出发点的种种政府干预行为都属于政府的公共产品供应行为。

同是政府调控下的现代市场经济，由于各国的社会经济需要和具体国情不同，在发挥政府的经济作用时各有各自不同的选择，从而形成了不同的市场经济体制模式。如以美国和欧洲多数国家为代表的“新自由主义的市场经济模式”；德国实行的“社会经济模式”；以日本、韩国为代表的市场经济模式，即“亚洲模式”和“东方模式”。中国的经济体制改革是政府推动下的改革，这就决定了在处理政府与市场的关系上，需要政府发挥的作用更为突出，但绝不能由此过分夸大政府的作用，必须大力转变和科学规范政府的职能。

### （二）政府干预的方式和措施

市场失灵为政府干预提供了必要性与合理性。西方经济学的新凯恩斯主义学派综合多年关于政府与市场关系的观点，提出了一种新型的政府—市场观，认为现代经济是一种混合经济（指私人经济和公共经济），政府与市场之间不是替代关系，而是互补关系，政府的作用是弥补市场失灵。因此，政府必须从不同的渠道采取必要和合理的措施对市场进行干预。

#### 1. 立法和行政手段

立法和行政手段主要是制定市场法规，规范市场行为，制定发展战略和中长期发展规划，制定经济政策，实行公共管制，规定垄断产品和公共物品价格等。比如，针对垄断问题，政府干预方式有两种：

(1) 运用法律手段来限制垄断和反对不正当竞争。

(2) 对垄断行业进行公共管制，主要是对垄断行业的产品或服务的价格进行管制——或规定限价，或规定利润率。针对信息不对称问题，政府对许多商品的说明、质量标准 and 广告都做出了具体的法律规定。

## 2. 经济手段

通过税收、财政补贴等手段调控市场经济运行。比如，针对外部性问题，政府可以采用三种干预措施。

(1) 使用税收和补贴手段。一是政府对负外部性的企业可以使用税收手段，使得企业的私人成本等于社会成本，从而使得资源得到更有效的利用；二是政府对正外部性的企业给予补贴，使私人收益等于社会收益，实现资源的优化配置。

(2) 政府也可以通过合并相关企业的方法使外部性得以“内部化”。例如，A 是产生负外部性的企业，B 为 A 的受害者，可以将 A、B 两个企业合并，从而使得负外部性消失。

(3) 明晰产权。外部性之所以存在并导致资源配置失当是由于产权界定不清晰。依据科斯定理，只要财产权是明确的，并且交易成本是零或者很小，那么无论开始时将财产权赋予谁，市场均衡的最终结果都是有效率的，实现资源配置的帕累托最优。科斯定理提供了一种通过市场机制解决外部性问题的新的思路和方法。美国和一些国家先后进行了污染排放权或排放指标的交易。但也引申出一个重要结论：不同产权制度会导致不同的资源配置效率。

## 3. 组织公共生产和提供公共产品

公共生产是指政府出资兴办的所有权归政府的工商企业和事业单位，主要是由政府提供的公共产品，也可以在垄断部门建立公共生产，并从效率和社会福利角度规定价格。比如，政府组织生产和提供国防、治安、消防、公共卫生等公共产品；针对信息不充分和不对称问题，政府通过多种方式定期向社会提供有关商品供求信息、价格趋势以及宏观经济运行和前景预测的资料。政府提供经济信息也是一种社会性服务，也属于公共产品和公共服务范围。

市场经济需要政府干预，但政府干预并不总是有效的，市场机制存在失灵问题，政府机制也同样存在干预失效的问题。政府的运行是以政治权力为基础和前提的，政治权力不能创造财富，却可以支配财富，这正是政府干预失效的根本原因。政府干预失效表现在：

- (1) 决策失误；
- (2) 寻租行为；
- (3) 政府机构和公共预算的扩张；
- (4) 公共产品供给的低效率；
- (5) 政府提供信息不及时甚至失真；



扩展阅读 1-4 《关于完善价格治理机制的意见》



扩展阅读 1-5 交通运输部  
财政部关于《新能源城市  
公交车及动力电池更新补贴  
实施细则》的通知

（6）政府职能的“缺位”和“越位”。

### 第三节 财政职能

在市场经济国家中，财政的基本模式是公共财政。公共财政的职能主要有资源配置职能、收入分配职能、经济稳定与发展职能。

#### 一、资源配置职能

资源既包括土地、矿藏等自然资源，也包括人力、财力等经济资源。资源配置是指资源在不同部门、地区、产品等之间的分配。因此，资源配置就是将各种资源分配于不同的使用方向，从而形成一定的资产结构、产业结构、技术结构和地区结构，以提高资源利用效率的过程。而资源的最优配置，就是使社会各种资源始终处于一种最优组合状态，产生最大的社会经济效益。

##### （一）财政资源配置职能目标

世界上所有的国家都将高效地配置资源作为头等重要的经济问题，而资源配置的核心是效率问题。效率问题又是资源的使用方式和使用结构问题。

在市场经济中，市场在资源配置中起基础性作用，在没有政府介入的情况下，市场会通过价格与产量的均衡，自发地形成一种资源配置状态。但是由于存在市场失灵，市场自发形成的配置状态不可能实现最优的效率结构，因而需要政府的介入。例如，市场机制不能提供人们需要的国防、公安、司法等公共产品；市场机制会导致混合产品的扭曲配置；市场机制达到资源最优配置状态所需要的充分竞争条件也不是市场本身所能完全创造的，诸如存在着市场的地区分割、收入的分配不公等。因此，财政的资源配置职能是由政府介入或干预资源的配置所产生的，它的特点和作用就是通过财政本身的收支活动为政府提供公共产品，提供财力，在一定程度上纠正外部效应，引导资源的流向，弥补市场的失灵，最终实现全社会资源配置的最优效率状态。财政资源配置职能研究的主要问题有三个：

- （1）如何衡量资源配置效率？
- （2）如何通过政府与市场有效结合提高资源配置总效率？
- （3）财政实现资源配置的机制和手段是什么？

关于资源配置效率，经济学用帕累托最优来表示，即社会资源配置已经达到这样一种状态：任何对该状态的改变都不可能使一部分人的福利增加，也不可能使另一部分人的福利减少。帕累托最优实现需要三个条件：交换的最优状态、生产的最优状态、生产和交换的一般最优状态。帕累托最优状态是一种理想状态，现实中难以实现。一般认为，在完全竞争市场条件下，市场运行的结果使社会资源配置自动处于帕累托最优状态，此时市场运行是有效率的。在实际生活中，各国政府通常采取某些单一指标，或若干指标组成的“景气指数”，来衡量资源配置效率。当前我国采取的是GDP增长率指标。

## （二）市场经济中财政配置资源的范围

财政进行资源配置的范围是由国家的经济职能和财政自身的特点、能力所决定的。具体而言，市场经济中财政配置资源的范围应当包括四方面：一是保证国家履行行政、国防、外交、治安、发展文化教育、基础科技、尖端科技、社会稳定（救灾、救济、抚恤、对落后地区补助）等职能的支出。二是基础设施建设。财政集中资金兴建公路、桥梁、码头、机场、铁路、大型水利工程、城市公用设施等。三是基础工业。部分基础工业因投资多、周期长、风险大，市场调节不力，尤其在发展的初始阶段需政府出资。四是社会公益性事业。博物馆、文化馆、展览馆、艺术馆、社会福利院等的建设和运作，仅靠市场调节往往不能满足社会的需要，或不符合社会发展的要求，需政府介入。此外，财政还可以以财政资金的配置或财政杠杆的运用影响其他社会资金由市场调节形成的配置格局。

财政配置资源的合理范围不是一成不变的，其范围受市场机制的完善程度的制约。市场发育状况越好，筹资机制越健全，微观经济主体的独立性越大，居民收入水平越高，财政直接进行资源配置的范围相对越小。尤其是基础工业投资、部分社会公益投资、文化教育等项目可以转向市场调节。但这种变化并不一定是单方向的，往往是在减少一些项目的同时，因市场经济发展而产生新的对政府直接投资的需要，如环境保护和改善方面的支出。此外，即使是实行相同经济体制的国家，因其生产力发展所处的阶段、采取的经济发展战略以及其他方面的国情存在差异，财政直接配置资源的范围也会有所差别。如处于经济发展起飞阶段的国家，基础设施和基础工业建设的任务繁重，尤其是实行重化工业—加工工业—高科技产业发展战略的国家或地区，国家投资额巨大；而以旅游、金融、加工工业为支柱产业的国家或地区，可以利用优势条件吸引大量外资，甚至可以依赖其他条件来发展，国家直接投资相对较少。

## （三）财政实现资源配置职能的机制和手段

财政资源配置职能，一是调节全社会资源在政府和私人部门之间的配置，二是调节资源在产业部门之间和地区之间的配置。财政实现资源配置职能的机制和手段如下。

### 1. 实现资源在政府和私人部门之间的合理配置

从社会总资源配置的角度看，政府和私人部门各应获得合理的份额。一方面保证满足政府提供公共产品的需要，另一方面又能保证私人部门顺利发展的需要，从而实现社会总资源配置的均衡。这就要根据市场经济条件下政府的职能，确定财政职能的合理范围，进而确定财政参与国民收入分配的适当比例。

### 2. 优化财政支出结构

财政支出结构即财政资源内部的配置比例。主要包括生产性和非生产性支出比例、购买性支出和转移性支出比例。前一个比例表明资本品和消费品的配置结构，而后一个比例表明财政配置功能的大小。这两个比例直接决定了财政资源内部的配置是否合理。

### 3. 合理安排政府投资的规模和结构

政府投资规模主要是指政府投资在社会总投资中所占的比重，它表明政府对社会总

投资的调节力度，而政府投资结构会直接影响国家产业结构的调整。

#### 4. 合理运用财政收支政策间接调节社会投资方向

政府投资、税收、公债、补贴等财政手段在一定程度上能够引导社会资源在不同地区和不同部门之间的流动，对市场机制配置资源起到指导、修正和补充的作用，从而有助于提高社会总体的资源配置效率。

#### 5. 提高财政配置资源的效率

财政配置资源的目标是使社会总资源得到最有效的利用。因此，财政的资源配置也必须讲求效率。比如，通过对投资进行成本效益分析，对非生产性支出进行成本效果分析，以判断其所费资源和所获社会经济效益的对比关系，作为决定是否安排某项支出、安排顺序和安排多少数量的依据，以最大限度地做到用最少的财政支出取得最大的社会经济效益。再如，因为公共产品的提供是通过个人交税和政府征税的方式实现的，所以应对税收进行征收成本与收入的比较考核，争取不断提高财政配置资源的效率。

## 二、收入分配职能

### （一）财政收入分配的目标

收入分配通常是指一定时期内所创造的国民收入在国家、企业和个人等多种经济主体之间的分割，以及由此形成的收入流量的分配格局和存量的财产分配格局。对于收入分配的理想目标，人们已经形成共识，即实现公平分配。

公平分配包括经济公平和社会公平两个方面。其中，经济公平是要求各经济主体获取收入的机会均等，等质等量的要素投入应获得等量的收入。经济公平是在平等竞争的环境下由等价交换来实现的，是市场经济的内在要求。社会公平则要求将收入差距维持在社会各阶层所能接受的合理范围内。因此，社会公平不是收入的均等，其标准要受到人们的经济承受力、心理承受力、政治经济大环境等多种因素的影响。

在市场经济条件下，收入分配首先是受市场机制调节，收入按照投入要素的数量、质量、市场价格进行分配，要素收入与要素投入相对称。市场机制调节收入的结果可以较好地体现经济公平，但是社会公平却难以通过市场机制来完全实现。因为个人拥有原始生产要素的多少不同，以及个人禀赋、努力程度不同，所以市场机制分配的结果可能会造成富者越富、贫者越贫的结果，即在市场经济中通常不存在以社会公平为目标的再分配机制，一些无劳动能力，又无其他要素可以提供的人，就无法通过市场取得收入来维持生存。在市场经济中，虽然有一些私人慈善机构能够进行某些方面的再分配活动，但是由于能力有限和缺乏协调，也不能从根本上解决社会公平问题。因此，政府的介入是必然的，而财政的收入分配职能就是要求财政运用多种方式，参与国民收入的分配和调节，以期达到收入分配的经济公平和社会公平。

财政的收入分配职能总会使一些人受益，另一些人受损。依据公平与效率的原则，如果一味地追求社会公平，必然会造成效率的损失，情况严重的话会影响生产积极性，阻碍社会经济的发展；如果财政不对市场分配格局进行调节，贫富差距悬殊的分配结果

又会造成社会秩序的紊乱，反过来影响市场效率的发挥。因此，在发挥财政的收入分配职能时，应当兼顾公平与效率之间的均衡，在不损失或尽量少损失效率的前提下，通过财政的再分配政策，最大限度地实现社会公平的目标。财政收入分配的主要内容是调节企业的利润水平和居民的个人收入水平。

## （二）财政实现收入分配职能的机制和手段

### 1. 划清市场分配与财政分配的界限和范围

财政进行收入分配的逻辑前提之一，就是划清市场分配与财政分配的原则界限。在市场经济中，市场可以形成较为合理的企业职工工资、租金收入、利息收入、股息红利收入、企业利润等，使之符合经济公平，因而财政原则上不应直接介入这些要素价格的形成（稀缺资源的垄断性收入除外），而是通过再分配进行间接调节。而医疗卫生、社会福利、社会保障，应由财政集中处理，实行社会化。

国家作为全民资产的所有者代表，应遵循市场原则，依据财产权利，以股息、红利、利息、上缴利润等形式取得所有权收入，而不应随心所欲。

### 2. 加强税收的调节作用

调节企业利润水平的主要目的：使企业的利润水平能够反映企业的生产经营管理水平和主观努力状况，使企业在大致相同的条件下获得大致相同的利润。调节企业利润水平主要通过征税剔除或减少客观因素的影响。如征收资源税、房产税和土地使用税等，剔除或减少由于资源、房产和土地状况的不同而形成级差收入的影响；统一企业所得税法、公平税负，也是实现企业公平竞争的重要外部条件。

调节居民的个人收入水平，主要是通过征收个人所得税、遗产税、赠与税、消费税。通过个人所得税调节个人的劳动收入和非劳动收入，使之维持在一个合理的差距范围内；通过遗产税、赠与税调节个人财产分布；通过消费税调节个人的实际收入水平等。

### 3. 规范工资制度

这里是指由国家预算拨款的公务员的工资制度以及相似的事业单位职工的工资制度。凡应纳入工资范围的收入都应纳入工资总额，取消各种明补和暗补，提高工资的透明度；实现个人消费品的商品化，取消变相的实物工资；适当提高工资水平，建立以工资收入为主、工资外收入为辅的收入制度。在规定公务员和事业单位人员的工资构成、等级、增长等制度时，要使之与企业职工工资形成较合理的比例，从而符合经济公平。

### 4. 加强转移性支出

要满足因无劳动能力和其他要素而无收入或收入甚少者的最基本生活需要。国家可以通过转移性支出，如社会保障支出、救济支出、补贴等，使每个社会成员得以维持基本的生活水平和福利水平。

## 三、经济稳定与发展职能

### （一）经济稳定与发展的含义

经济稳定包含充分就业、物价稳定和国际收支平衡等多重含义。其中，充分就业是



扩展阅读 1-6 《提振消费专项方案》

指有能力工作、愿意工作且在寻找工作的人的就业。由于经济结构的不断调整，就业结构也在不断变化，在任一时点上，总会有一部分人暂时脱离工作岗位而处于待业状态。所以，充分就业并不意味着可就业人口全部就业，一般认为，就业率达到 95%~97%，就可认为达到了充分就业。物价稳定是指物价上涨幅度维持在不至于影响社会经济正常运行的范围内。因为在纸币制度下，物价上涨是一种经常性的现象，只要物价的上涨幅度限于社会可以忍受的范围，即不破坏社会经济正常运行，那么此时的物价就是稳定的。一般认为，年物价上涨率保持在 3%~5%就可视为物价稳定。国际收支平衡是指一国在国际经济往来中，经常性项目收支（进出口收支、劳务收支和无偿转移收支）保持大体平衡，因为国际收支与国内收支是密切相关的，国际收支不平衡意味着国内收支不平衡。

增长和发展是不同的概念。增长是指一个国家的产品和劳务的数量的增加，通常用国民生产总值或国内生产总值及其人均水平来衡量。发展是一个包括经济增长、经济和社会进步等若干内容在内的概念。它不仅意味着一国实际产出的增加，而且意味着随着产出的增加而带来的经济结构优化、经济效益提高、地区经济发展水平差距缩小、收入分配结构改善以及社会进步和生活质量提高，例如教育、文化、卫生、社会保障事业的发展等。简而言之，发展是一个通过物质生产的持续增长来满足人们不断增长的基本需要的概念，对发展中国家来说，包括消除贫困、失业、文盲、疾病和收入分配不公平等现象。

## （二）财政实现经济稳定与发展职能的机制和手段

在任何经济体制下，经济的稳定和发展都是政府希望实现的目标。经济稳定与发展必然构成财政的重要职能之一，即财政是政府的一种重要宏观调控手段。要通过多种财政手段，有意识地影响和调控经济，以实现经济的稳定与发展。概括来说，财政实现该职能的机制和手段主要有四种。

### 1. 运用各种收支手段，逆经济风向调节，促进社会总供求的平衡

经济稳定的目标集中体现为社会总供给和社会总需求的大体平衡。如果社会总供求保持了平衡，物价水平就是基本稳定的，经济增长率也是适度的，而充分就业和国际收支平衡也是不难实现的。财政政策是维系总供求大体平衡的重要手段。当总需求超过总供给时，财政可以实行紧缩政策，减少支出或增加税收，或两者并举，一旦出现总需求小于总供给的情况，财政可以实行适度放松政策，增加支出或减少税收，或两者并举，由此扩大总需求。在这个过程中，财政收支发生不平衡是可能的且被允许的。针对不断变化的经济形势而灵活地变动支出和税收，这是被称为“相机抉择”的财政政策。

### 2. 运用财政收支活动中的制度性因素，对经济发挥自动稳定的作用

例如通过制定累进所得税制度，当经济过热、投资增加、国民收入增加时，累进所得税会自动随之增加，从而可以适当压缩人们的购买能力，防止发生通货膨胀；当经济衰退、投资减少、国民收入下降时，累进所得税又会自动随之递减，从而防止因总需求过度缩减而导致的经济萧条。再如制定完备的失业救济金制度，由于其规定了领取失业

救济金的收入标准，当人们的收入因经济过热而普遍增加时，可领取失业救济金的人数自然减少，救济金支出随之减少，从而财政总支出自动得到压缩；反之，当人们的收入因经济不景气而普遍下降时，有资格领取失业救济金的人数自然增加，救济金支出随之增加，从而财政总支出自动增加。总之，通过财政的某些制度性安排，可以自动适应经济周期的变化，减小波动幅度。从原则上说，凡是业已规定了，当经济现象达到某一标准就必须安排的收入和支出，均具有一定的自动稳定作用。只是这种自动稳定机制的作用大小要受制于各国实际的收支制度的具体规定。

### 3. 通过合理安排财政收支结构，促进经济结构的优化

例如通过投资、补贴和税收等多方面安排，加快农业、能源、交通运输、邮电通信等公共设施的发展，消除经济增长中的“瓶颈”，并支持第三产业的兴起，加快产业结构的转换，保证国民经济稳定与高速的最优结合。

### 4. 财政应切实保障非生产性的社会公共需要

财政应切实保障非生产性的社会公共需要，为经济和社会发展创造良好环境。提高治理污染、保护生态环境以及文教、卫生支出的增长速度，同时完善社会福利和社会保障制度，使增长与发展相互促进、相互协调，避免出现某些发展中国家曾经出现的“有增长而无发展或没有发展的增长的现象”。

## 本章小结

财政是以国家为主体的分配活动，现实生活中它表现为政府的收支及其管理活动。财政分配的主体是国家，参与分配的依据是政府的政治权力，分配的对象是社会剩余产品，分配的目的在于提供公共产品以满足整个社会的公共需要，并使政府经济领域的经济活动与市场经济领域的经济活动相协调，保持整个社会再生产过程的协调运行。

财政是生产力和生产关系发展到一定历史阶段的产物，剩余价值的出现为财政奠定了物质基础，私有制、阶级和国家的出现是财政产生的政治条件，财政是因国家的产生而产生的。财政产生以后，随着社会生产力的变革和国家形态的更迭，财政也在不断地发生变化。在以自然经济为主的奴隶社会、封建社会，财政为奴隶主、封建君主服务，财政收支具有很强的私人性质，此时财政只是“家计性”的财政。在以市场经济为基础的资本主义社会，国家财政显现出其“公共性”特征，称为“公共财政”。“公共财政”是与市场经济相匹配的财政类型，是确保市场经济得以正常存在和顺利进行的关键条件。自由资本主义时期，市场机制以自发调节为主，资本主义国家奉行“自由放任”的经济政策，财政收支的规模和范围相对较小，以非生产性支出为主。垄断资本主义时期，资本主义社会内部矛盾激化，市场机制调整无力，政府加大了对经济的干预和调节力度，财政收支规模和范围相对扩大。财政不仅作为国家参与国民收入分配的手段，还逐渐成为国家刺激生产、转嫁经济危机、进行宏观调控的重要手段。就我国国情而言，社会主义国家财政经历了计划经济体制下的财政和市场经济体制下的财政两个阶段。在计划经济体制时期，财政表现出“生产性”的特征。国家对整个社会资源实施计划配置，这一

阶段的财政被称为国家财政。在市场经济体制时期，财政表现出“公共性”的特征。中国特色社会主义公共财政的特色，主要表现在四个方面：第一，是人民性与公共性相统一的财政；第二，是与社会主义市场经济体制相适应的现代财政；第三，是与国家治理相适应的民主法治财政；第四，是开放包容、推动构建人类命运共同体的大国财政。

公共财政是为满足社会公共需要而向社会提供公共产品与公共服务的政府分配行为。公共财政是与市场经济体制相适应的一种财政管理体制，其理论基础是公共产品和市场失灵理论。

公共产品具有非竞争性和非排他性特征。公共产品的非排他性与非竞争性不是绝对的，也不是固定不变的，这些特征会因为技术条件、制度条件以及消费者人数的变化而发生变化，即非排他性程度与非竞争性程度降低或上升。公共产品分为纯粹公共产品和准公共产品。

在市场经济中，市场机制对社会资源配置、收入分配和经济调节发挥着基础性作用，但市场机制也不是万能的，由于其内在功能性缺陷和外部条件缺陷市场机制在资源配置的某些领域运作不灵，即市场没有达到帕累托最优，使市场在资源配置中失去效率。因而，需要政府介入来弥补市场失灵。市场失灵是公共财政存在的前提，从而也决定财政的职能范围。从资源配置的层次来看，市场失灵可以分为微观领域的市场失灵和宏观领域的市场失灵。

微观领域市场失灵表现有外部效应问题、公共产品供给不足问题、信息不对称、市场垄断、收入分配公平问题、不合理的个人偏好等，宏观经济失灵表现包括经济波动、失业、通货膨胀、经济失衡等。

公共产品理论是公共财政的核心理论。在市场经济活动中，以弥补“市场失灵”为出发点的种种政府干预行为都属于政府的公共产品供应行为。同是政府调控下的现代市场经济，但由于各国的社会经济需要和具体国情不同，在发挥政府的经济作用时各有各自不同的选择，从而形成了不同的市场经济体制模式。政府干预的方式和措施主要有立法和行政手段、经济手段、组织公共生产和提供公共产品。

市场经济需要政府干预，但政府干预并不总是有效的，市场机制存在失灵问题，政府机制也同样存在干预失效的问题。政府干预失效的表现有：决策失误，寻租行为，政府机构和公共预算的扩张，公共产品供给的低效率，政府提供信息不及时甚至失真，政府职能的“缺位”和“越位”。

公共财政职能主要有资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和发展职能。资源配置的核心问题是效率问题。财政资源配置职能的主要内容：一是调节全社会资源在政府和私人部门之间的配置，二是调节资源在产业部门之间和地区之间的配置。财政实现资源配置职能的主要机制和手段：实现资源在政府和私人部门之间的合理配置、优化财政支出结构、合理安排政府投资的规模和结构、合理运用财政收支政策间接调节社会投资方向、提高财政配置资源的效率。

财政收入分配目的是实现公平分配。公平分配包括经济公平和社会公平两个方面。财政收入分配的主要内容是调节企业的利润水平和居民的个人收入水平。财政实现收入

分配职能的机制和手段：划清市场分配与财政分配的界限和范围、加强税收的调节作用、规范工资制度、加强转移性支出。

在任何经济体制下，经济的稳定和发展都是政府希望实现的目标。财政实现该职能的主要机制和手段：运用各种收支手段，逆经济风向调节，促进社会总供求的平衡；运用财政收支活动中的制度性因素，对经济发挥自动稳定的作用；通过合理安排财政收支结构，促进经济结构的优化；财政应切实保障非生产性的社会公共需要。



即测即练

### 复习思考题

1. 什么是财政？如何认识财政的本质？
2. 在市场经济条件下，为什么还要政府来配置资源？
3. 财政如何帮助政府实现收入合理再分配？
4. 怎样理解新时代中国特色社会主义公共财政的特色？
5. 简述财政的三大职能。

### 实训内容

2025 年我国政府财政重点工作任务之一就是“大力提振消费”。请结合中共中央办公厅、国务院办公厅印发《提振消费专项行动方案》的相关内容，分析政府如何运用收支手段，逆经济风向调节，促进社会总供求的平衡？