

## 财 政 支 出



### 【能力目标】

通过完成本模块的学习,学生应该能够了解财政支出的规模和结构;掌握购买性支出和转移性支出等相关知识。



### 【核心能力】

掌握购买性支出和转移性支出。



### 【任务分解】

1. 了解财政支出的规模与结构。
2. 掌握购买性支出。
3. 掌握转移性支出。



### 导入案例

#### 财政部:把农业、农村作为财政支出的优先保障领域

据财政部网站消息,2018年9月27日,财政部印发《财政部贯彻落实实施乡村振兴战略的意见》(以下简称《意见》)。《意见》要求,把农业、农村作为财政支出的优先保障领域,公共财政更大力度向“三农”倾斜,确保投入力度不断增强、总量持续增加。

《意见》强调,实施乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署,是新时代做好“三农”工作的总抓手。要准确把握支持实施乡村振兴战略的总体要求,围绕农业、农村现代化的总目标和产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,坚持农业、农村优先发展的总方针,与《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》相衔接,提高政治站位,主动担当作为,锐意改革创新,扎实苦干实干,着力构建完善财政支持实施乡村振兴战略的政策体系和体制机制,确保投入保障到位、政策落实到位、机制创新到位、监督管理到位、职能发挥到位。

《意见》提出了建立健全实施乡村振兴战略多元投入保障制度、构建完善财政支持实施乡村振兴战略政策体系、着力提升财政资金管理水平和政策成效、切实加强组织保障4个方面的内容。具体包括完善农业农村投入优先保障机制、创新乡村振兴多渠道资金筹集机制、加快构建财政涉农资金统筹整合长效机制、大力支持农业高质量发展、大力支

持乡村绿色发展、大力支持城乡基本公共服务均等化、推动建立健全现代乡村治理体系、全力支持打赢脱贫攻坚战、推动全面实施财政涉农资金绩效管理、切实加强财政涉农资金监管等15项政策内容,明确了具体任务措施和分工安排。

《意见》明确要求,各级财政部门要始终把解决好“三农”问题作为工作的重中之重,坚持优先发展、压实责任,坚持综合施策、系统推进,坚持改革创新、激发活力,把农业、农村作为财政支出的优先保障领域,公共财政更大力度向“三农”倾斜,确保投入力度不断增强、总量持续增加,确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应,坚持绩效导向、加强管理,将财政资金的分配和使用管理与支持乡村振兴工作的实际成效紧密结合起来,加快推进乡村治理体系和治理能力现代化,加快推进农业、农村现代化,坚持走中国特色乡村振兴之路。

《意见》要求财政部机关有关司局按照职能分工,不折不扣抓好各项任务落实,要求各地财政部门领导班子和主要负责人切实增强责任意识,结合实际制定具体实施方案,加强统筹谋划,积极整合资源,建立健全制度,扎实推进本地区乡村振兴。

**【分析提示】** 为什么要把农业、农村作为财政支出的优先保障领域?

## 3.1 财政支出概述

### 3.1.1 财政支出的概念

财政支出也称公共财政支出,是指在市场经济条件下,政府为提供公共产品和服务,满足社会共同需要而进行的财政资金的支付。简单地说,财政支出就是政府在向社会提供公共产品时产生的费用。

财政支出是一个国家各级政府的一种经济行为,是国家对集中起来的财力进行再分配的活动,主要解决由国家支配的那部分社会财富如何合理安排使用的问题。财政支出反映了政府施政行为的选择,体现出政府政策的意图,以各级政府的事权为依据进行的财政资金的分配活动,集中反映了政府的职能范围及所造成的耗费。

财政支出是财政收支活动的一个重要方面。在市场经济条件下,不但财政对经济社会的影响作用主要表现在财政支出上,而且政府对于宏观经济的调控职能也主要是通过财政支出实行的。所以,财政支出的规模和结构状况,既反映着政府介入经济社会生活的广度和深度,也反映着财政在经济社会生活中的地位和作用。

### 3.1.2 财政支出的原则

财政支出作为政府资金支出的主要形式,一般会遵循以下几个原则。

#### 1. 效率原则

财政支出的效率原则是指财政支出应能够有助于资源的配置,促进经济效率的提高。由于市场存在失灵现象,使市场的资源配置功能不全,不能有效提供全社会所需要的公共产品和劳务,因而不能不要求政府以其权威对资源配置加以调节和管理。



## 2. 公平原则

财政支出的公平原则是指财政支出应能够有助于社会公平的实现,提高社会大多数人的福利水平。在市场经济条件下,财富的分配取决于财产所有权和财富积累的分布状况;而收入的分配则取决于能力、职业训练和这些技能的市场价格。如果单纯依赖市场,则不可避免地会出现贫者越贫、富者越富的“马太效应”,从社会稳定角度出发,就要求进行社会的再分配,实现社会的相对公平。

## 3. 稳定原则

财政支出的稳定原则是指财政支出应促进社会经济的稳定发展。在市场经济条件下,市场体系无法有效协调其自身的所有活动使之达到平衡,会出现经济周期的兴衰更迭、失业和通货膨胀等现象。政府可以利用财政措施进行调节,通过财政支出规模、结构的变化调节经济,引导经济运行,使经济实现平稳的发展。

### 3.1.3 财政支出的分类

为能正确地地区分各类财政支出的性质,揭示财政支出结构的内在联系,我们可以对财政支出做不同角度的分类。

#### 1. 按经济性质分类

按财政支出的经济性质,即按照财政支出是否能直接得到等价的补偿进行分类,可以把财政支出分为购买性支出和转移性支出。

购买性支出又称消耗性支出,是指政府购买商品和劳务,包括购买进行日常政务活动所需要的或者进行政府投资所需要的各种物品和劳务的支出,即由社会消费性支出和财政投资支出组成。它是政府的市场性再分配活动,对社会生产和就业的直接影响较大,执行资源配置的能力较强。购买性支出包括:①各级政府进行日常行政事务活动所需要的商品和劳务的支出(政府消费性支出),也是狭义的购买性支出;②各级政府用于公共投资的支出(政府投资性支出)。

转移性支出是指政府按照一定方式,单方面、无偿地将一部分财政资金转移给居民和其他受益者,主要由社会保障支出和财政补贴组成。它是政府的非市场性再分配活动,对收入分配的直接影响较大,执行收入分配的职能较强。例如,我们熟知的社保支出就属于转移性支出。

#### 2. 按财政支出的用途分类

按财政支出的用途分类,是我国迄今为止的财政支出的主要分类方法,它的理论依据是马克思关于社会产品价值构成的理论。

社会总产品在价值构成上分为  $C$ 、 $V$  和  $M$  三个部分,一个经济社会若不从事扩大再生产,社会总产品的最终使用便可分为补偿与消费两大部分。与补偿性支出相对应的社会总产品价值为  $C$ ,与消费性支出相对应的社会总产品价值则为  $(V+M)$ 。众所周知,简单再生产只是一个理论抽象,现实运行着的经济社会总是不断地扩大再生产。所谓扩大再生产,就是将社会总产品价值中  $M$  的一部分不用于消费,通过一个投资的过程形成积累。显然,从上期生产的结果来看的社会总产品的价值构成,同从最终使用也即从下期生产的起点来看的社会总产品的价值构成是不相对应的。具体地说,从最终使用来看, $C$  的



价值并非全部用于补偿消耗掉的生产资料,因为在固定资产规模不断扩大的情况下,从全社会来看的固定资产折旧价值,有一部分可以用于积累性的投资。 $V$  的价值也不等于全部消费,因为:①作为总消费的构成部分的社会消费主要来自  $M$ ;②作为劳动者个人收入的  $V$ ,有一部分也会以储蓄的形式沉淀下来,再通过各种渠道转化为投资。同样, $M$  的价值也不等于积累,因为用于社会消费基金要取自  $M$ ,余下的部分才能用于积累。可见,在一个动态的发展的经济社会里,社会总产品价值构成同社会总产品的最终使用构成是不相同的,产生这个差别的动力是社会经济不断扩大再生产也即不断发展的需要,使这个过程得以实现的机制便是社会总产品的分配和再分配。

显然,社会总产品的运动,从静态的价值构成上划分,可以分为补偿性支出、积累性支出和消费性支出;而从动态的再生产的角度考察,则可以分为投资性支出与消费性支出。

在任何经济社会中,社会总产品的分配主要是通过财政活动进行的,反过来看,任何经济社会中的财政活动都主要是一种分配社会总产品的活动,这是财政分配的共性。财政参与社会产品分配的过程同财政收支的形成有密切关系。财政支出首先用于满足社会消费,剩余部分用于扩大再生产的积累,即用于新增投资(净投资)。如果考虑我国固定资产折旧率偏低这一特殊情况,来自  $M$  的财政收入中有一部分实际上是由  $C$  转化而来的,相应地,财政支出的投资中有一部分属于补偿生产资料耗费的简单再生产投资,这部分投资叫作重置投资。

财政支出按用途来分主要有基本建设支出、流动资金、挖潜改造资金和科技三项费用、地质勘探费、工交商部门事业费、支援农村生产支出和各项农业事业费、文教科学卫生事业费、抚恤和社会救济费、国防费、行政管理费、价格补贴支出等。

### 3. 按国家行使职能范围分类

按国家行使职能范围可以将财政支出划分为经济建设费支出、社会文教费支出、国防费支出、行政管理费支出和其他支出五大类。

(1) 经济建设费支出包括基本建设支出、流动资金支出、地质勘探支出、国家物资储备支出、工业交通部门基金支出、商贸部门基金支出等。

(2) 社会文教费支出包括文化、教育、卫生、科学、出版、通信、广播电视、体育等经费支出。

(3) 国防费支出包括各种军事装备费支出、军事科学研究费支出、武装警察经费支出、民兵建设事业费支出等。

(4) 行政管理费支出包括公检法支出、国家党政机关支出、事业单位支出、干部培养费等。

(5) 其他支出包括债务支出、政策性补贴支出等。

### 4. 按国际标准分类

按国际货币基金组织最新政府财政统计标准,政府支出功能分类主要包括以下类型,如表 3-1 所示。

(1) 一般公共服务。包括行政和立法机关等金融和财政事务、对外事务,对外经济援助,一般服务,基础研究,一般公共服务“研究和发展”,未另分类的一般公共服务,公共债务操作,各级政府间的一般公共服务等。

(2) 国防。包括军事防御、民防、对外军事援助、国防“研究和发展”、未另分类的国防等。

(3) 公共秩序和安全。包括警察服务、消防服务、法庭、监狱、公共秩序和安全“研究和发展”、未另分类的公共秩序和安全等。

(4) 经济事务。包括一般经济、商业和劳工事务,农业、林业、渔业和狩猎业,采矿业、制造业和建筑业,运输,通信,其他行业,经济事务“研究和发展”,未另分类的经济事务等。

(5) 环境保护。包括废物管理、废水管理、减轻污染、保护生物多样性和自然景观、环境保护“研究和发展”、未另分类的环境保护等。

(6) 住房和社会福利设施。包括住房开发、社区发展、供水、街道照明、住房和社会福利设施“研究和发展”、未另分类的住房和社会福利设施等。

(7) 医疗保障。包括医疗产品、器械和设备,门诊服务,医院服务,公共医疗保障服务,医疗保障“研究和发展”,未另分类的医疗保障等。

(8) 娱乐、文化和宗教。包括娱乐和体育服务,文化服务,广播和出版服务,宗教和其他社区服务,娱乐、文化和宗教“研究和发展”,未另分类的娱乐、文化和宗教等。

(9) 教育。包括学前和初等教育、中等教育、中等教育后的非高等教育、高等教育、无法定级的教育、教育的辅助服务、教育“研究和发展”、未另分类的教育等。

(10) 社会保护。包括伤病和残疾、老龄、遗属、家庭和儿童、失业、住房、未另分类的社会排斥、社会保护“研究和发展”、未另分类的社会保护等。

表 3-1 国际货币基金组织的分类方法

| 职 能 分 类                               | 经 济 分 类                                  |
|---------------------------------------|------------------------------------------|
| 1. 一般公共服务支出                           | 1. 经常性支出                                 |
| 2. 国防支出                               | (1) 商品和服务支出                              |
| 3. 教育支出                               | (2) 利息支出                                 |
| 4. 保健支出                               | (3) 补贴和其他经常性转让                           |
| 5. 社会保障和福利支出                          | ① 对公共企业; ② 对下级政府; ③ 对家庭; ④ 对其他居民; ⑤ 国外转让 |
| 6. 住房和社区生活设施支出                        | 2. 资本性支出                                 |
| 7. 其他社区和社会服务支出                        | (1) 现在的和新的固定资产购置                         |
| 8. 经济服务支出(农业、采矿、制造业、电业、道路、水输送、铁路、通信等) | (2) 存货购买                                 |
| 9. 无法归类的其他支出                          | (3) 土地和无形资产购买                            |
| (1) 借债利息                              | (4) 资本转让                                 |
| (2) 其他                                | 3. 净贷款(财政性贷款)                            |

### 3.1.4 财政支出的规模及结构

财政支出规模是指在一定时期内(预算年度)政府通过财政渠道安排和使用财政资金的绝对数量及相对比率,即财政支出的绝对量和相对量,它反映了政府参与分配的状况,