# 论财政职能的转变和重塑

来源：网络 作者：独酌月影 更新时间：2024-01-02

*\" 摘要 :财政职能的转变也是适应市场经济体制的客观要求 ,在推进财政体制改革的过程中 ,需要对财政职能进行正确的定位 ,也就是财政过去的一些职能应改变 ,一些职能需进一步加强 ,即初步建立公共财政的框架 ,而这个框架的建立 ,又需要采取转...*

\" 摘要 :财政职能的转变也是适应市场经济体制的客观要求 ,在推进财政体制改革的过程中 ,需要对财政职能进行正确的定位 ,也就是财政过去的一些职能应改变 ,一些职能需进一步加强 ,即初步建立公共财政的框架 ,而这个框架的建立 ,又需要采取转变观念、作大“蛋糕”、优化支出结构等措施。

一、转变财政职能是适应市场经济体制的客观要求

财政是以国家为主体对社会产品分配所形成的分配关系 ,财政的职能和国家的职能密切联系 ,并受其制约。财政职能是财政固有的客观功能 ,不以人们的主观意志为转移。在财政分配过程中 ,财政通过与国民经济各组成部分之间相互作用而表现出自己的功能 ,并获得一定的效果。改革开放 2 0年来 ,随着社会主义市场经济体制的建立和各项改革的逐步深化 ,国家财政职能已经发生了重大而深刻的变化 :高度集中统一的计划经济体制下的统收统支的财政管理体制成为过去 ,符合及与市场经济要求相适应的财政职能正在转变(产生 )和培育 ,即“两职能说 (分配和监督职能 )”→“三职能说 [分配 (筹集资金和供应资金 )、调节与监督职能 ]”→“四职能说 (分配、配置、调控和监督职能 )”。分配职能 :是财政固有的功能 ,导源于分配关系 ,是财政本质最直接、最具体的集中反映。这是国家为了实现自己的职能 ,把财政作为一种分配手段 ,从社会再生产过程中筹集一定数量的物质资料 ,然后供应安排出去的客观功能。配置职能 :这是社会主义市场经济体制下财政特有的职能。

国家通过财政对经济运行中的资源进行直接干预 ,影响资源的流向和流量以达到符合意向的资源分布状况来弥补市场失灵所造成的资源浪费。调控职能 :政府财政通过税收、支出、转移、支付等政策 ,弥补市场缺陷 ,引导微观经济行为符合宏观发展目标 ,实现总供给与总需求在结构上的平衡。监督职能 :财政在分配、配置资源和调控经济过程中 ,对国民经济各个方面的活动状况进行综合反映和制约的客观功能。不论什么性质的国家、什么类型的财政都有其职能上的共性 :维护国家机器的正常运转和提供公共产品。而我国财政则有自己的特点 :国家以社会和经济管理者双重身分 ,通过政策的制定和实施 ,向社会取得收入并用于政府公共活动支出 ,它是以政府职能的公共管理、公共服务以及国民经济的市场化管理为逻辑前提的一种财政。或者具体地说在以国家为主体的统一的财政前提下分为公共财政和国有资产管理两部分。前者是国家以政权行使者的身分主要以税收形式筹集资金解决市场资源配置所不能解决的问题 ,满足公共需要。后者是财政代表国家以生产资料所

有者的身分从价值形态上对国有资产和资源进行宏观管理和经营 ,并确保国有资产的保值、增值 ,以壮大国有经济。其资金来源主要是国有资产收益 (资产占用费、利润、租金、股息、红利等 )和发行的公债。公共财政的活动局限在市场失效的范围内 ,是一种供给型财政 :国有资产管理财政活动于市场有效运行的范围内 ,是一种经营性的活动。这是目前我国财政理论界基本得到认可的“双重结构管理”财政模式。经济体制等各项改革的深入进行 ,也为我国财政的理论和实践的建设提出了新的要求 ,即财政作为国家宏观调控的主要政策工具 ,要按政企分开、政资分开的市场经济体制的要求逐步退出生产经营领域 ,把精力主要放在公共支出上。也说是说 ,适应形势的需要 ,国家财政必须加强其宏观调控功能 ,为经济的发展创造一个良好的外部环境。应该说 ,这些年来财政体制改革进展顺利 ,取得的成绩显著。

但面对2 1世纪新的挑战和经济全球化发展的大趋势 ,我国的财政职能还明显存在着一些不相适应的地方 :财政职能的界定还不够明确和规范 ,财政支出的结构和顺序还应进一步调整 ,有些重点方面还要突出和加强。一些应由企业、个人或社会其他方面承担的职责 ,财政还未完全放开 ,还在过多过细参与微观经济活动和某些事务性管理。而本应由财政代表国家、政府参与分配、管理的领域却又未能有效地负起责任。各地和某些行业不同程度的“乱收费”,不仅造成财力分散 ,而且还是贪污浪费、导致腐败的一个重要原因。这些矛盾集中起来 ,突出表现为国家财政集中的财力 ,特别是中央财政集中的财力与国家赋予的职责不相适应 :与世界其他国家相比 ,财政收入占 GDP的比重和中央财政占全国财政收入的比重都低得多。这种财力状况 ,不适应宏观经济稳定以及经济结构调整和优化升级的要求 ,与一个幅员辽阔、经济发展不平衡的发展中大国的客观需要有着明显的差距。加之 ,财政支出结构不尽合理 ,有些该办的事没钱办 ,不该管的事管多了 ,致使久已存在的矛盾更加难以解决。因此 ,建立和完善社会主义市场经济体制 ,实现经济增长方式的根本转变 ,振兴国家财政 ,迫切需要进一步深化财政体制改革 ,加快财政职能的转变。

二、财政职能的定位——“初步建立公共财政的框架”

在推进财政体制改革的过程中 ,要重新界定、规范财政的职能 ,就必须总结过去的经验 ,学习和借鉴西方国家先进的市场经济体制中对我有用的东西。应当明确 ,国家作为宏观调控的主宰 ,必须保持稳固的财政基础 ,即保证必要的财力 ,尤其是中央的财力。因为这是进行必要公共支出、促进社会公平分配、增强社会保障能力、调节地区经济发展、优化配置资源的需要。也就是说 ,财政过去的一些职能应转变 ,一些职能需要进一步加强 ,重点解决其“越位”与“缺位”问题。

1999年 ,项怀诚部长在全国财政工作会议上的讲话明确指出 :“转变财政职能 ,优化支出结构 ,初步建立公共财政的基本框架。”公共财政是市场经济体制下的政府财政。随着社会主义市场经济体制的确立 ,建立我国公共财政的框架体系也成为必然。国际经验和理论分析都充分表明 ,公共财政模式最能切合市场经济的内在要求 ,也是迄今为止惟一成功地实现了与市场经济体制相互兼容、相互促进的模式。它要求政府财政活动 ,应以弥补市场失灵为基础进行运作 ,以“公共”的角度为财政定位。也就是说 ,资源主要应由市场来配置 ,政府不再像过去那样包揽一切。要把市场能够调节的经济活动全部交给市场机制去调节 ,财政职能的范围只能是公共财政的范围。具体包括以下领域 :

1 .有效配置资源。提供市场机制难以有效供应的社会公共服务 ,包括行政、国防、义务教育、基础科学、公共卫生、环境保护和基础设施等。

2 .稳定经济。世界公认的宏观经济稳定的目标是 :充分就业、物价稳定、经济增长、国际收支平衡。财政政策是政府可采用的稳定经济的宏观调控政策中具有举足轻重地位的手段。即政府通过制定和实施有效的财政政策 ,并与货币等其他政策配合 ,建立多层次、多方位、多形式的宏观调控体系 ,监管国有资产的运营 ,调整产业结构 ,增加就业 ,防止通货膨胀 ,使社会总供需平衡 ,努力促进经济的稳定增长。

3 .调控收入的分配。即通过税收、公共支出和转移支付等财政政策工具 ,从宏观上调控分配 ,缩小收入分配差距 ,均稳各地区间基本公共服务水平 ,实现公平和效率的统一。

三、转变财政职能 ,建立公共财政体制基本框架的措施

1 .转变观念 ,树立新型的适应社会主义市场经济发展要求的公共财政观 ,摒弃计划经济体制下生产性财政为主的传统观念由于我国属于发展中国家 ,生产力水平较低 ,经济结构不很合理 ,市场机制不健全 ,尤其是金融市场发展滞后 ,资源配置效率低 ,过去政府干预经济的能力较强 ,使得财政在国家资金配置方面起着主导作用 ,突出表现为财政 (政府 )投资额在社会总投资额中所占的比重远高于发达国家 (后者则不到 3 0 % )。政府投资主要用于基础设施和国有企业 ,而发达国家的财政支出中社会保险和社会福利占的比重较大 ,生产性投资比重很小 ,其主要用于公共工程和基础设施建设 ,投资于国有企业的支出比例很低。回顾我国 2 0年所走过的路及改革开放前的情况 ,由于财政支出的刚性作用和政府干预经济的能力过强 ,致使在市场经济发育程度低、金融体系很不健全的情况下 ,反而导致经济发展时常受阻。为此 ,我们应抓住机遇 ,积极进取 ,向效率更高的体制目标迈进。

第一 ,正确认识和处理好推进国有大中型企业、粮食流通体制、投融资体制、住房、医疗、金融制度和政府机构的改革与深化财政体制改革的关系 :为建立一个统

一、开放、竞争、有序的市场体系 ,一个以间接手段为主的宏观调控体系 ,一个产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度 ,一个以按劳分配为主 ,效率优先、兼顾公平的分配制度 ,适合中国国情的社会保障制度等努力创造条件。

第二 ,要深化财政体制改革 ,尽快建立适应社会主义市场经济要求的财政管理体制和运行机制 ,实现由直接管理向间接管理、微观管理向宏观管理的转变 ,改变过去财政重收入、重分配、轻监管的状况。财政资金运用要逐步退出由市场配置资源的经营性和竞争性领域 ,转到满足社会公共需要方面来 ,从根本上解决财政的“越位”和“缺位”问题。通过深化财政改革 ,逐步建立起适应我国社会主义市场经济发展要求的公共财政的基本框架 ,重视和加大科教投入 ,依靠科技进步和劳动者素质的提高 ,推动经济结构调整和增长方式的改变。

第三 ,做好思想准备 ,认清形势 ,有步骤有重点地逐步推进。 1 994年财税体制改革以来 ,中央与地方各级财政的支出范围已接近公共财政的领域 ,或已具有公共财政的某些重要特征 ,只有基本建设投资、企业技改和新产品试制费两项支出 ,历来为人们所重视 ,认为它们占中央和地方的支出总额的比重过低。这种计划经济体制下长期形成的生产性财政观念根深蒂固 ,且具有惯性 ,其实这两项中 ,也有一部分属于公共支出 ,要看具体的项目 ,才能分清其归属。因此 ,要转变财政职能 ,建立一整套符合中国国情和改革发展要求的新型的公共财政体制 ,必须做好充分思想准备 ,认清其艰巨性和复杂性 ,周密计划 ,有步骤、有重点地逐步推进。把公共支出、促进公平分配、调控宏观经济、促进地区协调发展、优化配置资源等作为财政的主要任务 ,逐步向公共财政职能的方向根本转变。

2 .处理好职能和财源建设的关系 ,要继续建设财源 ,努力把“蛋糕”做大“发展才是硬道理”,体现到财政上 ,可以说就是“把蛋糕做大”或进行财源建设。为了使财政收入能满足日益增长的财政支出的需要 ,最根本、有效的办法是在经济增长的基础上增加财政收入 ,这样财政才有可供分配的物质基础 ,财政调控也才有力量。有人认为当前经济困难由生产严重过剩造成 ,过剩的原因是需求不足 ,而贫富差距即少数人占据大量财富、大多数人手中财富有限从而行不成有效需求 ,所以主张调整分配。笔者认为 ,这种杀富济贫的平均主义思想对中国经济的发展不利。一个国家要进步 ,首先必须发展生产、发展经济 ,就是说要想办法把“蛋糕”做大而不是先考虑怎样切的问题 ,一块小“蛋糕”不管如何切也是很难让人满意的。做“大蛋糕”或财源建设 ,说到底实际上是一种具有财政效益的经济建设和经济活动。

无论是在计划经济下的“生产建设型财政”,还是市场经济条件下的“公共财政”,政府都承担着宏观管理经济、组织财源建设的职责。政府在经济建设和财源建设上都发挥着非常重要的作用 ,如今所谓“守夜人”的政府早已不存在了。计划经济条件下的财源建设 ,主要靠指令和行政命令 ,由少数政府领导和财经干部运筹于“帷幄”之中 ,商讨于会议之上 ,奔走于部门之间 ,吵体制、争项目、争投资 ,讨价还价 ,把目光都集中到财政这块“蛋糕”上 ,以致相当一部分的财源建设在“政策”与“对策”的对奕和互占互挤的角斗中被耗掉 ;加之一些地方在经济发展中追求“政绩”的短期行为而造成的负面效应就更大。事实证明 ,财源建设整体运作机制存在弊端——财源的开发培育缺乏社会内在动力。市场经济体制下 ,财政职能转向满足社会公共需要之后 ,给财源的建设赋予了新的含义、提出了新的要求 ,决不是不再抓财源建设 ,尤其是经济欠发达地区 ,解决财政困难的根本出路在于培植和壮大财源。因此 ,在财政职能转换的过程中 ,财政参与财源的建设 ,应在充分发挥地方优势、注意调整经济结构、促进科技进步和企业转换经营机制等方面多花力气 ,重点放在保持主体财源、拓展新兴财源、培育后续财源上 ,确保财政实力的不断壮大。具体地说 ,公共财政下的财源建设 ,我们认为应具有以下特点 :

第一 ,财源建设的主体不再是政府 ,更不是单纯的财政行为 ,而是全社会各类经济成分的市场主体。

第二 ,政府不再插入微观经济的具体经营管理 ,着重于公共管理、服务和基础设施的建设 ,为经济建设提供良好的条件和环境 ;同时按市场经济规律和鼓励竞争的原则 ,为各类经济的企业提供公平的税收政策 ,不搞特殊化的税收优惠和税收歧视 ,坚持依法理财 ,坚持“国民待遇”原则。

第三 ,改革预算管理 ,推进依法理财 ,坚持早编预算 ,细编预算 ,并从基层编起 ,按标准、定额和具体项目落实预算内容 ,加大预算外资金统筹安排力度 ,提高政府宏观调控能力。

第四 ,实施县级财政综合改革 ,努力加强县级财源建设 ,加大对困难县的支持力度 ,推动县级财政上规模、上水平 ,改变许多地、县“吃饭财政”的局面。县级财政是国家财政体系的重要组成部分 ,是城乡经济联合的纽带 ;县级财政状况的好坏 ,是能否振兴地方经济、加快贫困地区开发建设的关键所在。因此 ,县级财政状况如何 ,直接制约地方经济的发展乃至整个国家经济的发展 ,只有县级财政搞活了 ,财源充裕了 ,地方经济才能振兴 ,国家财政的振兴也才真正有望。

3 .优化支出结构 ,坚持科学的财政支出顺序按照公共财政的范围要求 ,在当前聚财有限和用财无限的矛盾非常突出的情况下 ,重新界定和规范财政支出范围 ,严格支出顺序 ,保证重点需要。结合政府机构改革和事业体制改革 ,对现有财政供给部门进行全面调查 ,严控人员编制和经费标准 ,下决心压缩一些不必要的行政事业费 ,坚持抑制财政供养人员及其经费增长过快的势头。对用在建设方面的财政资金应把握以下原则 :第一 ,主要用于基础设施、基础产业、天然垄断的产业及公共工程建设方面。第二 ,对关系国计民生、控制国民经济命脉的重点建设项目财政还要投资 ,但必须保证效果 ,避免、防止盲目和重复建设 ,要真正对这部分资金的使用负责。第三 ,严防财政资金投入到一般加工工业上 ,即财政应坚决退出生产领域。

4.逐步理顺财政和国有企业的关系建立公共财政 ,矛盾的焦点主要集中在长期以来财政已在竞争性领域进行了大量投资 ,建\" 立了为数众多的国有企业 ,这些国有企业仍是我国财政收入的支柱和经济基础。这样 ,理顺财政和国有企业的关系 ,调整财政对经营性国有资产的投入 ,也就成为财政转变职能的关键。

第一 ,建立公共财政的关键 ,首先必须是实现财政由生产性向非生产性的转变 ,但这并不意味着财政要退出经济建设领域。它强调的是财政不要向竞争性领域延伸 ,要把对生产、经营方面的投入逐步转到支持基础设施、公共工程和其他社会公共需要方面 (也就是说财政逐步减少向竞争性领域的投资 )。因此 ,要处理好财政和国有企业的关系 ,首先必须发挥财政的宏观调控职能 ,即财政作为两大宏观调控的政策工具之一 ,要在坚持优化国有资产配置、正确认识和处理好国有资产合理流动和制止国有资产流失的关系方面充分发挥其宏观调控的作用。国有企业是国民经济的细胞 ,我国国有资产总量已有 8万多亿元 ,这是国民经济持续、高速、稳定发展的物质基础 ,是实现第

二、三步战略目标的雄厚物质力量。但现在结构不合理 ,经营粗放、管理滑坡、效益不好 ,必须下大决心、花大力气推进国有企业改革和制度创新 ,果断地进行其经济结构调整 (包括企业结构、行业结构、区域结构调整 ) ,积极发展资本市场 ,引导和盘活国有资产存量 ,促进其合理流动和有效配置。在这个过程中 ,要合理调整分配格局和支出结构 ,切实履行财政分配、调节、监督的功能 ,解决好分配不公、混乱的状况。通过调整支出结构 ,以必要的增量带动国有资产在较大范围、数量上的合理流动促进其在流动中增值增效 ;通过投入方式的转变 ,为市场经济和企业平等竞争创造一个良好的外部环境 ,充分发挥财政在国有经济结构调整中的宏观调控作用 ,更有力地支持经济建设。

第二 ,进一步减少财政对国有微观企业的事务性管理 ,这是转变财政职能最重要、最关键的一环。同时也要彻底取消财政对国有企业的经营性乃至政策性亏损补贴 ,使那些长期亏损、资不抵债的国有企业依法破产 ,国家财政不应再对企业承担无限责任 ,只以投入的资本额对其债务承担有限责任。应促使企业尽快建立现代企业制度 ,这样 ,财政才能真正卸下“包袱”,从而也才真正能把有限的财力用到调控宏观经济、优化配置资源、调节收入的分配等公共职能上。

5.建立和完善财政法规 ,这是转换财政职能、建立公共财政框架的保障建立公共财政需要与之相适应的财政法规体系作保障 ,使之具有稳定性、普遍性和规范性。公共财政有一个建立、发展和完善的过程 ,而与之相适应的财政法规体系也有一个建立、发展和完善的过程。因此 ,必须认真总结历史的经验和教训 ,勇于探索、创新 ,围绕公共财政“职能明确 ,体制完善 ,调控有力 ,支出规范 ,保障可靠”的总体目标 ,制定一部《公共财政法》,为建立公共财政的框架创造良好条件。

6 .实施规范的政府采购制度

政府采购是实现反经济周期调节、合理配置资源、促进产业良性发展的强有力工具。必须健全和完善之 ,规范其运作行为和程序 ,逐步把采购范围扩大到财政专项支出领域。

7.将社会保障基金纳入财政预算管理

西方经济学认为“社会保障”的本质涵义是政府保障。从我国的情况来看 ,社会保障制度不健全的原因很多 ,其中政府财力有限、财政支持力度不够应是主要原因。因此 ,我国社会保障制度的健全与发展 ,很大程度上依赖于国家财政的财力支持。总之 ,在宏观调控这个广阔舞台上 ,要谋求政府财政职能的逐步转变及作用更大程度的发挥 ,各级领导必须适应

形势 ,转变思路 ,高瞻远瞩 ,进一步提高理财水平和驾驭全局的能力 ,推进跨世纪公共财政的改革与发展。

[参 考 文 献 ]

[1 ]邓子基 .财政学原理 (修订本 ) [M].经济科学出版社 ,1 989.

[2 ]项怀诚部长在全国财政工作会议上的重要讲话 . 1 999年继续实行积极的财政政策 [Z].

[3 ]牟放 .重新界定我国财政的职能范围 [J].中国财政 . 1999,(1 ) .

[4]本刊评论员 .财政工作要讲政治 [J].中国财政 .1999,(1 ) .

[5]杨光焰 .实现一个转变 [N].中国财经报 . 1999-09- 10 (3 ) .

[6 ]张松涛 .关于我国财政职能的转变问题 [J].经济学动态 . 1999,

(5) .[8]俞传尧 .转变财政职能 ,适应市场经济体制需要

[J].福建财会 . 1999,

(4) .

[9]王加林 .努力构筑公共财政新框架 [N].经济日报 (京 )1999- 03 -10

(9)

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！