# 我国公共财政及其职能问题的研究

来源：网络 作者：风月无边 更新时间：2024-01-10

*\" 一、公共财政的概念与特征 我们认为，公共财政是建立在“公共产品”理论和“市场失灵”理论基础上的，与市场经济相适应的一种财政模式。我国虽然还处于社会主义市场经济体制建立过程中，从财政满足社会公共需要这一本质特征出发，公共财政的定义可以概括...*

\" 一、公共财政的概念与特征

我们认为，公共财政是建立在“公共产品”理论和“市场失灵”理论基础上的，与市场经济相适应的一种财政模式。我国虽然还处于社会主义市场经济体制建立过程中，从财政满足社会公共需要这一本质特征出发，公共财政的定义可以概括为：它是以国家为主体，通过政府的收支活动，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。

深入分析，公共财政具有以下几个特征：

1.公共性。公共财政的公共性是由“公共产品”理论决定的。其本质特征是满足社会公共需要。人们常说，在市场经济下，市场能干的，政府就不应去干；而市场不能干的，政府就应当去干。这对于市场经济下财政来说，也是应遵循的一个基本原则。具体来看，什么是市场不能干的呢？就是社会公共需要领域，即“公共产品”和准公共产品，这类政府活动领域是难以通过市场提供的。

反过来，由于政府活动是从整个社会角度进行的，因而社会公共需要的领域只能由政府来解决。政府通过自身的收支活动满足社会公共需要，就直接弥补着“市场失灵”领域。在现实市场经济运行中，市场失灵的领域是极为广泛的，需要借助政府的公共权力强制性地进行弥补。因此，公共财政的“公共性”特征，就是“市场能干的，政府和财政就不要去干；市场不能干的，但市场又需要弥补的，政府和财政就应当去干”。实际上这也是区分政府公共财政活动与私人活动范围的基本准则。

2.非盈利性。盈利性是人们参与市场活动的唯一动力，但作为政府及其公共财政，就不能直接进入市场去追逐盈利，而只能以社会利益作为活动目的，只能从事非盈利活动，这就使公共财政具有非盈利性特征。

尽管企业和个人活动于市场有效领域内，而政府活动于市场失效领域内，这是划分两者活动范围的基本准则。然而，现实的经济活动是错综复杂的，大量的社会经济活动是需要企业和政府共同介入和承担的。为此，非赢利性就提供了一个具体标准，来界定两者在共同活动中的各自参与程度。

当某些行业的活动为社会公众所需要，并且可以有一定的市场收入，但又达不到市场平均赢利水平之时，政府和企业是可以共同承担这类活动的。这就是政府通过公共财政的投资或补贴等，使得投入到该行业的企业具有获得平均利润率的能力，从而政府通过自身的无偿投入，支持了该行业的发展，并为整个社会的利益服务；与此同时，企业由于可以获得平均利润率，而承担起了部分的乃至主要的投资任务，从而大大减轻了财政的支出负担。这样，财政的非赢利性活动，就直接与为市场提供公共服务相联系了。

3.调控性。市场经济条件下，公共财政是政府调控经济的重要政策工具。我们知道，政府宏观调控的主要目标是：促进经济增长、抑制通货膨胀、提高就业水平等。政府各项调控目标的实现，都离不开一定的财政手段的支持。这些手段包括税收、规费、支出、预算、补贴、国债、赤字等。对财政政策的调控可以从不同角度加以划分。首先，根据财政政策对社会经济活动的影响，可以划分为分配性、调节性、再分配性财政政策。分配性财政政策涉及到将服务和利益分配给人口中的特定部分个人、团体、企业和社区。如农产品价格补贴，只对生产特定农产品的农民进行补贴。调节性财政政策则与限制和规定某些个人、企业或团体的行为有关，如税收的奖限政策就是为了鼓励或限制那些受调节者的某些经济行为，实现政府某一经济目标。再分配政策指政府在社会各阶层中针对财富、收入、财产等所进行的转移性分配。政府从公平和效率权衡的角度，采用累进个人所得税、转移性支出，实现收入公平分配的目标。其次，根据财政政策具有调节经济周期的作用，划分为自动稳定的和相机抉择的财政政策。自动稳定的财政政策是指某些能够根据经济波动情况自动发生稳定作用的政策，无需借助外力就可直接产生控制效果。通常政府借助税收和支出的自动稳定性，达到调节经济波动、稳定经济的目的。相机抉择的财政政策是指政府根据经济景气变动情况，通过税收政策和公共支出政策进行的、使社会供需总量达到短期平衡的财政操作。再次，根据财政政策在调节国民经济总量方面的不同功能，划分为扩张性、紧缩性和中性财政政策。扩张性财政政策是指财政通过减税、增支或财政赤字和扩大国债发行来增加刺激社会总需求，促进社会供需总量的平衡。紧缩性财政政策是指财政通过增税、减支或财政盈余来减少和抑制总需求；中性财政政策是指财政政策对社会总需求的影响保持中性，既不扩张，也不收缩。通过上述不同类型和不同性质的财政政策调节，达到全社会资源优化配置、维护公平竞争的市场环境、社会供需总量的平衡和社会经济协调发展的目的，从而充分体现公共财政的“调控性”。

4.法治性。市场经济是一个法治经济，对于政府来说，其活动和行为也应当置于法律的根本约束规范之下。财政作为政府直接进行的活动，在市场经济下无疑必须受到法律约束和规范，从而具有明显的法治性特征。

财政的法治化，意味着社会公众通过国家权力机构和相应的法律程序，决定、约束、规范和监督政府的财政行为，从而使得财政体现出是社会公众的财政，是建立在法规规范化基础上的财政。如税收是依据税法征收的，没有国家权力机关的批准和授权，有关税法和税收条例是无法确立的。如政府预算也要通过国家权力机关审议和批准，否则政府是一分一毫也无权随意使用的。

二、我国社会主义市场经济条件下的财政职能

按照现代西方财政学，市场化国家的财政职能一般包括资源配置职能、收入分配职能、经济稳定职能。中国正处于向市场化转轨的过程中，确立我国的财政职能，一方面需要借鉴西方财政理论的有益成份，另一方面必须结合中国国情考虑。具体分析，在中国社会主义市场经济下，财政职能包括下述几个方面：

1.资源配置职能。

财政的资源配置职能，就是将一部分社会资源（即国内生产总值）集中起来，形成财政收入；然后通过财政支出分配活动，由政府提供公共物品或服务，引导社会资金的流向，弥补市场的缺陷，最终实现全社会资源配置效率的最优状态。在市场经济中，财政不仅是一部分社会资源的直接分配者，而且也是全社会。资源配置的调节者。这一特殊地位，决定了财政的资源配置职能既包括对\" 用于满足社会共同需要的资源直接分配，又包括对全社会资源的间接调节两个方面。具体表现在；一是调节社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置。主要是调整财政收入在国内生产总值中所占的比重，使之符合优化资源配置的要求。二是在政府部门内部配置资源。主要是根据不同时期政府职能的变化，通过财政对自身支出结构的调整，将财政资金分别用于满足各种社会公共需要，如保证国家安全和社会秩序稳定以及经济正常运行等方面的需要。三是对非政府部门资源配置的调控。尽管非政府部门的资源配置活动主要是由市场来完成的，但财政作为弥补市场机制缺陷的主要手段，通过财政资金的分配以及制定和执行有关政策，可以引导非政府部门的资金投向。如对某些需要发展的产业，在市场机制难以引导资金投入时，财政可通过提供补贴或税收优惠等手段，鼓励和支持其发展。

2.收入分配职能。

收入分配职能，是指政府财政收支活动对各个社会成员收入在社会财富中所占份额施加影响，以实现收入分配公平的目标。在政府对收入分配不加干预的情况下，一般会以个人财产的多少和对生产所做的贡献大小等因素，将社会财富在社会各成员之间进行初次分配，这种分配可能是极不公平的，而市场对此无能为力，只有依靠政府的力量，才会对这种不公平现象加以调整和改变。财政收入分配职能的实现方式有四种：一是划清市场分配和财政分配的范围和界限。原则上讲，属于市场分配的企业职工工资、利润、租金和股息收入等，放手让市场机制发挥作用；财政分配的范围是医疗保健、社会福利和社会保障等。二是规范工资制度。主要是由财政供给的国家公务员的工资制度和类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；实现个人消费品分配的货币化，取消变相的实物工资等等。三是加强税收调节。比如通过个人所得税，调节个人劳动收入和非劳动收入，使之维持在一个相对合理的差距之内，实现社会基本公正；通过企业所得税，调节不同企业的利润水平；通过遗产税、赠与税，调节个人财产分配等等。四是通过转移性支出，如社会保障支出、救济支出和补贴等，使每个社会成员得以维持基本的生活和福利水平。

3.调控经济职能。

财政的调控经济职能，是指通过实施特定的财政政策，促进较高的就业水平、物价稳定和经济增长等目标的实现。财政调控经济职能的实施方式有四种：一是在经济发展的不同时期，分别采取不同的财政政策，实现社会总供给和总需求的基本平衡。当经济下滑的时候，社会总需求不足，失业增加，这时政府应采取扩张性的财政政策，增加财政支出，同时减少税收，以便刺激总需求的扩大，缓解失业现象；当经济膨胀的时候，社会总需求过度，会引起通货膨胀，这时政府应采取紧缩性的财政政策，减少财政支出，同时增加税收，以便控制总需求，抑制通货膨胀。二是通过发挥累进的个人所得税等制度的“内在稳定器”作用，帮助社会来稳定经济活动。如累进的个人所得税使税收在经济萧条时趋于下降，从而有利于经济的复苏；在通货膨胀时期趋于上升，从而有利于经济的降温，这是保证经济健康运行、减轻经济周期性波动的一个重要原因。失业救济金制度也有这样的功能。三是通过财政投资和补贴等，加快农业、能源、交通运输、邮电通信等公共设施和基础产业的发展，为经济发展提供良好的基础和环境。四是逐步增加治理污染、生态保护以及文教、卫生等方面的支出，促进经济和社会的可持续发展。

4.监督管理职能。

在财政的资源配置、收入分配和调控经济各项职能中，都隐含了监督管理的职能。在市场经济条件下，由于利益主体的多元化、经济决策的分散性、市场竞争的自发性和排他性，所以需要财政的监督和管理。特别要看到，我国是以公有制为基础的社会主义国家，必须保证政令统一，必须维护国家和人民的根本利益，这就更需要强化财政的监督管理职能。一是通过对宏观经济运行的监督管理，跟踪、监测宏观经济运行指标，及时反馈信息，发出预警信号，为国家宏观调控提供决策依据，从而为经济正常运行创造良好的市场环境。二是通过对微观经济运行的监督管理，规范经济秩序。主要是建立健全和严格执行财政、税政、会计法规，为市场竞争提供基本的规则，当好市场裁判，保护企业之间的正当竞争；同时严肃财经纪律，依法治税，依法理财，保证国家财政收入。三是通过对国有资产营运的监督管理，主要是实施价值形式的监督管理，在搞活搞好国有企业的同时，实现国有资产的保值和增值，促进国家财力的壮大和社会主义生产关系的再生产。四是通过对财政工作自身的监督管理，不断提高财政分配效益和财政管理水平。

三、进一步转变和强化财政职能

随着我国市场经济的发展，必然要求建立适合我国国情的公共财政基本框架，转变和强化财政职能势在必行。

1.从规范政府职能入手，科学界定财政职能范围，消除“越位”和“缺位”。

能否界定好财政的职能范围，关键看政府的职能究竟能否规范化。规范政府职能关键是处理好三个关系：一是处理好政府与市场的关系。按照市场经济的要求，规范政府职能标准就是满足社会公共需要，纠正市场失灵。真正把市场能完成的事情交由市场完成，对目前政府职能可以逐一鉴别，既可以消除“越位”，把政府不该管的、不属于社会公共需要领域的事务让位于市场，又可以消除“缺位”，把政府该管的、本属于社会公共需要领域的事情真正管好。尽管财政职能范围的规范需要一个过程，但必须按照满足社会公共需要的要求去实施，纠正好财政职能的“越位”和“缺位”问题，才能实现政府职能的转变和归位。二是处理好各级政府之间的关系。关键是划分政府间的事权，这是确保国家社会经济各项事业全面发展的政治保证。首先，事权划分是分税制财政体制完善的基本条件。1994年实行的分税制财政体制虽然明确划分了各级政府的财权，增强了中央宏观调控能力，调动了地方政府的积极性。但由于各级政府间的事权没有明确调整，事权与财权脱节，缺乏合理的支出范围界定，导致地区之间苦乐不均，贫困地区公共服务水平偏低，人员工资无法保障等新的矛盾。其次事权划分不清易于造成上下级政府之间互相推诿，致使政府的正常公共职能无法行使。所以，正确处理好各级政府之间的事权是非常必要的。在划分中央与地方事权时，应遵循受益原则、行政管理原则、国家利益原则。受益原则简言之就是谁受益、谁管理；谁制造危害、谁负责。行政管辖原则就是对于无法用受益范围划分的上下级政府共同承担的经济行政或者社会行政事务，按照行政管理的一定标准来划分。如：凡是属于全国范围内宏观调控的事务，应由中央政府来决定；凡是一个省范围内的宏观调控，应当由省级政府来承担。国家利益原则是从国家的政治、经济、社会的高度出发，为维护国家的统一和主权，协调中央与地方以及地方各级政府之间事权关系的准则。国家利益高于一切，一旦国家认为有必要，则国家有权将划归地方的事权收回来。同时中央政府与上级政府有权对下级政府的各项具体事务进行检查、监督和指导。应根据各种公认的划分标准，尽快调整中央与地方的支出范围，将一些属于中央事权但地方财政承担支出的项目，划为中央财政支出，由中央财政承担；同时，属于地方政府事权范围的一些事务的决策权，中央应尽量少干预、不干预或在出台新的减收增支政策时，充分考虑地方财政的承受能力，对不同地区的不平衡差异进行区别对待。三是正确处理政府与国有企业的关系。转变政府职能，实\" 行政企分开是处理政府和企业关系的关键，国有企业改革的难点也就是政企分开。政企分开涉及到产权关系的调整、企业经营机制的转变和政府职能的调整，主要矛盾就在于政府对企业的干预过多，政府使用有限的权力，做了些本不该做的事，承担了本不该承担的开支，超越了职能合理定位的范围。在社会主义市场经济条件下，应该让一般竞争性企业成为独立的商品生产经营、法人实体和市场竞争主体，让它们在市场竞争过程中优胜劣汰，政府重在负责维护公平竞争的规则和环境。同时国家应承担健全社会保障体系的责任，减轻企业包袱，使国有企业平等地走向市场。转变政府职能，实行政企分开应适应公有制实现形式的多样化。针对不同企业的特点，如企业规模、市场占有率、行业发展趋势等多种因素，选择灵活多样的企业改制形式。打破部门所有、条块分割的界线，运用经济手段和法律手段处理企业的各种问题，为企业创造宽松、规范的外部条件，加快企业改革步伐，提高企业适应市场能力。

2.切实提高财政收入占GDP的比重，增强财政的宏观调控能力。

改革开放以来，财政在自身改革和促进经济发展方面取得了显著成绩，但同时财政困难的形势也相当严峻，不仅表现在财政赤字和债务规模日益扩大，也表现在财政收入占GDP的比重明显偏低。202\_年国家财政收入占GDP的比重仅为18.5％，仍低于世界多数发展中国家。究其原因，在体制转轨过程中，由于市场不健全，政府职责不能及时到位，一方面旧体制遗留下来的包袱甩不掉，另一方面建立社会主义市场经济的改革成本又必须由政府财政来承担，财政处于两难境地，财政矛盾一时难以化解，势必影响政府职能和财政职能的转变和实施。应通过合理确定财政收入占GDP的比重，采取切实措施保证政府职能有足够的财力保障。首先必须注重发展经济，壮大财源。我国经济基础薄弱，生产力水平低下，区域经济发展极不平衡，市场仍处于不成熟、不完善阶段，完全依靠市场对资源的配置是不够的。而且，公共财政并不意味着财政完全从生产领域中退出来，财政除了供应国家机器正常运转方面的公共支出，还必须采取积极的宏观调控政策，制定有倾斜性的产业政策，对基础设施、基础产业、支柱产业等还要起主导投资作用，增加对经济结构的调节力度，并通过其乘数作用，引导和扩大整个社会的投资规模。目前国有企业仍然是国家财政收入的主要来源，财政应按照建立现代企业制度的目标，不断完善财政政策，继续大力支持国有企业改革、改制和实施战略性改组，促进国有资本营运效益的提高，使企业尽快走向市场，不断扩大骨干财源。同时，应大力扶持非公有制经济，扩大税基，增加收入。在社会主义初级阶段，财政资源配置的职能将占有十分重要的地位，只有促进经济发展，切。实将“蛋糕”做大，才能使提高财政收入占GDP的比重具有一定的现实性。其次，改革预算外资金管理制度，建立统一的财政预算体系。预算外资金是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据法律、法规和具有法律效力的规定而收取、提取、募集和安排使用的未纳入预算管理的各种财政性资金，在性质上同预算内资金是一致的。改革开放以来，随着放权让利，各部门掌握的预算外资金迅速膨胀，已达到与预算内资金并驾齐驱的地步，大量的财政性资金游离于财政体制外，既不受市场调节，又不属国家计划安排，管理上各自为政，严重侵蚀了财政收入，肢解了财政职能，加剧了分配秩序的混乱，加大了国家宏观调控的难度。在国家财政收支极度紧张的情况下，实行“费改税”，将预算外收入纳入预算内管理，建立统一的财政预算体系，已势在必行。最后，要整顿分配秩序，加强税收征管。在市场经济条件下，初次分配是通过市场价格实现要素分配，由于目前市场机制不健全，价格扭曲，商品价格不能完全反映价值。这样，以市场价格进行的要素分配必然存在许多不正常的分配现象，这就要求进一步完善税制，调整税率，扩大税基，加强收入征管，减少偷、漏、骗税，保证财政收入足额入库。

3.充分发挥各种财政政策手段的综合调控作用，提高财政宏观调控功能。

财政政策是市场经济条件下政府宏观调控的两大政策工具之一，相对于货币政策而言，财政政策的调控更具直接性和有效性，尤其在经济结构的调控上效果更为明显。财政宏观调控体系由税收、国家预算、国债、财政补贴等多种手段构成，这些手段在调控社会供需总量与经济结构方面具有不同的功能和特点，主要通过参与一部分社会产品和国民收入的分配和再分配对国民经济产生不同的作用。就具体调控手段而言，一是充分运用税收调节的强制性、广泛性、直接性和灵活性的特点，加强对国民经济总量和结构的调控。政府通过选择纳税主体与客体，合理确定和设计税率及纳税环节，正确地执行减免税制度，客观上改变着国民收入在政府和纳税人之间，不同地区、部门、经济单位和个人之间的分配格局，因而能够调整产品结构、产业结构和企业组织结构；调节积累和消费的比例关系，形成适度的投资和消费规模，促进总供给与总需求的平衡；调节不同形式和不同性质的收入，贯彻公平税负的原则；调节外在因素给企业带来的额外收益，鼓励平等竞争；调节对外经济交往，促进对外贸易的发展和扩大开放。二是充分运用预算调节的计划性和法律性的特点，调控国民经济。预算调节计划性和法律性体现在它是根据国家社会经济、政治、文化发展各方面的需要，对未来年度财政收支事件作出的计划安排，是国家社会经济发展规划的组成部分，一旦为立法机关——人民代表大会审查通过，就成为法律性的文件。预算调控主要通过财政收支规模、收支差额和收支结构的调整和安排来实现的。财政收支规模对社会总需求和社会总供给的平衡关系具有重要调控作用，具体地可以通过改变财政支出规模、提高财政收入、发行公债、调整企业折旧率等方式，用财政平衡或不平衡的方式来影响总供给与总需求的关系。比如，近几年出现了需求不足的矛盾，国家财政通过扩大财政支出、扩大赤字规模、扩大债券发行的方式，有效地刺激了投资和消费，拉动了社会总需求。同时，预算调节可以通过调整财政支出结构、改变财政支出方向，加大对总供给和总需求结构的调节力度，实现供求结构的平衡。三是充分运用国债的有偿性、财政货币政策联动效应、筹资的可靠性等特点，调控国民经济。国债调节是以政府作为发行主体，以还本付息、约期归还为特征，通过让渡资金使用权，对社会资金进行再分配的一种信用形式。它主要通过选择发行对象、偿付期限、偿付对象和公债利率的变动，影响个人及经济单位、社会团体的货币收支活动，达到调控国民经济运行状态的目的。通过国债的调节，可以起到缓解财政资金的供需矛盾，调整收入分配格局，正确处理积累和消费的比例关系，支持国家重点建设，合理利用闲散资金和国外资金，调节市场货币流通量，平抑物价等方面的作用。四是运用财政补贴灵活性、时效性的特点，弥补分配机制的不足，调控经济。财政补贴是政府针对特定的目标而设置，可以适时地设置和取消，因而调节具有很强的灵活性和时效性。它主要通过选择补贴环节、补贴对象、补贴时机、补贴规模，进行单方面的价值转移，从利益上重新分配，以调节生产者与消费者的利益关系，从而发挥调节国民经济和促进社会安定的作用。如农产品补贴、城镇职工和消费者的价格补贴、科技开发与成果转化补贴、外贸补贴、财政贴息等在支持农业生产、保障职工基本生活、促进科技开发和成果转化、支持对外贸易的发展、扶持部分政策性企业或行业的发展等方面，都具有直接的引导\" 和促进作用。总之，财政宏观调控要正确处理好直接调控与间接调控、宏观调控与微观调控、经济手段调控与法律手段调控的关系，这样就有利于更好地发挥财政调控国民经济与支持社会发展的作用，矫正和弥补市场调节的不足。

4.建立健全社会化、法制化的财政监督体系，发挥财政监督的职能作用，促进分配秩序的规范化。

改革开放以来，尽管我国在财政监督和财政立法上迈出了较大步伐，为维护财政分配的正常秩序做出了很大贡献。但随着社会主义市场经济体制的建立，传统的财政监督方法已经不能完全适应形势发展要求，新的符合市场经济要求的财政监督体系尚未建立起来，使得各种扰乱分配秩序的违法违纪行为得不到有效遏制，严重影响国家财政经济活动的正常运行。为此，建立健全社会化、法制化的财政监督体系成为当务之急。一是改过去偏重事后监督为事前监督、事中监督和事后监督相结合的财政监督方法。事前监督就是在监督对象有关业务活动付诸实施前由财政进行的监督，关键是加强制度建设和事前审查，防止不符合国家政策和财政法规的行为和事件发生。事中监督是在监督对象的业务活动中由财政进行的监督，主要通过企事业财务核算和政府预算执行情况的经常性监督，发现财政分配中不良现象，确保财务制度和政府预算的有效执行。事后监督是对监督对象在过去经济活动中的全面检查、考核和评估，发现问题，堵塞漏洞，完善财政政策。二是建立自我监督、内部监督和外部监督相结合的财政监督机制。自我监督是国家财政系统内有关部门对同级其他机构相关业务活动的监督。内部监督是国家财政系统内部上下级之间有关业务活动的相互监督。外部监督是国家财政对系统外部监督对象有关活动的监督。通过自我监督、内部监督和外部监督，将财政监督纳入国民经济监督体系之中，发挥财政监督自律性和广泛性的作用。三是加强财政社会化监督体系的建设。如果说财务监督带有行业特征的话，那么发展具有社会公正特点的注册会计师事业，建立执行财政监督职能所必要的会计师事务所和资信评估机构，是财政监督面向市场经济、改善财政监督和提高监管水平的有效方法。当前要特别重视提高注册会计师队伍的素质，加强对注册会计师行业自律性制度和再监管制度，显得更为重要，是确保财政社会化监督健康发展的重要基础。四是加大财政监督法制化建设的力度。既要对已经出台的各项财政法律、法规，根据实际情况和经济发展要求，选择适当时机，加紧补充、完善，又要抓紧填补财政立法空白，健全财政法律、法规体系，使财政法制建设更好地适应市场经济和公共财政框架建设的要求。尤其要注重加大执法力度，对一切违犯财政法律、法规的行为，要严格依法办事，维护政府财政分配活动的法治性，实现依法理财的目标。

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！