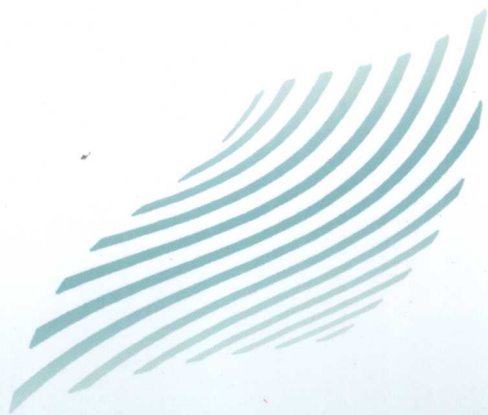


财政部培训研究课题系列丛书

财政工作研究 与探索

(第四册)

财政部干部教育中心/组编



中国财政经济出版社

财政部培训研究课题系列丛书

财政工作研究与探索

(第四册)

财政部干部教育中心 组编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政工作研究与探索. 第四册/财政部干部教育中心组编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 8

(财政部培训研究课题系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0072 - 9

I. 财… II. 财… III. 财政 - 工作 - 研究报告 - 中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 105152 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 17.75 印张 420 000 字

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 560 定价: 49.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0072 - 9/F · 0064

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编委会

主任委员：王 军

委 员（按姓氏笔画为序）：

王保安	王建国
史耀斌	孙志筠
李 赤	张 军
欧文汉	耿 虹
贾荣鄂	郭宝正
詹静涛	

前言

为加强财政改革前沿问题的研究，推动财政中心工作的深入开展，活跃部机关的学术气氛，促进我部学习型机关的建设。2001年，财政部成立了培训研究课题开发工作领导小组。每年年初，培训研究课题开发工作领导小组办公室组织部内各司局就当年的培训项目和研讨课题进行申报，并筛选论证立项。在对申报的课题进行筛选的过程中，我们主要遵循了以下原则：（1）重要性原则：选择那些带有根本性的、涉及面广、影响深远的课题列入开发计划，尤其是一些对我国财政改革与发展具有历史意义的重大课题；（2）及时性原则：选择与当前财政改革与发展工作紧密相关的、体现当前财政工作重点的、亟待解决和研究的课题；（3）前瞻性原则：选择一些能够为我国未来财政改革发展等工作提供新思路、并具有借鉴意义的前沿课题。

财政部2001—2005年培训研究课题开发计划共开发课题109项，各课题承担单位对这几年的培训研究课题开发工作给予了高度重视并积极参与。各课题组成员都为各自所承担的研究任务做出了许多努力，经过广泛调查、深入研究、反复论证，才形成最后的研究成果。为广泛宣传和推广财政部培训课题研究成果，更好地为财政改革和发展提供理论支持和借鉴参考，在征得各课题负责单位同意出版后，财政部培训研究课题开发领导小组决定将这些课题研究成果编辑整理，作为财政部培训研究课题系列丛书予以出版。

该丛书具有以下特点：一是有较强的政策性。贯彻落实好党和国家的大政方针，认真开展宏观经济形势、财政政策及重大财经专题等的调查研究，着力解决财政改革与发展面临的紧要问题，是财政部开展培训课题研究的出发点和归宿。这些研究成果，有的被党中央、全国人大、国务院所重视或采纳，有的转化为相关财政政策制度，有的在具体财政工作中得到了直接应用，推动了财政改革与发展，促进了经济社会协调发展。二是有较强的针对性。“文章合为时而著”。培训研究课题紧扣财政中心工作需要，关注财政改革与发展中的热点、重点、难点问题，突出强调“研以致用”，提出的政策建议具有较强的时效性和可操作

性。三是有较强的前瞻性。培训研究课题着眼于站在战略和全局的高度思考问题、分析成因、研究对策、谋划改革,注重对事物发展趋势和规律的研究把握,既立足当前,又面向未来。注意瞻前顾后,努力做到知之在先、思之在先、谋之在先,以掌握工作的主动权。四是有较强的理论性。“善学者尽其理,善行者究其难。”在课题研究中,参与人员深入基层,深入群众,掌握大量第一手材料,并进行“去粗取精,去伪存真,由此及彼,由表及里”的艰辛创作,努力探究和挖掘其深层意义,找出规律性,将其上升为理论,实现了认识的升华。

此次编辑出版的课题成果书稿按年度共分为四册(由于2001和2002年课题数量较少,2001年和2002年的财政部培训研究课题成果将合并为一册出版):第一册内容包括2001—2002年财政部培训研究课题成果,其中主要研究成果有:由办公厅负责研究的“建立公共财政框架研究”,由监督检查局负责研究的“健全财政监督机制,强化财政监督职能”,由社会保障司负责研究的“加入WTO后我国就业和社会保障形势及相关政策研究”等课题报告;第二册内容包括2003年财政部培训研究课题成果,其中主要研究成果有:由综合司负责研究的“扩大内需的财政政策及其有效性研究”,由税政司负责研究的“近中期中国税制改革规划问题研究”,由监督检查局负责研究的“财政支出绩效监督研究”,由社会保障司负责研究的“社会保障制度改革问题研究”等课题报告;第三册内容包括2004年财政部培训研究课题成果,其中主要研究成果有:由综合司负责研究的“关于做大经济财政蛋糕问题研究”,由国库司负责研究的“关于我国政府会计改革的研究报告”,由财科所负责研究的“财政均衡制度的考察与借鉴”等课题报告;第四册内容包括2005年财政部培训研究课题成果,其中主要研究成果有:由综合司负责研究的“财政政策与货币政策的协调配合问题研究”,由监督检查局负责研究的“我国财政治理结构研究”,由国家农业综合开发办公室负责研究的“农业综合开发资金绩效评价研究”,由国务院农村综合改革办公室负责研究的“减免农业税后完善县乡财政管理体制问题研究”等课题报告。

我国正处于转轨时期,各方面的发展变化都很快,书中不足之处在所难免,敬请专家学者和广大读者批评指正。

《财政部培训研究课题系列丛书——
财政工作研究与探索》编委会

目 录

社会主义市场经济体制下的财政职能问题研究	财政部综合司 (1)
财政政策与货币政策的协调配合问题研究	财政部综合司 (15)
可计算一般均衡 (CGE) 模型及其在财政经济分析中的应用	财政部综合司 (27)
国家赔偿费用管理问题研究	财政部条法司 (57)
财税库横向联网研究报告	财政部国库司 (73)
财政国库现金管理问题研究	财政部国库司 (80)
个人所得税费用扣除项目及标准问题研究	财政部税政司 (87)
企业所得税“两法合并”改革与中国经济发展	财政部税政司 (120)
关于建立我国存款保险制度的研究	财政部金融司 (133)
加强事业单位国有资产管理 拓展政府理财领域	财政部教科文司 (150)
财政支持中小企业发展研究	财政部企业司 (161)
我国财政治理结构研究	财政部监督检查局 (191)
建立和完善我国社会保障预算制度研究	财政部社会保障司 (222)
农业综合开发资金绩效评价研究	国家农业综合开发办公室 (236)
财政部深化干部人事制度改革研究	财政部人事教育司 (250)
减免农业税后完善县乡财政管理体制问题研究	国务院农村综合改革办公室 (265)



社会主义市场经济体制下的 财政职能问题研究

课题主持单位：财政部综合司

财政是以国家为主体、体现国家职能、满足社会公共需要的政府经济活动。随着我国社会主义市场经济体制的建立和政府活动领域的不断规范，财政职能也更加清晰。本文立足于社会主义市场经济体制建设和中国经济社会发展的阶段特征，借鉴市场经济国家财政职能的变化规律，从理论和实践两个层面研究我国财政职能问题，并提出完善我国财政职能的建议。

一、财政职能的理论分析

（一）市场失灵与财政职能

市场经济是人类在长期经济社会实践中创造出的一种有效配置资源的机制和经济运行模式。但市场经济本身并非万能，客观存在着失效或无效领域，经济学称之为“市场失灵”。正是由于“市场失灵”的存在，市场经济的发展过程中始终伴随着不同程度的国家干预或政府宏观调控，财政就是政府干预或者实施宏观调控的重要工具之一。一般来说，市场失灵主要表现在以下四个方面：公共物品的存在、外部性、收入分配不公、宏观经济波动。财政也主要在这四个领域通过对宏观经济的干预发挥职能作用。

1. 公共物品与财政职能。在现实经济生活中，有些物品和服务同时不只为一个人提供利益，而是被联合消费，最典型的例子就是国防。这类物品和服务被称为公共物品。公共物品的利用是非排他性的，即要排除特定的人消费或使用现有的公共物品是不可能的或成本非常大。这样市场定价机制就无法发挥作用，因为市场机制只能排斥那些不愿支付现行价格的人消费某种物品或服务。非排他性的存在也使得买方在任何情况下都可以免费消费，卖方不可能向买方索取价格，产生所谓“免费搭车”问题。既然每个人都可能无偿地从消费公共物品中得到益处，而不必自动付费，那么，私人企业也就没有动力生产和销售这类物品或服务，市场也不会供应，这就为财政的介入提供了基本依据。

2. 外部性与财政职能。在现实经济中，经常会出现某人（企业）的活动给他人或其他企业造成了有利或不利的影 响，但他并没有相应取得报酬或提供补偿的现象，经济学称之为

外部性,前者一般称为外部经济或正外部效应,后者称为外部不经济或负外部效应。无论是正外部效应还是负外部效应,都会造成资源低效率配置,需要政府进行干预。对于产生正外部效应的行为主体来说,政府要采取一些鼓励措施,使其获得部分补偿;而对于产生负外部效应的行为主体,政府则需要采取一些矫正性措施,使其承担全部社会机会成本。政府既可以采用法律手段、行政手段,也可以利用经济手段来矫正这些外部性。经济手段主要是财政补贴和税收政策等。

3. 收入分配不公与财政职能。市场经济的自发运行不可能达到“帕累托最优”,需要政府干预。因为市场机制首先要达到的是资源有效配置,没有顾及公平,它按照人们的能力或贡献大小、个人拥有的财产多少来分配收入,这样就产生收入分配不公问题。市场机制本身也不能解决收入公平分配问题,而社会又要求实现收入分配的基本公平目标。因此,只能依靠市场外部的力量、以非市场的方式进行解决。这种非市场方式就是政府的收入分配政策,是财政职能作用的重要领域。

4. 宏观经济波动与财政职能。宏观经济波动有多种表现形式,失业和通货膨胀是市场机制失灵最显著的证据。就失业来说,在竞争性市场中,企业对劳动力的需求取决于雇佣劳动力所能带来的收益与其支付工资之间的对比。当增加雇佣劳动力所带来的利润大于为此支付的工资时,企业对劳动力的需求将增加;反之,则削减。如果社会劳动力的供给超过需求,就会产生失业。市场机制本身无法自动地使经济处于充分就业均衡,客观上需要政府(财政)采取措施解决失业问题:一是采用扩张性财政政策,刺激总需求,从而增加对劳动力的需求;二是利用各种收入分配政策,直接或间接地调控工资水平,消除由真实工资水平过高引起的失业;三是为劳动力直接提供或支持、鼓励非政府部门提供有关劳动力市场的信息或通过人力投资,改善劳动力素质,减少结构性失业。

(二) 市场经济体制下的财政职能

概括地说,市场经济体制下财政具有资源配置、调节收入分配和促进经济稳定发展三大基本职能。

1. 资源配置。财政的资源配置职能是指政府为满足社会需要,主要通过税收动员社会资源,通过公共支出提供公共物品,实现经济资源合理流动和配置的功能。在现实的市场中,产品性质和产品市场的结构多种多样,不仅存在大量公共产品,而且由于存在规模效益、外部效应、信息不充分等,如果单纯依靠市场机制,许多领域都存在市场失灵,无法实现资源有效配置。因此,有必要由政府介入经济运行,对市场进行干预。政府通过税收等形式集中一部分社会资源,再通过公共支出直接进行资源配置或通过财政补贴、税收优惠等措施间接干预资源配置,增加提供公共产品。这说明,财政的资源配置职能是市场机制自身缺陷导致的内在要求,是满足社会公共需要、实现社会资源有效配置的必然结果。

2. 调节收入分配。财政的收入分配职能,也称之为财政的再分配职能,是指政府通过收入与支出制度,对不同收入阶层征税或不征税、多征税或少征税或者通过调整公共支出结构,对市场活动产生的收入分配状况进行的调整。一般来说,财政收入分配职能的目标是实现收入分配的公平,实现国内各收入阶层之间个人收入适当的分配状态。在市场经济体制下,按照个人能力的大小、贡献的高低、拥有财产的多少等要素分配收入,由于自然和社会原因,人们拥有财产情况、获得的机遇以及劳动能力之间存在差别,由市场决定的收入有高

有低,而且存在收入差距逐步扩大的趋势。如果收入分配差距超过社会所能接受的合理范围,就会出现诸如贫困、社会冲突、低收入者阶层得不到发展机会等一系列不良社会后果,影响经济社会的稳定发展。因此,必须依靠市场以外的力量,即政府来调节收入分配,实现社会公平。政府可以通过税收政策直接参与国民收入分配,运用征收累进个人所得税等办法,把资金从过高收入者手中集中一部分形成财政资金,然后运用各种转移性支出工具,如社会保障支出、医疗保险、食品券补贴等方式,将财政资金转移给社会低收入者。通过这些财政工具,政府可以灵活地调节各利益主体的分配关系,使收入分配差距保持在合理范围之内,实现公平分配目标。

3. 促进经济稳定发展。财政的稳定职能是指政府在失业和经济萧条时期通过扩大财政赤字,在充分就业和通货膨胀压力很大时期增加财政盈余,以熨平经济波动,保持经济的稳定增长。在现实经济中,各个经济主体分散决策、分散生产,通过市场这只“看不见的手”进行自发调节,但由于客观存在着信息不对称等情况,分散的经济行为存在较大盲目性,增加了市场“试错”成本,进而导致社会总供给与总需求脱节,经济运行不稳定,国民经济出现高涨——衰退——萧条——复苏的周期性波动,不但破坏了社会生产力,甚至会导致经济停滞和倒退。为此,政府运用财政政策主动对经济进行调节,以保持经济的稳定发展。当社会总需求大于总供给(经济过热)时,可以运用紧缩性财政政策减少支出、压缩政府需求,或者增加税收、减少非政府部门需求,以抑制社会总需求,达到总供给与总需求的平衡;当社会总供给明显超过总需求(经济萧条)时,政府财政可以通过扩张性财政政策,增加财政支出、扩大政府部门的需求,或通过减少税收、扩大非政府部门的需求,以刺激社会总需求;如果社会总需求与总供给大体平衡,政府则可实行中性财政政策,保持预算收支的基本平衡,维持国民经济的稳定发展。

二、财政职能的国际比较

(一) 市场经济发展过程中财政职能的演变

财政是政府履行职能的重要物质基础和政策手段。在不同的经济发展阶段以及不同的政治经济体制下,政府的职能和目标有所不同,财政职能的具体作用也相应调整。在自然经济条件下,市场机制不发达,政府的主要职责是保障社会基本运行,提供国防、安全等最基本的生产和生活保障,财政职能也限定在为这些基本活动筹集资金的范围。到了现代社会,随着市场经济不断趋向成熟发展,政府的职能和目标也处于不断调整和演变之中,财政活动的范围随之变化,财政职能相应发生变化和调整,市场经济发展中的财政实践充分说明了这一点。

在自由竞争时期,竞争是经济发展的根本动力,市场这只“看不见的手”能够较好地调节经济运行,资源的配置可以自动地通过市场机制来实现。政府的作用局限在如国防、治安、大型基础设施建设等少量最基本的职责范围内,政府对经济运行的干预越少越好。因此,这一时期财政职能的内涵和外延也必然表现得相对窄一些,概括地说,是收入职能和配置职能。

19世纪末20世纪初进入垄断时期后,社会出现了贫富两极分化,劳资对立以及各种社

会矛盾日益激化。为了缓和矛盾,稳定社会秩序,许多国家政府通过财政政策以及其他社会政策来干预市场,纷纷建立个人所得税制度,除了为政府筹集资金,还承担着调节社会收入分配的职能。以瓦格纳为代表的经济学家们从社会政策角度对税收进行了重新理解,认为税收不仅是为政府筹集公共收入的有效工具,而且具有调节收入分配的职能。即使政府收入充足了,也可以对个人所得、消费和财产征税,以实现调节收入分配的功能。因此,财政职能的范围在原来简单的收入和配置两项职能的基础上,增加了收入分配这一新的内容。

20 世纪 20—30 年代,单纯依靠市场机制调节经济运行的局面无法维持,爆发了有史以来最广泛、最严重的经济危机。面对新问题,原有的经济理论束手无策,人们开始逐渐认识到,政府不能无动于衷、必须有所作为。以凯恩斯为代表的政府干预经济的主张被西方各国普遍采纳,以罗斯福新政为代表的调节经济运行的新型宏观经济政策应运而生,出台了以财政政策为主要内容的政策体系。罗斯福政府运用财政政策管理总需求,熨平经济波动,赋予了财政促进经济稳定发展的职能。

20 世纪 70 年代初期以来,西方经济社会发展中出现了一些新情况,财政职能的具体形式也因之处于不断的调整和完善之中。一方面,国际贸易和国际资本流动日益频繁,宏观经济出现了滞胀等新情况,财政在促进经济稳定方面的职能内涵和外延不断拓展,逐渐增加了实现国际收支平衡、在经济上升期也要注重对经济的调整等内容。另一方面,公共部门运行低效率等“政府失灵”问题日益受到关注,并对实现财政职能、实施财政政策的手段和措施进行调整和完善。

由此可见,在财政职能的演进过程中,每一次变化都与当时特定的经济、社会环境相适应,都服务于解决经济运行中突出问题的目标。

(二) 财政职能随着市场经济的发展不断增强

从历史上看,政府规模的扩大和财政公共范围的扩张是与市场经济的发展相适应的,财政职能随着市场经济的发展不断完善和扩展,公共支出水平也不断提高(参见表 1)。

表 1 1913—1999 年主要发达国家政府总支出占 GDP 的比重 单位:%

年 份	1913 年	1938 年	1950 年	1973 年	1999 年
法 国	8.9	23.2	27.6	38.8	52.4
德 国	17.7	42.4	30.4	42.0	47.6
荷 兰	8.2	21.7	26.8	45.5	43.8
英 国	13.3	28.8	34.2	41.5	39.7
美 国	8.0	19.8	21.4	31.1	30.1
日 本	14.2	30.3	19.8	22.9	38.1

数据来源: IMF《政府财政统计年鉴 2005》; 安格斯·麦迪森:《世界经济千年史》,北京大学出版社 2003 年版,第 126 页。

在公共支出不断增长的理论中,最著名的是“瓦格纳法则”。瓦格纳通过对许多欧洲国家加上日本和美国的公共部门增长情况的考察,得出结论:随着人均收入的提高,公共服务支出相对规模也随之提高。其主要原因:一是随着经济的工业化,日益扩张的市场与市场中的当事人之间关系更加复杂,需要有更多的资源用于社会治安和法律方面的公共服务。二是

经济发展推动了城市化,城市拥挤和外部性问题更加突出,人们对政府管理、服务和调节能力的需求进一步增强。同时,随着人均收入的增加,需求收入弹性大的教育、娱乐、卫生、保健等公共服务支出的增长也快于 GDP 的增长。

马斯格雷夫和罗斯托通过实证分析也得出结论,即随着经济发展阶段的变化,财政的公共服务能力是一个持续增长的过程。经济发展早期,财政为支持经济“起飞”,往往主要致力于提供交通、环境卫生、法律与秩序、健康与教育等社会基础设施;经济发展中期,为了弥补市场失灵,财政作为社会私人投资的补充,需要持续加大公共服务的供给力度;一旦经济达到成熟阶段,公共支出将从基础设施转向教育、社会保障与福利等领域,其增长速度将大大超过其他方面的支出,也快于 GDP 的增长。

(三) 经济转型国家财政职能演变分析

20 世纪 80 年代末 90 年代初,波兰、匈牙利、捷克以及俄罗斯等国家选择以“休克疗法”为主要内容的改革道路,先后制定并实施了激进的“向市场经济过渡”改革方案,在短期内实行大规模私有化和自由化。在财税体制方面,根据所谓“华盛顿共识”,财政从传统的资源配置中迅速退出,让位于市场;由计划经济体制下的财政向公共财政转化,并大大缩小了原体制下财政的活动范围和规模。其财政职能的转变有两大重点:一是财政不再直接干预企业的生产经营活动,其作用领域收缩到解决市场机制无法满足的社会公共需要领域。二是国家调控经济的方式由以直接行政方法为主转向以间接经济方法为主,同时进行了分税制改革,在中央预算中建立财政转移支付支持地方发展。

但是,财政职能转变的效果并不理想。财政匆忙退出之后,预期的市场配置资源的高效率并没有出现,反而是企业产出大幅下降、经营状况持续恶化。同时,旧的财政收入机制打破后,新的财政收入稳定增长机制尚未形成,财政收入急剧减少,财政支出能力大幅减弱,财政自身的收支平衡都难以保证,更没有能力去调节经济、保持经济的稳定发展。总体上说,“休克疗法”指导下的前苏联和东欧国家的财政,没能在短期内尽快适应市场经济发展的需要,财政职能的转变不太成功。主要原因在于:这些国家市场经济的基础非常薄弱,缺乏市场机制有效运行所必要的体制环境,经济在短期内骤然从政府主导过渡到完全由市场调节,市场还没有做好充分的准备。改革过程中出现了大量的经济社会问题后,财政又无力及时有效地化解这些矛盾、承担改革成本。经济社会为体制转轨付出了巨大的成本。

这些国家的转型实践证明,经济转轨是一个复杂的过程,不仅改变了原来的经济运行机制,也打破了原有的利益格局,必然引发许多社会矛盾和问题。要在转型过程中尽可能利用旧体制中的合理成分和措施,又要逐步增强人们对新体制的适应能力,都离不开强大、稳固、有效的财政支持。转型国家的财政,除了履行资源配置、收入分配和促进经济稳定发展等一般职能外,还要担负培育市场、承担改革成本、创造有效的经济环境等特殊职能。

三、我国财政职能的演变分析

(一) 计划经济时期的财政职能

改革开放以前,我国实行高度集中的计划经济体制。在这种体制下,财政依附于国家计

划,是实现计划的重要手段,其基本任务是协助政府组织和发展经济。这一时期的财政也被称为“生产建设型财政”,财政职能主要包括“分配和监督”两大内容。

在社会再生产的各个环节,财政主导分配,通过确定国有企业折旧提取、利润和工资分配,形成国家与企业、个人之间的分配关系,并通过相应的支出安排,实现国家计划确定的积累和消费比例,进而对社会再生产中的生产、交换和消费产生影响。就此而言,分配职能是财政运用各种手段对社会产品和国民收入进行有计划分割的功能,是财政的基本职能。

除分配这一基本职能外,财政还具有监督职能。监督职能以分配职能为基础,是财政在有计划地分配社会产品和国民收入过程中,对国民经济各个方面的活动进行的监督。在计划经济条件下,财政对社会产品和国民收入的有计划分配,是通过国有企业和基本建设的财务会计等一系列制度实现的。为确保社会产品和国民收入的有计划分配,财政还对国有企业、基本建设等国民经济活动进行财务监督。

财政的分配和监督职能,不仅确保了国家计划的实现,调节了社会再生产,而且“集中力量办大事”,建成了一大批重点工程,在我国经济发展中发挥了重要作用。但在高度集中的计划经济体制以及与之相适应的财政体制下,国家管得过多、过死,企业缺乏必要的自主权,经营效益低下,经济缺乏活力。

(二) 有计划商品经济时期的财政职能

改革开放以后到1992年间,我国实行的是有计划商品经济。尽管计划经济色彩逐步淡化,但是计划经济体制的弊端并未真正消除,微观机制还不健全,国民经济还很容易陷于“一放就乱、一管就死”的局面。

在这一时期,财政对于国民经济运行的调节功能逐步显现。除运用控制基本建设投资和社会集团购买力等直接手段外,财政还通过深化财税体制改革以及运用补贴、贴息等多种间接手段对经济进行调节。因此,财政职能也由原来的分配和监督两项,演变为分配、调节和监督三项职能。

与此同时,原有的分配和监督职能也随着经济体制改革和经济发展发生了相应的变化。

1. 财政的分配职能开始弱化。一方面,对国有企业的放权让利以及“拨改贷”、税利分流、承包经营等改革措施的推行,使得国有企业的自主权不断扩大,财政分配社会产品和国民收入的范围有所缩小。另一方面,财政对一些部门的放权,也使得有关部门参与分配,导致财政职能被肢解,“三乱”愈演愈烈。个体、私营企业等经济成分也不断发展,国有企业不再一统天下,经济结构出现了新的变化,而这些企业的利润、工资分配等都超出了财政的控制范围。因此,随着经济体制改革的深化和非公有制经济的发展,财政分配的范围逐步缩小,进而弱化了财政的分配职能。

2. 监督职能也产生了新变化。监督职能是以分配职能为基础的,分配职能的弱化直接导致监督职能弱化。

总体上看,计划经济体制下的放权让利和财政分权改革,不仅使企业的自主权不断扩大,而且调动了地方发展经济和组织财政收入的积极性。但由于放权让利过急、过快,也造成了财政收入占GDP的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重急剧下降,一定程度上削弱了财政职能的发挥。

（三）社会主义市场经济下的财政职能

1992年,我国正式明确经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。与建立社会主义市场经济体制和转变政府职能相适应,财政模式也要进行转型,从生产建设型财政转向公共财政。公共财政的出发点是满足社会公共需要和提供公共物品,具有公共性、公平性、公益性和法治性。在向公共财政转型的过程中,财政职能也发生了新变化。在社会主义市场经济条件下,初次分配主要是由市场机制进行的,财政主要在初次分配的基础上对进行再分配。同时,计划经济条件下原有的财政分配和监督职能不复存在,原有的一些财政监督职能转化为法律约束和社会中介(如会计、审计等机构)的监督。财政职能主要体现在:

1. 弥补市场缺陷的财政资源配置职能不断完善。财政从经济建设中抽身,逐步退出一一般竞争性领域,同时增加了社会公共领域的支出,加强了对社会保障、科学、教育、农业、生态建设和环境保护等领域的保障力度,促进了经济社会协调发展。

2. 努力调节收入分配。在居民、城乡和地区收入差距过大局面还没有根本扭转的前提下,财政努力支持西部大开发和振兴东北老工业基地,不断推进农村税费改革和加大“三农”等领域的投入以及再就业和社会保障的支持力度,促进区域、城乡协调发展。

3. 灵活运用财政政策保持经济稳定发展。通过深化财税体制改革和实行适度从紧的财政政策,我国经济1996年成功地实现了软着陆。1998—2004年间,实行积极的财政政策,扩大内需,拉动了经济增长。2005年起财政政策再次合理转型,由积极转向中性,实施稳健的财政政策,“有保有压、有促有控”,既有效调控了经济的局部过热,又保持了经济较快增长。

（四）我国财政职能演变的主要影响因素

我国财政职能的调整和演进过程表明,财政职能的具体内容不是一成不变,而是始终与当时的经济体制环境、发展阶段和改革进程相适应。

1. 经济体制决定了财政职能的基本内容和变化趋势。经济体制和经济运行机制决定了财政的运行机制和活动特点,进而决定了财政职能的内容和特点。在计划经济体制下,计划是配置社会资源的基本方式,财政作为以国家为主体的分配活动,是实现计划的重要手段和政府管理经济建设的主要方式。财政的分配和监督职能,反映了计划经济体制的体制特征。改革开放初期,国家实行“放权让利”,企业、部门和地方的自主权不断扩大,国民收入分配格局开始向企业和个人倾斜,并导致一部分投资和消费突破了计划的控制。对于游离于计划之外的这部分经济活动,财政只能以社会管理者的身份进行调节;相应地,财政通过经济调节手段促进经济稳定发展的职能逐步显现。当前,社会主义市场经济体制和运行机制基本确立,政府与市场的关系逐渐理顺,财政职能也趋于接近市场经济下财政职能的共同特征,即主要在资源配置、收入分配和促进经济稳定发展等三个方面发挥职能作用。

2. 经济发展阶段决定财政职能的重点及具体内容。不同的经济发展阶段,政府面临的发展任务不同,从而决定了不同的财政职能侧重点。在经济发展初期,效率优先,为了加快经济发展,财政的资源配置优先于收入分配职能。经济发展水平提高后,实现收入分配公平的目标日益重要,并取代效率成为首要目标,财政也随之更侧重于收入分配职能。同时,在不同的经济发展阶段,同一财政职能的侧重点也有所不同。就资源配置职能来说,经济发展

初期,资源配置职能的重点在生产性基础设施等领域。而经济发展水平提高后,社会保障、基础教育等公共领域的资源配置越来越重要。就保证经济稳定发展职能来看,发达国家经济调控的重点是保持经济稳定、防止经济出现大的波动。对于发展中国家来说,在实现经济稳定增长的同时,也要更加注重调整经济结构。

3. 经济转轨时期财政职能的特殊要求。在建设社会主义市场经济体制过程中,财政既具有市场经济体制下的一般共性,又具有从计划经济向市场经济转型过程中的特殊性。我国的经济体制改革是政府主导、自上而下的诱致型制度变迁,政府的推动力量至关重要,财政也责无旁贷。改革实践表明,在改革过程中财政始终发挥着不可替代的重要作用,为市场经济体制改革提供了强大的物质基础和有力的体制保障。一方面财政要推动改革,加快市场经济体制建设步伐;另一方面要壮大财力,为改革中的利益受损者提供补贴、承担改革成本、化解社会矛盾、减轻改革阻力。因此,在体制转轨时期,我国财政职能除了具有市场经济条件下三大基本职能之外,还担负着推进和支持改革的特殊职能。

四、当前完善我国财政职能面临的主要问题

(一) 财政汲取能力仍然相对不足

财政收入是履行财政职能的基本保障。1994年以分税制为主要内容的财政管理体制确立以来,财政收入“两个比重”连年下降的局面得到遏制,财政收入呈现出稳步增长的态势,2005年达到31628亿元。尽管如此,与经济社会发展的需要相比,我国的财力保障仍显不足。从国际经验看,发展中国家财政收入占GDP的比重通常在25%左右,发达国家则更高,大多为45%左右。而在实现连续多年的财政收入较快增长之后,2005年我国财政收入占GDP的比重也只有17.3%。即便加上预算外收入,占GDP的比重也不到25%。这种财力状况与当前充分发挥财政职能、推进改革和建设的要求相比还存在一定的差距。以教育为例,发达国家政府对教育的投入占GDP的3%,而我国财政收入占GDP的比重比发达国家低20个左右百分点,严重制约对教育的投入。在财政收入水平偏低的情况下,要求教育投入达到发达国家的水平是极为困难的。

(二) 一些部门资金管理仍存在散乱现象

改革初期实行的放权让利主要是向部门、地方分权,向企业和个人让利,这些措施极大调动了各方面发展经济的积极性,有力地促进了经济发展。但在取得积极成效的同时,也出现了诸如有些部门和单位小金库泛滥、坐收坐支问题严重、政府非税收入管理不规范等问题。财政职能被肢解,呈现出财政权力部门化、资金条块化的倾向,加之非税收入管理制度不健全,在政府收入总量一定的前提下,无法形成有效的财力,影响了财政职能的充分发挥。比如,政府支持“三农”的资金总量不少,2005年达2975亿元。但是,这些资金分散在十几个部门、三十多个渠道,资金形不成合力,使用效果打了很大折扣。

非税收入管理方面,尽管近年来有所加强,但仍然存在一些亟待解决的问题:

1. 非税收入规模偏大。多数市场经济国家中央和省级非税收入占本级财政收入的比例在10%和20%左右,而我国中央和地方非税收入约占本级财政收入约11%和75%,规模明

显偏大。

2. 非税收入结构不合理, 60% 左右来源于行政事业性收费和政府性基金, 大量利用公共资源、国有资产等取得的收入没有纳入财政管理, 由相关部门或单位自行支配, 造成政府非税收入流失。

3. 非税收入管理政出多门。非税收入管理属于财政分配问题, 市场经济国家均由财政部门集中统一管理。但是, 我国非税收入管理相对分散, 这不仅影响了财政职能的发挥, 更不利于提高行政效率。

4. 收入尚未完全纳入预算管理。中央审批的收费项目还有 10% 未纳入预算管理, 地方非税收入还有相当一部分作为预算外资金管理。即使一些已纳入财政管理的非税收入, 也存在与执收部门和单位利益挂钩现象。不仅容易滋生腐败, 而且大大弱化了财政职能的实现能力。

(三) 财政的公共服务水平仍然偏低

目前, 我国财政职能“缺位”与“越位”现象仍然存在。近年来我国财政支出结构有所调整, 2005 年全国财政就业和社会保障支出 3649.27 亿元, 占财政总支出的 10.83%; 教育支出 3951.59 亿元, 占 11.71%; 科技支出 991.56 亿元, 占 2.94%; 医疗卫生支出 1026.99 亿元, 占 3.05%。表 2 列出了根据国际货币基金组织的政府财政统计口径计算的近年来我国财政各项支出比例。与成熟的市场经济国家相比, 我国一般性公共服务支出和经济事务的支出比重较大, 而环境保护、住房及公共卫生、健康、文化、教育等基本公共服务支出比重仍然较小 (见表 3)。财政的公共服务水平偏低, 产生了群众“看病难、看病贵”, “上学难、上学贵”等一系列社会问题, 不利于经济社会的健康协调可持续发展。特别需要强调的是, 长期以来财政对农业、农村、农民的投入严重不足, 广大农村的公共服务水平长期低下, 农村经济社会发展滞后的局面长期得不到根本改变, 促进农民持续稳定增收的长效机制尚未形成, 这些都制约着城乡的协调发展和和谐社会建设。

表 2 近年来我国财政支出结构变化情况 单位: %

项目 \ 年份	2001 年	2002 年	2003 年	平均
一般性公共服务	68.43	61.74	63.48	64.55
国防	10.35	11.96	12.02	11.44
公共秩序与安全	2.06	2.11	2.07	2.08
经济事务	13.72	17.38	18.42	16.54
环境保护	0.01	0.01	0.03	0.02
住房与社团建设	0.44	0.48	0.33	0.42
健康	0.15	0.17	0.17	0.16
文化、娱乐及宗教	0.36	0.38	0.39	0.37
教育	1.51	1.68	1.79	1.66
社会保障	2.95	3.64	0.95	1.85

注: 表中数据为按照 IMF 政府财政统计口径计算的各项重点支出占财政总支出的比重。

数据来源: IMF《政府财政统计年鉴 2005》。

表 3

一些国家财政支出构成情况

单位: %

项目 \ 国家	澳大利亚 (2004)	加拿大 (2004)	日 本 (2003)	韩 国 (2001)	新加坡 (2004)	英 国 (2004)	美 国 (2004)	中国平均
一般性公共服务	12.07	13.9	14.46	25.23	9.03	11	12.9	64.55
国防	4.37	2.7	2.6	12.52	28.83	6	11.61	11.44
公共秩序与安全	4.69	5.12	3.75	5.05	6.15	5.86	5.82	2.08
经济事务	11.87	8.8	11.33	21.52	12.1	6.54	10.05	16.54
环境保护	1.25	1.72	3.76			1.43		0.02
住房与社团建设	2.3	2.08	1.91	2.18	13.23	1.6	1.95	0.42
健康	17.24	18.56	18.15	0.44	5.75	16.55	20.51	0.16
文化、娱乐及宗教	2.58	2.6	0.44	1.01	0.064	1.01	0.89	0.37
教育	14.68	14.77	10.78	17.72	21.6	12.85	16.76	1.66
社会保障	28.96	29.81	31.32	14.33	3.24	37.31	19.5	1.85

注:表中数据为按照 IMF 政府财政统计口径计算的各项重点支出占财政总支出的比重。

数据来源: IMF 《政府财政统计年鉴 2005》。

(四) 政府间财政体制还有待进一步完善

1994 年实行分税制财政体制改革以来,基本理顺了中央与省级财政之间的关系,但省及省以下政府间财政关系还有待进一步完善。

1. 财力保障与支出责任尚不对称。分税制改革以来,一定程度上存在财力上移、支出责任下移的趋势,县乡财力占政府总财力的比重偏低,县乡财政非常困难,地方财政特别是基层财政的支出压力较大。

2. 转移支付制度仍有待完善。1994 年分税制改革后,中央财政建立了对地方的财政转移支付制度,对促进各地均衡发展起到了积极作用。但转移支付结构仍不合理,一般性转移支付比重较低,专项转移支付规模偏大。一些专项拨款由于操作规程不规范、政策透明度不高,在一定程度上削弱了执行效果。

3. 政府级次过多,导致各级政府间的财政管理效率较低。根据“一级政府、一级财政”的原则,目前的五级政府对对应着五个财政级次,支出链条过长,影响了管理效率。

(五) 财政管理还有待进一步规范

改革开放 20 多年来,财政管理体制不断创新,管理效率不断增强,为履行财政职能创造了良好的制度环境。但是,随着市场经济体制改革的深入,现行财政管理制度的某些方面还不能有效满足公共财政建设的要求,主要表现在:

1. 国库管理制度需进一步完善。从 2000 年以来,以推进国库集中收付制度改革为重点,逐步建立起现代国库管理制度。但仍然面临着国库集中收付制度改革的进展不平衡,改革保留了一定的过渡性措施,财政国库管理的法律保障、信息系统保障和机构组织保障还有待进一步完善等问题。

2. 政府采购制度改革需进一步深化。这项改革从 2000 年开始全面试点,已取得重大进