

第一章

财政改革与职能转变

第一节 财政改革的理论基础

随着财政改革的深入，出现了公共财政与国家分配论的争论。可以说，这一争论的结果，将对中国财政改革的方向产生决定性的影响。现在，公共财政作为财政改革的理论基础已是不争的事实。公共财政体制模式改革是对原有财政理论和体制的根本性变革，对加强和深化财政管理具有里程碑的意义。

公共财政是建立在市场经济条件下的政府财政。可以说，没有市场经济，就没有公共财政；发展市场经济，就必然要求建立公共财政。公共财政理论的最早奠基人是 18 世纪英国经济学家亚当·斯密，在他著名的经济学著作《国

富论》中，将政府财政的管理范围和职能限定在公共安全、公共收入、公共服务、公共工程、公共机构、公债等范围，基本确立了公共财政理论的框架。后经两个多世纪的研究和发展，公共财政理论日趋完善。公共财政理论认为，在市场经济条件下，市场机制发挥资源配置的基础性作用，也就是说凡是市场可以有效配置资源的领域，都应让市场机制去发挥作用。但是，仅靠市场机制来完全配置社会资源是远远不够的。因为有一类社会需要，市场机制无法有效提供。整个社会需要存在两种不同的类型：一是个人需要，即个人和企业的生产、生活需要，并且这类需要可以通过个人、企业自身的市场行为得到满足；二是社会共同需要，即个人或者企业都需要，但不能通过他们自己的市场行为得到满足，也就是自己无法满足自己的需要。解决这类需要，市场机制失灵，必须借助市场机制之外的资源配置机制来弥补这一缺陷，也就是建立政府配置资源的机制。

在市场经济条件下，一方面，市场机制配置资源发挥基础性的作用，凡是市场能够解决的问题，就交给市场去做，政府不要介入；而另一方面，市场配置资源的过程中又存在不足和缺陷，主要是不能有效地向社会提供公共产品和公共服务。因此，在市场经济条件下，政府与市场应该有明确的分工，政府的主要职责就是向社会提供公共产品和公共服务，以满足社会的共同需要。为履行政府的这一职能，必然要形成一定的分配关系以及与市场经济相适应的财政管理方式，这就是公共财政。

一、公共财政替代国家分配论是历史的选择

1949年新中国成立后，我国在财政理论上一直奉行国家分配论。当然，国家分配论的存在和发展是历史的必然，有其深刻的经济、政治、社会和历史的原因。从理论渊源上看，它源于前苏联财政理论中的计划型财政，但其主要根源是我国原有的计划经济体制。当我国将今后财政管理体制定位在公共财政管理体制时，公共财政理论无疑已取代了国家分配论在我国财政理论上的地位。当然，这种替代并未抹杀国家分配论在我国特定历史阶段所起到的功不可没的作用。随着改革与开放的深入，市场经济飞跃发展。市场经济条件下，企业成为了市场主体，市场在资源配置方面起着基础性调节作用，公共财政只能在市场失效的领域内为弥补市场失效提供公共服务。市场经济对政府包括财政的要求是：一方面，在市场有效运行的领域避免政府的直接干预，财政应退出这一领域的资金供给。另一方面，政府和财政应为市场正常运行提供有效的严密的规则，健全法制，依法行政，依法理财，为市场主体提供一个公平的竞争环境并使其合法利益得到保护。在市场失效的领域，政府须以社会管理者的身份进行干预，保障市场的顺畅运行，实现效率、公平、稳定三者的最佳耦合。财政的职能就是保证各种公共产品和公共服务的财力供给，有效发挥财政政策在政府宏观调控中的积极作用。显然，这与国家分配论中的大包大揽式的供给型财政，以计划机制作为社会资源配置的基本的、甚至惟一的

机制等计划经济特征和内容具有本质的区别。因此，市场型财政的理论基础公共财政必然替代计划型财政的理论基础国家分配论，这就是公共财政定位的历史必然性。

二、公共财政与国家分配论的本质区别

公共财政与国家分配论的本质区别在于对财政与政治的关系认识不同。财政与政治的不可分割性是所有财政学流派的共识，但各有侧重。国家分配论着重从阶级性、从国家的本质强调财政的政治性，而公共财政侧重于从政治程序、政治制度、法制制度上强调财政与政治的关系；国家分配论强调的是统治阶级的意志在财政上的反映，其研究的重点由国家的本质引伸出财政的本质，强调国家的权力、财政的无偿性、税收的强制性。公共财政强调的是财政尤其是预算的政治民主性和监督性，研究的重点是财政的社会抉择问题，政治决策和政治程序如何影响财政活动以及相关的法律制度、选举制度、政权结构和权力布局，政府官员的行为对财政活动的影响。从运作的结果看，国家分配论从预算的编制、审议、修正、通过、执行、追加、追减以及最后的决算等整个预算运作程序中，由于汁支出理论研究、预算法制化研究的滞后，致使预算编制粗且迟，人为主观因素较多，预算软约束，法制性和制度性的规范约束监督作用极弱。公共财政则强调预算的法制性、制度性和预算的硬约束、预算的细化。这就是为什么我国加大力度改革预算管理体制，用公共财政的预算管理体制替代原有的预算管理体制最根本的原因。

三、公共财政的特征

（一）着眼于满足社会公共需要

公共财政的职能范围是以满足社会公共需要为口径界定的。所谓社会公共需要，相对于私人个别需要而言，它是指社会作为一个整体而提出的需要。相比之下，其突出的特征在于：一是整体性。它由所有社会成员作为一个整体共同提出，或者说大家都需要，而不是由哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出。二是集中性。它要由整个社会集中执行和组织。三是强制性。它只能依托政治权力、运用强制性的手段，而不能依托个人意愿、通过市场交换行为来实现。社会公共需要，实质就是不能通过市场得到满足或者通过市场解决不能令人满意的需要。据此界定的具有代表性的财政职能事项包括：

提供公共物品和公共服务。公共物品和公共服务是典型的用于社会公共需要的物品和服务。对于这类物品和服务，企业不愿也没有能力生产，而必须由政府担当起提供的责任，社会治安、环境保护、公路修建等等便是这类物品和服务的突出代表。

调节收入分配。一般而言，决定市场经济条件下居民收入分配状况的因素，一是每个人所能提供的生产要素（如劳动力、资本、土地等）的数量，二是这些生产要素的市场价格。由于人们所拥有（或继承）的生产要素是有差别的，因而，人与人之间的收入分配状况往往高低悬殊，客观上需要社会有一种有助于实现公平目标的再分配

机制。在市场机制的框架内，不存在这样的再分配机制。所以，只有借助于非市场方式——政府以财政手段——去调节居民收入分配上的高低悬殊现象。

促进经济稳定增长。自发的市场机制并不能自行趋向于经济的稳定增长，由总需求和总供给之间的不协调导致的经济波动经常发生。因此，需要政府运用宏观经济政策手段有意识地影响、调节经济，保证宏观经济稳定、均衡地向前发展。其中，通过适时调整的财政政策手段来维系总供给和总需求之间的大致平衡，便是政府所掌握和运用的重要经济政策手段之一。

（二）立足于非赢利性

相对于计划经济体制而言，在市场经济条件下，政府部门和企业部门所扮演的角色截然不同。企业，作为经济行为主体，其行为的动机是利润最大化，它要通过参与市场竞争实现牟利的目的。政府，作为社会管理者，其行为的动机不是也不能是为了取得相应的报偿或盈利，而只能以追求公共利益为己任。表现在财政收支模式上，就是财政收入的取得要建立在为满足社会公共需要而筹措资金的基础上；财政支出的安排要始终以满足社会公共需要为宗

目。

（三）收支行为规范化

公共财政以满足社会公共需要为基本着眼点，与全体社会成员的切身利益直接挂钩。不但财政收入要来自社会成员的缴纳，财政支出要用于向社会成员提供公共物品和公共服务的事项，而且财政收支出现差额所带来的成本和

效益，最终仍要落到社会成员的身上。所以，社会成员对于公共财政的运用有着强烈的监督意识，从而要求和决定着政府财政收支行为必须规范化。具体表现为：

以法制为基础。财政收入的方式和数量以及财政支出的去向和规模的确定必须建立在法制的基础上，无论哪一类项目、哪一类性质的支出，都必须依据现有的制度来安排。

全部政府收支进预算。政府预算不仅是政府的年度财政收支计划，而且是财政收支活动接受立法机关和社会成员监督的重要途径。通过政府预算的编制、审查、执行和决算，可以使政府的收支行为从头到尾处于立法机关和社会成员的监督之下，不允许有不受监督、游离于预算之外的政府收支。

财政税务部门总揽政府收支。所有的政府收支完全归口由财政税务部门管理，即便出于工作便利的考虑，把某些特殊形式的收入，如关税、规费交由特定的政府职能部门收取，也是一种在“收支两条线”前提下的“代收”、“代征”。这样做的好处，就是可以切断各个政府职能部门的行政、执法同其经费供给之间的直接联系，避免“以权谋钱、以权换钱”等腐败行为的滋生。

第二节 财政管理体制改革的重点

在理论变革的同时，财政管理体制也进行了较大力度

的改革。改革计划经济体制下的财政管理体制，构建社会主义市场经济体制下的公共财政管理体制，即建立公共预算管理体制同样是历史的必然，是中国经济发展的必然。从目前财政改革的进程看，财政管理体制改革的重点在于财政支出管理改革，通过预算编制的改革，实行部门预算，建立国库集中收付制度，推行政府采购制度，从而实现公共财政的目标。

一、公共财政预算管理体制的建立是对原有预算管理体制的彻底改变

公共财政预算管理体制改变了原体制下的高度集中的财权结构，赋予了地方各级政府应有的事权和财权。它改变了原体制中预算的不完整、粗线条以及资金分配中的交叉分散现象，推行综合预算，从而为实现政府决策的科学化提供完备的数据资料，加强了对预算的全面有效的监督。它改变了单式预算体制，建立复式预算，有利于国家各种职能的分开，增强财政分配的透明度，强化预算的约束机制，提高预算管理水平。它改变了原有预算编制的组织结构，用新的三个组成部分即人大的预算委员会、政府的预算顾问委员会和财政的专职预算编制机构，替代原来的三个层次即财政部门负责预算编制工作的具体组织实施、各级政府负责初步审查确定财政部门提供的预算编制、人大负责最终审定本级政府财政预算，从而实现了从缺乏相互制衡、运作协调的组织系统向统一、健全、高效的预算编制系统的转变。在编制方式上，它改变了原由部

门替下属单位按资金性质不同进行代编的作法，推行部门预算，要求从基层单位逐级编制，逐级汇总，实现了从代编预算的盲目性向预算编制的科学性转变。它改变了基数加增长的预算编制方法，推行彻底的零基预算。它改变了原分散、难以管理、随心所欲、弊端百出、腐败滋生的部门和单位的收支账户制，取而代之于国库集中收付制度，这将对财政部门及时掌握财政收支情况，加强对财政资金的监督控制有着极其深远的现实意义。

在法制建设上，公共财政预算管理体制弥补了原体制中的监督缺位，逐步实现了从主要对企业财务收支实施监督向主要对财政收支实施监督的转变；从重事后的检查向构建事前审核、事中监控与事后检查稽核相结合的机制转变；从着重完成任务的“救火”向健全职能的“防火”转变；从财政监督部门的单一监督向财政各职能部门把关的全方位监督转变；从重检查向查处并重特别是查处违纪责任人和追究违纪单位领导者责任的转变。一个具有中国特色、符合社会主义市场经济要求的财政监督体系初步确立了。

二、预算管理体制改革的巨大冲击

（一）对各部门和预算单位既得利益的冲击

一是为保证预算的完整性，提高透明度，提高整个预算管理的科学水平和资金的使用效率，会压缩某些政府部门和预算单位既得利益的空间。二是实行国库集中收付制度和政府采购制度，会使很多单位和项目上只见数字不见

钱，没有了往日使用现金带来的“灵活”和“方便”。三是实行国库集中收付制度，预算外收入将纳入财政管理，甚至可能由财政统一调拨使用，这无疑对部门利益是一种削弱，同时对预算外资金的使用将带来很大的限制和监督。四是实行部门预算，要求预算细化，并按轻重缓急安排。从部门利益来讲，是一个资金由松到紧的转变，要学会科学用钱，计划用钱，提高资金的使用效率，无论从思想上、观念上、体制上，各部门恐怕一时还难以适应。

（二）对财政部门地位的冲击

经过改革，各个部门各个项目的预算一旦确定，并以法制的形式实施，无特殊情况一般不准随意变动，如果变更，需报请人大等监督机构审定。财政部门作为预算的具体编制部门和执行部门，其原有的权力将不断压缩，同时，财政部门将越来越多地置于公众的监督之下，这无疑对财政部门的地位是一个巨大的冲击。

（三）对财税人员素质的冲击

财政管理体制的改革，要求加快推进财税管理的现代化建设，这必然对财税部门的人员素质提出了更高的要求。要求他们加强学习，更新知识，弄懂公共财政的理论、公共财政管理体制的内容和要求等专业知识，理清自己的职责，防止“越位”和“缺位”，掌握必需的业务和技能。同时，在理念上，要树立为社会公众和所有纳税人服务的意识，提高工作效率。

（四）对各级政府官员地位和权力的冲击

财政预算管理体制的改革，最突出的特征是预算管理

的法制化和民主化，它将使预算管理从原来的人治化向法制化、民主化转化，这必然使政府各级官员随意增减预算的空间大为缩小，这对政府官员的经济权力无疑是一种约束，同时也是对政府官员习惯于对公众和企业什么都管的观念的一种否定和冲击。它要求各级官员从观念转变入手，使自己尽快适应市场经济的要求，界定政府和市场的职责分工，管好自己应该管的每一件事，做到既不要越位也不要缺位。

（五）对管理预算的国家政体结构提出的新要求

预算管理体制改革的成败，在很大程度上取决于我国政治体制改革的力度。首先，公共财政预算管理体制能否建立并顺利运作，取决于有关法律法规能否建立或健全，其运作程序是否合理，能否对预算和决算实行严格的管理和监督，这又取决于全国人大及各级人大组织的管理力度、管理权限的大小。因此，应在预算管理上赋予人大最高的权力，而人大也应加快法制建设的步伐，加大对预算的管理和监督力度，拓宽对预算审定的范围，不仅需要整体方案、计划的审定，而且应对投资数额及规模较大的单个项目进行审定；不仅应对预算的制定进行审定和监督，而且应对预算的执行过程、结果进行审定和监督。其次，预算执行过程和结果的监督，在市场经济条件下，缺少不了审计部门的社会监督作用，它比财政及各预算部门的内部监督和人大实施的国家监督的作用更为有效。要充分发挥审计部门的社会监督作用，急需给予审计部门独立于各级政府部门的地位。因此，应把审计部

门从各级政府部门中分离出来，形成一个垂直的独立部门，设立国家审计部，归属人大管，同时应为审计人员的审计工作提供一个较好的执法环境和制度环境。

第三节 财政改革与财政职能的转变

一、社会主义市场经济条件下的财政职能

社会主义市场经济条件下的财政职能可以概括为三个方面：资源配置、收入分配、经济稳定和发展。

（一）资源配置职能

资源配置，广义地理解是社会总产品的配置，狭义地理解是指生产要素的配置。不论作何种理解，资源配置就是运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构以及技术结构和地区结构，达到优化资源结构的目标。世界上所有国家都将高效地配置资源作为头等的重要经济问题，经济学的核心也是研究资源配置以及与此相关的问题。资源配置也就是资源的使用方式和使用结构问题。市场在资源配置中起基础性作用，在没有政府干预的条件下，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，但由于存在市场失灵和缺陷，市场自发形成的配置状态，不可能实现最优的效率结构。财政的配置职能是由政府介入或干预所产生的，它的特点和作用是通过本身的收支活动为政府提供公共物品提供财力，引导资源的流向，弥补市

场的失灵和缺陷，最终实现全社会资源配置的最优效率状态。

（二）收入分配职能

在市场经济体制下，GDP分配的起始阶段是由市场价格形成的要素分配，即各种收入首先是以要素投入为依据，由市场价格决定，要素收入与要素投入相对称。我国明确实行按劳分配与要素分配相结合的分配原则。各阶层居民的收入分为劳动收入与非劳动收入。劳动收入包括工资、薪金、奖金、津贴等；非劳动收入包括财产收入、租金、利息、红利和企业留利等。我国依法保护法人和居民的一切合法收入和财产，鼓励城乡居民储蓄和投资，允许属于个人的资本等生产要素参与收入分配。

收入分配的目标是实现公平分配，而公平分配包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平是市场经济的内在要求，强调的是要素投入和要素收入相对称，它是在平等竞争的环境下由等价交换来实现的。在个人消费品的分配上，实行按劳分配，个人通过诚实劳动和合法经营取得收入，个人的劳动投入与劳动报酬相对称，这既是效率原则，又是公平原则。但在市场经济条件下，由于各经济主体或个人所提供的生产要素不同、资源的衡缺程度不同以及各种非竞争因素的干扰，各经济主体或个人获得的收入会出现较大的差距，甚至同要素及劳动投入不相对称，而过分的悬殊将涉及社会公平问题。社会公平是指将收入差距维持在现阶段社会各阶层居民所能接受的合理范围内，平均不等于公平，甚至是社会公平的背离。

（三）经济稳定与发展职能

经济稳定包含充分就业、物价稳定和国际收支平衡多重含义。充分就业并非指可就业人口的百分之百的就业。由于经济结构不断调整，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处于待业状态，经过一段时间培训后重新走上工作岗位，因而充分就业是指可就业人口的就业率达到了由该国当时社会经济状况所能达到的最大比率。物价稳定也不意味着物价冻结，上涨率为零。应当承认，即使在经济运行正常时期，物价的轻度上升也是一个必须接受的事实，所以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。国际收支平衡指的是一国在国际经济往来中维持经常性项目收支（进出口收支、劳务收支和无偿转移收支）的大体平衡，因为国际收支与国内收支是密切联系的，国际收支不平衡同时意味着国内收支不平衡。

发展和增长是不同的概念。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。发展比增长的含义要广，不仅意味着产出的增长，还包括随着产业增长而带来的产出与收入结构的变化以及经济条件、政治条件和文化条件的变化，表现为在国民生产总值中农业比重相应下降，而制造业、公用事业、金融贸易、建筑业等的比重相应上升，随之劳动就业结构发生变化，教育程度和人才培养水平逐步提高。简言之，发展是一个通过物质生产的不断增长来满足人员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、公共财政下市级财政职能转变的方向及措施

在当前的财政改革形势下，为了适应公共财政的需要，地方财政职能会发生相应的变革。从台州市的实践来看，财政职能转变的方向和措施主要有：

（一）逐步退出市场已能够发挥作用的政府支出领域

一是按公共财政原则重新界定行政事业单位财政供应范围，逐步引入市场机制促进事业发展。目前机关事业单位后勤的费用一般占整个机关的 20%—30%，有的甚至更高，养人、养车、养设备加上其中的腐败漏洞，浪费很大。要通过招标方式逐步实现后勤社会化。二是逐步取消和减少公用企业的补贴。按照市场化运作、企业化经营、社会化服务、产业化发展的思路，实行政企分开，打破垄断，引入竞争机制，逐步取消财政补贴。在城市公共交通、供水等企业可进行股份制改造或股份合作制试点。粮食补贴是国家的大政策，市级调控余地小，但也要从有利于市场公平竞争的角度来尽量调节，通过补贴引导粮食企业增强市场经营意识，提高补贴效益，减轻财政负担。三是对城建、环卫、市政公用、园林绿化等系统的事业单位，要逐步取消政府经费供给和在项目、业务上吃偏饭的状况。由于这些单位在项目和业务上的垄断，影响了公平竞争，也不利于这些单位的自我发展和生存能力的提高。要打破政府性垄断，逐步采取社会招标的办法，利用市场

机制进行城市维护和建设，除少数必须保留的政府管理机构外，其他单位要逐步退出政府供养范围，实行企业化和自收自支管理。

（二）强化公共保障职能

从目前情况看，一些计划经济时期沿袭下来的支出一时还不能退出，一些历史形成的包袱（如债务）需要消化，而改革开放又对财政提出了更新更多的要求，在经济社会转型阶段不确定性因素增多，财政保障的压力很大。要逐步规范支出范围，建立与社会主义市场经济条件下政府职能相适应的支出结构。今后一个时期，市级财政保障的重点要放在一保工资发放、二保社会稳定、三保经济发展上，加大对农业、科技、教育等法定支出项目、社保、治安、环保、公共设施建设的保障程度。特别是社会保障，财政部门在资金和工作上要提前做好保障标准提高的准备，以防被动，同时要做好足额征缴与安全增值工作，努力提高社保基金的自我平衡能力。

（三）深化财政改革，创新运行机制

一是在市县全面推广预算改革。预算改革不仅限于编制方法的改革，而应从预算的编制、审批、执行、监督、评价等各方面整体推进，才能取得实效。要以预算改革为龙头，统筹各项财政改革，并进一步完善、深化、提高。扩大政府采购规模，编制政府采购预算，逐步将政府投资的项目全部纳入政府采购范围。二是按照财权事权相一致、分级负责的原则理顺市、县、乡的财政体制，分清各级财政职责，强化县级财政的调控能力和职责。三是随着

财政财务管理制度的完善和运行机制的改进，财政要放弃微观分配权，集中精力研究大的政策和办法，逐步减少对企事业单位的财政财务审批，取消临时性要钱报告的审批。通过严格人、车定额编制、细编预算、采购预算等实行源头控制，按预算进度拨款，把工作重点放在资金的跟踪问效上。对目前财政所属的政府采购中心等事务性单位，要随着条件的成熟逐步与财政脱钩，发展成为真正的独立中介机构，参与公平竞争。四是加强财政投资评审工作。这是财政职能的重要部分，是强化预算管理、源头治理的重要措施。应逐步将所有财政性、政府性资金投资、融资、担保的项目纳入评审范围，并加强项目概、预算的事前评审。

（四）强化对政府财力的统一调控

目前虽然对预算外、制度外资金采取了一些强化管理的措施，但仍然存在不少问题，不够规范、严格。一是行政事业单位预算外资金的审拨及预算约束还不尽规范。应通过落实收支两条线和财政集中收付，将行政事业单位的预算外资金全部纳入预算管理和财政专户管理，对财政拨款单位实行收支彻底脱钩。二是城建资金。城建支出规模较大（含贷款），目前城建预算的编制、执行、监督、审计等还不够系统和规范，随意性较强，影响政府的调控和投入的效益，加大了财政风险。要像财政预算一样建立完整的城建预算管理系统，向社会公布城建预算执行情况，提高城建资金的效益。三是开发区财政资金。近年来市开发区财政收入规模大幅度增加，但开发区作为一个经济