

# 第一章

## 导 论

### 第一节 地方财政学概述

#### 一、地方财政的产生

地方财政是在出现了多级政府后才形成的，而地方财政学是一门研究地方政府部门（地方公共经济部门）的经济活动对社会资源的配置和收入分配影响的学科。那么，政府是如何产生的呢？多级政府又是怎样形成的呢？

关于政府产生和存在的原因，一般是从社会成员各自的自发行为在某些方面不能够促进其利益这个方面来解释的。防止外来侵略，保护个人利益不受社会其他成员的剥削，建立对全社会成员均有利的不可缺少的公共设施，协调各社会成员之间的利

益关系，所有这些都非分散的单个个人能力所及，因此需要创建政府这么一种组织机构来为全体社会成员履行这些公共职责，提供供全体成员所共同消费的公共产品和服务，以保证能更好地满足社会成员的需要，提高整个社会的福利水平。

当一个社会的成员越来越多，地域越来越广阔，公共事务越来越复杂，靠单一政府已难以有效地处理全部公共事务时，就需要构建一个由多级政府组成的政府有机体，在各级政府之间进行合理的分工，来共同承担原来由一个政府来做的事，以更有效地促进和提高全体社会成员的福利水平。政府级次的多少视各国的具体情况而定，并没有固定的模式，我国实行的是中央、省、市（地区）、县和乡五个级次的政府体制，日本实行的是中央、都道府县和市町乡三级政府体制，美国实行的是联邦州、地方三级政府体制。

从政府所提供的公共产品和服务方面看，并不是所有的公共产品都是在一国范围内共同消费的。某些公共产品的消费在空间上是有限制的，它们仅限于某些特定的地理区域内，这些产品可以称为地方性公共产品。在理论上，我们将会证明，地方性公共产品和服务的优化配置要求由地方政府来提供这一类的产品和服务。在现实中，我们也将发现，在政府所提供的公共产品或服务中，很多是由地方政府提供的。

由于公共产品可以由任何一个级次的政府来提供，有关对地方财政学或者说对地方部门公共经济的研究近来引起了国内外学术界的广泛兴趣。而在我国，对地方财政研究的逐步重视，还主要是因为我国二十多年来的经济改革所带来的巨大变化，中央集权式的财政管理模式被打破，地方财政的地位日益增强。在我国，经济改革从某种意义上讲，就是要改革过去计划经济体制的高度中央集权，要适当加强地方政府的职权，变集中决策为分散决策，提高资源配置的效率，适应市场经济发展的要求。在具体的财政支出上，地方财政的支出已经超过中央财政的支出。从表 1—1 可知，1999 年我国地方财政支出总量达到 9 035.34 亿元，占国内生产总值的 11.03%，比中央财政支出多一倍。

表 1—1 1999 年中央和地方本级财政支出占 GDP 的比重\*

支出种类	中央政府		地方政府	
	数量(亿元)	占 GDP 的比重(%)	数量(亿元)	占 GDP 的比重(%)
本级支出	4 152.33	5.07	9 035.34	11.03

\*本表数字不含国内外债务还本付息支出和利用国外借款收入安排的基本建设支出。

资料来源：《中国统计年鉴 2000》，北京，中国统计出版社，2000。

在对地方财政进行分析研究时，有几点需要我们注意：第一，地方政府部门是我国经济中的重要组成部分，它的支出已经达到国内生产总值的 11%，占政府国内总支出的 70% 左右。第二，由地方政府提供的主要产品或服务，如教育、交通、公共安全、公共基础设施和社会服务，都是对居民日常生活最有影响的那些事务，因此，从这点上讲，地方财政与人们的利益关系更加密切和接近。第三，地方政府的一些经验、试验和政策经常成为以后在全国范围内推广应用的基础，或者成为影响中央政府政策变化的因素。第四，由于各个地方之间的差别性和相互间的易流动性，许多经济问题的分析在地方这一层面上与中央层面上是有很大区别的。可以说，人员和要素的流动性已经成为解释地方政府收入和支出行为的内生变量，因此，在对地方财政的经济分析中必须充分考虑这种流动性。

## 二、地方财政的特点

### （一）规模和增长

各国地方政府财政支出在最近的几十年一直在稳步地增长。美国联邦政府的支出大约占整个政府支出的 1/3，州和地方政府占 2/3。日本的情况也大致相同，中央政府财政支出占 1/3 地方政府占 2/3。有人对巴西、哥伦比亚、肯尼亚、韩国、菲律宾、斯里兰卡、坦桑尼亚和土耳其等国家的资料进行了分析，发现这些国家和地区的地方财政支出占全国和地区财政支出的比重，除土耳其和肯尼亚外，都有长期增加的趋势。根据世界银行的《1988 年世界发展报告》从 1974—1986 年，南斯拉夫的地方开支占政府总支出的比重平均每年为 74.9%；印度的地方开支占政府总开支的比重，平均每年增长 50% 以上。英国是一个在财政上中央集权型的国家，但从 50—70 年代，地方政府开支占总公共支出的比重也有所提高。表 1—2 反映的是 1970 年以来部分年份中我国中央财政支出和地方财政支出在整个国家财政支出中所占比重的变化。地方财政支出的比重从 1970 年的 41.1% 上升到 1999 年的 68.5%，而同期中央财政支出从 58.9% 下降到 31.5%。上述情况表明，地方财政已经构成各国财政的一个重要的部分。

表 1—2 中央和地方财政支出比重（%）

年份	中央	地方
1970	58.9	41.1
1975	49.9	50.1
1980	54.3	45.7
1985	39.7	60.3
1990	32.6	67.4
1995	29.2	70.8
1996	27.1	72.9
1997	27.4	72.6
1998	28.9	71.1
1999	31.5	68.5

\* 本表数字不含国内外债务还本付息支出和利用国外借款收入安排的基本建设支出。

资料来源：《中国统计年鉴 2000》。

近几十年来地方财政支出不断上升的一个基本背景是城市化与人口不断增长。随着城市化过程的发展，在许多国家里，地方政府通常需要为公众提供一系列公共服务，这些服务将大大有利于提高生活质量和社会发展。它们包括基础保健与教育，街道照明和清洁，排水、排污和供电，开设公共市场和垃圾回收，主要交通运输网络，以及为商业与居住而进行的土地开发等。总之，随着社会经济的发展，收入水平和生活水平的提高，人们的需求结构、消费结构在发生着变化，对由地方政府提供的地方性公共产品和服务的需求在不断增加。

在我国，这一发展趋势的原因还可以从经济体制改革这个方面来解释：随着我国市场化改革的不断深入，地方自主权的不断增强，对经济效率的重视程度不断提高，许多原来由中央政府提供的公共产品和服务，现在由地方政府来提供了。从 1978—1999 年，我国地方人均财政支出共增长了 11 倍多。除开始几年的人均地方财政支出比前一年下降外，其余年份均比上一年有明显的增加。

## （二）支出种类

我国 1998 年地方财政本级支出总额为 7 672.58 亿元，主要的支出项目有文教科卫事业费（占地方本级总支出的 24.93%）、基本建设支出

(10.14%)、行政管理费 (9.2%)、公检法支出 (6.8%)、支援农村生产支出和各项农业事业费 (7.26%)、城市维护建设 (5.72%)、企业挖掘改造资金 (5.47%)。这些项目的支出占地方本级总支出的 70%左右。除地方本级支出外,地方上解中央的支出为 597.13 亿元。图 1—1 反映了地方主要的财政支出构成。

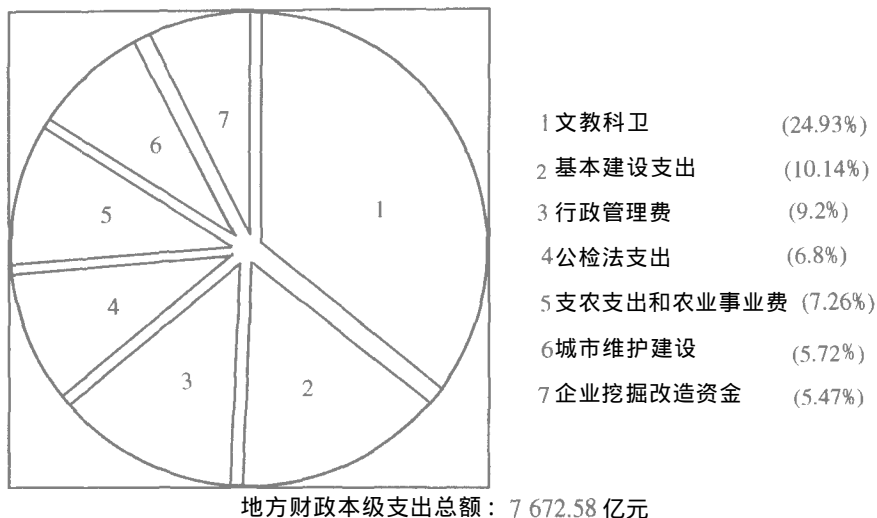


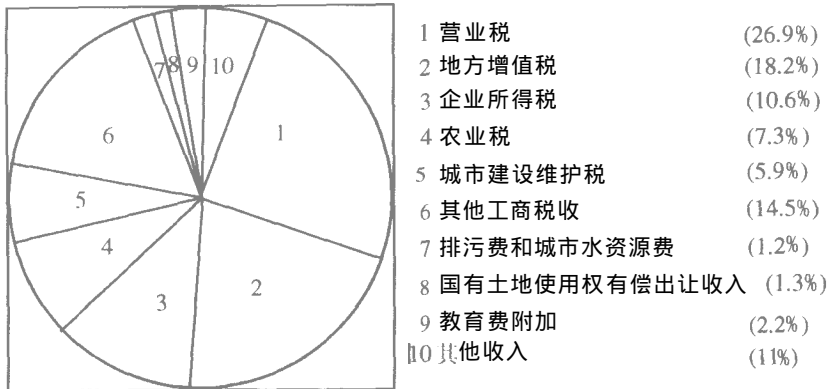
图 1—1 地方财政本级支出构成

而中央财政本级支出的最大项目是国防费支出,占其本级支出总额的 30%。其次为基本建设支出 (19.5%)、政策性补贴支出 (11.64%)、文教科卫事业费 (7.74%)。但中央财政支出中除本级支出外,还有对地方的补助支出,1998 年这部分的支出达到 3 321.54 亿元,超过了中央本级支出 (3 125.6 亿元)。另外,在中央财政的全部支出中,还有一项数额达 2 352.92 亿元的国内外债务的还本付息支出。

### (三) 收入来源

1998 年地方本级总收入为 4 983.95 亿元,其中来自各项税收的收入为 4 438.45 亿元,占总收入的 89%。其中营业税收入为最多,为 1 340.50 亿元,占总收入的 26.9%;地方增值税收入为 908.44 亿元,占 18.2%;企业所得税 (包括国有和集体) 为 528.6 亿元,占 10.6%;农业税为 365.44 亿元,占 7.3%;城市维护建设税为 292.00 亿元,占 5.9%;其他工商税收为 721.97 亿元,占 14.5%。地方本级收入中,除

税收外，还有征收排污费和城市水资源费收入（1.2%）、国有土地使用权有偿出让收入（1.3%）、教育费附加收入（2.2%）和其他一些收入。除了地方本级各项收入外，地方还从中央得到 3 321.54 亿元的补助收入。这样，地方总的财政收入为 8 305.49 亿元。图 1—2 是地方本级财政收入构成图。



地方本级财政收入总额：4 983.95 亿元

图 1—2 地方财政本级收入构成

和地方财政收入相比，中央本级财政的各项税收收入占中央本级总收入比重还要高，达到 98.6%。其中最主要的税收收入是增值税收入，为 2 720.02 亿元，占 55.6%，以下依次为消费税收入 814.93 亿元（16.7%）、进口产品消费税、增值税额 555.51 亿元（11.4%）、国有企业所得税 396.94 亿元（8.1%），关税 313.4 亿元（6.4%）、证券交易印花税 180.26 亿元（3.7%）。

#### （四）预算外资金

我国财政中的一个特点是，预算外资金的数量特别大，尤其是在省以下的各级地方财政中。预算外资金对政府（特别是较低级次的政府）财政具有特别重要的作用。地方预算外资金的收入和支出在 1996 年分别为 2 945.68 亿元和 2 803.40 亿元，分别占全部预算外资金收入和支出的 75.7% 和 73.0%，占当年地方本级预算内收入和支出的 78.6% 和 48.4%。1997 年对预算外收支的口径作了调整，即不包括纳入预算内管理的政府性资金（收费），但当年地方预算外收入仍达到 2 680.92 亿元和 2 541.63 亿元，占当年地方本级预算内收入和支出的 60.6% 和 37.9%。

和地方庞大的预算外资金相比，中央的预算外资金就少得多。1997 年中央预算外收入和支出分别只有 145.08 亿元和 143.91 亿元，只占整个预算外收入和支出的 5.1% 和 5.7%。图 1—3 反映的是从 1993—1998 年中央和地方预算外收入的情况。

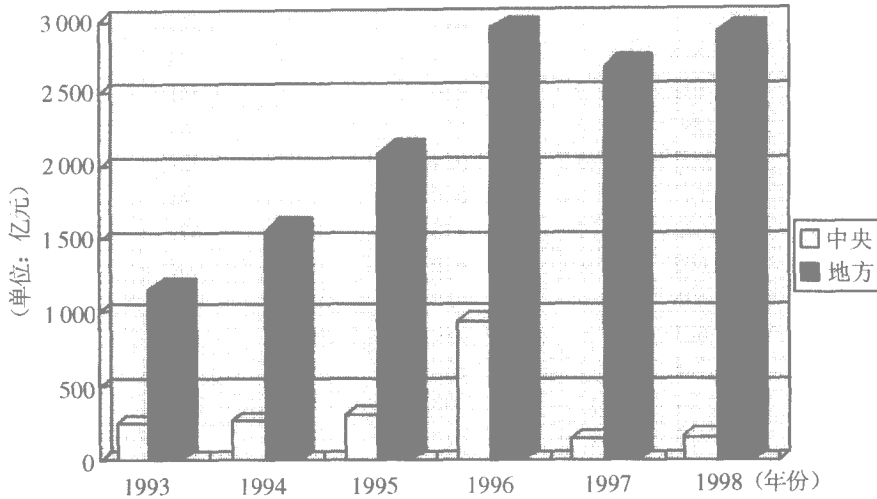


图 1—3 中央与地方预算外收入情况 \*

\* 从 1997 年起，预算外资金不包括纳入预算内管理的政府性基金（收费）。

#### （五）地区间的差别性和流动性

在研究地方财政中，一个不可忽视的事实是各地区之间存在着差别。

表 1—3 是 1999 年我国各地区人均 GDP、人均财政收入和人均财政支出的情况表。

人均 GDP 最高的是上海，达到 27 374 元，而最低的贵州省仅为 2 458 元，最高和最低地区的差别是 11 倍，超过平均数 6 963 元的地区有 10 个。所有的东部沿海省市都在前 10 名之列。人均财政收入在全国平均数 444 元以上的有 11 个地区。除人均 GDP 前 10 位包括在内外，增加了海南省。最高的上海市（2 849 元）和最低的西藏（179 元）相差 14 倍。人均财政支出的差距相对要小些，最高的上海市（3 620 元）与最低的河南省（409 元）相差 8 倍，超过平均数 714 元的地区有 16 个。这也说明通过财政转移支付降低了各地财政地位的差距。但是，各地的差距仍然是一个不能忽视的事实。

表 1—3 1999 年各地区人均 GDP、人均财政收入、  
人均财政支出情况表 单位：元

地区	人均 GDP	人均 GDP 名次	人均财 政收入	人均财政 收入名次	人均财 政支出	人均财政 支出名次
地方合计	6 963		444		714	
上海	27 374	1	2 849	1	3 620	1
北京	17 299	2	2 238	2	2 826	2
天津	15 121	3	1 176	3	1 641	4
浙江	11 989	4	549	7	769	15
广东	11 643	5	1 054	4	1 329	5
福建	10 706	6	630	6	842	14
江苏	10 672	7	476	8	672	17
辽宁	10 002	8	670	5	1 098	6
山东	8 626	9	455	10	619	18
黑龙江	7 641	10	449	18	530	23
河北	6 908	11	338	18	530	23
新疆	6 587	12	402	13	937	8
湖北	6 497	13	327	19	567	22
吉林	6 281	14	381	14	883	12
海南	6 184	15	474	9	745	16
内蒙古	5 369	16	367	15	846	13
湖南	5 093	17	255	24	479	26
河南	4 875	18	238	28	409	31
重庆	4 812	19	250	25	489	25
山西	4 703	20	341	17	578	20
青海	4 674	21	278	23	1 093	7
安徽	4 663	22	279	22	463	28
江西	4 640	23	248	26	491	24
宁夏	4 447	24	347	16	912	9
云南	4 427	25	412	12	902	10
四川	4 341	26	247	27	425	30
广西	4 144	27	283	21	477	27
西藏	4 125	28	179	31	2 080	3
陕西	4 112	29	294	20	571	21
甘肃	3 665	30	230	29	581	19
贵州	2 458	31	200	30	460	29

资料来源：根据《中国统计年鉴 2000》计算得到。

地区间不仅存在着巨大的差别，而且在市场经济条件下，各地区间还存在着流动性。而正是这种流动性，使得地区间的差别性更加复杂化。没有差别性为基础，流动性就失去其重要意义；而如果没有流动性，差别性就不会受到人们的重视。

和公共产品的一般理论所不同的是，对地方财政学（或者叫地方公共部门经济学）的研究涉及到包括人员在内的各种要素在各地方辖区间的自由流动问题。我们这里所指的流动性概念，不仅是指物质的流动性，（居民的居住地或不同辖区的商业往来），而且也指经济的流动性（对于消费和投资区位的选择）。在许多情况下，个人能够独立地选择居住、工作、投资和消费的场所。在一个城市里生活，却在另一个城市里工作的情况可能会越来越多。在我国市场经济的改革过程中，住房制度、户籍制度、人事管理制度等方面也在不断深化改革，制约要素流动的各种障碍将越来越少，要素的流动性将不断提高。这种流动性对地方财政在发挥其职能过程中将产生巨大影响。资金、人员的流动，企业的迁移都意味着税基的流动，这势必会强化地区间的财政竞争，各地竞相采用税收等政策工具来吸引人才、资金和企业。但人员的过多流入又会产生拥挤成本，加重当地的基础设施建设的负担。人们本来不会真实显示其对公共产品的偏好，但通过在地区间的流动，用“以足投票”的形式来显示对公共产品的偏好。总之，地区间要素的流动对地方财政在其资源配置、收入分配和发展本地区经济等方面将产生重要影响。在对地方财政进行研究过程中，要时刻注意流动性这一特点。正如我们在以后的章节中所要论述的，正是这种流动性使地方政府稳定经济和实现收入分配的各种政策归于失败。但是，也正是地方经济的这种“开放性”和流动性，在很多方面使地方政府通过提供公共产品或服务提高了整个经济资源配置的效率。

可以说，地区间的差别性和由差别性引起的地区间经济资源的流动性是地方财政学研究的一个最基本的因素。

## 第二节 地方政府的行政管理体制

我国实行的是中央、省、市（地区）、县和乡五个级次的政府体制。

根据 1999 年的统计，我国现有省一级的政府（包括自治区和直辖市）31 个<sup>①</sup>，其中包括 22 个省，5 个自治区，4 个直辖市；市（地区）级的政府 331 个，其中包括 95 个地区和 236 个地级市；县级政府 2 109 个，其中有 427 个县级市；乡镇政府 44 741 个。图 1—4 是我国行政管理体制的框架图。

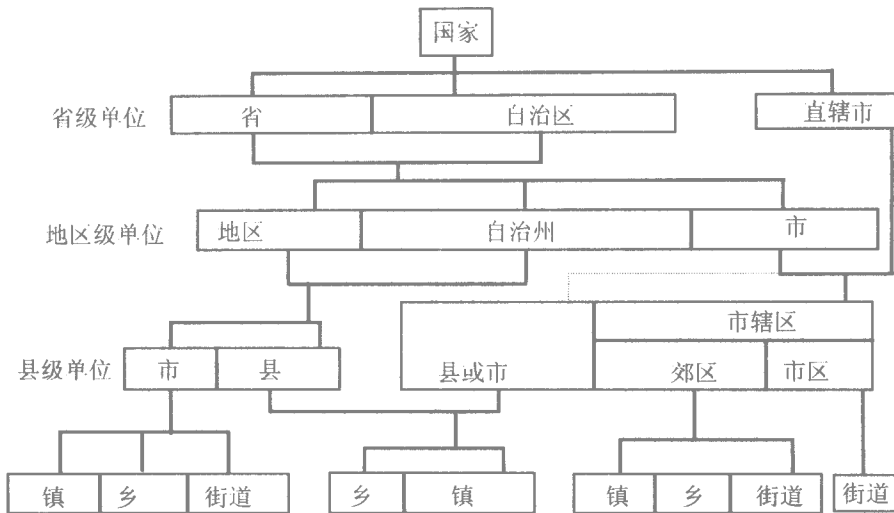


图 1—4 中国行政体制构成框架图

省和地区是按地域划分的行政机构，既包括城市机构，也包括农村机构。在我国，城市是工业的集中地区，大部分的政府收入来源于城市。城市人口只占全国人口的一小部分，但城市是国家的核心所在。它们是政府财政收入的主要提供者，同时又是最大的收益者，直接或间接从中央获取大量的资金用于基础设施建设、城市居民食物补贴和工业投资等。

农村的行政机构比较直观，地区以下是县，县以下是乡和镇。其中乡政府有 25 600 多个，镇政府 19 200 个左右，而在 20 世纪 80 年代初时，镇政府只有 2 000 多个。大部分的镇是从乡改过来的。在乡以下虽然还有村委会，通常也执行一些政府职能，如社会服务和公共安全，但村委会不是政府机构。

不包括香港、澳门两个特别行政区和台湾省。

城市的政府体制比较复杂，在“市”这个类别中，不同隶属关系下的市，所处的行政级别是不一样的。北京、上海、天津和重庆这四个市是直辖市，级别相当于省级，是城市地区的最高行政机构。以下依次为地级市和县级市。地级市直接隶属于省级政府。省级和地级市的特点是，它们可以所辖城市地区进一步细分为市区或市辖区，大多数市都管辖很多县。县级市是最低的市级行政机构，既不划分市区，也不管县。

为了建立以城市为中心的行政区，我国逐步推广“市管县”体制。在 50 年代，许多大城市为了解决城市蔬菜供应问题就采取了这一举措。从 80 年代起，中央政府强调要在城市的基础上建立大区域计划和行政区域。从 50 年代到 1981 年，总共有 56 个城市实行了市管县体制，而且这些城市几乎全都是大规模的省级城市和地级市。它们共管辖着 173 个县，占全国总县数的 7%，平均一个市管 3 个县。从 1981—1989 年，又有 114 个各种规模的城市加入了市管县的行列。到目前为止，全国已经有 10 多个省完成或基本完成撤区改市的工作，以市管县的体制取代了地区管县的体制。

从整个行政建制来看，80—90 年代末省、地、县级政府机构是相对稳定的，见表 1—4。就全国而言，只增加了海南一个省和重庆一个直辖市。1982—1999 年期间，新出现了 12 个地区级机构，减少了 157 个县级机构。县级机构减少的原因主要是由于县改市以形成新的县级市造成的。在这一时期，地区机构增长了 3.8%，县级机构减少了 6.9%。

表 1—4 中国行政机构（1982—1999 年 0 年末数） 单位：个

全国	省		地区		县		市（合计）	市区
	合计	市	合计	市	合计	市		
1982	29	3	319	109	2 266	133	245	527
1988	30	3	334	183	2 186	248	434	647
1999	31	4	331	236	2 109	427	663	749
1994 年 比 1999 年增减	2	1	12	127	- 157	294	418	222

资料来源：《中国统计年鉴 1983》；《中国统计年鉴 1989》；《中国统计年鉴 2000》。

虽然总的说来，省、地、县级政府机构是相对稳定的，但是，很多非

城市机构被归并为地级市和县级市。因此，1982 年以来，地级机构和县级机构（包括市区）的总数只增加了 77 个（如果不包括市区，则减少了 145 个），而市的数量却增加了 2.7 倍，从 245 个增加到 663 个。地级市从 109 个增加到 236 个，县级市从 133 个增加到 427 个。新设立的县级市都是从原来的县改变而来，其行政级次和管理范围都未作更改。

### 第三节 本书的主要内容介绍和结构安排

全书包括导论共九章，其结构和主要内容安排如下：

第一章导论部分主要对地方财政作一个简要的概述。具体包括地方财政的产生、地方财政的几个特点，特别需要指出的是，在学习和研究地方财政中，要时刻注意各地区间存在的差别性和人员等要素在各地区间的流动性特点。在第一章的第二节中，对我国地方的行政管理体制作了介绍。

第二章是对地方财政职能的阐述。虽然从总体上，我们可以把财政职能概括为资源配置、收入分配和稳定经济等三大职能。但从中央到地方，各级政府财政在实行其职能时的侧重点和范围是有所区别的。一般来说，在市场经济体制下，地方财政的主要职能在于对资源合理配置上，即提供地方公共产品或公共服务。而收入分配和稳定经济方面的职能主要应由中央政府来履行。在第二章中，我们还重点介绍了蒂博的“以足投票”模型和地方辖区的最佳规模理论。蒂博模型的最大贡献在于它为人们对地方性公共产品的偏好的显示提供了一种“以足投票”的准市场办法。蒂博的研究成果在有关地方财政学的研究领域中具有开创性意义。在该章的最后一节中，介绍了中央政府与地方政府之间以及地方各级政府之间支出职责划分的一般性框架。

在第三章税收划分理论中，首先对国外学者对政府间税收划分原则的一些观点进行了介绍，并在此基础上，提出了在我国各级政府之间划分税种时应该遵循适应政府行政权力体制划分中央税与地方税规模的原则、受益原则、资源有效配置原则、体现政府职能分工原则和税务行政效率原则。世界部分发达国家和发展中国家的中央税和地方税划分情况表明，各国的税收划分既有共性的一面，也存在着各自的特点。在该章的最后一节中，对我国中央与地方政府间的税收划分现状进行了分析，在肯定其合理

的一面时，也对今后的改革和完善进行了探讨。

第四章涉及的是政府间财政转移支付理论。具体介绍了财政拨款的类型，各种拨款的效应，拨款的目的。对现代财政拨款理论的最新成果粘蝇纸理论也作了介绍，并且指出，由于在我国现有的公共决策体制中，信息不对称情况相当普遍，公共决策的透明度很低，监督机制也不完善，因此，粘蝇纸效应在我国更容易产生。

在第五章的财政体制中，首先对财政体制的定位作了阐述，介绍了单一制国家和联邦制国家的区别，分析了财政联邦主义的基本特点，衡量财政集权和分权的方法。在第二节中，对我国财政体制的演变进行了回顾和总结。第三节介绍了我国现在的分税制体制。第四节重点介绍了我国“过渡期转移支付方法”，以公式化为基础，以均等化为基本目标的“过渡期转移支付方法”，突破了传统的“基数法”和“黑暗操作”的束缚，为财政体制的规范化管理、克服人为因素的干扰提供了一个良好的条件。它是我国财政转移支付制度改革的一个重大突破，对我国的财政体制改革将产生深远的意义。

在关于财政支出的第六章中，首先对财政支出的范围、分类等基本概念进行了阐述。接着具体分析了文教科卫、行政管理、支援农业和社会保障等地方财政的几大支出项目。最后对省、地市、县、乡等各级地方财政的支出结构作了比较分析。

政府采购是近年来我国财政改革的一个热点，是政府特别是地方政府配置资源的一个重要手段。因此，第七章专门是介绍政府采购的，主要包括政府采购的概念、特点，政府采购的内容和政府采购制度。同时，对我国部分地区实行的政府采购情况进行了介绍。

第八章的地方财政收入具体分析了我地方财政中的各项收入。主要收入有税收收入、费收入、转移支付收入、财产和经营收入。费收入在地方财政中具有特殊的地位，因此在本章中，对费收入进行了比较详细的阐述。最后，对地方各级政府的财政收入结构进行了比较分析。

本书最后一章涉及的是地方财政的管理。介绍了地方财政管理的效率目标和公平目标，地方财政管理的法制化、公开化和科学化原则。对地方预决算管理的各个过程进行了详细的阐述。重点介绍了部门预算和预算外资金管理。最后，对地方各级财政的支出结构进行了比较分析。

## 第二章

# 地方财政的职能

地方财政是国家财政的一个有机组成部分，其职能也是从国家财政职能中派生来的，因此，对国家财政职能，或财政的一般职能的介绍就自然成为学习地方财政职能的起点。

### 第一节 财政职能概述

财政学是研究政府活动及其对资源配置和收入分配影响的一门学科。所谓财政职能是指政府活动对经济的各个方面所产生的影响和变化，它是政府活动所固有的经济功能，通常表现为政府应当干什么和能干什么。对财政职能的研究必须要和经济学的基本问题结合起来。

经济学的基本问题是在资源稀缺的条件下，生

产什么，怎样生产和为谁生产。生产什么，怎样生产涉及到资源的配置，而为谁生产则与收入分配联系在一起。任何一个社会和国家都会遇到同样的基本经济问题，但不同的社会和国家解决基本经济问题的方式可能会有所区别，有时甚至会截然不同。就资源配置的方式而言，基本上有两种方式，一种是市场方式，一种是非市场方式。市场配置资源的方式是按照市场需求和供给的变化引起价格的变动来实现的。例如，商品甲的需求大于供给，造成商品甲的价格上升，价格上升则诱导更多的资源用于商品甲的生产；如果供给大于需求，价格下跌，资源就从生产商品甲中退出来转移到其他供不应求的商品的生产中去。非市场方式的配置是指资源的配置不是根据市场上价格的变化来引导资源的流向，而是依据政府的意图和计划来配置资源，所以也称政府行政方式。由于政府的经济活动集中反映在财政预算的收支中，政府配置资源这种方式也就表现为财政的资源配置职能。

资源配置的市场方式和政府行政方式在任何国家中都存在，只不过在不同的国家中这两种方式在资源配置过程中发挥的作用和所处的地位不同罢了。但如果把这两种配置资源的方式完全分开来比较，那么在现代社会，一般认为，由市场来配置资源被证明是至今为止最有效的一种资源配置方式，它要优于政府行政配置方式。因为，经济学中的稀缺法则要求资源配置要强调效率，而市场配置通过价格的升降反映资源的相对稀缺程度，从而能够引导资源以最有效率的方式进行配置。但是，我们说市场配置方式是最好的，只是从总体上看，是从和政府行政配置方式的各自孤立的对比中看。这绝不是说，在任何情况下，市场配置都是最好的。看不见的手不是万能的，市场是有缺陷的。市场缺陷的存在使得市场不可能在所有领域都能有效地起作用，实现资源的最优配置；同时它也为政府介入经济活动提供了理由。可以说，财政的资源配置这一职能正是由于诸多市场缺陷的存在而成为必要。如果一切资源都可以通过市场来有效配置，那么也就不会有财政资源配置这一职能了。

和资源的配置一样，经济学基本问题的另一个方面，即收入分配的方式也有两种，一种是按市场原则来分配收入，另一种是由政府决定收入的分配。政府对收入分配的调节作用就是财政的收入分配职能。按市场原则分配收入所形成的收入分配格局可能会偏离社会所公认的合理范围，因此需要政府来加以调节，换句话说，市场缺陷在收入分配领域中的存在要求

财政参与收入分配，从而也赋予财政收入分配的职能。

经济学中的效率不仅仅是指微观层次上的资源使用效率，而且也包括宏观层次上的资源充分利用效率。经济发展中的波动、失业或通货膨胀，使经济的运行不在生产可能性边界上进行，而是在边界之内，这就产生了宏观经济效率的损失。在市场经济中，由于市场缺陷的存在，充分就业和物价稳定不会自动出现，宏观效率的损失不可避免。因此，通过财政政策来稳定经济也成为政府的一项重要职能。

财政职能的规范研究就是要阐述政府应该干什么和不应该干什么。具体地说，就是在什么领域中，政府有所作为，以及哪级政府有所作为；在什么领域中，政府不涉足，而要让市场去发挥作用。尽管在现代市场经济中对财政职能的看法有各种争论，但有一点似乎是共同的，财政职能起作用的出发点就是要克服市场缺陷。因此，市场缺陷在一定意义上，界定了财政职能的基本内容与范围。构建合理的财政职能，必须从市场缺陷的方面寻找突破口，因为在市场有效配置资源的时候，政府强制介入经济活动就会影响资源的有效配置，就会对国民经济产生不利的影 响。因此，只有在市场产生缺陷，而这种缺陷又不可能通过市场机制的作用自行加以解决时，才存在政府介入经济活动的合理性。可以这样说，市场缺陷的领域正好是财政职能起作用的空间。现代市场经济中，市场缺陷主要包括公共产品的供应、外部效应、自然垄断、有益或有害产品的提供、信息不对称、收入分配不均和宏观经济失衡等几个方面。

综上所述，从弥补和克服市场缺陷的角度来看，我们可以把财政职能概括为三个方面或称财政的三大职能：

第一，资源配置职能。从市场经济中的公共需要和弥补市场缺陷来看，政府配置资源的内容是多方面的。其中主要包括：提供公共产品、提供基础设施、资助基础性科学研究，对具有外部效应的行业或产品的供应进行调节，鼓励有益产品的生产和消费，抵制有害产品的生产和消费。对自然垄断行业进行调节，在市场发育不全的领域培育市场，维护有效竞争，限制垄断；制定和实施国家的产业政策，保证社会资源的配置符合国家的发展战略等等。

第二，收入分配职能。财政收入分配的目标就是在一定程度上矫正市场过程建立的分配格局，使之达到社会认为的“公平”和“公正”的分配格局。减轻完全由市场作用下可能造成的两极分化的程度，缓和社会矛

盾，满足社会成员基本的生存和生活需要。财政收入分配职能最主要的是通过对高收入的个人或家庭课征累进所得税和对低收入的个人或家庭的转移性支出（包括补贴和救济等）来得以实现。另外，用税收为诸如公共住宅，特别是低收入家庭或个人获益的公共服务提供资金，以低价供应这些产品或服务；对大多数由高收入消费者购买的货物课税或课以重税，对主要是低收入消费者使用的货物给予补贴、免税或低税，建立社会保障制度保证低收入者或无收入者起码的最低生活水平。除上述直接的财政手段外，财政还可采用其他的一些间接形式来实行收入再分配，如通过增加对教育的拨款，帮助穷人提高教育水平和工作技能，以增加他们获取高收入的机会和能力。判定政府干预之后个人收入分配公平与否，主要看是缩小了贫富差距、增进了平等，还是扩大了贫富差距，加剧了不平等。通常，政府财政的正确干预会起到前一种作用，而政府财政的不恰当干预则会产生后一种结果，比如，对房租的补贴使原先住房条件较好的家庭得到较多的好处，电价补贴使有条件购买较多电器的人获益最大。

第三，经济稳定职能。经济稳定职能是针对宏观经济周期波动的不可避免性而言的，它的目标就是调节经济运行，实现物价水平的稳定、充分就业和国际收支平衡，最终实现经济稳定增长。财政的政策工具主要通过支出和收入的变化，来实行其稳定经济的职能。这里稳定职能有两个层次，一个是财政的自动稳定功能，是指财政制度本身所具有的自动稳定经济的功能。另一个是相机抉择的财政政策，根据不同时期的宏观经济形势，通过支出和收入政策来调节社会总需求，从而起到稳定经济的功效。

在财政学的教科书中，关于财政职能，通常是从国家财政的总体来考察的。但当我们转向学习地方财政学时，我们所要弄清楚的是，各级政府在其履行其财政职能时是否有分工？各级政府都在毫无例外地发挥财政的三大职能，还是各有侧重？地方财政的职能主要应体现在哪些方面？

## 第二节 资源配置职能

虽然从总体上，我们可以把财政职能概括为资源配置、收入分配和稳定经济等三大职能。但从中央到地方，各级政府财政在实行其职能时的侧重点和范围是有所区别的。一般来说，在市场经济体制下，地方财政的