# 财政职能进一步调整的思路

来源：网络 作者：繁花落寂 更新时间：2025-01-29

*\" 内容提要建立适应市场经济要求的公共财政框架，需要理清财政职能进一步调整的思路。在总的导向和大原则之下，应当看到：1、财政职能调整需要区别不同政府级次。首先，中央、地方财政所要提供的公共产品与服务有所不同；其次，中央、地方对于“重点建设”...*

\" 内容提要

建立适应市场经济要求的公共财政框架，需要理清财政职能进一步调整的思路。在总的导向和大原则之下，应当看到：

1、财政职能调整需要区别不同政府级次。首先，中央、地方财政所要提供的公共产品与服务有所不同；其次，中央、地方对于“重点建设”的事权也应不同：中央应保留一定投资权，地方政府则应从一般竞争性、营利性项目完全退出。

2、财政职能调整需要区分不同发展阶段。“退出”过程要与各地区的市场发育水平相适应，与各阶段的改革战略要求相配合。

3、财政职能的合理范围需要细化和具体化。对于大量的半公共品或混合产品不可能有简单划一的处理方式；对于“竞争性领域”也要区分一般竞争与垄断竞争－后者财政不可能完全退出，但现实生活中某些原来的垄断竞争行业可以演变为一般竞争行业。

4、财政职能调整转换必须紧密联系财政职能实现方式的创新，否则难以在新形势下有效履行职能。

以“公共财政”导向和“有所为有所不为”原则实行的财政职能调整，近年在我国已有所进展，但尚未到位，还有一系列问题需要深入研究。本报告拟对财政职能的进一步调整提出一个概略思路。

财政职能的定位与调整取决于政府职能的定位与调整。在社会主义市场经济体制下，政府职责的基本领域，是在维护国家机器正常运转的前提下，通过市场机制满足不了或满足不好的社会公共需要。一方面要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，另一方面，政府必须对市场配置的“缺陷”进行调节和弥补。目前我国财政仍然“越位”和“缺位”并存，供给范围过大，包揽过多，特别是向一般竞争性生产领域延伸过多，超出了政府职能的合理范围，同时，一些应由政府承担的属于社会公共需要的事项，又由于财力紧张、收支矛盾尖锐而无法满足。为了保证财政资金的有效运用，必须在20年改革开放的基础上，进一步调整政府事权，逐步建立适应市场经济要求的公共财政框架。

应当看到，由传统财政模式向公共财政转化是一个渐进的过程，不可能一步就位；在各级政府之间、各发展阶段之间，职能的设定也不应“一刀切”；职能合理范围的一些原则性的说法，尚有待细化；职能的具体实现方式，亦亟需创新。下面试作几个方面的讨论。

一、财政职能调整需要区别不同政府级次

以建立公共财政框架为导向，财政职能调整要与政府职能调整相适应，退出“越位”，弥补“缺位”与“不到位”。按照这种大的原则要求，应当收缩财政的生产建设支出，逐步退出一般营利性和一般竞争性投资领域，主要提供公共产品与公共服务，如社会基础教育、公共基础设施，并促进公平分配、维护宏观经济及社会稳定、保证政权建设、国家安全等。在这个大方向下，还要看到，不同级次的政府职能与财政职能是应当有所区别的，不同级次政府职能的层次性和差异性决定了各级财政职能亦有层次性和差异性。

在我国现实生活中，上述层次性、差异性突出地表现在两个方面。

首先是提供公共产品与服务的层次性和差异性。一般来说，公共产品可大致分为两种类型，一是不受或基本不受空间、地域限制的公共品及服务，这一类主要应由中央政府提供；二是较大程度上存在空间、地域限制的公共品及服务，这一类一般应由地方政府提供。这种公共产品的层次性，决定中央财政与地方财政的职能范围相应要有所不同，显然中央政府的事权应包括宏观经济稳定和总体社会发展目标的制定与追求，全国性公共品和服务的提供、调节地区间的公平状况和全社会成员的公平状况以及国防、外交等职责。与上述中央政府职责相区别的一些具有区域性的公共事务，则应由地方政府承担，如地区性的基础设施、社会治安、公用事业服务等。

其次是介入生产性“重点建设”的层次性和差异性。从一般地市场经济“公共财政”原则看，政府对生产建设领域（特别是一般竞争性领域），是不宜介入的，我国建设社会主义市场经济新体制，也不能完全背离这个定位，但又不能简单照搬这个定位，而应从中央、地方不同级次上作区别对待的考虑。作为发展中的后进大国，我国中央政府的事权与财政职能，既要遵守古今中外一律的共性，又要具备社会主义初级阶段现代化过程中必需的个性，财政分配应循如下顺序作适当的统筹安排：首先是国家机器运转和纯粹公共品；其次是需政府介入的“准公共品”领域；然后是贯彻产业政策和经济发展战略的重点建设等。我国现处于社会主义初级阶段，面临实现工业化和现代化、赶超发达国家的艰巨任务，因而仍需由政府动员集中一部分资源发展最重要的支柱产业、为数不多的大型、长周期、跨地区、对全国产业结构和生产力布局有突出意义的生产建设项目，因此中央财政有必要保留一定的生产建设投资权并适应介入某些具有竞争性的项目。与此不同，地方政府则原则上应从一般竞争性、营利性项目完全退出，将投资领域设定为地区性基础设施和公益事业的公共工程项目建设。

这种中央与地方政府事权划分和财政职能的区别对待，既可以为理清中央、地方政府间的事权纠葛，适应市场经济要求完善经济管理体制和以分税制为基础的分级财政创造条件，又可以紧扣中国国情发挥政府在推动现代化中的能动作用，显然比笼统地提出“政府退出生产建设领域”更具备可行性与合理性。

二、财政职能调整需要区分不同发展阶段

在我国经济转轨时期，财政职能的调整和公共财政的建立不可能一蹴而就，一步到位，势必要经过一个渐进过程，随着社会主义市场经济的不断逐步趋于合理。

在这个渐进过程中，财政职能的调整，有必要从实际出发，在正确的大方向下，按全国而言的不同发展阶段乃至按不同区域的不同发展阶段，区别对待。比如，对国有企业技术改造，财政过去介入偏多，需要减少，特别是一般竞急性国有企业的技术改造，应交给市场，使有生命力的项目通过市场取得融资支持。但在国有经济战略性改组和大型国有企业“三年解困”任务成为头等重大事项的现阶段，基本退出竞争性国企技改领域却是做不到的，不具备可行性。1998年增发国债的资金“一分钱也不用于加工项目”是对的，因为当时已无法在资金拨出前很短时间内具体确定“不搞重复建设”的加工项目而予以支持，但1999年增发国债资金则正面介入了国企技改领域，这更是对的，因为已有一定时间和条件来选择项目，加大对国企解困的支持力度。总体而言，不论从政治、经济的任何角度看，对这个战略性任务，现阶段财政是不可能“袖手旁观”予以回避的，这就深刻地反映了发展阶段上的特定要求。如何帮助国有企业实现三年解困，积极有效地支持大型骨干企业技术进步、技术改造及推动国有企业战略重组，这是财政必须承担的重大职责之一，不可能绕过。待跨越此阶段后，才能进而考虑财政如何竞争性领域大型骨干国企技改的问题。在国企战略性改组的解困目标大体达到之后，可以预计，财政职能又应强调落到基本不介入国企竞争性项目技改的定位上（说“基本不介入”也就意味着不是绝对不介入。在中央政府的职能不完全脱开重点建设项目的情况下，不论是国家独资还是控股的企业的技改，财政都是有可能在必要时介入的）。

与此相似，政府退出经营性、竞争性领域，在各区域也应分阶段掌握。其中的基本原则是将财政“退出”程度与市场发育水平相联系。一般来说，我国沿海地区经济起步早、发展快，市场发育较成熟，市场配置资源的作用范围日益增大，财政的职能应随之较大动作地转移到与此相适应的公共财政上去，政府支出主\" 要为地方经济建设和财源建设提供良好的软、硬环境。而在不少中西部地区，由于经济发展相对滞后，工业化水平低，市场化程度弱，这些地区的当务之急突出地表现在通过政府作用启动工业化、市场化进程和降低失业率、加快农业劳动力向非农产业转移等方面。与沿海发达地区相比，中西部地区的这种差别是客观存在的，因此政府支出在支持生产建设方面还不能简单地与沿海地区一样较快“退出”，特别是在近期，加快中西部发展，既要加快基础设施建设，又要提高区域性骨干企业的投资力度，缓解就业压力，提高工业化水平，这必然成为这些地方政府与财政现阶段工作的重要任务，这方面政府的特定的作用，市场是无法完全替代的。当然，今后随着各方面条件的逐步具备，中西部欠发达区域无疑也要也沿海地区一样，酌情加快“退出”步伐。

总之，在经济转轨时期，财政职能的调整和公共财政的建立，包括原则上应退出生产建设领域的地方财政职能的定位，也要取决于市场发育状况和其他相关因素，分阶段、分区域掌握，不能搞一刀切，这反映的是经济发展中的客观制约和客观要求。

三、财政职能合范围需要细化和具体化

在具体考虑政府和财政职能调整的操作问题时，仅仅停留于大的原则往往远远不够，即使是某些“公认的”合理范围的界定，也需细化和具体化。比如，大家都接受政府应提供公共品的原则，但仍然存在如何合理掌握政府介入公共品的界限的问题。在经济学文献中，公共产品的特征是具有效用的不可分割性，受益的非排他性和消费的非竞争性。而在现实经济生活中，完全上述条件的纯粹的公共品和公共服务并不多，更多的是不够纯粹的公共品和服务，称为准公共品、半公共品或混合产品（“混合”的比例也各不相同）。教育、医疗保健、基础设施等等都是如此。而且，产品或服务的公共属性与特征也不是一成不变的，随着技术的突破、管理体制与市场条件的变化，公共品、半公共品和私人产品之间的界限会发生漂移，原来一向是纯粹公共品的可能变成半公共品，原来一向是半公共品的也可能转为私人产品。因此，现实生活中对于公共品界限处理不可能有简单划一的方式。

例如，道路桥梁，传统观念认为是公共产品。随着现代科技的发展，管理手段与水平的提高，部分道路桥梁已成为同时具有公共与非公共产品特征的准公共产品（如政府收费的高速路和桥梁），甚至近乎私人产品（如TOT、BOT形成管理的道路桥梁）这时政府介入到何种程度，一定要具体情况具体分析，这是公共财政职能范围细化时不得不考虑的问题。又比如教育。长期以来，我们一直将教育视为公共产品，由政府全部包揽起来。其结果是政府投入的成本高，效率却并不高，财力运用捉襟见肘，最需保证的纯粹公共品即基础义务教育得不到有效保证。其实“九年制义务教育”之外的高等教育，带有较浓厚的非公共品色彩，应当随市场经济发展，推动我国高等教育的部分产业化（一些特殊专业除外；对低收入阶层和少数民族的子女仍需实行特殊政策），这样鼓励民间投资，多元化办学，并引进竞争机制，政府就没有必要对高等教育大包大揽，而需要首先全力保证义务教育的落实。

与此相似，“部分性领域”的概念其边界也是比较复杂并会发生漂移的。“政府退出竞争性领域”的提法本身就存在过于笼统、简单的问题，因为竞争至少有一般竞争与垄断竞争之分，政府不可能退出垄断竞争领域（但应在这些领域力求增强竞争因素，弱化垄断因素），所以应当采用相对严谨的“政府退出一般竞争性领域”的表述。即使这样，“一般竞争性领域”与“垄断竞争性领域”的边界在实际生活中也不是一成不变的，比如我国的无线寻呼业几年间已从一开始的垄断行业，变成垄断竞争行业，进而又演化为一般竞争行业，就是一个生动的例子。如果用垄断或垄断竞争的理解来掌握今天政府与财政关于无线寻呼业的政府基准，就会发生严重的偏差。

总之，政府合理职能范围的界定，需要从具体事项出发作具体分析，加以细化，这样才能避免在相关财政政策和职能设计上宽严皆误。

四、财政职能调整转换必须紧密联系财政职能实现方式的创新

市场经济条件下，即使是在按市场经济规律运行所要求的政府和财政职能范围内，如果沿用过去的调控手段和方式，也往往不能适应经济发展与体制变化的要求。财政职能的调整和定位必须紧密联系财政职能实现方式的创新。扼要列举下面几点：

1、总体而言，实现财政职能所运用的管理方式要从非规范向规范化转变。所谓规范化，主要表现在以法治为基础的财政收支与管理的制度化、程序化、体现民意和具备必要的透明度以接受公众监督。从预算的编制、审议、修改、批准，到执行与执行中必要的调整，都应建立严格的程序，对各个环节都规定明确的责任，并且必须运用特定的合理方法（如零基预算、因素法转移支付、公开招标的政府采购等）。这样，过去弹性很大、透明度不高、各个权力环节上热衷于“分小钱”的预算收支运作，就要转向弹性小而合理化程度高、各个权力环节相互制约并接受有效外部监督的规范状态。财政部门要从沉缅于对企事业单位具体管理而“乐此不疲”的状态退出，将主要精力转到依程序协同掌握制度、规则和研究把握政策规范的大事上来，并加强对财政经济形势和财政经济政策执行情况的跟踪分析，与有关部门一道努力提高宏观管理水平，这样才能充分发挥国家财政稳定经济、调节分配、维护公平竞争等宏观调控职能作用。

2、政府对公共产品的供给要由直接生产为主转为组织协调为主。公共产品政府供给并不必然要求政府直接安排生产，在市场经济条件下，公共产品的生产可以并应尽量采取民营形式。财政通过政府采购的科学化、合理化，可以更有效率地协调非公共部门产出与公共部门投入之间的置换与衔接，实现公共产品与服务的供给，包括优化公共产品的供给结构。

3、财政资金的供给要求“四两拨千斤”。过去，我们对基本建设和技术改造投资，主要采取财政无偿拨款使用的方式。在社会投资和财政收支格局已发生巨大变化的今天，再简单地沿用这种方式，却是财政力不胜任、难以为继的。如果国有企业技改资金再依靠过去全额划拨方式，只能是杯水车薪，收效不大。今后我们应在建立、完善注册资本金制度的同时，大力拓展财政资金有偿使用的“财政投融资”方式，充分利用财税政策扶持、财政贴息、担保融资等方式引导社会资金加入国家产业政策和技术政策要求予以倾斜的建设项目中，以较少的财政资金牵引、衔接较大量的民间财力。采取财政贴息等多种经济杠杆形式，可以起到“四两拨千斤”的作用，使财政在新形势下发挥职能时“胜任愉快”。

4、在调节收入分配方面，要由行政手段为主，转向经济手段为主。对市场经济发展过程中出现的分配不公和差距过大，不宜采用行政硬性手段处理，今后主要应利用财政政策、税收政策缓解，如以严格征个人所得税和开征遗产税、赠与税等调节社会成员间的收入悬殊；通过建立和完善社会保障体系及政府转移支付，保证丧失劳动能力者、失业者和低收入阶层的基本生活需要。

总之，政府与财政职能实现方式的转变，是按照市场经济和现代科学管理的客观要求，使政府由一般简单决策为主转为间接系统论证决策基础上的规范管理为主，由直接调控为主转为间接调控为主，由实行形态调控为主转为价值形态调控为主，由行政手段调控为主转为经济手段调控为主。处理好这样的转变，才能在财政职能合理定位的前提下实现财政职能的有效履行。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找