# 论公共财政的定位

来源：网络 作者：梦回唐朝 更新时间：2024-10-11

*论公共财政的定位 论公共财政的定位 论公共财政的定位 公共财政是市场经济体制下我国财政改革的目标模式，各项财政改革都应在公共财政思想指导下进行，并为这个总目标服务。当务之急，是如何定位公共财政。只有准确定位公共财政，才能使公共财政建设少走弯...*

论公共财政的定位 论公共财政的定位 论公共财政的定位 公共财政是市场经济体制下我国财政改革的目标模式，各项财政改革都应在公共财政思想指导下进行，并为这个总目标服务。当务之急，是如何定位公共财政。只有准确定位公共财政，才能使公共财政建设少走弯路，提高财政改革效率。本文认为，公共财政实质上是市场经济财政，公共财政改革应树立市场经济观念，从市场经济出发，运用市场经济一般原理，定位财政各个范畴。

一、以市场失效作为财政职能定位的经济依据

二、以公共需要作为财政支出定位的前提

一般来说，财政支出是财政职能的具体化，财政职能服务于政府职能，政府应做什么，财政资金就应该支持什么。而政府应做的事很多，应当确定一个可用于决定一种是适合政府还是适合市场的标准。对此，西方财政理论界认为，所有社会产品可划分为三大类：私人产品、公共产品和准公共产品。其中私人产品具有效用的可分割性、消费的竞争性、受益的排他性，市场能有效提供。相反，公共产品则具有效用的不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性，不能通过市场有效提供。还有一些产品，在性质上介于公共产品和私人产品之间，既具有私人产品的性质，又具有公共产品的性质，被称之为准公共产品或混合产品。其中，有的可完全由市场提供，而效率不高或供给不足者，则应由政府适当提供或介入提供，这样，政府的财政支出就是全部公共产品和一部分准公共产品。这对我国财政支出范围的界定不无借鉴意义，但是不应照搬，照搬不符合中国的传统思维，而且可能产生一些误解。首先，我国一向将财政理解为分配问题，而分配是满足社会需要，不是直接提供产品。其次，财政部门作为政府的一个职能部门，既不直接生产产品，也不直接提供产品，而是为政府活动提供资金支持，为政府干预经济提供物质手段。如果认为财政支出中的购买性支出是提供产品，还比较接近，而转移性支出则相距甚远，用公共产品界定财政支出的范围，涵盖面不全，因而用满足公共需要界定财政支出的范围更为确切。所谓公共需要，是区别于私人消费的需要，是市场不能满足的需要，是具有非排他性和非竞争性的需要。满足公共需要的事务具有以下特征：一是代表全社会共同利益和长远利益的事务；二是只有政府出面组织和实施才能实现的事务；三是企业和个人不愿意举办而又是社会存在和发展所必需的事务。只有满足公共需要的事务，财政才应提供资金支持。

若以公共需要为衡量标准，我国当前财政支出与财政职能一样，也存在严重的“错位”问题。一方面，财政对满足私人个别需要的产品和劳务的提供，或者说对适合私人、企业活动的领域仍有较多的参与。比如，财政对竞争性国有企业、非公益性事业存在包得过多，弥补市场过度越位问题。这不仅加重财政负担，而且不符合政企分开、政事分开的原则要求。另一方面，对从事公共事务满足公共需要的资金供给不足，如用于维护社会经济秩序的公检法司等部门的正常经费，基础科研、基础教育、卫生防疫、社会保障等事业经费，用于基础设施、基础工业、环境保护的投资，财政资金供给明显不足，制约了社会经济的发展。当前，财政应结合政府职能转变，以社会公共需要为标准，重新界定财政支出范围，优化财政支出结构，逐步减少对竞争性领域的资金供给，加大对公共事务活动的资金保障力度，尽快完成财政支出的定位工作。

三、以公共权力作为财政收入定位的法律依据

财政收入是财政支出的资金来源，是满足公共需要的物质基础。私人部门用于满足私人需要的资金，凭借对生产要素的所有权取得，而公共部门用于满足公共需要的资金，凭借公共权力获得。所谓公共权力，是由立法机关赋予公共部门代表公众行使的权力。在现代民主制度下，公共部门或政府机关的任何权力都应通过公共选择程序，由立法机关审批、赋予，否则就是滥用职权。在组织收入方面，政府可以凭借其行政管辖的权力获取财政收入，这类收入都带有典型的管理和强制性征收的特色，主要包括税收、规费、使用费、罚没、基金等收入。政府也可以依据经济所有权获取财政收入，其具体形式由国有企业利润上缴、租赁国有资产的租金收入、国家参股所获得的股息和红利收入、国有资源管理费收入和其他国有资源收益所组成。此外，政府还可以依据国家信用关系获得财政收入，这类收入是政府按照有借有还的信用原则，通过发行公债筹集的。综上所述，政府是依据公共权力取得财政收入的(包括税收、规费和使用费、罚没、基金、国有资产收益、公债以及其他收入形式)。各种收入形式都有其优点和不足，相对而言，税收的强制性、无偿性、固定性以及与市场经济的兼容性，决定了其在财政收入体系中的优良性质，成为各国筹集财政收入的首要选择。在市场经济发达国家，税收占财政收入的比重一般在90%。以上，其他收入形式的规范化和法制化程度较差，收入功能和调控功能难以与税收相比，只能作为财政收入的辅助形式。而我国在改革开放以后，由于非税收入项目多数不纳入国家预算管理，收支自由度比较大，不少政府部门、事业单位从自身利益出发，擅自设立行政事业性收费、基金、罚没等收入，从而导致非税收入项目和规模数量的不断增长，税收占财政收入的比重不断下降，出现了费挤税、费大于税的问题，这不仅导致政府收入分配秩序混乱，分散国家财力，不利于国家宏观调控职能作用的发挥，而且会加重企业和个人负担，助长腐败行为和不正之风，损害党和政府在人民群众中的形象。为了规范政府收入分配秩序，强化税收组织财政收入的主体地位，首先必须按照“一清、二改、三转、四留”的方针做好当前正在进行的税费改革工作，从指导思想上明确政府向社会提供公共产品或服务，已有税收为其提供基本保障，一般不应再对受益者收取各种强制性非税收入，把收费、基金等限制在严格的特定范围内。其次，将非税收入的立项、收费标准、违纪处罚等纳入公共选择过程，由立法机关审批并赋予有关公共部门执收的权力。除立法机关外，任何部门和单位都无权决定财政收入的项目和标准，从而使财政收入纳入法制化管理轨道。再次，要正确处理财政与政府的关系，在法律上明确规定财政总揽政府收支，一切政府收支纳入预算管理，逐步取消预算外资金制度，不允许制度外收入存在。

四、以公共选择作为财政决策定位的理论依据

西方公共选择理论把政府的预算决策看成是由公共产品的供求双方相互决定的过程，政府通过预算收支提供的公共产品应符合公众的偏好或意愿。为了揭示社会成员对公共产品的偏好，并把社会成员的个别偏好集中成为集体偏好，从而作出符合公众意愿的决策。预算决策必须通过一定的民主政治程序进行，国家预算的内容要向社会公开，社会公众有权监督预算的编制和执行情况，这就要求国家的预算在很大程度上步入民主化、法制化和程序化的轨道。我国公共财政建设应当借鉴和吸收西方公共选择理论的合理成分，采纳西方国家科学的预算决策办法，进一步完善我国人民代表大会制度，在立法机关、政府部门、人民群众(通过选举人大代表)之间形成相互监督、相互制约的财政分配权力制衡机制，建立有中国特色的财政分配公共选择程序，实现财政决策的民主化和科学化。当前，影响我国财政决策民主化和科学化的主要因素有：一是与西方发达国家相比，我国预算编制过粗。二是预算涵盖面不全，不符合预算的完整性原则。为了改变这一现状，根据预算的完整性原则，应要求一切财政收支都应反映在预算中，不得在预算外另列预算，国家允许的预算外收支，也应该在预算中有所反映。而我国政府提请人大审批的预算是不包含预算外收支的，使得相当一部分财政性资金脱离公共选择过程及人大的监督。针对以上问题，前年全国人大常委会向国务院财政部提出编制部门预算的要求，国务院财政部很快作出反应，部署编制中央部门预算的试点工作，去年已把试编的部门预算与汇总的国家预算一起提交人大审议，这是我国财政决策民主化和科学化的一个重大进步，标志着我国财政决策公共选择化的开始。为了加快政府决策民主化和科学化的进程，必须加强民主与法制建设，改革完善政治体制，以法治代替人治，建立起政府向人大负责受人大监督、人大向人民负责受人民监督、审计机关隶属人大向人大负责的机制。

作者：广东财税高等专科学校刘清文来源：《现代财经》（天津财经学院学报）2024.5

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找