# 国家职能观 财政职能及财政支出范围的理论选择

来源：网络 作者：雪海孤独 更新时间：2024-01-02

*\" 财政支出与财政职能有密切联系，支出必须为财政职能的实现服务。而财政职能又导源于国家职能，国家有什么职能，财政就应该通过财政收支活动予以实现因此，财政理论对财政职能和财政支出范围的不同看法，大多由于对国家职能有不同看法所致。 当前对我国...*

\" 财政支出与财政职能有密切联系，支出必须为财政职能的实现服务。而财政职能又导源于国家职能，国家有什么职能，财政就应该通过财政收支活动予以实现因此，财政理论对财政职能和财政支出范围的不同看法，大多由于对国家职能有不同看法所致。

当前对我国财政最有影响的两种理论是“国家分配论”和“公共财政论”。分析两种理论所蕴涵的国家职能观，以及它们从各自的国家职能观出发，论述的财政职能和财政支出范围，进而结合中国实际，为社会主义市场经济条件下的中国财政的职能和支出范围作出理论选择，是既有理论意义又有现实意义的。

一、国家职能观的选择

（一）两种不同的国家职能观

国家分配论从财政本质切入财政是论研究。论者对财政本质的文字表述不尽相同，但概括起来都认为财政本质是以国家为主体的分配关系。其主要特点是强调国家的阶级特性，和国家通过财政分配实现对经济社会的主导作用。例如许毅、陈宝森编《财政学》，把财政的共性表述为：“财政是特定阶级统治的国家为了维护加强其上层建筑、巩固发展其特定生产方式而参与社会产品的分配和再分配关系”。从这种理论表述中，我们可以很明显的看出国家分配论认为国家是阶级斗争的产物，并由斗争中胜利的一方掌握统治权的，因此，国家的任务就在于维护加强其上层建筑、巩固发展其特定的生产方式，而财政则是国家为达到此目的运用的一种分配手段。这种国家观反映到国家职能方面，则是国家应统摄一切社会事务，使之符合统治阶级的利益。这种国家职能观我们可称之为宽派。

公共财政理论把政府的服务看作是创造价值的第三产来的一部分。这样，政府的财政收支就融入了经济，成为经济的一个相对独立的组成部分。政府活动产生的是公共产品，非政府通过交换而融合。

那么在市场经济条件下，为什么需要由政府来生产公共产品？公共财政论者认为，这是由市场失效造成的。

公共财政论者避开了国家性质的认定，直接从市场经济的弱点切入，将政府的功能经济化，更具体的把政府功能和市场功能联系起来。但并不表明公共财政论没有国家观。公共财政论的国家观是社会契约论，主张国家由社会契约产生，从而否定了国家在执行社会职能过程中具有阶级统治的性质，在国家职能方面，公共财政理论实际上是主张由政府补私人之不足，我们可以称之为狭派。

（二）两种国家职能观的评估

国家分配论把国家完全等同于阶级统治，从而引导出国家职能是“维护、加强其上层建筑，巩固、发展其特定生产方式”。把所有社会活动都列入国家监控之中，需要国家去维护、加强、巩固、发展，使国家成了无所不在的组织，在国家范围内，什么事情都应该由国家去干预。反之，公共财政理论把国家看作是人群协调产生的产物，它的职能在于弥补私人经济的不足，私人能够办到的事情，国家就不应该干涉。两种不同国家职能观存在的

1.国家是否具有阶级统治性质问题。对于这个问题，以上两种国家职能观都存在不足之处。实际上，国家既具有阶级统治的性质，又不完全是一种阶级统治。把阶级统治绝对化，或者完全抹煞国家所具有的阶级统治性质，都是脱离历史和现实的。

我们不赞成抹煞国家所具有的阶级性质，因为这是违反历史和现实的。早期的资产阶级学者也不隐讳国家的阶级属性，亚当·斯密就认为：“在财产权没有建立以前，不可能有什么政府。政府的目的在于保障财产，保护富者不受贫者侵犯”。现代资产阶级国家受控于资产阶级也是现实的存在，它们不但在自己国家的范围内维护资产阶级的权益，也在世界范围内维护资产阶级的权益，不意识到这一点，我们就看不清现代资产阶级国家所作所为的目的所在。正是从国家的阶级属性出发，我们可以看清楚公共财政理论的国家职能观如何的切合资本主义社会的实际；凡是有利可图的，也是私人愿意去做的，就应该让私人去做；凡是无利可图的，也是私人不愿意做或不能做的，应该由国家去做。

我们也不赞成把国家的阶级统治职能绝对化。实际上国家是具有多重性质的复杂事物。首先应该看到，经过历史锻铸的国家是一种具有共同文化和共同利害关系的最高地域组织。所谓爱国，也就是以共同文化和共同利害关系为基础而形成的一种集团意识。这种意识是不能以阶级斗争、阶级统治来解释的。其次，作为处理公共事务的一种社会制度看待，国家职能虽然打上阶级烙印，但它却是由氏族制度演变而来，最终又将转化为无阶级社会的社会制度，这三者之间相互联系、继承的都是公共事务的处理。不能认为，有了阶级就没有了公共事务，而只有阶级事务。第三，还应该认真看待马克思主义的社会发展观。马克思曾在《〈政治经济学批判〉序言》中，极其明确的指出社会形态和生产力发展水平之间的密切联系，他认为，无论那一个社会形态，在它们所能容纳的全部生产力发展出来以前，是决不会灭亡的。因此，对国家在维护现存生产方式方面的作用，只要这种生产方式处于可以进一步发展生产力的状态，国家的维护作用就是积极的，就不能单纯的把它看成阶级统治，看做只对剥削阶级有利的事情。

2.国家的职能应该宽还是应该狭。

国家分配论对国家职能作宽泛的理解，是和公有经济的广泛存在有密切联系的。在公有经济占绝对优势的时期，个人经济能力只限于生活消费，一切社会事业都由国家和集体负责是理所当然的。国家实行社会主义市场经济体制后，经济结构已经是公有制为主体，多种经济共同发展的局面，这种国家职能观应该有所修正。

公共财政理论对国家职能的理解似乎是消极的，他们认为国家只应做私人做不到或不愿做的事。这种理解有二个优点，一是突出个人自主性，在职能界定上，先个人后国家，有利于社会个体主动性的发挥。二是突出经济效率，在职能界定上，以效率为标准，凡私人去做有效率的由私人做，凡私人做没有效率的由国家做，有利于社会生产率的提高。这种理解最大缺陷在于维护个人财富拥有不平等，有利于富有者更富有，扩大了社会贫富差距。



从现代资本主义国家实践看，虽然它们都奉行公共财政理论，但财政在实施国家职能方面，态度却并非是消极的。一旦社会政治经济形式需要国家干预时，国家是决不会放任不管的。

因此，我们认为，无论是实行何种社会制度，从整体上讲，国家职能总是统摄一切社会事务的。但在具体时期，国家职能的具体实施，需要根据当时社会政治经济的需要，和国爱财务的可能来确定。

二、财政职能观的选择

（一）两种不同的财政职能理论

国家分配论者认为，财政有四种职能：筹集资金、供给资金、调节控制和监督管理职能。这种职能论述并未显示财政职能范围。能够显示财政职能范围的提法可从国家分配论关于财政定义的阐述中看到。如此上引用的许毅等编著的《财政学》，把社会主义财政表述为：“社会主义财政是社会主义国家为维护、加强社会主义上层建筑和经济基础，为建立合理的国民经济结构和社会结构，实现以最少劳动耗费取得最大经济效益，不断满足人民需要，对社会产品和国民收入进行的有计划分配和再分配”。从这个表述和国家分配论其他论著中可以看出，国家分配论从财政是以国家为主体的分配出发，对财政职能作出宽泛和积极的解释，在财政职能范围方面反对“狭隘的财政职能观”，在财政职能实现方面主张望积极主动的姿态。

公共财政理论认为，财政职能有三种，这就是：\" 配置资源职能、收入分配职能、经济稳定与增长职能。在财政职能范围方面，公共财政理论受它的国家职能观的制约，自然是局限于弥补市场的不足。这种看法正好与国家分配论针锋相对。我国一些论者，把公共财政理论看做是适应市场经济需要的一种财政类型，而国家分配论则是从计划经济为体制基础的财政类型。

从以上介绍可以看出，在财政职能方面有两个问题需要解决：财政到底有哪些职能以及财政职能范围到底有多大。

（二）财政职能有哪些

从不同侧面去考察，社会事物的功能可以有不同的分类，财政职能也是如此。从总体上看，财政是以国家为主体的分配关系，其功能是以资金保证国家职能的实现。财政资金活动是国家职能实现在经济上的反映，因此，可以认为国家职能就是财政职能。这种说法说明了，突出财政以国家为主体的本质对于财政实践有一定指导意义，但它过于原则，不能完全满足理论探求和实践的要求。

从财政满足国家需要的方法出发，财政自然是具有筹集资金和供应资金的职能。进一步分析，筹集资金的职能还可以划分为：税收、收费、国债等等；供应资金的职能还可以划分为无偿拨付、有偿借贷等等。但这种概括包含不了调控和管理。调控是指国家通过财政收支对社会经济现象产生的影响，它本身是一种目标性功能。如果把它作为一种方法，它也不是和财政收支处于同一层次的方法，而是依赖于财政收支而存在的次生性方法。监督管理如果是指财政筹集资金和供应资金过程中，的监督管理，如税收管理、预算管理等，那它只是内在于财政收支的一种方法，是蕴含于财政收支之内的，不能成为财政的一种独立职能。如果监督管理是指财政收支之外的监督管理，如我国财政部门对会计工作实施的管理，西方某些国家财政部门对证券市场实施的管理，则这种财政管理外在于财政收支，是由政府主观决定的，不含有财政活动的规律性，也不能说是财政的一种职能，只能说是财政部门的一种职能。

从财政对社会经济发挥的实际作用出发划分财政职能，具有很好的理论和现实意义。在这方面，国家分配论的分配职能与公共财政理论的资源配置职能是相似的，国家分配论的调控职能与公共财政理论的收入分配和经济稳定与增长职能是相似的。但从理论渊源看，两者有原则差别。国家分配论以马克思劳动价值论为基础，认为只有物质生产部门的劳动才创造价值，其他部门的劳动不创造价值，因此分配有初次分配和再分配之分；而公共财政理论则认同所有的劳动（包括政府部门）都产生价值，资源配置在产来部门之间的配置，以及在政府部门与非政府部门之间的配置同属资源配置。

当然，当财政职能是指财政部门职能的时候，我们可以根据政府赋予财政部门的实际职权，加上其他职能。

（三）财政职能的范围

财政职能的具体范围，与经济体制有直接联系。现在进入市场经济体制，对于需要压缩财政资源配置职能，积极运用收入调节职能和经济稳定与增长职能，理论界是有共识的。争论的焦点在于财政该不该对竞争性领域进行投资。国家分配论者认为，即使在市场经济条件下，对作为社会主义经济基础主体的国有企业，财政也应该投资，促进其发展。而公共财政理论的拥护者则完全排除国家对竞争性领域投资的可行性。

笔者认为，国家在竞争性领域该不该投资问题，完全是一个经济效率问题。我们是社会主义国家，如果实践证明，国有独资或控股企业在竞争性领域的经营总体上是有效率的，当然没有理由不投资。但近年来实践说明了国有企业在市场经济条件下效率很差，亏损严重，经营机制和管理问题都没有解决好。因此，多数国有企业只能实行改制，以产权重组换取企业再生。至于今后国有资本是否全部从竞争性领域退出，则是一个实践问题，应由实践作决定。在实践证明竞争性领域适于国家投资以前，财政应该谨慎从事，尽量不在竞争性领域作新的投资，而要集中力量发展基础设施。

三、财政支出范围的理论选择

（一）两种不同的理论

对于财政支出，我国财政学各流派过去多从财政支出的性质、原则、构成以及数量界限等方面进行研究，很少涉及财政支出范围。其所以如此，看来是与计划经济条件下，公有经济占绝对优势地位直接相关。因为在公有经济一统天下的条件下，政府支出是公共支出，企业、事业支出也是公共支出，划分政府财政支出范围意义显然不大。改革开放以后，一般学者都意识到必须改变国家包揽一切的局面，但并未形成理论体系；或者是借用了西方公共财政理论的分析框架，但未能结合我国社会主义初级阶段实际作出分析。与西方公共财政论不同的是，我国还有不少学者在国有企业投资方面，仍从维护社会主义经济基础出发，持积极态度。

公共财政理论对财政支出范围有明确的理论界定。即把全部社会产品按消费受益范围划分为三个部分，在消费过程中具有非竞争性和非排斥性的产品为公共产品，应由政府提供。在消费过程中具有竞争性和排斥性的产品为私人产品，应由私人提供。凡产品具有非竞争性，但又具有排斥性；或者具有不充分的非竞争性和非排斥性的为混合产品，应根据不同情况衡量效率与公平决定由政府提供还是由私人提供。公共财政理论为财政支出范围提供了清晰的分析框架，留下来的需要具体讨论的是混合产品的提供问题。

根据以上综述，我们可就财政支出范围理论选择有关问题，作如下讨论。

（二）财政经营性投资范围问题

这个问题在公共财政理论中，是以政府该不该用公共生产方式提供竞争性产品的形式提出来的。答案是否定的。但是，我国是社会主义国家，公有经济是国家的基础，其中国有经济应控制国家经济命脉，对经济发展起主导作用。“控制国家经济命脉，对经济发展起主导作用》和”非竞争性、非排斥性产品“并不能完全吻合，这是矛盾所在。本文在讨论财政职能问题时已经涉及这个问题，现在进一步予以讨论。

1.经济领域所谓的竞争性和非竞争性并不是绝对的，在市场经济条件下，即使是铁路、公路、民航、通讯等基础设施及其经营，虽具有自然垄断性质，也具有一定的竞争性，如果完全按照公共财政理论安排，有可能会伤及国有经济的主导地位，这并不是把人忧天。

2.以公共生产方式提供竞争性产品是否可行，完全是一个经济效率问题，也是一个实践问题。如果实践证明国有企业是有效率的，谁都阻挡不了国有企业在竞争性领域的发展；如果实践证明国有企业经营是缺乏效率的，现有国有企业就只能从竞争性领域退出。

3.当前国有企业总体经营业绩不住，表明国有企业固有的生产关系和表现形式与市场经济体制不相适应。还没有找到适当的两相结合的形式。其次，国有企业的存在和发展有自己的社会环境，特别需要有良好的法制环境。现代大型企业都存在委托——代理关系，国有企业的委托代理关系不但层次多于私有企业，而且最终所有者本身——政府也是代理\" 人，使国有资产利益更易于受到损害。只有严密而又严格执行的法制，才能使国有资产利益受到良好的保护。再次，国有企业的存在和发展，还需要社会主义道德的维护。市场经济以利益为动力，社会运转具有浓烈的利益导向。国有经济必须以谋求社会整体利益为动力，这就要相应的社会道德去维护。

总之，从理论上讲，适宜于国有企业经营的条件是可以营造出来的，但这样的条件需要相当长的时间才能成熟。

（三）如何在社会主义市场经济条件下把握混合产品问题根据公共财政理论，混合产品有两种类型，一类是具有非竞争性同时又具有排斥性的产品。这类产品在税收成本和税收效率损失既定的情况下，公共提供还是市场提供主要考虑该项产品或服务收费管理的难易程度以及它的需求弹性，难度越大，弹性越大就越适合于采用公共提供方式，相反，则应采用市场提供方式。另一类是具有外部效益的产品。这类产品由市场提供还是由公共提供，很大程度上取决于该产品外部效益的大小，如果产品的内部效益很小，外部效益较大，市场提供的效率损失就会很大，公共提供的效率损失就会相对较小。反之，效率损失也会相反。

混合产品的生产如根据效率优先原则，公共财政理论的论述是正确的。但效率优先并不等于事情的全部，还必须顾及公平。而在实际工作中，混合产品是否由公共提供问题，往往又决定于国力，国力强的，由公共提供的范围广、质量高；国力弱的由公共提供的范围狭、质量差。我国是社会主义国家，依理对混合产品的提供，应多顾及公平的原则，公共提供的范围应当广一些。但我国又是处于社会主义初级阶段，经济还处于不发达状态，如广泛以公共生产手段生产混合产品，兔费或低费供应，在财力上是有很大困难的。其次，在计划经济时期，政府提供，全民企事业提供和集体企事业提供，不存在私人提供的问题。因此，对混合产品的供应问题，我们应该根据一定原则分别处理为要。这些原则应该是：

l.在由谁生产供应问题上，应根据效率优先原则作出选择。凡由私人供应可以提高效率的，应逐步改由私人提供服务，政府根据法令对私人服务范围和价格进行审批调控。

2.在国家提供服务补贴问题上，应根据需要和可能原则，分产品、分对象、分时期、分地区提供不同的补贴。应该根据产品的性质、产品消费的对象，以及不同时期、不同地区的财力状态，分别用不同的方式、不同的数额提供服务补贴，或者不给予补贴。

（四）公共财政论关于财政支出范围的界定的借鉴价值

财政收支活动是一种经济活动，理所当然应该以效率为中心展开。公共财政理论关于支出的论述，是以效率为主轴展开分析的，顺应市场经济优胜劣汰的精神，也与社会主义的根本任务是发展社会生产力的要求相吻合。借鉴这种分析框架，结合我国社会实际，有利于我国财政以效率为中心建立起与市场经济相适应的支出体系，逐步合理解决国有企业投资范围、混合产品生产方式等问题，摆正财政职能在支出领域的位置。

总起来看，东西方两种不同的财政理论，诞生于不同的具体社会环境，其所依据的基础理论和所依托的政治、经济环境是截然不同的。但是经过几十年现实的斗争和磨合以及理论的批判和融合，社会现实已有改变，不管是资本主义市场经济，还是社会主义市场经济，大家都以市场机制对资源配置起基础性作用。同时也有可能重新审视基础理论，吸收双方长处，再塑我国财政理论的必要和可能。相信通过一段时期的探讨，和我国社会主义市场经济实践的深入，一个崭新的财政理论体系一定会脱颗而出。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！