# 地区间财力差异的财政职能理论

来源：网络 作者：翠竹清韵 更新时间：2024-02-16

*\" 财政职能是研究地区间财力差异的理论基础。研究地区间财力差异，必须首先探究财政职能以及地区间的财政职能。 本文的基本思路是：在市场经济条件下，由于垄断、公共物品的供给、外部影响及收入分配的不公平与宏观经济失衡等导致的市场失灵，使资源配置达...*

\" 财政职能是研究地区间财力差异的理论基础。研究地区间财力差异，必须首先探究财政职能以及地区间的财政职能。

本文的基本思路是：在市场经济条件下，由于垄断、公共物品的供给、外部影响及收入分配的不公平与宏观经济失衡等导致的市场失灵，使资源配置达不到帕累托最优。为此，国家应运用财政手段进行调节。在社会主义市场经济条件下，政府的财政职能主要包括如下四个方面：资源配置职能、收入分配职能、稳定职能及经济监督职能。各项职能还应在中央和地方政府之间进行合理的分工。此外，地方政府间财政职能具有同一性与差异性。

一、市场失灵

研究地区间财务差异，必须以财政职能为理论导向。而探究财政职能，首先必须从探讨市场失灵与市场缺陷入手。

近、现代学者认为，在现实经济生活中，“看不见的手”的定理一般说来并不能成立，帕累托最优状态通常不能得到实现。也就是说，现实的市场机制在很多场合不能导致资源的最优的有效配置。这种情况即是所谓的“市场失灵”（market failure）。

而政府职能的规范研究，就是要阐述政府在什么领域中应有所作为，以及哪级政府应有所作为：在什么领域中，政府不应涉足，而要让市场去发挥作用。在市场经济中，财政职能起作用的出发点就是要克服市场失效或市场缺陷。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。所以，在研究财政职能之前必须先理清市场失灵的有关内容。

现代西方经济学的研究结果表明，市场失灵主要有如下四个方面：

（一）垄断与低效率。

垄断是指整个行业中只有一个或少数几个厂商的一种市场组织。这少数几个厂商生产和销售几乎没有相近替代品的商品，其它厂商要进入该行业极为困难或者是不可能。在这样的市场中，排除了竞争因素，垄断厂商控制整个行业的生产和市场的销售，所以它们可以控制和操作市场价格。

由于垄断市场产品的价格不是由市场的供求关系来决定的。垄断厂商为达到其利润最大，则使其生产的边际成本等于边际收益，从而决定了其利润最大化条件下的最优产量。在该产量水平上，形成了垄断价格，这一价格往往高于边际成本。这样，该垄断厂商的利润最大化状况并没有达到帕累托最优状态。由于垄断价格往往高于边际成本，形成垄断利润，从而消费者愿意为增加额外一单位产量所支付的价格超过了生产该单位产量所引起的成本。因此存在有帕累托改进（Pareto Improvement）的余地。所以，垄断是低效率的。

为了消除这种无效率状况，使市场配置社会资源达到最优有序，政府必须要将这种状况纳入其财政宏观调控的范畴，这也正是财政职能应该发挥作用的领域。政府应将不可避免地出现垄断现象的行业，采取直接参与经营的方式或实行管制的方式削弱或消除这种无效率状况。

（二）公共物品的供给与市场失灵。

公共物品（Public Goods）是指在消费或使用时不具有竞争性或排它性特点的商品。例如国防、道路、广播、电视等等。

对于公共物品，一方面单个消费者通常并不很清楚自己对公共物品的需求价格，所以，很难准确地陈述公共物品的需求与价格的关系；另一方面，单个消费者即使了解自己对公共物品的偏好程度，他们也不会如实地说出来。也了尽量降低支付价格或不支付价格，消费者会低报或隐瞒自己对公共物品的偏好。公众在消费公共物品时都想当“免费搭车者”，不支付任何成本就得到利益。由于单个消费者的需求曲线不会自动显示出来，所以，不能据此确定公共物品的市场需求曲线，从而不能确定公共物品的最优数量。

从实际情况来看，市场本身提供的公共物品将低于最优数量，即市场机制分配给公共物品生产的资源常常会出现不足。而且具有非竞争性，并由此使消费者支付的费用不足以弥补公共物品的生产成本。因此，政府有必要介入到公共物品的供给中去，通过税收来补偿公共物品生产的成本，使社会公共物品达到最优供给。

所以，解决公共物品的供给问题也是财政职能的范畴。

（三）外部效应与资源配置失当。

在很多场合，某个人（生产者或消费者）的一项经济活动会给社会上其它成员带来好处，但他自己却不能由此而得到补偿。另一方面，在很多时候，某个人（生产者或消费者）的一项经济活动会给社会上其它成员带来危害，但他自己却并不为此而支付足够抵偿这种危害的成本。在这两种情况下，该项经济活动的私人利益就小于社会利益，或者是私人成本小于社会成本。这种性质的经济活动就产生外部效应，又叫外部影响。

外部效应是由于私人成本与社会成本、私人收益与社会收益不一致，从而使完全竞争条件下的配置偏离帕累托最优状态。“看不见的手”在外部效应面前失去了作用。在现实经济生活中，市场机制的自发作用只会鼓励产生外部负效应的经济活动（因为私人成本小于社会成本），抑制外部正效应的经济活动（因为私人收益小于社会收益）。因此，具有外部效应的产品的市场供给，只能是过多或过小，从而导致社会资源配置的扭曲。在这种情况下，政府有责任采取包括财政手段在内的非市场方式去纠正外部效应问题，例如使用税收和津贴、运用处罚权、加大交易成本、规定财产权等办法，调整企业的私人收益与私人成本，使他们的私人收益等于社会收益，私人成本等于社会成本，从而使资源达到最优配置的状态。

（四）收入分配不公与宏观经济失衡。

在市场经济体制下，国民收入的初次分配客观上是由市场价格形成的要素分配。每个人由于占有（或继承）的财产、资本的不同以及劳动能力的差别，国民收入在经过初次分配后所形成的收入分配状况，往往是不尽合理甚至是很不公平的。这不仅有违社会公平法则，而且会导致诸如贫困、富裕阶层中财富的浪费、社会冲突、低收入阶层得不到发展与改善自己处境的机会等不良社会后果。因此，政府有义务用财政调节手段法解决日益严重的收入分配不公问题。需要指出是，财政参与收入分配过程分两个阶段：一个是通过间接税参与国民收入的初次分配，因为间接税是价内税，通常被视为商品价格的追加，构成要素收入的一个项目；除直接参与国民收入的初次分配以外，财政更主要是参与国民收入的再分配。

宏观经济均衡是国民经济正常运行和资源充分利用的必要条件。但是，市场机制本身并不能防止出现宏观经济的失衡，而且市场的不充分与市场本身的缺陷和不足以及信息的不对称还会诱发宏观经济的失衡。马克思的再生产周期理论和凯恩斯的有效需求理论都证明了市场经济必然会出现宏观经济的不稳定，经济不是大幅度的波动，就是长期被持续的失业或通货膨胀所困扰。因此，政府有必要运用包括财政手段在内的多种经济手段来干预经济的运行。

二、财政职能

根据市场经济的缺陷，社会主义市场经济体制条件下的我国财政职能可概括为四个方面：即资源配置职能、收入分配职能、稳定职能及经济监督职能。

（一）资源配置职能。

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、产品结构、技术结构或区域结构，达到优化资源结构的目标。高效地配置资源是头等重要的经济问题，经济学的核心问题也是研究资源配置以及与此相关的问题。

市场经济体制下，市场配置自然占据着主导位置，但市场配置还需要财政配置作为相互补充的手段，共同对资源进行配置并达到优化资源配置的预期目标。

从市场经济中的公共需要和弥补市场缺陷需要来看，我国财政的资源配置职能的内容是多方面的。从其配置方式看可分为三个方面：即直接配\" 置、鼓励市场配置和限制市场配置。直接配置是指政府通过财政支出对相关资源进行直接配置，如纯公共产品的提供；鼓励市场配置是指政府通过财政政策鼓励和引导市场对相关资源的配置，如混合公共产品的提供，可通过财政补贴、税收优惠等政策鼓励私人提供；限制市场配置，限制资源流向相关产业或产品，如对浪费资源的行业、对有害产品的生产和消费等通过制定限制性政策（如高额税收）等，限制资源流向这些产业或产品等。具体而言，财政的资源配置职能主要包括：提供公共服务、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生产和消费。对自然垄断行业进行调节，在市场发育不良或不全面的情况下，培育市场，健全市场体系，维护有效竞争，限制垄断；制定和实施国家的产业政策与产业发展序列，保证社会资源配置符合国家的整体发展战略等等。

（二）收入分配职能。

分配是指社会产品的分配。社会产品产出后，通过分配形成流量的收入分配格局和存量的财产分配格局。也就是通过财政分配，将一定时期内国民经济创造的社会产品，在国家、企业、个人之间进行分割，形成合理、公平的比例或份额。在社会主义市场经济条件下，我国财政收入分配的目标就是在一定程度上矫正市场机制分配过程中建立的分配格局，使之达到社会认可的“公平”和“公正”的分配格局。减轻完全由市场机制作用下可能造成的两极分化的程度，缓和社会矛盾，满足各利益主体正常的财力需要以及全体社会成员基本的生活需要。财政收入分配职能最主要的是通过对高收入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）来得以实现的。另外，用税收为居民特别是低收入家庭或个人获益的公共服务提供资金，如公共住宅等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以重税，对主要是低收入消费、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，财政还可采用其它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，主要看是否缩小了贫富差距，增进了平等，还是扩大了贫富差距，加剧了不平等。

（三）稳定职能。

财政的稳定职能是指通过财政分配实现充分就业、物价稳定、经济增长及国际收支平衡等政策目标，实现政治稳定、经济稳定与社会稳定。

财政的稳定职能，也就是财政在市场经济条件下承担国民经济宏观调控，实现宏观经济政策目标的职责。

财政之所以执行稳定职能，其根本原因在于市场机制的缺陷与不足，由于市场失灵，资源往往达不到最优配置，从而出现失业、物价波动、经济周期过于频繁等一些非稳定现象。另外，财政作为以国家为主体的分配，是国家宏观调控的主要工具，能够从国家整体利益出发，在宏观上、整体上、全局上、战略上对社会总供求状况进行把握和调控，不存在企业、个人经济决策中的那种局限性、狭隘性与短期行为。所以，财政执行稳定职能，是与自身的特点相关的。

要实现财政的稳定职能，必须保持社会总供求的基本平衡，其中包括总量平衡和结构平衡。要达到这一目标，就应选择好正确的财政政策工具与财政政策组合。在我国，主要通过收入与支出的变化来合理调节。实行扩张性财政支出政策，增加支出，将会扩大社会总需求；反之，实行紧缩性财政支出政策，减少支出，社会总需求将会相应减少。同时，灵活的税收政策能调节微观经济主体收入的增减，影响社会总需求。财政收支会间接调控社会总供给。

（四）监督职能。

我国财政的监督职能，是反映财政代表国家在分配社会产品和管理国民经济的过程中，根据客观规律和履行国家职能的要求，对社会产品分配的合理性、及时性和科学性进行反映、制约和督促的职责与功能。它是国家对社会产品的生产、分配、交换、消费的全过程即整个社会经济活动进行全面监督的一个重要方面。财政的监督职能，从其含义上包括两个方面的内容：一是寓于分配过程，保证分配职能正常实现而客观存在的监督。这类监督与分配相辅相成，其活动范畴与分配涉及的领域相适应，正确的监督是分配职能按客观规律的要求正常实现的重要保证。二是寓于财政管理工作中的财政监督，这是对财政管理各环节进行的反映和监督。其内容十分广泛，涉及到社会再生产的各个环节，国民经济的各个方面以及一切政府部门和各个企事业单位的经济活动。这种监督，一般是对违反国家财经方针政策、财经纪律、规章制度的行为，通过检查、督促、批评、帮助和财政司法等方式，进行纠正和制裁。财政监督职能的发挥，可以体现在国家财政机关对整个国民经济活动中财政资金的筹集、分配行为的全面监督过程中，如国家对预算的编制、执行及决算的编制、审核等预算管理所进行的监督；对预算收入资金的征收、入库和预算支出资金的分配、管理使用的监督，以及对预算外资金的立项、收取、管理和使用的监督等等。通过监督，纠正错误，制裁违纪，使财政工作和国民经济活动顺畅、有序。

（五）财政职能的协调。

社会主义市场经济条件下我国财政应具备的四个职能，既相对独立，又相互联系，相互依存，相互制约，它们共同构成财政职能的完整体系。

国家财政职能的实现与地区间的财务差异是相关的。对于资源配置职能，如果同一级序的不同政府间财力差异过大，则其可调节资源配置的力度就不同。由于资源具有可流动性，财力大的地区由于调节强度大，调节的范围也较宽，从而会引起资源由调控力度弱的地区流向调控力度强的地区。这样会使得地区间经济发展更加不平衡，导致财力差异愈拉愈大，调控力度的差异也越来越大，从而形成一种恶性循环。

对于收入分配职能的实现，地区间财力差异过大对其影响理直接、更明显。财力强的地区，对低收入家庭的转移性支出增多，调节社会收入的公平程度会明显地优于财务弱的地区。对于财政稳定职能的分析亦类似，财务强的地区，其调节的空间就广，调节的力度也大，能控制的程度（即能控制的把握性）也大；财力弱的地区，调控能力低，经济与社会的稳定性不高，由此容易引发一些经济与社会的不稳定因素。对于监督职能的实现，通常财力充裕的地区，其监督的力度、广度与深度要远远大过财力短缺的地区。

综上可知，财力差异的大小对财政职能的实现有着巨大的影响，我们必须合理调节地区间财力差异，以达到全国范围内财力资源配置的高效、最优。

三、我国中央和地方政府的财政职能分工

由于各级政府所处的地位不同，对经济活动支配的范围以及供其使用的政策工具不同，我国各级政府在执行财政职能中是有明确分工的，各有其侧重点。

（一）资源配置职能的分工。

各级政府财政职能的不同，构成了划分各级政府事权的重要依据。具体地说，就资源配置职能来说，政府的职能主要是提供公共产品，以及对外部效应产品、自然垄断性的私人产品的生产进行一定的干预。但从这些产品受益面的地域性来看，有的受益面遍及全国范围，有的受益面只涉及到某个省、市或只有某个县或乡的范围内。总的划分是中央政府负责提供全国性的公共产品，如国防、外交、邮政、全国性的交通网络，大江大河的综合治理，重大的科学基础理论的研究，社会保障体系等。各级地方政府则提供受益面只限于本地的各类地方性的公共产品。对于有些受益面跨地区的\" 公共产品在主要以地方政府或下级政府为主提供的基础上，由中央政府或上级政府给予适当的补贴，并加以必要的协调。

（二）收入分配职能的分工。

如果说在资源配置这个职能上，地方政府应该发挥比较大的作用的话，那么，中央政府则在收入分配方面承担起主要职责。从收入分配职能看，如果由地方政府来承担将会产生什么样的后果呢？我们假定对个人的最低收入水平和公共产品的最低供应标准在全国范围内有一个统一的标准，并由各个地方通过各自的税收和转移支付手段来实现收入的再分配。由于一国内各地之间存在着不可避免的贫富差距，为了满足全国统一的最低收入水平和公共产品的最低供给标准，富裕地区和贫困地区将缴纳不同的税负，这种情况显然违背了同等境况的人同等待遇的横向公平原则。在劳动力、资本等生产要素可以自由流动的市场经济条件下，将会产生富人不断流出贫困地区，从而使贫困地区人均税负不断加重的恶性循环。如果按公平原则来征税，就会出现有些地方难以筹措到用于保证收入最低水平标准和公共产品最低供应标准的收入。显而易见，富裕地区由于财力雄厚，再分配的力度要大得多，其最低收入水平和公共产品的最低供给标准要高于贫困地区。但是，由地方政府实行的再分配计划是否有效，主要取决于劳动力流动的难易程度。如果劳动力的流动阻碍较小，劳动力流动的交易成本不高，人口的迁移相对方便，则上述地方性的再分配计划实行的可行性很小。富裕地区最终将由于贫困地区大量人员的流入而使其再分配计划陷入困境。而且，这种资源的流动不是由于对资源竞争价格的不同而造成的，而是由于地区间税负的不同而造成的。因此，这就必须由中央政府出面，在全国范围内建立个人收入分配的统一标准，由在全国范围内统一征收的税收来筹措转移支付的资金。

（三）稳定职能分工。

从财政的社会、经济稳定职能来看，由于各地区之间的经济是完全开放的，生产要素可以在各地自由流动。因此，从理论和实践的角度来讲，财政的社会、经济稳定职能都只能由中央政府来执行。地方政府或是由于缺乏可用于稳定经济的政策工具而难以担此重任，比如地方政府不能采用货币政策，不能经常性的使用借款和债务的偿还来适应稳定性政策所要求的阶段性的赤字与结余。或是由于旨在稳定本地经济的财政措施最终会使贸易条件的改变和对其他地方的经济产生外部效应而变得无效。比如，当某地区想采取扩大本地区需求，增加财政支出以刺激经济的扩张性财政政策时，由于在一国境内，各地之间的经济是完全开放的，扩张性财政政策的结果必将会造成该地区调入的大量增加，从而使扩张性财政政策的乘数作用趋近于零，扩张性财政政策的效果也就丧失殆尽。相反，当采用紧缩性财政政策以控制通货膨胀时，又会由于调入的大理减少而使政策失效。

四、地方政府间财政职能的同一性与差异性

（一）地方政府间财政职能的同一性。

地方财政是国家财政统一整体中的一个有机组成部分，地方财政与国家财政是局部与全局、个体与整体的关系，不可能离开国家财政而独立存在。总体上看，国家财政所具有的财政职能会不同程度地反映在地方财政上。也就是说，地方财政具有国家财政所具备的财政职能，即前面我们所说的资源配置职能、收入分配职能、社会经济稳定职能和监督职能，这是地方政府间财政职能同一性（identity）的一个方面。

地方政府财政职能同一性的另一方面是由国家赋予同一级序地方政府相同职能所决定的。一般而言，在一个国家中，国家赋予同一级序的地方政府的职能是基本相同的，这种相同性质的地方政府的职能的同一性，在中央集权制国家比其他政体国家如联邦制国家表现得更为明显。与国家赋予同一级序地方政府相同的职能相对应，中央政府在确定其对地方的财政制度时，对同一级序地方政府也应是相同的，财政职能在中央与地方之间的分工也应是大体相同的，这在现行的分税制财政管理体制下表现得相当明显。

（二）地方政府间财政职能的差异性。

地方政府间财政职能所存在的差异性，是由地方政府辖区之间所存在的自然、地理、历史、社会、经济、民族风俗等多方面的差异所决定的。具体表现在地方政府承担国家赋予职能任务的侧重点和履行财政职能的难易程度之间的差别上，或者说是履行职能的环境和条件的差异。这里所说的地方政府职能和财政职能的落差，是说地方政府间由于其辖区之间存在着自然的、地理的、历史的、经济的和社会的、民族风俗的差异，造成地方政府之间要实现同等的经济、社会和政治目标需要付出的努力程度存在着差异，以及为了实现同等的目标所承受的财政压力的差异。一般而言，发达地区与落后或欠发达地区相比，为社会大众提供同等的公共服务水平或者说提供均质等量的公共品，发达地区政府需要付出的努力强度小于欠发达地区所要付出的努力强度，发达地区财政所承受的相对财力压力比欠发达地区所承受的相对财力压力小。同样，对于民族自治地区与非民族自治地区来说，由于民族地区特殊支出需求多，民族地区在履行财政职能方面与非民族地区相比，也具有其差异性与特殊性。这是地方政府财政职能差异性的一般含义。

地方政府间财政职能的差异性具体体现在两个方面：一是同一级序的不同政府为完成等量均质的财政职能任务所付出的成本差异。地区间财政职能运作成本的差异，从财政职能与财务运用的关系上看，就是同质同级序的地方政府，由于财政职能运作成本的不同，使得同一级序的不同地方政府实现等量均质的财政职能，或者说为公众提供等量均质的公共服务所需投入的财力不同。财政职能运作条件差的地方政府所需投入财力大于财政职能运作条件好的地方政府。二是财政职能覆盖范围的差异。在现实经济生活中，由于前面所提到的财政职能运作的环境和条件不同，各地方政府财政职能的覆盖范围客观上存在着一定的差别。如贫困地区与发达地区同质同级序的地方政府相比，贫困地区存在着大量的贫困人口，贫困地区的地方政府财政必须担负起解除贫困的职能任务，就是说贫困地区地方政府财政的职能范围比发达地区相对要宽；对如民族自治地区地方政府与非民族自治地区地方政府相比，少数民族自治地方政府财政必须担负起提供满足各少数民族特殊支出需求的社会公共品的职能，把提供满足少数民族特殊支出需求的社会公共品作为政府财政的基本职能范围，而非民族自治区地方政府则无需提供类似的支出需求。

五、我国财政职能与西方国家财政职能的差异

（一）资源配置职能差异

在社会主义市场经济条件下，尽管市场机制在资源配置中起着基础性的配置作用。但社会主义制度的性质决定了政策在资源配置中仍具有重大的配置作用。社会主义的生产目的与社会主义制度的本质特性，要求政府在资源配置中发挥较大的作用。在我国这样一个相对落后的社会主义大国，地区间非均衡发展局面的扭转和地区间经济发展差距的缩小，基础设施落后局面的改善和经济增长质量的提高等，都离不开国家和政府对资源配置的把握与运作。同时，以公有制经济为主导的市场经济，政府对大量的国有资产营运，也直接主导着整个资源的配置格局。从这个方面看，社会主义市场经济属于政府主导型市场经济。而国家或政府对市场经济运作的这种主导作用，主要是依靠作为政府宏观经济管理工具和手段的财政来实现的。也就是是说，在社会主义市场经济条件下的我国财政职能，不仅仅像西方市场经济国家那样，主要对市场配置失灵的修正，还承担着运用市场资源进行配置，承负起推动社会主义\" 市场经济实现稳定、快速、健康发展的重任。

（二）收入分配职能的差异

社会主义制度的本质是消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕。这就使得收入分配问题始终都是社会主义市场经济必须关心的重要问题。市场经济本身不仅无法解决收入分配的公平性和公正性，而且资本积累的聚积效应与惯性作用还会导致收入分配上的两极分化，无论是西方国家的市场经济还是社会主义国家的市场经济都是如此，这是由市场经济下微观主体追逐利益最大化目标的必然结果。解决这一问题的根本途径是通过国家或政府对收入分配进行必要的控制和调节，而财政则是政府调节收入分配的根本手段。西方资本主义国家对收入分配是以“公平、公正、正义”为基本取向的；而社会主义国家则是以消灭剥削、消除两极分化、最终实现共同富裕为基本目标。由此可见，我国财政的收入分配职能的范围和广度均比西方资本主义国家的大。当然，特别是处在社会主义初级阶段和社会主义市场经济的初始阶段，实现上述目标是一个长期的渐进过程。由于经济发展的相对落后及其地区间发展水平的非均衡性，在这一阶段尚不可能完全达到上述目标，但这正是财政分配职能运作和努力的方向。

（三）社会经济稳定职能差异

财政的社会经济稳定职能，在西方国家主要是指财政对经济的稳定作用，并且着重指政府运用财政政策反经济周期的作用。市场机制的缺陷，使得市场经济在运行过程中不可避免地出现周期性的波动。为了稳定经济，减少经济震荡，各市场经济国家相继运用财政政策和货币政策对市场进行干预，这就是西方国家财政稳定职能的具体体现。在我国财政的稳定职能除经济稳定职能以外，还包括对社会和政治的稳定。

此外，我国财政还有监督职能。代表国家或政府在分配社会产品和管理国民经济的过程中，根据客观经济规律和履行国家或政府职能的要求，对社会产品分配的合理性、公正性、及时性和科学性进行全面有效的监督。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn