

# 试论公共财政的发展职能

○ 罗辉

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。为了建立与之相适应的财政运行机制，财政改革的目标模式是建立公共财政。由于公共财政往往被看成是不同于“建设性财政”、“经营性财政”的一种财政运行模式，所以公共财政是否应有发展职能也就成为理论界与实践界广为关注的问题。

## 按照全面、协调和可持续发展的科学发展观，确立公共财政的发展职能

西方著名财政学家马斯格雷夫明确提出了财政的三大职能，即资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。在社会主义市场经济体制下，与之相适应的公共财政体系也应履行这三大职能，但是，决不能把履行公共财政的上述“三大职能”与发展这个硬道理对立起来。按照全面、协调和可持续发展的要求，财政作为宏观经济调控的主要手段，应该而且必须积极发挥其在促进以经济发展为中心的全面、协调和可持续发展中的作用。

效率与公平是福利经济学的两大基本准则。提高效率是促进发展

的必然要求，而经济发展则是改善社会的物质基础。不能脱离以经济发展为中心的全面、协调和可持续发展来空谈公平。因此，建立公共财政体系，必须坚持发展这个执政兴国的第一要务，树立和落实全面、协调和可持续发展的科学发展观，把促进发展作为财政工作的出发点和落脚点，理直气壮地确立公共财政的发展职能，让公共财政不但应该而且必须履行的发展职能，始终贯穿于资源配置、收入分配和经济稳定“三大职能”的全过程。

社会主义的根本任务是解放和发展生产力。我国正处于社会主义初级阶段，是一个发展中大国，解放和发展生产力，促进经济发展，是各级政府及其财政部门的中心工作和根本任务。引入市场机制，推进国民经济的市场化进程，正是为了提高资源配置效率，促进经济增长方式的根本转变，实现经济的持续快速协调健康发展。从这一点来说，传统意义上公共财政的“三大职能”应服务和服从于发展职能，构建公共财政体系，应当服务和服从于发展这个大局。支持和促进以经济发展为中心的全面、协调和可持续发展，是从更高层次上对公共财政提出了服

务市场、弥补市场、保护市场、影响市场、干预市场、优化市场，为市场更好地提供公共产品公共服务的要求。

## 坚持以经济发展为中心是树立和落实全面、协调和可持续发展的科学发展观的必然要求

科学的发展观告诉我们，发展是一个综合性概念，其内涵是全面、协调和可持续发展。世界各国的经济社会发展实践告诉我们，经济不发展，就不可能有全面、协调发展，也谈不上什么可持续发展；但是，经济发展了，也未必就一定全面、协调和可持续发展。正因为如此，公共财政履行发展职能，把发展作为财政工作的首要任务，必须坚持用科学的发展观来促进经济社会、人和自然全面、协调和可持续发展，而不是某一方面的增长或发展。然而，促进各个方面的全面、协调发展，是共同发展、可持续发展，而不是同步发展。实现经济发展目标与落实全面、协调和可持续发展要求是应该而且能够一致的。经济发展是在全面、协调和可持续发展观指导下的经济增长，全面、协调和

可持续发展必须是以经济发展为中心的共同发展。

一是促进经济社会全面、协调和可持续发展，必须为满足社会公共需要提供公共产品和公共服务。但是，提供公共产品和公共服务的钱从哪里来？是广大纳税人在创造效益的同时，依法向国家缴纳的税收。一方面，一个国家或地区的宏观税率，决定着投资者在这个国家或地区的投资成本，进而决定着对投资者的吸引力；另一方面，一个国家或地区所提供公共产品和公共服务的质量和数量，取决于这个国家或地区以税收为主要来源的财力的多少，进而又从经济环境的角度决定着这个国家或地区对投资者的吸引力。于是，经济发展、财政实力与公共产品和公共服务之间的内在关联性，逻辑地决定着一个良性循环：通过经济发展来增强财政实力，通过增强财政实力来增加公共产品和公共服务的投入，通过增加公共产品和公共服务投入来改善投资环境，通过改善投资环境来进一步促进经济社会全面、协调和可持续发展。

二是促进城市与农村、先发展地区与后发展地区的全面、协调和可持续发展，逐步改变城乡二元结构、地区二元结构的现实局面，实现全面建设小康社会目标，必须工业反哺农业、城市反哺农村、先发展地区反哺后发展地区。经济理论与社会实践证明，按照计划经济条件下“一平二调”的调配方式来“反哺”是缺乏效率的。只有通过加快大、中、小城市的经济发展，加快新型工业化和农业产业化发展，加快先发展地区的经济发展，先把工业、城市和先发展地区的经济与财政“蛋糕”做大，进而运用财政的分配职能，从工业、城市和先发展地区集中部分税收，通过转移支付或基础设施建设等专项投入的方式支持农

业、农村和后发展地区的经济社会发展，进而促进农民增收、农业增效和农村发展，增强后发展地区的“造血”功能。

三是促进人与自然的全面、协调和可持续发展，不断提高人自身的素质和环境质量，必须加大对文化、教育、体育、卫生、科技、环保等诸方面的投入。只有在经济发展的基础上，通过以税收为主的方式聚财，才有必要的财力来保证这些重点支出领域，进行人力资源开发和环境治理与保护，并反过来又推进经济社会的全面、协调和可持续发展。

### 公共财政发展职能的主要特点

公共财政不但应该而且必须具有发展职能。然而，在市场经济条件下，按照科学的发展观的要求，公共财政履行发展职能，与计划经济时期“建设性财政”所追求的经济增长目标有着不同的特点。

一是统率性。公共财政的发展职能必须体现全面、协调和可持续发展的科学发展观，具有统率性。它与其他职能之间的关系不是平行的关系，而是统率与被统率的关系，是总体与部分的关系，必须让全面、协调和可持续发展这一主题始终贯穿于履行其他“三大职能”的全过程。

二是统筹性。公共财政履行发展职能，其发展目标既不是追求一时一地的经济增长，也不是追求单纯某一方面的发展，更不是牺牲某一方面的发展而去追求其他方面的发展，而是坚持市场经济条件下的效率与公平原则，以社会福利最大化为目标，注重在履行资源配置、收入分配和经济稳定等职能的同时，将经济与社会，城市与农村，人与自然，物质文明、政治文明与精神文明等诸方面的协调发展统筹起来，力

争实现全面、协调和可持续发展。

三是公共性。公共财政履行发展职能，其方式方法主要是通过提供有形或无形的公共品与公共服务来实现的。其中，通过财政政策的运用，不断改善经济发展环境，大力培育市场主体，切实促进统一、开放、竞争、有序的市场体系的建立与完善，充分发挥市场机制对社会资源配置的基础性作用，从而提高整个社会资源的配置效率。同时，即使是财政性资金的直接或间接投资，也主要是通过促进市场不能或难于发挥作用的公共领域的发展，以进一步发挥市场机制的作用，实现全面、协调和可持续发展。

四是引导性。公共财政履行发展职能，促进经济发展的方式方法，决不能像计划经济时期“建设性财政”那样，进行直接的项目或企业投资，而主要是运用包括税收、分配在内的各项财政政策，来充分调动各种生产要素，进而加快经济结构的调整、科学技术的进步、社会财富的增长和全社会福利水平的提高。在促进投资、消费和出口“三大需求”中，往往不是靠直接的财政性投资或财政性消费来发挥主导作用，而主要是靠发挥财政政策和财政资金对市场的引导性作用。就促进投资需求而言，除纯公共产品生产主要靠财政投资外，其他领域主要是通过财政政策、货币政策或财政资金的引导作用，产生“四两拨千斤”的乘数效应，促进更多、更大、更强的社会资本和国际资本投向经济和社会发展方面。就促进消费需求而言，也主要是综合运用税收、分配和利率等财政政策或货币政策来引导广大企业和个人提高消费水平。就促进进出口需求而言，更是与财政政策与货币政策的引导作用密切相关。

(作者为湖北省财政厅厅长)