# 论财政发展观的创新

来源：网络 作者：九曲桥畔 更新时间：2025-01-11

*\" 内容提要:本文以我国新的历史发展阶段为背景，提出财政发展观应与时创新的观点。这些观点涉及如何看待财政体制改革的历史过程、如何理解财政的积极性、如何认识在发展中解决财政问题的重要性、如何完成1998年以来积极财政的转型等方面。财政发展观的...*

\" 内容提要:本文以我国新的历史发展阶段为背景，提出财政发展观应与时创新的观点。这些观点涉及如何看待财政体制改革的历史过程、如何理解财政的积极性、如何认识在发展中解决财政问题的重要性、如何完成1998年以来积极财政的转型等方面。财政发展观的创新对于落实十六届三中全会《决定》有关财政工作的要求，具有总揽的意义。

关键词：财政发展，体制改革，政策转型

提出财政发展观的创新，是基于我国经济转轨和经济发展的大背景做出的判断。由于体制背景和发展背景的动态特征，财政宏观调控在不同的阶段面临不同的进程和形势，必须适应不断变化的经济运行和体制运行的要求，以使特定的发展观与特定的阶段特征具有相互适应和激励的效果。具体而言，就是在推进整个改革的同时完善财政自身的改革，在推动全面发展的同时完成财政自身的发展。

十六届三中全会《决定》将促进经济增长、优化结构和调节收入确定为财政宏观调控的重要功能，并强调以完善财税体制、完善财政政策的有效实施方式来确保这些功能的发挥。这些思想意味着在从初步建立社会主义市场经济体制完善社会主义市场经济体制、从总体实现小康到全面建设小康的特定阶段，财政-经济之间的作用关系也发生新的变化，财政需要用新的发展观来分析问题、解决问题，推进改革和发展。本文力图在这方面提出一些观念和政策层面的看法。

一、用历史观点把握财政发展的内涵

财政发展变化的原因从根本上讲，是转轨深化、市场化、政府-市场关系调整的结果和要求。这种变化是全方位的，包括财政的性质、职能、体制、管理等，还包括财政与经济的关系以及财政作用于经济的方式。

在传统计划经济体制下，市场受到排斥，政府包揽了几乎所有资源的配置，财政既是资源配置的主要方式，也是决定经济运行的直接手段。改革开放以后，随着政府-市场边界的重新调整与界定，政府逐步退出一些领域的资源配置，或是不再参与一些新的领域的资源配置，财政的职能也相应进行调整，如对企业的放权让利以扩大企业经营自主权，对外资企业、个体私营企业、经济特区等实行特殊的税收减免政策等。这些调整表面上是财力状况的变化和决定经济运行能力的下降，实质是生财、聚财、用财观念的变化，更深一层则是随着市场化进程而导致的财政职能及体制的相应调整。

20世纪90年代中期，随着社会主义市场经济体制基本框架的确立，市场逐步在经济运行中发挥配置资源的基础性作用，此时的整个经济运行明显表现为市场主导型。市场主导的特点是效率优先，但同时也存在着配置无效的领域和无法自动实现公平的问题，这些方面需要政府出面来加以解决，也是新体制下财政改革的方向。在这样的体制背景下，1994年的财税体制改革是我们第一次按照市场经济要求进行的体制设计，总体上是成功的，这在以后的财力增长和调控能力方面都得到了证明。这次改革的着力点主要集中在如何解决改革开放的前15年中由于“放”、“让”所导致的财政总体实力过弱、财政体制内部财权关系混乱、中央财政调控能力严重不足等问题。这既反映了以“放”“让”发展经济的效率递减，也反映了财政的日益不堪重负，改革意味着一种启动和发展经济模式的结束，当时我们叫做振兴财政。但是客观地讲，改革对于财政职能的重新界定与调整是不明确的，至少在以后的实际操作中是如此。这种不明确突出表现在两个方面：一是财政支出的结构没有大的变化，经济建设与行政事业支出仍然占相当大的比重，公共事业发展支出增长仍然不足，新增财力在使用上的政策导向不够突出。1998年以来虽然中央迅速增长的财力大都用于对中西部的转移支付，但主要以专项下达，更多地服从于短期政策兑现的需要，“人吃马喂”占了相当大的部分，在支出范围的确定、支出原则与方式上都缺乏规范性、科学性。这些年经济与社会矛盾的增加、区域之间矛盾的增加、城乡矛盾的增加、国内外协调问题的增加，都反映了政府-市场职能匹配上的冲突，反映了财政调控范围与经济社会全面发展关系上的冲突，反映出财政运行还不能完全适应既有市场经济格局的要求，公共性不足、职能缺位、监督考评不够等问题仍然存在。二是财政干预经济的灵活性不够，手段比较单一。1998年为了应对经济失速、失业增加而实施的积极财政政策，其积极性主要局限于每年1000多亿国债的发行和行政性配套拉动上，效果虽然直接，但对经济增长和结构的负面作用也比较明显。并且这种将关注点主要集中于国债投资和经济拉动的政策定势形成后，容易产生对财政政策作用及其工具的片面认识，从而忽视财政自身改革、发展中存在的深层问题。比如，相对于一个微观经济行为已主要由市场机制主导的经济体而言，目前税收的灵活性不够，财政体制变化作用于微观经济行为的弹性不够。财政调控经济运行更主要体现为政策应对，体制激励不足。相反，税制等方面的一些不合理设计，还对微观经济活力的释放产生了明显的制约。以上两个方面的情况表明，1994年财税体制的过渡特征是比较明显的，财政体制改革并未完成，适应市场经济体制要求的财政体制还不健全。因此，在10年之后进行财税体制的第二步改革，即以财政职能公共化、财政-经济关系更加协调为目标的改革，应该是一个日益成为共识的结论。

二、全面认识和理解财政的积极性

财政是实施资源二次配置的部门，“取之于民，用之于民”，取得有序、有度，用得合理、有效，就说明财政运行是积极的，是有作为的。这就意味着财政本身并没有自己的特殊利益。

财政积极性的发挥要靠财政职能、体制、管理、政策来保证，要通过改革与发展的效果来评价。

在经济转轨的背景下，财政的积极性表现在两个方面：一是财政对经济社会发展的协调和推动作用。财政的体制安排、税制设计要有利于激发企业的活力、有利于经济增长，做大“蛋糕”；同时财政的支出安排又要有效地弥补市场机制的不足，有利于实现社会公平，有利于提高公众的福利水平。过去我们一讲生财，就关注财政的直接贡献和直接拉动，这种观念已经不适应市场经济体制的要求。市场机制的核心是如何让企业作为，让企业积极去创造财富，最终实现社会财富的增长。在这种经济制度下，财政新的生财的含义就不再是自己去更多介入具体的生产经营过程，去直接创造几个百分点，而是如何支持和推动市场内在机制的生成与发育，如何减少不必要的干预，使市场机制的运行和传导更有效率。市场环境好了，企业的经营效益就会提高，企业竞争力的强弱也才能获得公平的回报。有了新的生财观念，聚财也就会相应地考虑如何做到有序、有度，有利于生财，同时在此前提下调整财政体制内部各个行政级次的财权关系；有了新的生财观念，用财也相应有了更大的调整空间，可以逐渐将过去直接用于经济发展的支出减下来，将过大的行政事业支出压下来，腾出资金更好地用于社会公共事业发展。“三财”观念的转变，生财是最重要的一个环节，这个环节的工作做不好，其他两个环节的改革就没有了回旋余地，公共财政就无力建立。

二是财政对整个经济体制转轨的适应和推动作用。改革的不同阶段，财政积极性的表现也是不同的。在社会主义市场经济体制基本框架建立以前，财政支持改革的主要目标是如何通过传统体制的退让，引入市场化因素，包括实现价格的市场化、促进商品交换关系的形成、推动利益多元化、建立社会资本动员与积累机制等，使市场化的影响逐步扩大并最终促成机制的形成。因此1978-1993年持续15年总体上以“放权让利”为主的财政体制格局，虽说是“放”“让”，但对改革的启动和\" 发展是有利的，对企业的发展和民间资本的形成是有利的，是积极的。在市场机制框架基本建立后，这种“放”“让”体制的政策效果已不明显，甚至产生了负面影响，尤其在企业改革方面，同时财力的制约使财政许多新职能无法实现，说明体制的积极意义已经下降了，不能适应新的市场环境的要求，必须进行改革。这就是1994年分税制改革的背景。在市场机制主导的经济运行中，财政支持改革主要表现为两个方面：一方面要考虑如何适应市场机制的要求，弥补市场配置的缺陷与不足，完善对公共资源的配置，使市场机制和整个经济制度的效率得以发挥；另一方面，财政要继续承担和支付一部分转轨成本，协调转轨中后期所积累的各种矛盾。这其中国有企业产权改革、社会保障体系的建设、“三农”问题、政府职能转换与行政体制改革，是制约市场经济体制健全与完善、实现全面小康的主要问题。财政要为这些问题的解决发挥积极作用。这就决定了公共财政建设与发展的步骤、次序必须服从于整个改革的大局，不能只局限于本部门改革的效果。

财政的积极性来自于财政体制创新和政策创新的进展。政策创新主要表现为随着经济运行状况和经济波动而灵活调整财政政策、恰当加以应对的能力，1998年以来的积极财政政策比较好地体现了政策创新的含义，其短期效果是明显的。体制创新主要表现为通过体制改革与调整提高财政体制对经济发展与改革的适应和推动能力，改善财政-经济之间的关系，尤其在经济转轨背景下，体制创新能够保证财政积极性的长效发挥。由于一定的体制决定着政策应对的弹性和能力，因此体制创新的意义更为重要。1994年以来分税制运行的10年中，应该说主要的创新体现为政策创新、管理手段的创新，如积极的财政政策、部门预算改革、国库集中支付、政府采购制度、收支两条线等，但体制持续创新的动力不足。这种情况导致当初体制设计中的过渡特征、不完善性逐渐暴露和累积下来，并影响到财政积极性的发挥，也影响到财政体制承载政策实施的能力。比如省以下体制不规范的问题、县乡财政困难的问题、转移支付不规范的问题等。对财政体制进行1994年那样的大变革的条件目前还不具备，也不需要。在目标既定的前提下，改革仍应是渐进的。从政策决策来讲，调整中的策略性考虑应该比战略性考虑更为重要。下一步主要是分税制框架下的完善，大致应包括这样几项内容：一是重点推进税制改革，主要是增值税从生产型向消费型的转变，鼓励企业搞技术改造和设备更新，提高企业的供给水平；合并内外资企业所得税，确定合理的税率，为企业创造一个平等竞争的环境，使实际税负调整到一个有利于企业发展的水平。二是继续推进农村税费改革，在费改税的同时，通过农民负担的减轻，强制性地改革农村的政权管理体制，然后再逐步将基础设施、医疗保障、教育等公共财政的项目延伸、覆盖到农村。三是进一步建设社会保障体系，改善居民消费预期，打破体制性矛盾对消费增长的制约。四是改革出口退税政策，在继续鼓励出口的同时，确定合理的退税率和中央地方的分担比例。同时对出口退税的历史欠账逐步进行清理、消化。

这些体制改革与创新着眼于市场环境的建设，着眼于供给与需求的改善，着眼于转轨成本的消化，其积极效果最终也将通过经济社会发展与改革的深化来考察和反映。

三、以发展的眼光看待和解决财政问题

在经济、财政发展中认识和解决财政问题，意味着我们必须处理好改革与发展、稳定的关系，任何以牺牲发展、稳定为代价的财政改革都不可能得到支持、获得成功。

这一命题包含两层含义。一层含义是用发展的眼光看待转轨中出现的问题。由于经济转轨处于过程中，一个阶段的体制、政策有它的合理性，同时也存在着不完善性。随着实际经济状况的发展变化，其积极的方面会逐步递减，矛盾就会逐步积累和尖锐，这是渐进改革的合理过程。我们既不能因此而否定既有体制、政策的进步性和改革的意义，也不能一味无视进一步改革的紧迫性和积极意义。质变总是在量的积累和深化中逐步完成的，我们要看到这种发展的历史继承性。我国经济体制转轨的总体背景，决定了财政体制总是处于适应→不适应→适应的动态过程中。1994年财政体制的重大意义和对1998年以来积极财政政策的保障作用是有目共睹的，但这并不因此说明那样的体制就是完善的、始终有效率的。在整个经济体制处于由计划向市场转轨的背景下，市场化的程度和市场配置资源的广度和深度，深刻地影响着政府职能的范围和基本取向；政府与市场的关系则决定着政府对于财政的基本要求；财政职能的定位则进一步决定着各级财政的基本财权事权关系、决定着与之适应的管理体制。我们从二十多年的改革历程中，可以清晰地看到财政体制变动与整个经济体制演进的这种互动关系。按照这样的次序，财政体制的改革不可能一步到位，财政体制的适应与不适应也必然要受到经济转轨进展程度的影响。与时俱进是正确观察和评价不同阶段财政改革成效的基本方法。

另一层含义是在发展的过程中逐步解决问题。问题在发展中产生，就只能在发展中解决。转轨中矛盾的复杂性和关联性，决定了停止发展来处理问题的思想，既不利于发展，也不利于问题的解决。这就好比“水落石出”的道理，水是经济社会发展的流量，石头是存在于其中的问题。始终保持稳定的流量与流速，既有利于整个循环，又能起到冲刷和消化问题的效果。一旦水流减缓减小，甚至停滞不前了，水的合力没有了，石头就会集中暴露出来，结果必然是循环中断，问题反而更加严重。因此，任何以牺牲发展为代价来解决问题的方式，都会失去民心，注定不能被接受。

在发展中解决问题的观点，决定了我们对1994年以来的财政体制、1998年以来的财政政策要有一个积极、正面的评价，同时也要看到它的不完善的一面。比如以1993年为基数承认了既有分配格局的合理性，对地方虚增基数等问题引发的矛盾采取通过未来收入增长消化的办法，对省级以下层层集中财力的现象给予默认，对省以下事权划分无力规范或暂时未予规范等。另外，由于对体制变化的深刻性认识不足，当时的调整主要着眼于中央与省的财权关系，对整个事权关系界定和省以下财权关系界定的重要性估计不足，在体制设计时没有预留更多的空间。又比如积极财政政策的运行主要局限于国债投资的直接拉动，对其它政策的经济影响和效果考虑不多。

四、以深化改革实现积极财政转型 财政政策效果由工具性特征蜕变为产出特征，一方面意味着经济自主运行无法实现，国债投资成了防止经济失速的必要的常量，财政政策也由短期而趋于长期化；另一方面直接的产出贡献意味着政府投资比重的迅速上升，体制性复归、投资-消费比例失调、财政债务风险加大等问题都会随之变得突出。因此，这种财政→经济关系虽然导致财政政策长期化，但由于其不能作用于市场机制，只能作为市场力量之外的附加因素，其发展趋势对于经济、财政来讲，又都是不可能持续的，不是一种良性的关系。

财政调控能力不足的原因在于调控对象的体制背景差异。与成熟市场经济不同，我们的市场经济体制还只是框架性的、不完善的，因此同样是经济失速、失业等问题，在成熟市场经济条件下是短期非均衡的矛盾，是市场机制失灵和缺陷引起的。在我国转轨经济条件下，则主要不是市场自身的原因，也不是短期、周期性矛盾，而是传统体制对市场经济运行的制约，是市场机制不完善的结果。解决转轨经济条件下的失速、失业问题只能通过深化、消除体制性约束、完善市场机制来最终实现，而不能单靠符合凯恩斯政策原理的短期财政政策刺激。调控前提的不存在，只能使扩大的政府投资在市场体制外直接生产出一块GDP，这于财政、于经济转轨都不是一种好的方式。

因此在现有的体制条件下，积极财政的深层含义不是对经济增长的直接贡献，也不是等待一个成熟的市场体制建立后再去调控，而是如何使财政在促进市场机制健全与完善方面发挥积极作用。市场机制不断完善、经济自主运行能力不断增强，经济增长也就可持续。在这一过程中，财政的调控作用和工具性效果也就突出出来了。因此未来我国的积极财政不能局限于短期政策的范围，而应该是以深化体制改革带动各项具体政策的实施，通过各项改革不断促进市场机制完善的过程。以扩大国债投资为主的财政政策连续实施6年来，一个最大的成绩是防止了经济失速，完善了基础设施，维持了一个相对宽松的宏观经济环境，但其效应递减和矛盾暴露也日渐明显。此时深化财政体制改革，强化积极财政的体制性内涵，已经成为完善市场机制的必然要求。 由于以上以税制为主的改革都着眼于市场环境建设、着眼于企业行为的规范和激励、着眼于供给质量和效率的提升，因此一旦体制改革的效益发挥出来，企业产出的增长也就可以逐\" 步替代现在直接的政府投资的拉动。这将同时意味着积极财政的一个重大转变，即以制度性激励逐步替代了实施时间过长而又难以退出的国债扩张政策。经济增长由短期政策支撑又逐渐转移到依靠改革贡献的长效支持上来，转到依靠市场机制完善所带来的效率上来。

长期改革的内容则主要着眼于需求方面，通过消化转轨成本、缩小过大的各种差距，逐步提高公平的程度，缓解结构性矛盾对需求的制约，更好地发挥需求对经济发展的持续推动作用。 我国经济转轨战略的基本特征是渐进路径和非平衡发展，让一部分人先富起来的思想是其集中体现。这种战略对保持经济持续增长、用增量改革带动存量调整、保持改革的示范效应等起到了积极作用，也由此奠定了经济转轨的成功。但是随着体制环境的变化，这种战略的不足也日渐明显，突出表现在无力在这一过程中迅速消化转轨产生的成本，如社会保障体系的历史欠账和新体系的建设，银行不良资产的不断上升；无力自行缩小由于历史原因、改革次序、自然条件等多种因素迅速拉大的城乡之间、地区之间、产业之间的发展差距，如多种“二元结构”的出现，老工业基地的衰落。对这两个方面的容忍和牺牲曾经是推进发展的动力，现在则成了持续发展的障碍，并直接影响到市场机制的完善。因此在未来较长一个时期内，重建公平与秩序将成为继续推进改革与发展的重要内容。

财政在资源二次配置中的地位决定了它承担的责任将是最重要的。缩小差距首要的是减轻农民负担和城镇低收入群体问题。农民负担的减轻涉及两个方面：一是直接地减轻农民目前的各种税费负担，农村税费改革就是一种全面减负的措施，让农民直接受益。改革后农业税的税负大致在8.4%左右，一年税收500亿元左右，相对于全国财政收入微不足道，才2.5%左右的比重，但对农民个人而言影响还是很大。因此未来还要考虑通过粮食风险基金直接补贴农民，或者通过其他方式的补贴将实际税负再大幅度降低，真正做到多予、少取、放活。二是要将公共财政逐渐覆盖到农村，同时推进农村的基层政权改革。农民负担重有一个很重要的原因就是在市场化过程中，一些应该由财政承担的农村基础教育、公共卫生、医疗保障等支出职能缺位。这部分支出负担要么转嫁到了农民头上，要么不支出，造成公共建设的滞后。既影响到农民切身利益，也影响到农村经济社会协调发展。因此要切实减轻农民负担，防止反弹，就必须从体制上加以解决。另一个问题就是农村基层政权庞大，行政事业费扩张过快，形成了对农民不合理的负担，未来也必须通过撤乡并镇、裁撤人员、甚至取消乡一级政权等措施，从行政管理体制上来解决。在推行新的改革和解决遗留问题的过程中，财政既要不断调整自己的职能，同时要以减收增支提供直接的支持。

城市低收入群体消费预期的改善、消费水平的提高，是与社会保障体系的完善相联系的，也是约束经济自主增长的体制瓶颈之一。财政改革可以发挥的作用主要体现在三个方面：一是配合社会保障体制的改革，完善对下岗失业人员的社会保障，提高保障与救助的水平，逐步改变低收入群体对未来支出的不良预期；二是出台有利于直接提高低收入群体收入水平的政策，使其收入能有一个明显的增长，以增强其消费倾向；三是配合国有企业改革、投融资体制改革，支持民营经济发展，更多吸纳就业、缓解社会矛盾。

显然，长期改革效果的发挥需要有一个过程，尤其是对经济发展和市场机制完善方面，另外改革的阻力和震动也相对要大一些。在这一过程中，很大程度上就需要短期改革发挥直接效益，推动经济增长，提供一个较为宽松的环境。包括目前增发国债进行投资拉动的政策，也还要在一段时间内保持连续性，以利于积极财政的平稳转型和改革、发展的稳步推进。

主要参考文献：

2、吕炜：《关于渐进改革进程中财政体制演进原理的思考》，《管理世界》2024年第10期。

3、吕炜：《中国经济转轨实践的理论命题》，《中国社会科学》2024年第4期。

4、高培勇：《积极财政政策：在思路和举措两个层面寻求突破》，《财贸经济》2024年第7期。

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