# 市场经济体制与公共财政框架

来源：网络 作者：红叶飘零 更新时间：2025-02-11

*\" 中国财政收支实践面临的严峻挑战 对于财政收支的困难，最初我们是把它作为改革的成本来看待的几乎从改革开放的那一天起，中国的财政收支便一直处于困难境地。在经济高速增长时期如此，进入经济低迷阶段亦是这样。不仅中央财政的日子难过，地方财政的收支...*

\" 中国财政收支实践面临的严峻挑战

对于财政收支的困难，最初我们是把它作为改革的成本来看待的几乎从改革开放的那一天起，中国的财政收支便一直处于困难境地。在经济高速增长时期如此，进入经济低迷阶段亦是这样。不仅中央财政的日子难过，地方财政的收支安排也不同程度地捉襟见肘。而且，往前看，如果不在财政收支格局上做出大的调整，这种困难状况恐怕会有增无减，甚至延续至21世纪。

由此提出的问题是：究竟什么原因造成了中国财政收支的困难境地？我们还能否找到一条走出财政困境的通道？

对于财政收支的困难，最初我们是把它作为改革的成本来看待的，以为随着改革举措的逐步到位，财政收支的压力将自动趋于减轻。后来，又将其同市场经济体制联系起来，以为搞市场经济，就会与财政困难相伴。但是，随着时间的推移，研究视界的放宽，我们发现：改革举措的出台和市场经济体制的建立，同财政收支的困难并不具有必然的联系。问题的真正原因，还得从财政运行机制同整体经济环境的关系中去寻找。

看起来，站在宏观的层次上，回过头来看一下这些年来我们在财政运行机制上所走过的历程，是十分必要的。

我们将计划经济体制下的财政称之为“生产建设财政”

在计划经济的体制环境中，政府是资源配置的主体。“大而宽”的政府职能范围，决定了作为政府活动综合反映的财政职能范围也是“大而宽”的。国家财政不仅要负责满足从国防安全、行政管理、公安司法到环境保护、文化教育、基础科研、卫生保健等方面的社会公共需要，负责进行能源、交通、通讯和江河治理等一系列社会公共基础设施和非竞争性基础产业项目的投资，而且，还要承担为国有企业提供经营性资金、扩大再生产资金，以及弥补亏损的责任，甚至要为国有企业所担负的诸如职工住房、医疗服务、子弟学校、幼儿园和其他属于集体福利设施的投资提供补贴，等等。正是由于财政职能范围所带有的事无巨细、包揽一切的特征，我们将计划经济体制下的财政称之为“生产建设财政”。

财政职能范围的“大而宽”在财政支出上的反映，便是规模的“超常”。财政支出规模的“超常”，反过来又要求和规定着政府把几乎所有的社会资源集中到自己手里，形成“超常”水平的财政收入。这在那个时候，并不难办到。那一时期的特殊的财政收入机制，恰好提供了这样一种前提。

按照马克思曾在《哥达纲领批判》中勾画的社会主义社会的产品分配模式构建起来，并与那个时期的计划经济体制环境相适应，以“先扣后分”为特点的财政收入机制，可大致概括如下：

——1953年颁布的《关于实行粮食的计划统购和计划供应的命令》，赋予了政府按相对偏低的垄断价格统一收购和销售农副产品的权力。在对农副产品实行统购统销的条件下，农民剩余的农副产品，只能按照国家规定的相对偏低的价格标准统一卖给国有商业部门。国有商业部门所执行的统购价格同市场价格（影子价格）之间的差额，事实上是对农民所创造的社会产品进行的必要扣除。通过这一渠道，政府不仅掌握了货币流向农民“口袋”的闸门，而且，随着低价的农副产品销往城市，工业的原材料投入成本因此直接降低，城市居民亦因此获得实物福利（生活费用降低），并间接降低了工业的劳动投入成本。

——1956年出台的《国营企业、事业和机关工资等级制度》，亦即八级工资制，赋予了政府统一掌管城市职工工资标准、统一组织城市职工工资调配的权力。在八级工资制度下，政府通过压低工资标准，减少升级频率的办法，将城市职工的工资水平控制在偏低状态。偏低的城市职工工资水平同正常的工资水平（与经济发展水平相匹配或市场工资水平）之间的差额，事实上是对城市职工所创造的社会产品进行的扣除。通过这一渠道，政府不仅掌握了货币流向城市职工“口袋”的闸门，而且，随着城市职工工资水平的人为降低，工业的劳动投入成本又一次被降低了。

——在工业的原材料投入成本和劳动投入成本被人为降低了的同时，那一时期的工业品实行计划价格制度。工业品的计划价格又长期偏高于农副产品的统购价格（即所谓工农产品“剪刀差”）。于是，在低成本和高售价的基础上，工业部门获得了高的利润。

——在始自建国初期且几十年未变的财政统收统支管理体制下，国有经济单位（其中主要是国有工业企业）的纯收入基本上都交由财政集中支配，其本身能够自主支配的财力极其有限。通过财政上的统收，“汇集”在国有经济单位中的高利润便转移到政府手中，形成了财政收入的主要来源。再加上不占大头儿的来源于税收的那一部分收入，其结果，整个财政收入水平达到了“超常”状态。

也正是在这样一种特殊的财政收入机制背景下，当时我国的财政收入结构呈现两大特征：一是税利并存，以利为主；二是来自国有经济单位的缴款占大头儿。如在1978年，以全国财政收入总额为100％， 来源于国有经济单位上缴的利润和税收分别为51％和35.8％， 两者合计86.8％。

走出现实财政收支困难境地的希望，在于重构财政运行机制

市场化的改革进程，带来了财政收入机制的极大变化。一方面，先后几次较大幅度地提高农副产品收购价格直至基本取消对农副产品的统购统销，在削弱了政府对流向农民“口袋”的货币的控制力的同时，亦增加了工业的原材料投入成本，并因此加大了城市居民的生活费用开支，从而增加了工业的劳动投入成本。另一方面，政府放宽城市职工的工资管理和扩大企业财权，在削弱了政府对流向城市职工“口袋”货币的控制力的同时，城市职工的工资收入相应提高并逐步向市场化的工资标准靠拢，进一步加大了工业的劳动投入成本。随着工业部门利润水平的下降，原有的财政收入机制逐渐被打破甚至不复存在了。财政收入（不包括债务收入）占GDP的比重大幅度下降。

财政收入机制的变化，客观上要求财政支出规模随之削减。这当然要以相应压缩财政的职能范围为条件。然而，在既得利益格局难以触动和财政支出本身刚性的制约下，压缩财政职能范围未能引起应有的重视，反而被极力加以维持。加之经济体制改革的各项举措又需要财政增加支出给予支持，加快经济的发展亦需要靠增加支出来换取，财政职能范围事实上又有所扩大，其结果，又导致了财政支出规模的急剧膨胀。

问题不止于此。在各方面的政府支出需求迅猛、规范化的税收渠道不畅、财政部门所能提供的资金存在较大缺口的情况下，多年习惯于以行政命令的办法、非税的方式组织收入的各级政府部门，转而操用非规范性的行政手段去另外找钱。于是，在“创收”的旗号下，各级政府部门开始自立收费项目，介入财政性分配。以收费形式取得的收入，既然被视作非规范性的创收范畴，自然要由各个部门自收自支，放到预算之外。事情一旦走到这一步，国家机器的运转，政府职能的履行，也就越来越离不开非规范性政府收入的支撑，进而成为一件积重难返的事情。

如果上述认识基本不错，那么，中国财政收支困难的全部症结可能在于：财政运行机制的调整，未能与整体经济体制的变革衔接、配套。进一步的推论也就在于：走出现时财政收支困难境地的希望，在于重构财政运行机制。

搞市场经济，就要搞公共财政

重构中国的财政运行机制，首先要确立一个恰当的目标。那么，中国财政运行机制的重构目标，应当是什么？

计划经济体制下的财政运行机制，我们是按照“生产建设财政”的模式来构建的。由计划经济走向市场经济，经济体制环境变化了，财政运行机制显然要按照与市场经济体制相适应的模式去构建。

综观世\" 界上实行市场经济制度国家的财政运行机制，尽管形式各异，侧重点多样，但其基本模式是相似的。这就是，以满足社会公共需要为口径界定财政职能范围，并以此构建政府的财政收支体系。这种为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式，在理论上亦被称之为“公共财政”。

具体来说，公共财政的基本特征包括如下几个方面：

社会公共需要就是不能通过市场得以满足或者通过市场解决得不能令人满意的需要

第一，着眼于满足社会公共需要。相对于带有事无巨细、包揽一切特征的“生产建设财政”的职能范围而言，公共财政的职能范围是以满足社会公共需要为口径界定的。凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，财政就不去介入。凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政就必须涉足。

所谓社会公共需要，是相对于私人个别需要而言的。它指的是社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要。相比之下，其突出的特征在于，一是它的整体性。也就是它是由所有社会成员作为一个整体共同提出，或者说大家都需要，而不是由哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出。二是它的集中性。也就是它要由整个社会集中执行和组织，而不能由哪一个或哪一些社会成员或企业通过分散的活动来加以满足。三是它的强制性。也就是它只能依托政治权力、动用强制性的手段，而不能依托个人意愿、通过市场交换的行为加以实现。易于看出，社会公共需要就是不能通过市场得以满足或者通过市场解决得不能令人满意的需要。据此界定的具有代表性的财政职能事项是：

2.调节收入分配。一般而言，决定市场经济条件下居民收入分配状况的因素，一是每个人所能提供的生产要素（如劳动力、资本、土地等）的数量；二是这些生产要素在市场上所能获得的价格。由于人们所拥有（或继承）的生产要素的差别，人与人之间的收入分配状况往往高低悬殊，客观上需要社会有一种有助于实现公平目标的再分配机制。在市场机制的框架内，又不存在这样的再分配机制，只有借助于非市场方式——政府以财政手段去调节那些由此而形成的居民收入分配上的高低悬殊现象，实现收入公平分配的社会目标。

3.促进经济稳定增长。自发的市场机制并不能自行趋向于经济的稳定增长，相反，由总需求和总供给之间的不协调而导致的经济波动，是经常发生的。为此，需要政府作为市场上的一种经济力量，运用宏观上的经济政策手段有意识地影响、调节经济，保证宏观经济得以稳定、均衡地向前发展。其中，通过不同时期财政政策的制定和财政实践上的制度性安排，来维系总供给和总需求之间的大致平衡，便是政府所掌握和运用的重要政策手段之一。

可以看出，上述事项基本上是限定在满足整个社会的公共需要这一层次的。由此构建起来的财政职能范围格局，相对于计划经济条件下的“大而宽”的财政职能范围来说，是“小而窄”的。这也正是实行市场经济国家的财政模式大都称之为公共财政的主要原因。

政府只应站在场外充当裁判员，而一般不能作为运动员亲自入场

第二，立足于非盈利性。相对于计划经济体制中直接介入竞争性领域的“生产建设财政”而言，在市场经济条件下，政府和企业所扮演的角色截然不同。企业作为经济行为主体，其行为的动机是利润最大化。它要通过参与市场竞争实现牟利的目标。政府作为社会管理者，其行为的动机不是也不能是取得相应的报偿或盈利，而只能以追求公共利益为己任。其职责只能是通过满足社会公共需要的活动，为市场的有序运转提供必要的制度保证和物质基础。即便有时提供公共物品或服务的活动也附带产生一定的、数额不等的利润，但其基本的出发点或归宿仍然是满足社会的公共需要，而不是盈利。若打比方，就是政府只应站在场外充当裁判员——为市场经济主体提供公共服务，而一般不能作为运动员亲自入场，直接参赛。表现在财政收支模式上，那就是，财政收入的取得，要建立在为满足社会公共需要而筹措资金的基础上。财政支出的安排，要始终以满足社会公共需要为宗旨。政府的财政收支行为，不应也不能带有盈利的色彩。这是因为：

1.作为社会管理者的政府，拥有相应的政治权力。拥有政治权力的政府，如果直接进入市场参与竞争，追逐盈利，它将很自然的动用政治权力去实现追逐利润的愿望。其结果，很可能会因权钱交易的出现而干扰和破坏市场的正常运行。

2.一旦政府出于盈利的目的而作为竞争者进入市场，市场与政府分工的基本规则将会被打乱。由于政企不分，本应着眼于满足社会公共需要的政府行为，很可能异化为追逐私人利润的企业行为。其结果，政府活动会偏离其追求公共利益的公共性轨道，财政性资金也会因用于牟取利润项目而使社会公共需要的领域出现“缺位”。

3.只要政府活动超出满足社会公共需要的界限而延伸至竞争性领域，包括财政收支在内的整个政府行为，就免不了对各个经济行为主体的差别待遇。如对自身出资的企业或项目，在财政收支的安排上给予特殊的优惠。而对非自身出资或对自身出资的企业或项目有可能产生竞争的企业或项目，在财政收支的安排上给予特殊的歧视。其结果，着眼于满足社会公共需要的财政收支活动，会因厚此薄彼而违背市场正常和正当竞争的公正性，甚至给市场经济的有序发展造成障碍。

既然大家的事情大家有份，社会成员对于公共财政的运作便有着强烈的监督意识

第三，收支行为规范化。与计划经济条件下的“生产建设财政”有所不同，公共财政既是以满足社会公共需要为基本着眼点的，它便与全体社会成员的切身利益直接挂上了钩。不仅财政收入要来自于社会成员的缴纳，财政支出要用于向社会成员提供公共物品或服务的事项，就是财政收支出现差额而带来的成本和效益，最终仍要落到社会成员的身上。所以，既然大家的事情大家都有份，社会成员对于公共财政的运作便有着强烈的监督意识，从而要求和决定着政府财政收支行为的规范化：

1.以法制为基础。即是说，财政收入的方式和数量或财政支出的去向和规模必须建立在法制的基础上，不能想收什么就收什么，想收多少就收多少，或者，想怎么花便怎么花。无论哪一种形式、哪一种性质的收入，都必须先立法，后征收。无论哪一类项目、哪一类性质的支出，都必须依据既有的制度来安排。

2.全部政府收支进预算。政府预算不仅是政府的年度财政收支计划，还是财政收支活动接受立法机关和社会成员监督的重要途径。通过政府预算的编制、审查、执行和决算，可以使政府的收支行为从头到尾处于立法机关和社会成员的监督之下。这即是说，预算的实质是透明度和公开化，并非简单地将政府收支交由哪一个部门管理或列入哪一类表格反映。由此推演，政府的收与支，必须全部置于各级立法机关和全体社会成员的监督之下，不允许有不受监督、游离于预算之外的政府收支。

顺便指出，在实行市场经\" 济体制的国度里，一般不存在所谓“预算外资金”。我国现在使用的预算外资金概念，还是建国初期从前苏联东欧国家那里引进、并从计划经济年代沿袭下来的。即便不作更深一步的考察，也会发现，预算外资金同计划经济密切相关，而与市场经济不相容。就这个意义讲，随着市场化改革的不断深入和市场经济体制的日趋完善，在中国，预算外资金这个概念终究要退出历史舞台。

3.财政税务部门总揽政府收支。也就是，所有的政府收支完全归口于财政税务部门管理——从社会成员那里筹措资金，然后，转手供给各个政府职能部门作为活动经费，而不让各个政府职能部门分别向自己的服务或管理对象直接收钱、花钱。不论是税收，还是收费，抑或其他别的什么形式的收入，都要由财政税务部门统一管起来。即便出于工作便利的考虑，把某些特殊形式的收入，如关税、规费交由特定的政府职能部门收取，那至多也是一种在“收支两条线”前提下的“代收”“代征”。这样做的好处，就是要切断各个政府职能部门的行政、执法同其经费供给之间的直接联系，从根本上铲除“以权谋钱、以权换钱”等腐败行为的土壤。

我们在选择市场经济体制的同时，也就注定了要走公共财政的道路

对照实行市场经济制度国家的公共财政模式，再来看一下现时我国财政收支实践的困难现状，不难得出下述结论：瞻前顾后，我们也得走公共财政的道路。看起来，正如社会主义亦有市场，资本主义亦有计划一样，公共财政也并非西方国家的专利品。我们在选择市场经济体制的同时，也就注定了要走公共财政的道路。搞市场经济，就要搞公共财政。这可能是我们经过了十几年的旧式财政运行机制同新型市场经济体制的激烈碰撞之后，终于悟出的真谛所在。

现实的选择只能是：按照市场经济的要求和公共财政的概念，重新界定我国财政的职能范围。在此基础上，重新构建我国的财政收支机制，适时实现由生产建设财政向公共财政的转变。

正是基于上述考虑，1998年末的全国财政工作会议明确提出了构建公共财政基本框架的目标。将现实的问题放到特定的历史背景下来观察，可以看出，公共财政基本框架的提出，既是对中国财政改革和发展目标的明确定位，也寄托着我们对走出持续了多年的财政困境的热切希望。

积极而稳妥地构建中国的公共财政框架

然而，认识到走公共财政道路的必然性只是问题的一个方面，更重要的问题还在于，我们不仅要善于从规律的层面上思考问题，还要善于找到过河的船和桥：在当前的中国，怎样才能构建起与社会主义市场经济体制相适应的公共财政框架？

应当看到，构建公共财政框架是一项难度非常大的改革。之所以说它难，是因为它牵涉到沿袭多年的既得利益格局。大凡带来既得利益格局调整的改革举措，历来都要遇到相当大的阻力。但难度大，并不意味着没有实施这项改革的有利条件：中国的改革已经进入攻坚阶段，在市场化的道路上已经取得了长足的进步。财政运行机制的调整早晚要做，绕不过去。而且，早调整比晚调整更有利。这已在某种程度上成为人们的共识。此其一。经过20多年的改革，人们越来越习惯于以市场为参照物来思考问题，人们对于各项改革举措的出台已经具备了相当的承受力。于是，许多在过去我们连想都不敢想的事，现在不仅敢想，而且做到了。此其二。构建公共财政框架的工作，我们并非从头做起或推倒重来。且不说有实行公共财政模式国家的经验可以借鉴，单就我国的情况而论，前面说过，这些年来，我们的财政收支格局已经有所变化，已有的许多改革举措符合公共财政模式的基本要求并打下了构建公共财政框架的初步基础。此其三。

问题的关键是，围绕构建公共财政框架而采取的政策措施，既要积极——保证顺利出台和实施效果，又要稳妥——尽可能化解阻力，换取理解和支持。

比较现实和可行的思路是：

建设性支出的安排要始终以满足社会公共需要为出发点和归宿

第一，澄清概念，统一认识。对于不少人来讲，公共财政还是一个比较新的概念。接触的时间既短，理解上也就存在着一些偏差。所以，目前很有必要澄清几个方面的认识：

其一，公共财政不等于吃饭财政。将公共财政简单等同于吃饭财政或理解为财政要从建设领域完全退出，是目前比较流行的一种说法。然而，环顾一下身边的世界，就会发现，若以净资本形成为标准，世界上根本不存在无建设性支出的财政。相反，各种基础设施和公用设施，历来都是公共物品或服务的代表，通常都要纳入社会公共需要的范围，或由政府直接出资兴办，或在政府出资占大头儿的基础上吸收部分民间资金由政府和民间共同兴办。这就是说，公共财政并非不搞建设。同过去相比，有所变化的，只是建设性支出的安排要始终以满足社会公共需要为出发点和归宿。我们需要调整的，是将那些不属于或不可纳入社会公共需要领域的建设性支出项目，逐步从财政支出的范围内退出去。从而保证那些属于或可纳入社会公共需要领域的建设性支出项目的资金供给。

其二，公共财政并不意味着不搞甚或取消国有经济。有关公共财政的另一种比较流行的说法是，公共财政就是不再投资兴办国有经济。其实，同建设性支出的性质相似，财政对国有经济的投资，从根本上说来，也是满足社会公共需要的途径之一。各国的经验表明，在公共财政的框架内，政府既可以通过直接的公务活动来提供公共物品或服务，也可以通过投资于国有经济的途径来提供公共物品或服务。这就是说，公共财政同样要安排对国有经济的投资。同生产建设财政相比，有所不同的，在于投资国有经济的出发点和归宿要始终立足于满足社会公共需要。我们需要调整的，是逐步使国有经济从与满足社会公共需要无关或可以交由市场解决的竞争性领域退出去。从而，保证那些旨在提供公共物品或服务或与提供公共物品或服务密切相关的国有经济的资金供给。

其三，社会公共需要并没有一个固定的模式。把社会公共需要的内容看作一成不变的，甚至机械地列举哪些项目是社会公共需要，哪些项目就不是社会公共需要，也是目前围绕公共财政产生的一种误解。从理论上讲来，社会公共需要可以分作三个不同的层次，不同社会公共需要的性质有所不同：一是政府保证履行其职能的需要，诸如国防、外交、司法、公安、行政管理以及基础教育、卫生保健、基础科研和环境保护等。二是介乎社会公共需要和私人个别需要之间在性质上难以严格区分、常常要由政府部门给以满足的一些需要。如高等教育、社会保障、价格补贴等。三是大型基础设施和公共设施，甚至包括基础产业，如邮政、电讯、民航、铁路电力等，由于耗资规模巨大，私人无力承担，又在经济发展中处于举足轻重的地位，其中许多需要也是由政府部门给\" 以满足。易于看出，除了第一层次的社会公共需要属于典型的公共需要、具有相对固定的性质之外，其余两个层次的社会公共需要（甚至包括第一层次的某些需要）则是不断变化的，在不同时期、不同国情背景下有不同的表现。比如，按照古典学派的说法，宏观调控、收入分配就不属于社会公共需要之列。而到了凯恩斯主义时代，在现代经济条件下，它们便成了社会公共需要的不可或缺的内容了。再比如，支持国有企业改革支出， 甚至包括支持处于竞争性领域的国有企业改革支出，从财政应当逐步退出竞争性领域的角度看，它们不应属于社会公共需要。但是，换一个角度而站在中国现时国情背景的立场上，这些企业的改革与发展事关整个经济社会的稳定发展，它们便属于必不可少的社会公共需要内容而必须加以满足了。所以，对于社会公共需要以及由此界定的公共财政支出范围，不能机械地去理解，而应置于特定的历史背景下用发展变化的眼光来看待。

能否界定好财政的职能范围，关键要看政府的职能究竟能否规范化

第二，从规范政府职能入手，科学地界定财政职能范围，消除“越位”与“缺位”。财政支出的实质，说到底，是政府活动的成本。能否界定好财政的职能范围，关键要看政府的职能究竟能否规范化。所以，构建公共财政框架的重心，要放在规范政府职能上。

规范政府职能的标准，当然是满足社会公共需要或纠正市场失灵。按照满足社会公共需要这个标准，对现存的政府职能事项逐一鉴别、筛选，可以达到两个互为关联的目的：一是消除“越位”——政府管了不该管的、不属于社会公共需要领域的事。二是消除“缺位”——政府该管的、本属于社会公共需要领域的事没有管好。

就目前的情况看，可以纳入“越位”之列的事项不少。比如，竞争性领域的投资。竞争性活动是典型的市场活动，按照“市场能干的，就交给市场”的原则，财政无论如何要从竞争性领域退出去。虽然这需要有一个过程，但是，除非视作一种社会公共需要，否则，财政不应再在竞争性领域投资办企业。再如，应用性研究。它与基础性研究的性质不同，后者属于公共物品或服务范畴，其成果为社会所共享，不能作为商品出售，财政理应给予支持，负担全部经费。前者的成果可以直接运用于生产和生活，在专利制度下可以作为商品出售，研究费用既可以由此得到补偿，还可获得相应盈利，财政就不应负担或不应全部负担其经费。还如，一般性文艺团体。它们的经营收入，同样可以弥补成本和盈利，应当实行企业化管理，财政不应提供经费。又如，弥补国有企业亏损（特别是弥补竞争性领域的国有企业亏损）以及给予一般加工工业的投资补贴，从发展的角度看，它们绝对不是社会公共需要领域的事项，财政必须逐步退出去，如此等等。可以视为“缺位”的事项也有许多。比如，社会保障。在实行市场经济制度的国家中，社会保障作为一种社会公共需要颇受各国政府重视，财政在社会保障方面的支出历来不是一个小数。随着我国市场经济进程的逐步加快，社会保障体系欠缺对于改革的制约作用，已经越来越突出地显露出来。所以，财政应当加大这方面的投入，将社会保障体系的建立和运作作为一项重要的职能。又如，调节收入分配。从计划经济走向市场经济，政府不再拥有直接调节收入分配的工具，而只能使用间接手段，财政恰恰具有作为间接调节收入分配手段的有利条件。但在这个方面，财政几乎一直没有多少作为。从社会公共需要的角度看，财政的确应当将其纳入职能范围。再如，科学教育事业。无论从其给全社会带来的经济效益或社会效益来看，科学教育事业都属于社会公共需要领域。相对于世界各国的平均水平而言，我国对科学教育事业的财政投入历来不足，欠账很多。到今天，我们连1993年《中国教育改革和发展纲要》所制定的“财政性教育经费支出占GNP 的比例本世纪末达到4％”的目标都实现不了。甚至， 与这个目标的距离还在进一步拉大之中。增加对科学教育事业的投入，实际上已经势在必行。除此之外，诸如宏观调控、环境保护、维护市场秩序等都是市场本身所不能解决的问题，都属于社会公共需要领域，财政在过去给予的注意也存在着明显的不足。

从“越位”的领域退出并补足“缺位”的事项之后，我们便可纠正因“越位”和“缺位”而带来的政府职能“错位”现象，科学地界定财政的职能范围，从而实现向市场经济所要求的“小而窄”的财政职能范围格局的转变。

基本思路可以简单地概括为“以支定收”

第三，以支定收，界定财政收支的适度规模。在规范政府职能进而科学界定财政职能的基础上，作为政府活动成本的财政支出的适度规模也就可相应界定。按照市场经济——社会公共需要——政府职能——财政职能——财政支出——财政收入的线索，便可随之把财政收入的适度规模界定好。这一基本思路，可以简单地概括为“以支定收”。

财政收入适度规模的界定，意味着对整个财政收入规模要有一个通盘的考虑。不论是税收、收费，抑或其他别的什么形式的财政收入，都要纳入这个统一的盘子内，从总体上加以安排。否则，企业和居民的负担就没有止境，财政收入占GDP的比重也就难以真正到位。为此， 当前亟待抓好两件事情：一是进一步完善税制。完善税制的着眼点在于堵漏，把该收的税尽可能如数收上来。这项工作意义重大，因为，如果把改革前低价统购农副产品和城市职工低工资制称之为“暗税”，那么，随着改革后“暗税”制度的打破，其留下的“空缺”，是应当也必须依靠“明税”制度——以公开的形式征税——的完善去“填补”的。只有税收制度得以完善化了，各方面的税收流失漏洞堵住了，规范化的财政收入机制才会形成并正常运作起来。二是尽快实施“费改税”。对于“费改税”，不能仅仅从“费税关系”的层次上去理解，而应将其视作规范政府收入行为及其机制的一项重大改革举措。只有将着眼点放在规范政府收入行为及其机制上，通过“费改税”将各种非规范性的政府收入转变为规范性的政府收入，并且，将“费改税”同税收制度的调整结合起来，才能从根本上解决“费挤税”“乱收费”，以及企业和居民的负担重等问题。进一步说，只有坚持一手抓完善税制，一手抓“费改税”，并从宏观层次上通盘考虑政府的收入水平，财政收入占GNP 偏低的问题才能最终得到解决。

尽快取消制度外政府收支，逐步将预算外政府收支纳入预算内管理

第四，实行预算改革，建立完整统一的公共预算。前面说过，以满足社会公共需要为着眼点的公共财政，带有明显的“公共性”特征。其一举一动，都牵涉到广大人民群众的切身利益，与全体社会成员的切身利益息息相关。因此，实行公共财政，在建立公共财政框架的过程中，人民群众对政府财政收支的监督意识会逐步增强。不仅会要求财政收支的运作纳入法制化的轨道，而且会要求财政收支决策的科学化，甚至对财政资金使用的效率都会提出相应的要求。然而，无须多说，所有这一切，都要建立在全部政府收支纳入预算的基础上。只有全部政府收支纳入预算了，政府有一个完整统一的预算了，人民代表大会以及广大人民群众才能谈得上对政府收支的监督。否则，如果人民代表大会审议的预算、广大人民群众从新闻媒体上见到的预算，只是政府收支的一部分，还有相当的部分游离于预算之外，这种审议或监督的实际意义就要打一个很大的问号了。可以肯定的一点是，随着我国市场经济体制的完善和依法治国进程的加快，一部分政府收支游离于预算之外的状况，决不会继续下去。

所以，从现在起，应当把建立完整统一的公共预算作为一项重要的改革议程。以着眼于规范政府收入行为及其机制的“费改税”为契机，尽快取消制度外政府收支，逐步将预算外政府收支纳入预算内管理。在此基础上，形成一个覆盖政府所有收支、不存在任何游离于预算之外的政府收支项目的完整统一的公共预算。

可以认为，如果说1994年的财税体制改革已经为我们搭起了社会主义市场经济体制下财政运行机制的基本框架，并且，这一框架的主要着眼点在于收入一方的话，那么，公共财政框架的构建，将是对1994年财税体制改革的进一步完善，并且，其主要的着眼点在于支出一方。这项改革逐步到位之后，与社会主义市场经济体制相适应的财政运行机制将初步建立起来。

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