# 中国财政改革中几个全局性问题的思考

来源：网络 作者：紫竹清香 更新时间：2025-02-17

*\" 一、如何评价财政在经济体制 转轨进程中的作用？ 评价1978年以来财政在改革开放中的作用，首先需要确定适当的角度和标准，如在转轨进程中财政与经济的基本关系是怎样的，不同阶段财政实际发挥的作用与政策预期目标的关系如何，财政改革与运行的制度...*

\" 一、如何评价财政在经济体制

转轨进程中的作用？

评价1978年以来财政在改革开放中的作用，首先需要确定适当的角度和标准，如在转轨进程中财政与经济的基本关系是怎样的，不同阶段财政实际发挥的作用与政策预期目标的关系如何，财政改革与运行的制度合理性如何？

传统计划经济体制下的财政是国民经济活动的枢纽，在某种程度上主导着经济运行；社会主义市场经济体制下的财政是重要的宏观调控手段，对经济运行起着保障作用。因此，就经济转轨过程而言，财政的职责可以简单描述为如何实现财政自身从主导经济运行到调控经济运行的转变，如何推动经济体制由计划向市场的转轨，如何确保这一过程中经济的稳定持续增长。这就意味着在财政体制演进与财政政策取向经济体制转轨与经济运行绩效之间，必然存在着深刻的互动关系，其核心内容体现为财政始终肩负着双重任务：一是作为推动经济转轨、调控经济运行的重要手段，不断根据体制演进和经济运行的变化进行创新；二是本身作为经济转轨的一个重要组成部分，适时进行改革，保持与整个体制的同步性和一定的运转效率。由于整个制度处于非平衡演进中，这两项任务兼顾和完成的情况也就成为评价财政改革与运行绩效的基本角度与标准。

此外，由于渐进转轨中的阶段性和财政体制在不同阶段所承担的任务的差异，一个时期财政运行的评价始终只能相对于特定的体制演进阶段来做出。因此在探讨财政绩效之前，还需要按照一定的标准对转轨进程作必要的时段划分，并将不同阶段的预期政策目标与该阶段的财政实际运行效果对应起来，建立评价的时空概念。

1.第一阶段的财政体制改革与政策总体上表现为通过财政体制的调整与退让，突破传统计划经济体制的束缚，释放旧体制活力、酝酿新机制的形成。这一阶段延续15年，是时间最长、体制变动最频繁的时期。

在这一过程中，财政渐进的制度激励效果来自三个方面。一是体制内活力的释放。通过体制退让打破了“大一统”的高度集权的分配格局，放权让利扩大了地方配置资源的权力，形成了各地在其隶属关系内开展创新的积极性，实质是通过条块关系的变化释放出了旧体制内部尚存的活力，地方利益激励的强化形成了“诸侯”争先的发展冲动。二是体制外活力的培育。通过国民收入分配格局的根本性调整促进了多元化市场主体的形成和市场化价格机制的形成，逐渐形成了传统体制边界上的另一套微观经济运行系统和以金融为主的社会资金积累模式，体制退让实质孕育了新机制的活力。三是为转轨路径的优化提供了基本保障。在这一除旧布新的过程中，财政以供给、需求双向补贴的方式吸纳、抵消了大部分通货膨胀的压力，保证了价格机制改革、商品交换关系建立，实现了平稳过渡。正是财政的放权让利取向使转轨过程中的成本最小化和收益最大化选择有了可能。

在已有的改革回顾中，关于这一阶段财政的地位一直没有得到足够的重视，财政的日益积弱和数度面临收支危机还常常成为备受指责的理由。事实上，从经济转轨全局而言，财政一直居于启动和支撑改革的枢纽地位，财政体制的连续退让、补贴的增长、借款的增长都有着服从于改革进程的制度创新的内在合理性，和服从于改革路径的被动适应性。对于这一阶段财政制度创新的经济绩效，笔者曾将其评价为转轨前期机制创新的核心内容，并用其创造性地突破纳克斯“贫困的恶性循环”原理来解释其全局意义（吕炜，2025）。即中国经济的启动采取了“财政收入超分配——提高家庭、企业部门收入水平”的结构性调整策略，以此来垫高低收入形成的发展“瓶颈”，突破贫困的恶性循环。这一策略启动和支撑该阶段改革的逻辑顺序为：财政让利在分配领域的突破带来了国民收入分配格局的调整→个人、企业的利益得到认可和增长，脱离计划控制的货币剩余增多，由此孕育了利益主体多元化格局的出现，并自动创造了资金的供给与需求→储蓄动机与投资动机导致金融地位凸显，金融的成长又反过来推动储蓄——投资的转化。由分配领域发动的这一系列改革，还伴随着计划控制的必然削弱，流通环节的必然修补，市场化的价格机制和商品交换的基础关系得以建立。这些因素综合起来反作用于生产过程，带来生产方式的变革，经济运行的商品化、货币化程度不断提高，货币资本化所带来的资本运动不断扩张，以市场配置资源、以资本再生产方式推动的社会再生产过程得以逐步确立。因此，我们可以认为，第一阶段财政的“开闸放水”不仅是一个逐步削弱自身财力、增强激励的过程，更深刻的意义是削弱传统体制配置资源的能力、刺激新的资源配置方式形成的过程。正是财政体制在退让中使传统体制失去了封闭运行的完整性，改革因此突破并获得持续的支撑。

2.1994年的财税体制改革是第一次按照市场经济原则进行的分配关系的调整，在财政改革史上具有转折点的意义。

现在回过头来看，虽然当时直接的动因是财政收支矛盾激化、中央财政宏观调控能力不足，是应急的、被动的调整，但实际上是具有制度创新的内在合理性的。这一变革是在已经确立社会主义市场经济体制的改革目标和初步建立社会主义市场经济体制基本框架的前提下进行的，整个经济制度的质的演进意味着市场与政府的关系已经进入一个新的阶段，过去单纯放权让利的改革思路已不再适应下一阶段的要求，政府公共支出责任的增强需要一个全新的财政体制框架来承载。就经济运行而言，市场与政府关系调整的核心是配置资源权限的划分，即重新界定政府的事权，并提供相应的财力保证，这是整个经济体制变迁作用于财政体制的更为深刻的内涵。

这样的判断可以从1994年财政体制改革前后的财政、经济状况来印证。改革前的困境就财政推动经济改革与发展来看，过渡性的财政体制设计已经不能适应市场机制演进中的经济运行要求。突出的一点是按行政隶属关系实行的利益分权模式越来越助长地区经济封锁和市场分割，一些地方为了扩大自身财源，着力在当地发展税高利大的企业，强化了地方政府与企业的关系，造成了经济生活中的重复建设、盲目建设，不利于经济结构调整；而各地为了当地\" 财源按行政隶属范围设置的保护性措施，形成了“块块”之间的封锁，不利于全国统一市场的建设。与此同时，以财政退让政策提高企业自我积累、自我发展能力的政策初衷与实际效果的差距也越来越大。就财政自身运行来看，由于财政体制改革的相对滞后，不能适应已经建立起来的市场经济体制框架的要求，财政运行得不到宏观体制的保障，状况不断恶化。在渐进转轨的过程中，多种规则并行的矛盾导致财政体制的分割局面，形成传统职能、过渡性职能、新职能的并行与冲突，并最终导致财政收入的分割与下降。这种体制性分割在总体按隶属关系确定的“分灶吃饭”体制下，又与地区利益导致的地区性收入分割交织在一起，使全国财政收入和中央财政收入两个比重连续下滑。到1988年被迫实行多种形式的包干办法时，中央财政基本放弃了调控的权力和财力，只求保证日常运转的开支需要（吕炜，1994）。

3.1998年以后的政策效果以1994年体制为基础，体现了体制实践的意义，体现着体制的效率。

对于1998年财政制度创新的评价不能仅仅局限于政策实施的具体内容，而必须置于大的时空背景下深化两点认识：一是1994年财税体制改革与整个经济转轨的内在联系，即制度必然性，正是经济转轨的背景决定了1994年财政体制创新的转折点意义；二是1998年以来积极财政政策与1994年财政体制的内在联系，正是1994年市场化的体制基础为市场化的调控政策提供了平台，财力的迅速增长有效地承载了6600亿元国债的潜在风险，专项性的转移支付有力地支撑了公职人员工资、社会保障、中西部发展等方面支出的扩大，从而保证了1998年以来财政政策的有效性。因此1998年以来的财政运行可以看作是在1994年体制平台上第一次按照市场经济原则进行的宏观调控实践。

1998年财政政策创新的原理和对经济运行的全局意义可以概括为：当经济体制改革进入到市场机制开始主导国民经济运行但市场体系远未完善、短缺经济现象基本消失、供求结构非均衡上升为主要矛盾的特殊阶段以后，家庭部门消费需求不足、银行存款沉淀过大、企业部门投资意愿不足等一系列严重问题，使正在形成中的市场传导机制发生了阻滞，整个经济运行面临着转轨中的体制性制约。针对这种情况，在初期连续使用货币政策工具作用不明显之后，政府通过财政投融资的政策创新与银行信用对接，将家庭部门滞留在银行账户上的储蓄沉淀吸纳转化为政府公共投资，直接用于经济拉动，从而既避免了经济失速，又化解了银行短期经营风险。积极财政的政策目标实质是要通过政府投资的短期外部推动启动市场机制的传导和自运行能力，即经济增长→消费旺盛→投资活跃→经济增长的循环。

关于经济转轨进程中的财政体制演进线索与效果可以简单地描述为以下过程：1978年财政以体制退让启动和支撑改革，经济体制与财政体制的不同演进带来相互之间关系的变动，财政推动的经济转轨绩效变动、财政自身运行绩效变动成为考察财政制度创新的重要指标。随着两种变动的负效率持续大于正效率，财政体制改革逐步落后于经济体制进程和自身的财力要求，面临创新压力。1994年财税体制改革源于市场经济体制对财政的要求，是按照微观市场机制调整宏观调控体制的改革，由于这种适应性，财政自身的状况迅速改善。1998年经济运行状态的变化提出了政府宏观调控的要求，积极财政政策是针对市场经济进行的第一次调控手段的创新，其效果体现了宏观体制与政策对市场环境的适应性。这一演进过程表明，无论是财政体制主动调整以推动经济转轨和增长，还是财政体制被动调整而重新在推动经济转轨与增长中发挥作用，财政改革与经济转轨的阶段性匹配基本是合理的、同步的，财政改革与经济转轨的互动在总体上是积极的、有效率的。

二、1994年财政体制可以作为

公共财政建设的框架吗？

将建立公共财政框架作为新时期财政改革的重要目标，是随着社会主义市场经济体制作用不断增强、国民经济不断发展、财政改革不断深化而逐步认识和明确的。从已有的理论和经验来看，公共财政是与市场经济体制相适应的财政制度，既然我们的经济体制改革是市场化取向的，与之相适应的财政体制改革路径也必然是公共化取向的。过去尽管我们没有明确提出建立公共财政的目标模式，但从实践进程来看，改革开放特别是1994年以来我们一直在努力探索和构建适应社会主义市场经济体制要求的财政体制，也已经在财政“公共化”实践中进行了很多探索。党的十五届五中全会明确将建立公共财政初步框架作为“十五”时期财政改革的重要目标，则可以看作是从实践和理论两方面就公共财政的改革目标达成共识的标志。1994年的财政体制作为目前仍在运行中的体制，是第一次按市场经济要求建立的财政体制，体现了公共化探索的最新进展，在这些年的运行中也表现出了总体上的适应性。但是，这是否决定了1994年财政体制可以作为公共财政建设的基本框架呢？

对此做出判断，需要从两个角度进行考察：

1.从整个经济体制改革与财政体制改革的关系来考察，用经济转轨的进程来评价财政体制的适应性和进展情况，以此判定财政体制在未来的经济运行中是否已具备相当的稳定性，可以在较长时期内固化下来。如果经济转轨尚在中途，财政体制也不可能一蹴而就，那么现行的财政体制本身也需要作为公共财政建设的一部分，而不是公共财政其他方面建设的标准。

我们将计划体制向市场体制的变革简单描述为“（计划）→（计划＞市场）→（市场＞计划）→（市场）”的线性过程，就财政体制演进而言，似乎只需要经历两次大的变革就可以了。即在转轨前期将适应于计划体制时期的财政体制创新为适应于以“（计划）→（计划＞市场）”阶段特征的转轨经济运行环境的财政体制，在中后期将其创新以“（市场＞计划）→（市场）”阶段特征的转轨经济运行环境的财政体制。也就是说由于转轨过程中的微观体制基础只存在两个阶段的质的差异性，也就决定了财政体制只存在两度创新的必要性。

但是中国渐进改革战略构思和渐进改革策略操作的双重性质使线性转轨经济过程发生了阶段划分上的变化。从邓小平时代强调坚持改革开放与坚持四项基本原则并行不悖到江泽民时代提出“三个代表”重要思想，如何在复杂国际国内环境中处理好一个发展中大国改革、发展、稳定三者关系，始终是政府掌握体制转轨向前推进力度的核心问题。这样的立意使中国的渐进改革包含着服从于经济发展基础性制约的战略设计层次（决策层认识方面）和服从于实际经济运行变化的策略操作层次（实际经济判定方面）两重性质。这种双重性质的渐进改革特征，使战略层次的推进与策略层次的推进并不总是同步的，使政府对“计划＞市场”到“市场＞计划”转\" 折点之间的转轨经济形态的分析与把握，演化为一个由战略构思的理论分析到策略操作可行性的实践判定的辨识过程，从而在中国经济体制转轨总过程中形成了一个明显具有过渡性特征的特殊阶段。这样一来，客观上就形成了与过渡期相适应的财政体制，以及过渡阶段结束后体制再度创新的逻辑关系。

从当时财政体制设计的实际情况看，1994年财税体制改革在策略上采取了双轨并行、存量不动、增量调整、逐步到位的思路，体制的不完善一开始也是明显的。渐进策略带来的一个问题是中央财政收入与实际可用财力相差很大，收入比重虽然迅速提高，但实际可支配财力和调控能力有限，这种情况的改善只能寄希望于分税制带来的财政收入总量迅速增长所提供的增量。而在转移支付能力不足的情况下，各地由于经济发展基础和潜力的不平衡，分税制后的财力差距迅速拉大，出现两极化趋势，省际间财力调剂和省内县际间财力调剂的压力加大。另一个问题是省级以下财政体制未作进一步规范，有的在一定程度上模仿了中央对省的体制，有的则沿用以前的包干体制，总体上呈现财力向上一级集中的趋势，省级的资金集中尤其明显。这样的财力集中缺乏划分税种的规范性，同时财权的上收并无相应的事权调整相配套，提供义务教育、本区域基础设施、环境保护等基本事权还有所下移，使县、乡两级支出基数和支出刚性增大，从而产生了省以下体制的矛盾和省以下各级政府的财权、事权关系不对称问题。省、地、县财力的纵向上移和事权的相对下移使体制矛盾逐步集中于县、乡层次。这两方面的问题构成了体制不完善的基本矛盾。

进一步的趋势必然是，随着基层矛盾的深化，基层财政向中央财政的倒逼机制逐步形成，中央与地方的财权、事权关系重新陷入不清晰状态。从转移支付制度实施情况看，与7年前相比，中央对地方的转移支付结构中，各种应急性的专项转移支付所占的比重，已取代税收返还等旧体制存量部分，居第一位。这些专项转移支付在财权、事权关系的判定上是复杂而不规范的，它的迅速增加使财力增量部分重新陷入界定不清的状态，正在实质性地改变着1994年体制的基本格局。财政体制运行中的收支矛盾逐渐集中于基层财政，再由基层财政困难而倒逼回中央财政的趋势表明，体制在运行近10年后，其不完善性正在从不同方面暴露出来，并相对集中于某些环节，一些局部矛盾的尖锐化正在迫使体制本身发生变异。

2.从公共财政体系内部构成各层次之间的关系来考察，从财政体制层次与其他层次之间的适应性和效率来判断体制未来的稳定性。

一般来讲，公共财政体系的建立应该包括三个层次的内容：第一层次是财政的制度合理性问题，即如何划定政府与市场的边界、政府行政管理体制、财权事权关系，并相应确定财政的职能范围和各级财政之间的基本关系；第二层次是财政的体制规范性问题，即通过什么样的管理体制来使财政的职能得到落实，并在各级财政之间形成合理的职能划分和财权、事权关系；第三层次是财政的管理科学性问题，即如何使体制的运行最有效率，防止其流于形式，部门预算、国库集中支付和政府采购制度都主要是属于这一层次的内容。以上三个层次形成“制度合理→体制规范→管理科学”的递进关系，构成财政体系的基本框架，财政体制在这一体系中起着承上启下的作用。

按照这样的判断，经济转轨进程中政府与市场的边界、政府管理体制改革属于第一层次的内容，1994年财税体制属于第二层次的内容，1998年以来全面实施的财政管理方面的改革属于第三层次内容。就第一层次与第二层次的实际配合情况来看，由于前面所分析的，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。在整个经济体制处于由计划向市场转轨的背景下，财政体制的改革不可能一步到位，市场化的程度和市场配置资源的广度和深度，都深刻地影响着政府职能的范围和基本取向。而政府与市场的关系决定着政府对于财政的基本要求，财政职能的定位则决定着各级财政的基本关系、决定着与之适应的管理体制。按照这样的次序，财政体制的适应与不适应首先要受到转轨进程的影响。

就第二层次与第三层次的实际配合来看，目前以部门预算为首的三项制度改革在一定程度上表现为财政通过部门预算等形式和管理方式的调整，拿走了原来部门财力的内部分配权、约束了部门行为，在财政部内部，这种具体的财力分配权又是层层下移的，往往是部领导定大数，司局、处室用具体的程序与规定就把部门的权力限制了。这其中的原因，既有管理层次改革可能超前的问题，也有现行财政体制不适应的问题，即在现行体制内部财权、事权关系发生较大变动的情况下，体制关系实质上逐渐处于不清晰的状态，使得运行于其上的管理层次的改革容易脱离实际，出现环节过多、管不好、流于形式化的问题。

由上述分析得出的一个基本结论是：目前财政运行中的矛盾主要是体制性的，应急性政策无力从根本上消除矛盾，继续深化改革是唯一的出路。这意味着目前的财政体制还不具备长期的稳定性，其本身还不适合作为公共财政建设的标准，而应该是公共财政建设的一部分。但是从我国改革的总体特征和1994年财政体制的基本特征来分析，我们仍然不可能采取一蹴而就的办法，目前对财政体制进行1994年那样的大变革的条件也不具备、不需要。因此，在目标既定的前提下，改革仍应是渐进的。其中规范省以下财政体制，在强化基层财政财权与事权匹配关系、化解收支矛盾的同时，保证中央财政的调控、平衡能力，规范转移支付制度，应是近期改革的核心。

三、制约积极财政政策淡出的关键因素是什么？

在判断积极财政政策是否应该淡出时，我们大都习惯于借用西方国家的经验，即考察经济自主增长机制是否恢复，如果已经恢复，则积极财政政策调控的前提就自然消失。但仍然处在转轨过程中的中国经济增长主要不是受制于周期性因素，而是体制性因素。因此经济增长的脆弱性虽然越来越不能摆脱来自于外部的影响，但由于体制原因导致的内部需求拉动不足无疑应成为主要的制约因素。

按照上述思路将关注点转向中国经济的特殊性，制约积极财政政策淡出的关键因素应该考虑两个方面。

1.经济体制转轨中历史包袱的消化，将在较长时期内形成对消费的制约，从而影响到市场机制传导的效率，增加经济增长的不稳定性。

按照最初的政策意图与目标，1998年以来实施的积极财政政策，是希望通过公共投资的拉动维持一定的经济增长速度和活跃度，使投资转化的收入效应能够刺激边际消费倾向的提高，消费的启动和扩大再刺激正常的民间投资的活跃，从而使经济恢复内在的增长秩序，即通过“政府投资拉动→消费增长→民间投资增长→经济自主增长”的过程实现市场传导机制的启动，这是通行的政府通过外部调控以恢复市场机制自主运行的原理。在这一过程中，中心环节是消费的启动和持续增长，这也是由市场经济的需求约束特征所决定的。在近几年的实际应对中，我们按照一般的反周期策略一直试图以大范围、大幅度增加\" 收入来提高居民消费能力、改变消费预期，改善收入中的消费——储蓄结构；以连续、大量的政府投资来维持较高的投资水平、吸引民间投资，打通储蓄——投资障碍，最终使需求活跃起来。但实际经济运行却一直无法摆脱消费难以启动、内需难以扩大的制约，政府投资带来的收入效应没有明显改变消费预期和消费倾向，而是更多地转化为储蓄的增加，从而使经济运行中的储蓄——投资机制进一步失衡，在没有自主投资动力的情况下，政府必须通过发行国债吸纳更多的储蓄以消化这种失衡。于是前一次扩大投资的效果转化为更多储蓄，成为下一次扩大投资的压力。政府投资不但无法疏导市场机制的传导，反而形成了政府投资→经济增长→政府投资→经济增长的直接外部推动式的经济运行特征。这种情况表明市场机制传导的消费环节出现了严重的阻滞，正是这种阻滞使积极财政政策陷入了一轮接一轮的直接拉动的循环中。外推式拉动逐渐成了经济增长的一个常量，财政政策的退出也就变得不可预期。

但是消费环节的阻滞并不主要是周期性原因，而主要是渐进转轨路径的结果。从价格改革的具体路径来看，“休克疗法”与渐进改革的差别在于前者迅速放开价格，采取了通过高通胀和对生产的破坏迅速消除供求缺口的强制性平衡方式，其实质是对供求双方同时实行打压，在远远低于现有经济水平的目标下寻求平衡；后者缓和放开价格，采取了通过激励计划外供给增加和计划内供给改善，间接促使供给向上浮动来填平供求缺口的平衡方式（吕炜，2025）。从政府部门与家庭部门、企业部门的关系看，“休克疗法”将价格机制革命中的成本支付职责连同其产权私有化变动一并抛向社会，原来计划体制下政府与公众之间形成的“社会契约”大都在事实上解除了，其巨大代价是改革一开始就会出现剧烈的经济社会动荡，由此所造成的对生产的破坏和债务危机较长时期难以消除；渐进改革虽然避免了“休克疗法”造成的严重问题，但当期必须支付的价格改革补贴和连带的必须延期支付的产权改革等等的成本支付责任，却继续由政府承担着。在最终建立的市场体制框架里，政府部门与企业部门、家庭部门之间必须按照市场经济的原则明确其相互关系，也就是说政府要推动转轨完成，必须最终解除这些累积的旧的“社会契约”，建立新的“社会契约”。斯蒂格利茨界定的成本支出主要是与国有企业有关的养老金和和老年人的其他福利、偿付银行存款两项；陈淮（2025）所列的转轨成本包括有偿解除劳动合同、完善社会保障体系、银行不良资产、回赎国有资产的支配权四项。这一阶段中国改革的挑战性被认为在某种程度上不亚于20年前，转轨的速度将决定未来支出负担的规模（斯蒂格利茨，1998）。因此转轨成本的消化将形成对这一阶段经济运行的基本制约，即主要问题将出现在消费环节。

按照这样的分析，在转轨中后期经济运行将始终面临历史包袱的消化问题，因此即使短期内经济自主增长机制能够恢复，长期看其内在的脆弱性和不稳定性仍然是存在的。

2.积极财政政策长期化趋势带来了部门利益的固化，如何处理和协调好部门之间的利益调整，正越来越成为制约这一政策退出的直接因素。

关于积极财政政策淡出的已有讨论存在一个重大缺陷，就是没有考虑到积极财政政策退出的实际可操作性问题。即在较长期实施这一政策后，我们怎样评价这一过程中已经形成的部门利益固化问题，以什么样的标准来进行部门利益的调整？

连续多年的积极财政政策实际上已经改变了部门之间原有的利益关系和干预经济的权利，政策淡出则必然要触动这些关系。因此所谓淡出，并不是简单取消每年1500亿元的国债发行，或是退回到1998年以前的利益格局，而必须有一个妥善的方式对部门之间的关系进行评价，对由此可能产生的矛盾进行协调。更进一步讲，政策变动所导致的部门利益关系调整，或者说部门权利格局对政策变动的制约问题，除了行政体制等因素的影响外，更深层的还应该从一个部门、一种部门间利益关系格局服从和服务于经济的内在合理性考虑，从经济发展的要求来确定未来部门利益关系调整的思路。也就是说，部门利益调整的实质应考虑政府干预经济的客观需要，要考虑特定阶段经济运行对不同部门职能的客观要求。就积极财政政策的淡出而言，财力安排和项目安排是核心的内容，因此，利益调整将集中在财政部与原国家计委关系的处理上。

但同时也必须看到，对现阶段部门职能的保证或适度调整，并不意味着目前国债资金的安排、使用上没有问题，只是需要简单地调减一下规模。事实上这些年财力上的应急安排虽然保证了政策对经济的拉动效果，但由此带来的资金管理、使用上的混乱和低效也是明显的。比如，财政预算内支出安排与原国家计委国债资金安排存在部分重复的问题，特别是在教科文卫等事业性支出方面，这在一定程度上造成预算权力的分割，同一领域的支出缺乏协调，影响了预算安排的完整性，带来了财政管理上的不规范，限制了财政职能的统一发挥。再比如，投融资体制改革滞后带来的结构性矛盾固化、强化的问题。这些年的国债资金基本上都是用传统的投融资方式层层安排、层层配套，既存在一些领域对民间投资挤出的问题，又使财政对项目经营等环节承担着最终风险；既存在着管理和效率问题，又使新增固定资产中的国有投资比重明显上升。因此，配合积极财政政策淡出对资金使用、管理进行规范是必须的，这是必须考虑的第二点。

按照上述判断，国债投\" 资的退出既是总量上的，又必然是结构性的、职能性的调整。具体思路上可从四个方面考虑：第一，转化一部分，将一部分用于重大项目、基础设施、西部大开发的国债投资逐步转化、纳入财政预算内安排，通过增加基本建设支出，保证国家发展与改革委员会在重大项目上的财力需要和对经济的干预力，使公共支出和建设职能得到发挥；第二，创新一部分，对仍要继续由国债安排的少部分投资，可在投融资方式上采取更为灵活的形式，如采用股权、投资基金等方式运作，使这部分资金能够通过商业化运作模式吸引更多的民间资金参与，充分发挥其引导和拉动效果；第三，取消一部分，对已完工的国债项目和不再需要安排资金的项目，逐步取消相应的资金安排，减小国债投资规模；第四，合并一部分，将一些同样投资于教科文卫等公共事业支出项目的资金合并到预算内，纳入部门预算统一安排，减少多头管理、重复安排的现象。这样调整后，在确保国家发展与改革委员会职能基本要求、提高国家财政预算完整性的同时，国债发行规模也会逐步降下来，通过恰当的利益调整和合理的预算程序逐步淡出。

在我国积极财政政策的淡出是一个十分复杂的问题，既不是一个纯周期性现象，也不是一个纯经济问题。从总体上看，由于体制性制约在较长时期的存在，财政政策的基调将是偏向于积极的，国家对经济的干预仍将是经常的、不可或缺的。因此，即使财政最终不堪重负，这部分职能也只能转移，不可能消失。

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