# 积极财政政策的调整与财政改革

来源：网络 作者：烟雨蒙蒙 更新时间：2025-02-19

*\" 内容提要：从当前及今后一个时期国内外经济发展态势分析和配合中央近期的宏观调控政策，应对积极财政政策加以调整。这不仅有利于巩固当前我国经济发展的良好势头，而且对于把握机遇促进我国经济社会长期稳定发展具有战略意义。在积极财政政策调整中要适当...*

\" 内容提要：从当前及今后一个时期国内外经济发展态势分析和配合中央近期的宏观调控政策，应对积极财政政策加以调整。这不仅有利于巩固当前我国经济发展的良好势头，而且对于把握机遇促进我国经济社会长期稳定发展具有战略意义。在积极财政政策调整中要适当调减财政政策扩张力度，改进原来以长期建设国债为主的实施财政扩张性政策的工具组合，根据公共财政要求调整支出投向和重点。特别是应注重结合财政政策调整推进财政改革，完善税费制度构建内需平稳增长机制，强化财政对结构优化的作用，并建全分税分级的公共财政体制，在长期建设国债规模缩小后，发展新的财政支出方式。

关键词：积极财政政策 调整 财政改革

一、积极财政政策与长期建设国债政策调整的原则与要点

我国实行的积极财政政策是相对1998年以前实行的适度从紧的财政政策而言的，主要内容或代表性事项是以扩大内需、经济扩张为导向，通过长期国债筹资增加财政支出及调整税收政策，刺激经济增长和促进社会稳定发展。但从总体上看，积极财政政策是国债投资、税收、收入分配、财政贴息补助、转移支付等多种手段的有机组合，并不仅限于发行长期建设国债一种形式，不同年度各种政策手段组合方式和侧重点也有所不同。 从当前及今后一个时期国内外经济发展态势看，虽然仍需考虑保持宏观政策一定的稳定性和连续性，但亟有必要配合中央近期采取的金融、投资等方面的宏观调控措施，对积极财政政策加以调整。这不仅有利于适应反周期操作新阶段的新特点、新要求，巩固我国经济发展的良好势头，而且对于把握机遇促进我国经济社会长期稳定发展具有长远意义。在统筹协调、注重结构优化的前提下，应适当调减财政政策的扩张力度，改进原来长期建设国债为主的实施财政扩张性政策的工具组合，根据公共财政要求调整支出投向和重点。

（一）积极财政政策和长期建设国债的调整要与建立公共财政框架相呼应，政策重点应符合国家发展规划确立的战略发展目标和科学发展观统筹兼顾的要求。根据我国当前经济形势判断，经济内在自主增长能力明显增强，并已稳定在较高水平，我国经济已开始进入新一轮快速增长期。财政政策的扩张力度应当适时调减，适当控制和减少财政赤字和国债规模。这样既有利于经济平稳增长，规避财政风险，保证财政的可持续发展，也为今后的财政宏观调控留有余地。长期建设国债政策调整必须符合国家发展规划确立的战略发展目标，要按照中国共产党十六届三中全会公报的要求，“加强对区域发展的协调和指导，积极推进西部大开发，有效发挥中部地区加快改革发展，振兴东北地区等老工业基地，鼓励东部有条件地区率先基本实现现代化。”并按照公共财政的要求，着力解决经济社会协调发展、城乡协调发展、区域经济协调发展和生态环境保护等方面的问题。财政资金要加大对社会发展和农村发展支持力度，加大对欠发达地区的支持力度，引导和促进社会投资、消费增长，促进就业与再就业，支持公共卫生、公共安全、社会保障体系的完善。

（二）积极财政政策应退出一般竞争性、盈利性领域，尽可能发挥市场在这些领域中配置资源的优势。首先需要将政府通过财政手段的经济参与，保持在合理的范围内，积极财政政策应退出一般竞争性领域和赢利领域，注意最大可能地发挥这些领域中市场配置资源的优势，更好地实现政府宏观调控与市场机制的互补和有机结合。其次，积极财政政策应该逐步从应急性的、以解决短期问题为主要目的、较为单一的目标选择中淡出，逐步转向以健全经济内生增长长效机制为主、兼顾解决短期和中长期发展的政策方面，着力点应进一步聚拢在经济和社会发展中的重大问题上。要注重通过各种政策手段的实施，推进经济内生增长，提高微观主体的自我发展能力，实现经济和财政可持续发展。

（三）近年长期建设国债资金投入的重心应继续予以关注，以保持必要的政策连续性。长期建设国债应继续支持社会公共基础设施建设，确保重大项目的投入和建设。要优先保证在建项目的收尾，防止出现“半拉子工程”。要严格控制新开工建设项目，坚决制止低水平重复建设和过度超前建设。要扩大国债资金实行工程招标采购、集中支付的范围，提高国债资金的使用效益，保证工程质量。

国债资金规模压缩之后，在具体的国债资金投向上，首先要确保国家重点项目的投入和建设。国债投资需支持青藏铁路、西气东输、西电东送、南水北调以及一批水电枢纽工程进入和完成全面建设。二是改善农村生产生活条件。国家应增加对农村公共品投资，解决农村公共投资、基础设施严重不足的问题以利全面建设小康社会。三是积极促进特大型骨干企业技术进步和技术改造基本目标的实现。四是继续为加快西部地区经济发展创造条件。在西部开发中，国债资金的投入重点应以基础设施和生态环境保护为主，侧重于解决西部开发中面临的交通、能源、通讯、国土整治、水利等方面重大基础设施项目投资不足的问题，优化投资硬环境，扭转与化解区位劣势。五是加快实施生态保护项目，促进可持续发展。

（四）长期建设国债的政策调整应当和税收政策的调整相互呼应，协同配合。在1999年以后，我国实际上已经陆续推出了一些局部减税的措施，虽然在总体上不把减税作为重点，但是在结构性的减税这方面已有一系列具体安排。今后一段时间，在前面的局部减税基础上，也存在尚可用的一些减税空间，应以其与今后必然要大力推进的税制改革相结合，来审时度势、水到渠成地发挥减税的效应。党的十六届三中全会非常明确地提出了税制改革的一些重大事项，比如增值税的转型，内外资企业所得税的并轨，等等。实际上操作起来，增值税的转型等价于一个比较普遍的减税举措，内外资企业所得税的并轨按照逻辑来说，也很可能在现在外资比较普遍享受的15%左右的优惠税率和现在内资企业标准的33%的税率之间，求得一个可行的、可操作的税率水平，那么实际上对于广大的内资企业来说，也是一个减税的安排。由于近期对于通货膨胀压力和经济过热可能性的关注，这些措施的出台时机、力度和操作方案，有必要作审慎斟酌。

（五）合理发挥多种财政政策手段的有机组合，培养经济自主增长能力。长期建设国债应与其他财政政策和宏观政策相结合，积极促使政府直接投资引导和拉动民间投资增长，并服务于培养财源、“做大蛋糕”和配套解决长期性、战略性、体制性难题。

简而言之，从当前看，为促进经济的稳定增长，我国的财政政策应当在总量适当收缩的同时，努力实现以下四个方面的调整。第一，优化经济结构，改善制度环境，为市场主体——企业的发展和公平竞争提供政策平台。第二，调节收入分配，改善社会经济预期，鼓励消费。第三，调整区域经济关系，并为解决“三农”问题和全面建设小康社会逐步创造条件。第四、积极服务于公共需要和管理创新，做大“蛋糕”发展经济，主要从“大环境”层面发挥政府特定作用，以丰裕财源壮大财政实力，促进经济和财政的可持续发展。需要强调，当前财政政策的着力点应当从财政直接投资引导投资需求增长转变到以综合性政策手段解决长期性、战略性、体制性难题上来。

二、财政政策调整中财政改革的方向与主要内容

（一）抓住政策调整机遇，推进改革完善税费制度，构建内需平稳增长机制

我国经济运行已开始进入新一轮高增长时期，民间投资出现了较强的增长态势，非国有经济固定资产投资比重增长速度加快，民营经济和新兴行业发展显著，经济自主增长的能力明显增强。在国债政策调整过程中，应抓住机遇推进财税制度和政府的审批制度改革，构建鼓励民间投资和内需平稳增长的长效机制。

1.规范政府收入。

一是从清理整顿现行各种收费项目入手，结合政府机构的精简，将那些明显不合理的收费取消。二是在优化现行税制的大原则下，覆盖和替代原来具有合理性的政府与部分收费的很大部分，从而以正税形式筹集吸纳必要的资金用于公益事业、基础设施、公共服务、社区建设等。三是要通过税收制度的完善、预算外资金管理改革、国库集中收付改革以及强化税收怔管等，将所有政府收入纳入财政预算的控制范围，重点解决财政收入体外循环和流失浪费问题。

2.调节税制结构，增强税收的“内在稳定器”功能。

在我国现行税制结构中，流转税居于绝对主导地位，以增值税、消费税、营业税、关税为主体的流转税收入占全部税收收入的70%左右，而所得税仅占20%左右。随着中国经济市场化程度的加深，以及全球经济一体化进程的加快，过分依赖流转税的政府收入结构所产生的消极作用已不容忽视：一是按比例税率全额征收的流转税缺乏必要的收入弹性；二是过重的流转税在出口退税制度下易对财政产生过大压力；三是整体税制对经济波动的“内在稳定器”功能受到较大限制。而从长远来看，随着中国经济发展水平的进一步提升，居民收入水平和人均GDP的提高，所得税尤其是个人所得税的发展将有广阔的空间。因此，改善现行税收结构，适当加大所得税、财产税的比重，尤其是加大个人所得税的比重，构建以流转税和所得税“双主体”税种的税制模式，具有十分重要的意义。它不仅是市场经济体制下提高资源配置效率、稳定经济的要求，而且也是调节收入分配、创建良好的社会经济环境的需要。个人所得税在加强征管合理调整起征点等措施之外，还亟需制定由分类征收向综合与分类结合征收转变的具体操作方案。

3.鼓励民间投资，完善相应的税收制度，为市场经济主体创造公平竞争和可持续发展的环境

——统一各类企业税收制度和优惠减免规定。应按照世贸组织规则及对现有的税收优惠政策进行清理规范，不再区分企业的所有制形式而实行统一的税收政策。近期可考虑出台统一内外资企业所得税的举措。

——完善增值税制度，分步实行向消费型增值税的转型。现行生产型增值税存在的主要问题：一是对扩大投资、设备更新和技术进步有抑制作用；二是造成基础产业和高新技术产业税负重于其他产业，不利于相关产业发展；三是国内产品税负重于外国产品，不利于内外产品平等竞争。增值税由生产型向消费型转变，可以进一步消除重复征税，有利于鼓励投资，特别是民间投资，拉动经济增长；有利于生产专业化的发展，促进产业结构调整和技术升级；也有利于提高国内产品的竞争力。但同时还要看到，在维持现行税率不变的情况下，改革后，几乎所有企业的税收负担都有不同程度的降低，国家财政收入也要相应减少。因此，具体方案的制定要考虑使减少的收入控制在财政承受的范围内，可从东北老工业基地和新增设备投资开始，分步推行。

——改革和完善出口退税机制。按照中央业已确定的基本思路，从体制创新入手，按照“新账不欠，老账要还，完善机制，共同负担，推动改革，促进发展”的原则，形成中央、地方、企业共同负担的出口退税新机制。改革的主要内容，一是适当降低现行出口货物增值税的平均退税率水平。对出口退税率进行结构性调整：对国家鼓励出口产品的退税率不降或少降，对一般性出口产品的退税率适当降低，对国家限制出口的产品和资源性产品取消或多降退税率。二是建立新的出口退税负担机制。将进口环节增值税、消费税收入增量首先用于出口退税，以加大中央财政对出口退税的支持力度；将现行出口退税全部由中央财政负担，改为基数部分继续全部由中央财政负担，超过基数的增量部分由中央与地方按75：25的比例共同负担。实行上述措施后，基本上可以保证出口退税当年不再发生新欠，对拖欠的出口退税，由中央财政贴息的贷款资金逐步归还。

——将环境税收纳入现行的国家税收体系。环境作为可持续发展所必须的一种稀缺资源，具有独特的经济价值。但市场机制并不能使从事经济活动的企业和个人自愿地对其滥用资源和污染环境支付相应的成本。解决这个矛盾的最有效的办法之一，就是采用税收手段，把企业和个人对环境的污染计入成本，使滥用、污染的外部成本内在化。环境税收在国际上是一种通行的经济手段，其目的就是为实现特定的环保目标，通过强化纳税人的环保行为，引导企业与个人放弃和收敛破坏环境的生产活动和行为；筹集环保资金，用于环境和资源的保护，以利于社会、经济的可持续发展。应考虑在现行税制中，按照“谁污染谁付费”的原则，建立独立的资源环境税税种，其中既可包括已经征收的与环保有关的税费，也可以增加新的税种。

4.完善税制体系强化调整收入分配结构的功能，正确处理效率与公平的关系。

在经济发展水平、政府职责、政府支出范围一定的情况下，宏观税负水平应体现税收负担适度原则，并将宏观税负在不同的纳税人、征税环节、课税对象之间进行合理分摊，适当调节地区之间、居民个人之间的收入差距，以兼顾效率与公平。当前需要综合考虑我国目前加入WTO，国际竞争日趋激烈；西部大开发战略实施，促进地区经济均衡发展；就业面临的巨大压力等因素，适当调整税负结构。

具体可考虑优化个人所得税，调整消费税，建立社会保障税，健全地方税，改革农业税制等措施，增强税收调节收入再分配的作用。

——在停征烟叶之外的农业特产税和分步停征农业税、减轻农民负担的情况下，需创造条件逐步实现城乡税制一体化。方向是用现代税收制度覆盖整个城乡，实现城乡税制的统一。

——完善所得税制度，使所得税成为税收收入新的增长点。在内外资企业所得税并轨\" 之外，重点是完善个人所得税制，建立综合和分类相结合的个人所得税制，特别是在制度中落实防止富裕阶层税源流失的技术性操作手段。

——改进消费税。其主要内容：一是适当扩大征收范围。二是根据经济发展和消费结构的变化情况，对税率明显偏高的部分应税品目适当降低税率水平，对需要加大调节力度的应税品目适当提高税率水平，形成更为合理的税目覆盖面、税率结构和税负水平。

——积极研讨社会保障税方案。现行社会保障存在制度不健全，管理不规范的种种问题，包括社会保障收费制度效率低成本高，越来越难以满足社会保障对资金的需求，大量单位和个人欠缴社会保障费，威胁社会保障制度的可持续性。因此，国家应结合提高社会保障资金“统筹”级次，尽早开征社会保障税，即将社会保障“费”改为“税”，以税的形式强化社会保障基金的收缴，保障和配合社保统筹级次的顺利提升和功能的增强。

总之，通过税制改革的深化，应逐步完善以流转税和所得税为主体、以财产税及其它税种为补充、对市场变化反映灵敏、对要素市场具有宽履盖面的现代复合税制体系，并按照公平、有序的原则，清理和规范税收优惠政策，充分发挥税收制度与政策在维护经济稳定、内需增长和支持体制创新、促进结构调整，以及调节收入分配方面的积极作用。

5.建立统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。改革政府对企业投资项目的管理制度，确立企业的投资主体地位，国家只审批关系经济安全、影响环境资源和政府限制类投资项目，其他项目由审批制改为备案制，由投资主体自行决策。对不同所有制性质的企业实行同等政策待遇，扩大非国有经济投资主体的产业准入范围，充分发挥市场对资源配置的基础性作用，进一步提高经济自主增长能力。

（二）抓住政策调整机遇推进改革，强化财政对结构优化的作用

1.优化财政支出结构，促进经济社会持续发展。

正确的财政支出结构政策是国家调节经济与社会发展和优化经济结构的强大杠杆。建立公共财政支出体系，是通过政府理财与市场的分工与合作，充分发挥两种机制各自的优势，尽可能提高全社会资源配置的效率，使政府从竞争性投资领域退出，集中力量提供公共产品，更好地满足全体社会成员不断增长的物质文化生活需要；通过调节地区间分配格局，促进地区经济和社会均衡发展，逐步实现基本公共服务均等化。这正是我国全面建设小康社会的客观需要。

优化财政支出结构的基本思路，是突出公共财政特征，全面履行政府的各项职能，有进有退，有保有压。一是收缩职能越位的方面，加快事业单位改革步伐。在区分事业单位“公益性”和“经营性”的前提下，对经营性的事业单位，一定要推向市场，停止财政供给；对具有经营性、公益性双重性质事业单位，考虑其收入条件和能力，逐步减拨部分事业单位经费；对公益性事业支出，要加大支持力度。二是加大对国家政权建设的保障力度。一方面，保证机关工作人员工资的按时足额发放，杜绝拖欠现象，在精简机构建立高效的三级实体政府（中央、省、市县）和两级派出机构（地区、乡镇）的方向上和严格控制人员编制的基础上，逐步提高公务员的工资水平。另一方面，要控制公用经费中的浪费现象，继续探索推进会议费、招待费和公车费等重要支出项目管理的改革。三是保障重点支出的资金需要。财政投资应以公益性和基础性投资项目为重点，将财政资金用于满足社会公共需要，努力保障科技教育、社会保障、农业、生态环保、公共卫生等重点领域和项目支出的需要。

2.建立公共财政支出管理体系。

按照公共财政框架要求，财政支出管理制度必须实施一系列制度创新和管理创新。财政始终存在着聚财的有限性与用财的无限性的矛盾，传统预算管理方式其指导思想、编制方法的陈旧，更造成有限财力资源的不合理分布。目前财政支出面临巨大的压力，而同时支出中又存在着“越位”现象和资金浪费。要切实改变这种状况，出路在于实行公共财政框架下的预算改革，推进依法理财、规范理财、科学理财，克服随意性，规范政府、财政、部门的行为，使财政资金的分配和使用做到透明、公正、高效，避免财政资源的浪费。改革的基本原则：一是体现政府职能的原则，正确界定支出预算的范围，并根据政府的职能合理安排财政支出结构。二是依法理财的原则。依法理财是依法治国、依法行政的重要内容，所有预算环节都必须依法行事。三是公平与效率的原则。与市场经济体制相适应的预算编制体系的核心原则就是统筹公平与效率。

具体而言，要继续推进和深化部门预算、“收支两条线”管理、国库集中收付、政府采购等支出管理制度改革。部门预算是以现代支出管理为主线建立公开、透明、规范、科学并具强约束力的预算制度。政府预算效率包括两个层面：一是财政资源的配置效率；二是财政资金的使用效率。深化部门预算、“收支两条线”管理、国库集中收付、政府采购等支出管理制度改革，才能从两个层面相互呼应，真正实现财政资源的公平分配和高效配置。建立和健全绩效考评制度，对预算的执行过程和完成结果实行全面的追踪问效，是不断提高预算资金使用效益的必由之路。强化部门预算资金使用过程的监督和使用效益的考核分析，是促使预算的资金安排由“重分配，轻管理”向“重分配，也重管理”转变的制度保证。

当前继续深化部门预算改革的主要任务是：建立科学的支出标准和预算定额；建立起完整的专项资金项目评估机制；逐步实施中央部门预算的系统化，扩大地方部门预算改革。

第一，基本支出预算规范化。

在部门预算中，公共支出可分解为“基本支出预算”和“项目支出预算”两部分。基本支出预算是部门行政事业单位为保障其机构正常运转而编制的年度基本支出计划，内容包括人员经费和日常公用经费两部分。其核心问题是定员定额的制定，尤其是定额的制定要体现透明、公正、分类核定和量力而行的原则。在目前尚未健全科学的预算定额体系的条件下，一是定员定额范围太窄，仅限于行政性经费，应逐步拓宽至涵盖全部经费；二是定额项目欠细，目前只是支出“目”级科目的简单分类归并，今后应细化到每一个“目”级科目；三是定额标准的设计停留于对实际预算拨款的简单平均，不能反映出各部门客观需要和实际消耗的真实水平，难以摆脱传统预算编制“基数加增长”的方法，缺乏科学合理性，部门之间难以公平、公正。因此，现阶段定额标准的设计既要考虑单位对资金的客观需要和财力可能，又要兼顾单位的实际支出和目标任务的调整，在今后发展完善的过程中，逐步增强其客观性和严密性。

第二，项目支出预算科学化。

项目支出预算是部门行政事业单位为完成其特定的行政工作任务或事业发展目标，在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划。包括基本建设类项目、行政事业类项目和其他类项目。在目前的编制过程中，“项目”缺乏量化标准，基本支出和项目支出相互混淆，项目支出管理办法及操作程序不够科学，对项目库的管理过粗。今后为建立科学的项目支出预算，一是要对现行的项目支出分类办法进一步细化，量化“项目”审核标准，完善项目库管理办法；二是将基本建设支出、企业挖潜改造资金和科技三项费用等财政资金安排的项目，逐步真正纳入“项目支出预算”范围；三是建立和发展、完善项目支出预算的绩效考评制度，为逐步建立政府绩效预算打下基础。

第三，推进政府收支分类与预算科目改革，在部门预算基础上生成按不同分类的预算数据。

其目标模式是，政府收支分类体系应由部门分类、功能分类、经济分类三\" 部分构成。部门分类是指按政府机构的性质和预算管理级次对支出进行分类，明确资金管理责任者；功能分类是根据政府职能对支出进行分类，体现政府一定时期内的方针政策、支出结构和资金使用方向，反映政府支出的功能；经济分类是按经济性质设置政府支出的分类，将支出充分细化，反映支出的经济性质。在此模式下，预算编制分为四个层次：一是分部门；二是在部门下按功能分类、款、项；三是在功能分类的项级科目下具体设置活动和项目；四是在活动和项目下进一步按经济分类科目细编。预算的编制及汇总应采用统一的代码体系，通过计算机处理能基于部门预算自动生成按功能、按经济性质等不同分类方法显示的预算数据，使财政预算便于进行有关信息的报告与披露，方便对国家财政经济状况的分析并对政府决策提供更清晰的多角度参考依据。这样的分类和预算科目应该具有较强的可操作性，显著提高财政信息的透明度和可用度。

第四，完善国库集中收付制度，推进政府采购制度改革。

提高财政资金的使用效率，还必须在预算执行的环节和流程中体现预算的约束，保证预算不变形走样，因此在部门预算的改革中，需要与财政国库集中收付制度、政府采购制度改革相结合。财政集中收付是部门预算能够有效实施的配套措施，在各部门建立国库统一账户，将财政性资金的收入和支出全部反映一个账户中，进而包括在统一的预算中。现阶段可以分几步走：首先，将行政机构的全部财政性资金（财政拨款和各项收费、基金）纳入预算管理；第二步，将所有政府部门（包括事业单位）的全部财政性收入和支出纳入预算管理；第三步，争取将所有国有部门的资金（包括经营型资产）往来全部纳入预算管理。财政集中支付制度也是实行政府采购制度改革的配套安排。对政府大宗采购事项采取公开招投标方式，可以使政府采购行为得到与市场机制兼容的约束和优化，改变以往采购活动的分散、自由状态，提高资金使用效率，抑止腐败行为和提高调控水平。中标者产生后，可将政府的钱从国库财政账户直接拨付到商品和服务供应者的户头上，这是保障预算执行、提高财政资金效益以及从源头上防治腐败的重要措施。

3.大力推进财政资金使用绩效评估工作，逐步建立一套科学有效的评价体系和机制。

建立和健全绩效考评制度，对预算的执行过程和完成结果实行全面的追踪问效，是不断提高预算资金使用效益的必由之路。在项目申报阶段，要对其进行可行性研究论证，做事前的考评，以保障项目确实可行；在项目执行阶段，要建立严格的内部审核制度和重大项目建设成果报告制度，以对项目进程和资金使用情况进行监督，对阶段性成果进行事中的考核评价，要及时组织验收和总结，做事后考评，并汇总存档，建立项目库，以总结经验、举一反三。强化部门预算资金使用过程的监督和使用效益的考核分析，是促使预算的资金安排由“重分配，轻管理”向“重分配，也重管理”转变的制度保证。

4.建立高效有序的财政资金运行监督体系。

财政监督是以财政资金运行为中心的监督，其目的就是实现依法行政、依法理财，保障法律、法规、政策、预算的实施，提高财政资金的使用效率。要建立一套有效的财政监督体系，对财政运行的全过程进行监督。一是对公共收入的监督，包括对税收收入的监督、对各种公共收费、预算外收入、债务收入以及其他收入的监督；二是公共预算过程及执行情况的监督，包括对预算编制、执行、调整的监督和对决算的监督；三是对公共资产管理的监督。今后几年要应用现代信息技术，以“金财工程”为技术支撑，建立分级财政收支情况的互连网系统，这样的系统，将可以详细记录和反映每一个预算单位、每一笔收支的来龙去脉，反映任意时点的财政收支状况，做到随时可以对被监管单位的财经数据进行分析、监督，以利及时发现问题纠正。

（三）抓住政策调整机遇推进改革，健全与市场经济新体制配套的分税分级公共财政框架

在市场经济体系初步建立的条件下，有必要重点考虑推进实质意义的分税分级的公共财政体制建设。这项改革的成功与否，不仅取决于现已形成的中央与省财政分配关系的进一步调整和规范，更取决于省以下地方财政能否顺利深化和逐步推进改革。我国地方财政体制改革的大思路，应是从1994年财税配套改革的基本制度成果出发，按照建立公共财政框架的方向，在适度简化政府层级的前提下，按照“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的原则构造完整的分级财政，同时改进和完善中央自上而下的财力转移支付制度。在减少政府层级方面，可考虑逐步把乡镇级变为县政府的派出机构和使市与县在财政体制上同级，进而可以实质性地建立三级分税制和分级财政，把政府的职能到位、效率提高、精简机构和作风转变结合起来，按照市场经济的客观要求有效地规范和完善公共财政收入制度和公共财政支出管理体系。

三、长期建设国债规模缩小后，应按照公共财政要求发展新的财政支出方式

（一）改进、完善财政贴息管理办法，扩大贴息规模，提高贴息资金的使用效率和资金放大倍数

财政贴息，即财政代为支付部分（特殊情况下也可以是全部）贷款利息，而由项目本身负责本金和其余利息的偿还。从性质上说，财政贴息属于财政补贴范畴，贴息资金来自预算内资金。实践证明，财政运用贴息方式进行政策性融资的效益是十分可观的：其一，可行性强。它并未对原已十分紧张的预算内财力施加更大压力，只是将原有资金使用方式由直接投入变财政贴息；其二，时滞期限短，项目确立后可立刻付诸实施，对社会投资的拉动作用近乎立竿见影；其三，杠杆作用明显。其效用的放大倍数等于贴息率的倒数（1/贴息率）。据估计，我国目前约有10余万亿元的社会资金，如何利用财政资金引导和启动这些资金的投资，需要有效的机制。应当积极探索运用财政贴息方式支持政策性融资，引导社会资金流向国家重点建设和基础设施建设，变直接投资为间接拉动与协调引导，充分发挥财政资金的杠杆作用影响其他投资主体的行为，达到“四两拨千斤”的效果。

实施财政贴息的同时，需要注意相关的配套措施。第一，财政贴息要加强选项、可行性论证和科学决策，坚持政策性与效益性的统一，可考虑将贴息率按项目盈利能力和回收期限的不同加以区别对待。第二，建立严密的可行性研究、集体决策制度和内外部监督机制，加强审计，严格抑制与利率双轨制和政策性金融相关的寻租现象。第三，在运用财政贴息方式引导社会资金的过程中，财政部门必须加强与有关部门的协调，形成与发展改革委员会、中央银行和已组建的政策性银行的密切协同配合关系。

（二）进一步理顺财政与国家开发银行、信用担保机构等政策性金融机构的关系，更积极、合理地发挥政策性金融体系\" 的作用

国家开发银行等政策性银行和政府为主出资建立的信用担保机构，都是我国政策性金融体系的组成部分，建立的初衷是与商业性金融分轨运行，发挥政策性金融独特的、不可替代的作用。但其后由于种种原因，财政与政策性金融机构之间的关系并未很好理顺，财政资金对这些机构持续、规范的支持难以形成，这些机构的运转也往往陷入政策目标与资金完整性难以两全的窘境，今后在调整完善长期国债政策的过程中，应当结合科学决策机制、风险共担机制和监督审计机制的构建，积极理顺财政与政策性金融机构之间的关系，使财政规范介入的补贴、贴息资金和扩股资金支出，通过政策性金融体系，发挥强有力的幅射、拉动、发大效应，达到产业政策、技术经济政策、区域发展政策等等所设计的倾斜目标。

（三）进一步深化和完善政府采购制度改革，加强招标管理和多样化采购规范

政府采购制度本质上是以法律形式强制并规范政府部门及其所属事业的众多货物、服务、和工程的采购行为。公开、公平、公正，防止腐败，堵塞漏洞，目的就是提高财政资金的支出效率。扩大政府集中采购范围和规模，加快政府采购的规范化和制度化建设，重点是要加强招标管理和多样化采购规范，提高采购资金的使用效益，有针对性地解决目前仍存在的“新瓶装旧酒”和采购办事效率低下等问题。

（四）积极开拓BOT、TOT等调动民间资金从事公用事业建设的新空间

长期建设国债规模适当调减之后，公用事业、基础设施项目建设还可更为积极地探索以BOT、TOT等方式调动民间资本和非政府资金，使政府“少花钱多办事”，并且在一定条件下“不花钱也办事”，使市场经济的成长发育与政府职能的行使，兼容于新的方式，大大提高政府办事和组织建设项目的效能。近年不仅在我国发达区域，欠发达区域的交通干道、公用基础设施等，也出现了一些BOT、TOT项目，值得及时总结经验，加强协调和指导，积极开拓这一新空间。

（五）建立和发展财政支出绩效考评制度，对预算的执行过程和完成结果实行全面的追踪问效

公共财政的显著特点是公共化、法制化、效益化，追求预算管理的绩效性成为核心问题。对预算绩效评估和考核应着重于两个方面，一是要逐步建立公共支出预算的评估体系，这个体系包括一个连续的过程：预算和支出计划——预算执行——绩效标准和指标一致——执行结果的检验和评价。绩效始终贯穿预算的全过程。对于基本支出预算，要建立一套绩效标准，这个标准是定性分析和定量分析相结合的，能够量化的标准要尽量量化，对于不能量化的一些标准，可通过定性指标的衡量，提供公共服务的满意程度等等。绩效评估中标准值的制订非常重要，核心问题是要考虑预算支出所要达到的基本目标和财力的保障能力。二是要建立公共管理部门的绩效考核制度。考核内容包括：职能任务的完成情况，部门预算管理控制的程度以及对部门支出绩效责任的履行能力等等。对部门绩效的考核，既可以提高部门履行基本职能的责任心，又促使其积极理财，提高支出的使用效益。对公共管理部门绩效标准——可设计一些共同性指标，因为公共管理部门所担负的基本职能具有同一性，也可根据各公共管理部门的特点设置一些特殊性标准，用以对单个部门进行考核。绩效考核结果可以成为下年度部门和项目滚动预算的依据。

主要参考文献：

2、贾康、马晓玲：《财政职能进一步调整的思路》，《财贸经济》，2025年第7期。

3、贾康、白景明：《县乡财政解困与财政体制创新》，《经济研究》，2025年第2期。

4、贾康：《用财政贴息拉动投资》，《转轨时代的执着探索——贾康财经文萃》，中国财经出版社，2025年。

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