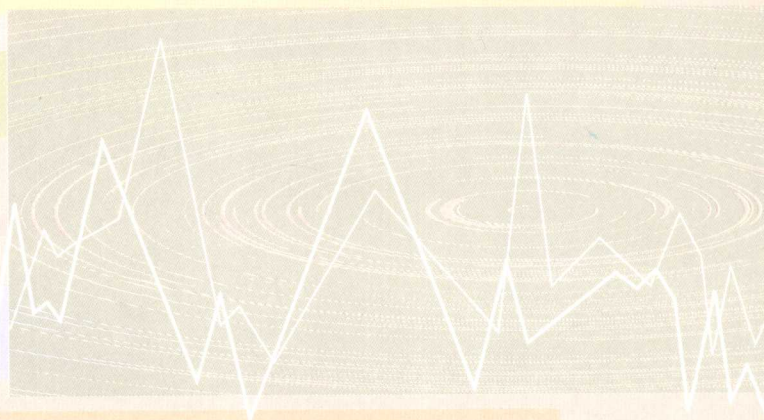


中国财政经济出版社

CAIZHENG ZHENGCE YU HONGGUAN
JINGJI RUOGAN WENTI DE SIKAO

财政政策与宏观经济 若干问题的思考

朱志刚 著



财政政策与宏观经济 若干问题的思考

朱志刚 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政政策与宏观经济若干问题的思考/朱志刚著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0764 - 3

I. 财… II. 朱… III. ①财政政策 - 中国 - 文集②宏观经济 - 中国 - 文集
IV. F812.0 - 53 F123.16 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 087881 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

北京财经印刷厂印刷

787 × 1092 毫米 16 开 14.25 印张 200 000 字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0764 - 3/F · 0621

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

自序

近十年是中国财政改革史上重要的十年，也是中国经济发展重要的十年。在此期间，财政政策作用于宏观经济，取得了明显的成果；中国公共财政完成了从理念形成到建立基本框架的初始阶段，正面临着建立公共财政基本体系和制度的重要变革。十年中，自己常有一些感悟，也对未来进一步深化改革有许多思考，总是有喜有忧。喜为财政政策和公共财政作用于宏观经济与社会发展的成果，忧则来自于对财政经济运行中问题的研究和判断。我想忧患是一种社会责任感，是一种自觉地探索解决问题的努力。

一

妥善处理公平与效率的关系是经济社会发展战略一直需要面对的矛盾。效率更多地意味着发展的速度，公平更多地体现在发展成果的分配。回顾我国三十年的改革开放历程，效率优先、兼顾公平的发展理念贯穿始终，综合国力显著提升。1978年改革开放以来，我国国民经济保持年均9.7%的快速增长，是近代历史上持续增长速度最快的时期，2007年对世界GDP增长的贡献度达到16%左右，已取代美国成为全球经济增长的首位贡献国与最大推动力；2007年人均GDP达18665元，是1978年的49.2倍，步入中等收入国家行列，人民生活水平显著改善；财政收入连年大幅增加，2007年已突破5万亿元，有力推动了经济社会各项事业蓬勃发展。

但是，发展的速度与质量不尽协调，增长的成本日益攀升，发展的代价不断高企。初次分配方面，突出表现为生产要素补偿不充分。劳动力成本不完全，劳动报酬只能反映维持劳动力简单再生产的基本

费用，农民工等弱势群体的基本生活权利保障不到位；资源要素成本不充分，土地、矿产品等资源的市场交易价格形成机制不合理，导致资源粗放使用，浪费严重，单位 GDP 能耗是发达国家的 3—4 倍；企业应负担的环境成本外部化，加剧了环境恶化趋势，每年需要为生态环境的退化和环境污染付出相当于 GDP 8%—12% 的成本，增加了社会和政府负担，抬高了经济社会发展的递延成本。再分配方面，集中体现在政府干预的效果与公平正义的社会诉求仍有差距。现有宏观调控手段及其力度难以有效舒缓初次分配所形成的压力。基尼系数长期维持在 0.4 左右的高位水平，看病难、上学难、住房难等攸关群众切身利益的问题仍然存在，改善民生的步伐仍有待加快；城乡居民收入差距仍在扩大，2007 年城乡人均收入比已达 3.3 : 1，均衡城乡差异的思维空间需要拓展，均衡手段还需丰富；地区发展不平衡及其引发的一系列问题依旧明显，中西部人类发展指数仅相当于东部的 80%，协调区域发展的难题仍待破解。所有这些，都使我想到作为宏观调控重要手段的财政政策需要不断丰富、完善和调整。

二

党中央、国务院高度重视目前经济社会领域因公平与效率关系失衡引发的一系列问题。党的十七大报告明确提出，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。实现这一目标，更新发展理念是基础，完善市场机制是根本，健全宏观调控体系是不可或缺的重要手段。而财政政策作为政府宏观调控体系的重要组成部分，要围绕科学发展与社会和谐的总体目标，健全体系，完善体制，创新管理制度。

首先，要健全宏观调控体系，推动要素成本的完全化，改善民生。一是有利于形成合理的劳动者报酬和福利水平增长机制，研究出台相应的财税政策，逐步扭转劳动者报酬占国民收入份额不断下滑的局面。二是要加快建立资源节约和环境保护财税制度。加大税收调节力度，完善使用者收费制度，推动资源价格市场化，环境保护成本内部化，促进资源节约型和环境友好型社会建设，给子孙留一片蓝天，一方净

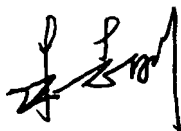
土，一池清水。三是处理好政府与企业的关系。既要不断改善企业发展的外部环境，促进企业效益不断提高，也要进一步规范国家与企业的分配关系，增强政府的宏观调控能力，促进经济布局 and 结构调整。四是努力提高基础教育、医疗卫生、社会保障、基本住房等基本公共服务供给水平。按照十七大报告提出的“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的要求，以建立健全相关机制和制度为重点，加大财政投入力度，逐步实现“学有所教，病有所医，老有所养，住有所居”。五是要关注社会弱势群体福利状况的改善。一方面，加大“三农”投入，支持社会主义新农村建设，改善农村公共服务的基础条件；另一方面，积极采取措施，逐步解决进城务工人员的基本住房、社会保障、医疗保险以及子女就学问题，让公共财政阳光普照每一国民。

其次，要进一步完善财政体制，理顺政府间财政关系，推进均等化。一是有序推动中央地方事权与支出责任划分改革。按照法制规范、合理明晰的基本原则，重点推进义务教育、社会保障、医疗卫生等基本公共服务领域的事权划分改革，逐步明确界定中央地方事权。二是加快健全中央地方财力与事权相匹配的财政体制。逐步将预算外资金、政府性基金等政府性资源纳入财政体制管理范围，增强政府间收入划分的合理性与完整性；严格按照税种属性划分收入，促进统一市场形成和要素自由流动，推动经济发展方式转变；完善地方税体系，充实地方税种，适当统一省以下收入划分，增强省级政府调控能力。三是完善财政转移支付制度。推进转移支付立法工作，进一步提高转移支付管理的法制性和透明度，逐步构建规范转移支付的制度基础；加快专项转移支付的清理整合，规范资金配套，创新管理方式，调整优化资金投向，提高资金使用效益。四是推动基本公共服务均等化。逐步提高一般性转移支付规模和比例，加大对禁止和限制开发等欠发达地区的支持力度，确保这些地区居民享受与全国平均水平大体相当的公共服务，引导当地政府将工作重心转向公共服务、环境保护和生态维护；建立地方政府公共支出标准体系以及地区间支出成本差异体系，将目前的“模糊均衡与适度均衡”逐步转向“精确均衡与有效均衡”，将现行体制“上不封顶、下不保底”转向“上不封顶、下要保底”；研究建立省以下纵向和横向财力差异控制机制，实行基层政府最低财

力保障制度，推动省以下财力均衡。实现“人不分南北，地不分东西”，都享受大体相当的基本公共服务，享有作为公民的尊严，增强普遍认同感，促进公共价值意识形成。

第三，要创新公共财政管理制度，实现规范化、科学化理财，打造透明财政。一是深化部门预算改革，提高支出管理水平，促进支出结构调整。改进部门预算编制方法，完善基本支出标准体系和项目管理办法，建立项目预评审制度，强化项目支出的管理，提高预算编制的真实性、准确性和科学性。二是明确预算执行过程中相关部门的具体责任，严格预算执行，做到花钱的人要向纳税人负责。三是要稳步推进绩效考评试点，夯实各项基础性工作，逐步建立完善预算支出绩效考评体系和问责制度，形成政府行为的有效约束机制，切实提高公共产品质量。四是推进部门预算的公开，进一步提高预算的透明度，提高民众参与程度，推进民主理财，建设阳光财政。

是为序。



二〇〇八年九月

目 录

1	当前财政政策与宏观调控	(1)
	一、当前财政经济形势的基本判断	(1)
	二、今后一个时期财政政策的调控重点	(5)
	三、完善财政政策的具体建议	(8)
2	健全财力与事权相匹配的财政体制 进一步理顺政府间财政分配关系	(15)
	一、中央地方财政关系的基本判断	(15)
	二、有关财政体制的几点认识	(21)
	三、建立健全与事权相匹配财税体制的目标模式	(26)
	四、财政体制改革的近期改革思路	(34)
3	建立符合公共财政要求的转移支付制度 推动科学发展与社会和谐	(42)
	一、基本公共服务均等化的政治经济意义	(42)
	二、政府间转移支付制度是公共服务均等化的实现形式	(45)
	三、转移支付制度建设成效显著	(47)
	四、转移支付存在的问题不容忽视	(50)
	五、加快制度建设,推进转移支付规范化、透明化、法制化	(53)
4	深化部门预算改革 努力提高财政支出管理水平	(58)
	一、部门预算改革回顾	(58)
	二、下一步深化部门预算改革的思路 and 措施	(61)
5	建立完善预算支出绩效考评体系	(69)
	一、绩效考评试点的成效及经验	(69)
	二、绩效考评试点中存在的问题	(73)

三、建立完善预算支出绩效考评体系的基本思路	(76)
6 建立健全国有资本经营预算	(80)
一、国有资本经营预算的概念和范畴	(80)
二、建立国有资本经营预算制度的意义	(90)
三、国有资本经营预算制度框架	(94)
7 以制度创新助推资源节约、环境友好型社会建设	(105)
一、我国目前资源环境压力空前加大，阻碍了经济的可持续发展	(105)
二、全面落实科学发展观，缓解资源环境压力、促进人与自然的 和谐是政府的重要职责	(112)
三、建设资源节约和环境友好型社会的财政制度创新和政策调整	(124)
8 贯彻落实科学发展观 完善关税调控体系	(138)
一、近年来关税调控取得的成效	(138)
二、当前关税调控面临的形势及完善思路	(145)
9 关于加快建立健全我国廉租房体系的初步考虑	(152)
一、必须把为居民提供基本住房保障作为公共财政建设的重要 内容	(152)
二、建立健全廉租房体系是现阶段我国解决居民基本住房保障 问题的根本出路	(154)
三、廉租房制度建设的国际经验与教训	(156)
四、完善廉租住房保障制度的基本思路	(158)
五、具体政策建议	(161)
10 要善于从体制、制度和机制上着眼解决企业改革与发展问题 	(164)
一、近年来财政企业工作回顾	(164)
二、财政企业工作取得的成效	(166)
三、要正确认识财政企业工作形势的变化	(170)
四、新形势下财政企业工作的指导思想	(171)

11	增加投入 采取措施 逐步解决“三农”问题	(176)
	一、改革开放以来,我国农民、农村、农业发生了翻天覆地的 变化	(176)
	二、当前“三农”领域存在的问题	(178)
	三、采取切实措施,解决“三农”问题	(181)
12	推进“法治政府”的几个观念问题	(194)
	一、“法治政府”应该是有限政府,是可以问责的政府	(194)
	二、政府的行为要遵循公平、公正、透明的原则	(196)
	三、政府的行为要保障公民权利的行使	(196)
13	统一思想 狠抓落实 确保各项财政工作任务圆满完成	(198)
	一、积极落实财政工作任务	(198)
	二、需要重视的几个问题	(200)
	三、做好岁末年初工作	(206)
14	关于当前地方预算工作的几点思考	(208)
	一、当前经济运行情况及存在的问题	(208)
	二、对预算系统干部的几点希望	(210)
	三、对当前财政预算工作的建议	(213)
后	记	(216)

当前财政政策与宏观调控

近年来，我国财政收入大幅增长，引起了社会各界的广泛关注。财政收入增长及与之相对应的经济增长是否具有可持续性？高速增长背后是否存有隐忧？财政政策又如何适应宏观调控要求，确保经济社会又好又快发展？在对相关现象进行科学判断的基础上，客观分析并准确把握上述问题，将有助于形成统一的认识，明确恰当的政策方向，确定合理的工作重点。

一、当前财政经济形势的基本判断

（一）财政收入高速增长是经济持续快速增长的正常反映

从2002年起，我国出现了新一轮由市场推动、以重工业化和城镇化引领的经济持续快速增长，年均增速达10%左右。与此同时，财政收入大幅增加，2007年已达5.1万亿元，是2002年的2.7倍，年均增长28.4%。粗略地算笔大账，现在一周的收入接近千亿元，相当于1980年全年收入（1160亿元）；一个月是4000亿元，相当于1993年全年收入（4349亿元）。

经济增长、政策性增收和征管加强是财政增收的基本源泉。从政策因素看，近年来我国的税制改革以取消农业税、增值税转型等减税政策为主线，虽然出台了调增证券交易印花税税率等增税措施，但税制结构基本保持稳定，没有采用拓宽税基、开征新税种等政策性手段推动税收增长。从征管因素看，随着金财工程、金税工程建设的逐步深入，收入征管手段不断完善，征管力度进一步加强，税款的实际征收率逐步提高，促进了财政收入的快速增长，但在边际递减规律约束下，征管因素形成的边际增收

水平有限，显然无法解释年均 20% 左右的财政增收。

毫无疑问，国民经济增长是财政收入大幅增加的主要原因。一是经济总量的较快增长带动财政收入总量增长较快。以 2007 年为例，全年 GDP 增长 11.4%，是近 10 年来最高增速，相应带动财政收入较快增长。二是生产和销售的加快促进了国内流转税的增长。2007 年，规模以上工业企业增加值同比增长 18.5%，直接带来了增值税的增长；社会消费品零售总额增长 16.8%，比上年同期加快 3.1 个百分点，形成了营业税、消费税的较快增长。三是企业效益和居民收入的提升推动了所得税的快速增长。2007 年 1—11 月，规模以上工业企业利润增长达到 36.7%，与企业所得税的增速基本吻合；全年城镇居民收入增长 17.2%，个人所得税增长 29.8%。

（二）要素成本不完全是导致社会经济众多问题的深层次根源

冷静分析，目前宏观经济中仍存在一些隐忧，主要是要素成本不完全，引发了初次分配不公、收入分配差距扩大和国民经济比例关系失衡等一系列经济社会问题。要素成本不完全突出表现在：

一是劳动力成本不完全。我国就业结构已经发生根本性变化，进城农民工超过 1.1 亿人。尽管政府出台了保护农民工等低收入者权益的政策，但执行效果并不理想。据劳动和社会保障部门统计，最低工资标准实际执行率仅在 40%—50% 之间。实际分配中存在很多非市场因素，一些地方政府片面强调招商引资，忽视劳动者权益，使劳动者尤其是农民工处于弱势地位，没有得到应有的报酬。近十年农民工工资始终保持低水平，平均月工资在 600—800 元，小时工资只有 3—5 元，只能反映维持劳动力简单再生产的基本费用，没有体现居住、养老、医疗、失业、安全等必要成本。从总体上看，这一代农民工将成为未来我国城市人口的重要组成部分，他们的生活状况、居住条件、医疗保障以及子女就学、就业将成为城市政府和财政的巨大压力。

二是资源要素成本不完全。首先，土地交易没有建立有效的价格形成机制，一些地方政府采取行政手段压低补偿标准将土地

从农民手中征收过来，再用低地价来招商引资，成本被严重低估。房地产开发商的成本只反映当前价格，随着经济发展带来土地增值的级差地租没有反映到成本中，成为开发商暴利的根源。同时，失地农民生活难以得到有效保障。这一方面导致我国目前城市化、工业化以粗放的方式在发展，另一方面导致收入差距在拉大。其次，矿产资源包括煤炭、石油、矿石等成本基本上只包含开采成本和少量的勘探成本，没有完全包含矿业权价款以及企业应支付的生态修复和环境保护的成本，使矿产资源价格远低于可持续发展的市场价值。如山西 2005 年采矿权价款收入仅为 28 亿元，2006 年启动煤炭资源有偿使用制度改革试点后，当年采矿权价款收入就达到 168 亿元。矿产资源成本不完全，不仅导致资源的过度甚至掠夺式开采，而且导致资源使用中的严重浪费。这也是我国资源类产品在多次调减出口退税率和加征关税后，出口仍然持续增长的重要原因。

三是环境成本被大量外部化。典型的市场经济国家通常采用环境经济手段来实现经济与环境的均衡发展，基本原则是“污染者负担”制度。我国环境还没有被看作是稀缺资源，企业成本中环境成本被大大压低，如对企业收取的排污费还不到治理成本的 20%，不少企业甚至通过牺牲环境来换取当期的高盈利，增加了政府和社会的责任，加大了经济社会发展的递延成本。例如，地处毛乌素沙漠边缘的陕西省神木县，近年来煤炭资源的大规模开采虽然带来了巨大的经济效益，但造成的生态破坏却无人“埋单”，不少矿区“地陷、水干、树死”。

（三）必须高度重视财政经济中存在的突出矛盾和问题

要素成本不完全不仅使当期企业核算失真，形成分配不公，而且影响到经济社会的全面、协调和可持续发展。

一是劳动力要素初次分配比例持续降低，影响经济社会和谐发展。目前，劳动者报酬在分配法核算的 GDP 中比重与 20 世纪 90 年代初期相比下降了约 10 个百分点，略高于 40%。而企业盈余占比则上升了 7—8 个百分点，接近 30%；政府生产税占比则上升了 2—3 个百分点，接近 15%。劳动者报酬占比的减少直接

意味着大多数的工薪阶层与有资本利得阶层的收入差距扩大。世行和国家统计局等单位计算的我国基尼系数都已经超过国际公认的 0.4 警戒水平。特别是我国资源要素稀缺, 市场机制不完善, 不同经济主体得到资源要素的机会不平等, 相当一部分人和企业取得的利润不是靠劳动或拥有资本, 而是靠垄断或占有资源, 这种由于初次分配不公平造成的收入分配差距扩大, 影响了社会公正心理的形成, 影响广大人民群众的积极性, 成为经济社会发展中的不和谐因素。

二是不利于扩大消费, 实现消费、投资和出口的协调拉动。收入水平是消费增长的决定因素。二战后, 西方资本主义国家劳资矛盾缓和, 经济出现黄金增长期, 很重要的一点就是建立劳动者工资稳定增长机制, 使消费成为了经济增长的主要动力。从我国情况看, 1995—2006 年, 消费率由 58.1% 下降到 49.9%, 降低 8.2 个百分点; 居民最终消费率下降更快, 目前只有 36.2%, 是改革开放以来的最低水平, 比世界平均水平低 30 多个百分点, 这与我国居民收入占初次收入分配比重偏低并不断下降直接相关。我国劳动力和资源价格低估、环境成本外部化, 实质上是在压制国内消费的同时, 对投资和出口进行补贴, 造成宏观经济比例关系失衡。2006 年我国投资率已经达到 42.7%, 比西方国家工业化时期的水平高 20 多个百分点, 过大的投资规模, 既带来国内产能过剩, 也给资源环境造成巨大压力。同时, 外贸顺差持续扩大, 引发流动性过剩和国际贸易摩擦增加, 使人民币面临较大的升值压力。劳动力和资源价格低估、环境成本外部化, 也是我国资源类产品在多次调减出口退税率和加征关税后, 出口仍然持续增长的重要原因。

三是财政在再分配过程中体现公平的压力大大增加。资源、环境和农民工成本补偿不足, 在使企业利润增加和财政收入超常增长的同时, 其中大部分收益是以隐性成本方式转嫁给了社会、家庭和后代, 最终还要由财政负担, 大大增加了财政未来支出的压力。另外, 资源要素成本不完全不仅导致资源过度甚至掠夺性开采, 难以持续, 而且造成资源使用中的浪费, 透支未来收益, 虚增财政当期收入, 加大发展成本。环境成本不完全不仅直接加

重政府的负担，而且降低了国民生活的质量，违背了发展的本意与初衷。

四是企业自主创新动力和能力受到抑制，产业结构调整升级的难度加大。要素成本不完全和全球资源价格大幅度上涨，使资源垄断性行业产生了大量的非生产性利润。1999—2006年，我国采矿业和六大高耗能产业利润占全部工业利润的比重由35.8%上升到52.6%，上升16.8个百分点。这不仅弱化了企业自主创新的欲望，也引发竞相圈地、圈资源等寻租行为，诱发腐败，而且这些成本都要转嫁给下游，挤占下游企业利润空间，削弱企业研发投入能力。目前已经批准的高新技术企业有5万多家，但真正有研发投入的只有1.27万家，研发强度（研发投入占销售收入比重）达到高新技术标准的企业只有2000多家。在所有规模以上的27万多家工业企业中，93%的企业没有研发投入。

二、今后一个时期财政政策的调控重点

宏观经济调控是财政政策的基本职能。针对宏观经济运行中出现的矛盾和问题，今后一个时期，要以加大初次分配调控力度为出发点，转变财政政策思路，明确财政政策重点，确保新一轮经济快速增长长时间持续。

（一）财政经济增长前景分析

从要素投入、劳动生产率和制度供给等决定经济增长的基本因素分析，当前新一轮的财政经济增长期仍有可能持续。

一是要素供给较为充沛。目前我国正处于重要的人口红利期，15—64岁之间劳动力占总人口的比重达到72%左右，劳动力供给充足，特别农业劳动力较大规模地向其他行业转移，直接提高了生产能力。同时，相对生产而言，消费比重较低，导致高储蓄，为我国经济增长提供了雄厚的资本供给。此外，尽管企业科技投入较少，但科技进步保持加快态势，推动了劳动生产率逐步提高。

二是需求较为旺盛。从外需看，自2003年以来，世界经济

已经连续 4 年增长超过 4%。虽受美国次贷危机影响，全球经济增速可能有所放缓，但国际货币基金组织预测，2008 年仍可达 4.1%。世界经济持续增长直接增加了对我国出口的需求，拉动了国内经济增长。从内需看，我国城镇化水平每年提高 1 个多百分点，目前为 45% 左右，仍有进一步提升的空间。城镇化不仅推动了居民一般消费品的增长，还带来了城市建设、住房建设等投资需求的扩张；居民消费结构的升级又带动了汽车、电讯以及相关消费的快速增长，间接推动相关产业投资的扩张。此外，居民收入的增加以及资本市场的财富效应也将成为消费需求增长的支撑因素。

三是体制潜能仍然存在。当前经济增长是在市场化程度取得显著进展和加入 WTO 过渡期结束两个制度背景下取得的，制度能量的释放有力推动了此轮经济快速增长。今后，随着社会主义市场经济体制的不断深化，体制潜能将进一步释放，市场配置资源的主体作用也会进一步增强，推动生产要素的合理流动和有效结合，增强微观主体的经济活力和产出能力。

正反两方面的经验表明，大部分国家都经历过经济高速增长时期，这一时期是决定一国走向富强文明或贫困动荡的分水岭，是考验政府宏观调控能力的关键时期。以战后的日本为例，20 世纪 50 年代日本经济已逐步从战争废墟中复苏，迈入正常增长轨道。1960 年，池田内阁宣布实施“国民收入倍增计划”，旨在进一步推动经济快速增长的同时，重点提高国民生活水平，实现充分就业。计划的主要内容包括：增加农民收入，引入最低工资制，缩小收入分配差距；扩展社会保障计划，完善养老保险金制度，提高健康保险给付率，加大公共服务领域投入力度；增加政府公共投资，实行减税政策，为私人部门发展提供有利条件。计划实施后，日本经济高速增长并迅速崛起为仅次于美国的第二大经济强国，人均实际国民收入也在短短 10 年间增加了 2 倍，“国富民也强”的目标同时实现。相反，20 世纪 50 年代中期，拉美国家依托工业化和城市化的强大动力，促进了经济的快速增长，人均 GDP 从 400 多美元迅速提升到 1000 美元，创造了世界经济的“拉美奇迹”。但进入 20 世纪 60 年代后，由于政府忽视了经

济高速增长过程中出现的城乡分化、收入分配差距扩大等问题，宏观调控乏力，经济社会矛盾不断累积，最终引发了社会失控，国家动荡，经济发展停滞不前，跌入了“拉美陷阱”。

因此，如果重视我国目前经济高速增长中存在的深层次矛盾，妥善解决要素成本不完全和因此引发的社会经济问题，新一轮财政经济增长期有可能持续到“十一五”末甚至更长时期。这一黄金增长期将为深化各方面改革、构建社会主义和谐社会提供宝贵的机遇和条件。

（二）完善财政政策的重点和基本思路

财政是调节价格成本构成的重要手段，解决要素成本不完全问题应当也必须通过深化财政改革来破解。基本思路是：按照科学发展观和构建和谐社会要求，充分用好财政经济的黄金增长期，将国民收入增长作为经济增长的首要目标，以实现要素成本完全化为突破口，完善收入分配、加快城乡统筹、建立生态税制、鼓励自主创新，着力实现财政职能的“四个转变”。

一是转变城乡二元财政体制，从鼓励一部分人先富起来转向更加注重公平，让全体人民共享改革发展成果。当前，我国初次分配中存在很多非市场因素，一些地方政府片面强调招商引资，忽视一般劳动者权益，使劳动者尤其是农民工处于弱势地位，没有得到应有的报酬，工资长期处于低水平；其他要素也不是按贡献大小来分配，存在大量的非生产性利润。在再分配方面，财政还没有实现城乡公共服务的均等化，尤其是农民工除户籍还在农村外，已经成为事实上的城市产业工人，也没有给予与城市居民同等的基本保障。解决农民工问题已经成为城乡统筹发展必须首先破解的难题。我国是社会主义国家，更要发挥财政在初次分配和再分配方面的作用，把维护一般劳动者利益、在增长中体现国民增收当作第一位的目标去实现。

二是转变财政调控的范围，从忽视资源环境成本等外部性问题转向促进资源节约和环境友好。外部不经济属于“市场失灵”范围。英国、日本等发达国家都是在发生严重污染而单靠市场又无法解决的情况下，通过政府干预，在明确政府与企业责任的基