

LUN ZHONGGUO
DE DAZHENGFU YU
QIANGZHENGFU

论中国的

“大政府” 与 “强政府”

齐桂珍 著

论中国的 “大政府”与“强政府”

LUN ZHONGGUO DE DAZHENGFU YU QIANGZHENGFU

齐桂珍 著



图书在版编目(CIP)数据

论中国的“大政府”与“强政府”/齐桂珍著. —北京:
社会科学文献出版社, 2011.6
ISBN 978-7-5097-2409-5

I. ①论… II. ①齐… III. ①国家机构-行政管理-研究-
中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第098916号

论中国的“大政府”与“强政府”

著 者 / 齐桂珍

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部(010) 59367226 责任编辑 / 高 雁 梁 雁

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn 责任校对 / 师敏革

项目统筹 / 周 丽 恽 薇 责任印制 / 董 然

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部(010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心(010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 23


版 次 / 2011年6月第1版 字 数 / 395千字

印 次 / 2011年6月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2409-5

定 价 / 69.00元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序

本书汇集了齐桂珍研究员 2001~2007 年的研究成果。本书的最大特点是具有针对性、前瞻性、预见性和可操作性。她所提出的一些创新思想和创新理论，已被中央决策部门采纳或吸收。本书所提出的新理论、新观点、新构想，对中国今后的改革仍有战略导向价值。

20 世纪 90 年代，齐桂珍曾参与中央财经领导小组办公室组织的国家重大课题研究和前沿理论研究：“社会主义所有制理论研究”；“社会主义所有制结构发展趋势的预测”；“社会主义市场经济内涵研究”；“推进政企分开和建立科学合理的国有资产管理体制和运营机制研究”；“收入分配制度研究”等。参与中央高级党校国家哲学社会科学“八五”规划课题的研究：“国有企业建制转机的理论和对策研究”；“中外企业制度比较研究”。参与国务院发展研究中心的国家课题研究：“大陆与港澳台市场对接理论的研究”。参与原国家计委的研究课题：“我国石油发展存在的问题和对策研究”。参与国际合作研究课题：“发行特种债券，解决养老保险隐性债务问题的方案设计”。

进入 21 世纪以来，参与世界银行的合作研究课题：“中央与地方公共事权、财权划分的原则、现状及未来走向”。主持水利部“十一五”规划的研究课题：“社会主义市场经济条件下合理调节水需求的综合对策措施研究”。主持国家发改委宏观经济研究院的重点课题：“我国政府职能转变的路径设计与对策思路研

究”。为中央决策服务的自选课题：“中国必须走‘大政府’、‘强政府’道路”，“国际金融体制改革大思路——反危机的制度设计”。

本书的创新思维、创新理论和创新构想主要反映在以下几个方面。

2001年，在“2001~2010年经济体制改革方案的创新构想”系列研究中，提出了要建立和完善政府政绩考核指标体系的建议，要建立科学的宏观调控体制、预警机制、危机应对机制和决策责任制等理论，以及内外贸易机构应合二为一的构想。在农村体制改革方面，为了使分散的农户适应国内外大市场的要求，提出了农业必须采取“工厂化”管理的体制，实行农产品生产、收购、加工、销售“一体化”，建立利润分成、风险共担的分配体制等，都被后来的改革实践证明是可行的。

2004年，齐桂珍在主持研究水利部“十一五”规划重点课题“社会主义市场经济条件下合理调节水需求综合对策措施研究”中，提出了建立虚拟水权、水权交易市场等新体制、新机制，提出了中国的经济区划应以珠江、长江、淮河、黄河、海河、辽河、松花江等大江大河为依托，建立各具特色、不同级别的经济区的新理论、新观点。水需求调节的十大补偿机制的理论构想，使人耳目一新。同时，还提出了中国不能走“大社会”、“小政府”道路，应走“大政府”、“强政府”及大部委制的道路的理论，并提出了单位GDP耗能、耗水、排污的国际比较，应统一采用购买力平价法计算的建议。这些理论和建议，已引起相关专家、学者和中央决策部门的关注。

2007年5月上报中央的“中国必须走‘大政府’、‘强政府’道路”的报告，全面、系统地阐述了中国政府应选择“大政府”、“强政府”及大部委制的必然性和可行性的战略构想，并制定了改革的小方案、中方案、大方案逐步推进的路径。撤销人事部，建立“公务员管理局”，建立能源委员会或能源部，统筹能源的规

划、协调、监管等改革的具体建议，已成为现实。

齐桂珍在多项研究成果中将中国社会主义市场经济的监管体制概括为“政府主导，市场调节，公众参与，社会监督”，这是“北京共识”的核心内涵和本质。改革开放以来，中国经济和社会的发展，就是在政府的主导下——发挥战略规划和政策的导向作用；充分发挥市场调节机制——价值规律和竞争规律的作用；让法人和自然人积极参与——通过多元化投资方式；通过社会舆论监督——新闻媒体和网络，以及各级人大、政协和社会团体，对政府的工作和市场机制的运作进行全方位、多层次的监督。

关于中国特色社会主义道路，齐桂珍也有其独特的理解和认识：20世纪70年代末和80年代初，中国通过各级政府、机关事业单位、社会团体和个人的合作共治解决了1600万名下乡知青返城就业和为1000多万名下放干部重新安排工作，以及通过改革开放发展经济，解决30多年未解决的经济发展缓慢问题，通过和平外交、经济外交、和谐外交解决错综复杂的周边国家和国际的难题等，她的结论是这样的：“友好协商、互利合作、共治双赢”是中国特色社会主义道路的本质特点。

在齐桂珍的每一篇专论中都可以寻觅到闪光的思想和理论创新的亮点，读者可以从中得到有益的启示，丰富思维创新的内涵，提高理论创新层次和水平，为进一步完善和发展中国特色的社会主义市场经济理论作出各自的贡献，让“北京共识”进一步发扬光大。

陆涌华

2011年2月16日于北京

目 录

专论之一 改革开放必须由政府主导，创新构想，有序推进

——2001~2010年经济体制改革必须从大经济、大文化、

大市场的要求进行创新构想..... 1

- 一 政务公开，依法治政——论行政体制创新..... 1
- 二 建立四种新机制——论计划体制创新..... 3
- 三 加大宏观调控力度——论财政体制创新..... 4
- 四 有效控制经济波动——论金融体制创新..... 5
- 五 完善市场经济体制的重要指标——论投融资体制创新..... 7
- 六 抓中心环节，活经济整体——论企业体制创新..... 8
- 七 合并内外贸，发展新业态——论内外贸易体制创新..... 9
- 八 让农业高效，使农民增收——论农村经济体制创新..... 11
- 九 保持社会稳定的基础——论社会保障体制创新..... 12
- 十 实施引进输出双向战略——论开放体制创新..... 14
- 十一 坚持两结合的原则——论分配体制创新..... 15
- 十二 科教事业发展必须面向市场——论科技和教育体制创新..... 16

专论之二 科学划分中央与地方的事权、财权，是建设服务型政府的体制基础

——中央与地方公共事权、财权划分的原则、现状及

未来走向..... 18

- 一 服务型政府是历史发展的归宿..... 18

二 中国公共服务存在的问题和面临的挑战	20
三 中央与地方划分公共服务事权、财权的原则和现状	24
四 中央与地方公共服务事权、财权划分的走向	31

专论之三 公共事业改革必须引入市场机制，但不能走完全市场化的道路

——国内外公用事业改革对我国的启示	35
一 电力监管体制改革对我国的启示	35
二 铁路监管体制改革对我国的启示	41
三 石油和天然气监管体制改革对我国的启示	46
四 世界公用事业改革对我国的启示	52
五 国内外公共事业改革的经验教训对我国的启示	60

专论之四 水资源需求调节应建立“政府调控、市场调节、公众参与、社会监督”的监管体制

——我国水资源需求调节的政府对策研究	61
一 世界水务产业的定位	62
二 我国水务产业的制度设计	65
三 水资源需求调节的综合对策构思	77

专论之五 政府职能转变应善于学习借鉴国内外经验、汲取教训，但不能照搬照抄

——政府职能转变的路径设计与对策思路研究	
观点综述	122
一 关于政府职能转变的实践及理论研究的国外动态	122
二 关于政府职能转变的实践及理论研究的国内动向	125
三 政府职能转变的路径设计与对策思路研究专项理论观点综述	133

专论之六 政府职能转变应从国情出发，重点是解决职能缺位、错位、越位问题	
——政府职能转变的路径设计与对策思路研究·····	148
一 “十一五”期间，我国政府职能转变的目标定位·····	149
二 政府职能转变的改革历程及其评价·····	154
三 政府职能转变亟须解决的关键问题·····	162
四 政府职能转变路径设计必须遵循的原则·····	171
五 现阶段我国政府职能转变的路径和对策·····	180
专论之七 政府职能转变要考虑经济区的崛起，弱化行政区的干预功能，强化经济区的协调功能	
——经济区的崛起与政府职能的嬗变·····	217
一 经济区的形成和发展，是国际合作和竞争的要求·····	217
二 经济区具有超国家（超地区）的干预和协调功能·····	219
三 经济区的功能定位和管理、监督机构的设计·····	221
四 经济区的形成和发展对各级政府功能的影响·····	223
专论之八 政府的国际职能和国内政治职能、经济职能、社会职能与时俱进，适时调整中国政府的公共职能	
——中国政府公共职能定位的实证研究·····	225
一 中国政府的国际公共职能·····	225
二 中国政府的国内公共职能·····	245
三 中国特色的政府政绩评价指标体系·····	281
专论之九 政府的责任重塑目标是全面提升服务质量、降低成本、提高效率	
——美国政府的责任重塑经验对我国的启示·····	302
一 罗斯福“新政”，提高了政府对危机的治理能力·····	303

二	里根“革命”的反复，说明政府责任重塑应允许失败	304
三	克林顿“重塑政府”的改革，开创了责任政府的新模式	305
四	美国政府责任重塑对我国建立责任政府的启示	307

专论之十 中国应走“大政府”、“强政府”道路，建立大部委制

——中国走“大政府”、“强政府”及大部委制

道路的必然性和可行性研究报告

一	小国的崛起、大国的兴衰对我国选择“大政府”、“强政府”及大部委制的战略启示	310
二	中国走“大政府”、“强政府”及大部委制的道路，是国内外形势发展的要求	324
三	中国选择“大政府”、“强政府”及大部委模式是社会进步和文明的需要	331
四	中国要建立“强政府”，必须提高“软实力”	333
五	中国“大政府”、“强政府”及大部委机构设置的现实思考	351

专论之一

改革开放必须由政府主导， 创新构想，有序推进

——2001~2010年经济体制改革必须从大经济、
大文化、大市场的要求进行创新构想

内容提要：20世纪90年代以来，世界形势发生了新的变化。随着新经济和信息技术的发展、全球经济一体化进程的加快，一种新的以世界视角来思考问题的大文化、一种以国际市场为调控对象的大经济理论应运而生。这种大文化、大经济、大市场理论将在各个方面影响我国经济体制改革的进程。

一 政务公开，依法治政——论行政体制创新

改革政府机构、转变政府职能、创新行政体制，是建立社会主义市场经济体制和实现国民经济市场化最关键的内容。改革开放以来，我国已经历了四次政府机构改革、职能转变，在政企、政资、政事分开等方面已取得了很大进展，但离社会主义市场经济的要求尚有一定距离。

根据党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》（以下简称《建议》）的要求，21世纪之初政府机构应进一步改革，职能要进一步转换。全国将继续实行经济的多级调控体制，中央与省、自治区、直辖市，省、自治区、直辖市与市（地）、县（区）及乡（镇）各级政府在权、责、利明确的基础上，各司其职。凡是地方能办且能办好的经济社会事务，均由地方去办，中央主要办地方无力办或

地方办不好的经济社会事务。地方各级政府也以此类推。

国民经济市场化是社会主义市场经济体制建立的根本性标志。凡是市场能调节的经济社会事务，应由市场去调节，政府主要负责那些市场调节不了或市场调节容易出现问题的事务。各级政府的财政性资金不再用于一般竞争性项目，而是用于社会和企业不愿投资或不敢贸然投资的基础产业和基础设施等低利、微利项目，以及涉及社会公益、风险高的高科技项目。各级政府在实行政企（企业）、政事（事业）、政资（资产）、政社（社会事务）分开的基础上，实行政务公开、依法治政，并使社会公众和媒体监督制度化、法制化。

政府需加强的经济职能，应突出以下内容。

（1）制定经济社会发展战略规划，保持经济的持续稳定发展。各级政府通过制定中长期规划，确定经济社会发展的阶段性目标。在研究实体经济发展的同时，要深入研究网络经济和虚拟经济的组建，促进传统产业与IT产业的有机结合，形成新的经济增长点。

（2）加强宏观调控，减缓经济波动周期。通过经济、法律、网络和必要的行政手段相结合的综合调控体制以及分类、分级、分区的调控体制，对经济的波动周期进行适时调控，校正市场的缺陷——盲目性，保持经济持续稳定高速增长。

（3）完善法制，规范市场主体的行为。政府要依法治政，国家审批项目和进行宏观调控都要按法律程序办，提高经济的市场化、法制化和网络化程度。同时，促进国内市场与国际市场的接轨，使我国经济成为世界经济的有机组成部分。

（4）为社会提供公共产品和公共服务。供电、供水、供气、邮电、通信、互联网络、交通等公共设施和科、教、文、卫、体等公益性产品，都有投资大、经济效益低和社会效益高的特点，一般市场主体不愿意投资或无力投资，但又是社会活动和经济发展所必需的，所以要由政府投资。

（5）建立国家创新体制。21世纪的前10年，重点要在四个方面进行突破：一是要建立以企业为主体的创新体制；二是要建立风险投资体制，支持高科技产业的发展；三是要建立知识产权体制，技术和管理等知识要素可以折价入股，作为产权参与企业的收益分配；四是要建立有利于创新人才流动和结构优化的体制。

(6) 积极参与国际经济事务的协调。中国政府作为一个大国政府，作为联合国常任理事国的政府，有责任、有义务参与国际经济规则的制定和国际经济事务的协调，促进世界经济的繁荣。

(7) 建立国家经济安全保障体制。要深入研究国际政治经济形势，建立国际反危机协调机制，减少国际经济危机对我国的影响；建立“反倾销”体制和“倾销应诉”体制，维护国家正当的经济权益，实现国际竞争的公正、公平。

二 建立四种新机制——论计划体制创新

实施国民经济和社会发展规划，有利于校正自由市场经济的盲目性；发挥市场的调节作用，有利于校正计划的主观片面性。因此，计划调节与市场调节相结合，既有利于增强经济的活力，又有利于经济的可持续发展。

依据党的十五届五中全会精神，21世纪计划体制改革的核心是要进一步转变计划部门的职能，要由审批项目、搞年度国民经济计划转向搞中长期经济社会发展规划。项目审批制将转为项目注册登记制和备案制。通过中长期经济社会发展规划，调整国民经济结构和地区经济布局，优化产业结构。计划部门只保留涉及国家安全和环境保护的项目，以及需要政府（包括中央和地方）投资的基础产业、基础设施、公益事业和高风险的高科技项目的审批权。

根据这一改革思路，国家的计划体制要从更高的层面进行创新。要由传统的按省、市、自治区或准大行政区（东北、华北、华东、华中、西北、西南、华南等）进行规划，转向按东、中、西三大地带规划，或者按长江经济带、沿海经济带、京广铁路沿线经济带和环渤海经济区、长江三角洲经济区、珠江三角洲经济区等有着密切经济联系的区域进行规划，这样才能避免我国长期解决不了的低水平重复建设问题，并可建设成不同特色的经济区、带。这也可以改变中央和地方管理经济的传统方式，由传统的按行政区管理转向按经济区（带）管理。中央可集中精力抓几个大经济区（带）或抓30多个特大城市的经济可持续发展。中央只要重点抓好长江经济带——贯穿东、中、西三个地带的巨型经济带的发展，就抓住了全国经济的一半。

为了提高经济社会发展的中长期规划和年度指导性计划实施的有效性，

计划部门在 21 世纪需要着手建立四种新机制。

第一，经济预警机制。通过经济的中长期预测报告，使政府、企业和社会各界了解全国和地区经济发展的总态势。通过对经济的短期景气分析，使政府、企业和社会各界了解全国当前经济发展的形势和存在的问题，以便及时采取对策。

第二，经济导向机制。通过制定产业政策、地区政策及财政、金融政策，对地区经济产业的布局 and 结构进行调整，以及对新经济的发展方向进行引导，将全国和地区经济的潜在优势转变成现实优势，形成特色经济，提高全国和地区经济的整体竞争力。

第三，经济监督机制。一是社会监督系统，全国和地区经济发展的中长期规划和年度发展计划实行“公示制”，接受社会专家、公众和媒体舆论的监督；二是政府监督系统，各级政府根据法律，对政府财政性投资（控股、参股、贴息、扶持）的项目实行决策责任制和项目责任制，涉及国家安全和环境保护的项目由政府专管部门监督；三是企业自律体制，企业要依法接受国家和地方政府的宏观指导，自我约束，依法经营，公平竞争。

第四，投资决策责任机制。增强国家和地方政府投资项目的硬约束，一旦投资决策失误，可追究决策者的责任，以防为了政绩搞投资攀比、盲目建设、重复建设。

三 加大宏观调控力度——论财政体制创新

财政政策和税收政策，是国家对经济实行宏观调控的重要手段，也是调整社会分配和再分配的重要杠杆。财政体制的创新，有利于提高宏观调控的效果。

按照党的十五届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》的要求，21 世纪的财政体制改革要有新的思路。21 世纪，我国财政体制要建立“公共财政体制”和“效益财政体制”。也就是说，21 世纪的财政要支持、服务于市场化、工业化、城市化，推动新经济的发展 and 国民经济的战略调整及可持续发展。

要在进一步完善中央和地方分税制财政体制的基础上，转换财政职能。财政职能创新的重点是：建立财政宏观体制，通过国家预算、税收、国债等政策工具，调节宏观经济，促进经济的可持续发展；建立和完善中央财政对

地方的税收返还和转移支付制度，促进地区经济的协调发展；对市场缺陷实施调节，用财政政策校正市场的盲目性，促进资源的优化配置，加快建立公共财政体制，保证必要的公共支出；依法调节收入分配关系，增强社会保障能力，促进市场竞争公平有序。

要抓好财政管理创新。进行财政收入管理，除了要加强税收征管以外，还要加强非税收入管理；要加快税费改革步伐，逐步提高财政收入占国内生产总值的比重。进行财政支出预算管理，要在加强财政支出效益约束的基础上积极推进政府采购制度；在抓好预算细化、决算简化的同时，搞好部门预算、零基预算和综合预算，实施国库集中收付制度；政府要大幅度减少财政对竞争性领域的投入，将财力主要用于社会公共服务和社会保障方面。进行政府债务管理，要合理确定国债规模，改革政府债务转贷方式，科学确定债务资金投向，建立政府债务统一管理模式。进行国有资本金管理，要建立国有控股公司，加强国有资本金预算管理，实施保值增值。进行社会保障金管理，财政补贴部分列入财政预算管理，建立社会保障基金，实现滚动发展。

进行财政政策创新最主要的是要实现财政政策同货币政策、公债政策的协调配合。特别是要充分运用财政贴息、参股、担保、债券等手段和工具，发挥财政对经济发展和经济周期的调节作用。要实行差别税率，利用税收杠杆，鼓励发展地区性的产业和产品。要进一步研究“积极财政”政策的合理使用，使财政赤字和财政性债券控制在安全范围以内。

为了提高财政收入在 GDP 中的比重和中央财政在全国财政中的比重，必须改革税制，由现阶段以增值税为主体的间接税制转向以个人所得税为主体的直接税制。即在国民收入初次分配的比例中，提高个人直接分配的比重，国家再通过征收个人所得税来进行二次分配。

四 有效控制经济波动——论金融体制创新

金融是国家调控经济波动，扼制通货膨胀和通货紧缩，促进经济健康、持续、高速发展的有效工具。金融体制创新能更有效地抑制经济的波动。

(1) 要进行银行体制创新。中央银行要积极参与国际经济的协调，特别要制定国际反金融危机的对策，扩大我国央行对国际金融业务的参与度，提升我国金融在国际金融体系中的地位和作用。各商业银行要扩大服务范围，由单一经营转向混业经营，实施联合竞争战略。要建立我国商业银行的

海外服务体系。在金融市场进一步对外资银行开放的同时，要鼓励国内建立跨地区的股份合作银行体系和信托投资公司、金融证券公司等非银行金融体系。建立电子银行体系，开展电子货币信贷业务和电子商业结算业务，支持电子商务和虚拟经济的发展。鼓励省以下地方发展中小合作银行。在区域性中心城市组建中外合资银行，扩大地方利用外资的渠道和规模；放宽企业选择银行的限制，引导企业用好用活资金。

(2) 要实施金融政策创新。对公有制与非公有制企业、内资企业与外资企业，应实行一律平等的信贷政策。根据国家和地方产业政策，对不同地区、产业和企业实行差别利率。进出口银行应放宽对企业的出口信贷和对外投资信贷的限制，对企业对外转移过剩生产能力先实行“有条件”的资本项目的人民币可兑换制度，再实行完全的资本项目的人民币可兑换制度。

信用制度创新是金融体制改革的一项重要内容。在完善银企之间的信用制度的同时，必须建立个人信用制度，发放城乡居民消费信贷。为了鼓励地方经济的发展，各级政府要建立风险投资担保基金和中小企业贷款担保基金。为了扶持贫困地区和贫困人员（包括失业人员）进行生产自救，各级政府和社会应建立创业担保基金，并开展扶贫基金再贷款业务。为了有利于企业使用银行贷款和社会资本，要全面建立和完善银行信用制度和民间信用制度、投资信用制度和消费信用制度、企业信用制度和个人信用制度。要对地区、部门、企业和个人进行信用评级，建立信用数据库。要完善抵押贷款制度和国际信贷银行担保制度。

在资产管理上，国有银行要建立国家财政注资制度，提高银行的资本充足率。要按国际惯例制定提取呆账准备金的制度，给予银行核销呆、坏账的自主权；并要通过发行股票和债券等方式从市场补充资本。对于银行（国家银行和地方银行）的不良资产，除了用呆账准备金冲销部分呆、坏账以外，应更多地采用“证券化”管理的方式来盘活不良资产。延期偿付有困难的企业不良贷款，应当可转换成可转让的债券和股票；可以将“证券化”的资产折值转让；可委托资产管理公司代行管理或转让给信托机构、投资银行经营。

要深入研究国际金融市场的新特点，建立金融安全体系。要研究新兴市场快速开放和自由化的新特点，扩大开放，积极参与服务和竞争；要研究信息技术对国际金融市场的强大影响和推动力，积极采取措施实现我国金融现代化；要研究金融衍生工具发展的动向，谨慎参与，积累经验，迎接挑战；

要研究日益强大的私人金融机构的发展和风险投资基金的运作特点，减少风险基金对经济发展的负面影响；要建立金融危机预警制度，增强抵御国际金融风险的能力，提高调控经济波动的有效性。

五 完善市场经济体制的重要指标 ——论投融资体制创新

投资融资体制的市场化，既是社会主义市场经济的核心内容之一，又是衡量社会主义市场经济体制完善程度的重要指标。创新投融资体制有利于促进新经济的发展。

根据党的十五届五中全会的《建议》，21世纪投融资体制创新的重点是要塑造多元化的投资主体和融资渠道，为全国经济发展和新经济的成长筹措资金。

投资主体要由单一投资转向多元化投资。由以往的国家、集体、私人、外商等单一投资转向合作、合资、控股、参股等多元混合式投资。国有企业要通过公司制改造，组建有限责任公司和股份有限公司，利用社会资本发展壮大企业的实力和市场竞争力。投资渠道要拓宽，要由拨款制和贷款制转向拨款、贷款、风险投资、发行债券和股票，以及采用项目融资如BOT、TOT、ABS等多种融资方式。另外，要重视政府间的贷款和赠款，以及世界银行、亚洲银行、联合国开发署等国际组织的低息、无息贷款和赠款的使用。

在各级政府财政支出中列支的基础设施、公益事业和科研、教育、扶贫等专项拨款，凡是可回收的项目都要由拨款改为贷款，由无偿使用改为有偿使用。在资金运作方式上，可组建各种类型的基金，以低息、贴息贷款方式运行，到期归还本金，实行滚动发展。需要财政拨款扶持的项目，也要采用控股、参股方式，尽可能多地引导和运用社会资本投资，使财政资金起到“四两拨千斤”的作用。

随着基金理论的创新，除国有企业法人和证券公司可以发起组建投资基金、证券投资基金以外，其他有条件的民营企业和自然人也可以发起组建投资基金、证券投资基金、风险基金，组建中外合资、合作基金，由国家基金监管部门依法进行监管；社会保险基金的筹集，除了由企业和职工按比例缴纳以外，可以用国有资产减持变现来增加国家对社会保险基金的投入，还可以通过发行债券、股票、彩票等方式弥补社会保险基金的不足；社会保险基金除了用