

吴亚明 著

WANSHAN CAIZHENG  
HONGGUAN TIAOKONG  
TIXI YANJIU

# 完善财政宏观调控体系研究

中国财政经济出版社

完善  
财政宏观调控体系  
研究

吴亚明 著

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

完善财政宏观调控体系研究/吴亚明著. -北京:中国财政  
经济出版社, 1999.12

ISBN 7-5005-4432-4

I. 完… II. 吴… III. 财政管理-宏观调控-研究-中国  
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 71128 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@drc.gov.cn](mailto:cfeph@drc.gov.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 82626429 82626430 (传真)

北京市密云县印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.875 印张 256 000 字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4200 定价: 23.00 元

ISBN 7-5005-4432-4/F·4007

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中国财政学会副会长、全国著名财政学家、博士生导师许毅教授为本书题词：

完善财政宏观

调控体系，振兴  
经济，振兴财政，振  
兴中华。

许毅

1999年6月



作者近照

---

---

# 目 录

|  |        |
|--|--------|
| 导 言 .....                                      | ( 1 )  |
| 第一章 政府和市场、“看得见的手”<br>与“看不见的手”之间的理<br>性思考 ..... | ( 7 )  |
| 一、亚洲金融危机所引发的对政<br>府及其作用的思考 .....               | ( 7 )  |
| 二、“看不见的手”与“看得见<br>的手”的混合调节 .....               | ( 13 ) |
| 三、财政的职能及财政宏观调控<br>跨世纪发展的理性思考 .....             | ( 22 ) |
| 第二章 中国财政宏观调控的制度变<br>迁 .....                    | ( 27 ) |
| 一、财政管理体制的改革 .....                              | ( 27 ) |
| 二、企业利润分配制度改革 .....                             | ( 35 ) |
| 三、复式预算制度的建立 .....                              | ( 59 ) |
| 四、我国的国债政策 .....                                | ( 63 ) |
| 第三章 新世纪财政宏观调控面临的                               |        |

|  |                |
|--|----------------|
| 挑战 .....                                   | ( 69 )         |
| 一、扩大内需与财政宏观调控<br>.....                     | ( 69 )         |
| 二、经济增长方式转型与财政宏<br>观调控 .....                | ( 81 )         |
| 三、知识经济与财政宏观调控<br>.....                     | ( 86 )         |
| 四、可持续发展与财政宏观调控<br>.....                    | ( 91 )         |
| <b>第四章 财政宏观调控及其体系的发<br/>        展.....</b> | <b>( 101 )</b> |
| 一、财政宏观调控的紧迫性及含<br>义.....                   | ( 101 )        |
| 二、财政宏观调控的对象.....                           | ( 123 )        |
| 三、财政宏观调控的目标体系设<br>定.....                   | ( 129 )        |
| <b>第五章 财政宏观调控的基本规范<br/>        .....</b>   | <b>( 153 )</b> |
| 一、我国财政宏观调控的依据<br>.....                     | ( 153 )        |
| 二、财政宏观调控的特点.....                           | ( 155 )        |
| 三、财政宏观调控的原则.....                           | ( 157 )        |
| 四、财政宏观调控的任务.....                           | ( 160 )        |
| <b>第六章 财政宏观调控的手段及界限<br/>        .....</b>  | <b>( 163 )</b> |
| 一、财政宏观调控的基本手段<br>.....                     | ( 163 )        |

---

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 二、财政宏观调控的界限及量度<br>.....           | (178) |
| <b>第七章 财政宏观调控管理体系的改革(上)</b> ..... | (183) |
| 一、积极推进分税制改革.....                  | (184) |
| 二、建立规范的政府间转移支付制度.....             | (198) |
| 三、进一步深化税制改革, 加强税收征管.....          | (220) |
| 四、配合行政改革和机构精简, 加强支出管理.....        | (226) |
| <b>第八章 财政宏观调控管理体系的改革(下)</b> ..... | (235) |
| 一、兼顾对非公有制经济财源建设的宏观调控.....         | (235) |
| 二、加强对区域经济协调发展的宏观调控.....           | (256) |
| 三、积极进行“费改税”, 增强财政调控实力.....        | (264) |
| 四、完善社会保障制度.....                   | (281) |
| <b>第九章 财政宏观调控体系的现代化管理</b> .....   | (303) |
| 一、财政宏观调控信息系统的现代化.....             | (303) |
| 二、财政宏观调控咨询系统的现代化.....             | (310) |
| 三、财政宏观调控决策系统的现                    |       |



代化…………… (318)

四、财政宏观调控执行系统的现

代化…………… (329)

# 导 言

我国财政改革和发展的实践，雄辩地证明，它是实现国家职能的重要组成部分，是国家宏观调控的基本手段之一。建立强大、稳固、健全的国家财政则是确保国家成为富强、民主、文明的社会主义现代化强国的必不可少的支柱。我们之所以提出完善财政宏观调控体系研究，是因为我国“九五”计划和2015年远景目标提出了进一步深化改革、扩大开放，实现两个具有全局意义的根本性转变的要求。其目的是总结与探索改革开放20年来的宝贵经验，创立与完善新的理论、新的机制、新的体制，进一步完善社会主义市场经济机制，实现我国制定的经济发展战略目标。

财政宏观调控是对宏观财税政策的具体运用，财政宏观调控体系就是财政宏观调控制度

和规则的总体构成。我国的财政宏观调控及其体系，历经改革开放 20 年的艰苦探索，积累了丰富的经验，取得了举世瞩目的成就。在迈入 21 世纪的历史新时期，深入认识财政宏观调控面临的挑战与机遇、调控体系的发育与成长、调控方式和制度的创新等，既是政府启动经济增长、转变经济增长方式的需要，也是综合驾驭财税改革、振兴国家财政的客观要求。在中国社会主义市场经济下，建立健全财政宏观调控体系，人们越来越清楚地认识到：

第一，财政宏观调控的必要性不是来自和取决于所有制，而是根源于社会化大生产、大流通、大分配和大消费。面对错综复杂、瞬息万变的大小系统，没有高效的宏观调控是不可思议的。所以人们提出，市场经济越发展，越离不开宏观调控。要想使财政运行的整体功能最大，必须使总体和结构协调，并使每一层次的结构通过调控实现优化。

第二，财政宏观调控并非秘不可测。它是财政根据外部环境变化和内部结构变动，不断地确定、修改和实现财政经济运行的总体目标，使系统功能最大化，同时据此影响外部环境和使内部结构不断完善的基本方式。

第三，围绕政府一定的社会经济目标进行财政宏观调控是任何国家财政经济系统赖以存在和发展的基础。财政宏观调控是财政控制和调节的统称。调节是一种软控制，控制是一种硬调节，都是为了把财政经济运行的无序减少到最低限度，从而保持正常运行和有序化。

第四，财政宏观调控及其体系的目的不是把市场搞死，而是保证市场的自由运行。市场的这种常态也是财政宏观管理的基础和条件。因此财政宏观调控的出发点、财政调控机制与市场机制的结合、财政调控的微观基础的改革，都要不断摆正市场、企

业、政府之间的分工合作关系，使市场配置资源的基础性作用和政府配置资源的不可替代性作用得到有效的发挥。

第五，财政宏观调控是政府加强宏观调控的基本手段之一，它必须和银行的宏观调控、计划的宏观调控相配合，使财政政策、货币政策、产业政策之间保持整体合力，综合运用经济杠杆，并稳健地进行运作，才能实现政府的预期，发挥最大的效应。

第六，在经济全球化、一体化、区域化中推进财政宏观调控，面对美国、欧洲、日本三足鼎立的世界经济格局，必须密切关注它们的变化、趋势及其影响，审时度势地趋利避害，防范各种风险，采取有效的调控措施，确保自己的改革和发展始终保持旺盛的势头，国民经济继续沿着快速、健康的轨道前进。

在实现经济体制转轨、经济增长方式转型的两个根本性转变过程中，财政宏观调控本身是一个除旧布新、循序渐进的过程。我国经济体制改革经历了三大阶段：第一阶段（1978—1984年）主要是在农村展开，并取得了农村生产力的大发展；第二阶段（1985—1991年），改革的重点从农村转入城市，然后在各个领域全面铺开；第三阶段（1992年至今），正朝着初步建立社会主义市场经济体制框架和形成比较完善的社会主义市场经济体制大目标发展。为此，采取了思想和理论先行、循序渐进与分阶段推进并重、抓住切入点辐射一大片等方式，将包括财政宏观调控在内的各项改革引向深入。例如，先双轨后并轨（改革价格，实行双轨制到并轨）、先浅层次后深层次（金融改革从发展非银行金融机构入手，进而扩展到国有专业银行的商业化和整个金融体制的改革）、先经济后政治（改革经济体制在先，政府行政体制改革在后）、先易后难（城市改革从建立私营、个体、“三资”企业入手，再扩展到国有企业的转机建制）、先试点后推开（财税体

制从放权让利入手，从包干制再到分税制)。这一切都是为建立社会主义市场经济体制准备必要的时间和空间，同时也为财政宏观调控的总量和结构，理顺地区、部门、单位、个人之间的利益分配关系，充分调动各方的积极性，创造必要的前提和条件。综观改革开放以来先后出现的“四高”（高工业增长、高投资膨胀、高货币发行、高物价上涨）、“四热”（房地产热、开发区热、股票热、集资热）、“四紧”（资金紧张、能源紧张、交通运输紧张、重要原材料紧张）、“四乱”（分配秩序混乱、流通秩序混乱、企业和农民负担混乱），无一不与宏观调控乏力、无力有关。随后，采取了一系列强化宏观调控的措施，使经济的超高速增长、物价的高区位运行得到遏制，经济回到适度增长区间（高经济增长、低通货膨胀），成功地实现了经济的“软着陆”。我国当前出现的由卖方市场转向买方市场、供给型制约转为市场需求制约的形势，表明财政和经济发展的主要矛盾已经由原来的保障供给型转向启动需求，财政宏观调控的重点也把扩大内需（包括扩大投资需求和启动消费需求）、启动经济增长摆在首位。这就是为什么在特殊情况下采取适度扩张的财政政策的根本原因。政府扩大内需、增加就业、调整结构，目的在于推动经济的适度增长，使社会总需求保持在合理的水平上，使整体的经济质量迅速提高，使国家财政的紧张状况得到缓解，这是宏观调控发展的必由之路。

当前世界正处于知识经济蓬勃发展的时代、高度综合化的时代、抢占科技制高点的时代。全世界都在改革政府，解决政府职能错位、越位、缺位等种种弊端。财政宏观调控作为政府实施公共财政和实现社会、经济、科技、政治发展大目标的基本手段，需要对下列十大问题作出合乎实际的回答：

1. 财政宏观调控的含义及必要性；
2. 财政宏观调控的基本思路和任务；

3. 财政宏观调控的基本原则及特点；
4. 财政宏观调控的难点、重点及理论上的突破；
5. 财政宏观调控的目标体系；
6. 财政宏观调控的手段及应用；
7. 财政宏观调控的量度界限及基本防线；
8. 财政宏观调控的方式和途径；
9. 财政宏观调控现代化的管理体系；
10. 财政宏观调控与其他调控的协调配合。

为此，一要从中国处于社会主义初级阶段的国情出发，既不能“乱调”、“空调”，也不能任意“大调”、“普调”，一切要依据时间、地点、条件的不同而采取微调、小调，使调控的震动缩小到最低限度。二要着眼于当前和长远、近期和中长期政策、体制、机制、法制的衔接，调控要治标与治本相结合，把战略性调控、总量和结构调控、内需和外需的调控、速度和效益的调控等，置于整体调控中，依靠体系进行比较和综合决策。三是我国经济发展的极端不平衡性，东、中、西部三大经济地带的经济差距甚大，人均收入水平更是相当悬殊，财政宏观调控要充分发挥财政政策在调整结构、缩小差距上的优势，增强预见性，减少盲目性。四是切实加强对全社会分配领域各种利益关系变化的调控，依据公平与效率兼顾的要求，引导和促进分配结构合理化和规范化，确保中央和地方，国家、集体和个人的分配格局基本协调。这样，财政宏观调控就能够在一个高的起点上运行，有利于提高综合国力，改善人民生活，做到国富、民富兼得，开创振兴中央和地方财政的新局面。

党的十五大报告中关于充分发挥市场机制作用、健全宏观调控体系的论断指出：“宏观调控的主要任务，是保持经济总量平衡，抑制通货膨胀，促进重大经济结构优化，实现经济稳定增

长。”它为财政宏观调控指明了方向。正确处理改革、发展、稳定的关系，保持财政经济稳定，调控经济的适度增长，提高财政收入的“两个比重”，防范财政、金融风险，要靠健全宏观调控体系去推进。完善财政宏观调控及其体系，已成为一门崭新的学问，在新世纪的征途中，占有举足轻重的地位，并发挥着越来越积极的作用。

# 政府和市场、“看得见的手”与 “看不见的手”之间的理性思考

## 一、亚洲金融危机所引发的 对政府及其作用的思考

1997年7月爆发的亚洲金融危机是世界经济自本世纪70年代以来冲击力最大的经济风波，也是中国改革开放20年来遇到的影响最深的一次严峻的考验。这场危机，人们概括为既是制度发展不足的危机，也是生产过剩的危机。它和国外游资的冲击、外汇政策不当、经常项目长期逆差、外债过多等固然相关，但“赶超型”的经济高速增长、产业结构难于顺利升级、政府干预资源配置过度、银行不良资产过多、金融体制不顺、出口导向受阻等内在因素是关键性的。这次酝酿已久的金融危机从泰



国、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚到韩国等国家，使新兴工业化国家和日本的货币相继大幅度贬值，连经济形势比较好的新加坡和我国的台湾、香港地区的金融市场亦受到了冲击。此外，还波及到了拉美、东欧甚至非洲一些国家，造成企业和银行破产，经济衰退。

亚洲金融危机以及日本的经济衰退引发了许多思考，其中最为重要的是如何客观公正地认识、评价政府在东亚各国经济发展中的作用，更进一步是如何定位本国政府在经济发展中所起的作用。纵观东亚各国经济发展的历程，政府在其中起着至关重要的推动作用，政府对经济的较深、较多地干预构成了这些国家经济体制的特点，因此东亚各国因其经济长期高速增长而被国际经济学界冠之以“东亚经济模式”。然而，金融危机击碎了东亚模式的神话。在总结东亚有关国家经济崩溃或衰退的经验时，政府干预经济过多成为各方抨击的重要内容之一，尤其政府对经济干预最深的韩国此次遭受的打击最为严重，而另一政府干预经济的典型——日本，此时正经历着经济衰退。东亚金融危机促使人们重新思考政府在经济发展中究竟应该干什么和不应该干什么，思考“看得见的手”与“看不见的手”的协调配合的问题。那么，如何客观地认识政府与市场的关系，以及如何客观地评价政府干预在经济发展中的作用呢？

首先，要明确市场经济需要政府干预。在市场经济中，厂商和消费者根据利益最大化原则在完全竞争的市场上所形成的均衡是富有效率的，市场经济通过其内在的供求机制、价格机制和竞争机制，自发地调节生产要素的合理流向，实现资源的有效配置。在一个完全竞争的市场体系中，市场机制自发地起作用，可以有效率地解决我们在生产和生活中遇到的绝大多数问题。然而，市场虽然是有效的，但不是万能的。市场经济并不能执行社