

PUBLIC FINANCE

# 公共财政 经济建设职能新论

GONGGONG CAIZHENG JINGJI JIANSHE  
ZHINENG XINLUN

向东 杨再平 黄伟 著

 中国金融出版社

# 公共财政 经济建设职能新论

GONGGONG CAIZHENG JINGJI JIANSHE  
ZHINENG XINLUN

向东 杨再平 黄伟 著

责任编辑：戴 硕 李 融

责任校对：潘 洁

责任印制：丁淮宾

### 图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政经济建设职能新论 (Gonggong Caizheng Jingji Jianshe Zhineng Xin-lun) / 向东, 杨再平, 黄伟著. —北京: 中国金融出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6089 - 4

I. ①公… II. ①向… ②黄… III. ①公共财政—财政职能—研究—中国  
IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 181235 号

出版 中国金融出版社  
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010) 63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 16.25

字数 254 千

版次 2011 年 11 月第 1 版

印次 2011 年 11 月第 1 次印刷

定价 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6089 - 4/F. 5649

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

# 序

“十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出，加快财税体制改革，积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。在新的历史时期，科学界定我国公共财政的经济建设职能，更好地发挥其功能和作用，有利于保持经济平稳较快发展和促进社会和谐，意义十分重大。

新中国成立 60 年来，财政的经济建设职能发挥了十分重要的作用。从 1949 年到 1978 年，尽管经受了 1958 年的“大跃进”、十年“文化大革命”等重大挫折，社会主义经济建设和社会发展仍取得世人瞩目的巨大成就。但是，由于国家财力有限和高度的计划经济体制，过分强调了经济建设职能在国家建设中的主导作用，忽视了财政在公共基础设施、公共服务均等化方面的公共职能。1978 年后，财政的经济建设职能顺利转型，财政集中资金保障国家重点建设，成为推进改革开放的重要保障。党的十四大后，我国开始构建公共财政体系框架。党的十六大以来财政宏观调控机制不断健全和完善，公共财政的经济建设职能得到科学合理的发挥和运用。60 年经验证明，作为国家财政宏观调控的重要政策工具，公共财政的经济建设职能在国家现代化建设、改善民生、应对危机中发挥着不可或缺的重要作用。正确发挥我国公共财政的经济建设职能，对于抓住和用好重要战略机遇期、全面建设小康社会、加快建设社会主义现代化意义十分重大。我国公共财政的经济建设职能，已经成为中国特色社会主义公共财政体系的有机组成部分。近年来，虽然经济建设支出占 GDP 的比例已经大幅下降，但是公共财政体系下经济建设职能的实施和运用，有效地发挥着“四两拨千斤”的带动作用。

我国的国情决定了在公共财政的配置资源、稳定经济、调节分配职能之外，有必要将经济建设职能作为一项重要职能单独提出。我国建立社会主义市场经济体制时间较短，这与西方资本主义市场经济发展漫长的历史形成了鲜明的对比。西方公共财政是在市场经济发展过程中自然形成的，而我国的公共财政则要在经济体制由计划向市场转轨过程中、在政府职能转换中、在传统计划型国家财政的基础上，通过政府主动安排和实施来形成。这一渐进过程显示，由于国家经济体制改革要实现制度变革与经济增长的双重目标，政府的定位不能立足于同市场进行完全的职能替换。在处理政府与市场的关系上，需要政府发挥的作用更为突出，即政府不是简单地致力于弥补“市场失灵”，而应通过适当创新公共财政的经济建设职能，增进调节市场的能力来实现政府的作用。

放眼世界，一些发达国家和发展中国家也不乏以公共财政促进经济建设的经验。发达国家促进经济建设的公共财政政策，主要体现在促进落后地区发展、大规模投入科技研发、促进“战略产业”发展等方面。虽然各国在具体方式上各有不同，但其核心宗旨都是一致的，那就是运用政府财政政策安排、直接的财力使用，引导与推动本国产业与经济的发展，提升本国产业竞争力。发展中国家虽然在政策上受到西方国家特别是美国自由主义经济思想的影响较多，但在实践过程中，也没有完全局限于某种财政理论来制定自己的财政政策。周期性的经济危机是市场经济国家必须克服的经济难题，从各国应对危机的经验看，或多或少都涉及公共财政的经济建设职能，诸多方面的创新实践，有不少值得我们借鉴的地方。

在新的历史时期，构建具有中国特色的公共财政体系，必须进一步规范和完善经济建设职能。要充分发挥我国公共财政体系经济建设职能的优势和长处，主要是科学规划、统筹兼顾好三个方面，即公共财政支持经济建设的规模、结构和绩效。特别要针对不同时期和背景下的财政政策选择，把握好在扩张性财政政策、中性财政政策、紧缩性财政政策下经济建设职能的运用，以及与之相应的力度和方向。与此同时，着眼

当前，放眼长远，逐步完善我国公共财政的经济建设职能，还需要从强化预算硬约束、推进法规建设、重视过程监管和绩效评估等方面入手，加强科学化、精细化管理，坚持不懈地抓好体制和机制建设。

本书是财政部、工业和信息化部、国资委委托课题“我国公共财政体系的经济建设职能研究”的成果之一。本书根据当代财政理论的发展脉络，系统梳理了主要发达国家公共财政体系下经济建设职能理论变迁的过程，系统总结了计划经济体制时期以及改革开放以来我国财政经济建设职能实践的经验教训，全面介绍和比较了主要发达国家和发展中国家以公共财政促进经济建设的做法及经验，对我国经济建设支出的规模、结构、绩效进行了全面分析和理论探讨，提出了在不同财政政策下运用和发挥经济建设职能的政策选择，对进一步研究和探索我国公共财政的经济建设职能具有理论价值和决策咨询作用。

“十二五”时期，是我国必须继续抓住和用好的重要战略机遇期。我们要深入推进财税体制改革，加快转变经济发展方式，进一步规范和完善公共财政的经济建设职能，为科学发展、全面建成小康社会奠定坚实的物质基础和制度保障。

王保安

财政部部长助理

2011年11月

# 目 录

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 第一章 导论 .....                       | 1  |
| 一、研究背景及其意义 .....                   | 1  |
| 二、研究现状和文献综述 .....                  | 7  |
| 三、研究对象与研究方法 .....                  | 8  |
| 四、研究思路和结构安排 .....                  | 10 |
| 第二章 我国公共财政体系经济建设职能的理论探索 .....      | 12 |
| 第一节 西方公共财政理论及财政职能界定的演变 .....       | 12 |
| 一、亚当·斯密的古典主义财政理论 .....             | 13 |
| 二、经济自由主义与新经济自由主义的财政理论 .....        | 14 |
| 三、国家干预主义的财政理论 .....                | 16 |
| 四、混合经济学说的产生及其财政理论 .....            | 17 |
| 五、当代西方公共经济学财政思想 .....              | 18 |
| 六、西方公共财政理论中的一些非主流主张 .....          | 19 |
| 七、西方公共财政学理论基础的演变 .....             | 20 |
| 八、西方公共财政理论中财政职能的界定及其演变 .....       | 22 |
| 第二节 我国传统财政学说对财政与经济建设关系的论述 .....    | 28 |
| 一、中国古代传统财政思想 .....                 | 28 |
| 二、1949 年前西方公共财政理论引进时期 .....        | 31 |
| 三、新中国成立后社会主义财政理论建构时期 .....         | 33 |
| 四、20 世纪 90 年代公共财政理论重新提出和争鸣时期 ..... | 36 |

|                                          |            |
|------------------------------------------|------------|
| 第三节 公共财政框架下的经济建设职能及其理论创新 .....           | 39         |
| 一、我国公共财政体系的经济建设职能 .....                  | 39         |
| 二、中国特色公共财政框架下经济建设职能理论创新 .....            | 43         |
| 三、公共财政经济建设职能面临的现实挑战 .....                | 45         |
| <b>第三章 我国财政 60 年经济建设职能实践的回顾和总结 .....</b> | <b>52</b>  |
| 第一节 新中国前 30 年经济建设职能的确立和运用 .....          | 52         |
| 一、“一五”期间财政为工业化建设筹集巨额建设资金 .....           | 52         |
| 二、“二五”期间财政在国民经济调整中发挥巨大作用 .....           | 59         |
| 三、十年动乱期间财政工作面临严峻考验 .....                 | 65         |
| 四、计划经济时期的实践总结 .....                      | 71         |
| 第二节 改革开放 30 年经济建设职能的发展与完善 .....          | 79         |
| 一、改革开放初期集中资金保障国家重点建设 .....               | 79         |
| 二、党的十四大后逐步确立和构建公共财政体系框架 .....            | 86         |
| 三、党的十六大以来逐步健全和完善财政宏观调控机制 .....           | 95         |
| 第三节 我国财政经济建设职能的总结和展望 .....               | 102        |
| 一、服务大局，持续不断促进经济建设上台阶 .....               | 102        |
| 二、不断完善，与其他各项改革发展相配套 .....                | 108        |
| 三、与时俱进，改善和提高财政宏观调控水平 .....               | 115        |
| 四、依法理财，在民主和法制的轨道上行使经济建设职能 .....          | 122        |
| <b>第四章 国外公共财政促进经济发展政策及法规的比较和借鉴 .....</b> | <b>129</b> |
| 第一节 主要发达国家（地区）促进经济发展公共财政政策和法规 .....      | 129        |
| 一、美国 .....                               | 130        |
| 二、日本 .....                               | 137        |
| 三、德国 .....                               | 140        |
| 四、欧盟 .....                               | 142        |

|                                        |            |
|----------------------------------------|------------|
| 第二节 主要发展中国家的公共财政政策和法规 .....            | 147        |
| 一、俄罗斯 .....                            | 147        |
| 二、印度 .....                             | 150        |
| 三、韩国 .....                             | 154        |
| 第三节 国外公共财政促进发展政策的比较与分析 .....           | 155        |
| 一、主要发达国家应对经济危机的公共财政政策 .....            | 155        |
| 二、第二次世界大战后发展中国家促进经济发展财政政策的<br>演变 ..... | 162        |
| 三、国外公共财政促进经济发展的政策实施方式比较 .....          | 167        |
| <b>第五章 我国公共财政体系经济建设职能的实施和完善 .....</b>  | <b>172</b> |
| 第一节 公共财政支持经济建设的规模 .....                | 172        |
| 一、公共财政支持经济建设规模的衡量 .....                | 172        |
| 二、影响公共财政支持经济建设规模的因素 .....              | 175        |
| 三、我国公共财政支持经济建设的规模 .....                | 178        |
| 第二节 公共财政支持经济建设的结构 .....                | 190        |
| 一、公共财政支持经济建设结构概述 .....                 | 190        |
| 二、公共财政支持经济建设结构的制约因素 .....              | 193        |
| 三、我国公共财政支持经济建设的结构 .....                | 195        |
| 第三节 公共财政支持经济建设的绩效评价 .....              | 205        |
| 一、公共财政支持经济建设绩效评价概述 .....               | 205        |
| 二、公共财政支持经济建设绩效评价的标准 .....              | 207        |
| 三、公共财政支持经济建设绩效评价的评估流程 .....            | 209        |
| 四、我国开展的部门预算绩效管理改革及其完善 .....            | 213        |
| 第四节 不同财政政策下经济建设职能的运用 .....             | 215        |
| 一、财政政策与 GDP 的关系 .....                  | 215        |
| 二、改革开放以来经济建设支出与 GDP 关系的测算 .....        | 220        |
| 三、紧缩性财政政策下经济建设职能的运用 .....              | 223        |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 四、扩张性财政政策下经济建设职能的运用 .....    | 224 |
| 五、中性财政政策下经济建设职能的运用 .....     | 228 |
| 第五节 公共财政促进经济建设的制度化和法律化 ..... | 230 |
| 一、公共财政促进经济建设的部门预算制度 .....    | 230 |
| 二、公共财政促进经济建设的政府采购制度 .....    | 233 |
| 三、公共财政促进经济建设的财政投资评审制度 .....  | 235 |
| 四、公共财政促进经济建设的立法、行政和监督 .....  | 237 |
| 主要参考文献 .....                 | 240 |
| 后    记 .....                 | 248 |

# 第一章 导 论

## 一、研究背景及其意义

### (一) 研究背景

1. 金融风暴肆虐全球，西方自由放任的资本主义经济模式受到挑战

2008 年第三季度以来，全球经济经历了一场历史罕见的国际金融危机。其波及范围之广、冲击强度之大、影响程度之深，都是前所未有的。危机爆发后，各国和国际社会积极采取应对措施，对提振信心、缓解危机、防止全球金融体系和世界经济崩溃起到了积极作用。但是，世界经济陷入深度衰退，全球经济复苏将是一个曲折的过程。本次全球金融危机起源于美国的“次贷危机”，随着整个美国金融体系开始崩塌，曾经无比荣光的“华盛顿共识”，连带显赫一时的新自由主义政治经济学流派遭到了沉重打击。全球化即美国化的道路，似乎再也不是唯一可以效仿的最佳模式。这些事实表明，资本主义制度并没有避免自身的经济危机周期，美英式的、自由放任的资本主义遇到了巨大挑战。

自 20 世纪七八十年代以来，随着高新科技革命兴起，生产力飞速发展，资本主义由国家垄断向国际垄断发展。适应这种需要，新自由主义成为美英国际垄断资本推行全球一体化理论体系的重要组成部分，其标志是所谓“华盛顿共识”。20 世纪 80 年代，绝大多数拉美国家陷入了长达十余年的经济困难，通货膨胀严重，债务危机频发。1989 年，曾任职世界银行的经济学家约翰·威廉姆森抛出了“华盛顿共识”，系统地提出指导拉美经济改革的各项主张，得到世界银行的支持。随着全球化的深入推进，“华盛顿共识”在全球范围内形成广泛的社会影响。

然而，“华盛顿共识”在拉美等许多发展中国家的实践并不能算成功，相反引起了越来越多的质疑，近年来更是面临许多思想的挑战。一是“欧洲价值观”的挑战。“欧洲价值观”基于欧洲传统的社会民主主义价值理念，在强调经济增长的同时，倡助人权、环保、社会保障和公平

分配。但是,近20年来,欧洲福利社会型的资本主义在与美英自由市场资本主义的竞争中处于劣势,欧洲国家在政策导向上整体向“华盛顿共识”靠拢。“欧洲价值观”对“华盛顿共识”的挑战是软弱乏力的。本次金融危机的大爆发集中暴露了新自由主义的弊端,当前西方国家越来越多的人认为,欧洲福利社会型的资本主义能更好地兼顾增长和社会保障的关系,应当更具优势。二是斯蒂格利茨为代表的一批西方学者提出的“后华盛顿共识”的挑战。“后华盛顿共识”强调与发展相关的制度因素,认为发展不仅仅是经济增长,而且是社会的全面改造。因此,“后华盛顿共识”不仅关注增长,还关注贫困、收入分配、环境可持续性问题。它还从信息不对称理论出发,指出市场力量不能自动实现资源的最优配置,承认政府在促进发展中的积极作用,批评国际货币基金组织在亚洲金融危机前后倡导的私有化、资本账户开放和经济紧缩政策等。

过去30年间,西方经济学理论在我国大行其道,而且更多地介绍强调自由市场的新古典主义经济学体系,对其他的理论体系有所忽视。实际上在美国国内,强调政府监管、强调干预的新凯恩斯主义经济学体系是与新古典主义经济学体系并驾齐驱的主流教科书学派。世界银行前副总裁斯蒂格利茨就是这一流派的重要代表人物。每一次经济危机都会促成经济学理论的新突破、新发展,这次也不例外。在全球金融危机面前,中国的表现令人刮目相看,成为战胜全球金融危机,引领世界走出金融危机的一支重要力量。事实胜于雄辩,中国的发展道路,中国的经济模式有着自身的优势和长处。在此背景下,我们迫切需要反思西方经济学理论,其中包括西方公共财政理论。如果能从中国国情出发,对公共财政理论有所完善,则是中国对世界经济学的重大贡献。

## 2. 中国特色社会主义发展道路方兴未艾,在重重考验中扎实前行

近年来,关于人类经济社会发展模式,人们常把“华盛顿共识”与“北京共识”或者说“中国模式”相提并论。尽管我国政府并不认为中国的发展模式普遍适用,但在世界风云的变幻中,在全球经济社会的迅猛发展中,我国从具体国情出发,大胆汲取人类社会创造的一切文明成果,并始终坚持中国化发展道路而取得成功。1982年,邓小平同志在中国共产党十二大开幕词中指出:“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来,走自己的道路,建设有中国特色的社会主义,这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”新世纪新阶段,以胡锦涛同志为总书

记的党中央，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，面对前所未有的机遇和挑战，站在历史的新起点上，从我国经济社会发展的阶段性特征出发，提出了科学发展观等一系列重大战略思想。胡锦涛同志在党的十七大报告中指出：“改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因，归结起来就是：开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系。高举中国特色社会主义伟大旗帜，最根本的就是要坚持这条道路和这个理论体系。”

正是在中国特色社会主义道路和理论的指引下，我国经受住了国际风云变幻和经济社会发展的重重考验，中国特色社会主义道路越走越宽广。从30年改革开放的进程来看，越是遇到大挫折，越是给中国带来大发展。“文化大革命”这场民族灾难过后，中国选择了改革开放之路；亚洲金融危机带来了金融改革和农村改革；这次全球金融危机使世界各国都要进行经济结构调整。对我国而言，危机往往伴随着机遇，能够在危机中抓住大机遇，是中国特色社会主义的一大优势。然而，在国际学术和舆论上我国的话语权并不充分。正如有学者指出的，西方人并不完全理解中国成功的秘诀，我们自己也没有讲清楚。在此背景下，在经济学领域，在公共财政理论方面总结我国经济建设的实践，用国际学术界通用的语言加以阐释，是对中国特色社会主义理论的有力注脚。

3. 我国公共财政框架初步建立，需要创新具有中国特色的公共财政理论

世界经济发展史表明，市场不是万能的，但缺失了市场对资源的有效配置又是不行的。国家干预有一定的积极作用，但国家干预太多的弊端也是显而易见的。当前，我国正在致力于建设和完善社会主义市场经济体系，市场在资源配置的过程中发挥着越来越大的作用。但这并不表明有效的国家干预就应该在经济领域中完全撤出，必须要将国家宏观调控和市场机制很好地结合起来，既要发挥国家宏观调控的引导作用，又要发挥市场在资源配置方面的微观调节作用，并且因时制宜、实事求是、正确处理好二者关系。只有这样，才能避免我国经济发展产生大的波动，保持经济的持续平稳快速运行，创造出惠及全国人民的物质财富和精神财富，最终实现我们致力于建设的社会主义和谐社会的美好蓝图。

财政政策是宏观调控的重要手段之一。深化我国财税体系改革的目的是要建立和完善适合我国国情的公共财政体系。我国公共财政框架

初步建立，完全照搬照抄西方的公共财政理论是行不通的。只有从中国的具体国情出发，合理借鉴西方公共财政理论中的有益成分，探索具有中国特色的公共财政理论，才能指导我国公共财政的未来实践，从而不断提高宏观调控的科学性和有效性。

## （二）研究意义

### 1. 学术价值

#### （1）探索具有中国特色的公共财政理论

研究本选题有助于探索中国特色的公共财政理论，对国际公共财政理论的丰富和发展作出贡献。我国从计划经济转向市场经济的伟大实践以及所面临的一系列特殊问题，决定了当代中国的财政学绝不是对西方现有公共财政理论的简单概括，而是结合我国实践和新世纪变革作出新解释的财政学。它将体现出鲜明的中国特色。与西方国家不同，经济建设支出在我国财政支出中地位突出，不仅在过去的现代化建设中发挥了重要作用，而且在应对全球金融危机、促进经济增长的“一揽子”计划中作用突出。尽管经济建设费占 GDP 的比例总体呈下降趋势，但绝对规模增长很多。在公共财政框架下，如何科学、合理地界定经济建设费用的规模、结构，并不断提高经济建设支出的绩效等，是探索和完善具有中国特色公共财政理论的重要内容。

#### （2）丰富和发展公共财政理论

国际公共财政理论绝不是西方公共财政理论的一枝独秀，而应该是整个人类社会具有代表性的公共财政理论的百花园。在这之中，具有中国特色的公共财政理论将占有重要地位。要实现这个目标，我国财政理论界和实务界就必须有勇气去创造和探索。中国公共财政实践具有许多独创之处，是难以完全用西方公共财政理论作出解释的，我国公共财政的实践为实现理论创新提供了现实土壤。

### 2. 现实意义

#### （1）有利于贯彻科学发展观，促进我国经济社会又好又快发展

改革开放以来，我国经济的快速增长更多的是依靠资金、劳动力和自然资源等生产要素的粗放式投入来实现的。这导致发展的质量、发展的代价、发展的效益都存在着一系列问题。粗放的、不可持续的发展方式是难以为继的。当前，我国经济建设关键领域存在五个方面的矛盾和问题：一是高发展与高代价的矛盾，主要是增长方式问题；二是经济增

长与产能过剩的矛盾，主要是产业结构问题；三是消费需求不足与依赖出口的矛盾，主要是增长机制问题；四是经济发展与贫富差距拉大的矛盾，主要是以人为本的民生问题；五是技术引进与自主创新的矛盾，主要是发展的动力问题。这五个方面是一个因果交织、互为作用的整体。公共财政的经济建设职能在这五个方面都能找到其着力点，从而发挥对经济建设的引导、推动、扶持、保障等作用，促进经济社会科学发展。

(2) 有利于加强和改善宏观调控，促进社会主义市场经济体制发展和完善

实践证明，社会主义市场经济体制的发展和完善，需要进一步加强和改善宏观调控。在国家宏观调控的手段中，财政政策和货币政策是基本手段。财政政策是政府为了实现宏观经济政策而对政府支出、税收和公债水平所进行的抉择，或者对政府财政收入和财政支出水平所作出的决策。财政政策主要通过改变政府购买数量、改变政府转移支付数量以及调整税率来实现。公共财政在国家的宏观调控中发挥着不可替代的作用。需要指出的是，公共财政促进经济建设本身就是国家的一种宏观调控活动。财政投资、物资储备、各种补贴和投入等，都是国家宏观调控的工具和手段。因此，在我国这样一个公共财政影响力巨大的国家，公共财政促进经济建设职能的发挥，直接影响和决定着国家宏观调控能力的高低。所以，加强和改善宏观调控就必须深入研究公共财政体系的经济建设职能，提高公共财政促进经济建设的水平。

(3) 有利于对公共财政经济建设职能的科学定位，深化行政管理体制改革

陈云同志曾指出，财政“一要吃饭，二要建设”。社会主义市场经济体制确立后，有不少人认为，市场经济体制下的公共财政只需要提供公共服务，经济建设应该交由市场本身去完成，以公共财政来推动经济建设成本高、效率低，是计划经济体制的残余。然而，历史和现实都表明，公共财政在经济建设上大有可为，公共财政的经济建设职能不能盲目削弱。况且，在应对各种经济危机中，公共财政的经济建设职能可以发挥不可替代的作用。我国的公共财政体制正在建立和完善，这种体制绝不是照抄照搬西方的公共财政模式，而是打上了中国特色社会主义的烙印。目前的当务之急是，需要从理论和实践上廓清社会主义市场经济条件下公共财政在经济建设上的职能，划清职责范围，并逐步加以规范。这样

才能与目前正在进一步深化的行政管理体制改革相配合，做到权责明确、有法可依、依法行政，建设服务政府、法治政府。

(4) 有利于“保增长，扩内需，调结构”，积极应对全球金融危机

2008 年以来，我国政府面对持续蔓延的国际金融危机冲击，紧紧围绕保增长、保民生、保稳定和可持续发展这条主线，及时采取了积极的财政政策和适度宽松的货币政策，制定和实施了既应对当前困难又着眼长远发展的“一揽子”计划以及一系列配套措施。主要内容，一是着眼于扩大内需和保经济增长，大规模增加政府支出和实施结构性减税；二是着眼于转变发展方式和提高经济素质，加快推进经济结构调整和自主创新；三是着眼于保障和改善民生，大幅度提高公共服务水平，公共资源配置向就业、教育、医疗卫生、文化、住房和社会保障领域倾斜；四是着眼于激发创造活力和增进效率，加快推进重点领域和关键环节改革；五是着眼于提高行政能力和公共服务水平，大力推进政府改革创新。2008 年 10 月，国家果断推出了总额达 4 万亿元的两年投资计划，主要投向民生领域、公用事业、基础设施、生态环保等方面建设和地震灾后重建；推出了大规模的减税计划，全面实施增值税转型，出台中小企业、房地产交易相关税收优惠政策等。同时，国家出台了一系列促进经济增长的金融政策措施，引导金融机构扩大贷款总量，优化信贷结构，改善金融服务，既注重扩大投资需求，也重视增加消费需求。扩大内需的政策措施，对遏制经济增速过快下滑发挥了重要作用。

实践充分证明，我国政府应对国际金融危机的一系列方针政策是完全正确的，成效显著。2009 年，全国各族人民在党中央、国务院的领导下，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，认真贯彻积极的财政政策和适度宽松的货币政策，全面落实应对国际金融危机的“一揽子”计划和政策措施，国民经济形势总体回升向好，各项社会事业取得新的进展。全年国内生产总值 335 353 亿元，比上年增长 8.7%。分产业看，第一产业增加值 35 477 亿元，增长 4.2%；第二产业增加值 156 958 亿元，增长 9.5%；第三产业增加值 142 918 亿元，增长 8.9%。全年财政收入 68 477 亿元，比上年增加 7 147 亿元，增长 11.7%；其中税收收入 59 515 亿元，增加 5 291 亿元，增长 9.8%。2010 年第一季度国民经济回升向好势头进一步发展，为实现全年预期目标奠定了良好基础。国家统计局公布，第一季度国内生产总值 80 577 亿

元,按可比价格计算,同比增长 11.9%,比上年同期加快 5.7 个百分点。其中,第一产业增加值 5 139 亿元,增长 3.8%;第二产业增加值 39 072 亿元,增长 14.5%;第三产业增加值 36 366 亿元,增长 10.2%。这充分说明,我国公共财政的经济建设职能具有应对经济危机的明显优势,对实现我国经济长期可持续发展具有不可或缺的重要作用。

## 二、研究现状和文献综述

从文献检索来看,本课题的国内外研究还比较少见,只有一些相关研究成果。

### (一) 国内研究现状

从国内来说,研究公共财政体系经济建设职能的专著还没有,只有一些关于公共财政的教材和著作零星涉及本课题。1949 年以前,我国主要是翻译西方的公共财政理论。1949 年以后,我国与公共财政理论决裂。新中国的财政学者结合财政经济实践活动,对社会主义财政学理论体系的建构进行探索,形成了“国家分配论”、“社会主义公共需要论”、“再生产论”、“剩余产品决定理论”等多个学派,建立了有一定特色的社会主义财政学。20 世纪 90 年代,社会主义市场经济的提出和确立使中国的财政学发生了很大变化,公共财政理论被重新提出。例如,叶振鹏和张馨共同发展了“双元财政理论”。该理论认为,社会主义市场经济条件下的财政是由相对独立的公共财政和国有资本财政组成的有机整体。吴俊培和杨灿明等对公共财政的提法表示异议,但对内容不持实质性否定。赵志耘和郭庆旺等对公共财政的主要内容赞同,但认为公共财政对应的是自由资本主义时期的财政,公共经济学才是对现代财政的概括。邓子基等认为公共财政论虽不反映财政本质,但可以在一定限度内予以借鉴。我们认为,“双元财政理论”只能适应转型经济的需要,从长远来说公共财政是中国财政改革的目标模式。近年来虽有一些论文涉及公共财政支持经济建设问题,但大多还没有进行较深入的理论阐释,更谈不上形成一定的理论体系。

### (二) 国外研究现状

就国外而言,自亚当·斯密的《国富论》出版算起,西方财政学的发展已经有两百多年的历史,形成了丰富的理论体系。纵观这些理论成果,由于历史条件和具体国情的不同,对公共财政体系经济建设职能的