

市场经济下
财政改革

总设计

2
伟民 卢家辉 著

北科学技术出版社

DESIGN

前 言

涌动的改革浪潮，席卷着 960 万平方公里的神州大地，清新的开放春风，吹拂着东方的文明古国。中华民族，这个沉睡了多年的雄狮已经苏醒。她正以勃勃雄姿准备向各种风浪冲击！

党的十一届三中全会，吹响了中华大地的改革号角，启开了长期关闭的国门，东方巨人步入了经济工作为中心的正确轨道，带来了生产和生活的繁荣景象。党的十四大，为全国亿万人民奔四化规划了新的宏伟蓝图，确立了社会主义市场经济的经济运行模式，从而把改革开放推向更高、更深层次。古老的中华民族的伟大复兴已经开始了！

经济学说史的发展规律告诉我们：经济实践的重大发展，必然导致经济理论的大繁荣。现实的经济改革呼唤着理论，需要理论的指导。社会主义市场经济模式的确立，给我国经济的腾飞提供了机遇；同时，也引发了许多问题。因此，对社会主义市场经济下的各部门、各环节改革的研究和探讨，是时代的需要，也是推进我国现代化建设的需要。

市场经济，对我们来说，是一个古老而又陌生的范畴。说它古老，是因为它同商品经济联系，并在资本主义世界运行了许久；说它陌生，是因为我国长期的产品经济模式，一直把它拒之门外，使我们对它了解甚少。实现伟大的复兴，发展社会主义经济，不仅需要把市场经济引入社会主义建设中来，而且还要进行多方面的改革，以适应市场经济，为市场经济作用的发挥创造良好的环境。

《财政改革总体设计》一书，正是基于这样的出发点而开始写作的。本书在广泛、深入、全面搜集资料的基础上，结合我国经济改革的实践和发展规划，以市场经济模式为依据，并考虑到市场运行的客观过程对财政运行的影响，对财政调控、财政政策、财政体制、国企关系、国有资产管理、财政支农、财政补贴、社会保障、财政信用、预算外资金管理、财政法制等方面的改革进行了大胆的设计，试图使财政运行机制同社会主义市场经济机制有机结合起来，以促进我国经济的迅速发展。

本书由姜伟民、卢家辉等同志著，姜伟民、卢家辉同志提出研究课题，拟定详细写作提纲并主笔撰著。参加本书部分章节撰著的还有：王成旭、简志培、雷卫华、王友锋、任侠、郭丛照、谢少华、喻军荣、胡红升同志。初稿完成后，由姜伟民、卢家辉同志负责全书的修改、总纂和审定工作，姜伟民同志对有关章节作过较大的改写。

由于市场经济是一个全新的事物，加之经济改革正在深化，新的问题还将不断涌现，而财政分配又是一项政策性强、涉及面广的复杂系统工程，加上作者们对某些实际情况的了解不详，理论水平有限，一些表述和建议定有许多不完善之处，甚至错误也在所难免。恳望广大读者批评指正。

作 者

1993年10月于武昌

目 录

第一章 社会主义市场经济下的财政新秩序	(1)
一、市场经济下财政运行新秩序的一般要求	(1)
二、市场经济下财政新秩序的基本态势	(3)
三、财政运行新秩序构建的难点剖析	(8)
四、构建市场经济下财政新秩序的方针.....	(11)
第二章 社会主义市场经济下的财政调控机制设计	(17)
一、市场经济下财政调控机制的设计原则.....	(17)
二、财政宏观调控机制的理论模型.....	(24)
三、财政分层梯级调控系统.....	(30)
四、财政调控机制运行的相关环境.....	(41)
第三章 社会主义市场经济下的财政政策选择	(43)
一、财政政策机理描述.....	(43)
二、市场经济下财政政策的选用原则.....	(49)
三、财政政策的现状分析.....	(51)
四、市场经济下财政政策的优化选择.....	(54)
第四章 社会主义市场经济下的财源建设模式选择	(59)
一、财源建设的内涵及现实格局.....	(59)
二、市场经济下财源建设总体模式的确定.....	(61)
三、市场经济下财源建设的主体性、耐压性	(63)
四、市场经济下后续财源的再生.....	(74)
第五章 社会主义市场经济下的财政管理体制的改革设计 ..	(79)
一、现行财政体制剖析.....	(79)
二、市场经济下财政体制改革的基本准则.....	(82)
三、市场经济下财政体制改革的目标模式.....	(84)

四、实现改革目标的外部环境.....	(90)
第六章 社会主义市场经济下的国家与国有经济分配关系改革设计	(92)
一、市场经济下国家与国有经济分配关系的地位.....	(92)
二、市场经济下国有经济经营模式确立的依据和原则.....	(96)
三、市场经济下国有经济经营模式的总体格局	(100)
四、市场经济下国有经济经营模式的现实选择	(107)
五、市场经济下国有经济经营方式的发展	(115)
第七章 社会主义市场经济下的国有资产管理改革设计	(123)
一、社会主义国有资产的内在规定性	(123)
二、市场经济下经营性国有资产管理体制构建	(125)
三、市场经济下非经营性国有资产管理的的设计	(135)
四、市场经济下资源性国有资产管理改革的设计	(140)
第八章 社会主义市场经济下的财政支农改革设计.....	(143)
一、市场经济下的财政支农政策设计	(143)
二、市场经济下的财政支农范围界定	(146)
三、市场经济下的财政支农重点选择	(147)
四、市场经济下的农业科技开发和应用	(150)
五、市场经济下的财政支农方式完善	(156)
第九章 社会主义市场经济下的财政补贴改革设计.....	(160)
一、市场经济下财政补贴规模的控制	(160)
二、市场经济下财政补贴资金的综合运用	(166)
三、市场经济下粮食价格补贴的改革设计	(169)
四、市场经济下财政补贴改革的配套措施	(173)
第十章 社会主义市场经济下的社会保障制度改革设计	(178)
一、市场经济下社会保障的功效分析	(178)

二、现行社会保障制度的缺陷	(180)
三、市场经济下社会保障制度改革设计	(185)
第十一章 社会主义市场经济下的财政信用发展与改革	(193)
一、市场经济下财政信用的客观地位	(193)
二、财政信用发展中存在的问题	(196)
三、市场经济下财政信用发展的宏观思路	(199)
四、市场经济下地方财政信用的发展与规范	(201)
五、市场经济下财政信用政策与制度设计	(204)
第十二章 社会主义市场经济下的预算外资金管理改革设计	(209)
一、预算外资金是国家财政的生力军	(210)
二、市场经济下的预算外资金宏观调控设计	(217)
三、市场经济下“专户储存”制度设计	(224)
四、市场经济下乡镇预算外资金的管理设计	(228)
第十三章 社会主义市场经济下的财政平衡组织设计	(232)
一、市场经济下财政平衡涵义辨析	(232)
二、市场经济下实现财政周期平衡的对策	(236)
三、市场经济下财政平衡与其它平衡的关系	(240)
第十四章 社会主义市场经济下财政法制建设设计	(244)
一、市场经济下财政法制改革的宏观思路	(244)
二、市场经济下预算法制建设设计	(254)
三、市场经济下税收法制建设设计	(261)
四、市场经济下国有资产管理法制建设设计	(269)

第一章 社会主义市场经济 下的财政新秩序

我国的经济体制改革已步入第十五个年头,国民经济调整与改革的成就是举世瞩目的。在此期间,财政改革一直是经济体制改革的急先锋和突破口,财政分配秩序也相应发生了新的变化,由原来的“一灶吃饭”变成了“分灶吃饭”。各种财政改革措施,在不同程度上激发了地方和企业的生产积极性,从总体上突破了传统的高度集中指令性计划调节模式,打破了平均主义和大锅饭的禁锢,为财政调控间接化趋势和分级财政提供了可能性。当前,我国经济体制改革已进入了一个关键时刻。党的十四大明确提出了“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,以利于进一步解放和发展生产力。”财政作为联结国民经济各部门、各行业和各微观经济实体的物质利益分配的综合“调节器”和首要调节杠杆,那么,如何建立社会主义市场经济条件下的财政运行新秩序,充分发挥财政疏导经济、引导改革的作用,业已成为当前深化改革的一项刻不容缓而又意义深远的任务。

一、市场经济下财政运行新秩序的一般要求

建立社会主义市场经济体制的目标模式,为新时期财政运行新秩序的建立提供了前进的轨道和广阔的前景。财政作为国家调控经济的重要杠杆,必须按照新时期社会主义市场经济运行机制的要求来确立财政运行自身的各种规范,健全财政运行的机制,以达到调控经济总量,疏导经济结构,促进市场机制的健全,改良微观经济行为的财政目标。具体来说,应有这样四个层次的要求:

(一)要有能自我约束和应变功能的宏观调控机制系统

财政分配秩序是指财政分配活动中按照其内在的客观规律正常运行的行为规范和价值准则。财政分配秩序随着时间、地点的变化而变化。不同的经济条件下,财政分配所要求的行为规范和价值准则是不同的,因而财政分配秩序也就不同。可以说,每一个新的经济环境,每一次大的经济变革,都要求与自己相适应的新秩序,如果财政运行上仍然是“新规则,老裁判”,必然会给财政运行带来许多矛盾。可见,社会主义市场经济要求财政秩序更新。从财政自身而言,要形成有自我约束和应变功能的宏观调控机制系统。因此,一方面必须规范、统一财政自身运行机制,做好新秩序前的调整、清理工作,这是财政运行机制得以发挥作用的先决条件;另一方面必须具有与宏观经济运行格局协调一致的调控机制,这是财政运行新秩序在社会主义市场经济条件下的本质特征。

(二)遵循市场经济条件下的市场运行规则

市场机制,包含着一系列基本经济范畴,并有着自身的运行规律。价格和供求,交易双方的地位和权利则是市场机制中的关键因素。因此,财政分配新秩序的构建必须遵循和考虑市场的运行规则。财政运行新秩序的目标之一是建立公平合理的分配格局,保持平等竞争的市场运行环境。市场规则从根本上必须体现在市场的公平、效率与合理上。财政不再是凌驾于市场之上的“万能调节器”,必须遵循市场运行的基本规则,维护国民经济的良性运行环境。一切行政垄断、区域封锁、财政歧视、价格歧视及非等价交换的作法都为新市场规则所不容。

(三)促进微观经济基础再造

企业是社会主义市场经济运行过程中的微观基础,是国民经济有机体的细胞,它的运行状态对整个国民经济有着深刻的影响。使企业处于一种充满生机和活力的良性循环状态,是我国社会主义市场经济运行中应该寻求的目标。财政运行新秩序就是要消除

财政超越市场规则,直接左右微观经济实体的行为,从而导致微观经济运行机制僵化和缺乏活力的弊端。出路是建立以公平、效率的市场为纽带的国家和企业的联结渠道。这个渠道实质上是要割断企业成为政府附庸的“脐带”,改变传统的直接调控方式,将企业推向市场,培育企业的竞争和发展机制,并使微观经济活动得以通过市场来调控。

(四)创造财政运行新秩序适宜的外部环境

社会主义市场经济体制模式的确立,使社会经济生活面临着许多新问题,国家与企业的分配关系也发生了深刻的变化。传统的许多做法已被淘汰,代之而起的将是一种新的结构。要使新结构形成并得到巩固,就必须创造良好的社会经济环境,财政运行新秩序的构建,也有同样的要求。具体有三方面的要求:一是要从观念上更新产品经济、自然经济观念,清除与商品经济背道而驰的管理方式和作法;二是要改革上层建筑,建立政治法制化、民立化规则,进而全面改革政治体制,变行政分权格局为经济分权格局;要强化法制建设,改变“人治”凌驾于法制之上的时弊。建立财政、市场、微观经济实体得以正常运行的法规约束体系,以法治国。这是建立财政运行新秩序的良好保障。

二、市场经济下财政新秩序的基本态势

在明确建立财政运行新秩序基本要求的基础上,构筑财政运行新秩序的基本态势,则显得水到渠成之便。要解决财政运行新秩序得以维持的关键是找到维系国家财政宏观总量调控、市场正常运行、促进微观经济运行机制健全于社会主义市场经济统一体的联结方式(或联结系统)。

(一)财政与市场和企业运行的联结模式

1. 财政运行与市场运行作为矛盾运动的辩证统一体,存在于

社会主义市场经济运行之中。财政运行通过一系列杠杆(机制或参数),如财政运行模式、财政管理体制、税收征管、企业财务分配、国家信用、财政拨款或拨改贷等间接地、规范地影响市场,这是财政内在于市场的调控。即使财政调控杠杆寓于市场机制之中,从而改变市场输出状态和输出信号,达到宏观间接调控的目的。同时,又通过市场反馈回路系统,来反映价格变动和供求变动信号,修正财政输入参数,使市场输出信号与财政计划决策要求相一致。这便使宏观调控系统具有了自组织和自调功能。

2. 市场与企业处于闭环控制系统之中。即市场和企业处于广泛的横向融通之中,企业向市场提供商品和劳务方面的信息,企业随时根据市场回流反馈的价格和供求信号,调整其生产方向和规模,企业完全处于市场信息的包围之中。

3. 财政调控和企业新的联结方式。一方面使得企业远离财政的行政束缚,避免财政对企业直接经济过程的过分渗透和干预;另一方面为避免财政调控机制的“真空”状态出现,纠正市场自发作用导致的偏向,财政对企业仍要实施必不可少的指令性计划调节。

根据以上描述,我们初步勾勒出财政与市场和企业运行的联结模拟图如下(见图 1-1):

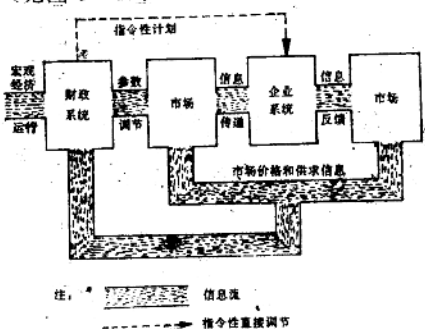


图 1-1

（二）财政运行新秩序的空间结构

商品生产是以市场为先导和轴心而运转的一种经济形态，社会主义市场经济条件下的财政运行秩序，关键是要协调好国家的行政权力和经济杠杆对社会经济的作用关系，排斥行政权力对其经济过程的直接参与。一般来说，行政权力只能从宏观方面对经济活动进行间接的调控。这就要求财政运行过程中的目标和方法手段都进行全面的更新，以适应市场经济运行的客观要求。

1. 财政新秩序的内涵。财政分配秩序的基本意义，我们在前面已作了阐述。在此不赘述。那么，根据财政分配秩序的基本含义，应如何认识财政运行的新秩序呢？我们认为，财政运行的新秩序应该是服从新的经济形势的特有的内在规定性。基于此，目前条件下的财政新秩序应该是保障社会主义市场经济按照其内在的经济规律正常运行的行为规范和价值准则。这一规范准则包含两个层次：一是规范企业行为、市场运行和财政管理行为的法律、法令、条例、制度的经济法规系统；二是促使这些法律、法令、条例、制度实施和产生作用的社会保障系统。财政的运行过程，就是在这样的环境中进行的，这样就形成了特定环境中的财政运行秩序。

2. 财政新秩序的外延。财政运行机制的运行过程，是在外界因素的影响中进行的，而不是不受外界影响的孤立系统。财政运行过程通常有两种情况，一是财政系统内部的分配过程，一是财政系统与外界各系统的相互交流过程。前者表现为财政系统与外界隔离开来，没有物质交换，只与外界之间产生能量交换的封闭系统；后者表现为财政系统与外界各系统既有能量交换又有物质交换的开放系统。不论封闭系统还是开放系统，都要受到外界的影响。因此，综合上述两种情况，可以得出财政运行的新秩序不仅包括财政内部的运行秩序，而且也包括财政与外界的相互联系和影响的运行秩序。它的外延是很广泛的。既有财政分配过程中的收入秩序、支出秩序，又有财政分配过程中的监督秩序、管理秩序；既有财政分

配过程中的总量秩序,也有财政分配过程中的结构秩序;既有财政分配的资金和物资秩序,又有财政分配的利益秩序;既有财政分配与社会再生产各环节的秩序,又有财政分配与国民经济管理各系统的所有制结构秩序;既有财政分配与国内区域、市场、企业的秩序,又有财政分配与国际市场、企业的秩序。概括地说,财政运行的新秩序是社会主义市场经济活动行为规范的总称。

3. 财政新秩序的空间结构。财政运行新秩序的目的是通过一系列法律制度的建立,将行政分配、经济分配分离,取消行政权力计划分配,还企业商品生产经营者的地位和各种合法权益;用各种方法深化人们的市场经济观念,用竞争规则打破各种类型的人为、行政、计划的市场垄断;将产品的分配权从国家政府的某些官员手中转移到市场,使产品真正成为商品。

作为社会主义市场经济条件下的财政运行秩序是一个巨大的系统工程。这个系统非常复杂,包括国家的各种自然资源、人力资源、技术资源,各种各样的工业、商业、金融、交通等与财政的关系。每一具体的部门都有相当复杂的结构,这些部门之间还要互相影响,组成一个异常复杂的整体。影响财政运行秩序空间分布的原因很多,这要求我们在构建财政运行新秩序时要加以认真考虑。

根据财政运行新秩序的要求以及我国目前经济运行的现实状态,财政运行的新秩序的基本框架应该是:

(1)地位平等的独立主体。市场经济的前提之一是一切经济活动的参与者都必须具备平等的、独立的主体资格,能够独立地享受权利和承担义务。财政分配中涉及到的各行为主体包括政府、企业、社会团体和个人,在新的经济条件下,应都有明确界定的权利、义务和责任关系。

(2)统一开放的市场机制。财政分配应以市场经济为基础展开,通过充分发育、机制完善、统一开放的社会主义市场体系来贯彻分配公平的原则,促进等价交换、平等竞争的实现。

(3)法制健全的法规体系。财政分配活动不能靠长官意志或主观随意操纵,而应逐步形成以法律为基础的契约化分配关系,使各行为主体的权利有法律保证。为此,不仅要有财政法、预算法、税法、国有资产法,还需要有企业法、公司法、合伙法、联合企业法、会计法、劳动法等一系列制度,以适应主体的复杂性与多元性。

(4)合理规范的财政政策。财政政策是党和国家在一定历史时期为实现财政分配目标、任务所规定的行动依据和行为准则。政策的科学合理与否,对财政分配的效率有着至关重要的影响。因此,财政政策的制定和调整,都必须符合于客观的财政经济运行过程。

(5)强硬有力的财政杠杆。财政杠杆是国家运用财政分配驾驭经济规律的手段,是沟通宏观与微观,联系国家、企业、市场的桥梁。从市场经济的发展来看,财政杠杆要对经济的调控强硬有力,就是要充分利用价值规律,改变过去的行政色彩浓厚的作法。目前,主要是利用好税收、投资、国家信用、财政补贴等。正确运用这些杠杆,是财政运行新秩序建立和稳固的关键。

(6)协调发展的社会环境。财政分配的好坏,除了财政自身的运行规模和科学外,还要受到社会政治、经济、文化、教育、生态环境的影响。这是因为财政活动对整个国民经济都有着影响,涉及到社会的各个领域。因此,财政运行的新秩序的构建,需要有良好的社会环境。

(7)科学完备的保障体系。市场经济下的财政运行新秩序,在充分调动人的积极性、鼓励竞争,择优汰劣的同时,还必须对因客观条件制约而不能自食其力的人给予照顾。这是人类社会发展的普遍要求,社会主义国家更应从这方面体现出其优越性。因此,建立健全社会保障体系,使老、弱、病、残得到社会照顾和扶持,也是社会主义国家的义务,财政运行新秩序也应包括这一内容。

(8)综合配套的宏观管理。政府的经济行为主要体现在对经济运行的管理上。市场经济所要求的是国家利用经济杠杆对经济运

行的间接控制而不是直接的行政干预。这样,代表国家对经济实行宏观管理的经济职能部门所实施的管理措施就必须是经济性的。这些经济性的宏观措施的实施必须综合运用,各部门所采取的措施应该是协调一致的,不能相互摩擦或冲突。这要求建立协调各部门实施宏观管理的权威机构,协调各种宏观管理手段的运用,以适应市场经济的发展需要。

为了形象地反映财政在社会主义市场经济条件下的运行秩序,以前面阐述的财政、市场、企业的联结模式为基础,可以画出财政运行的框图(见图1-2)。

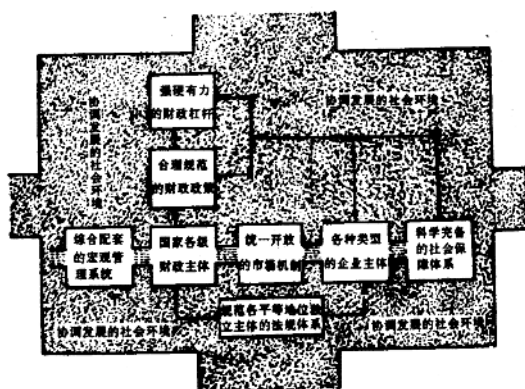


图1-2

三、财政运行新秩序构建的难点剖析

建立社会主义市场经济条件下的财政运行新秩序,是对原有旧秩序的更新或变革,阻滞因素很多,结合当前经济形势,择其要者分析如下:

(一)财政运行机制不健全,缺乏统一性和规范性

1. 从财政运行模式上看。社会主义财政运行一开始便受到高度集中产品经济模式的苑囿,并且一直持续多年。这种模式是以行政管制为核心的供给型财政,它要求对社会再生产过程进行直接的控制以确保配给的目的和需要。虽然近一段时期我们认识到了传统财政模式存在着许多不足,而且在有计划的商品经济模式下运作了一段时间,但传统模式的强大惯性仍然冲击、支配着财政运行。在这种条件下,市场至多只是作为国家分配经济手段和经济运行结果的场所,决不可能成为实质性的市场行为关系的总和。对社会生产过程的直接控制模式演化为以讲求直接经济效益为特征的生产型财政模式是必然的。在政府经济职能的认识上始终把国家宏观调控组织经济的职能与全民所有制的所有者职能混为一谈,在财政上便体现为以对微观经济的收支管理来取代对社会正常生产和发展的组织调控,取代对国民经济和市场环境所带来的影响。显然,这是违背宏观调控杠杆的客观职能和本质属性的,由此而来的流弊也是可想而知的。市场关系不复存在,企业行为活力被完成国家指令计划指标的机械的、被动的行为取代,因而也从根本上造成对微观经济运行机制的扼制。消除这些传统模式下的惯性阻滞因素,必须投入许多综合力。

2. 从财政体制上看。由传统财政运行模式所导源的财政体制是无法摆脱行政性分权格局的。1958年财政分成包干、信贷差额包干和物资“地区平衡、差额调拨”制度,1971年的财政收支、物资分配和基建投资大包干制,1980年财政“分级包干”制,1985年的“分税包干”制等制度,形式上是“切块包干”,实质上是“包而不干”,它们能够在“包”定的范围内刺激地方和部门增收节支的积极性。但是,由于它们把政府的行政权力同所有者权捆在一起,造成政企不分、官商一体的状况。这不仅强化条块分割和行政管制,扰乱市场公平和市场效率,而且在很大程度上抵消了其他改革的效果。价改从宏观上是为了避免“比价复归”,并使价格走向市场合理

化。但由于产品涨价与地方本位利益机制直接挂钩，地方对部分产品的涨价权会使价改的目标化为乌有，并陷入混乱状态。

3. 税收调控机制软化，影响市场公平合理的原则要求。由于行政分权的弊端，税收法规不健全，以及“人治”大于法制的怪现象，使得税收这一重要调控杠杆运行不规范，机制大大削弱和软化。表现在：

(1) 分配形式上紊乱，同一税种因经济成分而异，所用税法、税率各不相同，模糊了市场公平原则。

(2) 税率高、减免多，造成名义税率与实际税负严重不符，淡化了税收强制性。

(3) 似税非税的税种，使税收的严肃性受到损伤。

4. 企业预算约束软化，分割了企业和市场的闭环系统联结模式，也否定了财政通过市场来间接调控企业的可能。财政分配和企业财务分配混浊不清。直接导致企业预算约束软化。其典型表现是：企业财务上可以向上级机关讨价还价，争取减免税，索取财政补贴，拖欠贷款，甚至可以擅自影响价格，将亏损转给国家和消费者；而且收益分配仍期待财政分配的比例。这样，企业谋求利润最大化的目标不是完全依靠经济效益的提高和市场竞争能力的增强，而往往是从计划指标中寻找对策。国家和企业的“脐带”关系，割断了企业资金来源及收入分配同市场机制的联系。造成了一系列不规范行为。严重危害企业经营机制的构造，企业自负盈亏、自我改造和自我发展也只能是句空话。这就是说，企业预算约束软化不仅弱化了市场机制功能，更主要是导致财政通过市场间接调控企业的可能性落空。

(二) 财政经济形势相当严峻，是摆在建立财政运行新秩序面前的重要课题

1. 财政紧运行持续，财政预算内收入占国民收入比重下降。1978年，财政预算内收入占国民收入的比重为37.2%，1988年下

降为 19.3%，最近几年虽有所回升，也仅仅是维持在 21% 左右。根本原因在于片面的减税让利思路及企业行为不规范所致。改革十几年来，共减税让利 1000 多亿元。国营企业偷税漏税面为 50%，其他企业、个人偷漏面分别为 80%、90%。而企业成本因价格上浮而骤增，以及税收软化，财政赤字继续扩大。与财政预算内资金下降相反，预算外资金十几年来大幅度增长，并缺乏行之有效的调控方式，是直接拉大总供需的缺口和恶化经济结构的重要原因。

2. 国民经济总需求膨胀，物价继续上涨，市场价格信号紊乱。经济结构的恶化给财政调控增加了沉重负担，经济结构的恶化和国民经济总需求膨胀都可以从财政本身找到原因。国民经济总需求膨胀的背后隐含着财政总量失调，财政调控机制失灵的因素；而经济结构的恶化则直接起因于用行政手段代替客观市场过程配置社会资源的行政性分权体制。

3. “双轨制”几乎造成所有经济资源和重要商品的价格部分管制和部分放开，形成几千亿元的价差（含汇差和贷差），即所谓的“租金”。这部分“租金”则为消费膨胀、收入分配不公、“官倒”、权力商品化等造就了肥沃的土壤，市场公平、市场合理原则再度丧失。企业也和政府一样，关注这巨额的“非生产性盈利”，使得企业存在不通过市场竞争而取得巨额“租金”的动机和可能，从而又一次分割了企业和市场融通的闭环系统，也再次宣告财政通过市场间接调控企业的愿望成为泡影。

四、构建市场经济下财政新秩序的方略

基于以上分析，着眼于财政运行新秩序的目标要求和面临的阻滞因素，我们认为，建立社会主义市场经济条件下的财政运行新秩序可从如下几方面着手：

（一）树立全新的社会主义市场经济财政运行新秩序观念