

# ZHONGGUO CAIZHENG YUNXING TAXI YANJIU

经济发展是国家生存的根本，也是财政运行体系的依据所在。财政运行体系在整个

个国家经济运行体系中居于宏观调控地位，发挥着重要作用，财政运行体系的

张弘力 主编

有限性和支出的无限性之间的矛盾是要解决的核心问题。通过财政运行体系对整

个国家经济运行体系的调控，促进我国经济社会和谐发展。研究财政运行体系必

须根据新经济发展的客观要求，坚持科学发展观，处理好三财之道的关系：即生

财有道、生之不尽；聚之有方，取之有度；用之有止，用之有效。

经济发展是国家生存的根本，也是财政运行体系的依据所在。财政运行体系在整个

个国家经济运行体系中居于宏观调控地位，发挥着重要作用，财政运行体系对整

有限性和支出的无限性之间的矛盾是要解决的核心问题。通过财政运行体系对整

个国家经济运行体系的调控，促进我国经济社会和谐发展。研究财政运行体系必

须根据新经济发展的客观要求，坚持科学发展观，处理好三财之道的关系：即生

财有道、生之不尽；聚之有方，取之有度；用之有止，用之有效。

# 中国财政运行体系研究



中国财政经济出版社

# 中国财政运行体系研究

主 编 张弘力  
副主编 原梅生 郑建国 陈诗新  
谭建立 张如山

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政运行体系研究/张弘力主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2615 - 6

I. ①中… II. ①张… III. 财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 218892 号

责任编辑: 陈志伟

责任校对: 王 英

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 27.25 印张 519 000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 68.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2615 - 6/F · 2228

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

## 编委会成员

主 编：张弘力

副 主 编：原梅生 郑建国 陈诗新 谭建立 张如山

参加编写人员：苏 明 张更华 刘金云 王 宁 邱江涛

颜永刚 许留庆 王东伟 项中新 郑 涌

陈新华 柯永果 薛 伟 张 奇 昝志宏

李小萍 张爱龙 彭月兰 王 妍 张爱文

赵文生 梁春贤

## 前 言



中国从1978年开始进行经济体制改革，引入市场机制。党的十四大明确提出，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。1993年，党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，勾画出社会主义市场经济体制的基本框架。党的十五大提出，要把建立比较完善的社会主义市场经济体制，保持国民经济持续快速健康发展，作为在21世纪前10年必须解决好的两大课题。党的十六大进一步提出，完善社会主义市场经济体制，仍然是21世纪头20年经济建设和改革的主要任务之一。实践证明，在社会主义条件下发展市场经济，建立社会主义市场经济体制是前无古人的伟大创举，是一种史无前例的体制，是中国共产党对马克思主义发展做出的历史性贡献，体现了坚持理论创新、与时俱进的巨大勇气。

十六届三中全会第一次以中央文件的形式提出了“五个统筹”，即“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”，概括起来就是全面发展、均衡发展、协调发展和可持续发展的科学发展观。配合五个统筹的目标，文件还以“五个坚持”为内容提出了全面的发展手段，即坚持社会主义市场经济的改革方向，坚持尊重群众的首创精神，坚持正确处理改革、发展和稳定的关系，坚持统筹兼顾，坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展的科学发展观。

党的十六届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，提出了“六个必须”原则，即必须保持经济平稳较快发展，必须加快转变经济增长方式，必须提高自主创新能力，必须促进城乡区域协调发展，必须加强和谐社会建设，必须不断深化改革开放。“十一五”规划纲要提出经济社会发展的主要目标是：宏观经济平稳运行，产业结构优化升级，资源利用效率显著提高，市场经济体制比较完善，基本公共服务明显加强，城乡区域发展趋向协调，可持续发展能力增强，人民生活水平继续提高。主要指标是国内生产总值年均增长7.5%，实现人均国内生产总值比



2000年翻一番；服务业增加值占国内生产总值比重和就业人员占全社会就业人员比重分别提高3个和4个百分点；国民平均受教育年限增加到9年；城镇基本养老保险覆盖人数达到2.23亿人，新型农村合作医疗覆盖率提高到80%以上；城镇化率提高到47%；城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别年均增长5%。这意味着到2010年，我国人均国民生产总值开始跨入中等收入国家行列；到2020年，我国的人均国民生产总值将达到3050美元。社会保障制度基本建立，城乡居民最低生活保障覆盖面达到50%；按照城乡统一计算，低水平广覆盖，也就是说全国要有6亿多人口享受到政府提供的最低生活保障，收入分配差距扩大的趋势得到基本遏制。在“十一五”期间要重点解决还未解决温饱的3000万农民脱贫问题，并防止城乡目前约有8000万低收入人群走向贫困化。将城乡合并计算的基尼系数到2010年维持在目前理论界计算的0.45左右；在遏制收入分配差距过大的同时，注重收入分配秩序的规范，讲究机会和起点的均等化和公正化。

加入WTO后，中国经济的外部环境得到很大改善。中国承诺遵守世贸规则，承诺开放国内市场，清理、修订了大批涉外经济法律法规。在货物贸易的关税减让、非关税壁垒减少、服务业的市场开放以及与贸易有关的知识产权保护方面的承诺基本兑现，有些承诺甚至提前履行。我国经济整体运行状况也被国际社会普遍看好，关于中国履行承诺的两次年度审议，WTO成员都给中国打了高分<sup>①</sup>。入世后的形势变化，要求财政运行逐步与国际惯例接轨，通过财政制度改革和机制创新，建立适应入世要求的财政运行新体系。

改革开放30年来，我国财政改革取得重大进展。从扩权让利到财政“分灶吃饭”以及分级包干制，再到1994年的分税制改革，从我国实际出发，借鉴市场经济国家的分级预算体制，初步形成了具有中国特色的多级预算体制。在此基础上还进行了部门预算、政府采购制度、国库集中收付制度、“收支两条线”管理的改革。一段时间的运行情况表明，这些改革取得了成功，主要表现在依法治税原则得到明显强化，税法的权威性明显提高，为市场经济发展创造了良好的税收法制环境；公平税负，促进了企业的平等竞争；理顺分配关系，推动了国有企业经营机制的转换；合理导向，引导了经济结构的优化调整；合理分权，调动了中央和地方两个积极性，保证了工商税收收入的增长；平稳过渡，保证了社会稳定，促进了经济发展，并巩固了对外开放的好势头。

为了适应变化的经济体制，财政制度也必须进行全方位的、脱胎换骨的变革，即建立公共财政框架体系。中国财政实行以公共财政为目标定位的改革，必须着眼于公共财政的三个基本特征：其一，满足社会公共需要，即满足大部

<sup>①</sup> 龙永图：“3年积极变化证明中国加入WTO完全正确”，《人民日报》2004年12月7日。



分人的公共产品或服务的需要，调节收入分配差距，调控宏观经济运行；其二，坚持非盈利性，即公共财政框架下的政府部门，应是以公共利益最大化为出发点的单位和实体，它必须提供物质保障，但不能直接介入市场，这样可以避免政府部门对市场的过度干预，以实现市场对资源的有效配置；其三，政府收支行为规范化，包括两个方面：一是法制的健全，这是前提；二是全部政府收支形成完整统一的预算，这是监督审议的窗口和途径。

“公共财政制度是国家政治体制最重要的组成部分，其重要性不亚于选举制度，政党政治、议会制度和舆论监督制度。”<sup>①</sup> 财政是政府存在的主要支柱之一，是国家的神经，也是国家生存和发展的物质基础。财政运行是否正常直接体现着一个国家兴盛衰亡的状况。良好的财政运行必然体现了国家社会稳定、法制规范、经济繁荣；艰难的财政运行则在某种程度上反映了社会秩序混乱、法治不畅、经济萧条。因此，根据我国市场经济体制的客观要求，探求财政运行的内在规律，建立规范的社会经济秩序，依法理财、科学理财。通过财政运行体系的科学管理与控制，实现理想财政运行目标。这对于我国社会经济的持续、快速、健康发展，具有非常重要的意义。

财政运行体系的研究必须立足于国家经济发展基础之上，经济发展是国家生存的根本，也是财政运行体系的依据所在。在经济发展中，财政收入的有限性和支出的无限性之间的矛盾是要解决的核心问题。财政运行体系在整个国家经济运行体系中居于宏观调控地位，发挥着重要作用。通过财政运行体系对整个国家经济运行体系的调控，按照国家的意志有序运行，实现我国经济社会和谐发展。

研究财政运行体系必须根据新经济时代发展的客观要求，坚持科学发展观，处理好“三财之道”的关系：即生财有道、生之不息；聚之有方，取之有度；用之有止，用之有效。

根据我国社会经济发展过程中公平与效率之间的内在要求，在保证社会公平的前提下，财政运行体系应追求经济效率。探讨建立科学管理制度，实现统一财权，积极主动进行调控，提供有效的调控方法与途径，完善财政运行层次，提出科学、合理、具有可操作性的财政运行体系方案。

按照财政运行体系运作过程进行分步分阶段分析研究。财政运行体系各个主要分项按照规范、科学、理想标准，提出财政运行模式；根据财政运行的现实状况问题，进行深层次的原因剖析，提供解决问题的科学依据；在分析原因的基础上，提出解决财政运行体系各个主要分项的对策与结论。

通过对财政运行体系的研究，勾画财政运行体系的历史素描，提供财政运

<sup>①</sup> 王绍光：《美国进步时代的启示》，中国财政经济出版社2002年版。



行体系的现实证据,探求财政运行体系的客观规律。建立财政运行体系的稳固平台,构筑财政运行体系的支撑框架,增强财政运行体系的创新能力,提出财政运行体系的操作程序,完善财政运行体系的监督方式,选择有效防范财政运行风险的手段。通过财政运行体系有效、合理、科学运行,使我国经济实现平衡、协调、和谐发展。

本书共分五章。第一章为总论,主要论述了建立财政运行体系的必要性和重要性,以及本书的研究思路、研究方法和研究结论。第二章为理论基础,主要论述了财政运行体系的理论依据,包括马克思主义财政学、现代财政学、公共财政学、新公共管理理论等。第三章为运行体系,主要论述了财政运行体系的构成要素,包括财政决策体系、财政执行体系、财政监督体系等。第四章为操作程序,主要论述了财政运行体系的操作程序,包括财政决策程序、财政执行程序、财政监督程序等。第五章为风险防范,主要论述了财政运行体系的风险防范,包括财政决策风险防范、财政执行风险防范、财政监督风险防范等。

本书在写作过程中,参考了国内外大量的文献资料,得到了许多专家和学者的帮助,在此表示衷心的感谢。同时,也要感谢本书的责任编辑和出版单位,使本书得以顺利出版。由于水平有限,书中难免存在一些不足之处,恳请广大读者批评指正。

作者: [姓名]

本书在写作过程中,参考了国内外大量的文献资料,得到了许多专家和学者的帮助,在此表示衷心的感谢。同时,也要感谢本书的责任编辑和出版单位,使本书得以顺利出版。由于水平有限,书中难免存在一些不足之处,恳请广大读者批评指正。

本书在写作过程中,参考了国内外大量的文献资料,得到了许多专家和学者的帮助,在此表示衷心的感谢。同时,也要感谢本书的责任编辑和出版单位,使本书得以顺利出版。由于水平有限,书中难免存在一些不足之处,恳请广大读者批评指正。



# 目 录



<b>第一章 财政运行体系的基础理论研究</b> .....	( 1 )
第一节 财政运行体系的内涵界定 .....	( 1 )
第二节 构建财政运行体系的基础理论 .....	( 3 )
第三节 财政运行体系的主要构成 .....	( 35 )
<b>第二章 财政运行的收支体系</b> .....	( 42 )
第一节 财政运行的收入体系 .....	( 42 )
第二节 财政运行的支出体系 .....	( 70 )
第三节 财政收支运行管理机制 .....	( 102 )
<b>第三章 财政运行的组织体系</b> .....	( 112 )
第一节 财政运行组织体系的构成 .....	( 112 )
第二节 新型财政运行组织体系的建立 .....	( 137 )
<b>第四章 财政运行的支撑体系</b> .....	( 152 )
第一节 财政运行的法律体系 .....	( 152 )
第二节 财政运行的政府会计核算体系 .....	( 168 )
第三节 财政运行的信息管理系统 .....	( 198 )
<b>第五章 财政运行的程序</b> .....	( 208 )
第一节 财政运行程序化的必要性和意义 .....	( 208 )
第二节 我国财政运行程序的现状及改革成果 .....	( 210 )
第三节 我国现行财政运行程序存在的主要问题 .....	( 233 )
第四节 财政运行程序改革的目标模式 .....	( 239 )
第五节 实现财政运行程序目标模式的路径 .....	( 252 )
第六节 配套改革措施 .....	( 257 )



<b>第六章 财政运行的体制</b> .....	(260)
第一节 现行财政运行体制 .....	(260)
第二节 国际比较 .....	(274)
第三节 改革的思路 .....	(283)
<b>第七章 财政运行的调控体系</b> .....	(290)
第一节 财政政策 .....	(290)
第二节 财政政策调控的主要工具 .....	(293)
第三节 财政政策与货币政策的协调配合 .....	(296)
第四节 1993 年以来我国财政政策实践及评价 .....	(300)
第五节 财政政策前瞻 .....	(318)
<b>第八章 财政运行的监督体系</b> .....	(339)
第一节 财政监督的依据与必要性 .....	(339)
第二节 我国财政运行监督的现状、问题与原因分析 .....	(352)
第三节 国外财政运行监督的经验与借鉴 .....	(359)
第四节 完善我国财政运行监督体系的政策建议 .....	(363)
<b>第九章 财政运行绩效评价体系</b> .....	(368)
第一节 公共财政运行绩效评价的内涵 .....	(368)
第二节 财政绩效评价现状分析 .....	(370)
第三节 构建公共财政运行绩效评价体系 .....	(379)
第四节 构建公共财政运行绩效评价指标体系 .....	(391)
<b>参考文献</b> .....	(420)
<b>后 记</b> .....	(423)



## 第一章

## 财政运行体系的基础理论研究

## 第一节

## 财政运行体系的内涵界定

## 一、财政

财政是国家（政府）为了实现其职能，主要利用价值形式，参与市场经济中社会财富的分配与再分配过程中所形成的以国家为主体的分配关系（经济活动）。

财政这个词汇在我国用法很多，如对 finance 的译法，现在称财政或公共财政，过去有计财、计学和理财等。其实在我国历史上就有国计、国用、经费、邦计、度支、理财等。我们叫理财而不用财政，是因为它在我国古代自产生以来，一直沿用到清末，这符合我国历史情况，但它并不排除使用其他词汇。事物的名称在理论上来看，仅仅是事物的一个代号，它并不改变事物的本质及职能。比如一个人不管给他叫什么名字，都不会改变这个人本身及其活动的存在。

不同的学者对财政有不同的认识，如有人认为，公共财政是西方 public finance 的翻译；有人认为公共财政就是西方的财政学；有人认为公共财政是西方的公共经济学；有人认为公共财政实际上就是国家财政或者国家（公共）财政、（公共）国家财政；有人认为公共财政就是公共财政学或公共财政论。实际上，无论叫什么名字，都不会改变财政是国家（政府）为主体的分配这一本质特性，也不否认财政是为国家（政府）实现其职能服务的这个客观属性。



## 二、财政运行

运行是指周而复始地运转，多指星球、车船等。与运行相关联的词还有：“运用”是根据事物的特性加以利用、使用、应用等；“运转”是沿着一定的轨道行动，指有规则地转动，如机器转动，比喻组织、机构等进行工作；“运作”是组织、机构等进行工作，开展活动<sup>①</sup>。从词义可以看出，运行要有轨道和规则，必须有针对性地进行运用和运作。

财政运行是财政机构依据某种轨道和规则，进行有目的的运用、运转、运作，开展工作活动的过程。

## 三、财政运行体系

体系是指（1）由若干有关事物或某些意识互相联系而构成的一个整体，如防御体系，思想体系<sup>②</sup>。（2）由若干有关事物互相联系、互相制约而构成的一个整体，如理论体系、语法体系、工业体系<sup>③</sup>。与体系相关联的几个概念：“体制”是国家机关、企业、事业单位等的组织制度<sup>④</sup>。国家机关、企业和事业单位机构设置和管理权限划分的制度。还指艺术作品的体裁风格等<sup>⑤</sup>。“机制”是机器的构造和工作原理；有机体的构造、功能和相互关系；某些自然现象的物理、化学规律；泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式<sup>⑥</sup>。机制原指机器的构造和工作原理，生物学和医学通过类比借用此词。生物学和医学在研究一种生物的功能时，常说分析其机制，这就是说要了解其内在工作方式，包括有关生物结构组成部分的相互关系。阐明一种生物功能的机制，意味着对它的认识从现象的描述进到本质的说明<sup>⑦</sup>。“系统”是有条理性的，同类事物按一定的关系组成的整体<sup>⑧</sup>。系统是自成体系的组织，相同或类似的事物按一定的秩序和内部联系组合而成的整体；始终一贯的条理、顺序；机体内能够共同完成一种或几种生理功能而组成的多个器官的总称；化学

① 《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆 1997 年版。

② 《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆 1997 年版。

③ 《辞海》（缩印本），上海辞书出版社 1979 年版。

④ 《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆 1997 年版。

⑤ 《辞海》（缩印本），上海辞书出版社 1979 年版。

⑥ 《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆 1997 年版。

⑦ 《辞海》（缩印本），上海辞书出版社 1979 年版。

⑧ 《现代汉语词典》（修订本），商务印书馆 1997 年版。



上常以一定种类和质量的物质所组成的整体作为研究对象,这种整体称为系统<sup>①</sup>。而“整体”是指整个集体或整个事物的全部<sup>②</sup>。整体也就是全体。

从上述词义可以看出,体系是强调相互密切联系的系统整体;体制是强调管理权限的有独特风格的制度;机制是强调事物内部组织之间活动相互作用的过程和方式;系统是强调有条理的自成体系的组织整体;整体是强调集体、全局、全体、全部。他们之间相互关联,但也存在明显的区别。

财政运行体系是指财政运行过程与方式的体系,包括财政运行的理论支柱、支撑平台、内容、程序、机构、体制、调控、监督、评价等。主要是财政运行过程的整个构成体系。如果从财政运行体系的外延来说,则是体系各个构成部分所涉及到的方方面面,就构成了非常复杂而庞大的社会体系。

## 第二节

### 构建财政运行体系的基础理论

科学的理论一定是来自实践,否则是空洞的理论,而实践必须接受科学理论的指导,否则就会变成盲目的实践。财政运行体系的基础理论,是财政运行体系赖以生存的依据,也是财政能够科学运行的理论指导。

#### 一、市场经济体制

##### (一) 市场经济及其特征

市场经济是指整个社会经济活动完全由市场交换关系自发调节而运转的经济。它是一种公平竞争、资源优化配置的经济,也是一种信用经济、规范经济、法制经济,还是一种价值规律起作用的唯利是图的经济,也就是经常说的由“看不见的手”来组织经济活动。在实行市场经济的国家,政府在遵循价值规律的基础上,结合本国具体实际,按照市场经济原则,设计和制定公平标准、规范框架、信用原则、法律法规,同时作为执行者来实现市场经济的效率化、价值化。即政府通过“看得见的手”来调节市场经济这只“看不见的手”。

<sup>①</sup> 《辞海》(缩印本),上海辞书出版社1979年版。

<sup>②</sup> 《现代汉语词典》(修订本),商务印书馆1997年版。



市场在资源配置中起基础性的作用，使资源的有限性与人们需求的无限性的矛盾得到合理解决，使人们对经济中的各种资源（包括人力、物力、财力）在各种不同使用方向之间进行选择，以获得最佳效益或效率。

市场经济是一种规范化、法制化经济，它要求市场参与各主体在公开、公正、公平、透明的基础上进行竞争。对此，政府以政策、制度、法律形式对市场秩序进行约束就非常必要。

市场经济是一种信用经济，如果谁在市场经济活动中不讲信用，谁就迟早会被市场淘汰。所有在市场竞争中能够获得成功的企业都是讲诚信的，这样才能不断扩大经济规模，取得稳定、持续的收益。市场经济越发达就越要求诚实守信。崇高的信誉是一个企业、一个地方乃至一个国家的精神财富和价值资源。

市场利用价值规律对资源配置起调节作用。市场调节就是指在市场上，价值规律通过价格、供求、竞争的变化和相互作用，支配着人们的经济活动，即调节着人、财、物的投放和数量比例，而所以能够调节主要还是唯利是图的内在因素发挥作用。

当然，市场经济是社会化大生产阶段的商品经济，事实上商品经济与市场经济也是有区别的：商品经济侧重指的一种经济形态，它反映的是人们在生产和流通过程中所采取的一种产品交换方式，是相对于自然经济和产品经济而言的；市场经济侧重指的是一种运行机制，是经济资源通过市场配置的一种经济方式，是相对于计划经济而言的。从时间上讲，商品经济出现在先，市场经济出现在后。有市场存在不一定就可以称作市场经济，只有市场在资源配置中起基础性作用时，才可称为市场经济。

## （二）市场经济体制建立的背景

由于历史上的市场经济都是在资本主义条件下搞起来的，因此人们在观念上往往把市场经济等同于资本主义，而把计划经济等同于社会主义。我国从1978年开始经济体制改革，引入市场机制，前期遇到的就是这种传统观念的制约和束缚。邓小平在深刻分析世界经济的发展变化，总结国内外社会主义建设的经验教训和我国改革开放实践中新鲜经验的基础上，对计划经济和市场经济的问题做出了一系列新的论断，明确提出了社会主义也可以搞市场经济的新思想，实现了中国走向繁荣的必由之路，走中国特色的社会主义市场经济之路，突破了完全排斥市场调节的大一统的计划经济观念，形成了“计划经济为主，市场经济为辅”的重要思想。上个世纪50年代中后期，我国参照苏联的计划经济模式，逐步建立起高度集中的计划经济体制，这种计划经济体制不管是在当时的苏联还是中国都曾起过重要的积极作用，但是这种现象却进一步



强化了把计划经济看作社会主义的基本特征的观念。随着社会主义事业的推进，传统计划经济模式的弊端越来越充分地暴露出来，并严重阻碍了社会主义事业的发展。1979年11月，邓小平指出：“说市场经济只存在于资本主义社会，只有资本主义的市场调节经济，这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济，这个不能说是资本主义。”1980年1月，他在《目前的形势和任务》一文中，谈到寻求一条合乎中国实际的发展经济的道路时进一步强调“计划调节和市场调节相结合”。1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中正式提出“以计划经济为主，市场调节为辅”的思想，并得到了党的十二大的肯定。

确认社会主义是建立在公有制基础上的有计划的商品经济，突破了长期以来把商品经济同公有制和计划经济对立起来的传统观念，重新解释了计划经济的内涵。在建立社会主义的过程中应当怎样来处理计划和市场的关系、把计划和市场确立为主辅关系是否恰当，邓小平一直在进行思考。1984年10月，党的十二届三中全会通过《关于经济体制改革的决定》，进一步明确了社会主义是公有制基础上的有计划商品经济。“商品经济的充分发展，是社会经济发展的不可逾越的阶段，是实现中国经济现代化的必要条件。”从此，确立了中国经济改革的目标是建立“社会主义有计划商品经济”的观点。

1987年10月中共第十三次全国代表大会把有计划的商品经济新体制概括为计划与市场内在统一的新体制，明确提出要运用计划调节和市场调节两种手段，同时逐步建立“国家调节市场，市场引导企业”的机制。从而纠正了实际存在的把市场调节始终摆在从属和次要地位的看法。新的提法又向市场改革目标迈进了一大步。从根本上破除了把计划经济和市场经济看作属于社会基本制度范畴的思想束缚，明确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。

1990年底，针对那种把市场经济说成是资本主义私有制独有的，认为搞市场经济就是取消公有制，否定社会主义制度的错误认识，邓小平同志以马克思主义者的巨大理论勇气指出：“资本主义与社会主义的区分不是计划、市场这样的内容。社会主义也有市场调节，资本主义也有计划控制。不要以为搞点市场经济就是资本主义道路，没有那回事。”1991年初，他视察上海时又指出“更不要以为，一说什么计划经济就是社会主义，一说市场经济就是资本主义，不是那么回事”。1992年初在视察南方的谈话中，他进一步指出：“计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划，市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”这一精辟、透彻的论述，从根本上解除了人们的思想束缚，澄清了对市场经济的错误认识和模糊观念，为社会主义市场经济体制的确立提供了理论依据。



在邓小平这一思想的指引下，党的十四大明确提出，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。1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，勾画出社会主义市场经济体制的基本框架。党的十五大提出，要把建立比较完善的社会主义市场经济体制，保持国民经济持续快速健康发展，作为我们在21世纪前10年必须解决好的两大课题。党的十六大进一步提出，完善社会主义市场经济体制，仍然是21世纪头20年经济建设和改革的主要任务之一。实践证明，在社会主义条件下发展市场经济，建立社会主义市场经济体制是前无古人的伟大创举，是中国共产党对马克思主义发展做出的历史性贡献，体现了坚持理论创新、与时俱进的巨大勇气。

### （三）市场经济与政府的关系

现实的市场并不能严格符合完全竞争市场的全部条件，经济学上将现实市场机制不能导致资源有效配置的情况称为“市场缺陷”。市场缺陷可从三个方面来理解：从微观经济的角度讲，它指现实市场机制不具备完全竞争市场所必须的条件而导致资源不能高效配置的情况；从宏观经济的角度讲，在现实的市场经济条件下，由于微观上资源不能高效配置而导致的宏观上不能使经济自行趋于增长和稳定发展的情况，如失业、通货膨胀，总供求失衡等；从社会经济发展的角度讲，在市场经济中，不论是完全竞争市场下资源的高效配置，还是不完全竞争市场下资源的低效配置，它们都不符合社会经济发展要求的那些情况，如收入分配的不公平。

市场缺陷表现为垄断、外部性、公共产品、信息不充分、收入分配不公、经济波动等。市场缺陷的存在表明，需要一种非市场的力量，即政府来弥补市场缺陷，矫正市场失灵。政府可以提供社会经济发展所必需、而私人市场又无力或不愿提供的公共产品。政府可以通过各种政策手段来处理外部效应问题，使之内在化，调节收入和财富分配不公平的问题，将不公平的程度限制在社会容忍的范围内，调节供求在总量和结构上的均衡，促进充分就业、物价稳定、国际收支平衡和经济增长目标的实现。

政府可以通过各种手段来调节经济活动，以弥补市场缺陷。政府调节或干预经济活动的手段有：经济手段、法律手段、行政手段。在经济手段中，财政政策与货币政策被称为政府调控经济的左右拳。政府使用的财政工具：政府预算、税收、购买性支出、转移性支出、公债。

### （四）政府职能界定

在市场经济的条件下，政府主要具有三大职能，即政治职能、经济职能和





社会职能。

政治职能是保卫国家安全和进行行政管理。国家安全包括国内安全与国防安全，国家建立司法、警察、公安、武警、检察、法院、特种兵、军队等来保护安全。国家直接领导管理军队，负责国防，确保国家对外的安全。政府直接领导管理司法、警察、公安、武警等，负责国内安全，确保国内社会秩序安全。同时，国家管辖的国务院、最高人民检察院、最高人民法院，主要维持国内社会公平，惩罚违法犯罪者，实现其国内安全。行政管理就是制定政策、方针、制度、法规、条例等，规范人们的行为。

经济职能是进行经济管理，主要范围是维护经济秩序得以贯彻，维护经济公平与公正，保证经济上公共需要的最大满足，为生产和生活提供适宜与规范的经济环境。在此需要强调一点，现在我们都说在说要转变政府职能，其实政府经济管理的职能是不能转变的，所转变的是直接经济管理方式成为间接经济管理方式，这种方式上的转变，并非是政府经济管理职能本身的转变。

社会职能是进行社会管理，主要范围是维护社会秩序得以贯彻，维护社会公平，保证社会公共需要的最大满足，为生产和生活提供适宜的社会环境。一般说来国家都有政党进行政治领导，政府进行社会领导与管理，并设置中央与地方各级政府，各级政府必须设置一系列社会管理机关进行管理，对于政治、市场以外的如社会组织、宗教组织、文化教育、社会思潮、生态环境、社会运动等，制定相应的政策、制度、法规等。可以说政府进行社会管理是政府客观上被赋予的职能。

政府的政治、经济和社会三大职能具有密切的相关性，政治职能是前提基础，社会职能是中心内容，经济职能是方向道路。实现这三大职能所需要的一切经费，必须由政府财政给予保证供给。

在市场经济理论的指导下，我国实行了市场经济体制，客观上要求政府按照市场经济发展的内在特征，规范其自身职能，正确把握政府职能的运用范围，科学设置政府职能运用的部门，重新界定政府各个部门的管理职责任务。根据我国政府工作的实际，结合古今中外政府设置的经验，政府级次应该按照中央、省市、县市区、县市三级设置，每级政府按照其三大职能，设置政治、经济、社会三大管理系统，每个系统内部设置几个关键部门。按照这样思路进行政府治理结构的重组完善，就为财政运行奠定了良好的外部环境。

#### (五) 依法理财

市场经济是法制经济，依法治国、依法行政是市场经济国家的必然选择。把依法行政落实到财政工作中，就是依法理财。依法理财既是公共财政的本质要求，也是依法行政的重要内容。