

SHUANGYUAN JIEGOU CAIZHENG

ZHONGGUOCAIZHENG

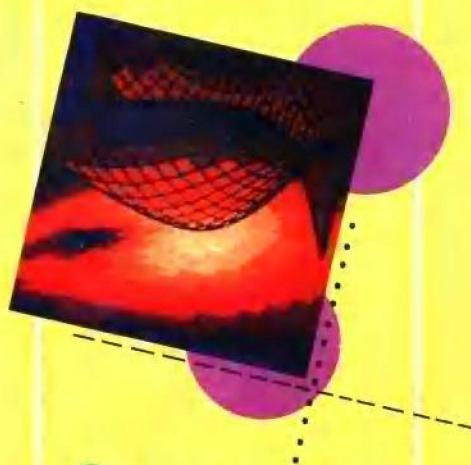
MOSHIYANJIU

〔第二版〕

双元结构财政

——中国财政模式研究

叶振鹏 张 馨 著



经济科学出版社

(第二版)

双元结构财政

——中国财政模式研究

叶振鹏 著
张 馨

经济科学出版社

一九九九年·北京

责任编辑:卢元孝
责任校对:段健瑛
版式设计:代小卫
技术编辑:潘泽新

双元结构财政——中国财政模式研究

叶振鹏 张 馨 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京地质印刷厂印刷

出版社电话:62541886 发行部电话:62568479

经济科学出版社暨发行部地址:北京海淀区万泉河路66号

邮编:100086

*

850×1168毫米 32开 13印张 330000字

1999年1月第二版 1999年1月第二次印刷

印数:0001—3000册

ISBN 7-5058-1630-6/F·1151 定价:18.30元

导 言

在社会主义制度基础上由计划经济向市场经济转变，是一项适应社会化大生产发展趋势的伟大事业，它将产生和造就出崭新的社会主义经济模式。事物在发展中是可分的。以国家为主体的政府分配行为，在这一深刻的变化中，随着政府作为政权组织和生产资料所有者双重身份的分开（政资分离）和政府职能的转变，而在其内涵上将产生新的变化。它使得作为统一的国家财政内部，逐步区分为二类既是相对独立又有内在联系的财政行为，即为满足国家行使政权组织职能需要的财政分配行为和行使生产资料所有者职能的财政分配行为。我们将这种内涵着两类财政分配行为构成的财政模式称为双元结构财政（以下简称双元财政），它是与社会主义市场经济相适应的新的财政模式。

所谓“双元财政”是指社会主义市场经济体制下的财政统一体，它由相对独立的公共财政与国有资产财政构成。

在过去的计划经济体制下，我国存在的是社会主义单元结构的财政模式（以下简称“单元财政”）。随着经济体制改革的展开、推进与深化，我国的单元财政已显示出种种向着双元财政转化的迹象，正经历着双元财政新模式的创建过程。不过，这一新模式至今尚未建成，这一转变过程也仍在进行中。本书将通过对计划经济体制下的单元财政及其在目前改革中的演变趋势，对我国财政向双元模式转化的必然性加以说明；对社会主义市场经济体制双元财政模式的基本框架和运行特征，作一些预测性的分析；此外还对一些与双元财政有着紧密关联的问题，如财政赤字、财政信用与财政宏观调控等，进行一些基本性的探讨，等等。将我们

对双元财政的最基本看法呈现于读者面前，并希冀由此能对我国的财政改革进而对经济改革作出自己的微薄贡献。

一

至今为止，我国财政模式仍处于单元结构财政中。单元财政是计划经济体制下形成的财政模式，其基本特征是：财政分配的主体是作为政治权力行使者、生产资料所有者和生产经营组织者统一体的政府。这种三位一体的政府，要同时承担着三种不同的任务，即作为政权组织要履行社会管理的任务，作为生产资料全民所有制经济的资产所有者要承担整个国家的经济建设任务，而作为生产经营组织者则要对国有企业的生产经营活动进行计划安排和指挥、控制。这样，作为分配主体，政府必须兼顾三种不同职责的财力需要。这体现在财政上就是既要保证公共需要，又要满足国家经济建设的资金需要，还要成为企业生产经营资金的主要供应者；它还使得国家财政既要承担国家各项事业发展的财力供给任务，又要承担宏观财力平衡的主要责任，而且还要直接管理国营企业的微观财务分配。这种财政模式造成国家对社会经济发展的各种财力实行统包大揽，并通过财力安排对社会经济生活进行全面的直接安排和调控的局面。这对于我国这个发展中的大国来说，无疑是一个过于沉重的负担。不过，尽管在财力上总是难以保证资金供给，在政策上总是难以兼顾各种不同需要的满足程度和不同的宏观经济政策的要求。但对于计划经济体制来说，单元财政还是与其相适应的，单元财政的主导方面毕竟促进了我国当时的社会经济的发展。这就表明了单元财政的存在是以适应计划经济和否定市场经济为基本前提的。

经济体制改革正日益否定着单元财政的这一基本前提，它要求我国财政向着与社会主义市场经济相适应的双元财政模式转化。然而，经济体制转轨至今尚未完成，新的双元财政模式也尚

未建立。体制与模式转换过程中新旧因素的矛盾与碰撞，是我国财政在这些年来日益陷入被动和困境的深层原因。这些都昭示着我国的财政惟有随着整个经济体制改革的推进，以双元财政为自身的目标模式不断进行改革，才有助于摆脱自身的困境，而转到正常和健全的状态上来。

市场取向的经济改革对单元财政的否定具体表现在：（1）企业成为独立的商品生产经营者和政府职能的转变，使得政府不再是企业生产经营的直接组织者，政府不应直接干预企业的微观经营活动，相应地要求财政从企业的微观财务管理中退出，不再直接介入企业的微观财务分配活动。这就对单元财政的“生产经营组织者”身份予以了否定；（2）企业市场中的平等竞争，以及市场失效的存在，都要求政府应对整个社会，对所有的企业，而不能仅仅是对国有企业发生联系和提供服务。这就决定了以全社会和所有企业为服务对象的公共财政的存在。这种为满足公共需要而进行的政府分配，其分配主体只能是处于政治权力行使者地位上的政府，而不能是作为生产资料全民所有者代表的政府。然而，至今为止，我国财政分配主体的身份，仍是以政治组织与生产资料所有者形式同时并存，共同发挥作用；（3）以公有制为基础的市场经济决定了我国有可能也有必要形成国有资产财政。我国的国有经济曾在整个经济中占有绝大部分的比重，并且至今仍占有相当的比重。国民经济的关键部门和骨干企业基本上是有制，国有经济是整个国民经济的主导力量。这些都是任何一种其他所有制经济成分所无法比拟的。我国的国有企业有很大一部分具有市场赢利能力，这就必然形成与作为资产所有者的政府之间的收益分配和再投资等国有经济内部的分配关系。而作为全民生产资料所有者代表的政府，为了维护全民的权益，就需要对国有资产进行价值管理，以实现国有资产的保值增值。此时政府的生产资料所有权的体现，关键在于资产经营收益的占有和支配。这是一个分配问题，从而实际上形成了另一种性质的财政，即以处于

资产所有者身份上的政府为主体的国有资产财政。

二

尽管目前我国尚未建成双元财政模式，但这一模式的提出绝不是一种单纯的理论推理，它客观地反映了社会主义市场经济下构成财政分配的两个组成部分的具体性质和内涵，从而便于我们在国家财政的实践活动中采取不同的政策与管理方法，使财政工作能更好地依据市场经济的要求而展开。

所谓“公共财政”，概而言之，指的是仅为市场经济提供公共服务的政府分配行为，它是市场经济下的一种财政类型。具体地看，公共财政包含着以下内涵：

第一，它的分配主体，是作为政权组织和社会管理者的政府。分配主体的政府身份使公共财政与所有其他类型的财政一样，都属于“财政一般”。而它的政权组织身份，又使它与处于或兼有生产资料所有者身份的政府分配行为相区别，又成为一种“财政特殊”。

第二，它的分配目的，是为了满足公共需要，即为了保证各类通过市场机制的资源配置活动难以有效解决的社会公共需要的财力。奴隶制财政与封建制财政带有很强的家计财务性质，计划经济下的社会主义单元财政更带有强烈的企业财务性质，因而真正仅以公共服务为目的的财政活动，只存在于市场经济，包括资本主义的市场经济和社会主义的市场经济。从这个意义上说，公共财政与市场经济相适应，是针对作为市场活动主体的企业和个人而言的“公共”活动。同时，由于公共服务只能由作为政权组织的政府来提供，所以提供公共服务和满足公共需要就成为公共财政的基本标志。

第三，公共财政凭借政治权力经由非市场的渠道进行分配，具有强制性，但又具有报偿性。在市场经济下，企业和个人具有独

立的经济利益，而政府提供的公共服务又往往是企业和个人无需自动付费就能天然享受。为此，政府就必须凭借政治权力强制地征稽税款，才能克服企业和个人坐享其成的心理，筹措到提供公共服务所需经费，因而具有强制性。由于政府的公共服务是向企业和个人提供，赋予了它们的利益，而它们则相应地为自己所享受到的利益支付税款，因而从政府与企业 and 个人的利益交换角度看，公共财政又具有报偿性。这里，提供公共服务又成了公共财政的强制性和报偿性的分析基础。

第四，公共财政以 M 和 V 为主要分配对象，以税收为主要收入手段，其筹集的财力主要安排于各项具有公共需要性质的支出。其支出主要有：政府机构正常运转所必需的行政经费、事业费和政策性开支的需要；各项事业中不能按受益原则收费来保证的事业开支；各类公共性和公益性的基础设施建设的需要。因此，公共财政作为政府配置资源的手段，它的任务是解决市场资源配置所不能解决的问题，通过为满足各种公共需要提供财力，为社会创造市场正常运转的客观环境来服务于市场、服务于企业，促进社会的协调发展和生产力的提高。从性质上说，公共财政是在讲求效率与公平基础上的供给型财政。这种供给具有必须保证性与无可替代性。公共财政的活动应局限于市场失效的范围内，是非生产经营性，其活动总规模应限制于企业和个人财力所能承受的水平内。所以，公共财政的宏观经济政策主要是对宏观经济总量的调控，它在通常的情况下（即除非是发生战争或特别重大的自然灾害等特殊年份外），主要应采取收支平衡的原则。

总之，公共财政是市场经济下的一种财政类型，是以处于政权组织者身份上的政府为主体，凭借政治权力强制地然而按利益交换原则，以提供公共服务为目的的分配活动。简称为市场经济提供公共服务的政府分配行为。

三

所谓“国有资产财政”，概而言之，是指仅以国有资产所有权为基本依据而形成的政府分配行为，它是社会主义市场经济下的一种财政类型。具体地看，国有资产财政包含着以下的内涵：

第一，它的分配主体，是作为生产资料全民所有制的资产所有者代表的政府。作为一种政府分配行为，它同样属于“财政一般”。这一点决定了它必须与同时存在于社会主义市场经济下的公共财政共同构成双元结构的财政总体。而作为仅处于资产所有者身份上的政府分配行为，又使它与处于或兼有政权组织者身份上的政府分配行为相区别，而成为一种“财政特殊”。这一点决定了它不能混同于公共财政，而仅是社会主义双元财政下的一个与公共财政相并立的组成部分。

第二，它以全民所有制的生产资料所有权为政府分配的基本依据，这使得它不同于建立在生产资料私有制基础上的各种财政类型，也不同于计划经济下的以政治权力和生产资料所有权及经营管理权为依据的单元财政。由于政府仅以生产资料所有权为基本依据进行分配的现象只能存在于社会主义市场经济下，因而国有资产财政决定了双元财政仅是与社会主义市场经济相适应的新财政模式。它将是我国市场取向的经济体制改革的一个崭新成果，是我国市场经济所具有的社会主义属性的具体表现之一。

第三，国有资产财政具有宏观经营性，即它以国有资产的宏观经营为分配目的，代表国家以资产所有者的身份，从价值形态上对国有资产和国有资源进行宏观管理和经营。

作为资产所有者进行的分配，国有资产财政活动于市场有效运行的范围内，是一种内在于市场的分配行为。如同其他处于市场内的资产所有者一样，国有资产财政也要求自身价值投入的市场收益性，即具有保值增值的性质和分配目的，它与公共财政分

配的非保值增值性形成明显的对照。但作为一种政府分配活动，又是一种宏观性质的保值增值，即宏观经营性，它包括以下含义：（1）这是在市场经济体制下维护和巩固社会主义经济制度的客观要求。宏观经营性确保着国有经济的资产在整体上的保值增值，从而确保在市场平等竞争下国有经济的存在与发展壮大，以维护和巩固社会主义的经济基础；（2）国有资产财政并非以自身的微观经营，而是通过国有企业的市场运营来实现国有资产保值和最大限度的增值。国有资产财政对国有企业税后利润的集中，只是企业增值额的一个部分，并以促进国有经济整体增值能力为基本准则。同时，国有资产财政还应作为所有者对国家赋予企业的资本金和产权变动进行管理与监督，以保证这一保值增值目的的实现；（3）由于国有经济在国民经济中占有主导地位，国有资产的扩大再生产对优化国民经济结构具有直接的重大影响，因而国有资产财政的投资立项既要立足于宏观经济的要求，又要考虑和兼顾投资项目本身的效益。它以前者为主，国有资产财政投资主要用于优化国民经济长期性结构，以谋取宏观经济结构效益为目的。但又要保证项目投产后以企业为单位的市场赢利能力。这又使其区别于公共财政的非赢利性公共投资。总之，宏观经营性是国有资产财政的基本性质之一，它使国有资产财政区别于非经营性的公共财政，亦区别于微观性的企业财务分配。

第四，国有资产财政具有强制性和回报性。从强制性看，尽管国有资产财政凭借资产权力并且从根本上看是按市场准则进行分配，但它相对于国有企业财务来说，仍然是必须借助政府法令强制进行，否则不足以克服作为独立的商品生产经营者的企业不愿将收益上缴财政的倾向。从回报性看，作为资产所有者的经营活动，国有资产财政的投入必须能够保值增值，并且国有企业必须将部分收益上缴给政府作为资产所有者投资的回报。因此，强制性和回报性构成了处理国有资产财政与国有企业财务关系的一条重要准则。

第五，国有资产财政以 M 为主要分配对象，但其债务活动也涉及 C 和 V 的分配。国有资产财政基本上凭借资产所有权对国有资产和资源进行价值管理和分配。其主要内涵应包括：国有资产的价值管理，投资收益（企业税后利润）的分配与再投资；国有资源开发的收益和使用的收费，以及国有资源开发的支出。由于国有资产财政从性质上是宏观经营性财政，因而国有资产财政在宏观经济政策上应该而且可以采取负债经营的政策，即根据经济形势和市场状况，采取不同程度的赤字预算政策。也就是说，国有资产财政的再投资，除了以国有企业上交利润和企业资源占用收入进行以外，不足的数额可以发行债券来筹措。从国有经济总体的角度看，在市场经济下负债经营是正常的，就如企业财务的负债不算企业亏损一样。但从政府财政的角度看，以债务收入弥补支出的不足则是赤字。不过，这是一种在性质上不同于公共财政的赤字，它是一种生产经营中的负债，而不是使用于非生产性用途的赤字。

总之，国有资产财政是社会主义市场经济下的一种财政类型，是以处于资产所有者身份上的政府为主体的，凭借国有资产所有权为基本活动范围和依据，对国有资产从总体进行价值的管理、分配和宏观经营的政府行为。简称以国有资产所有权为基本依据而形成的政府分配行为。

四

上述分析表明，在市场经济条件下，公共财政与国有资产财政有着完全不同的运行范围与运作特点，其主要差异为：

第一，国有资产财政活动于市场有效运行的范围之内，而不是像公共财政那样，基本上只能以市场失效为标准来限制其活动。如前所述，国有资产财政是以国有资产所有权为其产生和存在的根本依据，因而它所展开的分配活动必然直接体现着经营性资产

的要求，即不仅要有财力的投入而形成资产和产权，而且还要求已投入财力的保值增值。在市场经济下，获利资本的投入只能是市场投入，资本的保值增值只有在市场有效运行领域内才能真正做到，才能获得应有利润量。反过来，在市场经济下，任何一种“资本”要想在竞争中站稳脚跟，其基本条件之一就是获得应有利润率。或者换句话说，在市场中增值力越弱的资本，越可能遭削弱、遭淘汰；而增值力越强的资本，则不仅能在竞争中很好地生存下来，并且还能发展壮大。国有经济作为社会主义市场经济中的一种经济成份，必须参与市场竞争，并在市场竞争中发展壮大，才能保证社会主义经济基础的巩固与发展。这样，国有资产财政在以国有资产所有权为基本依据进行分配时，也必须遵循经营性资产的这一基本活动原则，因而它不能不是一种市场的活动，在市场有效运行的范围内开展自身活动。可见，“市场有效”与“市场失效”是区分国有资产财政与公共财政的基本标志之一。

按照这一标志，将有助于理顺财政与市场的关系。我国财政在目前的单元模式下，其市场性活动与非市场性活动混杂于一体，这显然与社会主义市场经济的要求不相符。它导致着一方面为市场提供公共服务的不足，即“吃饭财政”^①难以保证；另一方面又以非市场的方式过多地介入了市场领域，即各级财政以行政方式尽可能地安排着赢利性“建设财政”的支出。其结果不仅财政分配中以“建设”投资挤“吃饭”支出，使财政陷入混乱与被动，而且由于财力短缺、资金不到位等导致了市场秩序的紊乱。可见，向着双元模式的转化，由公共财政解决“吃饭财政”问题，由国有资产财政解决“建设财政”问题，将有助于理顺财政与市场的分配关系。克服这类混乱状态是社会主义市场经济的客观要求。

^① 这儿使用“吃饭财政”和下文使用“建设财政”，均是不准确的。因为公共财政中也包含非赢利性投资，即也有部分“建设财政”。但这儿是以“吃饭财政”大致对应公共财政，以“建设财政”大致对应国有资产财政，只是大致性比喻而已！

应附带强调指出的是，讲国有资产财政的保值增值性，并不意味着政府要以这一类型的财政为手段，去直接干预、指挥、安排国有企业的生产经营活动。作为一种财政，它仍然是政府的分配活动，它不同于企业的市场活动而有着自身的特点。从国有资产财政来看，它的资产经营是宏观性的，而国有企业的经营则是微观性的。这样，对于企业能够在市场机制作用下，有效地配置社会资源的领域，国有资产财政不应插手其中，去代替企业开展市场运营活动；反之，在企业无力解决但又能够以市场方式来解决的，如基础产业、新兴产业的投资，则应成为国有资产财政的主要活动范围。国有资产财政通过这些活动，去促进整个国有经济以至整个国民经济更好更快地协调发展。当然，基础产业和新兴产业具有长期性市场赢利能力。

第二，国有资产财政的财力运用，必须以企业为单位，具有保值增值能力。而公共财政则没有也不可能满足这一要求。在市场经济下，企业和个人的市场活动以追求自身的利益为基本立足点，它决定着公共活动无法由企业和个人经过市场来提供，而需要公共财政的存在。这点，不仅在私有制的西方，而且在公有制的我国也适用。在社会主义市场经济下，社会的经济细胞是企业，国有经济也是以国有企业为其基本的市场活动单位。国有企业的强弱，直接决定着国有经济的盛衰。国有企业作为市场活动的一分子，其资本的保值增值，正是国有资产整体保值增值的具体化，国有资产财政的增值正是由一个一个的国有企业的赢利来实现。而国有企业作为独立的商品生产经营者，它增值力弱就将为市场所淘汰，而增值力强则能在市场竞争中发展壮大。正因如此，由国有经济在市场竞争中保存自己、发展和壮大自己的要求所决定，国有资产财政的投资必须要有项目的市场赢利性。完全不具备应有的市场赢利能力的投资，则应由公共财政承担。这也是区分公共财政与国有资产财政的基本标志之一。

国有资产财政与公共财政的这一区别还说明了，为什么在西

方国家也存在着相当数额的国有资产，却不存在着国有资产财政的问题。其根本原因就在于西方的国有资产基本上是非赢利的，或低利微利以至亏损，它需要公共财政的财力补贴，却难以满足资产的增值要求，从而只能属于公共财政的活动范围。

按照这一标准，将有利于处理好财政与企业的分配关系。在我国目前的单元模式下，财政统一地对全部的国有企业发生分配关系，而不论其是否具有市场赢利能力。其产生的后果在于：一方面对于具有市场赢利能力的国有企业，政府没有将其完全推向市场，该破产的也没法破产，财政仍采取将国有企业包下来的做法，即使市场取向的改革受到阻碍，也使财政本身陷入不堪的重负中；另一方面，对于非赢利性的企业和经济活动，财政又无力背起来，而过多地由银行以自身的信贷资金为来源提供贷款支持。这不仅加重了银行的负担，也影响了信贷资金的正常运转。可见，我国财政必须向双元财政模式转化，赢利性国有企业归国有资产财政管理，作为独立的经济实体完全参与市场竞争；非赢利性国有企业归公共财政管理，在财政应有的财力支持下参与市场活动，为整个市场提供必要的公共服务。国有企业管理体制的这种分流与财政模式的分流相对应，将确保财政与企业间正常的分配关系的形成。

第三，国有资产财政有利于巩固和发展国有经济，而公共财政则不具备单独促进国有经济发展这一能力。国有资产财政的宏观经营性决定了它将有利于巩固和发展国有经济：（1）作为一种资产经营性的财政，它本身的投资活动必须具有项目赢利能力，这就能防止由于项目亏损而导致的国有资产的价值损失，也防止由于财政分配不当产生的国有企业建成后缺乏应有的市场竞争力而遭市场淘汰的现象。这对于国有经济的巩固是必不可少的前提条件；（2）作为一种宏观性的经营活动，国有资产财政以政府的产业政策和行业规划为投资依据，因而它的投资与市场的长期发展趋势相一致，这就保证了其投资的长期赢利性，有利于国有经济

避免市场短期性投资行为的缺陷。从长期观点看，它将使国有经济有着比其他经济成份的企业更强的市场竞争力，从而确保国有经济在市场竞争中发展壮大；（3）国有资产财政集中的国有资产收益，大体上相当于私人所有者从其投资的企业取走的股息和红利。国有资产财政的资产收益将用于再投资，而私人所有者的股息和红利则相当份额用于个人消费。从这个意义上看，国有资产财政确保了国有经济具有更强的再投资能力，从而也有利于国有经济的巩固和发展。

从公共财政来看，公共财政由于提供公共服务，也具有有利于国有经济发展的一面，但不能说是直接促进了国有经济的发展，因为：（1）公共服务是全社会性的，不仅国有企业，而且非国有企业也全都受益，在市场竞争中并不形成和提供仅有利于国有企业发展的条件；（2）公共财政的投资并不形成市场性的国有资产，因而也不解决增强国有经济的市场竞争力的问题。而这两点，国有资产财政则是具备的。

由此可见，国有资产财政的形成与存在，对于国有经济进而对整个社会主义市场经济的存在和发展，都具有重大意义。这又从一个侧面说明了我国财政模式从目前的单元结构向二元结构转化的必要性。

第四，在宏观调控上，国有资产财政通过直接的内在于市场活动调控着市场经济的宏观运行状态。而公共财政不具有这种能力，其对宏观经济的调控仅是间接的和外在的。这又决定了两者在统一的政府宏观调控运作中的不同地位与特点。

从公共财政来看，它只能活动于市场难以有效配置资源的领域和范围内。在市场价格机制和利润动机能够正常发挥作用的地方，则公共财政以非价格手段进行的分配活动就不应介入，否则将产生破坏市场机制的基础性作用，危害市场有效运行的后果。这决定了公共财政对宏观经济的调控，只能通过自身的非市场性活动如税收、补贴等手段，去影响市场运行状态来实现。对于市场

运行来说，这只是一种外部力量施加的间接的宏观调控。

从国有资产财政来看则不同。国有资产财政的活动，本身就是市场活动的一部分，它的收入与支出本身就是按照市场机制的要求而开展的。此时财政作为国有资产所有者的总代表，它在宏观调控中基本上采取两种不同的方式：一是通过国有资产收益和国有资源收益，以及债务收入等方式来筹集资金，然后直接安排投资，来直接实现市场配置资源以调节宏观经济总量和结构；一是通过对不同行业的国有企业给予不同的留利率，来支持或抑制企业的自我发展能力，按照国家产业政策的要求影响各行业企业的再投资能力，间接配置资源以调节宏观经济结构。这是一种内在于市场的直接间接兼而有之的宏观调控。

国有资产财政与公共财政在宏观调控上的内在与外在、直接与间接的差异，决定了两者在统一的政府宏观经济调控中的不同特点：

首先是两者进行着不同层次的宏观调控。从国有资产财政看，由于它的活动本身就是市场运行的组成部分，它对市场的调节是一种内在的调节，因而它应是第一层次的调节，财政对宏观经济运行的调节首先应由它来进行。这是双元财政不同于西方公共财政宏观调控的根本区别所在。但也正由于它是市场运行的组成部分，因而它的宏观调控又将受到市场本身局限性的限制。市场经济仅靠自身的运行无法实现稳定，国有资产财政也无法根本解决这一问题，尽管它可以在相当程度上缓解这一问题。这就需要公共财政的进一步调控。公共财政外在的间接调节，是针对市场自身运行已形成或可能形成的状态进行的。相对于国有资产财政来说，这是第二层次的调节，是在国有资产财政尽力调节之后，如仍存在失衡状态所进行的补救性调节，只是在市场不能完成经济稳定任务时，最后由国家运用公共财政来调节。

其次从政府对宏观经济总量调控来看。国有资产财政的投资本身也是社会总需求的一个构成部分，它的增加和收缩会对市场

需求的扩张与收缩产生乘数影响。这样，国有资产财政就可以有意识地利用它来对经济周期产生积极的调节作用。在国有资产财政调剂之后，如果仍存在社会有效需求的过大过小问题，则再由公共财政调节。这样的安排，将减轻公共财政对宏观经济总量的调控压力，使政府能更为有效地进行总量调控。

最后从宏观经济结构调控来看。在市场经济下，宏观经济结构主要是由市场发挥配置社会资源的基础性作用实现。作为公共服务的政府活动，主要是通过制订产业政策和行业规划等以及相应的财政政策措施，来对宏观经济结构发生影响，而公共财政本身的收支则基本上不具有直接影响市场有效运行范围内的经济结构的能力。但国有资产财政则不同，它的投资本身是内在于市场的活动，这使得它具有一定的直接调节市场有效运行范围内的经济结构的能力。国有资产财政主要投资于基础产业和新兴产业，而这是我国企业和个人投资尚无力有效承担责任的行业。这样，国有资产财政是着眼于直接对国民经济发展中形成生产力结构的骨干行业与项目的投资，来对整个宏观经济结构予以调节。政府通过国有资产财政，承担起国民经济发展的主导性骨干作用，这是与我国经济尚落后，在实现现代化建设过程中政府应发挥的作用相符合的。

可见，我国财政模式从单元结构向双元结构的转化，将有助于理顺我国财政在宏观调控上的运作方式与关系，克服目前政府以过多的非市场方式去直接调控宏观经济的弊端，建立起一套崭新的与社会主义市场经济相适应的宏观调控体系及其运作机制。

综上所述，在社会主义市场经济下，我国的财政将形成两个具有相对独立性的部分，它们虽然都体现为以国家为主体的分配行为，但在财政分配的具体依据、性质、范围、目标、政策和调控方式等方面都将存在着区别，从而形成相互区别又统一的具有我国特色的双元财政模式。