

第一章 绪 论

财政支出管理是财政管理的重要组成部分，也是政府实施宏观调控的重要手段。改革开放以来，我国财政事业取得了长足发展，财政收支大幅度增长，促进了经济和社会各项事业的发展。但是，财政支出的改革相对滞后，财政回旋的余地越来越小，传统的支出格局和方式与形势发展的要求不相适应。因此，在广辟财源、增加收入的同时，必须进一步加大财政支出改革力度，调整财政支出格局，转变财政支出方式，提高财政支出效益，努力探索适应市场经济发展的财政支出管理的新路子。这是财政工作必须研究解决的一项艰巨任务和重大课题。

一、问题的提出：财政支出改革势在必行

近几年来，随着经济的发展，各级财政实力不断增强。然而，财政紧运行的状况没有根本缓解，一些地方财政收支矛盾越来越大，财政工作逐步进入了另一种相对困难的境地。摆脱财政困境成为财政支出改革的直接动因。如果从整个政治、经济和社会的大环境中考虑，财政支出改革更显重要和迫切。

（一）体现“三个代表”的重要思想，必须大力推进财政支出改革

江泽民总书记“三个代表”的重要思想，是指导我国新时期各项工作的政治理论和行动纲领。财政工作必须把“三个代表”的重要思想贯彻和体现到各项工作中去。从财政支出工作看，一方面，“三个代表”的重要思想是推进支出改革的根本理论基础；另一方面，推行支出改革是体现“三个代表”重要思想的客观要求。

1. 体现先进生产力的发展要求，必须进行财政支出改革。财政分配在社会分配中具有重要地位，是生产关系的重要组成部分，应当适应生产力的发展要求。但从我国财政分配的现状看，并不完全适应生产力特别是先进生产力的发展要求，必须进行改革和完善。

一方面，财政支出分配对生产力发展的支持力度不够。综观西方发达国家，之所以生产力发展速度快、水平高，一个很重要的原因在于经济实力强、资金规模大。从我国情况看，改

革开放以来特别是自 1994 年实行分税制财政体制以来，随着财政收入的快速增长，国家用于支持生产力发展的支出不断增加。尽管如此，国家财政支持生产力发展的力度仍不够足，突出表现为，用于经济建设方面的财政支出比重在整个财政支出中的比重有所下降。这一变化主要是由于客观原因造成的，但也有理财思想的主观原因。财政资金应当逐步退出一般竞争性领域，但这与财政支持经济建设和生产力发展不应当相矛盾。公共财政并不是单纯的“吃饭”财政，财政支出从一般竞争性领域退出也并不是不再支持生产，而是有退有进、以退为进，通过加大对基础设施、公益事业以及关系国家经济命脉的垄断性行业的支持力度，为生产力发展创造更为有利的条件。而且，国情不同，发展时期不同，公共财政的内涵和外延也有所区别。从一般规律看，在发达国家和经济发展成熟期，公共财政用于社会保障等方面的支出比重较高；而在发展中国家经济起步期，投资性支出占财政支出的比重以及政府性投资占社会总投资的比重较大。我国建立公共财政，不能超越历史发展阶段而完全照搬西方发达国家的模式，必须从我国国情出发，保持财政支持生产力发展的适当力度，走有中国特色的公共财政建设之路。

另一方面，对生产力发展的支持方式不尽合理。主要存在三个问题：一是该支持的重点不突出，对先进生产力的支持尚未突出其主导地位。科学技术是第一生产力，是典型的先进生产力，应当成为财政支持经济发展的重中之重。然而，由于目前用于经济建设方面的支出在很大程度上仍然沿用计划经济体制时期的格局，支出范围广，造成财力分散，应当集中优先支持的重点，如科技事业等，并没有得到有力的保证，在一定程度上影响了先进生产力的发展。二是不该支持的仍没有退出，

从某种意义上保护了落后的生产力。目前不少地方盲目进行政府投资，有些投资项目比如“五小企业”，基本上是靠拼设备、拼资源来维持，既不利于资源的优化配置和合理使用，造成大量的重复建设和资源浪费，又不利于企业的工艺改进和产品科技含量的提高。而由于地方财政收入来源上的依赖性，往往又不易淘汰这些落后的生产力，政府往往采取不断注入财政或银行资金维持其生存，这显然不符合先进生产力的发展要求。三是支持的手段和途径不合理，保护了落后的生产关系。财政支持经济发展应当把握和遵循生产力发展的规律。在市场经济条件下，生产力主要是通过市场机制实现自我发展，政府的主要任务是为生产力的发展创造良好的外部环境。但目前不少地方仍然习惯于靠财政拿钱上项目，过多地直接参与一般竞争性领域的生产经营，不断制造新的政企不分，与市场经济时期生产力的发展要求不相适应。

2. 体现先进文化的前进方向，必须进行财政支出改革。发展社会主义先进文化，必须坚持实施科教兴国战略，大力发展科学文化事业。教育、科学、文化等事业的发展，需要财政提供有力的保障。为了促进科教文化事业的发展，各级财政投入了大量财力，在建设社会主义精神文明过程中发挥了积极的作用，但仍存在一些不足和问题。一是投入结构问题。从财政支出总的结构看，用于教科文方面的支出并不算少。但是，教科文支出的内部结构并不合理。以教育为例，用于教育方面的支出尽管数额巨大，但其中大部分用于人头经费，真正用于教学、科研和基础建设方面的比例并不高。二是投入机制问题。教科文事业是注重社会效益的事业，财政对其发展应当给予必要的财力保证。但也不能笼统地认为教科文是纯粹的公共产品，其中的基础教育、基础科研等应在公共产品之列，而类似

于高等教育、职业教育以及广播、电视、出版等文化事业，则具有准公共产品性质，发展资金不应由财政全部包揽。从国际上看，也是这种情况。而事实上，长期以来，我国教科文事业发展费用过分依赖于财政支撑，投入方式单调，投入机制不顺，投入体系不健全，既造成教科文事业发展资金不足，也难以调动教科文行业在市场经济中自求发展的积极性，而且也不利于社会各方面加强对教科文事业发展的支持和参与。这些问题的存在，都影响了先进文化的建设、弘扬和传播。三是投入效益问题。与用于其他方面的支出一样，财政用于教科文等重点方面的支出目前也存在效益不高的问题，甚至存在重点支出、重点浪费的问题。每年的财政监督、审计部门审计等情况表明，财政资金在使用过程中被挤占、挪用、浪费等问题屡禁不止。上述投入结构、投入机制、投入效益的问题不解决，财政支持先进文化发展的积极作用就得不到充分发挥。解决上述问题，有赖于财政支出结构的调整优化和财政支出管理方式的改革创新。

3. 体现广大人民的根本利益，必须进行财政支出改革。江泽民同志指出，“衡量财税工作做得好不好的标准，要看是否有利于维护好、实现好和发展好广大人民群众的利益”。人民群众的利益涉及广泛，从财政的职能出发，主要应当研究解决好三个方面的问题。

一是维护好政权建设。只有先把政权建设好，人民群众的利益才能有保障。维护政权建设是建设公共财政的重点内容，其中，确保工资正常发放是重中之重。从我国目前情况看，中央及省市级基本能够保障工资正常发放，工资拖欠问题主要集中于基层。基层干部职工肩负着党的方针政策的具体组织落实工作，是党与人民群众相联系的最直接的桥梁和纽带，如果工

资不能正常发放，他们的积极性就会受到挫伤，甚至可能助长不正之风，影响党群关系，影响基层政权稳固和社会稳定。近年来，一些县乡一方面拖欠干部职工工资，另一方面却不断大搞“形象工程”、“政绩工程”，这就不是财力不足以保工资的问题，而是支出安排使用不当的问题。为了解决基层工资发放问题，中央和各地加大了对下转移支付力度。同时，改革工资发放办法，实行由财政委托银行对工资进行统一发放，在同级国库建立工资专户制度，实行工资性资金的封闭运行。这些改革措施有力地缓解了基层工资发放矛盾。从今后来看，要从根本上解决工资问题，必须进行制度和机制创新，实行标本兼治，这方面的改革任务还相当艰巨和繁重。

二是维护好社会保障对象的利益。主要是支持建立社会保障制度。在市场经济条件下，社会保障是一种典型的公共产品或公共需要，是公共财政的支出必保范围和重点。我国的社会保障制度已经有了很大的发展，但与形势发展要求相比还有相当大的差距。突出表现为，下岗职工基本生活保障资金存有缺口，有的地方离退休企业职工的离退休费、医药费不能及时发放等等。进一步分析，财政保障不力固然有收入增速不足、社会保障资金筹措机制不尽完善等原因，但也有财政支出范围过大、包揽过多、支出结构不合理等问题，大量用于非公共支出的资金，挤占了本应用于社会保障等公共支出的资金。保护工人阶级利益、建立健全社会保障制度，必须对现行财政支出方式、结构、范围等进行必要的改革和调整。

三是保护好广大农民的利益。主要集中在两个方面：一个是农民增收问题，一个是农民减负问题。从农民增收的角度看，财政担负的主要职责是要加大对农业发展的支持力度。近年来，农民收入增长速度相对缓慢，其中的主要原因是农村经

济结构不尽合理，农业比较效益偏低。改革开放 20 多年来，我国农业虽然有了长足发展，但农业在现阶段仍属于弱质产业，基础比较薄弱，不少地方的农业仍然是“靠天吃饭”。应当说，财政对于农业的投入无论从总量上，还是从增长速度上都是比较高的，但财政资金在引导农村经济结构调整和效益提高方面尚未发挥出应有的作用。今后，必须通过结构调整，进一步加大对农业的投入力度。在此基础上，明确财政有限扶持重点，改革资金分配方式，发挥资金的导向作用，引导农村经济结构调整，促进农民增收。从农民减负的角度看，需要财政将本应负担的支出承担下来。多年来减轻农民负担的效果并不十分明显，从某种程度上讲，农民负担重或者屡减不轻，反映出财政对基层公共需要保障不力的问题。不少地区公职人员的工资尚得不到保障，这就很容易把矛盾和问题转嫁到农民身上。实行农村税费改革无益是减轻农民负担的一剂良方，但如果财政支出尤其是基层财政支出不做出相应的改革，不能有效保证公共支出的需要，农村税费改革后农民负担反弹的可能性就很大。

（二）完善社会主义市场经济体制，必须大力推进财政支出改革

市场机制能够充分发挥资源配置的基础性作用，国家宏观调控能够有效弥补市场缺陷，是社会主义市场经济体制基本完善的重要标志。财政作为政府行政职能的物质保障和具体体现，是政府与市场之间的连接点。按照市场经济要求和市场经济条件下政府职能界定，财政支出需要进行两个方面的改革。

首先，建立公共财政支出新体系，以有利于市场机制发挥

作用。我国传统的财政支出模式，是适应计划经济体制而建立的。在传统的计划经济模式下，社会经济成分是单一的公有制，国家的经济社会行政管理职能与公有制经济所有者职能一起实施，社会经济运行呈国家所有、国家投资、国家分配的模式。在这种经济运行模式下，企业部门财务以及其他部门财务，都失去了独立性，结果是财政职能与所有者职能和社会各类财务职能混淆不清，财政替代企业财务的某些职能，承担着企业投资和弥补亏损等支出，企业财务也成了财政的基层环节，承担着一些财政供给职能。这样，在客观上，就形成了财政与社会各类财务互相融合、互相渗透，财政职能活动范围延伸到社会再生产各个角落的特殊格局。

这种财政支出活动范围越位与缺位的格局，是与计划经济相适应的，但与市场机制却是相排斥的。一是影响市场供求机制发挥作用。按照市场经济规律，需求决定供给，市场需求的变化决定着市场供给的变动，这是市场供求机制发挥作用的表现。但是传统的支出模式，却是由国家承担着公共产品和私人产品的供给，而且是依靠指令性计划提供社会产品的供给。当然这种供给模式也受需求影响，当供大于求或供小于求时，国家通过改变供应计划进行调节，而不是通过市场机制自我调节。更为重要的是，在供求关系中，很大程度上是供给决定需求，即生产什么就消费什么。这就颠倒了供求关系，扭曲了市场供求机制。二是影响市场价格机制发挥作用。在市场经济条件下，市场价格是由市场供求关系决定的，供给曲线与需求曲线的交点，形成市场均衡价格。供求关系的变化，带来了市场价格波动，这是市场经济规律发挥作用的重要表现。但在国家决定供给、供给决定需求的模式下，不可能有市场均衡价格的形成，产品价格只能由产品供应者——国家来确定。这一方面

使市场价格机制失去了产生、存在和发挥作用的条件，另一方面，社会产品不通过市场等价交换，其价值得不到确认和量度，价格与价值相背离难以避免。三是影响市场竞争机制发挥作用。在传统模式下，财政支出大包大揽，企业也并非真正的市场主体，因而，社会生产是一种行政垄断性生产。在这种情况下，公平竞争既没有存在的必要，也没有存在的可能。

改革开放以来，经过多年的努力，虽然财政统支的状况有了很大改观，但由于长期以来改革的重点是放权让利，导致财政支出模式转换滞后，越位与缺位并存的情况并没有得到根本性改变。如不尽快转换财政支出模式，从越位中退出来，全面补足缺位，不仅会导致财政困难日益加剧，而且会影响市场机制作用的发挥，影响社会主义市场经济体制的完善。

其次，体现政府职能要求，以有利于国家宏观调控作用的发挥。发展市场经济，离不开国家的宏观调控，这是已被市场经济国家长期的实践所证明的。我国所要建立的是以公有制为主体的社会主义市场经济体制，加强国家宏观调控更为重要。在市场经济条件下，国家实施宏观调控主要依靠经济手段，财政政策和货币政策是其中主要的两大经济杠杆。我国自实行积极财政政策以来，国家对经济运行的宏观调控作用以及财政在宏观调控中的地位作用更加明显，但是目前的财政支出状况，还不能完全适应国家加强宏观调控的需要。一是宏观调控的能力不足。国家实施宏观调控，需要有雄厚的财政实力，但我国的财政实力显然还难以担负应有的调控职能。这首先是收支规模偏小的问题，但也不完全是收支规模的问题，还有财力分散的问题。财政资金被广泛运用于各个领域，战线过长、摊子过大，国家对财力的集中程度不高，难以对需要重点调控的目标形成规模效益，这也是宏观调控能力不足的一个重要原因。因

此，加强国家宏观调控，在努力扩大财政收入规模、壮大财政实力的同时，还必须在支出改革上作文章，改变财力分散的现状，集中财力以提升宏观调控能力。二是宏观调控的定位模糊。在市场经济条件下，国家实施宏观调控的目标任务主要包括促进经济增长、稳定物价、实现充分就业、保持社会总供给与总需求平衡等。实现这些目标，需要把宏观调控与市场机制有机地结合起来。凡是市场能够做到的，就应当尽量交给市场去完成，国家宏观调控的定位，主要是保证市场机制正常发挥作用和弥补市场失灵这两个方面。但目前的财政支出格局，把国家的调控职能带进了大量的市场有效的领域，既影响了市场机制作用的充分发挥，也影响了政府在弥补市场缺陷方面的应有作用。三是宏观调控的手段较为单一。国家运用财政支出调控经济运行，一般是采用财政拨款的手段。应当肯定，这是一种主要的手段，其产生的乘数效应，能够很好地实现调控意图，但财政拨款不应当成为惟一的手段。财政支出对经济发展所直接产生的几何倍数固然是必要的，但更重要的是调动社会的力量，引导市场行为。如果这一目的达不到，即便乘数效应再大，对整个经济“大盘”的影响也毕竟是有限的。尤其在我国，财政支出规模不大，扣除“人吃马喂”的支出，真正可以用于经济建设或宏观调控的财政支出显得更为单薄。因此，要格外重视发挥财政支出的导向作用。这就需要对现行的支出分配方式进行改革，除了财政拨款方式外，还要采用诸如贷款贴息、风险基金以及建立激励机制等方式，实现财政支出手段与市场机制的对接，达到更好地吸引和调动社会资金的目的。

（三）保持财政的持续发展，必须大力推进财政支出改革

从根本上讲，推行财政支出改革，是为了更好地服务于政治经济。但这其中有一个前提，就是财政自身发展能力也需要相应增强。而财政发展能力的增强，理财水平的提高，同样离不开支出改革。

1. 改革是财政事业发展的根本动力。历史经验表明，由于财政反映着由社会生产力发展水平决定的经济状况，以及国家与社会各阶级、各阶层之间的利益分配关系，因此必要而正确的财政改革，既能够调整和促进生产关系的变革，推动生产力的发展，又能够创新财政制度和管理手段，为财政自身发展增添活力。如李悝、商鞅、刘晏、桑弘羊、王安石、张居正等所推行的财政改革，尽管有很大的历史局限性，但毕竟顺应了历史发展潮流，在对当时经济发展产生积极推动作用的同时，也丰富和创新了理财思想，促进了财政事业自身的发展。

财政是由收入和支出共同组成的矛盾统一体，支出改革在财政改革与发展中的地位和作用十分重要。早在夏、商、周三代，就在确定收入“九法”的同时，将财政支出分为九类，亦称“九式”，用“九式”来确定财政支出范围，实行资金专项专用，以防止挪用、控制平衡。以后的历次财政改革，几乎都是在赋税改革的同时，对支出管理制度作出相应的改革，以达到彼此适应和协调。北宋王安石提出了“民不加赋而国用饶”的改革指导思想，更是把财政改革的重点放在支出控制与管理上。西方财政也十分重视支出政策的调整改革。比如，凯恩斯主义主张在减税的同时，增加政府的转移性支出，以实

现扩大就业、刺激需求、促进经济增长的目的。支出改革之所以在财政改革中的历史地位和作用十分突出，主要在于，收入的目的是支出，在采取一系列政策措施实现增收之后，更为重要的问题是如何分配收入，即如何安排支出才能更有效地实现国家财政的意图。从某种程度上讲，财政支出的合理性、科学性、效用性，更能体现理财水平的高低。

2. 支出改革是振兴国家财政的重要途径。党的十五大提出了“振兴国家财政”的战略要求。江泽民总书记在党的“十五”大报告中指出，要“适应所有制结构变化和政府职能转变，调整财政收支结构，建立稳固、平衡的国家财政”。这是从我国宏观经济全局及财政现实矛盾出发作出的正确判断和决策，也为今后中长期财政事业发展指明了方向。实现“振兴财政”的要求，主要取决于两个方面：一是收入方面，增加财力，提高“两个收入比重”；二是支出方面，加大财政支出的改革力度，着力调整支出政策和分配结构。二者缺一不可。当前，财政形势收支矛盾十分突出。从缓解财政困难，实现财政平衡和防范财政风险的角度出发，必须调整现行支出分配结构，改革支出管理制度和方式，建立合理控制财政支出增长的机制。如果支出控制不住，收入增加再多也难以缓解财政紧张运行状态。特别需要引起注意的是，分税制财政体制的实施，极大地调动了各级抓财源建设的积极性，财政收入自1993年以来保持了连续每年增加1000多亿元的高速度。但这一改革所激发出来的收入增长潜力将日益减弱，今后一个时期，我国财政收入的增幅将会呈现出趋缓态势，难以再现分税制改革初期财政收入超常规增长的格局。在这种情况下，必须高度重视支出分配调整和改革工作，否则，要在今后一个时期实现财政收支平衡的目标，将会面临极大的困难。当前我们正

处于新世纪之初的历史时期，处于实现现代化建设由第二步战略目标向第三步战略目标迈进的关键时期，处于加入 WTO 后迎接国际竞争和挑战的特殊时期。在这一时期，我国经济改革和发展面临着新形势、新任务、新问题，这无疑将对财政分配提出新的要求。在新的历史条件下，财政支出问题已经不能回避，必须顺应历史潮流和形势发展要求，采取切实有效的措施，大力推行财政支出改革，促使财政支出结构的合理优化，推动财政支出效益的不断提高，以实现振兴国家财政的战略目标。

3. 财政支出改革是当前和今后财政管理工作的重点任务。一方面，政府最重要和最基本的职责是确保有效地向社会提供公共产品与服务，财政管理的重心应以此为依托。依法治税、加强收入管理虽然是实现这一职责必不可少的手段，但它毕竟不是最终目的。况且，与收入管理相比，支出管理直接地关系到政府的施政绩效，好的支出管理带给一般公众的利益比好的收入管理来得更大。另一方面，财税机构分设后，收入管理的重心理应转交税务部门。在这种分工格局下，加强公共支出管理，推进公共支出改革，确保公共支出的合理性与有效性，理应成为政府财政管理的中心工作。

改革开放以来，特别是分税制财政体制改革以来，我国财政管理工作主要侧重于收入方面。目前看来，收入管理方面的重大改革任务已基本完成，新的收入增长机制已基本形成，虽然今后仍需要不断深化和完善，但可以说已经渡过了改革攻坚时期。与此相比，公共支出改革和管理相对滞后的问题却越发凸现，重收入、轻支出，支出管理弱化的弊端普遍存在。财政支出管理日益成为整个财政管理中最为薄弱的环节，支出改革滞后也成为当前财政工作的主要矛盾。财政工作应当实行重心转移，集中精力抓好支出改革。

二、问题的思考：财政支出改革难在何处

近年来，各方面对财政支出改革的重要性和必要性的认识逐渐深化，并开始推行了一系列改革。以预算编制改革、政府采购、国库集中支付等为重点的支出改革，标志着我国财政支出改革正向着建立公共财政基本框架的方向迈进，支出改革进入了一个新的历史阶段。应该说，某些改革已经取得了初步成效。但从总体上看，支出改革仍显得步伐缓慢，目前还不能适应形势发展的要求。影响财政支出改革的因素是多方面的。改革实践反映出，支出改革的难点主要有“四种制约”。

（一）思想制约

从某种程度上讲，改革首先是思想观念的转变，思想观念转变的程度，决定着改革的深度，影响着改革的进程。支出改革目前尚不尽如人意，首要的是思想观念方面的原因，思想认识上的滞后，是财政支出改革的一大障碍。

1. 传统思想观念根深蒂固，转变尚需相当长的过程。历史是不能被割断的，传统的思维方式具有顽固的惯性，影响着人的思想，支配着人的行动。在我国历史上就有“祖宗之法不可变”的古训，强调继承而压制创新，改革被因循守旧的思想所扼杀的情况不乏其例。传统的保守思想作用于社会活动的方方面面，财政工作也不可能脱离这一社会环境，突出表现为传统的理财思想长期占据主导地位。比如，重收入而轻支出的思想至今存在，对于支出改革的重视和推进力度相对较弱。

再比如，财政资金分配的“基数法”多少年一贯制，无论合理与否，只要成为一种习惯，就轻易得不到改变，一改变就会遇到种种阻力。我们正在着力建立的公共财政，在我国是一项前无古人的新生事物。人们接受新生事物总需要一个过程，尤其是在传统思想色彩浓重的社会里，接受新生事物可能会更慢一点，过程可能要长一些。

2. 求稳思想普遍存在，敢冒风险的意识相对较弱。从历史上看，多数变革并不是人们的主动行为。改革之所以成为一种被迫行为而非主动意愿，是因为改革需要变革许多已成成的制度或习俗，触动多方的既得利益，改革大都蕴含着巨大风险，甚至可以说改革本身就是冒险。尤其是支出改革，所要涉及和触动的是社会多方面的利益，所要打破的是长期沿承下来的分配格局，不仅阻力大而且有风险。所以，在求稳怕乱的潜意识支配下，改革步履蹒跚。多年以来，特别是实行分税制财政体制以来，各级财政收入连年大幅度增加，虽然支出压力不断加大而使财政日子仍然困难，但这种困难毕竟是建立在财力水平提高基础之上的，困难的程度与以前不可同日而语。在这种情况下，无论是理财者，还是用财者，都会感到尽管日子难，但总还能过得去。因此，支出改革的意愿并不是特别强烈。

3. 观望的思想时有表现，甘为人先的意愿并不强烈。大多数人普遍存在从众心理。在支出改革问题上也不例外。在实践中我们可以发现这样一个特点：许多地方对于改革试点并非积极主动，不愿作改革的先行者，改革即便已进行试点，也大多是在较小的范围内，主动要求试点的单位恐怕要远远少于要求随后推开者。即便是许多改革已被证明是可行的、成功的，但要推行起来仍有很大难度。而且，一旦走在前面的改革出现新的问题（这几乎也是必然的），就很容易受到质疑。所以，

无论是决策者，还是具体实施者，更多的是宁愿在改革中持观望态度，寄希望于别人先把路子趟出来，把经验和规律总结出来，然后搞“拿来主义”；或者寄希望于上级把改革的要求、措施以及利益保证等可操作的方案完备起来，然后按部就班地贯彻执行；或者坐等外部条件充分具备，然后顺其自然地组织实施。这种从众观念的思想，也必然对支出改革产生羁绊。

（二）理论制约

理论是行动的指南，是实践活动所不可缺少的前提和基础。如果缺乏理论有力且有效的指导，改革实践很容易陷入盲目性、无序性，要走更多的弯路。近几年财政支出改革的蓬勃兴起，同样也得益于财政理论创新成果的指导和推动。同时也应当看到，目前支出改革在很多方面还不尽如人意，其中也不乏理论体系不够成熟的原因。

近几年来，我国财政理论的研究十分活跃，并不断取得新的成果。但在繁荣的背后，也存在一些不可忽视的问题。特别是在理论的继承、借鉴与发展的关系问题上，还有一定的误区。我们现在的公共财政理论，在很大程度上是对西方财政理论的诠释或移植。西方国家特别是西方发达国家的某些理论是先进的，但并不是说所有先进的理论都是符合中国实际的。我国尚处于社会主义初级阶段，是发展中国家，如果盲从于西方发达国家，难免要超越历史阶段，因此而形成的理论也可能解决不了中国目前的实际问题。在支出改革的实践中也能够体会到，虽然近几年来财政支出方面的理论成果颇为丰厚，但并不是所有理论成果都对我国支出改革产生了有效的指导作用。中

国支出改革的历史背景、社会环境以及目标任务等并非与西方相同，而且相当复杂。理论研究吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果是十分必要的，但吸收与借鉴的前提必须是立足国情。只有从中国实际出发，正确处理继承、借鉴与创新的关系，建立符合国情有中国特色的公共支出理论，才能推动我国支出改革的发展。

同时，在理论的应用上还存在不足。目前我国的财政支出理论主流是积极的，主流理论是有利于指导和促进支出改革实践的。问题是正确的理论、先进的理论并没有充分应用到实践中。与科学成果的转化情况相类似，支出理论研究成果的转化、推广、应用、普及不够，在某种程度上造成理论与实践相脱节。近几年我们有这样一种体会，中央财政的改革力度比较大，而且有高度、有深度，改革的系统性、规范性和前瞻性都比较强。相对于中央，地方的支出改革不但参差不齐，而且总体力度欠缺。特别是一些基层的支出改革，给人一种改革层次不高、系统性不强的感觉。这种改革实践上的差距，反映出对支出改革理论认识、掌握和运用上的差距。支出改革需要自上而下和自下而上的完整结合，尤其需要广大基层单位在正确理论指导下的大胆探索和群体攻关。先进的支出理论尚未被广泛地接受和运用，也在很大程度上滞缓了本应可以进一步加快的支出改革进程。

（三）体制制约

财政支出矛盾是诸多社会问题的集中反映，财政支出涉及社会诸多方面。从某种意义上讲，支出改革表面属于财政范畴，而实际上却是一项社会性改革。当前各种体制关系不顺，