

谈谈社会主义市场经济体制下的 财政宏观调控

山东省财政厅 黄可华

党的十四大确定了建立我国社会主义市场经济体制的总目标。这就要求我们，一方面要充分发挥市场在社会资源配置中的作用，另一方面又必须加强政府的宏观调控，以保证国民经济健康发展。财政作为政府宏观调控的主要手段，必须按社会主义市场经济发展的要求，加快职能转变，加大调控力度，扩大调控范围，增强调控功能，这是当前和今后一个时期财政工作面临的重要任务。

一、社会主义市场经济对财政宏观调控提出了新的要求

世界经济发展和我国改革开放的实践证明，运用市场机制优化社会资源配置，对于促进一个国家或地区经济的快速发展，有着极其重要的作用。但是，市场机制不是万能的，其自身也有许多不可克服的弱点和消极作用。市场调节的盲目性、滞后性和自发性，往往容易造成资源配置的浪费，导致经济结构失调和经济活动混乱，必须由政府从宏观上进行控制和引导，以弥补或纠正市场调节无效或失效的领域，保证经济持续协调发展。财政调控是政府宏观调控的重要组成部分，也是实现宏观调控的基本手段。强化财政宏观调控，迫切需要根据市场经济条件下政府的宏观调控职能，来重新界定财政宏观调控的内容，这是市场经济发展的

客观要求。

（一）社会主义市场经济对政府宏观经济调控的要求

要弄清楚市场经济条件下财政宏观调控的内容，首先要了解政府宏观调控的内容，因为政府的职能决定着财政的职能。建立市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，通过价格杠杆和竞争机制把资源配置到效益较好的环节中去，求得生产和需求在数量和结构上的大致平衡。据此，政府管理经济的目标原则应当是：在管理范围上，凡是通过市场调节能够办到的事情，政府就不必介入，凡是市场办不到或不能有效办到的事情，就要由政府来办；在调节层次上，要首先发挥市场调节作用，尽可能让经济活动在市场机制的作用下“自主”运行；在管理方式上，要最大限度地减少行政干预，注重战略指导、政策引导、信息导向和充分运用各种经济杠杆。按照这一原则，政府管理经济要从管微观转向管宏观，微观经济活动主要靠市场进行调节，宏观管理调控将成为政府的主要职能，上升到突出的地位。主要内容包括：一是保证国家政权的巩固，维持国家机器正常运转和保持社会基本稳定；二是承担关系国民经济发展全局的基础设施建设，如能源、交通和基础性产业以及教育、科技、文化、社会保障、生态环境等社会公益事业；三是建立健全各项法规制度和社会管理体系，规范各种经济和社会行为，调节各种利益分配关系，保证各个领域都能够公开、公正、公平地展开竞争；四是运用各种经济杠杆，调节经济总量和产业、产品结构，实现经济总量平衡，保证经济协调发展。五是搞好国有资产的管理和运营，确保国有资产保值和增值，巩固社会主义公有制经济基础。

（二）政府宏观调控职能决定了财政宏观调控的职能

财政作为政府的组成部分，政府有什么职能，财政应该有相应的措施来保证，财政调控职能是由政府调控职能决定的。根据

市场经济条件下政府管理经济的目标原则和宏观调控内容，财政宏观调控的目标原则应当是，保证充分交换，促进有效竞争，维护社会公平，贯彻综合平衡，坚持依法行政。宏观调控作用的重点，应当由计划经济下主要是筹集资金、供应资金和直接干预企业生产、经营活动，转到主要是参与宏观经济决策，制定和实施财政发展战略，搞好预算平衡和参与社会财力平衡，调节收入分配和稳定经济发展上来。调控的主要内容包括：一是通过预算拨款和财政投融资，承担国家基础产业和重点建设投入，支持“瓶颈”产业发展，为市场经济发展创造良好的基础条件和竞争环境。二是通过对教育、科学、生态、环境等方面的投入，来维持经济与社会各项事业的均衡发展。三是运用税收杠杆和建立社会保障体系等手段，调节行业之间、地区之间、企业之间和个人之间的收入分配水平，公平社会分配，为各方面创造均等的竞争机会。四是运用财税政策和财税杠杆，调整产业、产品结构，促进生产要素的优化配置和经济效益的全面提高。五是通过财政政策和货币政策的协调运用，调节社会供需总量，使之保持基本平衡。六是通过财政政策的执行情况进行监督，维护市场经济运行的正常秩序。七是通过建立科学合理的管理体制，加强对国有资产的管理，巩固社会主义公有制经济在整个国民经济中的主导地位。

（三）强化国家财政宏观调控功能是市场经济发展的迫切要求

政府进行宏观调控的手段很多，但财政作为国家调节社会分配的主管，最能体现政府的意图和国家利益，在整个宏观调控体系中占有十分重要的地位。因此，强化财政宏观调控，从根本上解决当前财政调控职能弱化、调控失灵、乏力的问题，是强化政府调控职能的需要，也是发展社会主义市场经济的迫切要求。

1. 克服市场资源配置缺陷，要求国家适当集中财力，从宏观上加以正确引导和调节

在市场机制的作用下，一切社会资源都按价值规律进行流动和配置。但由于受利益机制的驱动，各生产要素一般流向投资少、见效快、获利大的领域，而投资大、见效慢、获利小的基础产业、基础设施和社会公益事业，则是企业和个人不愿意也没有能力投资的领域，这些领域又恰恰是国民经济发展的基础。诸如这样的问题，仅靠市场调节是解决不了或解决不好的。这就从客观上要求国家集中足够的财力，进行必要的投资引导和调节。但是，目前国家的财力状况，远远不能满足国家引导资源合理流动的财力需要。一方面，财力过于分散，容易造成投资规模失控、投资结构不合理，难以实现优化资源配置的目的。近几年来，国家通过减税让利，使大量本应由财政分配和管理的资金转移到了部门和企业，形成了大量的预算外资金。仅“六五”、“七五”期间，国家财政通过减税让利，就增加国有工交企业财力 4200 多亿元，扣除同期出台新税种、征收“两金”等收回的 1100 亿元，净留给企业的好处就有 3100 多亿元。到 1991 年全国预算外资金已达到 3234 亿元，比 1980 年增长 4.8 倍，比同期预算资金增长幅度高出 9 个百分点。预算外资金的大幅度增加，对经济发展起到了积极作用。但由于市场经济的趋利行为，加上国家宏观调控引导不力，这块资金大部分投在了价高利大的加工工业项目上，而真正用于国家急需发展的建设项目投资则很少。这不仅造成重复建设，使资源配置遭受损失和浪费，而且造成能源、交通全面紧张，“瓶颈”产业的制约作用更加突出，进一步加大了产业产品结构调整的难度。另一方面，由于财力分散，大量资金体外循环，使国家财政陷于困境，自身收支捉襟见肘，只能在“吃饭”上疲于应付，无力进行宏观引导和调节。改革开放 14 年，国家财政 13 年出现赤字。到 1992 年，硬赤字累计达 1300 多亿元，软赤字达 4000 多亿元。债务负担也日益严重，靠正常的财政收入已无力偿本还息，不得不发新债还旧债。在这种情况下，财政用于生产建设的支出比

重不断下降，由改革初期的 60%下降到现在的 20%左右，而用于“吃饭”的钱则不断上升，由 40%上升到 80%左右。有些地方连“吃饭”都难以维持，就更谈不上调控经济运行了。据统计，1992 年我国固定资产投资共 7000 多亿元，财政仅投资 600 多亿元。由此可见财政的困难状况和财政在社会投资中的地位。这种局面如不尽快改变，财政的调控功能就难以发挥，政府调节资源配置的职能就无法实现。因此，要克服市场经济资源配置的缺陷，必须适当集中财力，逐步增加财政建设性支出，以增强国家宏观调控能力，达到调节和引导资源合理配置的目的。

2. 实现市场公平竞争，要求财政理顺分配关系，维护经济运行的正常秩序

公平有序的竞争，是市场正常运行的基本要求。没有公平的竞争，各市场主体就失去了均等发展的条件，最终必然导致社会分配不公和市场经济的无序。政府和财政的任务，就是要为实现公平竞争创造一个良好的条件，保护各市场主体的正常利益，维护市场经济秩序。具体到财政方面来讲，就是要建立一个保证公平竞争的分配机制和分配秩序。而目前分配秩序混乱，分配关系不顺，在一定程度上阻碍了公平竞争条件的形成。首先，分配秩序混乱，市场主体的正当利益得不到保障。在企业分配中，参与部门之多、分配政策之乱已到了令人吃惊的程度。除缴纳国家税利外，涉及企业利益分配的部门与政策到底有多少，很难说清楚。仅从企业提取、集中、由行业管理的基金性项目就达 20 多种，集资、收费就更多了。现在几乎每个行业都在参与国家与企业的利益分配。开始是从利润环节下手，随后打流转税的主意，后来干脆从源头上作文章，增列成本开支，直接从销售收入中提取各种基金、开发费等等。初次分配、再分配的混乱参与，造成利益分配不公，竞争环境受到污染，干扰了企业走向市场。其次，税制不合理，使企业不能在同一起跑线上开展竞争。现行税制对不同

所有制的企业设定不同的税率，如国有大中型企业实行 55% 的比例税率，私营企业实行 35% 的比例税率。“三资”企业实行 33% 的比例税率，而且还有两年免、三年减的优惠措施。据统计，1990 年全国平均实际所得税负，国有大中型工商企业为 39.02%，城镇、集体企业为 28.36%，乡镇企业为 23.95%，“三资”企业为 13.23%。税率上的差别加上税收减免的随意性等，造成企业之间税负不一，妨碍了企业间的公平竞争，影响了竞争机制的形成。再是，以行政隶属关系框定收支范围的财政包干体制，虽然调动了地方发展生产、增加收入的积极性，但在一定程度上也助长了追求和保护地方利益的思想，不利于地区之间开展公平竞争，不利于统一开放大市场的形成，与市场经济条件下政府协调经济发展的要求是相悖的。因此，按照社会主义市场经济要求，抓紧整顿分配秩序，理顺分配关系，创造一个公平竞争的环境，势在必行。

3. 确立企业市场主体地位，要求财政微观放开搞活，宏观管住管好

在社会主义市场经济条件下，企业是市场经济活动的主体，是依法经营、依法纳税、自负盈亏的商品生产者，应享有充分的经营自主权。这就要求政府对企业的管理，从利用行政手段进行微观、直接管理，转向利用经济手段进行宏观、间接管理，把企业从政府“附属物”的地位中彻底解放出来。财政作为政府管理经济的重要职能部门，也应作出相应的职能转变。当前企业管理体制和经营机制不合理，各级政府和部门大多从经济利益上同企业融为一体，造成企业产权不明晰，独立经营权弱化，缺乏追求资产收益最大化的动力。财政对企业管理存在的问题是，一方面微观直接管理过多、过强、过宽，管了许多不该管、管不了也管不好的事情。如过去对企业生产经营、生产要素的流动等具体经营事务管得过多，对企业税后留利中各项基金的比例和用途规定得过细、过死等，在一定程度上妨碍了企业市场主体作用的发挥。另

一方面，宏观间接控管不够，过去只注重上缴利润、拨付资金、安排项目，而在规范分配行为、引导经营方向、调整产业、产品结构等方面则没有管好，各种间接调控手段如贴息、补贴、税率等杠杆也没有运用好。因此，适应市场经济企业主体化的要求，应尽快转变财政对企业的管理方式，把工作的重点放在为企业提供信息咨询服务、完善分配制度、健全法规体系上，切实做到微观放开搞活，宏观管住管好。

4. 坚持市场经济的法制性，要求财政依法治财，把监督管理活动纳入法制化轨道

市场经济是法制化经济，它要求一切经济活动都必须纳入法制化管理范围，实行依法办事。按照这一要求，政府调控经济的一切手段也要纳入法制化、规范化的轨道，实行依法行政。具体到财政上，就是要坚持依法治财、依法监督，保证实现宏观调控目标。当前财政分配、调节、监督等活动，与市场经济条件下财政法制化要求相差甚远。一方面，财政法规体系还不完善，财政立法滞后，一些财政活动无法可依。作为我国财政法体系中根本法的预算法至今还没有完成立法过程；作为财政收入和调控主体的税法体系也不健全；约束财政中介监管机构的注册会计师法还没有形成；随着市场经济的发展，许多需要财政管理监督的新领域，也没有及时建立健全有关的法律法规。在这种情况下，许多财政活动的执法依据不充分、约束力不强、效力不高。特别是像国家税收这样一些约束力极强的财政活动，绝大多数仍处于“暂行条例”、“暂行规定”状态。如在现行的 40 多个税种中，经过人大立法的只有七八种。还有不少财政活动，是依据行政文件和领导讲话进行的，主观性、随意性很大，也不便于执行和操作。另一方面，财政执法中有法不依、执法不严的问题也比较突出。许多地方违反国家税法统一规定，擅自制定减免税政策，越权减免税免税，甚至搞流转税承包，把国家税法当作“豆腐”，想怎么切就

怎么切，严重破坏了国家税法的统一性和严肃性，不仅造成财税秩序的混乱，而且影响了财政宏观调控的效果。这些问题有些是政府行为造成的，有些是财政自身执法“疲软”造成的，但关键是法制不健全、法律意识淡薄。因此，适应市场经济法制性的要求，应尽快建立健全财税法规体系，严格财政法纪，逐步实现财政管理的法制化、规范化。

综上所述，当前财政宏观调控与市场经济发展不相适应的许多内容，一直是多年来没有解决好的旧体制的积弊，利弊取舍已十分明朗。因此，强化财政宏观调控，应当尽快解决财力过于分散、分配秩序紊乱、管理监督不力等问题。但必须明确，强化财政宏观调控功能，决不是回到计划体制下高度集中、统收统支的老路上去，而是有破有立、有取有舍，从更高的角度、更高的层次上，发挥好财政调节市场经济的作用，这是国家运用经济手段干预经济的需要，也是保证市场经济健康发展的内在要求和必然选择。

二、社会主义市场经济条件下财政宏观调控的手段和实现条件

社会主义市场经济的发展，对财政宏观调控提出了新的要求。财政调节市场经济，是通过一定的手段来实现的，而运用各种手段又必须具备必要的现实条件，即必须在一定的条件下，才能充分发挥财政调控手段的作用，实现财政调控的目标。因此，依据社会主义市场经济要求，研究如何用好各种调控手段，以及实现调控的必要条件，是强化财政宏观调控面临的重要问题。

（一）财政宏观调控的主要手段

随着市场经济条件下政府宏观调控由行政手段为主向以经济手段为主的转变，财政宏观调控也应作出相应的转变，注意运用和发挥好各种财税手段的调节作用。特别是注意用好税收、补贴、

投资、国债及财政信用等手段，以达到有效地调节市场经济的目的。

1. 用好税收调节手段

税收调控是一种有意识、有目的的主动行为，其功能是国家通过选择纳税主体与客体，确定和设计税种、税率及纳税环节，执行减免税制度，改变国民收入在国家和纳税人之间、不同地区、部门、经济单位和个人之间的分配格局，从宏观上规定和影响经济发展的方向。我国目前的税收调节作用尚不到位，公平分配的作用还没有充分发挥出来，该促的促不起来，该限的又限不住。比如，为了控制基建规模，对基建投资开征了建筑税，后改为投资方向调节税，但投资规模仍然过大，不合理的产业结构依然如故。为了控制消费基金的增长，先后开征了奖金税、个人收入调节税、工资调节税等，但消费基金仍然增长过快，增长速度居高不下。此外，各种名目繁多的税收优惠政策，混淆了产业政策中鼓励与限制的界限。因此，按照市场经济要求，应强化税收的调节功能，充分体现国家产业政策和公平竞争原则。在调节力度上，要通过建立科学、合理的税收体系，加大调节份量，如在普遍实行增值税的基础上，根据国家产业政策，再有选择地开征产品税或消费税、营业税，实行双向、多层次调节。在调节范围上，走“低税率、宽税基”的路子，通过降低税率，扩大增值税、所得税和资源税的税基，并对房地产、证券交易和资金市场等新产业，开辟一些新的税种，把税收调节的范围扩大到全部经济领域。在调节层次上，要尽量减少环节，该统一的统一，该合并的合并，该取消的取消，以更好地发挥主体税种的调节作用。如统一个人所得税制，将奖金税、个人收入调节税、工资调节税和个人所得税实行“四税合一”，制定统一的个人所得税制度。在减免税政策的运用上，要紧紧围绕着产业、产品结构调整和企业技术进步进行。目前税收优惠政策集中体现在减免税政策上。减免税过多过滥，造成税负不

平，使企业预算约束软化，靠着国家减免税同别人进行不平等竞争，这既淡化了市场竞争机制的作用，也不可能使企业树立真正的公平竞争意识，因此，应加强减免税管理，改进管理办法，鼓励竞争，优胜劣汰，更好地适应社会主义市场经济机制的要求。

2. 用好财政补贴调节手段

财政补贴是任何国家都经常使用的一种调节经济的重要手段。在市场经济条件下，税收要体现公平竞争的原则，补贴也应该是公平合理的。现在的问题是，好的企业要交税交利，差的企业还要给予减免税、补贴，企业亏损了不找市场找财政。财政对已经烂了的摊子舍不得扔，结果是摊子保住了，倒使自己贴进去不少。1978 年全国财政补贴占财政收入的比重只有 14.3%，到 1992 年则上升到 18.3%。山东在 1/3 左右。大量的补贴不仅使财政背上了沉重的包袱，而且扭曲了价格间的比例关系，影响了企业的公平竞争，使企业长期躺在国家身上过日子，这种逆向调节的负效应是显而易见的。今后，按照价值规律的要求，财政与企业的关系只是交税交利，对企业亏损补贴要逐步取消，促使企业走向市场，真正建立起自负盈亏的机制。对国家为扶持某一产业和某一产品给予的政策性补贴，也要随着价格体制改革的深入逐步压缩，而且这种补贴一般应是一次性的，不能形成长期补贴，并由“暗补”改为“明补”，由“流通”环节改为补到“生产”环节。对发展前景不好、扭亏无望的经营性亏损企业，要隔断其与财政的血缘“脐带”，允许它们被淘汰掉，倒闭破产。这样可以使经营好的企业活得更好，经营不好的企业看到差距，增加紧迫感和危机感。随着社会主义市场经济体制的建立，价格将逐步放开，财政补贴的范围、额度、种类也会逐步减少，补贴应主要用于基础产业、社会保障、教育文化和科技等方面，以充分发挥补贴的引导和调节作用。

3. 用好财政投资调节手段

运用财政投资手段调整产业、产品结构，实现资源合理配置和生产力合理布局，是财政发挥社会管理者职能的重要方面。在市场经济条件下，虽然财政性投资在社会总投资中所占比重不大，但对稳定和促进市场经济发展起着重要作用。根据市场经济财政宏观调控的内容，财政投资的侧重点应放在基础设施和社会公益事业发展上，即宏观效益和社会效益上。这是因为随着市场经济的发展和完善，投资主体多元化、投资来源多渠道的新格局正在形成，一般盈利性投资是企业和个人配置资源的竞争范围，无需财政集中投资，而一些无利或微利但对国民经济不可缺少的行业则必须由国家来投资。我国目前能源、交通、通讯等重点产业发展还很脆弱，只要经济稍快一点，不是电力不足就是运输紧张，特别是在当前经济高速运行的情况下，这一矛盾显得尤为突出。财政过去由于资金紧张，在保重点建设方面做得还不够，而且对有限的资金也存在着“撒胡椒面”的办法。今后，要随着财政状况的改善，逐步集中一部分财力，形成拳头用于当前急需发展的重点建设项目上。同时，改变以往“撒胡椒面”的办法，逐步减少对一般企业的投资，充分发挥财政投资的杠杆作用，采取直接投资或贴息、担保等形式集中和引导社会各项游资，吸收国内外各方面的资金，用于重点基础设施建设，促进产业、产品结构调整，创造一个稳定的市场基础。对科技、教育、文化等社会事业，一方面财政要千方百计给予支持，另一方面要采取鼓励政策和措施，如能推向市场的都要推向市场。有些如应用研究、职业教育、商业经营性文化事业等，可采取收费的办法进行补偿，腾出资金确保国家重点建设和事业发展的需要。

4. 用好国债及财政信用调节手段

运用国债筹集资金以及对社会总需求进行调节，是市场经济国家普遍采用的一项调控手段。国债发行具有增税效应，回收和支付利息具有减税效应，都影响到供给与需求，所以国债的宏观

调节作用十分明显。随着市场经济的发展和国家重点建设的需要，国债发行数额会越来越大，应尽快改进国债发行办法，建立以银行承购包销为主的国债一级市场，充分发挥他们网点多、人员多、发行兑付方便的优势，切实提高国债信誉，确保国债发行优先。财政部门主要是负责制定国债政策，确定合理的发行规模，灵活运用国债利率，调节引导社会资金的流量和流向。同时，建立国债风险基金，进一步健全国债二级市场，并加强对国债市场的调控和管理，保障国债市场的正常运转。

财政信用调控作为财政投资调控的重要补充，可以起到拾遗补缺的作用。在国家财政预算资金不足的情况下，可以信用的形式有目的地支持国家财政应该支持但又无力支持的行业、产业或项目。财政信用是财政投资的一种补充调节，它既不同于财政无偿投资，也不同于银行信用。财政有偿投资与财政无偿投资比，可以较好地克服地方、部门争投资、争项目的弊端，有利于增强用款单位的经济责任。与银行信用相比，财政信用更能体现政府的职能，体现国家投资政策的特点。因为银行信用的基础是商业性信用，受市场经济条件下利润机制的驱动，商业银行极力把资金投向高利润的产业和部门，而财政信用资金作为国家财政资金的组成部分，是从国家利益出发进行投资调节，以求得市场经济均衡、协调发展，这是银行信用所不能取代的。因此，进一步发展财政信用，仍然是今后财政工作的一项重要任务，是强化财政宏观调控的一个重要环节。前几年，各级财政适应改革开放的需要，不断拓宽理财视野、扩大融资渠道，财政信用已经发展到了一定的规模，有力地增强了财政调控经济的能力。但在管理上也存在一些问题，有的地方一味追求自身利益，放高利贷、搞房地产开发，对经济的发展产生了一些不利影响。因此，要随着预算制度的改革，尽快将财政信用纳入建设预算管理，建立一套完整、有效的财务会计核算监督约束机制，明确规定财政信用资金的投资

方向，财政信用资金利息不能高于银行贷款利息（逾期占用则要加倍收取占用费）不能与银行争项目、抢项目，一味追求高利润，并注意搞好与银行信用的协调配合，通过财政贴息等办法，引导信贷资金和社会资金，投向符合国家产业政策和国家经济工作重点的项目上。同时，大力发展财政投融资业务，属于政策性的贷款应该由财政负责。在国外，因为银行是商业性的，政策性贷款一般都由财政管，然而我们则是财政不管银行管。应该认真研究改过来，把邮政储蓄存款、社会保险基金、政府债务收入以及经常性预算结余，都作为财政投融资的主要资金来源，使政府财政调控市场经济的功能得以充分发挥。

（二）财政宏观调控的实现条件

财政调控功能的充分发挥，必须具备一定的条件。如果缺少必要的条件。财政调控手段的有效性包括调控的深度和广度都要受到影响，甚至出现事倍功半、事与愿违的效果。在市场经济条件下，保证财政宏观调控功能发挥作用的基本条件，至少应包括以下 4 个方面：

1. 财政收支平衡

这是保证财政调控功能发挥作用的首要条件。财政平衡是保持社会总供求基本平衡的中心环节，是信贷、物资和外汇收支平衡的基础，在整个国民经济平衡中占有十分重要的地位。如果财政出现赤字，必然会导致信用膨胀，引起国民经济总量和结构不平衡。因此，消灭财政赤字，确保财政收支平衡，对于充分发挥财政的宏观调控作用，促进宏观经济的平衡发展具有重要的意义。实践充分证明，搞赤字有百害而无一利。它既不符合国际发展经验，也不符合我国的国情，对财政、对经济都是不利的。从资本主义国家的实际看，财政赤字政策，是针对 30 年代资本主义国家生产过剩、需求不足提出来的，目的是通过赤字刺激需求，缓解经济危机。进入 70 年代后期，资本主义各国普遍出现经济停滞和

通货膨胀，即所谓“滞胀”的局面，赤字财政政策开始受到各方的怀疑与指责，许多国家纷纷改弦易辙。1979 年撒切尔夫人一上台就开始推行平衡财政政策，提出平衡收支预算、消灭财政赤字的要求，并实行紧缩银根、控制货币发行的政策，到 1988 年结束了 20 年的赤字历史，对稳定经济增长起到了积极作用。就连一直推崇赤字政策的美国，也已经认识到赤字的危害性，几届政府都把压缩支出减少赤字作为主要控制目标。克林顿总统上任后制定的新经济计划中，首要目标就是削减财政赤字，西方国家已经注意到赤字的危害性，我们不能重蹈覆辙，再走弯路。从我国的实际情况看，需求大于供给，搞赤字只能进一步拉大供需缺口，加大供需矛盾。我国建国 43 年有 23 年出现赤字，赤字规模累计达到 1608 亿元，如果按西方口径计算，再加上挂帐、潜亏等因素，赤字数额更大。大量的赤字，使财政背上了沉重的包袱，没有力量支持国家重点建设，对经济发展产生了不利的影响。因此，必须坚持财政平衡的原则，这是财政实现宏观调控的基础。在实际工作中，由于政治、经济等方面的特殊原因，在个别年份出现点赤字或适当安排点赤字也是可以的，但在以后的年份要尽快补上。我国属于发展中国家，经济基础比较薄弱，资金需要与可能之间的矛盾将在较长时间内存在，如果一年出现赤字，来年能尽快补上的话，对经济发展还不会产生太大的影响，但实际情况往往是，一年出现赤字，来年很难补上。以山东为例，1986 年山东当年出现赤字 2.43 亿元，经过 5 年的艰苦努力，才勉强将窟窿补上，工作很紧张、很被动，资金回旋余地很小，影响了财政调控功能的发挥。如果说中央财政出现赤字还有办法解决的话，地方财政出了赤字则没有办法解决，风险只能自己担，包袱只能自己背。因此，要借鉴西方国家的经验，通过立法的形式，明确规定地方财政不能出现赤字，务求地方收支平衡，并坚持长期平衡的方针。这既是实现社会总供需平衡的基础，也是保证财政有效地调控市场

经济的首要条件。

2. 财力相对集中

这是财政调控功能发挥作用的物质前提。社会主义市场经济的建立和发展，客观上需要加强国家的宏观经济调控，而国家宏观调控功能的发挥，必须以一定的国家集中的财力做后盾。这是保证国家对经济的调控权、指挥权和政令统一、社会稳定的必备条件。没有这个条件，调控功能将受到极大的限制与制约。但财力集中多少为宜，需要很好地研究。集中过多，不利于充分发挥市场在资源配置中的基础作用，使企业成为自主经营、自我发展的主体，而没有财力的必要集中，又无法保证国家机构的正常运转，弥补市场在资源配置中的不足。从国外情况看，政府有效地调控市场经济，都是建立在政府握有庞大的财政资金、具有较强的财政经济实力的基础上。现在西方发达资本主义国家财政收入占国民生产总值的比重一般都在 40% 左右，亚洲“四小龙”也在 25% 左右；中央财政收入占整个财政收入的比重保持在 60% 左右，有的还要高。这种带有普遍性的财力集中化倾向，明显反映出资本主义国家利用财政分配，实现对市场经济调控的要求。从我国情况看，改革开放以前财政收入占国民收入的比重一般都在 30% 左右，改革开放以后逐步下降到 20% 左右，财政收入占国内生产总值的比重也只在 16% 上下。与此同时，中央财政收入占整个财政收入的比重也在不断下降，现在只有 45% 左右。“两个比重”的大幅度下降，造成国家财力高度紧张，影响了财政调控功能的发挥。这种状况很不适应市场经济发展的要求。因此，无论是从国外看还是从国内看，适当集中财力是十分必要的。集中多少没有固定的标准，只能根据国家的实际情况进行确定。我国目前经济发展水平和资金积累能力都比较低，国家财力的集中程度不宜提得太高。我们认为在目前情况下，财政收入占国内生产总值的比重应达到 30% 左右，中央财政收入占整个财政收入的比重

至少应达到 50% 以上，这是符合中国国情的。当然，比例不是固定不变的，以后还可以随着经济发展水平的提高和国家宏观经济调控的需要，及时做出调整，以充分发挥财政调控经济的作用。

3. 政策高效统一

这是实施财政宏观调控的重要手段。一切社会制度下的财政活动，都是在一定的国家财政政策的规范下进行的。当这些政策符合客观经济规律时，就能促进经济的发展。一个好的财政政策，对经济发展的作用是难以估量的。所谓好的政策，具体来讲就是高效统一的政策，主要包含以下几个方面的内容：一是在政策目标的选择上，既要有利于财政收入的增长，又要能促进经济的持续发展，达到财政目标和经济目标的统一。不顾经济发展竭泽而渔，不顾财政承受能力一味减税让利，最终都达不到政策应有的效果。前几年在制定有关政策时，存在急于求成倾向，有些改革措施的出台比较仓促，对财政的承受能力没有给予充分的考虑，这是当前财政困难和调控功能弱化的重要原因之一。因此，在政策目标的选择上，一定要两者兼顾，不能顾此失彼，以达到相互促进、共同发展的目的。二是在政策手段的运用上要协调一致，避免政策互相钳制，作用相互抵消。这方面过去考虑得不够，问题很多。比如基建投资实行“拨改贷”办法，目的是为了增强企业的投资责任感，但“税前还贷”的实行，又大大降低了“拨改贷”的效率，产生了逆向调节的副作用。再如，为了加快企业技术进步，国家提高了固定资产折旧率，但又对折旧基金征收“两金”，使提高折旧率这一政策没有达到预期的目的。因此，在制定财政政策时，应充分考虑政策之间的相互协调和配套，防止自相矛盾，以达到有效调控的目的。三是在政策的制定上要实行集中统一，防止政出多门。财政是代表政府制定财税政策的唯一部门，凡其他政策涉及到财政内容的，都应由财政部门参与把关。在这方面，世界各国都有明确的法律规定，如英国规定，财政部负责

制定税收政策，税务部门是税收政策的执行机关；新加坡也规定，国内税务局没有制定、发布和解释税收法规的权力，也没有减免税的权力，但可以向财政部建议制定或代为起草税收法规草案。我国长期以来在这方面没有统一的要求，更没有明确的法律条文来确定财政在制定财税政策方面的主导地位，随意制定优惠政策、乱开减收增支口子等问题非常突出，从而影响了政策调控的有效性，造成经济秩序的混乱。因此，必须明确规定，财政政策要由财政部门实行集中管理、统一制定，其他任何部门都无权擅自制定财政政策。这是保证财政政策充分发挥作用的重要前提。

4. 管理监督有力

这是实现财政宏观调控目标的强有力的组织保证。财政管理监督有力，是指财政在资金的筹集、分配、使用过程中，依据国家财政政策、法令、法规，通过督促、检查、惩处等形式，维护经济秩序的威慑力。一方面，监督的范围要广泛和全面，即对所有财政分配活动都要纳入财政监督范围，明确财政在这方面的主权监督地位，把财税监督的触角延伸到一切有经济活动和财务收支活动的领域。这是市场经济条件下，经济成份、经济形式和投资主体多样化的客观要求。现在有许多领域财政监督还没有介入，如股票、证券、土地出让、房地产开发等，应采取措施加强监督管理。另一方面，要提高财政监督的强制性和权威性。这是实现财政调控目标的强有力的法律保障，主要表现在财政监督对违法乱纪行为具有极强的“震慑”作用。我国在这方面，要么法规制度不健全，要么在执行中过松、过宽，财政监督的力度不强、权威性不高，致使有些企业和单位不以违纪为耻，想方设法钻国家政策的空子，挖国家收入，扰乱了正常的经济秩序。还有，如个人收入调节税，几乎形同虚设，歌星明星偷税漏税已是公开的秘密等等，因此，必须强化执法的严肃性，树立财政监督的权威性，使违纪违法者真正受到财税法纪的制约和惩罚，从而保证财政调