

第一章 导论

第一节 政府理财的形成与发展

在迈向 21 世纪的历史进程中，较成熟的市场经济国家和向市场经济转轨的各国，它们的政府理财，正在改革中不断地向纵深发展，经历着创新和发展过程，成为社会、经济、政治发展的“稳定器”、“加速器”、“调节器”。正如党的十五大所指出：“集中财力，振兴国家财政，是保证经济社会各项事业发展的重要条件。”

一、市场经济下政府理财的重构

市场经济，作为发展生产力的方法和手段，它们具有五大共性：经济运行市场化、市场竞争公平化、经济主体独立自主化、宏观调控间接化、市场行为规范化。这是所有国家和政府理财的经验总结。所不同的只是各国从自己的国情出发和不同时期的特殊条件，实现的方式、程度、范围有所差别，或者说各具特色，各有千秋。

市场经济的发展，经历了成长阶段。起先，政府理财主要是满足政府机器运转的公共需要，而且主张竭力压缩财政支出规模和赋税征收；尔后进入了市场经济发展阶段，政府对经济的干预逐步加强，政府理财承担了调节需求、调节就业、推动经济发展、“熨平”经济周期波动的重任，一个功能型的财政体系形成；

之后，市场经济步入了成熟阶段，政府理财一方面肩负起政府调控市场的基本职责，另一方面迅速扩大到社会安全、公共保健、政治独立、人口就业、环境保护等诸多的发展，主宰着政府对经济景气的调节、所得收入的合理分配和国际收支的均衡；此后，市场经济发生了“滞胀”矛盾，形成滞胀阶段，这与政府过度干预经济，政府理财难于稳定、均衡相关，出路就是重视市场调节，政府干预适度，政府理财必须在社会经济政治均衡发展上下功夫。可见，市场经济的形成、发展过程，都证明市场经济是由市场供求变化调节的经济。政府理财，作为以政府为主体的经济活动，始终是政府干预、调节市场经济正常运行的最基本的手段。

市场经济的发展，除了上述不同发展阶段的变化外，还可就其不同发展模式，例如美国的“分散型市场经济模式”、德国的“社会市场经济模式”、日本的“协调型市场经济模式”、瑞典的“福利型市场经济模式”为代表，再加上“中国社会主义市场经济模式”，进行剖析，也可以按西方发达的资本主义国家的市场经济类型、后起的资本主义国家的市场经济类型、发展中国家的市场经济类型加以考察，政府理财的发展，实际上都在围绕着政府、市场、企业、居民四要素，作为经济利益主体的合理重组而展开，其中特别是政府和市场，或者说计划和市场的配置占有主要的地位。这是因为政府与市场的内在联系，政府计划与市场运行的密切结合。在西方公共财政理论看来，经济分为私人部门和公共部门。前者指个人、家庭、企业等微观经济单位，它提供的产品为私人产品，后者指由政府出资进行的经济活动，如教育、国防、社会保障和福利等公共经济单位，它负责提供公共产品（具有非竞争性和非排它性）。这样，私人部门是市场调节的主要对象，公共部门是政府调节的主要对象。整个资源配置依靠市场

进行，企业生产私人产品，政府提供公共产品，家庭提供劳动力，它们之间的组合是一个不断调整、优化过程。政府理财面对市场的长处和缺陷，从而提出了财政代表政府调控和引导市场，弥补市场的缺陷和不足。实际上，政府也不是没有缺陷的可能，例如政府信息失灵、决策失误、管理失控、分配失调，在有些情况下也带来损失，影响市场提高效率、效益。可见，政府理财，就是在市场经济发展中，通过政府、市场、企业、家庭四部门的重组，确定哪些由市场、企业、居民去完成，哪些由政府干预去实现。这就需要合理的分工，弄清楚市场缺陷、政府缺陷的相互关系，努力使这些缺陷降低到最低限度，从而保证社会、经济、政治的全面进步。

市场是以交换方式实现资源配置的场所，是联结宏观和微观、政府和企业活动的中介，是整个经济运行的基础。企业是市场主体的主体，政府及其财政，代表整体利益，处于市场之上，又属于市场之内的平等的市场主体，居民或家庭是市场主体的广泛参与者。政府理财，既表现为市场经济利益主体的一大支柱，又是市场经济调控主体、投资主体的承担者，还反映为政府公共经济行为的主体，这种主体性的兼融或一身多任，赋予政府理财重组，参与市场经济的运行，以全新的内涵。至于市场的客体，即市场体系，包括商品市场、资金市场、劳务市场、技术市场、信息市场、房地产市场等在内，与政府理财的客体，即国民生产总值或国内生产总值的分配、资产存量及国有资产产权的重组流动，在许多方面相互关联。一方面，一切生产和流通企业，必须按照市场需要自主地进行生产经营活动，产品价值的实现在市场销售中完成，市场汇集信息，通过各种经济参数，传导给政府及其财政；另一方面，根据政府的宏观意图，引导分配客体，形成符合社会供需总量和结构均衡的格局。可见，政府理财的客体，

在市场体系中形成，它所体现的利益分配关系，深入到市场活力的各个领域，制导着市场经济的正常运行。现代市场经济中，市场主体和客体、政府理财的主体和客体，主体是一个有机的结合体，主体的多元化、多样化才最有利于协调和稳定。客体是一个复杂的综合体，是多种变动因素构成的体系。必须维护主体的独立自主性，承认主体的行为差别和利益差别，还要把握客体的交叉性，懂得客体的运转过程和可控程度。一句话，政府理财及其重构中，要充分按照市场规律的要求，规范主体的经济行为，协调客体的整体效应，才能保证市场经济走上快速健康发展的轨道。

二、中国社会主义市场经济下政府理财的改革

在建立有中国特色的社会主义理论指引下，中国从传统的计划经济体制向市场经济体制转变，政府理财的深化改革，总体上呈现出下列若干特点：

1. 思想和理论的充分准备先行。1978年以来，关于实践是检验真理标准的讨论、关于社会主义经济是有计划的商品经济的讨论、关于社会主义初级阶段的讨论、关于社会主义本质是发展生产力的认识、关于社会主义也可以搞市场经济的认识等，都为推进建立社会主义市场经济体制改革，引导政府理财进行转轨，从思想和理论上的先行提供了充分的准备。人们逐步懂得，进一步解放和大力发展生产力，实现社会主义现代化，是中国最大的实际。一切从中国生产力发展水平出发思考和决策问题，就是实事求是。坚持生产力标准，就是坚持实践第一的思想。以经济建设为中心，推进改革开放，确立过渡到实行社会主义市场经济体制，即市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的经济运行方式。这对于进一步完善政府理财，指明了方向，也赋予了全

新的内容。可见，匆忙地和没有必要的思想、理论准备，急于推进事关全局的改革，只会走弯路，付出的改革成本很大，最后很难取得成功。

2. 循序渐进与分阶段推进并重。过渡到市场经济体制改革及其相应的政府理财的革新，是采取循序渐进、分阶段的推进方式，还是实行迅猛、激进、毕其功于一役，甚至是“休克”疗法的推进方式，其结果是大相径庭的。中国实行市场经济和政府理财的改革，先经济、后政治；先农村、后城市；先双轨后并轨；先易后难、先浅层次后深层次；先试点、后推开等，无疑地都是改革循序渐进、分阶段推进的成功经验。回顾体制改革的历程，第一阶段（1978—1984年），改革主要在农村进行，并取得了举世瞩目的进展；第二阶段（1984—1991年），改革的重点从农村转向城市，然后在各个领域展开；第三阶段（1992年开始），全面建立社会主义市场经济新体制，而且确定1996—2000年是初步建立社会主义市场经济体制的阶段，即国民经济从旧体制向新体制过渡基本结束；国有企业、国有银行、社会保障、要素市场等改革取得实质性进展；旧体制长期积累的历史遗留问题得到初步解决。强调这五年内，国有企业改革是重点和关键、金融和投资体制改革进一步加大力度、要素市场建设和要素价格改革不能停步、城乡社会保障制度改革引向深入，政府机构和职能转变的改革势在必行。在这一基础上，经过再有10年的努力，到2010年建立起比较完善的社会主义市场经济体制，它意味着市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的运行机制已经形成，包括财税体制在内的各种体制趋于规范和定型，经济管理的法制化程度达到较高水平。与此相适应，中国财政体制改革，从八十年代开始实行了分级包干体制，即“分灶吃饭”体制，九十年代初进行了分税制体制改革的试点，1994年过渡到全面推行分税制

财政体制，为建立中央和地方相对独立、分级管理、规范稳定的完全的分税制财政体制，逐步走向完善而努力。实践证明，政府的体制改革、政府理财的转变，是一项牵一发而动全身的系统工程，急于求成、一蹴而就，只会走向反面。这一点，东欧各国及原苏联的向市场经济过渡的改革，遇到的挫折，有其惨痛的教训。它们宣称全面改革、即刻转轨，实行国有企业私有化，开放市场和物价。主张长痛不如短痛，政治改革和经济改革同步，并且强调“跨跃深渊时不可能用两步”，使它们至今仍未走出社会、经济、政治的许多困境，付出的代价之大，是非常沉重的。

3. 抓住切入点，正确处理改革、发展、稳定的关系。政府及其理财的改革，抓住切入点非常重要。中国的经济改革所走的道路是令人振奋和深思的。例如，改革从农村切入，然后再推广到城市；城市改革从建立乡镇企业、私营企业、个体经济、“三资”经济，多方切入，进而扩大到国有企业的改革；金融改革从发展非银行的金融机构切入，进而扩展到国有专业银行的商业化和整个金融体制改革；国有企业的改革从放权让利、扩大企业自主权入手，进而推进国有大中型企业建立现代企业制度，实行制度创新的改革；财税体制采取先动小手术，然后动大手术，逐步过渡到全面推行分税制的改革，把政府理财中原有的企业性、经营性部分的事权还权于企业，形成体制的内在机制转换。所有这些都在于瞄准各类改革的突破口，抓住改革的切入点，清除障碍生产力发展的难点，从而为稳定、发展开辟道路。我国所进行的所有制改革，决不是要改变公有制性质，不是要改变公有制经济的主体地位，不是要改变国有经济的主导作用，而是区分所有制和所有制实现形式是两个不同的概念。我们必须坚持公有制为主体不动摇，但是公有制实现形式可以多样化。同一所有制可以有

多种实现形式，不同所有制可以采取同一的实现形式。改革主要是改变公有制经济的具体实现形式，改革原有计划经济条件下的企业组织制度，实现公有制与市场经济的有机结合，不断发展国有经济和集体经济。我国国有企业“抓大放小”的改革，集体企业的社区所有、联社所有、企业劳动者集体所有、社团集体所有等多种形式的发展，再加上个体、私营、外资企业的发展，对于发挥市场配置资源的基础性作用，扫除发展生产力的障碍，都是一种极大的促进。只有统观全局，精心理财，切实把握改革、发展、稳定之间的内在关系，作到在社会政治经济稳定中推进改革和发展，在改革和发展中实现政治和社会的长久稳定，政府及其理财的改革，方能在发展中阔步前进。现在人们提出改革是动力，发展是目的，稳定是前提；改革旧体制，建立新体制，等于是为社会经济关系重新定位，一些经济利益主体，特别是政府减少对经济的介入；政府理财改变原有统包的局面等，都是难度很大的深层次矛盾，要打几场攻坚战才能逐步解决。例如，至关重要的中国农业发展、农村繁荣、农民致富，所谓“三农”问题，面临改革和发展的艰巨任务。在每年增加 1400 万人口，耕地减少 400 万亩的情况下，要解决社会主义市场经济中粮食总供求的矛盾，使农业再上新台阶，农民积极性的调动，关键仍在改革。本世纪末农业达到“四个一千”的战略目标（粮食年产增加 1000 亿斤、棉花增加 1000 万担、肉和水产品增加 1000 万吨、农民人均收入超过 1200 元（按 1990 年不变价）的实现，依靠加大农业改革的力度，强化政府理财对农业产业化的开发，比以往任何时候都更加突出。

综上所述，中国市场经济及政府理财的进程，走了一条较为平稳发展的道路。它所取得成就，主要得益于改革。它所积累的经验，具有深远意义。据统计，1986—1990 年（“七五”）期间

平均经济增长速度为 7.9%，最高年份增长速度与最低年份增长速度之间的落差为 7.8 个百分点，1991—1995 年（“八五”）期间平均经济增长速度为 12%，高低之间的落差为 4.9 个百分点，成为建国以来经济波动小、速度发展快的最好时期（“一五”时期落差为 9.9 个百分点，其余几个五年计划落差均为 10 个百分点以上，形成较大的波动）。当然，我们也遇到了固定资产投资过度膨胀、国民经济过度扩张、物价上涨急剧上升的矛盾，有过“急刹车”（硬着陆）或“软着陆”的教训，不得不采取总量均衡、适度从紧、及时微调节措施，使国民经济平稳地回到适度增长的区间内来。政府理财在这种经济波动中，经受着多方面的压力和考验，但在我国强有力的政府宏观调控下，实行适度从紧的财政政策，逐步遏制了“四高”（高工业增长、高投资膨胀、高货币发行、高物价上涨）的扩张，制止了“四热”（房地产热、开发区热、集资热、股票热）的泛滥，疏导了“四紧”（资金紧张、能源紧张、交通运输紧张、重要原材料紧张）的蔓延，初步治理了“四乱”（分配秩序混乱、金融秩序混乱、农民负担混乱、流通秩序混乱）的升温，使改革、发展、稳定取得了新的进展。

值得注意的是经过近 20 年的经济体制转轨、经济增长转型的艰苦探索，我们对社会主义的本质、社会主义初级阶段的国情、社会主义所有制结构及其实现形式、社会主义市场经济体制、社会主义按劳分配与按要素相结合进行分配、政府职能的转变和改革等理论，有了新的重大突破。党的十五大高举邓小平理论的伟大旗帜，完整地提出和形成了新的建设有中国特色社会主义理论的科学体系，勾划出了跨世纪前进的蓝图，为推进国民经济持续快速健康发展，为实现国家财政经济振兴，鼓舞了信心，指明了方向，开创了广阔的前景。

三、政府理财的创新

1 对政府理财认识的深入。关于什么是财政，我国财政理论界，曾长期认为是以国家为主体的分配关系，简称国家分配论，是有其科学价值的，并取得较广泛的承认。因为它揭示了财政与国家的本质联系，强调了财政是为满足实现国家的职能的需要而存在的，提出了财政是人与人之间分配关系的体现，本身是生产关系的重要组成部分等较全面的见解。但是，在社会主义市场经济条件下，国家分配论也面临不少质疑：一是以国家为主体和以政府为主体有否区别？是否应以政府为主体更为切合实际？这一点，西方财政理论从分析政府与市场的行为、职能等内在关系出发，认为财政乃是政府公共部门的经济活动，有无可取之处？二是财政主要从事分配活动，但也深深地进入政府配置资源、调节经济等领域，在市场为基础配置资源的条件下，应否作出新的回答。三是财政与国家，与社会再生产，与社会、政治、经济等活动，有着密切的关联，它们之间的活动究竟是什么样的关系？一句话，国家分配论也应充实和发展。

国家是建立在一定经济基础之上的上层建筑，是阶级统治的工具。一个国家的国体，总是反映一国的社会基本制度，并且是由生产资料所有制决定的。政府作为国家的管理机构，行使国家的社会、政治、经济管理职能，政体是实现国体的具体形式。不能只有国体而无实现形式。也不能脱离政体而侈谈国家的存在。所以在市场经济条件下，国家与政府之间的联系和区别，将政府理财归结为以政府为主体的经济活动、经济行为、经济管理及其所体现的社会经济关系，较之原来的以国家为主体的分配关系，更为具体和切合市场经济的实际。它着重表明，财政是参予国民生产总值分配、政府配置资源的一种经济活动，属于政府的公共

经济行为，体现政府公共部门的经济管理，本质上反映为全过程的社会经济关系。所以，政府理财约束经济行为，引导经济活动，代表经济利益主体，调节经济关系，从而推动、影响社会生产力的发展，服务和促进人民生活水平的提高，便是顺理成章的事。

2. 分层次界定政府理财的涵义。从我国现代市场经济的实际出发，对财政的涵义可分为四个层次予以剖析。第一层次，财政作为经济范畴，乃是以政府为主体的社会经济关系。它涉及到一国社会、经济、政治、科教的全方面发展，它的性质是最终由生产资料所有制决定，它既是分配范畴，又是政府公共经济的范畴。第二层次，财政作为经济活动，它是政府的公共经济行为，是政府整体经济活动和社会福利最大化的代表，回答政府为什么管理公共经济？政府和市场怎样确保市场的自由运行、又实现经济的稳定？经济发展对政府及其理财提出什么样的要求等，均有多样化的内涵。第三层次，财政作为经济机制，则是政府理财的实现方式，是其整体运行内在机理的体现。财政运行机制必须与市场机制衔接和协调。两种机制均受到社会再生产规律和市场经济规律的约束。第四层次，财政作为经济管理，主要是管理体制的界定与选择、管理范围的区分与确定、管理方式的变化与调整，目标是为政府职能的实现服务。可见，从政府理财的范畴（本质）、行为（活动）、实现（机制）、管理（体制）不同方面，认识市场经济下的财政，有助于理清思路，把握重点，洞察内在联系，懂得来龙去脉，推进政府理财向纵深发展。我国历史上曾概括财政是理财之政，提出有财、有政才是财政。西方财政理论强调财政是政府的公共经济活动。这些都反映了政府理财的认识过程。对其不断充实、创新和发展，则是跨世纪的历史性任务。

3. 政府理财的共性和特性。传统财政理论认为不同社会形

态下的财政，其共性表现为国家主体性、无偿性、强制性（简称“三性”），这有其形成的历史背景和客观依据。问题在于市场经济条件下，政府理财为政府实现其职能提供公共产品，政府为主体的资源配置处于不可代替的地位，政府的主体性更加突出和贴切。而财政的交换原则，在市场经济中得到充分的运用，财政的无偿性扩大，有偿性和无偿性之间也日益变化。至于强制性，除了政府法律强制以外，市场经济规律的强制，更为突出。因此，政府理财的一般共性，可发展为“四性”：政府的主体性、公共产品性、利益机制性、公平效率性。表明以政府为主体的理财，负责提供政府必不可少的公共产品，形成合理的利益机制，维持分配公平与效率的统一，这正是现代市场经济国家，普遍地发展政府理财的共同表现。

在中国社会主义市场经济条件下的政府理财，除了上述共性外，还有哪些特性，这是人们所关注的。首先，它是在生产资料公有制为主体、国有经济占据国民经济命脉为主导、多种经济成份共同发展基础上的财政，是否坚持公有制为主体，是其特性之一。其次，坚持总量和结构均衡，不主张搞赤字财政，努力缩小、消除已经存在的财政赤字是另一特性。这里重要的是坚决反对赤字财政政策，至于在财政困难情况下出现的财政赤字，则是执行中的矛盾，不能把它混同起来。再次，逐步实现共同富裕。因为贫穷不是社会主义，发展太慢也不是社会主义，社会主义财政关系，必然是消除两极分化、消灭贫穷和剥削的社会经济关系，而这在其他类型的财政关系中是不能实现的。中国社会主义市场经济下的政府理财特性，正在改革开放中不断发育和发展。

4. 借鉴西方市场经济国家的政府理财理论和方法。现代西方市场经济国家的政府理财，从其产生和发展的历史考察，形成了公共财政的理论，即从政府活动范围的确定到公共产品的选择

的理论；收入分配保持公平与效率达到最优替代的理论，即以尽可能少的不公平换取尽可能最高的效率，或者是以尽可能小的效率损失换取尽可能大的公平的理论；政府行为规范约束及其决策形成机制的理论，即市场固然有其自发性、盲目性缺陷，但政府决策不当，目标失误也可能带来缺陷，其损害有时比市场缺陷所造成的后果并不低；政府支出成本效益分析的理论；税收负担、转嫁及效应的理论；稳定经济的财政政策的理论等，都有其可借鉴之处。至于西方国家推行财政规范分析，回答应该是什么、应该怎样解决，强调以社会福利最大化为基础，试图找到制约政府活动的约束方式。与此同时，推行实证分析，回答是什么、面临的问题实际上是如何解决的，结论是否正确，通过实证来验证，用定量分析，尽可能为政府理财决策提供可靠的财政信息和依据。这些分析方法，无疑地对于政府理财的均衡、动态、静态的总量、结构的价值判断，考察各种变量和增量之间的关系，是十分有用的。

现代西方政府理财，侧重于微观基础以资源配置优化和收入再分配为目标，宏观调控以实现经济稳定和成长为目标。前者主要是洞察政府理财的微观经济影响，后者为对宏观经济总量及相互关系的影响；前者在于为宏观管理有效地引导市场创立条件，后者在于为市场的自由运行提供保障。这些是符合市场经济发展的理论和方法，值得认真借鉴。现在有一种似是而非的观点，认为市场经济国家的经验，政府理财活动的范围只应介入“市场失效”领域，实行“公共财政”。为此，只承担一般公共开支的需要，主张搞消费性财政。但是纵观近一个世纪的西方工业现代化国家的发展，政府理财运用拨款、贷款、贴息、补贴等多种手段，已突破了原来只限于公共基础设施投资的狭小范围，进而扩展到国有企事业的投资、扶持农业的投资、落后地区开发的投

资、支持私营企业的贷款等，政府财力比重和经济投资的比重出现了日益扩大化的态势。这是政府加强财政调控经济结构，推进产业、产品升级换代的需要，是政府干预市场经济，制约经济全局的最新发展。这种情况对于我国国有经济在宏观经济总量中占有主导地位来说，加大财政对经济建设的投入，改变财政投资比重过低的情况（1981年占20.5%，1991年占10.1%，1995年占7.7%），比西方国家更为重要，而不是采取只管公共开支，照搬别国的“公共财政”所能替代的。

四、政府理财的发展

我国改革开放中，按照有中国特色的社会主义理论为指导，建立社会主义市场经济体制的实践正在深入展开，经济增长方式向集约型转变已成为一项战略性任务。与此同时，振兴财政，加强宏观调控，国有企业建立现代企业制度等，正在迈出坚实的步伐。一个新的政府理财的思路，一个跨世纪的政府理财发展的理论，已略见端倪。实际上，我国三步走的发展战略，第一步，以1980年为基数，到1990年末国民生产总值翻一番，基本解决温饱问题，已于1987年提前三年基本实现。第二步战略部署，到2000年在人口比1980年增长3亿左右的条件下，人均国民生产总值比1980年翻两番，基本消除贫困，人民生活达到小康水平。第三步，到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。这一方面体现了邓小平同志提出的：社会主义的根本任务就是发展生产力，逐步摆脱贫穷，使国家富裕起来，使人民生活得到改善的思想；另一方面也要求政府理财及其改革，善于把握时机来解决整体的发展问题，用发展的理论，推进财政的全面振兴。邓小平同志强调：“要注意经济稳定、协调地发展，但稳定和协调也是相对的，不

是绝对的。发展才是硬道理。”^①“可能我们经济发展规律还是波浪式前进。过几年有一个飞跃，跳一个台阶，跳了以后，发现问题及时调整一下，再前进。”^②“发展是硬道理”的理论、“台阶式”发展战略的理论，为政府理财的发展观指明了前进的方向。

为形成符合市场经济要求的政府理财的发展理论，在吸收传统理财的有益精髓的基础上，有两种思路可供选择。一是按照市场经济中的财政基本问题，以发展为主线，构建发展的政府理财理论体系，包括政府理财基本理论的发展、资源配置与财源建设理论、财政总量和收支结构理论、财政分配中的公平与效率理论、财政宏观调控理论、财政体系和制度建设理论、财政体制改革理论、财政政策理论、财政法制和监督管理理论等。它开阔了政府理财的视野，拓宽了发展政府理财的领域，丰富了政府理财的总体体系。二是瞄准政府理财的最新发展及其趋势，紧密结合市场经济的特点和政府改革的出路，构建发展政府理财的新理论体系，这即是中国市场经济下政府理财的“五论”、“五化”：

1 财政分配过程论。我国政府理财处于社会主义初级阶段的过程。发展市场经济决定了政府理财的起点、条件、过程及目标等，都要从国情、省情、市情出发，全过程地懂得初次分配、再分配、最终分配的过程；生产成果、生产要素、生活条件的分配过程；补偿、积累、消费形成和实现的过程；政府引导市场实现价值分配的市场化过程；骨干产品生产、加工、销货、创汇的收益分配过程等，运用过程控制、整体控制、系统控制，以实现资源的优化配置和收入公平分配。过程论在不同历史阶段、不同国家的发展，特别是过程论应用于制导、疏导、引导社会经济的

（邓小平文选）第三卷，第 377 页。

② 《邓小平文选》第三卷，第 368 页。

发展，有着独特的作用。

2. 财政分配体系论。依靠体系，从整体上实现政府理财的发展，是体系论的基本出发点。财政分配体系由国家预算、税收、国有资产监管、国债、财政补贴等诸环节组成。它们自成体系和互为体系，推进其市场取向的改革，把主导环节、基层环节、基础环节、辅助环节等搭配好、联结好，有利于市场体系的形成，更好地为市场经济发展服务。

3. 财政分配机制论。财政运行机制是指财政分配作为总机体，其各组成部分和各环节之间，相互联系，彼此制约，有机地结合和自动调谐所形成的内在关联及运行方式。必须把财政分配形成机制、成长机制建立在市场机制发展的基础之上。改革就是在于建立符合市场经济要求，使经济增长与财政增长相适应的新财政运行机制。

4. 财政分配均衡论。财政运行中各组成部分、各种数量之间，保持相互协调和彼此共存状态，总是存在着均衡与非均衡并存，包括总量和结构的均衡、资产存量与增量的均衡、经济利益主体之间的均衡、储备与投资的均衡等在内，总是通过比例、规模、速度的大体保持适度，实现由经常的不均衡趋向于大体均衡。用均衡论指导政府财力的非均衡与均衡关系，保持经济的稳定与良性循环，制止赤字、通胀的出现，有其独特的功能。一些国家采用支出的增长低于收入的增长、财政与经济增长同步等方法，缩小财政不均衡的缺口，是行之有效的。社会总财力的均衡、社会资金流量的均衡、经济周期波动与财政均衡稳定，是政府理财运用均衡论的崭新的领域。

5 财政分配模式论。政府理财的典型结构和活动方式，反映主体内容和形式的统一，指明发展方向和运行轨迹，这是理想模式的要义所在。市场经济条件下，财政分配模式的转换，市场

化、外向化水平的提高，都对模式的形成产生深刻影响。中国经济发展的不平衡性，国有经济成份比重大，地区差距悬殊，决定了主体模式与模式多样化并存。运用财政分配模式理论，推进政府理财创新，并向新模式过渡。

6. 财政分配社会化。人口、资源、科技、环境等诸多的社会发展因素，使市场经济中的产品社会化、劳动社会化、产权社会化、分配社会化成为客观的必然。政府理财与社会化大生产、大流通、大市场的实现，与人口再生产、物质资料再生产、生产关系的再生产的运行，一般代表社会的利益，在社会范围内，依据它们之间相互促进的规律，克服市场的缺陷，达到社会的全面进步。政府理财受市场规则的约束，在市场化中保证满足政府的社会公共需要。而社会问题更多的应回到社会中去解决，不是由政府统包，这有赖于总体的社会化分配进行合理分工和配置。财政分配社会化的目标、特点、范围及行为的规范等，影响社会结构及层次的合理化，对社会经济关系的调节起重要的制约作用。现在社会化分配中的不合理地向部分个人倾斜，地区之间和城乡之间差距扩大，社会分配不公的种种扭曲现象，再一次证明政府理财的社会化分配，从总体上进行引导、疏导及控制的任务很重，否则妨碍社会稳定，很不利于市场经济的快速健康发展。

7. 财政分配的一体化。随着科技进步的迅猛发展，农工商一体化、城乡一体化、社会政治经济科教一体化、国际经济一体化等，不断兴起，财政分配一体化就是在于依据客观存在的多种一体化，特别是商品市场一体化、要素市场一体化、社会经济政策一体化的新变化，着重从总体性、集合性、关联性方面入手，按一体化需要科学地进行分配，作到资源配置优化，收入分配公平，效益产出最大化。我国财政分配一体化，存在着整体和局部、当前和长远、宏观和微观等种种矛盾，各种政策目标之间的

干扰也不小，实现一体化的分配，包括横向一体化、纵向一体化在内，需要总体协调、统分适度、全方位调节，制止低水平重复建设，保证效率、效益最佳化。

8. 财政分配的区域化。坚持一级政权、一级财政，但又不为其所局限，而是按经济区域内各生产要素结构及其变化，实现资源的有效配置和区域范围内的利益重组。我国区域化按地域划分为东、中、西部三大经济地带；按自然条件划分为六大经济区域；按中心城市为依托划分为六大区域；按同质同构划分为五大区域等，是区域经济在全国的体现。区域的划分还可以突破行政区划的限制，区分为资源综合开发区、城市经济综合开发区、粮食及经济作物区、矿产资源开发区、经济技术开发区、贫困经济区等，在它们各自的区域范围内，财政分配有其特殊的利益共享、风险共担、优势互补等新型经济关系。改革开放以来，区域经济向沿边、沿江、沿线、沿海发展，形成了各具特色的以贸易为主、以出口加工为主、以高新技术开发为主等多种形式的区域经济，它们在自愿平等的基础上，进行所谓“捆绑式火箭”开发，为区域范围内的经济开发和财政分配，注入了新的活力。现代化、区域化、集团化已是一个世界性概念。政府理财扩展到区域化分配，是财政理论与实践发展的新趋势。它对发挥政府理财的总体效能，挖掘各种内在潜力，调动各方积极性，带动经济素质的提高，是一条新的途径。

9. 财政分配的综合化。各种财力的综合、利益关系的综合、理财目标的综合、财税杠杆运用的综合，要求十分讲求财政分配的综合计量、综合决策、综合制导，使合力最大化，从而实现经济和财政的高效快速增长。市场经济中，政府理财的综合化趋势，不仅反映在财力的综合均衡、综合调控、综合配套方面，而且要求趋利避害，处理好取和予、进和退、保和舍等政策界限，