

# 第一篇

## 财政、银行



# 统一财政：改革与发展的必然选择

改革与发展需要有一个统一、坚强的国家财政作后盾。而目前国家财权、财力的过度分散，已使国家财政处于被肢解的境地，成为阻碍改革与发展的主要矛盾，带来了诸多祸患。如不尽快采取有效措施，规范收入分配秩序，实现国家财政的统一，势必延缓实现“两个转变”的历史进程。对此必须引起高度重视。

## 一、财政不统一现状的实证描述

### （一）财政不统一的表现

财政不统一表现为财权的分散和财力的分散。直观看来，财政不统一表现为财政收入占 GDP 的比重下降，赤字增加和债务扩大，非财政部门拥有大量财政性资金。但其本质是国家分配制度不适应市场经济发展的要求，国家财权过于分散，大量的非财政部门代表政府参与分配的现象日益严重，分配秩序混乱。因此，财权分散是里，财力分散是表。

具体来看，国家财权分散导致国家财力分散，可归纳为以下三个方面：

#### 1. 政府分配权的分散。

从世界各国来看，以政府为主体的收入分配活动是通过国家

财政来进行的，其规范化的分配形式主要是通过立法程序设置的税收，这是政府理财必须遵循的一条重要原则——预算完整性原则。因而在市场经济国家，不存在非财政部门参与分配的问题，甚至根本就没有“预算外资金”这个概念。但在我国，财政预算的完整性原则遭到破坏，财政收支活动并不能全部反映以政府为主体进行分配的全貌，政府的分配权是极其分散的。社会上广泛存在着无数个“小财政部”在履行着政府的分配职能，可以说只要有权的部门，都在参与分配，其分配的形式也是多种多样、五花八门。除了税收这种法定的形式以外，还有国务院和各个部门以及地方批准设立的多种分配项目，如收费、摊派、罚款、基金、提留等，其具体项目可达到数千个。

从行政性收费来看，现在，我国政府各部门的行政性收费项目很多。这些收费都是凭借国家的行政权力向管理服务对象收取的，都具有行政权力的强制性，与国家税收具有同等的性质。这些收费目前主要由有关部门自收自支，在财政体外循环。如工商行政管理机关收取的企业、个体登记发照费、年检费、商标注册费、市场管理费；交通部门收取的养路费、车辆购置费、交通管理费、过路费、公路基金、交通基金；公安部门的车辆年审费、换发牌照费、治安管理费；劳动部门征收的退休养老基金和失业保险基金等等。这些行政性收费单项看来数额不大，但由于收取面广，周期短，重复次数多，总量十分可观。统计资料表明，1979年~1993年，仅行政事业单位收费一项，就由68.66亿元增加至1317.83亿元，增长了19.2倍，年平均增长率达到22.4%，大幅度地超过了同期GDP增长的倍数（7.8倍）和年平均增长率，使得行政事业单位预算外资金占国家财政预算收入和GDP的比重，分别由1979年的6.2%和1.7%增至1993年的25.9%和4.2%。以下图表（见表1、图1）列示了国家财政预算收入和行政事业单位预算外资金增长的对比，从中可看出两者增长的反差很大。

再从名目繁多的部门、行业、项目基金看，我国非财政部门

表 1 1979 年 ~ 1993 年国家财政预算收入与  
行政事业单位预算外资金增长比较

年份	行政事业单位预算外资金		国家财政预算收入	
	绝对数 (亿元)	年增长率 (%)	绝对数 (亿元)	年增长率 (%)
1978	63.4		1121.12	
1979	68.66	8.3	1103.27	-1.6
1980	74.44	8.4	1085.23	-1.6
1981	84.90	14.1	1089.46	0.4
1982	101.15	19.1	1123.97	3.2
1983	113.88	12.6	1248.99	11.1
1984	142.52	25.1	1501.86	20.2
1985	233.22	63.6	1866.40	24.3
1986	294.22	26.2	2260.26	21.1
1987	258.41	21.8	2368.90	4.8
1988	438.94	22.5	2628.02	10.9
1989	500.66	14.1	2947.87	12.2
1990	576.95	15.2	3312.55	12.4
1991	697	20.8	3610.88	9
1992	885.45	27	4153.05	15
1993	1317.83	48.8	5088.17	22.5

参与收入分配,除了行政性收费外,还征集各种名目的建设基金。进入 90 年代以来,各部门各种自收自支、自行管理的基金迅猛扩增。据不完全统计,经国务院批准而由中央各部门掌握的基金多达 17 种,如铁路建设基金、电力基金、煤代油基金、港口基金、民航基础设施建设基金、黄金白银地质勘探基金、育林基金、新菜地开发基金等。1994 年这些基金名义筹集的资金达到 1084.7 亿元,相当于当年财政收入的 20.79% 占当年 GDP 的 2.4%。若再将农业发展基金、社会保障中的“小两金”(养老保险基金和失

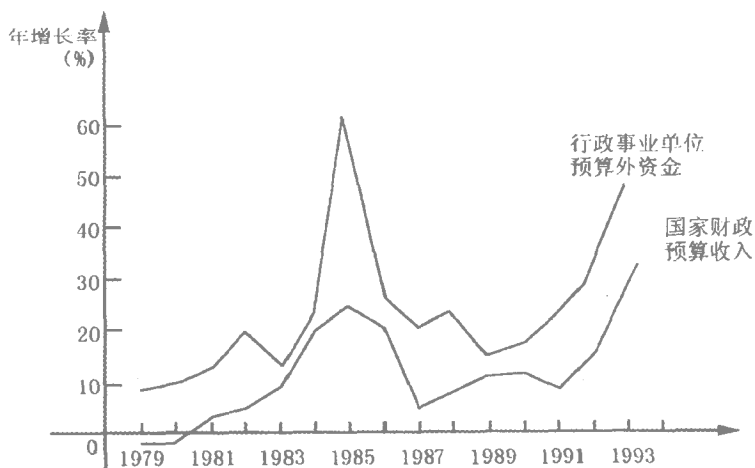


图 1 1979 年~1993 年国家财政预算收入与  
行政事业单位预算外资金年增长率对比曲线

业保险基金)考虑进来, 1994 年这些基金筹集的资金额将达到 2000 亿元以上, 占财政收入的比重约为 40%。此外, 还有大量未经批准由地方政府部门自行建立的各种基金, 如果将这些都包括进来, 数额就更大。这些基金目前都由部门分散包干使用。据了解, 有不少基金流向了流通领域, 竭尽全力搞“泡沫经济”。

无论收费, 还是基金, 尽管没有纳入政府预算统一管理, 但在企业和个人的观念中, 这些资金都是属于“政府收入”。

再从税收来看, 税权表面上是集中的, 但由于在税收征管方面, 从立法到执法都存在着比较严重的软化现象, 使国家税收流失达到了惊人的地步, 这实际上也是一种隐形的财权分散。从量上看, 据有关部门分析估计, 我国每年因税收流失而减少的财政收入在 1000 亿元左右, 数额庞大; 从面上看, 目前我国的偷税、漏税、抗税现象普遍存在于各类经济组织和个人中, 据有关部门估计, 我国国有经济的偷漏税面占 50% 乡镇企业占 60%~70%, 个体经济占 80%~90%, 公民收入占 95%。

## 2. 政府融资权的分散。

在我国，政府对内对外的融资窗口很多，融资权相当分散。就内债而言，除财政部发行国债以外，以政府名义发行的各种“准国债”也越来越多。如国家开发银行、铁道部、石化总公司等多次发行债券，并且筹资利率与国债利率相当。由于这些资金都是用于基础产业和基础设施建设，资金回报率很低，偿债能力很弱，很难做到谁借谁还，因而最终还得由财政部背上还债的包袱。所以政府实际的债务负担包括两块：一是财政部发行的国债，二是其他部门发行的政府债券。按照这个口径来计算，政府的债务依存度已远远超出了 3% 的国际警戒线。

外债发行更是多头对外，除了财政部、外经贸部、中国人民银行、农业部以外，还有十个对外筹资窗口，它们是：中国银行、中国国际信托投资公司、中国投资银行、交通银行、广东国际信托投资公司、上海国际信托投资公司、福建投资企业公司、天津国际信托投资公司、大连国际信托投资公司、海南国际信托投资公司。1980 年我国的外债余额为 45 亿美元，居发展中国家债务大国中的第 26 位。1993 年我国外债余额达到 838 亿美元 成为发展中国家的第 5 大债务国。1994 年我国外债余额达到 928 亿美元，其中，国务院各部委 282 亿美元，各银行 324 亿美元（中国银行 272 亿美元）其他的 322 亿美元为企业负债。政府对外融资权的分散，导致外债管理混乱，使用效益低下，风险很大，再这样下去，有重蹈巴西、墨西哥覆辙的危险。

## 3. 国有资产收益权的分散。

在过去计划经济体制下，国有资产的收益权是统一的，无论内部拨价，还是折价出售，财政部门都有严格的规定，不存在国有资产收益权分散和国有资产流失的问题。现在，国有资产的重组配置，如合资、合作、股份化改造，出售、出租、承包等等，主管部门、体改委、经贸委、计委及地方政府都有决定权，而财政部门几乎被撇在一边。由国务院或财政部颁发的财会制度，在改

革中形同虚设，起不到约束作用。一边是国家财政非常困难，而一边是国有资产收益大量流失。据有关部门测算，1982年~1992年全国平均每年流失的国有资产达到500亿元，有些国有企业正在走向资产“空心化”，变成了空壳。国有资产流失的渠道多种多样，既有体制上的问题，也有管理上的问题。在管理上既有宏观管理上的不完善，也有微观管理的漏洞。但根本性的原因是国有资产收益权分散。在走向市场经济的过程中，国有资产变成了“唐僧肉”，谁都想趁机吃一块。其后果不只是政府该得的资产收益流失了，更严重的是政府还得给“贫血”的国有企业“输血”，削弱了政府对基础产业和基础设施的投资能力，加大了经济发展的机会成本。

## （二）财政不统一的形成机理

改革开放以来，我国经济体制改革始终围绕着集中与分散这一对矛盾在展开着自身的历史进程，而财政预算管理体制改革始终处在这一对矛盾的漩涡之中。国家财政预算管理体制从集中统一的强化管理到目前的“分权过度”和“预算约束软化”，深刻地展示了我们在处理集中与分散这一矛盾时“走过了头”的深刻内蕴。可以这样说，现在国家财政如此不统一，是与过分扩散财权和放松法律管制密不可分。

1. 财政资金分成预算内和预算外，名目繁多的建设基金不断扩张，实际上等于放弃了财政预算的统一管理，这是行政性分权过度在我国分配领域的集中表现。

1978年以来，我国的经济体制改革逐步拓展到各个领域，我国经济改革的行政性分权程度急剧增加。随着改革的深入，1984年开始对中央和地方国家机关、行政事业单位陆续实行了经费包干体制，逐步扩大了零星收入和专项收入的范围，这就在体制上和政策上创造了行政事业单位预算外资金迅猛增长的基础。预算外资金迅速增长形成了以各单位为主体的利益推动机制，从而造

成了相当不合理的资金分流。一些行政事业单位借放权搞活之机，利用职权巧立名目，增设收费项目，扩大收费范围，提高收费标准，化预算内收入为预算外收入。但是，由于对预算外资金没有建立强有力的监督控制系统，行政事业单位以经费包干为标志所确立和膨胀起来的利益刚性，使预算外资金日益膨胀的同时，主要流向了小集团的福利、奖金及非生产性建设领域。

在预算外资金不断增长的情况下，国家财政的行政管理费支出却并未有所下降，不少行政事业单位还以各种正当和非正当手段强化了对财政资金供给的需求，使我国财政支出始终处于相当紧张的状况。与此同时，在国家财政捉襟见肘的情况下，国家财政配置资源的职能受到极大削弱，为此，不少部门又掀起了征集有关建设基金的活动，使非财政部门参与分配的现象日益严重。

回过头来看，预算外资金规模不断扩大和各种建设基金的泛起，虽然在一定历史时期内和一定程度上有利于各部门、单位因地制宜、灵活机动进行生产建设，发展各项事业。但是应该看到，这是以破坏国家预算统一管理，造成国家财政支离破碎为代价的，其危害无穷。

## 2. 预算约束软化：税收征管体制落后和法制不健全。

必须肯定地指出，当前国家财源流失是税收征管体制落后和法制不健全的恶果。首先，税收征管体制的改革一直被忽视了，长期以来，以“专管员”制度为主的税收征管模式，是一种小农经济式的税收征管体制，根本不适应现代税制的运行情况，造成了税收大量流失。特别是在新税制改革过程中，由“专管员制度”转换到“申报、代理、稽查”三位一体的新征管模式的过渡时期，由于缺少必要的准备，造成税收征管工作的“空档”现象，出现了漏户增多（无人催办）、欠税增多（无人催缴）的问题。其次，法制不健全，难以堵住各种财源流失的漏洞。现在，财政法规对偷漏税和造成国有资产流失的处罚还欠明确、具体和严厉，各级、各

部门的长官意志及执法人员的个人意志还不时地在顶替着法律的尊严，以权弄法，以身试法，不忠于职守的现象经常存在。许多事实表明，无论是政权还是财权，离开了法律的监督就难免产生腐败。

### （三）财政不统一的危害性

1. 分散了国家财力，加剧了财政困难，影响了整个社会经济的协调发展。

财政不统一的直接后果是国家财政困难加剧。近几年来，财政收入占 GDP 的比重持续下降，若扣除内外债务，1994 年财政收入所占比重不足 10%，使国家财政无力支持农业、能源、交通等基础产业、基础设施和科、教、文、卫事业的健康发展。特别是随着被分散的财力大量流向了一般加工工业项目，经济发展中的“瓶颈”约束不断加剧的情况下，政府对经济结构的调控能力弱化与全社会对基础产业、基础设施的强大需求形成了一个尖锐矛盾，从而影响整个社会经济的协调发展，进而影响我国工业化的进程。

2. 法制的权威和国家机器的力量受到削弱。

国家财政是维护政府存在、建立政府权威的必要条件，是国家实现政治职能和经济职能的经济基础。但是，近些年来，由于国家财权分散，财政拮据窘迫，国家机器，如检察、司法、公安所必需的财政资金不能完全通过政府预算的正常渠道得以解决，为“法钱交换”洞开了门户，产生了许多执法犯法的问题。这在一定程度上与国家财政空虚，不能满足这些国家机器必需的财力有很大关系，使它们在执法过程中失去了应有的独立性和超脱性。所以，在财力不能保证的情况下，很难做到有法必依、执法必严，法制的权威和国家机器的力量也必然要受到削弱。

3. 损害了政府形象，破坏了党群关系，不利于社会安定和政局稳定。

在财权高度分散的无序状态下，政府各部门征收的收入没有纳入国家预算统一管理，而是自收自支，缺乏有效监督，这是近几年政府机关滋生各种腐败现象的经济根源，如滥发私分，客送礼，游山玩水，购置专控商品，替上级领导付账，甚至嫖娼赌博，严重地损害了政府的形象。这些丑恶现象之所以屡禁不止，源于他们都有权参与分配，仗势吃、拿、卡、要，有自己的“小金库”。特别需要指出的是，由于各种摊派、集资、收费往往打着政府部门的名义面向社会各个层面，直接加重了企业和人民群众的负担，危害了广大基层群众的切身利益，加剧了得益者和损益者之间的矛盾，引起了广大人民群众的强烈不满和深恶痛绝。这些不合理现象不仅仅使政府威信受到伤害，党群关系遭到破坏，而且往往是社会不安定、政局不稳定的重要基因。

#### 4. 阻碍政府职能的转变，妨碍了企业改革的不断深化。

政府部门有权参与分配，形成了小集团的既得利益，在利益机制的牵引下，这些行政管理部门难舍到手的既得利益而主动去转变本部门的职能，因而他们各显神通，竞相设立各种基金和出台各种收费，他们往往打着为企业服务的招牌，曲线要钱，强行捞取。这些问题不解决就不利于企业在市场竞争中求生存和发展。可以想见，不有效解决政府职能部门对企业的各种收费和摊派，新的税制改革所要求达到的规范分配方式，理顺分配关系，形成合理的分配机制，促进社会主义市场经济健康发展的目标就不可能真正实现，企业的生存和发展环境也就不可能有多大改变，或许是现有税收分配关系规范了，但不规范的收费和摊派又在阻碍着企业的改革。因此，不解决这些不规范的分配现象，改革就不可能取得预期目标。

综上所述，财政不统一对我国的社会经济生活产生了巨大的冲击，带来了诸多祸患，已经到了非解决不可的时候了。

## 二、历史经验的借鉴与分析

### （一）从我国古今经验看

建立统一和完整的财政，是政局稳定、政权巩固的前提条件。自古以来，我国历代统治者都把强大的中央财力作为稳定政权的手段，把对财权的控制作为维护国家统一的手段。

西汉年间，汉武帝继位后，为了抑制汉高祖刘邦推行分封制所带来的诸侯林立、各行其事，甚至与中央政府分庭抗礼的局面，采取“削藩”的措施，起用桑弘羊进行财政改革。桑弘羊从巩固中央集权的目的出发，首先将铸币权收归中央，禁绝私铸。其次，实行国家专卖政策，对当时关系国计民生的盐铁进行专卖。有了这两条措施，不仅结束了西汉前期货币混乱局面，增加了中央政府的财政收入，而且从根本上摧毁了各诸侯割据一方搞独立王国的经济基础，巩固了国家的统一。在唐代，“安史之乱”使社会经济遭到严重破坏，到最后，唐朝廷只能控制四川与江南地区，一些地方的节度使开始拥兵自重，截留财政收入，割据一方，与朝廷相对抗。为了挽救统治危机，加强权威，唐德宗重用理财家刘晏进行财政改革。刘晏运用商业经营原则改造、完善食盐专卖制度，使唐朝廷的财政收入倍增。德宗又支持另一位理财家杨炎进一步改革财政。杨炎认为：“财赋者，邦国之大本，而生人之喉命，天下治乱重轻系焉。”根据这一认识，他大胆进行“两税法”改革，提出“量出制入”的财政原则，着力改变“安史之乱”以来干弱枝强的局面，中央财政收入明显增加。由于有了雄厚的财力作保证，唐德宗迅速平安了各种叛乱和诸侯的反抗，“轻重之权，始归于朝廷”。

如果汉唐的经验教训还不足以说明财权的分散会危及到政局

稳定、社会混乱的话，那么，新中国成立以来几次经验教训则给了我们以更现实的启迪。

建国初期，国民党政府留给新中国一副烂摊子：经济落后，财政混乱，通货膨胀。加之战争和反动势力的破坏，国民经济处于崩溃的境地，给国家的统一、民族经济的振兴、社会安定带来了严重的阻碍。为此，中央人民政府采取了一系列措施，包括打击投机倒把、抑制通货膨胀等等。1950年3月，政务院通过《关于统一国家财政经济工作的决定》，统一全国财政收支管理、物资管理和现金管理。这一系列措施，对平衡财政收支、稳定金融物价、巩固新生的人民民主政权起到了重要的作用，同时也支持了革命战争的最后胜利。

1954年，邓小平同志提出财政管理“六条方针”。他在指出为什么要提出六条方针时说，现在我们的财政是不稳固的，说不起大话的，经不起重大考验的。他指出六条方针有一个重大的政治目的，就是要把国家的财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上。只有把国家的财政放在稳固的基础上，我们才能保证社会主义工业建设。正是由于遵循了“六条方针”，改进了财政管理体制，我国财政才走上了稳步发展的道路，从而有力地支持了国民经济和社会事业的发展，进一步巩固了人民民主政权。

1961年，中央发布《关于调整管理体制的若干规定》，重点强调集中统一。主要内容之一是：改进预算管理体制，适当紧缩预算外资金；国家财权基本上集中到中央、大区和自治区、直辖市三级；国家财政预算从中央到地方实行上下一本账，坚持全国一盘棋；对各地区、各部门和单位的预算外资金采取“纳、减、管”的办法进行整顿。这次强调集中统一的目的之一是把“大跃进”中下放过头的权力重新收回来。正是因为实行了上述各项集中统一的重大措施，使中央直接掌握的财政收入由原来的50%提高到60%左右，才有效地保证了国家有限的资金用于发展和充实薄弱环节，有力地促进了各项经济调整措施的顺利落实，从而对

于比较迅速地扭转国民经济的困难局面起了重要的作用。

以上这些统一财政的措施虽然具有时代的局限性，但最起码说明了一条：只有财政统一了，中央的财力增强了，才能把握国民经济全局，保持社会的安定和中央政权的巩固。当然，也有反面的教训值得我们吸取，这就是过分地放权让利，扩大地方财权，削弱中央的财权和财力，从而导致国民经济运行的失调。改革开放以来，由于过分强调放权让利，预算外资金不断膨胀，这些资金有很大部分处于无序状况，导致重复建设、盲目上马，造成巨大的损失浪费。另一方面，财权与财力的分散，还诱发泡沫经济，带来腐败现象，从而导致社会不稳、人心离散，这些都是动摇政权的潜在因素。

## （二）从国外经验看

财政不统一，财权与财力的过度分散，导致政局不稳，甚至政府倒台、国家分裂，这并不是耸人听闻的事，从下面的事例中可以窥见一斑。

1991年，前苏联政府预算没有得到议会批准，到年底苏联彻底解体。一个称雄世界多年的大国的土崩瓦解，原因当然是多方面的，包括政治因素、社会因素、民族矛盾等，但中央与地方政府关系处理不当，尤其是改革中过分强调地方利益，中央政府财力过于薄弱，财权过于分散，是联盟解体的深刻原因之一。1985年戈尔巴乔夫上台后，强调改变高度集中的财政体制，扩大地方财力和财权，包括规定中央所属企业向所在地方预算缴纳一部分收入，并扩大地方在周转税分配中的比例，以扩大地方财政收入基础。这样一味地强调地方利益，造成财权的过度分散。1985年~1989年，中央政府收入占国家预算收入的比重直线下降，分别为51.4%，50.1%，48.9%，44.8%，39.4%。而收入减少的同时，中央政府的支出负担却未减轻，中央支出占国家预算支出比重这五年分别为52.5%，53.4%，55.5%，54.8%，53.7%，从

而使中央财政出现大量赤字，中央财政对整个国家财政体系失去调节能力，最后，中央政府连工资都发不出，甚至军费开支都成问题，这已经从物质基础上决定了联盟政府的迅速垮台和联盟解体。

苏联解体后，俄罗斯在财政分配制度上仍然走了一条财权下放的道路，将财政分配的主动权让给地方，关键时刻地方甚至想利用手中的财权反过来制约和控制中央，动辄以停止向中央上缴税收要挟中央。这样做的结果，一方面使中央政府失去了包括财政能力在内的宏观经济控制权，使政府的凝聚力和威信下降；另一方面地方政府利用手中掌握的财权，不断向中央施加压力，甚至制造民族矛盾，搞分裂、闹独立，车臣事件就是最好的例证。

以上事例深刻地说明，没有统一的财政，没有中央强有力的财权和财力，中央政府就会软弱无力，就会导致政局不稳，甚至国家的分裂。诚然，财政的统一需要有国家宏观统一的政策作保证，尤其是要做到财政与银行的协调统一。这一点，日本最近所发生的金融危机给予我们以启示，村山内阁的倒台与此不无关系，而新任首相桥本龙太郎上台后，就提出动用财政解决银行呆账问题。这也说明只有统一而强大的中央财政，才能解决诸如金融危机、债务危机等问题。由此可见，财政的统一，需要有多种配套的统一措施。

上述事例还说明，任何政治权威都是建立在经济权威基础上的，缺乏经济上的宏观调控权，政治权威是难以树立起来的。另一方面，政治上的权威性，又是保证经济权威性的必要条件。因此，我们要始终保持清醒的头脑，长期维护财政的统一，保证中央有足够的财力进行宏观调控。同时，适时进行政治体制改革，彻底根除腐败，从而真正树立执政党在人民群众中的威信，保持社会稳定，促进经济繁荣，最终实现战略目标。

### 三、统一财政是改革与发展的客观要求

#### （一）统一财政是市场化改革不被扭曲的前提

从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，政府面临着根本转变其职能的艰巨任务。具体而言，政府要由计划经济体制下社会经济生活的决策者和社会资源的分配者转变为市场经济体制下的公共政策决策者、公共资源分配者、公共产品供给组织者、社会经济生活过程的调节者，并成为市场制度的建立者、维护者和市场秩序的仲裁者。能否完成这一职能转变任务，直接决定市场化改革的成败。实现政府职能的转变涉及的方面很多，但集中财权，统一财政至关重要。

在经济体制转轨初期，国家财政向地方、部门、企业下放一定的财权财力，对调动各方面的积极性，增强经济活力具有一定的积极作用。但是放权让利过头，则势必影响国家财政职能的正常发挥。事实上，在近几年的体制转轨中，我国既存在财权财力下放过头的现象，也存在财权财力下放被扭曲现象。这样，在市场化进程中，就难免出现如下格局：一方面，由于财权的分散和财力的拮据，财政很难满足政府行使其职能的财力需要，从而形成该由中央办的事被迫推到了地方，该由政府办的事则推到了企业（如社会保障等等）。这就在总体上影响市场体系的建立和市场经济的运行。另一方面，由于一部分财权财力分散到各级政府部门，使这些政府部门事实上行使着财政的职能（如向企业和社会收取各种费用和基金等），在利益刚性的制约下，各部门在市场化改革中就难免出现保护部门利益的倾向，使改革措施的出台往往带有部门特色，很难覆盖全社会利益。更为严重的是，财权分散于各政府部门之后，久而久之，会造成市场分隔和部门垄断的格

局。显然，这有碍社会主义统一市场的形成。对此应引起中央的高度重视。

## （二）统一财政是加强宏观经济调控的需要

综观市场经济发展历史，可以看到，市场经济遵循着自由放任到国家干预的发展轨迹。在自由资本主义时期，资产阶级政府信奉“看不见的手”的神奇作用，相信“供给可以创造自身需求”，奉行“夜警国家”“廉价政府”政策，倡导自由放任。但由于市场机制本身所具有的微观“市场失灵”和宏观“市场不稳定”缺陷，使资本主义经济循着完全自由竞争的逻辑并未能达到理论描述的均衡与和谐的境地，反而陷入冲突、混乱和危机之中。于是到垄断资本主义时期，资产阶级国家已摒弃自由放任政策，实行国家干预或宏观经济调控。现代市场经济国家已无一不是市场机制与国家宏观经济调控相结合的经济，根本不存在单纯由市场机制发挥作用的。经济。借鉴西方国家这种发展经验，我们推进市场经济改革，一方面要积极建立健全市场机制，培育市场体系，充分发挥市场机制在资源配置中的作用；另一方面要努力健全适应市场经济需要的国家宏观经济调控体系，加强宏观调控。

财政作为国民收入分配的主要工具，在国家宏观经济调控体系中居于重要地位。发达市场经济国家无不积极利用财政政策和货币政策调节宏观经济运行，熨平经济发展周期。但是，需要指出的是，发挥财政的这种宏观调控作用，必须要求财政本身是统一的、健全的。我国在向市场经济转轨中，曾利用财政政策调控宏观经济，但效果不尽人意，究其根源，在于财权和财力分散。而财力的分散一方面会使政府资金的使用脱离宏观政策意图；另一方面又在一定程度上为非规范性的政府行为提供了活动空间。更重要的是，财力分散导致国家财政捉襟见肘，难以拿出足够的财力调控国民经济。事实上，这几年，正是由于财权和财力的分散，财政收入占国民收入比重过低，以致于财政在国民收入出现超分