

第一章

稳固平衡的强大国家 财政的理论界定

第一节 引子

建立稳固、平衡、强大的国家财政是以江泽民同志为核心的党中央给我国财政改革和建设所提出的战略任务，因而成为我国财政理论界和实际工作部门全体同仁孜孜不倦的奋斗目标。长期以来，尤其是经济转型以来，随着我国市场经济体制建设的逐步深入，国民收入分配结构发生了深刻变化，即国民收入分配持续向个人倾斜，进而向少数人倾斜。一方面，国家财政收入占 GDP 的比重不断下降，由改革开放之初 1979 年的 28.4% 降至 1995 年的 10.7% 的历史最低点。尽管近几年来我国财政工作者致力于“集中财力，振兴国家财政”的改革，在提高“两个比重”方面做了大量艰苦细致的工作，国家财政收入占 GDP 的比重有所回升，从 1996 年的 10.9%、1997 年的 11.6%、1998 年的 12.4% 上升到 1999 年的 13.9% 以及目前的 15% 左右，但与我国国力、国情和市场经济建设的要求还存在较大的距离。另一方面，我国目前的“基尼系数”已经攀升到“0.4”以上，国民收入和社会财富分配不公平的矛盾已经显化，由此带来的社会不

稳定因素也在加剧，社会治安问题上升为民众普遍关心的重点问题，从一个侧面反映了人民群众对良好社会治安状况的强烈企盼和对社会分配现状的不满。

辩证地看待我国国民收入分配格局的变化，可以说是喜忧参半。喜的是这种变化在很大程度上反映了社会主义市场经济体制建立的必然：打破了计划经济体制下的平均主义分配模式，促成了多种经济成分共同发展的格局，塑造和培育了新型的市场主体，促进了社会主义市场经济的快速成长。忧的是这种变化似乎来势迅猛，持续期也似乎太长，超乎人们的预料和心理准备。自 1985 年由第二步利改税改革带来我国财政收入比上年增长 24.3% 的高速增长之后，财政收入增长与 GDP 增长之间的联系弱化，财政收支经历了 1985 年短暂平衡之后，一步步深陷赤字。财政赤字额及其占财政支出的比重逐步攀升：“六五”期间为 80.43 亿元和 1.07%；“七五”期间为 585 亿元和 4.55%；“八五”期间为 1945 亿元和 7.98%；进入“九五”期间这一状况有所缓解，但未能有根本性的改变。财政赤字额及其占财政支出的比重 1996 年为 529.56 亿元和 6.66%；1997 年为 582.42 亿元和 6.3%。1998 年为扩大需求，推出了“积极财政政策”，1999 年党中央进一步提出实施“西部大开发战略”。由此，财政支出迅速扩大，增加国债发行额，虽然其间财政收入每年增长千多个亿，2000 年达两千多亿元，但财政赤字数额迅速扩大，2000 年达 2500 亿元之巨，财政赤字占财政支出的比重达 17% 左右。财政收入水平太低，财政赤字数额的迅速堆积，成为人们关注的重要问题，尤其是中央财政收入水平偏低，与中央财政所担负的职责很不适应，国债重负几乎全部压在中央财政肩上，担心国债风险的人士越来越多。一些人甚至怀疑“积极财政政策”能坚持多久；西部贫困地区县、乡财政负债累累，如四川省许多乡镇政府及其财政若干年不吃不喝也还不了所欠债务，寄希望于中央对落后地区的扶植。但中央财力窘迫，以至不少人士抱怨“西部大开

发战略”雷声大、雨点小。特别是国民收入分配向个人倾斜，进而倾斜于少数人，使人们对收入分配公平的企盼与日俱增，同时，难得的社会稳定局面也正在遭受日益严峻的挑战。

正因为如此，以江泽民同志为核心的党中央代表全国人民的根本利益，在财政改革和发展的目标要求上，从“提高两个比重”上升为“建立稳固、平衡、强大的国家财政”。明确指出：“在我国建立稳固、平衡、强大的财政……是我们全面推进改革开放和现代化建设，实现跨世纪发展宏伟目标和中华民族全面振兴的必然要求。”^①可见，财力的强弱，直接关系到国家的兴衰，中国只有具备了雄厚的财政实力，才能从根本上保证我国在新世纪的经济持续发展和社会的全面进步。

第二节 传统财政平衡观评说

农耕文化与儒家思想的结合，造就了中国传统的财政平衡观，即“量入为出为理财之要目，至平之至理”。这种以收定支，恪守收支平衡的理财思想似乎伴随着人们的遗传基因一代一代沿袭下来。新中国的成立，推翻了三座大山，但并不能因恪守收支平衡及“量入为出”的理财思想产生于封建社会而将其等同于封建糟粕而被摒弃。相反，从一般的财政收支关系来说，财政收入是财政支出的前提和基础，财政支出受制于财政收入；把财政收支视为矛盾关系来看，财政收入是财政收支矛盾关系的主要方面，坚持“量入为出”，恪守财政收支平衡符合正确处理财政收支矛盾关系的基本思路。也就是说，坚持“量入为出”，恪守财政收支平衡的理财思想本身就具有合理性。结合特定的历史背景考察，一方面，因国民党政府发动内战，财政赤字如天文数字堆积，不仅最终导致国民党政权的彻底崩溃，也给广大人民群众带

江泽民《关于财政税收工作问题》，中国财经报 2000 年 4 月 12 日第 1 版。

来灾难性的打击，以致当时人们对财政赤字的恐惧如谈虎色变；更重要的是，另一方面，在新中国成立后的计划经济年代，统收统支的“大财政”体制使几乎所有的剩余产品都集中到了国家财政，要求财政必须坚持收支平衡，否则，国民收入超分配将会给国民经济的协调发展造成难以估量的危害。由于计划经济时期的经济条件及体制要求，以及人们对解放前夕财政赤字、通货膨胀灾难记忆犹新，加之恪守收支平衡的理财思想本身的合理性，因此，传统的“量入为出”，恪守收支平衡的理财思想进一步得到确认，实践中，视财政赤字为洪水猛兽，在理论上也把财政赤字与“资本主义国家对人民的超经济剥削”相联系，而被社会主义财政理论视为“禁区”，理论研究不敢越“雷池”半步。由此也形成了所谓的社会主义财政平衡概念，即：所谓财政平衡是指国家预算收支的对比关系中，国家预算当年收支大体相当，略有结余的情况。

这一概念着重强调了两点：其一，只有国家预算收支略有结余才能视为财政平衡，有赤字则为不平衡；其二，财政平衡的时间概念是指国家预算当年收支平衡，即在一个预算年度内必须是收支大体相当略有结余。长期以来，我国财政资金由预算内资金和预算外资金两个部分组成，财政平衡的内容自然包括了这两个方面的统一平衡。同时，由于当时的财政资金几乎囊括了所有剩余产品价值，因此，财政平衡成了整个国民经济综合平衡的关键。由此我们不难看出，传统的财政平衡观是当时历史条件的产物，与当时的经济发展水平和经济运行机制是相适应的。因此，我们应当历史地看待传统的平衡观，不必过于横加指斥。

不过，有一种现象值得关注：回顾建国 50 余年的历程，我们不难发现，在没有财政赤字的计划经济年份，我国的经济建设并没有取得持续稳定的快速发展，而在赤字年份（主要是近二十多年的改革开放年代）我国经济建设成就举世公认。尤其是我国市场经济建立以来，伴随着经济体制的转换和国民经济的高增

长，我国财政也出现了前所未有的新情况，20 余年来除 1985 年因特殊因素带来财政略有结余外，其余年份均有数额大小不一的赤字，而且随着经济体制改革的深化，经济的持续增长，财政赤字数额呈不断上升势态，特别是从 20 世纪 80 年代末至今，赤字的性质也发生了重大变化，出现了“预算赤字”这一新的范畴。然而，尽管财政赤字及“预算赤字”连年不断，且呈上升势态，但是，中国经济发展并没因之而受到任何实质性的威胁，相反，经济增长势头强劲，在整个世界经济格局中出现了“风景这边独好”的新景观。

实践是检验真理的惟一标准。我们应当结合经济和社会背景，尤其是经济运行机制，重新审视财政赤字或财政平衡与国民经济协调发展的关系，重新审视财政赤字或财政平衡在不同的经济体制和社会政治背景及经济运行机制下对经济及社会发展的不同影响。尤其是要清醒地认识到，由于计划经济时期与社会主义市场经济时期，两种不同体制下的国民收入分配性质和格局大相径庭，因而这两种不同时期的财政赤字有着完全不同的经济背景，进而其对经济和社会的影响也发生了深刻变化。具体地讲，在计划经济体制下，财政赤字的危害是不容置疑的，坚持财政收支平衡不仅必要而且必须。在社会主义市场经济体制下，尤其是在出现“生产相对过剩”的条件下，再恪守当年财政收支平衡，一味地反对财政赤字就不妥当了。因此，我们既不能抱残守缺，视传统的财政平衡观为理论经典，不容修正、发展；也不能一味地否定传统的财政平衡观，把它说得一无是处，应当历史的、辩证的对待传统的财政平衡观。

在社会主义市场经济条件下，应当把财政平衡置于国民经济总量平衡即社会总供给与总需求的平衡中考虑，而且还应当把财政政策作为协调社会总供给与总需求关系的重要手段来认识财政平衡或财政赤字。具体而言，当社会总供给小于总需求时，必须采取紧缩的财政政策，压缩财政支出，增加财政收入，把社会总

需求压下来，实现社会总供给与总需求的平衡；当社会总供给大于总需求时，则应当采取扩张的财政政策，压缩财政收入，增加财政支出，扩大社会总需求，实现社会总供给与总需求的平衡。不过，在实施扩张的财政政策时，应当考虑社会经济的承受力，其中，主要是国债这一弥补财政赤字手段在具体运作中，要逐步实现国债的发行、流通、偿还市场化，使国债制度与市场机制有机结合，让市场来认可和接受国债，防止国债风险。同时，要杜绝“硬赤字”的出现，防止国民收入“超分配”现象发生。

传统平衡观的另一要点是强调“当年预算收支平衡”。毫无疑问，这也是与计划经济体制紧密联系的产物。计划经济力图实现国民经济“有计划、按比例”发展，因此，处处重“计划”，格外重视“长计划、短安排”的重要性。国家预算作为年度国民经济发展计划的重要组成部分，也必然要求年度平衡。

随着我们对国民经济及社会发展规律认识的加深，发现“波浪式的推进”、“螺旋式的发展”才是国民经济发展的必由之路。也就是说，国民经济的发展不以人们的意志为转移，客观地具有“周期性”特征，而这个“周期”绝不可能恰好为“一年”。在市场经济条件下，我们把财政政策作为“反经济周期”的重要手段，如果要恪守“当年预算收支平衡”的老框框，财政政策将无所作为。时过境迁，我国的财政理论也必须遵循江泽民同志的教导，“与时俱进”，不断发展，从“当年预算收支平衡”转变为“周期平衡”。而且这种周期平衡也不是静态的，不能只局限于静态平衡，从长远看，随着经济发展的周期波动而处于动态平衡之中。绝对的平衡，在实际经济生活中是不存在的。正如马克思所说：“不断的平衡运动本身是以不断的不合比例现象为前提的。”^①

不可否认，由于条件所限，我们对“经济周期”的认识还比

^① 马克思《剩余价值理论》第1册，第233页，人民出版社1975年版。

较肤浅，尤其是对“周期”的时间长度还不能准确预测，从而加大了实现“周期平衡”的难度。不过，我们可以通过较准确的市场供求关系分析，尤其是通过国债运作制度化、规范化和市场化的建设，从而可以灵活地运用国债手段来调节经济运行，促进经济协调发展和稳步增长，熨平经济波动，实现财政的周期平衡。从表 1-1 的资料我们就可以较直观地看到我国近年来运用国债启动经济运行的成功做法（主要是 1998 年以后）。

表 1-1 1994—1999 年国债规模与财政赤字的相互关系

单位：亿元

项目 \ 年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999
国内债务收入	1028.57	1510.86	1847.77	2412.02	3310.93	3415
财政赤字	574.52	581.52	529.56	582.42	922.23	1503
还本付息额	499.36	878.36	1311.91	1918.37	2352.92	1912
国内债务收入 / (国债还本付息 + 财政赤字)	0.96:1	1.03:1	1.00:1	0.96:1	1.01:1	1.00:1

注：1999 年为预算数。

资料来源：《中国统计年鉴 1999》、《1998—1999 年决算报告》。

随着科技进步和市场经济条件下财政实践的深入，人们对经济运用预测的准确度会大大提高，也许在不久的将来，我们将会更加娴熟地运用财政政策驾驭经济运行，并有效地实现财政的“周期平衡”。

第三节 国民经济的稳定发展与建立稳固的国家财政

生产与分配的特定关系铸就了国民经济与财政的关系。一方面，国民经济的稳定发展是建立稳固的国家财政的基础，另一方面，在社会主义市场经济条件下，实现国民经济的稳定发展，离不开相机抉择，灵活地运用财政政策引导和干预国民经济的运

行，财政政策是实现国民经济稳定发展的重要手段。

在此，需要进一步说明的是：在调节经济运行方面，西方经济学理论及西方发达国家的经济运行及调控实践几乎一致表明，货币政策的作用及其效果优于财政政策。因而，大多数人认为，政府对国民经济运行的总量调控应首推货币政策，财政政策只是在结构调整方面有着重要作用，并主张货币政策作为市场经济运行中常用的调控手段，而财政政策不宜经常使用。无疑，这种观点和认识在一般情况下是正确的。在特殊情况下，财政政策的作用可能比货币政策有效得多。美国哥伦比亚大学教授罗伯特·A·芒得尔以“对不同汇率制度下的货币和财政政策，以及最适货币区域的分析”为经济学理论作出了开创性的贡献，从而成为1999年诺贝尔经济学奖得主。早在1963年，罗伯特·A·芒得尔就以《资本流动与固定和浮动汇率下的稳定政策》一文，建立了“在浮动汇率下，货币政策的作用大于财政政策，在固定汇率下，财政政策的作用大于货币政策”的稳定政策理论。该理论认为，在固定汇率下，中央银行必须在货币市场上进行干预，以协调公众对这一汇率的外汇需求。这样一来，中央银行就要根据对本国货币的需求来调节货币量。结果是利率与汇率总是保持不变，货币政策不可能发挥作用。然而，由于利率不变，财政政策的运用没有利率上升引起私人支出减少的“挤出效应”，故财政政策的效果最好。而浮动利率下形成了汇率市场决定机制，中央银行不干预利率市场调节机制，于是财政政策的作为就非常有限。因为政府增加支出（扩张型财政政策）使货币需求量增加，利率上升。若国内利率高于国外利率时，资本流入，这就使汇率上升，从而净出口的减少抵消了政府增加支出的效应，财政政策失效。但在浮动利率下货币政策却成为有效的调控工具。当实施扩张型货币政策时，货币供应量增加，国内利率下降。这不仅会扩大国内总需求，而且会引起资本流出，使汇率下降，增加净出口使总需求进一步扩大，从而达到了实施扩张型货币政策的目的。

这一理论在我国 20 世纪 90 年代中后期得到了验证。自 1996 年我国经济实现了“软着陆”后，很快因国内外经济因素的制约和影响而走入“低迷”。为了启动经济，中央银行旋即放松银根，从 1996 年 5 月以来连续五次降息，但收效甚微。中央政府决策者根据我国长期实施“钉住美元”的固定汇率政策这一客观现实，于 1998 年 5 月果断地推出“积极财政政策”，从而很快使我国经济走上稳步发展轨道。

中国将于 2001 年底以前加入 WTO。也许有人会认为，随着中国经济全面对外开放，中国外向型经济的形成，对外经济的依存度逐步提高，生产要素流动性加强，中国长期实施的“钉住美元”的固定汇率政策将会由浮动汇率所取代。从而引起宏观调控中财政政策让位于货币政策的转变。这种观点并非毫无道理。但是，中国将在较长时期处于发展中国家行列，更为关键的是中国在政治上坚持中国共产党的集中统一领导，经济上实行市场经济体制同社会主义基本制度相结合，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。中国由政府领导下进行经济改革，政府要发挥社会主义制度下“集中力量办大事”的优越性。所有这一切都决定了中国政府运用财政政策调控经济运行的必要性和重要性。更何况，无论是按麦金农的“经济高度开放”标准，彼得·凯南的“产品多样化”标准，还是罗伯特·A·芒得尔的“生产要素高度流动性”标准来考察，中国采取固定汇率制度都有其必要性和合理性。从理论上讲，这也为财政政策施展功能提供了较好、较广阔的场所。

认真思考，我们不难发现，党中央提出“建立稳固的国家财政”是有现实针对性的。在改革开放以来的 20 余年里，中国国民经济得到了长足的发展，综合国力大大增强，然而国家财政却一蹶不振。从 1979 年至 1996 年，我国财政收入占 GDP 的比重一直处于下降趋势，从 28.4% 下降到 10.9%。进入 1997 年，这一态势才有所扭转，但形势仍不容乐观（具体情况见表 1-2、表 1-3）。

表 1-2 我国财政收入规模表（1979—1999 年）

单位：亿元

年 份	GNP	财政收入	财政收入/GNP (%)
1979	4036.55	1146.38	28.40
1985	8947.54	2004.25	22.40
1989	16906.20	2664.90	15.80
1990	18547.90	2937.10	15.80
1991	21617.80	3149.48	14.60
1992	26638.10	3483.37	13.10
1993	34634.40	4348.95	12.60
1994	46759.40	5218.10	11.20
1995	58478.10	6242.20	10.70
1996	67884.60	7407.99	10.90
1997	74462.60	8651.14	11.60
1998	78345.20	9875.95	12.60
1999	81910.90	11444.08	14.00

注：由于统计口径的变化，1994 年后的总收入不含债务收入。

资料来源：1997 年《中国财政年鉴》、1998 年《中国统计年鉴》及 2000 年 3 月 8 日《人民日报》“两会”文件摘登。

特别是在实施“积极财政政策”和“西部大开发战略”特定背景下，预算赤字数额迅速放大，财政赤字急剧上升。

表 1-3 改革开放以来我国历年财政赤字变化情况

单位：亿元

年份	赤字（-） 或盈余（+）	赤字/GDP	赤字/ 财政收入	赤字/ 中央财政收入	赤字支持率 （%）
1978	10.17	0.281	0.90	5.79	—
1979	-135.41	-3.353	-11.81	-58.53	20.92
1980	-68.9	-0.525	-5.94	-24.22	10.59
1981	37.38	0.769	3.18	12.02	—
1982	-17.65	-0.333	-1.46	-5.09	3.07
1983	-42.57	-0.707	-3.11	-8.69	6.63
1984	-58.16	-0.811	-3.54	-8.74	7.87

续表

年份	赤字 (-) 或盈余 (+)	赤字/GDP	赤字/ 财政收入	赤字/ 中央财政收入	赤字支持率 (%)
1985	0.57	-0.006	0.03	0.07	-
1986	-82.90	-0.813	-3.91	-10.65	8.62
1987	-62.83	-0.525	-2.86	-8.53	3.09
1988	-133.97	-0.897	-5.68	-17.29	12.63
1989	-158.88	-0.940	-5.96	-19.32	14.38
1990	-146.49	-0.790	-4.99	-14.76	10.67
1991	-237.14	-1.097	-7.53	-25.27	15.62
1992	-258.83	-0.972	-7.43	-26.42	14.24
1993	-293.35	-0.847	-6.75	-30.64	14.99
1994	-274.52	-1.229	-11.01	-19.77	32.72
1995	-581.52	-0.994	-9.32	-17.86	29.14
1996	-529.56	-0.780	-7.15	-14.46	24.62
1997	-582.42	-0.779	-6.73	-13.78	23.00
1998	-922.23	-1.162	-9.34	-18.85	29.51
1999	-1790.00	-2.095	-16.26	-33.22	28.42

注：1999 年为预测数：所列赤字都是软赤字，即按不包括债务收支计算的赤字；赤字支持率按赤字同中央财政支出比例计算。

资料来源：《中国统计年鉴 1999》，中国社会科学院“中国经济形势分析与预测”课题组《1999 年秋季报告》、《1998~1999 年决算、预算报告》。

上述情况充分表明，尽管国民经济和稳步发展是财政稳固的基础，但是国民经济的稳步发展并不能代替建立稳固财政本身，在特定的经济发展时期，还可能出现国民经济稳步发展而财政却陷入困境的现象。可以说，我国自改革开放以来至今，正处于这样一个特殊时期。至于如何认识这一特殊时期，以及为什么在这一特殊时期会出现国民经济稳步发展而财政却陷入困境的现象，我们将在后面对此展开讨论。

我们现在所面临的问题是在廓清财政与经济关系的基础上，针对我国现阶段财政状况，通过对财政收支结构的调整，使财政与经济的关系重新“归位”。并按照建立“公共财政框架”的基

本要求深化财政改革，加大改革力度。即进一步深化财政税收改革，加强收入征管，优化支出结构，强化支出管理，推进社会保障制度建设，坚持依法理财，提高财政资金使用效益，以扭转财政职能弱化，财政实力不强的状况。

上述改革的实现也就实现了构建我国公共财政框架的目标，这不仅使我国财政与社会主义市场经济的要求相适应，而且使财政与经济的关系得以复位，使财政的稳固与国民经济的稳步发展保持协调一致，从而保证财政宏观调控功能的正常发挥，促进国民经济的稳步发展。

第四节 财政综合实力展示强大的国家财政

财政的平衡、稳固只是财政正常运行的一般要求，或者说是财政自身运行规律的最起码要求，它并不能代表强大的国家财政的全部内容。全面体现强大的国家财政，我们的认识不能仅仅停留在财政是否“平衡”这一表层，因为低水平的财政平衡并不是强大的国家财政的体现，如果我们不是这样认识问题的话，那么，计划经济年代持续的财政平衡就可以称之为强大的国家财政；同时，全面体现强大的国家财政，我们的认识也不能仅仅停留在财政是否“稳固”这一方面。不可否认，强大的国家财政必须是稳固的，但是，如果财政仅仅是“稳固”，也不能称之为强大的国家财政，因为它只是从“质”的方面反映了财政与经济的关系，没有提出“量”的要求。我们认为，建立强大的国家财政在很大程度上就是实现中国的强盛。中国历史上“文景之治”在财政上表现为“京师之钱累巨万，贯朽而不可校。太仓之粟陈陈相因，充溢露积于外，至腐败不可食”；“贞观之治”在财政上表现为“马中蔽野，民物蕃息，国库充裕，财政有余”；“康乾盛世”在财政上表现为“国家富庶，财政充裕”，康熙 48 年库存银达 5000 万两。可见，建立强大的国家财政，除了财政必须具有

平衡、稳固的基本要素外，还必须具备以下几个方面的内容。

1. 要有高水平的财政收入。随着社会经济的发展，尤其是人类社会化水平的不断提高，社会中心——政府的职责会不断拓展，作为政府实现其职能的财力保障的财政也必然会不断扩展，表现为财政收入在 GDP 中的比重不断提高。数千年以来的人类社会发展史已经证明了这一点。德国著名财政学家瓦格纳早在一百多年前就以“瓦格纳定理”揭示了这一财政发展的客观趋势。回顾周围的世界，我们不难发现，发达国家一般都有高水平的财政收入与之相伴。高水平的财政收入主要表现在两个方面：一是财政收入在 GDP 中的比重较高（不少发达国家其财政收入占 GDP 的比重接近 40%，少数国家已超过 40%，接近 50%）。与此同时，我们还必须清醒地认识到，中国是在共产党统一领导下的中央集权制国家，这一政治因素要求中央财政收入的比重应当比其他类型国家的比重大。当前我国中央财政收入的比重仅为 50% 左右，与中央所担负的职责存在较大的差距，以致中央财政过分依赖国债，这毕竟不是长久之计。提高中央财政收入的比重是我们建立强大财政必须重点考虑的问题之一。二是财政收入的质量高，表现为规范化的财政收入——税收收入占有绝对比重（有关资料表明，正常情况下，发达国家和大多数中等发展水平国家其税收收入在财政收入中的比重一般都保持在 80% 以上，最高的接近 90%）。据之衡量，目前我国财政收入离“高水平”还有不小差距，2000 年全国财政收入在 GDP 中的比重仅为 15% 左右；政府收入中，税收收入仅为 1/3 左右，大量政府收入的取得出自欠规范的非税收入。可见，我国财政收入的改革任重道远，尤其是当前我国的税费改革并非想象中的那样顺利，从而提醒我们，一定要集中精力，专注于财政收入改革，并坚持不懈，才有可能取得成功。

2. 要有科学合理的财政支出范围和严格的财政管理制度。从理论上讲，财政支出范围首先取决于政府的职能范围，但财政

支出范围的法律规定可以在一定程度上和一定范围内制约和规范政府的职能范围。由此可见，科学合理的财政支出范围首先取决于政府职能的界定，然而，通过财政支出范围的调整也可以在很大程度上促使政府职能范围的调整。据此我们认为，实现中国之“强国之梦”，首先必须坚持“一个中心、两个基本点”，发展社会主义市场经济，大力推进政治体制改革，精简机构，压缩冗员，切实转变政府职能，使政府职责范围与社会主义市场经济体制的要求相适应。在此基础上，按照建立“公共财政框架”的要求，调整财政支出结构，逐步建立科学合理的财政支出体系，保证政府职能的充分行使，促进市场经济的健康发展。同时，还必须根据社会经济环境的变化以及社会主义市场经济体制改革的进程，建立科学严密的财政管理制度，强化财政管理。

3. 要有健全而灵敏的财政调控功能。经过 20 多年来的改革开放，市场经济已经深植于中国沃土，并且正在迅速成长；尤其是自 1995 年以来，我国开始告别“短缺经济”而进入“相对过剩”，中国的经济运行格局发生了根本性的变化；加之前不久中国又提出“西部大开发战略”，中央政府承担起协调东西部经济发展的重大任务。我国的市场经济改革和实施“西部大开发战略”都是在政府带领和推动下展开的，政府的这些职责都离不开财政的支持和财政杠杆的灵活运用，因而也都以不同角度要求财政适应市场经济发展的新形势，适应政府职能的转换，不断增强和健全其调控功能。尽管自 1998 年以来，我国政府适时推出“积极财政政策”，成功地运用财政政策调控经济，促进了我国经济的协调发展，同时也表明我国政府已经具备了在新的经济形势下运用财政政策干预和驾驭市场经济运行的经验和胆识。但是，目前我国在财政网络化发展、财政预警机制、财政风险防范机制等方面的建设还跟不上财政调控实践的需要，国债制度建设离市场经济的要求还有较大的差距。所有这些都表明我国财政宏观调控功能的建设还有待进一步加强。或许我们可以说，我国健全而

灵敏的财政调控功能建成之时，就是实现我国强大财政之日。

4. 要有科学高效的财政管理机构和廉洁奉公的财政干部队伍。历史表明，财政机构及人员的政治素质和业务素质在很大程度上影响着国家的形象。因此造就一支坚持贯彻党和国家方针政策，牢固树立为人民当家理财的信念，具有清正廉洁，求真务实的干部队伍，对于提高财政工作质量，推进财政改革，建立稳固、平衡、强大的国家财政有着重要意义。在社会主义市场经济改革进程中，财政部门始终处于改革最敏感部位，财政干部一直处于重重诱惑之中。不可否认，经过政府机构改革、“三讲”学习和正在进行的“三个代表”思想教育，我国财政机构设置朝着科学高效目标迈进了一大步，财政干部队伍素质有了很大提高。但是，随着我国市场经济改革的深入，人们对财政部门的要求也在不断提高；随着我国反腐败力度的不断加强，在财政部门挖出的腐败分子也不在少数。从源头根治腐败，在制度上构筑反腐败大堤，是新时期防腐防变的重大措施，也是实现财政强盛的根本保障。坚持以法治国，同时，遵循江泽民同志“以德治国”思想，进一步加强财政机构建设，建立健全适应市场经济发展的财政法规、制度，加强财政干部队伍组织建设和思想作风建设，培养一支高素质干部队伍，是实现强大财政的需要。

在建立稳固、平衡、强大财政中，“稳固”是根本，“平衡”是“稳固”的外在表现和衡量标志，“强大”则是在“稳固”和“平衡”的基础上的充实、扩展、加固。正确认识和处理财政与经济发展的辩证关系，重新审视财政收支之间的内在综合联系，实现社会主义市场经济体制下财政认识的质的飞跃，这对于建立稳固、平衡、强大的财政，实现社会主义市场经济下的国民经济的真正持续、快速、健康发展，壮大国力，增强国家的宏观调控能力等等都具有特别重要的意义。

第二章

政府职能与财政职能范围

第一节 从市场经济角度讨论政府职能

随意打开一本财政论著，我们都可以方便地阅读到有关政府职能的直接或间接的描述。不过，几乎所有的财政论著都是从政府本身应当具备的职能来讨论政府职能。不可否认，这种讨论是正确的，不可缺少的。在社会主义市场经济条件下，特别是在我国财政收支结构调整的大讨论中，有必要转换一下视角，从市场经济角度讨论政府职能，也许更具有特殊的意义。

一、市场经济与理性政府

我们在研究经济时，通常都做理性人的假设。这样的理性人追求效用的最大化，无论是个人还是企业，都是在这一假设前提下做经济决策，从而构成了宏观经济和微观经济理论的研究前提。政府作为现代社会经济的组成部分和经济运行的重要因素，在市场经济条件下研究政府活动时，我们不可避免地要从理性政府角度出发。“理性政府”是服从市场经济的要求，以追求其效用最大化为原则的政府，理性政府的决策目标与全社会大多数人最大福利（其中当然涉及公平）的目标应当相同。

政府是一个特殊主体，从其规模和影响能力看，政府称得上是超级特殊主体。所谓特殊，在于它既不是一般的社会经济主体，又不是与经济毫无关系的纯政治主体。用马克思的话来说，政府是“政治权力还通过任意征税、没收、特权、官僚制度加工商业的干扰等等办法来捉弄财产”^①的主体。用我们现在的的话来说，政府的存在和运行是以经济运行为基础并凌驾于经济运行之上的特殊主体。政府并不是由某一个人执掌的，政府制定政策，从程序上看是集合理性人共同决策的结果，其中，主要决策者的个人决断能力至关重要。而主要决策者同样是理性人。同理，政策的执行者也是理性人。理性人追求自身效用最大化的目标有可能与他所要制定和执行的政策目标有差异，这必然影响到政策及其执行的效果。因此，如何使众多理性人的决策符合理性政府的目标，以及如何使执行政策的理性人的行为不偏离政策目标，便成为我们必须关注的问题。

理性政府如何和理性人有机结合呢？让我们看看美联储委员安排的例子。经济学家早就发现，政府所面临的政治环境与它实际作出的预算决策之间存在联系。如在大选之前，现任政府为了获得更多的选票，通常会增加政府支出（如减税、扩大转移支付），同时将一些必须的减少预算赤字的政策推迟到大选之后。为了保护货币政策的相对独立性，美联储八个委员中每人任期12年，并安排每两年有一人任期届满。这样，由于美国总统最长任期为两届（八年），即使总统每两年任命一个“他自己的”，到他任满为止，倾向总统的人数也不会超过半数。虽然这样的制度安排不会完全排除货币政策受总统影响的因素，但在实践中的确有效。因此，我们看到，为达到理性政府的目标与全社会总体目标的接近，制度安排就显得极其重要了。

在政策执行过程中也是这样。由于政策的执行者是理性人

^① 《马克思恩格斯全集》第4卷，第330页，人民出版社1958年版。