# 财政政策与财政发展战略论析

来源：网络 作者：雨声轻语 更新时间：2024-06-08

*\" 内容提要: 本文从理论和实践的结合上，深入分析了财政政策与政府宏观调控的关系，全面揭示了我国财政改革的现状、问题及财政运行中面临的主要矛盾，并在借鉴国际经验的基础上，侧重围绕我国今后一个时期财政发展战略与财政政策取向进行了研究，并提出相...*

\" 内容提要: 本文从理论和实践的结合上，深入分析了财政政策与政府宏观调控的关系，全面揭示了我国财政改革的现状、问题及财政运行中面临的主要矛盾，并在借鉴国际经验的基础上，侧重围绕我国今后一个时期财政发展战略与财政政策取向进行了研究，并提出相关看法和建议。

关键词：财政政策；战略目标；政策研究

一、财政行政管理与政府宏观调控

（一）在当今世界范围内，财政政策日益成为政府宏观调控不可或缺的一个重要手段

在现代社会，财政从来就是政府的财政，是政府行政的物质基础，是为政府履行其职能服务的。所以，财政的职能取决于政府的职能，即一定时期、一定条件下国家财政要干些什么，取决于这一时期政府职能的定位，或者说政府的作用。中外理论界经常争论的所谓“政府干预经济”与“政府不干预经济”、“最高纲领派政府”与“最低纲领派政府”以及“市场失灵”与“政府失灵”等问题，讨论的就是政府职能定位，实质上它们无不通过政府财政收支参数及其财政政策来反映。从根本上说，“政府应做的，就是财政要干的”。如果财政职能与政府职能出现不协调、不相适应的情况，表明政府职能在改革被肢解，对政府来说是极其危险的。明确这一点，是讨论中国社会主义市场经济条件下财政职能和财政政策的基本前提。（1）

（二）中国改革进程中财政政策调控功能的理论分析

中国属于发展中国家，正处于体制转轨时期，政府面临着市场化、工业化的艰巨任务。政府的职能和任务就是财政的职能和任务，“政府应做的，就是财政要干的”，因此，未来中长期财政政策调控的目标就是依据国家宏观经济政策和远景发\" 展纲要，正确处理财政分配关系，为政府实施有效的宏观调控提供财力保障。从理论上分析，我国转轨时期财政政策调控的基本功能可作如下界定：

第一，优化资源配置，实现宏观调控目标对一个发展中国家来说，宏观调控首要目标是保持尽可能快的经济增长，与此同时，实现经济结构的转换和升级。为此，如何把有限的资源进行最优的配置，就成为问题的关键。资源配置有两个基本手段：一是市场机制配置；二是政府财政配置。在社会主义市场经济条件下，政府财政是一个十分重要的资源配置机制，而不仅是跟在市场调节后面的“拾遗补缺”。对于社会共同需要的公共产品诸如国防、外交、文化、教育、卫生以及公共工程建设项目等，完全或主要由政府财政来提供，这也是财政最基本的职责所在。但在我国，财政配置资源的任务决不仅仅限于此。对我国整体产业布局的形成、宏观产业结构的调节、国家主导产业及其支柱产业的选择等，仅靠市场机制是不行的，需要依靠政府的力量，特别是通过政府财政的税收、投资、补贴、贴息等财政手段加以扶持。也就是说，在市场经济条件下，国家财政客观上具有经济建设职能，需要参与经济领域的调控，这是未来我国政府财政配置资源的一个重要政策取向，也是提高宏观经济效益、加速我国现代化建设进程的一个必要条件。

第二，调节收入分配，处理好公平与效率的关系收入公平分配是一个重大的社会问题，也是一个世界性的难题。一般地讲，当经济发展水平达到一定程度之后，社会公平和经济效率就变成一种反向关系，即分配不公平会妨碍经济效率的提高。在当前我国的市场化改革中，分配不公主要有三种表现形式，一是收入差距过大；二是平均主义；三是缺乏有效的社会保障。这些问题不解决，经济运行就缺乏一个良好的社会环境，也大大降低了经济效率。特别应看到，在我国今后市场经济的发展中，随着收入差距的进一步扩大，以及养老人口增多和失业压力的加大，收入公平分配问题将会更加突出。如何建立一个既充满竞争、又充满关怀的社会是政府收入分配制度调节面临的一项紧迫任务。财政是国家的一种集中性分配，在收入公平分配方面扮演着重要角色。它通过对高收入者的税收调节、对低收入者的生活补助以及其它较为完善的社会保障制度，可以从宏观上调节国民收入分配格局，缓解社会分配不公的矛盾，从而促进社会分配的相对公平。

第三，调节社会供需矛盾，实现社会经济的稳定美国财政学家穆斯格雷夫认为，在市场经济中，充分就业和物价稳定不能自动出现，而需要财政政策的指导。没有财政政策的指导，经济往往易于大幅度波动，或为长期的持续的失业与通货膨胀所苦。（9）这表明，财政在实现社会经济的稳定方面，即促进充分就业、物价稳定、抑制经济波动等方面，具有重要作用。那么，财政政策调控如何发挥这一“稳定”功能呢？关键是调节社会供需矛盾，促进社会供需平衡。社会供需平衡是宏观经济运行的一个重大比例关系，如果社会总供求保持了平衡，物价水平总是基本稳定的，经济增长率也是适度的，而充分就业也是不难实现的。所以，运用财政手段促进社会经济的稳定，首要的是调节总需求与总供给的平衡。通过财政来调节总供给和总需求的平衡，就是通过有目的有计划的集中性的财政收支分配，来矫正无数微观经济主体的分散的收支活动所形成的不利结果，或者说是一种着眼于宏观经济的收支活动来调节无数着眼于微观经济的收支活动。为此，就要求摆脱单纯财政观点，不是就财政平衡来搞平衡，而应着眼于全社会的总量平衡。当总需求超过总供给时，财政可以减少支出和增加税收或二者同时并举，通过减少政府需求和减少非政府部门需求来压缩总需求。一旦出现总需求小于总供给的情况，财政可以增加支出和减少税收或二者同时并举，由此扩大总需求。在这个过程中，财政收支不平衡是可能的而且是允许的。“（1）针对不断变化的经济形势而灵活地变动支出和税收，被西方学者称为”相机抉择“的财政政策。应该说这是现代经济条件下政府理财和实施财政宏观调控的一个重要政策思想，对我们是有启发的。以上分析表明，社会总供给与社会需求的平衡是促进社会经济稳定的一个前提条件，而财政政策是维持社会供需总量平衡的重要手段。

（三）市场经济下财政宏观调控职能的进一步探讨

当前我国财政经济学界对财政职能或财政调控的功能，认识不尽一致，主要分歧在于如何认识市场经济下财政的经济职能。有一种较流行的观点，认为随着市场经济新体制的建立，我国财政的建设性职能将会消失，主张财政只管公共开支，退出经济建设领域。

对于上述看法和主张，我持不同意见，主要原因是：

首先，如前所述，当前西方市场经济国家的财政活动范围和资本主义早期时的情况已大不相同，随着生产力的发展和政府干预经济程度的加强，政府财力比重和经济投资比重出现了日益扩大化的态势，财政突破了传统的只管公共开支的范围。特别是发展中国家在政府主导型经济发展模式的影响下，财政参与经济建设投资的力度更大，财政投资的比重还高于发达国家。我认为，这反映了市场经济发展规律的客观要求，也反映了财政发展的大趋势，而我国财政改革发展的思路及其财政政策取向的确立不能与上述国际化的财政发展规律相悖。

其次，我国的市场经济具有一定的特殊性，即它是建立在公有制基础之上，国有经济在宏观经济总量中占据主导地位。因此，政府调控经济的职责比西方市场经济国家要大得多，由此决定我国在向社会主义市场经济体制转轨过程中，国家宏观调控的作用不仅不能削弱，而且还需要强化。这就需要国家充分利用财政支出政策手段，加大财政的经济投资力度，强化财政的建设性职能（并非退回老路），从而为更好地履行政府的政治经济职能提供财力保障。

再次，从当前和今后长时期看，我国在体制转变的同时，还承担着通过经济结构的调整和升级推进现代化、工业化进程的战略性任务。这仅靠市场机制是不行的，在很大程度上有赖于政府实施有效的宏观调控措施。财政是国家集中性的分配，是政府宏观调节资源流量和流向、调整分配关系、保持经济稳定与增长的重要手段。因此，财政在政府宏观调控体系中，占有十分重要的地位。但当前财政收支比重以及财政投资比重已出现了日益下滑的状况，令人堪忧。中国的最大优势是应该集中财力办大事，如果失去了这一优势，如果国家无钱搞建设，长此以往，必然会危及整个国民经济的健康成长。再一点，主张“财政只管公共开支、退出经济建设领域”，其实质就是主张中国财政只搞“吃饭财政”，而“吃饭财政”是与一个无所作为的政府相适应的财政。正如世界银行行长沃尔芬森针对所谓“最低纲领派政府”观点所说的，“这种政府做不出坏事情，但也做不出什么有益的事情来。”中国政府绝不是一个无所作为的政府，而是一个对历史负责的政府，是一个带领中国人民迈向21世纪、向第三步发展战略目标迈进的政府。所以，“吃饭财政”无论如何都是与社会主义市场经济不相适应的，与中国政府的历史责任不相适应的。（11）

由上述分析可见，在我国社会主义市场经济条件下，财政担负着重要的宏观经济调控的职责，无论在理论上还是在实践上都必须着力强化财政的经济建设职能。应该指出，强调要强化财政的经济建设职能主要是针对当前财政分配和财政调控日益弱化的现状而言的，我的观点决不是要退回到过去财政投资大包大揽的老路，这既不可能，也无必要。在市场经济条件下，财政的经济投资政策主要是着眼于宏观性、战略性、长远性的投资方面，包括国民经济\" 发展中的一些重要基础性产业、先导性产业、瓶颈性产业投资等。这是实现整个国民经济迅速、稳定、协调发展的重要条件。

二、对中国财政改革的基本看法

20世纪90年代中期以来，我国财政领域进行了一系列重大改革，这主要包括1994年出台的税制改革和分税制改革，以及近年来进行的预算管理改革等，总的看，我国上述财政改革成绩很大，同时又面临一些问题。因此，这一部分主要从两个方面加以分析。

（一）财政改革的进展和成效

2.初步建立了新的财政体制从1994年开始中国财政体制进行重大改革，实行了新的财政体制——分税制，所谓“新”是指在处理中央与地方关系方面更为规范和科学。

4.财政改革和积极的财政政策促进了经济稳定增长没有财政改革和积极的财政政策，经济发展就会面临更多的问题。“九五”初期中央实行的是紧缩财政政策，1998年东南亚金融危机出现后，对中国的出口带来严重冲击，国内需求不足，在这种背景下，中国的财政政策做了重大调整。

（二）财政改革面临的问题和矛盾

1.政府间事权划分尚不合理第一个表现是中央管什么，地方政府管什么，重叠交叉比较多，看不出各级政府调控的侧重点在哪里。另外一个重要的表现就是地方承担了中央的事权。许多事情该中央办的、中央没办或没有充分承担，长期延续下来由地方承担。这种情况会带来两大后果：一个后果是加重了地方的负担，第二个后果是这件事情本身也办不好。这不仅是理论问题，而且也是个实践问题。

2.地方税体系不完善地方税体系不完善，主要表现在两个方面：一个方面是地方税税种改革滞后，我国大部分税种是地方固定税，但是从1994年开始的税制改革主要是流转税的改革，和一些重要的所得税的改革，留给地方的地方税大部分税种没有进行改革。这种状况既影响了地方的财政收入增长，也影响整体税制作用的发挥。

另一个表现就是地方税税权划分有很大的问题。地方税的税权包括三个权力：第一是税收立法权，第二是政策调整权，第三个叫征收管理权。地方税的征收管理权没有问题，地方税基本上把征管权力留给地方税务局，问题在于立法权和政策管理权基本上或高度地集中在中央。高度集权的这种方式，需要进行改革。地方税税权改革的方向，中国不能走美国的道路，美国是联邦制，把地方的权力完全下放给地方，这在中国走不通。中国可以借鉴日本和法国的经验，改变当前高度集权的方式，走适度分权的道路，也就是要把一些小的税种、税目、税率下放到地方，由地方来决定。

3.税收征管领域问题不少税收征管领域中很大的问题就是增值税的征管。在国际上包括两种方法，一种叫扣额法，一种叫扣税法。中国采取扣税法，凭发票扣税，所以发票对增值税的征收管理，对国家的财政发展影响非常大。前几年，最大的问题是假发票；现在最大的问题是真票假开，所以导致现在一些公司和企业出现零税赋，甚至出现负税赋。另外一个问题是骗取出口退税。再者是个人所得税征管存在较大漏洞。近几年，个人所得税增长很快，2024年已超过1000亿元，但征管的潜力仍然很大，核心问题是采取什么手段来监控一个人的收入。

三、当前中国财政运行面临的主要问题

改革开放20多年来，我国经济发展成就巨大，与此同时，国家财政也取得了长足发展，财政收入已由80年代初期的1000亿元上升到现在的18000多亿元，财政在促进我国改革开放和国民经济发展中作出了显著贡献。但不容忽视的是，当前在宏观经济运行中，财政困难十分突出，财政运行存在的一些问题需引起我们的高度重视。

（一）财政收入占国民生产总值的比重仍然较低，不适应政府宏观调控的要求

我们也研究了国外财政收入占GDP比重的情况。如果把中国的财政收入占GDP的比重放在国际上来看，与发达国家、发展中国家，包括一些地区进行比较，我国的这一比重是最低的，没有哪个国家、地区的财政收入比重比我们的还低。另外，我还注意到，在国外，市场化国家的财政收入比重不仅仅比较高，而且越来越高。从长期发展趋势来看，国外的财政收支比重处于一种不断提高的过程。这种情况需要引起我们的注意。

我对美国的情况做了研究，其他国家的情况也十分类似。在上个世纪100年的发展过程中，美国\" 的财政收入比重经过了三个阶段。

第一个阶段是头30年，也就是1900年——1930年，美国财政收入在这个阶段的比重大致上是10%-15%，与我们现在的情况有点类似。我认为，这个时候美国财政收入比重比较低的原因，在很大程度上是因为美国这个阶段的经济运行主要是靠市场调节，政府管得很少，由此决定政府财政收支规模不大。

第三个阶段是50年代初期到70年代末期，美国的财政收入比重又发生了很大的变化，上升了10个百分点，到70年代末期达到35%左右。我认为这个时期主要是三个因素带动了财政收入比重的上升。一是发展教育科技，提高人口素质；二是社会保障的发展；三是国防费开支很大。80年代开始到现在，美国的财政制度、政策、规模、结构，基本上比较稳定，总体收支规模大致上在35%左右波动。

其他国家的情况也十分相似，如英国、法国、德国、北欧国家及一些发展中国家，从过去长期趋势看，财政收入的比重也在不断地上升。我认为，100年的财政收入变化趋势大致上就代表了财政发展规律，而我国财政收入比重长期下降的趋势显然与国际财政发展规律是相悖的。

（二）财政赤字和国家债务增长很快，不利于财政长期可持续发展

（三）中央财政可支配财力比重趋于下降，债务依存度趋于上升

（四）财政支出领域问题相当突出

首先是财政支出总量不足与财政资金损失浪费并存。很多预算单位都在不同程度上存在着资金的浪费与损失现象。

再一点，财政支出格局与市场经济的发展要求、与公共财政的差距还很大，“越位”与“缺位”的矛盾并存。“越位”主要表现在补贴国有企业、对城镇居民范围过宽的福利补贴等。市场经济条件下，我们需要把两件事做好，即对高收入阶层的征税与加强对低收入阶层的社会保障工作。这两个方面的任务对于发展中的中国来说，非常艰巨。“缺位”主要表现在对教育、科技、环保等领域缺乏必要的资金支持。

（五）中国财政领域两个层次最困难

我国财政出现困难问题，其成因是多方面的，择其要者，主要有以下几点：

1.在经济体制改革和转轨过程中，财力的下降、财政困难的形成有一定的必然性。党的十一届三中全会以来，我国在经济领域推行了一系列的改革，为了保证各项改革措施的落实，我国财政采取了“放权让利”的办法，让权给地方，让利给企业。这种做法必然导致财力的下降，也引起了财政的困难。这是为整个经济体制改革所付出的成本。

3.现行税制\" 结构与当前经济结构、分配结构的变化不相适应。现在非国有经济发展很快，在经济总量中已占到50%左右，但国家来自这方面的税收不到30%，二者的增长格局很不相称。此外，当前国民收入分配格局已发生了重大变化，居民个人分配比重已由过去改革初期的51%上升到现在的70%左右，但个人所得税在国家财政收入中的比重微乎其微，目前只占到3.4%（1998年）。

4.财权分散造成了财力分散。在西方市场经济国家里，财政分配与政府分配基本上是一个概念。财政行使着政府的分配职能，代表着政府参与对社会产品的分配和再分配，而没有预算外资金分配这个概念。但在我国，政府分配除了财政分配，还包括其它行政部门的分配，致使国家财政的分配相当分散，财政的职能弱化。由此带来了几个问题：一是国家财权分散化，使财政难以统筹管理政府的各种收入；二是造成国家分配秩序的混乱，加重了企业和农民的负担；三是为腐败现象和违纪问题的不断发生创造了条件。

四、财政发展战略目标与政策取向

（一）总体战略目标的定位

当前及今后一个时期是建立社会主义市场经济体制的关键时期，也是推进中国工业化现代化进程的重要时期。为此，财政改革发展的任务十分艰巨，其总体战略目标是：深化财政改革，完善财政政策，建立稳固、平衡、强大的国家财政。

党的十五大提出要集中财力，振兴国家财政。江泽民总书记1999年8月为《领导干部财政知识读本》作了重要批语，对财政工作的属性及其财政在国家政治经济生活中的重要地位作用进行了高度概括，并明确提出要建立适应社会主义市场经济的财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政。这充分体现了中央对财政工作的关心和重视，也为今后的财政改革发展指明了方向和目标。

（二）总体战略目标的内涵和要求

1.提高财政收入的两个比重。财政两个比重是国家宏观调控的重要数量比例关系，是实现国家职能、促进社会经济协调发展的重要财力保障。在市场经济下，宏观调控主要依靠两个手段，一是财政政策，一是货币政策。货币政策的优势在于总量调控，财政政策的强项是解决结构问题。当前和今后中长期结构调整已经成为中国经济发展面临的主要任务，这就需要进一步充分发挥财政调控经济的作用，将财政收入占GDP的比重及其中央财政收入占全国财政收入的比重提高到一个合理水平，从而增强国家宏观调控的能力。说到底，国家调控和中央权威需要建立在必要的财力基础上，雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证。财力水平长期低下，财政收入比重上不去，建立一个强大的财政就是一句空话，中央宏观调控也会大打折扣。

2.从长期趋势看，财政赤字和国家债务的规模不能太大。赤字和债务不仅可弥补中央财力的不足，而且是政府财政调控经济的必要手段。财政调控经济一靠税收政策，二靠支出政策，三靠赤字、债务政策。但是，赤字和债务的规模不能太大，太大了有风险。赤字和债务规模的确定一要考虑经济发展的需要，考虑宏观调控的需要，二要考虑财政可持续发展，考虑财政风险。1998年以来的积极财政政策，实质就是扩大赤字，扩大债务，用扩大基础产业、基础设施的投资拉动经济增长，效果非常好。我国今后几年很可能继续实施积极的财政政策，但时间也不能长。强大的财政是建立在稳定、平衡的财政基础上的，主要靠税收，而不是大量依靠赤字和举债。

3.应该有一个防范财政风险的制度、体制和办法。当前不但应注意到国家财政风险，而且银行也有风险。主要表现在：银行不良贷款比例高，非银行金融机构很多资不抵债，最为紧迫的是农村合作基金会的非法集资数额巨大。银行风险与财政风险的联系紧密，因为银行发生支付风险，老百姓要找政府，而政府只有找财政。因此，建立强大的财政，保证国家的经济安全，一方面要确保经济发展，另一方面要注意安全，防范风险。

（三）中长期财政政策取向研究

建立稳固、平衡、强大的国家财政是一项长期的战略性任务。那么，如何实现这一目标呢？从当前和今后中长期考虑，需要采取以下几项政策措施：

第一，运用好财政政策，支持经济发展财政和经济的关系非常密切，财政的基础是经济，没有经济的发展，财政就成了无源之水。因此，研究财政发展思路，最重要的是需要考虑如何运用好财政政策，推动经济发展，这是解决财政问题的根本途径。

财政政策要作为反周期的手段，促进经济增长。即在经济高速增长的时候，实行紧缩的财政政策，以抑制需求，防治通货膨胀；在经济增长低迷的时候，实行扩张性的财政政策，以扩大需求，防治通货紧缩。这是市场经济国家相机决择运用财政政策的一般做法和理论概括。近几年我国实行积极的财政政策，其实质就是需求不足状态下促进经济增长的一次成功实践。近期我国经济增长仍然面临通货紧缩趋势的困挠。因此，继续实行积极的财政政策仍然是必要的，从中长期考虑，根据宏观经济趋势再相应决定积极财政政策的持续性问题。

推进结构调整是财政政策面临的一项重要任务。要加强对农业的支持力度，重点用于农业基础设施、农业产业化、农业综合开发等方面，以增强农业发展后劲，促进农业稳定健康发展。要积极支持科技进步和创新，一方面切实加强基础科研，另一方面支持高新技术产业发展，从而使科技发展真正成为我国经济发展的强大动力。此外，国家已制定了西部大开发的发展战略，这不仅是关系到缩小地方发展差距的重大问题，而且是关系到中国未来拉动经济增长的一个宏观问题。为此，国家财政政策要积极配合西部大开发战略，不仅在国债资金分配上，而且在转移支付制度方面，都要向西部地区倾斜。

要积极推进国有经济改革和发展。国有经济是我国国民经济的主导力量，也是振兴国家财政的重要基础。因此，财政作为国家综合经济管理部门，需要努力创造条件，制订相关政策，积极推进国有经济改革和发展。对于企业组织结构的调整和重组，在财税政策和财务制度方面要给予积极支持，促进规范化的产权流动和资本结构优化。对于国有企业的产权转\" 让收入，财政部门要会同有关部门统筹管理，重点用于符合产业政策、有经济效益的企业中，以盘活国有资产存量，改善国有资产经营，维护国家资本权益。另外，随着国有经济改革步伐的加快，企业职工养老、失业问题日渐突出，如何建立一个较为完备的社会保障体系已成为当务之急。财政部门要通过建立社会保障预算、强化社会保障资金管理、建立城市个人最低收入保障制度等途径，推动整个社会保障改革进程，这对于促进国有经济改革无疑具有重要作用。还有一点，财政要根据当前所有制结构、产业结构和财力分配格局的变化，拓宽理财思路，调整有关财税政策，逐步提高非国有经济及第三产业的财政贡献率，这一方面有利于开辟国家财源，增加财政收入，另一方面也有利于为国有经济与非国有经济创造一个公平竞争的外部环境。

第二，进一步改革和完善税制1994年出台的税制改革是一次重大的税制结构调整，在规范税制、公平税负方面迈出了重要一步。但按照市场经济的要求，税制本身还需要作一些调整和改革，其着力点是强化税收的组织收入和调控经济的功能。一是完善流转税体系。要深化增值税的改革，其改革方向是由生产型增值税改为消费型增值税，使企业购置设备投资能够予以抵免，以减轻企业税负，扩大企业投资。同时，要扩大增值税的征收范围，可考虑将第三产业的交通运输、邮电通讯、建筑业等行业由征收营业税改为征收增值税，以解决目前这些行业税负偏低的突出矛盾，亦可以适当增加财政收入。二是强化国家来自个人方面的税收。随着国民收入分配格局的变化和居民收入的增长，个人所得税会日益成为一个很有发展前途的税种。当前最紧迫的是需要修改个人所得税法，建立覆盖个人全部收入的、源泉代缴与自行申报、分类与综合相结合的个人所得税制度。同时要适时开征遗产税和赠与税、财产税等，以调节富裕阶层过高的收入。三是从资源合理配置及国际惯例的角度讲，统一内外资企业所得税势在必行，包括税率的统一、税基的统一、税收减免政策的统一等。今后对企业所得税政策的优惠应主要体现在产业政策方面，对国家急需发展的产业可酌情给予所得税优惠，对一般加工工业，属于控制发展范围，则不应优惠。四是深化地方税改革，完善地方税体系，合理配置地方税税权，这也是我国今后中长期税制改革面临的一项重要任务。

第三，在规范政府分配行为方面迈出大的改革步伐国外政府分配行为有一个显明特征，这就是历来以财政税收分配为主，收费分配为辅，而且将政府收费纳入政府统一的预算管理。而我国特别是在地方一级，收费项目和收费规模日益膨胀，并游离于财政预算管理之外，这从本质上讲是不符合市场经济要求的一种非规范分配行为。鉴于目前的状况，现在当务之急是需要切实认真贯彻和执行中央有关政策精神，对各级政府的各行政管理部门的各种收费以及设立的各项基金，进行全面的清理整顿，不合理的坚决取消，有必要保留的则统一纳入各级政府的预算，实行收支两条线，由财政部门统一管理，取消部门自收自支的不合理做法。此外，从中长期考虑，在市场经济条件下，税收是国家参与国民收入分配的主要手段，国家与企业、个人的分配关系应主要通过税收的形式反映出来，由此出发，需要研究确立政府部门的某些收费收入要逐步过渡到纳入征税范围的新思路。今后结合税制改革，可考虑将养路费、排污费、教育费附加、市政建设方面的收费以及对农民的各种统筹提留费用等，纳入征税。

第五，深化支出改革，强化支出管理我们国家的财政支出，特别是支出预算管理，与国外比较确定存在很大的差别，值得我们深思。比如，西方国家的预算编制得很细，细化到一本书、很厚的一本书。而我们国家的预算编制很粗；国外的预算编制时间很长，这是细化预算的必要条件。像美国、法国的预算编制大致上需要一年半时间。中国的预算编制则只需要一个月到二个月就完成了；国外的预算透明度高，而我们的预算在很大程度上属于秘密；一般来说，国外预算通过之后就变成了《预算法案》，对款项的支付对象、支付目的、支付时间，都做了详细的规定，必须严格执行。我们预算执行的机动性则比较大。

我并不认为国外的做法什么都好。最根本的还是要从中国的国情出发，来安排我们的政策、制度。但在管理上，包括以上所说的财政支出以及预算管理，都要认认真真地研究和借鉴国外的做法。当然，我们在改革步骤方面要稳妥，在技术方法、管理上还是要学习国外的经验。

目前，我国这方面改革的方向和内容都非常明确，预算改革主要包括以下三个方面的内容：部门预算、国库集中支付和政府采购。中国过去没有部门预算，这里有三个概念需要明确。第一个概念是，部门预算是预算编制的改革。第二个概念是涉及到怎么编制部门预算。我们要搞的部门预算，其实就是一个部门一本预算，这是过去所没有的。第三个概念是涉及到部门预算要解决什么问题。我认为，部门预算要解决的核心问题有两个：细化预算和综合预算。部门预算就是要将预算细化到部门，细化到基层单位，要细化到项目，细化到时间。这也是为什么我们的预算改革面临的阻力和压力那么大的原因。综合预算，也就是将每个部门、每个单位内的预算内外收支都放在每个部门、每个单位的一本账里面。

国库集中支付，也叫做国库单一账户制度。第一个概念就是将所有预算单位的预算账户都取消。但是，这并不意味着预算单位没有账户了。第二个概念就是，财政部门给每个单位指定一个设在国库的账户。第三个概念是，预算单位的财政收支要通过这个国库账户进行。

政府采购也是支出改革的一个重要内容。2024年6月29日，国家通过了《政府采购法》，将引导政府采购更好更快地发展。我的判断是，《政府采购法》出台以后\" ，政府采购的前景十分广阔，将出现三个趋势：其一，政府采购规模将大幅度上升，国外政府采购在财政支付中的规模一般要占到30%.其二，政府采购的范围要不断地拓宽，将包括到工程、服务和货物三个方面。第三，政府采购现在有五种方式，公开招标在政府采购中的比重将越来越大。公开招标的最大好处是将竞争机制引入了采购领域，是公开、公正、公平的做法，符合市场经济运行规范运行的原则。

（2）项怀诚：《财政政策调控与启动经济增长》，《人民日报》1998年6月16日。

（4）（7）引自项怀诚主编《中国财政体制改革》，中国财政经济出版社1994年版，第399页。

（5）（6）同②，第23页、第22页。

（9）陈共主编：《财政学》（修订本），四川人民出版社1994年版，第40页

（11）江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，人民出版社1997年版，第17页。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找