

# 财政与市场：基于中国经验的分析<sup>\*</sup>

林光彬 刘志霏

**内容提要** 由社会主义国家性质和生产力发展水平决定，我国财政是社会主义经济发展的重要基础和支柱，因而与市场的互动方式必然不同于西方国家。本文通过考察我国财政与市场的互动演进关系发现，我国财政始终服务于中国式社会主义现代化的发展目标，财政是经济基础的一部分，财政内在地嵌入经济领域是中国特色社会主义财政的一大重要特征。改革开放以来，财政困难是政府推进市场化的一个重要诱因，即当原有的经济体系不能为财政收支提供足够的支撑时，财政体制往往率先改革，通过市场化、增量改革为政府寻找财源；在中国特色社会主义市场经济进程中，财政体制对市场的形成起着某种主导作用，市场化的方式和进程与财政收支存在对立统一和激励相容的国别特征。

**关键词** 财政与市场；国别特征；中国经验；对立统一；激励相容

**作者** 林光彬，中央财经大学经济学院教授，中央财经大学财经研究院、北京财经研究基地首席专家；刘志霏，中央财经大学经济学院博士研究生。

## 一、引言

财政是国家履行职能的资金保障，是国家政治经济活动的关键因素。根据我国

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金重大招标项目（19ZDA057）、中央财经大学重大研究支持计划“中国特色社会主义政治经济学研究”（2022）阶段性成果。

国民经济和社会发展统计公报, 2021年全国一般公共预算收入202 539亿元(其中税收收入172 731亿元), 全国一般公共预算支出246 322亿元, 分别占到全年国内生产总值1 143 670亿元的17.71%(15.10%)、21.54%; 如果加上全国政府性基金预算收入98 023.71亿元, 全国政府性基金预算支出113 661.01亿元, 政府收入支出占GDP的比重将提高到26.28%、31.48%; 如果再考虑全国国有资本经营预算收入5 179.55亿元, 全国社会保险基金预算收入94 734.74亿元,<sup>①</sup> 中央财政国债、地方政府一般债务和专项债务及城投债等债务收入支出, 政府收入将超过GDP的30%, 支出将超过GDP的35%; 如果再考虑到2021年政府支配的国有资产总额(含金融)达到660.7万亿元,<sup>②</sup> 可以说, 政府是名副其实的市场最大经济主体——既是最大的投资主体, 也是最大的需求主体, 还是最大的雇佣主体, 更是一系列市场规则和市场体制机制的设计者。因此, 政府与市场的关系, 在国民经济运行中具有至关重要的地位。

在市场经济下, 财政与市场都是配置社会资源的方式, 两者间的互动实际上反映了政府与市场的关系。在西方, 相关理论主要有最小政府论、市场失灵论、共同体论等。三类观点均认可市场决定财政, 分歧在于市场能否协调个人和社会利益, 以及市场扩张后政府是否应该逐渐缩小规模或退出。

最小政府论起源于亚当·斯密提出的自然秩序——市场中的个体会自发追求自身利益, 在市场中自行分工和交换, 进而在无意识中协调个人与社会利益, 促成“普遍富裕”, 而政府仅仅履行国防、维护法律、建设无利润的基础设施三大职能。<sup>③</sup> 在最小政府论者看来, 市场自身是高度自治的, 政府仅仅是市场秩序的补充, 财政维持最小规模即可。马歇尔认为, 以私有制为基础的自由市场是促进个人幸福和社会繁荣的必然途径。<sup>④</sup> 瓦尔拉斯则在严苛的假设条件下证明了自由市场能够自动达到均衡和最优状态。<sup>⑤</sup> 而现实中与假设不符的状况则被马歇尔视为“例外”, 即自由市场是最优的, 但

① 《关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的报告》(摘要), 新华社, 2022年3月5日, <http://www.npc.gov.cn/npc/c12435/202203>。

② 财政部资产管理司:《国务院关于2021年度国有资产管理情况的综合报告》, 财政部官网, 2022年11月14日, [http://zcgls.mof.gov.cn/gyzcgzdt/202211/t20221110\\_3850821.htm](http://zcgls.mof.gov.cn/gyzcgzdt/202211/t20221110_3850821.htm)。

③ 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》, 郭大力、王亚南译, 北京:商务印书馆, 1981年, 第399-462页。

④ 杨春学:《欧美经济思想史的意识形态谱系——基于自由主义类型的分析》,《经济思想史学刊》2021年第3期。

⑤ 瓦尔拉斯:《纯粹经济学要义》, 蔡受百译, 北京:商务印书馆, 1989年, 第104-156、165-230页。

现实条件阻碍其发挥作用。<sup>①</sup> 因此，在新古典经济学中，政府的职能在于纠正这些“例外”。后来拥护自由市场的学者强调尽管现实市场存在种种缺陷，但自由市场秩序依然是最稳定且最优的。市场是一个庞大的体系，市场秩序是在无数个体的互动中产生的，社会中不存在超越群体智慧的个体或组织能够调控市场。即使当前偏离了理想状态，政府如何干预、干预到何种程度依然是无法确定的，且政府干预又会扭曲个体互动的过程和结果。相反，自由市场本身就是一个试错过程，且具有强大的自我调节能力，非理想状态会在个体的不断互动中逐渐得到纠正。相关学说包括米塞斯的无政府主义论、哈耶克的市场发现过程理论、弗里德曼的永久收入假说、布坎南的政府失灵理论、柯兹纳的试错理论等。

市场失灵论侧重于说明自由市场天生存在缺陷，进而引出政府职能或财政职能。凯恩斯在边际消费倾向递减的基础上指出古典资本主义市场存在需求不足、不能实现充分就业的缺陷。<sup>②</sup> 作为凯恩斯的拥护者，明斯基主张大政府和最后雇主计划，以此缓解私人投资不足。<sup>③</sup> 萨缪尔森总结出市场失灵的几大原因——垄断、外部性、公共品缺失、信息不对称。<sup>④</sup> 与马歇尔的“例外”不同的是，这些恰恰是个体理性的体现，是市场主体最大化自身利益所导致的，是市场秩序的内在缺陷。马斯格雷夫则在此基础上总结出了政府财政三大职能——资源配置、收入分配、经济稳定。<sup>⑤</sup> 与最小政府论相反，市场扩张会引致更大范围的失灵，政府亦会被动地随之扩张。

共同体论源于欧洲大陆财政学者，代表人物包括瓦格纳、斯坦因、林达尔、维塞尔、里彻尔等。该理论认为，社会中的个体存在相同的需求，公共经济因而成为必要。与前两者将政府看作独立于市场外的主体不同，共同体论强调作为市场个体集合体的政府与私人一样，也是市场中的参与者，仍是在有限资源下追求效用最大化，只不过有其特殊的任务、权力手段和方式。共同体论表明，政府与市场不存在对立的基础，且私人经济扩张必然会带动财政扩张，即市场导向型政府。

① 在《经济学原理》中，马歇尔的大部分分析是以其他条件不变为假设的。这意味着影响市场主体行为的一系列非价格因素被抽象化，从而使市场个体同质化，均按照“成本—收益”准则行事，进而促进社会物质繁荣。因此，这里将影响市场主体行为的难以被抽象概括的非价格因素——例如政府干预和伦理道德——称为例外。

② 约翰·梅纳德·凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，高鸿业译，北京：商务印书馆，1999年，第28—40页。

③ L. 兰德尔·雷：《明斯基时刻》，张田等译，北京：中信出版社，2019年，第76—89、118—140页。

④ 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《萨缪尔森谈财税与货币政策》，萧琛译，北京：商务印书馆，2012年，第62—90页。

⑤ 理查德·A. 马斯格雷夫、佩吉·B. 马斯格雷夫：《财政理论与实践》，邓子基、邓力平译校，北京：中国财政经济出版社，2003年，第3—15页。

国家性质决定财政职能，财政职能与具体的政治经济体制的需要相匹配。公共财政理论是与现代西方代议制政治制度和资本主导的市场经济制度相适应的财政模式。作为社会主义国家，我国财政职能自然与西方有所不同。社会主义市场经济体制既有市场经济的一般规律与特征，存在公共财政理论能够适用的领域；又有社会主义的国别特征，存在西方市场经济没有的基础、要求和目标，存在超出公共财政理论的地方。

从国家目标和价值追求来看，建设一个富强民主文明和谐美丽的现代化强国，为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，是党领导国家始终坚守的价值追求，也是几代中国人关于国家发展所凝聚起来的集体共识，是国家发展必须遵循的最高价值标准。这是中国国家发展的总目标，也是国家发展的整体价值追求。它决定中国的国家命运、中国财政经济理论与实践的走向，也决定理论体系、学术体系和话语体系的宗旨问题，是理解中国全部发展的一把总钥匙。

从目的来看，解放和发展生产力、实现共同富裕是社会主义的本质要求。因此，我国财政不仅要弥补市场失灵，维护社会再生产条件，还承担着发展生产、促进共同富裕和实现现代化的重要职能。从现实情况来看，一方面，随着我国社会主义市场经济的不断发展，政府与市场互动范围不断扩大；另一方面，市场越是发达，越需要强有力的政府，因而对政府财政发挥作用的要求越来越高。党的十八届三中全会明确指出财政是国家治理的重要基础和支柱。十九大报告提出“从全局和战略的高度，加快建立现代财政制度，并明确了深化财税体制改革的目标要求和主要任务”。<sup>①</sup>我国进入中国特色社会主义新时代以来，一方面，人民日益增长的美好生活需要要求经济高质量发展，要求政府提高公共服务质量、扩大公共服务保障范围；另一方面，我国经济发展面临需求萎缩、供给冲击和预期下降的三重挑战，经济与税收增长动力较之前有所减弱，这要求政府通过增加投资、减税降费激发微观市场主体活力，牵头解决重大技术“卡脖子”难题，实现保供稳链，稳定粮食、能源等供给，稳定需求和预期，应对三重挑战。党的二十大报告提出，“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”，提出加快构建新发展格局，着力推进高质量发展，把实施扩大内需战略同深化供给侧改革有机结合起来，构建高水平社会主义市场经济体制、建设现代化产业体系、全面推进乡村振兴、促进区域协调发展、推进高水平对外开放，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，开辟发展新领

<sup>①</sup> 肖捷：《加快建立现代财政制度》，《人民日报》2017年12月20日。

域新赛道，不断塑造发展新动能新优势等作为经济发展的主要举措；在财政方面，提出“健全宏观治理体系，发挥国家发展规划的战略导向作用，加强财政政策和货币政策协调配合，着力扩大内需，增强消费对经济发展的基础性作用和投资对优化供给结构的关键作用。健全现代预算制度，优化税制结构，完善财政转移支付体系”。<sup>①</sup>可见，我国的执政党是一个使命型政党，我国的政府是一个使命型政府，与此相配套，国家的财政职能必然要匹配全面建成社会主义现代化强国的奋斗目标，必然要匹配国家发展规划，这些远远超出以弥补市场失灵为主的公共财政的范畴。

综上，尽管我国正从社会主义计划经济下的全能政府向社会主义市场经济下的有限政府转型，但党领导下的政府建设社会主义现代化强国的目标和使命没有改变，承担社会主义经济建设的职能不仅没有变，而且深度和广度不断扩展。与此对应，政府财政的经济职能和公共服务职能也不不断深化扩展。因此，有必要在基础理论上，深入探讨我国社会主义市场经济下财政与市场互动演进的历史经验所呈现的特殊性和国别性，从而丰富人们对财政与市场关系的理论认识。

## 二、财政始终服务于中国式社会主义现代化发展目标

由中国社会主义国家的本质和生产力发展水平决定，我国财政除了维护社会主义生产关系和政治关系的再生产政治职能外，还具有明显的经济职能和公共服务职能。马克思在《共产党宣言》中指出，无产阶级夺取政权后将一步步地夺取资产阶级的全部资本，并把一切生产资料集中在无产阶级手中，并尽可能地增加生产力的总量。<sup>②</sup>恩格斯指出：“根据唯物主义观点，历史过程中的决定性因素，归根结底是直接生活的生产和再生产。”<sup>③</sup>列宁在《论合作社》中提到：“国家支配着一切大的生产资料，无产阶级掌握着国家政权，这种无产阶级和千百万小农及极小农结成了联盟，这种无产阶级对农民的领导得到了保证，如此等等——难道这不是我们所需要的一切，难道这不是我们通过合作社……来建成完全的社会主义社会所必需的一切吗？”<sup>④</sup>因此，社会主义

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第28-33页。

② 《马克思恩格斯选集》（第1卷），北京：人民出版社，2012年，第413-422页。

③ 《马克思恩格斯选集》（第4卷），北京：人民出版社，2012年，第13页。

④ 《列宁选集》（第4卷），北京：人民出版社，1995年，第768页。



国家必须通过组织社会化大生产,创造先进的生产力,以为进入共产主义准备物质条件。无产阶级掌握生产资料是社会主义国家的必然要求,是巩固无产阶级领导权和发展社会生产力的前提和保障。在社会大分工的大背景下,国家掌握生产资料使得财政与具体的经济发展和企业生产产生直接联系,从而使财政具有经济职能。正如林岗所言:“社会主义的国家就不再仅仅是建立在经济基础之上的政治上层建筑,不再仅仅是充当亚当·斯密笔下的那种公共秩序的‘守夜人’的角色,而是直接成为社会主义经济基础的组成部分,成为全民所有制生产关系的一个内在环节。”<sup>①</sup>相应地,具有政治和经济两重属性的财政自然就有解放和发展生产力、实现共同富裕和现代化的经济职能。

在我国,财政是整个国家和国民经济运转的总枢纽,是国家治理的物质基础和重要支柱。一方面,财政处于社会再生产的总体性分配环节,能综合调控经济全局的发展状态,决定国家的发展和建设能力;另一方面,财政是国民收入分配的总枢纽,能全面调控国民经济收入在不同利益主体之间的分配,决定民心的向背和执政的基础。<sup>②</sup>因此,无论是在社会主义计划经济时期还是社会主义市场经济时期,我国财政始终服务于中国式社会主义现代化的发展目标。在实践上,财政的经济职能体现在国家发展规划和年度发展计划上。在理论上,政治目标的实现依赖于财政对经济领域的嵌入;同时,财政经济主体间的矛盾又需要通过政治手段来调节。所以,与中国式社会主义现代化相呼应的国家分配论<sup>③</sup>就成为我国的主流财政理论。国家分配论认为,财政活动的目的是满足国家实现其职能的需要,因此,财政是以国家为主体的分配关系。改革开放以来,国家既要履行社会管理职能,也要履行经济管理职能;它不仅要实现弥补市场失灵的需要,即公共需要,而且更主要的是直接推进“四个现代化”,通过政府投融资、政府采购、政府消费等,直接参与关乎国计民生的农业、工业、教育、科技、交通通讯等现代化建设。<sup>④</sup>

在社会主义计划经济时期,国家计划靠前、市场靠后。在国家分配体系中,企业财务是政府财政预算的一部分,企业生产在国家调控下进行(见图1)。从资金来看,

① 林岗:《社会主义全民所有制研究——对一种生产关系和经济过程的分析》,北京:求实出版社,1987年,第81-82页。

② 林光彬:《财局与政局:中国的政治经济关系》,北京:人民出版社,2018年,前言,第1-2页。

③ 国家分配论是由邓子基、许毅、陈共等财政学家在马克思生产理论基础上提出的。

④ 新中国成立之初到1954年,四个现代化主要包括工业现代化、农业现代化、国防现代化、交通现代化。1964年周恩来总理在全国人大会议上提出工业现代化、农业现代化、国防现代化、科学技术现代化。2017年,李克强提出工业化、信息化、城镇化、农业现代化。2019年党的十八届三中全会又提出“国家治理体系与治理能力现代化”。

企业利润上缴财政，财政直接对企业扩大再生产进行投资；从产出分配来看，计划委员会根据国家战略目标对产品进行分配，企业根据指标使用原料、设备和劳动力。这一体制在极度缺乏资本的条件下迅速推动了我国工业化，使我国建立起了部门齐全的工业体系，为中国式现代化奠定了现代生产方式的技术基础。

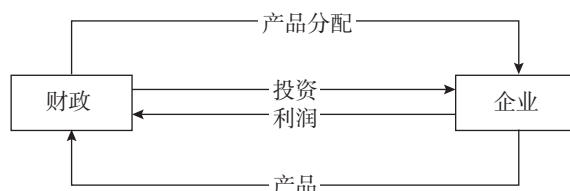


图 1 计划经济时期的财政与企业关系

在社会主义市场经济时期，我国财政经济依然具备“政治经济化”和“经济政治化”的特点。<sup>①</sup>一方面，财政投资逐步退出竞争性生产领域和服务领域，使得绝大多数商品和服务的价格由市场供求决定，为社会主义市场经济的形成奠定了基础；另一方面，政府以实现“四个现代化”为发展战略目标，通过国家财政支撑科教兴国战略、人才强国战略、工业强国战略、创新驱动战略等。同时，实施改革开放战略，通过设立经济特区、开放城市、科技园、工业园、产业园、高新技术园区等市场化方式推进城市化、工业化和经济发展，以市场化方式充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，为城市化、工业化和经济发展“聚合资源、铺路搭桥，穿针引线”，提供发展的内在驱动动力。在财政与市场相结合的探索中，我国财政与市场的关系对立统一于中国式现代化进程中，形成了有为政府和有效市场有机统一的经济体系（见图 2），创造了经济增长的中国发展奇迹。同时，有为政府有利于将有限的企业家资源配置到生产性领域，而这种引导又需要依托有效市场，<sup>②</sup>这使有效市场和有为政府在互动中相辅相成，共同促进中国式现代化走实走深。

综上，在理论上，我国财政始终服务于中国式社会主义现代化的发展目标，财政是经济基础的一部分，财政嵌入经济领域是中国特色社会主义财政职能的一大重要特征。下面，本文将结合我国财政与市场互动演进的历史，考察两者关系如何对立统一

① 习近平曾用“政治经济化”和“经济政治化”来概括中国特色社会主义市场经济体制中政治与经济相互嵌入的特点。习近平：《对发展社会主义市场经济的再认识》，《东南学术》2001年第4期。

② 朱富强：《如何引导“企业家精神”的合理配置——兼论有为政府和有效市场的结合》，《教学与研究》2018年第5期。

于中国发展实践中。

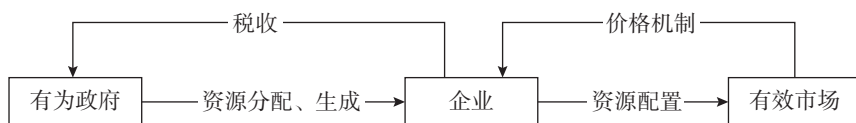


图 2 有效市场与有为政府的关系

### 三、新中国成立以来的财政与市场互动演进关系

新中国以来的财政与市场互动关系大致可以分为三个阶段，即 1949—1979 年计划靠前、市场靠后阶段，1980—1993 年计划为主、市场为辅阶段，1994 年以后的社会主义市场经济阶段。其中，改革开放以来，财政困难是政府推进市场化的一个重要诱因，即当原有计划经济下的国有经济和集体经济不能为财政收支提供足够的支撑时，财政体制往往率先改革，以推动市场化，促进社会扩大再生产，为政府寻找新财源，形成财政与市场关系对立统一于中国式现代化进程的动态实践中。

#### （一）1949—1979 年：计划靠前、市场靠后时期

1949 年 10 月，中华人民共和国成立后，在苏联成功实现工业化的榜样示范作用和地缘政治军事环境的共同作用下，我国通过“一化三改”建立起了社会主义计划经济管理体制。这一阶段，在财政经济上，计划靠前，市场靠后。国家财政是国防建设和工业化建设的主要资金来源，是工业扩大再生产的最重要投资来源。在社会主义计划经济时期，全国的企业变成了工业化的“车间”，政府是工业化的指挥和控制系统，财政是工业化的财务收支系统。一方面，只有财政收入最大化才能最大程度保障工业扩大再生产，推进工业现代化；另一方面，只有企业收入最大化才能保障财政收入最大化，从而为工业现代化筹资。这一时期我国实行政企战略合一和统收统支的财政体制，财政与企业的互动关系如图 3 所示，财政和企业紧密合作，直接推动生产力的发展和工业现代化。

具体来看，新中国成立初期，在苏联援助下，国家财政是工业建设的最重要投资来源。在 1950 年至 1952 年的经济恢复时期，主要是 156 项引进工程中的第一批 50 个项目，涵盖煤炭、电力、钢铁、冶金、机械制造等行业（见表 1）。1950 年至 1952 年



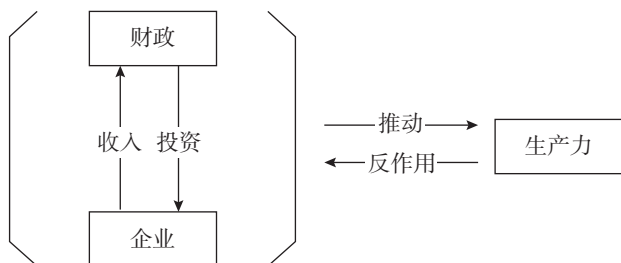


图3 统收统支时期的财政与企业的互动关系

期间，全国每年平均财政支出仅为 120 亿元，而这些重点援建项目的计划投资总额就达到 41 亿元。由于当时经济基础差，没有任何社会个体能够承担如此大规模的重工业再生产投资，所以国家财政只能以外债的形式引进并投资。由此，国营经济比重由 1949 年的 34.2% 上升至 1952 年的 54.8%，而私营经济比重则由 1949 年的 63.3% 下降至 1952 年的 39%。<sup>①</sup> 相应地，国家财政承担工业建设的投资责任，并因此建立起了高度集中的经济管理体制。<sup>②</sup> 周恩来总理 1956 年在党的八大关于《第一个五年计划的执行情况和第二个五年计划的基本任务》的报告中指出：“党中央委员会认为，在第二个五年计划期间，在财政收入增加的基础上，国家的基本建设在全部财政收入中所占的比重，将由第一个五年的百分之三十五左右增加到百分之四十左右，因而第二个五年的基本建设投资额，就将比第一个五年增长一倍左右。”<sup>③</sup> 从财政支出结构看，基本建设投资和企业增拨流动资金占国家财政支出总额的 38%，而到了 1957 年，这一比例上升为 49%。<sup>④</sup> 从收入结构看，1950 年，全民所有制企业贡献的财政收入（企业利润与税收）为 21.75 亿元，占当年国家财政收入的 34.98%，而到了 1957 年，这一比例达到了 72%（见图 4）。由于财政收支与企业发展紧密绑定，财政与企业发展形成战略合一与激励相容特征——只有财政收入最大化，才能为工业建设提供资金；只有企业收入最大化，才能最大程度为财政贡献收入。这同时也意味着整个社会分配向国家财政

① 国家统计局：《伟大的十年》，北京：人民出版社，1959 年，第 36 页。

② 1952 年，中央政府层面建立了国家计划委员会。同年，中财委颁布的《国民经济计划编制暂行办法》规定：国民经济计划的编制首先自上而下地颁发控制数字，再自下而上地编报计划草案，最后再自上而下地逐级批准和下达指标；国营企业财务和产品实行统收统支，企业生产计划是国家财政预算的一个组成部分；物资流通与计划管理相适应，根据控制数字以及首先满足国防和国营企业需要的原则，按大行政区的范围加以汇总平衡。

③ 《周恩来选集》（下卷），北京：人民出版社，1984 年，第 227 页。

④ 参见中国财政年鉴编辑委员会：《中国财政年鉴 1992》，北京：中国财政杂志社，1992 年。

倾斜，非工业部门勒紧裤带支持工业化。<sup>①</sup>

表 1 部分重点援建项目

项目名称	开工时间	计划投产时间	累计投资（万元）
煤炭工业类			
辽原中央矿井	1950	1955	5 770
阜新平安立井	1952	1957	8 334
阜新海州露天矿	1950	1957	19 472
鹤岗东山 1 号立井	1950	1955	6 512
鹤岗兴安台 10 号立井	1950	1956	7 178
电力工业类			
阜新热电厂	1951	1958	7 450
抚顺电站	1952	1957	8 734
丰满水电站	1951	1959	9 634
富拉尔基热水电站	1952	1955	6 870
郑州第二热电站	1952	1953	1 971
重庆电站	1952	1954	3 561
西安热电站	1952	1957	6 449
乌鲁木齐热电站	1952	1959	3 275
钢铁工业类			
鞍山钢铁公司	1952	1960	268 500
有色金属工业类			
抚顺铝厂	1952	1957	15 619
哈尔滨铝加工厂	1952	1958	32 681
机械工业			
沈阳风动工具厂	1952	1954	1 893

资料来源：沈志华：《新中国建立初期苏联对华经济援助的基本情况（上）——来自中国和俄国的档案材料》，《俄罗斯研究》2001 年第 1 期。

① 以农业为例，1953 年颁布的《关于粮食的计划收购和计划供应的命令》规定，农民剩余的农副产品，必须按照国家规定的相对偏低的价格标准统一卖给国有商业部门，即统购统销。国有部门的统购价格和市场价格（影子价格）存在差距，这实际上是对农民征收的“价格暗税”。据高培勇等人的估计，到 1978 年，农民总共承担了 6 000 亿元的“价格暗税”。随着低价农产品进入城市，工业原材料和劳动力成本降低。同时，工业品的计划价格长期偏高，这种价格剪刀差使工业部门获取了高额的利润，并最大化财政收入，从而为扩大再生产提供资金。详见高培勇等：《中国财政 70 年》，北京：经济科学出版社，2019 年，第 38 页。



图4 1950—1957年全民所有制企业贡献的财政收入占比

资料来源：中国财政年鉴编辑委员会：《中国财政年鉴1992》，北京：中国财政杂志社，1992年，依据相关数据计算所得。

尽管财政与企业通过计划体制实现了政企合一、激励相容，有利于工业化快速推进，但在国民经济总供给与总需求、生产资料生产和消费资料生产两大部类之间出现了不平衡，生活资料的生产严重滞后于人民群众日益增长的生活需要，商品短缺、低工资、低消费无法支撑两大部类的可持续协调发展，国内经济主要矛盾随之发生变化。一是工业部门与非工业部门之间收入差距迅速扩大，非工业部门对工业产品的消费能力不足。据统计，1952年、1957年、1965年、1978年工业劳动者仅为社会劳动者总数的6.01%、5.89%、6.38%、12.57%；工业劳动者人均收入是农村和集体劳动者的4.95倍、8.88倍、10.14倍、8.01倍。<sup>①</sup>这表明，国家通过“低价统购农产品、高价出售工业产品”的“工农业产品价格剪刀差”，使得工农收入差距持续扩大。二是“政府公司主义”和统购统销把商业活动限制在有限的空间，压制了流通领域的发展活力。<sup>②</sup>三是人民公社和集体生产生活制度在一定时期内限制和束缚了亿万农民的生产积极性和创造潜力。四是美苏两大集团外部技术封锁使得国内工业化在技术、设备、原材料等方面发展受限，工业企业经济效益在供求多方面的约束下出现下滑。五是中央集权的政企合一体制导致预算软约束。尽管中央政府为调动地方积极性，多次向地方下放支出决定权和企业管理权，但中央对地方的统收统支的管理模式并没有改变，财政管理体制依然是高度集中的。首先，地方财政没有独立预算，地方收支标准均由中

① 数据来自国家统计局：《中国统计年鉴1981》，北京：中国统计出版社，1982年；国家统计局工业交通物资统计司主编：《中国工业经济统计资料1949—1984》，北京：中国统计出版社，1985年。笔者计算整理所得。

② 温铁军：《八次危机》，北京：东方出版社，2012年，第49页。

央统一规定，地方财政亏损因此会完全转嫁给中央。另一方面，虽然大部分企业被划归地方管理，但其依然是财政预算的组成部分，企业盈亏将直接转移到财政上。其次，由于国家财政既是工业建设的投资者，也是工业产品的最大需求方，一旦企业扩大再生产受阻使财政收入下降，工业品需求也会随之下降，企业扩大再生产将进一步受阻，财政收支也会进一步恶化，形成恶性循环。具体表现为国家财政收支不稳定（见图 5），即经济风险集中转嫁到财政上。

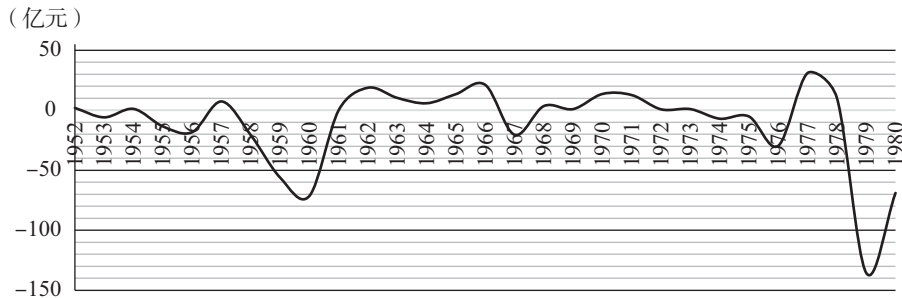


图 5 1952—1980 年全国财政收支差额

资料来源：中国财政年鉴编辑委员会：《中国财政年鉴 2020》，北京：中国财政杂志社，2020 年，依据相关数据计算所得。

20 世纪 70 年代后期，在与西方国家关系缓和的基础上，中央政府通过引进西方技术、设备、资金来优先发展工业。<sup>①</sup> 这种负债引资方式导致国家财政在 1977、1978 年出现“巨额”赤字（见图 5）。“巨额”财政赤字也倒逼财政体制改革，创新筹资渠道和方式。此时，地方政府已拥有一定的支出决定权和企业管理权，并兴办了许多集体所有制企业和乡办企业（见表 2），这为下一步市场导向改革奠定了企业组织基础。

表 2		全国工业企业数量			单位：万家
年份	总计	全民所有制工业	集体所有制工业	其中：乡（社）办工业	
1957	16.95	4.96	11.99		
1958	26.3	11.9	14.4		
1959	31.84	9.88	21.96		
1960	25.4	9.6	15.8	11.7	
1961	21.71	7.06	14.65	4.54	

① 例如“七八方案”远超出当时我国外汇支付能力，造成巨大的财政负担。

续表2

年份	总计	全民所有制工业	集体所有制工业	其中：乡（社）办工业
1962	19.74	5.3	14.44	2.46
1963	17.02	4.73	12.29	1.07
1964	16.11	4.51	11.6	1.06
1965	15.77	4.59	11.18	1.22
1970	19.51	5.74	13.77	4.47
1971	21.04	6.42	14.62	5.31
1972	21.96	6.8	15.16	5.6
1973	23.08	6.94	16.14	5.96
1974	24.11	7.16	16.95	6.47
1975	26.29	7.5	18.79	7.74
1976	29.36	7.83	21.53	10.62
1977	32.27	8.21	24.06	13.3
1978	34.84	8.37	26.47	16.41

资料来源：国家统计局工业交通物资统计司主编：《中国工业经济统计资料 1986》，北京：中国统计出版社，1987 年。

## （二）1980—1993 年：计划为主、市场为辅阶段

20 世纪 70 年代后期开始，随着社会主要财政经济矛盾和经济发展环境变化，我国渐进实行有计划的商品经济，经济发展呈现出计划为主、市场为辅，国家引导市场、市场引导企业的初步社会主义市场经济特征，其中财政是国家计划和国家引导市场的主要经济手段。

在政企关系上，国有企业亏损额和亏损面不断增加，不利于工业化目标的实现，倒逼政企关系动态改革与调整。到 1979 年 4 月，全国有将近 10 000 个工业企业亏损，商业、农业的亏损面也很大；1979 年，财政负担的企业亏损补贴和价格补贴支出合计 169 亿元，占当年国内财政支出的 14%。<sup>①</sup> 1985 至 1993 年期间，国家财政企业亏损补贴达到 4 198.94 亿元，占同期财政收入总和的 16.62%，1993 年国有工业企业亏损额达到 452.6 亿元。同时，国有企业还要向财政贡献大量税收，1985 年国有工业企业纳税总额占财政收入的 29.72%，1993 年这一数值达到 37.65%。因此，国有企业和财税

<sup>①</sup> 王丙乾：《中国财政 60 年回顾与思考》，北京：中国财政经济出版社，2009 年，第 384、378 页。

体制改革首先是财税双重压力下的倒逼结果。巨额的财政亏空迫使中央不得不改革原有的财政经济体制。一是改革中央与地方政府间的财政关系，向地方下放大量财权和事权，调动地方推动工业化。这一时期，地方政府财权迅速膨胀，成为市场化的主要推动力量。地方政府在市场化中获得了大量财政收入，并使用财政盈余推动城镇化、市场化，形成财政与市场正向发展，激励相容。与之相对的，中央政府财权紧缩，甚至无力调控后来的宏观经济过热。地方政府推动的市场化，在原有财政包干体制下，并未改善中央财政收支状况。因此，财政经济体制改革势在必行。二是中央财政逐步退出一般性生产领域，改革政企关系，使国企逐步脱离财政预算体系，向市场主体转变，从而减轻财政负担，盘活生产要素。但在承包制、租赁制等企业经济管理体制框架下，由于政企权、责、利关系未完全规范，国有企业经营仍存在预算软约束问题，“投资饥渴症”未能缓解。这些新矛盾引发了新一轮财税体制改革，进而对市场化的方式和进程产生了深远影响。实行财政包干制后，中央与地方的财政关系、财政与市场的互动关系呈现出一些新特征（见图6）。

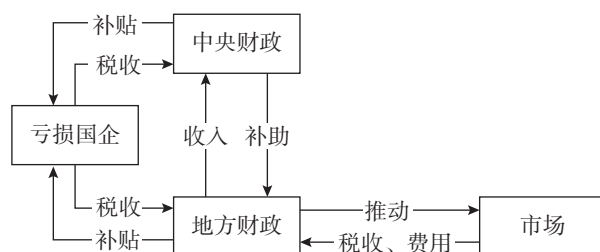


图6 财政包干制时期财政与市场的互动关系

在央地财政上，1980年推行的财政包干制改革打破了原有的高度集中体制，初步划清中央、地方的收支范围和责任。分权让利逐渐确立起地方独立的收益主体地位，从而激励地方政府主动参与经济运营，推动本地经济发展。由于经济形势变化和各地经济发展水平不同，财政包干制由最初的“划分收支，分级包干”发展为“划分税种，核定收支，分级包干”和分地区多种形式包干，扩大了地方的财政自主权，表现为地方财政支出迅速扩张。从1980至1993年，地方财政支出由562.02亿元上升至3330.24亿元，财政支出占比由45.7%上升至71.7%。<sup>①</sup>相对应地，中央财政的影响力被大幅削弱，其财政收入占比虽与1960年以来大致相当，但财政支出占比却远

① 中国财政年鉴编辑委员会：《中国财政年鉴2000》，北京：中国财政杂志社，2000年。



小于地方。而且，由于包干制包死了上缴中央财政的数额，地方政府获得了大量的财政盈余，而中央财政在新增收入中的份额不断下降（见图 7）。从 1984 年至 1993 年，中央财政收入占比一直呈下降趋势，从 40.5% 下降到 22.0%，中央财政调控力明显不足。

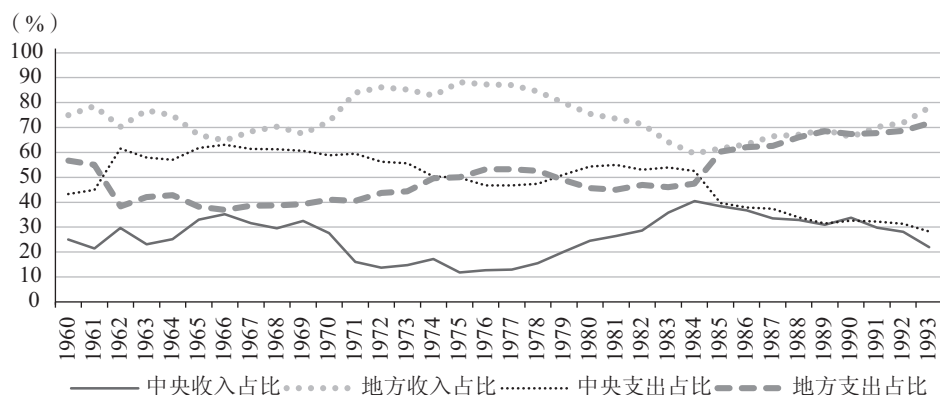


图 7 1960—1993 中央与地方财政收入与支出占比

资料来源：中国财政年鉴编辑委员会：《中国财政年鉴 2000》，北京：中国财政杂志社，2000 年。

财政包干制改革有效调动了地方发展经济的积极性。一方面，在确立了地方政府受益主体的基础上，地方政府运用大量财政资金投资基础设施建设，“筑巢引凤”，形成“财政投资基建—城镇化—企业数量增加—经济发展—财政收入增长”的良性循环，使地方财政与市场在对立统一中呈现动态激励相容特征。从 1980 至 1993 年，国家财政经济建设类支出总计 15 018.17 亿元，占同期财政总支出的 45.03%。随着基础设施逐渐完善，城镇人口由 1980 年的 1.91 亿增长至 1993 年的 3.32 亿，平均每年增长 1 007.14 万人。<sup>①</sup> 而 1950 至 1980 年期间，城镇人口平均每年仅增长 410.87 万人。根据斯密—杨格定理，市场规模扩大有利于分工深化，城镇化促进城乡个体经济和其他经济迅速增长。1980 年城乡个体经济和其他经济总产值合计只有 25.30 亿元，到了 1993 年发展到 9 213.06 亿元（见表 3），增加了 363 倍。反过来，分工深化又会扩大市场规模，各类工业蓬勃发展进一步吸收就业，推动城镇化。然而，在地方政府大规模推进城市化和工业化的过程中，出现了投资需求膨胀，带动信贷快速增长（见图 8），

① 中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴 2010》，北京：中国统计出版社，2010 年。

表 3 1980—1993 年各类经济产值 单位: 亿元

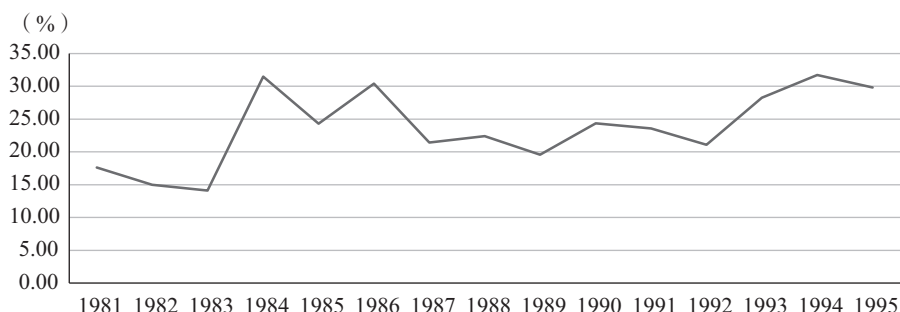


图8 1981—1995年金融机构信贷资金运用增速

资料来源：中国金融年鉴编委会：《中国金融年鉴2000》，北京：中国金融年鉴编辑部，2000年。

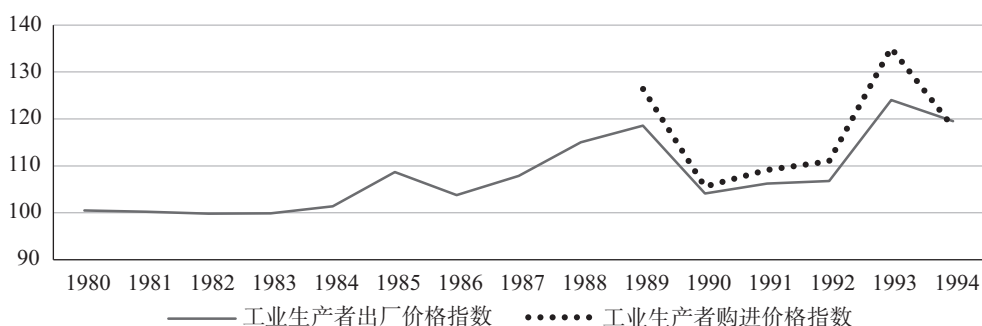


图9 1980—1994年工业生产者出厂与购进价格指数（上年=100）

资料来源：国家统计局。

财政体系直接管理，扩大生产所需资金来自银行，企业预算约束得到硬化。但需要指出的是，这一阶段建设银行在管理基建贷款和基本建设、地质勘察、施工企业的预决算业务方面，受财政部领导。<sup>①</sup>也就是说，国家财政通过建设银行（后来的国家开发银行）深深嵌入到基本建设、技术改造的信贷市场。二是“利改税”。企业上缴财政渠道由利润上缴转型为税收征收。两者都增加了企业自主决策权，国有企业逐步成为自主经营、自负盈亏的市场主体，财政对企业与市场的调控由行政指令直接调控转变为税收等间接性调控。利改税改革使得财政收支发生了巨大变化，财政收入逐步变为以税收为主（见图10）。拨改贷投融资体制改革后，社会固定资产投资资金来源多元化（见表4），企业自筹资金和其他投资成为主体；国家投资占比锐减，由1980年的28.1%，快速下降到1985年的16%，到1993年只有3%，国家投资向关系国计民生的战略性、

① 刘鸿儒等：《变革——中国金融体制发展六十年》，北京：中国金融出版社，2009年，第82页。

基础性领域聚焦；与此同时，国内贷款和外资投资迅速增长，进一步推动了投资领域的市场化、多元化进程。

表 4社会固定资产投资资金来源单位：%

年份	国家投资	国内贷款	利用外资	自筹和其他投资
1981	28.1	12.7	3.8	55.4
1982	22.7	14.3	4.9	58.1
1983	23.8	12.3	4.7	59.2
1984	23.0	14.1	3.9	59
1985	16	20.1	3.6	60.3
1986	14.6	21.1	4.4	59.9
1987	13.1	23	4.8	59.1
1988	9.3	21.0	5.9	63.8
1989	8.3	17.3	6.6	67.8
1990	8.7	19.6	6.3	65.4
1991	6.8	23.5	5.7	64.0
1992	4.3	27.4	5.8	62.5
1993	3.7	23.5	7.3	65.5
1994	3	22.4	9.9	64.7
1995	3	20.5	11.2	65.3

资料来源：中国财政年鉴编辑委员会：《中国财政年鉴 2000》，北京：中国财政杂志社，2000 年。

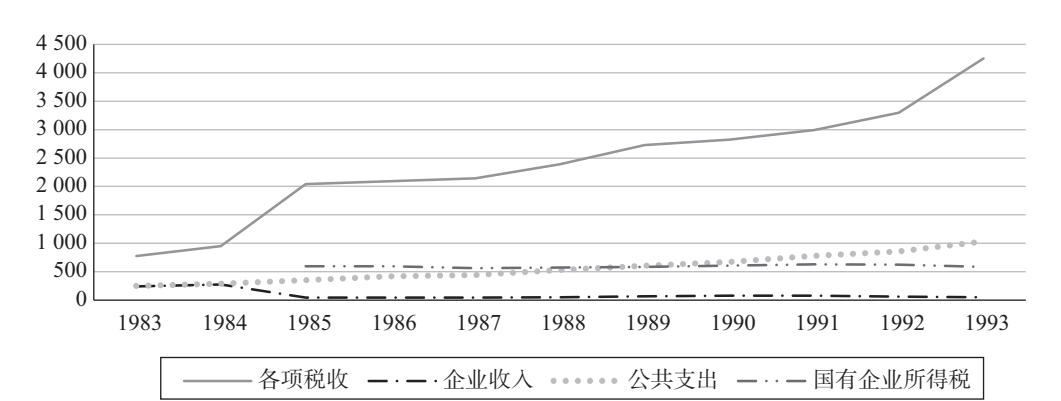


图 10 国家财政收支变化

资料来源：中国财政年鉴编辑委员会：《中国财政年鉴 2000》，北京：中国财政杂志社，2000 年。

总体而言，20 世纪 80 年代至 90 年代初市场化的主要动力是国企与财政收支双重困境下倒逼体制改革。一方面，地方政府成为独立财税和经济利益主体，建立起“市场化—财政经济增长”的正反馈循环，实现地方财政与市场化激励相容。另一方面，在放权让利、承包制和分灶吃饭的财政包干制的改革探索过程中，由于企业和政府利益不一致，地方政府与中央政府的利益不一致，在讨价还价的博弈过程中，企业和地方政府处于信息优势地位，同时企业“包盈不包亏”和税务系统属地化管理导致地方政府的财务隐匿（建账外账）现象比较突出，企业偷税、漏税比较普遍，<sup>①</sup>“地方税费减免，中央买单”的财政现象难以得到有效遏制，中央财政收入大幅流失，中央财政占比大幅下降，财政收入占 GDP 比重大幅下降，<sup>②</sup> 中央财政陷入困境，不得不实行赤字财政。<sup>③</sup> 同时，市场分割不利于国内统一大市场的形成，财政包干制由于一年一定的短期性，呈现不规范、不科学的特征，它对经济发展的短期正效应快速递减，而负效应却迅速扩大，导致国家财政汲取能力循序下降，政府财力极度分散，中央宏观调控经济能力下降。<sup>④</sup> 这种情况对于巩固国体和政体、实现四个现代化十分不利。因此，再次改革，理顺中央与地方财税体制、统一国内经济政策、建设国内统一大市场，就势在必行。

### （三）1994 年以后，社会主义市场经济阶段

20 世纪 90 年代中期以来，我国探索建设社会主义市场经济，财政和市场的关系定位发生了历史性变化，主张“发挥市场在资源配置中的基础性作用和决定性作用，更好发挥政府的作用”，财政职能定位从建设性财政向建设性财政与公共服务财政统筹兼顾的方向发展。

在财政体制上，分税制改革极大地扩充了中央财政的收入来源，地方财政收入锐减，从原来的中央地方“三七开”变为接近“五五开”（见图 11）。地方政府为了保障财源，通过土地市场化运营来推动城市化，扩大市场规模，吸引投资，维持地价，从

① 一些研究指出，国有企业偷漏税率在五成，集体企业在六成，个体及私营三类企业在八成，个人收入调节税在九成以上。参见王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，沈阳：辽宁人民出版社，1993 年，第 90 页。

② 1984 年中央财政收入占全国财政收入的比重为 41.5%，到 1993 年下降到 22%；财政收入占 GDP 的比重从 1978 年的 31.1%下降到 1993 年的 12.6%。

③ 1979—1992 年，我国财政赤字累计额为 4 168 亿元，平均每人负担额为 356 元，而 1992 年我国城镇居民家庭人均可支配收入为 2 026 元，农村居民家庭人均纯收入为 784 元。因此，政府不得不向银行透支，中国人民银行只能超额发行货币，导致通货膨胀。

④ 林光彬：《财局与政局：中国的政治经济关系》，北京：人民出版社，2018 年，第 317—321 页。

而在新阶段维持地方财政与市场化激励相容。在新的中央地方税收划分下，无论地方经济发展如何，中央政府都能获得稳定的税收，从而使中央财政与地方市场发展也呈现激励相容格局。这一时期的财政与市场互动关系如图 12 所示。

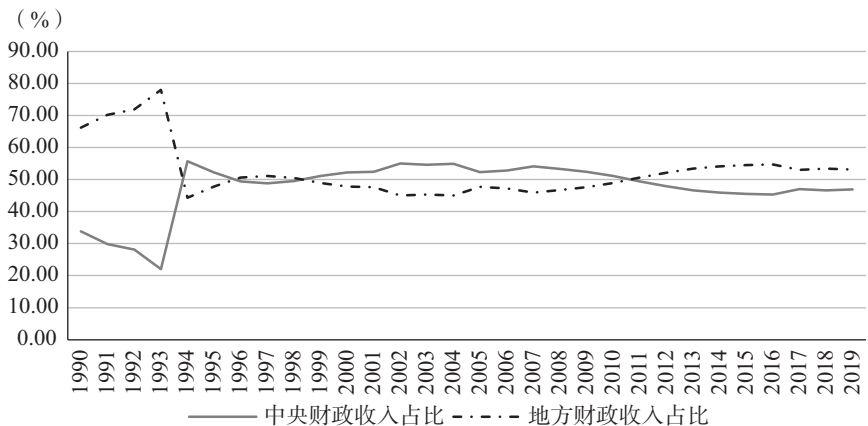


图 11 中央与地方财政收入变化

资料来源：国家统计局。

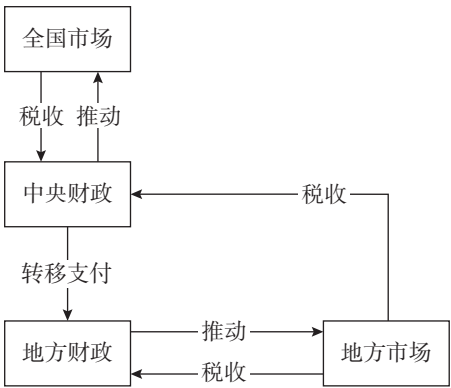


图 12 分税制时期财政与市场的互动关系

1994 年的分税制改革划清了中央税种、地方税种和央地共享税种，极大地扩充了中央收入来源。分税制改革有效保障了中央财政能够分享更多经济发展成果，从而为中央政府协调区域发展、城乡发展和宏观调控奠定了基础。由于收入锐减，地方财政需要中央大量的转移支付来支撑其庞大的支出，这极大地扩大了中央财政的调控能力。中央财政补助占地方财政总支出的比重 1993 年仅为 16.35%，1994 年陡增至 59.16%，此后基本维持在 40%至 50%之间（见图 13）。



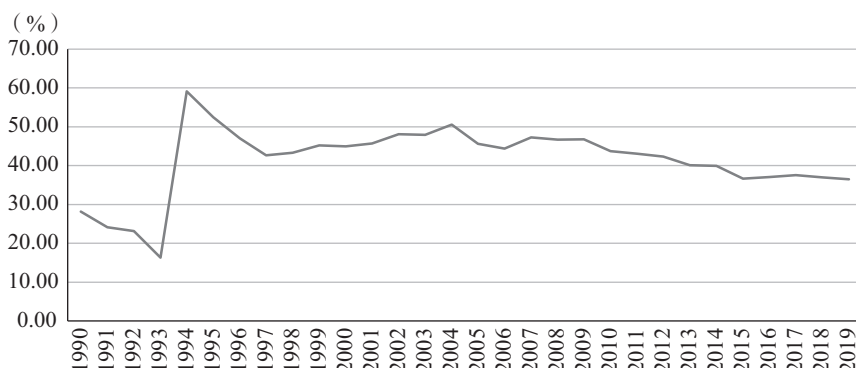


图 13 中央财政补助占地方支出比重

资料来源：中国财政年鉴编辑委员会：《中国财政年鉴 2020》，北京：中国财政杂志社，2020 年，依据相关数据计算所得。

分税制后，地方财政收入锐减，原有的模式难以为继，因此，地方政府通过经营城市、增量发展（如大力发展高新园区、经济开发区、产业园区等）和土地市场化运营来推动城市化、工业化，即通过将土地资源货币化、资产化来使地方财政与市场化激励相容。<sup>①</sup> 从 2010 年至 2019 年，地方土地相关收入平均每年占地方政府性基金收入的 81.40%，占地方财政收入的 54.89%。1990 年房地产投资仅占社会固定资产投资的 5.60%，1994 年迅速增至 14.83%，2000—2018 年维持在 15%~25% 这一区间（见图 14）。而土地出让收入则大部分用于城市化和工业化。以 2010 年至 2014 年为例，地方土地出让相关支出分别达到 2.66 万亿元、3.10 万亿元、2.67 万亿元、3.83 万亿元、3.87 万亿元，几乎与土地出让收入持平；且其中大部分支出用于拆迁补偿、城市基础设施建设、工业园区建设（见表 5）。反过来，城市化和工业化又扩大了市场规模，并为地方财政提供更多税收。<sup>②</sup> 由于地租是市场主体利润的一部分，城市化和市场规模扩大又使得地租上涨，从而使土地价格随市场规模扩大循环上涨。同时，大量的基建和工业园区投资也有利于吸纳投资和产业集聚，进而有利于维持地价，保障地方土地出让收入。于是，地方政府通过土地市场化运营进入“土地出让—城市化和工业化—市

① 正如卡尔·波兰尼所言：“将市场机制扩展到劳动、土地和货币这些工业要素，乃是在一个商业社会中引入工厂体系时不可避免的后果。”详见卡尔·波兰尼：《大转型——我们时代的政治经济起源》，冯钢、刘阳译，北京：当代世界出版社，2020 年，第 75 页。

② 与土地财政直接相关的税种包括城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税，2020 年四者之和占地方政府一般公共预算收入的 16.82%。后续企业经营产生的增值税和企业所得税又会进一步增加地方财政收入，从而支撑日益增长的公共支出。

场扩大—地价上涨”的正反馈循环中。由此可见，地方政府仍然是地方市场发展的主导者，且这一时期的市场化与自然资源，尤其是土地资源货币化紧密结合。但 2016 年至 2019 年，地方土地相关收支差额分别达到 -1 082.39 亿元、-612.76 亿元、-5 263.7 亿元、-3 686.58 亿元。这表明地方政府通过土地市场化运营出现收支缺口持续波动扩大，对财政从赋能转变为风险。这与我国 2010 年后进入产能过剩阶段、商品和资本全面供给过剩有密切关系。实际上，当市场产能过剩时，盈利、投资和预期都会互动下降，企业和经济进入收缩发展周期性阶段，此时高地价难以维持，土地市场化运营对财政的贡献自然也难以持续。近年来土地市场化运营入不敷出恰恰反映了这一基本经济规律。因此，为了平衡地方发展与财政收支，这又会引发新一轮地方财税体制改革。



图 14 房地产投资占社会固定资产投资的比重

资料来源：《中国财政年鉴 1990—2020》。

表 5	地方政府土地出让收支			单位：亿元，%
	土地相关收入	土地相关支出	城市化、工业化相关支出占比	
2010	28 197.7	26 622.12	76.28	
2011	31 140.42	31 052.26	81.31	
2012	26 652.4	26 663.87	82.49	
2013	39 072.99	38 265.6	86.35	
2014	40 385.86	38 700.72	86.07	

资料来源：《中国财政年鉴 2011—2015》。  
注：城市化、工业化相关支出为征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、城市建设支出三者之和。

在国有企业改革上，实施“抓大放小”战略。小的亏损的国有企业实行破产清算、

关停并转或出让改制，从而减轻财政负担。大型国企通过公司制改革、兼并重组、股权融资、债权融资等方式，整合资源，提升了自身市场竞争力，成为国家财政收入的一大来源。由于关键领域的国企，例如央企，大多具有自然垄断、规模经济的特点，所以重组后的国企为形成全国统一市场奠定了基础。党的十八大以来，中央企业立足国有资本的战略定位和发展目标，按照商业一类、商业二类和公益类三个类别，全面完成功能界定与分类，实现了分类改革、分类监管、分类发展、分类定责考核，促进和推动了中央企业同市场经济深度融合、经济效益与社会效益有机统一。改革后的国有企业已经成为中国特色社会主义市场经济的关键主体、对抗经济周期与经济危机的“中流砥柱”。2021年国有资产（含金融）总额发展到660.7万亿元，负债511.6万亿，国有资本权益112.2万亿；<sup>①</sup>世界最大的500家企业中，有135家来自中国，其中国企76家；2021年中央企业上交税费2.4万亿元，比2012年增长35.5%；2013年以来累计上交税费18.2万亿元，约占全国税收收入的1/8，上交国有资本收益1.3万亿元，向社保基金划转国有资本1.2万亿元；党的十九大以来，央企A股上市公司（数量占比9%）累计上缴税费总额达6.9万亿元，占A股公司上缴总额的近四成。<sup>②</sup>

建设社会主义市场经济体制以来，我国不断深化财税体制改革，在动态中协调财政与市场关系，构建新时期财政与市场激励相容格局。第一，新时期的税制改革以激发市场主体活力为落脚点，同步促进市场扩张，经济发展与财政收入增长。“营改增”解决了以往纳税人同时缴纳增值税和营业税的问题，统一了各个行业的征税规则，降低征税成本和企业税负。同时，由于增值税是对产品增值的部分征税，各地政府转而重视高附加值产业，推动产业结构升级。与“营改增”相伴的是减税降费，激发市场主体活力。2013年7月，财政部、国家税务总局正式发布《关于暂免征收部分小微企业

① 财政部资产管理司：《国务院关于2021年度国有资产管理情况的综合报告》，财政部官网，2022年11月14日，[http://zcgls.mof.gov.cn/gyzcgzdt/202211/t20221110\\_3850821.htm](http://zcgls.mof.gov.cn/gyzcgzdt/202211/t20221110_3850821.htm)。具体是：全国国有企业资产（不含金融企业）总额308.3万亿元、负债总额197.9万亿元、国有资本权益86.9万亿元，全国国有金融企业资产总额352.4万亿元、负债总额313.7万亿元、形成国有资产25.3万亿元；其中中央企业资产总额102.1万亿元、负债总额68.3万亿元、国有资本权益20.7万亿元，中央金融企业资产总额236.3万亿元、负债总额210.9万亿元、形成国有资产18.2万亿元。

② 国务院国有资产管理监督委员会研究中心：《中央企业高质量发展报告（2022）》，2022年11月17日，<http://www.sasac.gov.cn/n2588020/n2877938/n2879671/n2879673/c26508617/content.html>。另外，央企上市公司贡献了央企系统约66.5%的营业收入和77.9%的利润总额；央企控股上市公司近450家，占9%；中央企业资产总额从2012年底的31.4万亿元增长至2021年底的75.6万亿元，年均增长10.3%；中央企业营业收入从22.3万亿元增长至36.3万亿元，年均增长5.5%；2012—2021年，中央企业利润总额从1.3万亿元增长至2.4万亿元，年均增长7.5%；全员劳动生产率为69.4万元/人，比2012年增长82%；企业研发投入强度从2012年的1.34%提升到2021年的2.5%，中央工业企业研发投入强度达到3%。

业增值税和营业税的通知》，拉开了为中小企业减税的序幕。第二，改革政府间财政关系有利于保障各级政府履行职责和统一市场。中央与地方财政关系改革正以权责清晰、区域均衡、财力协调为目标持续深入。省以下政府财政关系则是在参照中央与地方财政关系的基础上，结合地方实际推进，正从“清晰界定省以下财政事权和支出责任、理顺省以下政府间收入关系、完善省以下转移支付制度、建立健全省以下财政体制调整机制、规范省以下财政管理”五大方面展开。<sup>①</sup> 第三，通过财税体制来助力社会主义市场经济体系的动态完善，以改善财政收支和推动经济高质量发展。一方面，充分发挥政府财政杠杆撬动作用，积极探索在重点关键领域市场化运作财政资金的模式。比如，通过政府和社会资本合作项目运作模式（PPP模式）推进公共基础设施建设；再比如，对战略性新兴产业和新兴重要产业，由财政资金撬动，社会资本跟进，资本市场匹配，形成对技术门槛高、投入规模大、辐射范围广的领域和产业的投資循环体系，解决我国国民经济发展关键领域和技术发展的“卡脖子”问题，进而扩大市场规模，提高要素使用效率，促进技术进步和高质量发展。同时，建立健全财政资金“进入—退出”机制，依据产业发展程度介入或退出，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。截至2021年，我国累计设立了1988支政府引导基金，目标规模约12.45万亿元，认缴规模约6.16万亿元。<sup>②</sup> 目前政府产业引导基金多以私募基金模式为主，即以“母基金”形式向市场专业机构注资，通过股权投资支持战略性新兴产业、新技术产业、新兴交叉产业、重大基础设施和装备发展。这种财政投融资模式贯彻创新、绿色、协调、开放、共享的新发展理念，推进高质量发展，把有为政府和有效市场充分结合起来，使中国特色社会主义市场经济别开生面，中国式现代化建设焕发出勃勃生机。

## 四、结语

由社会主义国家性质和生产力发展水平决定，我国财政是社会主义经济发展的重要基础，因而与市场的互动方式必然不同于西方国家。我国财政不仅是上层建筑的核心，还是经济基础的重要组成部分，且肩负推进实现中国式现代化的国家使命。中国

① 国务院于2022年6月13日发布的《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》。

② 清科研究中心：《2021年政府引导基金数据盘点——基金优化整合在即》，2022年2月17日，<http://www.myzaker.com/article/620e2dbc8e9f0901b55c51fc/>。

共产党及其领导下的政府，践行初心使命，能够在不断变化的生产关系和现实的生产力的基础上，充分发挥财政资金推进经济建设和社会全面进步的作用，在社会主义政治与经济相互嵌入的动态发展中，使得我国财政与市场在互动演进中呈现出对立统一和激励相容的国别特征。

我国开创的中国特色社会主义市场经济发展道路，把财政的经济职能和公共服务职能与市场经济体制机制创新性有机结合起来，用财政“看得见的手”和市场“看不见的手”共同推进社会主义现代化。政治与经济相互嵌入的发展，使得政府财政与市场的互动演进形成对立统一和激励相容的国别特征。特别是，改革开放以来，我国财政体制机制形成了与“战略性中央政府—竞争性地方政府—竞争性企业”三维市场机制相匹配的发展模式，创造了世界经济发展史上的中国经济发展奇迹。<sup>①</sup>现在，随着我国社会财政经济主要矛盾变化，财政在经济职能和公共服务职能上要支撑创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展，支撑构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，实现高质量发展，全力推进第二个百年奋斗目标平稳有序实现。因此，未来我国财政与市场的关系也将与时俱进地动态演进。

## Fiscal and Market: An Analysis Based on the Experience of China

*Lin Guangbin   Liu Zhifei*

**Abstract:** Determined by the nature of socialist country and the development level of the productive forces, fiscal is an important basis and the pillar of the socialist economic development in China, so its interaction with the market is different from that in western countries. By examining the interactive and evolutionary relationship between fiscal and market in China, it is found that fiscal always serves the development goal of

---

① 三维市场机制是史正富在《超常增长：1979—2049年的中国经济》一书中提出的。地方政府通过提供基建、行政服务、政策优惠等方式来激励投资。中央政府则总揽全局，调控国家产业结构。企业则在上述两者的基础上配置资源，参与市场竞争。详见史正富：《超常增长：1979—2049年的中国经济》，上海：上海人民出版社，2013年，第35—52页。

Chinese socialist modernization and is a part of the economic foundation. Moreover, fiscal embedded in the economic field is an important feature of the socialist fiscal with Chinese characteristics. Since the reform and opening-up, fiscal crisis is an important incentive for the government to promote marketization, that is, when the original economic system cannot provide sufficient support for the fiscal revenue and expenditure, the fiscal system often takes the lead in reforming. The government explores new revenue sources through marketization and incremental reform. In the process of China's socialist market economy, the fiscal system plays a leading role in the formation of the market, and there is a unity of opposites and incentive compatibility relationship between the marketization and fiscal system.

**Key words:** fiscal and market; state characteristics; Chinese experience; unity of opposites; incentive compatibility

**Authors:** Lin Guangbin, professor of School of Economics, Institute of Finance and Economics, Central University of Finance and Economics; Liu Zhifei, Ph. D. candidate of School of Economics, Central University of Finance and Economic.