

用科学的发展观 改革观 理财观 统筹指导财政工作

○ 郭代模 杨舜娥

党的十六届三中全会提出了深化改革完善市场经济体制的任务，财政作为政府宏观调控的重要工具，必须创造性地运用科学的发展观、改革观和理财观，统筹指导财政工作，努力促使财政改革与发展逐步达到良性循环的更高境界。

用科学发展观 指导财政发展

发展是我党执政兴国的第一要务。坚持新的科学发展观就是要以以人为本、以经济建设为中心、以改革开放科技进步为动力，实现经济社会全面、协调、和谐、可持续发展。新的科学发展观至少包括以下几方面内容：一是从发展的概念而言，是坚持经济增长基础上的量变扩张及其质变提升相统一的发展；二是从发展的本质而言，是坚持生产力发展过程中的以人为本的全面发展；三是从发展的社会角度而言，是坚持物质文明、政治文明和精神文明相协调的共同发展；四是从发展的主要对象而言，是坚持经济、政治、文化、社会各方面的协调发展；五是从发展与自然界的关系而言，是坚持人与社会、自然环境相和谐的发展；六是从发展的效果而言，是坚持经济效益、社会效益和生

态效益相统一的发展；七是从发展的趋势而言，是上述各方面的可持续发展。此外，要把握发展的内容，它还包括发展的动力、条件、战略目标等等。

把握新的科学发展观，从财政部门而言，更要深知财政的重大使命、责任和作用。当前，财政工作的一项极为重要的任务就是吃透三中全会关于“五个统筹”的精神，在支持促进我国经济全面、协调、和谐、可持续发展上下功夫。一是要在促进经济增长的同时，着力支持和促进经济结构的优化和经济运行质量的提高。从产业结构而言，其重点是国有企业的战略性调整，农业产业化与农村城镇化的重点推进，第三产业的加速发展，高新技术及其产业化的发展；从区域结构而言，其重点是振兴东北等老工业基地和西部大开发；从所有制结构而言，重点是民营经济和股份制经济的发展。二是要在促进生产力发展过程中促进人的全面发展，其重点是加快解决城镇居民就业、再就业，以及农村剩余劳动力合理转移问题；支持教育体制改革与结构调整，提高在校学生的教育水平，还要特别关注整个国民素质的提高；在加快第三产业发展中提高消费水平，既有物质条件的必要满足，又有精神消费的合

理享受。三是在三大文明建设中要把尊重人权、尊重知识、尊重劳动、尊重创新放到突出位置，其中包括政治上的民主、人事制度的改革，特别是反腐败，在建设亲民、廉洁、高效政府方面要有实质性的突破。四是促进经济、政治、文化社会多方面的协调发展，如加大公共卫生基础设施建设，建立健全疫情信息网络、疾病预防控制和公共卫生救治体系，以及建立健全其他各种突发事件的应急机制。五是恢复和维持人与自然界的和谐发展，特别要对大江大河的治理、崇山峻岭的绿化、自然植物动物的保护，以及退耕还林、还草、还湖工程等，做出新的努力。六是要把三种效益放到同等重要的位置，任何单纯追求经济效益，而忽视社会效益、损害生态效益的行为，必然带来“饮鸩止渴”，“搬起石头砸自己的脚”的危害。七是财政既要支持各方面的可持续发展，又要保证财政自身的可持续发展。因此，在完善积极财政政策中，继续发挥其正面作用，消除其负面影响，实现其结构性、战略性转变是完全可能的。总之，财政要通过发展经济来做大蛋糕，并不断壮大财政实力。财政要变被动配置为主动分配，特别在调控经济、优化结构、提高效益中要有大思路、大手笔，方能做出经济速度、

结构效益相统一,经济、政治、文化相协调,经济、社会、自然相和谐的大文章。

用科学改革观 完善财税改革

所谓科学的改革观,就是符合本国国情、体现本国特色、遵循规律要求、促进全面发展的改革观。在完善社会主义市场经济体制中深化财税体制改革,关键在于进一步明确方向、目标和任务,把握原则、重点和力度。方向就是党的十六大确定的全面建设小康社会和建设完善的社会主义市场经济体制;目标就是按照“五个统筹”的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,增强企业活力和竞争力,健全国家宏观调控,完善政府社会管理和公共服务职能,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障;任务就是《决定》所明确的七大任务,其中包括基本经济制度和宏观调控的完善,城乡、区域经济协调发展机制的形成,现代企业制度与现代市场体系的建设,就业收入分配和社会经济制度的健全,等等;原则就是《决定》所强调的“五个坚持”,重点主要是巩固一个基石——社会主义基本经济制度,加强“五大支柱”,即现代企业制度、现代市场经济、宏观调控体系、收入分配制度和社会保障制度;力度就是发展上的全面协调与改革上的深化完善相统一。

从财政体制而言,一是健全公共财政体制,按照社会主义市场经济的要求,正确处理政府与市场的关系,明确划分各级政府的事权与财权,真正落实各级政府的财政支出责任。二是进一步完善财政转移支付制度,加大对中西部地区和民族地区的财政支持。三是深化财政管理改革,加强和完善部门预算、国

库集中收付、政府采购、收支两条线以及财政监督等财政管理。四是推进社会保障、医疗卫生、城市住房方面的改革,以鼓励消费、扩大内需,促进经济持续增长。五是推进粮食流通体制改革,一方面放开粮食收购市场,把通过流通环节的间接补贴改为对农民的直接补贴;另一方面妥善解决粮食流通企业“老人、老粮、老账”问题。

从税制改革而言,需要“遵循税政统一、结构优化、税负合理、税基稳固、政策透明、权限清晰、调控有力”的指导思想,坚持简税制、宽税基、低税率、严征管的原则,分步实施以下改革:一是统一各类企业税收制度。以统一的税率、税基及计算、统一税收优惠为主要内容,对内外资企业所得税合并改革为法人所得税或公司所得税,以利于实现市场经济条件下的国民待遇和公平竞争。二是完善增值税制度。以完善征、扣税机制为主要内容,实现由生产型增值税向消费型增值税的转变,其设计方案既要有利于解决现行生产型增值税的主要弊端,又要有利于财政收入的稳定增长。三是改进个人所得税制度。把现行个人所得税的分类税制,改革为综合与分类相结合的个人所得税制,其税率的设计要量力而行,个税的征管要突出重点。四是完善消费税制度。主要是适当扩大征收范围,合理调整税率,规范征管办法。五是适时对不动产开征统一规范的物业税。其改革的方向是合并城市房地产税、房产税和城镇土地使用税,建立统一的物业税。六是逐步统一城乡税制。以减轻农民负担,调整农业税负水平,有利于促进解决“三农”问题为主要目标,调整农业税种,在取消农林特产税的基础上逐步降低农业税。改进农业税征收办法,取消不合理的收费,并创造条件逐步实现城乡税制的统一。七是完善出口退

税机制,按照“新账不欠,老账要还,完善机制,共同负担,推动改革,促进发展”的原则,形成中央、地方、企业共同负担的出口退税机制,加快解决出口退税拖欠问题,进而支持内外两个市场结合,推动外贸经济结构的调整与发展。还有要不断深化关税及地方税制改革,即在统一税政前提下,赋予地方适当的税政管理权。

用科学理财观 建设强大国家财政

雄厚的财政实力,是一个国家强大、稳定、安全的重要体现,也是推动经济发展和社会进步的重要保证。在统筹发展、完善体制中做大做强财政,始终是一个根本性的主题。为此,财政既要在改革发展中壮大,又要努力提高科学理财的境界与水平。即生财有方,聚财有度,用财有效,管财有法。

生财有道,在于有门路、有方法。关键是如何生财。用当代最新的理论,就是要用新的发展观指导生财。“五个统筹”作为新的科学发展观,是对我国发展经验及其教训的科学总结,也是建立在正确认识社会主义客观规律,把握发展态势与趋势基础上的理性认识。因此,财政的生财之道,就是要围绕发展这个主题,创新体制,大力支持高新技术发展,提高经济发展的效益与质量。财政部门讲的做大蛋糕,旨在通过经济发展而每年增长2000—3000亿的财政收入。为此,当前要努力盘活国债基金和粮食补贴,让这些钱生出理财的积极性和效益来。

聚财之道,在于有手段、有量度。该收的钱,必须按法制、按政策,予以收足;不该收的钱,亦必须按体制、按政策,分文不取。关键是集散适度。在市场经济条件下,要把“看得见的手”与“看不见的手”结

如何完善我国的财政分权体系

◎ 陈志勇 重慶臨

合起来,正确处理政府与市场、中央与地方、集体与个人的关系,以及各产业、各部门、各环节的利益关系。当前的问题是把效率优先与兼顾公平统一起来,把按劳分配与按生产要素分配结合起来;如何让城市反哺农村、工业反哺农业;如何调节过高收入,取缔非法收入,扩大中等收入者比重,提高低收入者收入水平。总之,防止部门间、地区间以及个人间的两极分化,是一个非常重大的课题。

用财之道,在于有效率、有效益。在用财上,首先要把握方向,用钱要符合党和国家的战略决策和产业政策。其次要把握重点,把钱用在生财的动力上,调控的关键上,解决问题的刀刃上。再次要把握力度,既反对平均主义,乱撒胡椒粉,又要反对只顾重点,不顾其他。总之重点工程要集中优势兵力打歼灭战,其他项目要按重要性、生发性程度进行分配。最后,要把握时机,这里有一个轻重缓急问题,有的需要权衡比较,趋利避害;有的需要机遇,因时因地因事制宜。用财之忌在于浪费,过度的重复建设是浪费,形象工程是浪费,生效甚微甚至无效投入是浪费,错误的决策则是最大浪费。所有这些都要通过科学的决策机制、管理机制和监督机制来解决。

管财之道,在于依法理财和严格理财。管财之道还要贯穿于生财、聚财和用财的全过程。当前的问題仍然是有法不依,执法不严,特别是豆腐渣工程、权钱交易等等,损害了党和政府的形象,降低了干部的威信,造成了恶劣影响。因此,从源头上防止腐败,从过程中遏制腐败,财政部门面临监督和被监督的双重任务。当前,财政监督的理论与实践均显滞后,亟待加强。

(作者单位:中国财政杂志社、财政部科研所)

财政分权一直是困扰我国的一个大问题,不论是改革开放以前还是改革开放后,围绕“分权”,中央和地方从未停止过讨价还价。但现实是,几十年来这个问题并未得到有效解决。虽然1994年的分税制改革为我国的财政分权走向法制化和制度化打下了基础,但鉴于改革的复杂性,我国的财政分权还有很多亟待解决的问题。

第一,缺少法制基础。法是治国的根本,它为政府、各类法人及自然人确定了行为的规范和准则。但目前的财政分权体系中只有《税法》,使财政分权体系在运行中充满了不确定性。首先,如果将政府视为理性人,政府总是会把政策的制定、执行和解释偏向于对自身有利的情况。当政府间的利益产生摩擦时,如果没有既定的法律规范和准则,强势权力一方往往会成为获益者,而另一方则是受损者。如中央政府的强势地位不可动摇,于是,中央会尽可能将税收收入向其聚积。当然,中央拥有较多收入有利于对资源的调控,有利于调节地方政府间的收入差距。但问题的关键是,地方政府也是理性的,不会看着既得利益的流失而无所作为。尤其是在面对较大的收支矛盾和压力时,必然会采取各种常规或非正规方法来弥补收入的不足。笔者认为,这就是多年来源于各种政府收费的预算外资金不断膨胀的基本原因。其次,社会经济的发展需要长远的规划。当一种制度确立后,理性的地方“政府人”会明白如何行事对当地政府和地方经济最为有利,可一旦制度充满变数,政府就往往会采取不作为的态度,因为他不能确定其努力给自身带来的福利收益。如规定某一企业的税收归所在地政府所有,地方政府必然努力创造条件促进企业发展,若规定税收归中央政府,当地政府在企业发展上自然听之任之,可