

# 与时俱进

## 全力构建公共财政框架

○ 本刊记者 石化龙

近10年来，我国在构建公共财政基本框架方面进行了一系列改革和探索，取得了一定的成效，目前，一个有中国特色的公共财政基本框架正在逐步形成，项怀诚部长将这一框架概括为三个机制：一个公开、公正的公共财政收入机制；一个透明、高效的公共财政支出机制；一个灵活的公共财政调控机制。这三个方面，正是当前财政改革的重中之重。

### 公开、公正的公共财政收入机制

1993年，党的十四届三中全会对财税体制改革提出了明确要求：把地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制；按照统一税法、公平税负、简化税制和合理分权的原则，改革和完善税收制度。

财税体制改革的重点是工商税制和分税制财政体制。工商税制改革主要是简化税种，从过去的30多种简化为18种，形成了以流转税、所得税为主体，其它税种相配合，多税种、多环节、多层次调节的具有中国特色的复合税制体系，初步规范了国家与企业（集体）和个人的分配关系。分税制改革的核心是进一步理顺中央与地方的财政分配关系，增强中央的宏观调控能力。基本内容是：按照中央

与地方政府的事权，合理确定各级财政的支出范围；根据事权与财权相结合的原则，按照税种统一划分中央税、地方税和中央地方共享税，并建立中央和地方两套税收征管机构；科学核定地方收支数额，逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度；建立和健全分级预算制度，硬化各级预算约束。

改革以来，国家财政收入呈现大幅度稳定增长的态势。1994年到2001年，财政收入增加了2.14倍，年均增加1593亿元，增长17.7%，是历史上增长最快的时期，也是增长最稳定的时期。2001年全国财政收入已达16386亿元，比上年增收了近3000亿元，光是增收部分已经相当于10多年前全国一年的财政收入。全国财政收入占国内生产总值的比重由1994年的11.2%提高到2001年的17.1%，由不断下降的趋势转变为稳步上升的趋势。地方财政收入也实现了持续、快速、稳定增长，1994年到2001年，地方财力年均递增19%，增幅高于中央财政收入2.3个百分点。

1994年改革时，由于现代企业制度改革没有完全展开，政府机构改革有待深入，在国有企业分别由部门和地方政府主管的情况下，所得税收入仍按隶属关系划分。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和经济社会的

不断发展，这种做法在一定程度上导致一些地方政府为追逐税收利益搞地方保护主义和重复建设，阻碍企业的兼并改制，特别是阻碍深化企业重组改革，制约了经济结构调整，不利于提高国有经济的整体素质和国有企业的竞争力，也不利于平衡地区间财力差距。为解决这些问题，中央决定从2002年1月1日起，改变按隶属关系和税目划分所得税收入的办法，实施所得税收入分享改革：除少数特殊行业或企业外，绝大部分企业所得税和全部个人所得税（包括对个人储蓄存款利息征收的所得税）实行中央与地方按比例分享，分享范围和比例全国统一。在核定基数的基础上，中央和地方分享比例2002年为5：5，2003年为6：4，往后根据实际收入情况另行确定。总的原则是存量不动，增量分成。改革后中央从所得税增长中多分享的收入，全部用于增加对地方主要是中西部地区的转移支付，中央财政不留一分钱。这次所得税收入分享改革是继1994年分税制改革后财政管理体制方面的又一次重大改革。

近几年，针对地方和部门巧立名目乱收费现象，我国对各种收费、基金区分不同类别和情况，采取了“一清、二转、三改、四留”的改革措施，自1997年以来，财政部已会同有关部门取消收费1965项，共减轻社

会负担1332亿元。为切实减轻农民负担,2000年,中央决定安徽全省进行农村税费改革试点,在全国部分省区选择56个县进行试点。2001年,除继续在安徽试点外,江苏省根据本省改革工作安排及财力情况,自主决定在全省范围实施了改革试点;其它除少数省份外,均确定了部分县(市)进行试点,全国试点县(市)达到102个。2002年,黑龙江、吉林等16个省(自治区、直辖市)成为扩大农村税费改革试点省。试点工作取得了明显成效:初步规范了农村税费,农村党群干群关系明显改善,促进了农村社会稳定;试点地区的农民负担明显减轻,有效地遏制了农村“三乱”,试点地区减负率一般都在25%以上,安徽、江苏分别达到35.6%和30%;带动和促进了农村各项改革,促进了乡村机构改革的基层政府职能转变,对农村教育体制改革、县乡财政体制改革起到了积极的推动作用。目前试点地区已初步建立了农村中小学教师工资发放、学校公用经费和危房改造投入、乡镇五项事业费、村级三项费用的经费保障渠道。

如果说税费改革的目的是对那些不合法、不合理的收费予以清理整顿,理顺分配关系的话,那么“收支两条线”管理改革在收入方面则是对那些合法合理收费收入,实行收缴分离,纳入财政预算或实行财政专户管理,其意义十分重大。2002年,国务院已决定在公安部、质检总局等34个中央部门进行“收支两条线”管理改革试点,其预算外收入有的全部纳入预算管理,有的全额缴入财政专户,实行综合预算。

总的来讲,财税体制改革重在建立财政收入稳定增长的机制,增强中央政府的宏观调控能力;所得税收入分享改革是财税体制改革的进一步完善,重在协调区域经济发展,均衡地区间财力分配;税费改革重在清理整顿乱收费,规范税费关系,增强政府调控能力;深化“收支两条线”管理改革,从“收入”的角度讲,主要是规范预算外收入收缴和减少部门、单位资金占压。

以上几项改革各有侧重,相辅相成,目标是致力于构建适应社会主义市场经济发展要求的以税收为主、少量规范化收费为辅的公共财政收入体系。

### 透明、高效的公共财政支出机制

在不断深化财政收入管理体制改革的的同时,近年来我国推出了部门预算改革、国库集中收付制度改革、政府采购制度改革、“收支两条线”中支出方面的改革等一系列的改革措施,体现着公共财政方向和财政工作规范化的要求,重在对支出进行结构性调整,解决“越位”和“缺位”的问题。

政府机关如何花钱,钱花得明不明白,效率和透明度有多高,直接关系到政府机关的办事效率和廉洁程度。始于2000年的部门预算改革就是为了着力解决这一问题。这一年,所有中央一级预算单位都试编了部门预算。2002年中央各单位都按照基本支出预算和项目支出预算编制部门预算,按新的政府收支分类进一步细化中央部门预算编制。同时,地方部门预算编制改革也加快了步伐。这种按部门和支出项目分配预算资金的做法,有利于细化预算编制,提高预算编制的透明度,便于人大和社会公众对预算的审查和监督;可以缩短预算批复时间;便于集中财力,统筹安排,有利于部门领导掌握全局,也有利于进一步推进综合财政预算管理;强化执行中的预算约束,有效防止挤占挪用,有利于提高预算管理水平。

与部门预算改革同时展开的是国库集中支付制度改革,是将所有的政府性财政资金全部集中到国库单一账户,并规定所有的财政支出必须由国库直接支付,以规范预算执行程序,方便预算单位及时用款;保障财政资金的安全有效运行,从源头上预防腐败;合理调度资金,提高财政资金使用效率,增强政府宏观调控能力。需要指出的是,实行国库集中支付改革,并没有改变预算管理部门的财务

管理、会计核算等职责管理权限,所改变的只是预算资金的拨付方式和程序,使预算资金能够更方便、更快地拨付到基层用款单位,也是国际通行做法。

另外还有政府采购制度改革和“收支两条线”支出方面的改革。从国外的经验和我们的试点情况看,推行政府采购制度有利于减少浪费、提高财政资金使用效益,防治腐败,强化政府宏观调控能力。目前,我国政府采购工作已取得较大进展。2001年采购金额达到653亿元,其中,中央部门155亿元,资金节约率在10%以上。2002年政府采购规模要达到1000亿元左右。“收支两条线”的“支出”改革核心内容是收支脱钩,收归收,支归支。从目前情况来看,率先进行试点的34个部门改革工作进展比较顺利。

这些改革相互促进,共同目标是建立适应社会主义市场经济发展需要的结构优化、管理科学、注重效益的公共财政支出体系。

### 灵活的公共财政调控机制

近10年来,在全力推进财政收入改革和支出改革的同时,根据社会主义市场经济发展的实际需要,不断总结经验,借鉴国际成功做法,相机进行了财政宏观调控方式的改革。

1993年,为了确保经济的健康发展,中央决定通过实行适度从紧的财政政策和货币政策,对当时出现的经济过热现象进行治理整顿。经过三年的时间,到1996年国民经济成功实现了“软着陆”,既有效地抑制了通货膨胀,挤压了过热经济的泡沫成分,又保持了经济的快速增长,1996年国内生产总值增长9.6%,物价指数比上年增长6.1%,形成了“高增长,低通胀”的良好局面。这一实践是我国第一次主要用经济手段强化间接调控的成功尝试,不仅让人们看到了在市场经济条件下财政宏观调控可以发挥的效用,增强了改革的信心,而且积累了治理通货膨胀的经验。

1998年以来,为保持经济的持续

稳定增长，党中央审时度势，果断决策，实施了一系列积极的财政政策，也取得了举世公认的成就，标志着财政宏观调控方式进入了一个新的发展阶段，也表明了市场经济条件下财政宏观调控体系已初步建立。主要体现在四个转变上。一是实现了由被动调控向主动调控的转变。过去，实施财政宏观调控几乎都是被动的。无论是80年代治理经济周期性波动，还是90年代初治理经济过热，都是迫不得已地采取措施，准备不足，反应慢。现在则不然，准备早，动手早，未雨绸缪，在经济问题刚刚暴露时即采取措施。同时决策快，反应迅速，减少时滞，抓住解决问题的最佳时机。二是实现了由直接调控向间接调控的转变。与计划经济时期通过行政计划手段直接干预经济的方式相比，与实行适度从紧财政政策还带有一些行政性措施的调控方式相比，现在是根据社会主义市场经济发展的需要，主要通过国债投资、税收、转移支付等一揽子财政政策工具进行间接调控，实施反经济周期调节，完全是经济手段。三是实现了由单一调控方式向多种调控方式的转变。现在打的是“组合拳”，不仅通过国债，而且采取了一系列税收政策；不仅注重引导和带动投资，而且注意增加居民收入，刺激消费；同时，还注重财政政策与货币政策的有机协调。走出了过去纯粹减税让利、向竞争性领域增加投资的单一老路。四是实现了宏观调控对象的根本性转变。与以前宏观调控对象以企业、单位和个人为主不同，这次不仅彻底转变到调控市场，而且还注意调控国内和国际两个市场，充分体现了财政宏观调控的市场意识、国际意识和开放意识。有理由相信，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，财政宏观调控的地位和作用必将更加突出和重要。

## 适应

# WTO 规则 完善财政支持 产业技术进步的政策

○ 虞列贵  
胡静林  
孙光奇

改革开放以来，我国政府对产业技术进步特别是国有企业技术改造高度重视。以国债技术改造贴息为例，1999年—2001年，累计安排265.4亿元，1218个项目，拉动投资2810亿元。已建成投产项目288个，预计可新增利润158亿元，税金88亿元，出口创汇17.5亿美元，并解决了大批人员就业。财政支持产业技术进步是实现国家产业发展目标和国家产业政策的有效途径。当前，我国加入世贸组织后财政支持技术进步的环境宽松。按照WTO规则，我们在加入WTO前存在的财政援助计划，在加入WTO之后三年内，技术改造贴息政策和拨款政策具有延续性；技术进步投入中研究与开发支出、环保支出、对落后地区企业补贴均属“绿灯补贴”，不受约束；技术进步投入中的对竞争性领域项目的支出，属“黄灯补贴”，

对这类项目的补贴数额，可控制在“微量补贴”标准之内。因此我们要抢抓机遇，适应WTO规则要求，进一步加大财政对产业技术的投入力度，改进投入方式，加强资金管理，提高企业的竞争力和发展水平。

### 一、我国产业技术进步现状及存在问题

总体来讲，我国产业技术水平不高，规模小，竞争力差，面临一些突出困难和问题。

1. 高新技术产业竞争力仍较弱。(1) 大多数高新技术依赖进口。全社会固定资产投资中设备投资的2/3依赖进口，光纤制造装备的绝大部分、集成电路芯片制造设备的80%被进口产品占领。(2) 实用技术与国外比差距大。我国能源利用率仅为32%，比国外先进水平低10多个百分点，每万元GNP的能耗比发达国家