

建立适应经济全球化的

财政管理新体制

○ 于国安

经济全球化的挑战最根本的是对现行管理体制的挑战，财政管理体制也不例外。研究构建适应经济全球化发展规则和要求的财政管理新体制，不仅对于我们加速融入世界经济有着重要意义，而且对于我们建立真正的社会主义市场经济体制有着重要的促进作用。

一要建立适应经济全球化的公共财政体制。必须以追求公共利益、解决市场失效、规范政府行为为主要目标，重新界定财政支出范围，调整优化财政支出结构，实现财政职能的根本转变。当前，关键是要解决好三个方面的问题：一是要从“越位”中“退位”，从政府不该管、管不了、管不好、不属于社会公共需要的事项中退出来，把应由市场配置资源的事项推向市场，实现由政府主导向市场主导的转变。二是要从“缺位”中“补位”，把政府该管、该保的事项纳进来，管住管好，把财政配置资源的职能界定在公共用品和市场失灵的范围内，实现由市场管理向政府管理的转变。三是要对政府财政“越位”、“缺位”行为加以约束，从制度上防止政府财政行为发生“错位”，实现由人治管理向法制管理的转变。严格的约束和控制，必须建立在法制性管理的基础上。要加紧建立公共财政预算，进一步完善预算法，尽快取消政府制度外收支，实现预算内外资金统一管理，从而规范政府收

支行为，并向社会公开，接受公众的监督。政府要按市场的客观要求办事，在预算制度规定的范围内活动，从原来愿意干什么就干什么，变成按规定该干什么就干什么，否则就要受到指责和追究。

二要建立适应经济全球化的财政投资新体制。我国目前的财政投资远不能满足国家调控经济的职能作用，财政用于建设性的支出比例低，在这种情况下，必须建立新的财政投融资制度。一是对一些竞争性领域的资本要逐步撤离出来，转投到那些最重要、最关键、公益性极强的领域。退出的资本，要集中用于国家需要掌握的重点资源的开发、关系综合经济实力和国际竞争力的高技术产业、支柱产业。其它领域的资金问题可通过市场机制如产权市场、证券市场、金融市场等途径来解决。二是采取财政贴息、参股、担保等新的方式，引导社会资金合理投向，使有限的资金发挥更大的作用。三是要加大财政支出结构调整力度，支持重点产业和行业依靠科技创新加快发展，最终形成一批能参与国际市场竞争的“航空母舰”，在经济全球化的大潮中立于不败之地。

三要建立适应经济全球化的收入分配调控体制。必须充分发挥政府财政的调控职能，加大调节地区间、个人间收益分配的力度，防止在经济全球化的大潮中造成两极分化。一是要进一步完善财政体制。现行财政体制

对促进经济发展，增加财政收入起到了非常重要的作用。但也存在一些不完善的地方，主要是财力分配不均衡，中央集中财力的速度较快，地方财政特别是县乡财政困难重重。一些县乡财政收不抵支，人均可用财力最高与最低的县相差2万多元。要通过调整体制，适当弱化集中财力的程度，或放慢集中财力的速度，增加地方特别是基层财政的可用财力，并采取果断措施解决地区间财力不均衡的问题。二是规范转移支付制度。主要通过计算标准收入与标准支出的差额，并综合考虑农业、教育、人口等因素确定。现在转移支付的规模还比较小，应不断增加转移支付的资金。一方面，在预算安排上要不断增长，最好是有确定的资金来源。我国将要按照国际通行的做法将所得税实行中央与地方共享，中央财政因提高分享比例增加的收入可用于增加转移支付，省级财政也可以这样做，以加大调节的力度。另一方面，要优化财政专款分配结构，逐步将一些专款纳入转移支付范畴，早日实现转移支付的规范化、科学化。三是要充分发挥税收杠杆的调节作用。在税收上采取一些必要的措施，如加强对个人所得税的监管、强化对高收入者的调节、尽快开征财产税等，以缓解收入分配不公的矛盾，防止收入差距继续加大。

四要建立适应经济全球化的社会

保障体制。经济全球化将使竞争更加激烈，企业破产、失业增加在所难免。因此必须加快社会保障体系建设。一是尽快开征社会保障税，解决社会保障资金不足的问题。还可通过发行债券和彩票、变现部分国有资产增加社会保障资金，并在预算安排上不断提高社会保障资金占财政支出的比重，从而建立稳定的资金来源。二是要加快实行下岗职工基本生活保障向失业保险“并轨”，建立独立于企业之外的社会保障体系。现行下岗职工基本生活保障资金实际上是70%由财政负担，30%由企业和社会负担，远没有达到财政、企业和社会“三三制”分担的要求。而社会负担的部分又主要来自失业保险金，使本来就不足的失业保险金更加紧张。这种办法不仅增大了地方政府财政负担，许多该保的保证不了，而且在某种程度上也降低了失业者通过正常渠道再就业的积极性。必须尽快取消企业下岗职工再就业服务中心，将下岗职工统一纳入一般失业保障体系管理，实现下岗与失业的“并轨”。三是加大社会保险措施，建立多层次、宽领域的社会保障体系。我国目前的社会保障覆盖面仅有30%，许多应纳入保障的人员尚未全部纳入社会保障范畴。政府要想方设法保证城镇贫困人口最基本的生活需要，使应该享受保障的人员都能得到政府的关怀。同时，大力发展社会保险和商业保险，广开保险渠道、扩大保险范围，建立一个多层次、宽领域、覆盖全社会的社会保障体系。

五要建立适应经济全球化的税收体制。入世对我国税收制度影响很大，税收法律、法规要公开、透明，税收政策和税收管理体制也要进行相应调整。因而必须建立公平、统一、符合国际规则要求的税收制度以及与之相适应的税收管理体制。一是降低关税税率。根据WTO关税及关税减让原则，我国要在2005年把关税平均税率降到10%。在降低税率的同时，要充分运用关税这一合法的保护方式，区别不同产品制定不同的税率，使关税税率结构能够体现出对国内产

业产品的保护。二是要提高出口退税税率。依据国际上许可的全额退税原则，应进一步提高我国出口产品的退税税率，并扩大出口商品的退税范围，以增强出口产品的竞争能力。三是要改革税收制度。应尽快合并内外资企业所得税，实行统一的所得税率。逐步实行由生产型增值税向消费型增值税的转变。并适时开征一些适应国际惯例要求的新税种。四是要建立涉外税收管理新机制。调整现行涉外税收征管模式，改进和规范跨国经营纳税管理，建立国际税收专业化管理的新机制。

六要建立适应经济全球化的政府采购制度。当前，要加快政府采购法制建设，为政府采购市场对外开放做好必要的准备。一是要借鉴国外的经验，在符合国际惯例的前提下，尽快制定我国政府采购的法律法规，并按国际通行做法进行运转，从而更好地规范政府采购市场行为，保证政府采购市场健康有序运行。二是要注意运用政策保护我国的民族产业。应通过政府采购的相关条款制定一些保护国内产业的政策，如利用原产地规则限制外国企业进入、限制采购外国货物、工程和服务，并在产品性能相同情况下给予国内产品价格优惠等，以增强国内企业的对外竞争能力，为企业打开国际政府采购市场的大门创造条件。

七要建立适应经济全球化的会计管理体制。经济的全球化必然带来会计的全球化，意味着我们必须遵循国际通用的会计语言，按国际惯例处理会计事务。因此，必须加快我国会计的国际协调步伐，进一步深化我国的会计制度改革。我们要从本国实际出发，力求缩小相同或相似经济业务与各国会计处理的差异，增强与国际会计标准的兼容性与包容性，逐步实现由会计制度到会计准则的过渡。当前，按照WTO国民待遇原则，尽可能取消不同行业的会计制度，实行统一的企业会计制度，以适应外国企业进入我国经营竞争的需要。要加强会计管理和监督，没有严格的会计监督，再好的会计准则、会计制度也不能

贯彻到位，发挥其应有的作用。必须重视会计人员的职业道德建设，建立有效的监督约束机制。我国《会计法》已明确规定建立内部控制、社会监督、国家监督三位一体的会计监督体系框架，但还需要制定更加具体且具有操作性的实施细则。对违犯会计法律、法规者，都要严格按照有关规定加以惩罚，切实做到有法必依、执法必严、违法必究，以保证我国会计信息的真实性、有效性，维护良好的社会主义市场经济秩序。

八要建立适应经济全球化的中介机构管理体制。经济全球化要求政府必须转变职能，把一部分职能转移给社会中介组织，使中介组织发挥更大的作用。为解决目前经济鉴证类中介机构执业不严、弄虚作假、诚信较差等问题，要进一步加大对社会中介机构的清理整顿，彻底治理中介市场，规范中介业务的开展，促其有序开展竞争。注册会计师行业管理必须按国际惯例予以市场化和法制化。要上规模、重质量、讲信誉、守规矩，组建一些具有雄厚实力的“联合舰队”，并拓宽服务领域，不断提高职业道德和执业水平，积极参与国内外会计市场竞争，在竞争中求生存、求发展。政府要通过完善相关法律、法规，加强对中介机构的行业监管，严格惩处违法违规行为，维护社会公众利益和投资者的合法权益，促进加入WTO后的中介市场更快地与国际接轨。

(作者为山东省财政厅纪检组长)

