

简论国家财政安全战略的目标与实施步骤

○ 赵晓儒

所谓国家财政安全，就是一国财政基本处于稳固平衡和稳健增长的状态，能以强大的财政实力确保政府应付各种危机。因此，财政安全的本质就是，防范各种可能引发财政危机的现实或潜在的风险，保证政府履行其职能的财力需要，特别是保证政府始终拥有应付各种突发事件和危机的能力。

我国正处于向市场经济体制转轨过程中，政府与市场关系的处理还不成熟，符合计划经济下政府需要的旧制度打破了，而适应新形势变化的规范的制度还在建设中，而且政府又面临着经济市场化和国家工业化的双重历史使命，使得国家财政面临诸多的安全隐患和潜在危机因素。国家财政收支矛盾激化、赤字与国家债务长期化和非正常增长，是国家财政面临风险的表面因素；而制度安排滞后，财政分配机制长期处于不规范、不健全状态，才是影响国家财政安全的最根本的隐患所在。不仅财政本身存在诸多的风险因素和安全隐患，我国特有的“企业—银行—财政”三位一体的国有经济基本结构，以及横向各部门间职责不分、纵向各级政府间事权不清的国情，决定了国家财政（中央财政）安全面临着来自国有企业普遍困难、银行不良贷款巨大以及各类“民间债务”失控的严重威胁。这说明我国财政风险的制度性特征非常明显。

因此，国家财政安全的基本战略目标，最低是确保财政困难在可接受的程

度上、财政压力在可控的范围内，避免出现财政危机；最高则是指通过体制改革和制度创新，建立起稳固、平衡、强大的国家财政基础和合理规范的财政制度，保证政府拥有履行其职能所必需的财力，保障政府有能力防范各种风险，应付各种危机，最终为国家安全服务。具体说，国家财政安全战略目标包括：

（一）统一的国家财权，规范、合理的国家财政制度。统一的国家财权是统一的国家政权的基础，是保障政府政治权威性和宏观经济调控能力的保障。统一的财权包括统一的分配权、统一的融资权和统一的国有资产收益权。在统一的财权下，建立起与市场经济相适应的国家财政制度，彻底摒弃原来计划经济时期遗留下来的财政观念、管理制度和管理方式。

（二）稳固、平衡的国家预算。这是国家财政安全运行的基础。当然，国家预算平衡是相对的、动态的，尽管有时可能由于主观政策安排或客观经济影响出现国家预算不平衡情况，但它必须是在适度的范围内，在可控的程度上。无论是政府宏观政策安排，还是客观环境因素，都不能影响政府坚持长远的预算平衡目标，而且这种平衡应当是稳固的、实实在在的，而不是表面的、虚弱的。

（三）良好的财政政策环境和有效的财政政策运行机制。财政政策是市场经济条件下政府对国民经济进行宏观调

控的一个重要工具。健全的市场机制和规范的经济关系是财政政策有效运行的必要环境，包括有效的市场机制、真正独立运作的市场主体和健全、协调的宏观调控体系。

（四）健全的经济体制，合理的风险分散机制。计划经济时期，国家财政的职能曾经通过计划进入到每个企业内部的财务分配，国家财政收支包揽了企业的大部分货币收支，也包揽了所有干部职工的很大一部分消费开支，因此每个企业和每个干部职工的全部生存风险也就不得不由国家财政来承担。在国有企业占主导地位的情况下，政府事实上包揽了企业的一切生存风险，企业又包揽了个人的一切生存风险。因此，所有的风险最终都集中到政府。在转轨时期，一个重要的变化是向企业放权让利和给每一个人充分的发展空间，国家计划退出企业的货币收支和个人的消费开支活动。与此同时，根据权责利的严格配对，企业和个人的生存风险也由国家转移到企业和个人，他们应当直接面对各种市场风险，由此产生的风险成本也直接进入各自的微观预算中。从理论上说，国家财政是一切社会经济风险的最终承担者。但在实际经济运行中，要尽量分散风险，使各类社会经济风险在相应领域尽量得到缓解和释放，使国家财政承担的社会经济损失降低到最低限度。特别是要通过制度安排，建立起风险责任机制和风险自我化解机制，防止

道德风险蔓延。

(五) 国家拥有防范社会公共风险和应付各种危机的财政能力。无论是发生对外军事对抗和战争, 还是遭遇严重的外来经济冲击; 无论是出现经济动荡还是大的自然灾害, 国家都应当随时以足够的后备财力应对。

在实施国家财政安全战略的步骤上要注意轻重缓急。国家财政安全的因素很多, 涉及方方面面, 而且这对于我们来说是一个全新的问题。根据我国财政实际状况, 实施国家财政安全战略的步骤包括:

(一) 从国家财政内部安全机制和外部经济环境上同时入手。防范财政风险、确保财政安全既要从财政内部下功夫, 更要从财政外部采取措施。需要政府从宏观上运筹, 需要各部门和社会各方面全力配合和支持。例如, 除财政本身的体制改革、强化管理和政策选择外, 更要从国家分配制度优化、行政体制改革和政治改革多方面下手, 为国家财政安全营造良好的政治、经济环境。

(二) 缓解、分散现有财政风险和防范新的财政风险同时进行。已经显现出来的财政风险容易引起重视, 而潜在的安全隐患则可能被忽视, 这在一定程度上取决于人们对财政风险隐蔽性、潜伏性特征的认识, 真正做到防患于未然。

(三) 中央财政和地方财政同步进行。国家财政安全从最终负担来讲主要是中央政府的事情, 但它与地方政府的积极配合也是分不开的。由于目前我国法律规定, 只有中央财政可以打赤字和发行公债, 并且许多重要的财政支出也由中央财政承担, 我国政府面临的显性债务主要表现在中央财政。在这同时, 几乎所有地方政府都存在巨大的隐性债务负担, 包括预算赤字挂账、国内外借贷和其它拖欠款项。中央政府的财政风险往往直接或间接来自地方财政的风险转移, 这就要求地方政府依法行政、依法理财,

改制后企业规范运行的财政思考

○ 陈士宣

近年来, 一些地方按照十五大的精神, 对国有企业进行了以股份制为主要形式的产权制度改革。企业的改制, 在一定的程度上增添了活力和生机。但由于各方面的原因, 企业改制后运行得不够规范, 存在着政企不分、国有资产流失严重、企业收入分配不规范、会计管理弱化等问题, 使改制后的企业不能健康发展。因此, 抓好改制后企业的规

主动防范和化解地方财政风险, 不致给中央形成大的财政安全威胁。所以, 中央和地方政府应同步进行风险防范。

(四) 财政安全与政府面临的其它重大社会经济任务结合起来。如财政安全与金融安全、财政安全与国企改革、财政安全与结构调整、财政安全与对外安全等等。

(五) 国内自身加强安全建设与国际合作、协调相结合。国家安全并不是孤立的, 而是相互依赖的, 特别是新的世界形势下, 国家间需要建立安全共同点。特别是随着国际经济关系发展, 国内政治经济安全往往与国际政治经济安全联系在一起, 解决安

范运行, 使改制优势尽快转化为生产力优势, 进而实现改制企业在现代企业制度的轨道上持续向前发展, 需要引起有关各方面的重视。

(一) 切实转变政府职能, 为企业提供宽松的发展环境。政府及有关职能部门应以《公司法》和股份制章程为行为规范, 明确政府职能定位, 彻底摆脱政企不分的羁绊, 努力实现

全问题需要国际间的协调与合作。从财政上讲, 也是如此。近年来, 各国财政领域的协调和合作越来越多, 包括双边和多边国际税收协调, 就债务、投资以及防范金融危机等问题的多边协调机制、世界银行、国际货币基金组织以及区域经济(如亚太经合组织财长会议)定期和不定期的磋商协调等等。充分利用这些机会, 主动走出去, 积极参与国际财政经济安全机制, 在国际协调中扩大自己的发言权, 既维护国家利益又积极合作, 在地区和国际经济协调中扮演与中国政治经济地位相称的角色, 这是全球化时代国家财政安全的重要手段。

(作者单位: 湖南省岳阳市财政局)