

西部开发中财政职能的体现方式

○ 李学军

要在西部开发中真正发挥出财政的职能作用，首先需要健全财政职能。实际上，就全国而言，我国财政普遍存在职能弱化的问题，西部地区由于财政困难程度较大、问题较多，且又是西部开发的实践主体，健全财政职能问题更为突出。在西部开发中如何发挥财政的职能作用？笔者认为，应牢牢把握在市场经济条件下财政职能作用的主要内涵，结合西部地区的实际和西部开发对财政职能发挥作用的要求，从发挥财政职能作用和促进西部开发两方面出发，推动西部地区社会经济的发展。

（一）利用财政资源配置职能，突出财政在西部开发中促进经济发展的作用

1、要按照市场经济体制的要求，发挥宏观调控作用，促进西部开发过程中社会整体资源的合理配置。在市场经济条件下，应主要使市场机制尽量发挥资源配置作用，广泛引进各种经济成分入主西部，作为西部地区财政的资源配置职能，主要集中在如何充分运用现有的财政政策，引导社会资源朝着有利于西部开发的方向进行配置。为此，财政应退出竞争性领域，财政配置资源的重点应放在市场配置失效的领域，使西部开发的各个经济活动尽可能充分发挥自身应有的价值。

2、以满足社会公共需要为目的，加大力度充分调整和优化行政资源配置。如何有效使用有限的行政资源，并发挥最大的效应，应成为调整和优化行政资源配置的主要目标。一是建立促进西部开发为目的的政府行政模式，即在保证政府基本行政职能的前提下，确保为西部开发提供服务的支出需要。二是分清轻重缓急，着力保证科学、文教、卫生、社会保障等事业发展中必须由财政予以安排的支出。三是对现有支出类别进行全面清理，坚决剔除非公共财政理论范畴的支出。四是精兵简政，大力压缩财政供养人员，解决“人头费”居高不

下的问题。

3、充分利用财政政策的导向性作用，促进西部地区产业结构的调整，提高经济运行质量。目前影响西部地区经济发展的主要经济因素是产业结构不合理、重复建设和经济运行质量不高等问题。解决这些问题主要可以通过财政税收金融政策的灵活运用。对于符合本地经济发展的产业，在财政资金和金融资金以及税收政策上予以时段性的扶持，促其尽快成为当地的支柱产业；而对限制性产业则反之，使其自生自灭，把资源的配置向适应西部开发的合理的产业布局、产业结构方向引导，以促进整体经济健康发展。

（二）利用财政收入分配职能，突出财政在西部开发中调节收入、实现公平分配的作用

1、以提高财政收入质量为目的，合理界定财政收入分配范围。财政收入占GDP的比重是政府参与资源分配程度高低的一个指数。由于预算外资金的大量存在，严重肢解了政府财政收入分配职能，造成了政府参与资源分配的无序性和部门利益突出化。因此，在西部开发的过程中，以市场模式为目标的管理方式一定要解决此类问题。一是严格界定收入分配的行使主体，除法律允许具备收入分配的部门外，其他各部门不得以各种借口肢解财政收入分配职能，彻底清理分配主体。二是加快“费改税”工作步伐，使收入分配职能集中地反映在对经济整体调控的基础上，政府性收入不能由部门根据自己的需要而主观设定。三是提高税收质量，坚决打击“偷、逃、漏、骗”税现象，严肃国家税法，使各种经济成分处于公平的税收环境。

2、以建立健全部门预算为目标，增强政府财政二次分配的权威性。造成财政困难很重要的一个原因就是许多部门参与资金分配，财权与事权不分，分配秩序混乱，由此也致使部门

权力膨胀，政府权威下降。为集中有限财力办大事，增强政府二次分配的权威，必须以建立健全部门预算为目标，明确财政负责资金管理，部门负责事业发展，使财政二次分配牢牢地掌握在政府手中。

3、以促进社会公平效益为目的，实现社会分配的基本公正，维护正常的社会秩序。社会收益公平一方面是指经济成分在社会环境中的收益公平问题，另一方面是社会成员的个人收益的公平问题。就第一层次来讲，最明显的是国有企业直接提供税收比重偏高和非公有制经济成分社会负担及税收负担过轻的问题。就第二层次来讲，是社会个体间收入差距悬殊问题。这些问题是市场所无法解决的，需由政府运用行政经济手段来加以解决。一方面要从完善税收制度出发，通过税种的确定和税率的调整，解决不同经济成分税负不均，调节收入水平；另一方面要通过调整财政支出政策和支出结构解决企业社会负担和扶持低收入个体的基本支出问题，如完善养老、失业保险机制，加大扶贫工作力度，建立相应救济制度等，以均衡社会收益分配。

（三）利用财政稳定经济促其增长的职能，突出财政在西部开发中的保障社会稳定和经济增长的作用

1、突出解决经济运行中出现的社会保障问题。西部开发必将给西部地区带来思想、观念、经营、管理等许多方面的变化，树立新的理念，将促进经济运行模式的转变，而新的经济运行方式对社会所产生的影响是深刻的，如就业问题、下岗问题等将会增多。因此，缓解经济运行中特别是重大西部开发项目中的社会压力成为政府财政稳定经济的重要内容，其实现方式主要是通过优化财政支出结构，强化财政的社会保障功能，以解决经济转轨过程中所带来的社会问题。

2、突出解决西部开发中体现政府

职能和社会公共需要的基本问题。促进西部开发很重要的方面是使企业轻装上阵，走市场化的道路。凡按公共财政理论属于政府承担的义务皆由政府承担，真正解决以往企业办学校、办医院等问题。凡体现政府职能的行为活动，应由政府职能部门负责，解决以往某些企业成为政府代言人政企不分的问题。同时，坚决清理乱收费，原则上除国家税收外，一切部门性收费应全部取消，或将收费事业单位转为企业性质，经营活动照章纳税。另外，尽量避免政出多门的问题。真正为经济运行提供基本的条件和宽松的政策性环境，保证各种经济成分享受正常的国民待遇，形成公平、公开的市场竞争氛围。

3、突出财政的投资机制的导向作用，促进经济增长。以公有制为主体、多种经济成分并存的所有制体制决定了当前我国建立的公共财政具有显著的生产型属性。因此，财政必须参与生产性主要是基础性产业以及国有企业生产要素的配置，只是目前的参与配置的方式方法与以往有较大的不同，主要是宏观地间接性参与配置，特别是经济转轨过程中，政府要引导经济结构调整，必须建立政府投融资体系即财政投资机制，也就是对生产性、消费性两大基金的分配进行合比例的调整，使生产性基金运用符合宏观调控的要求。通过财政贴息、特殊国债、国有企业资产重组等一系列措施、手段，以及通过政府对市场缺陷所造成的经济发展低效、无序等问题进行干预，力争达到最优化，以保持整体经济可持续发展。

4、突出改善经济运行的软环境，广泛稳定和吸引促进西部开发的各类人才。重视和研究好消费资料的分配对稳定和吸引人才有着极其重要意义。首先要营造良好的社会氛围，使人才的作用有可施展的空间，体现在财政上就是支持科教事业的发展；其次，合理使用各类人才，创造必要的人才

工作岗位，使其有必需的劳动手段和劳动对象，财政主要是对各项研究提供必要的经费；第三，在人才的收入分配待遇上予以充分的倾斜，政府财政应建立常设的人才专项发展基金，对取得良好经济社会效益的人才予以大奖，鼓励人才科技创新。

（四）利用财政监督管理职能，维护西部开发中正常的社会经济秩序

1、加强项目和资金的科学决策与管理，提高社会资金整体使用效益。随着市场经济体制的建立，财政原有的单一性监督模式必须改变，财政监督的范围应面向全社会、服务全社会，监督的方式方法也将由传统集中型向统一与分散结合型转变，目的在于确保整个经济活动纳入规范化、法制化的轨道，特别对重大项目和重大资金运作进行必要的事前、事中、事后监督，保证资源配置的有效性、收入分配的合理性、整体效益的高效性。

2、不断健全各项财政财务法规规章，为西部开发提供良好的公正的市场经济环境。健全完善、统一的规则是保证经济活动正常进行的前提。为此，必须对原有财政财务法规规章进行全面检查清理，对有利于西部开发的要继续保留，而对于阻碍经济活动发展的要坚决取消，并尽快修定符合经济发展规律的规则，使整体经济活动建立在良好的市场规则环境中。

3、严肃查处西部开发中违反财经纪律的行为，规范正常的财经秩序。对于违反财经纪律的行为必须进行严肃查处，这不单单是就某一事件而言，更重要的是对法律法规严肃性的尊重，保证规则得以顺利贯彻，以维护正常的经济秩序。

（作者为新疆财政厅副厅长）