

预期,提高了支出预期,增强了谨慎储蓄的动机,即期消费倾向下降。消费需求疲软,投资预期悲观,必然使经济陷入内生性收缩状态,强化了通货紧缩的发展。

二、治理通货紧缩的财政货币政策选择

治理通货紧缩,需要综合运用财政货币政策,保持经济增长速度,在动态中进行调整。既重视需求方面的调控,又要适当向供应方面倾斜;既重视总量的平衡,又重视经济结构矛盾的解决。

(一)将治理通货紧缩作为当前财政货币政策的首要任务。通货紧缩的持续发展已经严重影响了我国经济的正常发展,当前应当把治理通货紧缩作为宏观调控的主要任务,实行相应的政策。我国从1998年开始实施积极的财政政策和稳健的货币政策,但由于实际操作中有多重目标同时推进,政策效应一定程度上相互抵消,以致于未能达到预期效果。现在应进一步加大积极财政政策和货币政策的力度,加强财政货币政策的协调有效配合,充分发挥政策的积极效应。

(二)适当实施向供应方面倾斜的政策。一个国家经济状况好坏的原因是多方面的,既有需求方面的原因,更有供给方面的影响。实行扩张性财政政策来拉动经济增长是有其局限性的,单纯依靠这种政策,可以在短时间内刺激经济复苏,但很难保证有效率的长期稳定增长。因此,我国当前应当适当实施向供应方面倾斜的政策。

(三)继续执行积极的财政政策,并在财政资源的使用方面,实行投资方向多样化,增加教育、科研、共有技术开发等投资的比重。在资金运用方面,要做到有所为有所不为,避免政府大包大揽的做法,尽量采用贴息、参股、项目融资的方法争取民间投资的更多参与。即使政府投资的垄断性领域,也应在政府投资的参与下,逐步引进竞争机制,实现资源的优化配置。

规范财政供应范围 消除“越位”“缺位”现象

周宝纯 沙菊霞 刘敬东

现行财政供应范围不仅包括本应由财政供应的公共安全、公共机构和公共服务领域,而且还包括了大量的竞争性领域,其结果是应该由财政供应资金的供应乏力,而不应供应的领域又退不出来,导致财政宏观调控职能弱化,收支矛盾加剧。因此,按照社会主义市场经济体制的内在要求,重新界定财政供应范围,成为建立公共财政必须尽快解决的一个重要课题。

一、以公共财政理论为指导

按照公共财政理论的要求,现阶段财政供应的具体范围和标准应该是:

1. 公共安全和公共机构。即国防、

外交、公检法司、武警和各级国家机关。这些都是国家机构的基本组成部分,主要是实现国家职能、从事社会事务管理、保障人民生命财产安全、维护生产和生活正常秩序,其运转成本和建设支出具有一般公共利益性。因为市场不能提供资源而且私人资本不宜参与,应在最大限度节省其支出、减少政府“公共事务”、转变政府职能、精简机构和人员的前提下,保证其合理的资金需要。同时要建立健全各项开支标准和资金供应制度,保证国家机关正常运转和公检法部门办公办案所需经费,并加强审计和监督,提高资金使用效果。

2. 公共事业或公共服务。包括教

(四)更加明确地采取适度扩张的货币政策。货币政策本质上是一种相机抉择的短期调控政策,政策目标总是根据宏观经济情况的变化适时调整的。今后应扩大中央银行基础货币投放,增加对中小金融机构的再贷款;放松利率管制,加快利率市场化的改革;尽快建立中小金融机构存款保险制度,谨慎处置有问题金融机构的关闭,增强人们对金融机构的信心。

(五)加快社会保障制度改革,采取重点增加低收入阶层收入的政策,稳定消费者预期,增加消费需求。我国城乡之间、地区之间经济发展不均衡,居民收入差距扩大,全国居民可支配收入的基尼系数高达0.445,是亚洲最高的国家之一。低收入者的边际消费倾向较高,增加低收入阶层的收入,是扩大消费需求的主要方面。

(作者单位:财政部科研所)

育、卫生、文化、科学、社会保障、社区服务等。首先,对于人民广泛受益的公共事业或公共服务,如基础教育、环境保护、档案、地震、社会保障、计划生育、文物挖掘和文化遗产的保护、农林水事业等,关系到社会进步、经济发展和人民群众切身利益,由于风险大、利润低或私人资本不宜参与等原因,财政在这类事业上应该有所为,应该在建立健全财务管理制度和会计核算制度的基础上,不仅保证其正常人员经费和公用经费开支需要,还应多渠道筹集资金,提供其事业发展所需经费。其次,对于少部分人受益或特殊人受益的事业,如基础教育以外的教育支出、医疗卫生支出、广播电视支出、科研事业单位支出等,应当对其收支进行成本效益核算,在增收节支的基础上,对经费不足部分适当给予补助。财政不应全部负担此类事业的人员经费和公用经费支出,应以定额补助、专项资金补助、实行贴息或有偿使用的形式安排事业发展经费或课题经费,并从政策上提供优惠,为其逐步走向市场创造可能条件和外部环境,增强自我发展能力,促进其从公益性向社会经营型转化,走向市场,逐步走出财政资金供应范围。

3. 公共工程。包括环境保护、国土整治、公共设施和国防建设。由于此类部门投入大,具有非盈利性质,间接受益范围广,回收期长,私人资本无力或不宜参与,应该由财政供给或主要由财政投资。

4. 公益性企业。一是水暖电气、公共交通、城市卫生、城市绿化等基础产业和城市公益性企业,应该由财政供给或财政为主进行投资;二是对风险产业、高新技术产业和农业进行投资或补助。

5. 公共转移性领域。主要是社会保障、自然灾害救济、社会福利救济、欠发达地区和农村扶贫等。这部分支出带有公共转移性,应该属于财政供给范围。

二、以清理供养机构和人员为突破口

口

财政供应范围过大的一个突出表现就是负担了一些不该负担的机构和人员。人员经费占财政支出的比重急剧增长,而且呈继续上升势头,财政已不堪重负。因此,必须按照市场经济要求,转变政府职能,逐渐减少、合并一些职能重叠、职责不清的机构,重新定编定岗定员、裁撤冗员,将一些本不该由财政负担的机构和人员清理出财政供给范围,并借鉴国外做法,实行机构编制立法,增加机构和人员必须依据法律规定,按照法律程序进行。同时,建立健全社会保障体系,改变行政机关或事业单位“办社会”的局面。

三、以改革经费供给办法为手段

传统“基数加定额”的预算编制方法由于受现行预算执行体制的约束,不能反映政权建设和事业发展变化对财政资金供应的需要,弊端很大,必须尽快摒弃,建立适应市场经济要求的财政供给机制。零基预算以零为基数来编制预算,可以更加合理地分配财政资金,提高资金使用效益,因而是编制预算供应资金的科学方法之一。同时,要实行标准化的定员定额管理,统一公共产品分配和供给的标准与办法,硬化对公共支出预算的约束,推行政府采购制度和国库单一账户,改革预算拨款办法,逐步实行人事财政核编、人员经费发放银行化办法,为规范财政供应范围提供支持与保证。

现行的财政资金无偿使用观念和单一货币资金供应模式也应以改变。对于一些有自我发展能力的公益性和半公益性事业,可以逐步改单一供应经费的办法为提供优惠政策,或优惠政策与经费供给并存,创造事业发展必需条件;对于一些半公益半经营的事业单位,财政可以采取有偿使用的方式,供给事业发展资金或科研课题经费,考察经济效益;对于文化艺术团体等个别经

营型事业单位,财政也可以根据特殊需要(如政治宣传、公益演出等)采用一次性专项补贴的方式供应经费,考察社会效益;为支持教育勤工俭学,财政可以视情况改过去经费分月拨付办法为年初一次性拨付,以无偿使用的财政信用方式支持事业发展。另外,实行政府采购,统一公共部门享受公共产品的标准和范围,将单一货币供给方式扩展到采用货币、实物、劳务等多种分配方式,可以降低采购成本,优化资源配置,防止公共财物流失和腐败的滋生;成立社会有关方面共同出资的社会保障基金、教育基金等并加强调控和监督,从而最终组织起全社会共同承担责任的经费供给方式。总之,采取多种形式的经费供给办法有利于提高资金使用效益。

四、以建立健全财政法规监管体系和激励机制为保障

追求财政资金使用效益最大化应该是各级财政部门理财的一个重要目标。要使有限的财政资金发挥出最大的社会效益和经济效益,必须加强对财政资金使用情况的管理和监督,改变过去那种“重预算内轻预算外”的管理模式以及重事前考察、轻事中和事后监督的监管体系,对财政供应资金运动的全过程进行监管。新的财务规则和会计制度为行政事业单位预算内外资金收支统管创造了良好的条件,要对旧模式下的财政供应制度和办法及单位财务管理制度进一步修订或调整,以建立适应社会主义市场经济要求的新型管理制度。各级财政部门和各行政事业单位的财务人员要改变传统的理财观念,建立财政资金使用效益考核制度,加强对财政资金使用情况的跟踪反馈调查,坚持进行支出效益考核,努力做到事前分析,事中跟踪,事后反馈,与财政政策、预算、监督等调控手段相结合,提高资金使用效益,实现社会资源合理配置。

(作者单位:江苏省徐州市财政局)