

○ 张 馨

## 公共化： 20年财政改革的基本趋势

改革开放20年来,我国经济呈现出鲜明的市场化趋势,相应地财政呈现出鲜明的公共化趋势。经济市场化与财政公共化相互促进、相互支持,是20年来改革、发展和稳定取得巨大进展的关键性因素之一,这是我国提出初步构建公共财政基本框架的根本原因。为此,回顾20年来财政改革所呈现的趋势,分析其对经济发展的影响和作用,对于今后的财政工作将是大有裨益的。

**财政基本的收入形式从税利并存转向以税为主**

改革的最初几年,财政收入呈现大幅度下降的状态,而这一下降又主要体现在利润上交的大幅度下降上。这一下降趋势,是通过两步利改税得到遏止的。但利改税的直接结果,则是税收成为财政唯一的基本收入形式。就市场经济国家的公共财政来看,只有税收才是其唯一的基本收入形式。我国改革不到五六年的时间内,很快就实现了主要财政收入形式的税收化,这就迅速地将改革所具有的公共化趋势表现出来了。

财政收入的这种变化,是经济的市场化改革得以起步的基本条件之一。如果没有政府和财政对国有企业的“放权让利”,就没有城市的经济体制改革,也没有国有企业行政附属物地位的逐步摆脱,更没有构建市场体系工作的全面展开以及20年经济的空前活跃和大

发展。而“放权让利”,正是70年代末80年代初财政收入利润上交大幅下降的直接原因。如果没有实行利改税,国有企业的税后利润继续采用利润上交,而不是以企业所得税形式上交,国有企业与其他经济成份企业的平等市场竞争,或者说国有企业的进入市场,就只能是空话一句。从这个角度可以说,没有财政收入基本形式的税收化,也就没有经济的市场化。

**税收制度从“区别对待”向“一视同仁”转化**

在税收成为财政收入唯一的基本形式的同时,税收制度和税收政策也开始顺应市场化的要求而改变。这首先表现在对原有的“区别对待”政策的逆向使用,即从原有的优待国营企业、集体企业,转向了优待个体和私营经济与外资企业。这种做法,促进了80年代多种非国有经济成份迅速成长壮大,是使所有制结构合理化,从而使经济得以迅速发展、市场因素和体系成长壮大的基本条件之一。多种经济成份格局的初步形成,反过来又促使税收制度按“公共化”的要求进一步改革而否定“区别对待”的政策。这就是随着市场化改革的进展,90年代税制实行了“统一税制、公平税负”的改革。它取消了按所有制成份设置不同的税种、税率的做法,并且还将努力取消按内外资身份分设不同税种的做法,从而逐步地转到所

有的市场活动主体“一视同仁”上来。

其次是我国流转税类的主体税种,从原有的工商税经过产品税,逐步向增值税这一具有明显“中性”特征的税种过渡。兼之80年代已对国营企业的税后利润征收了所得税,整个税收制度改革不仅顺应了市场经济的根本要求,而且本身就是建立市场经济体制的一个重要组成部分,如1994年的税制改革,就是当时经济体制大改革的重要内容之一。

**“费改税”进一步规范了财政分配秩序**

尽管税收是公共财政唯一的基本收入形式,但收费仍然是财政必要的收入形式和来源之一。各级政府的各种收费在财政总收入中所占的比重尽管不大,但由于其有着特殊的功用,是其他财政收入形式不可替代的。改革开放以来,原有的高度集权的财政经济管理体制被打破,地方政府和各部门、单位自主权相应增大,导致各种收费的相应增加,这也是地方和部门发挥积极性的重要条件,因而当其被控制在合理的规模与范围之内时,对经济发展和各项事业的建设,都是起了积极作用的。

但是,收费毕竟只是一种特殊的财政收入形式,它不能成为主要的财政收入形式,更不能由地方和部门随心所欲地乱收。90年代以来,收费已经发展到过滥和失控的程度,导致财政乃至整个

社会分配秩序的严重紊乱。为此,推行税费改革,整顿和规范财政分配秩序是完全必要的。

税收的征纳必须以法律为依据,将费改为税,可依靠法律的权威约束各级政府 and 部门的收费行为,有效地遏制“乱”收费。另一方面,税收是要纳入预算的,费改税还可全面克服财政收入大量地游离于预算之外的现象。因此,费改税的推进和成功,不仅将大大改善财政的秩序与状况,促进经济的改革和发展,而且也将突出财政的“公共性”。

#### 财政支出逐步退出竞争性领域

改革伊始,我国就提出了“一要吃饭,二要建设”的口号。它意味着财政从原有的“建设财政”,变成了首先是“吃饭财政”,有余力了才用于“建设”。“吃饭财政”大体上是财政消费性支出的通俗表达,“建设财政”则是财政建设性支出的通俗表达。在计划经济时期,财政片面地尽可能压消费性支出,过度地增加建设性支出,导致了各种消费性支出的严重不足,人民生活方面的欠账过多。这种状况到改革开放之初,已严重影响了经济的正常发展。这时财政首先满足“吃饭”需要,对经济改革和发展是有重大意义的。消费方面欠账的偿还,使得原本严重失衡的比例关系趋于协调。而我国经济20年的持续发展,消费需求的拉动功不可没。

消费性支出,从来就是公共财政基本的和主要的支出内容。而所谓的“建设性”支出,在市场经济下,其大部分是只能由企业和个人,经由市场来承担的。改革导致了财政大幅度压缩建设性支出,大规模地“退出生产领域”,正是财政全面退出竞争性领域的直接表现,因而是经济市场化改革的必然结果之一。这种变化的直接结果,就是财政活动开始收缩到市场失效的领域上来,是财政公共化的典型表现之一。

#### 财政的建设性支出主要集中到基础设施等领域

改革开放以来,财政的投资支出不仅所占比重大大缩小,而且缩小后的投

资也主要转向了能源交通等“重点建设”领域,此后各类基础设施和公用设施就一直是财政投资的主要内容。在计划经济时期,基础设施和公用设施的投资一直是受到严重忽视的,因而改革开放中加强对这些领域的投资,是带有“还欠账”性质的,它缓解了“瓶颈”制约而有力地支持了经济的大发展。

然而,80年代财政对于“重点建设”的投资,本身是难以获得市场收益的,但却对当时的经济迅速发展起了强有力的支持作用,已是明显的公益性投资。而对于基础设施和公用设施来说,它们本身也是非盈利性的,但却为整个社会提供公益性服务,因而在市场经济下,该领域一直是财政为市场提供公共服务的重要内容。改革开放中财政投资支出的这些变化,也鲜明地体现了我国财政的公共化趋势。

#### 财政支出从主要支持国营经济转向支持所有的经济成份

计划经济时期我国几乎只存在着公有制经济,此时财政支出也就只能用于支持公有制经济。自然,国营经济的投资也基本上来自财政支出。国营经济就是在财政年复一年的投资中不断发展壮大起来的。

改革开放后,随着多种经济成份并存局面的初步形成,财政的服务对象也从原来的基本上只侧重于支持国营经济和对农村集体经济给予一些支持,转到了将整个眼光放到所有的经济成份上。财政开始逐步着眼于整个经济的发展和为所有的经济成份提供一视同仁的服务。而对所有的经济成份提供同等的服务即公共服务,是财政公共化的具体表现之一。连同税收的“统一税制”改革,财政就在支出和收入两方面共同形成了为市场提供一视同仁服务的格局,从而极大地促进了经济的全面发展和改革。

#### 财政承担起社会保障的主要责任

市场经济是风险经济,单纯依靠社会成员的个人能力,往往无法有效抵御市场风险。因此,社会保障制度的建

立,是市场经济正常运转的重要条件之一。作为“社会”保障,它只能由政府通过财政来承担主要职责。因此,我国的社会保障制度,在市场化改革中从原有的“单位”保障,逐步向“社会”保障转化,就很自然了。财政也正从过去的间接介入社会保障活动向直接介入转化。

目前,我国的市场化改革已进入“攻坚”阶段,国有企业改革能否取得根本进展,很大程度上将依赖于社会保障制度能否建立健全。为此,财政目前愈益增强在社会保障活动中的作用,对于改革和发展是具有重大意义的。财政在社会保障活动中角色的变更和作用的加强,都是财政公共化的具体表现之一。

#### 重新发行国债且制度市场化

计划经济时期,我国一度取消了国债。改革开放以后,我国很快就恢复了国债发行,年度国债发行额不断加大,国债的作用也从筹集资金为主转到弥补财政赤字上来。这些,都是财政顺应市场化改革而发生的具体变化,因为近现代国债本身就是市场经济的产物。国债的恢复和发展,反过来又大大地促进了经济的发展和改革。此后,随着经济市场化程度的加深,国债也逐步从行政发行转向了市场发行。国债的这些变化,不仅增大了财政的收入来源,从而相应加大了对基础设施的投入,满足了改革、发展和稳定对财力的需求,而且还由于国债对证券市场的形成具有不可替代的作用,而有力地支持着市场体系的发展壮大。国债的这些变化,都意味着与公共财政相适应的国债制度正在我国形成。

#### 财政政策更显积极

在计划经济下,财政的年度平衡是整个国民经济综合平衡的关键,因而当时的财政必须坚持年度收支平衡的原则。然而,在市场经济下,当市场运行出现有效需求不足时,财政就必须以自己的赤字去实现社会总供需的均衡,从而保持宏观经济的相对稳定增长。依据经济的宏观运行状态,运用赤字财政

政策去积极地影响和作用宏观经济的  
增长,是市场型财政的基本任务之一。

财政政策的运用,如同我国实行的  
积极财政政策那样,尽管直接的表现是  
大规模地增加基础设施投资,或者如同  
美国的罗斯福新政那样,还可以大幅度  
扩大社会保障支出,但其政策效应是社  
会性的,目的在于促进整个经济的增  
长,因而财政政策的运作也是财政为市  
场提供公共服务的具体内容之一,是我  
国财政公共化的具体表现之一。

### 财政体制逐步转到建立和完善分 税制模式上来

改革初期,财政体制就实行了“分  
灶吃饭”的改革,以后又经过大小小  
的多次改进和改革,逐步确定了建立分  
税制体制模式的目标,并且在1994年  
的大改革中,初步形成了“分税制”财  
政体制。财政体制的这些改革,本身  
就是经济体制整体改革的组成部分,是  
与整个经济体制的市场化改革相配套  
的。尽管离真正的分税制财政体制尚  
有一定

的差距,但目标已经明确,只要经过  
努力,是最终能够建立和完善的。分  
税制财政体制是典型的市场经济下的  
财政体制,财政体制的“分税制”化,  
也是我国财政公共化趋势的鲜明表现。

### 政府预算制度正按市场经济的 要求而逐步改变着

我国的政府预算从来就有着法律  
的形式,它按照一定的政治程序制订  
并执行,同时被宣布具有法律效力。  
但是,长期以来在缺乏法治的背景下,  
预算也不能不处于人治的状态之下,  
是长官意志盛行的领域之一。改革开  
放20年来,随着整个社会法律制度的  
逐步完善和法治程度的逐步提高,预  
算的法治状况也有很大的改善,财政  
行为愈益受到法律的约束。预算从草  
案的编制,到审议批准通过,到执行  
中的监督和决算的批准等,都大大加  
强了法律的权威和规范作用。市场经  
济是法治经济,预算的法治化程度的  
提高,是整个社会法治

的最重要内容之一,从根本上有利于  
改革和发展。此外,20年来的预算制  
度,也自觉不自觉地顺应着市场经济  
的要求而进行了许许多多的改革,诸  
如复式预算制度的实行,政府采购制  
度的推行,以及目前正在试行的各种  
预算制度改革等,都是其公共化的具  
体表现。

上述这些变化,大体上囊括了改  
革开放以来我国财政变化的基本概  
貌和主要内容,它们共同构成了20  
年来财政改革的总体趋势。所有这  
些,都是由经济的市场化决定的,都  
表现出鲜明的服务于、满足于市场  
基本要求的特点,即日益形成“弥补  
市场失效”、“一视同仁服务”、“非  
市场盈利性”和“法治化的财政”等  
基本性质。而所有这些基本性质,都  
可以用“公共性”来加以概括。可见,  
在市场化改革中,我国财政逐步地  
然而而是日益公共化了。

(作者为厦门大学财金系教授、博  
士生导师)

(上接第33页)

志们把紧密围绕财政任务和业务工  
作看做信息化工作的生命线。目前,  
山东20多个市地、县使用《财政资金  
管理系统》,其中不少地方实现了财  
政资金拨款集中办理,提高了资金  
管理的透明度和资金利用率。

电子邮件系统也在山东省财政广  
域网上普及应用,它把省、市、县、  
乡四级财政报表数据、信息的采集、  
处理、传递等日常工作全部纳入广  
域网处理,财政自家的E-mail用起  
来方便快捷又安全守密,成了山东  
财政一项最有效的管理工具和手段。

此外,山东省财政部门广泛应用的  
系统还有《预算管理信息系统》、《通  
用查询分析报表系统》、《财政数据  
库管理系统》、《国家法规库》、《财  
政信息港》等,它们在提高财政管理  
水平,促进财政职能转变,强化财政  
宏观调控等方面正在发挥着越来越  
重要的作用。

### 机构队伍建设和人员培训一直是山 东财政部门信息系统建设中紧抓不放 的大事。

到目前,山东11个市地和50多  
个县市区财政建立了专门的信息机  
构,尚未成立专职机构的地方,也都  
配备了一定数量的专业技术人员从  
事信息技术管理工作,不少地方还  
公开招考招聘了一批高素质的专业  
人才。正值各级财政面临极大困难,  
处于机构精简、人员压缩之时,财  
政信息系统机构和队伍建设却在  
不断加强,更加体现了山东省政府  
和财政“一把手”们的远见卓识。

计算机网络技术日新月异,结合  
财政工作开发的软件系统也在不断  
更新,不仅大量的财政干部需要“  
扫盲”,就是业内的工作者也得  
不断充电和更新知识,才能适应信  
息技术和财政改革发展的需要,技  
术培训必然是信息系统建设中的  
一出长久的重头戏。山东财政厅信  
息中心有计划地组织各种培训,1996年

报请省委组织部、省人事厅、省教  
委批准,在全省财政系统建立了计  
算机应用能力培训与考核制度并迅  
速实施,更可贵的是各级财政的“  
一把手”们带头学习和操作应用。  
到现在,全省95%的财政干部获  
得了初级培训合格证书,30%以  
上的干部获得了中级资格证书。针  
对财政信息化建设的需要,财政厅  
信息中心还安排了专项技能的“拉  
网式培训”,如今全省财政系统的  
绝大多数干部都能熟练应用Win  
dows、Notes等操作系统,并熟  
练掌握了推广使用的办公和财政  
业务应用软件的操作技术。单说  
1998年一年中,山东各级财政就  
培训1万人。厅信息中心也承担着  
市地、县网络操作系统、网络管理  
、数据库、开发语言等一系列专  
业技术培训任务,1995年以来累  
计培训各级专业人员1000多人。  
各类计算机技术的培训,对改善  
财政干部的知识结构,提高科技理  
财水平,起到了积极的促进作用。