

建立过渡期公共财政基本框架的思考

○ 丁全德

我国现行财政体制是从传统的计划经济体制下演变而来的,在财政支出范围上,主要是财政供给“越位”和“缺位”并存,供给范围过大,包揽过多,特别是向竞争性生产建设领域延伸过多,远远超出了政府职能的范围。而应当由政府承担的一些社会公共需要,由于财力紧张、收支矛盾尖锐而无法满足。有很多不适应社会主义市场经济体制的要求,必须向公共财政转变。但是,这一转变不可能一蹴而就,需要有一个过渡期,即首先建立过渡期公共财政的基本框架。然后,在此基础上再按照社会主义市场经济的要求,确立公共财政体系。

一、为什么要提出过渡期公共财政的概念

一是我国现阶段仍处在由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨时期,市场发育尚不成熟,经济体制还不完善,法制也不健全。经济体制的转轨有一个过渡过程。

二是以公共产品理论为核心的公共财政,是建立在把经济划分为公共经济和私人经济基础之上的,但就我国现阶段的实际而言,并不能作这样清楚的划分。最大的困难在于对国有企业既不能当作西方经济学中的私人经济来看待,也不能当作公共经济来对待。也就是说,只要经营性、竞争性国有企业一天不被完全推向市场,就一天也不能将其划分到私人经济的范畴之内。由此可见,从财政逐步退出到完全退出经营性、竞争性领域存在一个过渡期。

三是目前中央和地方、地方上级政府和下级政府的事权划分还不科学,分税制财政体制也不尽完善,利益分配格局还不很公平。因此,事权划分从不科学到科学,分税制财政体制从不尽完善到完善,利益分配从不公平到公平也都需要一个过渡期。

四是我国财政状况并未完全好转,省以下政府机构改革及与之配套的改革尚未到位,政府职能还没有彻底转

变,机构庞大、人员臃肿给财政造成的压力还很大。可见,从“吃饭财政”到公共财政也有一个过渡期。

五是许多财政干部还习惯于传统的条条框框,观念尚未发生根本性转变,认识还没有很大的提高,对“公共财政”缺乏深刻、全面、准确的理解。广大财政干部从习惯于计划经济体制下的财政模式到适应公共财政、以及观念的逐步转变、认识的不断提高还有一个过程。

二、建立过渡期公共财政基本框架的思路

建立过渡期公共财政的基本框架,就是从我国当前的实际出发,按照社会主义市场经济体制的要求,纠正财政的“越位”和“缺位”。具体运作可以考虑按照以下思路来进行。

(一)按照社会主义市场经济的内在要求,加快政府职能转变的步伐,并根据新的政府职能,确定财政的供给范围。这就要求加大政府机构改革力度,规范各级政府行为,切实精减人员,坚决压缩行政经费开支;财政要逐步退出经营性、竞争性领域,为企业留有更为广阔的投资空间;逐步减少财政补贴,硬化预算约束,大力推进市场化进程;对教育、科技、文化、卫生、体育等支出作进一步细化,按照其作为公共产品的“纯粹程度”确定具体的支持强度。

(二)逐步强化代表社会共同利益和长远利益的公共性支出。生态环境保护、灾害防御、大江大河大湖治理、国家安全、政权巩固以及社会保障等支出要由财政负担。教育要改变国家统包统揽的做法,基础教育由财政全额负担,高等教育、职业教育等则以财政供给为主,同时按照谁受益谁负担的原则,通过向学生收取合理费用、群众集资、社会捐助等方法,多渠道筹集教育资金。基础科研与尖端科研,财政要逐步加大投资力度,而应用研究和开发研究则要推向市场,运用财政政策,鼓励企业投资,使科技与经济能够有效结

合。在公费医疗制度改革上,要建立国家、集体、个人三方面共同负担的医疗保险机制,遏制目前公疗费不断膨胀的势头。对于一般性文化、娱乐和经营性体育等则应推向市场。

(三)逐步削减对城市居民的有关福利性补贴。现行城市居民的福利补贴制度是在过去高积累、低收入、低消费的计划经济体制下形成的,有一定的必然性。现在国民收入分配格局发生了很大变化,居民收入消费水平增长相当迅速,政府不必要也没有能力再去承担对居民的庞大补贴,必须进行彻底改革。有些补贴如近年来由国家统一出台的肉食、副食品、粮食等价格补贴,已成为职工收入的组成部分,有些已结合工资改革将这部分“明补”改为工资,今后应取消这部分补贴,重点对城市低收入者进行生活资助。有些属于“暗补”性质的,如公房低租金等,应通过深化改革来逐步解决。

(四)对国有企业的亏损补贴制度进行改革。一些特殊行业,如属于社会公益事业的水、电、城市交通、环境保护等的价格和收费仍要由国家进行管理,还有一些国有企业承担着政府特殊的责任,由此产生的亏损仍应由财政给予补贴。其它属于竞争领域的国有企业,其亏损补贴则应随着企业改革的深化予以取消。今后财政支持国有企业改革的着力点应放在支持整个国民经济发展上。

(五)逐步建立完善的社会保障制度。随着社会保障制度改革的推进,应当逐步增加财政在社会福利、保障方面的支出,当务之急是建立与失业救济和再就业工程相关的社会保障制度,在此基础上着手建立覆盖全社会的养老、医疗、福利救济三大社会保障体系。

三、过渡期公共财政的基本框架

(一)政府公共支出预算体系

从过渡期的实际出发,借鉴发达国家经验,我国政府公共支出预算的范围,主要包括:1.保证国家政权建设支

出,包括行政管理费、国防费、公检法支出、武警部队经费等;2.各项事业费支出,包括农、林、水利、气象等部门事业费,工交商部门事业费,文教科学卫生等部门事业费,其它部门事业费;3.公益性项目国有资产投资,主要指对文化、教育、卫生、科研、国防、行政等部门的基建支出。

(二)国有资产经营预算体系

国有资产经营预算体系由预算收入和预算支出组成。预算收入主要包括:国有企业上缴利润收入、股份制企业国家股利收入及股权转让收入等国有资产经营收入;国有企业出售、兼并、产权转让收入;专项基金收入;国债收入;财政直接投资、拨款等。预算支出主要包括:政府基础性项目投资(包括农业、林业、水利、气象和城市建设等各行业的基础设施建设和能源、交

通等基础产业项目投资的投资)、维护国有企业发展的投资、专项基金支出、国债还本支出等。

(三)社会保障预算体系

社会保障预算体系包括预算收入和预算支出。预算收入主要包括:社会养老保险基金、社会失业保险基金、社会医疗保险基金等社会保障基金收入;政府社会保障预算拨款。待条件成熟后,开征社会保障税,将其作为社会保障预算的主要收入。预算支出包括:各项社会保障基金收入安排的支出;政府公共预算拨款安排的各项社会保障经费支出,包括国家机关公务员的公费医疗支出、离退休人员经费支出、社会抚恤事业费支出、社会福利和社会救济事业费支出等。

(作者为陕西省财政厅厅长)

(上接第17页)

要为经济发展创造条件,应当是财政工作的根本出发点。因此,做好财政工作,思考财政问题不能局限在财政的圈子里,就财政论财政,而是要放眼全局,顾全大局。解决财政问题也要从这一根本出发,财政政策的制定和措施的出台,都要围绕有利于经济建设这一目标,要综合考虑各种经济关系。要认识到财政工作的成败,是同各方面经济活动紧密相连、不可分割的,各方面的工作,包括体制改革,不能急于求成,而是要尊重客观规律,这样才能增加工作的主动性,增强目的性。同时,也要充分认识到,积极支持改革开放,支持经济建设和各项事业发展,服从自治区经济工作的需要,是财政工作的大局,是矛盾的主要方面,但同时也要考虑财政的承受能力,要量力而行,尽力而为。只有坚持一切从实际出发,才有可能实现财政经济的良性循环,使二者互相促进,相得益彰,共同发展。

(四)要充分认识民族地区财政工作的特殊性,大胆探索民族财政工作的新思路和新方法。必须坚持从内蒙古的实

际出发,既要解放思想,又要实事求是,创造性地贯彻党的方针政策,才能够摸索出一条具有内蒙古特点、符合内蒙古实际的理财之路。民族财政经济的特殊性表现在三个方面:(1)支出需求多。在共同需要之外,有民族地方的特殊需要;有各民族发展不平衡的现实;有保持稳定的责任和社会成本需求。(2)收入潜力小。自治区经济仍不发达,同发达地区的差距正在拉大,财源不足,制约着财政收入的增长。(3)发展后劲大。从长远看,民族地区有丰富的自然资源,没有东部地区的人口压力,又面临着国家经济重心向中西部转移的难得的发展机遇。促进发展,力争上游,对财政工作提出了更高的要求。鉴于此,当好民族财政的家,理好民族地区的财,需要财经工作者付出更多的心血,不能思维僵化,墨守成规,而要解放思想,勇于探索,敢于创新,既要解决好迫切需要解决的现实问题,又要有长远眼光,抓住机遇,为地区经济早日实现腾飞创造条件。

(作者系内蒙古自治区财政厅厅长)