

# 深化财政改革 推进财政制度创新

○ 梁尚敏

从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡,对原有的一些政策、制度、法规等必须进行重大改变或重建,及时自我扬弃、去粗取精、除旧布新。否则,不仅危及经济利益主体行为规范,而且容易导致分配关系的扭曲,最终阻碍生产力的发展。因此,探索和推进财政制度创新,是把跨世纪的财政改革引向深入的必然选择。

## 一、财政制度创新的重要性

制度是人们社会关系和社会行为的规范体系。制度创新过程就是制度调整、发展的过程。财政制度创新,包括变更政策、改革体制和出台新的法规。在市场经济条件下,财政制度及其创新,必须为扫除发展生产力的体制障碍服务,为政府干预公平、市场提高效率服务,为市场经济的有序运行服务。它的必要性、重要性至少包括下列三点:

1. 财政制度创新是逐步实现“四个相适应”,即与公有制多种实现形式相适应、与按生产要素分配相适应、与市场配置资源的基础性作用机制相适应、与政府机构改革和职能转变相适应的客观需要。这种相适应的过程越成熟、越兼容,我国市场经济体制和财政制度

建设越趋于完善、越具有生命力。

2. 财政制度创新是振兴国家财政,建立稳固、平衡财政的迫切要求。我国财政面临分配散、调控弱、管理松、监督差、后劲小、“两个比重低”、“三者收入分配格局失调”的种种挑战,都和财政政策、制度创新滞后相关。有些是缺乏新的制度约束所带来的后果,有些是老制度约束不起作用所致。因此,出路就是创新财政制度,以保障财政的振兴。

3. 建立法制化的财政,做到有法可依,违法必究,有赖于财政制度创新,使政府理财进入市场经济法制化发展的快车道。现在所出现的制度松弛、管理混乱、依法行政不严、违法行为屡禁不止,已经带来了一系列严重后果,危害不可低估。但治标、治本都离不开财政制度的创新。

## 二、财政制度创新的内涵

从我国尚处于社会主义初级阶段的国情出发,财政制度创新的内容,按财政活动范围区分,包括政府预算制度、政府专用基金制度、预算外资金管理制度、税收制度、国债制度、财政补贴制度、国有资产监管制度、财政监督制度、社会保障制度等。对它们进行制度创新是一项巨大的系统工程,既要符合

市场经济发展的需要,又要切合国际通行惯例。既要强调必要的集中统一,又要坚持调动各方面积极性。改革开放以来,我国在财政制度创新方面进行了积极探索,取得了一定的成效。如实行复式预算制度、建立税收制度、构建非税收入制度、试行预算内外结合的综合财政预算制度,已为中央和地方预算制度的创新揭开了新的一页;又如预算外资金管理的“收支两条线”制度、“财政专户储存”制度,开始遏制“三乱”行为的泛滥,为“费改税”开辟了通道;还有国有资产运营、监督、管理制度的改革、社会保障制度的改革、财政补贴制度的改革,特别是《企业财务通则》、《企业会计准则》的实施,促进了国家和国有企业分配关系的调整,从政策、体制诸方面支持了各项配套改革的进行。实践证明,在制度创新过程中,只有综合每一制度的有效部分,消除其无用部分,去伪存真,并具有一定的超前性,才能真正建立符合市场经济发展需要的财政制度。

财政制度创新,按利益机制导向区分,包括激励制度创新和约束制度创新,两者是相互结合的统一体。一般说来,应同时兼顾激励和约束进行制度创新,以免发生顾此失彼,使改革付出过高的代价。但在特定的条件下,也可以以激励制度创新为突破口,或者以约束制度创新为侧重点而展开。如我国体制改革初期,以放权让利、扩大地方和企业自主权为主所进行的分配方面的改革,大大地调动了企业和地方理财的积极性,加快了财政经济的发展,这是灵活地启动激励制度创新为主所取得的结果。但当体制改革破除旧的弊端,加快向新体制过渡时,如果不及时把侧重点转移到约束制度创新方面来,不努力加强适应市场经济要求的约束制度为主的创新,或者仍然让激励制度在缺乏严格约束的条件下跛行,必然滋生混乱,波及社会经济和财政的稳定。因此,跨世纪的财政发展,在重视创新财政激励制度的同时,把着重点置于约束

制度创新方面,是一种可行的选择。

### 三、财政制度创新的方式

财政制度创新必须立足整个财政制度体系,全面认识财政各构成环节及其功能,把握它们之间的内在关联,了解其来龙去脉和发展趋势,并依此改革财政制度,调整财政政策,出台新的财政法规,这样才不致偏离方向,才能有的放矢地解决各种难点、热点问题。财政制度创新是财政体系的创新。依据体系创新财政制度,可以减少盲目性,增加预见性,降低干扰性,提高公平效率性。而创新的财政制度一旦组成新的制度体系,反过来又可促进财政体系建立在更加科学的基础之上。

按照整体推进、重点突破的方式创新财政制度的意义在于:一是从整体上驾驭财政制度创新,保证有条不紊地进行;二是协调整体目标和分目标的矛盾,减少目标之间的摩擦,创新才能保持有效性和公平性;三是主攻重点,带动一片,收到全面启动、协调前进的效果。如费改税的制度创新,搞好了可以消除费挤税,带动预算内非税收入体系的改革;可以为减轻农民负担、减轻企业负担提供治本之道;可以有效地提高财政集中性财力,加强财政的宏观调控;可以规范政府行为,有利于政府转变职能等。又如国债制度的创新,为扩充国有商业银行的资本金,1998年发行特别国债2700亿元;为扩大内需,拉动经济增长,发行用于基础设施性投资的专项国债1000亿元,这是实行更加积极有力的财政政策的适度调整,是扩大内需,启动经济增长,熨平经济周期波动的制度变迁安排,同时对银行及相关产业的拉动也显而易见。

为把财政制度创新引向深入,围绕体制、管理下功夫仍然是重中之重。财政体制是处理中央和地方、国家和企业分配关系的基本制度。管理是一种活动,包括目标、战略、速度、结构、技能、方法和手段。需要通过制度创新,形成科学的管理制度、规范的工作程序、严格的执法监督体系以及先进的现代化管理手段。我国现行的财政体制、税收体制、投融资体制等,还远达不到市场经济体制的要求;财政管理受传统财政管理的影响很深,管理的成本太高,管理的效率甚低。因此,体制、管理的创新,潜力很大,必须加快财政制度创新的步伐。

为了摆正政府和社会、政府和市场、中央和地方的合理分工关系,扭转政府职能、财政职能错位、越位、缺位的状况,抓紧建立若干综合性法律、法规,如财政基本法、税收基本法、国债法等,已提到日程上来了。与此同时,综合协调宏观政策的法规,规范市场行为的法规、促进对外开放的法规等,也应在财政制度创新中逐步得到充实。这样才能堵塞漏洞,铲除腐败,从根本上保证财政改革和发展的顺利进行,开创财政振兴的新局面。

(作者单位:中央财政管理干部学院)

# 不正常在建工程形成的原因及对策

## ——关于23个不正常在建大中型项目的调查报告

○ 缪礼煊 胡华庭 江宣林

目前,我国基本建设领域中不正常在建工程的存在,已成为基本建设投资严重浪费、效益低下的一个重要原因。不正常在建工程是当前我国投资领域中亟待研究解决的一个重大问题,如何压缩不正常在建工程,也是今后进一步深化投资体制改革所必须研究的一个重大课题。为此,我们对水利、煤炭、电力3个行业的23个不正常在建大中型项目进行了调查。

### 一、不正常在建工程面临的问题

23个不正常在建大中型项目(水利系统2个,煤炭系统8个,电力系统13个),批准概算总投资为402.81亿元,截止到1996年底,已完工程投资237.54亿元,占批准概算总投资的58.97%。在已完成的投资中,已经交付使用的资产69.91亿元,占29.43%,在建工程167.63亿元,占70.57%。从调查的情况看,不正常的在建工程主要有以下四种情况:已经建成但未投产的工程有2个,批准计划总投资2.54亿元;已投产使用未办移交的工程有4个,批准计划总投资42.72亿元;主体已基本完工尚需收尾配套的工程有4个,批准计划总投资51.19亿元;长期拖延工期的工程有13个,批准计划总投资306.36亿元,按合理工期计算,平均每个工程拖延工期2.7年。