

实现我国财政管理的 双重转换

○ 陕西省副省长 赵德全

实行“两个转变”是实现今后 15 年奋斗目标的关键。怎样适应社会主义市场经济形势，适应“两个转变”的要求，发挥财政调节分配、资源配置和稳定经济的功能，实现管理模式由计划型向市场型、粗放型向集约型的双重转换，是目前财政工作面临的首要任务。

改革开放以来，国家财政进行了一系列重大改革，特别是 1994 年的分税制财政体制改革，突破了传统计划经济体制条件下以统收统支为特征的财政体制，为建立适应社会主义市场经济的财政管理体制迈出了重要一步。但从总体上看，财政管理还没有从根本上跳出计划经济体制下形成的管理框架，财政管理模式依然存在着诸多弊端：

一是财政职能不适应社会主义市场经济体制的要求。长期以来，在我国计划经济条件下形成的财政管理模式，职能范围狭小。在国家

主要依靠计划手段管理经济的条件下，财政只能是实现国家计划的手段，在国家计划规定的投资战略、增长速度、目标、项目、价格前提下，为实现计划目标而活动，分配、调节、稳定经济职能受到局限，很少考虑机会成本和资源稀缺性。在价格分配、工资分配等诸分配体系中，财政处于被动服从的地位，往往是先出政策后算帐，使财政分配处于无序和不规则状态。在单一公有制条件下，财政管理目标指向主要是国有经济，对其它经济成份、整个经济运行和社会资金缺乏有效的管理、监督。同时，在高度集中的纵向管理机制下，财政职能越位错位，偏重微观。财政一方面承担了大量不应由国家承担的支出和竞争性项目投资，另一方面对本应由政府承担的公共财政支出却无力承担，于是推向企业和社会，不利于市场主体充分发挥活力。

二是事权财权不明确，不利于调动市场主

认真贯彻执行。各级财政部门要主动加强与农业发展银行的联系，财政部门下发的涉及粮棉油政策性补贴的文件要及时抄送农业发展银行；农业发展银行下发的筹措粮棉油收购资金等方面的文件，也要及时抄送财政部门。两部门都要按统一的规定做好统计工作，在各自上报的材料中有涉及粮棉油政策性补贴的数据，要在事先互相通报核实。

制止和消化粮食财务挂帐工作虽然取得了初步成效，但距离完成任务目标还相差很远。为彻底解决这个问题，相关部门还需作出艰苦的努力。各级财政部门要按照中央的方针、政策，根据财政部与各省（区、市）人民政府签订的“责任书”提出的各项要求，制定计划，采取措施，认真落实，坚持不懈的抓下去，使制止和消化粮食政策性财务挂帐工作尽快再上一个新台阶。

（责任编辑 王旭）

体的积极性和提高资金使用效益。在计划经济条件下形成的财政管理,在投资领域表现为通过国家计划分配资金、确定项目、配置资源,使各级政府事实上充当投资主体;各级政府间的事权不清,在很多领域决策权、事权与财权分离,条块关系矛盾突出,致使各分管部门、地方不断运用行政指令手段迫使下级超越财力可能安排事业计划。如陕西省陇县是一个贫困县,1992年财政总收入只有1200万元,全部用于发工资也有困难,而当年上级各部门下达要求配套的资金就达870万元,县上为了争得上级的款物也只得承诺,事实上根本无法落实,造成了大量半截工程和资金浪费。

三是财权分散,国家财政调控体系无序。在计划经济体制下,由于政府直接管理各项具体经济活动,形成了组织机构庞杂、分工精细、职能重叠的经济行政管理、控制部门系统,多渠道地依靠行政手段管理经济,并以职能划分为基础,把预算内资金分割为各种专款,由部门掌握安排,实行基数法分配,使支出结构僵化,财政调节弹性很小。各地方、各部门以各种理由设置、征收游离于预算之外的各种基金、收费,使预算外资金大大超过预算内收入的增长幅度,事实上形成了与预算内平行的国民收入分配体系,冲击了国家宏观经济政策的调控作用和分配、再分配秩序,也加重了企业和社会经济组织的负担。如财政预算内支农资金,在省一级就由十几个部门分管。一项养猪扶持款,分为商业部门管生猪基地建设款、猪肉调拨补贴款、猪肉储备补贴款;食品协会分管生猪繁育补贴款;畜牧部门分管种猪改良专款、防疫款;农业部门分管多种经营专款中的养殖业资金;供销部门分管收购奖励款;粮食部门分管饲料粮补贴、肉食供应差价补贴;老区办、扶贫办负责安排一部分贫困地区、老区养殖业扶持款等,这种纵横交叉的分配和管理带来的后果是效益责任不清,资金监督乏力。据国家农业部门1995年对本系统审计,仅挪用和浪费的农业资金就达45亿多元。

四是财政法制不健全,预算缺乏刚性约束。

主要表现在事业计划与预算脱节;财政分配随意性大;财政内部监督机制不健全,预算约束软化;预算监督民主性、透明性、责任性不强;财政、财务管理法规不健全;以及有法不依、执法不严、违反财经纪律的现象普遍存在等。

财政管理方面的问题,反映了我国传统计划经济体制与市场经济不相适应的诸多矛盾和许多全局性的问题。解决这些问题,必须从国民经济全局出发,把财政管理放到整个国民经济大系统中来认识,追根溯源,透过现象找本质,实行综合治理。

第一,加快转变和健全财政职能,规范政府的经济财政管理行为,实现政府财政行为由微观向宏观转变。要根据市场经济条件下分配社会化、多元化的实际,正确处理财政分配与社会分配的关系,逐步退出国家不该包揽的分配领域,缩小国家非货币分配的规模;逐步退出竞争性投资领域,让市场在资源配置中起基础性的作用;逐步退出对企业微观经济财务活动的直接干预,赋予企业自主经营和财力支配权。要拓宽理财领域,健全财政职能,使国家财政真正发挥调节分配、资源配置和稳定经济的宏观经济管理功能。大力加强国家财政的宏观调控能力,运用财政、税收和金融手段的反周期逆向调节促进社会总需求与总供给的动态平衡,熨平经济周期波动的峰谷,发挥财政分配的“内在稳定器”功能。实施“相机抉择性”分配,对社会分配实行补充性的第二次调节,体现国家产业导向。组织社会保障、福利,调节社会成员收入分配,实现效率与公平的统一。

第二,明确划分事权,建立“事权明确、财权清晰、合理分工、统一管理”的财政管理体制。科学地界定中央与地方、地方各级之间的事权和财权,在分税制财政体制实行以后,关键是把各级经济方面的事权划分清楚。在保证中央统一领导的前提下,事权的划分应以政府间的工作效率来判定,财权的划分应以受益范围来划定,事权与财权不统一的地方应通过政府间的转移支付来平衡,从而实现效率与利益机制的统一。要尽力克服和避免“你请客,我花钱”的

财权事权分离现象。中央财政除保证国家的公共支出外应把宏观调控视为基本职能。无论是介入公共产品提供活动,还是参与竞争性私人物品提供活动,都应以宏观调控为出发点,要跳出直接组织社会生产和流通的圈子。中央财政实施稳定政策的侧重点是公平区域收入分配和资源配置,缩减经济波动幅度。中央和省级财政要把经济建设职能的重点转移到跨地区的基础设施和环境保护以及事关全局性的重点建设上来。地县财政要承担起本地区教育、科研、城镇公用事业、公共工程设施、农业基础设施建设等应由国家承担的项目上来,为经济社会发展创造良好的环境。要采取釜底抽薪的办法,大幅度地压缩取消各部门条条安排的各种专款,凡应由地方管理的事务,通过转移支付下达给地方,由各级政府通过人大统筹安排预算,促进政府部门职能转变。

第三,集中财权,强化国家宏观调控手段。近年来,国家财力虽有增加,但财政收入占GDP的比重已由1980年的27.2%下降到1995年的10.8%,呈逐年下降的趋势,中央财政占全国财政收入的比重也不断下降。而同期财政支出大大高于财政收入的增长,致使财政欠帐越来越多,有的地方已无力维持政府机构的正常运转。中央财政收支差额越来越大,1995年国家债务收入1549亿元,债务依存度高达52.8%。而同期财政预算外资金大幅度增加,预算内支出进一步分散化,这与建立强有力的市场经济财政是极不适应的。因此,必须采取有效措施增加国家财力,集中财权。通过深化财税体制改革,严格征管,取消一切不公平的优惠政策,调整国民收入分配格局,提高财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重;改革支出预算管理办法,实行“零基预算”,调整支出结构,压缩、取消各类专款,改变财权在政府各部门过度分散的状况,增加各级政府的财政统筹平衡能力;清理整顿预算外资金,将一部分改为规范化的税收,一部分纳入预算内专项管理,取消在计划体制下形成的各种微观管理性质的基金和收费;改善财政调控

手段,强化财政宏观调控能力,促进产业结构优化、经济协调、稳定发展。

第四,改革支出管理,实现财政支出由供给型向责任效益型转变。改变传统体制下财政分配分割管理、权责分离,重量轻质、重供轻效,注重社会公平、轻视效率优先,平均主义和粗放管理的供给型管理方式,建立严格的财政支出责任效益制度。财政管理要适应经济的发展,从单纯的静态调控转向动态的“跟踪问效”,借助灵敏的信息反馈和监控系统,跟踪经济社会发展的动态,从总体上把握宏观均衡。改革预算管理,打破基数分配、比例分配、挂钩分配等办法,建立相对独立的公共预算、建设预算、国有资产经营预算、社会保障预算,实行规范化的预算管理。对不应由财政负担的公共商品和劳务,逐步减少财政支出。对行政、农林、科教、文艺等事业性支出进行适当分解,剥离不应由财政负担的支出,一部分实行财政、集体、个人共同负担,一部分通过实行企业化管理和经营去解决。将教育、卫生、文化、安全和基本设施等直接保障性投资分配作为财政分配的基本职能,建立分级财政框架,通过各级人大实行透明化、规范化、法制化的法人资本金制度进行管理。

第五,建立健全财政法规体系,强化财政监督职能。在经济转轨时期,要尽快建立、完善财政法规体系,包括预算法规、税收法规、财务法规、会计法规、国有资产管理法规、国家信用法规和财政监督法规。大力推进预算民主化、法制化管理。要建立覆盖全社会的财会审计监督体系,将财会管理从事务性管理转为政策性管理、法规性管理。将现在不规范、突击性的税收、财务、物价大检查以及政府部门的多头检查改为规范化的定期财政监察。大力发展注册会计师事业,建立完善的注册会计师工作制度,实行全面的政府、社会财务会计监督。同时,加强财经法制宣传教育,严肃查处违法行为,提高财政执法水平。

(责任编辑 石化龙)