



财政对策

○ 卢洪友

促进经济增长方式转型的

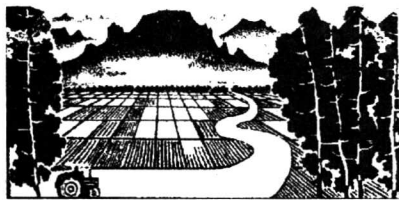
了国家宏观调控功能,又恶化了经济环境,加大了通货膨胀压力,应理顺国家、集体、个人之间的分配关系,逐步提高财政收入占 GDP 的比重,采取有效手段,强化约束机制,控制消费基金过快增长,坚持消费基金增长低于经济增长,职工收入增长低于劳动生产率增长,并为逐步缩小城乡收入差别,优化分配格局打下良好基础。

(六)深化企业改革,转换企业经营机制。要按照市场经济规律的要求,切实转换企业经营机制,实现政企分开。理顺产权关系,完善企业法人制度。给企业充分的自主权,政府不干预企业的生产和经营。结合“抓大放小”改革,国家重点抓好一批国民经济的支柱产业和龙头企业,通过破产、兼并、联合、出售等多种形式对小企业进行改组和改造。同时为保证国有企业改革顺利进行,还应力求积极稳妥地搞好相应的社会保障体制等配套改革。

(七)大力整顿流通秩序,规范经济行为。在当前市场发育不全、价格形成机制不规范的情况下,要大力整顿流通秩序,强化必要的市场物价监督和管理,制止乱涨价、哄抬物价、垄断价格、牟取暴利等不正当竞争行为,并加大处罚力度,形成威慑力。对群众基本生活消费品价格和服务项目价格进行重点监控。加快法制建设步伐,逐步规范价格行为。

1996 年物价控制目标能否完成,主要取决于各项调控措施能否顺利落实。只要适度从紧的宏观经济政策能够把握好,宏观调控力度掌握适当,各项经济指标不出现大的偏差,10% 的物价控制目标是可以实现的。

(责任编辑 张 沁)



经济增长方式由粗放型转为集约型,是一项复杂的系统工程,涉及到提高要素配置和利用效率的一切环节。财政作为一种政府经济行为,具有资源配置、稳定经济、收入再分配等多种职能。经济增长方式转型尤其是建立与集约型经济增长方式相适应的企业经营机制、技术进步机制和经济运行机制,客观上都离不开财税体制的深化配套改革。

一、硬化财政预算约束

经济理论研究表明,在影响增长方式的其它因素一定时,财政预算约束越软,企业外延式扩大再生产和粗放经营的机会成本就越小于内涵式扩大再生产和集约经营的机会成本,资源利用效率效益就越低,增长方式也就会越粗放;反之,财政预算约束越硬,增长方式才有可能更加集约化。在软预算约束条件下即使企业的收入不足以补偿其生产成本,也可用税收减免、财政补贴、优惠贷款甚至是只借不还的软贷款来抵销;即使企业发展资金内部筹集不足,其发展所需资金也会由政府以无偿拨款或软贷款形式来提供;在这种内无动力外无压力的情况下,企业也就不会积极主动地去适应市场和价格,挖潜革新、降低消耗、提高质量、增加内部积累,而往往只是把眼睛盯住政府。这是造成我国投资需求反复膨胀、资源利用效率不高,整个国民经济长期外延式、粗放型增长的重要原因。

实现经济增长方式转型,必须解决财政预算约束软化的问题。一是通过企业制度创新,真正使企业成为具有自主经营、自负盈亏、照章纳税并对出资者承担资产保值增值责任的法人实体和市场竞争主体,企业能够以法人财产为基础、以经济效益为目标、以市场需求为导向,自主决策,自担生产经营风险;二是通过转变政府职能和规范政府行为,把财政收支、信贷收支和企业财务收支依法严格分开,政府原则上不能对经济活动进行直接干预,斩断长期以来政府通过财政和金融吸纳企业生产经营风险的渠道,把企业行为由依赖政府转为依赖市场,使企业在市场竞争中求生存、求发展;三是依法规范政府掌握的财政投资、财政补贴、减免税、银行贷款等经济手段的运用,公平税负,为企业平等竞争创造良好的宏观政策环境。

二、理顺资金宏观配置关系,促进投资和技术进步由以政府为主体向以企业为主体转变

企业是推动经济增长的微观基础。资金宏观配置只有以企业为主体,企业只有对资金的

筹措和运营的全过程负责,资金投入和使用才会不断地促进经济结构优化和社会经济技术水平的不断提高,单位资金对经济增长的贡献率才会不断增加,实现整个国民经济的内涵、集约增长才有可靠基础。

我国资金宏观配置格局一直是以政府为中心来安排的,企业在资金宏观配置中始终处于被动、从属的地位。改革以来,企业由财政注入资金的大渠道已逐渐变小,与此同时,市场经济中企业部门普遍拥有的大量未分配利润向投资转化的机制又没有建立,企业自我积累、自我改造、自我发展能力不能形成。究其原因,财政一方面放权让利,另一方面又以基金、认购国债等多种方式从企业中抽取资金;财政部门以外的许许多多政府行政管理部门都能向企业集资、摊派、收费,剩下的企业留利还要用于养老救济、医疗费用等,最终真正能用在“自我发展”的份额已所剩无几。这样,国有企业投资发展就只能过度依赖间接融资(银行借贷),目前国有单位投资债务率已高达80%左右。国有单位的投资负债过度,再加上财政负债过度(主要是中长期国债),又破坏了正常的银行投融资信用关系,几大国有专业银行的自有资本金目前不过1000多亿元,而呆帐、坏帐就达3000亿元以上,银行贷款的资产存量趋于僵化,也严重制约了宏观经济效益的提高。

从世界各国的经验看,集约型增长方式不仅要有以企业为主体的投资机制,而且还要有以企业为主体的技术进步机制,即企业在技术改造、技术开发、技术引进、成果转让、新产品研制与开发,以及科技经费筹措、使用和负担中居于主体地位。我国在企业工作的科技者人数占全国科技者人数的比例、企业使用的科研经费占全国科研经费的比例以及企业负担的科研经费占全国科研经费的比例都只有30%左右。而日、美、原联邦德国的三项指标都在60—80%之间。

投资主体和技术进步主体由政府主导型转为企业主导型,促进增长方式的转变,首先必须依法明确区分政府活动的领域与企业活动的领

域,把政府的经济管理职能真正转变到制定和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境上来,把不应由政府行使的职能逐步转给企业、市场和社会中介组织。同时,相应地建立企业对项目的规划、筹资、建设实施直到生产经营、归还贷款、偿付债券本息以及资产的保值增值等全过程负责的制度。政府对技术进步的管理工作应主要是制定产业政策、技术经济政策、技术装备政策等。其次,在分离所有权与法人财产权、硬化产权约束和企业预算约束的基础上,降低企业的财政和非财政负担,适当扩大企业未分配利润份额,为实现投资主体和技术进步主体由政府为主向以企业为主转变奠定基础。其主要措施应包括:建立统一的社会保障制度,减轻企业的社会负担;按完整性、公开性原则整合政府预算,把政府的分配职能统一集中到财政部门,归并和取消财政部门以外的各级各类政府行政管理部门的集资、收费,消除企业的非规范性政府负担;理顺财政、金融和国有企业之间的资金宏观配置关系,解决国有企业资产负债结构不合理的问题;制定和实施科学、配套的科技、财政政策,改进政府财政的科技支出方式,提高支出效益。对于最后一条措施,可学习借鉴日本的经验,即推进“产(企业)、官(政府研究机构)、学(大学)”交流与合作,扶植中小型企业技术进步,采用补助金、委托费、政府财政投融资、优惠税制等多种方式,有效资助民间企业技术进步,实现企业与政府在投资领域和技术进步方面的有效分工与衔接。

三、优化财政分配结构,跳出财政自我循环,加入到国民经济的大循环之中

我国的计划经济体制和财政体制是按“大工厂”理论构建的,“财政办企业→财政收入→财政支出”的自我循环已运行了几十年。而在市场经济条件下,经济活动以企业部门为主体,政府的活动主要是弥补市场机制的缺陷,其范围一般应是公共性较强的领域,这也就是财政支出范围。财政支出结构实际上也就是公共产

品内部纯公共产品与准公共产品、全国性公共产品与地方性公共产品之间的构成。因此,市场经济条件下,财政与企业、财政与经济的关系应是一种间接的互补关系,其循环模式应为:企业在市场机制引导下自主决策、自负盈亏、照章纳税;政府通过法定的预算程序将税款转化为公共产品,为企业和居民提供良好的投资环境和生活环境;良好的公共服务有助于降低交易成本和提高居民生活质量,吸引更多的企业、资本、技术、人口和人才;这一切又会推动产业结构优化和升级、经济高效增长、财源更为茂盛、财政更为充裕,形成财政经济的良性循环。

分税制财政体制改革为跳出财政自我循环,优化财政分配结构,促进增长方式转型创造了条件。但是,现行分税制还是在原有事权划分基础上稍作调整后设计的,或者说,政企之间以及政府上下级之间的事权结构和主要矛盾依然存留在新的财政体制里,并作为新体制的基础继续运转并起决定性作用。从财政体制改革入手促进增长方式转型,必须按照经济运行和资源配置以市场调节为基础,政府进行宏观调控的原则,科学界定并以法律形式合理划分政府职能与市场职能、民间事务与政府事务、公共产品与私人产品的范围;明确各级政府财政在市场经济中的支出范围和支出责任,构建合理规范的政府、企业、居民、社会之间的费用分担机制;各级政府分级提供公共产品,为企业和居民创造良好的生产和生活环境,实现财政经济的良性循环。只有这样,财政才能促进经济增长方式从根本上实现由粗放型向集约型的转变。

(责任编辑 李海南)

