

振兴财政要从 重构财政运行机制入手

○ 高培勇

振兴财政的工作，千头万绪，必须选择一个适当的入手处。入手处选准了，找对了，便可一着走好，满盘皆活。入手处的选择，显然取决于对财政困难成因的判断。从经济高速增长、财政日益困难这一特殊的经济现象不难看出，当前中国的财政困难，在于财政运行机制本身。

传统经济体制下的财政运行机制，有两个显著特征：一是财政收入以低价统购农副产品和城市职工低工资制为条件，得以“超常”扩大。二是财政支出在政府职能范围大而宽的格局下，规模“超常”，负担沉重。财政收入水平的超常和财政支出规模的超常互为条件，彼此依存，构成了改革之前国家财政运行状况的基本图景。

市场化的改革进程，带来了财政运行机制的相应变化。一方面，提高农副产品收购价格，放宽城市职工的工资管理，并扩大企业财权，打破了原有的财政收入机制。财政收入（不包括国外借款）占GDP的比重大幅度下降，由1978年的31.2%降至1994年的11.8%。另一方面，政府的职能范围难以相应压缩，经济体制改革的各项举措又需要财政增加支出给予支持，导致了财政支出规模急剧膨胀。由1978年的1111.0亿元增加到1995年的6359.2亿元，平均每年递增11%。财政收入水平的“超常”打破了，财政支出规模的“超常”依然如故，且有强化之势。财政收支的两翼如此不协调，便引发了改革以来的特殊的财政困难。

特殊的财政困难，集中表现为连年的财政赤字。财政赤字的弥补，先是采取两条腿走路——同时向银行透支和举借国债，后来，迫于通货膨胀的压力，“双轨制”转入了“单行道”——全部依靠举借国债。由此，国债的发行规模一下子突破了千亿元的大关。举借的国债终归要还本付息，在财政处于极端困难的境况下，偿债高峰期的到来，迫使政府不得不用借新债还旧债的办法应付。但是财政却因此走上了国债规模越滚越大的循环道路。

由此可见，我国财政困难的全部症结在于：财政运行机制的调整，未能与整体经济体制的变革衔接、配套。

“解铃还须系铃人”。振兴财政这篇大文章，要从重构财政运行机制做起，打下了重构社会主义市场经济条件下的财政运行机制这个基础，便占据了扭转国家财政困难局面的制高点。所以，重构财政运行机制，实乃振兴财政的重心所在。

重构财政运行机制，是一个系统工程。在当前，最为关键的一步，是为之搭起与市场经济体制相适应的基本框架。这个框架的要点，应当有如下几个：

第一，规范政府职能，科学地界定财政支出的规模。规范政府职能应从纠正和克服“市场失灵”现象出发，对现存的政府职能事项逐一鉴别、筛选。由此可以达到两个互为关联的目的：一是相应压缩现存的政府职能事项，实现向市

场经济所要求的政府职能格局的转变；二是相应界定作为政府活动的财政支出规模，并以此作为重构财政运行机制的一翼——财政支出机制的规范。

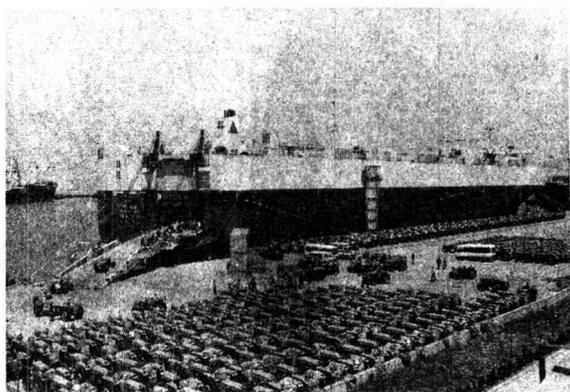
第二，以支定收，界定财政收入的规模。在财政支出的适度规模得以科学界定的前提下，按照“以支定收”的思路把财政收入的适度规模界定好。财政收入规模的界定，是重构财政运行机制的另一翼——财政收入机制的基础条件。

第三，严格限定国债的“配角”作用。建立在适度的财政支出规模基础之上的财政收入任务的完成，决不能寄希望于或主要依赖于发行国债，而应交由以税收为代表的无偿性财政收入形式去承担。规范化的财政收入体系，要让税收等无偿性财政收入形式唱“主角”。至于国债，只应在“主角”不足以抵补财政支出需要的条件下方可登台，扮演“配角”。“主角”和“配角”的区分，当然要从彼此占财政收入总额的比重去把握。1995年国家财政和中央财政的国债依存度（国债发行额/财政支出额）数字分别高达23.5%和52.9%的局面，不应再继续下去。

第四，完善税制，堵住税收流失的漏洞。完善税制的着眼点在于堵漏，把该收的税全部收上来。这项工作意义重大，因为，如果把改革前以低价统购农副产品和城市职工低工资制为条件的财政收入机制称之为“暗税”，那么，随着改革后“暗税”制度的打破，其留下的“空缺”，是应当也必须依靠完善“明税”制度去“填补”。只有税收制度完善了，各方面的税收流失漏洞堵住了，国债才有可能退居“配角”地位，规范化的财政收入机制才会形成并正常运作起来。

总之，政府职能→财政支出→财政收入→国债“配角”→完善税制，是我们在当前国家财政极端困难的形势下，推进重构财政运行机制工作可以遵循的基本思路。瞄准这个方向并逐步为之创造条件，尽快把与社会主义市场经济体制相适应的财政运行机制构建起来，是我们按照党的十四届五中全会的要求，完成“振兴国家财政”任务可以选择的基本战略。

（责任编辑 方震海）



新形势下 振兴大连 财政的思考

○王家永

改革开放以来，大连财政建设有了长足的进步和发展，在建立和完善社会主义市场经济，转变经济增长方式，力求实现市场机制和宏观调控有机结合的新形势下，财政也面临着许多困难和问题，急待振兴。笔者认为，振兴大连财政应从以下几个方面入手：

一、统一思想，统一认识，齐心协力振兴财政。振兴财政是一项复杂的系统工程，完成这项重要任务不仅需要解决财政体制中现存的难点