

部门妥善处理如下四个分开：(1)政企真正分开，这是国有企业改革的关键。(2)所有权与经营权分开。(3)终极所有权与法人财产权分开。(4)国有资产管理(通过中介)与经营分开。还要协助国有企业建立、健全责权利相结合的各种制度，加强科学管理。这样才能逐步地建立现代企业制度，把国有企业的改革同改组、改造和加强管理结合起来，构造产业结构优化和经济高效运行的微观基础。

其次，财政要同有关部门配合，深化配套改革，为国有企业提供一个平等竞争的外部环境。应该指出，为国有企业解困搞活，这是国家综合经济与主管部门(或行业总会)的共同任务，但财政部门有独特职能与职责，而且是大有文章可做与大有作为的。诸如：(1)继续深化税制改革，在保留必要的涉外税收优惠前提下，按税收中性原则与国民待遇的国际惯例，进一步实行公平税负；同时按税收调控职能，贯彻产业改革，对能源、交通、通讯，先进技术与创汇企业，也要实行必要的倾斜优惠改革。(2)积极清理、整顿与制止对国有企业乱收费、乱摊派行为，支持减轻企业的社会负担。(3)承担加快建立、健全社会保障制度的责任，并会同银行、民政、劳动、人事、工会、卫生等部门，研究开征社会保险税，确定财政的社会保障支出，建立社会保障预算，集中管理社会保障基金，逐步解决“企业办社会”问题。(4)会同银行研究建立、健全财政投融资和银行信贷制度，帮助企业建立资本金制度；帮助企业提高经济效益和增强偿债能力；同时财政要会同银行针对企业负债的不同情况，采取补充企业资本金，转为向企业投资(即转为国家股)或银行适当参股的办法，减轻国有企业过度负债问题。如能积极实现上述各点，则有利于创造一个国有企业同集体企业，“三资”企业和私人、独资企业处于平等竞争的外部环境，有利于国有企业建立现代企业制度，转换经营机制，搞好搞活企业，大力发展生产力，提高经济效益，从而有利于增加国家积累，缓解财政困难，振兴国家财政。

深化财政改革

振兴地方财政

梁尚敏

为实现国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标，推进经济体制转轨、经济增长转型两个根本性转变，振兴财政又一次历史地提到了人们的面前。这是社会主义市场经济条件下，增强国家财政实力，保证跨世纪的经济发展的需要，是健全财政职能，调整分配格局，理顺分配关系的紧迫要求。振兴国家财政既

要振兴中央财政,也要振兴地方财政,只有中央和地方双双步入财政振兴的轨道,搞活全局才能真正取得主动。

地方财政的振兴刻不容缓。当前,全国相当大的一部分省、市、县、乡,财力普遍紧张,约60%以上的县存在着不同程度的拖欠工资,到了“吃饭财政”都难以为继的地步;地方财政长期超负荷运行,包袱沉重,分配秩序混乱,收入流失严重;地方面临的通货膨胀的压力、农村经济发展的压力、企业提高效益的压力有增无已,发展与改革遇到的难点成堆。据统计,全国2444个县级财政中,1993年发生赤字的县达1337个,占县级财政的55%,比上年增加242个,增长近10个百分点。同期发生补贴县1208个(与赤字县有部分交叉),占县级财政的49%。这既不是就财政论财政、头疼医头、脚疼医脚所能解决的,也不是眼睛向上,“等、靠、要”所能扭转的。面对地方财政职能被肢解、财政地位被削弱、财力被分散的实际,特别是财源萎缩、经营粗放、结构畸形、调控弱化等的加剧,不从总体上进行标本兼治,振兴地方经济、振兴地方财政,就难于取得财经状况的根本好转。

我国地方财政陷入困境的成因,其要害有三:一是传统体制的束缚,影响既广又深,一讲放权让利、放开搞活的激励制度创新,便把市场经济体制下的约束制度创新放在一边,或者说,至少使之滞后和处于次要地位,结果双重体制碰撞,利益格局扭曲,引起分配秩序的混乱。二是政府职能转换不到位。一个庞大的政府公共部门,使地方财政负担的“人吃马喂”的开支越来越重,并且公共职能范围不清,包揽不该管的事项太多,导致“乱收费、乱摊派、乱罚款”成灾,财力分散日趋严重。三是效益提高难,“蛋糕”做不大,分配自然紧张,尤其是地方企业,先天不足、后天失调的情况很突出,财源不振、技术和设备老化、管理落后,包袱沉重。显然,只有深化财政改革,振兴国家财政,方能开创新的局面。

在我国经济发展极不平衡,市场体系正处于培育阶段,各地之间差距甚大的条件下,振兴地方财政,有许多问题需要按照市场经济体制

的内在要求,立足于未来15年发展和改革的目标,作全新的思考和准备:

第一,加深对振兴财政的认识,从理论上作出科学的回答。例如,地方财政如此困难,有财政管理松弛的因素,但也有政府行为不合理、政策措施错位的缺陷。政府作为改革的推动者、组织者,现在已经进入被改革的阶段。政府部门权力化,部门权力利益化的改革是艰难的,但也无法绕过。又如,市场化分配中,集体和居民所得大幅度上升是一种正常现象,重要的是应当同时准备好规范化的、科学的税收调节,将其中一个必要的部分集中到政府手中来,借以保护合法收入、调节过度收入、取缔非法收入。再如,围绕实现两个根本性转变振兴地方财政,主要是转换和建立新的财政运行机制,向真正的分税制财政体制逼近。这样,地方财政也应推进自身的管理模式、管理体制、管理方式的有效转变。地方财政面临跨世纪的改革战略、发展战略的重大调整,振兴地方财政则是建立有中国特色的地方财政的必由之路。

第二、综合开发地方财源、财力的新的增长点。随着经济体制改革,包括分税制改革在内的不断深入,振兴地方财政出现了全新的契机,这就是地方的自主财源、依存财源基本明晰界定,地方财政固定收入的范围明显扩大,从而为地方政府强化地方财源建设,实现地方经济发展与地方财力增长的内在统一,提供了新的动力和新的条件,与此同时,地方现有财源、支柱财源、新兴财源、群体财源出现重组是一种必然的趋势。因而开辟新的财源、财力生长点、支撑点、辐射点,便成为振兴地方财政的重要前提:这里有三个问题值得认真决策:一是把振兴现有地方企业摆在首位,使大量的地方企业面向市场,走科技兴财之路,实现优势重组,发挥现有财源的“龙头”作用。因此,坚持地方企业的改制、改组、改造和加强内部科学管理,通过股份制、租赁、兼并、拍卖等形式,因厂制宜,分类实施,切实转换企业经营机制,转变生产增长方式,努力提高经济效益,便能使现有财源焕发青春,成为地方财力产出的“聚宝盆”。二是大力发

展非国有经济,壮大第三产业,开拓新的生财领域,培植可靠的财力生长点。根据地方不同特点及条件,应不拘一格地实行宜发展集体企业的则以集体为主,宜发展个体私营企业的则以个体私营为主,宜发展第三产业的则以第三产业为主,灵活多样地引导它们走发展与提高并重的新路子。三是通过变地方资源优势为经济优势,变经济优势为财源、财力增长优势,推动振兴地方财政向纵深发展。为改变“农业大县、工业小县、财政穷县”的传统格局,突破原有经济增长粗放型的束缚,必须切实转移到资源优化配置,提高资源利用效率方面来,向结构优化要效益,向规模经济要效益,向科技进步要效益,向科学管理要效益,地方财源、财力的增长才可持续发展并具有后劲。

第三、建立符合市场经济要求的地方税体系、地方财政投融资体系、地方财政第二预算体系,为振兴地方财政提供广阔的活动空间。一个按收入与调节相结合、主体税种因地制宜、税负公平、税制简化、依法治税的地方税体系的形成,是跨世纪的财税改革重点之一。选择营业税、财产税、收益税何者为地方税的主体税种,应当根据地方不同特点及条件而定。赋予地方以必要的地方税收管理权限、加强地方税的征收管理等,也是强化地方税体系建设的基本内容。为缓解地方财政资金的困难,增强地方政府用于发展地方基础产业、基础设施、公益性设施的能力,通过建立一个新的地方财政投融资体系,着重把地方财政周转金、地方财政间歇资金有偿使用好,并逐步创立条件和按法律程序发行地方政府债券,是实施产业政策、改善政府调控的重要方式。关键是处理好财政投融资与银行信用之间、与政策性银行之间、与地方预算之间的相互关系,使地方财政投融资体系循着正确的方向稳步发展。至于按照地方预算管理模

式,将地方预算外资金、各种行政事业性收费、各种基金收入或附加费收入等,纳入地方财政的第二预算进行管理,本身就是对预算内外综合财力统筹运用的改革创新。应该承认,地方财

力不足的一个重要原因,是由于有相当一部分财政性资金游离于预算外、制度外、体制外,又缺乏严格的控制和管理。为此,应区别不同种类资金的性质,通过采取收支两条线、收支一体化或收支两条线、收支管理分离等办法,形成地方财政的第二预算体系,引导这部分资金的筹集和使用走向规范化、法制化和一体化。

第四、振兴地方财政全在于增强地方自求平衡的能力、自我发展的能力、自身调控的能力、自行应变的能力。这“四个能力”的提高,一靠财政政策的协调综合运用,二靠大力改善地方投资环境,三靠重视发展民间资本的积极作用,四靠扶贫治穷致富,五靠整顿分配秩序,制止财政收入的大量流失。对于某些以农业为主的地区,只能通过实施农业产业化、现代化,使之成长为致富的基础产业,全面振兴农村经济,进而为振兴地方财政奠定坚实的基础。

第五、围绕“三制”(完善省以下分税制体制,建立新的地方财政运行机制、加强地方财政法制),振兴地方财政,确保全局利益和地方局部利益在改革、发展、稳定中得到合理的兼融。目前,省以下的市、县、乡分税制财政体制尚待落实和完善。使它们具有明确的事权、真正的财权、稳定的财源、独立的预算,是财政体制改革深入发展的新的主攻方向。地方财政体制改革,统分结合,应着重在“分”、“放”两方面下功夫,而不搞“一锅煮”或“一刀切”。这样才能真正激励和调动地方放手为增强综合国力、改善人民生活多作贡献的积极性。机制是体制实现的方式,地方财政运行机制对于地方财政体制的推进,主要是通过建立一种与市场经济相适应的新的财政运行机制,疏通资源的整体优化配置、利益的综合调控、收入的公平分配来实现。而加强地方财政法制建设,着力点是规范地方政府的分配行为,作到依法理财、依法治税,为改变地方财力严重分散、预算软约束的不正常状况,提高法律保障。可见,加强“三制”建设,是振兴地方财政的目标所在。