

[编者按]党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，明确提出“振兴国家财政”的任务。振兴国家财政，不仅对加强财政自身建设有着重大意义，而且对于实现“九五”和跨世纪的经济、社会总体目标，也具有十分重要的意义。为贯彻落实《建议》的精神，促进“振兴国家财政”任务的实现，本刊特举办“振兴国家财政征文”栏目，以刊载各界朋友为此发表的观点、议论、建议。欢迎广大读者踊跃投稿。

把“振兴国家财政” 做为首要研究任务

○国务院发展研究中心 陆百甫

党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，特别提出了“振兴国家财政”的任务。李鹏总理在《说明》中又专门就财政问题作了重点论述，提出解决我国财政问题的特别重要性，以及解决财政问题的目标和要求。江泽民总书记提出的正确处理关系全局的十二个关系问题，也都涉及到有关经济利益关系的调整问题，每一关系的处理都涉及到财政问题，都是带有“财政含义的关系”。这是党中央对我们财政界提出的一项十分重大的新课题，充分表明了党中央对财政工作的关心和重视。我们应把“振兴国家财政”做为“九五”财政科研的首要课题，进行深入研究，为中央决策提供科学的理论依据。

要振兴财政就要搞好财税改革。1994年国务院出台了财政、税收改革方案，经过财税部门

和其它部门的共同努力，财税改革取得了突破性进展，收到了明显的效果，中央和地方财政状况有了一定的改善。对这次财政税收改革的基本方面，我们必须充分肯定，但是，从两年来的进展情况看，无论是管理体制或运行机制，都没有完全到位，还需要进一步深化改革和综合整治。对这一点，我们也必须要给予必要的认识。

所谓改革还没有完全到位，主要指国家财政困难还没有真正扭转，还需要进一步振兴，要实现财政的长期的根本性好转而继续努力；财政运作机制还不健全，还不顺畅，还不大规范，适应社会主义市场经济要求的财政体制还没有真正形成；中央财政与地方财政关系还需要进一步定格，各级政府之间的事权划分和财权划分需要进一步明确界定；税收制度还需要进一步统一，税收政策还需要进一步完善，税收征收管理还需要进一步规范。

财政税收体制和运行机制的改革,是社会主义市场经济体制中宏观调控体系的核心部分之一,也是实现财政振兴的一个重要途径。党的十四届三中全会《决定》和党的五中全会《建议》都明确提出:“财政通过实施财政政策,运用预算、税收手段和预算内外的综合财力,并按照中央和地方事权划分,建立起比较规范的财政转移支付制度,着重调节收入分配结构和地区分配结构。”《建议》还对今后财税改革提出了四点要求:即深化财税改革,健全财政职能,加强税收征管,提高“两个比重”。我们应当以《建议》提出的任务为主要课题,把研究工作进一步推向深入,以便为实践的推进提供借鉴。

目前财政税收改革中还存在明显的思想障碍。主要有四个方面:(1)既得利益,(2)短期行为,(3)传统观念,(4)新教条倾向。这四大障碍严重影响了改革的实施和进程。要解决这些问题,困难较多,矛盾很大,需要上下一致,统一认识,统一步调。具体讲,需要解决两个方面的问题:

(一)要解决认识问题,进一步明确加强财政税收在国民经济和社会发展调控中的重要作用。在建立社会主义市场经济新体制过程中,财政税收的作用不是“让位”,而是要尽快“到位”,要在新体制建立与运作中“站好岗,放好哨”。在社会主义市场经济中,资源(包括资金)的配置并非是盲目的、任其自由的、完全市场化的。江泽民同志明确指出,市场也存在明显的弱点,即存在自发性、盲目性、滞后性的弱点,要克服市场的这些弱点,就必须强化宏观调控。

微观机制要活,宏观调控要强,这是对立的统一,是市场经济运行的基本要求。宏观调控权必须集中在国家,特别是对财政、货币、国际收支和投资四大政策手段,国家一定要有必要的控制力。

(二)要进一步探索财政税收总格局的“定格”、“定位”问题。

1. 定格:

(1)主要是探索在国民收入分配中财政应占份额问题。目前,财政收入占国民生产总值和

国民收入的比例过低,在中国国情下,国民生产总值或国民收入与财政收入的数量比例关系应当如何确定,如何做到恰到好处。这是中国经济中需要研究解决的最重要的“黄金分割线”。应当讲,目前从企业拿上来的财力不算少,但是这些收入的钱哪儿去了?主要是四个去向:①吃掉了一部分(人员开支);②还掉了一部分(债务支出,冲抵亏损);③流失掉了一部分(国有资产流失、乱分配);④用掉一部分(建设投资、项目支出)。吃、还、流、用四个方面,真正在财政上有反映的只是一部分,很大部分财政并没有真正管起来,或没有在预算内反映。我们的财政,说到底还是预算内财政,并没有充分体现国家财政的规模和运作情况。

(2)要探索财政在“三大关系”(中央财政与地方财政的关系;中央财政与部门、与行业财政的关系;预算内财政与预算外财政的关系)中的“统帅”作用问题。我主张财政要“收编”,凡是带有“国字头”的财力,都是“国家财政”的资金,都应在财政上列收列支,真正做到透明化。特别应当把目前的建设预算健全起来,许多属于“建设基金”的投资,都应列入国家财政反映的范围。

(3)要探索国有企业利润再投入问题以及国有经济收入再分配问题。

2. 定位:

(1)在财政体制上,要研究社会主义市场经济体制下,国家财政职能问题,特别要探索建立比较规范的转移支付制度、税收分配制度、财政支出制度问题。

(2)在预算编制上,要研究如何实现“两统”,即统一管理政府内外债务,统筹安排国债借、用、还。同时,要探索社会保障收支纳入财政管理的问题。

(3)在财政平衡上,要探索财政在社会主义市场经济条件下,在国家宏观经济调控和经济稳定中的作用问题,特别要研究如何实现“基本消除赤字,控制债务规模”的任务。

要健全国家财政职能,实现国家财政的振兴,真正体现社会主义市场经济的要求,就必须在这些重大问题上有所突破改革措施。