

# 怎样实现

## 政府理财思想的大转变

○梁尚敏

我国经济模式从计划经济向市场经济过渡,资源配置从原来的政府行政指令为主,全面转入以市场配置为基础的轨道;财政体制从包干制向分税制转换,实行分税、分权、分设中央和地方两套税务征收机构,标志着分配制度创新正在深入进行。在这种条件下,政府理财思想也必须相适应地实现大转变。

### 一、跳出政府理财认识的三个误区

传统体制对政府理财的思想束缚,可以说既深又广。不仅竞争、风险、效率等市场意识淡薄,而且“等、靠、要”眼睛向上的依赖思想严重,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,便出现理财中的“老办法不能用、新办法不会用、软办法不顶用”的现象,形成了理财认识上的“三个误区”:

1. 政府理财领域越小越好,搞“吃饭”财政的误区。一般说来,按照市场经济的要求,财政配置资源,应只限于市场不能配置或不能高效率配置的领域,但是决不可将市场基础性配置与政府不可替代的调控性配置对立起来。政府的购买性支出(财政用于政府公共消费、公共投资的支出)和政府的转移性支出(财政用于政府的公共补助金、补贴、资本转移支出),都要在市场中形成。它既要推进市场机制的自由运行,又要有利于弥补市场缺陷,还要确保效率、效益的

最佳化。搞“吃饭”财政是没有出路的,理财的职责范围也不是简单化地越小越好。

2. 政府与企业的财政关系中只放不管或少管的误区。市场经济强调政府不再直接干预企业的生产经营活动,并不等于对企业的财产监管、资产存量的调整、某些必不可少的增量投入等,通通可以一放了事。随着现代企业制度的建立,政企职责分开,所有权与经营权分离,政府在理顺与企业的财产关系、税利关系,加强政府及财政的功能,建立新型的国有资产管理 and 营运体系等方面,管理的任务十分繁重,与过去不同的只是管理的思路、重点、方式、方法进行重大的调整。

3. 政府理财平衡的难度大,运用扩大赤字、债务求发展的误区。有些人主张放弃财政平衡略有结余的方针,实行有条件的平衡或有条件的赤字政策;有些人主张实行赤字债务化,依靠扩大国债搞平衡;有些人甚至提出“平衡吃亏,赤字无害”等。实际上,我国连续多年中央财政赤字的扩大,地方财政赤字的抬头,国债规模及其增长速度的加快,还债高峰的出现,已对社会总需求的膨胀、高物价、高通胀的到来,发生了直接的、连锁的推动作用,威胁着社会经济的稳定。因此,寄希望于扩大赤字和无度发债求发展,此路不通。赤字和通胀的双重危害性,决不可低估。

## 二、实现政府理财思想的五大转变

1. 从传统的守财、等财向依靠科技广为生财、兴财转变。它既包括发展多种经济成分,特别是第三产业、乡镇企业和“三资”企业,也包括采用先进科技全面改造现有企业、发展高新技术产业,开发技术档次高、加工深度高、劳动附加值高的财源。

2. 从原有的主要靠高投入、上项目的粗放经营方式向提高生产要素效率的集约经营方式转变。我国的经济总体规模已经不小,关键是经济的整体素质和效益水平不高。只有抓住经济整体的增长,质量和效益不放,理财的路子才能越走越宽,财力才具有后劲。

3. 从过去的政府统包分配,向利益分配主体多元化、分配渠道多样化转变。市场化和国际化的分配,必须充分估量市场经济多利益主体的正当利益和承受能力,不断调整政府、企业、居民的利益关系,使产品、劳务、产权、资本等均按市场交换法则办事。财政资金的有偿周转使用、多种方式进入资金市场积聚财力、社会问题回到社会中去解决等,均须进行制度、体制的创新。

4. 宏观调控从原先的直接调控为主向间接调控为主转变。以市场为导向、市场为基础调控经济运行,政府变量(如税率、债息率等)、市场变量(如价格、利率等)相互配合,形成参数调控,是政府和财政实施间接调控的重要方式,也是确保市场自由运行,引导企业在市场竞争中求发展的必要条件。为此,学会综合运用财税杠杆及其它经济杠杆加强间接调控,就显得特别重要。

5. 从过去的财政法制不严、预算约束软化向完善立法,加强执法转变。市场经济是法制化经济。财政法制是政府分配行为的法律依据,是调节经济运行的法律杠杆和维护分配秩序的基本工具。政府理财坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,是所有市场经济国家的共同经验。我国“预算法”从今年起正式执行,加上其它法制建设的推进,已经取得了可喜的进展,但

真正作到依法理财、以法治财,建立包括中介组织在内的有效的财政监督体系,还需要作出加倍努力。

实现政府理财思想的多方面转变,有两个关键问题值得注意,一是不为理财思想中的“浅层次统一、深层次混乱”所迷惑。若干明显的、表面的浅层次改革取得成功,思想基本统一,这固然重要,但不能以此为满足,还应看到各种深层次的矛盾,诸如经济补偿不足,“瓶颈”产业制约、收入分配体外循环等,它们是深层次改革的主攻方向,从思想上讲是一场攻坚战,不是一蹴而就的。二是正确处理稳定、改革、发展的关系。财力的拮据、部分国有企业的困难、农业潜在的不稳定因素、严重通货膨胀的压力等,都是政府理财的大局,顾此失彼不行,好事一齐办办也不现实。审时度势,权衡利弊,突出重点,确保解困(缓解财政困难)、转机(转换财政运行机制)、建制(过渡到完全的分税制体制)逐步到位,可能是最佳选择。

## 三、树立政府理财的四大观点

结合市场经济和公共财政的要求,树立新的政府理财的四大观点,并以此作为重心而指导改革,是适应已经变化了的新情况的需要:

1. 开源与节流并重。依靠市场的发育,在市场体系中广辟财源、税源是理财的根本。但是制止收入流失、杜绝种种损失浪费,并不亚于开源的重要性。那种只重铺新摊子、上新项目,不顾市场有无容量、价值能否实现、效益多寡的旧思路已经不灵了。财源开发要瞄准市场的变化,以“快、新、廉、效”取胜。

2. 总量与结构均衡。经济供求总量与结构、财力供求总量与结构,保持大体均衡,供需差率适度,整体产业结构、分配结构合理化,是政府理财的基本目标。投资需求膨胀、消费需求膨胀、赤字不断扩大、货币超经济发行、通货膨胀居高不下,往往都是总量失控、结构失衡的动因和表现。这个总闸门调控得体,财政经济的稳定就有保证。

3. 公平与效率兼顾。发展市场经济,公平

# 支 农 还 须 护 农

汪祖荫

农业是弱质产业,社会效益高,生态效益大,然而自身经济效益低,所承受的各种风险又很多。农业产业的这些特点决定了各级政府必须对它采取切实有效的保护措施。应当说,长时期来各级政府对支持农业十分重视,千方百计通过多种途径满足农业发展对资金、技术、物资等的需求。可是,对如何保护农业往往重视不够,缺乏有力措施。现在,有许多情况令人担忧,比如:一边支农,一边坑农;一边投入,一边流失;一边营造,一边毁损,等等。长此下去,农业生产必将失去后劲,很难走出困境。当前,我国正处在现代化建设的关键时期,农业也正在从计划农业向市场农业转变。市场经济要

以微观利益主体为运行核心,脆弱的农业在激烈的市场竞争中始终处于劣势。如果不对农业实施各种保护,促进农业发展,不仅无法实现现代化的战略目标,而且还会导致这一产业萎缩,最终影响国民经济发展,影响人民生活水平提高和社会稳定。

农业生产活动应建立在各种生产要素合理组合的基础上,耕地、资金、劳力、技术、物资都是必不可少的农业生产要素。技术、物资固然重要,但在一定意义上说是资金转化。财政保护农业同支持农业一样重要,我认为主要应从以下三个方面采取措施。

(一)保护耕地。耕地是农业生

产最宝贵的资源,不保护耕地就无法从根本上保护农业。福建省耕地面积从1973年开始逐年减少,1993年末减到1828.82万亩,1994年末再减到1815.62万亩。1994年全省耕地面积减少17.52万亩,是当年新增加耕地面积4.32万亩的4倍。目前,全省人均耕地面积0.58亩,只相当于全国平均水平的三分之一多。人多地少的福建省,历史上就是缺粮省份,稀缺的耕地资源与迅速增加的城镇人口形成强烈反差。耕地面积减少是和乡镇企业、“三资”企业发展,特别是和近年来出现的“开发区热”、“房地产热”密切相关的。另外,自然灾害也是造成耕地减少的原因之一,仅1994年因自然灾

与效率不可偏废。政府理财的另一中心目标是实现公平与效率兼顾。这是因为公平是提高效率的动力,效率是保证公平的前提。政府干预公平,市场提高效率,财政兼顾公平与效率,体现政府宏观管理意图,是防止发生牺牲效率求公平,或者是放弃公平求效率种种偏差的重要的一着。

4. 国家与民富同步。我国提高综合国力,

治理贫困,走向共同富裕的任务很重。全国经济发展极不平衡,政府财力很不充裕,八千万贫困人口急待脱贫,一半以上的省、县仍在靠补贴过日子,等等,这些问题都有待于逐步解决,因此也要求政府理财有一个相应的总体部署,做到取之适度,予之适时,国富、民富兼融。

(责任编辑:张沁)