

1. 缩小地方财政“吃饭”比重,加强财政对经济建设的调控。地方财政必须尽快调整收支结构,本着“小政府”、“大服务”的机构改革方向,精减冗员,减少“吃饭”开支,大力倡导替代财源建设,尽可能减少财政的非生产性开支,增加地方财政财力的活性,充分发挥地方财政的调控职能。

2. 明确地方财政的宏观调控目标。①明确促进地方供求关系平衡的目标。社会总供求的平衡是国民经济稳定发展的基本前提,也是宏观经济管理的首要目标,地方财政作为地方经济调节体系的重要部分,就不能唯收支而收支,而应当纳入到社会总供求平衡的关系中去运作。②调整国民经济结构合理化。国民经济结构的合理化是保持国民经济持续协调发展的关键,是宏观经济管理的重要目标。对地方财政来说,调节地方国民经济结构十分重要,财政是一个综合性的经济杠杆,对经济结构有较强的调节能力,要充分发挥预算支出、税收、补贴、折旧等财政调控手段的作用。③调整税负,使税负公平化,为企业提供公平的竞争环境。

3. 理顺关系,提高地方财政收入占国民收入的份额。地方财政收入在国民收入中所占份额的多少,直接影响到地方财政对经济的调控能力,因此,提高财政收入占国民收入的比重,是当前财政走出调控职能疲软的必要选择。因此,财政要积极促进地方经济的发展,努力培养财源,同时强化对各项收入的征管,壮大财政实力。

4. 用复式预算的管理制度规范地方财政。地方财政将“吃饭”支出与“建设”支出混在一起实行分配,难免造成地方财政支出轻“建设”重“吃饭”的局面,只有把建设性支出与经常性支出实行分帐预算,并加以规范,才能保证建设性支出的份额不受侵占,地方财政对经济的调控才能具备必要的财力。



对实施财政 “转移支付制”的 现实思考

○ 巫建国

在发展市场经济的历史进程中,怎样实现国民收入分配“公平与效率”的兼顾,已成为财政实施宏观调节的基本目标,因此,此次财税改革中最重要的举措之一,就是在推行“分税制”提高中央财政收入比重的基础上,实施了“转移支付制”。然而,面对我国目前财政收支矛盾尖锐,区域差距悬殊,新旧体制并存的现状,怎样正确地运用它,值得深入探讨!

“转移支付制”是指中央财政为了实现区域间与各项事业的协调发展,将自己的收入按一定的标准拨给地方的财政支出政策。当然也可以认为它是一政府单位给与另一政府单位的补助款。从现代财政发展的历史趋势看,“转移支付制”已成为实施“分税制”财政体制的配套政策,也是加强中央政府宏观调控的必要措施之一。因为它具有如下适宜实施调控的基本特征:

其一,政策性强。利用它可以紧密结合现实国情,根据经济发展需要及既定的产业政策,来确定转移支付政策的目标、比例和方式,做到有的放矢,充分发挥财政政策的宏观调节效应,促进总供需平衡,优化分配结构,激发市场活力,促进经济的良性循环。

其二,依法调控。即中央财政可以主动地利

用法律形式规范转移支付的标准、数量与用途,使宏观性财政分配做到有法可依,违法必究,把政策调节建筑在法律约束的基础之上。

其三,弹性幅度大。可以依法根据需要与可能,适时调节国民收入分配的重大比例关系,调节支付总量,促进生产要素的优化组合等等。通俗地讲,即可实行投向选择、时间选择与数量差别选择,把社会政治经济目标与财政分配政策有机地结合起来。

其四,运用方式灵活。即可以选择运用体制性补助、一般性补助、条件式补助等方式,充分发挥出财政调节市场经济的多重功能。

我国财政体制改革历经“统收统支”、“总额分成”、几番改革,始终围绕着“集权与分权”而起伏,现在实施“分税制”之后,为何要大范围地启用“转移支付制”?笔者认为其原因有三:

第一,抑制区域差的日趋扩大,缓解“公平与效率”之间的矛盾。随着市场经济向纵深发展,经济发展与社会分配失衡的矛盾日益尖锐。首先是地区分配差日益尖锐,沿海开放地区经济增长较快,而内陆地区经济增长相对较慢。其次是个收入分配差距日益悬殊,甚至有超出现阶段社会承受力的势态。实行“转移支付制”,是解决这类矛盾的需要。

第二,发展市场经济,实行“分税制”,更应加强宏观调节。当前存在的财政收支矛盾突出,赤字扩大,债务负担沉重,补贴泛滥以及区域产业结构乃至财力结构劣化等问题,均是缺乏财政宏观调控的必然结果。因此,我们在推开“分税制”之后,必须运用“转移支付”政策来加强财政的宏观调控功能,解决财政领域深层次矛盾。

第三,优化支出形式,转换财政职能,提高财政分配的社会经济效益。近年来,财政收支的矛盾越演越烈,竟至支出结构失调,基础设施投资不足,加工业投资与消费双膨胀,所以,国家应该掌握一笔象“转移支付”这样的支出加强政策性投资,提高财政支出的社会效益。

回顾我国财政体制改革的曲折历程,不难发现,我们对集中与分散、宏观控制与微观搞活、公平与效率之间的关系还未能处理好。因

此,面对发展市场经济的客观需要,我国在启用“转移支付制”伊始,就应慎重地把握好这样几个政策方向:

一、要坚持总量适度,效率优先,兼顾公平。为此,要注重协调好这样几个重大的宏观比例关系:(1)正确协调好中央财政收入集中率与地方自给率之间的关系。在设计财政收入政策时,既要强调提高中央财政的宏观调控能力,又要调动地方财政发展经济的自觉性。(2)正确协调好“转移支付”占地方财政支出的比例,宏观比例不宜高于50%,禁防拔苗助长与滋长依赖心理,以求有利于培育市场经济机制。(3)正确协调好地区性“转移支付”与专项支付的比例。地区性支付往往用于维持事业正常运转与“人吃马喂”,有平衡预算的作用。而专项支付才真正体现产业政策与宏观政治经济目标,所以要注重发挥双重调节作用,从长远看更应发挥“专项转移支付”的调节作用。(4)正确协调好享受“转移支付”地区与不享受“转移支付”地区的比例,总体上应该保留一定比例的地区不享受转移支付,从政策上要鼓励其自求发展、自求平衡。

二、逐步摆脱旧体制的束缚。客观地讲此次推行的“分税制”财政体制仍未完全摆脱基数法的束缚,因为它是以1993年为基数确定收支标准的,这样它必然会影响到“转移支付”政策的科学性。因此,必须加快实施财政支出因素法的改革步骤,特别是对经常性预算要按因素法核算,依照地区人口,管辖范围,政府职能来确定财政支出的标准、范围及总量。这样才能为“转移支付”政策奠定科学的基础。

三、结合国情,将体制性转移与多种形式的补助配套运用。我国是一个地域辽阔,国情复杂的发展中国家,随着市场经济的深化就更应加强财政的宏观调控,通过它促进国民经济稳定协调地发展,实现生产要素的优化组合,提高财政分配的社会经济效益。这样就应该探索建立调节机制广泛的“转移支付”政策调节体系,它主要涉及:建立以平衡地区收支为特征的体制性转移支付政策,以解决沿海与内陆地区的平衡发展;建立以扶持农业、能源、交通为目标的



经济天地

发展农村市场的问题剖析 与对策思考

○ 方泽雄 戴益民

社会主义市场经济体制确认了市场在资源配置诸方式中的基础地位。从统派购制度中演化过来的农村经济,必然带着商品经济初始阶段向成熟阶段的过渡性特征而引起人们的普遍关注。把农村经济推向市场,不仅是建立社会主义市场经济体制的基本要求,而且是改革开放的必然趋势,也是农村发展的必然选择。

过去十多年农村经济体制改革的一个薄弱环节,就是对农村市场的培育和建设没有给予足够的重视,忽视了宏观调控这只“看得见的手”的作用,从而出现一些问题,主要是市场波动大,秩序混乱,商品流通不畅,买难卖难交织,封锁垄断盛行等等。

剖析这些问题存在的原因,归纳起来讲有两个方面:

一是农村市场硬件系统不健全。(1)没有建立起一

批真正能调控和影响全局的农产品批发市场。农产品放开后大都只是现时流通,没有建立一种稳定的供求机制,农产品市场流通环节常常中断或滞压,停留在类似农贸市场之类的比较低级形式的市场水平上。(2)没有形成市场的真正主体。农民理应是农村市场的主体,但作为独立的商品生产者的农民,往往实现不了自主的生产经营,还要独自承担市场风险,吞下积压、滞销的苦果。此外,农副产品在进入市场之前存在两个严重的先天不足:一是农民以区域性的、单一的小生产面对大市场,无法保证和满足大市场对副产品的多种多样的需求;二是某些农副产品质量不高,缺乏竞争力。总之,目前农民的经营素质和经济实力都不适应担当农村市场主体。

二是农村市场软件系统不健全。(1)没有形成一套

基础建设专项补助,以解决基础产业与加工产业的协调发展;建立以扶持教育、医疗等公益事业为目标的公共福利专项补助,以提高整个国民素质。

四、建立规范的转移支付预算。“转移支付”政策是项涉及面广、影响因素复杂的系统工程,从全面推开伊始就应该有规范的政策标准,在这方面主要是研究怎样建立规范的转移支付预算。它包括两个环节,一是实行转移支付的指数化,制定统一的支出标准与测算依据,即根据经济发展应达到的平均水平,社会福利平均水平,地方税源潜力等等核定支付量限。二是编制转移支付预算,建立健全完整的预算司法程序,

转移支付预算须经人大审批通过而实施,杜绝随意性与不必要的行政干扰,使其启用伊始就纳入有法可依的轨道,禁防“跑部钱进”。

五、完善相应的配套政策。现在财税改革已揭开序幕,然而许多政策措施仍需迅速到位,方能使“转移支付”政策付诸实施,(1)加速建立健全地方税体系,稳定中央与地方之间的分配结构,这样才能对症下药,设计系统的“转移支付”政策体系。(2)加速推广复式预算,并且把“转移支付”预算也纳入整个复式预算体系之中去通盘考虑,全面规划。(3)为适应市场经济的发展需要,应该研究制定“转移支付”政策的法律法规与监控方式,促进经济政策的法制化。