

适应市场经济要求 实现财政工作的七个转变

○张炳贤 陈义才

一、适应以市场配置资源的要求,财政应从注重资金投入向促进生产要素合理流动和优化组合转变。我国原有的财政体制在社会主义经济建设中起过重要的积极作用,但由于财权过于集中,基本上用行政指令分配资金,而且分配范围几乎是无所不包,可以说排斥了市场机制的作用,因而越来越不适应现代化建设的要求。党的十四大报告中明确指出,市场在资源配置中起基础性作用。这就要求各项经济活动都必须遵循价值规律,通过经济杠杆和竞争机制的作用,引导资源流向,把资源配置到效益较好的环节中去。从财政部门来说,应着力改变过去只注重资金的直接投入为间接宏观调控,将市场可以充分发挥作用的领域交给市场,而对市场作用不到或作用失效的领域,财政仍应给予支持。在支持搞活企业方面,财政部门仍然要责无旁贷地发挥自身的职能作用,竭力支持企业活起来。但对那些根本不为市场需要,没有存在价值的企业,非但不能给以扶持,还应促其关停并转,让其自生自灭。

二、适应加快培育市场体系的要求,财政应从计划管理为主向支持建设统一开放、竞争有序的市场体系转变。市场是市场经济的载体,市场经济要求一切生产要素都要进入市场。过去,我国的市场不健全,企业的生产经营活动主要按计划进行,不能按市场这一“晴雨表”来调节企业的经济行为,以致生产与销售严重脱节,经济效益持续下降。因此,就财政而言,应打破地区封锁,培育以资金市场为重点的现代市场体系,特别是要重视发展包括债券、股票等有偿证券在内的资金市场,发展劳动、技术信息、产权市场和房地产市场等等。首先,资金市场在市场经济中占有重要地位,应加大改革力度,支持和推行股份制试点,支持和参与企业发行债券、股票。同时要加速发展财政信用,充分利用各种

间歇、闲散资金,支持企业发展。其次,由于价格是市场的核心要素,是经济运行的信号灯和平衡器,因此,财政要进一步支持价格改革,除了极少数垄断商品和公益事业外,其他商品要逐步放开价格,让市场和企业定价。第三,会同有关部门制定开发、经营房地产市场政策,土地出让、转让增值增加的收入上交财政,实行专户存储,全部用于土地开发、复垦和城镇建设,促进房地产市场发育。第四,继续用财政、财务政策支持有条件的企业联合、兼并,合理组建企业集团,促进企业规模经营,完善产权市场。第五,要加快待业保险制度的改革,扩大保险的范围,不仅在国有企业中实行,还要扩大到集体企业、私营企业和“三资”企业的所有职工,为破产企业职工和精简下来的职工在待业期间提供基本生活保障。

三、适应转换企业经营机制的要求,财政应推进企业从政府附属物向自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体转变。当前,企业管理体制和经营机制不合理,各级政府、各有关部门均从经济利益上同企业融为一体,企业既被看作是政府的一种机构,又被看作是政府直接掌握的“摇钱树”。在这种情况下,企业的产权关系不明晰,资产保值增值无人负责,企业缺乏追求资产收益最大化的动力和投入最小化的约束力。因此要加快以企业产权制度为主线的企业制度改革,实现两权分离。政府不直接对国有资产进行管理经营,而委托有关部门进行管理和经营,把经营权真正下放给企业,给企业自我积累和自我发展的权利。对有条件的企业还要赋予对外贸易和金融通等经营权,使企业真正成为自主经营的市场主体。财政部门要以贯彻落实《全民所有制工业企业转换经营机制条例》为契机,支持企业搞好内部改革,帮助企业正

确处理好速度与效益的关系,把速度和效益统一起来,支持企业进行技术改造,调整产品结构,并以市场为导向,增产适销对路的产品,大力压缩“三项资金”。与此同时,要帮助企业加强基础管理,向管帮结合、以帮为主的方向转变。

四、适应深化分配制度改革的要求,财政应从产品经济分配格局向市场经济分配格局转化。产品经济分配格局是和指令性计划经济体制相配套的,而在社会主义市场经济条件下,必须建立和完善适应市场经济要求的分配形式,这主要包括三个方面的内容:其一,理顺国民收入分配格局。十余年来的改革主要是沿着减税让利的思路进行的,财政收入占国民收入的比重不断下降,居民个人收入(包括工资外收入)的增长大大超过了经济的增长,以致财政拮据与城乡居民巨额储蓄形成强烈反差。因此应适当控制收入分配向个人的倾斜度,提高国民收入的集中度。其二,理顺国家与企业的分配关系。税利分流是理顺国家与企业之间分配关系的一项重大改革,有利于公平负担,平等竞争。当前应进一步完善企业承包经营责任制,认真解决承包中暴露出来的承包基数过低、企业盈利水平与财政收入脱节、留利使用比较混乱等问题,努力做到既保证财政收入稳定增长,又增强企业自我发展后劲。在此基础上搞好税利分流试点,总结经验,及早全面推开。其三,理顺中央和地方的分配关系。目前实行的“收入递增包干”财政体制不尽合理,财政包干不彻底和包干形式、收入基数以及分成比例不合理等问题,不利于调动各级政府全面承担财政责任、认认真真当家理财的积极性和主动性。“分税制”是改革的方向,应当按照中央与地方的事权财权相统一和调动两个积极性的原则,按税种重新划分中央财政、地方财政的固定收入和分享收入,核定支出基数,合理确定上缴和补助数额,适当集中和下放部分税收的管理权限,逐步向分税分级财政体制过渡。

五、适应经济发展的要求,财政应从收支管理型向经营服务型转变。从经济到财政的理财思路仍然符合社会主义市场经济要求,丝毫不能动摇。财政部门应在促进经济发展和提高经济效益的基础上,讲求新的生财、聚财、用财之道,扩大理财领域,培养和开辟新兴财源。在着力提高第一产业即农业的质量,稳步增加产量,继续发展第二产业,积极调整工业结构的同时,大力发展商业、金融、保险、旅游、信息、法律、会计审计咨询、居民服务等第三产业,提高服务的社会化、专业化水平,提高经济效益和效率,方便和丰富人民生活。

随着市场经济的发展,今后将形成以全民所有制

为主导、集体所有制为主体、其他经济成分充分发挥作用的所有制结构形式。随之财源结构也会出现相应变化。因而财政要从过去注重抓国有企业的财政收入,转变为从多种经济成分、多种市场、多种产业、多种资源和收入较高的个人中,依法征税和组织收入,改变按企业隶属关系组织和划分收入的做法,形成国有、集体、个体和“三资”企业一同依法纳税的局面。在组织收入中要继续兼顾财政和企业的困难,兼顾眼前和长远的利益,统一税政,正确执行政策,保证财政收入稳定增长,并统筹、协调和引导整个社会财力,积极引进外资,支持生产发展。同时要合理调整支出结构,以足够的财力保证各级政府履行职能,支持重点建设的发展,支持改革开放。

六、适应加快政府职能转变的要求,财政应从直接调节经济主体的活动,转向通过调节市场来实现间接调控。过去财政对经济活动直接调控和微观调控过多、过强,新体制下财政应当充分发挥其宏观调控作用,转变调控方式,从过去较多地运用行政手段转变为主要运用经济手段来进行管理,把对微观控制的职能让给市场,实现财政调控市场,市场引导企业。财政部门应集中主要精力研究一些大政方针,减少具体事务,把属于企业微观财务管理范畴的事务交由企业管理,不再直接干预企业经营、资源配置与生产要素的流动,实现企业自主理财。具体地说,其一,财政应根据市场变化情况和国家调控需要,加强财政政策和法规制度的建设,指导企业按照市场法则组织生产经营活动,推动社会资源的优化组合,提高全社会投入产出水平;其二是按照国家产业政策,调节社会资金运动,合理分配企业财务成果;其三是以产权代表的身份,参与企业经营决策,保障国有资产完整和增值;其四是发展注册会计师事业,并加强领导和监督工作,完善财务会计监督体系。

七、适应加快法制和制度建设的要求,财政应从单纯对国有经济的财务监督转向对全社会财务的监督。财政监督是财政职能之一,其根本目的是维护财经纪律,为经济建设“保驾护航”。所以在改革开放的新形势下,财政监督管理只能加强,不能削弱。一要全面监督。过去我国经济结构单一,现在乡镇企业已占“半壁江山”,“三资”企业突飞猛进,因而财政监督应根据变化的情况,重新修定监督管理的对象、范围和办法,改变过去侧重国有企业的做法,要对国有、集体、个体经济实行全面检查监督。二要简化监督。本着管粗不管细、管大不管小的原则,管基本原则、基本政策、基本法规,减少一些多头、多层的重复检查监督。三要法制化、规

范化。对原有的法规应认真进行清理,妨碍市场经济体制发展的要明令禁止,该充实完善的要充实完善,保证监督管理正常有序进行。

在市场经济条件下 发展地方财政信用

○舒振发

一、市场经济呼唤地方财政信用

社会主义市场经济体制的建立过程,也是我国所有制结构变化的过程。在这个变化中,将出现以全民所有制和集体所有制经济为主体,个体经济、私营经济、外资经济为补充的混合型经济结构,将会出现商品经济空前发展的良好态势。经济结构的多元化,要求有以国家银行为主体,其他国内非银行系统的金融机构和国外金融机构为补充的混合型金融结构相适应,为信用业的大发展提供了契机。现在我国虽然建立了以国家银行信用为主体的信用体制,但非银行系统的金融机构很不发达,现有银行信贷资金与经营机制还远远不能适应商品经济大发展的要求,需要有多种多样的金融机构和更灵活的经营手段筹集更多的资金,以满足经济和事业发展的需要,这就为财政信用的发展与壮大创造了前提。

财政信用有其与市场经济相吻合的优势。一是财政信用资金总量规模大。市场经济的发展,也可说一靠政策、二靠科技,三靠资金。资金是生产要素中的粘合剂和催化剂,可以起到其他生产要素不可替代的作用。财政信用是财政的一部分。就每一个地区来讲,财政资金的规模仅次于银行资金的规模。财政信用有多方面的筹资机制,除了每年可以从预算内安排一部分生产建设资金外,还可启用往年的财政沉淀资金,尤其重要的是它可以利用国民收入分配总枢纽和财政信用机制分配和吸引社会资金,能最大限度地满足市场经济发

展的需要。二是财政信用经营机制灵活。在经营范围上,地方财政信用可办理信托、委托、投资、租赁、借贷、证券、担保、见证等项经济业务,信用范围十分广泛;在服务对象上,既可以是城镇国有工、交、商、物资、服务企业,也可以是乡村的集体和私营企业,还可是“三资”企业,不受专业分工的限制;在经营措施上,充分利用市场机制,多渠道、全方位开展融资、筹资活动;在借款回收上,可以利用财政手段(如从预算拨款内抵扣)、银行信用手段(从银行存款上扣缴)、税务手段(用应退减免税款抵交)、行政手段(发挥政府调控经济的作用),还可实行抵押、拍卖,以保证资金的有效使用和及时回收;在经营报酬上,对内可以实行资金使用权与所有权的分离,按核算单位或个人承包经营,责利挂钩,对外可以利用商品经济交往中的一切经营媒介,促进商品交易的实现。三是财政信用的信用度高。有一级政府就有一级财政。政府是财政的生存依托,财政是政府的财力保证。地方财政信用,实际上就是地方政府信用,具有很高的信用度。

发展地方财政信用是在市场经济条件下财政转轨变型的需要。改革开放14年来,财政工作范围发生了很大的变化,财政监督的方式有很大改变,主要是由过去的直接监督为主向间接监督为主转变。这些变化为财政由“吃饭供给型”向“经营管理型”转变创造了良好的条件。那么,如何把财政工作做活,把财政的路子拓宽,真正把财政办成国家的经营管理部门呢?重要的在于发展地方财政信用,认真筹划营运资金,努力提高资金的使用效益。

二、适应市场经济要求,发展地方财政信用

改革开放以来,地方财政信用有了很大发展。现在存在的问题是四个方面。一是机构名称不统一,有的叫经济开发信托投资公司,有的叫经济开发投资公司,有的叫财务开发公司,有的叫资金管理处(科、股)等等。二是经济职能不统一,有的能全面开展财政信用业务,有的部分开展财政信用业务,有的既有部分财政信用业务,也有部分银行业务,还有一些经营商业和房地产开发业务。三是批准成立的机关不统一,有的是经上一级人民银行批准的,有的是经政府批准的,有的是经业务主管部门批准的。四是管理机构不统一,没有形成全国性或区域性的财政信用管理体系。以上四个不统一,严重阻碍财政信用的发展,影响财政信用作用的发挥。必须变四个不统一为四个统一,以适应市场经济发展的需要,促进社会主义市场经济体制的建立。

要统一财政信用机构名称。内容决定形式。没有统一的职能范围,就没有统一的财政信用机构名称。只有