

财政工作应有六个转变

○ 韦友民

党的十四大的一个重大贡献,就是确立了我国经济体制改革的总目标——建立社会主义市场经济体制。这一重大理论和思想上的突破,预示着国民经济运行格局将要发生本质的变化,对财政工作也提出许多新的课题,要求至少应有六个转变:

一、理财观念应由计划优先向市场优先转变。在计划经济体制下,财政部门考虑问题的出发点,往往都定在计划上。亏损按计划退库,多亏不多退,少亏不少退;支出按计划拨款,超支不追加,节支不减拨;补贴按计划安排,不管市场如何变化,总是按进度拨补。甚至当计划与市场发生矛盾的时候,也坚持按计划办。这样做不符合经济规律,尤

其是使企业不能正确对待市场和效益这两个与企业生死悠关的头等问题,也是造成企业亏损

大、产品积压多的一个重要原因。如黑龙江省石油、木材等产品,若按市场供求规律与价值规律办事,应当是“黄金”产品,这类企业也应是盈利大户,但由于90%以上要按指令性计划调拨与销售,反倒成了亏损大户。向市场经济过渡,企业成为相对独立的经济实体,生产将由计划导向为主向市场导向为主转变,因此国家与企业的关系也应向经济关系、纳税缴利关系转变。财政工作应当坚决地促进这种转变,并创造条件逐步改变和取消按计划拨补亏损、补贴的传统作法。在这一变革中,企业丢掉的是“拐杖”,赢得的是“活力”;财政甩掉的将是“包袱”,得到的将是利税稳步增长。

二、财政管理应由直接控制向间接控制转变。在计划经济体制下,财政管理重计划轻市场,对微观经济活动的干预过于具体,对企业经济活动管理过细,以至企业自有资金应自主使用的权限也不能兑现。这不但限制了企业自主权,影响了企业搞活,而且财政部门由于过多地陷入具体事务,也分散和削弱了宏观管理的功能。按照建立市场经济体制的要求,财政对企业的微观管理要减少,宏观调控要加强。为此有些管理过死、规定过细的条文要取消。特别是有些规定需要原则一些,使企业在执行中有回旋的余地。否则,规定得越细,越容易与实际相脱离,不便于实施管理。财政的直接控制要减少,并不意味着放任自流,撒手不管,而是减少财政对企业的具体和直接干预,强化宏观控制与间接管

理,从而减少财政的行政开支,努力实现财政平衡。当然,财政平衡应放在全社会总供求平衡的范围内考察,根据各个时期各部门的平衡状况来确定财政平衡的程度,总的要求是通过财政的动态平衡促进社会总供给和总需求的动态均衡。

四、利用财政政策导向,促进国家产业政策的实施。国家根据经济发展中长期规划制定的产业政策是市场经济体制下的国家实现宏观管理的重要组成部分,产业政策仅仅是一个诱导

性政策,并非指令性计划,要把它变成现实,必须靠一系列的政策来引导,财政政策诱导就是一个重要的措施。财政部门应根据国家制定的中长期产业政策,确定与之相适应的财政政策,通过财政投入和补贴及税收杠杆等财税调节手段的作用,从经济利益上明确对哪些产业、行业是支持的,对哪些产业、行业是限制的,间接引导企业按国家产业政策开展经济活动,促进社会资源配置更加趋于合理和更加有效。

理。

三、资金分配应由偏重预算内向面对全社会转变。在计划经济体制之下,财政收支分配往往局限在预算内的小圈子中进行。预算内则是以国营、公有经济为主要对象;在公有经济中又以第一、第二产业为主要内容。这种财政分配方式,基本排斥了集体、私营与中外合资等重要经济成份,明显忽略了商业、外贸等第三产业的存在。实践越来越证明,这种分配方式已经很难适应发展变化了的新形势。建立社会主义市场经济体制,要求在公有经济发展的同时,集体、私营、三资企业经济都有较大发展;要求在第一、第二产业发展的同时,第三产业有较大发展。甚至在一定时期内,非公有制经济和非传统产业要以超常规速度发展,在财政收入中所占份额和对财政支出需求数量都要加大。因此,财政初次分配与再分配必须跳出预算内的小天地,着眼于全社会的大范围,广泛地筹措资金,多方地供应资金,才能在向市场经济体制转变过程中,不断拓宽财政分配领域,转换财政职能,提高财政经济效益。

四、财源培植应由单纯重视生产向突出重视流通转变。在计划经济体制下,培植财源基本不需要考虑流通,生产多少,调拨多少,因此,习惯于把培植财源的立足点放在生产领域。而向市场经济过渡,则要求企业围着市场转。因为在市场经济条件下,产品不经过市场检验和竞争,就不能转化为经济效益。正如马克思曾指出的那样,商品价值不能在流通领域中产生,又不能不经过流通领域实现。商品只有在市场中完成惊险的一跳——经过销售,才能实现其价值。因此,向市场经济过渡,从客观上要求财政部门必须把培植财源的着重点由单纯重视生产向重视流通转变。从培育市场中培植财源,不仅具有投资少、见效快的特点,而且有利于发挥第一、第二产业的潜能。特别是在流通有“梗阻”,市场建设缺口很大的情况下,把财源培植重点转移到发展流通、建设市场上,更具有现实意义。抓培育市场,应当坚持大中小并举,国营、集体、个体市场全面发展的原则。兴办一批市场,不仅可以

繁荣商业,振兴流通,而且可以增加税收,壮大财政。这是建立市场经济体制的必由之路,也是增加财政收入的重要一环,也应当成为财政培植财源新的生长点。

五、财政调控应由资金导向为主向政策导向为主转变。在计划经济条件下,财政调控经济运行办法,比较注重资金的投入;诸如支持农业发展,就增加农业投入;促进工业发展,就增加工业投入;推动能源交通建设,就增加能源交通投入,等等。这同计划经济体制是相适应的。建立市场经济新体制,财政调控经济运行的办法既要照顾各种经济成份,建立平等竞争机制,又要根据不同情况,实行区别对待,更要以有限的财力,最大限度地发挥调控作用。这就需要由资金导向为主向政策导向为主转变。财政的政策性调控,固然本身就有“含金量”,但远比单纯资金投入作用要大。如利用补贴、贴息、半贴息的政策,往往可起到贴1引10或更多的功效。

六、财政监督应由行政手段为主向法律手段为主转变。在计划经济体制下,对经济领域实施财政监督,往往以行政手段为主要特征,导致行政监督机构不断升格,人员不断增加。仅财政部门就分离出审计、税收财务物价大检查两个系列的监督机构,全国增加配备专职行政监督干部数以10万计,每年增加财政开支数亿元。这种靠投入,靠“增哨设卡”强化行政监督的作法,也与建立市场经济体制的客观要求不相吻合。市场经济体制要求政府对经济的行政监督要减少,法律监督要强化;直接干预要减少,间接控制要强化。因此,遵循这一思路,借鉴发达资本主义国家的经验,行政监督干部数量应逐步减少,而代表社会化、法制化监督的会计师、审计师事务所则应大力发展,逐步形成由财政间接控制的社会法律监督为主的财政监督体系。这样既可使政府部门对企业的行政干预减少到最低限度,又可逐步把社会化、法律化监督纳入经常化的轨道,还可因行政监督向社会法律监督过渡,有关监督部门采取收费制而减轻财政负担。应当及早认清这一趋势,提前做好有关准备,力争尽快地实现这一转变。