

适应建立 市场经济运行 新发展体系

○江继增
于贵

党的十四大明确提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,以利于进一步解放和发展生产力。政府的职能主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调和检查监督。按照这一目标,财政必须彻底改变在计划经济条件下所形成的运行体系,先行建立起与市场经济发展要求相适应的运行新体系,这是我国经济发展现状和财政职能作用所决定的。

一、立足于创造公平竞争的社会环境,改革和完善财政管理和财会核算规章制度。根据各级政府要划分事权,财政体制要由“分税包干制”向彻底的“分税制”方向过渡和发展的要求,各级财政应立足于“分灶吃饭、自求平衡”,并增强财政预算管理的透明度;在财政收支过程中必须采取的一些旨在解决经济发展不平衡问题的措施也要尽可能摆在明处,使财政体制对各辖区经济发展起到内在的激励作用。目前,不同所有制和不同经营形式的企业财务和会计制度不尽相同,致使现行财务和会计制度既不符合国际惯例,也不利于企业间公平竞争,对全民所有制企业转换经营机制和改变目前财政收入与非国营经济不能同步增长现状都是不利的。这个问题不解决,落实企业经营自主权和把企业真正推向市场的工作就难以取得实质性进展。因此,改革和完善财务和会计制度,首先要做到“两个统一”,即制定和实施财会制度的部

门要统一,不同所有制和不同经营形式的企业财务和会计制度要统一,继而才能做到企业按统一准则自主搞好财会管理,为全面落实企业经营自主权,把企业推向市场,实现公平竞争和优胜劣汰创造条件。

二、立足于理顺经济关系,充分发挥财政补贴的杠杆作用。与税率、利率等其它经济杠杆一样,财政补贴同样是重要的经济杠杆。但是,长期以来财政补贴却被动地作为对某一方面的消费性补偿,失去了应有的杠杆的作用。近些年来,随着一些产品和劳务价格的调整,财政补贴大量增加,成为各级政府沉重的财政“包袱”,致使政府用于重点建设和改善经济环境方面的财力严重不足,宏观调控能力受到不应有的限制。要解决财政补贴不能发挥杠杆的作用的问题,根本上要充分认清如何运用价格这个经济杠杆。价格只有在真实表现价值和反映供求关系的情况下,才能真正起到杠杆的作用。由于现行的财政补贴方式使得相关产品和劳务的价格不能真实表现价值,也不能真正反映供求关系,导致价格和财政补贴都不能发挥杠杆作用。因此,必须对现行财政补贴进行清理,对有关产品和劳务的价格尽可能实行市场定价,注重发挥市场功能的协调作用;对为考虑群众承受能力暂时不宜实行市场调节的财政补贴,要采取有效措施严格限制,并要提高财政补贴的透明度,不再采取暗补的方式;对政策补贴要根据有关产品的供求状况,严格按有关企业的供给量给予政策性补贴。对企业所发生的经营性亏损不再进行补贴,切实保证财政补贴的杠杆作用。

三、立足于增强财政支出的调控功能,科学调整支出结构。财政收支不仅仅是为了国家机器正常运转的需要,而且要体现政府调控经济和促进社会发展的意志,起到宏观调控作用。特别是在市场经济条件下,政府进行宏观经济调控将主要取决于对社会财力的调控和引导能力,所以强化财政收支的调控功能越来越显得十分重要。目前机构重叠和人浮于事的现象,给财政造成了很大压力,必须按照十四大明确的改革任务,把转变政府职能同减少机构、人员经

费开支结合起来,帮助和鼓励一些单位向经济实体过渡和发展,促进事业单位逐步走上自收自支的道路。对广播、电视、报社、学校等社会公益事业要逐步实现社会集资兴办,并向社会公益服务实体方向发展;对协会、学会等社会团体要逐步使其成为自给型有偿服务实体;对公费医疗等项社会福利性开支要逐步通过完善社会保障体系加以解决。要通过调整支出结构,节俭财政经常性支出,增加政府用于经济发展和改善经济环境方面的财力。同时,为提高财政建设性资金的使用效益,成立一个受财政监控的中介机构,健全财政信用体系,实现财政有偿使用的建设性资金按照市场经济原则运行,促进各业经济的发展。

四、立足于增强政府调控国民收入能力和筹集资金能力,改革和完善财政收入征管体系。目前的财政分配,使国家财力不能保证政府发挥调控作用的需要。突出的问题是,在财政收入征管体系中存在着两个不统一,即财政收入的征管和归属不统一,国库资金出入的权利不统一。由此造成不同级财政相互挤占,同级财政难以做到主动平衡;财政资金划为预算内、外两部分,政府很难统一运筹财政资金,而且大量的财政资金以基金形式分散在各个方面,政府统筹财力难以保证;财政只能监督预算内国营企业,对其它企业却难以实行有效监督,因而财政政策难以在企业间起到促进公平竞争的作用,财政收入难以实现与非国营经济同步增长。不从根本上解决这些问题,宏观调控体系和公平的竞争机制就难以形成,因此必须改革和完善现行财政收入征管体系。具体说,财政体制要按照实行“分税制”的要求予以规范并实现法律化;财政资金不要继续划为预算内、外两部分,各级财政国库资金出入权要统一于政府的一个职能部门,对依法纳入政府统筹运用的收入实行统一监督,属于政府统筹运用的财力都要纳入财政预算管理;对企业税后按资分得的利润,改由企业自主管理使用,不再实行财政审批;各级政府根据经济和社会发展需要以及财力状况,应当适时发行债券筹集建设资金,债券收入要

单项编制预算,单独核算,保证偿债能力;各级财政预算编制须改为复式预算制,实现财政收支对应挂钩,增强预算的法律性和强制性。

五、立足于提高政府调整产业结构和开辟财源的能力,改革和完善国有资产管理体制。在市场经济条件下,财政收入将主要来源于三个方面,即税收、国债和国有资产收益。因此,政府如何管理国有资产是十分重要的。为充分发挥国有资产的作用,切实保证国有资产完整和增值,客观上也要求政府改变过去那种对国有资产管理的管理办法,从价值形态管理上研究新的管理体系。基于我国的实际情况,并借鉴国外的经验,各级政府应成立受财政监控的中介机构,即国有资产经营公司,作为国有资产法律所有权的代表,具体经营和管理国有资产。在把企业真正推向市场后,政府和企业之间要实行按资分配,这种分配要按照价值规律办事,按法律所有权进行。

六、立足于社会经济关系和经济行为的法制化,建立和完善社会经济法律公证体系。发展市场经济,实现政企职责分开,企业面向市场依法自主经营之后,政府不再直接管理企业,社会经济关系将主要依靠健全的法律体系和信誉约束来维护。这就要求先行建立和健全能独立行使法律职责的社会经济法律公证体系,即以注册会计师公证服务为主要内容的社会经济法律公证体系。这是在市场经济条件下保证企业依法自主经营和政府依法监督企业所必不可少的前提条件,是企业维护合法权益以及政府和公众监督企业的中介,应当迅速壮大,尽快发展。应当认识到,在扩大开放的情况下,经济关系变得更错综复杂,没有健全的社会经济法律公证体系,外商来我国投资的疑虑就不能彻底消除。

建立和完善新的财政运行体系,不仅是摆在财政部门面前的一项重要任务,需要财政部门解放思想、开拓进取,进行系统、严谨的思考和操作;而且也是各级政府建立市场经济管理体制必须首先完成的迫切任务,需要社会各界的理解、支持和配合。