

加 快 财 政 体 制 的 转 换 认 真 学 习 十 四 大 报 告

○

中国
人民
大学
教授

陈
共

党的十四大报告提出：我国经济体制改革的目的是建立社会主义市场经济体制。同时，报告也指出了向社会主义市场经济体制转换的指导思想，包括：（1）市场在国家宏观调控下对资源配置起基础作用，这就是说，一切经济活动，包括计划调节和财政分配在内，都必须遵循价值规律；（2）转换国有企业特别是大中型企业的经营机制，是建立社会主义市场经济的中心环节；（3）坚决打破条块的分割、封锁和垄断，促进和保护公平竞争，加快培育市场体系，而理顺价格关系又是培育市场体系和经济体制改革的关键；（4）加快分配制度和社会保障制度改革，为经济体制转换创造社会条件；（5）加快政府职能的转变，是经济体制转换的必要组成部分。这就为财政体制改革提出了明确的方向，当前财政工作的主要任务，应是根据十四大报告提出的经济体制转换的方向和指导思想，加快财政体制的转换。就此提出几点思路。

1. 明确社会主义市场经济体制下财政的职能范围。随着向社会主义市场经济体制的转换，经济主体和投资主体多元化，是必然的趋势和结果，那么，作为国家集中性分配的财政在总

体分配格局中应负担什么任务，这是财政改革必须首先明确的问题。简单地说，财政应是保证那些不能或不完全能由市场来满足的社会公共需要，其中包括执行国家职能和某些社会职能的需要，以及大型公共设施和而非竞争性的基础产业投资的需要。保证社会公共需要并不意味着财政退出生产领域，但也不能认为财政支出中生产性支出越多越好，应当摒弃生产性财政是社会主义财政巨大优越性的传统观点。

2. 坚定地将理顺分配关系、完善分配机制作为财政改革的首要目标。在任何一项财政改革中，都必须正确对待当前收入任务和改革目标之间的关系。实践证明，凡是为了保证近期收入而忽视理顺分配机制的改革是不成功的，从长远看可能造成得不偿失的后果：既失却理顺分配机制的时机，又难以保证收入的有效增长。理顺分配关系，又必须从宏观全局着眼，首先理顺国民生产总值的分配格局。我认为，改革以来国民生产总值分配向个人倾斜是一个既成事实，虽然按不同的价值判断标准进行合理性评价可以得出不同的结论，但目前个人收入中包含着不合理的“灰色收入”和非法的“黑色收入”是不能否认的。因此，在深化改革中，必须按社会主义市场经济规则，通过配套改革，整顿分配秩序，理顺分配渠道，提高分配的透明度，使分配格局日臻合理和完善。

3. 国家与国有企业分配关系，应坚定地实行税后承包，税后还贷，即实行税利分流。不可否认，承包制是当前适应性较强的一种企业经营形式，但目前的承包制将企业所得税也承包了，无论如何说是不符合市场经济原则的。税前还贷也不利于在企业内部形成良性循环的投资机制，改为税后还贷也势在必行。应当指出，实行税利分流的首要目标同样是理顺分配机制，因而设置适度税率，逐步减少以至最后消除非规范化的收入形式（如“两金”）是必要的条件。

4. 中央和地方的分配体制的目标应是分税分级财政体制。1992年试行的“分税制”仍是过去分级包干体制的改进，并无实质性变化。社会主义市场经济体制下财政体制改革的目标应

认真探索宏观经济管理和 财政工作的新课题

○ 中国社会科学院经济研究所研究员 戴园晨

党的十四大肯定了社会主义市场经济的提法,这标志着中国经济体制改革将推进到一个新的阶段,是中国经济体制改革的里程碑。

在此以前,经济体制改革也一直是市场为取向的。但是,对市场经济的肯定程度是有差别的,不论是“计划调节为主、市场调节为辅”或者“计划经济与市场调节相结合”,都是把市场放在对计划的补充的辅助的位置上,如今要让市场来充当调节经济运行的主角,这当然是体制改革目标的重大转变。

前一段的改革虽然一直以市场为取向,但由于对市场性质的认识有分歧,“姓资”“姓社”

的争论干扰着改革的推进,不止一次地出现过改革的停顿。如今肯定了市场经济作为运行机制是中性的,它可以和资本主义私有制相结合,也可以与社会主义公有制相共存,这有利于从高度集权的计划经济向市场经济的转变。但也应该看到,即使消除了意识形态方面的干扰,向市场经济的转变也不可能一蹴而就。这是因为,市场体系的培育有一个过程,目前的状况是消费品市场的形成走在前面,生产资料市场相对滞后,资金、劳动力、技术、信息、房地产等要素市场的形成更加滞后。这样,一个能够有效运行的新的经济机制系统还远未形成,改革以来所

是分税分级财政体制。但要实现这一目标,需要整体配套改革,不可能一步到位。目前的任务主要是为逐步实现这一目标创造条件,主要是:(1)国有企业实现两权分离、政企分离,企业真正成为经济实体,不再隶属某级政府;(2)在政府职能转变的前提下,明确中央政府和地方政府各自的职能,特别是明确地方政府的投资职能,为实行财权与事权统一原则提供前提条件,避免相互交错,相互干扰;(3)完善地方税制,建立国税局,实行分制、分管、分征的税收管理体制;(4)中央预算与地方预算分立,分别由本级人民代表大会审批;(5)逐步改基数法为因素计分法。

5. 在收支管理上,从重视收入管理转向更重视支出管理的轨道。在我国的财政管理中,一向存在重视收入管理而忽视支出管理的倾向。从实际工作看,似乎收入越多越好,而对支出却

缺乏严格控制手段,势必造成入不敷出,赤字不断加大。从理论上讲,这种理财思想实际上是统收统支高度集中体制的产物,在向社会主义市场经济体制转换过程中,使财政工作始终处于同转换企业经营机制这一中心环节相对立的地位,而难以自拔。

在收支关系上,从根本上说,应是以支定收。即首先要明确财政是保证社会公共需要的,并通过立法程序确定社会公共需要的量的界限;一旦立法,任何人包括总理和财政部长在内,都无权变动,需要追加或追减也要经过立法程序。为此,必须加强人民代表大会及其常委会加强对国家预算的立法监督,坚决杜绝以言定法、以权代法等违法行为。

6. 试行复式预算。主要目的在于加强债务管理和投资管理,使债务规模适度、结构合理,提高预算内投资效益,并控制财政赤字。