

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位置,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。

呈现的传统集中的计划体制与现代市场经济体制二元并存的格局,还将在一个相当长的时间里维持下去;经济运行中将仍是一部分经济活动采取旧规则而另一部分经济活动实行新规则的规则,并且会因为二元规则而形成的规则的混乱,造成摩擦和冲突。过去困惑人们的“一统就死、一放就乱”的现象,并不会在新的发展阶段中消失。与此同时,过去经济工作中每当放权时会出现的约束机制未能相应形成,因“软预算”而形成对投资不承担风险责任,因人人不承担风险而形成的“投资饥渴”和“经济过热”,仍然有可能在新的阶段出现。

正因为这样,实现市场经济的关键是政企分开,逐步做到政府不再直接管理企业,恢复企业作为市场主体的本来面目。而在改革过程中难度最大的则是宏观经济管理。首先遇到的是管与不管的争论,现在报刊上有一些关于社会主义市场经济的论述文章存在某种片面性,把市场看成是万能的,认为资源分配经过市场便能实现最优配置,却没有认识到即使在市场经济已高度发育,市场规则和市场秩序都充分建立,信息传递迅速便捷等一系列条件下,市场的调节作用仍然是有缺陷的,仍然需要乞助于政府的干预。继而会遇到的是怎样进行宏观经济管理的争论,是按照传统的一套宏观管理调控的做法去管呢?还是按照经济发展现阶段的实际状况并且从推进改革着眼改进宏观管理,这是需要认真探索研究的。

对于财政工作来说,除了前几项难点之外,还有着更值得重视的难点。那就是,过去的改革过程同时也正是放权让利及分配格局调整变化的过程,由此而引起财力分配的重大变化,财政收入占国民收入的比重不能不是下降的趋势,然而政府对于财力安排的要求则还和过去一样,甚至因为对经济发展雄心勃勃而提出更高的要求,支出的范围并未缩小。这种收支不对称的矛盾,看来在今后还将继续下去。因为,推进向市场经济的转变固然会提高经济效益,增加财政收入,但集中的财政资金的相对比例不可能增大,而要求把经济推上一个新的台阶,财政

支出的任务很重。这也就是说,在财政工作中贯彻十四大精神的担子不轻。

经济体制的变动涉及到权力调整和利益关系的调整,如不动真格势必会使改革流于形式,如动真格则会因权力和利益的冲突而造成许多磕磕碰碰,尤其是财政处于利益关系调整的焦点,遇到的矛盾将更多。因而,需要认真探索如何对利益关系的调整。对此有各种思考的角度,而从贯彻十四大的要求说,则要从大处着眼,从长远着眼。经济体制改革是一项系统工程,在改革初期推出某几项单项的放权让利的改革,可以见到效益,扫到浮财;而目前则是改革已进入攻坚阶段,深化改革就得把改革当作一项系统工程来对待,使改革配套协调,避免整个系统的剧烈摩擦。传统体制的整个体系象连环套那样一环套一环地缠结着的,不可能靠单项改革的突破和撞击反射来改变整个体系;但改革又总得一项又一项地推进,很难设想能实行某种一步到位的一揽子改革。正因为这样,就得注意各个单项改革之间的衔接,避免因单项改革形成的利益关系给以后继起的改革制造障碍,这不仅是财政体制改革需要注意的,其它各项涉及到利益关系的制度改革都要注意,要从改革的总目标、长远目标来调整利益关系。例如我国传统经济运行中还存在着实物型的分配和福利型的消费,而从改革的目标来说是需要转向货币型和市场型的,所以在各项制度和政策的设计中就要考虑转变的要求,避免出现因为利益关系冲突反而而刺激实物型分配和福利型消费的继续发展。这只是一要探讨的一个侧面,仅从这一侧面看,财政工作贯彻十四大精神需要研究和探讨的内容非常之多。任重而道远,需要我们从事宏观经济和财政理论研究的同志从多方面进行探索。

