

政改革,在一定程度上仍然维系着国家财政大包大揽的局面。一是包日益膨胀的行政事业单位人员的吃饭,“皇粮”负担已到了国力难当地步;二是包不断增长的科教文卫等重点社会事业的资金需求,保的重点过多,使财政陷入捉襟见肘的境地;三是包居民社会福利如公费医疗、福利住房以及各种物价补贴等,使财政不堪重负;四是中央财政包基础产业和基础设施等重点建设,而地方和企业盲目发展一般加工工业,原材料和基础设施产业投资的需求压力越来越大,使中央财政力不从心。必须打破“大包大揽”的统支格局,实行“量财负担”,与国民收入分配多元化的格局相适应,将集中压在财政身上的负担分散到社会各方面共同承担。对行政机构要结合转变政府职能,实行精兵简政,兴办实业,这既可以减轻财政负担,又可以增加社会财富。对事业单位要改变由国家包供经费的作法,鼓励单位在完成事业计划和保证社会效益的前提下,开展创收活动,加强收入管理,抵顶一部分财政拨款,并促使有条件的单位向企业化管理过渡。对科教文卫等事业单位要实行官办与民办相结合,多渠道筹集资金。按国家、集体、个人三者分担的原则,加快价格、住房、社会保障制度的改革,减轻财政的各种补贴负担。对重点建设也要改变由中央财政包揽的局面,可运用参股、贴息、税收等经济手段把地方、企业以及企业集团的投资吸附、引导到重点建设上来。

从“高税率、窄税基、多减免、松管理”转变到“低税率、宽税基、少减免、严管理”。现行税制在一定程度上存在着税率过高(如国营大中型企业所得税)、税基过窄(如个人收入调节税)、减免过多(特别是地方减免过多)、管理偏松(“跑冒滴漏”严重)的问题,结果导致实际税负严重低于名义税率、实际税收低于应税收入,既不利于国家财政收入的稳定增长,又造成税负的畸轻畸重,不利于国民经济的协调发展。因此,税制改革和税制设计的思路应转变到“低税率、宽税基、少减免、严管理”上来,以收到既有效促进经济增长,又稳定增加财政收入的双重效果。

从预算内财政转变为综合财政。近年来国家财政连年赤字,国家与企业的分配关系、中央与地方的分配关系都绷得较紧,提高预算内收入占国民收入的比重和中央预算收入占全国预算收入比重的步子不可能很快。在这种情况下,要有效解决财政困难,就必须在继续巩固国家预算主导地位的同时,加强对全社会综合财力的宏观管理和调控,首先是加强对预算外资金的管理和引导,使各种社会财力在流量上相互补充,在流向上相互协调,从而既有利于减轻国家预算负担,又有

助于实现国家的宏观经济目标。

从被动应付型财政转变为主动调控型财政。近年来国家财政困难,与财政不能或者没有有效地参与建设和改革的各项决策,导致财政处于被动地位不无关系。比如是所谓的“自费改革”、“谁出主意谁拿钱”、“只给政策不给钱”,财政对此都没有充分地予以重视和制约。但结果往往是给了政策实际就是给了钱,“谁出主意谁拿钱”变成“众人点菜,财政请客”,“自费改革”变成“财政花钱买改革”,出了问题还得财政兜。财政穷于应付,步步被动。要改变这种局面,财政必须积极主动地参与改革和建设的各项决策,既支持、促进改革和建设,又以财政的承受能力来制约、校正各项决策的目标及其实施过程,变事后的被动的无效调控为事前和事中的主动有效的调控。财政调控的主动化、有效化之日,也就是财政困难的缓解之时。

## 新经济体制下 财政收支平衡的 理论思考

○刘明远 孙开

我国经济建设和经济改革取得了举世瞩目的成就。与此同时,却遇到了财政连年赤字的困扰。在传统的财政经济体制下,坚持财政收支平衡的方针,比较容易取得共识。在新的经济体制下是否还要坚持收支平衡,略有结余的方针?是否还要“收支平衡”的框框?我们的回答是肯定的。

一、政府职能转变,财政分配中心的地位不变。政府机关体制改革的管理模式是“小政府,大社会”。它总的含义是:相对缩小政府过去膨胀了的行政管理职能,相应加强过去萎缩了的社会自治功能。政府在经济管理方面,主要是加强宏观管理和间接管理,运用经济杠杆和法律手段,并辅之以行政手段来调节市场供求,引导、协调、监督社会经济运行,把大量的社会经济事务交给企事业单位和社团组织,充分发挥其经济自主和

自我管理功能。职能转化,要求政府将必要的权力下放给企业、事业单位和社团组织,成为多元化独立的利益主体和投资主体。在这种情况下,保证国家行使社会管理者职能和国有企业资产所有者职能财力需要的财政部门,在国民收入分配中的中心地位不仅不能削弱,而且必须加强。既要强化财政政策和杠杆的调控,又要充分运用法律手段和行政手段。

二、在商品经济条件下,经济中各种资金的运行,如企业资金、外汇资金、信贷资金的运行都离不开借贷资金的运动。为了社会公共消费和重点建设、基础设施建设,财政筹集和运用资金以无偿分配为主和有偿周转为辅,发展财政信用,把债务收支纳入预算收支内,是体现计划经济与市场调节相结合的一种方式。利用内外债要坚持规模适度,发展产业,提高效益,形成借、用、还的信用资金的良性循环。发展财政信用,开拓财政领域,仍要保持收支平衡。

三、有计划商品经济运行中,财政和金融作为国家的两种调控手段,相互配合,相互补充,相互制约,形成对宏观经济平衡目标调节的协调效应。在调节宏观经济总量上,财政政策和货币政策是通过“双松”、“双紧”、“紧松”、“松紧”几种搭配形式来实现的。在经济正常发展的情况下,根据国民经济综合平衡的要求,财政、信贷、物资年度计划的执行结果,应该是财政收支平衡,略有结余;信贷收支平衡,略有发行(指适度地正常经济发行);物资供求平衡,库存略有增加。

四、奉行审慎的平衡的预算政策。所谓审慎的预算政策就是要与政府的宏观经济目标相符。所谓平衡的预算政策就是要坚持当年收支平衡。实现社会总需求与总供给的基本平衡和当年财政收支平衡是不矛盾的。有一种看法,认为财政收支平衡的政策是中性政策;由于它既不紧缩又不扩张,因而削弱了对总供求的调节功能。我们认为,在财政收支平衡的状态下,也包含对总供求的调节和平衡。认为只有搞赤字才能刺激供求平衡,这是一种片面性。

我们认为,打赤字预算和敞开赤字口子不符合有计划商品经济的要求,也削弱了对政府行为的立法监督,是不合适的。我国预算的硬赤字,最终要靠银行透支和借款来弥补,应该事先纳入计划程序解决,或者增发公债,或者银行发放特别贷款。总之,在正常情况下要保持财政收支平衡,不出硬赤字,当前的硬赤字要通过预算内计划程序来弥补,转化为软赤字。

有一种观点认为,财政收支平衡不等于财政收支合理。这种说法虽然有过于笼统之弊,但也有一定道理。不能认为,财政收支平衡了,一切矛盾就会迎刃而

解。在财政收支平衡的掩饰下,也有可能孕育着更为深刻的矛盾。因为,在一定条件下,片面地孤立地追求单纯的财政收支平衡,往往并不是难以办得到的。如果盲目地追求单纯收支平衡,不惜承受收支规模畸大畸小、增长速度忽高忽低、比例失调和结构紊乱、经济效益下滑的代价,它的经济负效应是很大的,既可能抑制当前经济的正常发展,又可能导致经济缺乏后劲。但同时,既要承认收支平衡可能掩盖着收支不合理,又要承认收支平衡和收支合理是可以统一的。既不要误解为财政收支平衡等于财政收支不合理,更不要误认为财政收支不平衡,出赤字才等于财政收支合理。财政收支平衡是经济协调发展的客观需要,问题在于追求的是什么样的平衡。

平衡不仅是方法,更重要的,它是经济规律的表现形式。马克思指出,“按一定比例分配社会劳动的必要性,决不可能被社会生产的一定形式所取消,而可能改变的只是它的表现形式,这是不言而喻的。”(《马克思恩格斯选集》第4卷,第368页)。国民经济要按比例发展,“按比例发展是最快的速度”。怎样才是最优比例呢?这就离不开协调和平衡。陈云同志说:“按比例发展的法则是必须遵守的,但各生产部门之间的具体比例,在各个国家,甚至一个国家的各个时期,都不会是相同的。一个国家,应根据自己当时的经济状况,来规定计划中应有的比例。究竟几比几才是对的,很难说。唯一的办法只是看是否平衡。合比例便就是平衡的,平衡了,大体上也会是合比例的。”平衡是合比例的反映,“如果不认真研究国民经济的比例关系,必然造成不平衡和混乱状态。”(陈云:《建设规模要和国力相适应》)不平衡和混乱必然妨碍经济的正常发展。“搞经济不讲综合平衡,就寸步难移”。保持按比例,搞好综合平衡,是加速经济建设的一条宝贵经验。

财政是经济的综合反映。财政平衡的基础归根结蒂是经济增长的规模、比例、速度、效益的统一。同时,财政平衡也应该同市场调节结合起来。在此基础上,正确处理经济与财政、社会与国家的需求关系,正确处理积累与消费的比例关系,就有助于形成国家、企业和个人三者比例协调的分配格局,争取实现财政需求与供给的平衡,实现财政收支规模、速度、比例、效益统一的平衡。

