

不用。但是,在有计划商品经济新体制下,面对各种非国有经济和拥有较充分经营自主权的国营企业及事业单位,要促使它们增产节约、增收节支和自主发展,要引导它们的活动符合宏观政策目标的导向,更适宜、更有效的手段应当是以利益诱导为基础的财务体制和诸如折旧、贴息、投资补贴、投资抵免、税率一类的财税杠杆,以及各种广泛适用的法规和制度。在改革进程中,我们应当逐步增加对这些理财手段的使用量,并在积累经验的基础上对其不断加以完善。

关于强化财政 职能的思考

吴从勋 程凤朝 高志立

党的十一届三中全会以来,随着经济体制改革的不断深入和发展,河北省财政改革也迈出较大步伐,理财领域有了扩展,财政收入增长较快,支出规模不断扩大。但由于这些年的改革总体上是沿着简政放权、减税让利方向进行的,这就出现了一方面使财权和财力纵向下移、横向分散,企业、行政事业单位及下级地方政府的财力增加,各级各方面增收节支和发展事业的积极性得到有效调动;另一方面财政困难加剧,职能相对弱化。由于财政部门缺乏必要的调控手段和财力,面对改革和发展中出现的各种问题显得无能为力,在应该支持的许多事业上则只能是心有余而力不足。这种状况,很难适应当前的改革开放需要,与建立有计划商品经济运行机制的总要求也相差甚远,因此必须以改革为动力,切实研究转变财政职能问题。

如何转变财政职能?我们认为,从指导思想上来说,必须进一步解放思想,突破一些旧的传统观念和理论,根据实际大胆创新;从转换目标上来说,按照有计划商品经济的要求,实现从目前的“吃饭财政”向“吃饭财政”和“建设财政”相互统一、“消费型财政”和“生产经营管理型财政”相互兼顾的方向发展;从职能的实施和操作上来说,要加快财政部门自身建设,实现从“出纳”、“管家”向经营管理转变,把财政部门逐步建设成为政府的“经营管理部门”。当前应着眼于以下几点:

一、拓宽理财领域

财政对改革开放和各项事业的支持,主要是财力上、政策上的支持,而政策上的支持归根到底也是财力的支持,没有必要的财力作后盾,政策就很难落到实处。从目前的情况看,河北省在今后一个时期内资金供需矛盾仍将十分突出,因此必须广开财路,完善收入积累机制。

一、依靠改革,建设现有财源。一是逐步理顺国家与企业的关系。在加快推行“税利分流、税后还贷、税后分利”步伐、完善“投入产出承包”的同时,积极促进企业转换经营机制,把国营企业推向市场,使之真正成为“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”的社会主义商品生产者和经营者,使财政收入真正建立在经济发展和效益提高的基础上。二是改变财源结构单一的格局。随着有计划商品经济的不断发展,所有制结构和经济成分逐步呈多元化的趋势,培养财源、组织收入的思路也应相应改变,既要抓工业财源,又要抓流通财源和农业财源,既要重视国有经济财源,又要重视各种非国有经济财源,使财源结构与经济结构相适应,从而平衡各种经济成分和各类产业的负担,增加财政收入。三是拓宽积聚财力的渠道。在重点抓好各类税收征管和各种基金、规费、罚没等收入的同时,采取措施,适当集中一部分预算外资金,发行地方建设债券,积极拆借、筹措资金,充分发挥财政筹集社会资金的功能。

——拓展视角,积极开发新兴财源。一是积

极引进外资,管好用活外汇。努力创造适宜的“软”“硬”环境,更多地争取利用世界银行贷款,同时,主动参与贸易及非贸易外汇收支管理。外汇收支是国家整个财政预算的一部分,过去由于认识上的差距,河北省财政参与外汇收支管理不够。随着国内经济与国际经济合作的迅速发展,涉及外汇收支的内容越来越多,各级财政参与外汇管理已刻不容缓。二是加快国有土地有偿使用步伐,参与城镇土地增值的分配。随着改革开放的深入,国有土地使用权对内、对外的出让、转让和出租的业务将逐步增加,由此而形成的土地增值是一笔很值得开发的重要财源。财政部门应与土地管理部门配合,确定合理的征收形式,制定相应的管理办法,增加财政收入。三是开发房地产经营收入。房地产开发是一门新兴产业,经营者中国营、集体、个人都有,财政要和物价部门尽快制定商品房出售价格,并利用税率杠杆将经营房地产所获超额利润大部分上缴财政。

——加强国有资产管理,保护国家产权收益。积极开展清产核资工作,把应属国家所有的资产权益收回,纳入国有资产管理轨道,并对企业产权进行登记,从法律上确立国家对国有资产的所有者地位和经营者经营国有资产的权利与责任,保障所有权,落实经营权,真正做到国家与企业“依法征税,按资分利”;积极参与股份制企业的试点,做好国营企业转变为股份经营时的财产清查、产权界定、资产评估、国有资产价值总量核定、国家股设立和股份制企业设立的审批、国家股代表的委派和管理、国家股分红收入的收取及必要的分级集中管理工作;积极组织建立产权转让和交易市场,为越来越多的企业兼并、租赁、股份制试点、组建企业集团等产权变动及转让活动服务。由于按照经济体制改革的总体要求,国有资产管理的职能将越来越强,因此必须加强领导,充实力量。

二、优化资金配置

用活用好有限的财政资金,使其分配形式从“供给制”和“平均主义的争吵式分配”转换到

按财政资金的补偿能力大小及财政资金运行的边际效益,来确定其量、向、度,以及在各地区各部门各产业之间的资金流向与流量配置,是今后强化财政职能的又一核心内容。

——调整财政支出结构,使其体现出对经济结构调整的推动和促进。一方面进一步调整支出结构,减少非生产性支出。如改革行政经费管理办法,千方百计压减行政费支出;加快事改企步伐,减少财政补贴;加强公费医疗管理,改变职工吃药都由国家包下来的做法等等。在财政资金有限的情况下,通过压减非生产性支出,相对增加生产性支出的比重。另一方面把握生产性资金投向,按照产业政策,引导资金流向,抓住重点行业、重点项目,打“歼灭战”,产生总体结构效益,使整体经济实力不断上新台阶。近一个时期,重点抓好落实支持大中型企业的措施,支持一批名、优、特、新、高及短平快项目,搞好农业的综合开发,支持促进科技进步。

——改革旧的拨款方式,实行新的灵活的办法。一是突破传统的退库方式,采取提前退库和明确退库资金使用方向的办法,变分散为集中、变输血为造血,提高企业自我发展和自我扭亏的能力。二是改变补贴款拨付办法,对列入规划定期扭补的县,提前拨付补贴款,促其加快发展,定期扭补。三是对有些项目的投资,变直接投入为财政贴息,使有限的资金发挥更大的作用。通过拨款方式的改革,增强财政资金支持生产的功能。

——改变财政资金的使用方式,进一步缩小无偿分配领域,扩大有偿分配范围。一是把凡属建设性资金如支农、支工以及城市维护和搞活流通的财政拨款都纳入有偿使用范畴,以增强用款单位责任,提高财政资金的使用效益。二是发展财政信用。发挥财政能够集中调度社会财力的优势,综合运用财政间歇资金、预算外资金和社会分散资金,以有偿吸收和利用的形式,积极开展信用业务,更好地促进经济发展。三是建立促进行政事业单位转轨变型机制。财政在政策上鼓励一些行政性机构和事业单位利用自身条件和优势创办经济实体或开展有偿服务,

通过合理合法组织收入,发展自身事业。同时,支持鼓励行政机关的一些懂技术、会管理、会经营的干部转办经济实体。

——改革国家投资管理体制,提高国家投资效益。为解决国家投资多头分散、管理混乱、效益不高的问题,可先成立“经济开发投资公司”,筹集财政资金,不断增加对农业基础工程、工业重点项目和科技尖端产品的投入,促进国民经济整体发展水平的提高;然后,把“经济开发公司”逐步演变为“投资控股公司”,成为国有资产管理中介机构。关系国家经济命脉的重要企业,主要由中央控股,其他企业省里可以投资控股,其投资收益分别纳入中央和地方的建设性预算,逐步形成投资建设的良性循环。

三、强化宏观调控

在有计划商品经济条件下,由于宏观控制以价值控制为主,加之社会积累职能相对分散化、投资渠道多元化,作为价值分配主体的财政,为适应新体制、新机制的要求,担负着十分重要的调控任务,因此财政的调控职能只能加强,不能削弱,并且要达到灵活、有效。

——适度集中财力,把握调控的主动权。没有一定的可供支配的财力作后盾,财政调控经济的职能就会乏力。因此,必须适度提高财政收入占国民收入的比重,省级财政收入占全省财政收入的比重。从1980年起实行的省辖市上划“三大税”30%和50%的财政体制,是分税制的基本形式,符合财政体制改革的方向,应继续坚持,并随着分税制财政体制的推广而逐步完善,任何地方不能以任何理由和形式向后退步,随着形势的发展,上解比例和上划的范围还要逐步提高。

——通过调整财政政策 and 进行行政干预,发挥财政在国民经济中的平衡功能。一要坚持稳固的预算平衡。必须坚定不移地贯彻预算平衡方针,运用调控手段,采取必要的措施,确保省委、省政府确定的消除财政赤字的目标如期实现。二要根据改革开放和经济发展的需要,制定科学合理的财政政策,来刺激或抑制消费,促

进总供给与总需求的平衡。三要控制社会集团购买力,通过专项控制、宽严结合、适时调整调控政策,不断维护党和政府宏观政策的实施。

——正确处理财政内部职能关系,保证财政宏观调控的整体性。税务部门、国有资产管理等部门要真正归口财政部门管理,重点解决好财政收支计划管理与征收管理的“两张皮”问题,扩大财政部门的决策权限,确保财政整体职能的有效发挥。

——强化对预算外资金的调控,搞好社会资金统管。把一些可纳入预算内管理的预算外项目纳入预算内,扩大财政收入来源。重点是改善管理,引导预算外资金流向,防止对经济运行的冲击。

我国实行复式预算应注意的几个问题

甘 耘

从1992年起,我国国家预算由单式预算改为复式预算。实行复式预算,并非只是国家预算编制方法和分配形式的改变。它关系到我们能否真正地建立起一套科学、有效的宏观调节体制。笔者认为,目前在我国实施复式预算应注意解决好如下几个问题:

一、关于如何正确划分经常性预算范围和建设性预算范围问题。根据财政部制定的初步方案,将国家以管理者和资产所有者身份取得的一般收入列为经常性收入;将国家特定用于建设方面的某些收入列为建设性收入。笔者认为,这种划分方法尚有欠妥之处,一是从理论上讲,实行复式预算的理论依据是根据国家双重职能身份相分离的原则,将经常性预算作为国家经济管理者活动的客观基础,将建设性预算作为国家资产所有者活动的客观基础,所以,在实际划分经常性预算与建设性