

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

预算时,不能将国家作为经济管理者所取得的收入与国家作为资产所有者所取得的收入相混淆。二是从现实来看,若按上述方案划分复式预算,则1991年国家经常性预算收入占预算总收入的74.5%,经常性支出占总支出的59.9%;建设性预算收入只占25.5%,建设性支出占40.1%,从而形成经常性预算结余过多,建设性预算赤字较大的非对称状况。由此可见,无论从理论还是从现实来看,都不宜按上述方案划分复式预算。笔者认为,我国划分复式预算应将国家作为经济管理者的收支与国家作为资产所有者的收支相区别开来,将企业收入、国家预算调节基金和其他收入归入建设性预算中,这样,经常性预算收入只占总收入的60%,与经常性预算支出占总支出的59.9%基本相对应。

二、关于经常性预算与建设性预算编制原则问题。历年来,我国预算编制一直遵循“量力而行、量入为出”的原则,对平衡我国财政收支、保持财政稳定发展起到了较大的促进作用。然而,在实行复式预算后,则不能再笼统说坚持“量力而行、量入为出”的原则,而应对编制经常性预算遵照“量出为入”的原则;对编制建设性预算仍坚持“量入为出”的原则。这是因为,倘若编制经常性预算仍坚持“量入为出”的原则,则容易导致有多少钱,吃多少饭,国家财政“吃饭”开支愈来愈大,而转入建设性预算的经常性预算结余资金所剩无几的状况。值得注意的是,“量出为入”之“出”必须是指经过政治体制改革后的政府公共支出的,而不是指目前政府所有的公共支出。编制建设性预算则仍要坚持“量入为出”原则,不过,其中之“入”既包括投资收益,又包括债务收入,坚持“量入为出”原则安排建设性预算必须建立在“入”的结构和规模合理的基础上。即债务收入所占比重和规模必须适度。此外,编制建设性预算坚持“量入为出”的原则还可以从一个较长时期内(如五年、十年等)来考虑,只要在这一段时期内,支出与收入(不包括债务收入)基本相平衡即可。

三、关于在建设性预算支出中如何解决某些建设项目非盈利性问题。由于我国是社会主义国家,实行的是有计划的商品经济体制,国家某些生产性建设不可能只追求盈利多、效益高的项目,对于一些有关国民经济命脉的重要建设项目,尽管效益低、盈利少(甚至是无盈利或亏损),国家也要投入一定的资金进行建设。因此,我国社会主义制度和有计划商品经济体制的特点就决定了我国生产性建设投资不可能是完全有偿的,必须有一部分生产性建设是无偿的。实行复式预算如何正确解决这一问题呢?笔者认为,在建设性支出中,既包括生产性建设,又包括非生产性建设,可以将非生产性建设

纳入经常性预算支出中,只对生产性投资建设实行有偿性投资。同时,将政策性企业亏损补贴从经常性预算收入划入建设性预算支出,以弥补因非生产性建设划入所需要增加的经常性预算收入。

四、关于经济欠发达地区实行复式预算管理体制问题。经济欠发达地区由于经济基础薄弱、经济发展水平低、财政收入少,在实行复式预算后,财政收入主要用于“吃饭”开支,用于建设资金的支出所剩无几。若按财政部初步方案测算,在1992年广西财政预算安排中,如不包括中央补助收入,经常性预算收入为56.044亿元,占全部地方预算内收入的98.57%;若包括中央补助收入,则经常性预算收入占总收入的比重达89.05%,比全国经常性预算收入占总收入比重高出14.55个百分点。在不包括中央补助情况下,1992年广西经常性预算支出占总支出比重达76.12%,比全国经常性预算支出占总支出比重高16.22个百分点;建设性预算支出占总支出的23.88%,而全国建设性支出占总支出比重为40.1%。这表明,在经济欠发达地区实行复式预算后,面临着如何增加财政生产性支出、提高财政资金使用效益问题。其解决的途径在于:从地区内部来看,主要依靠大力压缩财政非生产性支出、广泛开辟财源、努力增加财政收入;从外部条件看,中央或者相应增加经济欠发达地区的财政补贴数额,或者对经济欠发达地区实行一种更优惠、更灵活、类似深圳、海南经济特区的特殊管理体制。前者是一种临时性“输血”措施,只是“治标”之策;后者则是一种长期性的“造血”对策,是“治本”之法。因此,建议在实行复式预算后,中央应加速进行区域政策规划和区域经济发展战略的制定,对我国部分经济欠发达地区实行特殊的政策倾斜,以促进这些地区的经济、文化和社会协调发展,缓解全国地区性发展失衡状况。

