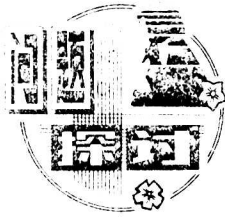


追加指标按批准用途拨款，不拨无计划款，不拨未经批准的款，不开空头支票。她掌握着一部分间歇资金，常利用时间差供给各部门各系统周转使用。一些在各部门担任会计的同学、同事，得知她有这个“特权”，时常请求她先借点周转金用，她总是耐心地解释：财政资金十分紧张，我不能影响全局的统筹安排。十几年来，她从没借过一次“人情钱”，没拨过一次“关系款”。

梁凤阁总是任劳任怨，埋头工作。总预算会计的旬报、月报，必须按规定的时间报出，无论在任何情况下，她都及时、准确地报出收支的数字。白天忙不过来，就晚上加班，她不知牺牲了多少个星期日、节假日。一次，正赶上要报月报，小女儿得了重感冒，高烧40度，爱人在公安部门工作，整天不在家，其他同志又不熟悉业务，于是她顾不得吃晚饭，把孩子带到医院打了针，又赶到机关，抱着孩子干了起来，直到深夜。第二天，把财政月报及时准确地报出。

梁凤阁虽然是两个孩子的母亲，但她从不满足，常以“刀不磨要生锈，人不学要落后”的俗语鞭策自己，坚持学习。平时，她对自己的本职工作要求很严，核算，求准、求快；记帐、报表，运用科目正确、帐面清晰整洁、报表准确及时。除经常虚心向老同志学习外，还系统地学完了《预算会计》、《工业企业会计》、《会计学原理》、《预算管理》、《国家金库会计》、《行政事业单位财务管理》等专业课程。功夫不负有心人。1987年8月，在财政部和中央广播电视大学举办的全国首届会计师岗位统考中，梁凤阁以优异的成绩获得了会计师岗位专业证书。

十几个春秋过去了，梁凤阁的辛勤工作，赢得了领导和同志们的赞扬，她连续四年荣获县级和地区级“先进会计”称号。如今的她，依然默默无闻地工作着、奉献着。



## 对财政体制改革新模式的认识

夏廉裕  
徐良荣

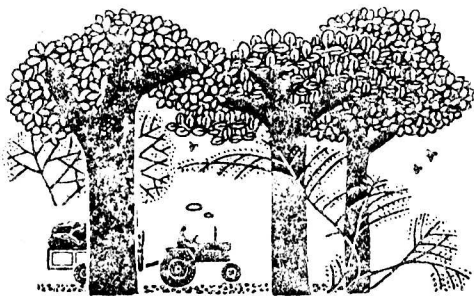
党的十一届三中全会以后，国家在财政体制上进行了较大的改革。现行的财政包干预算管理体制改革对于制止某些地区财政收入“滑坡”，保持财政收入的稳定增长发挥了重要作用，但也存在一些问题需要加以改进和完善。主要是财政包干后中央财政集中掌握的财力相对减少，宏观调控能力下降，使与经济结构调整、宏观效益改善紧密相关的重点建设资金没有保证，影响了国民经济长期稳定发展的后劲。同时，财政包干体制由于与地方经济利益挂钩，在一定程度上助长了地方保护主义的滋生，使地方政府行为目标集中到追求地方经济利益的最大化上，从而造成地方经济壁垒，妨碍经济结构地区间合理布局 and 全国统一市场的形成。

这些问题必须通过深化财政改革来解决。针对目前财政体制中存在的问题，我们谨就建立新的财政体制模式谈几点认识。

### 一、模式设计的指导思想

社会主义财政在国民收入分配中居主导地位，财政的一收一支，对国民经济发展都能产生重要的影响，因此，必须坚持正确的指导思想。我们认为，在模式设计上，一要有利于财政收入的稳定增长和中央财政宏观调控能力的增强，以保证社会主义有计划商品经济发展和国民经济结构优化的需要；二要在权、责、利合理划分和有机结合的基础上，调动各级政府当家理财的积极性；三要从我国具体国情出发，采取逐渐过度、分步实施的办法进行财政体制改革。

### 二、模式设计应遵循的原则



(一) 公平合理。在处理中央和地方财政分配关系, 以及处理地区之间、城市之间、沿海与内地之间的财政分配关系时, 应体现公平合理、平等竞争的原则, 使条件相同的地区能大体上作出相同的贡献, 避免“鞭打快牛”和苦乐不均。

(二) 讲求效益。改变目前财政体制中因支出基数不合理造成的苦乐不均的现象, 从体制上促进地方政府注重提高整体经济效益, 使财力的增加在中央和地方之间得到合理的调节, 使其具有激励和效益相结合的效应, 鼓励先进, 鞭策落后。

(三) 区别对待。由于我国地区之间经济发展水平参差不齐, 经济实力相差悬殊, 因此应采取适当措施, 统筹兼顾, 区别不同情况采取不同办法来缩小这种差别, 促进各地区经济和社会事业的协调发展。

### 三、分阶段的模式设计

(一) 近期财政体制改革模式——完善现行财政包干体制。治理整顿期间, 经济工作的中心任务是稳定, 财政改革也应服从稳定的大局, 不宜作大的变动。同时, 目前的财政问题比较突出, 很难一下子从根本上得到解决, 需要有个过程。如武汉市财政目前面临的问题, 工业生产受能源、资金、原材料、设备、外汇、运输、价格等因素的影响, 生产、效益增长缓慢, 财政收入增长幅度不大, 同时, 支出呈刚性增长, 地方财政困难也相当严重。这些问题给财政体制改革增加了难度。由于目前财政收入占国民收入比重太低, 财力分散, 为增强中央财政的宏观调控能力, 又必须对现行体制进行改革。我们认为, 比较有利的选择就是对现行财政体制进行微调, 其核心在于调整中央和地方的分配关系, 调整办法是合理地“抽肥补瘦”, 中央对上缴比例低的地区, 从体制上收回一部分, 后劲不足的地区, 适当放宽政策, 增加投入, 予以扶持, 以保持地区之间的相对均衡。增加的财力, 用于企业设备更新和技术改造, 给企业增添后劲, 改善投资环境, 为经济发展创造条件。同时, 在近期要选择有代表性的地区, 进行分税制改革的试点。

(二) 中期财政体制改革的基本模式——分税分类财政包干制。随着治理整顿任务的完成, 经济生活的新秩序和新环境相应改进, 经济将迅速发展, 各级政府财力将进一步增强。为适应经济发展要求, 财政体制应由现行包干制有步骤地向分税制转换, 这应该是深化改革的必然趋势。分税制是财政体制较为理想的模式, 但在近期因受各方面条件的限制, 除少数沿海发达地区外, 大多数地区宜实行分税分类财政包干

制——分税制与包干制相结合的过渡性体制形式, 大体框架是:

1. 划分税收收入和非税收入。根据税种的设置及其他各项非税收入和中央、地方的职责界定, 合理划分中央和地方预算收入, 凡财源集中, 政策性强、影响面广, 涉及国家宏观管理和调节社会产业结构和产品结构、协调总需求与总供给的税种和收入, 由中央统一管理, 收入划归中央财政, 如关税、盐税、烧油特别税、资源税等。对沿海发达地区, 中央固定收入还应包括生产环节的产品税和增值税等。凡税源分散的税种和收入, 以及属于地方区域性财源的税种和收入, 由地方管理, 收入划归地方, 如城市维护建设税、排污费收入、以港养港收入、印花税、集体企业奖金税、筵席税、牲畜交易税、个人所得税、个人收入调节税、城乡个体工商户所得税等。凡税额弹性大, 需要调动各级政府管理的积极性, 并保证各级政府财政收入随经济发展而有所增长的税种和收入, 可作为中央与地方共享收入, 包括国营企业所得税、利润、补偿税(即政策性亏损退库)、建筑税、能源交通重点建设基金、国家预算调节基金、保险企业收入、城镇土地使用税、耕地占用税等。比较发达和不发达地区还应包括产品税、增值税以及营业税等。

2. 核定财政支出基数。财政支出基数的核定, 应摒弃沿用的“基数法”, 改按一般需求和特殊需求两个层次来核定支出基数。对一般需求的核定, 首先确定全国人均支出定额标准, 再按照各地方经济发展的不同水平, 考虑人口结构、土地面积、企业素质、地理位置、生活水平、基础设施建设、技术力量、就业程度等因素, 制定一个修正系数, 对同一类别的地区或大致相同的城市, 按照统一的标准和修正系数来计算这一地区或城市的一般需求。对特殊需求的核定, 按照国家经济建设的总体规划和不同地区发展的战略要求, 在核定一般需求的基础上, 区别地区之间的不同情况, 如城市基础设施和老企业技术改造等, 核定一个加成指标, 在一定时期内打入支出基数, 以后根据事业发展变化进行适当的调整。

3. 确定上交中央比例。根据上述税种的划分和支出基数的核定, 即可确定上交中央财政收入的比重。上交中央比例确定后, 要保持一定时期的稳定性, 一定若干年不变。

(三) 财政体制改革的目标模式——分税制的财政体制。经过一定时期的改革和调整, 全国各地区财源结构逐步合理, 经济效益不断提高, 地区之间的差距逐渐缩小, 适应社会主义有计划商品经济合理的、

稳定的税收体系已经建立和完善,由分税分类包干的过渡性的财政体制模式向完全分税制的转换条件即已成熟,完全分税制的财政体制就应成为我国财政体制的主体。这时,共享税已被中央税、地方税所取代,与之相适应,税收的征管机构可相应建立国税局和地税局。

#### 四、财政体制改革中应注意的几个问题

(一)合理划分中央与地方的事权,这是财政体制改革的前提条件。事权的划分,实际上是中央与地方政府职责的划分,目的是为了使各级政府各司其职。但是目前在事权的划分上还存在着模糊不清的情况,必须逐步改变这种状况。在经济管理事权划分上,地方政府的事权应包括:在宏观经济政策范围内,具有中观经济的决策权。拥有地区性经济建设投资权,负责社会福利、保健卫生、治安、环境保护、教育、农业、基础设施建设等。根据事权的划分,要相应给地方配备应有的财权、行政权和立法权,使地方能够顺利而有效地履行事权。

(二)政企分开,使企业真正成为经济实体。完善财政体制要求不再按企业行政隶属关系,而是按税种划分中央财政和地方财政各自的收入,企业依法向中央、地方政府纳税,政府对企业只制定宏观经济政策,运用经济杠杆进行调控,引导企业的生产经营,但对关系国计民生的大型企业要加强计划指导,对中小企业减少不必要的行政干预,使企业真正成为相对独立的经济实体。

(三)财政体制改革要与其他经济改革配套进行。财政体制涉及到国民经济的各个方面,与各行各业各方面的改革有着密切的关系,因此,财政体制改革要与经济体制改革相适应。其他方面的改革,如价格体制的改革、工资制度的改革,企业承包制的实行等,要考虑财政的承受能力,协调配套进行。

(四)建立健全法律保障体系。改革财政管理体制,保证财政体制的稳定性,必须加强法制建设。第一,制定预算法,使各级政府的预算编制、执行及调整,做到有法可依;第二,强化各级人民代表大会对同级政府预算的审核与监督权力,对违反预算法规的计划编制和预算支出,有否决的权力和中止执行的权力;第三,实现预算计划公开,使各级政府预算工作接受社会公众和舆论的监督,增加制约因素,提高预算的约束力。

(五)国家财政资金投入,要注重投入产出效应。越是向国家上交财政收入多的地区或城市,越要注重

这些地区或城市的发展后劲。增加投入,培植财源,这是保持中央财政收入稳定增长的主要途径。同时还要考虑增加不发达地区的投入,培植新的财源,逐步改善地区经济结构,缩小地区之间的差距,促使整个国民经济持续稳定协调发展。

## 论适度集中财力的必要性及思路选择

丛安妮 苏明

适度集中财力,这不但是针对近年来财政收入占国民收入比重下降、以及中央财政面临困境提出的对策,而且是实现治理整顿与深化改革的目标、降低通货膨胀率、实现财政形势好转、建立起计划经济与市场调节相结合的宏观调控体系所提出的客观要求。从财力分配来说,近年来改革体制,下放财权,增加企业和地方财力,引起的财力分配状况的变化是很大的。应当承认,这种财力分配变化有其一定的合理性和必要性。但现在面临的主要问题是,改革中,在强调微观经济搞活时,忽视了综合平衡和加强宏观控制,使国家财力过度分散了,国家的宏观调控能力被严重削弱了。这种状况不仅给国家财政带来严重困难,而且也影响了国民经济的持续稳定协调发展。因此,有必要统一思想,加深对适度集中财力的认识。

第一,适度集中财力是从中国国情出发的现实抉择。我国幅员辽阔、人口众多,但资源有限,经济基础薄弱,长期以来,有效供给不足,因此,必须集中一定资金用于重点建设。如果分散使用资金则难以形成合力,解决不了基础产业问题。现在全国全民所有制独立核算工业企业7.2万个,留利324亿元,总量相当可观,但按户平均的留利额却只有40多万元,难以