

财政补贴问题的表现及治理对策的思考

赵 冲

邹晓岩

在治理整顿、深化改革中，持续增长、居高不下的财政补贴已经成为我国经济生活中令人关注的重要问题。认真研究如何控制、整顿、压缩财政补贴，对促进国家财政摆脱困境，实现财政收支平衡，对保证社会稳定，深化改革，促进国民经济走上良性循环的轨道都具有十分重要的现实意义。

一、财政补贴问题的表现

财政补贴是一个政策性强、涉及面广，与生产、生活密切相关，十分重要的经济调控手段。改革开放的十年来，财政补贴在保障社会安定团结、抑制物价、支持改革上发挥了积极的作用。但是，由于我国经济生活中多年积累的问题没有完全解决，随着经济发展和改革的深入，财政补贴中存在的问题也日益明显地暴露出来，其主要表现是：

——数额巨大，增长过猛。近十年来，我国财政补贴累计总额高达近5 000亿元，1990年国家财政预算草案列入的企业亏损补贴和价格补贴两项合计1 063.16亿元，相当于国家预算的三分之一。同时，财政补贴加速增长的趋势十分惊人。1984年全国企业亏损为199.9亿元，1989年为598.88亿元，五年内增长199.6%，平均每年递增24.6%，大大高于前五年平

办法，由计划单列市直接与中央或所在省挂钩，减少环节，缓和矛盾，简化手续。

(二) 计划单列，既不是直辖，也不是仅为计划数字的单列。而应是中心城市与所在省经济协调、并带动其他地区经济发展的一种新形式。因此，省与市之间的经济关系，应主要通过经济协商办法解决。计划单列市应在所在省经济发展战略的指导下，从全省大局考虑，服从全局，支持其他地区发展，积极为全省经济发展做出贡献。所在省应支持和帮助计划单列市，为其加速发展创造条件。省要求计划单列市执行的经济政策，应尽量在市预算成立之前通知市；预算

均每年递增15.8%的幅度。从地方财政看，北京市1989年财政收入71.02亿元，财政补贴45亿元，相当于该市财政收入的63.3%。财政补贴与上年相比增长38.4%，其中粮油肉蛋菜糖的补贴达30.62亿元，比上年增长56.8%。此外，全国尚有不少补贴是采取挂账处理的，还未表现出来，否则情况更为严重。目前数额巨大、增长过猛的财政补贴已经超过财政的承受能力，成为国家财政的沉重包袱，是影响财政收支平衡的重要因素。若任其发展下去，财政难以为继。

——包揽太多，效益较差。目前我国财政补贴名目繁多，从生产、流通到消费，从衣食住行到生老病死，在经济生活中随处都可以感到财政补贴的存在。由于财政补贴包揽太多，致使财政部门处于八面受围的被动局面。不少地方的财政为了支撑众多的补贴已经到了捉襟见肘的地步，严重影响了地方经济建设和事业的发展。财政补贴太多太滥，一方面弱化了补贴对经济运行的调控作用，使有限的财力用不到刀刃上，不能真正解决最急需最突出的问题；另一方面又增强了经济各部门对补贴的依赖性，大家争吃财政补贴的大锅饭，不利于激发企业自身的活力和鼓励企业竞争机制的建立，有一些补贴已起到保护落后的作用。财政补贴对人民生活包揽越多，人们对补贴的期

执行中一般不要出台新的减收增支措施；必须出台的措施，应尽量采取经济办法协调处理，避免行政命令方式。

(三) 在预算安排的建设项目方面，所在省与计划单列市都应从宏观经济角度考虑，特别是在建设布局上，从全局出发，服从全局。所在省不应将原定建设项目投资转移，或取消新的应投资项目；计划单列市也不应强调局部利益，不支持全省建设战略。

(四) 从长远看，计划单列市财政的地位、作用，以及横向、纵向的经济、财政与行政关系，应当在国家预算法规和行政法规中予以明确。

望值就越高,一旦这种期望受到财力约束时,就容易引发失落感,这也是政府办了不少好事而不被人们理解的原因。

——结构不合理。一是事前补贴少,事后补贴多。从实践看,将有限的补贴提前用于压亏减补的各环节,能收到事半功倍的效果。但目前财政补贴大都是滞后性的,往往是对经济运行最后结果的认可。企业亏损补贴基本上是企业亏多少财政补多少。涉及人民生活的补贴也是侧重在流通和消费环节,作用于生产环节少。二是规范性的少,非规范性的多。近几年,财政部门对补贴进行了清理整顿,不少补贴开始走上定向、定量的规范化轨道。但是大量的补贴还处于无限制、无区别的非规范化状态中。由于不少生活补贴是无限量的,收入高的家庭用量大,享受的补贴多,收入少的耗用少,得到的实际补贴也少。这种补贴有悖于补贴的初衷。三是弹性少、刚性多。在现行补贴中阶段性、一次性、可调性的补贴少,大多数是固定的、长期的,一经立项就不易取消和减少。

——价格扭曲的矛盾十分突出。长期以来,国家对一些关系国计民生的商品给予补贴,实行价格控制。随着经济发展,在生产成本逐步上升和需求不断增长的情况下,这些商品价格的多年一贯制迫使财政拿出更多的钱给予补贴,以至出现生产丰收财政发愁的反常现象。同时,这种价格补贴扭曲了价值规律,掩盖了价格的不合理,刺激了消费,加剧了供需矛盾,也不利于物质资料的合理利用。我国能源、粮食既紧张又存在严重浪费就是很好的说明。

二、财政补贴问题的产生原因

财政补贴作为经济调控的一种手段,是不可能从经济领域完全取消的,但是认真分析造成财政补贴面临问题的原因,将有助于提出解决问题的途径。我们认为财政补贴问题产生的原因从根本上说有四条:

一是思想认识上的偏差。由于历史的原因,我国财政补贴偏重于补偿性,忽视了补贴在促进生产和引导消费上的导向作用。五、六十年代我国生产力水平不高,人民收入和消费水平普遍较低,职工工资基本冻结。在这种情况下,财政补贴基本上是分配性、补偿性、普遍性的,包揽的内容比较多。八十年代以来,我国开始从产品经济向商品经济转换,企业生产能力不断扩大,城镇人口急骤增加,人民消费水平提高很快,收入差距开始拉大。但是财政补贴的指导思想还停留在尽量保证全面的、足量的、低价的供给上,必然带来实践上的力不从心,也留下了隐患。拿

生活的补贴说,高收入者觉得国家拿出的补贴算不了什么,反而刺激他多消费,低收入者又觉得国家的补贴与日益提高的消费水平比远远不够。不论收入是高是低都有一种错觉,似乎国家应该始终维持所有人的低价生活消费。这种心理状况增加了政府解决补贴问题的难度。

二是对运用财政补贴的量和度控制不够。财政补贴作为经济调控手段运用适当可以发挥积极作用,用之过度,总量失控,其副作用很大。但长期以来,对补贴的总量和力度没有很好研究,对补贴过快增长放松警惕,过份依赖用财政补贴来解决经济运行中出现的矛盾,在具体措施上存在短期行为,头痛医头,脚痛医脚,使用补贴措施的频率过密。

三是宏观调控失误,经济过热。在改革过程中一度出现了经济过热、改革急于求成的倾向。一方面因改革措施出台需要增加必要的补贴,另一方面片面追求产值、速度,以及改革措施不配套又造成企业效益下降,亏损增加。同时,国民收入的超分配加剧了总需求大于总供给的矛盾,出现明显通货膨胀。而宏观调控措施软化、管理放松,又使市场秩序混乱,推动物价上涨。在治理整顿期间,实行双紧政策后,在保证社会稳定的前提下,还得相应增加财政补贴,这是经济过热的滞后反映,也是近年财政补贴增长过猛的直接原因。

四是经济管理体制不健全,缺乏有效的调控机制。我国财政补贴的实质主要是价格补贴。价格补贴如此突出,是我国对一些重要商品的价格调整不及时,价格和价值严重背离,价格管理体制不适应经济发展的需要。在财政补贴的管理上,主管补贴的财政部门与使用补贴的各部门之间没有一套严密的管理制度和考核制度,滥用补贴、浪费补贴的现象比较普遍,管理上的漏洞较多。政策性亏损掩盖经营性亏损成为吞噬财政补贴的巨大黑洞。此外,财政补贴作为调节经济的手段过份刚性。在其自身的调整上表现得十分软弱和迟钝。

三、解决问题的对策思考

财政补贴问题是一个复杂的经济问题,又是一个敏感的政治问题,不能孤立地就补贴论补贴,单靠财政部门一家也难以解决问题,只有从完善整个国民经济运行机制的角度来研究解决财政补贴问题,进行综合治理,才能奏效。

1. 强化宏观调控,改善经济环境。首先,各级党政领导都要提高对控制财政补贴的认识,要把压缩补

贴当作大事来抓,经常关心和过问控制补贴的工作,加强对这项工作的领导。在运用补贴措施上,要提高领导部门决策的严肃性、科学性,尊重客观经济规律,摒除决策过程中的主观随意性和行政干扰。其次,要按照计划经济与市场调节相结合原则的客观要求,加强和改进宏观调控,保持国民经济的适度发展,防止经济大起大落。要严格控制社会总需求的增长,重点控制投资规模、社会集团购买力、职工消费基金的过快增长。第三,要加强政府对物价和市场的监督管理,整顿流通秩序。对与人民生活关系密切的价格放开商品要进行重点管理,实行限环节、限流向、限差率的办法,防止层层加价,取缔中间盘剥。要推行市场规范化、价格法制化,保持市场、物价的相对稳定。

2.转变观念,改进管理,提高效率。在新的经济形势,下,财政补贴的指导思想要作必要的调整,即重点保障低收入者的基本生活,积极促进生产发展。在这个前提下,对财政补贴进行“压、减、控、分、改”的治理。“压”是压缩补贴总量。财政部门要与各有关部门一起对现有补贴标准进行科学合理核定。尽可能压缩不必要的、无限制的补贴。“减”是减少补贴种类,要根据补贴项目在社会经济生活中的作用程度,按少而精的原则进行调整,卸掉一部分补贴包袱。“控”是控制刚性增长。在清理整顿的基础上把财政补贴指标分解下达给各主管部门,实行目标管理,严格考核,杜绝因管理不善造成的损失浪费。

“分”是分流财政补贴的压力。对一些需求量大,与生产、生活关系密切,而又必须实行价格控制的商品可以考虑社会共同负担的办法,即由财政部门向预算外资金征集专项商品的发展基金,扶持这些商品的生产。此外,还可以综合协调地运用其他宏观调控手段如工资、税收、社会保障等来代替财政补贴解决经济运行中的问题。“改”是对现有补贴进行改革。随着经济发展,应逐步把补偿性、分配性的补贴改为社会经济政策性的补贴。把非目标补贴转向目标补贴。财政补贴不再是全面的、普遍的,补贴的范围、标准要有严格的控制。生活价格补贴的重点是收入相对固定的低收入者。企业的亏损补贴和重要商品的补贴要放在引导生产,增加有效供给上,着重于事前和生产环节的激励作用。

3.深化改革,建立动态平衡的补贴体制。目前,我国经济生活中积累的矛盾很多,要从根本上解决财政补贴问题,还必须深化改革。首先,要积极慎重地推进价格改革。重点是对价格突出不合理的关系国计

民生的重要商品,如主要农副产品、能源产品等进行调整,以理顺价格关系,减轻财政压力。进行价格调整时,要审时度势,把握时机,选准目标,力度适当。要严格控制连锁反应和“搭车”涨价,避免给补贴增加新的压力。其次,要按照自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的目标来深化企业改革,增强企业的素质,提高企业的应变能力,减少企业对国家的依赖性,使企业真正成为有活力的经营实体。第三,要积极探索增加人民基本生活消费品,特别是敏感商品有效供给的新路子,搞好为城镇副食品生产提供社会化服务和产供销一体化经营的改革。

总之,财政补贴不能取消,但要逐步减少。随着改革的深入,今后对国家控制的重要商品的价格不应固定不变,每隔一个时期,应当根据社会平均成本和供求状况的变化,及时进行合理的调整。财政补贴也要随之在补贴范围、标准上作相应调整,有增有减。对长期积累的补贴问题,为避免一次性调整带来的强震动,要在加强政府与人民的沟通理解和做好舆论引导的基础上,采取小步动作、分期到位的办法进行经常性调整。在运用补贴的手段上,要更多地增加一次性、阶段性的补贴。通过上述措施的落实,促进建立一个动态平衡的财政补贴体制。

简讯

襄樊市把“农业四税”

法规知识纳入应届初、

高中毕业生岗前教育内容

针对农民农税法规知识贫乏,偷、漏、抗交农业“四税”(农业税、农林特产税、耕地占用税、契税)时有发生现状,襄樊市财政局除广泛宣传农税政策法规,增强农民纳税意识外,还于今年五月上旬与市教委联合下文,将农业“四税”法规知识纳入应届初、高中(含职业初、高中)毕业生岗前教育内容。其主要内容有:中等院校和高等院校招生考试以后,各地在组织初、高中毕业生学习农村实用技术期间,将农业“四税”法规知识安排六个学时的教学时间;由财政部门向初、高中毕业生免费提供农业“四税”法规教材和选派政策水平高、业务能力强的干部担任教学任务;对学生学习农业“四税”法规知识要进行考核,考核成绩载入“学生档案”,供今后录用单位参考。

(黄开均)