

# 在治理整顿中增强财政 宏观调控能力

河南省财政厅厅长 胡树理

河南省财政厅办公室主任 任永源

我国的改革开放已经进行了十年。十年来，河南财政工作在党的十一届三中全会确定的路线、方针、政策的指引下，取得了显著成效。全省财政收入持续增长，支出规模不断扩大，企业活力逐步增强。财政工作对于促进我省生产建设事业的发展 and 人民生活的改善，起到了积极的作用。但是也必须看到，前些时期在改革过程中，由于强调微观搞活多，宏观控制少，财税工作中也出现了一些问题。例如在财政管理体制方面，虽然实行了分级管理，“分灶吃饭”，但包而不干，包而不死；在收入分配结构方面，财力过于分散，财政收入占国民收入的比重逐年下降；在支出管理方面，由于近几年艰苦创业、勤俭节约的思想比较淡薄，消费基金增长过快，加上乱开口子，支出的增长超过了收入的增长；在国家与企业的分配关系方面，承包基数偏低，递增比例偏小，包盈不包亏；在财政监察方面，监督检查不力，收入流失严重，支出浪费大，等等。为了保证国家财政各项治理整顿工作的顺利进行，必须采取切实有效的措施，逐步解决财税工作中存在的问题，增强财政宏观调控能力。

财政宏观调控是宏观经济管理的一个重要方面。在不同的社会经济条件下，财政宏观调控的内容是不相同的。在市场经济条件下，资本主义国家主要是靠运用政府支出（包括政府购买、举办公共工程和转移支付）和税收（主要是个人所得税和公司所得税）两大政策来实现的，即在经济萧条时期，通过增加政府支出、减少税收以刺激社会总需求的扩大；在经济膨胀时期，通过减少政府支出、增加税收以抑制社会总需求。同时，资本主义国家为了最大限度地刺激有效需求，一直信奉凯恩斯主义的所谓“公债哲学”，实行赤字财政政策。社会主义国家的财政状况与资本主义国家根本不同。在我国，政府购买（主要是政府经常费用）基本上还未成为一种经济调节手段，而且由于受目前财力的限制，政府兴办公设施的能力也非常有限。并且市场机制的不健全，使得税收对经济的调节作用也不象发达国家那样灵敏。可见，资本主义国家的一些宏观财政政策，在我国是无法照搬的。那么，在治理整顿过程中怎样增强省级财政的宏观调控能力呢？联系河南实际，我们认为应从以下几个方面努力：

**（一）转变理财思想，改进理财方法。**财政是国民经济的综合反映，财政状况的好坏是整个经济形势的重要制约因素。在正常情况下，尽财力可能增加投入、扩大生产建设规模，来发展经济，增加财政收入，是完全正确的。但是在治理整顿过程中，为了遏制社会总需求的过度膨胀，国家要有计划地控制固定资产投资规模（其中包括压缩掉一部分生产性基建和新增生产能力），适当

降低经济发展速度。在此情况下，仍走增加投入、扩大生产规模的老路子就有些不太适应当前的新形势了。这就促使财税工作必须转变理财思想，从过去那种依靠增加投入、扩大规模来增加财政收入的路子转变到主要依靠加强管理、挖掘潜力和提高经济效益来增加财政收入的路子上来，从调整产业结构中开财源，从改进技术中挖财源，从加强管理中找财源。同时，在理财方法上也要有所改进。除完成日常各项财政工作任务外，要把主要精力放在参与宏观经济决策，制定财政发展战略，掌握财政分配政策，组织社会财力综合平衡，统一运用财政税收经济杠杆等方面上来，把财政调控作用渗透到生产、分配、交换和消费各个环节，在治理整顿和深化改革中发挥更大的作用。

**(二) 继续实行预算目标管理责任制，确保财政收支平衡。**宏观经济失衡的原因主要有两个：一是财政支大于收，出现财政赤字；二是银行贷款大于存款，出现信用膨胀。财政赤字和信用膨胀导致了国民收入超分配，引起国民经济总量和结构的不平衡。因此，坚决消灭财政赤字，确保财政收支平衡，对于促进宏观经济的平衡具有重要的意义。我们社会主义国家与西方资本主义国家的一个不同点，在于他们是生产过剩，有效需求不足，想靠财政赤字刺激社会总需求，扩大社会购买力，缓和经济危机；而我们是商品短缺，总需求过度，赤字不仅无益于经济发展，反而只能加剧社会供求矛盾。特别是作为地方财政，一旦出现赤字，既不能增发货币，又不能向银行透支，只能自担风险。因此，不论是从理论上或是从实践上讲，地方财政搞赤字都是没有出路的。我省从去年开始在全省范围内实行预算目标管理责任制，是增强财政宏观调控能力的重要措施，对于促进全省财政收支平衡具有积极的意义。目标管理责任制强化了预算管理，进一步调动了各级政府当家理财和增收节支、自求平衡的积极性，增强了广大财政干部的责任感和事业心，收到了明显的效果。去年全省17个市地中，有14个市地实现了收支平衡，略有结余。特别是一些财政比较困难的地方，通过采取各种措施，努力增收节支，也做到了收支平衡，或者把财政赤字压缩到了最低限度。今后要继续实行严格的财政预算目标管理责任制，坚持以收定支，量钱办事，自求平衡的原则。对实现收支平衡的，予以奖励；对出现赤字的，一律不予弥补，彻底扭转过去那种谁出赤字谁占便宜，谁不出赤字谁吃亏的不正常状况。

**(三) 适当提高财政收入占国民收入的比重，增大国家财力。**财政宏观调控的有效性，在很大程度上取决于其所掌握的财力的数量。近年来我省财政收入占国民收入的比重逐年下降，1979年为19.7%，1988年下降到11.9%，十年间下降了7.8个百分点。财力过于分散，使得财政已无力参与组织宏观经济的平衡，不能正常发挥其对全省社会供求的调节作用。因此，必须采取有效措施，逐步提高我省财政收入占国民收入的比重，近期内力争达到14%以上。实现这样一个目标，根本出路在于帮助企业深化改革，努力增加生产，提高经济效益，实现增产增收。与此同时，还要正确处理国家与企业的分配关系。我省财政收入大部分来自工业企业上交的税利。近几年各地本着“先予后取”、“放水养鱼”的精神，适当调整了国家与企业的分配关系，全省预算内工业企业1978年以前大体是二八开，即每百元实现利润上交财政在80元以上，企业留用在20元以下。1979年以后，上交财政的比重逐年下降，1985年每百元实现利润由企业支配的部分（包括各项留利和还贷）为57.29元，上交财政为42.71元。1988年企业每百元实现利润自己支配的部分达到75元，上交财政只有25元。这样固然增强了企业自我发展和自我改造的能力，但由于财政减收过多，财力过于分散，在一定程度上也削弱了财政的宏观调控能力。今后应进一步研究和探讨这个问题，把国家与企业的分配关系大体上确定一个比例界限，稳定下来，逐步走上规范化。

**(四) 控制财政支出，压缩社会总需求。**李鹏总理在七届全国人大二次会议上的《政府工作报告》中指出：“治理经济环境和整顿经济秩序，当然需要从压缩社会需求和增加社会供给两个方

面作出努力，但首先必须毫不动摇地把过大的社会总需求压缩下来”。从目前情况看，控制财政支出、压缩社会需求是非常必要的，也是大有潜力的。前些时期片面强调了高消费，错误地认为高消费可以刺激经济发展，一些地方和单位讲排场、比阔气、用公款大吃大喝、请客送礼成风。有的以改善办公条件为名，大兴土木，大搞非生产性基建，盲目追求办公现代化。有不少单位小汽车超编，非配车单位也擅自购买，而且竞相购买进口车、豪华车。各种会议泛滥，标准越来越高，规模越来越大，一个会议开支几万元，甚至几十万元。有些单位滥发奖金、实物和补贴，有的一年人均高达上千元。凡此种种，不仅浪费了国家资源，扩大了社会需求，加剧了通货膨胀，影响了市场和物价稳定，而且败坏了社会风气，损害了党和政府在人民群众中的形象。因此，大力压缩社会需求，严格控制财政支出，不仅是一个经济问题，而且是一个重要的政治问题。加强财政宏观控制，就要硬起手腕来，控制财政支出。针对当前存在的问题，一是坚决刹住大吃大喝、请客送礼的腐败作风。二是严格控制会议，能不开的坚决不开，非开不可的会，也要严格控制人数，控制时间，控制标准。要提倡开小会、开短会。三是严格控制基本建设，坚决制止乱搞楼堂馆所等非生产性建设。四是大力压缩社会集团购买力，特别是小汽车、彩电、沙发、地毯等高档商品要从严控制。五是严格制止乱发奖金、实物和津贴。以上这几个方面，潜力是很大的，如果措施得力，动真格的，不仅可以节省大量财力，而且对扎扎实实地推进廉政建设也具有十分重要的意义。

**(五) 大力支持生产发展，增加社会有效供给。**在治理整顿过程中，为了逐步消除经济过热现象，适当降低经济发展速度是必要的。但为了避免经济滑坡，为了改善社会供求状况和稳定大局，努力保持一个合理的发展速度也是完全必要的。社会主义国家客观经济管理的一个重要特点，就是国家不仅可以有效地进行需求管理，抑制社会总需求；而且可以通过合理调整产业结构，支持生产发展，增加社会总供给。这同资本主义国家相比较具有明显的优越性。资本主义国家基本上是靠单一的需求管理来实现宏观经济平衡的。在我们国家，财政在增加社会有效供给方面的作用，主要是通过税收（包括涉外税收）、补贴、贴息、投资和财政信用等手段对生产的合理调节来实现的。当前财税部门在支持生产发展方面应重点抓好以下几项工作：一是在调整产业结构和产品结构的过程中，从资金上和政策上大力支持农副产品、人民生活必需的轻工产品以及出口创汇等短线产品的生产，同时限制耗能高、效益差的产品和亏损产品以及其它长线产品的生产。二是进一步管好用好财政信用资金和其它专项资金，实行倾斜政策，有选择、有重点地扶持那些已经成为或有希望成为我省财政支柱的产业和国民经济骨干企业，培养“摇钱树”，保证财政收入的稳定增长。三是增加对农业的投入，积极配合农林水等部门搞好农田水利基本建设，加快黄淮海平原开发和农牧商品基地县建设，为工业生产的发展提供充裕的原料。四是继续帮助财政补贴县发展生产，促其尽快摆脱贫困，改变面貌。

**(六) 认真整顿财税秩序。**当前各种违反财经纪律的现象不断发生，财税秩序相当紊乱。有的违反国家规定，越权擅自减免税；有的肆意偷漏国家税收，甚至公开抗税；有的违反规定搞税收包干，把流转税也搞了承包；全省个体工商户税负偏轻，“跑、冒、滴、漏”现象相当普遍，加剧了社会分配不公；各种乱收费、乱摊派、乱罚款屡禁不止，加重了企业和人民群众的负担，等等。因此，发挥财税部门的宏观调控作用，就要认真整顿财税秩序。一是坚持以法治税，整顿纳税秩序。各级、各部门、各单位一律不得乱开减免税的口子，不得层层下放税收减免权。对擅自越权减免税的，要按规定纠正过来；减免税到期的要及时恢复征税；对包流转税的要坚决纠正。要本着“公平税负、合理负担”的原则，适当调整个体工商户和私营企业税负，逐步解决社会分配不公的问题。二是坚决制止乱罚款和乱收费。对各种罚款，要做到政策、票据统一，实行收支

# 在治理整顿中 加强财政的职能、地位和作用

胡志新

治理经济环境、整顿经济秩序，对财政来说，就是要整治社会总产品特别是国民收入分配中的混乱现象，消除财政困难，建立正常的财政分配秩序，使财政走上良性循环的道路，以促进国民经济和改革开放事业的顺利发展。加强财政的职能、地位和作用，对于实现这一目标，具有重大的现实意义。

我国社会主义财政，在现阶段是国家为实现各种社会职能和经济振兴三步曲而参与社会产品分配、再分配的重要手段之一。国家通过财政计划、政策和法律，一方面，要在大力促进工农业生产发展和经济效益提高的基础上，更多更好地组织财政收入；另一方面，要在确保重点建设支出、统筹安排其他支出的前提下，积极支持改革、建设事业的顺利发展和人

民物质文化生活水平的逐步提高。经济决定财政，财政影响经济，两者相互制约又相互促进。我国四十年来财政实践正反两方面的经验表明，发挥财政对社会经济运行的有效调节、控制与监督作用，是使国民经济持续、稳定、协调发展和国家长治久安、繁荣昌盛的重要保证。

这几年，我国宏观经济中固定资产投资和消费基金双重失控，经济环境恶化，经济秩序混乱，财政陷入困境，原因是多方面的。但是，财政职能弱化，财政地位下降，财政作用得不到充分发挥，是至关重要的原因。

——过分下放财权，长期推行减税让利，任意减收增支，就会使财政收入软化，支出刚化，管理松化，国民收入分配中的无政府状况日趋

---

两条线。对各种行政性收费也要统一票据，纳入财政管理。三是继续搞好税收、财务大检查，堵塞“跑、冒、滴、漏”，严肃财经纪律。经过治理整顿，逐步端正财政税收秩序。

**(七) 做好综合财政计划工作，加强预算外资金管理。**近些年来，社会财力的分配格局发生了显著的变化，预算外资金及其它社会财力在总财力中的比重逐年上升，财政预算内资金所占比重相对下降，预算外资金的增长超过了预算内资金的增长。1979~1988年十年间，我省预算外资金平均每年递增13.7%，快于预算内资金平均每年递增10.7%的幅度。在社会财力的分配格局发生显著变化的情况下，仅仅把眼光局限在财政预算内，显然已经不能适应改革与发展的新形势了。要发挥财政的宏观调控作用，必须拓宽视野，结合有关部门总揽社会财力（包括预算内资金、预算外资金、银行信贷资金、集体企业资金、城乡居民货币资金和引进外资）全局，做好综合财政计划工作。对各种预算外资金，分别实行财政专户储存和计划管理，该实行财政代管的要坚决按规定管起来。通过加强预算外资金管理，防止盲目建设和重复建设，防止消费基金膨胀，把预算外资金引向符合国民经济发展的正确轨道，为进一步做好综合财政计划工作打下坚实的基础。