

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。

严重。要改革开放、搞活经济，财政适度分权、减税让利，开点非开不可的减收增支口子，是完全必要的。但是，它在客观上存在合理限度，一是要财力许可，二是要增强财政职能和作用的发挥。财政是政府存在的经济基础。政府，特别是中央政府，不掌握必要的资金、物资和外汇，就无法保证中央的统一领导和统一指挥，无法保证中央政府在地区之间、部门之间和行业之间进行有效的调节，从而也无法保证社会安定和国民经济持续、稳定、协调地发展。财政分权、减税让利超过限度，减收增支措施不量力而行，既是财政职能弱化的原因，也是财政职能弱化的结果。

这些年，大量财力源源流向地方、部门、企业和预算外，财政收入占国民收入的比重、中央财政收入占总财政收入的比重不断下降；计划外和预算外投资、各种基金投资、银行贷款投资、钓鱼项目、拼盘项目到处泛滥，财政无法控制；消费基金的绝大部分也已不在财政控制的范围之内。同时，由于财力紧张，许多有效的财政政策难以付诸实施，由中央财政承担的国家重点建设也难以继。

——财政职能弱化的另一个突出表现是，列入财政计划的资金被诸多列收列支的专项基金分割了；同时，一些支出项目如教育经费规定不得低于同期财政收入的增长速度，有些支出规定要占财政支出的一定比例等等。财政支出分配的刚性，已使当年财政能够直接掌握的部分大大减少，没有什么调剂的余地。众所周知，财政计划是财政进行宏观调控的财力基础。但事实上，目前财政分配的职能受到了严重的限制和肢解。

——过分夸大银行调节、控制经济运行的作用，甚至主张由银行承担经济建设的资金供应，搞乱了财政、银行的功能。在我国实行有计划的商品经济的条件下，财政、银行是国家控制计划经济运行、调节社会总供需的两大闸门和杠杆，但彼此之间存在着不可互相代替的职能和作用。财政、银行必须做到分工合理、职责明确、运转协调，才能增强政府调控宏观

经济的能力。

这些年，财政连年出现赤字，银行连年超量发行，客观上是由于经济过热造成的，但是财政、银行没有形成合力，是造成固定资产投资和消费基金双重失控的重要原因之一。这也是财政、银行作用失调带来的苦果。

——财政政策和法规“空运转”的情况相当严重。一些地方、部门和企业不顾大局，令不行，禁不止，随意变通政策和法规，进一步分散了国家的资金，并影响到财政监督不能有效地进行。偷税漏税、隐瞒和截留国家收入、挥霍浪费国家资金等违反财政法纪的行为非常普遍，不仅在经济上使国家财富严重损失，而且在政治上严重践踏国家政策法律，污染了党风和社会风气。

应该看到，这几年财政职能、地位和作用的削弱，财政困难的加剧，是同赵紫阳同志在经济工作方面的错误指导思想分不开的。赵紫阳同志在经济工作方面不讲比例，不讲综合平衡，不讲艰苦奋斗，不讲勤俭建国，脱离中国国情搞改革，急功近利、急于求成，极大地影响和干扰了财政工作，造成了十分严重的后果。

邓小平同志最近指出，要“冷静地考虑一下过去，也考虑一下未来”。我们要认真总结经济体制改革和财政改革的经验教训，特别是国民经济宏观失控的教训，正本清源，继往开来，更好地发挥财政职能和作用，搞好治理整顿，推动建设、改革、开放事业。

第一，从指导思想上清除赵紫阳同志的错误影响，端正理财方针和思想，牢牢把握住财政改革和财政工作的社会主义方向。要坚决批判“吃饭财政论”、“赤字无害论”、“通货膨胀有益论”、“财力分散无害论”、“财政监督过头论”和“腐败难免论”。财政改革和财政工作必须坚持以全民所有制经济为主导、多种经济成分同时并存的社会主义经济基础，而不能淡化全民所有制搞资本主义私有化；必须坚持计划经济与市场调节相结合，而不能偏离计划经济轨道搞自由市场经济；必须坚持在社

会生产力不断发展的基础上建立一个稳固的、有活力的、讲求效益的生产建设型财政，而不能搞限制财政职能、削弱宏观调控能力搞供给型财政；必须坚持财政收支平衡和国民经济综合平衡，而不能不讲平衡搞赤字财政和通货膨胀；必须坚持艰苦奋斗的创业精神，而不能纵容铺张浪费和腐败现象的滋生与泛滥。

第二，适当提高财政的集中程度，解决财权和财力过于分散的问题。就财权而言，要理顺分配关系，整治资金分配权、税收减免权、投资审批权、财政监督权行使中的混乱局面。属于中央的权力要坚决收回；属于地方、部门和企业的权力要坚决放下去。对于各种越权行为，要坚决制止，并依法处治。就财力而言，要改善国民收入的分配格局，提高财政收入占国民收入的比例和中央财政收入占全部财政收入的比例。一是开拓新财源，扩大收入基础，增加财政收入，堵塞“跑冒滴漏”。包括，扩大个人收入调节税、资源税的征收范围；开征投资税；清理税收减免，实行轻税重罚；大力加强监督，继续开展税收、财务大检查。二是完善企业承包经营责任制，逐步推行税利分流。适当降低企业所得税率，取消调节税，改税前还贷为税后还贷；对企业实行征收所得税后的利润承包，把资金利润率和工资利润率作为企业承包的主要指标。三是整顿财政补贴，下决心取消经营性亏损补贴和不合理的价格补贴，认真清理、从严控制政策性亏损补贴。四是分解预算外资金，应该纳入企业财务计划的，纳入财务计划；应该纳入预算内的，纳入国家预算，或者通过提高能源交通重点建设基金和国家预算调节基金的征收比例，集中一部分预算外资金。加强对预算外资金提留、使用的计划管理，使之真正成为国家预算的补充。五是积极审慎地推行中央与地方的分税制，在发展经济、增加财源和实行分税制的基础上，逐步把中央财政收入占全部财政收入的比例提高到60%左右。

第三，协调财政、金融政策，理顺财政与银行的关系。治理整顿分配秩序，不能靠财政

孤军作战，需要各部门特别是银行的紧密配合。理顺财政银行关系，有必要重新强调财政和银行分工的原则界限：财政资金和信贷资金分口管理、分别使用；长期占用的归财政管理。短期周转的归银行管理；财政管分配，银行管流通；不能用信贷资金搞财政性支出；也不能用流动资金搞固定资产投资。在这些原则界限下，为了提高财政资金的使用效益，可以适当改进理财形式，如在一定条件下，适当发展财政信用、无偿拨款改为有偿使用等等。但不管怎样，在分配问题上，应当无条件地保持国家财政的主导地位。那种主张财政退出经济建设领域，否定财政的经济建设职能的观点，是极其错误的，也是不符合中国国情的。

要加强财政收支和信贷收支的综合平衡。在实行双紧政策的情况下，在总量上，财政不能搞赤字预算，银行不能搞超量发行；在结构上，财政要有保有压，银行也应紧中有活。否则，我紧你松，经济过热、通货膨胀就无法根治。

要理顺债务机制，改变目前财政、银行、部门、地方、企业竞相发债、争夺资金的状况。国家债务应由财政统一管理；财政债券筹集的资金，主要用于重点建设，事关国民经济全局，必须得到优先保证；财政债券宜向银行发行，由银行通过利率杠杆吸收闲散资金解决购买财政债券的资金来源；加强债务计划、债务政策的制定与执行。

第四，充分发挥财政的宏观调控职能，促进国民经济持续、稳定、协调发展。要充分发挥财政调控社会总供需的职能。控制固定资产投资的重点要放在预算外资金方面。要“釜底抽薪”，通过征税、发债券把一部分预算外资金集中起来，用于重点建设；要加强对自筹基本建设的审查，通过专户存储等措施，控制计划外基本建设规模。对于消费基金的增长，要采取有力的控制措施，包括真正精减机构人员，调减行政费支出，继续从严控制社会集团购买力，等等。

要充分发挥财政调整、优化产业结构的职

关于地方财政过几年 紧日子的几点思考

湖南省财政厅 杨光明

和国成立40周年大会上的讲话中指出：“在治理整顿期间，更要强调适当集中，逐步提高国家财政收入在国民收入中的比重，提高中央财政收入在国家财政收入中的比重。中央不掌握必要的财力，就不可能保证重点建设和治理整顿任务的实现。必须加

1979年以来的10年，财政为支持改革和促进经济发展做出了巨大的努力和贡献；同时，国家财政包括中央财政和地方财政，自身却陷入困境，面临严重的挑战。这集中表现在两个方面：一是两个比重明显偏低。财政收入占国民收入的比重，1953年至1978年间平均为35.8%，1979年为31.9%，1988年降为19.2%。中央财政收入占全国财政收入的比重，由60—70%，下降到1988年的47.2%。二是财政连年出现赤字。10年里有9年发生财政赤字，累计达640多亿元，其中中央财政赤字达770多亿元，如加上债务收入，则高达1700多亿元。两个比重过低，财政赤字严重，特别是中央财政收入占全国财政收入的比重过低、中央财政赤字严重，使中央的宏观调控能力大大削弱。对此，江泽民总书记在庆祝中华人民共

强中央的权威，反对分散主义，以利于领导国民经济持续、稳定、协调发展”。由此看来，在当前及今后的治理整顿中，地方各级财政要牺牲一点局部利益，过几年紧日子，确保中央财政。那么，地方财政，特别是大多数财力拮据的地方财政，如何过好紧日子呢？

第一，提高思想认识，树立全局观念。提高中央财政收入占全国财政收入的比重，这实际上是一个中央与地方财力分配作重新调整的问题，也是一个触及到地方财政既得利益的问题。对此，地方各级政府应端正态度，提高认识，与中央统一思想，协调步伐。在当前实行地方财政包干体制，利益分配和决策格局多元化的情况下，思想认识正确与否，对执行中央的方针政策比以往任何时候都显得更重要。因此，各地要充分认识到中央在经济建设、改革

能。税率设计、企业利润分配要根据产业序列进行规定；财政补贴、财政投资、财政信用杠杆的运用要在产业政策的指导下进行。对长线产业要限制和促转，对短线产业要支持和促进。

第五，加强财政法制建设，为解决税收软化、支出刚化、管理松化、调控弱化提供法律保障。财政治乱，就是要以法治财、依法理财。财政要真正硬起来，离不开财政法制建设的加强。首先，要加强财政基本法律的制定。基本财政法律如财政法、预算法等，代表财政改革和财政发展的方向。在基本财政法律中，

要确定基本的财政职能、基本的财政分配关系、基本的财政政策、基本的财政运行机制等等。其次，要在治理整顿中完善财政法规体系。这是实现财政政策、理顺分配关系、发挥财政职能和作用的重要保证，也是财政治乱的需要。当前应该抓紧制定那些同治理整顿密切的财政法规，例如《预算法》、《预算外资金管理条例》以及与清理整顿公司有关的财务管理办法等等。还要加强财政法规执行的监督检查，建立法规执行情况信息反馈制度，以维护法规的严肃性，增强法规的可行性。