



关于改革时期我国财政的特殊矛盾问题

●余小平

目前我国正处于经济与政治两大体制改革的重要时期。这两大体制改革，是一项长期而复杂的系统工程。财政体制改革作为整个体制改革的一个重要方面，几年来先后进行了企业利润留成、两步利改税、基本建设投资拨款改贷款以及预算管理实行“分灶吃饭”等等较大的改革。但是，财政部门仍然时时受到来自各方面的责难，甚至被一些人视为“保守”，称为“绊脚石”。许多从事财政工作的同志也常有一种被动之感，在艰巨、长期的改革中感到力不从心。如何看待这个问题呢？我们认为，财政工作所面临的这种局面正是财政本身的地位所决定的，是改革过程中不可避免地要碰到的矛盾和难题。为此，有必要对改革时期财政工作的特点和财政体制不同于其他体制的特殊地位进行重新认识。只有认识了这种特殊性，明确了财政改革的主要任务，才能在错综复杂的矛盾中保持头脑的清醒，掌握改革的主动权。

（一）财政处于经济体制改革和政治体制改革的交叉点，这是由财政的特殊性质决定的。财政体制是经济体制的组成部分，但它与政治体制也有着密不可分的联系。在理论界，关于财政究竟属于上层建筑还是属于经济基础，一直是个有争议的问题。因为财政是国民收入分配的主体，在社会再生产过程的四个环节中，参与分配这一重要环节。同时财政又是国家机器的重要组成部分，是政府职能正常运行的物质保证，政府管理国家、组织经济的职能有一部分正是通过它的财政活动来实现的。从这个意义上也可以说财政体制是政治体制的有关部分。这种特殊的地位，决定了财政在这两大体制改革中都将受到较大的触动，而财政体制的每一项改革也同时与这两个方面都有较大的联系，这就增加了财政改革的难度。例如预算管理体制改革，表面看这是中央与地方财权、财力如何划分的问题，是经济体制的问题，但财权的划分又取决于政府事权的划分，因此必然受到政治体制改革的

进程的制约。

（二）宏观调控需要财力适当集中与经济体制改革要求财权分散的矛盾。我国人民生活水平较低，要求国民经济以较快的速度持续稳定地增长，这一目标必须在有效的宏观调控下才有可能实现。我国目前能源、交通等基础设施严重落后于国民经济发展的需求，在这种情况下，有效的宏观调控也就意味着国家要集中使用相当一部分财力，来调整国民经济的不平衡，扭转经济结构的“倾斜”。而经济体制改革的方向则是简政放权，要求分散财权和财力，给地方和企业更多的自主权。这种需要财力相对集中与要求财权分散的矛盾在整个改革期间将一直存在，矛盾的焦点就表现在财政上。近几年，一方面给了企业和地方一些自主权，另一方面国家预算却连续出现赤字，中央财政几次被迫向地方借款，把已经下放的财力又收回来一部分，正是这个矛盾的一个突出表现。

（三）财政体制需要相对稳定与同各方面改革相配套的矛盾。财政体制是在中央和地方之间，国家和企业、事业单位之间，划分财政管理权限和财务收支范围的根本制度，是处理中央与地方之间、国家与企业事业单位之间财力分配关系的依据。这一制度本身要求有较大的稳定性，才能更好地调动地方和企业的积极性，使它们在制度授予的权限之内从长计议、当家理财，将本地区、本单位的事情办得更好。但目前我国正处于体制改革的动荡时期，各行业、各部门都在进行大刀阔斧的改革，这些改革往往或多或少地要引起财政体制的相应变化。如计划权限的下放必然要求放宽有关资金的使用权限，价格体制的改革则会带来财政收入的变化，等等。这种财政体制本身需要相对稳定而各方面改革要求财政制度相应变化的矛盾是改革时期财政工作所面临的一个特殊矛盾。

（四）强烈的改革愿望与现实可能性的矛盾经常使财政部门处于被动地位。随着体制改革的不断深

化,各方面纷纷要求放开搞活,进一步扩大自主权。无论是企业还是部门或地方,由于其所处地位的局限性,难免过分强调局部利益,提出的改革建议有些在局部看来是合理的、可行的,而在全局看来却不可行或暂时不可行。另外有一些改革建议本身就有互相矛盾之处,如当说到本厂产品的时候,认为价低利微甚至亏损,要求提价;而谈到同自己产品有关的原材料、配件的时候,则认为价格高,应当调低(出版部门嫌书价低,纸价高;造纸厂则嫌纸价低,纸浆和木材价高等)。再如不少条条强调行业管理的重要性,要求按行业实行承包;而块块却认为应该进一步扩大地方的自主权,发挥地方管理企业的优势。甚至有的改革建议一方面要求放权让利,减少财政收入,另一方面又要求扩大机动权限,增加财政支出。类似这样的一些矛盾,常常集中到财政上。由于财政部门是国民经济的综合部门,是国家的财务总管,这决定了它必须站在全局的立场上,既要考虑到深化改革的需要,又要考虑到国家财力的可能,对各方面的改革建议通盘考虑,全面衡量,在改革中持慎重态度。

以上就是我国财政在改革时期的四个特殊矛盾。我们的任务就是正确认识并正确处理这些矛盾。现在看来,财政工作要从当前的困境和被动中摆脱出来,最关键的一条是进一步解放思想,既要积极地讲求“三财”之道,广开财源,为现代化建设和体制改革筹措资金,以尽可能满足各方面的需要,又要量力而行,坚持财政收支的基本平衡;既敢于实事求是,又善于择善而从。敢于实事求是,即是说,当这样或那样的攀比速度、急于求成的思潮压顶的时候,或者当这个热、那个热的“热”风扑面而来的时候,敢于如实反映国家财力的承受能力,“热”中有“冷”,实事求是地提出能够反映客观实际的意见。“不唯书,不唯上,要唯实”,说起来容易,做起来确实很难。择善而从,即是说,凡是各地方、各部门在实践中创造的有利于发展生产力和提高经济效益的改革措施,都应当打破旧规定的束缚,择其善者而从之。要懂得,争取财政收支的平衡,制止通货膨胀,实现社会总供给和总需求的基本平衡,为建设和改革创造一个比较宽松的经济环境和社会环境,这不仅不是保守,而是对改革的最大支持。各有关部门的同志,也要正确理解财政工作所处的地位和面临的矛盾,从全局出发,辩证地思考本部门工作同财政的关系,而不能单从本部门、本单位一个方面考虑。

为了顺利渡过当前这个改革的重要时期,促进国民经济持续稳定增长和体制改革的不断深化,财政可

以采取哪些具体措施呢?理论界和实际部门都提出了一些可行的对策,这里只简要地陈述如下三条:

(一)财政与银行既互相配合又互相制约,实现对国民经济的宏观调控。财政政策和货币政策是国家对国民经济进行宏观调控的两个最主要的经济杠杆。随着体制改革的进行,财政与银行之间应逐步建立起一种既互相配合又互相制约的关系。这里说的银行是中央银行,即作为国家货币发行机构和“银行的银行”的中国人民银行,各专业银行则应使其企业化。一方面财政政策与货币政策应互相配合,互相支持,采取双松、双紧或一松一紧的政策,影响总供给与总需求,对宏观经济环境进行调节;另一方面财政与银行之间还应有一些制度上的互相约束,以防止失控现象的发生。如严格控制银行的货币发行数量,超额发行必须经人大常委会批准;财政也不得向银行透支,出现赤字应发行债券或向银行借款弥补,这种借款必须付息并按期偿还。财政与银行这种既互相配合又互相制约的关系是十分重要的,是避免通货膨胀,保持总供给与总需求大体平衡的总闸门。在过去的几年中,我们强调了财政政策与货币政策的配合,但由于没有制度上的互相制约,配合不是很成功的。往往是财政出了赤字就向银行透支,银行资金不足便多发票子,结果引起了通货膨胀。

(二)根据客观情况的变化,及时开辟新财源。在前面的分析中,无论是集中与分散的矛盾,还是需要与可能的矛盾,归根结底是财力不足的问题。近几年,国家财政入不敷出,连续几年出现赤字,一些本应出台的改革方案也因财力的制约无法及时出台。要摆脱这种困境,除了把财政收入占国民收入的比重提高到28%左右,以及在原有的范围内采取增产节约、增收节支措施外,还可考虑根据新的情况开征一些新的税种。如印花税、筵席税,对农村收入较多的专业户以及城市咨询、设计等收费较高的项目,也可课征一定的税收。另外,目前无论是国营企业,还是集体或私营企业,偷税漏税现象非常普遍,今后应加强这方面的管理。一年一度的税收、财务、物价大检查,要采取严厉措施,严格依法办事,从严处罚,使违法的所失大于所得。同时应大力推广会计审计制度,逐步要求纳税人的帐目必须经过一定的审计方为有效。可以首先从国营大中型企业作起,账目要经过企业之外的有资格的注册会计师审计认可,以后逐步推开。要积极帮助那些账目不全的小企业建账。保证国家税收及时足额地上交国库。

(三)改革的方向应明确,改革的步骤应慎重。

试论初级阶段的财政特征

● 钟 思

要卓有成效地进行财政改革,做好财政工作,促进社会生产力的蓬勃发展,必须首先把握社会主义初级阶段的财政特征。我认为,社会主义初级阶段的财政特征,主要有以下几点:

一、是在以生产资料公有制为主体、多种所有制经济成份并存基础上的国家财政。公有制为主体,指的是全民所有制与集体所有制为主体。其中,全民所有制经济是我国社会主义商品经济的主导力量,集体经济是其重要的组成部分。以公有制为主体是由我国的社会主义生产方式所决定的。公有制经济对于保证社会主义方向和整个经济的稳定发展具有决定性的作用。但同时必须在公有制“阳光普照”之下,发展多种经济成份。这也是由我国现阶段生产力的实际情况所决定的。多种所有制并存决定着多种利益主体的存在,其中国家利益毫无疑问地应居于主导地位。所以,社会主义初级阶段的财政,仍然是以国家利益为主体的、以资产所有权与行政管理权双重身份为依托的国家财政。社会主义初级阶段的财政以及财源建设,都必须首先有利于主体经济——公有制经济的发展。同时促进其他经济的发展。

二、是以计划调节为主,计划调节与市场调节相

结合的计划财政。计划与市场的作用都是覆盖全社会的。但是,由于财政的本质是体现在以公有制经济为基础的,以国家利益为主体的,以国家掌握资产所有权和行政管理权为依托的分配和管理活动之中,所以财政必须以计划调节手段为主,其中,对预算内实行指令性计划调节,对预算外实行指导性计划调节。作为补充调节手段,财政的市场调节,主要体现在财政信用上,即运用信用的形式筹集或供应资金。财政以计划调节手段为主,是社会主义商品经济的计划性的要求,财政的市场调节手段为补充,则是社会主义经济的商品性的要求。

三、是以共同富裕为目标,满足人民需要为目的的人民财政。社会主义社会的根本任务和主要矛盾,决定了初级阶段的财政的中心任务,就是通过对社会总产品和国民收入的合理分配,不断完善生产关系并促进生产力的发展,实现人民共同富裕的目标。但是,在共同富裕的过程中,必然存在着先富后富的问题。因此,财政以及财源建设,都必须为着实现共同富裕的目标,正确处理先富后富的关系,重点与一般的关系,公平与效益的关系,以及吃饭与建设的关系。

四、是以提高经济效益为中心的经营管理型财

我国进行经济体制改革,目标是要建立起“国家调节市场,市场引导企业”这样一种有计划商品经济的新秩序,彻底改变企业作为条条、块块附属物的地位,硬化国家对企业的预算约束,使企业成为独立经营、自负盈亏、有竞争能力的经济实体。几年来的财政体制改革,总的来说是按照这一方向进行的,并初见成果。但也有些改革与此目标不尽一致,有些改革措施的出台也显得过于仓促。如我们在改革企业经营机制的同时,又搞了不少行业承包。大家知道,条条承包容易形成垄断,块块承包容易形成地区封锁,这都是同改革的总目标相悖的,类似这样的措施应当避免采用。

另外在每一项改革方案出台之前必须进行慎重、周密的可行性研究,切忌仓促上阵,然后再修修补补。如对基本建设投资实行“拨改贷”,是要加强企业的责任感,打破基本建设投资的大锅饭,提高投资的经济效益。但由于缺乏事先的周密研究,匆忙来了个“一刀切”,一方面似乎很严,将资本主义国家政府也是无偿拨款的文教卫生基本建设投资也一齐改成了贷款,后来看它们实在无法偿还,又补充规定可以不还款。另一方面对企业却给予了“税前还贷”的优惠,而且让税面越来越宽,造成了新的“大锅饭”,给以后的改革带来新的困难。这样的事情决不能再干了。