

对财政体制 改革方向的思考

财政部科研所 贾 康

财政体制是经济体制的重要组成部分，它反映、规定、制约着国家与企业、中央与地方两大基本的经济关系。因此，财政体制的改革，是我国经济体制改革的关键性环节之一。

一、财政体制现存的主要问题

我国的财政体制，包括预算管理体制、国营企业财务管理体制、税收体制和基建投资体制等内容。其中企业财务体制是基础，预算体制是主导和代表（如“分灶吃饭”财政体制，即是以“分灶吃饭”预算体制为代表的财政体制）。税收体制、投资体制则分别规定收入、支出方面的有关体制问题。

党的十一届三中全会之后，我国的经济体制改革在财政方面率先动作，1980年变过去统收统支的预算管理体制为“划分收支，分级包干”（即“分灶吃饭”）的体制，1985年随第二步利改税，又实行“划分税种，核定收支，分级包干”，在“分灶吃饭”的格局内，向实行“分税制”的方向走了一步。这些改革措施，扩大了地方财权和企业财权，并使国民经济宏观调控中的经济手段得到一些加强，为其它方面的改革，提供了必要的条件。

但是，从实际情况考察，已实行的上述改革措施，还存在着较大的局限性，没有跳出过去“条块分割”经济体制的框架，仅具有过渡的意义。随改革的深入，现行财政体制依然存在的弊病，已日趋明显。这主要表现在：

1. 仍然束缚企业活力的充分发挥。由于规定按行政隶属关系划分财政收入，各级政府便从各自利益出发对隶属关系决定的“自己的企业”过多干预和过多关照。虽然地方的财权有所增加，但只是预算管理从以“条条”为主变为以“块块”为主，政企不分这种旧体制弊病在很大程度上得以延续，使企业自主经营步履维艰，大量的直接控制和各种老的、新的“大锅饭”难以有效消除。

2. 强化“地方所有制”，客观上助长了投资膨胀。“分灶吃饭”格局中，地方政府为增加本级收入，必然倾向于多办自己的企业，因而要大上基建，以至不顾规模，不惜重复，盲目建设，不考虑经济效益和技术更新换代的要求，并且对本地生产的优质原料向其他地区实行封锁。尽管这些做法从每一个局部的角度，都可以举出一系列“正当理由”，但从全局看，却对于国民经济的协调发展和改革的深入进行，发生了不利的影响。

3. 中央与地方的分配关系仍缺乏必要的稳定性。各级财政支配的财力在很大程度上取决于共享收入分成的比例和基数的高低，而这些的核定又缺乏充分的客观性。各地都倾向于增加支出基数，压缩收入基数，提高分成比例。同时预算支出虽“分级包干”，但在许多具体事项上并不能划清范围，结果“包而不干”，最后矛盾集中反映为中央财政“打破了统收，却实际并未打破统支”的困难局面。

4. 没有赋予地方必要的设税权。在我国这样一个地区差异十分显著的大国，地方政府缺乏从本地实际出发建立、健全地方税种的权力，不利于因地制宜地筹措财力来保证地区基础设施和非赢利项目与生产建设间应有的协调发展，并导致了多种名目的摊派，使企业负担不能归于一规范化的税收渠道。

为消除上述弊病，实现财政体制改革与整体经济改革进一步的衔接和配套，有必要在今后创造条件，向彻底的中央、地方分税制和分级财政过渡。

二、逐步实行彻底的分税制和分级财政是改革方向

彻底的中央、地方分税制和分级财政，正是与达到上述要求相适应的，它将使财政体制突破条块分割和直接控制的旧体制模式，转入新的以间接控制为主的新体制模式。

这种新财政体制有如下基本要点：

1. 在进一步完善国营企业“利改税”和改革、健全税制的基础上，不再按照企业的行政隶属关系，而是按照税种划分中央财政和地方财政各自的收入。一户一率的“调节税”需逐步取消；流转税中要扩大增值的比重；对土地、资源和级差收益的征税要健全起来；对不同所有制的企业，应征收统一的所得税。除具有特殊经济性质的之外，大多数企业将既不隶属于条条，也不隶属于块块，只是按规定向中央和地方政府纳税。这样可以有力地消除政企不分和条块分割，让企业得到自主经营、公平竞争的外部环境，从

而充分发挥自身活力。

2. 中央财政和地方财政对经济的分级调控和管理, 将主要通过税收、债券、贴息等经济手段和调整企业外部条件的措施, 从而可以较充分地发挥经济杠杆的作用来贯彻国家指导性计划和各项政策, 较广泛地以间接控制替代直接控制。

3. 中央、地方税种的划分, 应既有利于保证中央政府对于国民经济结构和宏观经济平衡的调控能力, 又有利于发挥地方政府协调地区经济发展的职能。凡与保证中央集中财力和实现全国性的经济调节关系密切的税种, 应划为中央收入; 凡有利于发挥地方征管优势和宜于由地方调节掌握的税种, 应划为地方收入。一个时期内, 中央、地方还可以有划分比例随客观情况变化而调整的共享的税种。具体设想, 在流转税、所得税并重, 资源税有所扩大的一个时期内, 流转税类可大体划为中央税, 以利国家集中财力的稳定; 资源税类可大体划为地方税, 以利地方政府对于基础设施和企业经营平等外部条件的重视和掌握; 所得税则可由中央地方共享。

4. 中央、地方在按税种划分收入的前提下, 要调整和明确各自的事权, 重新核定各级财政的支出范围, 形成各自独立、自求平衡的中央预算和地方预算。事权的划分密切联系体制的模式, 这里的一个关键问题是投资权。在以间接控制为主的体制中, 除中央财政要承担一些大型、长周期重点项目的投资外, 大量的一般的赢利性项目, 应交给企业和企业联合体去办, 地方财政则基本上不再承担赢利性项目的直接投资任务。具体设想, 新体制中, 中央预算将主要承担中央行政事业、国防、外交、支援经济落后地区的支出和大型基础设施、重点经济建设项目支出等; 地方预算将主要承担地方行政事业、市政建设、文化支农、教育、城乡公用事业、环境保护支出等。

5. 地方政府具有从本地实际出发设立、开征某些地方税种的权力, 以此来因地制宜地调节地区经济, 为非赢利性设施建设提供必要的资金来源。

总之, 在实行彻底的分税制和分级财政的条件下, 通过体制上打破统收统支和条块分割的经济性分权, 应当二位一体地处理好国家与企业、中央与地方两大关系, 使企业得以摆脱“条条块块”过多过死的行政隶属关系直接控制, 财政既为微观经济单位充分发挥活力创造良好的外部环境、条件和充分运用税收等经济手段实行间接控制, 也通过稳定中央、地方财力分配关系协调地区利益与全局利益, 从宏观角度组织好国民经济运行。



建设银行基本建设

拨款管理体制沿革简介

倪纯

基本建设拨款管理是中国人民建设银行的一项重要职能, 也是其实施财政监督的必要手段。建国以来, 为了适应社会主义经济建设的发展需要, 建设银行按照国家确定的投资政策和投资方向, 紧密围绕国家各个时期的中心任务, 积极组织供应资金, 开展拨款监督工作, 在保证建设, 支持重点, 节约资金, 提高投资效果等方面发挥了应有的作用。为了便于大家了解建设银行基本建设拨款管理的历史, 研究今后拨款管理的发展, 现将基本建设拨款管理体制的发展变化作一简略介绍。

一、开始制定基本建设拨款管理办法

我国的基本建设拨款管理体制是随着社会主义经济建设的发展从无到有逐步建立起来的。

1950年新中国成立以后, 我国面临着百废待兴, 百业待举的艰巨任务, 开始进行以根治战争创伤、恢复国民经济为特征的基本建设。

为了加强对基本建设投资的监督和管理, 1950年12月, 政务院财经委员会在批准公布的《货币管理实施办法》中决定, “凡国家年度预算内对国家事业基本建设的投资, 由中央财政部委托银行指定专业银行统一办理拨付, 并负责监督使用。”

1951年6月1日, 当时的交通银行根据政务院财经委员会决定开始办理基本建设拨款, 行使基本建设专业银行的职能。1952年8月, 政务院财经委员会参照国外经验, 正式制定颁发了符合我国实际情况的《基本建设拨款暂行办法》, 对有关拨款原则、依据、程序等作了具体规定。这不仅使各部门和单位支领使用建设资金有所遵循, 也使负责基本建设投资的专业银行供应建设资金, 实施财政监督有了法律依据。

1953年, 我国转入大规模经济建设时期, 开始执