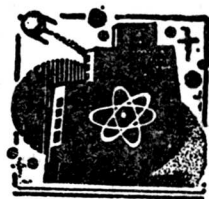


适应新形势 做好综合财政工作



朱 福 林

(一)

在党的十一届三中全会以前的20多年中,我国的经济理论界和实际工作者虽然曾经根据当时的经济情况,开展了综合财政工作的研究,提出了财政、信贷、物资三大平衡的理论,但是,由于受到“左”的路线影响,发挥的作用是有限的。党的十一届三中全会以后,国家对过于集中的经济管理体制逐步进行了改革,各种经济关系发生深刻的变化,仅就同综合财政有关的方面看,大体有八大变化: 1、国家与企业的分配关系发生了巨大变化。1979年以后,为了扩大企业自主权,增强企业自我发展和自我改造的能力,国家财政集中的企业纯收入相对减少,企业的留利迅速增加。1985年,全国国营企业留利460多亿元,比1978年增加了16倍;企业的留利水平从1978年的4.1%提高到1985年的40%左右。可以说基本改变了过去财政统收统支的局面。2、预算外财力迅速增加。在改革国家与企业分配关系的同时,为了鼓励部门和单位增收节支,我们还改革了事业行政单位的财务制度。这些改革,导致预算外资金迅速增加。据统计,1985年达到1530亿元,1979年至1985年七年中,预算外资金的平均年增长速度达到20.4%,大大超过了同期预算内收入的增长水平。3、城乡集体企业财力迅速增加。在调整所有制关系过程中,国家通过各种鼓励性政策措施,促进城乡集体企业的生产发展。几年来,城乡集体企业的财力迅速增加,据不完全统计,1985年县以上大集体的税后利润大约有70亿元,乡镇企业税后利润达到170亿元,加上折旧等其他方面的资金,城乡集体企业的财力是相当可观的。4、城乡居民的储蓄和投资迅速增加。近几年来,国家在大幅度提高农副产品收购价格的同时,对工资制度也进行了初步改革,增加了职工工资,并对城市人口发放价格补贴,大量安置劳动就业等等。这些政策措施,使城乡居民收入大幅度增加。城乡居民收入中扣除当年

消费部分后,每年用于建房的支出大约有200亿元,用于购置生产资料的大约有300亿元。此外,居民的储蓄存款每年增加约200亿元,并且手持现金还约有几百亿元。5、银行信贷资金来源迅速增加。随着生产的发展和流通的扩大,以及国家、企业和劳动者之间分配关系的调整变化,银行信贷资金的来源迅速扩大。党的十一届三中全会以前的二十多年间,银行信贷资金来源平均每年增加几十亿元,近几年每年增加几百亿元,1985年已经增加到1000多亿元。6、中央和地方财力分配关系发生变化。1980年,国务院决定实行中央与地方“分灶吃饭”的财政体制。这一体制,使地方的财力和财政管理权限有所扩大。从财力分配来看,五十年代地方与中央大体是三七开,六十年代大体是四六开,目前大体是对半开。7、利用外资的规模迅速扩大。实行对外开放方针以后,我国利用外资的规模迅速扩大,总的说,我国利用外资工作已经初步打开了局面。8、一个多渠道供应建设资金的局面已初步形成。目前,除了国家财政和银行供应建设资金的主渠道外,随着经济体制改革的深入进行,其他辅助资金渠道已逐步形成,具体说,预算外资金已成为企业维持简单再生产和进行扩大再生产投资,以及满足各项事业发展资金需要的重要资金渠道;企业单位之间通过各种方式形成了资金横向融通的渠道;城乡居民通过购买债券、股票等形式直接向企业投资;国家、企业单位还可以通过各种形式吸收国外资金用于各项建设事业的发展。

在这种情况下,我们必须认识和把握经济变化的趋势,提高财政工作的应变能力,加强全社会财力的综合平衡工作,运用好四个方面的财力:一是国家预算内财力。这部分财力现在和今后都应当重视,并且要逐步合理调整财政收支结构,使之充分体现国家宏观经济政策的要求。二是预算外财力。要逐步建立“第二预算”,主要是通过指导性计划手段与基金式预算相结合的方式合理运用这一部分财力。三是其他

国内资金。要通过财政政策,发行和管理债券,以及运用其他经济杠杆引导其流量和流向。四是可利用国外资金。在利用国外资金中,财政部门要参与对外债的借、用、还三个环节的研究、决策,促进提高利用外资的经济效益。总之,在新形势下,我们财政部门要成为经营管理部门,开拓新的理财领域,以整个社会财力保证四化建设的资金需要。

(二)

要搞好综合财政,有许多工作要做。目前要从以下三个方面入手:

1、建立一个能够反映社会资金运动全貌的、科学的核算体系。我国社会财力大体由六部分组成,即国家预算内资金,国家预算外资金,银行信贷资金,城乡集体企业的资金,城乡居民的财力和外汇资金(包括可以利用的国外资金)。这六大块资金运动中的内在规律以及相互间的联系,是我们综合财政工作要研究的主要问题。因此,首先必须通过建立综合财政核算体系,尽可能把这六大块资金运动全面反映出来。建立反映社会财力的核算体系,目前我们采取的方法是,按现行统计指标和会计核算体系,把社会财力分为上述六大块,扣除各部分资金在收支活动中出现的重复部分,例如:能源交通重点建设基金、奖金税、建筑税、银行上缴财政的收入、财政向银行的透支借款,预算外资金购买的国库券等重复因素,得出社会财力的总量和分布,并计算出社会财力的构成;同时,把六大块中各项支出按性质划分为几大类,如基建支出、更新改造支出、增拨流动资金支出、行政费支出、各种事业费支出等等,以反映全社会资金的流向和用途。这种核算方法的优点是数据来源有保证,计算起来简便易行。另外,我们还要借鉴西方的核算方法,如在国民帐户基础上建立资金流量分析表,利用投入产出表核算社会能力等等。这些方法都还不够成熟,需要我们在实践中研究改进和完善,使之更系统化、科学化。

2、逐步建立社会财力预测系统。建立反映社会资金运动全貌的核算体系,为我们了解社会资金的运动规律打下了基础。但是,光反映过去不行,还要研究未来。这就需要我们运用科学方法建立一个社会财力预测系统和信息系统,尽可能地把未来年度的社会财力状况预测好,包括:(1)生产环节的社会财力的形成;(2)分配环节的各种收入的形成和分布;(3)流通环节的商品货币资金的运动;(4)消费环节的最终产品的消费,等等。这项工作难度很大,

需要我们努力探索。

3、建立综合财政计划制度。目前,中央和一些省、市已经开始试编综合财政计划。综合财政计划是一个指导性、参考性的计划,主要是为各级领导研究社会财力的综合平衡和进行经济决策服务的。通过综合财政计划不但可以看出国民经济计划安排的指标是否有相应的资金做保证,又可以从财力综合平衡的角度来检验其他各种计划的安排是否合理、是否可行。所以,这个计划是很有意义的。当然,现在我们的综合财政计划工作水平还远远达不到这种要求,但是,只要各有关部门共同努力实践,是能够把这项工作开展起来的。

(三)

我们对社会财力进行核算、预测和编制综合财政计划,是要把社会财力运用得更为合理和有效,收到更大的经济效益,分析研究社会财力使用中存在的问题。要做到这些,需要采取必要的措施进行调节、引导、管理和监督。目前采用的调节、引导、管理和监督手段主要有以下几个:

1、税收调节。运用税收杠杆,调节社会财力的分布和流向。例如,征收所得税、建筑税、奖金税等,对积累基金和消费基金的形成,起着重要的调节作用。另外,征收能源交通重点建设基金,对预算内外资金分布和投资结构起着重大的调节作用。由于我国经济发展中能源、交通和基础原材料是薄弱环节,这些项目资金投入量大、建设周期长、收效较慢,所以,企业一般不愿向这些部门投资。国家通过征收能源交通重点建设基金,一年集中100多亿元的预算外资金和集体企业资金用于重点建设,提高了能源、交通的投资比重,增加了经济发展的后劲。

2、国家信用调节。目前国家信用主要是发行国库券。今后,我们应当根据我国国情和商品经济发展的要求,充分利用国内资金市场筹集建设资金,发挥国家信用的调节作用。另外,作为探讨,我认为,今后随着彻底的分级管理财政体制的建立,地方做为一级财政,也可以发行地方政府债券,可以在省内发行,也可以跨省市发行。

3、信息引导。各级财政部门要加强信息工作,建立信息交流和反馈制度。通过对经济和市场形势的分析和预测,以及对国家宏观财经政策的宣传,把各种信息,通过各种方式,直接或间接地传达给企业单位,为他们做出正确的微观决策提供依据,这也是引导社会资金流向的一种重要方法。



从实际出发 因地制宜地 安排使用发展资金

宁夏回族自治区财政厅

宁夏回族自治区是支援不发达地区发展资金的重点扶持对象之一。1980年至1986年国家共分配给我区发展资金1.3亿元,如何管好用好这笔资金,是我们一直在摸索和研究的问题。几年来,我们根据发展资金管理使用的有关规定,结合我区自然、经济等实际情况,将发展资金与其他各项支农专项资金结合起来,主要抓了以下几方面的工作。

(一) 抓水利工程建设,改善农业生产条件。

宁夏南部山区八个县(包括西海固地区六个县、银南地区二个县)是我国回族主要聚居区之一。这个地区一直干旱少雨,风多沙大,土地贫瘠,灾害频繁,植被破坏严重,水资源很少,地面水质差,地下水矿化度高(一般在5—10克/升),大部分地区的年降雨量在200—300毫米左右。由于生产条件差,粮食产量低而不稳,群众生活极度困难,不少地方人畜饮水成为群众生存的首要问题。干旱年景,群众只能靠汽车、拖拉机或牲畜往返几十里、甚至百里之外拉

水、驮水吃。针对这一实际情况,我们每年将水利工程建设列为发展资金的重点扶持项目,七年共计安排3794万元,主要扶持了两个项目的建设。

第一,扶持固海扬水工程建设。固海扬水工程,是解决西海固部分地区人畜饮水和改善生产条件的一项大型骨干工程,也是为改变西海固地区贫困面貌所采取的一项重要措施。该工程1978年动工,1986年完成。工程全长150公里,装机70900瓩,经13级扬水泵站,将黄河水扬程342米,设计灌溉土地40多万亩,总投资1.73亿元,其中发展资金占11.6%,工程完成后,解决了15.3万人、26.2万只羊、2.8万头大牲畜的饮水问题,目前已灌溉农田23.7万亩。同心县河西乡,是固海扬水工程灌溉范围之内的一个乡。近年来,群众不仅吃上了黄河水,而且全乡的6.5万亩农田变成了水浇地。粮食总产由1980年的241万斤增加到1985年的1300万斤,增长4.4倍,全乡人均粮食625斤。人均收入由1980年的40元增长到1985年的263元,增长了5.6倍。

4、管理监督。除了采取各种经济手段对社会财力进行调节和引导外,还需要通过立法和必要的行政手段进行管理和监督。目前的重点是贯彻国务院的有关文件规定,加强预算外资金的管理。对企业的预算外资金采取“计划管理,政策引导”的方式,对事业行政单位的预算外资金要管得严格一些,实行由财政专户储存的管理方式。在执行中不少地区反映,在这方面已经收到了一定成效。另外,对社会财力的调节手段还包括:信贷手段、利率手段、价格手段等。

对于社会财力如何进行有效调节问题,我们还处于摸索过程中。在使用单个调节手段方面,还是取得了一些进展的。但是,在把各种调节手段配起来综

合运用方面还有很大差距。例如,提高贷款利息后,应该促使企业有加快资金周转的压力和动力。但是,由于我们采取税前还贷办法,以及过多地由财政贴息的措施,相当一部分的利息是由国家财政负担了。因此,相当一部分压力和动力被抵消掉了。由于办法不配套,使经济杠杆难以发挥其应有的作用。

最后,还需要说明一个问题,综合财政的核心是我们常说的“四平”,即实现财政、信贷、物资和外汇的综合平衡。我们的综合财政工作需要围绕这个核心来开展工作。因此,需要各级计委、财政、银行、统计等有关部门密切配合,特别是要由计委牵头,这项工作才能顺利地开展起来。