

财政体制改革中的集中与分散问题

刘溶沧

正确处理中央与地方的财政分配关系,解决好国家财力的集中与分散问题,对于充分调动中央和地方两个积极性,真正建立起统一领导、分级管理的分级财政和中央、地方的财政预算体制;对于宏观经济的有效管理、有效控制、灵活调节,以及微观经济的放开、搞活,都具有十分重要的意义。建国以来,我国的财政体制经历了多次变革,但在处理中央与地方的财政分配关系上,还未能找到一个较为理想的模式。不是中央集中过多,影响了地方合理组织收入、有效安排支出的积极性;就是分散不当,在财力上削弱了对经济发展进行宏观调控所必要的集中统一。因此,对财政体制改革中的集中与分散问题进行探讨,是有现实意义的。

当前,在如何处理国家财力相对集中与相对分散的关系问题上,存在着不同的认识和看法。一些同志从近几年来财政比较紧张,前几年连续出现赤字,特别是中央财政收入在财政总收入中的比重下降较大,改革和重点建设的财力不足等实际情况出发,

认为越是在改革、开放、搞活及需要加强宏观经济控制的情况下,越是要坚持相应的集中,主张适当提高中央财政收入在整个财政收入中的比重,以加强中央财政对社会经济发展的调控、应变能力,增加改革的财力后备。有的同志则从近几年预算外资金增长过快而给宏观经济控制带来困难,从

地方财力的某些方面使用不当,乱集资、乱摊派的现象较为严重等情况出发,提出了与上面相同的主张。相反,有些同志基于当前企业的活力不强,财权仍然有限,自我改造和自我发展的能力尚差,地方财力的现状与其所承担的任务不相适应等情况,特别是从原来中央财政的事权范围过大、管理过多这一点出发,提出中央财政今后应在缩小事权范围的基础上,降低中央财政收入在财政总收入中的比例,甚至主张要彻底退出社会再生产和经济投资领域。

在进一步改革财政体制的过程中,到底应该如何认识、如何处理中央与地方之间的财政分配关系,财力的集中与分散需要遵循什么基本原则和改革方向呢?我认为,在认真总结国内外财政体制改革的历史经验,特别是我国近几年在这方面的新鲜经验的基础上,根据有利于发展社会主义有计划商品经济这个总的要求,新时期财政体制改革的目标,必须既要有利于保证与我国政体和经济管理模式相协调的必要的集中统一,强化宏观经济调控手段,又要有利于充分调动地方的积极性,使地方财力与其所担负的财政责任、所承担的任务相适应。就是说,在考虑财力集中与分散的时候,要重视发挥中央和地方两个方面的积极性,适应两个方面事权的财力需要。既不能顾此失彼、重此轻彼,更不能用一个方面去妨碍、压抑甚至破坏另一个方面的积极性、主动性。具体地说,从财政分配关系上处理好中央与地方、集中与分散的问题,似应注意并把握好以下几个方面:

首先,要彻底打破长期以来按照企业隶属关系划分收入的财政体制,以及因隶属关系不同而产生的亲疏有别的状况。通过分税的办法,在财政分配上使中央和地方既有各自相对稳定的收入来源,又能拧成一股绳,形成一个在利益一致基础上的统一整体,相辅相成、有机结合。分税制的逐步建立,将为克服地方所有制,消除条块分割、地区封锁的积弊,大力发展和促进社会主义商品生产、商品流通和各种形式的经济联合,创造必要的条件。

处于“零点”,国家信用的有效作用得不到有效发挥,财政赤字不能基本上以国债弥补,起不到转移购买力,调节积累与消费的比例关系、调节供需结构的作用,只能是单纯的扩大资金总量,贬值货币。

综上所述由于赤字的概念不同,弥补的手段不同,社会总需求与社会总供给的平衡状况不同,以及其他经济条件的不同,我国目前并不存在高赤字与低

通货膨胀率并存的基本条件,尽管面临着经济发展与改革对资金的强烈需求与压力,也要抵制得住赤字财政那迷人的诱惑。



其次,正确处理中央与地方、集中与分散之间的关系,必须以中央财政和地方财政各自事权范围的正确划分,即事权与财权的统一为重要前提。集中与分散数量界限的确定,只能以中央和地方各自所承担的财政责任,所负责的事权范围为基础、为依据。如果说今后中央财政主要负担中央行政事业、国防、外交、支援经济落后地区的支出,以及社会性的大中型基础设施、重点经济建设项目投资和重点资源、新兴产业、科学技术等的战略性开发等,而地方财政则着重负担地方的行政事业、市政建设、文化教育、城镇公用事业、地方环境保护等等支出,那么,中央财力和地方财力的划分,财力集中与分散的“度”的确定,就要与上述的事权范围相一致、相适应。对这些支出的财政效果的考核,也要首先以事权与财权的统一为基础。为此,今后的财政体制改革,必须在分税制的前提下重新核定各级预算的职责和与此相关的收支范围,打破多年习用的“基数法”、“分成制”的老框框,消除争基数、争分成比例的现象。既避免因事权大于财权而产生的“超载”运转和财政困难,又避免因财权大于事权而造成的财力浪费和负担不公,从而使财力的相对集中与相对分散都具有可靠的、科学的依据,也才便于在收支大体相当,事权与财权基本统一的基础上,进行有效的财力使用考核。

在这个问题上,应注意两种片面的认识和倾向。一是认为中央集中的财力越多,就越便于进行宏观经济控制,或者说,越是强调宏观调控,就越是需要提高中央财力在总财力中所占的比重;二是认为越是要搞活经济,增强企业活力,发展多种经济形式,就越要扩大地方和企业的财力,降低中央财政在整个财政收入中的比重。这实质上是把宏观经济控制简单地等同

于集中,把微观经济搞活简单地等同于分散,从而在财政分配上把集中与分散对立起来、割裂开来的一种片面观点。

再次,在新的形势下,财力的集中与分散,要与宏观经济的分层次管理体系的建立相适应。我国地域辽阔,各地区的经济发展很不平衡,这就决定了对社会经济发展的宏观调控和计划管理,必须实行因地制宜,分类指导的方针;同时,国民经济又是一个有机的整体,宏观经济调控目标的实现,既不能单靠中央,又不能单靠地方,而必须通过分层次的综合管理,通过各个地区、行业和各种生产要素的优化组合来完成。比如总供给与总需求的平衡及其协调、管理,以国家为主体的各种经济调节手段的运用,社会经济发展的规模、比例、速度的控制,重大建设的布局和实施等,自然是在全国范围内由中央来决策进行,并主要由中央预算来承担其财力支出的;而企业则是在一定的地区内,一定的社会经济环境下生存和发展的,除了一些必须在全社会范围内进行统一规划和组织建设(如铁路干线、邮电通讯、综合的生态平衡等)的以外,生产经营的外部条件,绝大多数都要由当地政府及地方财政来提供。所以,中央与地方的财权划分,必须根据对宏观经济进行分层次管理的要求,或者说根据中央和地方政府在不同的宏观管理层次中所处的地位、所起的作用以及由此所决定的财力需要来加以确定。而且,基于各个地方在分层次管理中因地、因时所负担的具体任务有别,原有的经济条件不同,其财力的多寡也不应该是一刀切和一成不变的。这里不存在财力越集中越好或越分散越好的问题,而是如何使这种集中与分散同我国新的经济管理层次、管理体系的逐步建立相一致。



向上攀登



向下深入

篆刻
郑斌