

# 振兴国家财政与推进机构改革

○ 刘长琨

振兴国家财政与推进机构改革,是江泽民同志在党的十五大报告中提出的两项跨世纪战略性任务。就其性质而言,两者分属于经济体制改革和政治体制改革两个不同范畴。但在深层次上,彼此却存在着极为密切的内在联系。为使这两大工程在实施运作过程中能够协调发展相互促进,具体分析一下两者的关系是颇有必要的。

## 一、国家财政的现状 & 振兴国家财政的目标

随着改革开放的逐步深化,国家财政也在改革中不断发展。“八五”期间,按照建立社会主义市场经济体制的要求,相继进行了实行由经常性预算和建设性预算构成的复式预算制度,改革企业财务与会计制度等一系列改革。特别是1994年进行的财税体制改革,建立了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的新型流转税制度,统一了内资企业所得税和个人所得税,将原来对地方实行的财政包干体制改为合理划分中央税、地方税、中央与地方共享税的分税制体制,初步形成了适应社会主义市场经济要求的财税管理体制的基本框架,这一改革,对于修正老体制的不合理的利益导向,营造公平竞争环境、调动各级财政理财的积极性、促进经济与社会各项事业发展以及促进财政收入稳定高速增长,发挥了卓有成效的作用。这些成绩是有目共睹、不能否定的。但是,由于在新旧体制转轨时期某些方面的改革还不到位、不配套,财政方面的一些深层次问题尚未根本解决。主要表现在:财政收入占国民生产总值的比重不仅大大低于发达国家水平,而且低于发展中国家水平;财政支出缺乏约束,增长过猛;财经秩序混乱状

况也未能得到明显扭转。由此造成资金供求失衡,财政职能弱化,宏观调控乏力,赤字居高不下,债务规模不断扩大。国家财政运行中的这种窘迫情况,也是众所周知无需隐讳的。

正是针对国家财政的这种现状,江泽民同志在党的十五大报告中指出:“集中财力,振兴国家财政,是保证经济社会各项事业发展的重要条件。”并对振兴国家财政的途径和目标提出了明确要求:“要正确处理国家、企业、个人之间和中央与地方之间的分配关系,逐步提高财政收入占国民生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重,并适应所有制结构变化和政府职能转变,调整财政收支结构,建立稳固、平衡的国家财政。”

显然,振兴国家财政,并不是一个简单的增收节支问题,而是要建立起一种与社会主义市场经济相适应的“稳固、平衡”的财政体制。至于开源节流、增收节支、健全强化财政职能、整顿财经秩序、加强财政管理等等,则是这一总目标下的分目标或具体任务。所谓“稳固”,就是要建立一种科学的、合理的、可靠的机制,能够保证国家财政收入的增长与经济增长同步,保证国家财权的集中统一,保证财政收入不会流失。所谓“平衡”,就是在一定机制的保证下,实现财政收支的基本平衡。这样,也就实现了邓小平同志四十三年前提出的“要把财政放在经常的、稳固的、可靠的基础之上”的奋斗目标。应当指出的是,今天提出的“稳固”与“平衡”,不是传统意义上的由指令性计划实现的稳固与平衡,更不是僵化的稳固和机械的平衡,而是在市场经济条件下的稳固与平衡。它是一种在万变中求不变

(稳固与平衡不变),在竞争中求发展的灵活的机制。显而易见,它比传统意义上的稳固与平衡要复杂困难得多。江泽民同志十五大报告中关于“要正确处理国家、企业、个人之间和中央与地方之间的分配关系”以及“适应所有制结构变化和政府职能转变,调整财政收支结构”的要求,正是从这一涵义上提出的。因此可以得出结论:振兴国家财政,是一次深刻的改革,是一项超乎财政部门、财政工作之上的涉及全局的系统工程。实施这一工程,除了财政系统自身的努力之外,还必须要有全社会的共同努力。只有这样认识问题和开展工作,振兴国家财政的目标才能得以顺利实现。

## 二、推进机构改革的目的、任务及其对振兴国家财政的促进意义

关于推进机构改革的目的与任务,江泽民同志在十五大报告中作了十分精辟的论述:“机构庞大,人员臃肿,政企不分,官僚主义严重,直接阻碍改革的深入和经济的发展,影响党和群众的关系。这个问题亟待解决,必须通盘考虑,组织专门力量,抓紧制定方案,积极推进。要按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开,把企业生产经营管理的权力切实交给企业;根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,提高为人民服务水平;把综合经济部门改组为宏观调控部门,调整和减少专业经济部门,加强执法监管部门,培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革,实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化,严格控制机构膨胀,坚决裁减冗员。深化人事制度改革,引入竞争激励机制,完善公务员制度,建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。”从这段论述中不难看出,推进机构改革同样也是一项事关全局、十分庞大又极为复杂的系统工程。它的目的,绝不是象有的同志所理解的那样,仅仅是为了减编裁员节省开支,而是要依据社会主义市场经济对上层建筑提出的新要求,与实现“两个根本性转变”相适应,实现思想观念、工作作风与方法、政府组织结构与职能以及管理干部队伍素质诸方面的全面提高与更新,建立一套科学的、高效精干的、符合民主与法制原则的国家行政管理体系。这是一次从经济建设与政治建设全面考虑而进行的国家政权的自我完善。

这样一次深刻全面的改革,对于我们伟大事业的促进意义必然也是深刻而全面的。仅就其对振兴国家财政的促进意义来说,主要有以下几点。

1.有利于减轻财政负担,优化支出结构。“机构庞大,人员臃肿”自然会使得财政负担沉重。1993年开始进行的机构改革,虽然对机构与人员编制作了一定比例的压缩,但财政供给人员却未能相应减下来,在某些方面反而呈现出

继续增长的趋势。“食之者众,生之者寡”,由于机构与人员的膨胀所造成的财政拮据状态是可想而知的。有人把现在的国家财政比作“吃饭财政”,而在有些经济不发达地区,财政连“吃饭”都难以保证。在这种情况下,财政自然很难拿出更多资金用于经济建设。从当前我国财政支出结构变化情况看,一个显著特点就是行政管理费急剧增长。1980年占总支出的5.4%,1995年上升为12.8%,年均增长18.7%,是各项支出中增长最快的。

当然,财政资金上的困难和支出结构上的不合理,是由多方面因素造成的,不应当只从一个方面寻找原因和解决办法。但通过精简机构和人员,对于缓解财政压力,优化财政支出结构,肯定是有益的。

2.规范行政行为,理顺各方面关系,有利于整顿分配秩序,健全财政职能。当前,经济生活中有一个引起全社会关注的问题就是预算外资金的迅猛膨胀和失于约束。1995年,全国预算外资金收入3800多亿元,比上年增长1400多亿元,增长约60%。尽管在财力不足供不应求的情况下,收费作为现阶段的一种政府收入补充形式,有其存在的历史必然性和一定的合理性,但预算外资金数字如此之大,增长如此之快,绝不能说是一种正常现象。这种情况严重扰乱了分配秩序,侵蚀了税基,造成各种游离于预算之外的收费越来越膨胀的恶性循环,而且还会助长腐败行为的发生。虽然国务院已经制定了清理各种乱收费和加强预算外资金管理的措施。但问题的根本解决,一定程度上还有赖于机构改革。只有在彻底解决机构重叠、职能交叉、事权划分不清晰不科学的问题、规范行政行为的基础上,分配秩序混乱、财政职能被肢解的问题才有可能得到彻底解决。

3.转变政府职能、提高工作效率,是强化财政职能、促进经济发展、增加财政收入的前提和保障。政府职能与社会主义市场经济的要求不相适应,办事效率低下,官僚主义严重是长时间以来行政管理方面的一个突出问题,引起了社会广泛关注。经济运行中的一些矛盾,产生的一些失误,可以从这方面找到原因。如长期以来,在投资领域中,盲目投资、低水平重复建设,致使产业结构不合理,许多企业包括大中型企业开工不足,生产能力闲置,有些企业投产即亏损以致根本无法开工;大量投资不能形成财源,造成资金、资源的极大浪费。这种决策性重大失误是有关人员缺乏责任心、缺乏全局观念、法制意识和科学态度的结果,也暴露了行政管理体制上的一些弊端。传统的政府直接对经济进行行业管理的体制已经不能适应市场经济的要求,必须转变政府职能,实现政企分开,把企业生产经营管理的权利切实交给企业,而一些属于行业管理的事务,则可以下放给以行业自律为特征的行业协会去管。总而言之,只有按照十五大提出的要求,认真搞好机构改革,切

实提高办事效率,才能为避免官僚主义、避免决策的重大失误提供体制上的保证,才有可能保证和提高投入的回报率,从生财的源头上解决财政困难问题。

另外,作为政府机构成员之一的财政部门自身,也面临着转变职能、提高效率、规范行政行为的改革任务。多年来,在粗放型经济增长方式制约影响下,财政运作中也存在着明显的粗放型痕迹。如收入上重视绝对量的增加而轻成本的节省,支出上重量的增减而轻效果监督,就是具体表现。特别是“把综合经济部门改组为宏观调控部门”这一具体改革目标,更是摆在财政部门面前的一个严肃课题。财政部门应当自觉接受和主动进行这一改组,在改组过程中彻底实现职能的转变和强化。强化财政职能是振兴国家财政的一项关键性任务,但强化只能在实现职能转变的前提下强化,否则必然事与愿违。有关专家认为,根据社会主义市场经济的要求,财政主要应当具备三个方面的职能:(1)收入分配职能;(2)资源配置职能;(3)稳定经济职能。国家财政正是通过这三大职能的有效发挥,对市场进行宏观调控,弥补市场的缺陷与失效,以保证和促进经济的健康运行与发展。

当前社会上有这样一种看法,认为搞市场经济了,资源配置和经济的运行,都应由市场这只“看不见的手”自行调节、独立完成,政府不应再作干预,因此国家财政职能理应弱化。有人甚至主张国家财政完全退出生产领域。这种认识,显然是偏颇而且有害的。固然,在实现由计划经济体制向市场经济体制的转变过程中,一定要实现市场在资源配置方面的基础地位。但这并不意味着市场可以独木撑天。事实上,市场不是万能的,它的趋利性使它的失效效应成为不可避免。一些满足社会公共需要的投资领域和重大基础设施的投资,往往是市场机制不肯顾及或无能为力的。这就需要一种外来因素,予以调节和弥补。另外,任何国家当它进入经济起飞和快速增长的时期,都会遇到严峻的经济结构调整任务,经济结构的调整不能完全依赖市场机制来实现,必须有政府的强有力的介入和干预。专家指出:政府调控经济活动,“是市场经济本身的内在要求。当代的市场经济无一不是在政府宏观调控下的市场经济,由‘看不见的手’自动调节的时代已经过去,‘看得见的手’参与调控是现代市场经济的不可缺少的组成部分。”纵观西方发达国家的经济发展史,实际上是政府的经济职能不断强化的过程。而所有政府经济职能的强化,都是以政府掌握足够的财力为后盾的。我国是一个发展中国家,仍处于社会主义初级阶段,为了保证经济持续稳定发展,必须由政府提供充分的公共设施;基础产业、支柱产业、新兴产业的发展,必须依靠政府的介入和支持;特别是政府必须集中足够的财力,用以贯彻国家的产业政策和宏观政策,增强在经济结构调整中的调节力度。另外,针对

世界经济一体化的发展趋势,各国政府都在研究对策,积极采取措施,保护和增强本国企业在国际间的竞争力。国际国内形势、历史与现实的经验都告诉我们,在市场经济条件下,政府对经济的宏观调控不是不必要了而是必不可少,作为政府宏观调控主要手段的国家财政职能不是理应弱化而是必须加强。只有在这个问题上纠正错误认识,树立正确观念,才能搞好机构改革、振兴国家财政。

### 三、机构改革的顺利与成功有赖于国家财政的振兴

从宏观角度讲,机构改革的顺利进行,需要有一个政治与经济稳定、宽松的社会大环境。而这种社会环境的形成,很大程度上是以国家财政的“稳固、平衡”与“可靠”为保证的。应当看到,在当前总体形势较好的情况下,还存在着一些不容忽视的困难和问题。如经济结构调整问题,国有企业改革问题以及与此直接相关的下岗职工再就业问题,金融风险问题,社会保障建设滞后问题,农业基础脆弱以及减轻农民负担问题,东西部发展不平衡问题,实施科教兴国战略和可持续发展战略问题,文化建设与精神文明建设问题,等等。任何一方面的问题解决不好,都会成为影响稳定的因素。而这些问题的解决,都离不开财政。江泽民同志在十五大报告中关于“集中财力,振兴国家财政,是保证经济社会各项事业发展的重要条件”的论断,言简意赅地为我们指明了国家财政与各项事业发展的关系。

从微观角度讲,机构改革在许多具体环节上都需要一定的财力支持。如冗员裁减下来需要开辟新的就业渠道,转岗需要进行业务培训;完善公务员制度、建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍,都需要财政的投入。另外,“建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制”,就必须实现管理上的科学化、现代化。这不仅要求实现思想观念上的更新,克服那种小生产的经验管理思维模式,树立社会化大生产的现代管理新观念,而且要求综合利用最新科技成果,把管理工作信息化、自动化,从而实现管理工作的最优化。这是作为一项系统工程的基本要求 and 重要特征(毫无疑问,任何一方面的行政管理,都是一项复杂的系统工程)。这也是实现党的十五大确定的伟大战略目标的需要,因为只有实现了管理的科学化与现代化,才能有效地改变行政管理上的粗放和效率低下状况,提高行政管理的质量和决策的科学性。要实现这样的目标,没有强有力的财政支持是不行的。

从上述分析中可以看出,振兴国家财政与推进机构改革,是一种互相制约、相辅相成的辩证关系。因此,在实施过程中必须考虑两者的相互联系,使其协调发展。一方面,国家财政要尽最大可能保证机构改革的顺利进行;另一方面,机构改革也要努力为国家财政的振兴创造条件,

# 加强财政管理 遏制腐败现象

○ 李树义

反腐倡廉是摆在我们面前的一项长期、艰巨和紧迫的任务。财政作为重要的国民经济综合部门,掌握着资金分配权、企事业单位财务行业管理权以及辐射社会各方面执行财经纪律的监督检查权。因此,财政部门不仅要加强自身的廉政建设,而且在与其他各部门紧密配合,合力推进全社会的反腐倡廉工作中也负有不可推卸的重要责任。大量的事实说明,在社会主义市场经济条件下,种种腐败问题,包括违法违纪大案要案的发生,无不与金钱紧密联在一起。由此可见,财政的源头控制工作搞好了,社会大环境就会得到相应好转,腐败现象就会得到有效遏制。因此,深入整治腐败,实施标本兼治,强化治本措施,财政部门的任务极其艰巨而繁

重。

联系财政工作实际,立足从源头控制腐败问题,强化治本措施,我认为应从这样几个方面入手。

## 一、加强预算外资金的有效管理

预算外资金是财政资金的一个重要组成部分。预算外资金的大量存在与快速增长,对促进经济建设和事业发展确实发挥了重要作用。但它带来的负面效应也很大,主要表现为诱发“三乱”行为、助长行业不正之风、滋生腐败现象等。目前带有共性的腐败问题,如帐外帐、“小金库”、挥霍浪费资金、搞权钱交易等,多与预算外资金有关。剖析其原因,主要是预算外资金零星分散,隐蔽性强,执收部门和单位直接控制着

征收环节,很容易与部门、单位及其职工切身利益挂钩,财政控制与管理的难度相当大。立足现实,着眼治本,对预算外资金的源头控制和管理建议分两步实施:第一步,着眼近期,在调控预算外资金规模、将部分行政性收费纳入预算管理的基础上,对预算外资金实行集中统一管理,收入直接上缴财政专户,支出财政审批核拨,与预算内资金结合运用,结余部分由财政统筹安排。并从严控制收费立项,严格掌握收费范围,按照“三个有利于”的标准,定期清理检查各种收费。第二步,着眼长远,由收支“两条线”过渡到“费改税”,将各种收费性质的预算外资金合并征税,收费部门和单位的经费由财政负责,不再介入征收环节。这样做的主要理由是:预算

但无论如何,这两项工程都必须坚决进行而且必须成功。这是由这两项工程在我们伟大事业的大系统中的重要地位所决定的。

实际上,振兴国家财政,在工作实践中是一个已经奋斗多年的目标,机构改革也已进行过不止一次两次,所取得的成绩是应当肯定的,但是都没有取得预期的理想的效果。在我们贯彻落实十五大精神,从一个新的起点上开展这两项工作的时候,认真总结一下以往的经验与教训是十分必要的。以往工作未能达到理想境界,有多方面的原因,但从主观上反思,概括起来主要有两点:一是缺乏科学的态度,二是缺乏应有的决心。振兴国家财政与推进机构改革,涉及到方方面面的利益,牵一发而动全局,具有很强的科学性和艰巨性。

如果没有一个严肃的科学态度和坚定不移的决心,如果不是从全局角度和整体的优化进行规划和开展工作,如果在工作中无原则的照顾局部利益甚至照顾个人关系,如果不是知难而进而是一遇阻力就妥协“变通”,则任何改革都不可能成功。这样,在当前激烈的国际竞争中我们就将又一次失去发展的机会。江泽民同志在十五大报告中对这两项工作的目的、意义、任务、要求作了鞭辟入里的分析,表示了中央的极大的决心。我们应当认真学习领会十五大精神,提高认识,统一思想,全党全民共同努力,搞好机构改革,振兴国家财政,为实现十五大提出的各项奋斗目标,把我们伟大的事业全面推向 21 世纪提供政治上与经济上的强有力的保证。

(作者为财政部部长助理)