

建立经营型财政运行机制的探索

●李增邕

建立经营型财政运行机制的必然性

随着经济改革的不断深化,新旧经济体制的胶着或相互对峙日益减少,社会主义市场经济运行机制正在并必然主导社会经济活动,处于分配社会劳动和配置物质资源的主导地位。财政作为国民经济整体中的重要局部,其运行机制必然要纳入以市场为依托的市场经济的运行轨道,发生质的结构性变化。这就要求我们必须扬弃在产品经济体制中形成的理财观念和行为习惯,扬弃收支型、供给型的财政管理模式,真正把工作重点转移到再造新的适应社会主义市场经济要求的财政运行机制上来。

从当前经济运行的实践来看,建立经营型财政运行机制的必然性主要有以下几个方面:

1. 单纯的供给型财政适应不了商品经济发展的要求。改革十几年来,财政经过不断的放权让利,统收体制基本上打破了,形成了一个多层次、多元化、多样化的分配格局。按理说,财政原来统包一切的供给型职能也应当转变,但由于种种原因,财政的统支体制并没有打破,这是财政入不敷出的一个根本原因。为了克服财政困难,支持改革,财政职能必须有一个大的转变,必须从自然经济和产品经济条件下的供给型财政转移到适应市场经济要求的经营型财政运行机制上来。必须扩大财政的职能范围,拓宽理财领域,使财政运行机制更灵活、简便和有效,逐步形成一种新的经营型财政运行机制。

2. 财政的活动领域已经远远超出预算内分配的范畴。近几年,上海、广州、深圳等一些开放地区来自土地有偿使用收入,来自矿藏、森林、水源等资源的有偿使用收入,都属于资源价值的转移部分。对此,我们的理财体制必须适应已经发生了很大变化的社会财力的分布结构,理财视野也不能仅仅局限于财政收支的直接分配领域,而要积极参与和管理其他价值形态的分配,参与社会总产品的初次分配和再分配。如果我们不扩大财政的收入眼界,正视发展变化的经济现实,依然把自己局限于国民收入分配领域,显然是脱离客观实际的。

3. 理财方式已经发生了很大的变化。改革十几年来,财政改革基本上以放权让利为基本思路,这当然是正确的。因为我们的改革是在统收统支、集中过多、管理太死的有计划的产品经济体制的基础上开展起来的。不放权让利,改革就无从起步。但是,经过十几年放权让利的改革,经济运行方式已经发生了很大的变化,单纯就分配而言,财政集中的财力已经下降到了不能再降的地步,出现了分配关系过份向单位和个人倾斜,理财方式、方法跟不上发展变化的现实等许多问题。如果说前几年是吃饭财政,现在好多县区连吃饭也保不住。因此,财政改革的着眼点不能再继续减税让利,而要把重点转移到理顺不合理的分配格局,更新理财方式上来。

当然,社会主义财政既管吃饭又管生产建设的职能、政府职能和企业经营机制转变的必

然性、分税制、税利分流、复式预算以及股份制等，都是促进财政体制由供给型向经营型转变、由单纯的行政管理型向经营服务型转变的客观因素。

建立经营型财政运行机制的指导思想和基本框架

在1991年9月中央工作会议之后，我们宝鸡市财政局明确提出在理财观念和实践中必须实现“四个转变”。“四个转变”的基本内容是：（1）由过去单纯的财政收支观点向生产观点转变；（2）由无偿供给型财政向经营型财政转变；（3）由照抄照搬上级文件政策向结合地方实际创造性地贯彻执行方面转变；（4）由过去埋头财政事务向深入研究财政政策和理论方面转变。“四个转变”的核心，就是要从过去收收支支的供给型财政转变到以生产建设为中心的经营型财政上来，换句话说，就是要建立一个适应市场经济要求的新的经营型财政运行机制。在财政体制改革的指导思想明确之后，在1992年年初，我们围绕“四个转变”结合宝鸡实际，提出了八项重点工作，为拓宽财政工作的视野、综合运用财税杠杆、促进地区经济发展、探索财政工作的新路子指明了前进的方向。

目前，财政部门实际上具有社会管理职能、宏观调控职能和国有资产所有代表者的职能。在财政部门内部，这三种职能必须分离，相对独立，而不应该混在一起。我认为，这三种职能分离的具体形式在当前的政治和经济背景条件下就是实行一、二、三预算，成立由财政职能派生的国有资产经营公司、财政证券公司和房地产开发公司。这三种预算和由财政职能派生的三个企业化公司，基本上构造了经营型财政运行机制的主体框架。

1. 实行一、二、三预算。第一预算即现行体制预算。主体是经常性预算，保吃饭，少部分预算资金采取有偿形式用于搞建设和发展事业。很明显，第一预算也包括建设性预算即复式预算。第一预算的资金来源和资金流向大家比较清楚，在此不再多说。有必要指出的是，第一预算是财政社会管理职能的具体体现，在当前一定要强调规范化和法制化管理，决不能在收支上继续软化，不能再随意增加减收和增支口子。

第二预算即地方财力预算。大家知道，财政目前确实比较困难，仅仅是吃饭财政，有些县区连吃饭也保不住，根本谈不上拿出多少钱来搞经济建设。为了适应经济发展的需要，促进地区经济发展，就必须解决建设资金严重不足的问题，必须开辟新的财源，建立比较稳定的地方财力预算。从政策来看，建立地方财政预算符合有一级政府就有一级财政和预算的方针、政策。从现实的经济情况来看，由于利益主体多元化和相对独立化，社会财力在剧增的同时又严重流失，在财政管理的体外循环。然而，我们财政部门长期以来只把眼睛盯在预算内，许多该管的并没有管起来。由于社会资金的大量流失和存在，就为我们把它集中起来，建立地方财政预算提供了现实的可能性。第二预算作为新开辟的理财领域，其资金来源主要是：（1）产权收入。如固定资产使用费、资源开采费、企业财产租赁转让费；（2）房地产收入。如土地使用费、级差地租、房地产交易费、房地产开发企业上交的利润；（3）地方财政信用特别是债务信用收入；（4）城市配套费和企业上交的管理费。简言之，凡是可纳入地方财力预算的都可以收进来。从第二预算的资金来源来看，主要是把一些地方性资金集中起来，是中央和省都没有开征的，所以根本不存在挖上级收入的问题。第二预算作为国有资产代表者职能的体现，其资金运用主要是地方经济建设。

第三预算即预算外资金预算。第三预算作为机动财力是地方财政宏观调控能力的表现之一。预算外资金作为一种日益壮大的社会财力，在国民经济发展中起着非常重要的作用，与

国民经济各部门和生产、流通、消费各环节都有着直接或间接的关系，如何正确处理这些关系，直接影响着国民经济的协调发展。这几年，由于我们对预算外资金的收支计划、使用考核、评价等各项指标缺乏统一的法定标准，对预算外资金缺乏明确的产业政策引导和有效地管理监督，因而在使用过程中存在很大的随意性，造成了盲目投资，重复建设，消费失控，浪费严重，致使预算外资金的使用效益没有充分发挥，在一定程度上冲击了国民经济正常的运行秩序。当前，只有在“专户储存”管理的基础上前进一步，通过法律、法规的形式，确立预算外资金在各个经济部门、各个环节的合理的分配比例，根据各单位按规定提交的数据编制预算外收支年度预算，建立考核预算外资金使用效果的指标体系，使各部门、各单位既享有占有和支配预算外资金的权益，又承担相应的经济责任，在财政部门的监督管理下灵活调度和筹集预算外资金，有计划、有重点、有目的、讲效益地使用预算外资金，才能确保预算外资金更好地服务于经济建设和企事业发展，使预算外资金真正成为地方财力的有益补充，从而促进地区经济协调发展。

编制一、二、三预算的目的很明确。第一预算保吃饭，第二预算搞建设，第三预算供给流动资金。三个预算作为一个整体，互相联系，互为补充，相得益彰。通过一、二、三预算的建立和不断完善，可以有效地减少社会财力的流失、浪费和使用上的内耗，提高地方财政对地区经济的宏观调控能力，实现地方财政的综合平衡，促进地区经济的迅速发展。

2. 成立由财政职能派生的三个企业化公司。一是成立国有资产经营公司。成立国有资产经营公司的目的和重要意义并不在于收几个钱。应当看到，政府双重职能即社会行政管理职能与国有财产所有权管理职能长期分不开，已经成为政企不分、所有权和经营权不分的根本原因，成为企业缺乏活力的深层体制原因。我们提出创办国有资产经营公司，就是按照政府双重职能分离、两权分离和政企分开的大政方针设计的，完全符合改革的大方向。这是因为，要转换企业的经营机制，搞活大中型企业，首先必须转换政府的运作机制和政府职能，包括财政部门的运行机制和职能都必须先行转变。如果政府职能的转变滞后于企业经营机制的转变，那就不利于实现以放权让利为基本思路向以转变企业经营机制为基本内容的深化改革的战略转移，不利于消除企业在转变经营机制过程中存在的各种体制障碍。因此，组建国有资产经营公司，其重要意义首先在于促进政企分开，促进政府机制和职能的转变，规范政府与企业的关系，提高政府对经济的宏观调控能力，改善企业的经营环境和经营机制。其次，在于促进生产要素的合理流动和优化配置，通过拍卖、兼并等多种多样的产权交易形式，提高国有资产的运营效益。再次，在所有权和经营权分离的前提下，由国有资产经营公司根据产业政策和经济合理原则，通过参股、控股、吞吐股票等灵活多样的经济手段，有计划、有重点地对国有企业包括企业集团的核心企业进行股份制改造，逐步建立以股份制为主体的企业产权制度，通过投资政策的导向作用达到优化产业结构、产品结构和企业组织结构的目的。最后，成立国有资产经营公司是财政预算体制改革的需要。实行复式预算，把经常性和建设性预算分开来搞，必然要求有相应的收入来源。国有资产经营公司负责各种国有资产收益的管理和收取，同时，把经营国有资产的利润用于扩大社会再生产，不仅有利于保证国有资产的完整和增值，壮大国有经济，而且为编制建设性预算提供了资金来源，便于财政从宏观上统一安排，合理使用，更好地支持地方经济发展。

二是成立财政证券公司。发展财政信用是转变财政职能，完成财政体制由以往单纯的收支型、供给型向经营型转变的重要一步。财政信用包括财政周转金信用和债务信用两

个主体。过去，我们只把注意力集中在发展财政周转金信用上，没有抓紧抓好债务信用，财政信用体系的不健全严重影响了财政职能的充分发挥。今后，我们要在抓紧抓好财政周转金信用、进一步拓宽财政有偿投资业务和融资渠道的同时，把发行国债作为财政必要的调节手段来对待，把债务信用作为财政的新兴财源来增强，下功夫抓紧抓好。通过财政证券公司，一要大力发展国债事业，积极探索国债承包发行和招标发行等经济发行的方式、方法，扩大国债的交易范围，发展国债期货市场，加强债务资金周转。同时，要按照公平竞争和公平交易的原则制定有效的市场交易规则，加强对国债市场包括各种中介机构的管理。二要承购包销、代销，担保发行企业债券，同企业合作发行“受益债券”、发行企事业单位转换债券，以及证券投资、融资等业务，更好地为经济发展服务。三要采取发行地方财政债券、向证券市场发行债券、向金融机构贷款、向政府借款等多种形式面向社会直接筹集资金，大力开辟地方财政收入的债务渠道，壮大地方财力。

三是成立房地产开发公司。在产品经济条件下，国土资源的行政划拨无偿使用，不仅助长了企事业单位的掠夺性占用，而且造成了国家和企业核算产品成本和制定价格时不讲级差地租和绝对地租，致使资源补偿缺位，价格体系扭曲，尤为重要的是，造成了财政收入的大量流失和浪费。随着商品经济的发展，房地产的价值和市场越来越被人们所认识。最近几年，房地产隐形市场的存在，这部分财政收入的流失，我们不是不知道，但由于体制不顺等种种原因，我们宝鸡市并没有把这部分隐形或潜在的财政收入变为现实的国家财富和生产力，让这种客观存在的“机遇利益”白白流失了。现在，我们不能再坐失良机，要根据中央关于开辟房地产等新兴财源的精神，由作为财政信用机构的资金处和作为公产管理机构的公产处两家联手成立房地产开发公司，其目的是在经营房地产开发业务的同时，把房地产收入包括房地产信用收入纳入财政管理的范畴，为地方财政开辟一条新的财源渠道。

经营型财政运行机制是一个比较庞大而复杂的系统工程，其主体构造或子系统尽管已经初步形成，但还需要在实践中继续补充。对经营型财政运行机制如何进行操作与管理，尽管我们有一些设想和办法，但也需要在实践中接受验证和继续探索，以期使这种新的财政运行机制日趋走向完善，显示其强大的活力。

（上接第25页）货币供应量，来控制经济波动，实现充分就业，促使国民经济长期协调增长。

10. 必要的政府管制，即国家凭借政权力直接控制经济活动。如为了保护农民利益，对农产品价格实行保护政策；对非盈利性企业的直接管理；当国际市场发生较大动荡时，为了保护国内经济，可由政府控制汇率与外汇额度；当国内经济面临较紧急的状态时，如急剧上升的通货膨胀率已严重超过了社会可接受的限度、国内动乱、战争等，则国家为了稳定经济，可以暂时冻结物价、利率或工资。不过政府管制措施对经济的影响很剧烈，副作用也很大，不到万不得已之时，一般不使用这类方法，而代之以比较缓和的措施。

①参阅[英]《经济学家》主编：《现代经济学的最新发展》，经济科学出版社1987年版，第113—114页。

②参见《1991年世界发展报告》，中国财经出版社1991年版，第102—103页。

③W·阿瑟·刘易斯：《经济增长理论》，上海三联书店1990年版，第476页。

④厉以宁：《非均衡：中国经济》，经济日报出版社1991年版，第67页。

⑤M·P·托达罗：《第三世界的经济发展》(上)，中国人民大学出版社1988年版，第234—239页。