

财政思考

IDEAS OF FINANCE
Wang Xing Yi Zhu

汪兴益 著

中国经济出版社

前 言

我国经济发展和社会进步的伟大实践表明:财政职能作用的发挥、财政政策的运用和财政体制的改革对促进经济和社会的发展进步起着至关重要的作用,同时经济越发展,社会越进步,又越需要不断地进行财政改革,强化财政职能。当前我国正处在一个跨世纪的重要历史时期。在这一时期,我们不仅要建立起较完善的社会主义市场经济体制,而且将全面完成我国现代化建设的第二步战略目标,为向第三步战略目标迈进奠定坚实的基础。实现这一宏伟目标,必须加快经济体制由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,经济增长方式由粗放型向集约型转变的进程,并注重借鉴国外先进的管理经验和管理方法。这在战略上、客观上都需要财政改革继续向纵深方向推进,促进财政管理体制和管理方式的转变,进一步发挥财政的职能作用,为国民经济持续、快速、健康地向前发展和社会的全面进步服务。八届全国人大第四次会议,根据党的十四届五中全会精神,审议通过的《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,又进一步明确了振兴国家财政的战略任务。因此,在社会主义市场经济向前发展的过程中,

尚有许多与财政直接有关和相关的新课题需要进行深入地研究和探讨。基于这一初衷,将《财政思考》献给广大读者。由于我国经济的不断发展和各项体制改革的不断深化,财政理论也相应有一个发展和升华的过程,加上作者水平有限,《财政思考》对此只是作了一些初步的探讨,难无不妥之处,恳望热心的理论和实际工作者批评指正。

作者

一九九六年五月(京)

目 录

宏观经济篇	(1)
抑制通货膨胀是确保经济发展的重要措施	(2)
强化宏观调控须有财政货币政策协调配合	(8)
国家财政政策与货币政策如何协调的探讨	(12)
当前宏观经济和财政形势	(29)
市场经济国家宏观调控的简要介绍	(45)
 财政理论篇	 (52)
我国财政科研理论工作的回顾与展望	(53)
强化财政三大职能	(69)
社会主义市场经济条件下财政职能探究	(74)
论我国的财政信用	(82)

财政改革篇	(90)
对我国财政改革的认识和建议	(91)
我国分配制度改革的新探.....	(102)
按照建立和发展社会主义市场经济体制的需 要,进一步完善中国企业所得税制	(109)
中国瑞典政府间财政转移支付制度简况.....	(116)
中国财政体制改革及涉外税收政策.....	(118)
中国财政体制改革及投资环境的基本情况和 发展.....	(122)
 财政发展篇	(128)
“八五”时期国家财政不断发展.....	(129)
制定明确目标,振兴国家财政	(132)
论振兴国家财政的意义、目标和途径	(134)
努力实现国家财政振兴.....	(144)
切实做好新形势下乡镇财政管理工作.....	(150)
 财政法制篇	(154)
“八五”时期我国财政法制建设取得显著成效.....	(155)
充分认识加强财政法制建设的重要性和紧迫性.....	(160)
论我国财政法制建设的任务和思路.....	(166)
论加强财政法制建设.....	(173)
优化加强财政法制的措施.....	(176)
“九五”时期我国财政法制建设面临的形势、任 务和建议.....	(183)

健全国债市场法律,促进国债市场发展	(190)
建立中国国债法的认识和建议	(195)
加强财政法制宣传,为振兴国家财政服务	(199)
国际上财政监督的主要做法	(202)
财政教育篇	(208)
围绕财政形势和基本要求,搞好职工岗前培训	(209)
以申办“211”工程为契机,促进财经教育快速 发展	(216)
适应社会主义市场经济要求,加快成人高等教 育发展	(220)
加强党的建设,确保财经教育改革的顺利 进行	(226)
财经院校党建工作要坚持讲政治	(242)
财政信息篇	(244)
适应形势发展,做好信息和办公室工作	(245)
市场呼唤财政信息	(252)
做好计算机信息联网工作	(254)
财政服务篇	(257)
转变作风,提高素质,努力搞好服务工作	(258)
服务与经营一定要讲政治、讲效益	(270)
努力做好财政报刊征订发行工作	(272)

企业研究篇	(274)
加强现代企业制度和现代财金制度的研究.....	(275)
搞好国有企业的对策.....	(283)
 社会保障篇	 (291)
深化我国社会保障制度改革.....	(292)
国际上社会保障的主要特征及启示.....	(300)

宏观经济篇

抑制通货膨胀是确保 经济发展的重要措施

中央经济工作会议明确指出,必须坚决抑制通货膨胀,把平抑市场物价、抑制通货膨胀,作为正确处理改革、发展、稳定三者关系的关键。这里就通货膨胀的危害及其治理的对策谈一些个人的看法。

一、通货膨胀是一国经济、社会发展的天敌

通货膨胀有如下五大害处:

其一,影响企业生产。在购买环节,物价上涨提高原材料成本,如果不增加资金投入,生产规模就会相应缩小;在销售环节,物价上涨削弱商品的竞争力,加剧销售的困难。对于资金紧缺、销路尚未打开的亏损企业来说,通货膨胀的这些影响则更为严重。

其二,影响商品流通。在需求不足的情况下,物价上涨会使卖者倾销抛售,使买者看落持币待购;在供给不足的情况下,物价上涨会使卖者看涨惜售,使消费者提款抢购,人为造成商品供应的紧张局势。消费者购买了未必急需的商品,造成资源的浪费。通货膨

胀还造成效益虚增,以 1994 年 1—9 月为例,我国社会消费品零售额比上年同期增长了 28.3%,若扣除物价上涨因素,实际上只增长了 6.1%。

其三,影响改革深化。过度上涨的物价会影响改革措施的出台,减慢改革的步伐。

其四,影响经济发展速度。如在 1988 年、1989 年,我国的零售物价上涨率分别高达 18.5% 和 17.8%,通过强度紧缩,1990 年的零售物价水平降到 2.1%,但同年国民生产总值的增长率只有 4.1%。

其五,影响人心稳定。物价问题涉及到千家万户的切身利益,广大人民群众非常关心。物价持续上涨一旦超出收入水平较低的那一部分人的承受能力,将影响他们的生活,也会影响整个社会的安定团结。

历史已经证明,某些西方经济学者关于通货膨胀可以减少失业和刺激经济发展的主张是不可取的。从国际上看,凡重视抑制通货膨胀的国家,经济的发展都比较稳定,反之则遭受挫折。70 年代,巴西、墨西哥与亚洲“四小龙”的年经济增长率都在 6—9% 的水平上,但由于它们对物价的态度不一样,进入 80 年代以后,经济发展的速度也就不一样。巴西、墨西哥等国推崇通货膨胀政策,物价上涨率很快达到二、三位数的水平,经济发展陷入困境;而亚洲“四小龙”始终坚持抑制膨胀,长年以来物价上涨率都在 3% 左右,经济发展也一直保持了持续增长的势头。

正是因为通货膨胀有碍经济发展,所以当今世界上实行市场经济的国家都非常重视反通货膨胀。1980 年,美国的通货膨胀率达到了 13.5% 的高峰,对此,美国政府着重实施了逐步降低货币增长速度的政策,加之石油降价因素的影响,物价涨幅从 1981 年到 1986 年分别降低为 10.4%、6.2%、3.2%、4.3%、3.6% 和 1.9%。持续下降的通货膨胀率,对美国经济发展出现为期六年的小

“繁荣”，起到了积极的作用。又如，意大利在 70 年代中期至 80 年代初期，通货膨胀率超过 20%，经济发展困难很大，后通过采取中央银行独立化、征收累进的个人所得税、控制经济发展速度、减少财政赤字等措施，到 1987 年通货膨胀率便降到了 4.6%。这些说明，通货膨胀并非不治之症。

二、抑制通货膨胀，必须努力增加有效供给

增加商品的有效供给是平抑价格水平的物质基础。当前，我国的实际情况是商品的供应总量很大，但有效供给不足。据统计，工业产品压库相当普遍，1994 年 10 月末，国有工业企业产成品资金占用比上年同期增长了 5.7%。造成这一问题的主要原因是部分企业产品结构欠佳，大量资金被废次品、滞销品、“胡子工程”吞食，企业之间欠、欠人加重。前不久，一些商品进口无序（如大量进口钢材、成品油等，并通过非法手段免税或偷税，使价格低于国内同类产品），打乱了产品的流动结构，使国内相关产业的生产资金运转失灵，企业资金占压增加，并连带了其他企业，也是造成供给增多但有效供给不足的一个原因。无效供给不能满足市场上的有效需求，还增大了成本，自然会推动物价上涨。因此，要想抑制通货膨胀，必须增加有效供给。

增加有效供给，首要的一条是狠抓农业。农业的情况如何，不仅影响到农产品的价格，而且会波及到工业品的价格。抓农业的关键是要抓好“米袋子”、“菜篮子”、“油瓶子”，因地制宜地增加粮、棉、油、糖等基本产品的产量，在此基础上再推动农业经济在更高的层次上全面发展。要抓住时机出台建立副食品价格调节基金的措施，做好各类商品特别是人民生活必需品的购、调、储、供工作，以进一步增强政府对于农副产品市场的宏观调控能力。

在工业方面，最根本的是优化经济结构，提高效益水平。要限

制长线产品的生产,压缩库存,同时转产短线产品。国有企业改革是今年经济体制改革的重点,我们要抓住这一好时机,在建立现代企业制度的过程中,通过资产重组调整好资产结构。

与此同时,还要注意搞活流通。对供不应求的商品,除了在国内积极组织供应外,还应当有计划地组织进口。这样做既有利于满足市场需要,又有利于打击那些囤积居奇及非法进口的不法商贩,消除买者看涨抢购的心理。我国 1994 年 9 月末国家外汇储备额比年初增加 1.1 倍,达到 398 亿美元,1—11 月实现贸易顺差 47.8 亿美元,表明我们具有通过外贸平抑物价、增强宏观调控能力的有利条件。

三、从严控制需求,卡住通货膨胀的源头

从根本上说,通货膨胀是一种货币现象。我国目前的通货膨胀,一方面在于有效供给不足,另一方面则在于投资需求和消费需求过旺,迫使银行增发货币及扩大信贷规模。为此,应当做到以下两条。

1、继续控制固定资产投资

历史经验告诉我们,压缩固定资产投资规模是抑制通货膨胀的良策。在 1961 年,受三年“大跃进”等因素的影响,我国零售物价上涨率由往年不超过 3.5% 的水平一下子陡升到 16.2%。当我们采取了把基建投资从 1960 年的 388 亿元猛压到 1961 年的 127 亿元和 1962 年的 71 亿元等措施,积极回笼货币以后,1962 年零售物价上涨率则降为 3.8%,1963 年更低至 -5.9%。1994 年 1—10,我国国有单位固定资产投资增长 40.4%,单看这一数字,似乎问题不大,但这是在上年该指标增长 66.4% 的基础上再增长的,联系起来看,投资规模仍然偏高。而且,在市场经济条件下,投资主体多元化,如何正确地引导非国有经济的投资,也是一个值得研究和

解决的问题。

2、控制消费基金的过快增长

近年来消费基金增长过快,是造成通货膨胀的重要因素。据银行统计,去年以来,我国个人的工资支出及其他现金支出比前年同期增长 30—40%,大大高于同期国内生产总值增长水平(去年前三季度为 11.4%)。究其原因,其一,企业负盈不负亏的问题未能完全解决,不少企业效益滑坡但劳动者的收入不减,或减少的幅度大大低于效益下降的幅度。反映到社会商品供求上,即是供应下降但需求不减,或需求减少的幅度小于供应减少的幅度,致使物价相应上升。其二,行政事业单位调资后,很多企业竞相仿效,纷纷提高企业职工工资,导致产品成本上升,进而物价上升。其三,机关事业单位的工资套改超过标准。按各地自报的标准测算,全国差不多要超过预计数 100 亿元以上。为此,应按照控制灰色收入、分流既得收入、稳住结余收入的原则,优化消费基金的规模和结构。各单位应严格按照国家的规定套改工资,超标准定工资的要自觉纠正。要继续深化改革,加快企业走向市场的步伐,从制度上促使企业自觉地控制职工工资收入。同时,不失时机地推进城镇社会保险基金统筹及其他社会福利制度改革,拓宽城镇居民在住房、医疗等方面的商品化消费领域。此外,还应鼓励居民变消费结余为期限较长的债务投资,稳住时下结余的购买力。

四、科学运用各种宏观调控手段

毫无疑问,我国实行以公有制为基础的社会主义市场经济,就应当有步骤地放开价格。但是,价格放开不等于撒手不管,我们主张既要放又要管。不仅在市场经济体制初创时期是这样,即使在社会主义市场经济体制完全建立起来以后,对价格必要的宏观调控也是不可少的。

宏观调控的主要手段是经济杠杆,而主要的经济杠杆又是财政杠杆和金融杠杆。从财政方面讲,财政要努力行使其职能,为发展经济、保障供给、协调供求作出积极的贡献。去年1—11月与上年同期相比,财政收入增长率为18.9%,但财政支出增长率为22.1%;全国财政收支(不含国债收支)相抵,支出大于收入224亿元,可见形势不容乐观。为确保预算平衡及改革成功,避免增加赤字给物价带来不利影响,财政部门要进一步落实和完善新财税体制,大力增收节支。从金融方面讲,主要是控制货币发行,加快改革步伐。去年货币回笼情况比较好,1—9月城乡居民新增储蓄比前年同期多2163亿元,但货币供应量仍然偏大。到9月末,流通中的货币 M_0 (现金)比前年同期增长了26.4%,比二季度提高7.5个百分点;广义货币 M_2 (现金加存款)的余额比前年同期增长37.1%,比二季度提高7.4个百分点。货币供应量明显增多,其中既有合理增加信贷的因素,也有固定资产投资仍然偏高、消费基金增长过快的因素。为此,适当地控制货币发行,是很有必要的。与此相关的还有体制上的一些原因,即专业银行尚未实现商业化管理,企业经营还在一定程度上吃“大锅饭”,借贷双方缺乏强硬的约束机制,由此推动货币供应量的增加。为此,必须加快银行改革和企业改革的步伐。

抑制通货膨胀离不开必要的行政手段,在西方国家,政府直接管理的价格占5—20%。考虑到我国实际情况,国家直接管理的商品、劳务的价格不宜低于这个界限。一般地说,那些不适于竞争或者说竞争条件不公平的公用福利事业或尖端企业等,其产品价格或收费政府必须加强管理。同时,要继续加强对市场物价的行政管理,整顿市场秩序。要建立健全价格法制,使经营者、消费者、执法者依法维护市场秩序。

强化宏观调控须有财政货币政策协调配合

在促进社会主义市场经济发展过程中,强化国家对经济的宏观调控,一个关键问题是要十分重视财政政策与货币政策的协调配合。

财政政策和货币政策是宏观经济管理和调控的两大支柱,其职能均需进一步强化

这是因为,在市场经济条件下的宏观调控,主要是价值调控,而财政政策和货币政策是影响和制约价值创造、价值分配、价值流通、价值增值的两大外部因素。财政、货币政策手段各有分工,互相补充,互相协调,互相制约,并作为一个整体发挥作用,两者是一种互补关系而不是替代关系。用一种政策手段替代另一种政策手段,或单纯强化一种政策手段忽视另一种政策手段,都是片面和有害的。当前,有人主张应削弱财政职能和财政政策,这是不对的。实际上,财政政策手段是兼有计划、法律、经济、行政等多种性质的调控手段,其调控范围涉及社会经济的各个方面,可以超脱局部利益

冲动,从全局利益出发对经济运行进行调控。财政政策手段在任何国家都是必不可少的。只能加强不应削弱。在这方面,日本的经验教训值得我们借鉴。日本曾经有一段时间由于不重视财政政策,结果造成国内公益部门与私人部门间发展不平衡,国内贸易与国际贸易发展不平衡,财政的债务依存度也比较高,以致不得不实行重建财政计划。

财政政策与货币政策在宏观经济管理和调控中应注意协调运用

财政政策与货币政策的出发点和归宿点是促进国家整体经济的发展,其各自运行必须与整个经济发展协调统一。为了实现经济目标,应实行财政政策与货币政策的合理搭配。货币政策的最终目标是保持货币的稳定,防止通货膨胀,并以此促进经济的稳定增长。财政政策涉及社会总产品价值分配全过程,它在配合货币政策实施总量调控的同时,依据国家产业政策,着重于运用投资补贴、投资贴息、税收杠杆等来引导社会投资结构。运用财政政策,可以调节不同地区、行业的国有企业税后利润的分配关系,从而间接调节产业结构和产品结构。在当前和今后相当长的时间里,由于经济建设和各项事业发展对财政资金需求很大,扩大投资的势头较猛,财政困难仍将持续一段时间,所以财政政策宜紧不宜松,即需紧缩开支,扩大收入,实行“量力而行,量入为出,收支平衡,略有结余”的财政政策。而货币政策则应松紧适度,灵活调节,既要制止通货膨胀,也要避免经济出现萎缩和萧条。要赋予中央银行实施国家货币政策的相对自主权,中央财政出现赤字不能再向中央银行透支,并逐步减少行政管理办法。

大力推进国债改革和国债市场建设

国家财政通过适度发行国债,吸收引导社会上的部分消费资金和闲散资金转化为生产建设资金,投资到国民经济重点建设方面,既能弥补财政收入不足、促进资源合理配置、促进产业结构调

整和支持经济协调快速发展,又能避免赤字性的货币增发和由此加剧的通货膨胀。同时,合理利用国债手段,有利于国家财政预算管理制度的改革,强化国家财政的预算约束,有助于国家财政发展经济和调控经济职能的实现。国债是一种信誉高、流通性强的金融商品,是货币金融市场上重要的信用工具,其增减调整和流向变化,对资金市场供需有重要影响,因而它还成为货币管理的重要市场工具,成为中央银行运用经济办法调控资本市场和货币供需的一个有效办法。因此,国债是财政政策和货币政策协调运作的结合点,应充分发挥其联结财政政策和货币政策的纽带作用。首先,要通过改革,逐步减少国债发行管理中的行政手段,改善国债品种结构和发行条件,增强国债发行对市场的适应性,建立富于活力和效率的国债发行机制,提高国债市场的筹资能力,为国家财政提供一种能够满足筹集建设资金需要的长期稳定的手段,并借此加强对社会资金流向的引导与分流,促进社会资金融通,辅助国家财政强化预算约束,规范财政运行机制,健全货币供给机制。其次,要通过改革,建立规范有序的国债流通市场,提高国债的流通性,促进国债信用工具职能的发挥,辅助中央银行通过公开市场业务,加强货币吞吐管理,提高货币管理效率和调控灵敏度,促进银行改善资产结构,提高银行资产的流动性和安全性。再次,要建立国债偿还基金,实现债务资金的良性循环。

积极建立财政投融资体系

财政投融资是以有偿的方式运用财政性资金。在市场经济条件下,银行和企业投资必定受利益机制的驱动,偏重于投资周期短,回报率高的加工工业,使得投资周期长、风险较大的基础设施和基础工业投资不足,国民经济发展中的“瓶颈”制约日益严重。这就要求政府进行必要的干预,实施有效的结构调整。而建立财政投融资体系,就可以为基础设施和基础工业的发展提供较为可靠的资金保证,使之与国民经济整体发展相适应,建立财政投融资体