

走向新世纪的财经思考

ZOUXIANGXINSHIJIDECAIJINGSIKAO

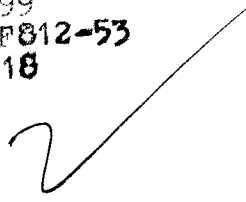
■ 许召主 著



-53

湖北人民出版社

99
F812-53
18



走向新世纪的财经思考

许召主 著

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

走向新世纪的财经思考

许召主 著

出版: 湖北人民出版社
发行

地址: 武汉市解放大道新育村 33 号
邮编: 430022

印刷: 咸宁地区直属机关印刷厂

经销: 湖北省新华书店

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张: 8.375

字数: 205 千字

印次: 1998 年 9 月第 1 次印刷

版次: 1998 年 9 月第 1 版

印数: 1—2 100

书号: ISBN 7-216-02408-7/F.409

定价: 17.00 元

序

作为一名基层财政部门的工作者，几年之间能够写出一部近20万字的理财文集，既有理论上的探索，又有实践中的思考，实属不易，我很为许召主同志高兴，并乐意为之作序。

许召主同志曾先后任职于乡、县、地区三级财政部门，并多次变换工作岗位。曾较长时间任地区财政局调研室主任，负责办公室、调研室的文字综合工作。我所了解的湖北省许多地市财政局，包括咸宁地区财政局，有一批热心于财政理论研究的青年作者，他们思想活跃、勇于探索、勤于笔耕，在财政科研与宣传工作中，显示出他们不凡的才华。正是由于有这样的工作氛围和脚踏实地的基层工作经历，奠定了许召主同志从事财政理论研究的基础。加之较高的悟性和敏捷的才思，使他不断有论文见诸于报刊。在我初识他的1992年，他的一些理论研究成果及论著就已在省内乃至国内的有关理论界受到了一定的关注与好评。

《走向新世纪的财经思考》是许召主同志的第一部文集，收录的基本上是财政科研论文，由作者从近几年公开发表的一百多篇文章中精选而成，其中有不少曾获得过科研成果奖。浏览所录文章，无论是长篇大论，还是短章述作，均突出了作者理论上求精，实践上求是的风格。

选题广泛与观点新颖是这部文集的又一特点。文集的内容遍及财政、税务、国有资产管理、会计、企业财务、农村经济等各

个方面，既探讨财政经济体制改革等大的宏观理论课题，又涉及如“拍卖多种经营基地”等小的微观领域问题。作者不囿陈说、不落俗套、独立思考，提出许多颇有新意的观点，如关于“打破职工分配固定工资制，与企业经济效益联动”的观点，关于“消除潜在亏损”的观点，关于“财政资金不应通过非财政渠道流通”的观点，等等。文集集中的诸多论述都较好地把握了理论联系实际的原则，思路清晰、观点明确、说理透辟、逻辑性强。文章言辞简洁流畅、富于变化，善于将精辟的经济理论和枯燥的业务问题付诸朴实、生动的文字，使之化繁为简，深入浅出，文情并茂，耐人寻味。文集从作者立足于基层的独特视角，向读者展示了一个科研理论工作者的强烈责任感和忧患意识，给人留下深刻印象。

在当今财政经济改革不断深入的新形势下，财政基础理论和财政政策理论的更新和应用也越来越受到理论界和实际业务部门的重视。也有越来越多的课题需要广大的科研工作者，特别是青年一代的科研工作者去探索，并把成果运用到实践当中去。因此，在祝贺这部文集问世的同时，我由衷地希望许召主同志能够以此作为一个新的起点，在今后的理论研究中，博读、多思、勤写，使自己的探索达到一个更深的层次，不断拿出更多更好的科研成果来。

叶振鹏

1998年3月

（叶振鹏系财政部科研所原副所长、博士生导师、教授）

目 录

序	(1)
---------	-----

财 政

关于振兴财政与财政改革的相关思考	(3)
浅谈农村经济结构及财源建设	(10)
科学设置财政机构的模式初探	(16)
压缩行政事业经费的相关思考	(22)
分税制后地方财源发展的基本取向	(28)
企业和行政事业单位预算外资金的联动效应及 综合调控	(31)
加强商业财源建设的几点思考	(38)
浅谈我国财政法制的“四性”特征	(45)
浅谈对大检查工作的几个认识问题	(53)
预算支出刚性与后发展地区的财政问题	(56)
走出单纯财政收支的小圈子	(60)
发展私营经济，推进财源建设 ——毛泽东关于私营经济的重要论述及对当前 财政工作的启迪	(62)

加强基层财政干部队伍建设的相关思考	(66)
市场经济下预算外资金的重新定位与管理	(72)
分税制条件下发展私营企业的财政思考	(75)
论财政资金对财源建设的转换投入	(79)
实行分税制后应防止工业财源建设滑坡	(81)
拍卖多种经营基地的做法值得尝试	(85)
社会保障资金的基本属性及控管思考	(87)
应构建多层次的社会保障体系	(89)
缓解教育经费困难的对策	(93)
对农村四站“断奶”不能操之过急	(97)
应停止非财政渠道供应行政经费	(100)
两点担忧	
——读《多提些财经新观点》随记	(104)
刍议分税制下乡镇财政体制问题	(107)
罚没收入的基本特性及征管思路	(121)
对收费进行财政调控的几点思考	(125)
罚没收入的过程流失及控制	(129)
也谈财政担保	(133)

税 收

应注意培养和增强公民的护税意识	(139)
小议税收征管中的“以法代言”现象	(144)
税收的刚性不可动摇	
——评《以贷收税当休矣》	(146)
也说年终以贷收税当休	
——再评《以贷收税当休矣》	(148)
从年终以贷收税当休说开去	
——三评《以贷收税当休矣》	(150)

国有资产管理

理顺产权关系重塑国有企业利益分配格局·····	(155)
《减免税在集体企业所形成的资产应属于国有资产》	
质疑·····	(160)
确认国有资产产权交易价格应以市场为取向·····	(164)
资产交易应注意维护国有产权权益·····	(167)

财务会计

转移报销：成因、危害及对策·····	(171)
发展注册会计师应力求规范化·····	(176)
应通过会计工作培养帅才·····	(179)
消除企业潜在亏损的对策思考·····	(181)
浅谈财会人员的布局问题·····	(185)

企业管理

浅谈职工工资双向挂钩分配法·····	(191)
企业的物价效益及财政对策·····	(197)
山区工业发展的基本模式·····	(202)
完善和发展承包经营责任制的若干思考·····	(209)
建立和完善国有企业自我约束机制的若干思考·····	(221)
企业当会“变身术”	
——谈市场竞争中“形势法则”的运用·····	(227)

其 他

坚决打击经济犯罪活动是邓小平财经思想的重要内容·····	(233)
发人深思的县长卖车效应·····	(235)

“酸葡萄心理”与“大锅饭情结”

——兼评《关于大款的片言只语》…………… (237)

穷办法引出的致富神话

——季山采访札记之一…………… (240)

富民与穷村的协奏曲

——季山采访札记之二…………… (243)

最可贵与最持久的力量

——季山采访札记之三…………… (246)

附录一：难忘最初的扶持…………… (251)

附录二：贺《武汉财会》出版百期…………… (253)

附录三：贺《台州财税与会计》出版 50 期 …… (254)

附录四：作者科研成果获奖情况…………… (255)

后 记…………… (257)

财 政

应该说，这些年我们在机关职能不转变、机构人员不精减的前提下，硬性提保工资支出、保正常经费是不适宜的。

——摘自《压缩行政事业经费的相关思考》

关于振兴财政与财政改革的相关思考

一、振兴财政与深化改革必须关注共同的社会背景

振兴财政与深化财政改革是现阶段财政发展的重大课题。研究这些课题，必须正视当前财政经济运行中的一些现实情况和现实问题。从近几年的财政运行情况看，我认为客观存在三大特点：

第一，财政收入短缺，财政困难加剧。从经济与财政运行的对比分析，改革开放以来，财政增长远远慢于经济的增长。1980年至1985年，GDP增长10.7倍，年均增长率为17.8%，而财政收入只增长了3.9倍，年增长率为11.2%，相差6.6%。财政收入占GDP的比重也一直呈逐步下降之势，1980年至1995年期间，扣除债务收入的财政收入占GDP的比重，从25.3%降至10.7%，十六年间下降了13.6个百分点，财政收入不能随着“经济决定财政”的定律而相应的增长，是改革开放以来财政运行状况极不正常的一种经济现象；从财政收入与财政支出对比分析，改革开放以来，从中央到地方财政基本上呈现出入不敷出的情况，特别是地方财政，几乎一半以上的县市出现帐面赤字，2/3的县市出现实际赤字，这在贫困地区尤为突出。以我区为例全区七县市，自1980年通山县出现赤字后，相继有阳新、通城、崇阳、咸宁、蒲圻等六县市出现赤字，到1995年累计帐面赤字达4700万元，1996年，全区虽然实现收支平衡，但应付未付的各种支出达8000万元，占财政支出的13.2%，实际上并未摆脱赤字的阴影，一些地方连干部教师的工资都难以兑现，就是财政入不敷出的客观反映。

第二，财政调控乏力，财政地位下降。财政性投资、政府基本性支出的急剧下降，使财政在社会公共基础设施、基础产业发展方面由主导地位退居次要地位，有些地方几乎全线退却。1979年以来，政府资本项目支出从1978年占GDP比重的近15%，下降到1991年的5%，以后年份更是每况愈下。与此同时，全社会固定资产投资中来自于国家预算的投资比重，亦从“七五”时期的9.7%，下降到“八五”前四年的4%（见刘溶沧《对振兴国家财政的思考》载《财政》1996年第1期）财政对经济投入份额的急剧下降，直接影响了财政对经济的反作用力的发挥。从而大大降低了国家对国民经济和社会发展的调控能力，削弱了国家财政在资源配置、社会分配等方面应有的权威。

第三，财政管理弱化，财政资源失控。在新旧体制的转轨过程中，一定程度上出现了财政资源严重短缺和财政资源严重流失并存的不协调现象，财政资源未得到充分的保护、开发和利用。随着经济结构的调整和经济改革的深化，财政资源结构发生一定的变化是必然的。但是，在这种变化过程中，财政管理一定要有效地跟上。从目前的现状看，显然不容乐观。一方面，过去支撑国家财政的骨干财源国有经济部分出现发展停滞的状况，经济效益整体状况不佳，难以支持财政增收；另一方面，新的财源建设增长点向财政增收方面的转化有待规范，财政收入流失严重。此外，预算外资金方面客观上已成散乱状况，虽然近几年加强了此项资金的管理，但治乱有成，治散乏力，征收成本居高不下，真正实现调控以解财政之急的部分十分有限，财政资源总体利用程度仍然不高。

国家财政的低调运行，不仅影响着财政的自身发展，而且还影响着社会经济和各个方面的发展，必须通过有效形式，实现国家财政财力充裕，增强国家财政调控能力，实现振兴财政的目的，要做到这些，我们在财税体制改革中必须围绕振兴财政这条主线

来展开。

二、振兴财政与财政改革必须解决的现实问题

不可否认，近几年来财政改革的成就是有目共睹的，但是不可避免地伴生出一些新情况、新问题，而这些问题的出现，很大程度上是由于财政改革的局部措施，没有围绕振兴国家财政这一主线展开，没有兼顾到全局性及长远性。特别是在财政机构设置、改革思路等一些重大问题上，一些思路和做法值得商榷。具体地讲，当前要注意解决四个方面的问题：

（一）要解决好提高两个比重的关系问题。在“提高财政收入占国民收入的比重”和“提高中央财政收入占财政收入总量比重”两者之间，应该说，提高前一个比重意义更加重大，这是因为：第一，前者是后者的基础，没有财政收入总量的提高，就难以提高中央财政收入的比重；第二，因为前者是经济运行质量的综合反映，把提高财政收入占国民收入比重提到一个突出的位置，也是对经济运行质量提出新的要求，有利于强化全社会的效益意识。因此，我们在设计财税体制改革整体方案上，应突出考虑如何提高各级政府和各级财政部门的理财积极性，激励各方面涵养财源，共同提高财政收入总量，进而考虑各级财政之间所占份额的分割。在近几年的财政体制改革中，似乎过多地考虑了切蛋糕，而忽视了做蛋糕的问题，忽略了以“切”促“做”，致使“上有政策，下有对策”，把注意力引导到切蛋糕上这是不符合振兴财政主旨的，应该尽快改变。而要改变这一切，财政部门包括中央财政部门自身就要有长远眼光，要有战略观点，要有振兴财政的全盘考虑。

（二）要解决好财政机构多头并存的问题。这些年，随着财税机构改革的推进，财政部门基本上一分为三，形成财政、税务、国有资产管理分设的格局，这种分设对于适应两个根本性转变，无疑是必要的，但也出现两大问题：一是地方财税机构分设分立，财

政部门各机构之间难以协调，难以形成合力，特别是乡镇一级，部分县市国税、地税机构按经济区域设置，而财政以行政区划设置，就级别而言，税务高于财政；就职能而言，财政却要履行《预算法》赋予的协调财政收入、组织财政平衡的职责，这就形成了明显的职权倒挂；二是形成了一种惯性思维定式，一讲财政的哪项工作重要，人们所想到的首先是提升机构，增加人员，一旦机构升级分设，财政部门就逐步失去控制，这样以重视财政工作为出发点，以削弱财政工作为终结点。税务工作是这样，如继续下去，国有资产管理、预算外资金管理、会计管理、财政信用等也都可能摆脱财政部门，形成财政工作机构并立，财政局管理不了财政工作的窘况。这在市场经营机制还未完全到位，法制还不能完全约束执法行为的情况下，产生内耗效应是自然的。因此，财政改革从中央到地方都必须遵循“一主两翼”的改革思路，确立以财政为主，以税务、国有资产为两翼的财政机构设置格局，不能主翼不分，更不能横生主翼，多“头”并存。一个多头并存、各行其是的财政机构体系是没有权威的，是不符合两个根本性转变的内在要求的，也是无力担负起振兴国家财政的职能的。

（三）要解决财政资金“非财政渠道流动”的问题。严格地讲，行政事业单位凭借政府职能征收的各项资金都属于财政资金，都应该在财政渠道流动。但随着前几年一些改革措施的推行，这种格局被打破。目前，行政经费基本上形成了三条渠道供应：一是比较规范的财政预算内资金；二是有规可循的、由收费形成的预算外资金；三是无规可循的、由乱摊派、乱收费、乱集资形成的违纪资金。当然，这不是财政改革的责任，但这与财政改革也不是没有关系的。财政改革的不少节支措施是在机构改革未实施的背景下进行的。一方面，财政部门要压缩行政经费，要行政单位自行消化增支压力；另一方面从政策上给行政单位开口子，允许其创收，其结果：财政渠道供应的资金比例逐步减少，而非财政

渠道供应资金比例逐步上升；大量的财政资金由规范的财政渠道流动、“改道”由不规范的非财政渠道流动，反映在行政经费的供应上，则形成了财政帐上的行政经费在压缩，财政帐外的行政经费呈膨胀的态势。这样做，负面反应是很多的，一是财政资金形成两渠分流，扩大了资金流动过程成本，特别是征收成本；二是资金在非财政渠道流动缺乏严格的监控，使资金使用效益低下，资金流失严重；三是带来了行政事业单位之间的苦乐不均现象；引发了社会分配不公等弊端；四是助长了乱收费、乱开支钱权交易等不正之风，影响了行政机关的正常工作程序，败坏了党和政府的形象。就财政而言，也没有任何实质上的好处；其一，财政渠道供应经费比重下降，使财政杠杆的调控作用失灵，譬如压缩行政经费支出并不能真正制约机构和人员的增长；其二，由行政事业单位自行收费，必然要增加人员、增加设备、加之部分单位有钱养人，必然使已经膨胀的机构和人员再度膨胀，最终给财政支出带来压力，后患无穷；其三，正常的财经秩序被扰乱，财政基础被侵蚀，扩大了财政资金流失的暗流。显然从“大财政”的观点看是得不偿失的。因此，财政改革要注意从根本上寻求解决问题的途径。现阶段，要坚定不移地堵塞乱收费，理直气壮地管理好预算外资金，逐步将预算外资金并入预算内，将一切财政资金都纳入财政渠道流动。全面行使财政部门对财政资金的管理职能，履行财政经费保证政府运转的责任，而这一切，都是需要通过一定的改革措施来实施的。

（四）要解决好国有企业财务“放任自流”的问题。财政部门是国有资产的所有权代表，也是国有企业财务职能部门及会计主管部门。无论从哪个角度讲，都有对企业财务进行监管的权利，这应该是没有问题的。但是，在扩大企业自主权的过程中，一些改革措施也把财政必要的管理权利解除了，不少财政部门怕担妨碍改革的名声，对技改投资不敢过问，对企业财务不敢检查，驻厂

组、驻厂员也纷纷撤退，自动地放松甚至是放弃了国有企业的财务管理权。其结果，一部分企业财务管理滑坡，直接影响企业效益和企业的发展。更严重的是给一些不法之徒以可乘之机，富了方丈穷了庙，造成了大量国有资产的流失，损害了财政收入的基础。这种对企业放任自流的现象，就是在高度发达的市场经济国家里，也是很少出现的。显然，进行财政改革，可以改变国有企业财务管理的具体方式，但不能放弃作为一个职能部门及主管部门应承担的责任，特别是在进行两个根本性转变的新旧交替时期，更应注意用有效的改革措施，避免在国家管理国有企业财务方面出现管理上的真空。

三、振兴财政和深化财政改革必须采取相应的对策

针对当前财政运行的现实困难和现实问题，我们必须在理财观念和工作思路上作相应的调整，特别是财政部门要注意在深化财政改革过程中，以振兴财政为导向，采取一些积极而有效的对策措施：

第一，要正确认识和确认财政应有职能，重塑财政权威。振兴财政，必须首先振兴财政部门，使财政部门拥有与应有职能相称的作用领域和地位，财政应有相应的权力和财力为履行保证社会公共需要，调控宏观经济，规范财政分配秩序等基本职能，在生财、聚财、用财等广大领域发挥财政应有的作用。在财政机构的设置上，也要体现上述原则，维护财政部门的权威，避免财政内部因分工不明、职责不清、管理体制不顺产生的消极效应，提高部门凝聚力。

第二，要有效动用一切财政手段，促进经济运行质量的提高，促进经济发展成果向财政成果转化，有效地涵养财源。在财政政策的设计上，要调动方方面面培植财源的积极性，注意借用社会资金加大财源投入，注意盘活财政资源存量增加现实财力，不断培植新的财源增长点。特别是在县乡两级财政体制的设计上，要