

外国财政政策与管理

财政部办公厅 编

WAI GUO CAI ZHENG ZHENG CE
YU GUAN LI
出版社

前 言

党的十四大明确提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,这标志着我国的经济体制改革进入了一个新的阶段。在社会主义市场经济条件下,财政如何转换职能和深化改革,怎样建立一个适应新经济体制的财政运行机制,这是当前财政工作亟待研究和解决的一个重要课题。

我国建立适应社会主义市场经济的财政运行机制,既要符合中国的国情,体现中国的特色,也要研究和借鉴一些实行市场经济的国家管理财政经济的做法。为此,我们将近几年来财政系统出国考察写的考察报告有选择地进行了整理,并摘编成书。目的在于,使读者特别是广大财经干部与财会人员了解西方财政政策和管管理,开阔眼界,拓宽思路,结合我国社会主义市场经济下的财政理论与实践,有选择地吸收和借鉴。

本书按考察报告的内容大致分为七章:第一章,宏观财政政策与财政职能;第二章,财政管理与税收管理;第三章,国有资产管理;第四章,农业财政政策与农村税收;第五章,债务管理;第六章,社会保障与住房制度;第七章,财政立法与会计管理。

该书由全国人大常委会副委员长、原财政部部长王丙乾同志题写书名。财政部外事局、河北省财政厅、河北省新闻出版局为出版本书给予了大力协助,在此一并表示感谢。

由于编者水平有限,选编工作中的错误与缺点在所难免,望读者及时提出批评和指正。

编 者

1993年4月1日

目 录

中国财政改革的基本思路(代序).....	汪兴益(1)
----------------------	--------

第一章 宏观财政政策与财政职能

澳大利亚的财税政策	(21)
美国、日本防治通货膨胀的财政政策.....	(35)
日本的邮政储蓄制度	(50)
日本财政投融资发展和管理情况	(57)
加拿大财政与中央银行的关系	(63)
日本大藏省的机构设置及职能	(69)

第二章 财政管理与税收管理

美国的财政管理	(79)
英国的预算管理	(83)
印度尼西亚的财政管理	(94)
巴基斯坦、土耳其的财政管理	(102)
新加坡的财政管理.....	(111)
泰国的财税管理.....	(117)
印度经济的计划管理与财政管理.....	(123)
日本的中央与地方财政管理体制.....	(129)
巴西的税收制度.....	(137)
意大利的税收制度.....	(142)
日本的税制改革.....	(150)
国外推行增值税的情况及特点.....	(154)

土耳其、法国实行增值税的基本情况	(163)
日本政府十年完成重建财政计划	(189)
法国的国库管理	(194)
第三章 国有资产管理	
瑞典、法国国有企业管理情况	(201)
奥地利国有工业企业资产管理体制 改革情况	(206)
新加坡对国有企业的管理	(217)
第四章 农业财政政策与农村税收	
美国的农业财政政策与管理	(223)
加拿大的农业财税政策	(234)
巴西的农村税收和农业财政政策	(238)
澳大利亚财政支农资金的安排及税收政策	(243)
第五章 债务管理	
美国的国债管理	(251)
墨西哥的外债管理	(260)
日本的公债发行及偿还	(267)
第六章 社会保障与住房制度	
德国的社会保障制度	(273)
新加坡的中央公积金制度	(286)
美国、墨西哥住房资金的筹集、融通和管理	(293)
第七章 财政立法与会计管理	
新加坡、泰国的财政立法	(303)
一些国家的预算立法情况	(309)
日本等国以及我国台湾省税法中对违章处罚的 一些规定	(316)
英国的会计准则与会计管理	(319)

中国财政改革的基本思路

(代序)

汪 兴 益

党的十四大明确指出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。作为经济体制改革重要组成部分的财政改革,如何紧紧把握改革方向,大胆推进自身改革和配套改革,以适应社会主义市场经济发展的要求,促进国民经济更快更好地发展,是摆在我们面前的一个重大课题。

一、深化我国财政改革的基本方向的思考

党的十一届三中全会以来,我国的财政改革走过了一段积极进取、勇于探索的不平凡的历程。14年来,国家财政从下放财权和财力入手,在处理中央与地方、国家与企业的分配关系以及财政资金管理等方面都进行了一系列改革,并取得了明显的成效,基本上适应了经济发展和经济体制改革的要求。但是,在改革开放和经济发展的过程中,一些困扰着财政的深层次问题尚未得到根本解决,财政管理体制和运行机制还有许多弊端,特别是建立社会主义市场经济体制,必然要给财政改革提出新的要求。因此,财政改革的任务更为艰巨和紧迫。

研究财政改革,必须紧密联系整个经济体制改革。社会主义市场经济体制的建立和完善是一个长期发展的过程,与之相适应,财

政改革要明确方向,确立一个长远目标和总体规划,并有计划、有步骤地实施。从总体上讲,财政改革的方向应是建立适应社会主义市场经济发展要求的财政管理体制和财政运行机制。为此,初步设想,要建立“五大体系”:一是建立行之有效的财政调控体系,发挥财政对经济进行宏观调控的职能作用;二是建立有约束力的预算收支管理体系,为各级政府履行职能和发展各项事业提供必要的财力保证;三是建立注重效益的国有资产管理体制,保证国有资产的保值和增值;四是建立相当规模的财政投融资体系,实现财政的建设职能;五是建立科学严格的财政监督体系,强化财政监督职能。今后财政改革应当朝着上述方向走下去,一切改革措施都不应该成为今后改革的障碍。

二、深化我国财政改革的总体思路

按照社会主义市场经济的要求,财政改革要着重在以下几方面进行:

(一)明确职责,理顺关系,建立新型的财力分配机制。现行中央与地方、国家与企业的财力分配是以“承包”为特征的,这种分配形式往往是在讨价还价中确定,在执行中又很容易发生利益挤占行为,因此,既不科学,也不规范。从发展社会主义市场经济的角度考察,其弊端是十分明显的:在财政包干体制下,加上物资管理体制等方面的包干办法,各地往往片面追求本地利益,搞“大而全”、“小而全”,形成地区经济封锁和重复建设,影响资源的有效配置和优化使用,从而使得国家对经济的宏观调控政策和措施难以得到全面落实,整体经济发展难以形成合力,社会生产力的发展受到制约。同样,实行企业承包经营责任制企业追求短期利益驱动企业行为短期化,有不少企业往往不惜牺牲长远利益而追求承包期内利润的最大化,忽视产业政策而竭力维持和发展生产,弄虚作假、包盈不包亏等情况日益增加。因此,必须根据社会主义市场经济体制

的要求,对现行的财政包干制和企业承包制进行改革。参照国际通常做法,并结合我国实际,比较现实的选择是,实行分税制和税利分流。

1. 分税制。分税制是按税种划分中央与地方收入及其管理权限的一种财政管理体制,这是国际上通行的做法。党中央、国务院多次提出,实行分税制是财政管理体制改革的方。从1992年开始,我国已在浙江省、辽宁省、新疆维吾尔自治区、天津市、武汉市、青岛市、大连市、沈阳市和重庆市共9个地区,实行分税制财政管理体制改革的试点。其具体内容是:按照中央和地方事权分工和调动两个积极性的原则,划分中央财政、地方财政固定收入和共享收入,核定支出基数,合理确定上解数额、递增比例和补助数额。目前的分税制试点办法还很不规范,从长远看,还应实行彻底的分税制,即建立相对独立的中央税收体系和地方税收体系,并安排相应各自的支出。

分税制的实质是根据各级政府的事权确定其相应财权的管理体制,把中央与地方收入通过税种的划分形成两个体系,打破长期以来捆在一起的做法,这对于按照市场经济要求明确划分中央与地方收支权限,从根本上克服上下之间利益互挤的分配积弊,进一步理顺中央与地方财政关系是非常必要的。较之现行的财政包干体制,分税制是一种比较稳定、规范、科学的财政管理体制,其好处在于:首先,实行分税制有利于促进全国统一市场的发育和完善。分税制把与产值、速度直接相关的产品税、增值税、营业税三大主税作为中央与地方的共享税,不仅可以较好地兼顾中央与地方两方面的利益,而且可以弱化地方盲目发展和实施地方保护政策的利益驱动,有利于企业自主经营、自我发展、平等竞争,使国家产业政策得以更好地贯彻和实施,便于全国统一市场的形成。其次,实行分税制有利于加强财政管理,提高经济效益。分税制把与企业经济效益密切相应的所得税划归地方,这将进一步调动地方各级政

府发展经济、培育财源、当家理财的积极性,促使地方下大力气为经济发展创造良好的外部环境,帮助企业增强竞争能力,有效地利用各种资源,提高经济效益,壮大财源基础。再次,实行分税制有利于增强中央财政的宏观调控能力。分税制在确保地方既得利益的同时,适应调整了财政收入增量的分配关系,使中央财政随着经济的增长从财政收入增量中适当增加一些收入,从而增强支持改革开放和调控国民经济的能力。

建立分税制财政体制是一项复杂的系统工程,客观上要求其其他方面的改革与之相配套。(1)要明确划分中央政府与地方政府的职能与任务,使事权与财权相统一。目前,中央包揽了一些应由地方承担的事务,支出负担沉重,地方也行使了一些应由中央直接掌管的权限,影响了中央宏观调控政策的实施。这种状况不逐步改变,分税制就很难确定和推行。另外,财政支出的核定实行“基数法”,基数越高支出越大,很不合理,应改为“因素法”,根据各项因素进行综合考虑,这样做虽然较复杂,但比较科学合理。(2)要改革税制,使之科学完整,既适应社会主义市场经济要求,又与分税制财政体制相衔接。(3)要推进价格改革,使价格趋于合理,避免因资源差异引起利益倾斜。此外,金融、物资等方面的配套改革也是实行分税制的条件。

2. 税利分流。实行税利分流,就是把国家作为社会经济宏观管理者的行政管理职能和作为全民所有制企业资产所有者的职能明确区分开来,国家对国有企业实施多渠道管理,一方面依据行政职能,对企业征收所得税;一方面以资产所有者的身份,参与国营企业税后利润分配。这是建立政企职责分开的企业管理体制的客观要求,也是完善所有权与经营权分离的企业经营机制的基础。

税利分流改革的试点工作在全国范围内已进行了多年,目前已有 2000 多户企业实行了这项改革,并已取得初步成效。这项改革的主要内容:一是降低所得税税率。对实行税利分流的企业,所

得税税率由 55% 降为 33%，对所得额较小的企业在一定时期内给予适当照顾。二是改税前还贷为税后还贷。企业固定资产贷款，以所得税税率调整后的税后利润归还，使企业的投资完全由企业自行决策、自筹资金、自我还贷，抑制企业过去存在的“投资饥饿症”，提高投资效益，减轻财政收入的抵扣还贷的沉重负担。三是根据资产所有者按资分利的原则，企业所得税后的利润，应视国家对企业的投入情况，并结合企业的盈利水平，适当上交国家财政一部分，实行股份制的企业要按资分利。四是逐步减免能源交通重点建设基金和国家预算调节基金，用于归还贷款或技术改造。实行税利分流改革，从长远看，在国家与企业之间可以形成一个比较科学、规范和公平的分配机制，有利于把企业推向市场和促进经济更好地发展，因此，这项改革要加快试点步伐，扩大试点面，争取尽早全面推行。

(二) 强化税收组织收入和宏观调控功能，建立起税负合理、税基广阔、法纪严明、征管简便的税收体系。在发展社会主义市场经济的过程中，充分发挥税收筹集财政收入和调节经济运行的职能作用越来越重要。当前，税制方面还有不少方面需要改革，主要表现在：一是税制结构不合理。有些税种的设置交叉、重复，有些税种与当前的经济发展已不相适应，有些该设置的税种还没有设置，税种之间配合运用不够合理；二是税政不统一。该集中的税收权限没有集中起来，税收优惠政出多门，越权减免税行为屡禁不止；同时，该下放的权限没有大胆下放，影响地方征收积极性。三是税收负担不平衡。现行所得税是按不同所有制设置的，并实行国内外两套税制。由于税种不同、税率形式不同、税率高低不一、税前列支标准不一，导致各种不同性质企业之间的税负不公平，而且存在着实际税负大大低于名义税负的问题。总的看，国有企业的税负重于集体企业，集体企业重于私营企业，中国企业重于外国企业。这种税制结构不利于企业面向市场，开展公平竞争。四是税制缺乏严密的内部

制约机制,税收流失现象严重。

为了适应社会主义市场经济发展的需要,税制改革要按照搞好国有大中型企业、调整经济结构和提高经济效益的要求,以现行复合税制结构为基础,统一税政、集中税权、公平税负、简化税制,规范分配方式,理顺分配关系,强化税收组织收入和宏观调控功能,促进经济运行机制和企业经营机制的转换,促进社会生产力发展。初步考虑,今后税制改革的重点是:首先,建立增值税、产品税、营业税三税并立双层次调节的流转税制度。要参照国际上普遍开征增值税的做法,在工业生产和流通领域全面推行增值税,并要求发货票注明税款,实行普遍调节;对某些按国家政策和宏观经济要求进行特殊调节的产品,可以征收产品税;对非商品经营实行营业税。其次,建立鼓励开展公平竞争、合理调节收入的所得税制度。一是结合税利分流改革,对内资企业一律实行 33% 的比例税率,建立统一的内资企业所得税制。并积极创造条件,一旦条件成熟,就把内外两套企业所得税制统一起来,建立一套统一的企业所得税制度。二是合并个人所得税、个人收入调节税和城乡个体工商户所得税,建立统一的个人所得税制度。统一的个人所得税,不分纳税人的国籍,一律适用相同的费用扣除标准和税率,同时,要扩大税基,除三税原来规定的征收项目外,可以考虑把个人存款利息所得和中国公民来源于境外的个人所得纳入征税范围。再次,建立规范的减免税制度。对减免税,要在税收法规中予以硬性规定,使征纳双方有章可循,避免在执行中出现“灵活变通”的现象。第四,适应分税制改革的需要,建立地方税体系。根据事权划分,把对宏观经济影响较小、与地方经济发展关系密切、宜由地方征管的税种划归地方,作为地方财政的固定收入,适当扩大地方税收入规模,并相应授予地方更大的管理权限。

(三)推进企业转换经营机制,建立统一、规范、科学的财务会计制度和有利于提高国有资产运营效益的国有资产管理体制。建

立社会主义市场经济体制,要通过理顺产权关系,实行政企分开,落实企业自主权,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体,并承担国有资产保值增值的责任。为此,要认真执行已颁发的《企业财务通则》和《企业会计准则》,以此统一和规范各类企业的财务会计活动,并采取措施,解决国有资产管理方面存在的问题,以适应社会主义市场经济发展的需要。

在财务改革方面,可以考虑配合企业制度和投资管理体制的改革,建立企业注册资本金制度,对企业固定资产盘盈、盘亏和提取折旧等,直接在成本费用中列支,不增减资本金,以确保资产所有者的权益;改进和简化固定资产分类折旧办法,制定折旧年限的弹性区间,允许企业按照国家规定,选择具体的折旧办法,确定加速折旧的幅度;取消大修理基金,企业发生的修理费用直接计入成本费用;取消企业资金专户储存办法,赋予企业充分的资金运用权;将现行的全部成本法改为制造成本法,即企业产品成本只包括直接材料、直接工资和制造费用,管理费用和销售费用作为当期费用处理,同时实行坏帐准备金制度;结合税利分流改革,逐步取消企业从销售收入中提取的各项专用基金以及从税前利润中提取的单项留利。同时,对亏损企业,特别是那些资不抵债的企业,财政不能拿很多的财力去维持落后生产,而应当坚决依照市场经济的要求,逐步减少财政补贴,促使其关停并转,实现优胜劣汰。

在会计改革方面,重点是要结合财务制度改革,确定对企业资本金、折旧、成本费用和利润分配的会计核算办法;按照《企业会计准则》的要求,改革会计平衡公式和基本指标体系,采用国际上通行的会计平衡公式和会计报表体系;大力发展注册会计师事业,建立健全财政社会化的服务和监督体系。

在国有资产管理改革方面,应当看到,社会主义市场经济的基本特征是在公有制基础上的市场经济,这就要求国家重视并发挥

国有经济的作用,财政对国有资产管理不能放松,不能削弱。当前,我国国有资产的经营、管理存在着资产状况不清、配置不合理、效益不理想、管理混乱等问题,制约了国民经济的发展。从长远考虑,国有资产管理体制改革的基本任务是:逐步建立起适应社会主义市场经济发展的国有资产管理体制,保证国有投入资本金的完整,确保国有资产权益不受损失,大力提高资产的运营效益,实现国有资产的增值,进一步发挥国有经济在国民经济中的主导作用。推进国有资产管理制度的改革,要坚持政府与企业职责分工,所有权与经营权分离的原则。首先是要进行清产核资和产权登记。通过清产核资,摸清国有资产家底,界定资产所有权,明确国有资产界限,确定企业经营国有资产的目标和责任。随着改革的深入和对外开放的扩大,国营企业参与合资、合作经营的活动以及进行股份制改革将越来越多,有鉴于此,对必须重估的主要资产价值要进行重估,以确保产权关系发生变动时,国有资产权益不受侵犯。其次,要结合税利分流、企业股份制和投资体制的改革,在赋予企业充分的经营自主权的同时,逐步建立注册资本金投入、国有资产保全、积累和流动以及企业税后利润分配的管理制度,形成符合社会主义市场经济发展要求的新的国有资产管理体系,促进国有资产的有效利用和优化配置。

(四)实行复式预算,改革财政支出和国家投资管理制度,约束经常性财政支出,拓宽建设性资金的来源渠道,进一步发挥财政的建设职能作用。长期以来,我国一直实行单式预算,其利在简单明了,弊在掩盖收支矛盾。为此,《国家预算管理条例》规定,我国的预算编制由单式预算改为复式预算,这是预算管理制度的一项重要改革。其基本内容是,将预算划分为经常性预算和建设性预算两个部分,然后将各项财政收支按不同性质分解编入经常性预算和建设性预算的有关科目中。复式预算与单式预算相比的好处,一是可以直观地反映经常性预算收支和建设性预算收支的规模以及相

应的资金渠道,更真实地反映经济运行情况,更有效地调节经济运行。实行复式预算后,既不能在经常性费用不足的情况下扩大经济建设投资,也不能把债务收入用于经常性费用开支。这样就约束经常性开支增长要与经济发展相适应,促使国家经济建设支出做到量力而行,有多少钱办多少事。二是有利于充分利用财政融资手段,促进经济建设和各项社会事业的发展。在建设预算中,国家可以按照投资多元化的要求,通过适当举债、贴息或注册资本金等方式,筹集更多的资金用于经济建设,从而使国民经济能保持适度的基本建设规模,以增强经济发展后劲,促进经济建设更快更好地发展。三是便于对预算收支情况进行效益分析和检查监督,加强财政管理。1992年国家预算、中央预算以及部分省本级预算已按复式预算编制,今后应完善编制办法,争取尽快全面推行。

在经常性预算中,特别要控制经常性支出的过快增长。一是要调整支出结构。对财政支出中该由社会负担的要转为社会负担,该由多方面负担的要转为多方面共同负担,以改变财政包揽过多的局面。二是配合机构改革,压缩行政开支。目前全国党政机关及事业单位工作人员已达3000多万人,国家财政为此背上了沉重的负担。1990年与1980年相比,全国行政管理费开支由66.8亿元增加到333.5亿元,占国家财政总支出的比重由5.5%上升为9.7%,如果加上事业费,增加的数额则更大。而同期国内财政收入占国民收入的比重却下降了6.6个百分点。机构臃肿,人员膨胀,带来了许多消极结果,其中之一就是造成国家财政困难。要按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则,转变政府职能,理顺关系,精兵简政,提高效率,形成“小机关,大服务”。财政方面既要严格经费管理制度,对超编人员不核批经费,又要制定有利于第三产业发展的政策,鼓励机关富余人员从事第三产业工作。三是完善事业单位预算管理办法,对事业经费逐步实行国家和社会共同负担。要继续支持和鼓励有条件的事业单位按照国家规定合理组织收

入,把一切可以纳入预算管理的收入,全部纳入单位和部门预算,与财政拨款统一核算、统一管理,抵顶一部分财政拨款。要积极稳妥地促进有条件的事业单位从全额预算管理向差额预算管理过渡,从差额预算管理向自收自支管理过渡。四是在提倡发扬艰苦奋斗、勤俭建国的优良传统的同时,要建立支出管理目标责任制,对造成较大损失浪费的责任者要追究责任。

在建设性预算中,要注意根据国家经济建设需要,多渠道筹集建设资金。在这方面,日本财政投融资的发展和管理值得我们借鉴。日本的财政投融资是指大藏省在对一般预算资金进行无偿分配之外,通过信用方式有偿地吸收和使用资金的活动。其特征,一是资金的运动方式是借贷方式,它有别于大藏省一般会计中的岁入岁出;二是资金的运用以大藏省为中心,由大藏省直接管理和调控,投资计划服从于整体财政政策,投资领域限于公共基础设施等长期项目,这一特征又使财政投融资有别于一般的金融借贷活动。其作用,一是促进经济结构的优化。日本经济成功的原因之一是通过国家的力量,集中一部分资金,促进资源配置结构的合理,实现经济结构的优化。近年来,日本通过财政投融资,重点发展了住宅、道路运输和通讯事业,使得经济能够稳定协调发展。二是投融资可以在一定程度上缓和经济的周期性波动。任何一种经济,周期性波动是不可避免的。但是却可以通过财政金融手段和政策加以缓解。作为财政政策重要组成部分的日本财政投融资正是在这方面发挥了重要的作用。

在社会主义市场经济条件下,获取最大利益是企业的主要目的。由于我国基础产业投资规模大,资金回收期长,而且价格长期偏低的局面难以很快扭转,因此,企业往往不愿意拿出大量资金投入基础产业上去。逐步实行企业化管理的各专业银行,也必将更加重视自身利益,投资偏重于周期短、利润率高的加工工业,同样不太愿意投资于基础产业。在这种情况下,具有建设职能的国家财

政要发挥职能作用,积极有效地参与社会投资管理,特别是基础设施和基础工业投资和管理。一是要适当集中资金,扩大投资规模。争取预算内多安排一些资金用于基础设施和基础工业建设。建设性预算资金来源要拓宽,要探索新的途径,大力发展财政融资作用,以充分发挥财政对经济建设的重要职能。二是建议建立由财政部主管的长期投资银行。长期投资银行不以盈利为目的,主要是执行国家的有关政策,为基础设施和基础工业的建设提供资金。其资金来源:主要是国债收入、世界银行贷款、其他国际组织的赠款和贷款、邮政储蓄中的长期存款、社会保障基金余额以及所有吸收存款的银行和非银行金融机构从其新增存款中划出一定比例转入长期投资银行的资金,长期投资银行向社会发行债券所得收入等。三是要改革投资管理方式,取消基本建设基金制,实行财政统筹管理。资金的使用要采用无偿和有偿相结合的方式,强化资金使用者的责任;也可以采用财政贴息、垫息的方式,调动更多的资金用于国家重点建设,并采取有效措施防止“重点工程重点浪费”现象的发生,使有限的资金发挥最大的效益。

(五)推进价格改革,在建立反应灵敏、信号准确、功能齐全、运转健康的价格形成与运行机制的同时,减轻国家财政负担。当前,我国价格体系不合理,主要表现在基础产品和粮食等主要农产品的价格偏低,影响农业和基础产业的发展,导致基础工业和加工工业发展失衡。同时,由于价格不合理,尤其是粮食等农副产品的价格严重倒挂,使国家财政背上了沉重的补贴包袱,而财政补贴又进一步扭曲了价格。应当看到,价格是市场的晴雨表,在社会主义市场经济发展过程中,没有大致合理的市场价格信号,信贷方向、投资方向、劳动力流向、进出口结构乃至企业的生产经营活动都难以合理;企业盈利或亏损都不能真正反映其经营状况,也不能转变企业的经营机制。因此,要积极稳妥地推进价格改革,建立适应市场经济发展的价格机制和价格管理体制,促进市场发育和完善,为

企业走向市场创造条件。理顺价格总的原则,是坚持大部分产品和服务的价格由市场定价,少数极重要产品和服务的价格由国家控制,国家定价的产品也应自觉运用价值和供求规律。同时,通过合理分散负担,改变补贴环节和补贴方式,逐步减少国家财政的价格补贴和亏损补贴。主要是,一方面要鼓励农业生产发展,提高粮食、食油的购销价格,并做到提高销价的幅度要适当高于提高购价的幅度,逐步减少议转平粮食差价款和粮食企业的经营费用补贴,同时相应提高职工工资;另一方面逐步提高统配煤和原油等基础产品价格,提高这些产品生产企业的竞争力,减少财政补贴。

(六)坚持合理负担原则,推进社会保障制度改革,发挥财政的社会管理职能作用。社会保障制度改革,直接关系到广大人民群众切身利益,人民群众对此极为关注。在加快改革开放和经济建设的新形势下,建立和完善社会保障制度,是转变政府职能和转换企业经营机制必不可少的条件,是市场经济发展的必然要求。因此,要通过改革建立起适应社会主义市场经济发展要求的社会保障制度。国家财政参与社会保障体系的建设,并腾出一部分财力用于社会保障方面的开支,是其职能要求。但对社会保障,财政不能大包大揽,能由社会负担的要由社会负担,能由各方面共同负担的要由各方面共同负担,能减少开支的要尽可能减少开支,目标是实行全社会统筹。初步设想,要基本建立起国家基本养老保险、企业补充保险和个人储蓄性养老保险相结合的退休养老保险制度,扩大待业保险范围,完善保险办法,减轻国家和企业负担,保持经济发展高效率和社会公平。要改革公费医疗制度,当前要全面推行公费医疗经费以医疗单位管理为主,医疗费与享受单位、个人利益适当挂钩的办法,让职工个人承担一部分医疗费用,减少浪费损失,节减公费医疗开支。要积极推进住房制度改革,实现住房商品化,由国家、单位、个人共同负担有关费用,克服长期以来由于无偿分配住房而形成的分配不公、以权谋私等弊端。在条件成熟时,可以按照

国际成功经验,通过开征社会保险税的办法,建立统一的社会保障基金(中央公积金),统筹解决养老、待业、医疗保险和住房改革的资金问题。

三、深化我国财政改革需要认真解决的几个问题

深化财政改革的目的是为了建立符合社会主义市场经济要求的科学、规范的财政管理体制和运行机制,从而进一步实现财政对经济的促进作用。由于财政在社会主义市场经济发展中具有十分重要的地位和作用,财政改革是整个经济体制改革的重要组成部分,财政改革关系到经济运行机制的形成和各方面利益的调整。因此,财政改革面临的任务是艰巨的,难度是相当大的。在这种情况下,各级财政部门要抓住有利时机,积极投身到改革开放的大潮中去,解放思想,转变观念,勇于探索,真抓实干。

(一)要解放思想,转变理财观念。实行什么样的财政体制和财政政策最能促进生产力的发展,要在实践中认识和探索,而不能从抽象的原则和教条出发。因此,财政部门要解放思想,大胆试验,转变理财观念。对于那些妨碍和束缚生产力发展的旧的习惯做法,要敢于去破;对于那些有利于发展生产力,有利于增强综合国力,有利于提高人民生活水平的事情,要敢于去办。根据改革开放形势的发展,结合财政部门的实际情况,理财观念至少要实现四个转变:

——由直接管理为主向间接调控为主转变。在计划经济和产品经济体制下,财政管理以直接管理为主,财政要给企业下达一系列指标,通过对各项指标的考核直接管理企业的生产经营活动。随着市场经济的发展,这种管理方式已不适应。今后财政应通过及时制订行之有效的各项财税政策、法规和制度,促进社会主义市场的建立与完善,强化对国民经济发展的监督和调控,促使企业在国家政策指导下加快发展速度。

——由单一型财源建设向复合型财源建设转变。长期以来,国