

加快工业结构调整 优化升级的财税对策

○ 杨德向

党的十五届五中全会公报指出：“实现国民经济快速健康发展，必须以提高经济效益为中心，对经济结构进行战略性调整”。加快工业改组改造和结构升级则是国民经济结构战略性调整的重中之重。本文就加快工业结构优化升级应采取的财税对策提出若干意见。

加快工业结构优化升级面临的紧迫任务

经过五十年的建设，我国建成了门类比较齐全、具有相当规模的工业体系和国民经济体系，进入了工业化的中期阶段，经济实力名列世界第七位；但机械化、电气化、电子化和信息化的水平都不够高，国际竞争力在世界46个国家中排到第29位，工业结构存在不少问题，突出地表现在以下四个方面：

——低水平重复建设严重，区域间产业结构趋同。“大路货”生产能力过剩，高档产品却难以满足市场需求，不得不大量进口。以钢材生产供应为例，现有生产能力达1.4亿多吨，1999年产量为1.2亿多吨，同年却要花去大量外汇进口板管丝带等短线钢材1486万吨。

——技术开发能力薄弱，产业升级缓慢。大型工业企业平均用于研究开发的费用仅占销售收入的1.3%上

下，而世界500强一般达到5-10%。由此带来的是工业产品多年“一贯制”，不能适应市场需求变化的要求，更谈不上实现产业结构、产品结构优化升级。以机械产品为例，一般机械生产能力过剩，大批企业处于半停产状态，而国民经济各部门急需的高精尖设备，诸如大型石化设备、电子工业设备、通讯工业设备和高档数控机床，不得不大部分依赖进口解决，像数控机床，自给量仅占国内市场份额的25%。

——产业集中度低，未形成规模经济优势。绝大多数企业规模过小，专业化协作水平低，“大而全”、“小而全”比比皆是。我国520户国家重点企业，1998年年销售收入之和为25853亿元，折合3115亿美元，仅相当于世界500强前两名——美国通用汽车、德国戴姆斯—克莱斯勒销售收入之和的98%。

——劳动力结构不合理，人浮于事与人才匮乏并存。摆在我们面前的任务是，必须在发展中抓调整，以发展带调整，以调整促发展。抓紧进行结构调整，已经到了势在必办、迫不及待的时刻。一定要按照有所舍才有所取的原则，加快传统产业的改造；按照有所不为才会有所为的原则，突出重点，振兴装备制造业；以发挥后发优势为契机，将引进与开发结合起来，加快高新技术产业的发展；以发

挥比较优势和发展特色产业为原则，东中西合理分工，调整区域工业结构；以专业化分工协作和规模经济为原则，调整企业组织结构。

加快工业结构优化升级应采取的财税政策建言

要使党的十五届五中全会确定的调整经济结构的战略任务得以实现，必须采取正确的财税政策和策略。

首先，务必下定决心，排除干扰，坚持实行增资减负、轻徭薄赋的财税政策。自党的十五大以来，短短三年，我国一批企业赢得“三年脱困目标基本实现”的喜人成果，其原因关键在于实行了“增资减债、减轻负担”的政策。这表明，要赢得加快工业结构优化升级目标的实现，只有沿着这条路子——实行轻徭薄赋的财税政策——走下去。这样做，投入结构调整的资金从何处来？根本之途，在于坚定不移地切实贯彻党中央反腐倡廉的方针，精兵简政，厉行节约。至于发行国债、向外借款，乃是“前人用后人的钱”，必须精打细算，用到于国于民有利、能够带来良好经济效益和社会效益的工程上去。

其次，务必从中国国情出发，采取“进退有致，循序渐退，有退有进，以退促进”的策略。所谓“进退有致，循序渐退”是指要从中国的

国情出发，分行分业，分类排队，具体分析，区别对待。对于竞争性行业中涉及国家安全和直接影响国民经济持续发展的工程项目，如果政府投资轻易退出，就有受制于人的危险，不仅不应“退”，而应“进”，在投资上继续扶植。再如，竞争性基础工业中的钢铁、石化工业以及彩电工业等，假如没有像宝钢、燕化、长虹这样的国有控股企业发挥控制力作用，不仅影响国民经济的持续发展，而且影响人民群众生活水平的不断提高，如果不采取积极措施调整、提高，将带来不利后果。当前，在工业领域中，仅占工业经济总量三分之一的国有和国有控股企业，承担着三分之二的税负，从培植、稳定财源出发，亦应循序渐退。据了解，美、日等国，为调整工业结构，花了大约十~十五年的时间，我国工业结构的调整也将是一个长期的过程，那种急于求“退”的做法，不仅于工业结构调整不利，而且有可能导致财源的迅速萎缩，还有可能带来不安定的因素。所谓“有退有进，以退促进”，是指通过有所退，来集中财力加快结构调整的进程。这里所说的“退”，是指国有资本从那些民间投资完全可以承担的竞争性工业领域中退出来，像一般性的轻纺行业、家用电器行业等。这里所说的“进”，是指从实现产业优化升级的战略目标出发，为了集中力量办大事，将国家安排的财力，以投资、贴息、基金等形式有计划、有重点地投向竞争性领域的一些重点企业，特别是高新技术企业、高精尖装备制造企业，结合改制、改组，促其进行技术创新、技术改造，以推进技术进步，从而在行业中发挥主导作用。

运用财税杠杆促进工业结构优化升级的思考

加快工业结构优化升级，必须综合运用财政、税收、信贷、价格等多

种经济杠杆，进行宏观调控。本文就运用投资、折旧、贴息、基金、税收等财税杠杆，以推进工业结构优化升级的进程，提出若干浅见：

(一) 投资。投资分配直接制约国民经济结构和产业结构的调整与优化。在国家财力有限的情况下，为确保重点，建议利用加入 WTO 过渡期的有利时机，国家财政继续拿出一定数量的国债资金，并从国有股“减持”变现资金中划出一部分，用于工业结构调整，择优扶强，加大对现有企业改造的力度；大力发展多元投资主体，参考国际惯例，降低市场准入条件，鼓励外资和民营企业投资，介入除涉及国家机密和自然垄断以外的领域，以改变由政府包办而又包办不起的局面；尽快制定出明确的对民间投资开放的领域，凡对外资开放的领域，必须同时对中国的民营企业放开；坚持效益优先，实行决策民主化、科学化，凡属重大决策项目，必须厉行多数会议事制的投资决策方式，即厉行多数决策原则和连带责任原则，不能“一把手”一拍了之。需要指出的是，就政府的投资决策而言，不宜单纯按照投入产出系数只核算经济效益，而要把着重点放在研究能否获得更大的国民经济效益和社会效益上去。

(二) 折旧。折旧是固定资产的补偿基金，是确保企业持续发展的必要条件。近年来，我国不少中外合资企业、民营企业依照国家有关折旧法规，不同程度地实行快速折旧，企业发展前景喜人。但是，众多的国有企业，依然实行直线折旧法，有的还将本已提高了的固定资产折旧率有意降了下来，将折旧变为利润，以期“提高”资金利润率、“实现”脱困目标，实在令人堪忧。为促进工业结构优化升级，对高新技术产业、装备制造行业，包括电子信息、生物工程、新能源、新材料、航空航天、环境保护产业、重大装备和高精尖设备制造业，最好普遍实行快速折旧法。对一

些传统产业，包括冶金、化工、石化、煤矿、电力、建材、轻工、纺织、机械、造纸等产业，有条件实行快速折旧法的，亦应准许实行之；没有条件实行的，至少要提高固定资产折旧率，以适应国内外市场对其产品品种、质量不断提高的要求，使之有能力去不断进行革新、改造，不断推进技术进步。而对于国有企业、国有控股企业，必须依照国家发布的折旧法规提足固定资产折旧，并用于企业的革新、改造。

(三) 贴息。贷款贴息实质上是国家对企业生产建设的无偿资助，是国家通过“四两拨千斤”的办法支持企业向银行贷款，更快更好地推进技术改造，实践表明是成功的。今后要做的是：

1. 逐步增加贴息息金总额。目前，国家财政用于贴息的息金总额约 130 余亿元，建议在此基础上逐步增大。现在，全国商业银行约有上万亿元的存差，这是一笔可观的资源，如果通过贴息等途径，使之在工业结构调整中发挥效用，将大大促进结构优化升级的进程，从而更好地为国家财政培植财源。因此，应结合“十五计划”的制定与实施，提出切实可行的方案。与此同时，各地区亦可从地方财政收入中拿出一部分资金，用于企业贷款贴息，并纳入地方“十五计划”。

2. 合理确定贷款贴息范围。贷款贴息应结合工业结构调整的重点统筹安排。在贴息的方向上，按照国际通行做法，淡化企业所有制性质，只要符合国家产业政策、投资重点，具有相应资产规模、信用等级和市场竞争能力，即可享受贷款贴息，既可用于国有企业、国有控股企业，也可用于那些符合国家产业政策、有利于促进工业结构优化升级、培育国家财源的非国有高新技术企业，从而体现 WTO 关于优惠待遇无歧视原则。

3. 建立健全贷款贴息法规。为推进企业改造改组，对企业实行贷款贴息

新形势下财政与国有企业的关系

○ 侯孝国

办法,将是一项长期的工作。为使这项工作规范化、科学化,应在总结经验的基础上,参照国际惯例完善贷款贴息法规。

(四)基金。这里所讲的基金,是指由各级财政出资,或由国家减税让利建立的基金,以及由政府、企业多元投资建立的基金,其目的是为促进结构调整、优化升级服务。目前应建立以下几种基金:

1.建立工业结构调整投资基金。基金的构成,由财政资金、社会公开募集资金和上市公司国有股变现资金组成。这笔基金全部用于工业结构调整,支持重点企业结合改组改制而进行的技术开发、技术改造,促其采用高新技术改造传统产业,实现高新技术产业化。

2.建立风险担保补偿基金。我国现有一批大中型工矿企业,有着较为雄厚的人力、物力基础,其产品有市场,技术力量也较强,发展前景看好,但由于历史积淀下来的债务难以如期归还,银行不愿贷款;还有一批中小企业,尽管产品有市场,资金回笼快,发展有前途,也因种种原因出现了贷款难的问题。因此,建议采取“多家抬”的办法(国家财政出一点、地方财政出一点、会员企业筹一点的多元投资办法),建立不同层次的“风险担保补偿基金”,组建包括国家、省、市几级企业担保公司,使之形成体系,承担会员企业(包括非国有企业)向银行贷款的担保,使之走出困境,形成良性循环。此外,还可参照此法建立中小企业创新基金。

3.建立海外市场准备金制度。为适应中国企业在“入世”后的新形势,鼓励企业挤进国际市场,参考日本、德国政府的做法,有计划、有重点地选择一批出口优势企业,准许从其出口贸易收入(或销售收入)中提取1-5%的资金,专项用于开拓海外市场。

(五)税收。就工业结构调整涉及的税收调节而言,包括工业产品盈利的

经过20年的改革探索,目前我们已将财政职能定位在公共财政框架中,将政府对国有企业的管理定位在出资人的职责范围内。在公共财政框架和出资人管理制度的双重约束下,重塑财政与国有企业的关系,对于完善市场经济基础上的国有资本管理体制,建立强大而稳固的财政,具有十分重要的意义。

一、公共财政框架中的财政与国有企业

在公共财政基本框架下,财政与国有企业的关系可概括为以下几个方面:

(一)公共财政收入的主要来源是税收,依法纳税是包括国有企业在内的一切企业向国家(财政)应尽的义务。政府作为社会经济活动的“守夜人”,

调节,工业企业盈利的调节,工矿企业级差收入的调节,固定资产再生产投资的调节等。有关部门应当按照公平、公正的原则,参照国际经验,结合我国国情,提出有利于促进工业结构优化升级的税收政策。像财政界不少专家学者提出的“尽快改革增值税”的建议,抓紧提出并尽快实施

为社会经济活动的有序进行提供公共服务和便利(即公共物品),企业在政府有关政策和法规的框架内,通过市场交易进行各种生产经营活动。政府与企业的联系纽带是税收,税收是国家财政的主要来源。在这样的公共财政框架下,依法纳税是每个企业对政府应尽的义务,也只有照章纳税才有享受政府提供服务的权利。国有企业与其他性质的企业一样,与财政的关系也是在享受政府服务的同时向政府纳税。如果我们的应纳税国有企业连国家税法规定的税收都交纳不起,那么也就真的失去了其存在的合理性,国有资本就应当从中退出。

(二)公共财政支出首先要用于满足国家公共部门正常运转的需要,财政对国有企业的投入要进入市场失灵领域,坚持“不与民争利”的原则。公

“由生产型转为消费型”的增值税改革方案,以减少企业税负,增强其产品的价格竞争能力;“尽快调整内外资企业所得税率的差异”,使国内企业的税负合理化等等,都是十分中肯的意见和建议。

(作者为国务院体改办经济体制与管理研究所研究员)