

建立稳固平衡的国家财政 需要解决的问题

○ 马琦林 马善记

江泽民同志在十五大报告中指出：“集中财力，振兴国家财政，是保证经济社会各项事业发展的重要条件。”并强调要“建立稳固、平衡的国家财政。”要实现这一目标，我们认为，需要着力解决以下几个主要问题：

一、要解决财力增长的问题

要建立稳固、平衡的国家财政，没有足够的财力不行。为此，不妨从以下几个方面进行努力。

一是寻求新的经济增长点。要增加财力，光依靠老一套的财源建设模式不行，必须努力寻求新的经济增长点，开辟新的财源。一方面，要积极探索公有制的多种实现形式，通过股份制、股份合作制等多种途径，搞活国有企业，特别是国有大中型企业，使来自公有制经济的财政收入逐年稳定增长；另一方面，要积极发展非公有制经济，逐步增加非公有制经济对财政收入的贡献额。

二是优化税制结构。自1994年实行新税制以来，我国的税制结构日趋合理，但现行的税制结构尤其地方税的主体税种仍需进一步调整、完善。目前，称得上是地方税主体的税种只有营业税，显然难以满足地方各级政府所需的财力，必须考虑增加地方新的主体税种。有的专家建议将房地产税作为今后重点培育的地方税主体税种之一，我们以为值得考虑。这主要是因为房地

产税的税基十分稳固，同时，随着房地产的不断升值，还可以扩大税基，形成永不枯竭的财源，成为筹集财政收入的有效手段。房地产税是市场经济国家较为通行的税种，是地方政府财政收入的主要支柱。我们应当借鉴市场经济的通行作法，全面征收房地产税。

三是防止税收流失。当前我国的税收流失现象在一些地方、行业不同程度地存在，有的甚至非常严重。如由于我国酒类市场管理混乱，致使税收流失惊人。1996年，全国白酒产量679万吨，啤酒产量1631万吨，如按税率标准推算，应征酒税款400亿元左右，而实际却只征得96亿元，流失额在300亿元左右。又如个体私营税收流失严重。个体私营企业收入较高，而纳税额偏低，表现在两个方面：一是个体工商税收占整个工商税的比重呈下降趋势，由80年代的10%以上持续下降至近年来的7%—8%；二是个体工商税的增长率呈下降趋势，由前些年最高时的50%下降到近年来的20%左右。再如关税大量流失。自1996年4月1日中国海关对外资企业的进口设备恢复征税以来，一些不法外商一改过去的低价高报，开始极力压低进口设备的价格，以减少税费或达到在固定额度里多进设备和原材料的目的，造成中国关税大量流失。1996年查出的外商为逃避关税而高价低报、多进少报的就有582批。此外，

个人所得税的流失现象也很普遍，必须加强征管。

四是化非预算资金为预算资金。目前，我国的非预算资金大体包括两部分，即预算外资金和自筹资金。这两大块资金大多由地方政府及其有关部门、单位掌握，未纳入财政预算。特别是预算外资金数额巨大。改革开放以来，预算外资金发展很快，1993年以前曾一度与预算内资金的规模几乎不相上下，到1994年，实行预算外资金改革，将其中的主要部分——国有企业和主管部门划出后，预算外资金仍占预算内的1/3，占GDP的4%。分散面广、数额巨大的非预算资金特别是预算外资金往往会侵蚀税基，使大批财政性资金长期游离于财政监督管理之外，从而减少了各级政府的可支配财力，削弱了政府的宏观调控能力，同时还造成资金的大量浪费，为财经违纪和腐败现象的滋生蔓延提供土壤与温床。为此，必须按照国家预算的完整性原则，通过渐进式改革，通过“费改税”，逐步将非预算资金纳入预算管理。

二、要解决贫富不均的问题

我国幅员辽阔，人口众多，目前地区之间特别东西部之间贫富差距太大。如不逐步缩小这种差距，既不符合我们所一贯倡导的共同富裕的原则，也不利于建立稳固、平衡的国家财政。要解决



在贵州省铜仁市边远、闭塞的六龙山乡,有一位年轻的财税干部长年累月爬山涉水,风餐露宿,为农税工作不辞辛劳地奔忙着,他就是铜仁市六龙山乡财政所副所长龙绪刚。

舍小家 为“大家”

六龙山乡是铜仁市一个出了名的穷地方,曾有民谣形容道:“有女莫嫁六龙山,三棒包谷当一餐,三根竹杆做灯盏,三个树根作被单,抬起轿子猴子看,吹起锁呐应岩山。”现在是一个仅有面积96平方公里,人口4130人,至今还不通公路的小乡。而该乡海拔近千米的红旗湾是六龙山乡最偏远、最重要的一个农业特产税查验征收点,是六龙山10万亩淡竹外销的唯一出境口。从这里上缴的农业特产税收入要占全乡财政总收入的30%以上,因此,能否管好红旗湾征收点对全乡财政任务的完成有着举足轻重的作用。1988年4月,通过公开考试,龙绪刚成为一名财政农税助征员。在农村长大,从苦日子中熬过来的龙绪刚对于这份来之不易的工作十分珍惜。他一上任后就长期护守着红旗湾这个“要塞”,一守就是9个年头。

龙绪刚第一次来到红旗湾,这里没

地区之间贫富不均的问题,一方面,要依靠贫困地区自身艰苦奋斗,另一方面,还要通过财政等杠杆进行调节。

财政调节可以分为纵向调节和横向调节。纵向调节主要体现在上级财政对下级财政的支持、倾斜上。要建立规范的中央向地方转移支付制度,加快省以下转移支付制度的建立与完善。在确立政府间转移支付体系时,要充分考虑到中西部地区和发达地区内部的欠发达地区的一些主要因素,比如人口密度、可耕地面积、交通等等,并适当给予倾斜。横向调节则表现为地区之间的“富帮穷”,即由发达地区对口支援欠发达地区。据悉,福建省财政厅早在几年前就采取了穷富结对、优势互补、共同发展的举措,主动充当“红娘”,把财政收入逾亿元的9个县、市和9个财政收入不足2000万元的穷县、市结成对子,在资源、资金、项目等方面开展全方位、多层次的对口协作,以达到共同发展、共同富裕的目的。与此同时,省财政厅还为结对子的县、市制定了挂钩协作的种种办法和优惠政策。

三、要解决支出规模大、结构不合理的问题

当前,在一些地方,财政支出规模过大、供养人员过多,支出结构不合理的问题始终得不到很好地解决。如果长期下去,即使财政再充裕,可支配的财力再多,也难以建立稳固、平衡的国家财政。当然,缩小支出规模,调整支出结构是一篇大文章,关键要把握四点:一是界定财政供给范围,压缩供养人员。目前,很多地方的财政供养人员都过于庞大,而且越是穷的地方,财政供养人员的比例越高。“食之者众,生之者寡”的结果,势必会导致成愈来愈穷的恶性循环。因此,各地在财政供养人员上要猛砍一刀。二是要重新规范和界定支出范围,由多年一贯制的“基数法”向较为客观、科学的“因素法”转轨,并逐步实行彻底的“零基预算”。三是要根据轻重缓急的原则,集中财力优

先安排财政支出的重点,不要再“撒胡椒面”。四是要处理好“吃饭”与“建设”的关系,要真正做到“一要吃饭,二要建设”,避免“只管吃饭,不管建设”。

四、要解决社会保障滞后的问题

从目前改革现状和趋势来看,我国的社会保障制度相对滞后成了建立稳固、平衡的国家财政的一大障碍。

我国的社会保障现状并不令人乐观:一是国家和企业包揽过多,既包不好,也包不了,结果使财政和企业不堪重负。二是社会保障体制不协调。当前参与社会保障基金管理的部门过多,结果在筹资办法、政策规定等方面缺乏统一的规定,政出多门,以至部门、单位之间相互扯皮、相互掣肘的现象时有发生。三是在社会保障理念上存在重城轻乡的倾向。国家对城镇职工的社会保险、社会救济、社会福利等社会保障项目加起来,已在GDP中占有相当的比重。而对占全国总人口80%的农业人口,仅局限于救灾救济、优抚安置等方面。他们的社会保障,在很大程度上只能依靠家庭自身。这是有失公允的,也不符合社会保障制度的要求。四是社会保障基金缺乏强制性,使筹资失去约束力。

社会保障是稳定社会的“安全阀”和“减震器”,对于建立稳固、平衡的国家财政关系极大,必须加快社会保障制度改革,在本世纪末初步建立起具有中国特色的社会保障体系,以改变社会保障滞后的局面。为此,一要建立适当集中、统一协调的社会保障管理体制,由专司社会保障职能的机构执行统一政策、法规和协调职能;二要建立社会保障预算,对社会保障基金实行统一管理;三要借鉴西方国家成功经验,适时开征社会保障税,为社会保障基金提供可靠、稳固的来源;四是逐步扩大社会保障的覆盖面,缩小城乡之间的差距;五是加快社会保障立法,为社会保障体系的建立提供完备的法律。

(作者单位:湖北省襄樊市财政局)