

对财政赤字

形成原因的分析

○史 珪 沈 翼

从新中国成立到改革开放前的1978年,我国财政始终坚持“收支平衡,略有结余”的方针,并将财政平衡作为控制国民经济综合平衡的“最后一个法码。”在计划体制和计划经济思路的指导下,建国头30年只有10年赤字(剔除债务收入则有15年赤字),且带有赤字数额小、持续时间短的特点。1979年以来,持续的财政赤字成为我国财政运行状况的常态,不仅数额渐渐扩大,而且持续时间长。社会各界对其产生原因的分析是多方面的,如经济效益低下,亏损补

贴和价格补贴的增加、财政放权让利、企业承包和地方包干制对财政收入的制约,财税管理中的漏洞,等等。应该说,持续的财政赤字集中反映了改革开放过程中改革、发展和稳定之间存在的矛盾。

我国实行改革开放政策以来,经济发展条件、体制条件以及收入分配格局都发生了巨大的变化。财政所担负的稳定社会、改革体制、发展经济等职能与改革开放前也大不相同,而财政分配关系呈现被动滞后的局面,加上各种外

右。四是建立退休人员基本养老金的正常调节机制。五是提高养老保险管理服务的社会化程度。

关于失业保险制度的改革,一是扩大实施范围。要使失业保险的范围扩大到城镇各种所有制形式的职工和机关、团体、事业单位订立劳动合同的职工。二是强化基金统筹。失业保险基金按照以支定收,留有适当储备的原则,进行全社会统筹。失业保险费用,实行国家、用人单位、个人三方合理负担。三是确定基金的使用方向和结构。失业保险基金的使用以失业救济为主,紧密结合再就业,保持有效的管理。为此,首先要将大部分基金用于失业职工的基本生活保障。其次要运用一定比例的基金积极帮助失业职工再就业,包括转业训练费、生产自救费、职工介绍费。四是做好失业救济金的发放。失业

救济金的发放标准,将过去相当于社会救济的120%至150%,改为与当地法定最低工资标准挂钩(相当于70%至80%)。失业保险费的给付期限,应按职工失业前工作时间的长短分划不同层次,但最长不得超过24个月。五是建立有效的基金监督机制。财政、审计等部门要加强预决算的审核和失业保险金执行情况监督检查。

(五)建立以社会保障为主,与群众互助保障、家庭保障、商业保险相结合的保障体系,逐步实现涵盖全体劳动者的广泛的社会保障制度。鉴于国外的教训和我国财力和物力有限的情况,我们应该发扬家庭亲属保障和群众互助保险的优良传统,充分运用这些传统的保险形式,同时鼓励发展商业保险,以补充社会保险的不足。

部因素的影响,使我国财政始终未能走出困境。

(一)履行基本职能,维持国家机器正常运行的支出刚性强。国家财政的基本职能是保证政府机构的正常运转以及国家的安全和社会秩序的稳定。履行这一职能是通过财政的行政管理支出和国防支出来反映的。改革开放以来,由于国际政治格局所发生的变化以及我国财政的困难,国防支出占财政支出的比重明显下降,从1979年的17.5%下降到1986年的8.6%,此后就基本上维持在略高于8%的水平上。

而行政管理支出的增长速度大大超过财政收入和财政支出增长的速度,行政管理费支出占财政支出的比例从1979年的4.9%上升到1993年的10.2%,其中1989年高达12.7%。在不断升高的比重中显现出不可逆转的刚性,成为增加财政支出,造成财政困难的一个重要因素。

(二)推动体制改革以及收入分配关系的变化后,减收增支因素增多。改革经济体制,说到底就是通过调整原计划经济体制下政府、企业、个人以及各部门、各地方、社会各阶层之间的经济利益,以此建立起资源优化配置的新机制、新体制。因此,从改革初期的突破到改革过程中的推进,无不涉及国家财政与各方面分配关系的调整,从而从多方面造成财政减收增支。其中,最主要的有以下几个方面。

配合和推动企业改革。我国国有企业的改革从实行企业基金制、利润留成制、利改税、经营承包责任制和利税分流,每一个重大步骤国家财政都采取了相应的减税让利措施,增加了企业的可支配收入。据统计,1981年至1990年,国家通过各项减税让利措施留给企业自行支配的资金,扣除财政通过征收能源交通重点建设基金和预算调节基金等,企业累计净得3100亿元。从改革的角度而言,这是作为独立生产经营主体的企业应该拥有的财权,同时财政在固定资产投资、流动资金供给等方面对企业的直接支出占财政支出的比例已明显下降,因此不应当将这3100亿元简单地看成是财政应得收入的减少,而应看成是财政在配合企业

改革中必须付出的代价。当然,从企业改革的几次重大举措来看,财政付出的代价越来越大。这种代价主要还不是反映在财政对企业减税让利的数量上,而是采用了不规范的承包经营责任制后所造成的财政收入累退机制,即财政边际收入的下降,这才是造成财政减收的实质性因素。

支持价格改革。为了支持价格改革,并缓解由此引起的社会矛盾,稳定生产和人民生活,财政用于价格和企业政策性亏损补贴的资金在1979年至1993年时,以每年大约9.6%的速度递增,累计支出8715.89亿元,为同期财政支出总量的23.6%。沉重的补贴包袱同样是财政收入不敷出的重要原因。

配合工资改革。工资改革主要包括国有企业推行职工工资总额与企业经济效益挂钩,多次调整国家机关事业单位职工的工资,实行奖金和特殊津贴制度等。国家财政为了支持各项工资改革和工资调整措施,从1979年至1991年累计减收增支4878.7亿元,其中减收1864.9亿元,增支3013.8亿元,使职工的实际收入持续上升。

(三)担负着社会稳定和发展的重任。在财政收入来源随着体制改革和分配关系的变化而相对拮据的情况下,财政负担的社会稳定和发展的重任却有增无减,这是财政增加支出的重要因素。除了上面所提到的补贴支出、提高工资支出等也具有稳定社会的作用外,在安置城镇青年就业方面,财政也拨付了专门款项,据统计,“六五”时期财政此项支出达30亿元,安置了近3500万人就业。另外,财政在社会文教事业方面的支出比重从1979年的13.8%上升到1991年的22.3%,年均增长速度为12.9%,是各类支出增长速度中最快的。尽管如此,仍不能满足我国文教事业稳定 and 发展的要求,使许多不能由市场调节,只能由政府支持的文化教育事业在经费上捉襟见肘,对财政继续加大这方面支出的压力仍然很大。

(四)减收增支的外部因素不断出现。国有企业经济效益不佳,影响财政收入。财政收入的

主要来源是国有经济,但国有单位经济效益不佳又是造成财政收入增长迟缓的主要原因。仅就“七五”时期而言,工业部门可比产品成本连年大幅度上升,1985年至1990年分别上升了7.5%、7.4%、6.7%、15.5%、22.4%、和7%。这意味着每年要减少100亿—200亿元的财政收入。从资金投入产出效益看,每元资金生产的产值,国民收入、实现利税和上缴国家财政收入,“七五”时期均比“六五”时期减少。据测算,投入同量资金的产值每年要减少1000多亿元,国民收入每年约减少600亿元以上,实现利税每年约减少300多亿元。据此推算,由此上缴的财政收入每年约减少200亿元。从产品质量看,据估算,我国企业生产中生产不良产品率约占产值的10%—15%,每年损失超过1000亿元,使财政损失约100—200亿元。另外,国有企业的亏损面扩大,亏损额增加,财政对国有企业亏损补贴逐年增长,从而抵消了相当一部分财政收入。

通货膨胀导致财政实际收支水平下降。财政收支都是以当年价格计算的,由于多年来作为通货膨胀主要标志的物价水平不断上升,使财政实际收支水平打了折扣。在通货膨胀情况下,财政的债务收入由于利息率和保值贴补率的提高而使发行成本提高,为日后债务本息的偿还增加了负担。另外,在通货膨胀情况下,财政在价格补贴、人员经费、社会福利和社会保障等刚性较强的支出不但必须保证,而且支出增长速度还要高于通货膨胀速度。从近年来财政非债务收入的相对萎缩和债务收入的大幅度增长的情况来看,这是通货膨胀影响财政实际收入的一种表现。

由此可见,我国连续十几年的财政赤字是在改革开放和经济持续增长的历史条件下,由于财政推动和参与改革所付出的代价的矛盾、财政担负各种职能的刚性与取得收入不稳定性之间的矛盾、改革进程中财税体制改革相对滞后被动的矛盾,以及经济效益、通货膨胀等外部因素影响的综合反映。

(责任编辑 石化龙)

几个带有 普遍性的 “小金库”问题

○曲洪华 王子欣 王希江

根据国务院的统一部署和要求,山东省威海市从5月4日起,历时4个多月,在全市范围内深入地开展了清理检查“小金库”工作,据统计,截至9月15日,全市共查出私设“小金库”单位58个,违纪金额416.9万元。从这次清查情况看出,目前“小金库”问题仍然比较普遍,有的甚至十分严重。现就清理检查过程中发现的带有普遍性问题、产生这些问题的原因及应采取的防范措施作些分析。

通过清查发现,“小金库”的收入五花八门,形式多种多样。归纳起来,以下几个问题带有普遍性:

一是在工业系统中截留或转移各种生产经营收入。包括产品销售收入、经营收入、出租收入、残次品和边角废料收入、逾期押金收入、处理报废固定资产变价收入、销售不动产收入、股票发行费收入等。如某工业企业将1993—1995年销售边角废料收入3.1万元全部列入食堂帐内,用于职工福利开支。再如某单位将对外开放的舞厅出租收入17.3万元全部列入工会帐内,