

控方式,包括配套投入方式,投入政策引导方式,支农资金的有偿调控方式,财政支农贴息方式,农业税收政策,农产品风险基金制度,粮食储备制度等。

另外,要把行政调控与教育手段结合起来。由于支农既关系农民的切身利益,也关系全局利益和长远利益,在支农工作中需要对农民进行教育,需要基层政府的动员、组织和协调,但也要注意,行政调控不能违反国家有关农民负担的政策法规。

(五)完善农业财政政策必须明确各级政府发展农业的事权。根据市场经济发达国家的经验和我国农业、农村经济发展的实际,在支持农业和农村经济发展问题上,中央政府和地方政府都有责任,但各自的责任应该划分清楚。完善农业财政政策必须明确各级政府发展农业的事权,以更好地发挥各级财政部门支农的作用。今后中央财政支农的任务,着重于农业财税政策的制定,支持大江大河的治理,重点农业基础设施的建设,粮棉油生产的调控与保护,重点农业科研科技推广,特大农业自然灾害的防治,大规模造林绿化,重点流域水土保持,重点农林渔业资源及国土管理,农林生态环境保护,重点贫困地区的扶贫开发 and 全国主要农产品市场的调控等。同时,对乡镇企业发展,城市“菜篮子”工程建设等给予适当支持。地方各级财政除配合中央财政完成上述支农工作外,主要承担本区域的财政支农任务,根据本地区的实际明确本级财政的支农职责和重点。

总之,完善农业财政政策本身不是目的,要通过不断完善,逐步建立一个适应社会主义市场经济发展的农业财政政策体系,更好地发挥财政支农的作用,加强政府对农业和农村经济发展的支持、保护和调控职能,促进农业和农村经济的发展。



## 一九九四年我国财政运行:

## 特点、问题及对策

○李方旺 张秋萍

1994年我国财税体制进行了重大改革,取得了突破性进展。这对于解决财政发展中的一些问题和矛盾无疑发挥了积极作用,但是,由于国民经济中的一些深层次矛盾依然存在,目前我国财政发展所面临的形势依然比较严峻,仍然存在着一些值得重视的问题。

### 1994年财政运行的基本状况

从预算执行情况来看,1994年财政运行的主要特点可以概括为“收入增加、支出增加、债务增加”。

(一)财政收入增长虽有减缓,但仍处于高速增长状态。1994年全国财政收入达到5182亿元,按同一口径计算,比1993年增长了19.2%,这一增长率虽比1993年回落了5.6个百分点,但比前四年的年均增长率要高出6.2个百分点。

首先,从财政收入结构来看,收入增加最多

的项目是国内增值税、海关代征消费税和增值税、营业税,三税增加额占各项税收收入增加额的比重分别为62.1%、19.5%、10.8%。如果扣除外贸企业出口退增值税增加额,国内增值税净增加额占税收收入增加总额的比重下降为43%。按同口径计算,1994年新增国内增值税大约有31%左右作为出口退税返还给了企业。而关税、消费税等中央税收入增长较小。各项税收收入的不平衡增长,直接拉动了财政收入结构的变化,流转税收入占财政收入的比重较之1993年提高很多。这表明,1994年财政收入增长很大程度上是由经济运行的高增长和高进口所带动的。

其次,从中央与地方财政收入来看,中央财政收入增长要明显低于地方财政收入增长,前者低于后者19.7个百分点。按同口径计算,1994年中央财政本级收入增长了8.5%,超出预算6.2个百分点;地方财政本级收入增长了28.2%,超出预算12.4个百分点。中央本级财政收入占全国财政收入的比重虽然提高到55.8%,若扣除中央对地方的税收返还,中央实际所得财力占全国财政总财力的比重比1993年下降了约2.4个百分点。地方财政收入大幅度增长,主要是由那些经济较为发达的地区所带动的,海南、江苏、浙江、上海、广东五省市财政收入增长都要明显地高于全国地方财政收入的年均增长率。地方财政收入增长“东高、西低”的格局基本没有多大的改变。

**(二)财政支出增长居高不下。**1994年财政支出达到5820亿元,按同一口径计算,比1993年增长了25.4%,这个增长幅度不仅比前四年的年均增长要高12.5个百分点,而且高出当年财政收入增长速度6.2个百分点。

首先,从财政支出结构来看,支出增加较多的项目主要是国家政权建设支出、社会事业发展和社会保障支出,分别增长32.4%、32.2%,明显高于各项财政支出的平均增长速度,其增加额占整个财政支出增加额的比重分别为27.8%、35.3%。基本建设支出和挖潜改造支出只增长了15.2%,明显地低于各项财政支出平

均增长水平,占财政支出的比重有所降低。财政社会保障性支出增长虽然很快,但占财政支出的比重仍然较低。这表明,目前我国财政支出结构不合理状况未能得到改善。1994年财政支出增长过快的主要原因有:(1)工资改革的推动影响。不仅工资支出突破预算100多亿元,而且带动国家政权建设支出、事业发展和社会保障支出等大幅度增加。(2)物价上涨的拉动影响。很显然,在物价上涨较快的情况下,要保持财政支出的实际增长,就必须扩大财政支出的名义增长幅度。此外,财政预算约束软化,经费开支中的浪费和不合理现象,也是财政支出增长过快的重要原因。

其次,从中央与地方财政支出格局来看,中央本级财政支出增长要快于地方财政支出增长,中央本级支出占全国财政支出的比重比1993年有明显地提高,大约提高了3个百分点左右。

**(三)财政赤字扩大,债务规模大增。**从预算执行情况来看,1994年财政收支差额虽未突破预算(670亿元),但却比1993年有所扩大,按同口径计算,财政赤字比1993年增加了433亿元。按现行统计口径计算,财政赤字占GDP的比重达到了1.5%。如果按国际通行的口径计算,财政债务付息支出列入财政经常性支出,我国财政赤字占GDP的比重将更高。与此相应,国内债务则由1993年的600多亿元,上升到1994年1000多亿元。

### 当前我国财政运行中存在的突出问题

从上面分析来看,1994年财政预算执行情况总体上是比较好的。一是财政收入增长比较理想,超过预算增长的幅度较大;二是财政赤字没有突破预算。但也应该看到,财政运行中仍然存在着许多问题,突出表现在如下两方面:

**(一)财政规模继续萎缩、财政宏观调控乏力。**改革开放以来,我国财政规模呈日益萎缩之势。无论从国际比较,还是从现实经济运行来看,现阶段我国财政规模都呈偏小的状态,严重地削弱了财政宏观调控能力,对国民经济持续、

稳定、健康发展产生了不利的影响。

第一,与世界大多数国家相比,我国财政规模偏小是十分明显的,财政在国民经济中的活动能力较低。财政支出占GDP的比重是衡量一个国家财政活动能力的重要指标。据《1993年世界银行发展报告》提供的资料,近十年来,世界大多数国家财政支出占GDP的比重都有增加的趋势。1980年中央政府财政支出占GDP的比重:美国为21.7%、德国为30.3%、法国为39.3%、意大利为41.0%、印度为13.2%、新加坡为20.8%;1990年该比重上述各国分别提高到25.3%、32.5%、43.7%、49.6%、17.5%、22.1%。而自改革开放以来,我国全国财政支出占GDP的比重一直处于下降趋势,1994年大约只有13.3%左右,比上述各国中央财政支出占GDP的比重还都低。财政支出占GDP的比重过低,直接制约财政活动的范围。目前,我国财政在经济结构调整、收入再分配等方面的调控能力十分薄弱。一是作为一个正处于经济起飞的发展中国家,我国财政投资占社会投资比重偏低。据世界银行对12个发展中国家的抽样调查与13个工业国抽样调查表明,1980—1985年财政投资占社会投资总额的比重,发展中国家平均水平为43%,工业国平均水平为33%。而1994年我国国家预算内投资(包括基本建设投资、更新改造资金和新产品试制费)占全社会固定资产投资的比重仅为8.1%。二是作为一个正处于经济转轨的社会主义国家,我国财政社会保障性支出比重很低。根据《1988世界发展报告》统计资料进行计算,1987年财政保障性支出占GDP的比重:美国为15%左右,德国为24%,法国为27.7%,英国为18.6%。而1994年我国财政社会保障性支出(包括卫生事业经费、公费医疗、抚恤和社会救济费、离退休费、城镇居民肉食蛋禽价格补贴、自然灾害救济等项目)占GDP的比重只有1.0%左右。

第二,从现实经济运行情况来看,财政规模也显得过小。主要表现在以下几方面:一是财政收入增长明显滞后于经济增长,财政收入占

GDP的比重不断下降。按现价计算,1994年与1990年相比,国内生产总值增长了147.7%,财政收入仅增长76.4%,财政收入占GDP的比重则由1990年的16.6%下降到1994年的11.8%。近几年国家财政在国民收入分配中的主体地位不断被削弱,国家税收功能弱化,减免税过多、偷漏税问题突出,税收流失严重。其他部门直接参与分配的现象日趋严重,游离于国家预算之外的各种名目的收费、基金、集资越来越多,不仅侵蚀了税基,而且分散了国家财力,必然导致财政参与分配的份额不断减少。二是财政支配社会资金的能力相当微弱。改革开放以来,随着国民收入分配格局的变化,财政与银行发生了深刻的变化。目前,每年银行新增贷款额,不仅大大高于财政收入增加额,而且相当于当年财政收入的总规模。1994年银行新增贷款额为5161.1亿元,不含债务的财政收入为5181.8亿元。这种格局在世界上是绝无仅有的。如80年代银行信贷资金与财政收入的比例:美国为15.8:100,法国为20.0:100,日本为81.4:100,印度为35.4:100。

(二)地方税收体系未能健全,中央对地方的税收返还机制不科学,地区间财政能力不平衡有所加剧。1994年的分税制改革,在实行新税制的基础上,根据受益原则和征管有效性原则,按照税种重新划分了中央与地方收入范围,将改革后的税种统一划分为中央税、地方税和中央与地方共享税。按现行税收分配格局来看,一是地方税种太少,而且绝大多数是比较零散的小税种,征收成本较高,还没有形成一个完整的体系,难以成为地方财政收入的稳定来源。地方税税种过少,在一定程度上加剧了一些经济落后、地方税税源贫乏的地区对中央返还收入的过分依赖。二是地方税收管理权限基本上没有做到合理分权,不利于地方政府因地制宜地解决当地的一些具体问题,在一定程度上影响了地方理财的自主权。三是目前地方税的主体税是营业税和农业税。由于经济发展的不平衡和各地自然条件的差异,各地的地方税收入增长不平衡,东部地区财政收入平均增长速

度明显地高于中西部地区平均增长速度。此外,由于中央对地方的税收返还收入与各地增值税收入增长率相挂钩,也在一定程度上进一步拉大了地方财力差距,加剧了地区间的财政不平衡。

### 解决当前财政运行中突出问题的政策建议

(一)各级政府各部门要统一认识,下决心整顿国民收入分配秩序,规范分配关系。当前收入分配秩序混乱、分配渠道不规范、分配结构不合理,是现实经济生活中的一个大问题,也是导致财政困难不断加剧的关键所在。这一问题不解决好,就不可能从根本上解决当前财政面临的问题。这就需要各级政府、各部门统一认识,采取得力的政策措施,坚决清理整顿各种收费、基金,杜绝非财政部门直接参与国民收入分配的现象;严肃财经纪律,重新树立财政在国民收入分配中的主体地位,加强财政对国有企业的财务管理和监督。

(二)要不断完善税收制度,合理地调整税收政策,强化税收征管,防止税收流失。完善税收制度不仅要妥善处理增值税、消费税等运行中出现的一些问题,更要加快地方税体系的建设。既要适时地出台税制改革方案中已定的税种,如证券交易税、城市建设维护税、房产税、车船税等,又要修改完善一些地方税种,如契税、耕地占用税,适当扩大征税范围,并提高其税率。在此基础上,要合理调整外商投资企业税收政策,加快统一内外资企业所得税的步伐;要清理关税、进口代征税以及其它税收的减免政策,并改进出口退税管理办法,尽可能减少税收收入流失的政策漏洞;严格贯彻执行《中华人民共和国税收征收管理法》,合理地划分中央与地方税收管理权限,逐步转换税收征管模式,建立科学严密的征管体系,加强税收收入征管。目前除强化增值税征管外,还要强化个人所得税的征收管理,充分发挥个人所得税筹集财政收入、调节收入分配的功能。

(三)严格控制财政支出过快增长的势头,合理调整财政支出结构,提高财政资金的使用效益。当前,控制财政支出应从两方面入手:一

是随着政府职能的转变,各级政府要逐步精简其行政机构,严格控制政府机关的人员编制和经费标准,遏止行政经费过快增长的势头。二是要改革社会发展事业经费管理办法。将那些能够自负盈亏的社会事业部门推向市场,财政不再负担其经费开支;那些只能由政府承担的社会发展事业部门,实行全额拨款制度;那些介于前两者之间的社会发展部门应实行“基金管理、部门调剂”制度。在控制财政支出的同时,要注重财政支出结构的调整,既要扩大财政基础设施和基础产业的投资,又要相应减少财政对竞争性领域的投资;既扩大财政社会保障性支出,又要相应减少社会性消费支出;要严格控制一般性行政经费,进一步整顿和缩减财政补贴,努力提高财政资金的使用效率。

(四)进一步完善分税制财政体制,逐步建立起科学的中央对地方转移支付制度。进一步完善分税制财政体制的主要任务是建立中央对地方的转移支付制度。为此,要适当调整中央与地方事权划分范围,以此为基础,进一步明确中央与地方财政支出责任。其次,要根据经济发展的变化,合理地调整现行中央与地方财政收入分配格局,重新调整中央与地方税种分配,原则上既要确保中央财政在收入分配上的主导权,以利于中央对国民经济实施宏观调控,又要能够充分发挥地方理财的积极性。第三,按因素法重新核定各地区的财政收入能力和支出需求,以此为依据,对目前的税收返还收入在各地之间重新进行分配,改变目前税收返还对地区财力平衡的逆向调节作用,以确保各地区财政能够满足当地居民基本公共需要。同时,要将现行中央与地方专项拨款纳入转移支付体系,使之成为中央对地方专项补贴,这些专项补贴仅限地方用于发展教育、卫生等公益性事业,确保各地区这些公共服务水平的大体均衡。从目前的初步设想来看,中央对地方转移支付主要考虑以下几种因素:人均GDP、都市化程度、人口密度、财政供养人口、少数民族人口的比重、气候因素、地理环境、地区类别。

(责任编辑 王尚明)