



问题探讨

# 关于财政困难的思考

○ 刘溶沧

## 一、如何看待财政困难的成因

近些年来,我国的财政困难,包括中央和地方的财政困难都逐步加剧。国家财政几乎年年入不敷出,“窘”象环生,累积性财政赤字越滚越大,收支弹性越来越小,财政的宏观调控功能亦因缺乏必要的财力基础而渐趋弱化。无论从经济发展、经济改革和建立社会主义市场经济体制的客观要求,抑或是从维持国家机器正常运转的最低限度需要来看,财政困难的缓解与消除,都成了我国社会经济乃至政治生活中一个十分突出而紧迫的问题。与此同时,各界对造成财政困难的成因,又多有争议。我认为,从实际情况来看,既不能说是中央财政拿得过多而造成了地方的财政困难,也不能笼统地说是地方财政的分配比例太大而形成了中央的财政困难。因为这两种说法都缺乏科学的依据。从财政体制改革的方向和进程来看,也不能认为分税制的推行,中央财政收入比重的适当提高,必然会造成今后地方的财政困难。因为恰恰相反,这种改革正是为了从根本上改善、稳定和规范中央与地方的财政分配体制及分配关系,同时缓解进而消除我国当前面临的严重财政困难。一些市场经济国家的长期实践已充分证明了这一点。

那么,在我国改革开放的过程中,到底是什么原因造成了当前的财政困难呢?我以为,除了放权让利的改革指导思想上的偏误,以及财政包干体制所形成的中央财政收入不能随着经济增长而增长的弊端之外,其它的关键性原因似

大致有四:

一是国家的集中性财力总量不足。改革开放以来,我国的经济的发展十分迅速,综合国力不断增强,国家财力的规模亦逐年扩大。1992年与1978年相比较,我国按当年价格计算的国民收入使用额提高了5.6倍,积累额提高了5.2倍,但与此同时,国家的财政收入在同一时期却只提高了2.7倍。从历史的或纵向的比较来看,财政收入占GNP的比例,也从1978年的31.2%下降到1992年的17.5%,不仅比西方经济发达国家的平均水平低10个百分点以上,而且比亚洲“四小龙”的平均水平也相差约7个百分点。在国家集中性财力的绝对量增长如此之缓慢,与经济增长如此的不成比例,而其相对份额的下降又如此之迅速的条件,下,财政困难的出现和日趋恶化,就是在所难免的了。

二是中央与地方政府的事权范围不清,财权与事权范围不对称、不统一。集中性国家财力规模及其增长水平的确定,首先取决于政府事权范围的大小。一般说来,如果各级政府的事权划分得当,事权边界清晰,其相应的财权和财力也能与之相对称、相统一,那么,在其它条件(如价格变动因素等)一定的情况下,就不会出现太大的财政收支困难。相反,如果政府的事权范围不清,必要的财政收入规模得不到应有的保证,特别是在财政收入水平与政府事权的支出需要相距甚远的情况下,财政困难的产生和日益加剧,就是一种必然的现象和趋势。结合中国的实际情况来看,在15年的改革进程中,虽然统收统支的财政分配格局早已被打破,但是中央与

地方政府事权范围的划分,却始终处于一种模糊状态,适应社会主义市场经济要求的财政职能的转变,事权和财权的统一,也尚未取得实质性的进展。这种状况,即边界模糊的各级政府事权范围、支出范围,与财政收入的相对规模日渐萎缩,增长幅度和经济发展极不协调的态势同时并存的格局,财政收入增长远远满足不了支出需要增长的客观现实,必然使我国财政陷入自拔无力或自拔乏力的困境。理论和国内外的实践都充分表明,只有适应社会主义市场经济的客观要求,加快我国财政体制的改革步伐,特别是在明确划分各级政府的事权范围,并坚持事权与财权相统一的基础上,实行彻底的分税制,才能有效地克服目前中央和地方财政都同时面临的财政困境,摆脱多年来的财政被动局面。

三是特殊的社会经济发展阶段和经济体制改革阶段,对我国财政提出了不同寻常的要求,往往超出了当前国家财政所能承受的限度。比如,在国家财政收入规模相对萎缩的条件下,加快基础产业和基础设施建设步伐的迫切需要;不断增加的对教育、科技的投入;发展新兴产业,调整、振兴传统产业所需要的国家财政支援,以及通货膨胀所造成的财政支出(数量)的“迭加”效应等等,使我国财政陷入了年年入不敷出的窘境。与此同时,特殊的经济体制改革阶段,即探索性的、浅层次的、非规范化的经济体制改革阶段,又需要国家来支付为数可观的改革成本,偿还一些由于传统体制造成的历史性“欠账”,致使国家财政的非常规性支出急剧增长,面临着巨大的财政压力。比如,近些年来每年高达近千亿元的企业亏损补贴和价格补贴,以及由于社会保障制度的缺乏和不健全,而造成的其它财政支出需要等等,就是这种情况的反映和写照。

四是国家财政收入的大量流失。突出地表现在巨额的税收流失,以及严重的国有企业利润泄漏两个方面,致使我国财政在收入增量受限,支出数量急增,预算内财力大量流失等多重因素的作用下,陷入了与年俱增的困难境地。

## 二、两个特别值得研究和重视的问题

逐步缓解和消除我国的财政困难,必须从发展和改革两方面同时入手,根本的出路在于改革的深化。除应针对上述问题采取相关的对策,特别是逐步提高财政收入占国民收入或GDP的比重,尽快改变财政收入规模相对萎缩,增长比率与经济发展严重失调的不正常局面以外,根据我国当前和今后的现实需要,我认为下述两个问题也许是尤其值得加以研究与重视的:

1. 关于逐步建立适合我国国情的“第二财政预算”问题。

鉴于当前我国财政的紧张态势和一时难以缓解的实际情况,考虑到经济起飞前后必然存在的财政资金尤其是财政建设资金,在供求方面的尖锐矛盾,以及市场机制在解决发展基础产业和社会基础设施的投资需求上所存在的严重局限,目前我们似应认真研究并积极策划建立我国的“第二财政预算”问题。通过此举,既可大大拓展财政资金的来源渠道,弥补预算内财政建设资金的严重不足,有利于强化国家财政的宏观调控功能,同时又能把以财政为依托的国家信用的发展,纳入适应市场经济要求的规范化的轨道。在这方面,日本已实行40多年的所谓“财政投融资”制度,可为我们提供许多有益的借鉴和经验。历史表明,在长期的经济发展实践中,日本的“财政投融资”计划,即以日本大藏省的资金运用部为中心,以邮政储蓄、各种保险和年金等形式广泛吸收社会资金,然后根据政府制定的经济发展计划,通过与政府有关的公共金融机构,以投资、贷款和认购债券等方式所进行的资金活动,对于日本的经济起飞,对于加强和改善市场经济条件下的财政宏观调控功能,都起了十分重要的作用。特别是在日本的经济起飞之前,即从战后以来到50年代中期的经济复兴阶段,通过“财政投融资”计划注入钢铁、煤、电力、海运等骨干企业和基础产业的投资,就占了这一阶段民间产业固定资本筹资额的30%之多。通过“财政投融资”计划筹集的资金

数量是极为可观的。以1991年为例,“财政投融资”所筹集的资金,竟占了当年国家财政总资金(财政预算资金与“财政投融资”资金之和)的56.5%,从而不仅成了不可或缺的、名副其实的国家“第二财政预算”,而且其对国民经济发展所产生的影响,在国家宏观经济调控中所处的地位,也变得越来越重要。

与日本的情况相类比,在我国,只要我们统一认识,上下各方积极论证、策划,采取一些必要的改革举措,比如进一步改革和完善我国现行的邮政储蓄制度;当前和今后配合社会保障体系的建立,以及国家信用制度的发展,统筹安排并区别对待各类保险资(基)金的筹集与运用;逐步建立和完善适应社会主义市场经济要求、符合中国国情的政府保证债与政府担保的借款制度,以及建立、健全与政府相关,并主要为政府的筹资、投资服务的若干配套性金融机构等等,我国“第二财政预算”制度的逐步建立,也是完全有条件的(因为篇幅的局限,这方面的细节问题就不在此赘述了,需另撰专文论之)。总之,无论从当前的迫切需要,还是从长远的战略考虑;亦无论是从解决我国财政性建设资金严重短缺的困难,还是从强化国家财政宏观调控功能的角度来看,建立我国“第二财政预算”的问题,都具有特殊的重要意义。

2. 关于加快国有资产产权制度改革步伐的问题。

研究和解决这个问题的必要性,可以说既是建立现代企业制度,又是改革财政体制,克服财政困难的迫切需要。我们知道,在中国的经济体制改革进程中,几乎一开始就把搞活企业,调整国家与国有企业的财政分配关系,作为一项重要的改革目标,先后经历了放权让利、利改税和实行承包经营责任制等阶段,虽然也取得了一定的改革成效,但却未能取得实质性的改革进展。关键问题就在于,没有从根本上解决其中存在的一些深层次矛盾,特别是没有着力去解决产权制度创新,理顺产权关系这个带基础性和根本性的企业改革课题。前几个阶段的改革,大多在放权让利,扩大与落实企业生产经营自

主权上做文章,并未真正触动和着意解决产权关系与产权制度问题,从而在很大程度上影响了企业改革的深度和成效。尽管如此,应该说前三个阶段的改革为国有企业进入市场积累了经验,奠定了基础,现在已到了由浅层次改革尽快转向深层次改革,由放权让利为主要内容的政策调整,尽快转为以明晰产权关系为核心内容的企业制度创新的重要时期了。我国改革的实践已充分表明,如果不能有效地改变产权制度改革方面的滞后状态,那就不仅是当前国有企业存在的诸多困难难以从根本上得到解决,国家财政弥补企业亏损这个大礼包难以卸掉,而且现代企业制度的建立也将步履维艰。

其次,加快产权制度改革步伐,无疑也是尽快解决国有资产(国有资本金)巨量流失问题的紧迫需要。近些年来,国有资产流失和被蚕食的现象,已到了惊人的程度。流失的渠道既有集体企业(如各种服务公司)对国有资产的无偿占有,有合资时对中方资产不合理评估计价有股份制企业中的同股不同利等问题;也有国有企业内部少提折旧,境外活动隐瞒资产、化公为私等现象。这方面的原因固然很多,但症结却出在国有资产产权关系模糊,权责不明,以及资产数量不清的问题上,以致出现了望“流”兴叹,治“流”乏术,难以监管的被动局面。因此,加快清产核资、资产评估步伐,尽快摸清家底,理顺产权关系,建立权责分明的资产监管机制,无疑才是解决国有资产流失问题的治本之道。与此同时,随着现代企业制度在我国的逐步建立和健全,国有资产保值增值目标的实现,随着国有土地、资源的有偿使用,以及当前对一些小型国有企业所采取的“租、包、卖”等改革办法的实施,不仅将对我国近期财政紧张态势的缓和,而且也必将对以后财政经济状况的根本好转具有极为重要的意义。

