

摆脱财政困境 必须转变改革思路

○叶汉生

改革 13 年来,在经济迅速发展的同时,财政却日益陷入严重的困境,不能自拔。其根本原因在于财税改革的思路有偏差。要尽快摆脱财政困境,实现财政振兴,必须转变财税改革思路:

从扩充国有企业数量转变到提高国有企业素质。国有企业是社会主义财政的经济基础和主导财源。我们过去往往把维护国有企业的主导地位片面地理解为维护和扩充国有企业的数量。盲目投资、重复建设,每年都形成一批不宜国有甚至不为社会所需要的国有企业,同时不惜工本、不问效果地减税让利,以财政补贴和贷款去维系一批亏损严重、没有发展前途的国有企业。结果是:国有企业只生不死,数量越来越多,整体素质却越来越差,财政包袱越背越重。必须转变思路,调整、控制国有企业的数量。对该“死”的企业实行兼并、拍卖、转让,使财政丢掉包袱,轻装前进。集中主要精力重点提高国有企业素质,尤其要抓好国有大中型企业,从“质”上保证国有企业的主导地位,从而夯实振兴财政的经济基础。

从减税让利转变到完善企业经营机制。改革初期,实行一定程序的减税让利,对于把企业从统收统支体制的束缚下解放出来,调动其生产经营积极性,确有必要。但后来一直沿着这条路子走下去,财政收入占国民收入的比重越来越低,财政的困难越来越大,而减税让利对搞活企业的作用越来越小,甚至助长了消费基金膨胀,出现了负效用。当前必须从减税让利转换到改革、完善企业经营机制上来,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的经济实体,从而使企业富有活力,提高效益,多为国家提供财政收入。

把企业搂入怀抱转变到把企业推向市场。在商品经济条件下,市场是一切企业活动的舞台,国有企业的生机和活力同样离不开市场竞争。过去我们把国有企业视为“特保儿”,搂入怀抱喂养,使其远离了市场竞争。一方面,过多地干预国有企业的生产经营,限制了企业参与市场竞争的自主性;另一方面,过多地给予优惠和照顾,助长了企业对政府的依赖性。结果是国有企业产业、产品结构不合理,产成品积压,资金占压,经济效益下降,甚至发生亏损,财政收益减少。出路在于让国有企业脱离政府的“怀抱”,走向市场,在市场上经风雨,见世面,在竞争中求生存,在开拓中求发展,国家财政和企业共同从市场中求效益。

从“两个包干”转变到两个同步增长。近年来实行的企业包干和财政包干在调动企业和地方积极性的同时,也助长了企业和地方的短期行为,还打破了国家财政收入与企业经济效益、中央财政收入与地方财政收入同步增长的机制,国家财政和中央财政越包越“干”,“两个比重”不断下降,财政困难日益加剧。必须加快企业包干向“税利分流、税后还贷、税后分利”的过渡,财政包干向分税制的过渡,建立起国家财政收入与企业经济效益、中央财政收入与地方财政收入同步增长的机制。

从财政“大包大揽”转变到“量财负担”。13 年的财

流动资金,虽然安排不多,但在企业自有流动资金中起着拾遗补缺、调剂配比的积极作用。(5)财政转补制度。自 1983 年后,国家财政帐面上虽然安排流动资金支出明显减少,但在核定银行留利比例时,将其余部分的 38% 转作信贷基金,实际上财政通过间接渠道继续给企业增拨流动资金。(6)提补制度。去年下半年起,国家决定对部分国营大中型工交企业实行按销售收

入 1% 提取补充流动资金的办法,为企业自有流动资金的正常增长提供了保证。上述六项制度,初步构成了企业自有流动资金增补机制,有些只需稍作改进和完善,有的只要严格执行和加强管理,工业企业适度的自有流动资金比重不仅能够逐步恢复达到,而且还将随着经济的发展有所提高。

政改革,在一定程度上仍然维系着国家财政大包大揽的局面。一是包日益膨胀的行政事业单位人员的吃饭,“皇粮”负担已到了国力难当地步;二是包不断增长的科教文卫等重点社会事业的资金需求,保的重点过多,使财政陷入捉襟见肘的境地;三是包居民社会福利如公费医疗、福利住房以及各种物价补贴等,使财政不堪重负;四是中央财政包基础产业和基础设施等重点建设,而地方和企业盲目发展一般加工工业,原材料和基础设施产业投资的需求压力越来越大,使中央财政力不从心。必须打破“大包大揽”的统支格局,实行“量财负担”,与国民收入分配多元化的格局相适应,将集中压在财政身上的负担分散到社会各方面共同承担。对行政机构要结合转变政府职能,实行精兵简政,兴办实业,这既可以减轻财政负担,又可以增加社会财富。对事业单位要改变由国家包供经费的作法,鼓励单位在完成事业计划和保证社会效益的前提下,开展创收活动,加强收入管理,抵顶一部分财政拨款,并促使有条件的单位向企业化管理过渡。对科教文卫等事业单位要实行官办与民办相结合,多渠道筹集资金。按国家、集体、个人三者分担的原则,加快价格、住房、社会保障制度的改革,减轻财政的各种补贴负担。对重点建设也要改变由中央财政包揽的局面,可运用参股、贴息、税收等经济手段把地方、企业以及企业集团的投资吸附、引导到重点建设上来。

从“高税率、窄税基、多减免、松管理”转变到“低税率、宽税基、少减免、严管理”。现行税制在一定程度上存在着税率过高(如国营大中型企业所得税)、税基过窄(如个人收入调节税)、减免过多(特别是地方减免过多)、管理偏松(“跑冒滴漏”严重)的问题,结果导致实际税负严重低于名义税率、实际税收低于应税收入,既不利于国家财政收入的稳定增长,又造成税负的畸轻畸重,不利于国民经济的协调发展。因此,税制改革和税制设计的思路应转变到“低税率、宽税基、少减免、严管理”上来,以收到既有效促进经济增长,又稳定增加财政收入的双重效果。

从预算内财政转变为综合财政。近年来国家财政连年赤字,国家与企业的分配关系、中央与地方的分配关系都绷得较紧,提高预算内收入占国民收入的比重和中央预算收入占全国预算收入比重的步子不可能很快。在这种情况下,要有效解决财政困难,就必须在继续巩固国家预算主导地位的同时,加强对全社会综合财力的宏观管理和调控,首先是加强对预算外资金的管理和引导,使各种社会财力在流量上相互补充,在流向上相互协调,从而既有利于减轻国家预算负担,又有

助于实现国家的宏观经济目标。

从被动应付型财政转变为主动调控型财政。近年来国家财政困难,与财政不能或者没有有效地参与建设和改革的各项决策,导致财政处于被动地位不无关系。比如是所谓的“自费改革”、“谁出主意谁拿钱”、“只给政策不给钱”,财政对此都没有充分地予以重视和制约。但结果往往是给了政策实际就是给了钱,“谁出主意谁拿钱”变成“众人点菜,财政请客”,“自费改革”变成“财政花钱买改革”,出了问题还得财政兜。财政穷于应付,步步被动。要改变这种局面,财政必须积极主动地参与改革和建设的各项决策,既支持、促进改革和建设,又以财政的承受能力来制约、校正各项决策的目标及其实施过程,变事后的被动的无效调控为事前和事中的主动有效的调控。财政调控的主动化、有效化之日,也就是财政困难的缓解之时。

新经济体制下 财政收支平衡的 理论思考

○刘明远 孙开

我国经济建设和经济改革取得了举世瞩目的成就。与此同时,却遇到了财政连年赤字的困扰。在传统的财政经济体制下,坚持财政收支平衡的方针,比较容易取得共识。在新的经济体制下是否还要坚持收支平衡,略有结余的方针?是否还要“收支平衡”的框框?我们的回答是肯定的。

一、政府职能转变,财政分配中心的地位不变。政府机关体制改革的管理模式是“小政府,大社会”。它总的含义是:相对缩小政府过去膨胀了的行政管理职能,相应加强过去萎缩了的社会自治功能。政府在经济管理方面,主要是加强宏观管理和间接管理,运用经济杠杆和法律手段,并辅之以行政手段来调节市场供求,引导、协调、监督社会经济运行,把大量的社会经济事务交给企事业单位和社团组织,充分发挥其经济自主和