

在西方发达国家,先后出现的凯恩斯主义、货币主义和供应学派等学术流派,又使这种纷争波澜迭起。不过时至今日,西方学者大多主张或赞同这样一种观点:财政赤字的效应随着时间和地点的不同而变化,它不仅涉及宏观方面(如经济的增长与稳定),而且亦关及微观方面(如资源配置和收入分配),因此对其进行全面评判是异常复杂的;不过,在优先考虑经济效率的前提下,赤字和公债居高不下,即使是净值概念的财政赤字,亦是弊大于利,它只会进一步增加债务与通货膨胀,这无疑会损害经济的增长与稳定。值得一提的是,西方学者对总差额性的财政赤字更是持普遍的否定态度。事实上,即使是正统的凯恩斯主义者也并未将财政向银行透支作为调节需求的唯一手段,他们同样也将发行公债作为刺激需求的重要途径。

与西方发达国家相比较,广大发展中国家对财政赤字的认识更趋同一。鉴于发展中国家财政赤字的实际后果,发展中国家的学者普遍认为,对于发展中国家赤字财政不可取,它虽为政府提供了额外的资金筹措手段和需求调节手段,但由于社会经济背景的不同,其弊害尤甚。这体现在,一方面总差额性的赤字带来持续的通货膨胀,从而扭曲了市场价格,妨碍了市场体系的发育;抑制了外国资本的流入,刺激了本国资本的外流,恶化国际收支状况;虚增了纳税者收入,纳税者因承担更大的税负而丧失投资与劳动的积极性。另一方面,净值性的赤字导致了公债(特别是外债)的迅速增加。

五、财政赤字的弥补方式渐趋同一

尽管各国在理论上倾向于反对财政赤字,但大多数国家均存在着程度不同的财政赤字,因此财政赤字的弥补已成为有关国家不可避免的现实问题。从理论上讲,赤字的弥补存在着三条可供选择的途径,即增加税收、银行透支和发行公债。但是在发达国家,为避免通货膨胀,各国普遍放弃银行透支之举,而税收改革又难以使税收收入在短期内得到迅速增加,在发展中国家,严重的通货膨胀致使政府难以继续向银行透支,而纳税人较低的纳税能力和纳税意识则又制约了税收收入的增长;实际上,大多数国家都倾向于发行公债以弥补财政赤字。

然而,80年代以来,利用公债发行来弥补财政赤字的方法正面临着空前的挑战。这是因为:无论是发达国家,还是发展中国家,原有的公债规模已使公债发行机制日益僵化。其深层的原因则在于,沉重的债务开支本身就是导致财政赤字的重要原因之一。在一些国家,公债发行、债务开支和财政赤字已呈恶性循环之势,在这

种严峻势态下,根本的问题已不再是赤字的弥补,而是赤字的遏制与消除。正因如此,各国大多将消除赤字作为中近期财政奋斗目标。但事与愿违,遏制与消除赤字的努力或是收效不大,或是劳而无功。以头号赤字大国美国为例,虽然1989财政年度的联邦赤字降至1533亿美元,但1990财政年度又升至2204亿美元,1991财政年度则达到创纪录的2687亿美元。

财政困难的成因与对策

章 形

经济发展与财政困难并存是当前国民经济运行中的一个突出问题。较长时期以来,财政一直处于紧张运行状态。从1979年到1990年的12年间,国家财政有11年收不抵支,累计硬赤字约900亿元,如加上内外债的软赤字则高达2600多亿元,软赤字占同期国民生产总值(以下简称GNP)的比重已突破2%的国际公认的警戒线。连年财政赤字,财政的回旋余地甚小,不但其正常的职能得不到发挥,而且正在逐步被挤出生产领域,使国家财政陷入相当困难的境地。

造成财政困难的原因是多方面的,我认为主要有以下几个方面:

——国民收入分配结构失衡,国家财政收入占国民收入的比重呈下降趋势。国民收入分配结构失衡的主要表现是国民收入分配过份向企业和个人倾斜,财政收入占国民收入的比重过低。1990年国内财政收入占国民收入的比重为21.7%(按老口径计算为19.7%),比1979年的31.9%和1985年的26.2%都下降很多。而个人收入占国民生产总值的比重却不断上升,1979年为52.3%,1990年上升到62%,比1979年上升了近10个百分点。国家财政所得份额过少,资金分散,对克服财政困难,增强大中型企业活力和政府职能的发挥都产生了严重的影响。

——企业经济效益差,亏损增加。有关资料表明,1979年企业资金利税率为50元,1981年最高时为57

元,1989年下降为35元,比1979年减少15元,按此计算,1989年少实现利税670亿元。1989年和1990年,预算内国营工业企业实现利税分别比上年增长1.8%和下降18.5%;可比产品成本,分别上升23.7%和7%;企业亏损面分别达到15.9%和31%;亏损额分别增长79.5%和127.8%。财政为此负担的亏损补贴不断增加,1990年企业亏损补贴和价格补贴占国内财政支出29.6%。沉重的补贴包袱已超过了财政的承受能力,加剧了财政困难。

——各项支出呈刚性增长。这几年各方面的支出都增长很快,地方财政基本上仅能保吃饭,有些地方财政连吃饭都保不住,更不用说搞建设了。财政支出增长快的主要原因是机构膨胀,人员激增。1979年由财政直接负担的行政事业单位人员只有1533万人,1989年增加到2767万人,增长80%,加上工资和补贴水平不断提高,国家财政负担的人员经费开支每年平均增长14.6%,到1989年人员经费开支已占当年财政支出的21.3%。每年新增的国民收入中约有1/4被新增人口吃掉。

——财政管理和监督不力,收入流失和损失浪费比较严重。从1985年至1990年,国务院组织进行了六次税收、财务、物价大检查,查出违纪金额上缴财政的部分共500多亿元。这说明,财税秩序比较混乱的状况还没有大的改观。在一些地方和单位还不同程度地存在通过设两本帐,搞假决算,公款私存,设小金库,发购物券等各种办法损公肥私的行为。此外,在生产、建设、流通领域和行政事业单位中,财经纪律松弛,花钱大手大脚,铺张浪费现象也比较严重。很多财政资金体外循环,使财政收支规模相对萎缩,增长乏力。

深化改革,振兴财政的关键在于深刻领会中央关于进一步改革开放的精神,全党要统一认识,统一步调,服从大局,共同努力;重塑财政,理解财政,支持财政;从国家长远和根本利益出发,胆子再大一点,步子再快一点,采取坚决果断的措施,尽快使国家财政摆脱目前的困境。

一、改革和完善财政体制,实行分税制。在稳定和完善财政包干体制,提高一些地方上交中央财政数额,适当减少中央对一些地方补贴的同时,积极进行分税制改革的试点。第一,划分收入。把各种收入划分为中央财政固定收入、地方财政固定收入和中央地方共享收入。第二,划分中央与地方的事权,根据财权与事权和分配与调节有机结合的原则,按企业和行政事业单位的隶属关系划分中央财政支出、地方财政支出以及不列入地方财政支出包干基数的专项支出。第三,凡地方财政固定收入加上分享收入大于地方财政支出基数的可以

采取按比例上解或收入递增包干上解的办法;凡地方财政固定收入加上分享收入小于地方财政支出基数的由中央财政给予定额补助。上解或补助办法确定后,一定几年不变,地方财政多收可以多支,少收则少支,自求平衡。第四,逐步采取“双轨征管体系”,建立国税局和地方税局。中央税由国税局征收,共享税和地方税由地方税局征收,地方税局由地方政府领导,接受国税局的指导监督,地方政府只能减免地方税。

二、搞好大中型企业,建立稳定财源。国营大中型企业是我国社会主义经济的主要物质基础和骨干力量,是财政收入的主要来源。因此,既要在工作上帮助企业加强自身建设,又要在政策上积极为企业创造必要的外部条件。第一,按照国家产业政策的要求,逐步免征国营大中型工业交通企业折旧基金缴纳的“两金”;第二,降低国营大中型工业企业所得税税率,所得税税率由55%降至33%;第三,适当提高部分企业折旧率,增加技术开发费和补充流动资金。

三、加强国营企业财务管理,提高经济效益。提高经济效益首先必须摸清企业现状,进行分类指导;其次,完善企业承包经营责任制;第三,狠抓企业扭亏增盈;第四,完善工效挂钩办法,搞好企业内部分配;第五,切实加强企业成本(费用)管理,堵塞跑冒滴漏;第六,大力帮助企业加强基础工作,提高财务管理水平;第七,积极促进企业技术改造和技术进步,帮助企业调整产品结构,提高产品质量;第八,坚决做好限产压库工作,减少产成品的资金占用。

四、扩大税利分流试点,理顺国家与企业的分配关系。税利分流是理顺国家与企业之间分配关系的一项重大改革,这项改革有利于国家与企业的分配格局趋向比较合理和稳定。因此,各地应积极开展税利分流试点,已经试点的地区,要在巩固已有试点成效的基础上,继续扩大试点;还没有试点的地区,要选择一两个地、市和行业进行试点;中央各部门,除中央规定实行行业包干等特殊办法的以外,也要选择一些企业进行试点;国家批准组建的55个企业集团和所得税税率降低到33%的国营大中型工业企业,都要实行税利分流办法。

五、改革预算编制方法,实行复式预算。实行复式预算,可以较为具体地反映出国家预算的平衡情况,特别是赤字形成的原因和数字,使各方面更清楚地了解我国财政的实际情况,为政府的宏观决策提供较为明确的信息。实行复式预算,要体现“一要吃饭,二要建设”的方针,经常性预算要坚持收支平衡,争取有较多的结余用于经济建设;建设性预算要坚持量力而行,如有差额,可通过发行适度国债和借款来弥补。



新西兰国有土地收入管理制度给我们的启示

蔡惠卿 白伊宏 陈智刚

一、新西兰实行中央集中管理土地收入的制度。新西兰是个地广人稀的国家,全境土地面积 2700 万英亩,其中 77% 的土地属国家所有,英国女王为名义上的所有者;23% 的土地分属私人所有和毛利人(当地土著民族)部落所有。新西兰的国有土地全部归属中央政府,地方政府如果要使用国有土地,需向中央政府交钱;反过来中央的土地在地方,也要向地方政府交纳某些地方税。中央直接经管的土地收入全部归中央,地方出钱向中央租用的土地,收入除应上交中央的部分外,其余归地方政府。由于新西兰国有土地收入高度集中于中央进行管理,因此管得井井有条。

我国是统一国家,从法律角度讲全国土地全部属于中央政府。但自从 1987 年国家土地管理局成立以来,却将全国土地委托给地方管理,不但中央一级失去了事实上的土地管理权,连省一级也没有真正的土地管理权,全部国有土地管理权,分散掌握在全国 400 多个市和 2000 多个县的地方政府手中,因此有的地方自行处理境内土地,将国有土地卖给外国人,也不向中央报告。

在这种形势下,全国国有土地有偿出让收入全部分散于地方,中央国土局和财政部能够掌握情况的,不过是一小部分,中央财政能参与分成的,只占已掌握情况的收入的 1/3。又因中央不掌握土地,不直接进行土地开发,中央的土地收入分成绝大部分返还给了上交地

区。于是出现了这样的现象:土地虽然是中央的,但地方政府可不经中央同意擅自卖地,中央用地要向地方政府交钱购买,而地方政府取得收入却不给中央。

我们认为新西兰的国有土地收入管理制度优于我国,我们应逐步转向采取新西兰中央集中管理国有土地收入的办法。

二、新西兰在国有土地经营上形成了多种多样的收入形式,充分利用国有土地为国家创造收入。新西兰的国有土地收入形式主要有:(1)国有土地出售收入;(2)国有土地租赁收入;(3)国有土地使用营业执照收入;(4)国有土地使用许可证收入;此外还有其他若干的税费收入。新西兰的国有土地使用营业执照收入和国有土地使用许可证收入,是指在并未出售也未出租给使用者的国有土地上,使用者进行经营性活动,所必须向国家交纳的费用。如果经营者在国有土地上进行固定资产投资的经营项目,需经申请批准,并向国家按期交纳国有土地使用营业执照费。如开展不需要固定资产投资的经营项目,如捕鱼、狩猎、组织旅游等,要经申请批准后,按期向国家交纳国有土地使用许可证费。

我国目前在国有土地上,只有一个国有土地使用权出让收入,还有两三种税费收入。这一方面是因为我国实行有偿使用的国有土地只占每年国有土地划拨额的 1%;另一方面也是因为我国长期实行国有土地无偿使

=====

六、深化税制改革。在流转环节普遍征收增值税的基础上,对部分产品再课征产品税,同时,逐步统一国内和涉外两种流转税制度,在已经合并两个涉外企业所得税法之后,统一三个国内企业所得税条例,然后经过一段时间再合并涉外和国内两个企业所得税法,成为统一的中华人民共和国企业所得税法;积极研究合并个人所得税调节税和个人所得税,建立统一的个人所得税制度;扩大资源税范围;逐步扩大地方税收规模,为实行分税

制创造条件。

七、继续推进国有资产管理体制改革,开展清产核资工作。在全国范围内开展国有资产产权登记,建立国有资产产权登记制度,配合转变企业经营机制,调整产业结构和企业组织结构,做好推动企业兼并和产权转让的有关工作。纠正和防止国有资产被侵占和流失的现象,逐步建立起适应社会主义有计划商品经济发展要求的资产管理体制和管理办法。