



深化财政运行机制改革的思考

梁尚敏

我国国民经济的运行,经过 1989—1991 年三年的治理整顿,社会供需总量大体均衡、市场物价趋于稳定、人民生活明显改善,若干主要目标已经基本实现。这为执行“八五”计划,振兴经济,消除深层次矛盾,提供了有利条件。同时也对克服财政困难,进一步改革财政运行机制提出了更高的紧迫要求。

一、集中财力与支持企业经营机制改革

国家财政面临财力过分分散,财政调控机制乏力的挑战。财政收入占国民收入比重已从 1978 年的 37.2% 降至 1990 年的 21.6%,1991 年也没有多大的改变。这种降至最低点的状况,是减税让利扩权过度的表现,也是财税收入流失、分配过分向个人所得倾斜的结果。出路在于必须审时度势地采取多种措施,包括增税、堵漏、减亏等在内,适当提高财政收入的集中率。但是,为支持国营大中型企业转换经营机制,国家采取了提高部分企业折旧率、降低国营大中型工业企业所得税率、增加技术开发费、已提折旧免交一部分企业的能源交通重点建设基金和预算调节基金等,一句话,新的有控制、有步骤、有重点的减税让利出台。人们对此疑虑,一方面强调集中财力,另一方面又在制造新的财力分散,岂不自相矛盾。对此,如果机械地从表面看问题是只会迷惑不解的。但是就财政运行机制和企业经营机制的同步深化改革来说,则是新的突破和必由之路。我国国营大中型工业企业 1990 年为 10 707 户(其中年实现利税 1 亿元以上的为 170 多户),这些大中型企业的产值占工业生产产值的 53%,其实现利税占 65%、上交利税占 80%,是公有制的主体,是社会主义经济的脊梁,同时也是财源的支柱。它们的内部经营机制不转换,不能真正成为相对独立的商品生产者和经营者,不能切实作到政企分开、两权分离,不能彻底改变企业吃国家的“大锅饭”,职工吃企业的“大锅饭”的旧传统,越来越不适应计划经济与市场调节相结合的运行机制的要求。预算内国营工业企业的资金税利率 1980 年为 24.8%、1989 年为 17.1%、1990 年为 12.9%,每降低一个百分点,减少

利税 100 亿元,以致 1/3 的企业处于亏损状态,靠国家亏损补贴过日子,同时财政的负担也日益加重。因此,在财政十分困难的情况下,权衡利弊,必须抢时间、挤出财力支持企业上质量、上品种、上效益,支持企业用好自主权,支持企业把完善承包经营责任制与转换经营机制结合起来,增强企业产品的竞争能力、技术发展能力、资金增殖能力、市场应变能力和效益开发能力。这是摆脱财政困境,改革财政运行机制,为企业经营机制转换创立外部条件的关键所在。这一步启动好了,有利于实现全盘皆活,取得制胜的主动权。

当然,注入推动企业转换经营机制的“催化剂”,调整国家与企业之间若干分配政策,扩大企业的自主财权和财力,需要切实加强财政的宏观控制,引导企业把有限的财力用于技术改造和技术进步,真正用到刀刃上,防止以往出现的那种“放得越多,漏得越多,吃得越多”,企业留用的资金变相地漏入个人腰包或大部分转化为消费基金的旧病复发。这样,有控制、有步骤、有重点地“放水养鱼”,把“蛋糕”做大,财政运行机制方能在一个新的基础上运行,财政、经济的活力和后劲也就在其中了。

二、补偿不足与制止分配机制带病运转

国民经济运行中,由于折旧率偏低,资源收费低或不收费,再加上物价变动等因素,长期存在着固定资产和流动资产在社会再生产过程中的价值补偿和物质替换的明显不足,大批企业拼设备、“吃老本”的现象十分严重,补偿机制、分配机制均处于带病运转状态。它的直接后果,一是打乱了社会总产品价值构成 c 、 v 、 m 之间的合理比例界限,即虚小了 c ,虚大了 $(v+m)$,造成企业“吃老本”(c),财政分配“吃老本”(参与虚大了的 $v+m$ 的分配),同时使补偿基金、积累基金、消费基金之间发生了不应有的错乱或“虚位”。二是严重影响简单再生产的进行。固定资产折旧率低,价值补偿不足,阻碍固定资产的及时更新和加速进行技术改造。固定资产带病运转,实物替换不足迫使企业产品质量、消耗、成本

等改观,困难重重。以流动资产为例,在物价上涨条件下,补偿其价值往往低于下一个生产周期后的重购价值,其差额被视为利润进行了分配,使流动资金的货币量所能代表的实物量,随着物价上升而不断减少。据初步统计,全国一年的资产补偿不足或“吃老本”达600亿元。三是不利于推进科技进步和更新国民经济的物质技术基础。资产、资源的合理补偿,是分配机制得以正常运行的必要条件,是扩大再生产和科技进步的基本前提。四是不利于严格财政、财务管理。国家财政,一方面因虚小c而产生补偿不足,另一方面又将已集中的一部分m,以挖革改资金、贴息等形式,用于支持企业补偿,这本身是对补偿机制失控的表现。财务管理中的产品成本的及时足额补偿与资金的正常周转、产品成本与企业纯收入的实现、产品价格与价值的基本一致或背离等,都决定着微观基础的补偿、分配能否正常运行。财政、财务的补偿、分配机制出现故障,宏观和微观管理及其调控便会困难加剧,最终不利于提高整体经济效益。

我国国营企业1990年的折旧率为5.3%(1980年为3.4%),国营工业企业的折旧率为5.87%,平均折旧年限17年。对某些重点行业,如机械制造业还试行了对其重点生产线上使用的机器设备实行按折旧年限加速30%的政策。这在财政困难的条件下,为解决固定资产补偿不足,作了不小的努力。但是全国每提高1%的折旧率,增大成本每年达50亿元,相应减少财政收入14亿元,这对相当大的一批微利企业或亏损企业是承受不了的,同时引起财政减收。据此,怎样解决补偿不足与制止分配机制的长期带病运转呢?这里关键是必须正视补偿不足的现实。经济上的“吃光、用光”,久而久之“空心化”,最终要受到客观经济规律的惩罚。回避补偿不足,甚至认为财政如此困难,还空谈提高折旧,增加资源付费,等于为财政的困难火上加油。这些都是忽视实际,单纯财政观点的表现。可行的选择是按照行业的特点和产业政策的要求,分类、分批、分档提高折旧率;定期评估国有资产价值,并制订重估价的相关政策;有选择地征收资源税,实行资金付费制;建立可靠的新产品开发基金;规范固定资产和流动资产盘亏、报废或毁损的处置程序和方法等,逐步过渡到资产、资源价值的大体足额补偿,恢复正常的分配运行机制。

三、减轻财政负荷与推进价格改革

国家财政超负荷运行,反映在价格补贴、企业亏损补贴有增无已,成为导致、财政陷入困境的重要原因之一。我国1979年的价格补贴、企业亏损补贴为169亿元,占当年财政支出14%;1990年迅速扩大为1143亿元(包括进口退税在内),占当年财政支出的34.9%。在

1979—1990年期间,累计承担的各种补贴达6400亿元,相当于“六五”时期国内财政收入合计数6616亿元的96.7%。国家财政多方面支持价格改革,推进价格结构的调整,建立新的价格形成机制和价格管理体制,起了重要的财力保障作用。但是,在财政日益困难的条件下,通过深化价格改革,特别是整顿、压缩价格补贴和企业亏损补贴,反过来减轻财政的负荷,支持财政运行机制的改革,不仅必要,而且也有可能。例如,我国外贸体制推行进出口代理制,取消外贸出口补贴,缩小进口补贴,大大地减少了外贸亏损补贴的压力。又如,1991年5月进行的粮油统销价格调高,缩小购销价格倒挂,减少原有的价格补贴,取得了积极的成效。还有一些地区实行粮油购销同价,只补经营费用,压缩财政补贴的办法,更前进了一大步。这些证明配合价格改革,加大价格改革力度,以价格调整支持财政减轻补贴的负荷,逐步卸掉一大块补贴包袱是完全可行的。

有计划地推进原煤、原油等基础产品价格的调整,扭转其价格偏低的情况,有利于提高这些行业的自我发展能力,引导其价格结构向合理化方向发展,并且可以大大地减轻企业亏损,扭转行业亏损补贴的局面。以原煤为例,1990年原煤价格比1978年上升了1.75倍,但成本却上升3.47倍,1990年亏损额比1988年增加2.67倍。只有适当提高其计划价格,才能逐步扭转企业亏损的局面,同时缩减财政的亏损补贴负担。

四、制止赤字性国债,逐步恢复平衡机制

我国“七五”时期,由于经济过热带来的国民收入超分配,使财政硬赤字累计达461亿元,软、硬赤字合计达1698亿元,软硬赤字年平均增长49.8%,其占同期财政支出的比重达12%以上,超出正常所许可的3%的比例近9个百分点。与此同时,截至1990年底,国内外债务余额1198亿元,其中内债882亿元,外债316亿元。债务收入占财政收入的比例,即国债依存率,1986年为10.3%,1990年上升为14.9%,超出国际上公认的5%左右近9个百分点。这些表明财政收不抵支的缺口扩大,财政困难险峻,国家借债的压力也愈大。这里有三个问题值得探讨:

1. 面对财政不平衡的状况,怎样采取有效的措施,使之切实加以扭转,逐步恢复财政平衡机制。因为连续每年发生财政赤字,总是经济不合比例、效益上不去的综合反映。久拖只会加剧财政、经济不平或不稳的矛盾。因此,无论是振兴财政,还是调整分配,都必须把财政平衡作为首要目标,通过压需求、控支出、减补贴等方式,把财政支出超过财政收入增长的势头制止下来。与此同时,制止收入流失,开辟新的财源,增加财力供给,

必须相应地在增收上下功夫。这样经过2—3年的调整,逐步恢复财政基本平衡。这是深化财政运行机制改革的需要,是财政走出困境的主要标志之一。

2. 发展财政信用与扩大赤字性国债,这是两个不同性质的问题。社会主义有计划的商品经济运行,发展财政信用,包括发行建设性国债和部分财政资金实行有偿、周转使用在内,是一种客观的必然。但是,单纯地为弥补赤字发行国债,变相地实行债务赤字化,这是世界资本主义国家也认为不可取的。因为它必然增发货币,导致通货膨胀,最终演变为经济危机。我国一方面发展财政信用,为弥补建设资金不足,适度发行建设性国债,只要保持国债结构合理化、避免还债高峰的到来,并努力提高这部分资金的效益,是利大于弊的。另一方面,又必须不搞赤字性国债,因为靠它弥补财政赤字,等于是“寅吃卯粮”,引发新的通货膨胀和信用膨胀,置财政于困境而不能自拔。所以,发展财政信用,适度发行建设性国债,是社会主义财政向实现经营转变的一个重要方面,而为弥补财政赤字,发行赤字性国债则不属于正常的财政信用的运用,和社会主义财政运行机制不相容,是应当全力避免的。

3. 财政赤字有益还是有害的争论并未结束。在连续多年发生赤字,但经济并未出现大的波动的情况下,有一种观点,认为赤字可以刺激经济发展,搞点赤字反而有利于扩大需求,赤字有益论又开始抬头。我国经济运行,由于加强了政府的宏观管理,经济正朝着好的方向发展,但是比例关系、结构调整、效益提高等面临的难度还很大,财政的困难并未减轻,财政赤字的隐患(诸如财政向银行透支截至1990年止已达800多亿元;财政挂账未弥补亏损500—600亿元;国营企业潜亏1000多亿元等)远未充分暴露。如果把潜在的赤字,潜伏的挂账等估计在内,其对国民经济和人民生活带来的危害可想而知。财政连年发生赤字,表明当年财政支出的资金总量超过了它当年所集中掌握的可分配的物资总量,是一种没有物资保证的支出。财政赤字扩大,物资供给不足,必然增发票子,引起市场流通货币过多,通货膨胀和物价上涨随之到来,财政和经济的稳定便失去了控制。因此,必须正视财政赤字的危害性,并采取有力措施,逐步向实现财政收支平衡,略有结余转变。这样,治理财政不平衡的顽疾,整个财政的运行就能沿着社会主义的方向发展,振兴财政方能在一个坚实的基础上阔步前进。

当前经济生活中 值得注意的几个问题

从安妮 刘尚希

当前,三年治理整顿主要任务基本完成,宏观经济状况相对稳定。但由于一些深层次的经济矛盾并未从根本上解决,对经济生活中几个有争议的重大问题应予以充分重视。

一、社会供需总量不平衡的状况并未完全缓解

对社会总供需态势的判断,是制定宏观经济政策的基本出发点。治理整顿之前,人们对社会总供需的判断基本一致,即社会总需求过大。但目前,一些同志却认为,我国经济生活中供需矛盾的主要方面已转化成总需求不足。其依据是1988年到1990年的固定资产投资需求和消费需求均低于同期的工业生产增长速度,三年新增4000亿元工业产品,已缺乏相应的投资和消费购买力来吸收。近几年出现的“市场疲软”,正是社会总需求不足的表现。

我们认为,治理整顿之后,总量不平衡已有所缓解,但并未根除。有效供给不足仍是当前乃至今后一段时期内我国供需矛盾的主要方面,依据是:

1. 受资源约束,我国有效供给不足将是长期的。我国属于发展中国家,本质上是资源约束型经济,基础设施薄弱、基础产业落后、基础产品短缺都不是短期内可以解决的。以粮食为例,到2000年,我国人均占有粮食为400公斤。这不但低于美国1982年人均1464公斤的水平,也低于前苏联1982年人均791公斤的水平,仅与80年代世界人均粮食占有量大体相当。据我们初步测算,与1984年相比,到2000年,人均粮食占有量只增长1.7%,而同期的人均食品消费支出将增长170%,由于粮食是人民生活必需品,其它高蛋白食品,如肉、奶、