



问题探讨

为实现十年规划和 “八五”计划做好财力保证

朱福林

七届人大四次会议通过了《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》，标志着我国社会主义现代化建设又进入了一个新的发展阶段。胜利完成十年规划和“八五”计划，必须妥善解决财力保证。

一、“八五”时期的财政形势和面临的主要问题

为了努力搞好“八五”时期的财力保证，我们必须正确分析和认识“八五”时期财政形势。随着国民经济治理整顿任务的完成和进一步取得成效，以及改革开放的深入发展，我国的政治形势肯定会一年比一年好，这为做好财政工作提供了有利的条件。但我们又必须清醒地认识到“八五”时期财政所面临的形势是非常严峻的。尽管经过治理整顿，使经济发展中的一些浅层次的矛盾逐步得到解决，但一些多年积累下来的困扰国民经济的深层次的矛盾还难以完全克服，特别是多年来形成的国民收入分配格局和财力分散的局面短时期内还难以得到明显改变。因此，“八五”时期的财政矛盾异常尖锐，收支困难甚至比“七五”时期更大，不容乐观。

造成财政十分困难的原因很多。有的是机制上的原因，其中最主要的是多年积累下来的体制上的问题；有的是工作上的原因，如财务管理一定程度上存在着偏松的问题等等。不管哪种情况，总的说来，财政困难主要表现为财政收入上不去，财政支出下不来。收入上不去的根本原因是经济效益低。正如李鹏总理在《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》中指出的“经济效益差是我国经济生活中诸多困难的症结所在。”财政问题更与此有着直接关系。目前，我国财政收入的主要来源是

物质生产部门的纯收入，其中大头是国营工业企业上交的税收和利润。但近几年，国营工业企业效益严重滑坡，据初步统计，1990年资金税利率为13.8%，比1985年的26.4%下降了12.6个百分点，成本税利率已从1978年的36.9%降为1989年的20.6%，下降了16.3个百分点。国营大中型企业经济效益不高，就难以使国民收入这块“蛋糕”不断扩大，并直接制约着财政收入的增长。经济效益下降既有宏观管理失算的因素，也有微观管理不善的原因。从宏观上讲，长期以来，我国在经济建设的指导思想上一存在着急于求成，片面追求高速度，忽视经济效益的弊病。改革以来，由于财政经济管理权限下放过多过散，再加上宏观调控没有跟上，进一步刺激了大干快上的情绪。10年来工业生产速度平均每年递增12.6%，有的年份还要更高一些，以至经济发展中一再出现过热——调整——又过热——又调整的不良循环。从微观角度讲，八十年代，我们虽然在搞活大中型企业问题上做了不少文章，采取了减税让利等办法从政策上给企业的经营创造条件，但许多企业仍然感到负担重，活不起来，效益提不高。这其中的原因固然有很多，但恐怕最主要的是两条。一是外部环境问题。在经济过热到紧缩的大环境中，企业受到冲击和暂时阵痛是难以避免的，同时，乱收费、乱罚款、乱摊派，对企业冲击也很大。二是内部管理问题。从机制上说，目前企业还不是真正自负盈亏，在企业活力、承包任务和工效挂钩等几个与企业分配相关的问题中，实际上厂长最关心的还是工效挂钩，因为不长工资，厂长就难当，以至有些企业处理分配关系时出现短期行为，收入分配过份向个人倾斜，而发

展生产则主要依靠国家，“奖励福利靠留利，生产建设靠贷款”已成为一种有代表性的倾向，一些企业的同志谈到企业活力就是希望减少承包任务、免交“两金”（能交基金和预算调节基金），而不是眼睛向内找原因，下功夫挖掘企业内部潜力。

支出下不来，主要表现在财政支出增长速度快于收入的增长速度。“七五”时期，财政收入平均每年递增 8.3%，支出平均每年递增 9.8%，支出快于收入 1.5 个百分点，硬赤字近 500 亿元，如果再加上国内外债务 1 400 多亿元，“七五”时期财政赤字累计达到 1 900 多亿元。即使这样，也难以完全满足各方面的需要。财政支出速度何以压不下来？这里的关键问题是“食之者众”。主要表现一是机构臃肿，人员超编，工资福利费等支出增长过快。据统计，财政支出中的个人经费部分已由 1978 年的 88 亿元提高到 600 亿元左右，平均每年增长 17% 以上。这种情况压缩了财政支出的弹性。“人头费”过多，必然要制约公用经费的比重，影响事业发展。二是财政承担的价格补贴支出增长过快。改革以来，国家几次提高了粮、棉、油等主要农产品收购价格，到 1989 年，粮油收购价格已经比 1978 年提高了 98%，棉花收购价格提高了 160.35%，同时几次提高了城镇居民主要副食品销售价格，加上粮油销价基本未动，致使财政承担的价格补贴支出逐年上升。1978 年这项支出仅为 11.14 亿元，按可比口径计算，还不到当年财政支出的 1%，但到 1990 年这项支出已扩大到 378 亿元，占财政支出的比重提高到 11.7%，平均每年增长 34%。这个速度是十分惊人的，如果继续下去，必将给“八五”时期的财政造成沉重压力。三是财政的统筹分配权被肢解。预算支出中专款专用的项目不断增加，有些支出被划定增长比例，有些本应经过预算拨款监督的收入，被直接划给主管部门作为专项基金使用，迫使财政资金处于分割状态，拿不出更多的钱来搞建设。这种情况必然会给“八五”计划的财力保证带来困难，必须千方百计加以克服。

二、增产节约，深化改革，为实现“八五”计划和十年规划做好财力保证

“八五”时期财政面临的形势是严峻的，我们要想尽办法克服困难，认真解决“八五”时期乃至今后十年经济、社会发展的财力保证问题。我认为应当抓好以下几个方面的措施：

（一）努力增产增收，提高经济效益，把国民收入这块“蛋糕”做大。

从现代化经济发展战略的角度分析，在我们这样一个人口众多，经济发展水平不高，建设任务重，资金短缺，人均资源又相对不足的大国，走粗放经营浪费资源的发展道路是没有出路的。必须想办法扭转依靠高投入增加产出的路子，走集约化经营的道路，使有限的资源得到最优的利用。要做到这一点，从根本上说，有赖于社会经济结构的合理调整和各种比例关系的协调。但目前我国宏观经济效益中最大的问题正是结构不合理、关系不协调。因此，必须认真调整经济结构和产品结构，向挖潜、革新、改造、降低成本要效益，促进国民经济的持续、稳定、协调发展。

提高经济效益与搞活国营大中型企业有着密切联系。因为，国营大中型企业是我国社会主义经济的骨干力量，是国家财政收入的主要源泉。改革以来，国家财政通过减税让利等措施努力为国营大中型企业创造公平竞争的外部环境，全国预算内国营企业留利率已从 1978 年的 3.7% 提高到目前的 60% 以上，人均留利额从 59.3 元增加到 1 000 多元。应当说，国家财政已经为搞活企业尽了很大的力量，再减税让利既搞不活企业，财政也难以继。如何搞活大中型企业呢？我认为，从国家来说主要有两条：一是改善国民经济的大环境，理顺经济关系，调整紧缩力度，使生产、流通、消费正常运行，同时要要认真治理“三乱”，进一步理顺国家和企业的分配关系，为企业创造规范化的经营条件；二是认真管好市场，充分发挥国营经济的主渠道和蓄水池的调节作用，同时也要发挥其他经济成分的积极作用，改变产品多时没人要，少时大家抢，需求扩大时乱涨价，需求缩小时乱削价，盲目发

展生产的局面。不论是计划调节还是市场调节,从生产能力到原材料供应、产品销售等各个环节,都应协调、稳定、规范,尽量避免市场波动。从企业自身来说,也有两条:一是要下决心抓好技术改造,为自身的发展创造更好的劳动条件,克服利润分配向个人倾斜的现象;二是强化基础工作,提高管理水平。李鹏总理在《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》中指出:“管理水平低是经济效益差的重要原因。”因此,必须大力抓好企业内部的整顿工作,搞好质量管理、定额管理、成本管理、财务管理和物资管理,逐步形成专业化的管理体系。总之,只有企业管理水平提高了,经济效益上去了,才能把国民收入这块“蛋糕”做大,增加社会财富的总量,并为财政增收打下良好的基础。

(二)合理调整分配结构,切好国民收入这块“蛋糕”。

“八五”期间和今后十年,我们面临着繁重的经济建设任务,各方面对财政的要求很多,但目前财政收入远远不能满足各方面对财政资金的需要。在现行的分配格局下,即使经济效益提高了,财政也难以从国民收入增量中得到较多的份额。可见,解决“八五”期间及今后十年经济建设的财力保证问题,必须随着经济发展、效益提高,创造财政稳定增收的机制。这就要求认真处理集中和分散的关系,改变国民收入分配向企业和个人倾斜的状况,提高财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重,合理切割国民收入这块“蛋糕”。一方面,应当从宏观管理的角度,采取适当政策和措施,抓好源泉控制,克服收入分配向个人过份倾斜的状况。例如,我们要适时降低个人收入调节税的起征点,依靠这一措施,既可以利用税收杠杆促进收入公平分配,又可以随着个人收入的增长使财政增加收入。此外,我们还应当根据国家、集体、个人合理负担的原则,积极进行社会保障制度改革。另一方面,还要依靠各级财税部门的努力,通过健全税制,强化税收管理,治漏增收,稳定和扩大税收收入,增强国家的财力基

础。同时,还要积极采取措施,适当集中资金,缓解财政困难。

在收入增长受到制约的情况下,财政也并不是无所作为。我们要充分发挥财政支出政策的作用,认真调整支出结构,以便使财政集中上来的有限的国民收入得到合理分配,同时还要认真监督检查对资金的使用情况,提高资金的使用效益。在这方面,我认为主要应当抓好以下三点:一是要克服预算支出安排上的以包代管现象,建立资金效益反馈责任制。我们必须象抓收入那样抓支出管理,改变有人要钱,无人管用的情况。预算安排要精打细算,量入为出,以少花钱、多办事为原则,不该花的钱或者可以推迟花的钱坚决不予安排。拨款发生后,就要随时监督资金的使用情况,防止在执行中突破预算。特别是对事业发展经费和专项经费,一定要严格财务管理,防止发生挪用资金的现象,严肃处理摆阔气、铺张浪费的问题。二是要精兵简政,限制刚性支出的过快增长。正如有的人大代表所批评的,现在不是三个人的饭五个人吃,而是两个人的饭七、八个人吃,真要办事了,又没人负责,该办的事办不了。因此,要严格控制机构设置,紧缩编制,防止机关、单位人员过份膨胀,抑制刚性支出的过快增长。三是要深化价格改革,减少价格补贴支出,减轻财政背的包袱。今后,随着价格改革的深入进行,可以考虑在适当时机逐步理顺农副产品的购销价格,采取把城镇居民的粮油价格完全放开的措施,这样就可以减少国家财政每年几百亿元的价格补贴。同时,要把节省下来的钱用于发展各项事业,支援农村建设,增强经济发展的后劲。

(三)为进一步深化财税体制改革做好试点工作。

从根本上说,摆脱财政困境的出路在于深化改革,理顺分配关系。“八五”期间财税体制不做大的变动,但这并不意味着改革的停顿。特别是为了进一步推动企业改革的深化,必须尽可能规范化地处理国家和企业的分配关系,以便使企业经营的外部环境不断得到改善。目前,我们正在一些地方进行“税利分流”的试点工作,

目的是逐步理顺被承包制扭曲的分配关系,明确国家具有的政权职能和管理经济的双重职能,使国家做为公有制的代表,能够在国民收入分配中起支配作用。“税利分流”的某些作法虽然还不够完善,但与承包制相比,无疑是一个进步,因此,应在不断改进的基础上,积极开展试点工作,有计划地扩大试点范围,争取在“八五”中后期逐步推开。

从长远看,为了切实解决提高财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重的问題,最有利的办法就是在划清各级政府事权的基础上实行分税制。因此,在“八五”期间,除了应进行“税利分流”的试点以外,

财政部门还应当抓紧时机,积极、稳妥地进行分税制改革的试点工作,摸索经验,合理确定各级政府应掌握的财权和财力,为下一步深化财税体制改革打好基础。

在此基础上,还要逐步理顺税制结构,强化税收管理,使税收在增加财政收入和宏观经济调控中发挥更大的作用。

另外,在预算管理方面,应当努力创造条件,尽快编制复式预算,将现有的各种“基金”在所有权不变的前提下,纳入财政专户管理,严格划清经常性预算和建设性预算的关系,以便提高社会资金的使用效益。

加强“两金”管理的财政对策

孙德宪 王文烈

建立和发展以国营企业职工待业保险基金和退休养老基金(以下简称“两金”)为主要内容的社会保障制度,不仅可以解除劳动者的后顾之忧,稳定职工队伍,鼓励劳动者为社会利益忘我工作,而且也使职工老有所养、生活有靠,充分显示社会主义制度的优越性。目前在“两金”的管理工作中还存在一些亟待解决的问题,从湖北省襄樊市“两金”管理情况看,主要有以下几方面的问题:

一、“两金”管理工作的透明度不高,人们对这一问题的认识还普遍地停留在低水平上。主要表现在人们对“两金”的性质、作用、意义、用途等有关问题不甚了解。产生这个问题的根本原因是宣传工作缺乏应有的力度和深度。

二“两金”的征收缺乏科学的量化标准,造成计提比例偏高和计提范围过宽,致使基金结存规模过大。据统计,宜城县 1990 年职工待业保险基金和退休养老基金实际征收数额分别为 10 万元和 150 万元,年底净结余分别为 8.2 万元和 96 万元,占当年实际征收数额比重分别为 82% 和 64%。

三、对“两金”的监督、管理不力,造成“两金”使用失控。突出表现在一些地方和部门无视国家有关政策规定,逃避财政监督管理,擅自将“两金”挪作他用。如襄樊市某县劳动部门,无视财经纪律,擅自将 70 万元的“两金”收入用于修建高标准住房。导致这个问题的主要原因,一是财政部门没有采取强有力的措施对“两金”的使用进行有效监控,有些财政部门认为从事“两金”管理是搞“副业”,存在怕麻烦的错误思想,因而放松了对“两金”的管理;二是财政和劳动部门的有关制度和政策规定不相吻合,各唱各的调,结果在管理中出现互相扯皮现象。

四、部门、企业之间相互不协调,“两金”征收难度日益增大。例如,宜城县 1990 年职工待业保险基金和退休养老基金的实际收缴率分别为 71% 和 82%,全年“两金”累计欠交额达 36 万元之多。究其原因,一是企业缴纳“两金”的积极性不高,认为实行“两金”统筹是国家在变着法子抽调企业资金;二是由于当前银根抽紧,资金供求矛盾十分突出,企业不能按时缴纳“两金”;三是有一部分专业银行考虑到自身的利