

改革十春秋 财政展新颜

鲍友德

自1978年12月党的十一届三中全会召开以来,历史的进程已走过了十个春秋。这十年是我国政治、经济发展最好的历史时期之一,我们国家在各个方面都取得了令人瞩目的成就,这是国际、国内各界有识之士所公认的。值此党的十一届三中全会召开十周年之际,我想结合上海地方财政改革的实践,谈谈十年来上海市财政改革取得的成绩,以及对今后财政工作的展望和设想。

十年的改革历程

党的十一届三中全会以来,上海同全国一样,经济体制的改革全面展开,各项改革几乎都涉及到财政分配问题,都要求从改革财政体制入手。上海原是执行计划经济模式比较突出的一个地区,财政体制长期是统收统支,经过十年改革,简政放权,开始走出了一些新

的路子,大致做了以下六个方面工作。

一是按照两权分离的原则,以企业自主经营、自负盈亏为目标,不断改革企业财务制度。企业是国民经济的细胞,搞活企业是经济体制改革的中心环节和重要内容。过去我们对企业管得过细过死,不利于商品经济的发展。党的十一届三中全会以后,根据中央的部署,上海在1978年试行了企业基金办法。1979年在一部分企业试行了利润留成制度,以后又先后分五批实行多种留成办法。1982年推行了全行业全额利润留成。1983年6月起实行了第一步利改税。1984年10月又推行了第二步利改税。从1987年起在400多户工业企业中试行了综合承包经营责任制,1988年在全市范围内进行了推广。现在,全市95%以上的国营工业企业实行了承包经营责任制,并采取“三保一挂”的办法(即保上交利润、保出口任务拨交量、保技术进步,工资与经济效益挂钩)。企业财务体制改革的不断深入,使企业的留利增长很快,1978年上海市地方国营工业企业提取的企业基金只有2亿元,1987年全市工业企业的留利已达27亿多元,增长了十多倍。

二是适应多种经济成份、多种经营方式和多种分配形式并存的要求,建立了以流转税和所得税为主体,目的税、地方税相配合的复合税制。最近几年,我们在全市普遍推行了增值税,促进了专业化协作和经济联合,鼓励了出口。为了调节积累和消费基金,我们又陆续开征了奖金税、建筑税、个人所得税、个人收入调节税、城市维护建设税,印花税等,恢复征收了自行车车船使用税,贯彻执行了外资和合资企业的所得税税法。

三是为了充分调动地方各级政府理财的积极性,按照分级管理的原则,改革了市、区、县的财政体

两种体制并存的情况下,以统一的、规范化为特点的利改税制度,还不可能完全适应企业多样化的要求。从当前情况看,效果比较好、适应范围比较广的是在利改税基础上实行的承包经营责任制,它较好地解决了企业多样化和税收规范化的矛盾。这一形式有利于建立责权利相一致的微观经济机制,有利于调动企业生产经营的积极性。但是,要彻底改变“统收统支”、“大锅饭”、“一切由国家包下来”的管理办法,理顺国家与企业之间的分配关系,建立与健全适应社会主义商品经济发展需要的、企业自主经营、自负盈亏、自我改造、自我发展的经营机制,必须根据政企职责分开,所有权与经营权分离的原则,逐步实行税利分

流,即将国家与国营企业之间的利润分配关系,分解为两个层次:一个是国家作为社会管理者,对国营企业征收所得税,另一个是国家作为生产资料所有者,参与国营企业所得税后的利润分配。

按照税利交流的原则,今后应降低所得税税率,将调节税并入税后利润,增大所得税后利润分配部分,实行所得税后还贷和所得税后各种形式的分配制度,并要改进企业亏损弥补制度,对政策性亏损补贴,逐步将事后弥补改为事前财政补贴,并由冲减收入改列支出;对发生经营性亏损的企业,坚持按自负盈亏的原则,财政不予补贴,但允许企业在三年内用实现利润弥补。

制。多年来,上海的财政体制一直没有摆脱统收统支的格局。1985年起中央对上海实行核定基数,总额分成的财政管理体制,这比原来统收统支的办法前进了一大步。但由于各种原因,从1986年起上海地方财政收入出现了连年“滑坡”。为了振兴上海,中央同意上海从1988年起实行“基数包干上交,一定五年”的体制。市对区、县的财政体制也大致按中央对上海财政体制的改革,作了改进,以调动区、县理财的积极性。

四是按照“搞活企业”的要求,改革财税制度,发挥杠杆作用,支持经济发展。近几年来我们主要采取了如下措施:从1988年5月起,对计划内和计划外的出口商品创汇,分别给予必要的奖励;会同有关部门制定了出口工业产品生产专项贷款办法和支持“94”专项优惠办法,对有关企业给予低息贷款和税收上的优惠;为了从资金和政策上鼓励企业进行技术改造,1983年改革了固定资产折旧提取办法,改按分类折旧率提取折旧基金;1986年又会同有关部门建立了工业技术进步基金,支持企业实现技术进步。为了支持新兴产业的发展,促进产品升级换代,除拨出专款建立了新兴产业优惠贷款基金外,还采取了有关税收、留利提取的优惠政策。为了鼓励促进横向经济联合,扶持第三产业和乡镇企业的发展,对这些企业在税收政策上作了一些照顾。1986年又建立了“支农周转金”、“淡水鱼养殖基金”等,以支持农副业生产的发展。还运用特定目标奖等手段,支持企业增产市场畅销的紧俏产品,促进“双增双节”。

五是按照“勤俭办事业”的原则,改革支出管理,促进事业发展。长期以来,行政事业财务管理体制存在的主要弊端是“包得过多、统得过死”。1980年我们在试点的基础上全面推行了预算包干管理办法,如对教育系统实行了“综合定额加专项经费”的分配办法;对科研单位实行有偿合同制,使科研任务与分配经费直接挂钩。对有条件的事业单位试行了企业化管理。为了加强专项经费的管理和监督,1987年又建立了专项经费跟踪反馈责任制,以改变重拨轻管的现象,提高经费使用效益。

六是强化综合财政。开辟第二预算,发展财政信用;加强了预算外资金的管理和引导;建立基金制,实行有偿使用;多渠道、多层次、多形式地筹集资金,以支持经济发展和城市建设。

深化改革的思索

十年来,上海财政体制虽然作了不少改革,有一定成效,但与上海经济发展和对外开放的要求相比,

还有不少问题,需要研究解决,主要是国家与企业的分配关系没有理顺,中央与地方的分配关系也没有理顺,资金需要与可能之间的矛盾更加突出等。

根据党的十三届三中全会的精神和十年财政改革的实践,上海市的财政工作应当认真贯彻落实中央关于治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的指导方针,进一步深化财政改革,目标是:

——改革现行税制,以实现公平税负,促进竞争,体现产业政策的原则。

——完善地方财政包干体制,并为率先实行分税制创造条件。

——按照两权分离的原则,在利税分流的前提下,建立国有资产管理体制,管好盈利分配,提高投资效益。

——健全财政信用机制,多方筹集资金,支持经济建设和市政建设。

——配合物价、工资改革,相应改革财政补贴制度和调节收入的税种。

根据上述目标,在近几年内,上海市财政体制改革的主要内容,初步考虑有以下十个方面:

一、按照政企分开,两权分离和公平税负的原则,要在财政部、国家税务总局的统一部署下,实行利税分流。统一国内国营企业、集体企业和私营企业的所得税税率,并使之与“三资”企业相同或相近,取消调节税。在税负降低的同时,改税前还贷为税后还贷。

二、建立国有资产管理机构,管资金、管收益、管投资。组建国有资产管理局,作为上海市国有资产管理机构,负责保证国有资产的保值、增值,同时也是市级国营企业所有权的法人代表。在最近几年,还应致力于引进竞争机制,完善企业承包经营责任制,要负责企业的拍卖、转让、兼并,以及国营企业实行股份制。

三、按照公平税负、鼓励竞争和体现产业政策的原则,完善流转税和目的税。逐步在生产领域扩大推行增值税。对部分消费品要加征产品税或消费税,整顿现有的目的税,适当简并奖金税、调整起征点,改进建筑税,逐步统一个人所得税,开征筵席税,使这些税种在调控积累基金和消费基金方面,发挥更为积极的作用。

四、以财产税为中心,建立地方的税费收入体系。目前地方税的税种不齐,收入很少。在今后几年中要以财产为主要对象,完善地方的税费收入体系。要在财政部和国家税务总局的统一部署下,调整房产税税

负, 开征城镇土地使用税、印花税、遗产税、赠与税。通过地方立法, 收取各项费用, 为地方政府开辟一些新的财源。

五、编制复式预算, 实行分级预算管理。目前地方预算是把经常性支出与建设性支出合并在一起编制的。近几年来, 事业行政经费增加较快, 常常挤了城市建设, 所以应把经常性的支出和建设性的支出划分开来。另一方面, 目前, 各区、县都已成为一级财政, 为了分清各级政府管理财政预算的职权, 全市预算应该分为市级和区、县级两部分, 分别由各级政府对同级人代会负责。

六、建立财政信用机构, 发展财政信用。近几年, 应该自觉地发展财政信用, 筹集资金支持生产建设。鉴于目前财力不够充裕的实际情况, 还要设法利用外资, 或在国内外发行债券, 转手贷款, 尽力支持地方经济的发展。

七、配合物价和工资改革, 实行财税配套改革。除了价、税联动以外, 还可考虑设立价格调节基金, 把在调价中得益的部分集中起来, 用于弥补调价中损失较多的单位, 还要结合物价改革, 整顿价格补贴,

减轻财政负担。

八、完善地方财政包干体制, 为率先实行分税制创造条件。当前, 上海财政包干体制正面临着物价、工资改革的考验。财政体制改革的要求是完善承包制, 同时, 建立比较健全的地方税费体系, 在适当时候建议中央允许上海率先实行分税制, 使上海财政有稳定的收入来源。

九、改革税收征管制度, 以适应形势发展的需要。目前, 税收的征收管理任务越来越繁重, 但征管方式基本上还是五十年代形成的做法, 已远远不能适应形势发展的需要。要实行利税分管, 检查与征管分开, 强化检查队伍, 堵塞“跑、冒、滴、漏”。同时加强人员培训, 建立健全岗位责任制, 以提高干部素质, 适应工作需要。

十、实行财税信息管理现代化, 提高管理水平。长期以来, 财税管理的数据、资料、报表的收集、汇总、储存、分析、整理, 都是靠手工操作, 效率低, 也不健全。要建立信息网络, 实现中型电子计算机和微机相结合的系统财税信息管理, 逐步做到电算化、规范化、科学化。



张家口市控制社会集团购买力成效显著

今年以来, 河北省张家口市市委、市政府认真贯彻国务院《关于严格控制社会集团购买力压缩开支的紧急通知》精神, 积极采取措施, 压缩开支, 全市社会集团购买力的增长得到了有效控制。今年1至9月, 全市社会集团购买力实际执行数占省下达全年指标的75.8%, 比去年同期压缩22%, 达到了国务院提出的压缩20%的要求。其中, 19种专项控制商品实际执行数占全年指标的81%, 比去年同期压缩30%。

张家口市在控制社会集团购买力中主要采取了以下几条措施: 第一, 认真贯彻国务院《紧急通知》精神。从年初开始, 他们相继将“违控处理暂行规定”、“专控商品定点供应的通知”、“关于对控购政策执行情况进行检查的通知”等有关文件印发到全市各有关部门和企事业单位, 深入广泛地进行宣传。全市又先后召开了三次大型会议, 使中央精神和任务层层落实到部门和基层。第二, 实行指标控制, 定点供应, 层层把关, 严格审批。今年他们从上到下层层

核定了控购指标, 并规定不准突破。全市确定了22个控购商品专供点, 对专控商品实行定点供应。在专控商品审批权集中到省以后, 他们没有照转照送, 单纯依赖上级, 而是注意发挥层层把关的作用, 1至9月市控办审查退回“专控审批表”346份、金额326.37万元。第三, 建立严格的规章制度, 强化控购指标管理。他们坚持月、季度报表制度, 及时掌握情况。对全市小汽车进行了分册登记, 从数量和需求上把好关, 严格审批手续。1至9月, 全市小汽车批购比去年减少12辆, 减少开支24.08%。第四, 加强监督检查, 严格控购纪律。他们要求季度自查, 半年组织互查, 全年进行重点抽查。为严肃控购纪律, 他们还加强了对违纪案件的处理, 上半年查处违反控购案件3起, 罚款2.1万元。最近张家口市的控购工作受到了省控购工作联审互查组的表扬。

(王玉岗 孙秀文)