

只

有

改

革

才

有

出

路

赵紫阳同志在党的十三大报告中提出，“经济发展战略的实现，从根本上说要依靠经济改革的加快和深化。”改革是推动经济建设和一切工作的动力，也是做好财政工作的唯一出路。九年来，陕西省各级财税部门在各级党委和政府的领导下，在改革、开放、搞活方针的指引下，不论是在财税自身改革方面，还是在配合外部改革方面，都做了大量的工作。但是，由于新旧体制交替，部门之间的改革不配套、不衔接，使已经采取的一些改革措施未能充分发挥作用，收到应有的效益；商品经济观念、注重效益观念、投入产出观念以及“分灶吃饭”和财政生产资金实行有偿使用等观念还没有牢固树立起来，经济工作中贪大求洋、急于求成的倾向尚待克服，社会总需求大于总供给的矛盾仍未缓解，企业经济效益不高，投资和消费基金膨胀，宏观

陕西省财政厅
长 葛涛

调控能力不强，财政资金十分紧张的局面有待改变；许多制度还很不健全，收入中的跑、冒、滴、漏和支出中的损失浪费现象仍然相当普遍。财政工作面临的这些问题，只有通过不断地改革，才能得到解决。

遵循党的十三大确定的路线、方针和政策，结合九年来财税改革的实践和陕西省的实际情况，我们提出一些今后财税改革的初步设想和建议。

一、建立统一领导，分级管理，事权与财权紧密结合，利益机制合理，有利于调动各级和各方面精心理财、增收节支的积极性的财政管理体制，进一步理顺中央与地方、地方各级之间的分配关系。不论是实行“分税制”，还是实行递增包干制，对沿海地区和内陆地区、富裕地区和贫困地区、经济发达地区和经

济不发达地区，在具体政策规定上，应该有所区别，不能搞一个模式，更不应该搞“一刀切”。要适当扩大地方财政的自主权，允许地方政府（可仅限于省一级）在不影响企业活力，不影响中央财政收入的前提下，对本地方区域性税源，开征地方新税种。要实施预算法，强调执行预算的严肃性。

二、建立适应有计划商品经济发展要求的具有内在经营机制的企业财务体制，进一步理顺国家与企业的分配关系。在这方面，要完善以上缴利润为目标的企业承包经营责任制，并把竞争招标机制，引入承包经营责任制。同时，在企业内部建立健全各个层次的经济责任制，把责任落实到人，把劳动报酬同经济效益或成果挂起钩来。要按照政企分开、两权分离、税利分流的原则，降低所得税税率，取消调节税，实行所得税后各种形式的承包经营责任制，并实行所得税后还贷和对各种所有制企业实行统一的所得税法，使各类企业处于同一条起跑线上，有利于相互开展竞争。在实行所得税后还贷以后，企业用自有资金形成的固定资产新增的利润可以全部留给企业。要加强对企业留利和各项基金使用的监督，严格控制非生产性基建，防止消费基金膨胀。要对小型企业实行彻底放开的政策，积极推行承包、租赁经营和国家所有、集体经营、自负盈亏的办法。要改革企业亏损补贴制度，严格区分政策性亏损和经营性亏损的界限，对经营性亏损企业，在规定期限内不能扭亏，资不抵债的，应允许别的企业进行兼并或宣告破产倒闭，改变国家包下来的不合理状况，真正体现优胜劣汰的原则。

三、进一步完善税收体系。要按照公平税负、鼓励竞争和体现国家产业政策的原则，健全以流转税和所得税为主体，其他各税相配套的复合税制。要根据社会经济活动发展的新情况和国家的统一部署，开征新的税种。要严格以法治税，充分发挥税收组织收入和宏观调节经济的作用。

四、建立健全财政信用机构，发展财政信用。要克服单纯财政观点，扩大理财领域，拓宽资金渠道，搞活预算内外间歇资金和社会闲散、沉淀资金。发展财政信用，多层次、多渠道地筹集资金，培养和开辟新的财源，这不仅是缓解当前生产建设资金不足的一个重要手段，也是把现行的基本上是供给型、封闭型的财政逐步转变为经营管理型、讲究效益型和开拓型的财政的一条重要途径。我省要在普遍建立健全财政生产资金管理机构的基础上，对财政预算内安排的生产性资金和事业性专款，逐步扩大有偿使用的比例；对陕北建设资金和陕南两扶资金，要将过去切块分配

适当集中财力提高财政收入占国民收入的比重

郭代模

在改革中,一方面要求简政、放权、搞活微观企业;另一方面要求适当集中资金,保证重点建设。前者关系到企业活力,从经济基础上制约着国民经济全局;后者关系到经济发展后劲,从再生产规模上制约着国民经济全局。因此,正确处理财力的分散与集中的关系,是深化财政改革,完善财政体制的一个重要问题,也是促进国民经济长期稳定发展的客观需要。

一、财政收入占国民收入的比重下降过多,财力分散,带来了新问题

八年多来的经济改革,是从分配关系入手的,走的是一条简政放权、减税让利的路子。这对于改革集中过

多、统得过死的僵化的旧体制,扩大地方财权,增强企业活力,发展商品经济,增强国家实力,是起了重大作用的,这个大方向和主流应该肯定。但是,经过几年来一系列的改革,国家的财力分配格局已发生了很大变化,致使财政收入占国民收入的比重下降过多,中央调控国民经济的实力削弱。

使用的办法改为由省财政厅和主管部门按项目核定投资,用于生产性项目的资金要保证在80%以上,并实行有偿使用;对各级行政事业单位预算外资金全面推行“专户储存、计划管理、财政审批、银行监督”的办法,其间歇、沉淀的资金由同级财政部门统筹安排,用以支援那些效益好、回收期短的生产项目;按国营企业占用国有资产的0.5%到1%的比例收取国有资产占用费,建立“重点技改项目基金”,由各级财政部门集中后用以支持各级的重点技改项目;采用政府特别信贷方式,发放低息或贴息贷款,支持政府特定的发展项目;发行专项建设债券和公共福利事业有奖资助券,吸收社会闲散资金,支持生产建设和社会公益事业的发展。

五、加强财政支出管理,改革财政支出结构。要根据精简、节约、高效的原则,改变某些“包下来”、“一刀切”的做法,逐步调整和改革财政支出结构,

我国财政收入占国民收入的比重,1953年—1978年的26年间,平均为34.2%,其中1978年为37.2%,但从1979年开始大幅度下降,1986年比1978年降低了12.2个百分点,降至25%。究其原因,首先是在国家与企业的分配中,企业留利大幅度上升。国营工业企业留利比例由1979年的7.9%上升到1986年的42.2%,如果加上税前还贷的利润,归企业支配的财力约占实现利润的58%。在符合国情、适应国力的条件下,最大限度地搞活企业是可取的;但是单纯靠减税、让利给好处,片面地“藏富于企业”,把几百亿元的资金分散于几十万个企业之中,而资金使用方向又不尽合理,撒胡椒面,不但企业难于办成什么大事,国家也因财政“穷了”,办不成几件大事。其次是在国民收入分配结构中,除了集体(包括企业)所得增长较多外,主要是个人增长过快。在国民收入中个人所得1978年不到50%,1979年以后,则上升很快。如“六五”期间个人所得平均超过60%,在新增国民收入中,则超过70%,个人所得主要用于消费,这既是消费资金膨胀的主要资金来源,又是积累基金占国民收入使用额比例有所下降的基本原因。第三是在国民收入分配中,国家预算内收入比重下降过多,而地方、部门、企业和事业单位掌握的预算外资金则上升过快,预算外资金占国民收入的比重,由1979年的13.5%上升到1986年的21.4%。第四,在国家预算内收入中,中央财政收入占国家财政收入的比重下降较多。五十年代中央财政与地方财政的比例为七三开;六十年代为六四开;七十、八十年代为五五开。这项比例的变

制定合理的支出范围和标准。对行政经费要加强定额管理,进一步完善预算包干办法。要改革机关后勤工作,逐步减少机关附属服务机构,实现后勤服务社会化。对事业单位要按事业计划、工作任务和费用定额核定预算,改变按“基数法”或按人头分配预算的办法。对有条件的事业单位,要推行企业化管理。对有收入的事业单位,凡依次由全额管理、差额管理改为自收自支、企业化管理的,每改一等,可按减少财政支出的数额,适当增加职工奖金,以资鼓励。对支援农业支出,如化肥、机耕、水费、良种推广等,要按任务、按农业发展计划项目拨给,改变过去按基数分配的办法。要建立各项支出使用情况的追踪反馈制度,对各项事业专款和业务费的使用,要建立目标责任制、效益考核制度和奖惩制度,以加强对各项支出的监督和管理,提高资金使用效益。