

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员定额管理，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。

化，主要是给地方放权放钱，有利于调动地方的积极性，但由于中央各部门不断开减收增支的口子，中央财政向地方借款，使地方财政也很紧张。以上情况表明，过去“统收”的局面已经打破，但统支的局面却未打破，在预算收入相对减少的情况下，分配预算支出的格局仍沿用老的办法，国家预算已经把很大一笔资金分给企业、分给各个部门各个单位了，而基本建设投资和更新改造资金还要国家预算安排，这是难以承受的。除此以外，其他各项支出，如社会文教支出，行政管理支出等却在大幅度增加。特别是价格补贴、企业亏损补贴、外贸亏损补贴，加上税前还贷，已经成为制约国家预算收入增加的重要因素。仅以价格补贴和亏损补贴而言，1986年已达到600亿元。与此同时，国家预算中“人吃马喂”的经费，“六五”时期平均以13.98%的速度递增，属于国家预算负担的人头经费支出，1986年达到500亿元。

由于财政收入占国民收入的比重下降过多，加之支出过于膨胀，且支出结构也不合理，势必对经济发展、体制改革以及财政本身都带来不可忽视的问题。一是国家财政难以保证国家重点建设的需要。年度计划，长期计划都存在这个问题。二是收入增长缓慢，支出增长过快，加剧了收支的不平衡，中央财政1979年—1986年累计赤字555亿元，成为经济生活不稳定的大因素。三是为保必不可少行政事业经费的正常增长，势必限制了生产性投资和支农资金的增长，致使财政支出结构不能适应经济结构合理化的需要。四是预算外资金猛涨，在投资主体多元化，宏观管理调控能力削弱的情况下，既加剧了投资规模的膨胀，扩大了总需求与总供给的不平衡，又加剧了投资结构的不合理，降低了全社会的经济效益。五是削弱了中央调控宏观经济所必须的财力，不利于国民经济的宏观管理和稳定发展。六是由于中央财政的困难，致使一些改革措施不能适时出台。事实上，财力过于分散，是不利于改革的。

二、采取必要的措施，使财政收入占国民收入的比重提高到28%—30%

随着我国四化建设和经济改革的加快，国民收入必将逐步增长，人均国民收入也将逐步提高，因此，国家财政收入占国民收入的比重也应适当提高。

我国“六五”时期财政承担的开支，包括国防、行政、文教卫生、科学研究、社会救济、城市维护和对外援助等经常性支出，约占国民收入的20%左右，同时为了保证国民经济发展的一定速度和后劲，实现社会再生产规模的逐步扩大，还要安排一部分基本建

设、技术改造、物资储备、地质勘察、新产品试制等支出，这部分支出约占国民收入的10%左右。因此，从实现财政职能作用，保证财政任务的实现出发，财政收入占国民收入的比重，应当随着生产的发展、效益的提高和国民收入的增长而适当提高。

适当提高国家预算收入占国民收入的比重，是符合我国国情，是有利于国民经济长期稳定发展需要的，也是集中适当财力保证改革成功所必需的。若把比例提高到28%，每年约可增加财政收入200亿元，提高到30%，每年约可增加财政收入400亿元，这对于维持最低限度的财政开支需要、保证重点建设，并有效控制基建总规模，是很有必要的。

如何适当集中财力，提高财政收入占国民收入的比重呢？我们认为，必须采取以下措施。

(一) 提高财政收入占国民收入的比重，最根本的是要搞活经济全局，提高经济效益，增加国民收入，从而增加财政收入。在当前，提高经济效益，要把重点放在深化企业改革、完善企业经营机制、提高企业效益、减少和消灭企业亏损上。

(二) 调整国民收入初次分配，提高财政集中程度。具体办法有：(1) 开征新税种。如高价收入调节税，对生产资料调价部分的收入，“双轨制”价格的高价收入等实行高价收入调节税。(2) 提高部分产品的产品税税率，主要是对长线产品、高档消费品、奢侈品等提高其产品税税率。(3) 适当降低所得税率，同时改税前还贷为税后还贷，确保财政收入的稳定增长。(4) 适当集中税收减免权，同时，严格税法，强化税收刚性，防止并严惩偷税漏税。(5) 无论是实行企业承包经营责任制，还是实行什么别的办法，不再减税让利。(6) 职工工资、奖金的增长不得超过劳动生产率的增长速度，杜绝滥发奖金、津贴，滥发实物的现象。(7) 对各种价格补贴、企业亏损补贴，进行清理整顿，以减轻国家财政的沉重负担。(8) 进一步改革外贸管理体制，加强计划指导，逐步减少外贸亏损。(9) 加强法制建设，严肃财经纪律，堵塞“跑、冒、滴、漏”。

(三) 对经过初次分配转入企事业单位和个人的收入，通过税收等形式进行再分配，以适当集中一部分资金。(1) 切实加强对预算外资金的管理，继续作好征收能源交通基金的工作。(2) 适当提高自筹基本建设的建筑税税率，以控制继续膨胀的基建规模。(3) 严格实行工资、奖金调节税。(4) 对部分高档消费品课征消费税。(5) 要根据条件，开征人所得税，遗产赠予税。