



## 必须提高 两个比重

姚德超

根据我国的实际情况和近几年来财政实践，在财政方面需要经过几年的努力，使财政收入占国民收入的比重，逐步提高到28%左右；中央财政收入占全国财政收入的比重，逐步提高到60%左右。努力做到这一点，对缓解国家财政困难，充分发展财政的职能作用，保证改革和建设的顺利进行，具有重要的意义。

保证国家财政收入占国民收入的一定比重，保证中央财政收入占全国财政收入的一定比重，是发展有计划商品经济的要求，是由我国社会主义初级阶段的国情决定的。到底财力集中多少合适，客观上有一定的数量界限，违背了一定数量界限，就会发生问题。若是财政收入占国民收入的比重大了，就会挤占其他方面的利益，影响其他方面的积极性，不利于国民经济的发展和人民生活的改善；若是财政收入占国民收入的比重小了，资金过于分散，国家手里掌握不到必要的财力，办不成几件大事，国家也就没有希望，还会造成计划外基本建设规模过大和消费失控，导致重大比例关系失调，最终同样会影响国民经济的发展和人民生活的改善。薄一波同志曾根据我国建国以后的情况，在党的八大发言中，提出财政收入占国民收入的比重以30%左右为好，这虽然是个经验数据，但提出一个合理的数量界限，在今天仍然有现实意义。

我国人口多、底子薄，人均国民生产总值居世界后列。并且生产力水平还不高，经济活动的效益还比较低，每年国民收入增长不多，财政收入增长有限，基本上只能用于经常性费用开支。在这样的情况下，要发展社会生产力，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家，就必须保持对社会经济的必要投入，为经济体制改革和国民经济的发展创造条件，并逐步改善人民生活。这样不集中必要的财力是难以做到的。从实践情况看，财政收入占国民收入30%左右为好，最低也不少于28%。从1952年到1978年，我国财政收入占国民收入的比重平均为34.2%，1978年为37.2%。但是从1979年到1983年，我国财政收入占国民收入的比重降到了平均27.2%，1986年仅为25%。而同期预算外资金却大量增加，1978年相当于国家预算收入的42.4%，近几年已上升到80%左右。同期银行信贷资金也大量增加，各项贷款额1986年比1979年增加了近8倍。城乡集体企业、个体经济和居民手中的资金也大幅度增长。由于国家财力过于分散，加之各项改革措施不配套，在一定程度上影响了财政职能作用的发挥。这主要表现在以下两个方面，一是国家财政收入不敷出，连年发生赤字，致使重点建设资金得不到保证，其他支出也显得十分拮据。二是对经济的调控作用削弱，近几年存在的计划外基本建设投资规模失控，消费基金增长过猛，物价上涨，社会总需求超过社会总供给的情况，不能说与此无关。在国家资金过于分散，整个国家财政收支极为紧张的情况下，中央财政更为困难。从1987年中央财政本级收入看，由于几个部门实行财政包干，收入没有什么增长，而中央财政负担的支出则越来越多。在这些支出中，70%用于地方，真正用于中央本级支出的仅占30%。地方上解中央的收入，还抵不上中央对地方的补助数额。“一五”时期，中央财政收入约占全国财政收入(不包括国外借款收入，下同)的70%，“二五”时期为60%，八十年代以来基本上是对半开。由于中央财政收入集中过少，比重太低，而担负的任务又越来越重，其结果，不仅加大了中央财政的困难，而且影响了国家资金的统一调度，地方资金的必要调剂，削弱了中央的宏观调控能力。

那么，如何使国家财政收入占国民收入的比重提高到28%呢？从我国国民收入的分配来看，影响这个比重的因素主要有三个：第一个是劳动者在初次分配中个人消费的数量和它占国民收入的比重。也就是说，在社会总产品的价值构成中，V应该有一个合理的数量。第二个是农村集体和个人积累的数量和它占

国民收入的比重。因为这里边有一部分是属于m的分配，留给他们多少，能搞多少积累性支出，对财政收入是有影响的。第三个是预算外资金的数量和它占国民收入的比重。我们首先应该研究确定这三方面的合理比重。按照多年的实际情况，上述三项合计约占国民收入的66%左右，财政收入占国民收入的34%左右。近两年，由于经济体制改革，积累减少，消费增加，预算外收支扩大，上述三项合计占国民收入的比重上升到75%左右，财政预算内收入的比重相应下降到25%左右。我们要使财政预算内收入的比重提高到28%，就要调整上述三项比重。第一项是劳动者所得，一般说应维持原有的水平；第二项是农村集体和个人的积累，也不宜减少；第三项是预算外收支，我认为，可以减少这部分分散的资金，增加预算内集中的资金，特别要严格控制预算内转到预算外部分，即把相当于国民收入3%的预算外资金减少下来，加到财政预算内来，使之达到28%。这种办法是在预算内与预算外之间进行合理调整，并不影响积累与消费等重大比例关系，应当说是可行的，对国民经济的发展是有利的。当然，在具体调减预算外收入时，要慎重行事，不能过猛。最好是逐年减少，或是在今后每年国民收入增长额的分配中，多增加国家预算集中的部分，不增加预算外的部分，分作几年调整过来，以免企业留成和职工所得突然减少过多。

如何使中央财政收入占国家财政收入的比重提高到60%呢？这个问题，涉及到中央与地方的财政关系。一般说，解决目前中央集中财力过少的问题，最理想的办法是实行分税制，在此基础上建立起以中央财政为主导的分级预算管理体制，以事权划分为依据，结合税种设置，分别确定中央财政集中的数额和地方财政应得的数额。但考虑到中央与地方事权划分一时还不好确定，税种和价格还处在变动之中，中央财政还有赤字，立即实行分税制的条件尚不成熟，为了避免将来改革出现某些过大的震动，并为以后实行分税制创造条件，目前提高中央财政收入占全国财政收入的比重，可采取一些过渡性的办法。例如，认真总结现行体制执行的经验，适当提高中央的分成比例。尽管这种办法实行起来有一定的困难，但每年提高一点还是可行的。特别是象实行财政大包干的地区，以及实行某些特殊政策的地区，随着经济的发展，应该让他们为国家多做点贡献。此外，国家可以通过开征新税、上交利润形式，把企业新增加的国民收入大部分直接集中到中央，这样既可以提高财政收入占国民收入的比重，又可以有效地增加中央财政收入。

## 关键在于合理划分 中央与地方的财权

向文桥

中央与地方的权限划分，关键在于合理划分中央与地方的财权。

在西方国家，中央政府和地方政府的税收是采用分类分成征税办法。日本的税收分为三类：即国税、县税、村税。中央政府征收的国税占税收总额的三分之二。两类地方税共占税收总额的三分之一。例如，在日本，一个企业，要向中央政府缴纳其利润的33%的法人税，向都道府县政府缴纳1.72%的都道府县民税，向市町村政府缴纳4%的市町村民税，此外，还要向县政府缴纳10.7%的事业税，向市町村政府缴纳一定的固定资产税。这样，一个企业大约要向各级政府缴纳相当其利润的一半多的税。这种分种分成征税的办法，使中央政府能够直接征收国税，掌握大部分财源，不必依赖地方上缴；也使地方政府拥有一定的财政自主权，便于发挥地方政府的主动性，兴办地方事业。这样，避免了互相依赖和利益冲突，使中央和地方都能发挥能动作用。

我国实行的“分灶吃饭”财政体制，对于增加地方的财政收入起了促进作用。但是，其缺陷是地区分割严重，地方尽可能扩大自己的财源，挤压中央的财政收入。在西方国家的财源中，中央政府掌握60—70%，地方政府掌握30—40%。因为，中央政府的全国性负担，要比一个地方政府大得多。而当地方政府的经费不足时，则由中央政府拨给补助。中央政府通过这种经费补助，来监督和适当控制地方政府，以维护中央的统一领导和国家的全局利益。我国应当参照外国的经验，把现行财政体制改为按照税种和税收比例来划分中央政府与地方政府的收入，确定哪些税种是中央税、哪些税种是地方税，哪些是中央与地方的共享税。属于中央的税，地方政府无权减免。而且，在确定税种和比例时，应当保证中央政府的财政收入必须大于地方政府，其比例至少不应低于60%。这样，中央可以掌握足够的财政收入，用于进行全国的建设，地方掌握相当的财政收入，主要用于因地制宜地兴办地方事业。