



## 浅谈财政体制改革

郭长才

### (一)

财政体制改革的核心是恰当的分配财权、财力，正确处理集中和分散的关系问题。建国三十多年来的经验证明，我国财政体制不论采取什么形式，都必须贯彻统一领导、分级管理的原则，实行必要的集中和适当的分散。这是社会主义经济的客观要求，是有计划按比例发展经济的规律和我国国情决定的。社会主义社会化的大生产，是由许多部门、单位纵横交错组织而成的，要使社会经济实现综合平衡，做到按比例地协调发展，就必须在生产资料公有制的基础上实行统一的计划经济。就财政而言，凡属重大问题、重大方面，比如关于财政、税收的方针、政策、法令，全国性的财政制度、开支标准，全国性的财政计划，国家的重点建设项目、投资等等，都必须由中央统一确定，财政收支的主要部分必须由中央掌握，财力分配的权限，中央必须处于主导地位，局部必须服从全局，保证全国统一计划的完成。不肯定这一点我们的计划经济是难以实现的。但是我国又是实行计划经济为主、市场调节为辅的经济管理原则，在坚持以国营经济为主导地位的前提下需要多种经济形式并存；加之我国幅员广大、人口众多、民族分布广、生产发展又极不平衡，过分集中，也是行不通的。

集中和分散是对立的统一。必要的集中，是为了保证中央统一安排国家经济生活，确保国家重点建设和重大开支的需要；适当的分散，是为了便于各地区、各部门、各单位因地、因事制宜地灵活运用资金，把经济搞活。集中和分散的适度是一个非常重要的问题。建国以来财政体制几次较大变革的经验表明：集中多

少，分散多少，客观上是有一个数量界限的。凡是处理适当的时候，各方面的比例关系就比较协调，经济发展就快，财政收入增长的幅度也比较大。反之，集中过多或分散过多，都会给国民经济的协调发展带来一些问题。历史经验还说明，凡是出漏子多的年份，大都是分散过多的时候。当然，有时也同经济工作中“左”的错误有关。一般说，集中多了，可能会出问题，但比较容易纠正；分散过了头，则必然出问题，而且扭转起来比较困难。因此，对关系全局的重大经济活动，应当集中的必须集中。如果削弱这种集中，那就不是前进，而是一种倒退。

### (二)

现行财政体制自实行以来，对于调动各方面的积极性，配合各项经济体制的改革，调整积累和消费的比例关系，进一步搞活经济，起了积极的作用。当前存在的问题主要是国家集中资金太少，资金过于分散，财政收入占国民收入的比重下降过大。1982年与1978年比较，财政收入占国民收入的比重由37.2%下降为25.5%（包括国库券收入），而预算外资金却增长了75.2%。在这期间，全民所有制企业实现利润下降11.4%，而上交财政的利润下降47.1%，企业留成部分却上升7.1倍。留给企业的资金，有一些是合理的、必要的，有一些留得不合理，使用也不得当。目前出现基本建设规模过大，消费基金失控的现象，都是同资金过于分散分不开的。因此，当前改革的重点应当放在国家和企业的关系上。

在改革和完善国家和企业的关系方面，国家已经采取了一些措施和必要的步骤，如对预算外资金征收能源交通基金、开征建筑税、动

员认购国库券，从1983年起又实行了利改税的第一步等等，但还是很不够的。当前最主要的是有计划有步骤地完成国营企业利改税的第二步，搞好整个税制改革工作。赵紫阳总理在六届人大一次会议上所作的《政府工作报告》中强调：“不论调整也好，整顿也好，技术改造也好，体制改革也好，都必须以提高社会经济效益、增加国家财政收入为目标。”因此，不论怎样改革，都必须坚持企业利润增长部分，国家得大头，企业得中头，个人得小头的原则，企业留利的增长不能超过生产和利润的增长，个人所得的增长不能超过劳动生产率的增长，而且要做到，企业所得同它所承担的任务、责任和对国家的贡献一致。道理很简单，全民所有制企业为国家提供质量好、数量多的产品和最大限度地创造利润，提供财政收入，是企业应尽的职责。当前在部分同志中，仍然存在着这样一种观点，即把改革单纯看成是利益和权力的分散。这种观点是不正确的。对企业的具体经济活动管得过死，对企业应有的财权统得过多，妨碍企业积极性的发挥是不对的。但试图不经过努力，只是通过改革轻轻松松地从国家财政挖一块，以增加企业利益的做法是不应该的；不管经营好坏，都要求在改革中保护所谓“既得利益”的做法，也是不足取的。

有的同志认为，只要企业增产了，财政收入就自然增加，而且认为国营企业是国家的，资金在企业也等于在国家手中一样，因此主张在改革中多给企业留些好处。实践证明，这种看法是有害的，既不利于微观上搞活，又不利于宏观上控制。如果不通过改革，提高财政收入占国民收入的比重，而是再给企业多留一块利，那么即使增产了，财政也不能相应增收，经济效益提高了，也反映不到财政上来，实现不了生产、税利、财政收入同步增长的要求。

### (三)

现行财政体制，在处理中央和地方的关系上基本上是可行的，在财力分配上也是适度的，但也需要改进。所谓可行，就是它符合统一领导、分级管理的原则，能充分调动地方各

级党政领导大力组织收入和节约支出的积极性，主要负责同志经常关心并亲自过问财政工作，及时采取措施，解决工作中出现的问题。所谓适度，即除了少数苦乐不均的现象以外，在当前国家财政比较困难的情况下，一般说，地方还是分担了困难的。越是困难的时候，越是要依靠各级党政的共同努力，才能渡过困难。以山东为例，几年来，许多地县由于连年赤字，加上落实政策、增加人员、提高职工工资、发展文化教育、加强公检法建设等等，开支连年增加。由于各级领导亲自动手，统筹安排，做好工作，全省连续两年实现了当年收支平衡、略有结余，使各项工作得以正常进行。

现在在中央财政和地方财政的关系上，存在的主要问题是：地区之间存在苦乐不均的现象；经过经济调整，原定包干基数已不适应变化了的情况；财政体制和事业体制不一致，常常出现一些条块相互矛盾的现象。根据现实情况，我认为改进的原则应当是：(1) 在收支划分上保持中央的主导地位，国防建设、大中型项目建设、重大技术改造及其他全局性开支应集中在中央，地方财政应主要集中在省（市、自治区）级；(2) 中央、省、市、县、乡各级财政都要财权和事权、责任和财力一致，并做到收支平衡；(3) 地区间财力要大体均衡，鼓励先进，鞭策后进，并要照顾到不同地区的特殊情况和问题。具体办法，除了收入特大的城市、支大于收的少数民族地区和边远地区可有专门规定外，一般省、市，可实行“收支挂钩、总额分成、比例包干”的办法。税制改革全面完成，可采取划分税种的办法，如关税、盐税等可全部为中央收入；农业税、城市建设税和屠宰税、牲畜交易税等地方零星税收全部划为地方固定收入；其他产品税、营业税、所得税、资源税等主要税种为中央和地方共享，可根据具体情况，合理确定比例。多年来的经验证明，“收支挂钩、比例包干”的办法，可使收入好坏与地方利益紧密结合，多收了与中央共享，少收了共同承担，有利于促进地方关心组织收入工作，能更好地发挥两个积极性。