

# 财政改革要想新点子 闯新路子

编者按：早春三月，万众瞩目的八届全国人大如期召开，2 900多名人民代表聚首京城，共商国是。这次人代会有12位财政厅长被选为代表。财政界人士当选人民代表如此之多，是许多年来所不曾有的，这充分体现了党和人民对财政工作的重视和支持。财政改革事关国民经济发展全局，国家财政如何改革才能适应经济改革与发展的需要？围绕这一中心问题，我们请参加全国人大的部分地方财政领导干部说说自己的看法。他们的话语，表现了各地财政干部希望抓住机遇，迎接挑战，深化财经改革的强烈愿望。

## 全国人大代表、福建省财政厅厅长潘心城：

第一次参加全国人代会，学到了不少新东西。以前人代会财政界代表较少，财政问题讲得少，这一次代表比往年多，他们反映了财政系统的一些愿望。在社会主义市场经济条件下，计划少了一些，市场多了一些，但越是搞市场经济，就越是要加强政府，包括财政部门的宏观调控职能。因为实行市场经济，经济生活更为广泛，而市场调节又有其消极的一面，这就对财政提出了更严格、更全面和更深层次的宏观调控要求，以利于国民经济健康发展。

财政部门要做好工作，必须有勇气适应市场经济的要求，抓住机遇，迎接挑战，深化改革，尤其是要做好以下几个方面的具体工作：

第一，应加强税收管理，建立平等竞争机制。当前偷税漏税问题和随意减免税问题比较严重。偷漏税方面，“三资”企业、私营和个体经济尤为严重，福建省去年加强“三资”企业管理，税收收入增加近30%，可见大有潜力可挖。我国税务机关是具体负责国家税收的征收管理部门，依照法律规定，不能随意减免税。鉴于有些企业实际上比较困难，财政可以考虑建立税收减免支帮促基金，通过回收对暂时困难的企业

减免的税收建立该项基金。

第二，应大胆搞活国有企业。经济和社会发展问题要联系起来考虑。现在国有企业是一个小社会，对职工的生老病死、衣食住行什么都管，而“三资”企业、个体经济把这些包袱丢给政府，这是不公平的。应该立法征收“三资”企业、个体经济社会福利保障税，以增加社会人才培养、经济环境改善所需开支。国有企业是社会经济发展的支柱力量，政策上给予优惠无可厚非。在这方面，福建省大胆对部分国有企业实行“依法征税，计划入库”，“三资”企业、个体经济照章纳税的办法。即国有企业税款入库时间可以在保证财政资金正常调度情况下，实行“计划入库”，以给国有企业更多的活动余地，取得了较好的效果。

第三，深化改革，转变职能，建立经营型财政。首先，财政要把自己的资金搞活，如建立各项周转金，起一个宏观调节作用；其次，要建立自己的财源，即投资建立几个大的“摇钱树”。自己财力不够，靠下级上解不行。

本世纪末的最后几年经济要再上一个新台阶，效益是关键，效益好速度高一点也不可怕。如何提高经济效益？我主张东、中、西部依次开发。经济效益应该成为资金投向的一个标准，要鼓励落后地区的资金投向经济发达地区，由国

家出面协调,采取分税、分利、分产值的办法,共享投资发展的好处。这样可提高整个国民经济效益,加快发展。

### 全国人大代表、江苏省财政厅厅长施学道:

财政改革是经济改革的重要内容,财政部门积极参与改革,对经济发展做了很多努力。但在市场经济条件下,整个国家财政和各级财政改革如何进一步开展,目前上下都在积极探索之中,可以说还没有一个行之有效的办法。对于国家财政而言,眼下最紧迫的是各级财政都很困难,财政赤字时间长、数额大。江苏是经济条件比较好的地区,地方财政也很困难,说明体制上不太合理,如江苏人均财政支出占全国第27位,但收入上缴居全国第2位。

首先,解决财政赤字,关键是领导要重视。刘仲藜部长代表国务院所做的财政报告对当前财政形势的分析是符合实际的。赤字问题大家都很关心,也迫切希望尽快达到收支平衡,但现在谈支出时千军万马,谈收入时财政孤军奋战,这种局面不利于解决财政困难,也不利于财政经济进一步改革和发展。

其次,解决财政赤字,要有积极稳妥的办法。一方面要抓紧组织收入,努力压缩支出。企业实行工效挂钩,职工收入和经济企业的经济效益联系起来,提高了企业积极性。一个道理,行政人员的工资奖金也可以和各地方的财政收入联系起来,可先搞效益奖金,并鼓励事业单位创收,减少财政负担。精简机构、减少人员是减轻财政困难,减少赤字,搞活财政的一个重要方面,应落到实处。另一方面要积极稳妥地推进财政改革。分税制是财政改革的重要方向,但目前的分税制办法还不彻底,在处理财权与事权、财政与经济的关系问题上和调动中央与地方两个积极性方面还不尽合理。要彻底搞好分税制,应下决心完善从基数法向因素法的过渡。税利分流的难点在于税后还贷。目前江苏省地方国有企业基建技改贷款余额120多亿元,而其全部利润仅10多亿元,付息还不够,还本更不容易,

应想办法解决。

### 全国人大代表、贵州省财政厅厅长赵子一:

这一届人代会我们财政界代表较多,这是政府和人民对财政工作的重视、支持和信任。第一次参加全国人民代表大会,心情非常激动,听了李鹏总理、邹家华副总理和刘仲藜部长的报告受到很大的启发。这次会议的主题是抓住机遇,加快发展,对财政工作来讲,如何围绕经济发展的主旋律做好工作,是我们的首要任务。党的十一届三中全会以后,财政率先改革,对八十年代的经济发展起了很好的作用。近几年经济发展比较快,财政越来越困难,在许多方面不能跟上改革的步伐,存在如何加大改革力度的问题。

首先,要抓住理顺国家和国有企业的分配关系这一核心问题加快改革步伐。我们不能盲目地在做“蛋糕”和切“蛋糕”上做文章,这就与讨论生产和流通孰重孰轻一样浪费精力,应该把两者放在同等重要的地位。现在的问题是国企分配关系不规范不利于经济的健康发展。当前应以推行“两则”为契机,规范企业行为,进而理顺国企分配关系。

其次,增强财政参与意识,充分发挥财政职能作用。计委、财政、银行是国民经济综合部门,但财政调控手段有削弱之势。有两点非常重要,一是税收征管职能游离于财政之外,不利于财政宏观管理,现在有些地区搞流转税目标管理,实乃税收承包,弱化了税收法制;二是财政的生产性质要恢复,最好的办法是发展财政信用。这几年国家利用财政信用取得了较好的效果,贵州省为发展财政信用成立了财政信用资金管理局,主要目的是扶持县乡经济的发展,起到了很好的启动作用,资金回收率也在86%以上。

第三,要加快配套改革,促进经济发展。如价格改革步子应大一点,尽早减轻财政包袱,贵州省去年仅用在粮食补贴上的支出就有5亿多元,占财政收入的10%以上,负担太重。机构改革要落到实处,防止一压一胀、愈压愈胀,近期

目标应以遏制人员支出增长为主,避免收入增长赶不上人员支出的增长。

改革开放以来,我国国民经济有了前所未有的发展,贵州的劣势是起步晚,过去发展慢,和东南沿海地区相比落后了。现在一方面有紧迫感,另一方面我们也充满信心,因为贵州有两大优势,一是技术力量强,过去三线建设留下一批诸如航天航空、电子等重要技术力量;二是卷烟、煤炭、磷、铝等产品和原材料产量与储量在全国名列前茅,又符合国家产业政策发展方向。利用这些优势,贵州经济一定能借改革开放的大好形势上几个台阶。

#### 全国人大代表、云南省财政厅厅长王永滇:

能不能抓住机遇,加快发展,主要依靠改革开放的深入。财政作为国民经济的一个综合部门,责任重大,应立足经济发展,当好政府决策参谋。当前国家财政比较困难,财政本身也面临改革开放的课题。在市场经济条件下,不能再用计划经济下的那一套管理办法。因此,财政职能要加强,运行机制要进行根本转变,通过财政机制的转变,促进资源(土地、资金、人才、科技等)的合理流动;财政部门要当宏观管理的战略家,在经济发展中起导向、调节、监督作用;要注意发挥好两个积极性。这些问题解决好了,才能使经济、财政同上一个新台阶。

转换财政机制。一是在分配形式上,尽早规范政府和企业的分配关系,统一各种经济形式的所得税税率,实行公平竞争。处理国有企业的税收问题要从扩大税基着眼来增加收入,不能在初次分配中拿得过多。二是分配范围上,财政尽可能减少对企业的直接投资,以免造成企业的依赖性。把主要财力用于加强基础设施建设,为企业发展创造良好的外部环境。三是分配方式上,财政信用要扩大,使一个钱能当几个钱用。在扩大财政信用方面,财政投资体系和融资体系要结合起来,在关键问题上要敢于举债搞建设。四是理财手段上,不能对企业管得过多,要从微观管理向宏观管理、直接控制向间接控

制转变。主要管好五个方面:上缴税利,保证及时、足额入库;国有资产保值增值,不能使国有资产在企业经营过程中受损失;“两则”的贯彻执行,借以规范企业财务行为;收入分配上两个不高于——工资总额增长不高于经济效益增长,个人收入增长不高于劳动生产率增长;决算审批,由政府认可企业的财务报告。

当好宏观管理的战略家。财政包揽一切的观念要革新,要由社会负担一些公益事业,否则包袱越背越重,不堪负担。理财观念上应多一点辩证法,少一些形而上学,大胆放水养鱼,养鸡下蛋,要善于集中财力发展优势产业。云南最近十年财政收入增长比较快的原因就在于抓住了云烟优势,严格要求优质低价,实行规模经营,省政府下决心,财政勒紧裤带连续投资45亿元,使省财政的烟税收入由1982年的3.3亿元上升到1992年的72亿元,占全省财政收入的66%。在抓住云烟的同时,提倡深加工、创名牌、增产高附加值产品,现在,热带水果、茶叶、咖啡、橡胶、糖、药材、香料等一些优势资源的开发利用方兴未艾。

要发挥两个积极性。一个积极性不行,只有把中央和地方的积极性都调动起来,发展经济,增加收入,才能大家都增收。尤其对边疆少数民族地区,要有优惠政策,通过自我发展,自我积累,最后减少中央补贴。

#### 全国人大代表、山东省财政厅厅长黄可华:

能参加全国人民代表大会感到非常光荣。作为一个财政工作者,对国家财政问题更加关心,我想就目前几个突出问题谈点看法,提几点建议。

一、关于市场经济条件下的财政地位和作用问题。当前,财政被肢解、资金分散、职能弱化的问题非常突出,具体表现在以下四个方面:一是管理职能弱。任何一个国家的财政,都不象中国财政这样,管理的范围过小,调控手段太弱,与财政紧密相联的海关、保险、银行等,都游离于财政之外。二是资金分散、多头管理。现在,

涉及到利益分配的政策到底有多少,很难说清楚,不完全统计,仅从企业提取、集中、由行业管理的基金性项目即达20多种,集资、收费的条文更多。几乎每个行业都在参与企业利益分配。开始是从利润环节下手,随后打流转税的主意,后来干脆从源头上做文章,增列成本开支项目,直接从销售收入中提取技术开发费、流动资金等。初次分配、再分配都参与,使有限的财力化整为零,造成分配秩序混乱。外汇的使用也是多头管理,体制上各划一块,不便于财力的统一协调和综合平衡。三是财政收入占国民收入的比重太低。西方一些发达国家,财政收入占其国内生产总值的比例,一般在40%左右,法国高达54%,日本最低也达30%,而我国现在不到20%,只有17%多一点,显然是太低了。由于财政收入占国内生产总值的比重低,国家掌握的资金少,且大部分用在“吃饭”上,用于建设的钱寥寥无几,于是,“乱收费、乱罚款、乱集资”等现象屡禁不止就不足为怪了。一方面国家让利于企业,一方面各级、各部门层层向企业伸手,结果国家财政收入相对少了,企业负担重的问题也没有解决。因此,政府应从宏观上加强协调,统筹兼顾,统一政令,卡住各级部门层层设置的“第二财政”、“第三财政”,解决多头参与分配的问题。四是大量的预算外资金财政没有统一管起来。1992年山东省财政预算内资金140多亿元,预算外资金124.6亿元,两者并驾齐驱。如果能在支配权和使用权不变的情况下,把预算外资金纳入财政管理,既可集中财力办点大事,又可加强监督,防止浪费,引导其合理流向,促进经济结构调整。以上这些问题不解决,财政困难就很难克服,财政宏观调控手段就不可能加强。而解决这些问题就应考虑建立“大财政”,把应属财政管理的都由财政管起来,强化财政在社会主义市场经济中的地位和作用。

二、关于利益分配问题。处理好利益分配问题,是调动各方面积极性的关键所在。在中央与地方的分配关系上,分税制作为财政体制改革的方向是对的,但要充分考虑中央和地方两个积极性。<sup>①</sup>首要问题是制定合理的体制和分配政

策,调动各级财政组织收入的积极性,共同克服财政困难。在国家与企业的分配关系上,也需要不断改进和完善。当前,税利分流推不开,主要是所得税税率太高,税后还贷压力太大。建议国家实行放活利润、管紧税收的办法,不能税收利润两头都放,在放利润一头的时候,另一头税收必须管紧。对流转税,政策减免确保兑现,不再搞困难减免。对实行税利分流的企业,进一步降低所得税税率,全部免掉“两金”,并延长老贷款的还款期限,实行降息或减息,以加快推行税利分流的步伐。这不仅是保证财政收入稳定增长的需要,也是适应市场经济发展、促进企业公平竞争的需要。现在,盈利企业交税交利,亏损企业又是减税免税,又是财政补贴,经营好坏一个样,这种“好的企业不好过,差的企业不难过”的怪现象是很不公平的,应该改变。

· 简讯 ·

## 全国放开粮食购销价格的 市县分别达到 925 个和 1 385 个

目前,全国大部分地区已放开粮油价格和经营。据初步统计,到1993年1月底,放开粮食定购价格和销售价格的市县已分别达到925个和1385个,比1992年年初分别增加700多个和1100多个;放开食油定购价格和销售价格的市、县分别为1622个和1820个,也比上年初有较多增加。同时,已决定在今年2至4月份放开粮油价格的市、县还有100多个。各地深化粮食流通体制改革的基本做法是:1.按照“统一政策,分散决策”的原则,因地制宜地推行放开粮油价格和经营的改革。主要有四种类型:一是购销全放,二是稳购放销,三是减购放销,四是保购放销。粮食销价放开后,多数地区给居民以适当补贴。2.建立地方储备和风险调节基金,增强宏观调控能力。3.保留财政补贴。财政对粮油价格和经营放开前的补贴款,多数地区保留3至5年,主要用于以下方面的开支:一是地方粮食储备,二是建立风险或调节基金,三是发放粮食补贴,四是解决应由财政负担的粮食挂帐,五是扶持粮食企业发展多种经营,转换经营机制。4.军需粮油的供应价格不变,其牌市差价由财政补给粮食企业。

(本刊通讯员)