

财政

理论与实践

—山东省财政科研 2000 年成果选

主编 于国安

caizheng
lilunyushijian

山东友谊出版社

财政理论与实践

——山东省财政科研 2000 年成果选

主编 于国安

山东友谊出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政理论与实践:山东省财政科研 2000 年成果选/于国安主编. — 济南:山东友谊出版社, 2002. 2

ISBN 7-80642-426-1

I. 财... II. 于... III. 财政—经济理论—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 005777 号

财政理论与实践

—山东省财政科研 2000 年成果选

主编 于国安

*

山东友谊出版社出版发行

(地址:济南经九路胜利大街 39 号 邮编:250001)

济南文建印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 13.375 印张 250 千字

2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-80642-426-1
F·30 定价:22.00 元

目 录

山东省中小企业改革与发展问题研究	
..... 山东省财政厅课题组(1)	
中小企业:改革发展与机制创新	潍坊市财政局(25)
制约中小企业发展的外部环境研究	
..... 德州市财政局课题组(45)	
关于淄博市中小企业改革问题的实证分析研究	
..... 淄博市财政局课题组(54)	
振兴财政的机制障碍与制度创新	
..... 潍坊市财政局课题组(67)	
公共财政理论与实践探讨.....	威海市财政局课题组(118)
东营市财政经济现状及今后发展政策措施取向调查	
..... 东营市财政局课题组(133)	
回顾“九五”财政工作 规划“十五”发展蓝图.....	张延根(144)
公共财政理论与管理初探——结合青岛市财政管	
理体制改革及工作实践谈对公共财政管理框架问	
题的认识.....	闻武(149)
财政政策与货币政策协调配合研究	
..... 日照市财政局课题组(168)	
积极财政政策的成效分析与未来政策取向	
..... 山东省烟台财政学校课题组(177)	
论财政政策与货币政策的协调配合	
..... 山东省财政学校课题组(193)	
调整和优化财政支出结构 提高财政资金使用效益	
..... 烟台市财政局课题组(234)	

财政支出改革的实践及方向·····	临沂市财政局课题组(252)
财政支出管理改革有关问题研究·····	杨银轩(260)
预算编制改革的基本思路·····	威海市财政局课题组(267)
深化地方预算管理改革研究·····	日照市财政局课题组(275)
构建“三位一体”的预算管理新体制 ·····	莱芜市财政局课题组(285)
试论基层财政风险的防范和化解 ·····	德州市财政局课题组(299)
从潍坊市地方财政状况看地方财政风险的成因 ·····	王丙 刘锡田 杨德强(309)
完善社会保障体系有关问题研究·····	张文玉(317)
运用现代信息化手段 强化财政社会资金管理 ·····	济南市财政局社会保障处、济南财政局调研室(322)
农村税费改革问题研究·····	枣庄市财政局课题组(333)
调整农业结构、增加农民收入的途径与对策研究 ·····	菏泽地区财政科研课题组(342)
关于我市 1999 年 12 个财政收入过千万元乡镇 的调查与启示·····	淄博市财政局(353)
调整农业产业结构,增加农村居民收入的途径与 对策研究·····	山东省烟台财政学校课题组(361)
小城镇建设的财政对策研究·····	枣庄市财政局课题组(381)
建立国有资产管理、监督和营运体系的研究 ·····	山东省烟台财政学校课题组(392)
财政支持国有企业改革与发展的几点思考 ·····	聊城市财政局(399)
东营市粮食流通体制改革的调查 ·····	东营市财政局课题组(406)
房地产开发企业亟待解决的问题 ·····	济南市财政局课题组(415)
后 记·····	(421)

山东省中小企业改革与发展问题研究

山东省财政厅课题组

中小企业的发展在世界范围内是一个带有普遍性的问题。在不同的经济发展阶段,不同的行业或不同的区域,中小企业的划分标准也会有所不同。本课题主要是依据我省经济发展和企业的现状,将相对于大企业来说,生产经营规模处于中小等级的企业作为一个群体,研究其改革和发展问题。

改革开放以来,我省中小企业得到了长足发展,已成为我省经济发展的重要力量。以工业企业为例,1999 年全省大型及特大型工业企业实现产值为 3518 亿元,仅占全部工业总产值的 31%,中小企业实现工业总产值占到了近 70%。1999 年底,全省国有及限额以上(指年产品销售收入在 500 万元及以上)非国有工业企业共有 11391 户,当年实现工业产值 6945 亿元,其中中小企业就有 10305 户,占 90.46%,实现产值 3426 亿元,占 49.33%。近年来,我省中小企业改革以国有中小企业为重点,取得了较大进展。特别是诸城市等地进行的县域企业系统改革,通过股份制、股份合作制、兼并、拍卖、出售、租赁、承包、联合、破产等多种方式,在国有中小企业产权制度改革方面取得了较大突破。近两年,为促进中小企业发展,我省成立了中小企业贷款担保公司,省政府颁布了《关于鼓励科技型中小企业创新发展的若干规定》,制定了鼓励中小企业发展的多项优惠政策,这些都为中小企业的发展创造了有利条件。但从全国看,当前许多省份都十分重视中小企业的改革和发展问题。特别是一些经济较为发达的地方,如广东、江苏、浙江等省,都相继加大了对中

小企业的扶持力度,制定了相应的政策措施,把中小企业的改革和发展作为一项战略措施来抓。相比之下,我省中小企业发展还有不少差距。如果不充分认识这方面的差距,采取有力措施加快中小企业发展,就会对我省经济整体发展水平造成相当大的不利影响。因此,我们要进一步完善支持中小企业发展的优惠政策,为中小企业提供更好的经营环境,通过大力促进中小企业发展,为我省经济的长期健康发展奠定更加坚实的基础。

一、发展中小企业对建设经济强省具有重要意义

中小企业是国民经济的重要组成部分。从经济发展的角度看,中小企业的存在和发展是社会化生产方式协作程度提高的必然结果。与大企业相比,中小企业有其自身的特点,有大企业无法替代的地位和作用。近年来,为了解决经济生活中新出现的一些突出矛盾,如经济增长疲软、职工就业困难等问题,很多人把目光投向了中小企业。这固然是一种正确的思路。但从长远来看,发展中小企业的意义决不仅如此。尤其对于山东这样一个农业人口众多的大省来说,要实现由经济大省向经济强省的跨越,必须把发展中小企业放到极其重要的战略位置上来。

(一)发展中小企业是我省实现工业化的必由之路

当前和今后一个时期,我省所面临的最重要也是最艰巨的任务,就是加快我省工业化进程。而经济工业化的一个重要标志,就是从事初级产业劳动力份额的大幅度下降。从发达国家的经济构成看,初级产业的就业份额一般都低于10%。1998年美国的这个数字为3.1%,日本为5.4%。而到1998年底,我省从事农、林、牧、渔业的人口占劳动总人口的比例仍高达47.2%,为2499万人。这就意味着,我省要实现工业化,将有近

两千万劳动力从第一产业转移出来。要实现如此大规模的劳动力转移,主要依靠几百家大企业的扩张显然是不现实的。唯一的出路,就是大面积地发展、培植中小企业,通过它们来吸纳转移出来的劳动人口。另外,今年我省还提出了通过发展小城镇促进城市化的战略。城乡经济的繁荣是小城镇大发展的基础。而众多的小城镇要得到大的发展,必须以中小企业的发展为依托。

(二)发展中小企业是现阶段增加农民收入的主要途径

近年来,由于农业连年丰收,农产品出现了结构性和阶段性过剩,导致农产品价格不断下滑。同时,国家宏观经济的有效需求不足,也使农民非农产业就业机会减少。这两个原因结合起来,造成我省农村居民收入增幅逐年下降。1996、1997、1998、1999 四个年份,全省农民人均纯收入增长幅度分别为 21.64%、9.86%、7.01%、3.94%,下降十分明显。农民收入增长趋缓,不仅影响国民经济的持续发展,而且还威胁着社会稳定,已经成为各级政府和全社会广泛关注的问题。农民的收入渠道不外乎农业收入和非农业收入。由于我国农民人均占有农业资源绝对量非常少,同时也由于农产品具有市场需求弹性小的特点,因此,虽然通过农业产业化等措施增加农民收入仍有一定潜力,但农业能够带来的收入毕竟有着很大的局限性。同时,由于目前我省还处于工业化加速发展阶段,以工业为主的非农产业平均利润率远高于农业,而且发展的潜力也远大于农业,“无工不富”在相当程度上仍然符合我们的省情。理清了这些情况,农民增收的主攻方向也就明确了,那就是在继续挖掘农业收入来源的同时,大力发展以工业为主的非农产业。要在农村普遍性地发展工业,不可能以外来资本为主,而只能以农村的内部积累为主。这就决定了我们现阶段要大力发展的是中小企业,而不是大型

企业。只有中小企业在农村雨后春笋般兴起,才可能有农村居民收入的大幅度、可持续增长。

(三)发展中小企业是从根本上改善我省经济素质的着力点

当前影响山东经济运行质量的突出问题集中体现在“两大一小”上。具体来说:一是第一产业在经济总量中的比重大。1999年,我省第一产业占全省国内生产总值的比重仍高达15.9%。我省经济正处于工业化初期,第一产业的回报率快速下降,再加上庞大的剩余劳动力滞留在农业上,所以,第一产业的比较效益不高。第一产业比重大,必然影响经济整体效益的提高。二是重工业在工业中的比重大。1999年,在我省工业总产值中,重工业占了52%。这些重工业企业大多是在计划经济时期和80年代集体经济快速发展时期建立起来的。其特点是,依托当地资源而兴建,主要分布在采掘、化工等行业,且企业规模较大。这部分企业产品附加值较低,债务、人员、企业办社会包袱重,盈利能力不高。因为这类企业在经济中比重大,也影响了工业整体利润水平。1999年,我省“两税”收入占第二产业增加值的比例只有9.86%,低于全国平均水平1.46个百分点,反映出我省工业企业经济效益总体水平偏低。此外,重工业比重过大,而且以大企业、公有制企业居多,“船大掉头难”,从而固化了经济结构,使经济整体缺乏应有的灵活性。三是非公有制经济比重小。实践证明,非公有制经济因为产权明晰、机制灵活,在市场经济条件下,比公有制经济具有更加旺盛的生命力和可持续发展能力。在我省经济构成中,国有经济(包括国有控股企业)和集体企业比重一直偏大。虽经几次大规模的产权改革,这种局面仍没有得到根本性的改变。非公有制经济比重小,是导致我省经济活力不足,缺少发展后劲的重要原因。我们认为,解决上述一系列深层次矛盾的突破口,就是积极培养和扶持以非公

有经济为主的中小企业。利用中小企业强烈的发展欲望、灵活多样的经营机制,重点依靠市场这只“看不见的手”,来逐步调整不合理的经济结构,增强经济发展的活力和后劲。

(四)发展中小企业是大企业健康成长的基础

这些年来,我们一直把政策的重心放在了大型企业的发展上,认为大型企业是经济发展的主力军、是财政的支柱、是抗御外来竞争的中坚力量,并从政策、资金、税收等方面给予了大力支持。诚然,在我们这样一个大国,大型企业的地位和作用是无可替代的。但是,一个健康发展的经济体是由规模不同的各种企业相互联系、相互依赖而发展起来的。中小企业不但是大企业的协作者,而且在人才、资金、技术、管理等方面为大企业提供了基础性的储备。另外,中小企业还是大企业的后继者,是大企业的“胚胎”和基础。大企业 and 中小企业的比例关系应该是一种“金字塔”型结构,少数的大企业在塔顶,塔底则是为数众多的中小企业。计划经济时期,政府通过行政权力集中资源设立了大批大型企业。但由于当时的政策所限,中小企业则无论在数量上还是在质量上都明显不足。改革开放后,这种局面虽有改观,但中小企业发展远谈不上繁荣,“金字塔”基础仍不够牢固。这种格局不仅对大企业发展不利,而且不利于一个健康、稳固的国民经济结构的形成。

(五)发展中小企业有利于建成稳固的财政收入来源

县乡财政是国家财政的基础。目前在我省中西部地区的许多县市,当地财政收入却主要依赖于几家规模较大的企业。这种单一的财源结构,造成财政收入基础脆弱,财政收支状况往往因一两家企业经营不善而陷入困境。另外,由于在财政收入、就业等方面对这几家企业已经形成过分依赖,在这些企业出现经

营困难时,当地政府往往被迫对其进行“扶持”、“输血”,结果导致政府转变职能、财政退出竞争领域的改革受阻。在现有条件下,这些地区要摆脱困难局面,就必须走发展中小企业的路子。通过大力发展中小企业,使地方财政由目前的“几点支撑”转变为“多点支撑”,形成稳定的收入来源,同时也为政府转变职能创造条件。

近年来,浙江经济的崛起也从另一方面说明了依托中小企业振兴经济战略的可行性。从 1978 年到 1997 年,浙江省经济总量由原来全国第 12 位跃居第 4 位,人均国内生产总值由全国第 14 位跃居第 4 位。2000 年上半年,在国民经济回暖后,浙江省在经济总量增长、财政收入增长以及出口增长等方面的出色表现,更让人感到浙江经济发展后劲的强大。纵观改革开放以来浙江经济发展的轨迹,不难看出,浙江经济的兴起,主要得益于它选择一条以“轻、小、加”为特点的工业化道路。据有关资料,到 1997 年年底,浙江省 67 万家工业企业中,小型企业占 99.7%,产值比重为 79.2%。如果再加上 1000 家左右的中型企业,在全部工业企业中,中小企业的数量占 99.9%,产值约占 88.7%。另外,再考虑到商业、餐饮等第三产业是中小企业的传统发展行业,中小企业在其中占有绝大部分比重。由此可以得出结论,中小企业的蓬勃发展是浙江经济崛起的主要原因。我省在资源禀赋、历史文化等方面虽然与浙江有许多差异,但浙江在发展中小企业方面应该给我们以重要的启示。

总之,在全国推进工业化的现阶段,大力发展中小企业是我省经济政策的一种必然选择。对此,我们必须有充分的、清醒的认识。否则,将有可能错过发展时机,延误全省工业化进程,并在经济发展中被其他省份甩在后面。

二、我省中小企业改革与发展存在的主要问题

随着我国经济体制改革的逐步深入和宏观经济环境的变化,中小企业的改革和发展面临着许多困难和问题。其中既有外部政策环境的影响,也有中小企业自身的问题。从目前我省情况看,制约中小企业改革和发展的主要因素有以下几个方面。

(一)中小企业的产权制度改革和机制转换不彻底

机制转换是增强中小企业内部活力的关键。近年来我省大部分企业通过改制焕发了生机,企业活力大大增强。但也有相当一部分中小企业改制后面貌依旧,毫无生气。其根本原因是产权制度改革不规范,经营机制转换不彻底。据调查,当前改制企业中有相当一部分只是更换了牌子,而没有彻底转换经营机制,企业的生产管理和经营方式仍然沿袭原来的老一套,从而导致了改制刚完就又陷入困境。同时,在一些实行股份合作制企业中,由于股权过于平均,出现了新的平均主义,不利于形成责权利的统一,不利于调动各个方面的积极性,企业内部也形不成有效的激励和竞争机制。这种不彻底、不规范的企业改制,造成的直接后果是“新瓶装旧酒”,最终导致企业改制的失败。另外,在推进中小企业改革指导思想方面还存在一些偏差。如有的地方政府仅注重改制企业的数量,对改制后的实际效果不作进一步的考察。在改制过程中,不是以企业的生存与发展为重,而是采取简单的一卖了之的方式,致使中小企业改制流于形式,没有起到推动地方经济发展的作用。

(二)政企关系改革不到位,中小企业过于依赖政府、行政干预过多的问题仍然存在

市场经济条件下,企业是独立的经营主体,政府管理企业的方式应以提供服务为主。但由于目前政企改革不同步,政府管理企业的方式还没有根本转变,企业也过于依赖政府,这是当前阻碍中小企业发展的一个重要因素。据我们了解,在许多地方虽然企业已经改制,但政府没有因为所有权的变化而改变自己的管理权限,在很多方面仍然是以直接干预的形式参与企业的经营决策。如政府对部门下达任务,部门再对企业下达任务,对企业下达指令性的税收任务,指定生产方向、生产规模等类似的政府行为也不同程度地存在。对于不依照政府决策执行的企业,则从企业贷款、税务及工商等管理环节上对企业进行制约。有的地方政府还直接插手改制后企业的人事制度,如规定了“董事会中党员不少于三分之二,党组织成员必须进入董事会。”这种规定与《公司法》是明显相背的。这种管理方式实际上还是沿用计划经济的管理模式,如果政府不能及时转变管理企业的方式,主动解决“越位”问题,将影响中小企业的经营决策的制定和经济效益的提高。

(三)中小企业普遍存在融资难的问题

中小企业由于生产经营规模较小,无法通过发行股票和债券的方式募集资金,而且银行也因中小企业贷款数量小等原因一般不受理中小企业的贷款申请。目前我省许多市、地已经出台了关于中小企业融资方面的政策,但力度尚显不足。据调查,由于贷款难度大,许多中小企业仍然是以自我积累的方式求发展。而一些市地被列为金融风险区后,中小企业从当地获得贷款的难度就更大,只好通过非正规渠道融资,如向企业职工借

款、向非银行金融机构借款等,增加了筹资成本。一些市地银行对企业贷款附加不合理条件,要求企业对一定数量的银行呆账承担关联责任,使企业凭空背上一个债务包袱。

(四)与中小企业发展相关的社会服务体系不够健全和完善

一是信用担保问题。从一些经济发达省市情况来看,单纯依靠政府财政建立担保基金进行担保,只能解决政府经济导向问题,而远远不能满足企业发展的要求,必须建立银行和非银行金融机构为主的以利益驱动为基础的担保体系。我省目前中小企业急需的信用再担保体系并未有效地建立起来。二是信息服务问题。在信息的获取与交流上,目前我省中小企业获取信息的渠道较少,而那些能够专门针对中小企业的信息服务部门和机构则更少。信息是企业进行市场竞争的必要条件,从发达国家的经验看,信息服务已经日益成为一项潜力巨大的产业。如何使信息服务作为一种产业在我省发展起来,也是目前亟需解决的问题之一。三是中介服务问题。在会计、评估、律师等中介服务方面,目前我省还不能满足中小企业的需要。主要是由于中介机构数量少,且多为政府性质,一般面向大型企业,中小企业很难获得服务。商业性质的中介机构收费较高,中小企业一般无法负担。四是科技服务问题。我省科技应用研究机构少,研究实力弱,目前还无法建立一个以高校为带动的科研创新的环境,不具备向大量中小企业及时提供应用技术服务的能力。这是制约我省中小企业提高产品科技含量、增强科技创新能力的重要因素。

(五)中小企业的发展缺乏必要的法制保护

在市场经济条件下,中小企业作为一个特殊的群体,往往处于弱者的地位。为了促进中小企业发展,许多国家的政府都对

中小企业实行了相应的保护政策,从法律法规上制定了一些保护中小企业权益的措施。目前我省在中小企业的发展战略、保护中小企业权益、促进农村劳动力向中小企业转移、社会保障等方面有一些指导性的文件,但是操作性不强。中小企业的地位和作用还没有通过相关的法律法规体现出来。不仅如此,在实际经济生活中,中小企业与大企业相比,还存在待遇不公的问题,甚至受到一定的歧视。主要表现在:一是企业登记注册存在着手续繁杂、门槛过高的问题。目前对中小企业注册资本要求还较高,过高的进入门槛在很大程度上限制了中小企业的发展。二是在税收和收费上没能体现出对中小企业的扶持政策。中小企业特别是以解决就业为主的劳动密集型的中小企业,由于主要成本是人工费用,所以按照统一税率征收的增值税等税负高于其他企业。一些管理部门依靠行政管理职能仍在征收的诸如集体企业管理费、乡镇企业管理费、私营企业管理费和各种强制性的会费,加重了中小企业的负担。如在收费方面,一部分以为企业服务为名义的收费项目,实际上是一些部门聚敛钱财的手段,这种收而不管的收费项目,是目前中小企业生存和发展的大敌。在税收政策上,国有企业可先缴后退,非国有企业无此待遇。中小企业特别是个体私营企业往往是小额纳税人,增值税发票难以抵扣,实际税负是增加的,有的地方个体私营企业存在双重纳税的现象等。据对某市一企业的调查表明,各种收费项目达 58 项,仅按工资总额提取的劳动保险费、医疗保险、住房补贴等 8 项,就占到工资总额的 50% 以上,另外还要缴纳一些部门的非国家或省内规定的收费项目。由于过高的税费,许多中小企业仅够维持员工工资和基本经营管理费用,无力进行设备更新、新产品研制和市场开拓。另外,在土地政策上,国有企业可享受土地使用权出让金、增值税减免,而非国有企业无此政策。在银行呆坏账准备金核销上,大企业可列入国家计划及时

优化资产负债结构,中小企业无此厚遇。

(六)中小企业经营管理水平亟待提高

我省公民受教育程度普遍低于一些发达省市,从业人员中,大专以上学历以上的只占到2.2%,在全国各省及直辖市中列第24位,低于全国平均水平的3.8%。由于知识水平普遍较低,一些中小企业管理者在思想观念和管理技能方面与市场经济的要求很不适应。主要表现在对市场的把握上嗅觉还不够灵敏,在企业发展上缺乏战略眼光以及管理企业的方式相对落后等方面,这都是中小企业发展内在的制约因素。

三、国外扶持中小企业发展的经验及启示

从世界经济发展的情况来看,在很多国家和地区,中小企业的发展已经成为经济稳定增长的关键。中小企业户数在全部企业中占绝对多数。如欧盟中小企业占企业总数的99.8%,美国占99%以上,日本占99.1%。美国GDP的40%、产品销售额的54%和私营企业产值的50%来自中小企业。此外,中小企业在创造就业机会,吸纳劳动力,进行技术创新,推动科技进步,增加出口等方面发挥着越来越重要作用。

尽管中小企业在经济发展中的作用越来越明显,但是由于本身特点的制约,中小企业的发展面临着许多困难。首先,中小企业规模小,在与大企业的竞争中往往处于不利地位,很容易被排挤出市场或被收购兼并。其次,中小企业的经营管理者及员工大多文化程度不高,企业缺乏培训力量,因而管理手段落后,缺乏熟练的技术工人。第三,中小企业没有大规模的营销网络 and 市场调查体系,信息匮乏。第四,与大型企业大规模的科研发能力相比,中小企业缺乏获取高新技术的能力。第五,中

小企业由于规模小,在贷款方面往往受到歧视,融资困难。正是由于中小企业具有以上特点,中小企业的发展就需要政府的鼓励与扶持。纵观国际上中小企业发展的历史,中小企业的发展及其所取得的巨大成就都与政府的积极支持分不开。许多国家的政府也充分认识到了中小企业在经济发展中的作用,采取各种措施支持中小企业发展。从国外看,政府在中小企业发展中的作用,主要有三个方面:一是通过立法,创造一个适合中小企业产生和发展的环境;二是为中小企业提供各种技术、信息等服务;三是制定各种鼓励中小企业发展的优惠政策。具体措施主要包括以下几方面。

(一)设立专门的中小企业管理机构

为扶持中小企业发展,许多国家(地区)都设立了专门的中小企业管理机构。美国于 40 年代,即在参众两院分别设立了中小企业委员会,1958 年通过立法,明确规定,中小企业管理局为永久性联邦机构,在立法、融资、技术、培训、信息咨询等方面对中小企业进行管理与提供服务。法国政府有健全的中小企业管理机构,政府设有中小企业管理局,还有专门推动中小企业技术进步的中小企业工业技术委员会,专门为中小企业融资的中小企业装备信贷局。英国在贸工部设有中小企业管理局。德国在经济事务部下设中小企业局。日本在通产省内设中小企业厅。

(二)通过立法,保护和促进中小企业发展

美国早在 1890 年通过的《谢尔曼法》就为中小企业对抗大型托拉斯组织的垄断提供了法律基础和保障。随后,相继通过《克莱顿法》、《米勒-泰丁法》、《塞勒-凯福尔法》等法案,不断完善了反托拉斯法。1953 年通过的《小企业法案》成为保护中小企业的基本法。同时还制定了《小企业创新发展法》等配套法