

财政工作要从源头抓起

——专题调研综合报告（1994年9月）

中共贵州省委政策研究室课题组

（组长、执笔人：向阳生）

财政是社会再生产过程中的主要分配关系，渗透到国家活动的各个领域；财政问题是经济发展的集中表现，是地方党委和政府实现其职能的根本落脚点之一；在实施改革整体推进、重点突破的新阶段，财税体制改革作为社会主义市场经济体制框架的基础性条件，起着举足轻重的作用。目前，全国分税制财政体制和新税制经过半年多的运行基本实现平稳过渡，但在具体操作上我们还有个逐步适应的过程，而且新体制本身也还在进一步到位和完善之中；加之同步推进的金融、外汇外贸、投资、价格和流通体制改革力度都很大，以及去年下半年企业财务“两则”颁行以后对财政收支的直接影响，尤其是我省还有历史上积淀下来的一些问题尚未解决，全省当前的财政形势相当严峻，经济发展滞后而财政收入需要较快增长，财政收入增

幅趋缓而财政支出大幅度增长，既要保政府和社会的正常运转又要支持经济发展，使经济生活中诸多矛盾综合反映集中在财政上。

第一部分 全省财政收入的基本状况和我们的基本认识

我省财政管理体制的改革，是按照中央的统一部署，从1980年开始的。其间对预算管理体制、税收制度和财源增量分成等作过若干调整、补充、改进。总的来讲，调动了各级政府当家理财、组织收入的积极性，基本上保证了正常开支，促进了全省的经济体制改革和干部群众收入的增加。13年间全省财政收入年平均增长17.8%，1984年迈过10亿元的台阶，1987年超过21亿元，1989年超过32亿元，1991年超过45亿元，1993年超过56亿元。“六五”期间比全国平均增长速度高6.3个百分点，“七五”期间高6.7个百分点，“八五”前三年也还高0.7个百分点。但深入一步分析，有如下五个问题值得领导层注意和思考。

一、发展步幅不小，为中央分了忧；近几年增幅趋缓，横向比较显得滞后。13年来，在支出年平均增长13.7%的情况下，由于收入持续增长，收支差额自“七五”初期开始稳步趋减，我省财政自给率从“六五”时期的55.2%提

高到“七五”时期的68.8%、“八五”前三年的81.2%，减轻了中央的负担。作为一个“老、少、边、穷”地区，这一情况是值得中央有关部门理解和关照的。同时，随着我省经济发展水平不仅与沿海地区差距越拉越大，而且与周边省区的差距也在拉大，财政收入的增幅亦明显落在了周边省区的后面。从财政收入的大头工商税收入来看，我省的年平均增长率由“七五”期间的19.7%降至“八五”前三年的14.6%，而四川则从13.8%升至21.3%，广西从16%升至29.6%，湖南从11.5%升至23%，云南虽由27.7%降为19.8%，但仍比我省高出5.2个百分点，而且其绝对数（1993年157亿元）比我省（1993年53.2亿元）高出整整两倍，已不可同日而语。九十年代以来，尤其是传达贯彻邓小平同志视察南方重要谈话以后，省际间改革开放力度不同所导致的经济发展速度和效益的差别，对财政收入的影响使人洞若观火。

二、在财政收入增长较快的背后，有两个情况不容忽视。其一是我省财政收入的增长率与国民收入增长率之比偏高，即财政收入弹性系数十多年间约为1.2，而全国平均不到0.8。这反映我省高税率商品税收所占份额很大，类似情况的只有云南省；更说明过去我省的税收收得相当“干

净”，各类企业内部没有多少余地，效益不好的企业就更紧张。而这方面周边省区都不是类似情况。例如 1991—1993 年，酒的产品税入库四川省是 9.19 亿元，我省入库 6.95 亿元，贵州为四川的 75.6%；而同期四川省的酒产量为 388.3 万吨，我省为 85.5 万吨，贵州为四川的 22%。1980 年以来我省酒产量年平均增长 15.6%，而酒产品税年平均增长 20.4%，比同期全省工商税收年平均增长率 18.9% 还高。去年全国地方收入共超过预算 600 多亿元，大大高于正常年景的增长水平，周边四省区增幅都在 40% 以上，而我省增长 19.5%，大抵只是十多年来的平均水平，正是一向未能藏富于企业的集中表现。

其二是物价因素对财政的影响值得注意。一方面，物价上涨快是财政收入增幅较大的一个重要因素；另一方面，物价涨幅超过财力增长幅度（我省 1992 年两者分别为 7.4% 和 4.6%，1993 年分别为 14.8% 和 12.6%）则是支出拮据的主要根由之一。因而解决财政问题要取得实效，还必须与坚决有效地抑制通货膨胀结合起来进行。

三、支柱财源单一的问题还需进一步分析。多年来人们都讲我省支柱财源单一，是“烟酒财政”。这个说法并不错：“七五”时期，全省工商税收中，卷烟提供 36.74%、烤

烟提供 7.74%、酒提供 3.59%，共合 48%；“八五”前三^{（还少信用的）}年分别为 35.35%、8.05%、5%，共合 48.4%。然而作为我省优势产业的烟酒潜力发挥却很不够，或者说还没有形成整体优势，这两根支柱还不很粗壮，不够坚挺，^{（国内产品）}在国内市场^{（占有率以激烈竞争中）}并不占优势地位。尤其是“两烟”，八十年代以前我省与云南处在相近水平，而今人家“两烟”的优势发挥得淋漓尽致，高居全国榜首，1991—1993 年提供的税利比我省高出 3.79 倍。而我们由于一度举棋不定、力度不足，错过了时机。名为第二烤烟大省，产量只及云南的 59.6%，均价只及 85% 左右；卷烟生产甚至掉在了湖南、广西等省后面，仅居全国第六或第七位。这是其一；其二，国有企业的税利作为财政收入的主体既是必要的也有其必然性，但这是就全国全省而言。我省一些经济发展水平相对更差的地县，其财源至今基本上仍靠国有企业扛大头，而那里的国有企业效益又不好，非国有经济则长期上不去，有的至今仍不重视。在这种单一结构下财政发生困难实难避免；其三，我省财政收入中工商税收入比重偏高，“六五”时期占财政收入的 89.7%，“七五”占 90.9%，“八五”前三年占 86.9%，比同期全国平均水平分别高出 35.3、32.9 和 29.3 个百分点。新体制下工商税收的大头纳入中央税后，今年

的地方财政收入预算中，工商税仍占 61.1%。农业四税由于烤烟税划入农业特产税而比重上升，但我省其他方面的收入（包括地方企业所得税）等财源份量过轻，增长也不理想，应当说也是一个不小的结构性弱点。

四、关于后续财源的培植问题。我们过去是说得不少抓得不力，重点不突出收效不大，而且处于与周边省区的产业同构性竞争中，发展环境并不宽松。我省的产业体系，除烟酒之外，被我们列为优势或重点的有六大产业，即煤炭、冶金（含有色金属）、电力、化工、建材、机械电子。1993 年其总产值分别占全省工业总产值的 8.3%、18.4%、6%、11.9%、6.1%、21.1%，合计 71.8%；其提供的税金（1992 年）分别占全省工商税收入的 1.24%、7.21%、5.57%、6.74%、1.45%、4.3%，合计 26.51%。其中煤炭工业的国有企业处于全行业亏损境地，乡镇煤矿产量占煤炭社会总产量的三分之二而利益流失严重，导致煤炭工业对财政的贡献仍以间接为主。其他五项，十多年来按行业产值增长 1% 对税利增长的影响大小排序为：冶金、化工、建材、电力、机械电子；按行业利税增长 1% 对财政收入增长的影响排序为：建材、化工、电力、冶金、机械电子；按 1978—1992 年利税增长对财政收入增长的实际贡献

排序为：建材、冶金、化工、电力、机械电子；按投入资金总量（国有企业）排序则为：冶金、电力、机械电子、煤炭、化工、建材。

从上述比例和序列不难看出，投入多的回报不一定好，叫得响的贡献不一定大，我省抓支柱产业、后续财源的路数和着力点确实还需要仔细斟酌。客观上六大产业的主要产品的税收占全省工商税收的比重是：电力，“七五”时期为 4.94%， “八五”前三年为 4.17%；钢坯钢材分别为 1.56%和 2.84%；铝分别为 1.91%和 2.02%；化肥分别为 1.52%和 0.72%；轮胎分别为 1.02%和 1.53%；煤炭分别为 0.97%和 0.90%；水泥分别为 0.81%和 0.90%。其中只有钢坯钢材、铝、轮胎、水泥是增长的，但份量并不尽如人意，严格地说都还没有达到支柱产业、支柱产品、支柱财源的水平。另一方面，全省乡镇企业由于长期处于起步阶段，提供的税收 1993 年也只达到 4.98 亿元，仅占全省工商税收总额的 9.36%，占全省县级财政收入总额的 15.84%，整体上说也还够不上称为支柱财源；换一个角度看，全省个体私营经济发展的滞缓也使其未能成为支柱财源，1993 年全省个体工商户纳税 4.74 亿元，私营企业纳税 0.15 亿元，合计只占全省工商税收入的 9.2%。

五、县级财政是省、地、县三级财政中问题最多、困难最大的部分，如果多数县入不敷出打赤字“带病运行”的状况不抓紧扭转，将使全省全局陷于被动。1993年赤字县由上年的34个增至62个，各县原因不尽相同，但有两点是共同的：一是县级财政实力太薄弱，收入增长相对滞缓。县级财政收入占全省的比例，“七五”期间为57.47%，“八五”前三年降至53.3%；年平均增长率由17.7%降至15.5%，均比同期全省总的增长率低1.5个百分点；至1993年，全省86个县（市）中，只有遵义市、贵定县和贵阳市的3个区人均财政收入在200元以上，有78个县人均财政收入在全省人均财政收入水平（167元）之下，58个县在全省县级财政收入的人均水平（92.9元）之下；1980年至1993年，县级财政收入增幅在全省总增幅（17.8%）之上的只有33个县，在全省县级财政平均增幅（17.3%）以下的却有47个县。二是由于县级财力没有多大余地，县级经济调节和自我发展能力趋于弱化，而刚性支出增加，越是经济不发达、财力紧张的地方，“吃财政饭”的人比例越高，更显得捉襟见肘，甚至恶性循环。“七五”时期县级财政支出年均增长16.37%，“八五”前三年平均增长13.52%，分别比同期全省总水平高出0.97和1.42个百分

点；占全省总支出的比例则由 47.13% 增至 49.3%。收支反差，进少出多，开支窘迫势所必然。

新财税体制已在全面推进，从我省实际出发，当前主要有两点需提请各级领导着重把握。

一是在新体制下，地方各级要不要继续发挥生财聚财的积极性？财税体制改革是为了建立国家宏观调控体系而进行的，最主要的是增加中央财政收入在全国财政总收入中的比重，增强中央的调控能力，同时保住省地县各级的既得利益。根据分税分级的规定，消费税、中央企业所得税等全部属中央税，流转税以增值税为主体，增值税的 75% 归中央。这样就把我省的支柱财源卷烟、名优酒税收和国有大中型企业的大部分税收包括进去了。虽然以 1993 年为基数核定收支后，实行中央财政对地方的税收返还和转移支付并有增收分成办法，但 9 个地州市中含原先收大于支的贵阳市、遵义地区等地、市、县在新的分配格局中地方收入都明显减少了，对各级的生财理财思想难免产生影响。我们一方面必须深刻理解中央的这一重大举措对全国统一市场的形成、对防止分散主义和遏制资源不合理配置的深远意义；一方面要看到我国财政实行基数法后，分灶吃饭的支出体系依然存在，收入基数保不住，开支基数

也保不住，何况我省作为西部少数民族地区，从全省总体来讲原本就是“吃补贴的”，今后我们组织增加的地方收入归自己，增加的中央收入可以分成，中央还要调节地区和政策的不平衡，支持中西部地区发展，通过转移支付扶持少数民族地区脱贫奔小康。应当认识到我省目前一些新的困难是新体制到位过程中的困难，一旦运行到位对西部地区包括我省是有利的；“两则”解决了潜亏问题，使国有企业的效益实在了，渡过难关以后有利于企业发展和增加财政收入。因此，从全国大局和我省的局部利益来看，都需要积极贯彻新体制，努力发展经济，增加收入，生财聚财理财，尽可能求得收支平衡。

二是在新体制下，传统的财源结构发生了变化，要不要继续抓好已有的支柱财源？遵义地区测算，全区财政收入的主要来源卷烟和酒 1993 年交纳的产品税占财政收入的 43.8%，实行分税制后，卷烟税增量的 97.3%、中级酒税增量的 96.9%、茅台酒税增量的 96.2%要以消费税和增值税分成上划中央和省，有的人认为前几年重点投入烟酒技改形成规模后，作为原有的支柱财源现已不复存在。六盘水市分析，该市财力中增长较快的煤焦、钢铁、电力、水泥等产品的流转税部分，也正是国家集中财力最多的部分，

其税收增量市、县受益不大，不利于调动再图发展的积极性。这些想法都是可以理解的，但若打算放松这些全省性或区域性的现有支柱财源则万不可取。因为我省这些重点产业面临着激烈的同构性竞争，在市场经济中不进则退，搞不好连基数都难保；同时，发展得好，多向中央上交，我省也可以多分成，中央总是鼓励抓发展、多增收的。我省是个穷省，积极增收并按规定上交有利于向中央争取更多的理解和支持。加之我省现有的重点产业一般都是强相关产业，如卷烟与收入全归地方的烤烟密不可分，还可以带动印刷、包装等有关工业和运输、商业等的发展。另外这些产业的骨干多是大中型国有企业，可以采取多种形式带动非国有经济的发展，以利于搞活全省经济、增加地方财政收入，这方面的潜力也是很大的。

第二部分 确保全省财政收入持续较快增长并有发展后劲的基本思路及对策建议

一、关于指导思想方面的几个问题

1、确立财政工作要从源头抓起的思想，立足于加快经济发展来加强财源建设。由于近年来各种增支因素较多，加上物价涨幅一直是两位数，刚性支出大量增长，尤其今年兑现调资和粮食提价补贴，财政收支平衡的难度越来越大，

各级领导对开支方面倾注的精力比较多，平心而论是无可厚非的；但从工作思路来讲，财源建设是根本。在开源与节流或者增收与节支之间，不论什么情况下都应当立足于开源，靠加快发展经济、提高效益来增加收入，保障支出；在组织增收中应把涵养和培植财源放在首位。在节支方面则应着力于把能够用于发展经济、培育财源的资金尽量用好用足；在抑制行政、事业性支出上，要把能够少增支作为节流的开始，逐步达到目的。

2、努力的方向应是大力巩固与发展现有支柱财源，有重点地培植后续财源。如前所述，从财政收入角度讲，除“两烟”和酒以及电力之外，目前我省其他重点产业和产品的支柱作用尚不明显。从全省总体上分析，近中期在财政收入中的份额能超过它们，尤其是能超过“两烟”的产业和产品还不会出现。但“两烟”和酒作为财政支柱既不够壮大且很不稳定，它们仍有不小潜力又面临重大的挑战，尤其值得注意的是在市场需求趋于平稳的前景下，营销竞争非常激烈，我省卷烟名优品牌少、价位低，效益差，酒类的主导产品高度白酒销售疲软。我们认为，在支柱财源建设上有两种倾向是不可取的，一种是除了抓烟酒别无他策，单打一或满足于一得之功，“哪里黑哪里歇”；另一种是放

下烟酒的优势不努力发挥，又未能因地制宜地培植和发展新财源，左右徘徊，两头失据。我们的方略应当是致力于将“蛋糕”做大，加大力度巩固壮大现有支柱财源，着力培植有资源优势、有市场，又有一定发展基础、潜力较大的后续财源。即力求烟酒税在财政收入中的数量继续增加而比重逐步减少，同时全省性的和不同地州市县各自的发展中财源和后续财源在数量及比重上都要不断上升，逐步成长为名副其实的新的支柱财源。

3、既按“吃饭财政”办事又不能甘居财政只够“吃饭”的景况，越是财力紧张越要想法子上建设、上速度、上效益、保后劲。我省的经济发展层次仍处于工业化发展阶段的初期或起步时期，这一层次的特点至少有两条，其一为投资型的速度，速度型的效益；或者说没有一定的资金投入就没有一定的发展速度，没有一定的发展速度就没有一定的效益。所有的问题都只能在发展中来解决。乱铺摊子不行，不铺摊子，速度掉多了，不光没有发展后劲，连起码的效益都会成问题。初步测算，我省经济增长速度的60%靠资金拉动；国民生产总值增长1%，财政收入增加1.15%以上。其二，在新的战略周期内（5—15年），支撑经济增长的基本产业仍将是工业化阶段的传统产业，在我

省即为属于二次产业的、以资金和劳动密集为特征的轻工、能源、原材料、化工、机械、建材等产业。据此，尽管我省财政目前必须首先保“吃饭”，但也决不能放松以建设支柱产业为目标，用好预算内资金，并主要靠多方筹集资金加大投入力度，有所为有所不为，咬紧牙关扶持能赚钱的项目，尤其要下本钱对效益来得快的多扶一把，千方百计加速积累、扩张总量和发挥既有优势，使人均财政收入随着人均国民收入的增长而增长，否则将长期困囿于只能保“吃饭”的窘境。

4、要注重兼顾国家与企业两方面的利益，处理好这对关系的前提是在经济发展的基础上财政必须增收。在这个前提下，应当从涵养和培植财源的长远利益和宏观效应出发，尽可能藏富于企业，把财政收入的弹性搞得强一些，后劲留得足一些。过去我省税务部门曾经提出“应收尽收保财政，促产增收活企业”，其思路 and 措施都是好的。我省财政收入的大头在下半年，有的时候协调不好，年终在资金上把企业卡得太紧，影响了生产准备，滞后反应是次年二季度企业才复苏，要注意杜绝这种不良循环。十多年来国内各地的实践都表明，财税调节得好，经济发展得快、经济发展得快财政活力就强。我们认为象贵州这样的省份，在

财税体制改革逐步到位的阶段，只要努力确保完成中央对地方税收的返还基数，以及增值税和消费税的增长目标，就是顾全了大局，与中央保持了一致。

5、增强财政调控能力要以加强县级财力为基础。这是地方财政工作中带有全局性的首要问题，县不富、省难富，县不活、省难活。为增强县级财政活力过去几年是做了不少工作的，例如省财政^{-v2}与县签订目标责任合同，采取提前使用定额补助和财政信用资金的办法，扶持他们发展经济、加快财政收入上台阶等。但我省赤字县是逐年增加的，近两年不少县发工资也不能保证，左支右绌。问题在于县级财力对各种波动和调整的承受能力太弱，根源在于县域经济发展普遍较差。有鉴于此，从思路上来考虑，既然上边不能对县里“包开支”，也不能有效地控制若干增支因素，主要还是靠县里自求平衡，那么，为什么又要去干预县里从实际出发发展经济、组织收入、分流人员呢？在执行新的财税制度的条件下，上级政府和各有关部门都要设身处地尽可能对县里多支持、少干预，多放权、少争利；若能做到县里只向上面要求帮助解决发展问题，不向上面要求解决“吃饭”问题，我们的财政调控才能步入良性循环。

二、关于增收目标的辨析

财政收入的增长目标只能建立在经济增长（以国民生产总值为主要标尺）的可靠基础上，同时也不能不考虑开支的需要和固有支出模式的惯性。从我省实际出发，在确定今后 5—15 年财政收入增长目标的时候有以下几个因素是必须考虑的。

——按规划我省经济将坚持快速起步，1995—2000 年全省国民生产总值年均增长 9%；2001—2010 年年均增长 10%。这个速度是可能达到的，因为 1979—1993 年，全省国民生产总值年均增长率已达到 9.27%（可比口径）。同期地方财政收入年均增长 15.8%。

——支出的刚性增长要求财政收入的增幅最好不要低于物价上涨幅度，1993 年全省社会零售物价总水平上升 14.8%，今年上半年为 15.7%，由于全国趋势的带动，还要攀升。在支出问题上，还必须考虑为了加快经济发展不能不采取的一些先征收后返还的优惠政策对收入实际增长的影响。

——财政收入的弹性系数还是要控制的，弦不能绷得太紧。随着我省财源结构的调整和改善，这方面的要求将更觉迫切。因为后续财源的培植必须有一个过程，而我省除烟酒而外的主体财源产业短平快的较少，多数是资金和

劳动密集型，投资回收期一般都比较长。同时发展后劲的蓄积主要在于企业要有自我发展的余地。综合考虑我省财政收支和经济增长的需要与可能，以及“烟财政”的特点，我们建议将全省财政收入的弹性系数控制在1左右为宜。

按照以上分析，经测算，如果我省国民生产总值年均增长9—10%，地方财政收入年均增长率可能达到14.9—16.1%。依此速度，弹性系数约为0.98—1.06。据此我们建议：1、全省1995—2000年，按分税制以前口径计算的财政收入实际增长率安排在15%左右，弹性系数约为1；按分税制口径，地方实际收入基数小、安排为15%，分享收入安排在15%左右，上解中央收入基数大、安排在15%以下。2、考虑到支出因素，前两、三年增幅可以高出1—2个百分点，后三、四年不宜超过15%。3、通过积蓄后劲、调整结构，争取2000—2010年国民经济增幅超过10%，财政收入增幅则可安排到17%左右。

三、关于中近期的主要对策措施建议

要从经济发展的全局来把握财政问题。我省的发展全局在很大程度上取决于全国的发展全局，中央的部署和调控是至关重要和具有决定意义的。要力争中央通过财政转移支付和公共投资重点分配支持我省加快发展、增强“造