

改革中的财政与

GAI GE ZHONG DE CAI ZHENG

财政改革

CAI ZHENG GAI GE

主编：

姜朱

2

华中理工大学出版社

XAF52/17

95
F812.2
33
2

内 容 提 要

本书从财政理论改革入手,层层分析财政与整个大经济在改革中的动态关系,对改革实践中出现的财政困难,特别是对贫困县的财政问题,进行了详细的论述与总结,并对财税改革的新方向,发表了编者们的各家之言。它把财政改革置于整个经济改革的大范畴中来思考问题,为读者提供一个辩证的思维空间。



3 0106 2644 2



C

120094

前 言

科学的理论是成功实践的先导,改革也是如此。从事物发展的历史来划分,我们不妨把理论框划成这样的两个范畴,一是对过去事物分析认识的提炼和总结,二是对未来事物发展的理性探索,而这两者又是必然联系的,前者是基础,后者是方向。任何事物的发展都离不开这两种理论对它的作用。《改革中的财政与财政改革》一书的编写就是立足于这样的一种方法论。

财政是一个经济范畴,或者说财政是经济运行的一种方式 and 手段,这种方式 and 手段取决于整个经济范畴的结构运动,但它也同样对经济这个大范畴结构状况起着十分重要的能动作用。改革以来,我国各级财政受经济体制改革的影响,一直徘徊在困境之中,赤字现象与经济上某些宏观调控失节的关联以及事无巨细的全方位包揽,造成的财政不堪重负就是很好的例证。其中深层次的原因就是体制的问题,财政本身的体制问题,经济改革对财政改革的束缚问题,或者说财政体制改革与经济体制改革存在着非良性的摩擦等问题,要振兴财政,就必须从整个经济改革中找出路,两者的非良性结构,必然会带来两种改革道路的坎坷不平。

《改革中的财政与财政改革》把财政理论、财政政策、财政困难、财政信用等一系列在改革中出现的新事物新问题置于整个经济改革的大背景中,用反思的笔触,深入到表象下面的

内在之中去,找到了财政改革与经济体制改革的契合点,对改革中的财政改革提出了新的选择思维。这种探索只是片面和初步的,编者们唯祈以此抛砖引玉。

绪 论

从产品经济模式向有计划的商品经济模式和社会主义市场经济模式转换中,经济运行中一个最为突出的特征,就是从价值运动与物质运动的严重脱节状态逐步走向大体一致、吻合的过程。这中间最重要的问题,就是要看由于几种经济模式脱节所形成的价值补偿不足问题解决的程度如何。改革中的财政,如果不正视这个问题,而是一味地把自己束缚于国民收入的分配之中,就会使自己深深地陷于被动的境地。十几年的财政状况,也恰恰说明了这一点。经济形势好,可是财政困难却日益加深,包袱越来越重。这种强烈的反差持续这么长的时间,到底是因为什么?这确实需要我们认真反思。

(一)调整农副产品和工业生产资料价格

为解决农副产品收购价格过低和原材料等工业生产资料价格长期严重背离其价值的状况,国家有计划、分步骤地多次提高粮食等农副产品的收购价格;对煤炭、石油、钢材、木材、电力等有关生产资料及能源产品价格也进行过几次调整。对此,国家财政拿出大量资金用于增加价格补贴,直接支持和推动了农产品和生产资料价格改革的顺利进行。提高农副产品收购价格和调整长期偏低的工业生产资料价格,对于缓解我国资源耗用不计价或廉价,农产品和工业生产资料等初级资源型产品成本构成不全,价格严重缺位或空位的矛盾,理顺工农产品、初级产品与加工工业产品的比价关系,改革不合理的

价格结构体系,缩小补偿不足的缺口,进而理顺分配关系,健全和完善整个经济秩序,起到了积极的促进作用。

(二)财政信用在艰难中起步,在曲折中前进

为拓宽理财领域,改进理财方式,找到了一条新的途径。针对经济改革中出现的资金总量、资金结构及资金分配渠道、资金流向的种种新情况和新问题,财政部门适时地抓住这一机遇,利用国家信用形式,在国内发行政府债券,包括利用国外借款,筹措建设资金,并相应将一部分财政资金以周转金和有偿贷款的形式投放使用。在我国,开辟财政信用和渠道,补充了财政资金用于经济建设的不足,同时也强化了财政从宏观上对整个社会资金流量、流向和结构进行引导和调控的作用。从根本上打破了产品经济下财政资金实行单一无偿分配的模式,为建立有计划的商品经济财政新体系,做了有益的尝试。

(三)改革社会保障制度显示了巨大的生命力

近年来,国家财政作为行使一部分社会补偿职能的代表,在原有的抚恤和社会救济等保障制度的基础上,一些地方建立了职工待业保险基金和退休养老基金。同时从加强宏观管理出发,制定了与社会保障体系密切相关的财务、预算管理办法。虽然这项工作的开展尚处于起步阶段,还有许多新的问题需要解决,但由于把一部分补偿性社会基金的使用、管理、监督和调节逐步纳入到财政体系中来,从而为发挥财政统揽积累、消费、补偿三大社会基金的分配、运用与调控作用,不断完善社会保障制度体系,强化财政在经济与社会协调发展中的地位,探索了一条新路子。

(四)改革税制,完善税收体系

改革开放以后,国民经济出现了多种经济成分、多种经营方式和多种流通渠道并存的活跃局面。国家在税收结构体系上做了相应的配套改革,如开征了一些新税种,改进和完善了税收征管措施,调整了一些税种的征收范围和税率,初步形成多税种、多环节的复合税制,进一步强化了税收在国民经济中的调节功能。

(五)改革基本建设投资管理体制

这项改革效果不理想的原因在于把银行广泛筹集的社会闲散资金(其中包括大量属于补偿性周转资金)用于扩大积累基金方面,使分配关系出现紊乱。1979年以后,我国基本建设投资由过去直接的行政管理为主向间接的经济手段管理为主过渡,基建投资由单一的无偿拨款形式逐渐改为有偿投放,投资管理中的作用确实有了增强。但是,由于投资体制改革中,把“拨改贷”与银行参与固定资产再生产贷款混同起来,实践中又开了税前还贷——银行替财政进行提前分配的豁口,以及与“拨改贷”有关的改革措施不配套,从而搞乱了固定资产投资领域中的资金渠道,不同性质、不同用途的资金关系也趋于紊乱。首先,银行大量发放基建性质的投资贷款,甚至把吸收的大量不稳定的短期资金投放于固定资产再生产领域,而且所占比重越来越大。如1979—1989年,银行用于基本建设的投资贷款占全部基本建设投资的比重由39%上升到70%,而国家财政基本建设支出所占比重则由40%下降到23%。由于各专业银行搞多家投放,加剧了固定资产投资规模膨胀,使财政在整个建设领域中的调控功能受到削弱。其次,企业吃国有投资“大锅饭”的状况,并没有因拨款改为贷款而从根本上扭转。一方面,固定资产决策仍主要集中在计划部门

和主管部门,项目决策,资金供应,以及国家与建设单位、建设银行之间的关系,并没有实质性的变化,银行和企业都是根据计划来放款和借款,双方并没有结成自主的作用关系。过去拨款时,“不要白不要”,现在是“不贷白不贷”。另一方面,贷款本金和利息都在税前利润中归还,实际上是用应缴财政的收入归还贷款。实行“拨改贷”制度,虽然有利于提高基本建设资金的使用效益,但由于同时开了诸如税前还贷、以税还贷等几个豁口,实际上等于为银行埋下了替财政摊分配的伏笔,这不能说不基建投资体制改革中的一个失误。

(六)改革企业流动资金供应体制

实行全额信贷供应方式。实践证明,这不是一项成功的改革。最大的失误就是把企业流动资金全部改由银行供应、统管,财政退出了最不应该退出的调控资金运转的“地带”。企业正常生产和商品流动中必不可少的、合理的、最低的流动资金需要部分,是企业再生产的铺底资金。就整体而言,它属于积累的性质。对这部分流动资金不在国民收入分配中作合理的安排,而全部挤入银行信贷资金中,把省下的这一块应分配的资金去作他用。这一方面造成国民收入超分配,另一方面导致银行信用膨胀,以致影响企业再生产的顺利进行。流动资金由银行实行单口供应,这不仅有悖于财政银行的各自职能,打乱了不同性质的资金界限,也与国营企业相对独立自主经营的地位不符,不利于搞好大中型企业。

(七)改革国家与企业的分配关系

这个问题仍是一个没有解决好的大问题。虽然采取了一些改革措施,都起过不同程度的积极作用,但有的副作用不小。从客观上讲,受补偿不足的影响,企业的纯收益很不真实,

而却要信以为真地去“包”，结果“包”得越“死”，国家收入流失得越多，分配得越细，利益关系越紊乱。从主观上说，受急于求成思想的影响，改革措施变换太快、太多。一项措施刚出台，还没等看清楚真正效用如何，就急于推广。在实践中遇到一些问题，还没等把原因分析清楚，就忙着换招。往往从一个极端走向另一个极端，不断给深化改革增添新的阻力，形成分配关系越理越不清，特别是承包经营责任制，这一在全国范围内普遍推广的改革形式，带有明显的不成熟性和先天性不足。这里的关键问题是，在我国目前价格体系不合理、商品经济新秩序没有真正确立起来的条件下，承包企业的盈利和亏空，都与经济运行的实际情况有很大背离。主要表现是：首先，作为生产要素的生产资料、能源等，由于价格构成中存在空位，以货币表现的价格与其真实价值严重错位，这就决定了企业的生产成本从基础上就是扭曲的。其次，明显的通货膨胀，加剧了固定资产和流动资产价值补偿不足的缺口，进而影响企业纯收益的真实性。第三，在比价关系没有理顺的情况下，部门、企业之间产品价值转移形成的收益此消彼长的不合理现象，是普遍的、大量的。受这些因素左右，尽管是企业经过认真核算计算出来的纯收益，也明显存在着先天性的失真。在处理国家与企业的分配关系时，搞硬性推广，只能是把不尽真实的企业纯收益当做真的去“包”。到头来，企业既“包”不住，亏空还得由国家兜着，扰乱了企业内部正常的生产经营秩序和基础管理制度，也给改革、完善企业经营机制增添了困难。

从实践看，两步利改税较以往的企业基金、利润留成等国家和企业的利润分配形式确实有很大进步，特别是对国营企业开征所得税，打破了过去单一的利润上缴形式，强化了税收

调节作用。总的说来,利改税的方向是对头的,但问题是步伐迈得过急,又过分追求规范化,脱离了国情,使情况千差万别的企业难以适应。同时,利改税办法本身的理论依据和操作设计上也存在明显的缺陷。利和税本来是两个性质不同的客观经济范畴,却人为地硬性改来改去。结果,由于片面强调税的功能,一开始就把所得税税率定得过高,以致把一部分属于利润范畴的纯收益也硬归到税收里面,这就混淆了利和税的界限。加之大开税前还贷的口子,形成税和利两个约束都“疲软”。

(八)固定资产补偿不足问题突出

一是折旧率偏低。国家虽已将综合折旧改为分类折旧,并相应提高了折旧率,但固定资产补偿基金不敷补偿需要的矛盾仍十分突出,成为影响固定资产价值与实物实偿的掣肘因素。据有关部门估算,国有企业计提的各项折旧费不敷重置生产能力的需要,每年缺口在400—500亿元之间,累计2000多亿元,相当于国有固定资产净值的20%。二是折旧费不能按规定提足提够。大批微利、亏损企业以及实行承包经营责任制的企业受短期行为的影响,少提甚至不计提折旧。据有关部门估算,每年仅由此而少提的折旧费达数十亿元。三是提取的折旧没有考虑物价上涨因素。多数企业帐面上的固定资产价值已远远低于现值或重置成本。据调查统计,建筑物平均每平方米造价“七五”比“六五”升高1.5倍,机器设备升高近1倍。由此,以固定资产帐面价值提取的折旧基金大大低于固定资产的重置成本,造成每年少提折旧基金至少在百亿元以上。据有关部门统计,“七五”期间全国国营企业固定资产折旧额平均每年为500多亿元,比“六五”增长56%,扣除生产资料物

价指数上涨 50% 计算, 折旧基金是零增长的, 这还没有考虑同期固定资产增长 46% 的实际状况。目前, 经营性国有固定资产 1.18 万亿元, 考虑到近几年的物价因素, 它的双重成本最少也在 2 万亿元以上。可见, 不仅按帐面价提取的折旧费已发生贬值, 生产经营过程中的资产也会因为按历史成本折旧的办法出现无法补偿的困难。四是开征“两金”加剧了固定资产价值补偿不足的缺口。实际上, 国家还是从企业留用的折旧集中了一块。在这个问题上, 不仅地方财政确实感到很被动, 也使固定资产补偿不足的问题扩大化。

由于固定资产补偿不足的问题没有引起有关方面的重视, 从而造成企业盈利和财政收入虚增, 企业多留、多分的现象。据估算, 目前国有企业每年少提折旧造成企业增盈利至少在 500 亿元以上, 其中 200 多亿元被用于职工福利和奖励, 扩大了消费基金, 虚增财政收入约 100 亿元。据估计, 如要进行全国性的清产核资, 发生资产贬值、侵蚀的数额不会少于 1000 亿元。这实际上是多年忽视补偿问题和吃老本造成的。

(九) 中央与地方财政管理体制远未到位

在该管理体制中, 一直没有实现权利与义务、责任与利益的结合; 在权、财力的划分上, 始终没能弄清楚, 致使多年来还是不断重复过去那种集中多了就放一放, 放多了, 中央财政吃紧, 再集中一下, 仍然是靠行政办法进行调节。大包干也好, 划分税种包干也好, 都远没做到名副其实。当中央财政出现较大缺口的时候, 往往是采取几项临时性的行政措施, 地方财政因此而吃紧, 一些该办的事情只好停下来, 放在那里形成新的欠帐。在体制的具体设计操作上, 有些问题多年来并没有解决好。一是核定地方支出沿用“基数法”, 使严格控制支出、增收

节支的地方吃亏。二是中央与地方的预算关系缺乏必要的稳定性，中央“明拿”，地方“暗挖”，总有钓鱼项目，说是体制一定5年不变，实际上年年在变，挫伤了地方的积极性。三是中央财政收支没有一个长期的发展规划，随意性较大。四是“一刀切”。我国现阶段生产力发展水平具有多层次性和不平衡性的特征，自然资源、经济基础、发展水平相差悬殊。在这种情况下，全国性的固定法规、制度和税种、税率讲统一是必要的，但对于那些很有地方性的财务开支标准，以及每年临时规定的诸如降低成本、扭亏增盈、财政借款、压缩支出的比例等都“一刀切”下来，实践证明，没有多大实际意义。如果硬要一致，即难以实现中央确定的各项计划指标，也会加剧地区之间的不平衡性和原有差距的扩大化。

我们总的认为是，我国现行的经济体制，之所以取得了世人瞩目的巨大成就，最根本的是坚持了社会主义生产关系自我完善，实行计划经济与市场调节相结合的模式，并完全确立了社会主义市场经济体制，其基本特征，就是自觉地利用价值规律，把积累、消费、补偿三大社会基金的分割、调控与管理纳入宏观财政体系。回头看，认真遵循这个原则，财政改革措施的出台就比较顺利，步伐就坚实稳妥，工作就积极主动。反之，财政改革就可能多一点曲折，以致难免出现这样或那样的失误和偏差。

按理说，财政是经济的综合反映，经济形势好，财政状况也应该好才对。或者是经济先好转，财政状况也随之好起来，这才合乎常理。然而，多年来，改革和发展的现实为什么都与此相悖，财政状况与经济形势较长时间存在的巨大反差，根源究竟在哪里？我们认为，深层原因和总根源，就是长期忽视了

补偿不足的问题,即在由产品经济向有计划的商品经济过渡和市场经济体制的转换中,价值运动和物资运动的严重背离没有引起决策者和有关部门的足够重视。补偿不足,最终导致以价值形式反映的财政分配与物质运动之间出现较大的偏差,一切以价值量表现的物质运动状况和各种比例关系都不尽真实、合理,这是一切经济关系扭曲和经济生活紊乱的总根源。抛开一些非经济因素,就经济运行本身而言,改革实践中的某些失误,过去多次反复出现的虽然认识到但总改不了的问题,症结在于长期存在的价值运动与物质运动相背离状态下产生的补偿不足,对财政经济运行不断地形成强烈的冲击和影响。这样一种现实,就决定了处于改革中的财政,绝不应把自己局限于并不真实的国民收入分配之中,而应该主动地参与社会产品价值分割,把财政活动贯穿于社会再生产的全过程。

十几年改革的经验教训,给我们最大的启示和最深的教益是:财政分配应该建立在合理补偿的基础上,财政改革必须从只在国民收入分配领域里想问题、找出路的老框子里跳出来。只有这样,才适应社会主义市场经济新秩序的需要,跟上整个经济体制改革的步伐,从根本上扭转财政的被动局面。

(十)对补偿不足问题必须引起高度重视

现在的问题是,在再生产过程中,作为生产要素的某些物质耗费,没有计价或计价是很低,从而形成了其实物形态进入了生产过程,转移到新的产品实体中去了,而其价值耗费却没有全部被计入反映这种耗费的生产成本之中。这样,以成本为依据确定的价格就出现了缺位。由于价格构成不全,价格总水平低于真实的物质耗费总价值,通过销售收回的资金,就漏掉

了一部分已经消耗了的物质财富的价值。分配过程中,社会扣除的六个部分,也都必然存在价值量与实物量相背离的状况,每项以货币表现的扣除弥补不上实际已被耗费的价值量,这就是所说的补偿不足。它具体表现在很多方面,主要是:1. 视资源无价或廉价。作为生产要素的自然资源耗费不计价,在生产成本中得不到完整体现。2. 固定资产存量,由于受通货膨胀和折旧率偏低的影响,实际磨损耗费的价值远远大于计入生产成本中的折旧费,收回的价值大大低于固定资产重置价值。3. 流动资产损失,在生产成本中得不到正确体现。例如,实行承包经营责任制后,为了保利润,有些流动资产损失不计入成本,采取挂帐办法,等待集中处理,也形成补偿不足。除此之外,在实行低工资情况下,劳动耗费也存在补偿不足的问题。

财政是一种真实的价值分配,只能通过有物质保证的价值指标分配来实现。如果在社会产品的价值总体中,应该扣除的转移过来的物质耗费的价值就是不真实的。虚假的价值指标分配后面没有相应的物质保证,就形成过量分配,本身就是亏空。反过来,该补偿的没得到足额补偿,简单再生产难以维持,又要依赖财政增加投入去支撑,去弥补隐性亏空,这只能是应急地调整一下被扭曲的经济关系,只能治标,难以治本。

严重的补偿不足,可以说是我国向市场经济过渡中,应该特别注意解决的一个最大的问题。我们必须适应已变化了的新形势,重新思考和探讨一些有关财政改革的理论问题。在存在严重补偿不足状态下,以价值指标反映的国民收入生产额,本来就不是真实的。如果仍然按传统的财政理论,把财政局限于国民收入分配和再分配的圈子里,就很难使财政应有的职能作用得到充分发挥。各项改革措施的出台,即或等到了财政

能够承受的时候,也无济于事,难以从根本上摆脱财政困境。因此,必须着眼于整个社会产品的价值运动,把财政职能延伸、拓展到与国民收入直接相关的补偿基金中去,深入研究补偿基金、积累基金和消费基金的形成、分割和合理的分配使用。

我们这里所谈的财政应着眼于整个价值运动,包括对整个补偿基金,甚至由于价格空位形成的那块隐性的C的价值空缺如何逐步弥补的问题。如果不把补偿与国民收入分配之间这个大的比例关系界定清楚,那么其它比例关系,诸如积累与消费的比例关系、中央财政收入占整个财政收入的比例关系、财政收入占国民收入的比例关系等,都很难确定是否真实可靠。财政只有以各种方式对整个社会价值运动发挥出应有的调控作用,逐步廓清补偿应有的领域,国民收入的分配才能与真实的物质运动相吻合。如果对财政分配对象问题不进行深刻的思索和认识,被扭曲的经济关系就无法理顺,改革就容易出现偏差。

(十一)理财思想要有一个大的转变,财政职能必须拓宽

财政分配,不能只局限于财政收支的直接分配领域,同时也要参与、制约其它价值形态的分配,参与社会总产品的初次分配和再分配,调控、制约三大基金的规模 and 比例。实际上,随着改革的不断深化,财政的活动领域早已超出国民收入分配的范围。如近年来一些沿海开放地区来自于土地有偿使用的收入、林价制度和从其他资源有偿使用、征税收费中开辟的新财源,均属于资源价值的转移部分。财政支出,也远远超出积累和消费,相当部分是用于补偿,如巨额的价格补贴。理财方式也发生了深刻变化。财政理论如果不正视这些变化了的现

实状况，一味地把自己囿于国民收入领域，显然已脱离实际。在现阶段，不容忽视的一个基本现实是在市场机制的功能还很不健全、价格秩序十分紊乱、比价关系极不合理的状态下，以价值形式发挥作用的各种杠杆，如价格、利息、利润等，其作用都是很有限的，必须纳入一个完整的体系，围绕着一个调控主体发挥各自的作用，才能有正效应。否则，必然出现逆调节、负效应。这个调控主体，既要体现政府行使管理经济的意图，又要体现总体计划调节手段，这种职能只能由财政才能担当起来。财政在宏观经济调节体系中的主体调节职能必须得到充分发挥，同时，财政监督的作用不能有丝毫放松。

(十二) 进一步改革预算管理

随着财政经济活动的日益复杂化，建立符合我国国情的复式预算和多层次、多种类型的财政预算管理已是当务之急。预算管理之所以应由单式预算向复式预算发展，是因为复式预算把需要实行刚性管理的经费预算和需要有一定弹性的建设预算分列开来，避免了单式预算的种种弊端。实行复式预算，要做到经费预算当年平衡，建设预算平衡年限依具体情况而定，只要大体保持平衡就行。

(十三) 建立新的税制模式

现行税收体制的弊病，主要是税种太多，税率偏高，税负重，而且计税方法复杂，未能较好地体现产业政策的要求，也不太有利于经济结构调整和统一市场的形成。为了使税制适应市场调节运行机制的需要，可否设计和建立一个“两头大、中间小”的税收模式，即加大资源税和所得税的征收比重，把流转环节的税负逐步降下来，以利于促进生产流通领域的活跃。在逐渐调减中间环节税负的同时，扩大两头税负比重，相

应拓展财源,增加财力。“两头大、中间小”的税制改革设想能够解决补偿不足的问题。资源是有价的,并且是国有的,应该以税的形式将这部分价值在用于生产过程时,征集到国家手中一部分,这也有利于资源的优化组合和合理配置,推动技术进步。“两头”的税负加大以后,即可以把中间生产经营环节的税负逐步降下来,也可以避免在这个环节上许多重复课税、相互转嫁的弊端。

(十四)完善国家与企业的分配关系

处理好国家和企业的分配关系,单纯地采取哪一种模式都是难以奏效的。现行的承包经营责任制在实践中已经暴露出许多问题,但鉴于承包经营责任制已经大面积推广的现实状况,如果做大的改动会引起经济上的较大震荡,现阶段只能是在原有基础上兴利除弊,因势利导地维持和完善它。在一部分外部环境比较稳定的企业,也不失作为一个时期里的主要改革形式,待条件成熟再逐步用更合适的形式取代。实行税利分流,尽管愿望很好,但由于目前企业经济效益太差,经济生活中不稳定的因素太多,在一些地方短时期还不具备大面积推广的条件。但为了理顺国家和企业的关系,应该朝这一方面努力。当前紧迫的问题是,要采取得力措施解决税前还贷问题,应该限定一个截止期,全国统一清理贷款余额,摸清底数,专案处理,不能再无休止地任其发展下去。与此同时,对大中型企业采取降低所得税率,用留利归还新贷款的办法。小型企业户数很多,情况千差万别,对财政影响不太大,可继续实行一段老办法,随经营状况的改善分期分批地逐步解决。在进一步完善承包经营责任制的同时,应继续探索股份制和租赁制等改革形式,用多种方式、多种渠道理顺国家和企业的分配关