

# 财经理论篇

## 深化改革企业的财政对策思考

林品章

深化改革企业，增加企业活力，特别是切实解决、不断增强全民所有制大中型企业活力，是我国以城市为重点的经济体制改革的关键环节，也是一切经济改革的基本出发点和重要的衡量标志。在社会主义商品经济运行过程中，企业改革受到多种因素、多种社会经济条件的影响与制约，本文着重从财政方面提出几点可供选择的对策。

一、理论分析：以两权分开为原则，完善企业经营机制

深化改革企业的关键何在？一种设想是大力推进所有制改革，从主体上放弃国家占有，实行社会集团所有或企业集体所有，以实现劳动者和生产资料的直接结合。实践证明，这一设想对于一些条件适合的国有小型企业是可行的，也是有益的。问题在于，从我国目前已经达到的经济发展阶段，把转让生产资料所有权作为搞活大中型企业的对策，未必妥当，现实也不允许作这样的选择。东欧一些国家在改革进程中，在这方面所出现的经济分散化的教训，是值得借鉴的。

基于此，我认为，目前企业改革深化的关键，除已规定下放给企业而被一些地方和部门等中间环节所截留的权力必须坚决下放给企业外，要把改革的重点放在完善企业机制，完成由放权让利向企业机制合理化建设的质的转换。也就是在生产资料公有制的前提下，按照所有权和经营权适当分开

的原则，建立和健全责、权、利相结合的企业经营机制：

第一，在目前社会主义公有制条件下，由国家代表全民来掌握资产的管理职能是不能弱化的，而且还应随着社会化生产的发展而更趋强化。因此，以任何形式来蚕食以至瓜分国有资产、严重损害国家经济实力的做法，都必须坚决摒弃。

第二，现代生产社会化的发展，已使所有权与经营权的相对分开成为客观的趋势。在社会主义条件下，两权分开没有也不会改变所有制的性质，它既符合公有制为主体的原则，从总体上保证整个国民经济的有机统一，又使企业具有旺盛的活力和生机，做到自主经营、自负盈亏、自我改造、自我发展。

第三，企业经营机制的合理化，最根本的是要根据经营权和所有权分开的原则，针对不同企业的不同情况，在一定条件下，把经营权放给企业，把责、权、利全面落实到企业中去，结合理顺经济关系的客观过程，促使企业建立起责任、权力和利益相结合的自我约束机制。这一机制应包括：（1）把企业经营成果同职工利益联系起来；（2）把市场导向同企业发展联系起来；（3）把宏观调节控制同企业行为规范协调起来；（4）把国家、企业、职工三者利益统一起来。

以两权分开为原则，完善企业经营机制，使企业真正成为相对独立的经济实体。在此前提下，国家与企业的财政分配关系存在着三种可供比较、选择的模式，即：（1）国家分配统制模式。这是我国过去长期实行的、主要表现为统收统支的财政分配模式。（2）姑且称之为“企业本位”或“企业主体”的分配模式。即以优先满足企业财力和利益需要为基础，国家财政服从企业财务的一种分配模式。（3）兼顾型

(适合型)、互补型的分配模式。即以统筹兼顾国家与企业的财力状况、财政需要和利益关系为原则，使二者相互促进、水涨船高的一种分配模式。我认为，财政分配关系及其目标模式，与企业内部经济活力的强弱关系极大，这是影响企业活力的一个关键性因素。从我国国情看，第三种分配模式是比较适宜而且应该是可行的。

## 二、实践考察：当前存在的主要问题

(一) 传统体制下长期存在、至今仍未得到根本解决的财政对企业的软预算约束现象，以及所谓“父爱式”的经济关系，严重地妨碍了一些国有企业向自主经营型方向的转化，从而在缺乏实质性外部经营压力和内部利益制约机制的情况下，对其活力的增强产生了消极的影响。十年来的经济体制改革，虽然使这种情况发生了极大的变化，但仍未从根本上解决增强企业活力的问题。其中最为突出的，是在所有权与使用权、生产经营权适当分开的前提下，企业应对国家承担的经济责任、财政责任不明确、不合理、不稳定、因而预算约束或外在的经济压力具有很大的伸缩性，不利于形成由外及内、内外结合的企业动力机制。比如推行承包经营责任的宗旨是在实现“两权”分离的基础上，确定企业经营机制。但是，近年来承包实践并没有从根本上解决这个问题。一是普遍存在“包肥不包瘦”倾向，一些实力差、效益低、供产销形势不乐观、经营风险大的企业，没人愿意承包。二是“包盈不包亏”现象严重。到年终兑现承包合同时，往往是完成承包目标超收的企业，要求财政部门如数兑现企业应得的好处，而未完成承包合同欠收的企业，一般难以做到用自有资金补齐上交。所以承包“十六字”方针中“超收多留”容易做到，而“欠收自补”却难以落实，从而

形成新形势下的预算约束“软化”。

(二) 增强企业活力的宏观经济调控机制仍较乏力，对不同企业因资金、技术装备程度、地理位置、资源配置等条件而产生的级差收益把握不准、调节不公，因而使其不能在竞争中处于大体相同的条件之下，从而模糊了不同企业之间的实际经营成果、主观努力程度和经济效益的差别。在整个宏观经济调控的过程中，财政手段、财政政策的运用是其中一个重要方面，它对企业活力的影响，目前至少有两个方面应当加强：一是若干财政经济调节手段，诸如税收、财政补贴、公债等经济杠杆的运用，对不同企业之间的级差收益水平和因外在影响（如价格、指令性计划管理程度等）造成企业之间盈利悬殊的调节和限制作用。二是财政资金的运用，特别是正确的财政投资政策、投资手段、投资方式等，对社会总资金的综合平衡，提高企业的投资效果，以及增强企业资金运动活力的调节和导向作用。

(三) 前几年国家的让税让利已到极限，它在客观上助长了企业争贷款、争项目，而且又使那些投资性贷款较多的企业“自动”消减应负的财政责任。承包后，国家与企业的分配关系中，国家所得比重呈下降趋势。由于大多数企业已经实行承包，并且承包办法一定几年不变，因而这一分配格局的变化，对国家财政收入产生一定影响。具体表现为，上交国家利润比重大幅度下降，除企业留利和以往的税前还贷外，还有：(1) 对部分承包企业减税减利；(2) 企业超承包部分上交国家太少；(3) 产品提价收入绝大部分留给企业；(4) 企业普遍存在的“包盈不包亏”现象也减少了国家财政收入。

(四) 现行的“划分收支、分级包干”即“分灶吃饭”

的财政预算管理体制所产生的某些“共生性”弊病，特别是仍然按照企业的行政隶属关系来划分中央与地方财政收入的做法，不利于促进企业组织结构的合理化，生产经营的开放化、生产要素的流动化、经济联系的广泛化，因而是当前增强企业活力的一种外在阻力。较之统收统支的财政分配模式，“分灶吃饭”的体制变革，固然是一种很大的进步。但由于中央与地方在财政利益和收支划分上的矛盾，又在客观上助长了条块分割、地区封锁、重复建设、封闭式循环等现象的发生，对企业之间开展跨地区、跨行业、跨部门的横向经济联合造成了一定障碍。而且容易在行政隶属关系、财政利益上束缚企业的手脚，不利于多结构、多层次、多形式的各种横向资金融通关系的发展。因此，进一步改革、完善现行的“分灶吃饭”的财政预算管理体制，就成了搞活企业、不断增强其活力的必要条件。

### 三、基本思路：深化企业改革的财政对策

(一) 有利于硬化财政预算约束、增强企业内在动力机制的财政、财务分配对策。

1. 财政对策的指导思想应是由既定数额的分配转向增加社会产品总量的分配，重点应放在调整利益结构，建立国家、企业、个人利益的实现机制。其一是依据两权分离的原则，根据各个全民所有制企业的规模、素质、经营管理水平以及在国民经济中的地位、作用等，逐一研究每个企业两权分离形式所涉及的财政分配政策。其二是根据各企业、行业的生产特点、经营环境、品种结构等实际情况以及生产经营中存在的问题，逐一研究以企业为单位，或以车间、职能科室为单位，或以品种为单位的财政分配政策。其三是深入企业设计、技术、生产、供应、销售等领域，实事求是地研究

企业生产经营全过程，寻求激发职工积极性的财务分配政策。其四是对完成当年财政上交任务并逐年实现递增的企业，研究和制定给予优惠的分配政策。

2 区别对待、相对稳定国家与企业的财政分配关系，在既不迁就落后，又不“鞭打快牛”的条件下，充分利用财税等经济杠杆，使企业的留利水平随着自身经营成果、经济效益的状况而变动，以充分调动其增加社会积累、改善经营管理和提高经济效益的积极性。为此，要尽快解决以下几个问题：（1）在取消调节税、税前还贷的基础上，可考虑对能源、交通等重点建设基金的征集办法进行调整。从一些地区情况分析，由于某些企业经济效益差，留利低于全国平均水平，取消税前还贷会加深企业困难。因此，可考虑在取消调节税的同时，取消能源、交通等重点建设基金，使税法统一合理。据初步测算，对大中型企业取消税前还贷所造成的困难，在取消调节税和能交基金后基本可以抵消。（2）完善并统一国内企业所得税制度。可考虑把现行所得税 55% 的比例税率，改为超额累进税率。超额累进税率能克服“一刀切”的弊端，做到利润多的多征，利润少的少征。同时，将现行全民所有制大中型和小型企业的两种税率加以合并，可以简化税制，公平税负，使承包经营责任制规范化。（3）对不同企业的自负盈亏程度进行具体分析，通过税收调节不同企业的级差收益，并在此基础上分清不同企业的财政责任，使企业具有实实在在的、合理而又有效的外部经济压力，达到硬化预算约束的目的。对亏损企业，必须切实分清亏损的内部责任和外部影响、可消化因素和不可消化因素，对政策性、不可消化因素产生的亏损，由财政给予适当弥补。这样，既可“硬化”财政预算约束，又可使这种约束具有合理

性、可行性。

(二) 有利于打破条块分割, 加强横向经济联合, 促进企业组织结构合理化和生产要素流动化的财政管理对策。

财政管理体制必须在合理划分各级政府和财政职责范围的前提下, 本着事权和财政相统一的原则, 建立起以分税制为基础的分级财政和分层次的经济管理体制。可以设想, 当各级财政部门已筹建国有资产管理机构及其所属的若干个彼此之间具有一定竞争性的投资公司和资产经营公司之后, 作为行政管理层次的财政部门和资产管理部门, 今后将逐渐做到不再直接承担企业发包方的职能。企业经营者可以向作为企业直接所有者的投资公司或资产经营公司实行承包。

(三) 充分体现社会性、战略性的财政投资对策。

(1) 改革、完善财政投资方式和投资手段。要有选择、有重点地采取财政资助、财政贴息、国家参股等多种投资方式, 以有效运用财政投资。这样, 既能给企业注入新的活力, 又能在一定程度上缓解当前财政投资不足的困难。(2) 财政投资的使用, 除了要注重自身平衡以外, 还要特别注重预算内的财政投资与社会总投资之间相互协调。无论是财政投资, 还是其他渠道的投资, 都必须建立在社会总资金综合运用、统筹安排的基础上, 形成一个和谐而有序的社会投资平衡体系。只有在这种环境中, 企业资金才能得到充分、有效的利用, 从而不断增强其运动活力和使用效益。

四、比较选择: 维护和完善承包制的财政思考

目前, 承包企业面临的市场环境是严峻的, 有许多增支减收因素值得财政部门研究。特别是价格改革措施的出台, 将导致国家和企业分配关系发生重大变化, 导致利润在工业与非工业部门之间, 以及工业内部不同行业和企业之间较大

规模的转移。在这种情况下，如何维护和完善承包制，承包基数将如何调整，都是亟待解决的问题。有两种方案可供比较、选择。

方案之一“微调”。即在原承包办法不变的前提下根据价格变动对企业利润的影响程度和企业消化能力，相应调整承包合同。(1) 对于价格改革中增利的行业和企业，除少数确有困难又需要鼓励发展的给予适当照顾外，其余行业和企业提价净增利润收入，原则上应上交财政。上交方式可分别采取定额上交，调增基数等。(2) 对于价格改革中减利的行业和企业，要求自行消化一部分减利因素（例如 20~25%），其余部分相应调减承包基数。

方案之二“大调”。在价格改革措施出台的同时实施“税利分流、税后承包”方案的改革。即降低企业所得税率，统一国内企业所得税，改税前还贷为税后还贷，实行所得税后承包。这一改革方案，将使承包制走向规范化。具体做法是：对每户承包企业逐个测算由于国家计划产品价格调整影响利润增减数额，从测算的利润总额中先减去按新出台的所得税税率计算的所得税税额，再分别核定企业每年应归还银行贷款的数额和合理的留利数额，并从所得税后利润中予以扣除，得到的差额即为测算的承包上交利润的数额。以这个数额作为新的承包基数，可以由原承包者继续承包。如原承包者不愿意继续承包，则可以新的承包基数为标底，向社会重新招标，竞争承包。

以上两种方案，我倾向于把两者结合起来。在一般情况下，实行“大调”方案，即“税后承包”方案。而对某些确有特殊情况的企业，可按“微调”方案进行，以体现承包制的“配套、完善、深化、发展”的精神及中央提出的“深化

改革、稳定经济”的目标。

在确定国家与企业的财政分配关系时，如何具体确定企业收入分配的合理数量界限呢？这有以下几种选择：

第一种是，确定企业纯收入分配的合理数量界限，主要是要找出企业和国家对纯收入需求的最高限和最低限，然后根据生产力发展水平和财力的可能，经过综合平衡，确定国家与企业纯收入分配的合理比例。从搞活企业的要求来说，企业留下的那部分纯收入，加上固定资产折旧费，应能基本保证按一定周期进行技术改造的资金需要，以及在一定时期内必须兴办的集体福利设施和奖励劳动者个人所需的合理支出。按此要求，假设工业企业进行技术改造的周期最短为 10 年，最长为 20 年，以此周期，我们可以设计一个数学公式来测算出企业应留纯收入的上限和下限，再与目前企业参与纯收入分配的实际比例进行比较分析，看是否合适。

第二种是，企业仅有进行技术改造的财力还是不够的，还必须有开发新技术、研制新产品以及增补自有流动资金的财力。我国的国有工业企业要真正成为自主经营、自负盈亏的经济实体，必须具有自我改造和自我发展的能力。前一个“二自”要以后一个“二自”为条件。就是说，企业不仅要有进行简单再生产的财力，还应当有进行内涵扩大再生产的财力，以此为界限来确定企业留利的数量。确定国家与企业对收入分配的合理数量界限，应分别利润和纯收入不同的层次来进行。确定对企业纯收入这一层次的分配界限，有利于从宏观上对国民经济进行调节和管理；而确定对企业利润这一层次的分配界限，则可以有助于从微观上更好地处理国家与企业的分配关系，及时调整分配政策。

第三种是，根据我国收入分配的历史经验、经济数据和

目前的分配格局，同时结合对国外企业收入分配情况的考察，企业参与利润分配的比例大体为 50%，参与纯收入分配的比例大体为 30%，比较合适。

总之，深化企业改革，是一项庞大的系统工程，它在宏观和微观方面可以给我们许多启迪。它需要同宏观调控体系的变革相配套。其中，首先是财政方面的改革和协调。为此，财政部门要进一步加强对企业改革的宏观管理和研究，促进企业经济效益的提高，把企业改革不断引向深入。

## 浅谈如何强化财政的经济职能

张金鉴

社会主义国家财政职能是财政的固有功能，它同社会主义国家职能和社会主义财政本质有着密切的联系，并受国家职能和财政本质所制约。社会主义财政作为国家实现其职能的分配手段，具有筹集资金的职能；作为在分配过程中调节手段，具有调节收入、调节生产与消费、调节投资比例等的职能；作为反映和监督社会产品的分配和国民经济活动，具有反映和监督职能。这些职能是以社会主义的政治经济条件为基础而客观存在的，是不以人的主观意志为转移的。在社会主义初级阶段，财政的基本职能不仅要为人民民主专政的巩固及国家职能充分发挥提供物质基础，为社会公平分配和改善人民生活水平提供服务，而且在参与社会再生产方面要直接参与分配和协调。如，要为国家急需而企业本身又无法解决的能源、交通以及关系国民经济建设的项目所需的资金进行筹集和提供；要实现国民经济结构优化而安排投资补贴；为稳定物价和引导价格机制实现优化而安排价格补贴；为促进外贸平衡发展而提供财力支出；为实现整个社会资金运行和社会总供求平衡而调整财政收支政策。

以上这些都是社会主义国家和我国社会主义初级阶段的财政职能，这些职能概括地说，可分为一般国家都具有的分配职能和社会主义国家所具有的财政经济职能。财政经济职

能是指财政在经济生活中的作用及其实现机制与经济机制的有机结合，它包括经济建设机能和经济调节机能。经济职能是社会主义财政的基本机能之一，但是，近年来我国财政的经济职能发生巨大的“衰变”，党的十一届三中全会以前我国财政收入占国民收入的比重是 37.2%，到 1988 年比重降到 19.2%。据分析，国家财政正常经费包括国防行政各项事业费等，大约占国民收入 20% 左右，与财政收入基本持平，几乎成为“吃饭财政”。在财政收入占国民收入比重过低的情况下，国家要搞重点建设，只有靠赤字和举债。1987 年财政基建投资为 -8.9% 的负增长，1988 年继续负增长，这种趋势如果继续下去，我国财政要发挥经济职能将是极其困难的。另外，从财政对经济领域的宏观控制，也表现为宏观控制和调节机能弱化，如国家预算杠杆弱化，国家预算收支结构的可调性较差，在预算执行中，要调减一些收入和扩大一些必要的预算支出都很困难；税收杠杆弱化，对该由税收调节的经济关系没有设计出合理的税种，而且税收征管不力，偷税漏税严重，税收减免权限分散，使用过滥，起不到应有的调节作用；财政投资杠杆弱化，如预算内投资在全社会固定资产投资中所占的比重过小，财政基建支出占财政支出比重越来越小，财政的经济职能越来越“衰变”。这种衰变的结果，不仅造成财政赤字大、经济结构失调明显、经济效益日趋下降，而且使国家财政中的财力与其承担的任务不相适应，难以满足国家重点建设支出，难以促进国民经济稳定协调地发展。

基于上述认识，联系我国当前财经实际，财政工作者必须从各方面强化财政职能，特别是要强化财政的宏观控制与调节的职能，克服“吃饭财政”的局面。要这样做，就应努

力做好如下工作：

1、强化生产建设财政的经济职能：

从国家职能来说，社会主义国家职能既具有政治职能和社会职能，又具有组织社会再生产的特殊经济职能。这种双重的国家职能，也要求财政承担为国家组织社会再生产提供财力保证的特殊职能，要求社会主义财政成为真正的生产建设的财政，要求它在国民经济发展过程中起着平衡协调的促进作用。在我国当前基础产业严重落后于加工工业的情况下，要求财政重点投资能源、交通、农业及关系国民经济的关键部门，以发挥财政的生产建设的职能，国家财政如果放弃对国民经济关键部门的投资，国民经济的“瓶颈”得不到解决，必定会使国民经济遭受重大挫折，因此，从社会主义的国情和国民经济发展的要求来看，都必须加强生产建设这方面的财政职能。

2、通过控制财政收支平衡，加强对社会总财力分配集散度的控制，以促进社会总供求的平衡，为此，在财政分配过程中或财政平衡过程中不能拘泥于财政本身，而应纳入社会总供求平衡的关系内来考虑。

3、要通过财政收支平衡，促进国民经济结构合理化。财政是一种全面而又综合的经济杠杆，既可以通过预算支出，特别是财政投资进行直接调节，又可以通过税收补贴、折旧、国家信用等进行间接调节，通过调节，使国民经济结构趋于合理化。

4、要为企业的生产经营创造公平竞争的环境。社会主义国家的经济主体是国营企业，财政不但要促进国营企业努力发展生产，提高经济效益，而更重要的是要为企业创造公平竞争的环境，而创造这种环境的关键是在财政收入过程中

对企业的收益进行宏观调节，既要调节企业的级差收益，使企业在大体均等的客观条件下开展竞争，又要调节行业之间的收入分配，使行业之间收入基本平衡。只有这样，才能使企业在一起跑线上发挥企业内部的主观因素，才能真正做到责、权、利挂钩的经济责任制，以充分调动企业内部生产经营的积极性，为增加财政收入打下良好的基础。

5、在财政收入方面，要理顺国家、企业、职工三者分配关系，提高财政收入占国民收入的比重。

提高财政收入占国民收入的比重是确保财政经济机能正常发挥的前提条件，是提高中央财政收入占全国财政收入的前提条件，也是当前的财政走出困境的根本性选择。因为要解决财力的矛盾，既要从集中资金的角度去考虑，又要从理顺分配关系、健全财政宏观调节机制去着想，因此，要千方百计来提高财政收入占国民收入的比重；其次，要征收国有资产占用费，以利于控制固定资产投资的规模，促进企业加强经济核算，提高投资效果；再次，应继续改革税收管理体制，把征收调节税改为税利分流、税后承包、税后还贷，以加强财税两部门共同管理企业的机制，使企业获得增产增收，以提高财政收入的比重。

6、调整财政支出结构：鉴于当前的财政支出结构的不合理的状况，在安排财政支出时，要适当增加经济建设的投资比重，压缩行政经费的比重。由于当前财力有限和投资多元化的现状，国家财政投资不仅要起到增资的作用，更重要的是要起到启动和导向作用，即通过财政投资、资助或贴息，将信贷资金预算外资金吸引到国家急需的方面来，以便利用各方面的资金力量来调整财政支出结构。

7、加强财政立法，保证财政分配的规范化和法律化。

财政立法就是通过整顿、正确确定企业的成本、利润分配制度，确定企业的非生产性支出和企业投资的权限，确定流通费用的分配范围和分配秩序，通过清理各种基金预算，并把这些分配制度和分配程序通过法权手续后进行严格管理。

8、发展国家的政策金融，统一国债管理规划和长远目标。

按照社会主义有计划商品经济的初级阶段对财政金融的要求，建立两类银行，一类是由政府直接控制中央银行间接控制的政策银行来执行财政的职能，主要负责国家重点扶持行业的资金筹措和发放。另一类是由中央银行控制的专业银行来执行银行的职能。

财政银行应共同协商，统一制定统一的国债管理规划和长远的管理目标。在种类上，应根据经济发展需要，确定不同品种的国债，形成多元化国债结构；在期限上，可开辟中、长、短等不同期限的国债以适应多层次状况资金运转的要求；在利率上可根据国债的用途、对象、期限实行多种利率结构；在发行方式上，应把目前用行政手段发行的方式，改为专业银行认购和专业化证券公司经销相结合的办法。根据当前资金运转情况可以有计划、有步骤地全面放开国债市场，以用活资金。

## 财政政策与投资规模膨胀

黄宗福

投资规模膨胀是我国经济建设中多次出现的老问题，建国以来先后出现过四次投资规模膨胀。目前，投资规模膨胀的顽症远没有消除。如何控制投资规模，使国民经济稳定、协调地发展，是当前急待解决的问题。财政作为宏观经济控制、调节的重要手段，在以往的投资规模膨胀中发挥了怎样的作用？现在又该如何发挥作用？本文对此试作一些探讨。

—

传统经济体制下的财政政策有它存在的合理性和历史的客观必然性，它为奠定我国社会主义经济的物质技术基础，起了重要作用。但这种以统收统支、保障财力供给为基本特征的供给型财政政策极易造成企业乃至全社会无限制的“投资饥饿症”。长期以来，由于国家财政包揽国营企业的一切投资，资金无偿使用。企业不承担任何投资风险与责任，从而造成和助长了企业争指标、争投资、争设备，竞相扩大投资规模，热衷于外延扩大再生产，终于使“投资饥渴”和由此产生的投资需求膨胀成了社会主义经济肢体的顽症。本来，财政对宏观经济控制和调节具有重要的能动作用，但传统的统收统支的供给型财政体制，一方面缺乏对投资需求及