

财 税 理 论

按市场经济要求建设我国的 公共财政

王学礼

自国家出现以来，财政分配就成为政府的一种经济行为，是完成政府职能的具体体现。一国的财政分配水平，表明政府的经济能力，制约政府职能具体的实现程度。党的十一届三中全会以后，特别是我国市场经济体制确立以后，原有的财政分配制度同现行的经济体制有诸多的不适应，严重地影响了政府职能的充分发挥。因此，深化财政分配制度的改革，按照市场经济要求建立符合我国实际的公共财政体制，不仅是我国经济体制改革的要求，也是新形势下提高综合国力，实现政府公共职能的客观需要。

对财政理论的再认识

财政历来是为满足社会共同需要而对人们所创造的剩余产品进行的一种无偿性的分配活动，属于公共经济范畴。

从理论上讲，财政是指国家或公共团体为满足社会公共需要，凭借政治权力，用强制手段，对剩余产品进行无偿性、集中性的分配和再分配，以巩固经济基础和上层建筑、保障社会生产力的发展对公共物品的需求

马克思的再生产原理认为，生产力不仅包括客观存在的物质

生产力，而且还必须包括非物质生产力。财政分配既要满足公共需要，一方面要满足物质生产力发展需要，同时还必须满足非物质生产力不断发展的客观需要，从而保证生产力的不断扩大再生产。在正确认识生产力再生产规律的基础上，社会主义国家财政必须要强化自身职能，一方面把国家集中性财政基金占国民生产总值的比重科学地确定下来，按确定的比例积极地组织财政收入；另一方面，要有序地按照生产力发展的客观要求，合理地配置社会消费基金和国家集中性积累基金，以保障社会生产力的不断扩大与发展。

财政作为公共经济，与私人经济中的企业财务、家庭理财等分配活动有根本区别。在市场经济的国家里，财政分配体现国家的社会经济职能，它必须保障集中体现公共欲望的公众利益，满足全社会生产力的发展需要，而不是去满足私人、的某种特殊的欲望需要，不是满足某个个体生产力发展需求。我们这里所讲的公共欲望（Publicwants）或集体欲望是指一种社会的共同需求，是公众可以共同享受的需求，它不具有排他性。在实践中，公共欲望又具体地分为社会欲望和价值欲望。社会欲望是指不能依靠市场机制得到满足，供全体公众同时均等地享受的不具有排他性的欲望。比如国防、外交、公安、司法等，这些纯粹的公共物品，需要由政府财政提供。价值欲望又与社会欲望不同，它是指公共欲望中那些不能由市场机制得到充分满足的、具有排他性和特殊价值的欲望，是一种具有增进社会福利等良好的外部效应的私人欲望。这种欲望的实现，需要政府公共经济部门的支持和帮助，从而使这种私人欲望转化为具有特殊价值的公共欲望。教育、文化、体育、卫生和公共交通等都是关系社会发展及人类进步的事业，需要公共部门提供准公共物品，以满足人们对其的价值欲望。总之，为满足社会公共需要，必须由政府财政掌握提供社会

产品和服务，即提供公共商品（Public Goods），而这类事业的发展，必须有政府的支持。

在市场经济体制下，重新认识财政分配的基本理论，有助于科学地界定国家职能范畴，理顺社会经济关系，指导财政体制改革，加速建设具有中国特色的公共财政，确保新形势下国家职能的正常运行。我们知道，自有国家以来，财政的主体都是国家；国家是阶级统治的最高形式，政府是国家机器、国家意志的具体执行者。财政分配活动是政府的公共经济分配职能的具体化、分配的手段和方向，是国家意志在财政分配活动中的集中表现，制约、规定着财政运行过程。建设有中国特色的公共财政体制，并不是要从理论上回避和抹煞以国家为主体的财政分配本质，恰恰相反，而是要依据市场规律科学界定国家事权范围，规范政府财政分配行为，制定财政分配与再分配的政策，严格区分需要国家供应纯粹公共物品、准公共物品的公共欲望需求与依赖市场机制供给物品的私人欲望需求的界限，强化国家在财政分配活动中的主体地位。因此，公共财政体制的建立，不仅是社会主义市场经济体制建立与发展的要求，而且是新形势下国家职能实现的重要体现。

现行财政分配体制运行中的主要问题

我国的社会主义财政体制是在落后的生产力基础上建立起来的。在新中国的初始阶段，按照计划经济要求，建立高度集中垄断的国家财政体制，这在我国土地革命时期和国民经济恢复时期，对于新中国的建立、对于加速国民经济的恢复和发展，对于建设我国强大的国营经济体系，促进我国社会经济的飞速发展都发挥了特别重要的保障作用，极大地推动了我国社会生产力的进步，这是必须充分肯定的。然而，高度集中的财政体制与日益发

展进步中的社会经济越来越不适应。尽管在社会主义建设时期也进行过多次的财政分配体制的改革，以调整经济分配关系，缓解财政分配中的矛盾，增强国家宏观调控能力，但是始终没有从根本上解决中央财事不清，中央财政大包大揽的分配制度问题，以至严重地制约了社会生产力的更进一步发展。尤其是党的十一届三中全会以来，随着我国经济体制的改革，社会主义市场经济体制的逐步形成，原有的财政分配体制中所存在的问题日益地暴露出来。当前，我国财政分配中存在的突出问题，集中反映在以下几个方面：

1. 财政收入增长速度落后于经济增长速度，财政收入总量占国内生产总值的比重逐年下降，国家财力弱化

近年来，随着我国改革开放的深化，经济大幅度增长，国家财力也有一定增长，据统计，从 1979 年到 1994 年我国财政收入平均每年增长 10.6%。

然而，我国财政收入的增长速度与经济的增长速度相比是滞后的，从 1979 年到 1994 年，我国的 GDP 增长了近 10 倍，而国家财力仅增长 3.7 倍，远远落后于经济的绝对增长水平，财政收入占 GDP 的比重不断地下降。从 1979 年的 26.7% 下降到 1994 年的 11.8%，再下降到 1995 年的 10.7% 左右，如果扣除内外债务收入，这已是我国历史上的最低点，也是目前世界上的最低水平。从世界水平看，财政收入占 GDP 的比重都比我们高，统计资料表明（见下表），发达国家中财政收入占 GDP 的比重比我们高，呈上升趋势。从亚洲的情况看，有些国家和地区财政收入占 GDP 的比重也比我们高。其中“四小龙”财政收入占 GDP 的比重 1991 年新加坡为 32.8%，韩国为 18.5%，香港为 17.8%，台湾为 21.2%；“四小虎”1990 年的财政收入占 GDP 的比重也比我们高，其中菲律宾 17.9%，印度尼西亚 18.2%，泰国

20.4% ,马来西亚 28.5%。我国的财政收入统计口径与世界上大多数国家的统计口径不同,我国是把债务收入也统计在国家财力里面,如果我们把国内外债务收入从财政收入中扣除出去,财政收入占 GDP 的比重就更低,1994 年仅有 8.78%,这是世界最低水平。国家财力不足,使国家宏观调控能力弱化,势将成为严重影响经济发展和社会稳定的重要因素。

	美国	德国	法国	英国	加拿大
1979 年	32%	43.8%	41.4%	38.1%	36.6%
1992 年	34.5%	46.5%	47.1%	39.8%	43.6%

2. 中央财政收入在财政收入总额中所占比例低,中央财政支出困难,债务负担与日俱增

中央财政收入在我国财政收入总额中所占比重过低,与中央政府所承担事权极不相称,债务负担逐年加重,成为制约经济发展的重要因素之一,也是我国财政分配中存在的又一严重问题。

从现有的统计资料看,我国在经济体制改革以来,尤其是市场经济体制确立以后,宏观经济飞速地发展,社会不断进步,迫切要求对财政体制进行根本的变革,以适应社会经济发展对财政分配的需要。我国的改革开放,尤其是社会主义市场经济体制的建立,促进了我国社会经济的繁荣与发展,国家财政收入和中央财政收入的总体水平也有了显著的提高。1994 年我国进行税制改革,实行中央与地方分税的分税制,从而使国家和中央的无偿性财政收入以法律的形式得以固定,保证国家财政总收入和中央财政收入的不断增长。但是,统计资料已明显地表明,财政收入增长速度与经济增长速度相比属于低速增长,不适应财政支出迅速增长的实际需求。无偿性财政收入不足,只能靠有偿性债务收入加以补偿,致使国家财政赤字与日俱增,债务余额逐年增长,到 1996 年,我国财政支出中有 22.1% 靠债务收入来支付,财政

已相当困难。在改革的过程中，政治体制的改革与经济体制的改革不能同步进行，财政分配关系没有真正理顺，中央的事权范围过大，非排他性的公共物品供给与具有排他性的物品供给界限不清，与中央财政收入的范围、规模极不相符，财政困难日趋严重。1994 年我国的分税制计划达到中央与地方六比四的分配比例，但实际并未实现，中央的占比 1994 年 55.68%，1995 年 52.17%，1996 年再下降到 50.10%，1996 年中央无偿性财政收入 3456.88 亿元中以税收形式返还给地方的就达 2716.28 亿元，难以保障中央政府所承担的庞大的公共开支的需求。由于无偿性财政收入与实际支出之间有较大差距，因此，只能借助于有偿性的债务收入满足中央政府财政支出的需要，这致使中央财政的债务依存度居高不下，1994 年为 52.14%，1995 年为 53.38%，1996 年的预算数为 55.61%。

中央财政收支占全国财政收支的比重与债务依存度

年度	国家财政 无偿性收入 (亿元) ①	中央财政 无偿性收入 (亿元) ②	国家财政 支出(亿) ③	中央财政 支出(亿) ④	债务收入 (亿元)⑤	中央财政 无偿性收入 占国家 无偿性收入 的比重 (%) ②/①	中央财政 支出占国 家财政支 出的比重 (%) ④/③	债务依存 度(%) ⑤/(③ + ④)
1985	2004.82	769.63	2004.25	759.29	89.85	38.37	39.68	10.7
1990	2937.10	992.42	3083.59	1004.47	282.97	33.79	28.83	20.6
1993	4348.95	957.51	4642.30	1312.06	739.22	22.01	28.26	37.8
1994	5218.10	2905.50	5792.62	1754.43	1175.25	55.68	30.28	52.14
1995	6242.20	3256.62	6823.72	1995.39	1537.69	52.17	29.34	53.68
1996	6901.40	3456.88	7914.40	2146.00	1952.57	50.10	27.12	55.61

(表中数字根据 1996《中国经济年鉴》“国民经济统计资料”和财政部刘仲黎部长在第八届全国人民代表大会第五次会议上作的《关于 1996 年中央和地方预算执行情况》及 1997 年中央和地方预算草案的报告)中资料整理)

3. 国家包揽事务过多，财力分散，财政投资占财政支出的

比例低，政府干预经济的能力弱化

财政收支状况是反映国家意志和宏观调控能力的重要指数，而财政投资是实现国家政策意图和实现宏观经济调控的重要手段。我国改革开放以来，财政收入和财政支出都有一定程度的增长，1979年—1995年的年均增长率分别为10.6%和11.2%，比改革开放前的1953—1978年的年均增长率7.2%和7.4%都提高了3个百分点，尤其是1991—1995年的年均增长16.3%和17.2%。但是，由于我国财政收入占GDP的比例过低，已经对国家宏观调控能力产生很大影响，而财政支出结构不合理，国家财政投资占财政支出的比重小，更进一步弱化了国家对社会经济的调控机能。

受经济发展水平制约，我国的财政资金一直是不充裕的。但由于政府包揽的事务过多，本来就不富裕的财政资金只能是“撒胡椒面”，让大家都吃一点，但大家都要把裤腰带勒得紧紧的。财政支出结构不合理，国家财政用于经济建设的投资在财政支出中的比例一直很低，具体如图所示：

国家财政投资占财政支出的比重

指标 (亿元)	1978年	1985年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年
国家财政投资①	452.18	575.18	725.60	739.75	764.81	900.83	639.72	621.05	885.88
国家财政支出②	1111.00	1844.80	3452.20	3813.55	4389.68	5287.42	6300.90	6823.72	7914.38
①/②	40.70%	31.20%	21.01%	19.40%	17.42%	17.04%	9.85%	9.01%	11.19%

(以上数字资料根据1980、1992、1995年《中国经济年鉴》和刘仲黎部长1996年中央和地方财政预算执行情况和1997年中央和地方预算草案报告中的有关资料整理。)

在计划经济条件下，财政投资占财政支出的比例虽然比较高，但当时政府统揽全局，主要用于国营企业的投资，对基础产业、基础设施、高新科技等投入并不大。改革开放以后，尤其是

1992 年我国实行社会主义市场经济体制以来，由于投资主体的多元化，财政投资占财政支出的比重大幅度地下降。据统计（见下表），在全社会的固定资产投资中政府预算内财政投资所占份额从 1978 年的 62.2% 萎缩到 1994 年的 3.2%，银行贷款比重从 1.7% 上升到 20.9%，企业自筹资金从 31.9% 上升到 64.4%，外资份额从 4.2% 上升到 10.3%，固定资产投资结构从以政府财政投资和企业自筹为主的格局调整为以企业自筹、银行贷款和外资引进为主的局面。投资结构的这种变化和调整，特别是银行信贷资金投入比重过大，势将导致基本建设规模失控，给宏观经济运行带来隐患，加剧重复建设和结构失调；国家财政投资占财政支出比例大幅度下降，社会固定资产投资格局的变化和调整，使政府干预经济的力度弱化，最终会影响宏观经济的运行。

年 份	政府预算内 财政投资	银 行 贷 款	企 业 自 筹	外 资
1978①	62.2%	1.7%	31.9%	4.2%
1994②	3.2%	20.9%	64.4%	10.3%
② - ①	- 59%	+ 19.2%	+ 19.2%	+ 6.1%

建立发展公共财政是我国社会经济 发展的客观要求

我国改革开放逐步深入，社会主义市场经济体制建立与发展，要求加快财政体制的改革，按照市场经济运作规律，发展我国的财政。国际经验表明，在现代市场经济体系中，政府干预经济的力度必须日益增强，而财政投资是实现国家政策意图和实施宏观经济调控的重要手段之一。因此必须努力增加财政收入，科学界定财政收入在 GDP 中的比例，认真调整好中央财政与地方财政的比例关系，调整财政支出结构，增加财政投资支出，增强

政府宏观调控经济力度，确保经济的运行正常。

1. 根据市场经济理论，对财政理论进行重新认识，建立适应市场经济发展要求的公共财政

在市场经济条件下，财政分配是市场经济的一个重要组成部分，国家运用财政分配调控市场经济的运行，使财政成为市场经济内在的稳定器。财政积极地参与市场运行，促进市场的不断发育，并在市场上开辟财源，这充分说明，市场经济是财政的基础，决定财政分配的制度和体制。一方面市场经济发展的规模、速度、结构、效益决定财政收入的规模、速度以及财政分配的结构与状况；另一方面财政也主观地、能动地促进和制约着市场经济发展的规模、速度、结构与效益。

按照市场经济理论要求，建立适应市场经济发展需要的公共财政是要政府以满足社会公共需要，弥补市场对基础性资源配置的不足为目的，直接参与社会总产品的资源配置活动，也就是说国家财政分配的主要是市场所不能解决或不愿解决的公共产品或服务。既然分配的是公共产品或劳动服务，也就不具有回报或直接回报的属性，这不仅深刻地提示了财政分配的公共产品或劳务的无偿性质，而且也充分说明了这种公共产品或劳务的分配不能由市场或无法由市场分配，只能由国家或社会团体进行分配。

财政分配的公共经济性质，实际在财政一词的演变过程中就已经明确了，早在公元 13—15 世纪拉丁文 *Finis* 一词仅为结算与支付的意思，后来变为 *Finare* 便发展为支付款项、裁定、罚款等诸方面的含义；16 世纪转译为法语 *Finances*，则有公共收入的意思；到 17 世纪以后就专用于国家理财；19 世纪更进一步阐明 *Finance* 是一切公共团体的理财；20 世纪初传入世界各国。当日本在引进这个词以后，又运用中国古代“财”和“政”的词意，确立“财政”一词，并开始使用“财政奏折”。我国古代曾

用“生财”、“用财”这些概念，清光绪年间由日本传入财政这一概念，本世纪 40 年代我国中华书局出版的《辞海》把财政定义的理财之政，是“国家或公共团体以维持其生存发达为目的，而获得收入、支出经费之经济行为”。到 70 年代后，以布坎南·塔洛克为代表的一批西方经济学家便将财政作为公共部门经济，集中研究了满足社会公共需要的公共商品问题，分析了决定公共产品的生产与分配过程，以及生产公共商品的国家组织机构的运行，从而把财政学的理论研究更引深了一步。至今，财政作为公共经济的性质特点就更加明确了，其经济主体是国家或社会团体，其目的是为满足社会公共需要，实现与弥补市场基础性资源配置之不足，分配的手段和方式是强制地和无偿地进行分配，这与一切其他私人或企业财务分配，与市场分配具有根本性的区别。

2. 科学界定政府的事权范围，在经济发展的基础上，努力提高财政收入在 GDP 中的所占比重

一个国家的财政收入数量界限是由这个国家的需要与可能所决定的，需要是前提，可能是基础。我们这里所说的需要就是指国家职能实现的需要，是事权实现的需要。可能是经济条件，是物质基础，根据经济水平状况能够为国家提供的财力。需要与可能是对立的统一。国家为满足公共事务的需要，决定供应的公共物品的数量；经济发展水平，决定国家职能的实现程序、可能供给公共物品的数量、形成公共事务运行的物质基础。

科学界定政府的事权范围，严格划分中央与地方的财权财事关系，是公共财政建立的基本前提。1994 年的分税制，一个基本点就是要分清事权，划分财权，实行中央与地方分税，各收各的税，这是符合我国国情的，也与发达市场经济国家的作法基本相同。当时提出的分配比例是经过认真的科学测算，按照中央与

地方的比例是中央六、地方四，在财政支出中中央与地方的比例是中央四、地方六。财政的分配比例是基本合理的，事权基本在地方，中央仅进行宏观调控，向全社会提供公共物品，包括宏观管理、社会保障、国家重点经济建设以及重点的能源、交通、基础设施、高科技等公共物品的供给，中央占比例为六，才有可能实施宏观调控，通过中央向地方转移支付，协调地区之间或产业之间的经济关系，这一部分要占中央财政收入份额的三分之一，而中央最后用于直接支付的仅占份额的三分之二，财政的这种分配，是符合我国实际的。建立公共财政，首先要在中央与地方分清事权的基础上，科学界定中央与地方的分配比例关系，进一步完善我国的中央与地方的分税制度，建立健全财政转移支付制度，确保公共财政分配的正常运行。

公共财政的运行，必须有一定数量的财政资金保证。随着经济的发展，财政收入在 GDP 中的占比，也应该相应地提高。我国财政收入占 GDP 的比重 1979 年是 26.7%，到 1994 年下降为 11.8%，如果扣除债务收入则仅有 8.78%，这与国家所承担的事权职能是根本不相适应的，严重影响政府公共职能的实现，不仅影响经济的发展，而且也会影响社会的稳定。发达国家财政收入在 GDP 中的占比一般在 35% 以上，最高的达 45% 左右，亚洲一些经济发展较快的国家和地区的财政收入在 GDP 中的比重也基本在 20% 左右，新加坡最高达 30% 以上，香港最低也在 18% 左右。根据我国社会经济发展状况与人均 GDP 的占有水平，以及我国财政收入在 GDP 中占比的历史水平，我国财政收入在 GDP 中占比由现在的 10% 左右提高到 25% 左右是恰当的。而且通过税收制度的进一步改革完善，提高流转税、所得税、关税在 GDP 中的占比和开征社会保障税等途径，加强税收征管工作，这个占比是可能达到的。只有在这个水平上，才能保证国家公共

物品的需求。

3. 提高中央财政收入在全国财政收入和中央税收在中央政府收入中的占比，是建立公共财政最基本的政策选择之一

我国经济体制改革以来，财政收入随经济的增长而不断增长；1994年的税制改革，中央的各项税收收入也有较大增长，这在很大程度上提高了中央政府处理公共事务的能力。但中央财政收入在全国财政收入中的占比同发达国家相比，则相差很远。按照现行的计算口径，1995年我国中央财政收入在全国财政收入中的占比（不包括债务收入）仅为19.1%，地方则占82.9%，不仅低于改革前1979年我国财政收入中央与地方的46.8%与53.2%的占比，而且更低于大多数发达国家和发展中国家，据统计，中央财政收入在全国财政收入中的占比美国为69%，英国为87%，德国为64.3%，巴西为78.7%，印度为87.8%。中央财政收入在全国财政收入中的占比过低，无法满足繁多的公共事务需要，只能靠债务收入弥补财政资金的不足。前面提供的资料已经清楚地表明，我国中央财政的债务依存度居高不下，1994年为52.14%，1995年为53.68%，1996年上升到55.61%，1997年预算数达57.77%，平均上升1.87个百分点。其水平之高，增速之快，这在世界上也是非常罕见的，中央财政已处于十分困难的境地。必须选择提高中央财政收入在全国财政收入中占比的政策，这是我国市场经济的发展需要，是国家公共事务的发展需要。

在市场经济条件下，税收是政府财政收入的基本来源，是政府执行社会经济政策的主要手段，也是实现政府职能的物质基础。而财政支出是“满足社会的公共需要”，财政支出本身不能创造出与其对应的资金来源，用于财政支出的资金基本上是“有去无回”的，只能靠无偿性的财政收入支付，而不能以有偿性收

入支付，要努力降低中央财政的债务依存度，保证中央财政需要。那么，提高中央财政收入在全国财政收入中占比的最佳政策选择就是提高中央各项税收收入在中央政府各项收入中的占比，增加中央无偿性财政收入的份额。根据财政部的预算报告资料显示，我国 1996 年中央各项税收收入在中央政府收入中的占比为 81.3%，但这个数字统计不包括债务收入在内，也不是中央政府实际能够支付的数字，实际自己能够支付的数字还应扣除中央政府给地方政府税收返还的数字，如果扣除中央政府给地方政府税收返还数，那么中央多项税收收入在中央政府收入中的占比只有 17.4%，明显地看出我国中央财政收入在全国财政收入中的占比偏低主要是由于中央各项税收收入在中央政府收入中的占比过低的原因所致。根据国际货币基金组织《政府财政统计（1995）》所提供的数字，各国中央政府税收收入占中央政论收入（含债务收入）的比重都比我们高，在这些国家中，中央政府的税收收入往往都要占到政府收入的绝大比重。相比之下，我国税收在政府收入中的占比是明显偏低的。发展我国的市场经济，按照市场经济规律建立健全我国的财政分配制度，在分清事权，划分财权，实行分税制和健全财政转移支付的基础上，发展我国的公共财政，这是我国社会经济进一步发展的客观需要。

中央政府税收收入占中央政府收入的比重

国别	美国	加拿大	法国	德国	英国	意大利	韩国	印度尼西亚	菲律宾	阿根廷	说明
占比 (%)	80.35	73.42	81.05	87.09	79.76	75.04	85.06	87.19	81.53	87.79	中央政府收入中包括债务收入
年度	1994	1992	1994	1993	1993	1994	1995	1991	1993	1990	

论国家财政与国有企业财务分配

丁 予 君

在传统体制下，国有企业财务成果历来是国家财政分配的重要基础。改革的不断深入与各利益主体地位的确立，使国家财政与国有企业财务分配关系发生了巨大的变化，因此国家财政参与国有企业财务成果分配必须规范化和合法化，使利益分配定位在公平和合理的区间。所以，我们应正确认识国家财政与国有企业财务分配关系。

一、国家财政参与国民收入初次分配和再分配的新特点

财政分配作为再生产的分配环节与其它分配形式相比较，所发挥的调控作用是其它调控手段无法替代的。但我国在经济体制转轨后，财政陷入各种困境，财政可支配的收入占国民收入的比重逐年下降，究其原因主要有：第一，独立利益的存在。各项法律赋予各种所有制形式的企业以独立利益和独立法人资格，因此，国家财政在参与国有企业成果分配时就要依法进行。从承包制到国有企业股份制改制，经营者既得利益的巩固和追求自身利益的动机加大了对国有资产的占用，谋求独立利益，反而忽视了国有资产的保值、增值；有的国有企业甚至偷、逃、漏、骗税，瓜分国有资产，这降低了国有资本经营的获利能力。第二，监督制度滞后。财政监督财政资金力度不够，手段落后，致使财政资

金支出效益不佳。国家财政自身监督也缺乏统一标准，如预算安排本身缺乏科学性与可行性等。第三，减税让利仍是不可缺少的刺激经济发展的手段。依我国现行税制，如果完整地按税法依法纳税，财政收入大幅度增加应该是有保障的，但许多企业仍存在利用政策间的矛盾和各种技术操作空档，由财政减税让利，避税，退税，使财政应收无法集中。第四，各级行政机构的直接、间接摊派和企业办社会的各种支出，导致应由财政集中的收入无法落实。第五，国有资产的收益确定混乱，财经秩序有待进一步整顿。因管理与监督不善，股利分配不能按同股同权同利进行，利润上缴被称为侵犯经营权，对企业配股扩资，财政难以再投资以及技术上难以处理等，都影响了国有资产价值最大化的实现。但从深层次成因分析，目前财政困难加剧是与财政支出范围的不断扩大、经济决策上的时常失误有关。

多元利益主体会引起收入分配渠道的增加。国家财政参与国民收入分配的特点根据前述问题的分析集中表现在：

- 1 参与初次分配的范围缩小。物化劳动和活劳动的消耗量是构成产品成本的重要因素。流通环节放开搞活，财政只能通过再分配手段间接调控，且力度不够，导致物化劳动消耗增加或虚增，增加了产品成本；活劳动消耗的补偿主要利用税收分配手段，个人收入不受限制也加大成本；通过开征个人所得税虽增加了个人所得税收入，但引起总税利的减少；财政的相对于传统体制那种直接参与初次分配的范围缩小了。这也说明利益主体多元化要求收入分配首先应在经济领域内进行经济属性分配，然后才是财政属性分配。

2. 财政支出的范围逐步扩大，不仅过去生产性和非生产性项目有所保留，而且非生产性公共开支及生产性基础设施的开支范围不断扩大，社会保障支出、财政补贴、地方补助金、社会团

体支出项目也逐渐增加。

3. 财政分配的形式多样化。财政分配由过去单纯的强制性、无偿性分配转向多种信用形式，如在财政收入方面采取公债、财政信用投资的分红等形式；在财政支出上也采用信用形式或贴息等办法，主要的目的是使有限的财政资金发挥最佳效益。

4. 财政分配的手段逐步规范化。依法规范财政参与国有企业和其他经济成份收入分配是《企业财务通则》和《公司法》期望明确的。依法规范分配手段是防止腐败和乱摊派、乱收费的重要内容；任意提高和降低财政收入在国民收入分配中的比重、中央财政收入占整个财政收入的比重都是不合适的。但这个原则应该掌握，即财政收入的增长应同生产的增长保持相同水平，个人收入的增长不应超过劳动生产率的增长速度。

二、国有企业财务分配与国家财政

国有企业财务成果分配同国家财政的关系有两个方面：第一，国有企业作为纳税人与国家财政的关系；第二，国有企业作为法人经营者与作为产权所有者或股权所有者国家的分配关系。前者的基本准则是国有企业照章依法纳税，正确处理这一关系是保证国家财政收入增长的主要内容；后者是经营权与所有者的利益分配问题，是明确权利与义务的重要内容。如何处理好国有企业财务分配与国家财政的关系？我们作进一步分析：

1. 国有企业财务分配对财政的影响。国有企业价值补偿及个人收入形成是由企业财务分配进行的；企业纯收入经过调整后由企业财务分配与国家财政分配及投资人分配共同进行。企业产品价值的形成和分配过程都同财政密切相关，且对财政有直接影响，这些因素包括：第一，折旧。从会计上讲折旧对企业来说是可供支配的收入，而从财政上讲是作为一次性费用从应税收益中