

● 胡建军

## 结构调整的财政对策

### 一、结构失调的财政政策原因

#### (一) 结构失调的表现。

我们这里所要讨论的经济结构通常包括产品结构、企业组织结构和产业结构三方面的内容，其中产业结构在一定程度上决定着产品结构。目前的结构失调主要表现在：

1、行业结构上，基础产业由于产品价格低利微，积累能力差，能源、原材料工业近年来连续亏损，难以靠自身的积累进行扩大再生产，有的甚至难以维持简单再生产。国家也由于财政紧张对基础产业倾斜的财力受到了制约，而一般的加工工业则由于价高利大，积累能力强，企业发展较快，社会投资也较多。由此形成基础产业发展滞后，加工工业增长过快。

2、企业组织结构上，一方面，国营企业特别是国营大中型企业发展缓慢，而集体企业及乡镇企业则发展迅猛。尽管大中型企业较之小型企业，特别是集体、乡镇企业无论是在技术设备上还是效益上都要高出一筹，但在资金、物资等生产要素有限的情况下，这些小企业的发展，影响了大中型企业效益的提高；另一方面，“大而全”与“小而全”企业并存，大小企业缺乏专业化协作，企业之间缺乏有机结合，缺乏在专业化协作基础上实现规模经济的内在机制，生产要素难以合理流动和重新组合，大小企业之间不是相互依托、密切合作，而是相互争原料、争市场，造成生产要素闲置与资金、资源不足并存的状况。

3、产品结构上，一方面短缺与积压并存，短线产品严重不足，长线产品大量过剩；另一方面，产品质量差，更新换代慢，缺乏市场竞争力，产品结构与质量不能适应市场需求的变化。

#### (二) 结构失调的财政政策原因。

多年来，我国的经济结构主要由财政投资形成。改革以前，我国财政支出用于经济建设的费用，基本上都维持在50%以上，其中大部分又是基本建设拨款，国家的经济建设、生产性投资主要由国家财政承担。我国的产业结构基本上是由财政投资的结果。另一方面，由于财政投资不当的累积，也成了结构失调的一个原因。例如在“洋跃进”时期，国家财政大量投入基本建设，在工业上较多地追加重工业投资，向国外大笔举债购买钢铁和石油化工业的大量成套设备，加剧了在“三五”和“四五”时期因集中财力进行大小三线建设而形成的结构失调。所以，目前的结构失调，有历年财政投资不当形成的累积效应。但是，更重要的却是我们在改革以来未能充分认识到结构调整的重要性，我们的一系列经济政策，特别是作为结构调整主杠杆的财政政策对结构调整乏力，以至不仅未能扭转结构失调的状况，反而在一定程度上有所恶化。尽管我们多次下决心进行调整，却总是未能奏效，这是因为：

1、放权让利的自然结果是：财政收入占国民收入的比重下降，财政投资支出减少，从而使财政直接调节产业结构的功能削弱。应当指出的是，财政用于投资支出的下

降,是与我国由产品经济体制向有计划的商品经济体制的转换相适应的。在有计划的商品经济条件下,企业成为投资主体,承担了一般性的生产投资,银行成为资金供应的一个渠道,为一般性生产投资提供了大量的资金,国家财政用于经济建设支出相应有所下降,这是必然的。问题是,一方面,财政用于直接投资支出的比重下降幅度过大,1988年经济建设支出占财政支出的比重仅30.5%,比1979年的51.9%下降了21.4个百分点,难以保证国家重点建设和基础设施建设的资金需要;另一方面,预算外资金超速增长,基本建设资金供应多元化以后,财政并未建立起与此相适应的调控机制,财政未能有效地对企业自筹和银行借款的投资在总量上和方向上进行调控,预算外项目与国家重点工程争能源、争原料,使结构失调状况不仅得不到改善,反而进一步恶化。尽管我们多次实行紧缩政策,对结构进行调整,但由于对预算外投资的调控缺乏应有的机制,受影响的还是国家财政预算内支撑的那部分重点建设,使结构失调日趋严重。

2、现行中央与地方的财政包干体制促使各地方为了自身利益竞相建立独立的经济体系,各地经济结构“同构化”,造成生产要素闲置与资金资源不足并存的状况。现行财政分配体制,把地方经济利益与地区经济发展紧密联系起来,这对促进各地经济的发展起了一定的积极作用。但是,在这种体制下,地方为了自身利益,在不合理的价格体系作用下,不是从比较利益出发来建立自己的工业体系,而是把眼光放在投资少、周期短、效益好的加工工业上面,一些拥有先进技术和设备,有条件发展深度加工和高技术产业的地区,未能着力改造传统产业,建立新兴产业,产业发展过于迟缓,一些装备、技术较差的地区,不惜重金投入,刻意追求高附加价值的加工工业,又往往依靠外汇进口原器件来支撑生产线的运行。结果使资源

产地和加工地区产业结构趋于“同构化”,这一现象严重地降低了地区之间的分工优势和规模效益。同时,能源、交通、原材料等基础工业的社会发展基础条件建设的包袱仍由中央财政背着,中央财政尽最大努力以更大的规模和速度来发展基础工业,反过来又为地区加工工业的扩张创造了条件,造成结构失调的恶性大循环。

3、现行税制难以适应结构调整的需要,税收对结构调整缺乏应有的作用力,反而由于税制不健全,在一定程度上助长了结构失调的状况。经过十多年的改革,我国已基本上形成多环节、多税种、多次征的复合税制体系,这对调节经济运行,稳定国家与企业的分配关系,保证财政收入的稳定增长,起了积极的作用。但现行税制在结构调整上还未能发挥其应有的作用,而且在一些方面还不得不对结构失调负一定的责任。

第一,现行的以产品税为主体的流转税制,是在“简化税制,保持原税负”的原则下确立的,产品税是以产品销售收入的金额作为课税对象的,属于价内税,不论企业是盈利还是亏损,只要实现了应税产品的销售,都要按销售收入的大小纳税。如果企业之间的资金利润率大致相等,那么,根据产品销售收入征收产品税是比较合理的,问题是在目前不合理的价格体系下,基础工业价格偏低,而制成品的价格较高,因而基础工业的资金利润率大大低于加工工业的资金利润率,这样,普遍征收的产品税必然对两类产业带来不同的影响,能源、原材料等基础工业的税负明显地高于加工工业,这样的税收负担导向,无疑对产业结构的调整,优先发展基础产业产生不利影响。此外,产品税按产品销售收入课税,只要产品实现了销售,就要按销售额照章纳税,这对专业化程度较强的企业,由于其产品需要经过多次销售环节的转让才能完成成品生产,因而出现重复课税,税负明显提高,这样就会使企业

为了免于被重复课税而提高税负争相建立“大而全”、“小而全”的组织体系,阻碍了专业化协作的发展,从而使专业化协作所具有的规模效益和经济效益受到损害。

第二,从所得税看,目前是按经济性质设置税种,六个所得税并存,不同经济性质的企业间税负不一,大中型企业的名义税率明显高于小型企业和集体企业,而能源、原材料等基础工业一般是大中型企业,加工工业大部分是小型企业,结果是后者的平均税率低于前者,因而现行所得税制度,不仅不利于巩固全民所有制企业在我国工业中的主体地位,而且也不利于体现国家的产业政策。同时,现行所得税制度也在一定程度上促使企业规模小型化,难以形成具有规模经济效益的企业组织结构。

## 二、财政对结构调整的对策

结构调整就是对资源的重新配置。它包括产业结构、产品结构、企业组织结构以及投资结构、消费结构等方面的调整,又可分为增量调整和存量调整两种方式。增量调整主要通过资金的重点倾斜来实现。中央和地方各级财政,都要切实按照国家的产业政策,在计划安排的固定资产投资总规模内,尽可能拿出更多的资金,加强农业、能源、通讯、水利和重要原材料工业的建设,加强市场需要的短线产品的开发,继续控制和压缩加工工业的长线产品和楼堂馆所的建设。通过投资结构的调整,促进产业结构和产品结构的调整。在存量调整上,要采取行政、经济和法律的手段,以及运用市场优胜劣汰的竞争机制,下决心对那些市场无需求、产品长期积压滞销的企业实行“关、停、并、转”。

多年来我们增量调整的传统手法是通过压缩预算内基建投资和改变投资结构,而对预算外投资结构的调整却缺乏应有的对策,由于体制放开后,投资主体多元化,政府手中可支配的资金资源十分有限,因而结构调

整的效果很不理想。因此,增量调整要从以下两方面进行:

(一)应该逐步提高财政收入占国民收入的比重,扩大政府直接支配的资金资源量。财政支出是增量调整的主杠杆,目前全国和区域性的重点工程,包括关系国民经济全局和地区经济发展需要的重大原材料工业基地、基础设施及一些重大社会发展项目的资金,仍需国家财政为主渠道保证供应,而目前财政收入占国民收入的比重过低,财政除了保证“吃饭”之外,能用于建设的资金十分有限,1988年,财政预算内投资仅363亿元,这显然难以满足国家重点建设及基础设施建设的资金需要,使财政支出优化产业结构的功能受阻。

(二)鉴于投资主体多元化的现状,当前预算外资金已占全社会投资资金来源的大部分,财政能否通过其调节功能的发挥,对这部分投资进行有效的调控和政策诱导,使之符合国家产业政策的要求,成为当前增量调整的关键。对此,必须在运用固定资产投资方向税对固定资产投资方向进行调节的同时,运用一些鼓励性的导向措施引导预算外资金的投资转到国家鼓励发展的产业上来。这就要:1、对基础产业以及一些国家急需发展的产业、产品的投资,国家财政应予以贴息扶持,发挥有限的财政贴息资金带动较大一部分社会投资符合国家产业发展战略的作用;2、运用特别折旧制度,对国家急需发展的行业允许一定范围的加速折旧;3、运用减免税手段,对资金利润率较低的能源、基础原材料工业的投资实行减免税照顾。目前,还可以在税前还贷改税后还贷的过程中,对其予以适当的税前还贷照顾,以示区别待遇,鼓励其发展。

从发展方向上看,必须改变目前对企业预算外资金的投资单纯依靠间接调控手段的办法,利用国有资产这个工具,采取国家直接投资的办法,调控基本建设,调整产业结

构。社会主义实行公有制，国家拥有雄厚的国有资本，依靠这个实力，可以有计划按比例地直接调整产业结构，克服经济中短线、缺门的“瓶颈”，还可以集中力量发展资本密集、技术密集的产业，避免在资本主义制度下完全靠市场的自发作用调整资本投向需要经历一个很长的调整周期所付出的重大代价。为此，可以在健全国有资产管理体系，实行复式预算的条件下，建立各种类型的投资公司和控股公司，作为经营资金的企业，运用讲求投资效益的经济手段，按照国家计划和产业政策的要求进行投资，并保证完成一定的资金利润率指标，对回收的利润进行再投资。

当前结构调整中的一个突出问题是存量的调整。存量调整的主要方式是产权调整，也就是打破企业界限，扩充优势企业，实行现有资产的融合，实行企业破产，进行企业间的兼并、合并和参股，组建企业集团等新的企业组织。这种资产存量的转移可使优势企业迅速扩大规模，一方面可以在不增加投资的情况下，迅速形成规模效益；另一方面，通过亏损企业的破产，可以避免社会劳动的浪费，提高整个国民经济的总体效益。在存量调整过程中，财政应该积极为之创造条件，当前首要的问题是要建立一套健全的社会保障制度，把社会保障纳入国家财政体系，一方面能使企业破产以后暂时闲余的劳动力能保证其基本生活需要，从而使企业破产制度能真正得到实施；另一方面，由此而积累起来的社会保障资金，也能为财政投资提供资金来源，加强国家财政对产业发展的调节作用。

财政对结构调整的对策，还包括以下两个方面的改革：

（一）改革现行财政体制，实行分税制，建立分级财政，理顺中央与地方的财政关系，规范地方的经济行为。新的财政体制要保证国家产业政策的贯彻实施，克服现行

财政体制下地区产业结构与国家产业结构优化相冲突的弊病，在坚持“统一领导、分级管理”的原则下，建立中央与地方的分级财政，充分保证中央与地方发挥各自的职能，使财权与事权相统一，中央和地方根据各自的事权，享有相应的财权。通过划分中央税、地方税、中央地方共享税，把收入多、对产业结构影响大的税种划归中央，并逐步提高中央财政收入在整个财政中的比重，改变地方政府盲目追求产值、热衷于投资兴建加工工业和一般消费品工业的状况，使地区经济发展服从于国家的经济政策、产业政策，促进产业结构的优化。在科学合理划分中央税、地方税、中央地方共享税的同时，按照分级财政的要求，属于中央税种的税目、税率的立法权、解释权、调整权及征收减免权应归中央，地方税种的管理权限归地方，由省级掌握。中央与地方共享税种的各种管理权限，由中央统一管理，便于中央从全局出发，进行宏观控制和调节。

（二）改革现行税制，建立起能与优化结构相适应的税制结构。在流转税系列，改变目前产品税、增值税、营业税三税并存，互不交叉的状况，全面实行增值税，税率可分几档设计，以增值税为主体，发挥其普遍调节作用，在此基础上，对国家产业政策需要进行调节的产业、产品，再进行一次特殊的产品税（消费税）调节，以发挥产品税的特殊调节作用。在所得税上，应在税利分流的基础上，根据公平税负、促进企业集团发展的原则下，实行统一的企业所得税制度，降低税率，增强企业自负盈亏、自我积累、自我发展的能力，提高企业的组织水平和技术水平，提高企业的经济效益。对按照结构优化政策需要促进和发展的行业和企业集团，可以予以适当的减免税照顾，也可以在实行税后承包的前提下，对它们在税后利润的承包上予以一定的优惠，从而使税收在结构调整中发挥应有的作用。