

□ 孙海鸣

## 振兴财政的战略与政策思路

当前,中央已明确提出了振兴财政的战略目标。然而在“九五”期间要实现这一目标依然相当艰巨。根据我们的预测,在现行税制体系下,国家财政收入占GDP的比重,将继续下滑。若要实现基本消灭赤字的目标,则总支出中的债务依存度,将从1994年的18.6%,上升到2000年的32.6%(以1994年支出占GDP比重为计算依据),或41%(以1991年支出占GDP比重为计算依据)。中央财政占国家财政的比重,能否在1994年、1995年的基础上,继续提高,依然不容乐观。其主要理由是:第一,将一些同城市化与市场化发展密切相关的第三产业税种划为地方税,会使中央财政所占比重下降。根据我们的测算,第三产业对财政收入的贡献率,远大于第二产业。考虑到服务业的价格指数高于第二产业的特点,其税基的增长速率显然将快于第二产业。第二,将国外中央税的主要税种,我国在今后五年中最易扩大税基的个人所得税,划为地方税种,也会促使中央财政占国家财政的比重,在1994年、1995年的基础上下滑。这样,财政问题,很可能会成为“九五”期间,与农业和通胀并列的三大经济问题之一。

分税制方案是一个能够初步解决我国财税秩序非规范的很好的改革方案。但分税制着重解决的是调整和变动中央政府与地方政府之间的分配关系,并未触及长期存在的、导致财政收入占GDP比重逐年下降的体制因素。没有配套体制改革,仅变动税率和增加税种是不够的。根据我们的分析,造成财政收入占GDP的比重依然难以提高的体制因素主要有几个:第一,地方政府的收入 and 实际经济利益的获得,并不单一依赖税收的制度依然存在,层次越是低的政府,对非税收获益的依赖性越大。在分级管理的条件下,目前的分税制方案,还并未向地方政府注入充足的严格征税的动力和约束机制。只要政企未从制度上确保分开,只要现行的干部制度使地方政府对属地的各种类型企业存有影响力,地方政府就能以低于征税的成本,介入初次分配或“隐性”再分配,获取高于征税的实际得益。这样,放松监管、“藏富于民”、滥用减免税权,就成为具有独立利益的地方政府的制度行为。沿海发达地区的许多县和县级市,尽管其GDP很高,但财政收入却只占GDP的5%甚至以下,就是一个明显的例证。第二,企业制度的改革滞后于新财务会计准则的通行,为各类工资性项目、费用性项目和经营者“寻租”项目,在缺乏产权内部约束的条件下,进入成本,侵蚀利润。与传统的会计制度相比,新财务会计制度如果不是建立在内部产权监督严格的基础上,其自身对上述行为的抵制能力相当弱,其结果是,国家对亏损企业不得不进行补贴,而效益好的企业却在初次分配的环节侵蚀税源。第三,时至今日,依然尚未形成依法纳税的文化氛围和道德律令,税法的严肃性首先未得到相当部分党政官员的尊重,更何况企业与平民百姓。在“逃税”非可耻的文化氛围和道德律令下,与行政区划重叠的基层税务组织、特别是依乡情与亲缘力强大的社区而建的税务组织,有效履行职责的难度是可想而知的。任何一项法律缺乏道德支持时,其运作成本必然大大提高。

经济高速增长下的财政“失血”，所导致的国家财政的相对贫困化，将对“九五”期间的改革与发展，带来诸多不利影响：第一，国家财力不足，是公共产品生产部门腐败的直接经济根源，若党委、行政、司法、军队、警察都不得不兴办产业或“创收”参与国民收入的初次分配以解决生存，经济体制的转型，就会因为缺乏市场交易公正的裁判和监督者而被延缓。须知，权力机关依赖财政再分配是保持公正的前提。第二，财政疲弱，将使宏观经济的调节更加依赖于金融手段。实际上，在“八五”期间，财政的调节功能相对金融来说，已经降到改革开放以来的最低点。现在的问题是，我国的金融体系，正面临潜在的信用危机，这条脆弱的臂膀正面临被“搞活”或改革，又何以独臂撑天！第三，中央财政承担转移支付和补贴的任务将加剧，前者弥补区域差异，后者将注入农业、国有企业、甚至国家银行。这样，若不能提高中央财政所占比重，极有可能会使中央财政成为高度依赖债务收入的“债务财政”，以及支出所对应的“吃饭财政”、“转移支付财政”和“补贴财政”，支出的刚性且具有增大的趋势，与收入的不确定性，将使这种平衡相当脆弱。

因此，振兴财政——提高国家财政占 GDP 的比重和中央财政占国家财政的比重，是事关“九五”期间，国家经济社会稳定与国民经济协调发展的重大问题。振兴财政，不仅是财政部门一家的工作，它应成为“九五”期间党和政府经济工作的重点之一。振兴财政的途径，应标本兼治，即通过依法治税在现有税源的基础上提高实际征得税额；通过发展扩大现有税基；通过改革增辟税源和非税收财政收入。为此，“九五”振兴财政的战略目标，应是：①财政增速不低于 GDP 增速与通胀率之和；②到 2000 年，力争使财政收入占 GDP 的比重，恢复到 1991 年的 14.5% 的水平；③中央财政占国家财政的比重，不低于 1994 年的水平；④新增国债规模，控制在 3% 的 GDP 以下；⑤财政总支出占 GDP 的比重，保持在 1991 年的 17% 左右；⑥逐渐恢复和加强财政对宏观经济的调控功能。为实现上述目标，我们建议：

第一，党内统一思想，正确认识财政对国民经济、社会稳定与协调发展的重要性，纠正长期存在的将财政集中与市场改革相对立的错误观念。建议全党和各级政府，就财政与发展、改革、开放的关系，举行大讨论；建议中央和各地方党委以贯彻税法为主题，举行全会；建议国务院和各地方行政部门召开以财政问题为核心的经济工作会议；建议中央和各地方纪检、监察部门，以确保依法纳税，作为“九五”工作重点之一；建议中央和各地方宣传部门，以纳税与公民义务、纳税与爱国主义为主题，掀起普及税法知识的热潮。

第二，利用 GDP 总额、人均收入、产业结构等主要参数与财政收入的关联性，设计一套标准的评价考察地方政府财政工作绩效的指标体系，作为政绩的评估参数之一。可通过标准抽样、研究分析等环节，根据不同地区和经济发展的不同阶段，确立财政收入占 GDP 比重的标准参数，通过试验后下达贯彻。

第三，切断税务组织与同级政府的人事与党务联系，建立和完善从中央到地方乡镇和城市街道的、金字塔型的国税体系，负责统一征收全部税源，属地方税和分享税的，按规定解交地方财政。税务组织的负责人实行定期轮换制，同时建立税务督察制度。

第四，将个人所得税划归为中央税。当前划转条件适宜，若待个人所得税税基做大、且在地方政府收入中占有较高比重时，调整的难度将增大。个人所得税划为中央税，既符合国际惯例，也有利于提高公民对中央政府的认同感和责任感。待人均收入提高和现代信息技术投入后，其征税成本会大幅下降。建议结合申报体系的完善，研究和设计个人所得税信息卡工程。银行应推行存款实名制，个人收入的获得，应推行领取人与身份证号码一致的原则。

第五，在增值税体系有待完善的过程中，建议将营业税调整为中央与地方共享税，原则上，

中央得 30~40%，地方得 70~60%。考虑到经济发展程度的差异，也可以人均收入和城市化水平的高低，作为判定依据。高的则可作为分享税，低的仍可作为地方税。

第六，对“九五”期间，各地正酝酿出台的、承担社会保障职能的“工薪税”，以确立为中央与地方共享税为宜。因为各地工薪差异较大，而保障实际支出却主要由人的密集程度等自然因素决定，同时，低薪也经常意味着劳力资源更丰富，失业的可能性更大。因此，中央政府必须以转移支付的方式参与平衡。

第七，对尚未推行现代企业制度改制的国有企业，由财政和税务部门加强对其财务收支的监督，有弹性的核定费用支出比例作为企业制定预算的依据。同时，加快现代企业制度的改制步伐，尽快建立和完善国有企业内部的产权约束机制。

第八，在确保国有资产保值与增值的前提下，通过吞吐国有资产来平衡财政。建议建立国有资产交易的特别预算，确保交易收益以各种方式再投入到资本形成中，使总量不减。对铁路、高速公路、码头、机场、大桥等财政历年投入的基础设施，在确保国家所有权不变的前提下，参照土地批租，将使用权与经营权依一定年限，一次性出让给境内外企业或地方政府，其收入可纳入建设财政预算，以扩大财政来源。

第九，财政建设支出应以直接投资为主，转变为充分利用境内外资金以财政贴息和提供借款担保为主，这样，1000 亿的财政投资大约能调控和影响大于其 10 倍的投资总额。这实际上扩大了财政的功能性容量，同时也有助于引导银行资金流向国家急需发展的部门和项目中。

第十，增开环境税作为中央和地方共享税，原则上，对企业废气、废水排放征收的排污税作为中央税；对家庭生活用垃圾排放、含铅汽油的汽车污染和企业废渣排放，所征收的污染税，作为地方税。城市和乡村企业一视同仁，但在税率上可实施差别化。对落后地区的乡村企业，可暂时减免。另外，对商业营利性无线信息传播的受益主体，开征环境空间资源占用税。

## · 书刊介绍 ·

### 《日本公有企业的民营化及其问题》一书公开出版

自本世纪 80 年代中期以来，日本公有企业的民营化取得了令世人瞩目的成果，这对我国经济体制改革或许有不少参考价值。新近由复旦大学日本研究中心编纂、上海财经大学出版社出版的《日本公有企业的民营化及其问题》一书，即在这方面进行了有益的探索。全书共分五个部分：一、日本公有企业的历史考察；二、战后日本公有企业的作用与机能；三、日本公有企业民营化及其成果；四、西方主要国家公有企业民营化的比较；五、日本公有企业民营化及中国国有企业的改革。这五个层次从各个角度，在较为广泛的背景下，对日本公有企业作了全面系统的介绍和研究。

首先，全书用较大的篇幅分析了二战后日本公有企业的建立、积弊及其改革过程和直接成果。日本公

有企业在整个国民经济中所占的比重虽然不大，却也遍布邮政、通讯、运输、金融、医疗卫生等各个领域，由于缺乏经营自主权，人浮于事，效率低下，加上受到政治因素制约，日本公有企业逐渐积重难返。为改变这种状况，政府咨询机构——临时行政调查会对日本公有企业改革的必要性和可行性作了调查，并在此基础上逐步对专卖、电器、国铁三家公司实行了民营化。日本公有企业改革经验，特别是在政府有计划组织下的国铁改革模式，已受到各国的广泛重视。

其次，该书将日本公有企业的民营化置于整个西方国家的背景之下，并与当前中国国有企业改革进行了有机的联系。其中，就中国现阶段改革所提出的各种问题与建议，也是较为深层次的。

(黄磊)