

关于振兴我国财政的若干思考

安 体 富

一、振兴我国财政的必要性和紧迫性

党的十一届三中全会以来,由于贯彻执行改革开放政策,我国经济得到了蓬勃发展,财政也取得了重大进展。这是有目共睹的。但是,还应当清醒地看到,由于新旧体制的转换和分配秩序紊乱,分配关系扭曲,致使目前我国财政已陷入严重困境,财政的宏观调控作用被大大削弱,已严重影响经济体制的改革和国民经济的发展。正是在这种背景下,最近财政部的领导同志提出要重整财政,振兴财政的问题。这符合治理整顿、深化改革的总体要求。重整财政是为了振兴财政,而财政的振兴必然会促进国民经济的持续、稳定、协调发展。

财政属于宏观经济,财政中的矛盾和问题从来都是国民经济的综合反映和集中表现,因而,振兴财政不只是财政部门的事,而是整个国家和全体人民要为之奋斗的任务。现在的问题是,当前财政问题的严重性并没有被大多数人所承认和接受,或者认识得很不够,因而,重整财政、振兴财政有无必要,或者是否已经迫在眉睫,仍有论证的必要,以便取得共识。

我认为,当前财政困难十分严重,已到了难以为继的程度。

(一)财政收入占国民收入的比重连年下降,赤字数额过大,债务依赖率过高,使财政陷入严重困境。下面是“七五”时期财政的有关情况。

项 目	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	合计
财政收入占国民收入%(不包括国外借款)	27.8	24.3	21.2	21.3	21.7	
国债依赖率%	10.3	13.3	12.7	13.1	14.9	
帐面财政赤字(亿元)	70.5	79.6	78.8	92.3	139.6	460.6
实际财政赤字(亿元)	208.8	249.2	346.4	375.3	515.1	1697.8
实际财政赤字比上年增长%	205.9	19.3	40.2	7.4	37.3	
实际财政赤字占财政支出%	9.0	10.2	12.9	12.3	14.9	

注:①本表统计资料均来源于《中国统计年鉴1991》或据此进行计算。

②国债依赖率等于国家债务收入与财政收入之间的百分比,这里的债务收入包括国外借款以及向国内银行的借款。

③实际财政赤字是指包括国内外借款在内的财政赤字。

从表上可以看出,“七五”期间财政收入占国民收入的比重继续下降,由1986年的27.8%降到1990年的21.7%,如果按1978年可比口径计算目前尚不足20%,而国家承担的任务不但没有减少,而且在不断加重,特别是企业亏损补贴和价格补贴的包袱很重,一般消费性支出具有刚性,因此,财政赤字就是不可避免的。“七五”期间,无论帐面财政赤字(我国现行口径的赤字)或实际财政赤字(按国际惯例,包括债务收入在内的赤字)都在逐年增

长，5年内实际财政赤字增长了6.5倍，平均每年增长49.8%。这样的增长速度是惊人的，实际财政赤字占财政支出的比重由1986年的9%上升到1990年的14.9%。

目前我国弥补赤字的方法，主要靠发行政府债券和向国外借款取得的债务收入，再不足，则向银行透支。向银行透支即借款，也属于债务之列，与前者并无本质区别。在西方国家，把借款等同于赤字，是弥补赤字的手段。因此，如何认识和对待赤字必须同如何认识和对待作为债务的国家信用联系起来考虑。在这个问题上，我国理论界和实际部门都存在着不同的看法。

我认为，既然在商品经济条件下，信用的存在具有客观必然性，那么，作为信用重要形式的国家信用也具有必然性，因而，不能一方面主张利用和发展国家信用，另一方面又提出要消灭赤字^①，这在理论上是讲不通的。因此，不能笼统地讲赤字有害或无害，要做具体分析。这主要取决于以下两点：一是由赤字引起的债务收入是否适度，这即是说，国家借债是必要的，但并不是没有限度，越多越好。因为借款是要还的，对债务的依赖程度过高，会加重以后年度的财政困难。财政收入对国债发行的依赖程度称做国债依赖率，通常用国债收入占财政收入的比例高低来衡量。国债依赖率究竟多高为宜，不能一概而论，这要根据不同国家在不同时期的经济形势和财政状况来判断。不过，为了避免财政的过度膨胀和债务危机，一般来说，国债依赖率不应过高。我国1986—1990年的国债依赖率分别为10.3%、13.3%、12.7%、13.1%、14.9%。这一比例高于一些西方国家。1980年美国的国债依赖率为6.4%，联邦德国为11.5%，法国为5.2%^②。考虑到我国财政一直比较困难，偿债能力较低，近几年已进入偿债高峰，债务负担是财政的一个沉重包袱，目前的国债依赖率偏高。二是看财政收支与信贷收支的平衡状况。在我国，财政和信贷是国家分配资金的两条渠道和两种形式，我们追求的是财政信贷的综合平衡，而不拘泥于某方面的单独平衡，当财政出现赤字时，无论是通过发行债券，或者向银行透支都会影响到信贷的收支平衡，如果银行有充足的资金来源，或是能够通过压缩其他贷款来满足财政的资金需要，则不会出现社会供求的失衡和通货膨胀。反之，如果银行没有多余的资金，或者其他贷款压不下来，则会引起货币的过量发行和通货膨胀。我国长期以来，特别是“七五”期间，属于后一种情况，即在连年出现财政赤字的同时，银行贷款不仅没有压缩，而且也在膨胀。这可从下表中看出：

项 目	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	5年平均
社会总产值年增长%	10.1	14.1	15.8	5.4	6.5	10.3
国民收入年增长%	7.7	10.2	11.3	3.7	4.8	7.5
各项贷款年增长%	28.5	19.0	16.8	17.6	22.2	20.8
货币发行（流通中货币）年增长%	33.3	19.4	46.7	9.8	12.8	21.8

注：本资料来源见《中国统计年鉴1991》。

衡量信用是否膨胀的基本指标是看贷款的增长是否与生产的增长相适应，从“七五”来看，每年的贷款增长速度都大大高于社会总产值和国民收入的增长速度，5年平均社会总产值年增长10.3%，国民收入年增长7.5%，而贷款年增长为20.8%，这说明存在着信用膨胀，从而引起流通中货币量过多，导致通货膨胀，5年平均货币发行年增长21.8%，远高于社会总产值和国民收入的增长。

在信用膨胀的条件下，财政赤字必然会成为影响国民经济协调稳定发展的一个重要因

素。而目前的情况是财政已陷入严重困境，这种状况如不得到改变，将会给并且已经给整个国民经济带来严重后果，因此，必须有危机感、紧迫感。

（二）分配秩序紊乱，分配关系扭曲，财政运行机制受阻。

改革开放以来，由于新旧体制的转换和某些政策上的失误，造成了分配秩序紊乱，分配关系严重扭曲，阻碍了财政机制的正常运行。

1. 国营企业实行税前承包、税前还贷，扭曲了正常的经济关系，包死和挖空了财政，使国民收入分配向企业倾斜。第一，现行的承包制，是税前承包，把所得税也视同利润列入承包范围，混淆了国家作为政权和所有者的双重身份，不利于理顺国家与企业之间的分配关系。第二，税收和利润具有不同的特点和作用，所得税被承包之后，便失去了税收的强制性和固定性的特征，也就无法发挥税收的调节作用。同时，国家通过征收所得税，可以对企业成本开支、费用推销和遵守财经纪律情况进行有效的监督，所得税承包后，国家与企业的关系集中体现在完成承包基数上，税务部门毋须再进行具体项目的监督。第三，企业对国家承包基数，一般定得偏低，这样增长利润部分和因涨价因素取得的收入，大部分留给了企业，而企业一旦亏损，最后还得财政兜着。这样必然包死了财政，使收入分配不断向企业倾斜。第四，税前还贷的办法，实质上是用财政资金代企业归还银行贷款，也即是企业分散地自主地提前分配使用财政资金。这样必然会挖走财政收入，同时，导致企业和银行自我约束机制软化，共吃国家大锅饭。1988年企业税前还贷和以税还贷合计为297亿元，相当于企业留利的42.4%，占企业实现利润的25.5%。

2. 财政包干体制，包死了中央，使收入分配向地方倾斜，削弱了中央财政的调控能力。1980年以来，我国财政在处理中央与地方之间的分配关系上，一直采取包干体制。这对调动地方的积极性，促进经济的发展，起到了一定的积极作用。其主要问题是：第一，收入分配向地方倾斜，中央财政收入占整个财政收入的比重偏低，50年代中央财政与地方财政的比例为七三开，60年代为六四开，70年代和80年代为五五开。目前，中央财政收入占国家财政收入的比例仅为45%左右。这无论在实行联邦制还是中央集权制的国家，亦无论在经济发达国家还是不发达国家中都是少见的。这必然会削弱中央财政的调控能力。第二，以行政隶属关系划分收支，形成了“诸侯经济”，造成盲目生产、重复建设和地区封锁割据等不良后果。地方政府对地方企业任意减免税，“藏富于民”，也与此相关。第三，中央财政与地方财政职责不明确，相互挤占、相互掣肘，影响财政体制的稳定和财政功能的转变。第四，核定收支的基数法，缺乏科学性，造成了地区间的“苦乐不均”和“鞭打快牛”。

3. 工资和个人收入分配混乱和增长过快，影响了财政分配。目前我国的工资和个人收入分配中的问题很多，表现在：

第一，分配混乱、透明度差。现在职工个人收入到底有多少，怎么取得的，谁也说不清。因为现在个人收入分配的透明度很差，表现在：分配渠道的多元化，分配形式的非货币化和分配结果的非公开化。所谓分配渠道的多元化，是指个人收入的来源渠道纷杂，除了工资收入外，还有各种名目的奖金、补贴、津贴、补助、酬金、劳务费等。据估算，目前职工的个人收入中工资和非工资性收入大体各占一半，对于某些单位和个人来说，非工资性收入大大高于工资性收入，有的高出几倍，甚至几十倍。所谓分配形式的非货币化，是指在个人的收入中，非货币性收入占有相当比重，这除了长期来属于供给因素的个人消费，象凭票或低价供应的商品、低房租等形式外，现在各单位发给职工的各种实物，为职工修建住宅，用

公款旅游，请客送礼等都属于这种情况。据估算，目前每年用公款吃喝的金额在600亿元以上。所谓分配结果的非公开化，是指个人收入中除国家制度规定的工资、奖金是摆在明处，能够控制外，其他非工资性收入大都是隐蔽性的，来龙去脉不清楚，因而国家无法控制和调节。

第二，国民收入分配格局过度向个人倾斜，个人收入增长过快。这些年来，国民收入分配格局发生了巨大变化，总的趋势是：国家收入所占比重大幅度下降，企业收入有很大增长，但又通过奖金、福利、住宅建设等形式转为个人所得，因此企业最终所得的比重并没有显著提高，而个人收入比重大幅度提高。

1979年以来，职工工资的增长速度大大高于社会劳动生产率的增长速度。按现价计算，1979—1990年，社会劳动生产率年平均增长10.7%，而职工工资总额年平均增长14.7%，职工平均工资增长11%，居民储蓄年平均增长34%。1978年居民储蓄占银行信贷资金来源的11.2%，1990年上升为41.8%，如果加上居民手持现金，则占到50%以上。个人收入增长过快最终会影响到财政分配，不是减少财政收入，就是增加财政支出。

第三，个人收入分配不公，这突出表现在收入过分悬殊，存在某些倒挂现象，如脑力劳动之间收入倒挂，复杂劳动与简单劳动之间倒挂，国营职工与私营企业、个体劳动者之间收入倒挂，国内企业与三资企业职工之间收入倒挂，等等。收入愈悬殊，攀比效应愈强烈。在分配政策一时难作大的调整，收入分配透明度差，管理跟不上和税收调节作用有限的情况下，要解决这一分配不公问题，一个重要方面就是逐步改善收入偏底的脑力体力劳动者的生活待遇，而这必然会进一步增加对国家财政的压力。

4. 价格双轨制使大量收入在流通中流失。对重要的生产资料 and 消费资料实行计划价和议价的双轨价格政策，是经济改革和价格改革中的一项过渡性措施。从实行结果来看，弊多利少，一些单位和个人通过各种形式按计划价格供应的物资按议价出售，从中牟利，这为投机倒把、以权谋私提供了条件，各种“官倒”、“私倒”大都与此有关。这既扰乱了流通秩序，也使大量收入被流失，使国家财产蒙受重大损失。有人测算，1988年由于双轨价格流失的收入在1000亿元以上^③。

5. 偷税漏税和任意减免，减少了财政收入。税收是财政收入的主要形式，但由于监督不严，管理混乱，偷税漏税现象相当普遍；在现行“分灶吃饭”的财政体制下，地方和企业为追求局部利益而任意减免税的现象屡禁不止；加之以权谋私，损公肥私的不正之风和腐化问题的存在，使税收流失严重。1985年以来，每年查出应上交的税收收入都在百亿元以上，实际远不止此。据有些人估算，每年偷税漏税和任意减免的税款约占全年实交税款的20%以上，据此计算，1990年偷税漏税和任意减免税款约为500多亿元。

6. “创收”和“三乱”，侵蚀了财政。创收政策是国家行政事业单位职工收入偏低而国家财政经费紧张，不足以养廉和满足这部分公共开支需要的情况下，被迫采取的一项权宜措施，让这些单位自谋收入，解决困难。其结果是造成一些单位凭借职权乱收费、乱摊派、乱罚款的社会公害，败坏了社会风气，增加了企业和群众的负担，也影响了财政分配。据江苏省建湖县财政局对该县所属的“三厂一局”（县农药厂、县纺织厂、县面粉厂和县粮食局）的重点调查，1990年仅县内就有92个党政机关和事业单位向他们收费集资，项目有52个，金额为82.1万元，其中有一半是无文件规定、无依据的收费^④。“创收”和“三乱”实质是国民收入再分配问题，最终都会影响到财政，不是减少财政收入，就是增加财政支出。

因为向企业单位的集资收费，大都通过摊入成本的办法而挤占国家财政收入。

7. 财政收入中非规范性收入占的比重过大，干扰正常的分配秩序，加剧了财政分配的混乱。以1990年的决算为例，这一年的经常性财政收入为2937.1亿元，占财政总收入的88.7%。在经常性财政收入中，属于非规范性收入的能源交通基金和预算调节基金为316.3亿元，占经常性财政收入的10.8%。开征能交基金和预算调节基金是在财政放权，国家集中的财力下降，不足以满足支出需要情况下采取的应急措施，但由于财政状况的不断恶化，不但未能取消，而且在不断扩大。征收这“两金”是缺乏根据的。加剧了财政分配和整个分配秩序的混乱。

8. 财政补贴负担过重。1990年财政补贴（包括价格补贴和企业亏损补贴）为959.7亿元，占经常性财政收入的32.7%，即财政收入的1/3是用在补贴上。财政补贴负担过重是造成财政困难的一个重要原因。而过重的财政补贴主要是由于价格不合理造成的，这也说明财政统收统支“大锅饭”的局面仍未彻底打破。这是经济体制改革中的一个关键问题。这一问题不解决，分配关系扭曲和财政困难的局面就难以改变。

（三）财政在分配中的主导地位和作用被削弱，难以发挥宏观调控的职能。

我国经济是建立在社会主义公有制基础上的有计划商品经济，这决定着财政应成为社会分配的总管，应使财政分配在整个社会产品和国民收入分配中处于主导地位。

社会主义财政具有生产建设性特点，理应成为分配的总管，处于分配的主导地位，但是，目前我国财政职能被支解，地位大大削弱。主要表现在：

1. 财政收入比重下降，成了“吃饭”财政，甚至“吃饭”都难以维持。根据我国实际情况，国家财政支出中，用于行政、国防、文教科学卫生、社会救济、城市维护等项支出，即所谓“养人”的“吃饭”支出，大体上要占国民收入的20%左右；用于基本建设、技术改造、物资储备、地质勘探以及新产品试制等项生产性开支，大体上要占国民收入的10%左右，才能基本上保证扩大再生产的需要。这两部分合起来大体上应占国民收入的30%左右。但是，目前我国的财政收入占国民收入的比例，按可比口径计算还不到20%，连“养人”、“吃饭”都不够。据统计，目前我国有一半以上的县财政是赤字，发放工资都有困难，这是建国几十年来没有过的。这就是说，当前我国财政事实上已经变成了“吃饭”财政，很难在经济建设中发挥多大调节作用。这突出表现在财政支出中基本建设支出比例的下降和在全民所有制的基建投资与固定资产投资中国家预算内投资比例的下降。根据统计，财政支出中基本建设支出所占比重，由1978年的40.7%下降到1990年的21%，下降了19.7个百分点；同期，全民所有制的基建投资中国家预算内投资所占比重，由77.7%下降到21.3%，下降了56.4个百分点；全民所有制的固定资产投资中国家预算内投资所占比重，由67.7%下降到13.3%，下降了54.4个百分点。

2. 财政监督不严，企业管理混乱，削弱了财政的监督职能，财政分配处于被动地位。如前所述，财政分配的主导地位和宏观调控作用不仅表现在国家要集中一定数量的资金上，还表现在通过国家规定财税制度、企业财务和会计制度并监督其执行，从而制约整个社会产品的分配上。但是，改革开放以来，特别是实行企业承包制以来，企业的基础管理工作，特别是财务管理工作被大大削弱，经济核算不提了，以包代管的现象相当普遍，《会计法》、《成本条例》及各项财务制度等法规得不到认真贯彻，帐物、帐帐不符，核算不实，乱摊成本、费用，弄虚作假的问题十分严重；留利的分配使用明显向个人倾斜，任意扩大工资、奖

金、福利开支，甚至出现企业亏损不断增加，而工资、奖金照旧增长的不正常现象；国有资产被侵蚀、蚕食、逐渐变成“空壳”，企业潜亏严重。企业财务分配是国家财政分配的基础。如果企业财务分配失去控制和约束，而财政又监督不力，财政分配就会陷于被挖空、倒调控的境地。目前我国财政正处于这种状况。

此外，前面提到的现行的税前承包、税前还贷的企业承包制和“创收”政策等，以及名目繁多的基金制，都在起着支解财政职能的作用。还有，财政的职能需要通过财政机构去执行，而目前，属于财政职能机构的建设银行、税务局、国有资产管理局等部门都先后脱离财政而独立，它们同财政部门之间缺乏统一协调，存在着相互扯皮和掣肘。这些都影响着财政宏观调控职能的发挥。

以上从三个方面分析了财政的困境，它们之间的关系是：财政收入比重过低，连年赤字是财政危机的集中表现；分配秩序紊乱，分配关系扭曲是形成财政危机的根本原因；而这二者的结果是削弱了财政在分配中的地位和宏观调控职能。财政与经济之间存在着相互影响、相互制约的辩证统一关系，虽然财政困难早已出现，但它被一个时期的经济繁荣所掩盖，不被人们所重视。现在，随着财政困难的累积，已经严重制约着经济的发展，突出表现在经济结构失调，效益大幅度下降，从而使财政陷入愈加困难的境地，而这反过来又进一步制约着经济的发展，这样，财政与经济之间已陷入了恶性循环之中。这势必影响到改革开放政策的进一步贯彻，影响到社会的稳定和社会主义制度的巩固。在这种情况下，重整财政，振兴财政已迫在眉睫。

二、振兴我国财政的近期对策：加强征管，堵塞漏洞，取缔“创收”，制止“三乱”

（一）加强征管，堵塞漏洞，努力增加财政收入。

解决财政困难的根本出路在于调整经济结构，提高经济效益，而这需要进行综合治理，深化改革，这不是马上就能办得到的。就财政工作本身来说，比较现实地，首先是要加强征管，堵塞漏洞，把应该上交财政的钱尽可能多的收上来，从而在现有条件下增加财政收入。这方面的潜力还是不小的。以税收为例，前面曾经提到，据估算现在每年偷税漏税和任意减免的税款约占全年实交税款的20%以上。如果能够通过加强征管，将这一比例降为10%，即减少一半，则一年就可以增加二、三百亿元的财政收入。

加强税收征管工作的关键是要改革现行税收征管制度与形式，建立一个科学的严密的税收征管体系。我国过去长期实行的是一人管户，即征收、管理、检查一人负责的征管形式。这种征管形式和体系同有计划商品经济要求的强化征管、依法治税的精神不相适应。在有计划商品经济的基础上要求建立起一个科学的严密的税收征管体系，包括要有健全的征管法规，严密的征管制度与形式，规范化的征管规程，现代化的征管手段，严密的监控网络和训练有素的税务干部队伍等。这一征管体系只有在征、管、查相互分离又相互监督制约的形式中才能形成。当然，它必须同税收征管工作的责任制、奖惩制度、廉政建设结合起来，才能收到应有的效果。

其次，应加强财税监督职能，促使企业遵守国家的财经纪律，加强财务管理和经济核算，如实施计算成本和费用。只有企业管理加强、核算正确，才能为税收和利润的如数上交奠定可靠的基础。

（二）取缔“创收”和制止“三乱”是目前条件下减轻企业负担、提高财政收入比重的

可行途径。

为了扭转财政的困难局面，增强国家的宏观调控能力，提高财政收入占国民收入的比重，适当集中财力是完全必要的，问题在于目前条件下如何提高财政比重，难度很大。这里面临两难选择：不提高财政收入比重，国家的重点建设和宏观调控就缺乏财力保证，目前的困难会愈益加重；提高财政收入比重，降低企业支配的收入，又会使企业不堪忍受，影响其积极性，特别是影响大中型企业的活力。如果从帐面上看，改革开放以来，通过减税让利，企业支配的收入大大提高。企业留利占利润总额的比例由1978年的3.7%提高到1988年55.6%，其中工业企业由1.7%提高到47.9%，1990年为57.8%，扣除国家征收的能交基金和预算基金之后仍在40%左右，也不算低。那么，为什么国营企业特别是大中型企业又存在财力不足，缺乏活力的问题呢？其中乱收费、乱罚款和各种摊派的“三乱”重负是其重要原因之一。

“三乱”费用的性质应划入“苛捐”“杂税”之列，从企业和群众的角度看，同正常的税收一样，都是国家征收的。因为能够乱收费、罚款的单位基本上都是国家的各种职能部门，凭借着某一方面的权势取得收入，在这一点上和税收是一样的，只是更加随意和无度。因此，在存在“三乱”的条件下，国家的征收不限于财政征收，还应当加上“三乱”的征收，换句话说，企业和群众的实际负担，不能只算财政交纳，还应当加上负担的“三乱”费用。由此可见，治理“三乱”是目前条件下既可提高财政收入的比重，又能减轻企业负担的现实可行的途径。

如何制止“三乱”？用现在这种发文件、搞检查的办法只能治标、不能治本，1985年以来我国年年治理“三乱”而又屡禁不止的实践就证明了这一点。根本的办法是要铲除产生“三乱”的根源。这应从两个方面做工作：第一，要取缔“创收”。“创收”政策是产生“三乱”的根源。国家机关行使着保卫和管理国家与社会的职能，其所需费用属于“社会公共需要”，理应由国家财政开支，各种规费收入和罚没收入则应上交国库。而我们现在让国家机关去搞“创收”，把规费收入和罚没收入交有关单位支配，用作增加工资、发放奖金和改善职工的物质福利的收入来源，这实际上是鼓励它们以权谋私，违法乱纪，进行公开的贪污索贿和敲诈勒索。为此，取缔“创收”政策，禁止国家行政管理机关自谋收入，是完全必要的。对规费收入和罚没收入应作出统一规定，并一律上交国库。第二，要给出路，对行政事业单位和地方的必要的开支，财政应予以满足。因为“创收”政策是在行政和文教事业单位职工工资偏低和地方政府经费不足的情况下被逼出来的馊主意。如果取缔“创收”，就应该对这些合理的支出予以满足，开辟正常的收入来源渠道。这大体上分两种情况：一是对行政事业单位职工的工资待遇偏低问题，应结合工资改革和机关推行公务员制度而作必要的调整，要达到足以“养廉”的程度。二是对地方政府，特别是市和县、乡政府用于修桥铺路和办教育等方面的“社会公共需要”，应予以满足。现在这方面的支出也有，如城市维护建设费等，但一般数额偏低，可通过提高标准，或授予地方政府或人代会通过立法形式开征一些地方税来解决。这要比现行的随意摊派，搞“人民城市人民建”好得多。

三、振兴我国财政的长期对策：调整分配政策，理顺分配关系

根据前面的分析，当前财政的困境，主要是由于分配秩序紊乱、分配关系扭曲造成的，要解决这一问题，除上面讲的以外，关键在于调整分配政策，正确处理国家、企业、地方、

个人之间的关系。这是一个较长时间内才能实现的目标；

（一）实现税利分流，理顺国家与企业之间的分配关系。

现行的承包制，包盈不包亏，实质上是企业继续吃国家“大锅饭”，既包死了财政，又不利于增强企业活力，不符合有计划商品经济的要求。出路只能是实行税利分流，税后承包，税后还贷。国家作为政权身份，对企业依法征税，不分企业的所有制性质，一视同仁，实行统一的税法 and 税率。国营企业的税后利润根据不同的经营形式在所有者和经营者之间进行分配。实行承包制的企业，只能对税后利润承包，而不能包税。承包制不是最理想的经营形式，随着价格改革和价格体系的理顺，应该采用规范化的利润上交形式，比如可以根据产业政策和资金利润率的高低，分行业确定统一的资金有偿占用费率或上交的资金利润率。企业的贷款只能用企业的税后留利归还。对于归还老贷款有困难的，可采用多种形式解决，但新贷款应从留利中归还。这样，才能使国营企业进行平等的竞争，成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。既能够增强企业活力，又有利于财政走出困境。

（二）实行分税分级财政，理顺中央与地方之间的分配关系。

为了从根本上理顺中央与地方之间的分配关系，根据我国的政治经济特点和有计划商品经济的要求，我国财政体制改革的目标是实行分税分级财政。其主要内容包括：第一，明确划分中央与地方政府的职权范围，核心是投资权划分问题。各投资主体在投资权上的分工应该是：企业主要承担中小型的、生产盈利性的投资；中央财政主要承担对国民经济全局具有影响的大型企业，能源、交通建设，微利或无利的基础设施，新兴产业和风险投资等；地方财政主要承担地方性的基础设施和公共设施方面的投资，应退出一般盈利的生产性投资。第二，实行分税制。按税种划分中央与地方的财政收入，并建立中央、地方两套独立税收制度，分别设置机构征收。在划分税种时，应使中央税收占较大比重，以保证中央财政的主导地位。当然，考虑到我国地区经济发展的极不平衡，不可能在全国实行一个模式的分税制办法，应区别不同情况，实行有差别的分税制。第三，建立独立的分级预算。目前我国的地方预算名义上是一级预算，但实际上是不独立的，因为它的收入来源不固定，中央与地方的收支划分不清，地方仍依赖中央，地方预算包括在国家总预算中，缺乏独立的预算立法权。分级财政要求建立独立的分级预算，这最好是把地方预算从国家总预算中独立出来，使国家预算只包括中央预算。地方预算根据划定的职责范围和地方税，组织收入和安排支出，自求平衡，经地方立法机关批准执行。如果发生赤字，可以发行地方政府债券和向上级财政部门、银行或其他地区、部门借款，到期归还并支付利息。

（三）控制工资和个人收入的过快增长，理顺国家与个人之间的分配关系。

经济改革应该能给人民带来看得见的物质利益，不断提高人民群众的物质文化生活水平，我国的经济改革之所以能够得到人民群众的支持，是与此有关的。但是，如果工资和个人收入增长过快，长期超过劳动生产率的增长速度，会给财政和经济带来严重的不良后果，现在我们已尝到这种苦果。因此，控制工资和个人收入的过快增长，理顺国家与个人之间的分配关系，是十分重要的。这包括这样一些内容：第一，采用一切经济的、法律的、行政的手段，强化企业的预算约束机制，促使其自行控制工资和奖金、福利的过快增长。第二，通过工资改革，贯彻按劳分配原则，实现工资制度的规范化。在工资总额构成中应使基础工资和职务工资处于主导地位，各种奖金和津贴只能是辅助的，要大大压缩其现有比例。国家对个人的各种补贴，尽可能由“暗补”改为“明补”，然后逐步转入工资内。第三，随着商品经济

的发展，分配过程的复杂化，收入来源的多渠化是一种必然趋势，与此相适应，所得税特别是个人所得税在控制和调节收入分配中的地位和作用愈来愈重要，要尽快改革和完善个人所得税制度，逐步建立和完善对个人财产和收入的统计、申报、监控和检查制度，加强对个人所得税的征管工作。

（四）进行价格改革，理顺价格关系，减轻财政负担。

目前企业亏损补贴和价格补贴是财政背的两个沉重包袱，每年1千亿元，占财政收入的1/3。而这两种补贴，都与价格关系的不合理有关。因此，适时地进行价格改革既是整个经济改革和经济发展的需要，也是从根本上减轻财政补贴包袱的需要。价格改革有两个目的：一是理顺价格关系，使各类各种产品之间形成合理的比价；二是建立合理的价格形成机制，从行政定价转换为主要由市场形成。由于价格是在不断变动的，只有建立起合理的价格形成机制才能保持价格关系的合理。目前我国日用工业消费品的价格已经基本放开，主要问题集中在生产资料价格和农产品价格方面。前面提到生产资料价格的双轨制存在许多问题，弊多利少，看来改革势在必行。如何改？总的目标应该是国家只对少数重要生产资料直接管理，实行计划定价，对大多数生产资料的价格要逐步放开，由市场形成，国家进行间接调节。具体的改革要区别情况分别对待；对供求基本平衡，计划内外价差小的生产资料要适时取消双轨制，实行市场调节；对短期内取消不了双轨价的生产资料，应采取调放结合的方式，逐步提高计划价，缩小计划内外价差，为取消双轨价创造条件；对少数重要生产资料可并入计划轨，但必须对其进行严格管理和限制，尽可能缩小其比重。在双轨价未取消之前，对计划内外价差部分应通过一定形式转归国家所有，以减少双轨价的消极影响。比如，可以通过完善税制，对差价部分实行超率累进征收制，将其一部分差价收入，收归国家。

农产品价格改革是要逐步缩小工农产品价格剪刀差，减少农产品价格补贴。缩小工农产品价格剪刀差的根本途径是大力发展农业科学技术，加快实现农业现代化，提高农业劳动生产率，而不能只寄托于不断提高农产品的价格上。但在目前我国农业劳动生产率低于工业劳动生产率的情况下，为了缩小工农业产品价格剪刀差，适当提高农产品价格也是必要的。农产品价格提高后，为了保证城市居民生活不受大的影响，实行农产品价格补贴也在所难免。但是，象现在这样的补贴不能再继续下去了，必须进行改革。第一，要限制补贴范围。今后要逐渐限于只对居民口粮进行补贴，其他补贴可逐步取消。另外，受补贴的居民也不应该是普遍的，即在农产品价格提高之后，只对人均收入在最低线以下的少部分人补贴。第二，要改变补贴环节和办法。从补贴环节看，应由原来的补中间（流通）尽可能改为补两头（生产者和消费者），这样受补贴的对象直接、明确，可以避免补贴流通环节带来的混乱，如平价转议价、议价转平价中的问题。对农业生产者的补贴，可以借鉴西方国家实行的保护价格制度。这样有利于农产品的正常生产和经营，有利于节约受补贴农产品的消费，有利于提高补贴效益和减少补贴金额，从而有利于大大减轻财政的负担。

①在我国有人提出软、硬赤字的问题，认为西方国家的赤字是软赤字，可以弥补，我国的赤字是硬赤字，不能弥补。这种观点值得商榷。我认为在我国所谓软、硬赤字只是对计划而言，在计划发行债券以外的赤字，即硬赤字，仍然可以通过发行新的债券来弥补，实在不行，向银行借款也是一种债务收入。

②关国华等编译：《公债与股票》，中国财政经济出版社1988年版，第62页。

③参阅《财贸经济》1990年第3期，第25页。

④参看《财政》1991年第8期，第21页。

⑤本文统计资料除另有注明外，均来源于《中国统计年鉴1991》或据此进行计算。