

● 徐允人

## 九十年代上海财政面临的 宏观环境分析及其对策

上海经济刚刚步入充满挑战与机会的90年代，上海财政如何克服困难、抓住机会、因势利导地促进上海经济的发展，是值得认真研究的。90年代上海财政会面临什么样的宏观经

济环境，以及在这种基本环境下应采取哪些主要对策，本文试对此作些初步探讨，以供讨论。

### (一)

90年代上海的财政状况首先取决于全国财政经济的发展状况。要研究上海财政的对策思路，首先要对此有一个基本的认识。笔者认为，90年代全国财经基本趋势有以下4个方面：

(1) 90年代国民经济效益将逐步提高，但是在前半期提高的幅度不可能很大，因此全国财政收入不可能有大幅度增长。

国民经济效益取决于结构效益、技术效益、规模效益、管理效益的综合发挥，而诸方面效益的逐步提高，都需要一个比较长的时期。在90年代，产业结构失衡仍将是提高国民经济效益的主要障碍。如果产业结构严重失衡的状况不能根本扭转，那么技术效

益、规模效益、管理效益的提高，都找不到合理的落脚点，从而得不到充分发挥。根本扭转产业结构失衡的核心，是要扭转基础产业与加工工业严重失衡。为此，需要在资产存量与增量上调整两者的比例。然而在调整资产存量方面，多年的实践经验证明，在我们人口负担极重的国家要大幅度压缩加工工业是不现实的，可以有一些小幅度压缩，但重点还在于通过产品结构调整来改善加工工业内部结构，总体上消除基础产业与加工工业的失衡，主要依靠资产增量调整。在3—5年内，要大量增加基础产业投资显然是超出国家财力可能的，预计在治理整顿期间基本上只能维持现有的低水平。从建设周期来看，基础产业投资需要3—5年才能发挥效益。因此，总的来看，消除产业结构失衡与国民经济总体效益的充分发挥至少要5年以上的努力才能逐步取得。因而，全国财政收入在此期间不可能有大幅度的增长。

(2) 财政赤字将逐年减少，但是财政收支平衡很大程度上将依靠国债市场的完善。

近11年来700多亿的财政赤字是造成宏观总量严重失衡的实质性原因之一，不消除财政赤字就谈不上总需求与总供给的基本平衡。对此，中央已明确要逐步消除财政赤字。但是，财政赤字只能在客观条件可能的前提下逐步削减，不然将引起更大的经济波动。如上所述，财政收入在前半期不大可能有大幅度的增长；而财政支出方面，占总支出70%以上的日常维持经费，即“吃饭费”可压缩的余地极小，基础产业又需要大量增长，并且90年代已进入内外债还债高峰期，年均归还本息400亿元左右。因此，90年代前半期全国财政收支能否逐步取得平衡，很大程度上将取决于国债市场的完善和进入良性循环。从世界上大多数国家情况看，国债市场是国家筹集资金的重要来源和正常渠道，是调节供需平衡的重要手段。在90年代

完善国债市场，要看能否增强国债的吸引力和信誉，包括取消行政性摊派和允许所有国债上市流通（包括单位持有的国债）。看来，国债市场的完善是大势所趋，不然很难进入良性循环，很难起到平衡财政收支的重要作用。

（3）财税体制的重大改革，在治理、整顿期间经过充分酝酿，很有可能在90年代中期陆续配套出台。

财政承包与企业承包从中、微观经济层次看有相当的积极作用；但是从宏观经济层次看，对宏观调控与产业结构合理化所带来的消积作用则是巨大的。因而，实行有地区差别的分税制和企业税后承包、税后还贷制度是合理方向。但是，当前实行这两方面重大改革的条件尚未充分具备。为了保持现有政策的稳定性与连续性，避免在条件未成熟时进行重大改革而挫伤地方、企业的积极性，看来在治理、整顿期间这两方面的改革还不会出台。在税收征管体制上，多年来中央、地方在财政体制上已经“分灶吃饭”，但中央税收收入仍然一直沿用过去的体制由地方负责征收，因此越权减免税难以有效制止，对保证中央财政收入非常不利。这种与财政体制不配套的税收征管体制在国际上是极为少见的。因此，改革税收征管体制，划分中央税局与地方税局，分渠道征收是当务之急。由于尚未实行分税制，这项改革尚未具备条件。因而，在90年代中期，各方面条件进一步成熟后，很有可能这3方面的重大改革将陆续配套出台。

（4）财政收入占国民收入比重、中央财政收入占财政收入比重在90年代初期将逐步提高，但是从整个90年代来看，提高的幅度不可能很大。

、为了增强财政，特别是中央财政的宏观调控能力，逐步提高财政收入占国民收入比重、中央财政收入占财政收入比重，对解决当前财政困难，特别是中央财政困难有特殊

的现实意义。因此，在90年代初期，两个比重亟需逐步提高。然而，从整个90年代来看，两个比重不大可能有大幅度的提高。原因是，第一，分配格局一经形成具有较大的刚性，由于一定的分配格局塑成了相应的经济结构，大幅度变化将导致经济的波动，不利于经济稳定发展。第二，当前中央、地方、企业都困难，财政，特别是中央财政更为困难。经过两、三年逐步提高两个比重之后，地方财政、企业的困难很可能转化为主要矛盾。而全国经济发展和大量现有劳动力、新增劳动力的就业安排主要依靠地方和企业。第三，财税分配体制与银行信贷体制相比，具有较大的稳定性。今后对于经济结构的调整，可以更多地运用银行信贷杠杆来取得。因此，从整个90年代来看，两个比重提高的幅度事实上不可能很大。

## （二）

上述90年代全国财经基本趋势决定了上海财政的基本趋势。

全国财政真正走出困境以前，中央给予上海更多的优惠政策是不可能的，并且需要上海为全国多作一些贡献。全国基础产业薄弱的局面基本得到加强以前，上海也难以得到足够的资源实现工业高速增长，特别是地方企业。对支持上海经济稳定增长关系密切的市场方面，由于治理、整顿期间居民对个人收入的预期下降，已产生储币以防未来不测的心理，市场很难出现旺销局面，很可能将多年保持现有购买水平。这些因素对于90年代上海财政收入的增长是不利的。从上海地方财政收入看，在前5年财政收入的绝对数逐年会有一些增长，但主要将是占总收入主体的流转税因通货膨胀因素所取得的。从地方财政支出看，增加财政支出的压力很大。财政支出中占有相当比重的财政补贴在进行重大改革、逐步打破“大锅饭”体制之间难以大幅度压缩；总支出70%左右的

日常维持经费虽然能在绝对数上保持稳定，但由于近两、三年较大幅度通货膨胀的影响，实际价值已大为下降，再过两、三年其承受能力大致达到极限。因此，从总体看，90年代上海财政难以达到宽裕的程度，特别在前半期还将是比较困难的。

这些不利因素既是挑战，也是机会。悲观、无所作为的观点是没有依据的。上海财政要振奋精神，艰苦奋斗，同时也要看到没有任何“灵丹妙药”，只有开拓理财新思路，坚持多做艰苦细致的工作，才能逐步走出财政困境。除了进一步加强日常税收征管工作、努力增收节支以外，笔者认为，90年代上海财政要开拓以下两个方面的新思路：

(1) 在努力筹集市内资金的同时要极大地重视开拓、筹集、利用外资与外地资金。

在整个90年代，上海建设资金需求与短缺的矛盾将长期存在，特别在前几年资金短缺将是非常严重的。90年代是上海城市建设、工业结构向外向型转化关键的10年，上海是否能在这一10年中有效地改善投资环境、建立起以出口为中心的产业结构，决定了上海能否抓住机会，在本世纪末跟上世界经济技术发展的新潮流，基本建成外向型经济的新格局。为此，绝不能受限于市内资金的严重制约，必须极大地重视充分利用外资、外地资金，当然这决不是轻而易举的，而需要在错综复杂的经济环境中，严密规划，权衡利弊，制订完善的配套政策。从战略角度看，有以下4方面的重点：

第一，大量吸引外商直接投资于老企业的改造。上海大量老企业的技术、设备在90年代资金严重短缺的情况下能否得到更新改造，主要途径之一是通过外商直接投资。对于外商投资改造老企业，在重点、批量、步骤上要严密规划，分期分批；在财政上也要仔细统筹安排，避免在同一时期老企业新办合资企业过多而超出财政承受能力，而要循序渐进，将一批老企业合资改造，企业生产

能力充分发挥后带来的财政效益弥补一批新办企业初期降低的财政效益，以形成财政效益的良性循环来保证老企业合资改造的良性循环。

第二，通过发行债券利用外地资金。如前所述，我国债券市场在90年代预计会有大发展。因此，对于债券市场调节资金的作用绝不能低估。如果债券市场得到进一步完善，债券信誉好、吸引力大，是一种比银行定期存款更好的可增值与可能转换资产。上海很多大中型企业投入产出率高、经济效益好，因此可以承担比外地一般企业更高的筹资成本，从而债息率可以比较高，因而吸引力更大。如果宣传、推销工作做得广泛、深入，可以吸引大量外地游资购买，进入上海债券市场，为上海经济发展所利用。

第三，有计划地开展土地使用权出租。从世界范围看，城市土地资源都是城市财政收入的重大来源。由于上海地理与经济优势，土地级差地租特别高，因此土地是上海最宝贵的财富。80年代上海已进行了若干小范围的土地使用权出租试点，取得了一些经验。90年代要制订近、中、长期土地使用权出租的全面规划，并逐步实施。土地出租需要做大量前期工作，在近几年规模不可能很大。但从整个90年代看，将逐步成为上海财政收入的一个重要财源。从近期看，土地出租的对象应以市区一些闲置土地与“三废”搬迁工厂原址为主，中期的重点应逐步转向浦东开发。

第四，制订配套政策实施“94”专项。“94”专项的实施贯穿整个90年代，进入21世纪，对于振兴、改造上海经济作用巨大，是近几年来中央给予上海的一项最大的优惠政策。虽然当前财政承包、外贸承包以后，“94”专项给予上海基本的优惠条件实际上已经消失，但是还具有一些不可忽视的优惠条件，如允许上海大量筹措外债和给予上海相应的投资规模等。因此，90年代必须充分

利用这些优惠条件，根据变化的经济环境，制订完善各种财政、金融、外贸的配套政策，努力提高项目布点的科学性、合理性，提高项目经济效益，使“94”专项顺利实施。

(2) 在完善日常收支工作的同时，极大地重视发挥财政调节功能，提高上海地区综合经济效益。

上海经济在90年代必须开始走上集约化、高度化、外向化的道路，关键在于综合经济效益的提高，这也是上海财政逐步走出困境、走上良性循环的根本道路。为此，上海财政要极大地重视发挥财政调节功能，大幅度地促进上海经济效益的综合发挥。由于国际、国内经济形势的影响以及上海经济结构内在矛盾的尖锐化，使财政在90年代发挥调节功能愈益复杂化，既要因势利导地制订总体调节政策，也要做大量艰苦细致的基础工作。总的来说，有以下4个方面：

第一，力促上海产业结构调整，提高结构效益。上海在90年代要摆脱能源、原材料、资金紧缺以及近年来开始出现的产品积压状况，最根本的是加快产业结构调整，重点是工业结构的调整。要有计划、分阶段地把出口产品、节能节料产品、市场适销产品和支农产品抓上去，对能耗料耗高、效益差、污染严重的企业切实实行并转。对此，财政肩负的任务是十分艰巨的。一方面，在调整初期财政收入会受到较大影响；另一方面，调整又需要财政筹集大量资金的投入，要求财政有高水平的理财与运作能力，有计划、分阶段按批量地实现调整初期收入下降与调整后产生的新增收入之间的平衡。在此基础上，财政要制订并切实落实鼓励、惩罚措施，给企业调整以动力。同时，制订政策促进房地产业、金融业的发展也是不可忽视的重要方面。

第二，力促上海科技进步，发挥技术效益。科技进步是90年代上海经济振兴的主要希望所在。80年代后半期，随着全国范围内

对科技进步的重视，财政对新产品、新技术开发、推广、重点技术改造项目、引进技术项目已有一系列的鼓励政策，从90年代看鼓励政策有进一步强化的趋势。从90年代上海推进科技进步的重点来看，应放在引进技术的消化、吸收方面。自改革开放以来，上海已引进国外先进设备、技术20多亿美元，这是上海最大的一笔技术财富，必须有步骤地消化吸收与国产化。财政有责任促进实现今后引进资金与消化、吸收资金的总体平衡，落实中间试验基地、国产化产品等一系列财税优惠政策，以促进技术效益的提高。

第三，力促上海企业规模经济的形式，提高规模效益。80年代上海企业组织结构改革以后，行政性公司撤消，大部分企业单独经营，形不成合理经济规模，力量分散，出现较低水平竞争的局面。近年来，为了取得联合优势，组建了一批企业集团。但是由于“财政上交渠道不变”等政策，无法有效地形成实体性的企业集团或公司。90年代在各行各业、特别是优势行业；按照产业调整与合理经济规模的要求，组建以国际市场为导向、具有多角经营能力、实体性的企业集团或公司是势在必行。对此，财政要在财政对企业的结算制度、流转税征收、企业留利制度等方面及时实行相应的改变，以促进企业性集团或公司的组建与健康发展，从而提高上海企业的规模效益。

第四，力促企业加强财务管理，提高管理效益。近几年来，企业经济效益连年大幅度下降，管理松弛、特别是财务管理弱化是其中一个主要原因。从财政收入来源角度说，企业财务是财政的基础。财政运用财政杠杆以及加强财务监督等方式，促进企业加强内部管理、落实内部经济责任制、提高资金管理和成本管理、强化基础工作，提高管理效益，是90年代财政工作的一项重要任务。