

# 增强大中型国营企业

## 活力和动力的财政政策思考

任连友 许谋赛

上海是我国国营大中型企业密集程度最高的区域,总数达 759 家,它的比重远远高于全国平均水平,在上海经济中居于主导地位。同时,上海作为我国最大和最重要的经济中心,扮演着中国经济发展火车头的角色。因此,在未来的中国经济中,上海能否真正继续领导中国经济“新潮流”,关键还在于能否真正搞活广大的大中型企业。当前,同全国一样,上海的大中型企业仍在新旧体制交替和转换的非规范的经济体制中运行。与此同时,自去年来,受内外因素的影响,原材料和能源供应紧张,资金短缺的矛盾十分突出,大中型企业面临着效益大幅度滑坡的严峻局面。如何摆脱困境、走出低谷呢?我们认为,根本出路还在于在深化治理整顿的同时,进一步建立和完善企业内部经营机制,实现经济发展由粗放型向集约型、速度型向效益型的转变,走内部挖潜的路子,紧中求活,真正提高经济效益。本文拟以上海的冶金和机电行业的调查资料为依据,对如何搞活大中型国营企业,从财政政策上作一些粗浅的考察。

### 一、财政政策改革取得的成效

财政政策是整个宏观经济政策中的一个重要组成部分。党的十一届三中全会以来,财政政策中原来存在的财权集中过多、分配上统收统支、税种过于简单、财税杠杆作用微弱等得到了较大的改观,一个比较合理、比较适应经济发展需要的财政体制和财政政策正在形成。几年来的实践证明,依据发展社会主义有计划商品经济的总要求,财税体制改革的基本方向是正确的。它在增强企业活力,强化国家对经济的间接调控功能,促使经济持续、稳定、协调地发展等方面发挥了十分积极的作用。具体表现在以下四个方面:

(一)从1984年10月1日起实行的国营企业第二步利改税,进一步用征税的办法把国家同企业的分配关系以法律的形式固定下来,使国营企业逐步走上自主经营、自负盈亏的道路。其成效主要表现在: 1. 通过对国营企业征收所得税,以法律形式把国家与国营企业的利润分配关系稳定下来,既有利于国家财政收入的稳定增长,也有利于促使国营企业逐步成为独立的商品生产和经营者。 2. 利改税过程中采取的一系列减税让利和税前还贷措施,增强了企业自我改造、自我积累、自我发展的能力。仅上海冶金工业局的统计,该局1985年还贷1640万元,1988年还贷17434万元,增长963%; 1985年税后留利29278万元,1988年税后留利36058万元,增长23%。不仅如此,财政还规定当年实现利润比基数利润的增长部分,可以享受减征70%调节税的优惠,并改环比为定比,一定七年不变,把企业经营成果与经济利益挂起钩来,进一步促进了企业的增产和增收。 3. 利改税进一步贯彻了企业经营成果与企业

物质利益挂钩的原则，有利于促进企业加强经济核算，改进经营管理。

(二)多种形式的承包经营责任制，体现了自负盈亏原则，进一步激励企业和职工挖掘内部潜力，多创财富，在很大程度上弥补了利改税的不足。第一，承包经营责任制通过合同形式，使国家与企业的经济责任和经济利益更加具体化和明朗化，使企业既有压力又有能力。第二，“刚性”与“弹性”分配形式相结合，较为妥善地处理了国家与企业之间的分配关系，较之历来由国家单方面下达行政指令，更能调动企业生产和经营的积极性，较好地解决了利改税在企业实施过程中的矛盾。第三，对企业超目标多得部分的使用方向作了相应的规定，有效地防止了消费基金的过猛增长。第四，它把国家、企业和职工三者利益更紧密地捆在一起，有利于深化企业的内部改革，完善企业内部经营机制。总之，在推行承包经营责任制的过程中，国家不再减税让利，企业要靠自己挖潜增收，在一定程度上硬化了企业的预算约束。而且，企业从增加收入中多得好处，增强了企业自我积累、自我改造和自我发展的能力。从上海冶金、机电行业来看，1989年仅有一户因客观原因没有完成承包任务外，冶金、机电两个行业分别超承包多得11487万元和8168万元，而国家则从企业超承包中增收3000多万元。

(三)财政在其他方面的支持配合，在不同程度上增强了企业的活力和动力。1. 改革了企业提取的折旧基金上交国家的办法，扩大了企业更新改造资金的来源。固定资产的更新改造和技术进步是发展社会生产力的主要条件，作为技术更新和技术进步主要资金来源的更新改造资金的管理，将直接影响到固定资产的技术状况。从1978年来，国家对国营企业固定资产更新改造资金的管理进行了多次改革。1978年时，国营企业提取的折旧基金，50%留给企业，50%上交财政统一分配管理。从1986年开始，规定企业提取的更新改造基金，国家有关部门不再集中，全部留给企业使用。据统计，1988年上海机电、冶金两个行业共提取的折旧基金达30753万元。同时，从1985年开始，分期分批实行了分类折旧，提高了折旧率，增加和扩大了企业更新改造资金的来源。2. 发放“小技贷”，支持企业技术改造。由财政部门委托银行发放的小型技措贷款，补充了上海大中型企业更新改造资金的不足。它主要用于企业增加产品产量、扩大品种、提高产品质量和劳动生产率、降低成本而进行的小型技措项目。上海冶金、机电行业的每年“小技贷”额度在4000万元左右，每年实际周转在7000万元左右，发展了一些“短平快”项目，起到了少量资金解决大问题的作用。另外，“小技贷”一般都能做到看准一项办一项，使企业技术改造具有很强的针对性，往往可以做到当年贷款、当年见效，收到较好的经济效果。3. 制定和健全横向联合企业财务制度，促进和加强了经济联合。企业间、地区间和部门间的横向经济联系是社会化大生产的客观要求，也是社会主义有计划商品经济发展的必然现象。为此，财政部和上海市财税局对联营企业的财务处理办法作了明细的规定，并对联营企业采取了一些减税让利的办法，有效地促进了上海大中型企业在上海地区或者外省市的横向经济联系和联合的发展，既增强了上海大工业的经济辐射力，又增大了上海的财源。4. 配合上海有关主管工业部门对市场适销对路的急需产品，实施“灵活措施”项目，扩大该产品的生产，优化企业的产品结构。在制定的一系列政策中，对个别适销对路的高税利产品的增产实行一次性奖励就是其中的一项。仅1988年对冶金、机电两个行业，财政搞了100多个项目，花了1000万元左右的奖金，而新增税利至少在8个亿元以上，这里还不包括社会效益。此外，还修正和制定了成本管理法规，以及实行原材料、燃料节约奖，等等。

(四) 扩大了增值税的征收范围, 促进了专业化协作的发展。在经济活动中, 从最初产品到最终产品之间有许多中间产品, 中间环节越多, 总合产品的税额就越大, 总合利润就越小, 因而阻碍了专业化的发展。为了避免重复征税, 从第二步利改税后, 上海的机电、冶金大部分产品都实行了增值税, 有力地推动了专业化协作的发展, 并有效地实现了税收均衡负担。

## 二、影响大中型企业活力和动力的几个问题

(一) “包”字引入企业的局限性。在一定意义上说, 实行承包经营责任制是在经济利益关系不稳定的条件下求得相对稳定的一种办法和一个探索, 它具有强烈的过渡性。因此, 它不可避免会带来以下四点弊病: 第一, 表现在企业签订承包经营合同上, 企业要包上交国家税利、包技术改造任务, 规定企业必须完成某些重要产品的指令性指标等。从承包合同书的订立, 说明企业承包责任制难以根治主管部门对企业的行政干预。第二, 国有资金与自有资金的财产界限不清, 使得企业无法真正自负盈亏, 硬化预算约束。因为, 企业自有资金归企业使用分配, 而当它一经转化为生产性积累, 所形成的新增资产就不归企业所有, 而归国家所有, 从而压抑了企业的长期投资热情和更新欲望。企业关心的是职工福利和奖励, 若将这部分资金转移到奖金福利上, 更能刺激职工的积极性。从1988年的情况来看, 超承包得到的好处不少企业通过划转审批, 转化为奖励和福利基金。例如, 从1988年起, 上海机电、冶金行业共批准划转了奖励基金2000万元, 福利基金1500万元。第三, 承包期内, 企业外部经济的变化难以预测, 加上承包过程中某些风险因素的影响, 使得相对稳定、公平的市场竞争环境难以形成, 从而使简单明了的“包死基数”打了相当大的折扣。第四, 由于不少企业受原材料、能源、资金的影响, 承包合同难以兑现, 使得不少企业频繁要求财政调整承包基数。现在的问题是, 承包中“包死基数”实际做不到。因为, 今后任何一个经济杠杆都会使承包合同受到冲击, 问题在于政策性的影响和经营性的问题难以分清。制止财政滑坡只能是一个短期的口号。

(二) 税后留利扣除因素多, 实际留利少。在企业留利中, 一部分资金以税费形式返回国家, 能源交通基金和预算调节基金对不同类型的企业进行“一刀切”的无偿征收。企业实际上承担了应由国家财政负担的各种补贴和其他开支, 使企业名义留利与实际留利相差很大, 从而削弱了企业的自我改造能力。

(三) 现行税制不尽完善, 社会集资摊派多, 分配关系尚未理顺。1. 纯收入形成以前的分配不够合理, 而且又税上加税。其表现为: 一是现行税利难以与双轨制相协调, 使某些行业仍有重复征税。二是国家开征的城市维护建设税, 只是为了解决城市建设事业发展资金不足的矛盾, 它属于国家财力再分配范畴, 把它作为税种开征是不适宜的。而且它以流转税作为计税依据, 使生产高税率产品的企业负担大于其他企业, 不符合受益原则。2. 奖金税未能有效地限制消费基金的膨胀。一方面由于一些企业以实物形式发放奖金, 或动用职工福利基金发放各种实物、奖金。另一方面是由于一些企业因奖金税税率太高而将奖金发放额人为地控制在免税界限内, 采取奖金、实物“飞过海”的办法, 逃避奖金税。因此, 过高的奖金税必然导致企业分配行为非正常化。该用来分配的资金, 企业不予分配; 而不该用来分配的资金, 企业强行分配。

(四) 企业更新改造资金不足, 设备严重陈旧老化, 缺乏自我积累、自我改造、自我发

展的能力。我们知道，劳动生产力水平的高低，产品质量的优劣，企业是否有活力，与技术设备的更新改造的快慢关系极大。下列五大因素制约了企业更新改造资金的增长：一是目前折旧率偏低，固定资产使用年限过长，加上生产要素、价格水平不断变动，设备的重置价格比原价大大提高，现行折旧无法补偿重置价值，丧失重置能力。二是有限的折旧中还要解交“能交”基金。三是企业要提取的大修、折旧、后备、生产发展和新产品试制五项基金，没有专款专用，而是常被挪作非生产性开支。四是税前还贷给企业发展生产带来了依赖思想，把有限的资金主要放在外延扩大再生产上。五是购买国库券加剧了资金不足的矛盾。

（五）流动资金严重不足，利息支出大。现在国营企业的流动基金是在1983年核定的。当时原材料和能源的价格比现在低得多，而且原材料的储备量比现在小得多，尽管如此，多年来国营企业的定额流动资金却一点也没有增加。由于企业的生产经营主要靠贷款，所以利息支出增加。1983年上海机电行业支付利息为12310万元，1988年提高到22971万元，增加支出10661万元，占实现利润总额的5.7%。利息属于社会纯收入再分配的转移，利息支出过多，企业自我积累必然减少。

（六）企业内部经营管理机制不完善，影响企业活力。多年来企业把搞活企业的着眼点主要放在国家与企业的分配关系上，千方百计争取减税让利，而对理顺企业内部分配关系，调动车间、班组、个人的积极性则重视不够。具体表现在：经济责任制不落实；职工利益和企业经济效益没有挂起钩来；原材料出入库的台帐帐实不符；消耗定额的考核缺乏手段，开支无标准，损失浪费严重。

### 三、进一步增强大中型企业活力和动力的财政对策

改革10年，在搞活大中型企业方面，可谓是成绩巨大，但问题也不少。企业尚有很大的潜力可挖。今后如何进一步搞活大中型企业，我们认为可从两方面考虑。一是要建立和完善企业的自我发展和自我约束机制，实现企业内部经营机制的真正转轨；二是要继续治理整顿，深化改革，为企业创造公平竞争的宽松的外部环境。在财政体制改革和财政政策上，我们认为，从上海的实际出发，应从以下六个方面多作努力：

（一）实行利改税与承包制的有机结合，用承包的利去补充和完善利改税之弊，逐步使国家与企业的分配关系规范化。具体设想是：一是在维持一户一率的同时，建立数据库，清产核资，做到心中有数，为将来所得税后的资金分配提供依据。二是取消国营企业调节税，实行所得税和税后还贷。三是明确企业费用列支范围，将书报费、洗理费和各种生活补贴等政策法规允许的开支，列支成本，给企业开前面，以便于企业核算，维护税收政策和成本法的严肃性。

（二）在成本核算方面实行标准化成本，以溶解和消除由于价格因素造成的企业间分配不合理的现象。所谓成本标准化，即是剔除各种由于客观原因造成的企业间成本、利润的差异，对企业经营成果进行真实和客观的评估。

（三）对现有特定目的税和有关政策，作必要的调整。1. 建筑税。税前还贷改为税后还贷后，政策变化导向应为，生产性低于非生产性，更新改造低于新建项目。考虑到目前企业对职工欠帐较多，用专项基金为职工建造宿舍、浴室等福利设施，可给予适当减免税。2. 奖金税。现行奖金税，突出的问题有三：一是国营严于集体，城镇企业严于乡镇企业，结果控制最严的是国营大中型企业。二是“事后控制”，也就是奖金膨胀后才（下转第49页）

图中曲线 BCE 是引入控制成本后的企业资源约束线。我们在前面提到,在无控制手段时,假定所有者在企业收益中的分配比例为 $(1-a)$ ,企业收益为 $V'$ ,代理人的非货币收益为 $F'$ 。现在所有者采取控制手段,发生控制成本 $M$ ,由于代理人受到控制手段和分享收益的双重约束,因此我们用 $F(M,a)$ 表示代理人的非货币收益。 $F$ 是 $M$ 和 $a$ 的函数。假定分享比例仍为 $a$ ,控制成本 $M$ 的增加可以减少代理人非货币收益 $F$ 。但是这种影响是递减的,

即随着控制成本的增加,非货币收益以递减速度下降,公式表示为: $\frac{\partial F}{\partial M} < 0, \frac{\partial^2 F}{\partial M^2} > 0$ ,

所以,企业新的资源约束线 BCE 是下凹的,原约束线 $\bar{V}F$ 与 BCE 之间距离是控制成本 $M$ 。曲线 BCE 是不同控制成本 $M$ 的轨迹,企业收益为: $V = \bar{V} - F(M,a) - M$ 。曲线 BCE 与曲线 $u_2$ 的切点 C 是所有者与代理人均满意的均衡点,因为在这点上,企业收益从 $V'$ 增加到 $V''$ ,代理人的非货币收益从 $F'$ 减少到 $F''$ ,但他的效用曲线由 $u_1$ 增加到 $u_2$ ,这是由于代理人货币收入随企业收益相应增长的结果。由于在 C 点的左面,在曲线 BCE 的任何一点上的 $\Delta M$ 均大于 $\Delta V$ ,并且代理人效用下降;在 C 点右面, $\Delta M$ 虽然小于 $\Delta V$ ,但是企业收益小于 $V''$ ,而且代理人效用小于 $u_2$ 。所以, C 点为均衡点,最小控制成本为 $(D-c)$ 。

通过上述三部分的讨论,我们得到如下结论:在两权分离的产权形式下,由于代理人与所有者的利益不一致,必然会引起代理成本,减少企业收益,从而损害所有者利益。然而,通过有效的控制手段和激励机制,所有者可以使自己的利益尽可能少地受到损害。

① 《马克思恩格斯全集》第25卷,第498页。

(上接第34页) 有税法,才能控制,给征纳双方带来一定的困难。三是缺乏弹性,权力过于集中,不能适应变化着的改革形势。为此我们建议:①工资基金与物价指数挂钩,超过规定的纳税;②增加累进级次,缩小累进级距。③减免税不能直接并入利润,应转入专用基金——新产品减免税资金。这样可以避免减免税资金并入税后留利参与奖励基金和福利基金的分配,又有利于税务部门加强对减免税资金管理,真正做到专款专用。

(四)为了缓和设备更新资金严重不足的矛盾,应考虑重估财产或适当提高折旧率,特别是对超龄服役设备多的企业,应允许加快折旧。另外,根据目前大中型企业流动资金严重不足的情况,建议国家对流动资金的供应采取两个办法:一是重新核定,比如与销售收入、产值挂钩;二是采取有偿使用的办法。

(五)全面实行增值税,并在统一发票的基础上,建立凭发货票给以税款扣税制度,同时逐步实行价税分离,改价内计税为价外计税。这样做,可以在整个经济领域消除重复征税所造成的各种扭曲现象,创造一个税负公平、促进竞争的宽松环境,使税收更好地适商品经济的发展。

(六)实行税利分流,完善税收机制,增强企业活力。在经过利改税与承包制的完善,实行了企业资金分帐管理后,税利分流已被提到日程上来了。实践证明,完全的以税代利,不利于贯彻国家企业共享投资风险、共享生产和经营成果的原则。要使税收利润杠杆各扬其长,刚柔相济,就必须把利润上交从所得税中分离出来,从而增强税收分配的透明度和财政分配的清晰度,进一步理顺国家与企业之间的分配关系,促进企业进一步完善内部经营机制。