

# 对上海财税工作回顾与展望

周有道

三年前,当小平同志视察南方重要讲话发表以后,如破石惊雷震动了整个华夏大地。也就是这一年,1992年的春天,我们在市委、市府的领导下,在全国率先提出了建立以公共财政为主体,参与宏观调控、支持经济建设的“一体二翼”的财政模式。三年来,上海的经济正以巨人的步伐英姿勃发地向成为国际经济、金融、贸易中心的目标奋进;上海的财税工作在率先构筑和实施社会主义市场经济条件下的财税新体制,加速上海实现“三个中心”的战略目标中取得突破性的进展。

回顾三年来的风雨历程,展望新年的灿烂前景,我们由衷地感到,是小平同志建设有中国特色的社会主义理论,把上海推到了21世纪的中国经济发展的前列,推到了中国经济与世界经济组合的前沿。我们深刻地认识到,学习这个伟大理论,就要从上海这个国际大都市的地位出发,要在上海率先建立以公共财政为特征的社会主义市场条件下的财税运行机制,发挥财税部门在调控、分配中的职能,全方位地推进以区域性财税特点的“公平、平等、效率、规范”的,具有“稳压”特征和作用的财税奋斗目标。从目前看,上海改革开放给财政带来了历史上的机遇,其发展轨迹及其主要特征是:

(一)“三、二、一”产业政策有效调整,财政收入呈明显的相应变化的特征

随着本市“三、二、一”产业政策的快速推进,来自第一产业的财政收入基本稳定,有所增长,但所占比重很小;来自第二产业的财政收入总体呈波浪式缓慢增长,去年增长较快,保持了较大的比重,但呈下降趋势;来自第三产业的财政收入呈快速增长趋势,所占比重不断增长(见表一)。

1992—1994年各产业财政收入结构表

表一

单位:万元

	1992 年		1993 年		1994 年	
	1760061	比重%	2237665	比重%	3668463	比重%
财政收入	1760061	比重%	2237665	比重%	3668463	比重%
第一产业	22507	1	31978	1	46425	1
第二产业	1221668	69	1466428	63	2054578	56
第三产业	515886	30	838850	36	1567455	43

上海正成为世界经济增长率最高、经济最富有活力的地区之一,第一年的增长率在 14% 左右,大大高于西欧、日本等国家每年 2% 的增长速度。这是在继续提高有效需求、产业结构进一步调整下产生的,这是上海财政收入进一步提高的基础财源。

(二) 外资投入强劲,涉外税收迅速上升的特征

加快对外开放,使上海以主要依靠国内资源和市场的单向经济循环转向主要利用国内外两种资源和两个市场的双向循环,这是这几年上海经济和财政的明显特征。去年上海新批外资项目 3802 个,协议吸收外资 100.3 亿美元,使上海经济结构和财政来源发生了深刻的变化(见表二)。

涉外税收占财政收入比重

表二

单位:亿元

	1992 年	1993 年	1994 年
涉外税收	16.88	37.20	67.46
财政收入	185.56	242.35	372.56
比重%	9.10	15.30	18.10

(三) 新的支柱产业基本形成,来自工业的财源焕发生机的特征

随着社会主义市场经济的快速发展,上海的工业产业在激烈的竞争中,为开发新品,占领市场,提高效益,正在按照市场竞争的自身规律,重新进行调整组合,涌现了一批新兴的支柱产业,英姿勃发地迎接着国内外市场对手的挑战,表现出了很大的生命力,尤其是汽车制造、冶金、电气、石化和电子等行业更是走在前列,快速向前推进,从而基本形成了第二产业中财源新的增长点。以上五大行业的财政收入,1992 年为 47 亿元,1993 年为 66 亿元,比 1992 年增长 38%,1994 年为 85 亿元,比 1993 年增长 29%。特别是汽车制造业,1994 年的财政收入达到 33 亿元,比 1993 年的 14 亿元增长 42%;冶金行业 1994 年的财政收入达到 37 亿元,比 1993 年的 25 亿元增长 48%;石化行业 1994 年的财政收达到 10 亿元,比 1993 年的 6 亿元增长 66%(见表三)。

支柱产业 1992—1994 年财政收入

表三

单位:亿元

	1992 年	1993 年	1994 年
汽车	13.60	14.34	32.58
钢铁	24.64	40.20	37.25
电站成套设备	0.90	1.11	1.98
石油精细化工	5.87	7.69	10.27
电子信息设备	2.48	2.36	2.84
合计	47.49	65.70	84.92

这说明上海具有独特的经济区域优势,并且正进一步得到加强,小平同志和党中央、国务

院关于发展沿海地区政策正在快速推进,生产总值中,经济附加值、技术进步要素在 GDP 中增长率上海最高,这说明上海的新兴产业、高新技术产业正在崛起,它已成为上海财政收入的坚实的财源。

(四)随着社会主义市场经济的发展,财政已形成公共性格局的特征

上海财政在资金运用方面,千方百计地尽最大努力支持深化改革,经济发展和社会稳定,在整个财政支出中表现出十分明显的公共性特征,财政资金的绝大部分用于公共性开支,主要有:

1、国家政府机构的开支,这是实行国家政府职能的需要;

2、文教、卫生、技术等公共事业的开支,这是提高全民文化素质、增强体质的投入,这部分支出占了很大比重;

3、交通、煤气、自来水等公用事业的开支,这是普遍改善市民生活条件的投入;

4、粮食、蔬菜等副食品价格补贴的开支,这是稳定和提高人民生活的投入;

5、城市基础设施的开支,用于通讯、电力、道路、桥梁等建设,这是经济发展、社会进步的前提条件,受益于每个企业和个人;

6、用于产业结构调整的必要开支,这是提高整个经济运行质量的需要。

用于前 4 项的开支带有公共性、公用性、公益性的基本特征,从复式预算来划分,属于经常性支出,占财政支出的绝大部分,从近三年看,约占 70%左右;用于第 5、第 6 项的开支,基本属于建设性支出,由于受到财力的限制,在保证必不可少的经常性支出,俗称“吃饭经费”的前提下,尽可能地安排好重点建设的有限的资金需要,这部分支出近三年大约占整个财政支出的 30%左右(见表四、五)。

1992—1994 年经常性支出结构

表四

单位:亿元

	1992 年		1993 年		1994 年	
	数值	%	数值	%	数值	%
合计	64.6	%	85.3	%	141.7	%
其中:教育	16.2	25	22.2	26	32.1	23
卫生	6.3	10	9.0	11	11.7	8
政法	3.5	5	5.3	6	10.0	7
其他	38.6	60	48.8	57	87.9	62

1992—1994 年预算支出结构情况表

表五

单位:亿元

	1992 年		1993 年		1994 年	
	数值	%	数值	%	数值	%
全年	92.2	%	125.8	%	196.9	%
经常	64.6	70	85.3	68	141.7	72
建设	27.6	30	40.5	32	55.2	28

(五)浦东高起点的开发开放形象

浦东新区的经济发展循着抓住机遇、深化改革、加快发展的主旋律,积极吸引外资,保持了经济持续、稳定、协调发展,整个浦东开发开放呈现出一浪高于一浪的新高潮。1994年全年的国内生产总值291.20亿元,比上年增长28.6%,其中第三产业达90.88亿元,比上年增长42.8%。新批外商投资项目1035个,协议外资26.2亿美元,分别比上年增长12%和51.4%。

随着浦东新区对外交往的进一步扩大,各类市场兴盛活跃,以外向型经济为主体的功能开发进入快车道,这也为浦东新区提供了新的税源。1994年,浦东新区的财政收入为24.04亿元,比上年增长124.69%。其中区级收入13.68亿元,市级收入2.85亿元,中央级收入7.5亿元,分别比上年增长了221.41%、107.06%、48.18%。

从以上分析可以得到以下结论:一是从财政功能作用看,以公共财政为特征的地方财政格局正在形成;二是从财政改革目标看,调节市、区县之间社会经济不平衡矛盾的财力不断加强;三是从财政的发展方向看,“规范、统一、高效”的社会保障体系还没有完全形成。

## 二

前三年,在市委、市府的领导下,上海在重塑财政格局、拓展财政本质、寻找财力资源、发挥财政功能方面取得了突破性的进展,在全国率先初步形成了以公共财政为特征的、具有上海特色的“一体二翼”财政模式(用以公共财政为主体,参与生产流通,参与宏观调控的财政运行机制),为我们新三年进一步开创财税工作新局面,逐步形成“公平、平等、效率、规范”的财税环境打下了扎实的基础。同时,我们也清醒地看到,当前宏观经济环境出现了一些新的变化和新的趋势,在财税领域出现了一些新情况、新问题。

1、财政支出稳定性与财政收入不稳定之间的矛盾。(1)收入靠发展规模,不是靠效益;(2)三产收入起伏较大,尤其是证券市场;(3)规定的地方税比重较小,如果经济上碰到风波,抗震能力较低;

2、社会主义市场经济需要公平均等的经济环境与现行财税体制不能充分适应之间的矛盾。(1)区县之间的财力过分悬殊;(2)条块之间财权与事权不均等的矛盾;(3)现行征管办法容易造成优惠政策的竞争。

3、收入需要调节与调节措施又难以到位的矛盾。如个人所得税征不上来,外资企业避税。

4、市场经济需要加强宏观调节与财力有限之间的矛盾。财政补贴大,土地批租收入分散。面对这些新情况,我们提出要全面建立“公平、平等、效率、规范”的科学合理的财税环境,紧紧围绕新三年发展思路,克服困难,依法治税,继续不懈地在改革中求探索,寻发展。

### (一)避免经济周期性干扰,建立具有“稳压”功能的财源结构

经济发展中的波动性是客观存在的,引起波动的直接原因是投资波动。财政收入的稳定增长在什么样的水平上?稳定财政收入增长的主要途径是什么?这两个问题就需要我们建立起稳定可靠的财源结构框架。这一财源结构框架要具有自我充气减压、自我调节,不受外部干扰,能超然稳定的功能。我们认为上海财政在新三年中,必须逐步建立地方税收体系,加大经济对财政的依托力度,减少波动,促使财政收入的稳定增长。本市的地方财政收入增长速度必须高于本市国民生产总值的增长,并且每年增长的速度要高于10%以上(见表六)。到1997年,地方财政收入达到313亿元,其增长的主要途径:

表六

单位:亿元

	95 年	96 年	97 年
财政收入	200.0	250.0	312.5
其中:工商税收	199.6	241.8	294.7
企业收入	17.0	18.0	19.0
亏损补贴	-44.0	-44.0	-44.0
其他	27.4	34.2	42.8

一是,三、二、一产业结构战略性调整是本市地方财政收入的基本来源;

二是,新兴产业和高新技术产业是支撑本市地方财政收入的稳定来源;

三是,金融、贸易、交通、通讯等为主的第三产业是本市地方财政收入的后继来源;

四是,探索二元预算结构,建立国有资产经营预算体系,是整个预算资金的重要经济部分。

这里要介绍一下国有资产经营预算体系。政府以政权组织的身份,依据国家的政治权力,为满足市场所不能够解决的公共需要而进行分配的公共财政,以及政府以全民生产资料所有者代表的身份,依据财产的权力,为实现国有资产的保值增值和宏观经营而参与国有企业的分配所形成的国有资产财政。

在按市经济的要求重构财政中,为了有序地组织财政运行,就必须按上述财政二元结构,重建国家预算体系,将国家预算划分为公共预算体系与国有资产经营预算体系。本市的国家预算体系已基本趋于完善,但国有资产经营预算体系正探索过程中。为了清晰地反映国有资产产权收益、国有资产的资源收益和政策投融资收益,分清国家预算运作的非市场性,国有资产经营预算运作市场性,并按各自特征运用的两种职能,统一在财政预算的框架内对经济结构进行调节,加大财政在宏观调控中的力度,在“效率、规范”的范围内,逐步建立国有资产经营预算体系,并将这些收益资金用于经济建设和企业改制,提高预算功能。

## (二)优化财政补贴,实行战略转移

1、严格界定企业政策性经营范围,明确财政补贴的主体。主副食品批发企业应根据政企分开原则,划分政策性经营和商业性经营,建立两条线营运机制,凡属企业开展的商业性经营项目,应实行单独核算、自负盈亏,财政不再给予补贴。

2、强化财政补贴管理,对财政补贴项目实行全过程动态跟踪稽核。建立主副食品市场价格信息收集联系制度,督促企业运用市场价格竞争机制降低采购成本。对企业经营费用按照市政府指定的经营量、储备量等指标,合理确定补贴控制定额。

3、增强政府有效的宏观调控能力,逐步实现财政补贴方式的战略转移。1995年要迈出实质性一步,将现行主要对主副食品的购销价格倒挂实行补贴转变为增强政府宏观调控能力,财政专项建立主副食品风险基金,在财力上优先确保经市政府确定的市级重要商品储备所需的费用。

4、运用新的机制,提高新一轮“菜篮子”工程运行质量和效益。建立“产、加、销”为一体、资产为纽带的大型副食品生产经营企业,搞好郊县副食品生产基地,降低生产成本,增加效益,提高经营管理水平。在利益机制上,缩小食品生产经营间比较效益的差距。

5、深化主副食品经营机制改革,按照建立现代企业制度要求提高企业管理水平。本着“稳定政策性经营、控制财政补贴、鼓励商业性经营”的原则,积极研究制定鼓励企业拓展商业性经营的政策措施,形成多元化经营、多类型结构的新格局。市财政适当核拨一部分“转制资金”,以帮助企业精减机构,分流人员,走向市场。

6、努力压缩政策性亏损补贴,实现优化财政补贴工作目标。1995年市财政将通过上述工作措施,力争今年政策性亏损补贴比去年减少1亿元。

### (三) 放开视野,不断研究区域性财税政策

今年我们按市委、市府、财政部、国税总局的要求,在研究区域性财税政策方面提出一系列观念和做法,旨在根据小平同志实事求是的思想路线,不断地为上海新三年发展战略服务,处理好政府间的财政、税收关系。我们提出财政工作要“一个领先”,即在财政转移支付的研究、实施方面的全国处于领先;“二个关键”,即在改革征管方法,完善支出投向方面走出关键一步;“三个提高”即在提高干部的政治素养与业务素质、提高财税系统的基础管理与科学水平、提高市级财政的宏观调控与协调水平上有一个明显变化;“四个重点”即重点抓好个人所得税的征管、计算机的推广使用、配合现代企业制度的实施以及采取有效方法遏制亏损上升;“五条措施”主要是抓党风廉政,抓调查研究,抓干部队伍,抓财源预测,抓信息运筹。这些都是我们结合上海特点构筑区域性财政管理体制的一些尝试和举措。与此同时,我们还成立了六大专题组和十大课题组,抽调了一大批精通业务、素质好的干部,认真落实市委、市府关于新三年的战略思想,在不违背中央财政、税收政策,不违背依法治税的原则的前提下,逐步走出一条具有“稳压”功能的公共财政路子。

### (四) 运用财政转移支付,解决新矛盾

针对问题,继续探索和完善分税制财政管理体制,继续贯彻“适当集中、兼顾均衡、因素调节、激励区县”的原则,以综合性转移支付为主,专业性为辅,进一步改进财政间转移支付办法,调整财力分配格局,缓解区、县间在经济社会发展过程中不平衡的矛盾。在方法上,有关部门将会同区、县组成“公共财政转移支付技术小组”,研究市与区、县财政间转移支付的技术性问题,并加紧开发和建立与财政间转移支付有关的数据资料库,用科学先进的手段提高转移支付运行效率。并通过三至五年的实践,本市财政转移支付占财政收入的比重由5%增长到15—20%。

### (五) 采用世界银行的做法,加强对财政资金的有效管理

目前运用财政支出采购大量医疗设备方面,由于采购渠道不一,经营水平差异,在一定程度上存在着支出低效的情况,如采购设备技术陈旧,采购成本过高等。如何为各级系统配备适用的现代化装备,同时又又可以控制采购成本,提高财政支出资金使用的效益。为此:

1、采用世界银行做法,对资金实行流量控制。

2、成立医疗设备采购专业招标公司,由市有关部门聘请有关专家参加。

### (六) 探索一套适合上海经济发展特点的税收征管体系

其核心是逐步取消计划经济体制下产生的专管员户管制,建立一个有现代化技术支持的,相互协调、制约的申报、代理、稽管的税收征管新格局。从1995年起,根据新税制实施的要求,在前几年征管两分离的基础上,通过总结,尽快设计出一套具有上海特点的税收征管新模式,主要是借鉴国际上现代化税收征管蓝本,把上海的财税工作置身于宏观经济大运动场中,试行取消专管员固定户管制度,实行“征收、管理、检查三大职能转化,形成按期纳税、上门、申报,电脑开票,加强检查,偷税重处”的新型税收征管体系。整个改革约三年时间。

### (七)维护主权利益,加强反避税斗争

涉外税收近年来增势很猛,1994年市级外税收收入达55亿元,这是我国改革开放成果的具体体现。从目前看,外税征管与之不相应的问题越来越突出。一是外税收入越来越大,其管理形式足以影响我们改革开放的形象;二是围绕避税、反避税的斗争异常尖锐复杂,足以影响税制改革,必须引起各级领导的高度重视;三是随着改革的深化和形势的发展,原有的征、管、查“三分离”、“两分离”的征管模式,已不能完全适应新税制征管的要求,需要在外税征管形式上领先一步,以体现上海的水平 and 形象。

### (八)探索、实施个人所得税的征管路子

首先,强化个人所得税代扣代缴工作。实行源泉控制,代扣代缴个人所得税是征收管理的主要而有效的方法。其次,银行与金融机构要严格加强现金的支出管理,对各类企事业单位提取现金必须如实填写用途,并按有关规定严格办理。第三,要大力加强新税法尤其是个人所得税的宣传工作。第四,探索征管模式,改进征收方法。第五,大力加强税收检查,特别是对代扣代缴重点户及个体户中个人、承包、“挂靠”及无照经营的税收检查。第六,进一步充实税务力量,今后应在条件许可下,设立个人所得税征收管理科(所),充实专职力量。

### (九)推行“气质工程”,提高干部质量

1、提高财税干部的政治素养和业务水准。要使每一个财税干部逐步做到“精业务、懂管理、通外语、会电脑”。

2、提高财税系统基础管理与科学管理水平。我们内部的基础管理要更加科学、合理,更加扎实高效,要“上水平、跨台阶、求特色、放异彩”。上海一万三千余名财税干部应该尽可能早日成为有水准、有品位、有风范、有修养的“财税专家”。

3、提高市级财政的宏观调控与综合协调水平。市财政一定要提高宏观调控与综合协调的水平,要在大政方针、思想认识方法指导、整体规划、政策取向、制度监督、服务协调等各方面切实提高水平,要使财税部门与各经济主管部门的关系融合、融洽,要使各级财税部门精诚团结,要通过财税调控与协调水平的提高,努力促进经济的发展、财源的增加、财力投入的加大。

## 三

新三年上海财政税收工作奋斗的目标是:继续保持财政收入的增长略高于本市国民生产总值,基本建立公共财政为特征的财政运行机制;财政在宏观调控中的作用逐步由分配调节型转为调节分配型,市财政在非市场和领域领域的“稳压”功能明显提高;依法治税、依法纳税、公平、平等、效率、规范的原则,在社会经济领域中基本形成风气。

在新三年中,由于采取了上述措施,全市财税工作将在以下一些领域中发生变化:

一是政府行为方面。随着国有资产收益经营预算体系的基本形成,市政府在宏观调控中的作用,在规范预算行为中的功能将明显提高;

二是在社会平等方面。随着财政转移支付的力度加大,社会、经济发展过程中的矛盾将日趋缩小,进而完成市政府规定的宏观调控职责。

三是纳税环境方面。以现代化技术为支撑的电脑征收、开票、入库的征管手段基本形成,避税与反避税的矛盾将随着查征智能的提高,逐步得到解决,一个依法纳税、依法治税的环境将基本形成。

四是社会保障方面。本市的养老、失业、医疗方面的社会保障制度基本形成,其资金来源将逐步由费过渡为税,从法制上保证了资金的来源。