

1994—1995年我国财政收支分析与预测

张 根 明

一、去年我国财政收支状况预计

去年我国改革开放不断向深度和广度推进,经济运行的市场化进程明显加快,国民经济保持了较快的增长势头。截止去年6月底,我国国内生产总值比前年同期增长11.6%,乡及乡以上工业总产值比前年同期增长18.8%,其中有工业增长也呈逐月加快势头,零售物价水平虽然滞留在较高水平,但增幅正在逐月回落。在此大背景下,随着我国新税制方案的出台,整顿、清理了税收优惠,取消了各级政府减免税收,分税制的实行也调动了地方组织税收收入的积极性,促使财政收入大幅度提高。来自财政部的数字显示:去年1—6月份国家财政收入(不含债务收入)合计1979.43亿元,完成年度预算的41.6%,比前年同期增长22.6%,其中工商税收1534.79亿元,比前年同期增长21.5%,企业所得税254.66亿元,比前年同期增长7.4%,企业亏损补贴161.08亿元,比前年同期减亏3.19亿元,财政收入的增长剔除不可比因素与经济的增长基本保持同步;国家财政支出(不含债务支出)合计1973.29亿元,完成年度预算的36.3%,比前年同期增加27.0%,其中基本建设支出205亿元,比前年同期增加23.7%,文教科学卫生事业费支出479.15亿元,比前年同期增加31.0%,行政管理费支出185.06亿元,比前年同期增加26.0%,价格补贴56.41亿元,比前年同期增加5.0%;财政收支相抵后余5.12亿元,进度与往年同期相比基本正常。但下半年随着对部分企业照顾性政策的逐步兑现,先征后退和动用年初存货准许按季抵扣动用部分的挂帐税金以及受1993年四季度增收较高等因素的影响,财政收入增长速度将可能放慢,在新增工资等一系列硬性增支因素的作用下,财政支出将持续居高不下,完成全年预算任务仍很艰巨。基于上述分析,我们对去年财政收支状况作了一个大体的推算:不包括增收节支措施,去年财政收入为4900亿元,比预算数约增加4%,增加200亿元左右;财政支出为5690亿元,比预算数约增加5%,增加260亿元左右,收支差额730亿元完全靠发行国内债券来弥补。

二、去年我国财政运行过程中存在的主要问题

去年我国财政改革走上了良性运行的轨道,财政工作也取得了很大成就,但财政状况并未得到根本的扭转,收支困难依然很大,财政形势不容乐观。

1. 财政收入的增长严重滞后于经济的增长

我国目前财政收入的增长主要依赖于国民经济的增长速度,但从去年前六个月的情况来看,财政收入的增长越来越跟不上经济的高速增长,体制改革的正效应没有充分发挥出来。在国家和企业的分配关系中,以承包制为主要内容的分配体制制约了国家财政收入的合理增长,

致使国家的边际收入相对于企业来说逐年趋于递减,财政收入占国民生产总值(GNP)的比重逐年下降,1990年为16.6%,1993年下降至13.9%,预计去年为11.8%;而在中央与地方的分配关系中,财政包干制度稳固了地方收入的增长机制,却制约了中央财政收入的增加,致使在国家财政收入的增量分配中,中央财政的边际收入相对于地方逐年趋于递减,1990年为46%,1993年下降到45%,预计去年略提高到50%。由于财政收入占国民生产总值的比重和中央财政收入占全部财政收入的比重不断下降,导致财政收支的平衡即使在控制财政支出的情况下,也不得不越来越多地依靠国债发行和一些临时性的增收措施来解决。

2. 财政收入虚增与支出刚性并存

我国财政收入(含债务收入)虚增主要体现在举债规模扩大和通货膨胀加剧上,在财政收入不断增长的同时,举债规模也在以更快的速度增长,债务收入占财政收入的比重逐年上升,1980年为11.3%,1993年为14.1%,这说明财政收入绝对额的增加主要是靠扩大举债规模来实现的,若考虑物价上涨因素,财政收入的水份将更大;与财政收入虚增并存的是财政支出的日益刚性化:教育、科技等社会事业要加速发展,农业、能源、交通、原材料等基础产业和基础设施的建设亟待加强,国防现代化的步伐需要加快,行政性费用增长也居高不下,整个支出需求与财力可能之间的矛盾将十分尖锐。去年随着新的财政体制的实施,收入虚增与支出刚性之间的矛盾突出地反映在债务规模上,“八五”期间财政收入(不含债务收入)每年平均增长14.7%,财政支出(不含债务支出)每年平均增长15.6%,支出增长速度高于收入增长速度0.9个百分点,导致债务规模不断扩大。国际上通常将财政赤字(含债务收入)占每年国内生产总值(GDP)的3%作为财政状况恶化的警戒线,以此来衡量中国财政运行状况,1985年为0.8%,1990年为2.9%,1991年为3.3%,1992年为3.8%,1993年虽有所下降但仍高达3.4%,说明中国财政运行状况不容乐观。

3. 国家财政收入资源流失严重

我国财政收入资源流失比较集中地反映在税收流失上,这种流失主要通过偷税、漏税、抗税、骗税、避税以及名目繁多到处泛滥的税收减免、优惠等具体形式表现出来。据有关部门估计,现在30%的国有企业,60%的合资企业,80%的私营企业偷税漏税,至于流动商贩100%的偷税漏税。1993年全国税收财务物价大检查查出违纪金额168亿元,其中应交财政113亿元,相当于当年财政收入的2.6%,相当于GNP的0.4%,至于尚未查出的数额则是一个谜。以税制健全、征管严密著称的英国,税务局估计1993年逃税额仍占国内生产总值的6—8%,相当于500亿英镑。据此进行推算,我国1993年国内生产总值为31380.3亿元,如按逃税率6%计算,则逃税额高达1882.8亿元,占当年财政收入的42.6%,税收流失由此可见一斑。国家财政收入的严重流失,大大制约了中央政府的宏观调控能力。

三、今年我国财政收支状况的基本测算

1. 今年我国财政形势的初步判断

今年是我国全面推行建立社会主义市场经济体制改革的关键一年,随着国家宏观调控能力的加强,经济关系将在深化改革的进程中进一步得到理顺。根据中国宏观经济模型测算,今年我国GNP人均增长率将达到9—10%,高于八十年代的实际平均增长水平,综合国力进一步增强,人民生活水平普遍提高,为从根本上缓解财政困难打下了坚实的基础。

2. 今年我国财政收支状况的基本测算

综合考虑今年我国社会经济发展状况,在定性分析的基础上我们运用“中国宏观经济—财政联动模型”对全年财政收支状况进行了基本的测算。鉴于财政指标均为现价指标,本文除非特别指出,各指标的价值量和增长速度均按现价考虑。

1)今年我国财政收入预测

①工商税收。工商税收是国家财政收入的主要来源,一般占财政收入的80%左右。1990—1993年间我国工商税收年均增长9.6%,低于同期工业总产值增长速度3.2个百分点,原因在于当前我国企业经济效益依然低下。今年提高经济效益和加强税收管理的努力预计将收到一定的效果,尤其对集体企业和个体企业的征收管理将得到加强。以此为前提,考虑到今年我国GNP平均增长率可能达到9—10%,工业生产速度平均可保持两位数的水平,以及随着各项改革的逐步深化,特别是国有企业转换经营机制,经济效益差的状况将会逐渐得到改善,因此,今年我国工商税收年平均递增幅度预计将超过12%。

②企业所得税。九十年代以来我国收入分配过度向个人倾斜,致使企业所得税1990—1993年间平均增长仅7.6%。随着利税分流、税后还贷等改革措施的逐步实施,收入分配格局预计将有所改善。根据相关分析推算,今年我国整个工业产值增长将达到12%,考虑扭转“企业盈利增长快,所得税增长慢”的局面,今年我国企业所得税预计将增长9%。

③关税。关贸总协定是目前国际上唯一调整大多数国家之间经贸关系中关贸和贸易政策的政府间多边贸易协定,其一整套国际贸易的原则和规章已成为国际贸易规范。我国如能在今年重新加入关贸总协定并成为世界贸易组织的创始国,必将大大促进我国进出口以较高的速度增长,进口关税预计将增加10%。

2)今年我国财政支出预测

①固定资产投资需求。改革开放以来,由于宏观财力分配格局和投资体制的变化,财政投资增长速度明显减慢,不仅大大低于同期社会其它投资主体的投资增长,也大大低于同期财政总支出的增长速度,导致我国投资的生产性建设比重、特别是基础建设比重下降。今年为了适应调整产业结构、加大向基础产业倾斜的要求,加快财政基建拨款的增长,固定资产投资平均增长速度不应低于12%。

②文教科卫事业费支出。1990—1993年间我国文教科卫事业费支出年均增长17.4%,所占财政支出的比例也上升了1.3个百分点。但是,由于原有的基础非常薄弱,而且国家财力也有限,文教科卫事业经费紧张的问题依然存在。因此,今年要继续把文教科卫事业作为重点,在国家预算安排上,对文教科卫事业拨款应以高于财政经常性收入增长的速度逐步增加。初步预测,今年我国文教科卫事业费支出需要年均增长15%。

③行政管理费支出。近几年来行政管理费支出增长过快,已成为困扰财政的一个突出问题。1990—1993年间全国行政管理费支出年均增长21.3%,行政管理费支出占财政支出的比重上升了2.2个百分点,是导致社会集团购买力膨胀的主要原因之一。今年我国行政管理费支出仍然要遵循“一要从紧,二要合理”的原则,在尽量满足完成国家政治任务最低需要的基础上,根据实际情况对其进行全面的控制。初步预测,今年我国行政事业费支出年均增长不应超过10%。

④国防费支出。1990—1993年间我国国防费支出平均增长14.2%,低于同期财政支出增长速度1个百分点,国防费支出占财政支出的比例也下降了0.2个百分点。由于物价水平上升,军队工资改革和生活费标准的提高,今年我国国防费支出平均增长速度应安排为13%左

右。

3) 今年我国财政收支差额

依据上述关于财政收支增长速度的基本测算,今年我国国内财政收入(不含债务收入)5460亿元,财政支出(不含债务还本付息)6370亿元,收支差额910亿元,内债发行1442亿元,内债还本付息827亿元。这表明今年我国财政收支仍然难以实现平衡,而且收支差额继续增大。如果坚决压低赤字,就必然要延缓债务的还本付息,同时还要降低基建拨款支出、支农支出以及文教科卫事业费支出的增长速度,这都将在一定程度上影响整个经济增长以及各方面的利益。

四、未来财政政策的选择取向

1. 强化税收管理工作,确保财政收入稳定增长。今年要结合企业用工和社会保障制度改革,在养老、医疗等保险制度逐步规范化的基础上,选择适当时机开征社会保险税,用于建立统一的社会保险基金;在居民收入不断增长的基础上,努力推行个人收入申报制度,建立统一的个人所得税,并逐步提高其在税收总收入中的比重;目前我国国有企业亏损严重,国家每年要负担大量的财政补贴,有必要采取产权转让、公有民营、企业破产等方式,以从根本上加以改变;改革现行的医疗保险制度,对个人实行药费包干、有奖有罚,建立起从根本上解决医疗费用膨胀的保险制度;加强企业财务监督管理,控制消费基金的超速增长,防止亏损企业滥发工资。

2. 实行从紧的财政政策,严格控制财政支出。今年要根据国家产业政策和战略规划的要求,把财政投资的重点放在能源、交通等基础设施和农业、重要原材料等基础产业建设以及现有企业的技术改造和新兴产业的开发上,加强对全社会基建规模的控制;强化对企业工资增长的控制,减轻行政人员工资增长的压力,从而控制财政行政经费增长的速度;切实作好政府职能转换工作,下决心压缩“吃财政饭”的人员编制,减少国家财政补贴的数量。

3. 建立适应市场经济的国债制度,保持合理的国债发行规模。由于国债的还本付息全部由中央财政承担,预计将由1993年的247亿元增加到今年的827亿元,相当于中央财政收入的35%。再加上资金使用效率低下,政府通过发债所筹集的资本投资回报不足以弥补还债支出,借新债还旧债会使债务规模越来越大。根据国际经验,发达国家一般认为国债余额不应超过国民生产总值(GNP)的45%,我国目前国内债务余额所占比重虽然较低,但就中央财政来说,债务依存度已高于世界上债务较高的国家水平,发展趋势值得注意。因此,在作好去年国债发行工作的同时,要着手建立债务预算制度,增加债务资金使用的透明度。

4. 逐步建立规范的中央对地方转移支付制度。据预测在今后较长一段时期内,我国沿海和内地经济发展差距还有可能在市场竞争中进一步扩大,这势必影响到社会稳定和民族团结。为此,在中央集中相当财力的基础上,应逐步建立中央财政对地方的转移支付制度,包括体制补助、专项补贴及特殊补助,并逐步作到程序化、制度化、规范化,其基本目标在于使不同地区的居民可享受大体相当的基本社会福利和公共服务,保持各地区经济协调发展,加强中央对经济结构的宏观调控。