

目前影响我国财政安全的主要问题

The Main Problems in Influencing China's Finance Security

姜彦福 雷家骥
(清华大学经济管理学院 北京 100084)

从财政的职能出发,所谓财政安全,就是一国财政基本处于稳健增长的收支平衡状态,不存在引发财政危机的财政机制,不存在引发财政危机的现实问题,不存在发生财政危机的可能性,对于整个经济社会发展具有一定的支持力。因此,财政安全的本质,就是一国财政处于稳健增长和持续支持经济社会发展的状态。相反,财政不安全,则是指存在引发财政危机的财政机制,或存在引发财政危机的重大现实问题,或存在发生财政危机的潜在因素。

财政安全是一国经济安全最高层次的安全问题之一。财政安全与一国整体经济安全有着极为密切的互动关系。所谓互动,就是一国的财政安全状态与整体经济安全状态是互为影响的。由于财政安全对于整体经济安全的极端重要性,重视国家整体经济安全的国家也必须重视财政安全。

一国财政是否安全,是由该国的财政结构和财政机制决定的。换言之,财政不安全的发生,往往起因于两大类因素,一是财政结构的极端不合理,一是引发财政不安全的财政机制。但在客观上,两者往往又是“搅在一起”的,实践中人们很难将二者截然分清。这就给研究财政安全问题、实施财政安全对策带来了较大困难。

客观地看,目前影响我国财政安全的主要是以下问题。

一、财政收入机制有若干缺陷

1. 财政收入增长虽快,但中央财力仍然不足

近几年,我国经济持续稳定增长,财政收入也保持了较好的增长势头。从1994年开始,国家财政每年增收八九百亿元,1996和1997两年均增收1000亿元以上。1993~1997年,国家财政收入的年均增长速度明显高于GDP的增长速度。1998年,全国实现了“工商税收比上年增收1000亿元”的目标,完成工商税收8551.74亿元,比1997年增长13.3%,增收1003.36亿元。其中国内增值税和消费税完成4553.34亿元,比1997年增长12.5%,增

收506.8亿元,完成预算4455亿元的102.2%,增收98.34亿元。但是,不容忽视的是,财政的“三个比重”仍然偏低。

(1) 国家财政占GNP比例偏低 自1980年以来,国家财政收入占GDP的比重从1978年32.1%,下降到1995年的10.7%,远远低于大多数国家财政收入占GDP比重40%以上的水平,平均每年下降一个多百分点,进入90年代后,更是呈加速下滑之势。1997年财政收入仅占GDP的11.6%。

(2) 中央财政收入占整个财政收入比例偏低 在国家财政收入占GDP的比重下降的同时,中央财政占GDP的比重下降更快。中央财政收入占全国财政收入的比重由1981年的54.2%下降到1990年的38.2%,1991~1993年保持在40%以下。1994年实行分税制后有所改善,1994年上升到55.7%;但近年又呈下降趋势,1995年为52.4%,1996年为49.4%,1997年仅占48.8%。中央财政能力的削弱,严重影响了中央财政对宏观经济的调控能力及对基础产业、基础设施和支柱产业的投资能力。

(3) 中央财政本金收入占整个财政收入比例偏低 1997年中央财政本金收入在整个财政收入中的比重不到29.0%。将我国与其它国家相比,国际上很多国家都比我国高。

客观地看,对我们这样人口众多、幅员辽阔、地区发展极不平衡的发展中国家来说,中央财政应当集聚更大的财力,以便调节地区间的不平衡,调节某个时期公共支出过大对财政安全的干扰。但以目前的中央财政收入占整个财政收入的比例,欲达此目的还有相当大的困难。

2. 税收体系存在较大缺陷

(1) 税收体系覆盖面小 在我国,财政收入来源于各种税收和收费项目,其中以税收为主,各类收费项目是财政收入的补充。1994年后,建立了以增值税为主体、辅之以消费税和营业税的流转税制,统一了内资企业的所得税法;统一了个人所得税税法;将中央财政在地方实行的不同形式的财政包干体制划分为中央税、地方税和中央地方共享

税。其中,消费税等 100% 归中央,有的税归地方,中央地方共享税主要是增值税。增值税 75% 归中央,25% 归地方。主要税收种类有:工商税收类,包括增值税和消费税,是税收收入的主要来源,1996 年全国税收收入 6 571 亿元,其中以上两税合计 3 583 亿元,占全部税收收入的 54.5%;关税类,包括进出口关税和船舶吨税等;农牧业税,包括农业税、农业特产税、耕地占用税等。

但是,我国现行税制在非国有经济和再分配渠道的调节手段和力度都十分不够。世界各国都有的某些税种,我国还没有开征。一些需要收税的项目,还在以“费”的形式上收。客观上,需要适当开征一些新的税种,以使税收体系适应现实经济生活的变化。需要实行“费改税”,将那些具有税收性质的收费、基金逐步以适当的税种代替,即对体现政府职能、具有税收性质的收费和基金,用相应的税种取代,并列入预算。对少数确需保留的,也要按照国际惯例规范,逐步建立以税收为主、辅以少量收费和基金的规范的国家财政收入体系。

(2) 税收结构不尽合理 我国纳税人的税收负担呈累退性,导致税收收入增长明显滞后于经济增长。在税收内部结构上,流转税占较大比重,而所得税所占的比重过低,尤其是个人所得税。我国每年国民收入的 70% 以上分配给了个人,但个人所得税收入只占国家财政收入的 2% 左右。

(3) 偷税、漏税、骗税、抗税等仍然没有杜绝,随意减免税的情况还时有发生 实行分税制后,分设了国税与地税两套征管系统,但征管机制并没有有效运行,往往是“上有政策、下有对策”,结果造成偷、漏、骗、抗税时有发生,国家税收严重流失。

单就偷税、漏税而言,据保守估计,每年我国税收流失额约在千亿元左右。1995 年,某三大行业的企业,增值税、消费税等偷税、漏税共达 22.5 亿元。某知名企业 1997 年偷税 5 800 万。一些企业以作假账、上报的利润为零甚至亏损的方式逃避上交所得税。1998 年上半年,全国税务稽查部门共检查纳税户 167.4 万户,检查面为 8%,发现有问题的纳税户 89.1 万户,占检查户数的 53.3%;查补税款、加收滞纳金、罚款、没收非法所得合计 157.13 亿元,入库 121.14 亿元。1998 年 1~11 月,全国税务部门查处偷税骗税案件,查补税款 328 亿元。这些税款如未下力气去查获,就将构成偷税、漏税。其中 11 月份全国查补税款收入 78.5 亿元,比上年同期增长 144.4%,占 11 月份工商税收入库总额的 822 亿元的 9.5%。同时,全国税务稽查部门重点查处单位违法行为,查补税款在 100 万元以上的有 2 189 户,比 1996 年增加 66.1%。“金华税案”、“南宫税案”、“恩威税案”说明偷税漏税严重至极。仅广东省,1998 年即查处偷、骗税 44 亿多元。

随意减免税往往更为隐蔽,一些地方税收部门与企业合作,以“缓交”方式拖欠国家税收。仅广东省,1998 年即查处企业欠税 22 亿元。

关税流失严重。近年来,走私的加剧,无疑使国家损失了大量关税收入,由“打私”后某些地区关税的增加,即可间接看到此前关税流失的严重程度。仅以广州为例,1998 年 7 月全国打私会议后,广州海关加重打私力度,正常贸易进口征税和补税的实际入库数都明显增长。截至 1998 年 11 月,累计征收税款 41.01 亿元,比 1997 年同期多征 4.64 亿元。此间,从 1998 年 11 月 1 日至 20 日,广州海关税收入库 4.18 亿元,比 1997 年同期增长近一半,比 10 月同期增长 1 倍多。

3. 税收基础脆弱

客观地看,我国财政的税收基础极为脆弱。主要表现在国有企业效益低差、亏损面与亏损额持续上升。这是制约国家税收增长的根本原因。目前占 GDP43% 的国有经济承担着 65% 以上的财政收入,但国有企业效益低差,不但影响了国有企业对国家税收的贡献,而且倒逼财政每年大量补贴亏损企业。1991 年到 1994 年,国家每年分别拿出 510.24、444.96、411.29、366.22 亿元补贴亏损企业。

4. 地方少收或少交本应上交的预算外收费和基金

1998 年的专项审计表明,19 个省少征水利建设基金 35.71 亿元,占应计征数的 69%,有 12 个省分文未征。22 个省区市越权减免、少征、漏征电力建设基金和三峡工程建设基金 28.4 亿元。1 360 个公安局隐瞒截留应上缴财政的收入 10.23 亿元,挤占挪用 3.33 亿元。

5. 财政收入混库现象严重

1998 年,全国各级审计机关通过开展本级预算执行审计、粮食清查审计、证券公司审计和深化企业试点审计等项工作,1~10 月份共审计了 10.56 万个单位,查出违反财经法规的财政金额 96 亿元,应归还原渠道资金 108.29 亿元。其中,广西清查查出 3 510.2 万元财政收入混库违纪资金。其中营业税 1 193.68 万元,国土有偿使用收入 1 079.32 万元,防洪保安费 1 055.76 万元等。广东省江门市查出混库违纪资金 10 亿元,追回侵占挪用资金 1 384 万元。自 1996 年下半年起,江苏省开展了工程建设专项治理审计,对 12 786 个投资额在 50 万元以上的建设项目进行审计,发现需要收缴入库的资金达 1.86 亿元,需归还原资金渠道的 4.63 亿元。

二、财政资金使用管理混乱

1. 一些重点工程资金被严重非法挪用

重点工程对维护国家经济安全至关重要,但此

类工程资金也被一些地区非法挪用。1998 年的专项审计发现, 19 个省挤占挪用水利建设基金, 用于平衡预算、弥补行政经费、建房、购车和办企业, 达 13.39 亿元; 个别省挤占挪用三峡移民资金 2.37 亿元; 22 个省区市挤占挪用电力建设基金 30.93 亿元。

2. 一些建设项目管理混乱、质量低差, 浪费了国家稀缺的财政投资

据“重大建设项目稽察特派员办公室”近期对 78 个国家投资项目稽察, 发现许多项目在招投标中, 没有认真按照“公开、公正、公平”原则进行, 行业保护和地方保护严重, 搞自家人“一条龙”作业十分普遍, 层层分包屡禁不止, 给工程质量留下了不少隐患, 一些甚至是“豆腐渣”工程。管理混乱使工程质量低差, 一些工程不得不追加资金进行修补, 造成大量浪费国家稀缺财政资金的恶果。

较为典型的是, 云南昆禄公路工程和辽宁沈四高速公路青洋河大桥工程。前者是由云南省批准的地方二级公路, 全长 72 公里, 投资 3.77 亿元。建成后 18 天, 某些路段即出现大范围填方路基沉陷、填挖结合部路基不均匀沉降、边缘坍塌、路面悬空、纵向开裂等问题。由于石料偏少、支砌不规范、砂浆不饱满、水泥标号不够, 造成某些路段护面墙等人工构造物因滑坡坍方而倒塌。辽宁沈四高速公路青洋河大桥也因混凝土厚度不足、强度过低、加强筋遗漏, 造成桥面局部塌陷, 发生车毁人亡的恶性事故。

3. 个别地方官员非法挪用财政资金

官员挪用财政资金的行为虽是个别现象, 但对国家财政安全的危害却是不能低估的。如珠海市国有资产管理局局长李某, 1992 年 12 月至 1993 年 2 月, 先后 2 次将珠海市财政周转金 5 000 万元, 挪给名为中外合作、实为私营企业的珠海市某公司进行营利性活动, 导致 4 500 万元未收回, 其个人却从中先后 11 次收受该公司贿赂款人民币 16.3 万元和港币 2 万元。1993 年年底, 他又将农税资金 100 万元借给珠海某镇财政分局, 再转借给另一公司; 1993 年至 1994 年间, 将农税资金 690 万元借给某石化公司使用, 从中个人收取港币 2.6 万元; 1995 年, 将农税资金等专项资金 1 950 万元挪给某房地产公司, 先后 5 次收受贿赂 1.3 万元和港币 1 万元。短短 4 年, 李某挪用的财政资金共达 7 740 万元, 共谋取个人好处人民币 17.6 万元及港币 5.6 万元。

三、债务问题存在隐患

1. “地方”自行大量举债危害严重

1998 年, “广信”因大量借债不能收回而遭“央行”关闭, “中行”托管了“广信”。“广信”暴露出到期无力清偿的巨额外债, 其中一些是地方未经国家外

管局登记自行举债的。其实这只是“冰山一角”, 近几年未经国家外管局登记自行举外债的地方远不止“广信”。地方金融机构在境外举债, 事实上都有当地政府的影子。一些地方政府在加快发展的压力下, 在企业的压力下, 往往不得不支持企业或机构的举债要求。尽管从法律上讲, 这些债务未必构成“主权债务”, 但一旦债务到期, 企业还不了, 必然推到地方政府; 地方政府财政还不了, 必然推到中央, 其对中央财政的压力就可想而知, 对于国家财政安全的危害绝不可低估。“广信”违规借债, 名义上是“广信”借的, 准确地来看是政府借的; 危害的与其实是国家的金融安全, 不如说是国家的财政安全。

需要注意的是, 在“广信”集团遭关闭期间, 一度曾引起香港金融界的担忧和不满, 并采取行动收紧对在港中资机构和中国境内机构的信贷, 甚至要求提前还款。这既影响了该等机构目前的业务运作, 也将影响我国今后在外融资的资信度。同时, 在偿还债务时, 由于境外机构债务占相当大的比例, 偿还时将动用较多外汇。在我国目前外汇储备增长较为缓慢、甚至一度下降的情况下, 还债对国家金融安全的影响也不可低估。

值得注意的是, 新近一些地方又借发行国债之机, 自行数倍超额举债。

2. 内债增幅较大, 给今后的财政安全留下隐患

从近几年我国内外债的增长情况来看, 内债的增幅较大, 外债的增幅较为平缓。外债余额 1996 年底为 1 162.75 亿美元。但历年发行尚未清偿的国债累积额逐年增加, 1996 年底为 4 265.84 亿元, 大约占同年 GDP 的 6.3%; 1997 年底已达到 6 000 亿元左右; 1998 年又新发各种国债超过 5 000 亿元。国债累积额逐年增加, 无疑给下一步的国家财政安全留下了“难言之隐”。以致某些专家疾呼“对依靠发债启动内需需要持慎重态度”。

衡量国债的规模有“存量”和“流量”两个概念。“存量”的衡量指标是“债务负担率”, 即国债余额与同年 GDP 的比率; “流量”的衡量指标是“债务依存度”, 即当年债务收入额与当年财政支出额的比率。1996 年底的“债务负担率”大约为 6.3%, 这一数字与美国的 52.0%、日本的 52.7%、德国的 25.8% (均为 1992 年数字) 相比显得很低。但自“文革”中我国宣布“既无内债、又无外债”以来, 我国发债的历史并不长, 仅 20 年左右, 与西方国家几百年积累的债务不具有可比性。

应该看到, 我国的债务扩张速度是较快的。近几年国债发行额以 30% 左右的速度递增。虽然我国目前的“债务负担率”还较低, 但由于并不乐观的财政状况, 财政的债务压力还是比较大的。目前每年国债收入的一半以上是用于以前债务的还本付息。如不控制国债发行, 债务规模得不到有效的控制,

累计规模很可能达到难以控制的程度,甚至有可能赶上有几百举债历史的西方发达国家,很有可能陷入恶性的循环。

3. “准国债”筹资无统一规划,对国家财政安全极为不利

“准国债”指政府部门、政府机构所发生的由政府来担保的债务,如行业主管部门、政府性银行发行的债券等。行业性经济组织,如铁道、煤炭、石油、石化等,它们发行的债券,实际上也属于“准国债”范畴。因为无论发生什么情况,这些行业都不能破产,一旦偿债出现困难,最终负担的还是国家财政。据粗略估算,目前“准国债”余额已达到5 000多亿元,其中政策性银行金融债券余额2 000多亿元,行业主管部门发行的企业债券余额3 000亿元。若按这个口径来计算,早在1996年,政府债务余额占GDP的比重已达13.5%。另外,“准国债”的利率都高于同期的国债利率,这实际上是政府自己内部的竞争,大大增加了政府筹措资金的总成本。更重要的是,这容易使人们对政府的债务规模产生错觉,淡化了公众对国家债务的风险意识。

4. 外债风险不容忽视

相对于国债来讲,我国的外债问题并不突出,这反映了我国在举借外债问题上比较审慎。1985~1998年是我国举借外债的高峰期,外债余额的年均增长速度超过了同期GDP增长速度18个百分点。“八五”期间,我国外债余额增幅回落到年均15.2%的水平,低于同期GDP增长速度和出口增长速度,这说明此间我国举借外债已进入了相对稳定的发展阶段。从衡量外债状况的各项指标来看,1996年偿债率、负债率、债务率分别为6.7%、14.3%、75.6%,均低于国际公认的安全线25%、20%、100%的水平。我国外债的期限结构也较合理,1996年长短期外债余额比为87.9:12.1。

目前,我国外债的主要风险是“外债的来源结构和外债的币种结构”。从来源结构看,成本较高的国际商业银行贷款仍占主导地位,约占近50%,筹资成本较高必然直接危及到偿债能力。我国外债的币种结构还较为单一,美元和日元占了绝大部分比重,汇率的细微变化都会对外债余额和外债还本付息产生重大影响。

我国要防范外债风险,首先要控制外债总量。根据外债规模与国民经济同步等速增长的预测,有

的学者测算2005年我国外债规模应控制在2 400~2 800亿美元之间。其次,从外债结构看,一些学者认为应增加欧元债务比重,降低日元债务比重,美元债务比重应提高至60~70%。在外债来源上,应努力降低国际商业银行的份额。并应更多采用发行国际债券的形式融资。这些都是应注意的建议。

四、基础财政信息严重失实

基础财政信息严重失实是危害国家财政安全的恶性问题,但多年来被一些管理部门所忽视;而信息失真,就无法进行科学的财政决策。

1. 国企报表普遍弄虚作假

在我国,占GDP43%的国有经济承担着65%以上的财政收入,但国有企业报表普遍弄虚作假。据1998年审计部门的审计结果,当前国企弄虚作假,会计核算不实,记假帐和掩盖帐外资产,负债、损益不实等现象相当普遍,甚至十分严重。例如,审计署组织对23户国有大中型企业进行审计,发现资产不实数额占10.39%,负债不实占7.89%;企业财务报表反映的利润总额38.87亿元,竟有36.92亿元是虚报,而另有隐瞒利润20.53亿元未在报表中反映;呆帐、待处理财产损失和不良资产等形成的潜亏36.06亿元。对河北、内蒙、山东等7个省、自治区162户国有重点亏损企业财务收支进行审计发现,这些企业帐面反映亏损24.28亿元,审计核实为48.26亿元,查出少报23.98亿元,相当于帐面亏损的98.76%,此外还有潜亏31.8亿元。对石油石化行业56户企业财务收支进行审计发现,石化企业多报利润59.1亿元,石油企业少报利润20.66亿元,部分石化企业从事境外原油套期保值业务,损失达14.77亿元。

2. 证券机构上报信息具有相当的虚假性

1998年,审计署组织对88家证券公司及所属79家分公司和1 200多家证券交易营业部的1997年度资产、负债、损益情况进行审计,发现证券公司帐外经营、隐瞒利润、会计报表不实、挪用客户保证金、违规融资、利用他人名义自营股票业务、非法设立经营机构等问题也甚为普遍。这些问题都导致或说明证券机构上报信息具有相当的虚假性。

(责任编辑 王宏章)

(上接第38页)

还是对于LIGA技术而言,我国与世界先进发达国家的差距是较大的;而且由于这两个领域涉及的学科都非常多,需要机械、光电、真空、同步辐射、光刻等诸多领域的科技工作者紧密配合,刻苦攻关,才

能缩短我们与先进发达国家的差距,才能更好地服务于我国集成电路产业和微机械产业,从而更好地证明建造SSRF的必要性。(责任编辑 肖庆山)