

人民日报总编室编印

内部参阅

精选
(上)

中央文献出版社

人民日报总编室编

内部参阅精选

(上册)

中央文献出版社

封面题字：邵华泽

故宫藏書

內閣叢書

(附 上)

中央文庫出版

目 录 (上)

编委会主 任	李仁臣
副主任	江绍高
编 委	官建文
	董纪新
	张 辉
	朱坤荣
主 编	官建文
副主编	董纪新
	张 辉
	谭德山
编 辑	朱坤荣
	万秀斌
	李凤鸣
	刘 红
	徐永军
	刘玉宏

目 录 (上)

聚财兴邦:重建我国财政体制

按市场经济发展要求改革财政体制	孙潭镇(3)
强化财政的宏观管理职能	刘克崮(8)
乡镇制度外财政的现状与特点	孙潭镇 朱 钢(15)
管好“第二财政” 规范政府行为	朱光磊等(22)
重建我国财政体制设想	(28)
从政治高度看待财政问题	米建国(38)
日本中央与地方的财政转移支付制度	杨之刚(43)

正税除费:探求合理的税收机制

论模拟分税制	李 肃 卢 苇(49)
国家税务局局长金鑫谈税制改革	(54)
分税制:国际经验与我国的选择	石 坚(61)
进一步改革完善我国财税体制	韩凤芹(68)
进一步优化税制结构的思考	杨荣学 马 辉(72)
利用税收调节个人收入分配	易运和(78)
企业负担重在哪里?	王文童 肖厚雄(85)
明租 正税 除费	刘福垣(92)
农业税费制度需要改革	宋立根(97)
“第二次大包干”	何开荫(103)
农业税费改制要慎重	刘杰民(108)

筹划未来:切实重视科技与教育

北京中小学对择校生高额收费引起不满	(112)
面对票子、条子和关系	
——关于京城中小学择校生的研究报告	郑 理(114)

教育:从追求数量扩展到注重质量提高	周贝隆(121)
北京市中小学分配制度改革调查	朱坤荣(127)
对我国科技事业的一些意见	张光斗(132)
加速高新技术产业化	朱丽兰(137)
加快科技系统结构的改革和调整	邹力行(144)
关于技术出口的现状和若干建议	(151)
S-863 计划战略构想	郭调彦(158)
美国的跨学科研究	秦麟征等(162)

营造环境:改革中的社会稳定

琼山市黑社会的成因、特点及打击经验	叶 风 张 辉(169)
我国空中犯罪特点及防范建议	杨新民(177)
金融系统内的黑手	(181)
惩治贪污贿赂等经济犯罪的对策	(185)
改革矿业体制 消除矿业纠纷	吴 鉴(191)
公安工作应着眼于“减少犯罪”	任恩顺(196)
树立“大禁毒”观念	任维东 徐 冶(198)
新形势下人民内部矛盾浅析	宋周寿(205)
慎重对待私营企业主的政治要求	赵力平(210)
加拿大学者谈西方国家的社会控制	吴必康(215)

沉着应付:积极主动发展和平外交

新中国的边界问题	杨公素(220)
南向战略——一个重要的总体方略	王祖训(239)
关于大国关系调整变动的几个问题	江凌飞(245)
亚太地区安全环境分析	徐纬地(251)
我国周边安全环境的几个问题	赵子聿(255)
日趋激烈的国际经济情报战	王义民(260)
信息战——一种新的战争形态	李体然等(266)

从国际法论人权和美国的“人权外交”	刘文宗(269)
是冷战思维还是合作思维	艾 丰(278)

走向规范:构建社会主义市场经济法律体系

经济法制建设必须与市场经济发展同步	徐华飞(285)
社会主义市场经济法律体系的架构	王家福等(288)
我国社会主义文化市场法律体系构想	(294)
《破产法(试行)》在实施中出现的问题	张景文(300)
新《破产法》需要解决的几个问题	张彦宁(304)
关于著作权保护工作的调查	尹智博 乔 杨(309)
中国版权保护的进展与问题	郑成思(314)
遏制司法工作中的地方保护主义	徐建新(320)
检察执法中地方保护主义成因分析	侯锐锋 何向南(325)
论我国民事立法之不足	蒋颂平(327)
建立法律援助制度构想	郑霞泽(334)

强化制衡:构建完善的监督机制

建立以会计为主体的社会经济监督体系	程瑞川 周延青(339)
建立个人收入与财产申报制度	汪争平 吴东平(343)
首钢为何接连发生特大经济罪案?	刘菊生(348)
当前党内监督存在的主要问题	黄晓瑜(358)
完善企业职工监事制度	金自翔(364)
构建国有工业企业内部监督机制	李 松(367)
强化金融监管 规范经营行为	唐运祥(373)
新加坡的贪污调查局	松 涛 可 然(378)
北欧三国的廉政制度	袁 木(382)
德国企业的内部约束机制	李 松(386)

唯贤是用:建立科学合理的用人机制

促进干部合理有序流动	(393)
------------------	-------

严格整肃吏治 坚持任人唯贤	李 淳(401)
建立科学的管理分配投入机制	(406)
知识分子工作需适应大背景的变化	(411)
富有生机与活力的企业用人机制	官建文(414)
构建现代企业人事管理体系	柳 镇(421)
韩国吸引海外人才的政策与措施	柯 伟(425)

高效公平:发挥利益分配的“杠杆”作用

对分配制度现状的几点分析	阮崇武(429)
社会主义市场经济中的分配问题	宁学平(436)
从广东看居民收入现状问题及对策	温桂芳(439)
完善城镇居民收入宏观调节机制	杨宜勇(442)
建立新型国有企业经营者分配机制	崔印能(447)
解决社会利益分配矛盾的对策	许卫国(452)
农村收入差距拉大趋势不容忽视	胡富国(457)

依法行政:规范政府行政行为

关于转变政府职能的几点思考	齐 人(468)
从常规干预到例外干预	江小涓(477)
坚决摒弃领导工作中的形式主义	朱桂馥(480)
统计失真病因及统计工作改革设想	顾海兵(483)
规范政府行政行为	左 然(485)

世纪沉思:社会主义为何遭挫折

苏联加速演变已无可挽回	(490)
东欧“和平演变”的五种模式	吴振坤(501)
东欧各国共产党丧失政权后处境凄惨	(506)
昂纳克审判案始末	王义民(512)
社会主义为什么出现了挫折	石 中(516)
苏联剧变后我们的应对战略	(527)

按市场经济发展要求改革财政体制

聚财兴邦：

重建我国财政体制

随着改革的深入，我国总体经济规模不断扩大，国力迅速增强，但财政问题越来越突出：财政收入占国内生产总值的比重持续下降；中央财政收入占财政总收入的比重持续下跌。新税制的顺利实施，使财政收入占国内生产总值的比重持续下降趋势得到遏制，但财政收入比重偏低问题短期内还难以根本改变。

《内部参阅》一直关注财政问题，先后刊发了不少探讨文章，此处选登七篇。《按市场经济要求改革财政体制》、《强化财政的宏观管理职能》，分析财政面临的问题及原因，开出的处方都有税制改革、理顺分配关系这一剂药。《乡镇制度外财政的现状与特点》、《管好“第二财政”规范政府行为》，笔锋所指，是预算外财政及预算外之外财政，这已触及财政体制自身了。《重建

按市场经济发展要求改革财政体制

孙潭镇

改革开放以来,我国在向市场经济转变方面作出了不懈的努力,经济得到了高速发展。进入90年代以来,我国经济出现了新的发展特点。首先,自1991年开始,重化学工业的增长速度快于轻工业。从国际经验来看,进入这一阶段的发展中国家,只要政策调控得当,不发生大的战争或内乱,在旺盛的国内投资需求拉动下,经济的高速增长能持续至少10年以上。其次,在GNP中,非国有经济主体所创造的部分超过了国有经济主体,且所占比例呈逐年上升之势。第三,居民人均收入以超过10%的速度稳定增长,人均储蓄呈现加速增长的势头。

但是由于财政改革滞后,在旧的财政体制束缚下,财政赤字逐年增加,财政在GNP中的比例和中央财政所占的比例急剧下降。为走出预算内财政入不敷出而经济发展对公共财政的需求急剧增加造成的困境,各级政府及所属各部门纷纷另辟捷径,搞各种不规范的第二财政——预算外财政和制度外财政。据财政部门的统计,1992年全国预算外财政收入达3243亿元,相当于预算内财政的95%。在预算外财政收入中,行政事业单位和国营企业主管部门的资金占98%。同时,不包括各种集资和摊派在内的全国乡镇财政收入中,制度外财政收入占22%。我们1990年开始对全国不同类型地区进行大量典型调查后发现,在经济发达地区的乡(镇),制度外财政收入通常占80%以上,有的甚至高达95%以上。即使在经济不发达的纯农业地区,乡镇的制度外财政收入也达到了将近50%。各级政府及所属各部门这种行为蔓延的结果,是“小金库”盛行,“三乱”泛滥。由于预算外和制度外财政资金的支出不受各级人民代表大会的监督,随意开支和浪费现象严重,腐败行为滋生,败坏了政府在人民中的威信。

出现这种状况的原因主要是:**税制不合理**。目前各种流转税在税收中占了60%以上,而理论研究表明,流转税尽管在确保财政收入方面有其优点,但严重妨碍社会总福利的增长,对促进经济发展不利。**税源没有建立在成长经济主体上,征税成本太高**。首先,传统税制主要以国有经济主体为对象设计,而对高速成长

的非国有经济主体基本没有认真对待。其次，在经济高速发展阶段，法人和自然人的所得收入是增长最快的，到中后期才会出现资产加速积累的状况。统计表明，1978年到1992年的14年间，城镇居民人均生活费收入年递增13.3%，农村居民人均纯收入年递增13.5%，城乡居民人均储蓄存款年递增31.3%，但是，我国所得税和资产税制混乱，征收不力。**财政支出标准僵化。**没有根据物价上涨和经济发展对公共财政提出的需要逐年及时修订，以至严重脱离实际，差旅费和行政经费是一典型例子。它迫使各级政府想方设法搞第二财政。

修改后的宪法规定了建立社会主义市场经济的任务，今后财政体制的改革必须围绕促进我国经济的持续稳定高速发展来进行。财政体制改革既是建立社会主义市场经济新秩序的巨大的系统工程，也是调整既得利益，进行经济发展成果再分配的一场革命，建立与我国市场经济发展相适应的财政体制，需要从以下五个方面进行配套改革。

明确政府职能：以法律形式明确划分各级政府职能，规范政府行为。在市场经济中，政府通常需要履行5种职能。

供应公共财（指有形的产品和无形的服务两个方面）的职能：公共财是指不可能征收使用费或征收成本太高的产品、服务，其供应不可能依靠民间企业以自负盈亏的方法来解决，只能由政府以税金等一般税源来解决。公共财包括三大类，首先是社会安全类公共财，如国防、外交等。其次是社会秩序类公共财。即与进行社会经济生活的基本秩序有关的公共财，如立法、司法、公安、货币制度、专利、商检、卫生监督、海关和一般行政事务。最后是社会资本类公共财，如道路、公园、河道和大坝、上下水道等。

处理外部效果的职能：在市场经济条件下，产品或服务的社会费用和个体费用、社会有用性和个体有用性不一致时，就会产生外部效果。如教育和农业科技推广的社会有用性大于个体有用性，存在着“外部经济性”。从宏观来看，有外部经济性的产品或服务的供应，光依靠市场机制来进行会供应不足。反之，像排放废气污水等环境污染的社会费用大于个体费用，存在着“外部不经济性”。有外部不经济性的产品或服务在市场机制下所实现的供应量和最佳状态相比就会过剩，因此，在市场经济条件下，政府必须承担起处理外部效果的职能，维持具有外部效果的产品或服务的社会供需的均衡。

宏观调控职能：政府通过宏观的社会总需求管理政策，利用汇率、利率、税

率等经济杠杆和公开市场操作，财政投资融资等经济手段，维持就业水平和物价的平稳，协调宏观经济活动。

促进经济发展的职能：根据国际经验，在发展中国家，特别是像我国广大的农村地区，由于居民收入低，家庭储蓄有限，造成抗御风险的能力薄弱，居民的风险投资意识淡薄，难以进行经济发展所必需的初期投资，政府出面消除这些制约，在工业化和经济发展中发挥主导作用的职能是非常重要的。特别是在我国中西部经济较落后的地区，在今后相当长的一个历史时期，各级地方政府将不得不继续发挥这一职能。

收入再分配职能：由于经济发展的不平衡性，资源赋存条件的先天性和个人能力的客观差异，为了保障基本人权中最重要的生存权和保持经济发展所需要的安定的社会环境，政府必须在社会成员间、产业间和地区间等三个层次上充分发挥收入再分配的职能：首先，保证社会成员的最低生活水平和所得分配的平等，缩小贫富差别。其次，对农业等在市场经济中处于不利的竞争地位的特殊产业实行产业保护政策，实现各个产业的均衡发展。最后，为缩小地区差别维护祖国的统一而实行财政收入转移支付制度和财政投资融资以及特殊优惠政策，进行地区间的所得再分配。

上述政府的五大职能需要参照国际惯例和我国的具体情况以法律形式明确划定给各级政府。一般来说，社会安全类公共财的供应、宏观调控、收入再分配等三种职能必须且只能由代表主权国家的中央政府来完成，社会秩序类和社会资本类公共财的供应以及处理外部效果的职能则更多地依靠各级地方政府。

调整政府范围：即调整政府管辖范围，跨行政区划设置一些与经济运行有关的政府部门，以节约行政经费的开支。首先，在政府机构改革过程中，适应上述地方政府新职能履行的需要，缩小省级政府管辖的区域，增加省级的数量（如设50个—60个省）；同时大幅度扩大县、乡两级的管辖区域范围，减小县和乡（镇）二级政府的数量（至少可减少一半以上）；同时，取消地区行署这一级省政府的派出机构。其次，在公务员制度中明确区分由中央财政负担的国家公务员和由各级地方财政负担的地方公务员，形成各级政府在人员编制上各负其责的自律机制。第三，适应今后生产要素特别是人口随经济发展而大规模流动的长期趋势，建立定期对人口过疏的县和乡（镇）进行合并管辖区域的制度。

划分和修订支出标准：在中央、省、市、县、乡（镇）等各级财政中全面实

行复式预算，严格区分政府的投资性支出和经常性支出，对经常性支出由财政部根据物价上涨和经济发展的需要逐年修订并公布支出标准。经常性支出原则上应实现收支平衡。

重建税收制度：评价税收制度是否合适应该通过 3 条准则来综合衡量。首先是低征税成本准则，即能以尽可能低的征税费用和简洁的手续，及时足额地征收到政府活动所需的税收；其次是社会总福利最大化准则，即尽可能减少对资源有效配置的妨碍，提高社会总福利水平；第三是社会公平准则，即尽可能缩小社会成员（或地区、产业）间的福利水平的差距。根据这三条准则，从促进我国的社会主义市场经济健康、持续、高速度发展的总目标出发，适应非国有经济主体在 GNP 中占较大比重、法人和个人收入增长率较高的长期发展趋势，在税制改革中，应逐步降低流转税的比重，提高所得税（包含法人和个人）的比重，逐步完善资产税和遗产税，强化其征收强度，将税收对象转到成长主体上来，建立以所得税为主体、流转税和其他税种为辅的新税收体系。

考虑到我国居民已长期没有缴纳个人所得税的习惯，在推行个人所得税的过程中，应特别注意操作可行性和降低征税成本，循序渐进，逐步完善。具体来说，初期目标应是在 3 年—5 年内以提高全体公民的纳税意识和纳税能力，培养纳税习惯为主，降低所得税率，简化累进税率级数（如仅设 3%，10%，30% 三级等），按扣除各种必要支出项目后（如抚养人数、本人最低消费支出等）的年收入实行低率累进所得税，在公民纳税意识提高，纳税习惯形成，纳税能力增强后，再进一步完善个人所得税。在这一过程中，必须大力宣传公民应该依法纳税，采取各种措施严厉打击偷漏个人所得税的违法行为。

现行的个人收入调节税按月收入征收且不考虑各种合理消费支出的扣除，累进税率级数太多，税率太高，征税成本昂贵，在实践中可操作性太差，造成个人收入调节税实际征收量微不足道。

另一方面，由于税收是调节国民收入再分配的重要手段，其调整涉及各阶层和各利益集团的切身利益，且对经济发展有巨大影响，因此一方面应大力加强全国和各级地方人大审议和最终决定税收制度和财政政策方面的作用，另一方面应建立有政府官员、产业界和消费者代表、学者等几方面人士参加的国家财政政策审议委员会，其委员由国务院总理直接任命，负责调查和评议国家的财政政策和财政体制，并向全国人大提出每年的财政政策草案。

强化财政的宏观管理职能

刘克崮

十四年来财政改革取得较大进展，国家财力不断增强。但是，现行财政体制、财力状况和宏观调控的作用还很不适应市场经济发展的要求，迫切需要建立新型的财政体制和政策体系，强化财政的宏观经济管理职能，促进社会主义市场经济体制的形成和国民经济的协调、稳定、高速发展。

财政的问题和困难

分配关系不顺，财力过于分散。

普遍实行的企业承包制，对增强企业的激励机制曾起过一定作用。但包了所得税，税利不分，一户一率，讨价还价，包盈不包亏，软化了企业的预算约束，制约了财政收入的合理增长，不利于企业的公平竞争。

地方财政包干体制，有利于调动地方理财的积极性，但固化了地方收入增长机制，制约了中央收入的增长，削弱了税收调节产业和产品结构的杠杆作用，加剧了重复建设的问题，阻碍了统一大市场的形成。

国民生产总值分配不断向个人倾斜。在国民生产总值最终分配额中，国家、集体（含国有及集体企、事业单位）、个人三者所占的比重，1980年为33%、10%、57%，1990年变为16%、11%、73%。同时，个人之间分配不公的问题日趋严重。

预算外资金的相对量不断扩大，在“体外循环”。各部门自主收支而财政不能统筹安排的各种基金不断增加，致使财权、财力分散，财政分配职能弱化。

财源结构不合理，企业效益不高，制约收入增长。

1992年非国有工业产值的比重已过半，而其缴纳的工商税收的比重只有30%多一点。十多年来，第三产业的发展速度高于整个国民经济的发展速度，但其提供的财政收入的增长却比较缓慢。房地产和证券业发展迅速，但提供的财政收入并不多。个人收入的增长较快，但个人所得税的征收情况很差。财源结构未适应各类经济结构的变化，仍主要依靠国有经济、传统产业和企业。

国有企业的销售利税率、资金利税率和资金利润率不断下降，亏损企业比重

从1985年的10.7%，增加到近几年的30%多，阻滞着财政收入的增长。

支出结构不合理，财政负担沉重。

财政承担的企业亏损补贴，1992年为446亿元，比1985年的245亿元增加了201亿元，年均增长9%。价格补贴1992年达321亿元，比1978年的79亿元增加4倍多。1981年到1991年，行政事业费年平均增长16%，比同期财政收入增长率高6个百分点。

财经纪律松弛，收入流失严重。

财经法制建设虽有一定进展，但一个时期来，有法不依、执法不严、违法不究的问题日趋严重。一些地方自行宣布各种财税优惠政策，越权减免税收和“两金”，随意退税，承包流转税。征管不严，偷税漏税现象也很严重。支出约束软化，监督乏力，浪费较多。

赤字逐年扩大，债务负担沉重，调控能力减弱。

1978年以来，多数年份有赤字，1992年达237亿元，约为1981年赤字25亿元的10倍。1992年地方财政首次出现30亿元赤字，发出一个危险信号。如果按国际惯例把债务收入也算作赤字，则1992年软赤字为905亿元，占当年国内生产总值的3.8%，高于通常认为的3%的警戒线。1992年末，国家内外债余额已达1500亿元。1978年到1990年，国民收入年均增长13.9%，财政收入（扣除债务收入）年均增长仅8.2%，差5个百分点。1992年，国内财政收入占国内生产总值的比重约19%，相当于一般国家平均水平的1/3。中央财政收入（不含债务收入）占全国财政收入的比重为38.6%，大大低于一般国家60%—80%的水平。中央财政的债务依存度已达47%。这种脆弱的财政状况极大地削弱了中央政府的宏观经济调控能力。如果我们对由此已经和将会进一步产生的后果的严重性估计不足，我们将会犯历史性的错误。

财政在宏观经济管理中的重要性

一个时期以来，经济发展和财政困难并存。这表明，财政的困难并不是经济衰退性的困难，而是体制政策性困难。造成这种状况的原因很多，其中重要的一点是人们对财政在市场经济体制中的地位和作用，以及财政对宏观经济管理职能的重要性认识不足。旧的计划和财政体制一直是经济体制改革的主攻方向，主要方式是放权让利。这在改革一定历史阶段和一定程度上说是完全必要和正确的。但如果以此否定计划和财政在新体制中的新职能和新作用，如果只从量的角度进