

城乡财税体制 改革与建设

辽宁省财政科学研究所

吉林省财政科学研究所 编

黑龙江省财政科学研究所

黑龙江朝鲜民族出版社

城乡财税体制改革与建设

辽宁省财政科学研究所

吉林省财政科学研究所

黑龙江省财政科学研究所

编

黑龙江朝鲜民族出版社

1986年·牡丹江

城乡财税改革与建设
辽宁省财政科学研究所
吉林省财政科学研究所 编
黑龙江省财政科学研究所

*

黑龙江朝鲜民族出版社出版发行
黑龙江朝鲜民族出版社印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32·印张：16.5·字数：350千字
1986年12月第1版 1986年12月第1次印刷
印数：1—15,200册

统一书号：4296 17 定价：3.50元

前 言

近年来，东北三省财政税收领域的改革同全国一样，取得了很大进展。为了及时反映东北三省在这方的理论研究工作实践成果，进一步推动城乡财税体制改革与建设的深入发展，辽宁、吉林、黑龙江三省财政科学研究所共同编辑了《城乡财税体制改革与建设》一书，献给广大读者。

本书紧密联系三省实际，从理论与实践的结合上，对财政工作如何实现由单一的管理型向经营管理型的转变；如何发挥财政税收工作在搞活大中型企业中的作用；如何加强和完善县乡财政工作；以及如何进一步完善税制改革等问题，进行了较深入的探讨。该书还系统地总结了三省在财税体制改革中一些值得借鉴的经验，内容丰富，材料翔实，对于提高各级财税业务工作者的理论和业务水平均有一定的指导意义。此书中有些内容和数据不宜在社会上公开，故本书只在财政税收系统内发行，请读者注意保管。

由于我们水平有限，本书难免会有错误和不妥之处，热忱希望广大读者给予批评指正。

编者

一九八七年一月

目 录

当前财政工作的新课题

宁学平…………… (1)

刍议黑龙江省财政发展战略

张洛甫 沈松泉 周振东 曲伟………… (25)

略论“七五”时期财政改革的发展趋势

马明…………… (41)

关于吉林省财政改革的总体构想

张如石…………… (54)

适应经济体制改革新形势的要求，树立财政工作的新观点

——端正财政业务指导思想的十个问题

田欣毅…………… (72)

建设经营管理型财政的必由之路

——刍议综合财政

张洛甫…………… (84)

把财政部门办成经营管理部门的探讨

崔生金…………… (97)

提高财政经济效益的关键一环

——谈跟踪问效

田葵 张化 一、曲伟… (105)

关于财政理论研究为现实服务的若干问题

宁学平…………… (118)

对近期预算管理体制改革的两个设想

姜楠…………… (139)

关于财政收入增长速度问题初探	
刘继生·····	(146)
对编制地方综合财政计划有关问题的探讨	
高光祖·····	(159)
建立专项资金追踪反馈责任制, 努力提高 资金使用的经济效益	
田欣毅·····	(171)
发挥财政在经济体制改革中的杠杆作用	
秦凤翔·····	(182)
学会新的理财之道, 财政收入年年增长	
营口市财政局·····	(198)
提高财政支出效果的一个当务之急 ——谈行政经费必须压缩	
孙桂兰 周振东 曲伟···	(208)
关于吉林省改革文教事业财务工作的尝试和设想	
宋更新·····	(215)
浅谈科研事业费开支实行有偿合同制	
牛耘 邵凤茹·····	(226)
对粮食生产和出口收益分配问题的探讨	
王顺军 张荣生·····	(232)
谈谈改革成本管理的几个问题	
孙毅 宋国会·····	(242)
财政在国民经济宏观调控中的作用初探	
吴善澄·····	(252)
试论多渠道集资的依据和实践	
朱庆丰 曾家忠·····	(256)

略谈如何增强大中型国营工业企业的活力	柏枫 建平 长龙·····	(266)
管好流动资金增强企业活	庄天锡·····	(279)
发挥财政在企业横向经济联合中的作用	王彦旗·····	(290)
略论我国企业经济联合的特色和 社会主义财政的作用	叶庆澄·····	(300)
试论搞活企业与加强宏观控制	卜春和 蒋岳·····	(314)
发挥财政职能作用促进横向经济联合	肇州县财政局·····	(324)
横向经济联合与财政体制改革	方秉铸·····	(332)
促进横向联合振兴辽宁经济	吕万太·····	(341)
试论搞活企业的外部资金环境	孙毅 欧成·····	(351)
浅谈怎样才能搞活大中型企业	王亚荣·····	(358)
试论搞活大中型企业的税收对策	刘心一·····	(364)
搞活小企业的新路子	——国营小企业实行个人租赁经营情况调查	
	甘秉武·····	(378)

抓住根本扶持贫困县改变面貌

辽宁省财政厅农财处、科研所… (384)

如何改变辽宁省县财政困难状况的调查

信中范…………… (394)

林甸县财政经济贫困的原因及其致富对策……………

租凤翔 苏凤军 徐国成… (406)

广泛吸引内外资金, 开发利用当地资源……………

岫岩满族自治县财政局… (417)

扶持乡镇企业起飞的几点作法

海城市财政局…………… (424)

关于牡丹江市乡财政建设情况的调查报告

牡丹江市委政研室 牡丹江市财政局调研室… (433)

关于乡镇级财政建立情况的调查

绥化地区行署财政局… (440)

浅谈乡镇财政建设的几个问题

孙耀廷…………… (449)

关于进一步完善税制的探讨……………

黑龙江省税务学会………… (457)

谈我国税收制度的改革

段林波…………… (469)

试论我国税制改革的目标模式问题

沙洵洸 张瑜…………… (477)

推行目标管理提高征管水平……………

多静如…………… (484)

完善所得税制促进企业搞活

——兼谈所得税率的设计

侯海平…………… (491)

对农业税政策问题的几点认识

白清铎…………… (501)

浅谈充分发挥税收的经济杠杆作用问题

柴立国…………… (509)

当前财政工作的新课题

宁 学 平

《中共中央关于经济体制改革的决定》，科学地总结了我国社会主义建设正反两方面的经验，借鉴外国的先进经验，正确地回答了我国社会主义实践中提出的一系列重大理论问题和实际问题，从而丰富和发展了马克思主义基本理论，它是指导我国经济体制改革的根本纲领。

我国的经济体制，一方面是历史的产物，它服从于和服务于一定历史时期的政治经济任务；另一方面它又是观念的理论的产物，它是按照人们对社会主义经济形态的本质特征的认识建立起来的。按照《决议》所阐述的对社会主义生产方式的新认识来改革经济体制，特别是按照社会主义经济是建立在公有制基础上的、有计划的商品经济的理论来改革我国的经济体制，是各个部门、各个行业的共同课题。如何结合财政工作实际，深入领会《决定》的精神实质，并以《决定》为依据，进一步总结我国财政工作正反两方面的经验，探讨如何按照发展有计划的商品经济的原则来建立具有中国特色的社会主义财政的有关理论问题，是摆在我们面前的新课题。本文打算从这些方面作一些初步探索，与同志们共同商讨。

一、财政工作的新阶段

现在的财政工作是历史的财政工作的发展。要正确地认识现在和今后的财政工作，必须简要回顾一下我国财政工作发展的历史。这样，才能看清楚我们的财政理论和财政实践的发展同人们对当前经济形态的认识有什么内在联系，看清楚我们现在和今后应该怎么办。我们的财政工作，大体上经历了三个阶段，或者说是三个历史时期。

第一阶段就是我们平常说的供给制时期，即革命战争年代和建国初期的供给制财政，这是在战争年代带有军事共产主义色彩的阶段。那时财政工作的任务就是千方百计的筹集资金，保证革命战争的需要。财政上的一些措施也不完全是正规化的，如打土豪、挖浮财等。那时为了保证对军民的供应也搞一点根据地的建设，如搞被服厂等，但基本上是我们内部的自给性生产，不是搞商品生产。这个时期的财政基本上是建立在自给自足的自然经济基础上的财政。

第二阶段就是建国初期，我们陆续从苏联引进了他们搞的那一套高度集中统一的经济管理体制。当时他们是在第二次世界大战以前唯一的社会主义国家，对经济建设比较有经验，其他社会主义国家都是“二次大战”后期陆续建立起来的，缺乏建设经验，和我们差不多。我们从苏联引进了一套高度集中统一的经济模式，来搞有计划的经济建设，这和战争年代的供给制一样，在当时的条件下都发挥了积极作用，对我们保证重点建设、抗美援朝等都发挥了积极作用。适应当时经济体制的财政就是统收统支的财政。这基本上是生产资料不是商品的理论观点影响下形成的半产品、半商品经济条件下的财政，它带有浓厚的自然经济色彩。

财政工作发展的第三个阶段，大体上可以从十一届三中全会说起。十一届三中全会以来，党中央拨乱反正，坚持马列主义的实事求是的思想路线，在经济体制方面也进行了一系列的改革，这些改革的一个重要特征就是发展社会主义商品经济，扩大企业自主权。国民收入的分配关系发生了显著的变化，原来统收统支的局面打破了，相当一部分资金留给了全民所有制企业，不再搞单一的穷过渡，而是鼓励发展集体、个体经济。这样，集体、个体经济手里就有了相当大量的资金。提高工资，提高农产品价格，职工收入增加了，农民的收入也增加了，所以群众手里有钱。随着当前分配关系的调整，财政分配占国民收入分配的比例下降，财力分配中出现了集中和分散的矛盾，从而形成了社会财力分层次管理的新阶段。这是调整积累与消费的比例关系和调整国家与企业的分配关系的必然结果，是财政工作转向社会主义商品经济轨道的必然现象。可是我们对此缺乏足够的思想准备，因而对实践中出现的一些新情况和新问题，往往不大理解，在行动中当然也觉得无所适从。究其原因，根本上还在于我们没有真正认识到社会主义经济是建立在公有制基础上的有计划的商品经济，我们的财政理论和财政实践，还没有完全同社会主义商品经济相适应。这可以说是我们财政工作中存在的一切主要问题的症结所在。如何把我们的财政理论和财政实践转移到发展社会主义商品经济的轨道上来，是我们面对的第一个新课题。

二、财政工作的新矛盾

当前正处于国民经济发展的转折时期，各种矛盾都集中

到财政上来，千头万绪，错综复杂。带有普遍性的矛盾是什么？主要有以下几点：

（一）资金供应和资金需求的矛盾。这个矛盾，就是通常我们所说的资金需要和可能之间的矛盾，本来是贯穿财政工作始终的，可以说是无时不在，无处不有。但是当前这一矛盾却有它的特殊性，就是它同实现十一大提出的战略目标紧密联系，给财政工作带来了很大的压力。比如，能源交通是制约国民经济发展的的重要因素，不解决它，要实现到本世纪末的宏伟战略目标就有困难，要解决它确实需要大量资金。从吉林省的情况看，除了国家投资的项目以外，地方安排的能源交通重点项目，如修建大安电厂、长春热电厂，开发地方小煤矿，建设小水电站，扩建长春飞机场，建立运粮船队，购置运煤车皮，修建大安码头等，仅以上八个较大的项目，就需要地方投资15.5亿元。

吉林省近几年农业连年丰收，大量的粮食吃不了，运不出，储不下，赔不起。每年有100多亿斤粮食调不出去。要把这些粮食就地转化为肉、蛋、奶、禽和食品，必须新建扩建一大批饲料工业、食品工业和饲养业。剩余的粮食由国家储存或搞民代国储，都需要新建大批粮仓，在粮食转化方面需要的投资（不包括建立啤酒厂和高级食品加工企业）就在一亿元以上。

在智力投资和精神文明建设方面，各系统建立干部管理学院和学校；修建大剧场、展览馆、彩电中心、冰上运动中心、旅游宾馆，中、高级知识分子住宅等等，也要投资近一亿元。

此外，农业战略转移，发展第三产业，支援不发达地区

等等，也都需要大量资金。

仅以上主要项目所需投资就等于我省目前一年的财政收入。

企业技术改造所需资金，数额更大。仅吉林化学工业公司的改造就需要投资12亿多元。其他老企业的技术改造共需投资20多亿元。

至于长期规划中提出的投资要求，那就更加惊人了。

怎样解决当前资金供求之间的尖锐矛盾，是摆在我省财政工作面前的一大难题。

(二) 财力集中与财力分散的矛盾。党的十二大提出，要适当集中资金，保证重点建设；同时又提出，要扩大企业自主权，关心企业和职工的物质利益。这反映在财政工作上，就是一方面要求财政部门对企业让税、让利；另一方面又要求财政部门多拿出一些钱来，搞重点建设。不让税、不让利，就是绊脚石、顶门杠；拿不出钱来就是“小抠”、“守财奴”。真是左也不是，右也不是。要是用简单化的办法解决，那就是一没有，二不行；要钱没有，要命一条；让税不行，让利不可。可是长此下去，总不是解决问题的办法。怎样看待和处理这个矛盾，是摆在我们财政工作面前的又一难题。

(三) 宏观控制与微观搞活的矛盾。新的经济体制模式，以增强企业的活力为中心，强调计划调节为主，同时发挥市场机制的作用；大的方面管住、管好，小的方面放开搞活；要用经济手段调节经济，实现计划目标。问题在于大的方面、小的方面怎么划分？管住什么，搞活哪些，两者怎样

结合？《决定》强调的是把微观经济搞活。因为这是旧体制的主要矛盾。但是这绝不意味可以放松宏观控制。实际上，当前宏观控制方面存在的问题，还是比较突出的。在大好形势下确实存在着潜在的危险。1982年我写了一篇文章《财力分配问题初探》，那里分析了当时在财力分配方面存在的一些问题。现在看来，总的政治经济形势比那时好多了，但是，在财力分配方面存在的问题的严重程度，却没有比那时候减轻多少，有的可能还加重了。

那时我指出了存在的六个问题，就是：

(1) 财力分配超过了国力可能。这一条大有好转，但财政上仍有赤字。

(2) 财力分散，集中性和计划性有所削弱。这一条没有多大改变。

(3) 社会购买力超过商品可供量。1983年全国结余购买力在1,400亿元以上，占社会商品零售总额的55%。近年来没有多大改变。

(4) 市场货币流通量超过了经济周转的需要，出现了通货膨胀。1984年增发的票子比计划超过二倍多，1982、1983两年的发行额还多一倍以上。市场货币流通量，与商品零售额的比例，降到1比4.8。

(5) 贷款增长额超过了国民收入增长额，出现了信用膨胀。1984年各项贷款的增长额相当于当年国民收入增长额的1.8倍左右；贷款增长额占国民收入总额的比例达到16.5%。贷款“创造”了存款，存款增长额相当于国民收入增长额。1984年农业贷款增长数超过计划六倍多。

(6) 通货膨胀和商品供应紧张，导致货币贬值，物价上涨。目前市场供应情况，总的看大有好转，但是一些高档

商品如新的四大件（电视机、收录机、电冰箱、洗衣机）、名牌自行车、呢绒、高档烟、酒和一些地方的肉、菜、禽、蛋等，仍然供不应求。许多商品价格上涨。

综合以上情况看，问题主要不是出在财政，而是出在银行。

对潜伏的危险怎么看？我看可以用公平杯的例子来说明这个问题。用公平杯装酒，可以装满，可是当酒注入太多超过一定限度的时候，酒会全部流失。财力分配如果超过一定的限度，也会出现大问题。

如何在搞好微观经济的同时，搞好宏观控制和调节，这是当前摆在财政工作面前的又一难题。

针对以上问题，分析情况，研究对策，这是我们面对的又一个新课题。

三、对财政职能的新认识

对财政职能的认识也有一个发展过程。在一个较长的时间内，我们是按照从苏联引进来的说法，强调分配与监督两大职能。这种观点是同自然经济思想和统收统支的财政体制相适应的。党的十一届三中全会以来，财政理论界重视了对财政职能作用的重新认识，逐步提出了分配、调节、监督三职能说和筹集资金、供应资金、调节经济、财政监督四职能说。这种观点是适应社会主义经济是有计划的商品经济这一基本观点的。总的看大家在认识上没有大的分歧。

从西方财政思想史来看，对财政职能的认识，也有一个发展过程。从西欧古典经济学派主张建立廉洁政府，反对国家干预经济的自由主义财政经济思想，到德国社会政策学派

主张国家干预经济，奢想在财政分配中调和阶级矛盾的观点，直到凯恩斯明确主张国家需要从宏观上干预和调节国民经济，妄图挽救资本主义经济危机的观点，也都是同资本主义经济的发展阶段相适应的。

资本主义商品经济和社会主义商品经济，都是建立在社会化大生产基础上的商品经济，从这一共同点出发，两者都主张国家干预经济，是有其客观根据的。尽管两种不同制度下国家干预经济的目的不同，方法也不尽相同，但是共同主张加强财政在宏观调节中的作用则是一致的，这一点同两大职能说则有根本的区别。

目前大家对财政职能的划分和解释还不够一致。我个人认为，把财政职能概括为分配职能（包括筹集资金和供应资金）、调节职能（包括调节与平衡）和管理职能（包括管理与监督）是比较明确的。只强调监督，忽视财政管理，同实践的要求是有距离的。问题在于大家都同意增加财政的调节职能，这确实也是社会主义商品经济条件下应该充分发挥的一个职能，但是对调节职能的解释，还缺乏统一的说法。我建议对调节职能按三个层次来解释。第一个层次属于总量平衡方面的调节，即调节供应总量与需求总量，调节财政收支、信贷收支、外汇收支和物资供求的各自平衡和综合平衡，计划框财政，财政框计划，互相制约和调节等。第二个层次属于比例关系的调节，如调节各社会集团和个人在国民收入中占有的份额，正确处理国家、地区、部门、单位与个人的各方面的分配关系，调节积累与消费的比例以及积累基金和消费基金内部的比例关系等等。第三个层次，是按照国家政策和计划的要求，对生产、流通和消费所进行的奖励和限制性的调节。这个层次调节的目的主要引导经济活动的方