

我国的财政 经济体制改革

专题讲座

财政部教育司 编



东北财经大学出版社

我国的财政经济 体制改革专题讲座

财政部教育司 编

东北财经大学出版社

我国的财政经济体制改革专题讲座

财政部教育司 编

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)

沈阳新华印刷厂印刷

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 14¹/₄ 字数: 370 000

1988年12月第1版

1989年3月第1次印刷

责任编辑: 王 众 责任校对: 孙 萍

印数: 1—10 000

ISBN 7-81005-179-2/F·129 定价: 5.00元

前 言

《我国的财政经济体制改革专题讲座》是继《中国的财政改革》专题讲座之后，我司组织的一次内容更新、涉及面更广的专题录音录像材料。它论述了财政、金融、税收、基建投资等多项财政经济体制改革的理论政策及进一步设想。

该讲座由财政部项怀诚副部长、中国人民建设银行周汉荣副行长等十六位财经部门的领导和专家学者撰稿并讲授，它是为今年下半年在全国财税系统开展干部岗位职务培训和大、中专专业证书教育编写的必修教材，同时，也可作为全国广大财税干部学习了解我国关于财经体制改革理论、方针、政策的参考书。

财政部教育司

1988年9月

目 录

第一讲	中国经济体制改革问题·····	(1)
第二讲	财政体制改革的回顾及今后的总体设想·····	(28)
第三讲	金融体制改革·····	(52)
第四讲	九年来我国工商税制改革取得的成就·····	(77)
第五讲	财税改革中的若干理论问题·····	(95)
第六讲	固定资产投资管理体制的改革·····	(131)
第七讲	深化税制改革的设想·····	(158)
第八讲	综合开发财源加快发展生产力·····	(182)
第九讲	关于以完善企业承包经营责任制为重点的 企业改革·····	(202)
第十讲	关于我国预算管理体制的演变和改革·····	(236)
第十一讲	建立财政信用体制和国债经营体制问题·····	(258)
第十二讲	我国对外贸易的改革与财务管理·····	(280)
第十三讲	文教行政财务管理与改革·····	(297)
第十四讲	重视会计工作加强会计管理促进 会计改革·····	(324)
第十五讲	关于利用外资问题·····	(346)
第十六讲	加强财政支农工作的必要性和进一步改革 财政支农工作的基本思考·····	(384)
第十七讲	粮食购销体制和财务管理体制的改革·····	(413)
第十八讲	加强财政法制建设健全财政法规体系·····	(431)

第一讲

中国经济体制改革问题

陆百甫

一、我国经济体制改革的历史必然性

中国是一个具有悠久历史的文明古国，曾经对人类历史做出过重大贡献。但是，进入近代以来，由于长期封闭思想的影响，没有能跟上近代文明发展的步伐，被时代落下了。新中国成立后，在最初时期，我们曾以崭新的面貌，一改旧制，出现了一个蓬勃发展的振兴局面。后来，由于“左”的指导思想的影响，政治上和经济上出现了曲折，使我们又整整耽误了20年。一直到党的十一届三中全会确立改革、开放路线，把工作重点转移到经济建设上来之后，才使古老的中国重新焕发生机。从此，中国的命运开始了新中国建立以来的第二次大转折。现在，改革、开放已经成为中国不可逆转的历史潮流，成为中国再次步入世界文明前列的必由之路。

改革，是党的十一届三中全会的一个历史性决定，其历史必然性和理论依据是什么呢？这是认识改革必须回答的首要问题。

1. 改革是发挥社会主义优越性，进行社会主义自我完善和发展的必要步骤。

社会主义制度是迄今人类历史上崭新的社会制度，它的产生为中国的发展奠定了社会经济基础，是中国的一个根本性的社会变革。没有这种变革，中国是无法自立的，我们将仍在半殖民地状态下继续滑坡，甚至没落。但是，我们还必须认识到，社会主义制度同一切新事物一样，都有一个从低级到高级、从不完善到完善、从不成熟到成熟的历史发展过程，在社会主义社会中也仍然存在生产关系与生产力、上层建筑与经济基础这样的一般社会形态都存在的基本矛盾。因此，不断地改变生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的环节和方面，促进生产力的发展，仍然是社会主义社会的基本任务。但解决社会主义基本矛盾的方法，与阶级社会不同，不是采取政治革命，而是依靠社会主义制度自身的力量，通过有计划有步骤的改革，推动社会进步，实现自我完善和发展。因此，改革是社会主义条件下社会进化的一种适当形式，改革的目的是改变社会主义性质，而是在坚持社会主义制度前提下为进一步解放生产力的一种社会变革。这种变革使社会主义更趋成熟、更趋完善。所以说，改革是社会主义本身发展的要求，是社会主义社会中的一种普遍的必然现象。如果没有这种变革，社会主义社会就会变得僵化、呆滞、缺乏生机，就不可能使社会主义制度的优越性充分发挥出来。

2. 改革可以消除旧体制的弊端，建立起适合我国国情的新的体制。

我国原有的经济体制是在“一五”时期逐步形成的，是一种高度集中型的产品经济体制。这种体制主要是以苏联当时的经济体制为主模式，也有一部分革命根据地时供给制的痕迹，还有一定的自然经济的色彩。它的主要弊端有：

①单一的所有制结构，片面追求经济形式上的“一大二公”，排斥和限制其他经济方式，脱离了我国生产力发展的现实；

②高度集中的管理体制，政企不分，所有权与经营权合一，企业是行政机构的附属物，缺乏生产经营的自主权，没有活力；

③排斥商品生产和价值规律的作用，忽视市场影响，主要靠计划指令和行政手段管理经济，与复杂多变的国民经济不相适应；

④分配关系上的平均主义、“大锅饭”、“铁饭碗”，财政上的统收统支，一刀切，干好干坏一个样，缺乏从利益机制上调动人的积极性的动力；

⑤长期的封闭政策，对外脱离了世界经济发展，拉大了与世界经济技术发展的差距，对内条块分割，割裂了经济的内在联系，缺乏竞争力。

这些体制上的弊端，造成了经济运转不灵，经济效益低下，人民生活提高缓慢，整个经济缺乏生机。这一切都与社会主义根本目的是不相符合的。因此，改革就是要针对这些体制上的积弊，除弊兴利，使我国经济体制来一个根本性的转轨，把中国的经济尽快搞上去，把社会主义潜在活力发挥出来，使人民的生活有一个巨大的提高。

3. 为迎接世界经济技术发展形势的挑战，实现我国的现代化建设，我们需要加快改革。

当今的世界已不是一个封闭的世界，经济相互交往是发展的大趋势。过去我国的封闭政策使我们丧失了20多年的时间，经济发展排在后列。现在党和国家提出了要在本世纪内实现“四化”，达到“小康”的战略目标，要求在尽可能短的时间内，把与世界经济拉大的距离，逐步缩小并接近。要完成这一战略任务，只有改革、开放，只有走向世界，才有出路。当前，世界正面临着一场新的技术革命和产业革命，这对我们既是一个机遇，又是一个挑战。我们要抓住这个机遇，迎上去，参加到世界经济技术发展行列中去，充实自己、强化自己、才能赶上。要做到这一点，就要求我们必须打开视野，利用国际和国内两种资源，开拓国际与国内两个市场，学会组织国内经济和发展对外经济的两套本领，

而这一切都需要通过改革来实现。不改革我们的体制，就不可能成为竞争中的强者，就要继续受挫。

4. 改革已成为社会主义国家的历史潮流，成为赶超资本主义的根本出路。

自第一个社会主义国家——苏联建立以来，社会主义在人类历史上已有70年历史，尽管说社会主义制度具有资本主义制度无可比拟的优越性，但社会主义在实践中还没有完全解决自身最佳实现形式——体制，因而长期处于过于集中的统制经济的状态下。这种旧模式一直束缚着各社会主义国家经济活力的发挥。南斯拉夫曾勇敢地首先突破了这一旧模式的束缚，但至今仍然没有解决好体制问题。其他东欧国家，也已经无法再继续维持下去，连苏联本身亦开始奋起改革，力求摆脱僵滞状态。苏联在社会主义各国中是经济力量最强的，从生产规模看，在世界上亦是第二大国，但也深感再不改革就会有落后的危险，而且许多方面事实上已经落后了。苏联对本身究竟处在社会主义什么阶段这个问题，在提法上已经做过多次修改。因此，包括苏联在内的所有社会主义国家都面临着赶上和超过资本主义的任务。这是历史提出的严酷现实，不是主观臆造出来的。不管你愿意不愿意，突破旧体制，建立新体制已是社会主义国家的潮流，这种必然趋势是历史发展的客观要求。中国虽然比有些国家改革早起步几年，但面临的改革任务是一样的。

二、十年经济体制改革的回顾

我国旧的经济体制在“一五”时期形成后，尽管曾进行过几次变革，但都没有脱开原有产品经济旧模式的束缚，真正的改革是从党的十一届三中全会才开始的，到目前，已经将近十年时间，这十年的改革历史可以大致划分为两个阶段：

第一阶段从1979年初开始至1984年10月，即党的十一届三中

全会至十二届三中全会之间，将近六年时间，这是我国进行以农村经济体制改革为重点，城市经济改革准备和探索的阶段。

第二阶段从1984年10月《中共中央关于经济体制改革的决定》发表开始，到目前已经进行了将近四年。这一阶段的改革正在进行，这是我国以城市为重点的经济体制全面改革和深入发展的阶段，是改革的一个关键阶段。

第一阶段的改革，我们不仅在实践方面进行了许多大胆的试验和探索，取得了某些重大突破，而且在意识形态和改革理论准备方面，取得了明显的成绩。

（1）改革首先在农村取得了成功，并推向深入。十一届三中全会以后，我们大胆地打破了人民公社“一大二公”、“三级所有、队为基础”的旧模式，全面推行了基本上以家庭为生产主体的联产承包责任制，鼓励发展多种经营的专业户和多种行业的乡镇企业。改革了农村流通体制，变供销社独家经营为全民、集体、个人多渠道经营。农村商品经济空前活跃，农村经济向专业化、商品化、现代化跨出了决定性的一步。

（2）在社会主义经济占主导地位的条件下，调整和改革了所有制结构，形成了多种经济形式、经营方式同时并存、共同发展的格局。1979年以来，实行了国家、集体、个人一起上的方针，采取引导和鼓励政策，积极发展城乡集体经济，适当发展个体经济，并积极采取措施，努力引进外资，发展中外合营和外商独资企业。并涌现了一批不同所有制经济联合经营的新形式——企业集团和企业群体。全民经济本身在经营形式和财产关系上，也有了新改革，一部分国营小企业实行了承包和租赁等方式。集体经济也改变了某些名为集体，实际具有强烈全民色彩的状况，向真正劳动群众合作经营方向转化。从全国讲，所有制结构实现了多元化。

（3）围绕建立社会主义统一的商品市场，对主要消费品的流通体制进行了“三多一少”改革（即多种经济形式，多种经营方式，多种流通渠道，减少流通环节）。从1979年起，逐步取消

了日用工业品的统购包销、农副产品的统购派购，打破了行政区划和所有制界限，实行灵活多样的购销方式，集体与个体长途运销有明显发展。全民商业和物资企业参与市场调节，发挥流通主渠道作用。各种贸易中心、贸易货栈、批发市场、农贸市场、联营商店、农工商联合企业等成批涌现，繁荣了市场，满足了消费，促进了生产发展。

（4）对计划管理体制进行了初步改革，逐步减少了指令性计划，加强了市场机制对生产建设的调节作用。国家对主要农产品生产实行指导性计划，只对粮、棉、油等关系国计民生的重大产品实行订购合同。对工业，大幅度地削减了中央的生产建设计划范围和权限，国家指令性计划生产和统配物资，由250多种减少为20多种。扩大了企业在生产经营上的自主权，有区别地增加了企业支配人财物和产供销方面的权限。

（5）打破了旧的“大一统”的银行体系，开始形成以中国人民银行为核心、四大专业银行为主体、其他金融机构为辅助的金融组织体系。在农村，恢复并健全了集体所有制的信用社；城市中发展了投资公司、信托公司、租赁公司和信用社等非银行组织。在信贷管理上，改变了统存统贷的管理制度，实行了“统一计划、划分资金、实贷实存、相互融通”的管理办法，并改大联行结算为各专业银行内部结算，开始形成以银行信用为主体，商业信用、委托信用、民间信用等多种信用并存的局面。

（6）围绕调整国家与企业、中央与地方分配关系，改革了财政税收制度。为了扩大企业财力，正确处理国家与企业的分配关系，从1979年以来，对国营企业实行了企业基金、利润留成、上交利润包干等多种改革办法。从1983年6月起，进行了第一步利改税，并先后恢复和新开征了一些新的税种，初步打破了长期以来企业吃国家大锅饭的局面。在国家预算收支方面，为了改变统收统支状况，从1980年起实行了“划分收支、分级包干”（即“分灶吃饭”）的财政管理体制，中央与地方预算分级管理，调

动了各级政府增收节支的积极性，也为今后进一步改革，实行分税制的分级财政体制奠定了基础。

（7）职工收入分配制度做了初步改革，开始破除平均主义。大多数企业实行了基本工资加奖励的办法，一部分工种恢复了计件工资制，少部分企业正在试行工资总额与经济效益挂钩的办法，按照规定的税利增长与工资增长的比例，实行本企业工资浮动制。对某些特殊行业，如煤炭、建筑等部门，实行了工作量工资含量制。在改革工资制度同时，针对过去管的过死、集中过多的弊病，对工资管理也作了某些改革。

（8）实行对外开放，加强了对外经济技术交往，建立了四个经济特区，开放了14个沿海城市和海南省。在利用外资方面，区别不同的情况采取优惠政策，改善投资环境，加强经济立法。对外贸易制度进行了探索性的改革，打破了外贸部门独家经营局面，成立了一批地方性、专业性外贸公司，允许少数特大企业直接对外，并开展了多种形式工贸、技贸结合试点，实行了出口商品外汇分成制度。

综合上述，最基本的一点，就是经过六年的实践和理论准备，我们终于确立了“有计划商品经济”的模式做为改革的指导思想。在改革实践中，我们认识到，改革是一项极其复杂的、群众性的探索和创新的事业，存在不同的认识是必然的。在以往六年里，我们经历了几次认识上的反复，终于在党的十二届三中全会上得到了纲领性的解决，使大家对具有中国特色的社会主义经济体制模式有了比较统一的认识。这对第二阶段及以后的改革是极其宝贵的精神财富。这种新的精神已经在社会生活各个方面开始发生作用，改革已成为不可逆转的社会潮流。

总的说，第一阶段改革，在农村取得了显著的成功。城市改革的探索性试验也取得了明显进展，获得了一些重要经验。但是，从整体讲，由于城市经济体制改革情况比较复杂，涉及方面很广，难度较大，起步较慢，还没有取得全面性突破。不过，第

一阶段的一系列改革，无疑为第二阶段改革的进行，铺平了道路。

第二阶段改革从1984年10月《中共中央关于经济体制改革的决定》发表开始，到现在已经三年多了。在第一阶段改革取得的成绩基础上，在《决定》确立的改革指导思想和理论的推动下，这几年我国城市经济体制改革取得了重大进展，某些领域的改革取得了较大的突破。新体制的前景已经开始在经济生活各个方面越来越清晰地显现出来。

这三年多的重大改革主要有：

（1）发挥了城市的中心作用，城乡开通，向社会主义统一的城乡市场迈进了一大步。城市改革的中心是敞开大门，打破封闭和条块分割状态，把城市变为开放型的、多功能的、社会化的、现代化的经济中心。这几年通过简政放权，改革城市的经济职能，开辟多种市场，包括商品市场、金融市场、技术市场、劳务市场等和发展“第三产业”，通过以城带乡，以乡补城，城乡经济协作发展，城市中心作用大大加强，辐射力和吸引力明显提高。

（2）价格体系的改革迈出了重要的勇敢的一步。我国价格体系不合理，价格严重扭曲，改革价格体系一直是我国经济改革的一大课题。过去，只作了些局部的调整和改革。1985年我们在价格体系改革上进行了大胆尝试，主动放开了价格改革中普遍认为风险最大的副食品价格。调整了生猪购销政策和价格政策，相继放开了城市蔬菜等鲜活副食品价格，实行了国营商业参与下的市场调节。同时，变农副产品统购派购制度为合同收购制，调整了农村粮食购销价格，提高了铁路短途运价，实行小商品价格完全放开。对企业超计划生产的原材料、燃料等重要生产资料的自销部分，实行浮动价格等等。这一系列大胆改革尝试，尽管使物价总水平有较大上升，但价格改革的方向是对的。过去那种长期不变的价格关系，并不适应生产发展的要求，在改革情况下，更

会影响生产积极性的提高。但这一阶段价格改革只是初步的，许多方面并不配套，如产品结构的调整、市场渠道的疏通、经济新秩序的建立以及宏观平衡体系的完善等，还需要深化改革。只有这些方面的改革同步进行，才能使理顺价格关系与价格总水平的稳定提高相协调。

（3）实行国家机关、事业单位工资制度的改革。实行了以职务工资为主的结构工资制，初步纳入了新的工资体系轨道。这项改革，使多年没有解决的薪酬脱节、职级不符的情况有一定程度的改善，同时，也为今后机构改革和干部制度的改革创造了好的条件。国营企业普遍进行了工资套改，简化了工资标准，为进一步改革企业工资制度做了准备，对部分实行工资总额与经济效益挂钩的企业，进一步调整和落实了挂钩内容。劳动制度改革迈出了重要一步，推行了合同工制度。

（4）进一步发展了横向经济联系，地区、部门、企业之间的生产、流通、科技协作等经济联合有了广泛发展。在“扬长避短、形式多样、互利互惠、共同发展”的原则下，涌现出一批新的企业群体和企业集团，以及地区间、部门间、行业间的对口经济联合体。对进一步发掘社会潜在生产力，促进资源开发、技术进步、商品流通、资金融通和人才交流，发挥了积极的推动作用。

（5）进一步发展对外开放和经济技术交流。继第一阶段改革建立4个特区和开放14个沿海城市与海南岛以后，1985年我们又开放了长江三角洲、珠江三角洲和闽南三角地带。最近中央决定进一步扩大广东、福建等省的开放权限，对海南省采取了特殊政策。此外，广大内地省份和城市，包括象新疆这样的中国腹地的省区，也积极发展双边的对外经济技术关系。为了进一步做好对外开放，还建立和健全了涉外经济立法，制定了《外资企业法》，修定了《关税条例》，颁布了《鼓励外商投资的若干规定》等条例、法规。

(6) 全面推行了以企业承包经营责任制为重点的企业经营机制的改革，实行政企分开和企业所有权与经营权的分离。在不改变企业社会主义性质的前提下，强化企业在经营上的自主权和责任。国家与企业的关系，通过合同形式，明确了经营责任与范围、投入产出要求、利润分配比例等等。企业由过去的“计划经营”逐步转向“商品经营”，实行全面的人财物、产供销的经营自主。至1987年底有78%的国营企业推行了承包经营，有一批小企业实行了租赁经营，有少数企业进行了股份制的试点。

(7) 生产资料供应方式向市场化迈进了一步。我国传统的生产资料供应方式是一种计划分配型的购销联结。这种分配形式使生产资料的供应在品种规格、供求时间等方面，供需双方经常发生摩擦，货不对路，货流不畅，弊病很多。从1986年起，随着改革的深化，企业要求自由购销，于是许多制成品放开，原材料由于实行“双轨”价，有一部分也开始自由议购。石家庄市首先实行了钢材的统筹市场，扩大了市场供应的范围。在石家庄经验的推动下，全国有领导地组建了六大钢材中心市场，并开放了60个城市调剂市场。使部分库存、暂存钢材也进入了市场，调剂余缺，从体制上突破了传统的分配型供应生产资料的方式，向市场化迈进了重要的一步。

(8) 适应改革、发展的需要，金融体制进入了“全方位”改革阶段。在强化中央银行职能和充实专业银行业务的同时，发展了一批城市信用社等集体金融机构和非银行金融机构，成立了综合性业务的交通银行。金融市场开始形成并拓展，同业拆借市场初步形成，并已构成一个网络；开始股票、债券发行，部分地区还组建了转让市场；随着外汇留成制度的改革，外汇调剂市场进一步扩展。

(9) 继第一步利改税之后，进行了第二步利改税。使国家与企业的经济关系和利益分配关系向规范化前进了一大步，并用税法形式确立下来，克服了过去上交利润方式的种种缺陷。税制

的这一改革，不仅保证财政收入的作用得到了加强，而且进一步强化了税收的经济调节作用，为今后实行规范化的财政体制和税收体制打下了基础。第二步利改税的总方向应当肯定，但是，也有一些缺陷。这就是当时没有从理论和实践上适时确立“税利分流”的思想原则，而为保财政，采取了“以税代利”办法，造成了利润分配上的“税不象税、利不象利”的状况并使所得税软化。

三、十年改革指导思想的初步认识

从第一和第二阶段前期改革历程中，我们积累了不少经验，也获得了许多教训。概括起来说，在改革指导思想上，我们得出了如下五个方面的初步认识：

（1）改革的决心要坚定，改革的步骤要稳当。改革是党全国的总任务、总方针，是国家与民族的希望所在，改革的方向是不可逆转的。当前，在经济工作中，改革是总揽全局的大事，只有使改革不断地取得实质性的进展，才能带动其他各项工作更好地前进并取得成效。十年改革实践证明，任何“停滞”或“倒退”都是危险的、没有出路的。因此，改革的决心必须坚定不移。但是，改革的方法，步骤的采取，应当谨慎稳妥，要从我国实际出发，符合自己的国情，切忌急躁、冒进和草率。在改革指导思想上，既要认识改革的迫切性，加快改革的步伐和进程，注意改革的不断深化和拓展，又要认识改革的复杂性和艰巨性，避免改革方案设计上的理想化、急于求成和脱离群众、脱离现实。

（2）改革与发展要相得益彰。改革要为进一步发展生产力创造条件，发展要为改革顺利推进提供比较稳定的经济环境。我国的经济正处在由传统经济向现代经济转变的阶段，改革应当围绕经济转变中的新任务和新问题，促进经济的发展。目前迫切需要解决的发展问题主要有三方面：一是要强化宏观经济的间接调

控能力，保持经济的稳定增长，避免大起大落或经济萎缩；二是要使经济结构合理化，使产业结构、消费结构、投资结构适合国民经济发展与人民生活水平提高的需要；三是要促进技术进步、经济效益和工作效率的提高。改革要有针对性地为解决这些问题制订切实的改革措施和采取实际步骤。一个稳定的经济环境是改革顺利进行所必需的外部条件。形成一个稳定的经济环境关键是要实现社会总需求与总供给的大体平衡和国民经济保持适度的增长速度。从前几年经验看，由于一个时期经济增长速度过高，社会总需求与总供给严重失衡，使一些改革措施难以出台，有些即使出了台也大大减弱了效益。不得不使我们“压缩空气”，放慢改革速度，反而影响了改革的进程。因此，适度的、稳定的经济增长是改革必要的保证条件，也是改革所要达到的一个宏观目标。在改革中我们要注意避免出现“欲速则不达”的状况。

（3）改革的各项基本内容必须配套出台。应当看到，改革是一项复杂的系统工程，改革的各项任务是一个紧密相联的统一体。任何方面改革都会“牵一发而动全身”。在改革各项措施实施过程中，在不同阶段某一方面有所侧重，某些方面迈出较大步子，这是政策的需要，是允许的。但无论侧重哪一项改革任务，都应当与其他方面做相应的配套改革。改革所采取的各项相关措施和后续行动，都要事先统一设计、配合实施、协调动作。单项独进会招致许多不良的连锁反应或出现与改革要求相悖的逆效益。各项改革步骤的安排，一方面要注意与长远改革目标相衔接，另一方面又要注意体现改革方针、政策的连续性和稳定性，要在操作上，注意避免反反复复，朝令夕改。

（4）微观放活与宏观调控强化的改革要相适应。微观搞活是基础改革，把搞活企业作为各项改革中心环节的路子是正确的，这个指导思想应当继续贯穿于今后深化改革的全过程。但是要使微观改革效益真正发挥出来并向符合改革总体目标的方面发展，还必须处理好搞活企业与发展市场、实现宏观间接控制能力