中国政府改革焦点系列

ZHONGGUOZHENGFUGAIGEJIAODIANXILIE

财税体制改革

国家理财的再次创新

GUOJIALICAIDEZAICICHUANGXIN

戴园晨 主编

梁朋 著

广东经济出版社

中国政府改革焦点系列

ZHONGGUOZHENGFUGAIGEJIAODIANXILIE

财税体制改革

国家理财的再次创新

GUOJIALICAIDEZAICICHUANGXIN

戴园晨 主编

梁朋 著

中国社会科学院研究生院图书馆 藏书

广东经济出版社

20002516

图书在版编目（CIP）数据

财税体制改革/梁朋著. —广州：广东经济出版社，1999.8
（中国政府改革焦点系列/戴园晨主编）
ISBN 7-80632-515-8

Ⅰ.财… Ⅱ.梁… Ⅲ.①财政制度-经济体制改革-中国②税收制度-经济体制改革-中国 Ⅳ.F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（1999）第 36439 号

出版发行	广东经济出版社（广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼）
经销	广东省新华书店
印刷	东莞新丰印刷有限公司（东莞市凤岗镇天堂围乡）
开本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印张	10 2 插页
字数	213 000 字
版次	1999 年 8 月第 1 版
印次	1999 年 8 月第 1 次
印数	1～3 000 册
书号	ISBN 7-80632-515-8/F·241
定价	22.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。
读者热线：发行部〔020〕83794694 83790316
·版权所有 翻印必究·

●中国政府改革焦点系列●
编辑委员会

总 顾 问：刘国光

主　　编：戴园晨

编辑委员：（以姓氏笔画为序）

马九杰　中国人民大学副教授、经济学博士

王小广　国家计委经济研究所副研究员、经济学博士

尹　力　国务院研究室处长、医学博士

丘克军　广东经济出版社总编辑、编审

田江海　原国家计委投资研究所所长

刘　伟　北京大学经济学院副院长、教授

刘国光　著名经济学家、原全国人大常委、中国社科院副院长

任明辉　中华人民共和国卫生部办公厅副处长、哈佛大学公共卫生硕士

李秉祥　东北财经大学资本市场研究所所长、教授

张汉亚　国家计委投资研究所所长

梁　朋　中共中央党校讲师、经济学博士

常修泽　国家计委经济研究所教授

戴园晨　著名经济学家、中国社科院经济研究所研究员

魏　杰　清华大学经济管理学院教授

总　序

中国的改革开放已经进行了20年。它的目标虽然是从传统的计划经济转向现代的市场经济，但在刚起步时，市场取向的动作并不大，只不过作为计划经济的补充，即所谓的“大计划，小自由”；然后是“计划经济为主，市场经济为辅”；再进而为“有计划的商品经济”，并且阐发了“国家调控市场，市场引导企业”的二层次调节论；再进而明确计划和市场都是手段，它们之间不存在姓“资”姓“社”的区别，提出了社会主义市场经济的改革目标；接着又在姓“公”姓“私”的争论中，冲破以国家所有制为主体的狭隘界限，开创了以社会公有制为主体的多种所有制并存的新格局。这个目标逐渐明确的渐进过程，已为经历此番过程的人们所熟知。

改革目标的深化与具体化进程如此曲折，未必是因为改革的设计师和理论先驱者对“彼岸”感到茫然，而是考虑到当时能被接受的程度，减轻推进改革的阻力。转轨是从“旧轨”转向“新轨”，改革者本不宜把“新轨”的调子定得太高，以免吓退对改革长远目标未作思考的人士。更何况在改革之初，中国国民经济处于崩溃边缘，农村穷困，城市工商业凋敝，当时的境况要求改革能迅即取得效益。中国改革从强化激励机制起步，具体措施是放权让利和实行承包制。这在改革初始阶段是适应当时认识状况，减轻改革阻力的有效措施，大多数“转

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

轨”的国家里都有着类似的以奖励启动的做法，并且取得一定成效，嗣后方才出现激励效应递减。承包制从开始时的“一包就灵”到后期的“包而不灵”，正是因为激励刺激度的下降。与此同时，靠激励调动积极性，还受到在平均主义氛围中攀比效应的压力。对效率提高者给予相应的利益是应该的，然而竞相攀比的结果，使效率没有提高者也得到激励，于是便出现了“工资侵蚀利润”现象，由此加剧了效应递减，并成为国有企业利润率不断下降的主要动因。

放权让利启动了企业的激励机制，但并未形成相应的约束机制，企业只“负盈”不“负亏”，它起初努力追求利润最大化，而后则转向收入最大化，滥发奖金，扩大集团消费，盲目投资不计效果，从“吃利润”到“吃折旧”、“吃资本”、“吃贷款”，国有企业的市场不适应症和败家子行为在改革中还有所增长。于是，建立现代企业制度，利用产权约束使企业权责相应，形成迫使企业推行科学管理的压力，便成为体制转轨的必然步骤。尽管深化改革的难度远大于放权让利的初始改革，但只有深化改革才能真正实现经济转轨，不推进改革是没有出路的。

有鉴于此，党的十五大对改革作出了更深刻的理论阐述，并将进一步加强改革力度。朱镕基总理在记者招待会上要求实现机构改革、金融改革和国企改革“三个到位”，并且在医疗、住房、粮食、投融资、财税五大领域实施比较彻底的改革。由于容易推进的改革措施早已实行，剩下的便是难啃的硬骨头。“五大改革”要进行的也正是改革的攻坚战。

从经济学角度考察，在“理性行为假定”下，体制转轨在于“新轨”较之“旧轨”能给人们带来更大的好处，使人们的经济福利有所提高，然后改革才能有动力并得到支持。改革要付出代价（成本），又能取得收益，人们会对此进行权衡比较。

农村推行“包产到户”改革，城市里为解决返城青年的出路问题而开拓就业渠道，允许个人“练摊”，改革对象得到实惠并未侵犯别人的利益，使改革具有社会福利增进的“帕累托效应”。改革的推进除了受到意识形态的阻力之外，在利益关系上并无受损者，从而具有“无阻改革”的性质。当前要进行的“五大改革”则与之不同。“五大改革”或者关系到全民医疗保健事业的推进，或者关系到住房变福利型为市场型以使住宅业能成为国民经济的支柱产业，或者关系到民以食为天的粮食流通体制，或者关系到经济发展和宏观调控，都属于事关全局的重大改革。然而在改革过程中会出现利益关系的调整，并不是人人都同等程度地受益。那些在改革中获益较少乃至利益受到损害的人，对改革不支持或者反对，这就使改革有阻力，改革的难度加大。

还要注意的是，中国在推进以市场为取向的改革过程中，取得了“告别短缺经济”的可喜成就。但是从1997年以来又出现了有支付能力的需求与供给不相适应，加上东南亚经济危机影响我国出口贸易，不少商品供过于求，物价持续下跌，企业困难加剧，职工下岗增多。这种“告别短缺后的新烦恼”，和预期变化有关联，而预期变化又和改革措施有着一定的联系。这样，人们对此时此刻推出的“五大改革”以及具体措施的配套就有着一些议论乃至指责。

也正是因为如此，阐述“五大改革”的各项改革在什么状况下被提出，具体的改革措施有哪几项，改革的推进会产生什么样的影响，它在整个改革过程中占有什么样的地位……这些都是很有意义的。同时，这些改革的推进在短时期内虽然会因利益关系变化而出现矛盾，虽然会因收支变化而引起预期变化从而限制了消费增长，但这些影响是短期的。从长远来看，则

有利于向市场经济转轨和经济的发展。广东经济出版社委托我主编这套反映“五大改革”的策略及其进程的丛书，由国家计委、卫生部、中国人民大学、东北财经大学等单位的几个青年博士主笔。他们均参与了相关改革的讨论与酝酿工作，一年多来一直对“五大改革”的实施进程进行思考，具有丰富的相关经验，并且颇有心得。总的看来，这套丛书深刻地把握了这五个方面的主要矛盾和问题，根据国家在改革进程中的最新精神对这五项改革的运行作了详尽的分析和介绍，而对于涉及到老百姓利益之处也作了仔细的交待，使这套丛书对于广大读者更具有普遍意义。由于这些改革难度大，只能逐渐推进，作者又用了一定篇幅对其发展前途作了深入合理的预测，具有较为明显的前瞻性。诸凡此类，对于关心“五大改革”的读者都会有所裨益。

以市场为目标的转轨涉及到从计划到市场的一系列改革目标的设定，除了宏观管理体制之外，还有所有制结构及其实现形式、微观企业制度、社会经济运行机制、就业制度、收入分配制度、社会保障制度等各个方面的全面系统的制度变革和创新。经济转轨只有明确这一系列改革的目标，以市场为目标的“彼岸”才能从模糊转向清晰。“五大改革”所进行的“改革攻坚战”，以及党的十五届四中全会进行的国有企业改革，是经济转轨一系列“攻坚战”的组成部分。我们相信，在中国共产党的领导下，中国的改革，中国的经济转轨，是能够取得胜利的！

戴园晨

1999 年 8 月于北京拾弥斋

目录

总　序 …… (1)

第一章

财税体制改革：而今迈步从头越 …… (1)

1.1　目前财税形势：岂只是一个“难”字了得 …… (5)

1.2　财政困难：病因何在 …… (15)

1.3　振兴财政：路漫漫其修远兮 …… (23)

第二章

费改税：规范政府收入机制的一剂良方 …… (27)

2.1　费！费！费！谁能说清中国有多少费 …… (30)

2.2　费大于税：其害无穷 …… (43)

2.3　费大于税：追根溯源探成因 …… (65)

2.4　桥归桥，路归路：规范税费话改革 …… (80)

第三章
税收流失：财经动脉在流血 …… (93)
3.1 税收流失：各国面临的共同难题 …… (96)
3.2 税收流失面面观 …… (99)
3.3 税收流失：一年流失多少亿 …… (109)
3.4 税收流失：究竟是为什么 …… (127)
3.5 税收流失：祸及四方 …… (137)
3.6 税收流失治理：顽症还须用猛药 …… (154)

第四章
财政支出：政府应如何花钱 …… (163)
4.1 财政支出：僧多粥少的矛盾 …… (166)
4.2 政府机构改革：财政支出改革的“清道夫” …… (176)
4.3 财政支出：结构调整是关键 …… (190)
4.4 政府采购：怎样花好每一分钱 …… (194)

第五章
国企改革：财税为你做些什么 …… (215)
5.1 国企陷困境：原因知多少 …… (218)
5.2 国企改革与财税改革：齐心唱好一支歌 …… (234)
5.3 社会保障和再就业：财政要管好“养命钱” …… (243)

第六章
现行税制：完善应是主旋律 …… (255)
6.1　世界税改潮流：趋势和启示 …… (257)
6.2　我国现行税制：下一步如何走 …… (266)
6.3　各具体税种：堵漏洞、抓征管 …… (273)

结束语 …… (301)
主要参考书目 …… (305)

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

第一章

财税体制改革：而今迈步从头越

财政税收是一个国家社会生活和经济生活的血脉，财税体制改革自然成为世人关注的焦点。一方面财政形势十分严峻，宏观税负下降，国家集中的财力减少，导致国家财政的职能和调控能力削弱；另一方面财政又必须保证社会、经济的稳定和发展，抵御亚洲金融危机的冲击，实施扩大支出的积极的财政政策。“巧妇难为无米之炊”，财政“无米”的原因究竟何在？一是收入机制不规范，“费大于税”、“费挤税”；二是税收征管不力，税收流失严重；三是政府和财政职能定位不清，“越位”与“缺位”并存，财政资金浪费严重；四是企业经济效益普遍下滑，国民经济的“蛋糕”做得还不够大。财税体制改革就是要从这几个“病因”着手，采取针对性措施，对症下药，以求药到病除，实现振兴财政的目标。

我国唐代著名理财家杨炎曾经有这样一段名言："财赋者，邦国之本，而生人之喉命，天下治乱轻重系焉。"用现代人的话来表达，就是说财政税收是国家的立国根本，就像一个人赖以呼吸存活的咽喉那么重要，是关系到天下是安定还是混乱，是太平无事还是动荡不安的大事。

马克思也曾经深刻地指出："赋税是喂养政府的娘奶"，"赋税是政府机器的经济基础，而不是其他任何东西"，又说"捐税体现着表现在经济上的国家存在"。总之，在马克思看来，离开了财政税收，政府就是没了娘奶的婴儿，失去了经济基础的国家机器，它的存在也就是不可能的了。

由此可见，财政税收是历史上国家形成和发展的基础，没有了财政税收，国家也就不能存在和发展。

在现代市场经济国家中，财政税收的地位和作用与以往相比显得更为重要，它除了维持国家机器的运转之外，还被赋予了资源配置职能、收入分配职能、稳定和发展职能等诸多重要职能，使得财政税收成了国家或政府干预经济、实行宏观调控的重要工具。可以这样说，在现代国家里，财政税收不仅是维系国家或政府这一有机体存活和运转的"血液"，而且成了国家或政府控制和调节整个社会经济运行，传递国

家或政府的信息和意图，从而使社会、经济的发展与自己所预定的目标相一致的“神经传感器”。

正因为财政税收在现代国家和社会中具有如此重要的地位和作用，所以一直是现代国家和社会普遍关注的热点问题。财税体制改革往往是国家政治、经济体制改革中的焦点，牵一发而动全身，倍受世人瞩目。

继1994年财税体制改革之后，目前，如何进一步改革和完善我国现行的财税体制，又一次成了我国上上下下关注的热点问题。而这一次财税体制改革再次成为焦点，不仅是因为财政税收在国家和社会经济生活中固有的重要地位和作用，更主要的是，在极不寻常的1998年，面对亚洲金融危机的冲击，党中央、国务院决定加大宏观调控力度，实行积极的财政政策以刺激经济的增长，相继出台了一系列财政税收措施和改革方案，这些措施和改革方案力度大，涉及面广，有力地拉动了经济增长，对国民经济增长基本达到预期目标起到了举足轻重的作用，因此财税体制改革自然备受全国人民的关注。实际上，在1998年初召开的第九届全国人民代表大会上，朱镕基总理所提出的“一个确保、三个到位、五项改革”这一新的施政纲领，都与财政税收工作息息相关。

1999年是我国历史发展进程中具有特殊意义的一年。在综合分析国内外经济形势，权衡经济、社会发展诸方面的利弊后，党中央、国务院慎重决定，今年要继续扩大内需和实施积极的财政政策。在这种情况下，人们当然关心财税体制，如何改革和完善，才能集中财力，保证国家经济和社会各项事业的发展，保证经济发展和稳定的大局；如何改革和

完善，才能有效应对亚洲金融危机带来的一系列冲击和严峻挑战；如何改革和完善，才能顺利实现中央提出的进一步完善财税制度、振兴财政的目标，从而对其他各项改革措施的顺利出台和推行起到良好的促进作用。

财税体制的改革和完善，事关全局，影响到方方面面的利益，它的成功与否，在很大程度上会影响到其他各项改革和事业的进程。在目前我国财税形势严峻的情况下，财税体制的改革和完善，显得更为紧迫而艰巨，时间紧，任务重，制约因素多，财税体制改革，岂只是一个“难”字了得。

1.1 目前财税形势：岂只是一个“难”字了得

财税体制继1994年进行重大改革之后，为什么又被列为我国新一届政府工作任务中的重要一项？除了财政税收固有的地位和作用之外，更为重要的是，目前的财税体制中还存在一些严重的缺陷和弊端，不仅使得目前财税的形势相当严峻，困难重重，而且影响和制约了我国社会经济和其他各项事业的发展以及其他各项改革措施的推进。俗话说：没钱办不了事，正是国家财政税收的困难，造成了目前国家财力紧张的局面，也使其他各项事业的发展成了“无米之炊”。因此，目前困扰财税工作的关键问题还是财政困难的问题，财税体制改革的根本目标和任务就是要振兴财政，彻底走出目前财政困难的泥潭，从而为其他各项事业的发展和改革措

施的推行提供充足的财力保障，做到“兵马未动，粮草先行”。

那么，目前我国财政形势究竟有多严峻呢?

应该说，1994 年我国财税制度的重大改革，取得了极大的成功。通过 1994 年的财税体制改革，我国在统一、规范、简化税制方面迈出了一大步，初步建立起与社会主义市场经济发展相适应的税收制度；成功地规范了国家与国有企业之间的分配关系，开创了一个淡化“条块分割”式行政隶属关系的新局面，展示了改革政府与企业关系的新思路；还初步搭起了一个适合社会主义市场经济内在要求的以分税制为基础的分级财政框架，跳出了建国以来几十年间在中央与地方的关系上总是“讨价还价”，而又总是难以稳定、规范的“怪圈”。

更为难得的是，1994 年财税体制改革在动作如此之大、难度前所未有的情况，仍然实现了新旧体制的平稳过渡，没有因财税体制改革而引发社会经济的动荡，并保持了税收收入连续 5 年近 1 000 亿元的增长。朱镕基总理在答记者问时称 1994 年财税体制改革“取得了极大的成功”，其评价是非常高的，也是非常中肯的。

然而，成功并不意味着就没有了问题和缺陷。1994 年的财税体制改革，是一项涉及面广、难度很大的系统工程，因此不可能一蹴而就、毕其功于一役。它虽然解决了财税体制中的许多老问题，但由于我国国民经济中存在的一些深层次和累积性的矛盾并没有得到根本性的解决，因此由这些矛盾所体现和引发出来的财税问题也未能得到根本性的解决，而且为了能顺利、稳妥地推进改革，当时作了不少过渡色彩

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com