

1986-1990

第七个五年计划 时期的国家财政

许毅 项镜泉

中国财政经济出版社



第七个五年计划时期的 国家财政

(1986—1990)

许 毅 项镜泉 主编

中国财政经济出版社

(京)新登字038号

第七个五年计划时期的国家财政

(1986—1990)

许 毅 项镜泉 主编

中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京密云双井印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 7.625印张 155 000 字

1993年 3 月第1版 1993年 3 月北京第1次印刷

印数:1-2500 定价:51.50元

ISBN 7-5005-1865-X/F·1765

前 言

1986年至1990年的第七个五年计划时期，是我国财政经济发展的一个重要时期。在这期间，我国的经济发展和改革开放取得了举世瞩目的巨大新成就。在经济发展的基础上，国家财政收支规模进一步扩大，财政改革取得了新成绩，对国民经济和社会事业的发展，对改革开放，都发挥了巨大的支持和促进作用。这期间，经济发展和改革也有一些波折，国家财政也出现了暂时困难。通过全党和全国人民共同总结，取得了指导财政经济发展和改革的新经验。回顾“七五”时期财政发展和财政改革的历程，整理出较为系统的资料，既有历史意义，又有现实意义。

为了积累历史资料，并供财经工作者和教学、研究工作者参考，我们继编写、出版《中国的财政》（第五个五年计划时期的）和《第六个五年计划时期的国家财政》之后，编写出版这本《第七个五年计划时期的国家财政》。这本书同前书一样，仍然是整理和分析的专题性史料，而不是专著。当然，这种整理和分析是按照编著者的一定观点和看法进行的。但编著者的观点和看法只是一家之言，是可以争鸣的。

同前两本书比较，这本书的资料要详实一些。因为这次编写是由财政部有关司局的同志共同完成的。参加本书编写的有（按本书内容先后的顺序排列）：项镜泉、徐放鸣、张

俊芳、丁学东、马晓华、刘家德、潘新伯、褚利民、詹静涛、赵路、张加伦、夏智华、韩绍初、王刚、刘文彬、孙树明等同志，由项镜泉同志总纂，许毅同志审定。本书的附录由祝小芳同志整理。

本书材料的收集和整理，得到了财政部有关司局领导、财政部财政科学研究所和中国财政经济出版社的大力支持和帮助。特向他们致以衷心的感谢。

由于我们的水平有限，本书定有很多疏漏之处，甚至有错误的地方，敬希读者指正。

许 毅 项镜泉

1991年11月

GD2.07/51

目 录

前 言

一、财政运行状况·····	(1)
(一) 历年财政收支发展变化概况·····	(2)
(二) 国家财政在经济、社会发展和改革开放中 发挥的巨大作用·····	(33)
(三) 面临的财政困难·····	(60)
二、财政体制的改革·····	(73)
(一) 国家预算管理体制的改革·····	(73)
(二) 国有资产管理体制的改革·····	(80)
(三) 国营工业企业财务管理体制的改革·····	(85)
(四) 国营商贸企业财务管理体制的改革·····	(100)
(五) 基本建设财务管理体制的改革·····	(108)
(六) 农村财政、财务管理体制的改革·····	(113)
(七) 社会文教、行政财务管理制度的改革·····	(120)
(八) 国债的发展和改革·····	(128)
三、税收制度的改革·····	(141)
(一) 流转税制的改革·····	(141)
(二) 所得税制的改革·····	(157)
(三) 涉外税制的改革·····	(166)

(四) 其他工商各税的建立和改革	(176)
(五) 农业税制的改革	(183)
(六) 税收征管制度改革	(186)
(七) 税制改革的成績和问题	(190)
四、财政法规建设	(195)
(一) 财政法规建设的加强	(195)
(二) 财政法规执行情况的监督检查	(205)
(三) 《行政诉讼法》的贯彻执行	(210)
结束语	(216)
附 录：“七五”时期主要财政经济统计表	(224)

一、财政运行状况

1986年至1990年是我国国民经济和社会发展的第七个五年计划时期。在党中央和国务院的领导下，全国各族人民认真遵循以经济建设为中心，坚持四项基本原则和改革开放的总方针，在建设具有中国特色的社会主义进程中，取得了新的成就。经过五年的建设和发展，社会总产品和国民收入成倍增长，主要工农业产品产量都再创了历史新纪录，我国的经济实力有显著增强。在生产发展的基础上，城乡市场繁荣，商品供应充足，人民生活有了明显改善。科技、教育、文化、卫生、体育事业都有新的发展。“七五”计划规定的主要指标基本完成。在改革开放方面又取得了举世瞩目的新成绩。同时在经济发展过程中，也出现了一些曲折，存在一些正在克服的前进中的困难。

“七五”时期的国家财政，认真贯彻发展经济，保障供给的方针和改革开放的方针，坚持开拓前进，努力完成了预算收支任务，在经济、社会发展和改革开放中发挥了巨大作用。同时由于经济的起伏和结构失调，以及其他原因，也出现了财政运行状况欠佳、并陷入困境的问题。

(一) 历年财政收支发展变化概况

随着经济的发展，“七五”时期的财政收支逐年增加。财政收入由1985年的1866.4亿元增加到1990年的3312.55亿元，增长77.5%；其中，国内财政收入由1985年的1837.16亿元增加到1990年的3134.34亿元，增长70.6%。财政支出由1985年的1844.8亿元增加到1990年的3452.2亿元，增长87.1%。财政收支都提前完成了“七五”计划规定的任务。现将历年财政收支发展变化的情况概述如下。

1. 1986年财政收支发展变化概况

在第六个五年计划时期，我国财政收入由下降转为上升，后三年出现了大幅度增长的可喜形势，尤其是到1985年，国家财政完成了由略有赤字向收支平衡，略有结余的转变，为“七五”财政计划的实施奠定了良好基础。

但是，国民经济生活中还存在一些必须引起重视的问题，主要表现在：1984年第四季度出现的固定资产投资和消费基金增长过猛、信贷投放过多等现象虽然在1985年有所控制，但宏观经济管理还没有得到加强和改善；1985年财政收支实现了平衡，但信贷收支还不平衡，货币投放仍然偏多；有些企业的经济效益有所改善，但宏观经济效益低的状况还没有转变，国营企业的亏损额还不小；收入中的跑、冒、滴、漏和支出中的损失浪费还相当严重。这些问题都直接地反映到财政上来，影响财政的增长和平衡。

针对当时国民经济中存在的主要问题，中共中央和国务院提出了1986年经济工作的基本任务，即，继续控制固定资产投资和消费基金的过快增长，同时努力改善供应，把各项生产和流通事业进一步搞活，力争社会总需求和社会总供给大体平衡，使国民经济稳定协调发展。具体部署是：在提高质量和效益的基础上，积极增产适销对路的产品，保持必要的经济增长速度；在严格控制投资规模的同时，调整投资结构，加强重点建设和原有企业的技术改造，努力提高投资效果；采取有效的措施，把非贸易出口搞上去，引进必要的先进技术、关键设备和紧缺的原材料，减少一般设备和物资的进口，实现外汇收支的基本平衡，根据生产发展的可能，妥善安排人民生活。

根据中共中央和国务院的部署，1986年国家财政提出了相应的政策措施：一是为了进一步搞活大中型国营企业，提高企业自我改造、自我发展的能力，减征国营大中型企业调节税20亿元，并提高固定资产折旧率，增加企业折旧基金10亿元；二是在控制固定资产投资和财政支出总规模的同时，合理调整基本建设的投资结构，适当增加了用于能源、交通、通讯、原材料等基础产业和基础设施方面的投资；三是不同程度地增加支援农业的投入和文教科学卫生等事业的拨款；四是适当增加支援老、少、边、穷地区的资金；五是对解决1985年国家机关和事业单位工资改革中遗留的某些突出问题，以及企业工资调整中允许列入成本的部分，国家预算都作了相应安排。此外还改变了价格补贴在预算上的编列方法，由冲减财政收入改列收列支。

在国民经济发展的基础上，1986年国家财政收支总规模首次突破了2000亿元，但是，由于种种原因，财政支出突破预算较多，又出现了赤字。1986年财政收入为2260.26亿元，财政总支出为2330.81亿元，收入和支出相抵，财政赤字70.55亿元。

1986年财政收入完成情况的：这一年工农业总产值比上年增长9.7%，其中，工业总产值增长11.7%，轻、重工业发展也比较协调，分别增长13.1%和10.2%，全社会商品零售额比上年增长15%。在这个基础上，国内财政收入超额完成了预算任务。但是由于国际市场上石油价格暴跌，初级产品价格下降，出口换汇成本提高，以及关税收入减少等减收因素，1986年的国内财政收入比上年只增长6%；二是为了搞活大中型企业，采取了一些减税让利的措施，有的在预算中作了安排，也有不少是在预算执行中发生的（据统计，年度预算执行中发生的减税让利和增加补贴的数额共达60多亿元）。

为了保证国家预算的实现，1986年6月，国务院召开了全国省长会议讨论财政问题。要求从中央到地方，都要重新核定财政收支，压缩开支，量入为出。会后，国务院发出了关于抓紧增收节支、确保财政收支平衡的通知，提出了实现财政收支平衡的措施，确定了全年的收入奋斗目标和支出控制指标，要求各地区、各部门贯彻执行。10月又发出关于开展税收、财务、物价大检查的通知，并派出工作组帮助地方开展大检查工作。这些措施，对增加财政收入，控制财政支出，缩小财政赤字，起到了一定的作用。1986年没有能实现

财政收支平衡而出现赤字。其原因是：

第一，固定资产投资规模偏大。1986年全民所有制单位的固定资产在上年增长41.8%的基础上，又增长17.7%。主要是地方安排的投资和预算外投资超过国家计划过多。这反映在国家财政上，基本建设支出超过预算近90亿元，其中主要是地方用机动财力安排的自筹基建超过预算。在固定资产投资规模偏大的同时，投资结构也不合理，不少地方和部门过多搞了一些加工工业和修建了大量的高级饭店、宾馆、疗养院等等。这种状况，既加剧了能源、交通和原材料特别是电力供应紧张的矛盾，也导致经济结构的不合理，影响了宏观经济效益的提高。

第二，消费需求增长过快。1986年全国职工平均工资比上年提高15.8%，扣除生活费用价格上升的因素，实际工资水平提高8.7%，大大超过了劳动生产率提高4%的幅度。许多企业乱提工资级别、滥发奖金，巧立名目发放补贴、实物。不少机关、企事业单位讲排场，比豪华，铺张浪费严重。这些都直接或间接地影响财政收支平衡。当年国家财政仅行政管理费支出就超过预算24.28亿元。

第三，工业产品结构不适应市场需求的变化。名牌优质商品、中高档商品，以及农村急需的商品，供不应求；而低档商品和已过时的商品却继续生产，严重积压，占用了大量流动资金。不少产品物质消耗过多，生产成本升高。全国国营生产企业流动资金周转天数比上年增加6.8天，可比产品成本比上年上升7.4%，资金税利率从上年的26.4%降到23%，降低了3.4个百分点。这就影响了财政收入的增加。

第四，有些控制支出的措施，不够坚决有力，对一些不该支出的项目还控制不严。

总的来看，1986年财政再度出现赤字，根本的原因是1984年第四季度出现的经济发展过热的势头没有得到扭转，社会总需求超过社会总供给的矛盾没有解决，特别是产业结构失调已明显地反映出来。

2. 1987年财政收支发展变化概况

针对1986年财政经济发展中的情况，中共中央和国务院对1987年的经济工作提出的主要方针和任务，一是把加强农业放在发展国民经济的重要地位。二是把建设规模严格控制在国力允许的范围之内，并使关系全局的重点建设能切实加强。为此实行“三保三压”的方针，即保计划内建设，压计划外建设；保生产性建设，压非生产性建设；保重点建设，压非重点建设。三是把消费的增长建立在生产发展可能的基础之上。四是努力做到财政收支和信贷收支的基本平衡。把过高的财政支出压缩下来，同时根据新的分配格局，合理地调整中央与地方的财政收支结构。银行除了合理保证企业流动资金和收购农副产品的资金以外，其他贷款都要从严控制，把货币发行量控制在国家计划的范围之内。五是防止盲目追求过高增长速度的倾向。六是全面推进经济体制改革，以增强企业特别是全民所有制大中型企业活力为中心，着重改革企业经营机制和企业的领导体制；继续发展横向经济联合；适当加快金融改革步伐；进一步扩大生产资料市场；逐步改革和完善企业劳动工资制度和固定资产投资管理办法。

七是广泛、深入、持久地开展增产节约、增收节支运动，重点在全面提高社会经济效益。

为贯彻中共中央和国务院提出的上述方针和任务，1987年国家财政采取的政策措施是：

第一，推进和支持搞活企业的改革。对部分国营企业继续提高固定资产折旧率，调减调节税，对电力、森工、纺织、轻工等企业减税让利，特别是对沿海地区的纺织轻工企业，在技术改造费补助和贷款利息等方面采取优惠措施。

第二，增强农业发展后劲。适当增加支援农村生产支出和各项农业事业费。同时在完善粮食、棉花、油料等农副产品的合同收购制度和逐步理顺农产品之间的比价方面，采取了必要的措施。

第三，控制投资规模，保证重点建设。根据“三保三压”的方针，要求地方用各项机动财力安排的基建投资比上年减少50%左右。国家重点建设的投资与上年基本持平。

第四，紧缩财政开支，把过高的支出盘子压下来。除用于价格补贴、抚恤和社会救济费、偿还国内外债务本息等必需支出的经费外，其他各项支出，要求在1986年预计支出数的基础上节减10%，重点是非生产性建设和计划外自筹基建以及行政事业费中的会议费、差旅费、家具设备购置费、宴会费、庆祝活动经费等。

第五，开征和调整某些税收。一是对非农业占用耕地征收占用税，以限制城乡占地。二是对现行的各单位征收的自筹基建投资建筑税，由原来的单一税率，改为差别税率，以利于控制建设规模和调整投资结构。三是把能源交通重点建

设基金的征收范围扩大到尚未开征的城乡集体所有制企业单位。

第六，抓住重点，明确目标，把增产节约，增收节支工作落到实处。在“双增双节”运动中，工作重点放在全面提高经济效益上。

第七，严格控制减税让利。

第八，加强财政监督，严肃财经纪律。

通过以上工作，1987年我国的财政工作取得了成效。突出表现在保持了财政收入的持续增长，初步扭转了前两年财政支出大幅度增长的状况，使财政赤字控制在预算之内。

1987年我国财政总收入完成2368.9亿元，比上年增长4.8%，其中国内财政收入为2262.42亿元，比预算超收29.13亿元。

1987年财政收入超额完成预算，首先是社会生产增长的结果。这一年，工农业总产值增长15%，国民收入比上年增长10.2%，全社会商品零售总额增长9.6%（已扣除物价上升因素）。在生产发展，流通扩大的基础上，国家税收收入比上年增长23.7%。

1987年财政收入保持了增长的势头。根据国务院的部署，这一年，各级财政、税务部门积极支持和推行企业承包经营责任制，大力协同有关部门制定承包方案，合理确定企业承包基数和承包任务，参与签订承包合同，监督承包合同的执行，并把推行企业承包责任制同“双增双节”运动紧密结合起来，收到了较好效果。到年底，全国实行承包的预算内大中型工业企业已达10826户，占全部大中型国营工业企业

业户数的78.1%。这些承包企业的产值、销售收入、实现税利和上缴税利等项指标一般都完成较好。加上增产节约、增收节支运动的开展，对全年超额完成预算收入起到了积极作用。

1987年财政收入保持增长，也是加强税收征收管理工作的结果。为了加强依法纳税、依率计征的观念，改变越权减免税的状况，国务院于这一年的4月发布了《关于严肃税收法纪加强税收工作的决定》，各级人民政府和财税部门积极贯彻执行这个《决定》，加强了税收的管理监督。到年底为止，全国共查补偷税、漏税款17.8亿元，还清理出一些地方越权减免税，区别不同情况，进行了处理和纠正。同时，继续开展了税收、财务、物价大检查工作，共查出应当上缴财政的款项共70多亿元，实际入库额将近60亿元。

1987年在努力保持财政收入增长的同时，控制和压缩了财政支出。前两年由于经济过热，财政支出基数不断抬高，1985年和1986年财政支出分别比上年增长17.5%和12.4%，而且连续两年突破预算较多。为了把过度膨胀的支出压缩下来，国务院下达了有关控制指标。由于各地区、各部门认真落实，使财政支出得到应有的控制。这一年，财政总支出完成2448.49亿元，比上年增长5%，其中，国内财政支出仅比上年增长3.9%，只超过预算的1.4%，这是几年来少有的，初步扭转了前两年财政支出大幅度增长的势头。这对于缓解收支矛盾，控制财政赤字，起到了作用。全年收支相抵后，财政赤字为79.59亿元，实现了国家预算赤字控制在80亿元以内的任务。

1987年财政支出比上年减少的主要项目有：基本建设支出减少6.5%；企业挖潜改造资金减少7.3%；简易建筑费减少18.7%；工交商事业费减少9.4%；城镇青年就业经费减少16.6%等等。与此同时，保证了以下必要开支的增加：流动资金支出增长21.3%，支援农村生产和农业事业费支出增长7.9%，城市维护费增长6.8%，文教科学卫生事业费增长6%，国防费增长4.4%，价格补贴支出增长14.4%。这对于促进经济增长和社会发展，起到了重要的作用。

3. 1988年财政收支发展变化概况

尽管从整体上说，1987年国民经济的形势比上年好，国家财政扭转了支出膨胀的势头，但是，经济生活中存在着不稳定因素。突出的是物价上涨幅度在扩大。1987年全国商品零售物价总水平比上年上升7.3%，其中食品类价格上升10.1%。从财政上来看，财政收入稳定增长的基础不牢固，一部分地区出现财政收入滑坡的兆头；财政支出膨胀的势头虽然扭转了，但是，支出膨胀的反弹压力很大，赤字比上年扩大。

根据党的十三大精神和1987年的经济情况，中共中央和国务院提出1988年经济工作的基本方针是，进一步解放思想，进一步稳定经济，进一步深化改革，以改革总揽全局。对财经工作的部署是：开辟新的财源，增加财政收入，控制财政支出，务使财政赤字不突破计划规定的数额。严格控制货币发行，合理安排信贷规模，使货币供应量同经济的增长相适应。严格控制投资规模，合理调整投资结构，坚决压