

深化改革 振兴财政

——全国财政预算系统第二期
干部培训班论文选

财政部地方预算管理司编

企业管理出版社

前 言

培训财政系统干部,逐步提高广大干部的理论水平和业务能力,是财政管理工作的一项重要内容。自1991年10月起,财政部地方预算管理司和中央财政管理干部学院联合开办了全国财政预算系统干部培训班,每期三个月,培训地方各级财政预算部门的科、局级干部。财政部领导对这项工作十分重视,国务委员兼财政部长王丙乾、副部长项怀诚、刘积斌、金人庆、张佑才,特聘顾问田一农,部长助理傅之邨等领导同志接见了首批培训班学员,并与大家合影留念。闻潜、梁尚敏、姜维壮、李海、韩璧、胡中流、肖琛、张淳、麦履康、曹兴华等著名专家、学者、教授到培训班授课,为办好培训班做出了很大的贡献。各地学员学习刻苦努力,在短短的三个月中,结合自己丰富的工作实践,研究了许多财政理论、财政政策、预算管理以及税收、企业、金融、财务等方面的问题。有些学员提出了很好的改革意见。现将全国财政预算系统第二期干部培训班学员的结业论文选编成册,供各地财政预算系统干部学习、参考。

财政部地方预算管理司

1992年10月

目 录

增强国家财政职能,发挥财政的宏观调控能力

- 邱立新(1)
- 深化改革,加强管理,振兴财政 马玉奎(6)
- 谈谈在我国推行复式预算的可行性 吴春琼(12)
- 试谈我国推行复式预算的必要性 多 杰(17)
- 在我国实行复式预算的可行性 刘春友(22)
- 初析地方预算编制中的几个问题 刘功标(25)
- 浅谈在我国推行复式预算的有关问题 于 平(30)
- 浅谈在我国推行复式预算的可行性 刘丽红(34)
- 谈谈复式预算 秦碧昌(38)
- 复式预算之我见 李克义(41)
- 浅谈复式预算制推行的有关问题 史雅萍(45)
- “八五”时期财政体制改革的若干战略思考

- 华学文(50)
- “分税制”财政体制与地方财政建设 陈金树(56)
- 对“分税制”财政体制的几点思考 付 红(63)
- 谈谈财政体制的综合改革 谈自然(68)
- 实行“分税制”财政体制改革的几点思考 倪永成(73)
- 我国财政体制的目标模式——分税制 袁炳元(78)

关于我国实行多元化分税制模式的思考	刘 煌(83)
浅谈现行财税体制弊端及其对策	李志明(89)
试论“分税制”财政体制	霍 平(93)
浅议财政体制改革与分税制的必要性	郝营景(97)
分税制财政体制与孜州财政	陈仲芬(102)
深化财政体制改革的探讨	李忠仁(107)
理顺中央财政与地方财政关系之我见	俞剑清(112)
浅析容昌县财政陷入困境,各项事业形成	
恶性循环的成因	王邦屏(119)
贫困旗县如何尽快实现财政自给	申成仁(124)
试谈地方财政困难的成因及对策	赵德如(129)
困境与出路——对当前地方财政困难的剖析	
.....	吴 军(134)
浅析财政困境的成因及出路	陈景光(139)
县级财政困难的原因及对策	张贵明(144)
努力开源节流,增强自给能力	
——四川省威远县连续三年实现财政收支	
平衡的几点思考	刘书贵(150)
加强财源建设,摆脱财政困难	
——兼谈湖南省道县“3581”工程	唐爱华(154)
县级财政困难的现状、成因及对策	龚寿春(158)

90年代广东省县级财政的发展.....	李小迪(162)
青海省县级财政拮据的原因及解决的途径	
.....	徐 宁(169)
也说乡镇财政建设	
——对乡镇财政建设中一些基本问题的认识	
.....	沈建平(174)
因地制宜建立乡镇国库完善乡镇财政管理	
体制	邢粉学(180)
强化管理意识,促进乡镇企业发展	
——浅谈县乡财政如何支持和引导乡镇企业	
的发展	熊西民(184)
乡镇财政存在的问题及对策	陈福友(188)
围绕“巩固、完善、提高”的方针,进一步加强	
乡财政建设	朱 斌(194)
加强乡镇财政建设势在必行	刘宝成(200)
谈建设乡镇一级“实体性”财政的构想	黄忠英(203)
“分税制”后乡镇经济发展的出路	刘 鹏(208)
浅谈乡财政资金管理	罗颖兵(213)
加强国有资产管理之我见	秦爱民(218)
转换企业经营机制的难点与对策	吴 静(223)
加强管理,促进预算外资金健康发展	陈有智(229)

在改革中推进税利分流试点	武 功(232)
论社会主义条件下的股份制经济	李春明(235)
国有资产管理工作中不可忽视的重要内容 ——谈事业行政单位固定资产管理存在的 问题及对策	何 昆(238)
税利分流是企业改革的方向	李木娇(242)
改进企业承包责任制,正确处理分配关系 ...	闫锁通(246)
加强预算外资金管理,发挥预算外资金作用	龙风麟(251)
浅谈预算外资金管理	傅晓峰(255)
谈谈财税分家后对财政工作的影响	王正伟(261)
财税机构分设后的问题及改革的思路	王崇寿(265)
关于管好用好发展资金之浅见	王志庆(269)
浅谈依法治税——从税收财务物价大检查 看依法治税的重要性	张积康(275)
严格控制人员增长,合理压缩行政费支出的 构想	第五节正(281)
改革公费医疗之我见	白连厚(286)
就财政被肢解问题给财政部有关同志的 一封信	钟卓佳(291)

增强国家财政职能 发挥财政的宏观调控能力

广东省财政厅预算处 邱立新

国家财政有两大基本职能：一是分配职能，即对一部分国民收入进行分配和再分配，从财力上保证国家各项经济和社会职能的顺利实现；二是调控职能，即在对一部分国民收入进行分配和再分配过程中，对国民经济进行宏观调控，对全社会资金活动进行调节、控制和平衡，以促进整个国民经济的持续、稳定、协调发展。并且，对社会产品的生产和消费，对国有资产（包括财力、财产和资源）在配置、运用及其成果方面进行全面核算、管理与监督。财政的这两大基本职能互相促进，有着十分密切的关系。分配职能是财政发挥职能作用的基础，没有分配活动，财政也就失去了存在的必要。调控职能只有在财政参与国民收入分配和再分配的过程中才能有效地得到发挥，是寓于分配活动之中的。但是，调控作用的发挥和完善，又可以通过促进国民经济发展、合理的配置资源和培植财源，进而为财政的分配活动提供良好的条件。随着商品经济发展，财政的调控职能越来越重要。

在社会主义商品经济条件下，经济的发展客观上要求增强财政职能，但现实中的实际情况与客观要求还有不少差距。由于改革措施不配套，财政工作本身也存在一些不足，近几年来，国家财政职能作用不是越来越强，而是逐渐在弱化，这一问题突出表现在：

第一，财政的实力有所削弱。“七五”期间，财政收入占国民收入的比重出现了陡降的局面，由1985年的29.4%下降到1990年的21.9%，财政所集中的财力，越来越难于满足国家履行职能的需要。由于财政资金供给的长期紧张，导致经济建设支出占财政支

出的比重逐年下降,国家财政直接投资在社会总投资中的份额不断缩小,减弱了政府对经济结构特别是产业结构的调节能力。财政对社会财力分配格局的调整力不从心,参与国民收入的分配能力和调节能力都在逐渐减少。

第二,财政的客观调控能力弱化。主要反映在:一是财政自我调控能力弱化,财政收支失衡。“六五”和“七五”期间,财政收支几乎连年赤字,而且在今后一个时期内还难于消除预算赤字;二是财政对国民经济总量的调控能力弱化。在这些年的经济发展过程中已有多次出现了发展速度失控、社会总需求失控、投资失控、消费失控、通货膨胀等现象,而财政调控对此往往显得能力不足,不能得心应手;三是财政对国民经济结构的调控能力弱化。目前,产业结构严重失调,加工工业过快增长,基础工业相对滞后,能源、原材料、交通运输紧张的状况虽在某些方面有所缓解,但在其他方面矛盾又面临进一步加剧的趋势,资源配置不合理更加突出;四是财政对国民收入分配的调控能力弱化。始终没能有效地控制住国民收入分配过分向个人所得倾斜的问题,对日益严重的收入分配不合理现象,也未能采取有效措施,进行恰如其分的、合理的调节。第三,财政的统一性和完整性受到相当程度的损害。表现在:一是建立各种名目的基金。据不完全统计,1989年各种基金的征收金额近500亿元。这些基金中,只有一小部分在预算内列收列支,大多数都在预算外管理,由各部门和地区自行支配;二是实行以什么养什么,如以港养港收入,征收各种附加等;三是擅自减免各种税收,允许企业在一定时期内全部或部分免交税收等等。上述种种做法,可能对某项建设和事业的发展是有利的,但却严重分散了财政应集中的资金,肢解了国家财政职能,影响了预算收支的统筹安排,使国家预算的收支活动不能完整地反映国家的各项政策。同时,许多资金管理运用混乱,损失浪费严重,也增加了企业的负担,亟需进行清理整顿。

财政职能的削弱,不仅使财政自身长期陷入困难,而且对整个国民经济的健康发展也是十分不利的。国家财力紧张,连年赤字,必然严重影响经济的稳定、政治的安定和改革的进程。财力的过度分散,分配渠道繁杂,导致了分配秩序的混乱,使社会再生产运行不畅,也不利于企业开展公开竞争,影响企业经营机制的建立与健康发展。因此,必须进一步加强财政职能,增强财政的宏观调控能力与作用。

一、要端正和提高对发挥财政职能作用的认识

最近出现了两种比较极端也比较流行的现象。一是“吃饭财政”论,认为财政应从生产性财政退到“吃饭”财政。二是“银行取代财政”论,认为现在银行资金越来越雄厚,今后对国民经济的宏观调控和生产建设性投资任务应主要由银行承担,而财政可以少参与或不参与经济管理过程。这两种观点都是不正确的,也不符合我国经济发展的客观实际情况。改革以来,虽然财政的支出结构发生了很大变化,但千方百计支持生产建设仍然是国家财政的主要职能。“七五”期间,国家财政支出中的生产建设性支出累计有 5000 多亿元,占同期财政支出总额的 1/3 以上。其中生产性基本建设支出、企业挖潜改造和新产品试制费支出以及支援农业支出等,多年来一直保持着比较大的数额。因此,国家财政仍具有较强的生产性功能。至于银行取代财政的论点,实行“小财政、大银行”的调控模式,也是不现实的。在社会主义经济建设中,财政和银行是国家动员和分配资金的两个渠道,是宏观控制的两个闸门,人们常形象地以“一条裤子两条腿”来形容财政和银行的关系。很难想象,财政银行不协调,能够把国家的宏观调控搞好?人为地想削弱一方的作用来扩大另一方的作用的观点和做法都是不对的、行不通的。

二、要适当集中财力,提高财政收入占国民收入的比重,调整现行国民收入分配格局,克服财力过于分散的问题

题,充分发挥财政参与国民收入分配的积极作用

财政职能的完善,财政调控能力的强弱,从根本上说取决于财政实力的大小。如果财政长期处于资金紧缺,年年赤字的状态,其宏观调控能力是很难增强的。因为在财政收支高度紧张时,政府则很难根据经济形势的需要适时地对财政收支总量作出有选择性的伸缩,支出结构之间的相互调剂也会遇到较大困难,也无法灵活调整各项税收的税率和征收额。实际上,无论是直接调控还是间接调控,都必须以一定资金后备为基础,如投资、补贴、贴息等,都是运用资金调剂来实现,没有足够的资金作为后盾,仅仅实行“空调”是无济于事的。

三、财政工作本身要加强宏观经济问题的研究,积极参与国家重大的经济改革和社会发展的决策

财政是国民经济的综合部门,在预算收入活动中几乎同各行各业发生着非常密切的关系,各条战线的发展与改革都会直接或间接地影响到财政。相反,财政的发展状况,财政的每一步改革,每一项政策措施出台,也会对其他部门、对社会发展甚至对人民群众的现实利益,产生程度不同的各种各样的影响。国民经济中的一些带有全局性的问题几乎都与财政密切相关。因此,财政部门要开阔自己的视野,拓展自己的知识面,主动加强对国民经济重大问题的研究,对经济运行的宏观问题和微观问题都能心中有数,提高参与重大经济问题决策的能力。

四、注意有效地发挥各种财政杠杆的宏观调控作用

第一,增强财政的投资调控能力。近年来国家直接投资在社会总投资中的份额缩小,对经济结构特别是产业结构的调控能力减弱,带来一系列短期内难以克服的矛盾。因此要适当调整财政支出结构,压缩一般支出,确保国家重点建设和重点事业发展对资金的需要,进一步增强财政的经济建设功能。

第二,增强税收的调节功能。目前,税收体系同经济发展的要求还存在不小的距离。要根据统一税收,集中税收,公平税负,以及增强效能和简化易行的原则,不断完善税制的总体结构,促进各个税种之间的优化组合,合理调整税负,严格划分税权,进一步理顺国家、企业和个人之间的分配关系,增强税收的宏观聚财功能和调控功能。

第三,提高财政补贴的使用效益,要力求控制并减少财政补贴,改进补贴方法,提高财政补贴的使用效益,使之与价格和工资杠杆互相配合,共同发挥对经济的调节作用。

第四,发挥企业财务管理的调控作用。要下大力气狠抓企业定额管理、成本管理、资金管理、质量管理和经济核算。健全企业各项财务会计制度,使企业生产经营状况能得到真实反映,并为宏观经济决策提供可靠、真实的依据。

第五,完善国家财政信用的调节功能。财政信用事业在缓解各级财政困难,支持生产建设等方面发挥着越来越重要的作用。今后,还要继续利用财政信用的特点,进一步完善财政调节经济的职能作用。

90年代是20世纪最后一个10年,这是实现社会主义现代化建设第二步战略目标的关键10年,在促进这一宏伟目标实现的过程中,国家财政处于十分重要的地位。因此,必须相应地健全国家财政应具备的各项职能,改变财政职能被肢解和被削弱的状况。逐步建立包括预算支出、税收、补贴和财政信用等在内的财政调控体系,在收入不断增加,体制不断完善的基础上,使财政的宏观调控能力不断增强。

深化改革,加强管理,振兴财政

甘肃省灵台县财政局 马玉奎

党的十一届三中全会以来,财政体制率先进行了重大改革,10年来,随着整个经济体制改革的逐步展开,财政体制改革也不不断深化。1980年至1984年实行“划分收支,分级包干,分灶吃饭”的财政体制;1985年至1987年实行“划分税种,核定收支,分级包干”的财政体制;1988年起实行多种形式的财政包干体制。财政体制改革是正确处理了中央与地方的分配关系,改变了过去中央高度集中的管理办法,适当下放财权,调动了中央和地方两个积极性。实践证明,10年来财政体制改革的效果是好的。但是,改革中也出现了一些问题,需要逐步加以解决。七届人大四次会议通过的“纲要”中指出,“八五”期间继续稳定和完善财政包干体制,同时在有条件的城市 and 地区,积极进行分税制改革试点。这就提出了今后进行财政体制改革的任务和要求。已经过去的80年代,我国国民经济和社会发展全面贯彻改革开放的正确方针,实现了社会主义现代化建设三步战略部署中的第一步战略目标。90年代是20世纪最后一个10年,这是实现社会主义现代化建设第二步战略目标的关键10年。为了积极促进这一战略目标的顺利实现,国家财政应该在资金的筹集、分配和使用方面,在经济运行的宏观调控和监督领域,采取一系列的正确方针、政策和措施,努力把我国的国民经济和社会发展提高到一个新的水平。为了使财政能够跟上形势发展的需要,促进经济建设,对目前的财政体制需要进一步试点、

探索,进行改革,并对目前财政存在的一些问题,需要进一步改进、完善。下面我就根据自己的工作实践,从我县财政角度出发,谈一些肤浅的看法。

一、进一步改革完善现行财政体制

党的十一届三中全会后,财政体制曾进行了三次大的改革,进展顺利,成效显著,从而调动了各级增加收入的积极性,大大促进了经济的发展,增强了地方财力和对各项改革措施的承受能力。但是,现行财政体制中还存在不少问题,需要进一步深化改革。

第一,在财力分配方面:在收入总量中,中央所得的份额过小,难以满足国家负担的各项建设事业发展的正常需要,资金过于分散,致使国家连年发生财政赤字,削弱了国家财政对经济的宏观调控能力。

第二,现行财政包干体制没有改变按企业隶属关系划分收入的办法,在现行征管制度下,中央企业缺乏有效监督,导致收入流失,影响了中央财政收入的合理增长。

第三,现行财政包干体制在一定程度上强化了地方利益,助长了区域性经济封锁和地方盲目建设,影响了国家产业结构调整。

第四,支出基数确定不够合理,使地区之间发展差距逐渐拉大,造成地区之间苦乐不均。基数法的最大弊端是认可一切即成事实,不论合理与否,由此而出现的弊端是支出越多的地方越占便宜,节约支出的地区吃亏,不利于调动地方增产节约,紧缩开支的积极性。

第五,现行财政包干体制不规范。收入类型划分、开支计算标准、上解或补助数额确定方面,都有许多不规范之处。在确定收入递增包干、上解额递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、定额上解和定额补助等办法时,应将各地资源、地理条件、交通、文化、发展现状等因素因地制宜考虑后确定,不能搞一个模式,搞一刀切,应实行多种形式,避免地区之间的差别。

第六,近年国家各种补贴项目多、数额大,财政包揽过多,预算支出过快,造成财政负担过重。特别是财政实行分灶吃饭以后,经济不发达的地区,每年因政策性增支以及各方面的补贴,使财政难以承受。支出增长超过收入增长的比例,造成财政入不敷出,致使地方财政连年发生赤字,赤字有增无减,挤占专款,年年决算向下年结转,财政资金调拨非常困难,包袱沉重。

第七,现有的国家财政收入受到分割和肢解,条块分割,各管一块较为突出。一是建立的各种名目的资金,有的在预算中列户头,有的独立预算之外;二是有收入的单位,自行支配,不上解财政;三是提价收入由部门自己支配;四是不经财政同意减免税款;五是各条块主管自行确定名目较多的补助项目,要求财政补给;六是企業包盈不包亏,减少了财政收入;七是预算外资金财政难以统管,致使一些单位乱开支,减少了财政应集中的收入;八是乱发奖金,乱发实物,中央已有明确规定,但还没彻底纠正,财政难以监督和控制,分散了财力,影响了国家财政收入。这些问题,如果不严格控制和纠正,“八五”期间还继续延续,会影响财政宏观调控和经济的发展。为此,我们在财政体制改革中,对这些问题要进一步调查研究,逐步予以解决和理顺。

二、深化改革,加强管理,振兴财政

“八五”时期要继续进行合理整治,首先要解决“七五”时期留下来的一些问题,努力实现经济总量的平衡,积极进行结构调整。根据经济发展的需要和现实条件的可能,不断深化改革,克服经济生活中的深层次矛盾,为“八五”时期国民经济的进一步发展打好基础。财政要做好以下几个方面的工作:

第一,为了积极实现本世纪后 10 年的财政战略目标,财政要坚持改革开放的社会主义方向。这几年的实践证明,只有坚持改革开放,才能充分挖掘社会生产力,进一步深入推进财政体制或其他经济体制的改革,克服现行体制中的各种矛盾,促进经济的发展。

第二,认真坚持国民经济的总量平衡和财力分配合理集中与适度分权。坚持国民经济的总量平衡,要做到社会总需求与总供给基本相适应,合理控制货币发行的增长。

第三,积极促进生产发展,努力提高经济效益。今后10年,财政工作要继续坚持和发挥我国社会主义财政的职能,积极支持各项生产建设事业的发展,使国力继续增强,财力进一步扩大。(1)我国是一个人口众多的大国,应把发展农业作为一项基本国策,应在政策、措施、资金、物资、技术等方面给予支持,积极支持农业生产的发展。(2)继续增强国营大中型企业活力,充分发挥它们在经济生活中的骨干和主导作用,增加财政收入。(3)要坚持发挥各地资源优势,坚定信心,支持乡镇企业的发展,为财政上缴更多的税利。(4)促进地区经济的合理发展,逐步缩小目前西北地区和东南地区的悬殊差别。(5)对产业结构要进行合理调整。

第四,要适当调整国民经济收入分配格局。目前财政收入占国民收入的比重较低,要适当提高财政收入占国民收入的比重,逐步理顺国家与企业的分配关系;中央与地方的分配关系;国家与个人的分配关系。减轻财政压力。

第五,下决心减轻财政补贴负担。我们要从“八五”时期开始,结合价格改革,减少财政价格补贴;调整基础工业产品价格,减少企业亏损补贴;积极改革住房制度和社会保障制度,减少财政负担,改革医疗制度、保险制度,把一部分福利补贴纳入职工的工资,建立合理的收入结构。

第六,要实行适度的紧缩政策,合理压缩财政支出,在“八五”期间,适度控制财政支出增长速度,同时要注意调整支出结构,支持重点事业,压缩一般性开支。资金应由国家财政集中管理,不要条块分割,造成财力分散。

第七,要加强财政法制建设和税收管理,强化国家财政职能。

(1)要加强财政法制建设。今后一个时期财政发展的主要任

务,就是要进一步加快财政立法步伐,切实加强法规的建立、宣传、监督和检查工作,实现以法治财,以法理财,强化预算管理,充分发挥财政的职能作用。(2)要继续对财税秩序进行治理整顿。要依法采取有效措施,打击和惩罚偷税、漏税、截留利润、虚报亏损、滥发奖金、补贴、实物、请吃请喝等行为。企业事业单位要严格按照国家规定的财税法令和财会制度办事。(3)强化预算观念,维护国家预算的完整性。目前,经各级政府和部门批准设立的各种“基金”名目繁多,数额越来越大,既分散了财力,削弱了国家宏观调控能力,又影响了资金的使用效益。要认真进行清理,该取消的要取消,需要保留的,经过批准要纳入预算管理,接受财政监督。同时,对各种预算外资金要由财政统管,用时单位审核,财政检查把关。运用各种经济手段,引导预算外资金的流向,注意兴利除弊,发挥作用。(4)继续发展国家财政信用。在预算支出的使用上,按照无偿使用为主,有偿使用为辅的原则,使部分财政资金能有效地周转使用。努力支持国民经济及各项事业的迅速发展。(5)要加强国有资产的管理工作。从中央到地方应建立起一套专门机构,来抓管好这方面的工作。从目前看,国有资产管理方面存在很多问题,急需予以加强管理工作。(6)为了进一步加强财政法规,政策规定的宣传贯彻执行,使全社会支持重视财政工作,体谅目前我国从中央到地方财政暂时存在的一些困难和问题。请财政部组织汇编一整套最新的财政法规书,将财政法规、方针、政策以及财务规定等汇编进去,发至财政干部人手一册,以便认真学习、宣传,正确贯彻执行。目前,这方面的书虽有很多,但是不系统,不够衔接。

今后应加强财政队伍的建设,以提高财政队伍的政治素质和业务素质。特别是加强乡财政队伍的建设。目前乡镇财政机构人员不配套,人员组成复杂,人员少,工资低,生活待遇也差,办公设施很缺。特别在人员编制中,临时的占大多数。有些同志在乡财政所工作多年,也还未转为正式的。可是近年来,其他行业类似问题,

都有所解决。这些问题解决好,可以充分发挥乡级财政的积极性。