

改革

跨世纪的工程

主 编 李主其 副主编 刘智勇 周异决

从放权让利 到制度创新

——中国财税体制改革

戴柏华 史耀斌
许永化 周成跃 等 著



广西师范大学出版社

改革：跨世纪的工程

.....

从放权让利到制度创新

——中国财税体制改革

戴柏华 史耀斌 等著
许永化 周成跃

广西师范大学出版社

“改革：跨世纪的工程”丛书

从放权让利到制度创新

——中国财税体制改革

戴柏华 史耀斌 许永化 周成跃 等著

责任编辑：赵明节

封面设计：敬人设计工作室

版式设计：林 圆

吕敬人 刘 静 王林杰

广西师范大学出版社出版发行

邮政编码：541001

(广西桂林市中华路 36 号)

桂林市印刷厂印刷

*

开本：850×1168 1/32 印张：9.5 插页：1 字数：229 千字

1999 年 11 月第 1 版

1999 年 11 月第 1 次印刷

印数：00 001~20 000 册

ISBN 7-5633-2822-X/D · 062

定价：11.50 元

●致读者

自十一届三中全会以来,中国共产党带领全国各族人民在实现民族振兴、国家富强的道路上,走过了一段令世人震惊的辉煌历程。20年来,我们高举邓小平理论的伟大旗帜,以建立符合中国国情的社会主义新体制为核心,在经济、政治、文化等领域进行了一系列的重大改革,成功地走出了一条建设有中国特色社会主义的新道路。值此纪念党的十一届三中全会召开20周年之际,对这段改革的历史进行系统回顾,对改革的成就作出客观的评述,对当前亟待解决的深层次问题进行反思,对未来发展做一些积极的探讨,无疑是一件很有意义的事情。正是出于这样的初衷,我们组织编写了这套“改革:跨世纪的工程”丛书,真诚地把它奉献给各位读者。

回顾我国所进行的改革,可以说,它在社会主义发展史上具有划时代的意义,是《共产党宣言》发表一个半世纪以来,中国共产党人在夺取政权以后,誓把科学社会主义变为现实的一次革命性的探索。这是一项十分复杂而庞大的社会系统工程,其深度和广度都是空前的。

FL02/3010

由于条件限制,我们暂时还难以做到对改革的每一领域、每一方面进行全方位的论述,而只是选择了一些当前正在稳步推进且为广大人民群众普遍关注的内容,或者说选择了经济、政治体制改革的主要内容,试图达到“窥一斑,知全豹”的效果。本丛书的具体内容,包括国有企业改革、下岗职工再就业、社会保障制度改革、住房制度改革、财税体制改革、金融体制改革、农村经济体制改革、粮食流通体制改革、科技体制改革、教育体制改革、政府机构改革,共11个方面。每一个方面的内容都单独成册。

为了增强本丛书的参考价值和可读性,我们在编写过程中,特别强调理论性、实践性和政策性的统一,力求既有一定的理论深度,又有坚实的实践基础,从理论与实践的结合上准确地宣传党和政府的有关方针政策,透彻地分析当前面临的问题,科学地展望未来的发展趋势。同时,尽可能做到语言通俗、条理清楚、内容翔实、观点鲜明。

本丛书的作者,大多是在党政部门从事有关工作的同志,也有长期从事相关专业教学和科研工作的专家学者,对各自所论述的内容是比较熟悉的。他们为了达到上述要求,确实付出了辛勤的劳动。广西师范大学出版社也为此作了最大的努力。我们的共同愿望是,把一套无愧于改革实践的好书送到广大读者面前。但是,鉴于这套丛书从酝酿到出版时日不多,加之,我们水平所限,粗漏甚至错误之处或许会有。我们恳切地希望读者不吝赐教,以便再版时修订和补充。

本丛书的出版,得到了有关部门、单位和一些专家学者的大力支持。在此,一并致以谢意。

《改革:跨世纪的工程》丛书编委会
1998年10月于北京

● 前 言

改革开放 20 年来,我国财税体制改革取得了辉煌成就。改革初期,财政体制作为我国经济体制改革的突破口,从放权让利入手,率先打破了与高度集中的计划经济体制相适应的统收统支体制。党的十四大以来,按照建立社会主义市场经济体制的目标,我国财税体制创新又取得了新的突破性进展,初步理顺了财政分配中的一些基本关系,建立和完善了一些重要的管理制度,基本形成了一个适应社会主义市场经济要求的财税体制框架。在财政体制上,突破了过去高度集中、统收统支的供给型管理模式,又跨越了过渡性的财政包干制,初步建立了以分税制为基础的分级财政体制;在税收制度上,突破了过去受产品经济影响的过于单一的税制结构,不断拓宽税收调节领域,建立了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的新型流转税制度,同时建立和完善了所得税制度;在国有企业管理和利润分配上,突破了过去将国有企业作为行政机构附属物进行直接管理的模式,确立了企业在社会主义市场经济中的主体地位,逐步理顺了国家和企业的分配关系;在财会制度上,改变了长期以来按所有制、行业和部门设置财务会计制度的做法,实行了新的《企业财务通则》和《企业会计准则》,采用了国际通

行的会计语言。与此同时,财政职能和管理方式正在按照社会主义市场经济的要求实现重大转变,财政宏观调控突破了过去不重视价值规律作用的直接控制方式,综合运用预算、税收、国债、补贴等政策工具,积极参与宏观经济调控,促进经济总量的平衡和经济结构的优化,财政法制建设也取得了较大的进展。

但是,由于政府职能转变还没有完全到位,有关财税制度的建立健全还需要一个过程,现行财税体制仍然存在不少问题,需要通过进一步改革不断加以解决。本书作者均从事财政实践和研究工作多年,亲身经历过一些重大财税政策和财税改革方案的研究拟定过程。在本书中,我们结合自己的工作实践,分析了我国现行财税体制存在的问题,探讨了近中期中国经济与社会发展的趋势,提出了深化我国财税改革的一些基本想法,从预算管理、收费制度、税收制度、支出管理、政府间财政分配关系、政府债务管理、财政宏观调控以及财税法制建设等方面分别提出了具体的改革建议。考虑到推进我国财税制度创新,需要借鉴市场经济国家的财税管理经验,我们将搜集整理的有关国家财税制度简介作为本书附录,供读者参考。

作 者

1998 年 12 月

●目 录

前 言

第一章 20 年来财税改革的基本脉络 (1)

第一节 放权让利:70 年代末 ~ 90 年代初财税改革的主线 (3)

第二节 制度创新:1994 年以来财税改革的重大突破 (14)

第三节 财税体制改革的成效和存在的主要问题 (23)

第二章 我国经济发展趋势与财税改革方向 (29)

第一节 国际国内经济发展趋势 (31)

第二节 财政面临的压力和风险 (39)

第三节 财税改革的基本方向:全面推进财税制度创新 (45)

第三章 规范收费管理 推进税费改革 (53)

第一节 当前收费领域存在的突出问题 (55)

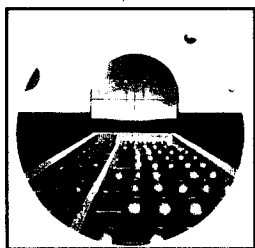
第二节 费改税:治理乱收费的重大举措 (60)

第三节	加强预算外资金管理	(71)
第四章	改革和完善税收制度	(79)
第一节	现行税制运行情况和存在的主要问题	(81)
第二节	深化改革和完善税制的指导思想、基本原则、 主要目标	(85)
第三节	完善税制和深化税制改革的设想	(87)
第五章	规范政府间财政分配关系	(91)
第一节	对“包干”财政体制的基本评价	(93)
第二节	分税制财政体制改革的成效与问题	(96)
第三节	规范政府间财政分配关系的目标	(104)
第四节	完善政府间财政分配关系的主要对策	(109)
第六章	优化支出结构 提高支出效率	(117)
第一节	当前财政支出方面存在的主要问题	(119)
第二节	调整和优化支出结构的基本方向	(125)
第三节	建立健全财政支出约束机制	(130)
第七章	改进和完善复式预算制度	(141)
第一节	我国现行复式预算的基本内容和存在的 主要问题	(143)
第二节	改进复式预算制度和完善预算编制方法的 基本思路	(145)
第三节	全面实行复式预算需要采取的配套改革 措施	(151)
第八章	建立良性国债循环机制和规范化国债市场 	(159)
第一节	适当控制国债规模	(161)

第二节	合理调整国债结构	(165)
第三节	建立具有较高安全性和流动性的国债市场	(169)
第四节	加强主权外债管理工作	(171)
第九章	改善和加强财政宏观调控	(175)
第一节	短缺经济条件下的财政宏观调控	(177)
第二节	买方市场条件下的财政宏观调控	(181)
第三节	现行财政宏观调控存在的问题	(186)
第四节	改善和加强财政宏观调控的思路	(189)
第十章	加快财税工作法制化进程	(195)
第一节	20 年来财税法制工作的巨大进展	(197)
第二节	推进财税法制建设的总体设想	(201)
第三节	进一步改进和加强财政监督	(204)
附录: 市场经济国家财税制度简介		(209)
I	财政收支范围及结构	(211)
II	政府间财政收入划分	(218)
III	政府间事权与支出范围划分	(226)
IV	政府间财政转移支付制度	(234)
V	财政中长期计划的编制和执行	(241)
VI	流转税的主要税种及征收管理	(245)
VII	个人所得税制度	(251)
VIII	关税制度	(256)
IX	出口退税制度	(262)
X	财产课税制度	(267)
XI	财政支出管理	(276)
XII	社会保障收支的财政管理	(281)
XIII	政府债务管理	(285)

第一章

● 20 年来财税改革 的基本脉络



十一届三中全会以来,在党的“一个中心,两个基本点”的基本路线指引下,我国国民经济有了很大发展,国家财税体制也经历了一个极不平凡的改革和发展历程。

●第一节 放权让利:70 年代末 ~ 90 年代初 财税改革的主线

改革开放以来,针对传统的统收统支管理体制的弊端,国家对国有企业利润分配制度、财政管理体制、税收制度等进行了一系列重要改革。

一、改革国家与企业的分配关系,增强企业活力

国家与国有企业的分配关系,主要是指利润分配关系,这是财政管理体制的基础环节。建国后的很长一段时间内,国家与企业的利润分配,除短期内实行过企业奖励基金或利润留成制度外,一直实行全额利润上交制度,基本上是统收统支模式。

从 1978 年开始到 1993 年的 10 多年内,国家与企业的分配关系经历了三次较大的变革:1978 ~ 1982 年,国家对企业试行企业基金制度,实行利润留成制度;1983 ~ 1986 年,分两步对国有企业实行利改税,将所得税引入了企业利润分配的范畴;1987 ~ 1993 年,普遍推行了企业承包经营责任制并进行税利分流试点。每次改革都相应采取了放权让利的政策措施,扩大企业财权。据统计,1981 ~ 1992 年,国家通过减税让利、增提折旧大修费、税前利润还贷、财政贴息等政策措施给国有工交企业增加的财力,扣除财政通过

征集能源交通重点建设基金和预算调节基金等方式返回来的部分之后,企业累计净得 4577 亿元。

(一)实行企业基金制度和利润留成制度。1978 年,国家对国有企业试行企业基金制度,规定企业在全面完成国家规定的八项年度计划指标(产量、品种、质量、成本、利润、劳动生产率等)以及供货合同后,可按工资总额的 5% 提取企业基金;少完成一项指标,予以一定比例扣减。企业主管部门按直属企业汇总计算,如超额完成计划利润,可以按不同行业提取一定比例的超计划基金。企业提取的企业基金,可用于增加集体福利、弥补职工福利基金不足以及发放奖金等。1979 年,为了进一步扩大企业财权,国务院颁布了《国营企业实行利润留成的规定》,试点企业可以按国家规定的比例留用一部分利润,用于建立生产发展基金、职工福利基金和职工奖励基金。1981 年,在总结试点经验的基础上,对国有企业普遍实行了多种形式的利润留成和盈亏包干办法。利润留成的主要形式包括基数利润留成加增长利润留成、全额利润留成、超计划利润留成等;盈亏包干办法主要有“上交利润包干、超收分成留用”、“亏损补贴包干、减亏分成或留用”等。这一时期,国有工业企业留利占实现利润的比重为 22.3%。

实行企业基金制度和利润留成制度,开始打破过去统收统支的分配模式,使企业有了一定的自主财力,在一定程度上调动了企业改善管理、发展生产的积极性,但并没有使国家与企业分配关系发生根本性的转变,留成比例很难按客观公正的标准确定,争基数、吵比例的现象时有发生,利润留成基本上只用于职工的福利和奖励,对于促进企业自我发展作用甚微,国家与企业的行政隶属关系依然存在。

(二)实行“利改税”。随着经济体制改革的逐步深化,对国有企业的性质和地位有了新的认识。国有企业不再仅仅是政府的附

属物,而是具有相对独立性的经营实体,需要通过一种适当的方式稳定国家与国有企业的分配关系。为此,国务院决定在 1983 年 1 月和 1984 年 10 月,分两步对国有企业实行利改税。第一步利改税的主要内容是,将国有大中型企业上交利润改按 55% 的比例税率交纳所得税。企业上交所得税后的利润,再在国家与企业之间进行分配,一部分按国家核定的留利水平留给企业;另一部分采取调节税、固定比例、递增包干、定额包干等形式上交国家财政。对国有小型企业,按八级超额累进税率交纳所得税。交纳所得税后的利润,一般留给企业,但对少数利润较多的企业,要收取一定的承包费。对微利和亏损企业实行盈亏包干。第二步利改税的主要内容是,对国有企业实现利润征收所得税和调节税,税后利润全部留给企业。对国有大中型企业按 55% 的比例税率征收所得税,对税后利润超过原来留利的国有大中型企业再征调节税,调节税一户一率;对国有小型企业实行新的八级超额累进税率,对少数税后利润较多的企业再收取一定的承包费;允许企业从所得税前利润中归还固定资产投资借款,按还款利润提取职工福利基金和职工奖励基金。这一时期,国有工业企业留利占实现利润的比重为 33.4%。

实行利改税后,对国有企业征收所得税并以法规形式把国家与企业的分配关系固定下来,不仅进一步扩大了企业财力,增强了企业自我改造、自我积累、自我发展的能力,而且使这种分配关系走上了相对稳定的轨道。但是,由于当时没有深刻地认识到两权分离的意义以及受不合理价格体系的制约,在设计方案和组织实施时,出现了所得税税率偏高、调节税一户一率和税前还贷的缺陷。同时,利改税在促进企业建立良好的内部经营机制及合理处理企业的内部分配关系上,还未能发挥明显作用。

(三)实行企业承包经营责任制。1987 年,根据当时的经济背

景和改革的要求,全国普遍实行了企业承包经营责任制。其主要内容是对国有企业实现利润进行全额承包;主要特征是“包死基数、确保上交、超收多留、欠收自补”;具体形式包括“上交利润基数包干、超收分成”、“上交利润递增包干”、“上交利润定额包干”、“微利企业上交利润定额包干”、“亏损企业减少亏损补贴包干”、“投入产出包干”、“双保一挂(即保上交利润和技术改造项目、工资总额同上交税利挂钩)”、“企业资产经营责任制”等。

承包经营责任制的实行,使企业财力得到了很大增强,企业和职工都得到了实惠,对调动企业和职工的积极性起到了重要作用,在一个时期内促进了经济增长。但是,由于客观经济环境的变化和承包经营责任制本身的缺陷,其运行结果对经济发展和深化改革,在不同程度上也产生了一定的消极影响。首先,在承包经营责任制下,企业必须在一定时期内完成承包合同所规定的各项经济指标,以此确定承包者和企业应得的利益。由于生产资料价格上涨等因素的影响,企业为了完成承包合同,必然要扩大生产规模,加快生产速度。同时,由于继续实行税前还贷,企业贷款投资所承担的经济风险小,财政包干又促使地方政府对本地所属企业加以保护以及将所得税列为承包内容,阻碍了税制的完善。其次,承包制对国家财政收入的稳定增长造成了很大障碍。所得税的弹性功能消失,产品涨价收入国家只能拿到一小部分,利润超基数增长部分,国家所得不多,而且在逐户确定承包基数和比例时,又都不同程度地有所让利。第三,承包经营责任制是由政府综合经济部门和有关行政主管部门作为发包方为企业规定各种经济指标和考核办法,并未摆脱对企业生产经营行为的行政干预。此外,由于承包经营责任制对承包者的时限性很强,使得短期行为、“以包代管”在企业中普遍存在,企业自负盈亏、自我约束的机制很难真正建立起来。