

财政动向

1997—1998

山东省财政厅办公室 编

山东人民出版社

前 言

改革需要理论的指导，实践又为理论研究提供了丰富的源泉。伴随着财政改革的深入和财政事业的发展，新情况、新问题层出不穷，对财政政策理论研究工作提出了新要求。近年来，围绕财税工作中的重点、热点和难点问题，在厅党组的统一规划和部署下，开展了广泛深入的调查研究，形成了一批来自于实践，并对财税工作具有指导作用的调研报告。为了能够及时快捷地反映财政政策调研工作成果和理论动态，我们于1997年11月创办了《财政动向》，不定期地摘编厅领导和各处室的调研报告，许多调研报告刊发后，反响很大，受到有关方面和领导的极大重视和关注，对宣传财政工作，更好地为领导决策提供参考，促进机关作风的转变，产生了积极的影响。

呈现在大家面前的这本集子，汇集了1997年11月至1998年上半年撰写的调研报告、理论文章共36篇，这些调研报告和文章既有对财政政策理论的探讨，又有实际工作总结和对财政重点问题的思考，有些研究集现实性、长远性、方向性于一体，对进一步做好财税工作具有很强的指导意义。我们希望这本集

子的出版，能对财政政策理论研究起到积极的推动作用，在财税系统中形成大兴调查研究的良好风气，不断有更多、更好的研究成果问世。同时，《财政动向》作为财政调研工作的一个载体，我们热切期盼大家对《财政动向》给予进一步的关心、支持和指导，使《财政动向》真正成为政策理论研究的园地，做好财政工作的向导。

由于时间仓促和水平所限，本书难免有疏漏和不当之处，恳请大家批评指正。

山东省财政厅办公室

一九九八年四月

要重视财政理论研究

(代序)

黄可华

我从事财政工作多年，越来越感觉到理论的重要。很多事情如果有了正确的理论，道理上通了，工作也就成功了一半。比如说香港问题，之所以能够圆满解决，有很多因素促成，如中国日益强大等，还有很重要的一点，就是邓小平同志提出的“一国两制”的伟大理论，假如没有这个理论，香港回归恐怕不会这么快，至少不会这么顺利。1994年的财税体制改革也是这样。这次改革动作很大，是一次利益大调整。这么大的改革能够成功，我认为，主要得益于理论上的两个突破：一是突破了计划经济框子，确立了社会主义市场经济理论；二是突破了多年来中央在财力分配上反复收权、放权的怪圈，提出了中国也可以搞分税制的设想。有了这两点，所以才能有财税体制改革的 success。

从相反的一方面看，如果没有正确的理论作指导，我们的实践就带有很大的盲目性，一个很典型的例子是“两金”问题。当初设立“两金”就缺少应有的理论依据。实践表明，征收

“两金”影响了企业维持简单再生产的能力，制约了企业的发展。现在企业欠帐多、投入不足等问题很突出，不能说与征收“两金”没有关系。理论根据不足，必然是权宜措施，当初我就认为，“两金”政策不可能“万岁”，结果后来就改了。预算外资金的形成也是这样。财政资金紧张，事业发展又需要钱，于是就允许一些部门、单位搞创收，设立了一些收费和基金项目，形成了大量的预算外资金。不可否认，这块资金在经济和事业发展中起到了重要作用，但也有很多负面影响。在一定程度上，搞乱了分配秩序，产生了许多矛盾，如分配不公、乱花乱用等，也引发了一些腐败问题。主要是因为预算外资金从设立起，就从理论上模糊了所有权、管理权的概念，没有明确“两权”归属，而是形成了资金所有权、使用权、管理权都为部门掌握的局面，这样必然造成预算外资金收取、管理、使用中的诸多问题。现在提出要加强预算外资金管理，逐步解决“两权”问题，重新明确所有权归政府，管理权归财政。经过大量艰苦的工作，预算外资金管理已开始走上比较规范的轨道，但还有许多工作要做。所以，没有正确的理论指导，不做认真的研究，盲目地实践，带来的危害是很大的。

当前，大多数同志对理论研究的认识和态度是积极的，但也存在一些不正确的认识和做法。这些年来，我也注意了财政理论研究的一些文章，确实有一些有理论观点、有思想性和可操作性的好成果，但也确实有一些研究文章空洞无物、水平不高，有些看得出是为了达到某种目的硬拼凑起来的，这种研究态度是不足取的，是轻视理论研究的表现。还有的人搞研究，不从实际出发，功夫没有下在调查研究问题上，而是忙于为领导的讲话、观点或是决策做注脚，热衷于解释政策，为每一项决

策唱赞歌。出台一项政策，一定的宣传当然是必要的，但是领导人的讲话和一些观点、决策也不见得都是正确的，也有失误的时候。我认为，理论研究如果醉心于这样做，一味地人云亦云，是极不负责任的。这么多人去给政策作注脚，而不去搞开拓性研究，这种风气是要不得的。理论研究要遵循自己的原则和方法，要有主见。我很佩服许毅同志，他搞研究就敢于坚持自己的观点，是忠实的马克思主义者，从来不随风倒。现在理论研究中还有一种不好的风气，就是研究问题时往往肯定一切，或者否定一切。说什么好，就一切都好；说什么不行，就一无是处。为了证明自己的观点，选择论据只找有利的一面，不看不利的一面，这也不足取。因为肯定一切时就往往会肯定错误的东西，否定一切时也会否定一些积极的东西。搞计划经济好还是市场经济好，都不是可以用简单的否定和肯定来认识的，计划经济也有其历史作用和积极的方面，但计划经济也确实有它的弊端；市场经济也不是万能、完美的经济模式，也有其消极的方面。改革问题也是这样，改革是为了改变不适应生产力发展的生产关系，而不是全盘否定现存的生产关系。讲财税体制改革，谁也不会否认大包干的财政体制曾起到过历史作用，促进了地方增加投入、发展经济的积极性，但其负面影响也很明显，就是助长了重复建设、盲目建设，造成经济结构不合理。新的财税体制改革就是为了克服旧体制的弊端，促进经济结构的调整，但目前新体制也有许多不完善的地方，特别是税制改革，还有许多问题需要研究。但毕竟这次体制改革是成功的，这一点是不能否定的。朱镕基同志说，中国成功地实现了“软着陆”，不是依靠行政手段，而是通过财税体制改革实现的，这就充分肯定了财税体制改革所取得的成效。所以，看事物、搞研

究，还是要坚持一分为二的观点，只有这样来认识和分析问题，才有助于我们研究制定正确的政策。这个道理我们大家都懂，可是有的人一到实践中，就忘了这个辩证法。这样搞研究是不科学的，对实践也是有害的。

一、财政理论研究要有超前性

我们常说，凡事预则立，预就是要有预见，就是超前运筹。搞研究工作，就像下棋一样，要下一步看两步，甚至三五步。研究工作有了超前性，可以提高实际工作的预见性和主动性，部门的工作才能有地位、有作为。财税部门作为政府的综合经济管理部门，要做好超前研究，就必须把党委、政府关注和急于解决的矛盾和问题，作为财税工作的重点和超前研究的主题，为领导决策服务，为经济和社会发展服务。离开了这些搞研究，哪怕超前到去研究十几年以后应该做什么，也不见得会引起重视，财税研究工作也就可能失去最基本的价值。这些年来，对许多重大问题，特别是党委、政府关心的重点、难点、热点问题，我们坚持早研究、早汇报，拿出意见和措施，很多被领导采纳接受了。所谓当参谋、出主意，无非就是要说明为什么和怎么做的问题，要分析透、讲明白，就要找好理论依据。比如在改革国有资产管理体制问题上，因为资产、资金、财务管理三者是密切联系在一起的，理论上是不可分的，把资产管理单独分出去，抛开资金、财务管理是不现实的。现在一家管这三个方面，总比多家管要妥当。有时机构升格可以有利于加强工作，但有时也会增加扯皮，反而会影响工作，最终效果并不一定好。我们这些意见，省委、省政府还是给予了充分考虑的。这就说明，工作要做到前头，就要超前研究，否则，就难以达到预期的目

的。再如，1993年财税体制改革以后，相对来讲，地方财政困难加剧。按旧体制山东每年定额上交2.89亿元后，收多收少全部是自己的。而在新体制下，增量部分的50%上交了中央，朱镕基总理来山东时说，中央从山东增量中拿走的绝对额不是最大的，但比例是最高的。在这种情况下，地方财力将受到极大影响，如果仍然按照旧的发展路子走下去，各级的日子会更难过，必须寻求新的发展路子。因此，我们组织人员进行了大量的调查研究，分析了财源结构、收入结构，研究了新的财税体制下地方财政发展的对策。当然，这些对策决不是针对中央的，而是立足于壮大地方财政实力，同时也确保中央利益。经过深入调查分析和研究，我们向省委、省政府提出建议，提出要转变地方经济发展观念和思路，以财源建设引导、规范、监督经济运行，并制定了全省财源建设的指导思想、规划和目标，得到了省委、省政府的高度重视和充分肯定，对全省经济发展起了重要作用。目前，财源建设已深入人心，成效也已初步显示出来，农业和第三产业两个薄弱环节得到明显加强。1996年，全省来自农业的财政收入提高了3个百分点，来自第三产业的收入提高了12个百分点。这两年财源建设还是打基础的时候，今后效果会越来越明显，来自这两个方面的财政收入比重还会增加。从这件事上我们体会到，主动超前研究一些问题，形成一个好的主意和决策，其效果是不可估量的，这样研究的水平和层次也就大大提高了。

要搞好超前研究，不仅要立足当前，更要着眼长远。要用发展的眼光看问题，避免就事论事。比如，在财源建设中，一些地方把加快地方财源建设绝对化，忽视中央财源建设，特别是认为“两税”是中央税，中央财源可以不管或少管，这就没

有把帐算清楚。从表面看，增值税的75%和消费税的全部归中央，但增值税的25%，包括税收返还及增长部分，来自“两税”的地方财政收入当年达到47.5%，还有各种税费附加等。而且更重要的是，从长远看，“两税”主要来自第二产业及第三产业中的商业零售和批发，抓好“两税”财源，对地方经济发展有很大的带动作用。如果光发展第一、三产业，山东的经济肯定就没有希望。即使是消费税全部归中央，其中也有帐可算。如潍坊市去年投入4000万元，支持青州烟厂改造，当年就增加地方财政收入3000多万元，说明中央与地方利益是密不可分的。所以，我们搞研究，不能有局限性，要从长远和全局上看问题，研究的效果才会更好。

二、要加强财政应用理论的研究

理论研究包括基础理论研究和应用理论研究两个方面，基础理论研究是前提，应用理论研究说到底就是政策研究，就是要实用。这样说可能不是十分妥当，但可以肯定地说，如果理论不实用，就不会引起重视。因此，搞理论研究更应与实际贴近一些。固然，搞研究不能不研究大的基础理论，否则，理论功底就不深，就会限制深入研究的能力，研究具体问题的水平也不会很高，但如果离开了应用研究，不去注意研究现行政策，那么研究的价值就会大打折扣，因为即使有些问题研究得很深，如不被重视和采纳，也会失去应有的作用。当然，基础理论研究不能单纯这样看，不能要求基础理论研究也具有很强的实用性。我的看法是，我们的学会、科研所可以搞基础理论研究，但作为实际工作部门，更应该立足于研究现实问题，围绕中心工作开展应用理论研究，把理论与实际业务工作结合起来，为

我们工作决策多提供一些正确的理论依据。这个大方向定下来后，对具体问题的研究就会有成效。如我们实行的“以奖代补”政策，看起来很简单，但也是经过多少年实践后，反复总结研究出来的，现在发挥了很大的作用。最早也不是这样，谁困难就给谁一点补助，过不去了、跑得勤了就再给一点，财政支出的随意性很大，效果也不理想。如果出赤字的地方，省里给补赤字，尝到了甜头，再出赤字，没有什么压力。后来，我们就研究出了“以奖代补”的办法，凡是对应该鼓励的方面，都采取奖励的形式，既可以达到补助的目的，但更重要的是要形成一种激励机制。这个办法最早是从补贴县开始的，就是提前预拨三年补贴款，拿着“口粮”做“种子”，后来逐步扩大到支持亿元县建设、鼓励超收、实现平衡、消化赤字等方面，效果非常好。特别是1995年，将这办法运用到鼓励消化赤字上，使得多年来积存的3亿多元的赤字得以在两年内全部解决。如果没有“以奖代补”政策，这么多的赤字不可能在短时间内全部消化，也不可能实现全省十年财政平衡，这方面的作用是很大的。在预算管理上，省里研究提出了一个“存量控制、增量调节”的办法，也产生了很好的效果。这几年来，通过改革，全省财力增长很快，1996年比1993年增加了200多亿元，增长1.6倍。财力增加这么快、这么多，如果都用在“吃饭”上，效果不会好，相反还会把支出的基数抬高，进一步增加支出的刚性，改革取得的成效就会很快消失。针对这种情况，省里研究了改进预算安排的方法。实行存量控制，就是少增加基数性的支出，多一些一次性的安排。这样基数性支出控制住了，就可以集中财力办大事。通过实行这一方法，近两年省财政集中部分资金，解决了小清河治理、黄河滩区群众搬迁、高校教师住房、济南

机场建设等重大问题。如果按照原先的预算管理办法，把这些财力撒了“芝麻盐”，或都被大家吃掉了，结果会是什么大事也办不成。从这些方面，我想大家也能体会到，做类似这样一些政策、办法的研究，对工作将是十分有益的。

三、要善于总结经验，发现规律

规律是客观存在的，也是不以人的意志为转移的。任何事物都有其内在的运行规律，自然界的变化也无一例外。开展理论研究也要遵循规律，从实践当中寻找规律，而不能不顾及规律去硬创造理论。如研究完善财税体制问题，核心就是利益关系的分配和调整，包括中央与地方、国家与企业的分配关系，这种分配关系属于生产关系的范畴。按照生产关系必须适应生产力发展的规律，最终检验财税体制是否合理，要看这个体制是否有利于促进生产力的发展，这是最根本的。因此，既要总结它对生产力发展起促进作用的方面，又要总结它不适应生产力发展的方面，这样才能去完善它。所以研究完善财税体制，必须遵循生产关系适应生产力发展的规律。江总书记在中央党校讲话时又重申了这一点。斯大林指出，生产关系包括了三个方面，就是所有制、人与人的关系、分配关系。这三个方面一直束缚着人们观念的转变，企业制度改革也受到这方面的影响。一谈到所有制，很多人就讳莫如深，不可否认，社会主义必须坚持公有制，但改革不适应生产力发展的公有制实现形式，并不是要否定公有制。马克思讲，生产、交换、分配、消费四个环节构成生产关系的总和，只要再生产能够保持下去，这种生产关系就是好的。分配特别是财政分配是重要的环节，涉及的范围很广，初次分配、再分配都管，但这方面的问题相当多，取

能不健全。因此，完善财税体制重在理顺分配关系，使之适应生产力的发展，更好地发挥财政的职能作用。

开展财政理论研究还有一个重要方面，就是要总结过去一些行之有效的经验，从中发现规律，认识规律，适应规律，推动经济发展。成熟的经验并不一定可以成为一种理论，因为经验的产生有其特定性，受地区、环境等因素的影响，不一定普遍适用，但从成熟的经验中可以总结出带有规律性的东西，就可以起到普遍的作用。如大包干财政体制下，广东、山东发展最快，财政收入增长最快，两省1993年比1984年都增长了100多亿元，但上海就不同，增量部分每年要上交中央50%，财政收入很多年都处于徘徊阶段。总结这正反两方面的经验，可以得出，任何一种体制必须兼顾调动中央和地方两个积极性，现行财税体制就比较好地做到了这一点。通过实行新的财税体制，各级发展经济、组织收入的积极性大大提高，尽管在组织收入上还远没有真正做到应收尽收，但毕竟有税不收的现象少了。1993年以来，我省财政收入增幅均在30%以上。所以，我认为，搞理论研究应注重总结经验，对一些好的经验进行分析、综合、概括，从中总结规律，从而更好地把握规律，推动财政经济发展。

(本文系作者在1997年8月14日全省财政
理论研讨会上的讲话，略作修改和删节)

目 录

要重视财政理论研究（代序）	（1）
进一步转变财政理财思想 更好地为经济和社会事业发展 服务	（1）
对当前几个重大财经问题的认识与建议	（16）
关于当前国有企业困难与改革的几点思考	（34）
加快社会保障改革的几点看法	（44）
充分发挥财政职能作用 积极推进高校内部管理体制改 革	（53）
强化预算外资金管理 逐步建立综合财政	（58）
发挥财政职能作用 加快企业技术创新步伐	（68）
努力做好新形势下的会计管理工作	（73）
勤勉努力 甘于奉献 进一步提高办公室工作水平	（80）
认真学习贯彻党的十五大精神 建立新型财政发展模式	（90）
国有资产管理要着眼于发挥国有经济的主导作用	（102）
如何重新认识财政收入与经济增长的关系	（110）

关于完善分配结构与分配方式的研究·····	(122)
关于加强乡镇财政建设的目标与建议·····	(139)
建立完善转移支付制度 促进我省财政经济健康发展 ·····	(146)
住房资金管理的现状、问题及对策·····	(155)
大力发展创税农业 富民强县富财政·····	(165)
抓住改革机遇 进一步规范农业税收征管·····	(173)
建立财政支出约束机制的思考·····	(180)
狠抓财税政策落实 促进国有企业发展·····	(189)
加大措施力度 尽快解决粮食政策性财务挂帐·····	(198)
我省外贸企业亏损挂帐居高不下的成因及对策·····	(203)
把建筑业培植成新的经济增长点·····	(211)
对机关事业单位养老保险制度改革若干问题的思考·····	(218)
建立会计管理工作新秩序的基本思路·····	(224)
关于健全完善地方税体系问题·····	(230)
关于搞好国有资产运营的对策与建议·····	(238)
关于做好当前财政监督检查工作的探讨·····	(247)
国外预算管理的特点及对我国预算管理改革的启示·····	(253)
千言万语不如几张表——看县委书记、县长理财观念 新变化（之一）·····	(259)
“两高”变“三高”——看县委书记、县长理财观念新 变化（之二）·····	(263)
从“单打一”转向多元——看县委书记、县长理财观念 新变化（之三）·····	(267)
资本经营富财政——看县委书记、县长理财观念新 变化（之四）·····	(271)

从“放水养鱼”到应收尽收——看县委书记、县长理财 观念新变化（之五）	(275)
用财当求最有效——看县委书记、县长理财观念新变化 （之六）	(280)
附：关于山东省 1997 年预算执行情况和 1998 年预算草 案的报告——1998 年 4 月 8 日在山东省第九届人民 代表大会第一次会议上	(284)

进一步转变财政理财思想 更好地为经济和社会 事业发展服务

党的十五大高举邓小平理论伟大旗帜，丰富和完善了社会主义市场经济体系，为我国规划了一条科学的现代化建设发展道路，对进一步深化改革、解放生产力、振兴财政，具有重大的理论价值和实践指导意义。结合财政工作实际，贯彻落实好十五大精神，要求我们进一步统一思想，更新观念，转变理财思路，更好地担负起历史赋予我们的责任。

一、进一步转变财政工作的指导思想

党的十五大报告重申社会主义初级阶段理论，这是我们党深刻总结我国社会主义建设正反两方面经验作出的科学判断，是指导全党工作的重要理论基础，也是财政工作需要牢牢把握的一个重要依据。在指导思想上，必须坚持以下几点：

第一，要坚持集中财力发展社会生产力。社会主义初级阶段，表现在经济、政治、文化生活的各个方面。其中：具有决

定意义的是，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，这个矛盾贯穿于我国社会主义初级阶段的整个过程，影响着社会生活的各个方面。因此，必须把解放和发展生产力始终放在财政工作的突出位置上。毛泽东同志曾经说过：“未有经济无基础而可以解决财政困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的”。这就是说，经济发展是源，财政收入是流；经济发展是根，财政收入是叶；源远才能流长，根深才能叶茂。提高两个比重，无论是提高财政收入占国内生产总值的比重，还是提高中央财政收入占全部财政收入的比重，归根结底要依靠经济的发展。相反，只在收收支支上打圈子，只知道要钱花钱，而忽视从根本上开辟财源，财政是难以振兴的。财政支持经济发展，既要突出重点，集中力量解决影响社会生产力发展的突出矛盾和关键问题，又要把握好政策导向，把各方面的积极性引导好、保护好，进一步推动经济增长方式的转变，促进财政经济发展的良性循环。

第二，要坚持一切从实际出发，实事求是。财政工作必须紧紧把握国情、省情，一切从实际出发。发展社会主义市场经济对财政的要求越来越高，对财政资金的需求也越来越大，而财政资金的筹集受初级阶段经济发展水平的制约又是有限的，这就带来了财政收支之间的矛盾。在当前各行各业加快发展的新时期，这种矛盾尤为突出。对此，必须保持清醒的头脑，不能超越财力可能，办一些力所不能及的事情。要充分考虑初级阶段的客观情况，统筹兼顾，量力而行，量财办事，坚持收支平衡。目前，无论是经济发展水平还是财力水平，都不允许有任何的奢侈浪费，必须长期坚持过紧日子的思想。在当前财力有限的情况下，要分清轻重缓急，先重点、后一般。保重点也