

DI8GE
5NIAN JIHUA
SHIQI DE
GUOJIA CAIZHENG

第八个五年计划 时期的 国家财政

项镜泉 肖捷 主编



中国财政经济出版社

前 言

1991年至1995年的第八个五年计划时期，是我国财政改革和发展的一个重要历史时期：

——财税体制改革迈出了决定性步伐，财税分配关系得到了重大改善和规范；

——国家财政实力和财政对经济发展、经济改革的作用明显增强；

——税制结构大有改善，税收征管全面加强；

——财务会计制度有根本性变化，并与国际惯例接轨；

——国有资产管理取得新成绩；

——适应社会主义市场经济体制要求的财政法规体系框架初步建立；

.....

在取得巨大成绩的同时，国家财政仍存在不少问题、矛盾和困难。

为了反映“八五”时期国家财政的运行过程和财政、税收、财务、会计、国有资产管理等各项改

革的基本内容，展示上述成绩的具体情况，了解存在问题、矛盾和困难的所在，供人们共同研究财经历史提供资料，特别是研究改革开放以来的历史提供阶段性财经史料，并供各类财经院校和其他院校经济及管理专业的师生提供教学研究参考，继第五个五年计划时期的《中国财政》、《第六个五年计划时期的国家财政》、《第七个五年计划时期的国家财政》出版之后，特编写和出版这本《第八个五年计划时期的国家财政》。

同前几本书比较，本书的资料更详实一些。

本书仍然以反映史实为主，不作过多的理论阐述。但也不是文件和资料的摘编，而是按照一定观点对史料加以整理、归纳，并作了必要的分析。当然，这种整理、归纳和分析是按作者的认识和思维方法进行的，不一定全面，只作一家之言，是可以争鸣的。

参加本书编写的作者，主要是财政部各有关司局具有博士、硕士学位的中青年业务骨干，其中不少是有关司局的负责人。他们是：

财政运行部分 胡定荣 汪义达 王家春

财政改革部分 李林池 路和平和余功斌 夏智华 褚利民和吴孔凡 赵路和殷路长 孙燕 聂永泰 杨晋民和王忠祖 陈智刚 何成军

税制改革部分 项镜泉 傅道鹏 胡忠勇 黄
燕

财务会计制度改革部分 冯淑萍 刘家德 李
洪辉 永华 褚利民和吴孔凡

国有资产管理改革部分 谢军

财政法制建设部分 祝向文

财政总体状况概要部分 肖捷 项镜泉 胡定
荣 汪义达 王家春

全书设计、文字修订和结束语 项镜泉

附录 康学军 孙莉 涂蔚

总纂和审定由我们负责。陈为群同志做了许多
协助工作。

本书的编写和出版得到财政部有关司局和中国
财政经济出版社的支持。在编写过程中还参阅了许
多同行撰写的有关文章。我们一并表示衷心感谢。

对本书的缺点和错误，欢迎读者批评指正。

项镜泉 肖捷

1998年2月

目 录

一、财政运行概况	(1)
(一) 起步维艰的 1991 年	(2)
(二) 乘风前进的 1992 年	(5)
(三) 加强宏观调控的 1993 年	(7)
(四) 全面出现转机的 1994 年	(10)
(五) 完善和秋实的 1995 年	(12)
二、财政改革	(16)
(一) “分税制”预算管理体制的实施	(16)
(二) 财政投资体制改革	(28)
(三) 增加财政对农业的投入	(40)
(四) 乡镇财政的发展和改革	(45)
(五) 社会事业和行政预算体制的改革	(51)
(六) 国债的发展和改革	(62)
(七) 社会保障基金管理工作的加强	(75)
(八) 价格补贴制度的改革	(80)
(九) 土地出让金和海域使用金管理制度的改革	(86)
(十) 预算外资金的变化和管理的改进	(92)
三、税制改革	(97)

(一) 税制结构性的全面改革	(99)
(二) 流转税制改革	(109)
(三) 所得税制改革	(117)
(四) 关税改革	(125)
(五) 农业税制的调整 and 改革	(133)
(六) 税收征管的改革 and 加强	(139)
四、财务会计制度改革	(147)
(一) 企业新财务制度的全面推行	(147)
(二) 对国有工业企业财务政策的调整 and 支持	(159)
(三) 对国家银行的财税政策和财务体制的改 革	(163)
(四) 对国有商品流通企业财务体制的改革	(173)
(五) 对国有农业企业财务体制的改革	(179)
(六) 会计制度改革	(182)
五、国有资产管理改革	(190)
(一) 国有资产管理工作的指导思想的深化	(190)
(二) 国有资产基础管理工作的建立 and 发展	(194)
(三) 国有资产管理体制 and 管理机构的改革探 索	(200)
(四) 经营性国有资产管理改革	(202)
(五) 非经营性国有资产管理 and 境外国有资产 管理改革	(209)
六、财政法制建设	(214)
(一) 财政立法的新进展	(214)

(二) 财政法规执行情况的监督检查	(223)
(三) 财政“二五”普法的开展	(226)
(四) 国家赔偿法的贯彻实施	(230)
七、财政总体状况概要	(234)
(一) “八五”财政计划胜利完成	(234)
(二) 财政运行机制和管理体制大有改善	(237)
(三) 财政实力有明显增强	(242)
(四) 财政发挥的作用显著	(245)
(五) 困难、矛盾和问题仍然不少	(255)
结束语	(260)
附 录 “八五”时期财政经济主要情况统计表	(266)
1. 国家财政收支总额及其增长速度	(266)
2. 国家财政主要项目收入	(266)
3. 国家税收分类收入	(267)
4. 国家财政主要项目支出	(267)
5. 国家财政用于农业的支出	(268)
6. 国家财政用于科学研究的支出	(268)
7. 国家财政用于教育的支出	(268)
8. 国家财政补贴支出	(269)
9. 中央和地方财政收支及其比重	(269)
10. 转移支付后的中央财政收支	(270)
11. 分地区的财政收入	(270)
12. 分地区的财政支出	(271)
13. 财政收入超亿元县统计	(272)
14. 国家财政债务收支	(273)

15. 国家外债余额	(273)
16. 全国预算外资金分项目收入	(273)
17. 全国预算外资金分项目支出	(274)
18. 全国预算内国有工商企业主要财务指标	(275)
19. 全国养老保险基金和待业保险基金收支 及结余	(275)
20. 国民生产总值、国内生产总值及其指数	(276)
21. 国民经济主要比例关系	(276)
22. 按资金来源划分的全社会固定资产投资	(277)
23. 国有经济的固定资产投资	(278)
24. 全国主要工农业产品总产量	(278)
25. 全国国内社会消费品零售总额和进出口 贸易总额	(279)
26. 国家银行信贷收支	(279)
27. 全国各种物价总指数	(280)
28. 全国教育、科技、文化、卫生、体育事 业发展概况	(281)
29. 全国城乡居民物质文化生活水平提高情 况	(283)
30. 全国职工平均工资及其指数	(284)
31. 全国国有单位离休、退休、退职人员保 险福利费	(284)

一、财政运行概况

1991年至1995年是我国国民经济和社会发展的第八个五年计划时期，是全国人民在邓小平理论指导下，沿着建设有中国特色社会主义道路阔步前进的五年。在“七五”计划后期，全党和全国人民在实现中共中央《关于进一步治理整顿和深化改革的决定》基础上，以邓小平同志南方讲话和中共十四大为标志的改革开放和现代化建设进入了一个新的发展阶段，取得了国民经济持续快速发展、经济体制改革的突破性进展、对外开放总体格局基本形成、城乡人民生活继续改善、各项社会事业全面发展、“八五”计划提出的主要任务已经完成或超额完成的辉煌成就，并提前五年实现了国民生产总值比1980年翻两番的战略目标。

经济发展和改革开放的上述成就，极大地促进了国家财力的快速增长。而财税改革的推进，财政诸要素的发展和完善，财政投入的增加，有力地支持了经济改革、对外开放和各项经济社会事业的发展。因而财政运行一年比一年好，出现了比“七五”时期更好的状况。

同时，由于国民经济在前进中每年也都存在一些问题和困难，特别是再次发生了经济过热和通货膨胀，加之国有企业生产经营困难较多，经济效益下滑等问题也对财政运行发

生了十分不利的影响，加之财政本身诸要素还存在很多不合理不完善等问题，因而在财政运行中也存在不少问题和困难。

以下按年度顺序将各年的运行情况分别加以概述。

(一) 起步维艰的 1991 年

1991 年财政运行起步艰难，加之部分地区受严重自然灾害的影响，财政收支状况欠佳。各级财政采取积极措施，增加了对农业、教育等重点项目的投入。

从“七五”中期开始，我国出现了较为严重的经济过热和通货膨胀，中央决定自 1988 年下半年开始治理经济环境，整顿经济秩序。但由于“刹车”过急，在通货膨胀迅速回落的同时，出现了经济增长滑坡和市场疲软现象。到 1990 年治理整顿已经取得了一定的成效，经济形势开始好转，农业获得全面丰收，对外贸易持续增长，国际收支有所改善，商品零售价格上涨幅度由 1989 年的 17.8% 回落到 2.1%。但是，市场销售中仍存在结构性疲软，工业生产回升缓慢，企业库存又有所增加，经济效益继续下降，拖欠税利进一步增多，财政赤字突破了预算。可以说，“八五”时期财政起步的基础是比较艰难的。

1991 年是“八五”计划执行的第一年，党中央、国务院确定的经济工作指导思想是：继续推进治理整顿和深化改革，逐步理顺基本经济关系，进一步改善经济秩序，调动各

方面的积极因素，在保证政治、经济和社会稳定的前提下，坚持和改进总量平衡，调整结构、提高效益，积极开拓和启动市场，促进经济正常循环和持续增长，使国民经济逐步走上持续、稳定、协调发展的轨道。按照上述精神，财政部门着重抓了以下几项工作：

(1) 积极支持、参与“质量、品种、效益年”活动，促进企业提高效益。尤其是支持搞好国有大中型企业，推动企业技术进步。

(2) 支持外贸和价格体制改革，减轻财政负担。主要是对外贸出口企业实行自负盈亏，配合有关部门做好调整粮油销售价格和压缩平价粮销售数量等工作。

(3) 控制一般开支，保证重点需要。主要是控制行政经费，改进公费医疗管理办法，保证基建、支农、国防、挖潜改造、新产品试制费以及教育、科技等重点支出。

(4) 努力筹措资金，支持抗灾救灾。1991年局部地区发生了严重的自然灾害，各级财政部门积极筹集资金，拿出近百亿元，支持抗灾救灾。

(5) 深化财税改革，积极进行“税利分流、税后还贷、税后分利”试点。

(6) 加强财政管理和监督，推进财政法制建设。颁布了《外商投资企业和外国企业所得税法实施细则》、《国家预算管理条例》、《国有资产评估管理办法》等法规。

1991年财政收支任务比较艰巨。局部地区发生了较为严重的自然灾害，不仅使这些地区的财政收入明显减少，也使抗灾救灾支出大幅度增加。国家为搞好国有大中型企业采

取了不少政策措施，包括财政减税让利和增加对国有企业的投入。此外，预算中安排的增收措施有些也没有按时出台，出口退税数额超过了预算指标。这些因素对当年预算执行产生了较大影响。全国财政收入（不含内外债务，下同）3149.48 亿元，完成预算 101.9%；全国财政支出（不含内外债还本付息，下同）3386.62 亿元，完成预算 107.2%；收支相抵，支出大于收入 237.14 亿元，比预算扩大 168.12 亿元。

在全国财政收支中，中央财政收入 1428.55 亿元，完成预算 96.3%，其中，中央本级收入 938.25 亿元，地方上解 490.3 亿元；中央财政总支出 1645.56 亿元，完成预算 105.6%，其中，中央本级支出 1090.81 亿元，中央对地方补助 554.75 亿元；收支相抵，中央财政赤字 217.01 亿元，超出预算 142.42 亿元。地方财政收入 2765.98 亿元，完成预算 106.3%，其中，地方本级收入 2211.23 亿元，来自中央补助 554.75 亿元；地方财政支出 2786.11 亿元，完成预算的 107.3%，其中，地方本级支出 2295.81 亿元，上解中央 490.3 亿元；收支相抵，地方财政赤字 20.13 亿元。

在财力有限的情况下，财政部门努力增加了农业、教育、科技、国防、重点建设和企业技术改造等项目的支出。与上年相比，1991 年支农支出和各项农业事业费增加 21.79 亿元，增长 9.8%；教育事业费增加 57.85 亿元，增长 16.4%；科学事业费增加 9.71 亿元，增长 21.8%；企业挖潜改造和新产品试制费增加 26.9 亿元，增长 17.5%。

(二) 乘风破浪的 1992 年

1992 年财政预算总体执行情况良好，财政支出基本保证了改革、发展的需要，但财政赤字突破了预算。

1991 年尽管局部地区发生了较为严重的自然灾害，但由于采取了有效的抗灾救灾措施，农业仍然获得了较好收成。市场商品丰富，物价稳定（商品零售价格涨幅为 2.9%，比上年仅上升 0.8 个百分点），工业继续保持了适度增长的势头，国内生产总值增长率达到 9.2%，比 1990 年高 5.4 个百分点。

1992 年春，邓小平同志视察南方并发表重要讲话，号召排除“左”倾思想的干扰，以是否有利于发展生产力，是否有利于增强综合国力，是否有利于提高人民生活水平为判断各项事业成败的根本标准，同时指出，发展是硬道理，计划和市场都是发展生产力的手段。同年 11 月，我们党召开了第十四次全国代表大会，明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，使市场在资源配置中发挥基础性作用。

在邓小平同志南方讲话和党的十四大精神指引下，财政部门围绕深化改革与加快发展，主要抓了以下几方面工作：

(1) 大力支持经济发展。财税部门积极贯彻落实党中央和国务院确定的各项政策措施，努力增加重点建设和技术改造投入，企业挖潜改造资金和新产品试制费增长 23.7%；

为了支持农业发展，促进粮食流通，缓解粮食亏损挂帐问题，中央财政适当提高了国家专项储备粮和各地超定额储备粮的费用补贴标准。

(2) 积极组织财政收入。1992 年国民经济高速增长，各级财税部门加强税收征管，全国财政收入比上年增长 10.6%（不包括国外内债务收入），其中，工商税收增长 13.3%。

(3) 努力保障重点开支。各级财政千方百计优先保证农业、能源、交通、教育、科技等重点支出的需要，与上年相比，1992 年支农支出和各项农业事业费增长 10.5%，教育事业费增长 10.3%。

(4) 加快财税改革步伐。国家预算、中央预算、部分省级预算由单式预算改按复式预算编制；部分地区进行了分税制财政体制试点，税利分流试点工作也取得了新的进展。

经济的快速发展和体制改革的不断深入，为国家预算执行创造了良好条件。全国财政收入 3483.37 亿元，完成预算的 104.7%；全国财政支出 3742.20 亿元，完成预算的 107.4%；收支相抵，支出大于收入为 258.83 亿元，比预算扩大 101.02 亿元。在国家财政收支中，中央财政收入 1538.15 亿元，完成预算 99.6%，其中，中央本级收入 979.51 亿元，地方上解 558.64 亿元；中央财政支出 1766.94 亿元，完成预算 103.8%，其中，中央本级支出 1170.44 亿元，对地方补助 596.5 亿元；收支相抵，中央财政赤字 228.79 亿元，比预算扩大 70.98 亿元。地方财政收入 3100.36 亿元，完成预算 108.9%，其中，地方本级收入

2503.86 亿元，来自中央补助 596.5 亿元；地方财政支出 3130.4 亿元，完成预算 109.9%，其中，地方本级支出 2571.76 亿元，上解中央 558.64 亿元；收支相抵，地方财政赤字 30.04 亿元。

1992 年预算执行中的突出问题是财政赤字超过了预算，尤其是地方财政出现了赤字。其原因除了经济高速增长拉动支出需求急剧扩张外，主要是：（1）在预算执行中，国家出台了一些政策性减收措施，如降低了卷烟产品税率；改变了平转高原油的计税办法，缩小了税基；追加外贸出口计划，相应增加了出口退税。（2）企业因产销扩大，虽使利润有所增加，但经济效益没有直接反映到财政上来（表现在工商企业上交的所得税没有比上年增加，反而有所下降）。（3）一些地方和部门从局部利益出发，违背国家政策和财经纪律，降低企业所得税税率，以各种形式搞流转税承包，自行扩大减免税范围和期限，造成财政收入大量流失。

（三）加强宏观调控的 1993 年

1993 年财政宏观调控力度加大，财政预算执行相对平稳。

1992 年，我国经济发展与改革开放出现了欣欣向荣的局面。农业获得了好收成，工业发展速度加快，进出口贸易和引进外资持续增长，经济效益有所回升，城乡居民生活水平提高，市场购销两旺。这一年国内生产总值增长率达到

14.2%，比上年高5个百分点；商品零售价格上涨5.4%，比上年提高2.5个百分点。在这种经济增长的背景下，1992年底全国经济工作会议提出，1993年的经济工作要在保持总量基本平衡的基础上取得较快发展，重视市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，把经济工作的重点放在优化结构、提高质量、增进效益上，促进国民经济又快又好地持续发展。但是，由于多种原因，1993年上半年在经济运行过程中，金融秩序混乱、固定资产投资膨胀等问题非常突出，对此，1993年6月中央提出了《关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》，针对存在的问题采取了一系列强有力的宏观调控措施。1993年11月召开了党的十四届三中全会，作出了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，描绘了社会主义市场经济体制的基本框架。

1993年财政部门在努力搞好各项工作的同时，加强了对财税改革问题的研究，加大了财税改革力度。

——认真贯彻中央加强宏观调控的政策措施，整顿财税秩序、严格控制税收减免和财政赤字。一是各地对自行确定的减免税收和“两金”政策等进行了全面清理，停止了对临时性、困难性减免的审批。二是千方百计完成国库券销售任务，在上半年国库券一度滞销的情况下，各级财政部门动员大量人力，采取宣传动员和上门服务等促销活动，保证了国库券发行任务的完成。三是严格控制支出，压缩财政赤字，很多地区在控制非重点支出方面作了较大努力。四是认真开展税收财务物价大检查。五是全面清理了财政周转金，加强了管理。

——采取积极措施，大力支持经济建设。一是各级财政增加了对农业投入，调整支农资金结构，重点支持农村社会化服务体系的建设，促进“两高一优”农业和乡镇企业发展。二是在下半年财政收入形势好转之后，各级财政优先安排了经济发展急需的资金。三是坚决治理“三乱”，减轻了企业和农民负担。

——大力推进财税改革和法制建设。为使我国财务会计制度与国际惯例衔接，研究制定了《企业财务通则》和《企业会计准则》。同时，各级财税部门积极为1994年财税改革作准备，深入调查研究，广泛征求意见，反复进行测算。此外，颁布了《注册会计师法》、《个人所得税法》，并把《预算法》、《会计法（修正案）》提交全国人大常委会审议。

1993年国家预算的总体执行情况是好的，财政收支都有较大幅度增长。全国财政收入4348.95亿元，完成预算112%；全国财政支出4642.3亿元，完成预算113%；收支相抵，支出大于收入为293.35亿元，比预算增加67.85亿元。在全国财政收支中，中央财政收入1557.82亿元，完成预算89.3%，其中，中央本级收入957.51亿元，地方上解600.31亿元；中央财政支出1856.69亿元，完成预算94.3%，其中，中央本级支出1312.06亿元，补助地方544.63亿元；收支相抵，中央财政赤字298.87亿元，比预算扩大73.37亿元。地方财政收入3936.07亿元，完成预算119.4%，其中，地方本级收入3391.44亿元，来自中央补助544.63亿元；地方财政支出3930.55亿元，完成预算119.2%，其中，地方本级支出3330.24亿元，上解中央