

盛世财经纵横谈

胡定荣



目 录

序.....	1
导论.....	5

一、新议篇

必须制止资金结算过程中的“倒流程”	13
关于我国海域的有偿使用问题	17
海洋财源开发建设要注意几个相结合	25
从沿海城市的“工缴费”收入说起	28
没有区别就没有政策--大小城市住房改革应各有侧重	33
经济欠发达地区实施政府采购制度问题	36
学习《国务院稽察特派员条例》的几点体会	43

二、探索篇

实施科教兴国战略与振兴国家财政问题初探	51
我国住房制度改革及住房资金管理问题	60
试述我国财政的宏观调控问题	76
充分发挥财政在现代企业制度改革中的重要作用	86
浅谈环境保护与财政发展	90
探索县级经济的发展之路	95
开源、开发、开放：振兴西部经济的有效途径	98

三、调研篇

发展乡镇企业的又一模式——赴安徽省阜阳县的调查	101
对北京市房改试点地区住房资金管理情况的调查	107

当前房改中的突出问题及政策性建议·····	112
关于广东省沿海地区土地收入管理现状的调查·····	118
国有土地有偿使用收入征管工作亟待加强·····	125
来自湖南岳阳市的调查·····	130
新财税体制下地方财政发展的几个问题·····	133

四、理财篇

谈《论贵粟疏》的理财思想·····	143
试述提高财政“比重”问题·····	145
摆脱财政困境的根本出路在于抓住机遇发展经济·····	152
坚持住房资金按原渠道划转是减轻财政负担的有效途径·····	155
财政部门必须坚持和加强对住房资金的管理·····	164
把财政支出管理放在重要位置上来抓·····	171
收入管理须对症下药·····	179
警惕国企风险危及财政·····	181

五、借鉴篇

荷兰、意大利的公共财政政策及可供借鉴的主要经验·····	185
世界银行高级经济学家巴克立先生 谈中国住房制度改革问题·····	197

六、思考篇

我国企业财务管理制度创新问题研究·····	201
国有土地收入流失何其多·····	208
土地收入体外循环的法规思考·····	215
关于完善财税改革的几点思考·····	221

财政部门如何推进经济增长方式的转变	225
-------------------------	-----

七、启示篇

澳大利亚的转移支付制度及其对我们的启示	229
蚌埠市财政部门积极参与房改对我们的启示	237
地方税收征管中必须注意的几个问题	243
深圳市税收征管制度的改革	246
开源聚财天地宽	249
关于我国财政投融资问题	258

八、综述篇

我国财税体制改革问题	269
中挪混合市场经济下财税体制	
与宏观财政政策国际研讨会综述	282
全国房改试点地区及企事业单位房改深化问题研讨会综述	291
中国土地有偿使用和发展房地产业国际研讨会综述	296

九、对策篇

我国土地收入管理的问题与对策	303
用财政政策促进房地产业的发展	308
加强住房资金管理 促进住房制度改革	311
94 经济运行回顾 95 宏观经济运行取向	317
我国个人所得税管理现状与对策	322
巩固成果 稳中求进	326

十、政论篇

学习辩证法 避免盲目性	335
把握发展市场经济的指导思想	340
也谈现阶段社会分配不公问题	344
重新认识思想政治工作在企业管理实践中的重要作用	351
职工心理矛盾与企业思想政治工作	356
让优秀人才在改革中脱颖而出	362
牢固树立勤俭建国思想 大力弘扬艰苦奋斗精神	364

附录一：调财政部以来发表的论文、

调查报告、研究材料目录	372
-------------------	-----

附录二：我的自学之路	388
------------------	-----

序

《盛世财经纵横谈》是胡定荣同志选调到国家财政部后，发表在国内刊物上的成功之作，也是作者深入社会、深入实践的重要研究成果。其中不少政策建议引起国家领导人重视，被国务院有关部门采纳。作为一名财经理论研究者，有机会争先一睹并为其作序，虽有难以胜任之感，仍欣然命笔为之。

财经理论是社会科学理论的重要组成部分。在我国社会主义市场经济的建立与发展过程中，财经理论的发展面临着一系列新的任务。一方面，它必须为我国的改革开放事业和市场经济的发展提供正确的理论指导，另一方面，财经改革开放实践中创造出来的成功经验又必须经过科学的抽象而升华为新的财经理论，以进一步指导改革实践。这是摆在我国财政理论工作者和实际工作者面前的重要任务。市场经济要求政府各部门转变职能，从直接的、微观的管理转为间接的、宏观的管理，要求管理者从繁琐的事务中解脱出来，把更多的时间和精力用于调查研究，以便更好地总揽全局，科学决策。在这方面，本集作者胡定荣同志作了有益的探索。

《盛世财经纵横谈》汇集的论文、调查报告，是作者公开发表在国内刊物上的部分文章，它与一般财经类著作不同，具有四个较为明显的特点。

一曰“新”。作者善于发现、捕捉问题，题材有新意、立论有新意、见解有新意。例如“必须制止资金结算过程中的‘倒流程’”一文，写于1989年7月，当时正值我国经济治理整顿阶段，作者感到我国经济生活中有一种“资金倒流”现象不可忽视，必须采取有力措施予以制止，否则就会干扰经济运行，诱

发社会问题。并提出了在全国范围内清理债权、债务，也就是后来一些学者主张清理“三角债”的建议。正是这篇颇有新意的文章，引起了时任国务委员兼财政部长的王丙乾同志的高度重视，用《财政简报》转报中央、国务院，发全国各省市人民政府，作者本人因此实现了人生的一大转折，由县经委主任岗位选调到国家财政部工作。此后，他结合工作实际，又撰写了许多富有新意的文章，“关于我国海域的有偿使用问题”就是一例。该文发表在1993年8月6日《中国海洋报》头版头条，是我国公开发表的第一篇主张国家海域有偿使用的论文，中央人民广播电台作为重要新闻标题向全国广播，引起了国家有关部门领导的高度重视，在同年召开的全国海洋局局长会议上，作者就我国海域有偿使用问题作了专题讲座。次年，中国人民大学将该文列为“经济地理”新内容之一，产生了较好的社会效果。“学习《国务院稽察特派员条例》的几点体会”，是作者1998年10月被国家财政部、人事部推荐为国务院稽察特派员助理人选后，撰写的学习体会，为国内新近发表的几篇专题文章之一，全篇论述思路清晰，富有新意。

二曰“实”。无论是论文还是调查报告，该书都贯穿了实事求是精神。作者在基层工作时，就养成了不唯书、不唯上，有一说一，有二说二的严谨、务实的作风，读过全书，自然有一种实实在在的感觉。“学习辩证法，避免盲目性”和“发展乡镇企业的又一模式——赴安徽阜阳的调查”两篇文章，就是作者在基层工作时，针对当时地方经济部门的某些领导脱离实际，好大喜功，片面追求高速度，不注重经济效益，甚至虚报浮夸等问题而写的。文中提出了很多中肯的建议，对指导地方经济发展起了很好的作用。一位省级领导后来写信给作者说：在常德地区，像你这样既懂经济理论，又有实际经验的人不多，一些好的建议被淹没在汪

洋大海，可惜未引起重视。

三曰“活”。写文章贵在活写或写活。在这方面，作者具有独到之处，尤其是引经据典说明现实问题时，常常是信手拈来，恰到好处。譬如在“也谈社会分配不公问题”一文中，作者就颇为恰当地运用马克思主义经典论述“复杂劳动是倍加的简单劳动”的原理，阐述自己的观点，他谈到：“如何把复杂劳动换算成简单劳动，马克思主义的经典著作中没有现成的公式，但，无论如何，造原子弹的不如卖盐茶蛋的，教书的不如养猪的，握笔杆的不如耍秤杆的这种畸形分配关系是应当否定的”。这种分析，用典准确，言语朴实，具有很强的说服力，称得上活学、活写的典范。

四曰“广”。本集除导论和附记外，共分新议篇、探索篇、调研篇、理财篇、借鉴篇、思考篇、启示篇、综述篇、对策篇、政论篇共10个部分。所涉及的范围十分广泛，有国内也有国外，有经济也有政治，有现实问题的剖析，也有古代理财思想借鉴。其中，“谈‘论贵粟疏’的理财思想”、“勤俭建国艰苦奋斗是兴国之根本”、“让优秀人才在改革中脱颖而出”、“实施科教兴国战略与振兴国家财政问题初探”等，是跨度较大的几篇文章，不仅表明了作者的知识广度，而且表明作者善于把政治工作与经济工作结合起来，具有一定的理论功底。

胡定荣同志是湖南人，是很有志气、很有才气的湖南人。据我所知，他出生于农民家庭，少年时家境贫寒，只上过五年小学。他所以能取得成功，完全是党的培养教育与个人努力奋斗的结果。作者较长期工作在基层，成长于自学苦读之中。数十年来，深感立身之本在于德，立业之精在于勤。因此，他长年累月笔记不离身，说话、写文章如风行水面，自然成文，这是值得充分肯定的。当然，从严格意义上讲，其理论深度尚需挖掘。不过从作

者的经历来看，能有这样的成就，已经很不容易的了。我热切地希望该集的问世能够对我国财政改革发展有所裨益，尤其是对勤于自学的同志研究思考问题有所帮助，以促进我国财经理论研究的进一步深入。

郭代模

2000年1月1日

导 论

——财政改革发展 20 年回顾

从 1978 年党的十一届三中全会算起，我国改革开放走过了整整 20 年光辉历程。20 年来，全国人民高举邓小平理论伟大旗帜，紧密团结在以江泽民为首的党中央周围，坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线，使我国的改革开放取得了举世瞩目的伟大胜利。在小平同志理财思想指引下，国家财政广泛开辟和挖掘社会资源，正确处理生财、聚财、用财三者关系，不断克服发展道路上的困难，为国民经济和社会发展计划的实现，为大力支持我国的各项改革作出了很大贡献。

（一）改革开放有力地推进了国家财政的快速发展。改革开放 20 年间，我国财政大体经历了五个发展阶段。第一阶段为 1978—1980 年。这一阶段的理财重点是，在财经领域全面清理左倾思想的影响，调整积累与消费的比例关系，为安排城镇劳动力就业提供财力，促进人民生活的提高和社会秩序的稳定。第二阶段为 1981—1985 年。这一阶段主要是深入贯彻“调整、改革、整顿、提高”八字方针，大力压缩基本建设，消除生产、建设、流通、分配中的混乱现象，促进财政收支基本平衡。第三阶段为 1986—1990 年。这一阶段的后两年，我国经济出现了过热的苗头，财政的重点是实行紧缩政策，抑制通货膨胀，大力控制物价，促进供需平衡。第四阶段是 1991—1995 年。这一阶段的重点是按照中央关于深化改革的部署，重塑财税体制和财政运行机制，建立一个适应市场经济要求的、完善财税体制，充分运用财政政策，促进国民经济持续快速健康增长，争取国家财政的全面振兴。

经过近 20 年的努力，我国财政年收入规模一年比一年扩大，从 1978 年的 1121 亿元，扩大为 1997 年的 8642 亿元，20 年间财政收入规模扩大了 8 倍之多，这在我国财政发展史上是空前的，也是非常难得的。

（二）财政实力的增强有力地支持了各项重点建设事业的发展。从 1978 年起，在努力组织国内收入的同时，国家财政还稳妥地筹集国内外债务资金，为国家重点建设事业发展、提高人民生活水平和深化改革提供了必要的财力保证。随着财政实力的增强，国家财政支出规模逐年扩大，1997 年为 9197 亿元，比 1978 年的 1110 亿元增加了 8087 亿元。其中，安排用于基本建设，用于企业挖潜改造的资金和新产品试制费，投入农业的资金，拨给教科文卫部门事业费，以及用于国防的支出，与 1978 年支出绝对额相比，增长幅度都比较大。与此同时，国家还通过一系列优惠政策措施，支持国有企业的发展，为国有企业增加可支配财力，帮助企业解决潜亏、挂帐、福利基金超支等历史包袱数千亿元。由于财力的支持，我国国民经济、社会发展及各项改革都取得了巨大成就。

（三）财政体制改革在市场经济对接中迈出了坚实的步伐。改革开放以来，我国财政、税收和财务制度进行了一系列重大改革。主要有：

1. 在处理国家与企业分配关系方面，改革企业财务制度，扩大企业自主权，先后实行了企业基金制度，利润留成制度和各种包干制度及利改税；制定和实施了《企业财务通则》和《企业会计准则》，纠正了国有企业所得税承包的做法，规范了税前扣除和列支标准，初步理顺了国家与国有企业之间的分配关系。

2. 在税制改革方面，建立了以增值税为主体，营业税、消费税为补充的流转税制，统一了内资企业所得税，调整和改革了

个人所得税，开征了某些旨在体现效率与公平的新税种；同时，还建立了涉外税收制度，制定了外商投资企业和外国企业所得税法，促进了国家税收的不断增加。

3. 在分税制改革方面，借鉴国际经验，按照“统一税法，公平税负，简化税制，合理分权”的原则，采取了按税种划分收入的办法，改革了财政管理体制，扩大了地方财权，调动了地方政府发展经济、培植财源、组织收入的积极性。

4. 在缩小贫富地区收入分配差距方面，从 1995 年起，初步实行了过渡式转移支付制度，中央每年从集中的可支配财力中，给欠发展地区以一定的财力支持，有效地促进了贫困地区尤其是民族地区的经济发展。

（四）根据预算统一性、完整性要求，将政府预算管理纳入了法制化轨道。在财政体制改革的过程中，制定颁布了《预算法》，加强了政府预算的法制化管理，改变了历年来上级政府代替下级政府编制预算的做法，确立了各级政府预算编制的自主权，地方政府通过认真编制本级预算，提高了执行预算的自觉性，适应了建立分税制财政体制的需要。与此同时，国务院颁发了《关于加强预算外资金管理的决定》，明确了预算外资金的性质，规定了各种收费、基金的立项审批权限，比较好地解决了一些政府部门以创收为由，通过乱收费、乱集资、乱罚款等手段，将取得的收入化为本部门、本单位所有，严重侵蚀国家税基的问题，从源头上控制预算资金的不合理增长。根据国务院文件精神，1996 年起，对养路费、车辆购置附加费、铁路建设基金、市话初装基金等 13 项数额较大的政府性基金纳入财政预算管理，通过编制预算外资金收支计划，建立财政专户，实行收支两线管理，使预算内、外财力得到统筹运用。目前，正在研究将所有体现政府职能的预算外资金纳入到预算内管理，以及进一步规范收费管理问

题，这就从法规、制度上维护了国家预算的统一性和完整性。

（五）财政立法工作取得了突破性进展。长期以来，我国财政立法极其薄弱，许多方面无法可依。真正意义上的财政立法工作，起步于党的十一届三中全会之后。为了适应建立社会主义市场经济体制的需要，“八五”时期，财政立法步伐大大加快，在预算、税收、国有资产管理、财务、会计等方面研究制定了一系列重要法规。据不完全统计，全国人大及其常委会审议通过的 109 件法规和有关法律问题的决定中，属于财政方面的 13 件；国务院制定的 570 件行政法规和规范性文件中，属于财政方面的有 60 件，分别占立法总数的 12% 和 10.5%。为了保证财政法规和行政法规的贯彻实施，财政部还相继发布了大量的财政规章和规范性文件。同时，对原计划经济体制下的一些财政法规进行了清理，初步建立了与发展社会主义市场经济相适应的财政法律、法规体系框架。这些财政法规的颁布和实施，对于强化财政的分配监督职能，健全国家预算管理，加强政府宏观调控，促进经济的健康发展起到了积极作用。

二

纵观财政改革发展 20 年历程，可以用成绩斐然来概括。但是，目前财政存在的问题也不少，需要引起各级领导的高度重视。

（一）财政收支矛盾十分突出。从收入方面看，主要是财政收入占国民生产总值的比重过低。目前该比重大约为 12% 左右，这不仅大大低于发达国家的平均水平，也低于发展中国家的平均水平。在我国国民经济中，农业所占的比重很大，但发展水平不高，生产起伏波动很大，抵御自然灾害的能力很低，多年来对财政的贡献甚微；从工业上看，目前许多企业处于困境，步履维艰，尽管中央采取了一系列措施并取得了明显成效，但彻底走出低谷

尚需时日，这都会对财政收入的稳定增长造成影响。支出方面，1994 年分税制改革后，中央财政支出占全国财政支出的比重下降了 4—5 个百分点，从整体上讲有中央支出包揽过多的问题，也有一些本该由中央财政负担的支出，中央财政没有承担起来。例如，当前基础教育投资严重不足，发展基础教育寄希望于社会，这从一个侧面也反映了财政职能的弱化。尤其是我国财政赤字和不断增多的内外债务，将给国民经济正常运行带来不利影响。无财则无政，可支配财力难以满足政府行使职能的基本需要，就会引起社会问题。

（二）税收制度还不完善，尤其是涉外税制不规范。目前，新的税制运行情况比较正常，总体上说比老的税制前进了一大步。但也应看到，新的增值税税制的统一性正在受到侵蚀，减免优惠过渡措施过多，对外商投资企业税收优惠较多，国民待遇原则未能有效地体现，地区性税收政策不符合财政公平原则，个人所得税制不健全，征管手段不科学等。

（三）财力分散与收入分配不均并存。应当承认，在解决财力分散问题和调整收入分配政策上，前一时期的工作是卓有成效的，但当前收入分配秩序混乱、分配渠道不规范、分配结构不合理，肢解财政职能的问题仍然存在。一些部门和单位，对国务院和财政部有关加强预算外资金管理、加强收费基金管理的文件执行得不够严格，收入分配领域不公平、不合理的现象还比较普遍。

（四）中央对地方的转移支付还不够科学合理。现行中央对地方的税收返还还直接与各省的税收增长率挂钩，形成了税收返还额与省市富裕程度成正比的机制，不利于平衡地区之间的财政能力。以往中央对地方的财政分配未能充分考虑到民族因素和地区类别因素，促进落后地区提高财政能力的财政激励政策有待进

一步研究。

三

从我国财政实际看，未来一个时期财税改革与发展的主要任务是，巩固和推进改革的成果，扩大收入，控制支出，压缩赤字，减少预算对债务的依赖程度，缓解财政困难，防范财政风险。

（一）不断完善税制，强化税收征管，提高“两个比重”。分税制实施以来的收入结构分析表明，财政收入主要来自国有企业，来自于个人与非国有经济的比重较小。而从税源来看，居民收入增长很快，非国有经济规模日益扩大，这些都为财政收入的增长奠定了基础。因此，要把财政增收的重点放在对个人所得和非国有经济部门所得的征税上来。要改革现行的个人所得税制，加强征管。现在我们采用逐项收入交税办法，每项都有扣除，这就产生了分散收入不纳税的漏洞，应该采用国际规范化的个人所得税综合税制形式。建立普遍申报收入制，并运用现代化的征管手段，加强个人所得税的征管。要通过强化税收征管，控制各种税收减免，改革出口退税办法等措施，增加财政收入，改变收入比重过低的状况。

（二）合理调整财政支出结构、严格控制财政行政经费开支。一要随着政府机构改革和职能的转变，精简行政机构，严格控制政府机关的人员编制和经费标准，遏制“人、车、会、话、医”行政经费过快增长的势头。二要改革社会发展事业经费管理办法。将那些能够自负盈亏的社会发展部门推向市场，财政不再负担其经费开支，那些只能由政府承担的社会发展事业部门，实行全额拨款制度，那些介乎其中的社会发展部门应实行“基金管理、部门调剂”制度。在压缩财政支出的基础上，重点调整行政经费支出结构，严格控制一般性行政经费。进一步整顿和缩减财政补贴，提高财政资金的使用效率。

（三）进一步调整分配政策，整顿分配秩序。经济发展的不平衡，使收入分配在地区和劳动者之间存在不平衡性，需要在分配政策上将长期坚持效率优先、兼顾公平的原则，利用财政杠杆，调节地区之间和个人之间的分配结构。运用财政政策来保护合法收入，调节过高收入，打击各种非法所得。与此同时，要按照市场经济要求，研究制定按劳分配和按生产要素分配的财政政策，把适当集中财力同调节收入差距结合起来，逐步实现均衡分配的目标。

（四）建立规范 中央对地方的转移支付制度，进一步完善分税制财政体制。要进一步完善财政体制改革，其主要任务是建立中央对地方的转移支付制度。在我国，建立中央对地方的转移支付的目标，在于逐步实现各地区居民能够享受平等的公共服务。为此，一方面要根据各地的财政支出需求、财政实际收入能力，对目前的税收返还收入在各地之间重新进行分配，以确保各地区财政能够满足当地居民基本公共需要。另一方面对诸如教育、卫生等方面实现专项补贴，确保各地区公共服务水平的大体均衡。从目前比较一致的意见看，中央对地方转移支付，主要应考虑以下几种因素：人均 GDP、都市化程度、人口密度、财政供养人口、少数民族人口的比重、气候因素、地理环境、地区差别等。

新 议 篇