

张佑才 主 编

财税改革纵论

—— 财税改革论文及调研报告文集

(三)



经济科学出版社

财 税 改 革 纵 论

——财税改革论文及调研报告文集(三)

张佑才 主 编

经济 科 学 出 版 社

1999年·北京

责任编辑：杨 静 贺聿坤

责任校对：徐领弟

版式设计：周国强

技术编辑：潘泽新

财税改革纵论
——财税改革论文及调研报告文集（三）

张佑才 主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国人民解放军第一二零一工厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 21.5 印张 530000 字

1999 年 2 月第一版 1999 年 2 月第一次印刷

印数：0001—3500 册

ISBN 7-5058-1609-8/F·1135 定价：38.00 元

前 言

党的十一届三中全会以来的 20 年间，在党的基本路线和邓小平建设有中国特色社会主义理论的指引下，我国的改革与发展取得了举世瞩目的成就。1994 年的财税改革及其深化，作为整体改革的重要组成部分，为财税工作开创了新的局面，为相关方面的配套改革提供了重要条件，也提出了一系列进一步推进改革和完善政策、加强管理、加快发展的新任务。1993～1996 年，我国经济首次成功实现“软着陆”，1998 年以来，又在实行反周期的宏观调控、扩大内需、抵御东南亚金融危机影响方面，取得显著成效。这些都是在深化改革、加强政策调节和改进管理的背景下取得的。

财税改革的实践证明，要做好财经战线的工作，完成时代赋予我们的任务，必须展开对理论、政策的深入研究和对运行情况的认真调查分析。在这方面，财政部机关的同志们身体力行，近年来形成了为数不少的成果。为了总结和表彰这些成果，对财政实际工作提供指导和参考，财政部机关党委连续数年组织了优秀论文和调研报告的评选。在财政部机关 1997 年度优秀论文与调研报告评选的基础上，我们择优汇编了这部论文、报告集。

文集共收入论文、调研报告 45 篇，包括当年评选中全部获等级奖的作品。为了读者阅读方便，按照论题列成八个单元，依次为学习邓小平理论、财政改革、财政政策、税收制度与政策、

财经管理、国有企业改革、农业与农村经济和国际比较研究。

这些论文和调研报告，选题不同，风格各异，但共同特点是注重将理论与实际紧密联系，从国民经济全局着眼，从改革、发展及改进政策、加强管理的迫切要求出发，为中心工作和本职工作服务。大到关于邓小平理论指导下的财政工作基本思路，小到讨论某个具体的业务问题，都力求充分考虑“两个转变”中的种种新情况、新问题，积极探讨，深入剖析，找出原因，提出对策，都具有自己的新意。不少文章提出的改革思路和建议，已体现在党和国家的政策、改革方案和我们的实际工作之中；有些文章分析的情况，正是国务院领导同志关注和组织进行科学论证、着手研究解决的政策上和实践中的重大课题，受到了领导同志的高度重视；有些文章，基于掌握的大量第一手材料，进行深入细致的可行性研究，比较客观地提出了解决现实工作中存在问题的措施和办法，为领导层决策提供了极有价值的依据；还有的文章在学术理论界引起了较大反响，推动了财政学科建设。

可以说，我国财税改革与财税工作中所取得的成绩，与这部文集所反映出的广大财经干部的理论思考、调查研究、不断探索、献计献策，是密不可分的。同时，研究探讨的过程，也是提高工作人员素质、加强干部队伍建设的过程。这种研讨，应当在整个财税工作系统中进一步形成风气。相信各级财税部门的同志们，都可以从这部文集获得有益的启发和帮助。

党的十五大确立的邓小平理论伟大旗帜，为我国现代化进程“跨世纪”的发展战略，指明了方向和目标；实现体制模式、增长模式“两个转变”与“振兴国家财政”的任务，光荣而艰巨。借此文集汇编出版之机，我们愿以解放思想实事求是、理论联系实际、大兴调查研究之风的精神，与任重道远的广大财税工作者共勉；在跨世纪的改革与发展过程中，我们期待着更多的研究成果问世。

在编辑出版此书过程中，得到部机关各单位的积极协作和财政部财政科学研究所、经济科学出版社的大力支持，在此一并表示感谢。由于水平有限，本书编辑过程中难免有疏漏和不妥之处，请读者提出宝贵意见。

编 者

1998年10月

目 录

邓小平财政理论与实践

财政工作一定要以中央、全体、集中统一作主导

——小平同志全局财政思想综论

..... 何盛明 苏 明 隆武华 (3)

邓小平财政思想初探 郭代模 杨远根 (17)

学习邓小平管理思想 推进各项管理工作

——学习邓小平管理思想的几点体会 段景泉 (33)

财政改革调查与思考

建立我国规范化转移支付制度的设想

..... 冯健身 李林池 程继斌 刘小明 陈诗新 (49)

关于调整中央与地方事权及财政支出

范围的研究报告 戴柏华 邱江涛 张文斌 (68)

立足国情不断规范中央与地方财政分

配关系 姜永华 (96)

关于建立我国政府采购制度的探讨 冯健身 (115)

关于新财税体制运行情况及今后改革

思路的调查报告 赵 杰 史耀斌 吕富全 (131)

关于推进收费改革和加强收费管理有

关问题的报告 黄维健 陈怡芳 常 城 (156)

关于福建省文教行政财务改革与管理

情况的调查报告 赵 路 (168)

关于河北、江苏、安徽、河南四省文教行政

财务改革及管理工作情况的调查报告

..... 詹静涛 赵 路 宋秋玲 殷路长 于小旺 (182)

财政政策研究

浅议财政投入程度与财政投入的

可能度 丁先觉 刘金云 (195)

财政政策与产业政策 王冬生 (204)

中国财政扶贫政策分析 孟 春 程丹峰 (224)

试论中国在国际经济事务中的“财经外交” 冯予蜀 (244)

关于我国国债规模适度问题的研究 杨舜娥 陈志媚

杨京华 于海南 张 军 徐 静 (256)

税收制度与政策分析

1994 年以来税制运行的实证分析:

成效、问题与对策 李方旺 (289)

中国边贸税收政策与边贸发展战略

..... 王 征 朱丽珍 任 烈 (306)

论经济转型期我国关税职能的

定位 王 征 王建凡 任 烈 (319)

改革和完善我国消费税制度的

设想 赵 杰 史耀斌 谭 龙 (333)

关于北方奔驰公司有关税收问题

的调查报告 王建凡 任 烈 赵姝丹 (341)

财 经 管 理 思 路

财政风险：我们的一些看法及建议

..... 刘尚希 赵全厚 隆武华 (351)

加强财政管理，规范政府收支

——湖南、湖北两省改革收费征管体制和实施综合财政

预算的调查 汪义达 黄 然 (367)

关于近几年财政支出增长的初步

分析 孙 燕 杨远根 (379)

集中使用政府预算内基本建设投资

加强国有资本增量投入管理 聂永泰 (393)

从科教事业费与行政支出的结构变化谈回归

分析在公共财政资源配置中的作用 郑永福 (400)

试论我国内部会计控制制度建设 高一斌 (418)

对某省注册会计师外部执业环境的调查

报告 白晓红 (436)

不正常在建工程产生的原因及其对策

——23个不正常在建大中型项目的调查报告

..... 缪礼煊 胡华庭 江宣林 (448)

加强对外事经费的监督和管理控制党政

- 机关事业单位出国过多过滥的现象 … 冯秀华 杨瑞金 (457)
- 湘西土家族苗族自治州欠发工资情况的
调查报告 …………… 张宏安 (465)

国有企业改革探索

企业联合、兼并难在哪里?

- 上海、南京企业联合、兼并情况的调查 ……… 许 毅
黄菊波 孙 钢 杨良初 杨照南 隆武华 (485)

纺织工业扭亏调研报告

- …………… 王树权 刘以革 李洪辉 吴海军 (503)

在改革实践中开拓国有企业战略性重组之路

- 上海国企改革及相关财税政策的调查
…………… 贾 康 马晓玲 王晓光 (514)

盘活存量 用好增量 提高国有经济的

- 竞争力和控制力 …………… 虞列贵 李洪辉 (524)

国有企业改革与发展状况的调查与思考

- 党校第27期第5组调研报告 …………… 沈 莹 (531)

农业与农村经济问题研究

- 市场经济下的农业发展及财政支农 …………… 丁国光 (551)

- 中国农业产业化发展与宏观政策导向 …………… 苏 明 (562)

产业化+合作制：农业和农村经济发展的新尝试

- 山东省发展农村合作经济调查 ……… 张岩松 符金陵 (576)

湖南农业产业化调查	吕恒心 何利成 (585)
-----------------	---------------

财税国际比较与建议

财政职能的国际比较研究

.....	肖 捷 梁树春 陈为群 刘金云 (599)
国外社会保障制度改革动态	高 蓬 (617)
法国财政监督情况考察报告	段景泉 李永光 (623)
关于财政支出结构的国际比较分析 与建议	余天心 王石生 (639)
从发达国家的发展历程再来探讨商业 银行与证券市场的关系	袁 东 (652)

邓小平财政 理论与实践

财政工作一定要以中央、 全体、集中统一作主导

——小平同志全局财政思想综论

▲何盛明 苏明 隆武华▲

全局财政思想，是小平同志一以贯之的思想，它融会贯通于小平同志财政经济思想中，是建设有中国特色社会主义理论的有机组成部分。在一些地方、部门全局观念淡薄的今天，在中央决定加大结构调整力度、振兴财政的时刻，我们重温小平同志的这些教诲，倍感亲切。我们确信，只要全党上下、全国上下领会小平同志全局财政思想，树立全局财政观念，并根据这一精神办事，舍小我，为大我，一切以中央、全体、集中统一作主导，那么，强国富民、振兴财政，当然是指日可待。

一、全局财政思想是小平同志 一以贯之的思想

小平同志对财政经济问题十分重视。早在抗日战争时期，作为中共北方局的主要领导人，邓小平在繁重的军旅生活中，就十分重视并亲自过问财政经济工作，这在当时各抗日根据地是罕见的。他依据敌后的经济战线斗争的尖锐程度绝不亚于军事战线的现实，提出“百倍地加强经济建设的领导，应该是今后始终贯彻

的方向”，并强调对财经工作必须从大局着眼，有全局观念。他主张，正确的财政负担政策，必须以人民福利和抗战需要为出发点，必须实行“钱多多出，钱少少出”的“量入为出与量出为入的配合”的原则，既照顾人民的负担能力，又照顾抗战的需要，更重要的是使负担办法适合于奖励发展生产的需要^①。

解放战争时期，与刘邓大军在千里跃进大别山取得世界军事史上罕见的胜利相媲美，邓小平成功地运用财政经济政策巩固了新生的根据地。他提出：“我们的财政要有很明确的政策，很正当的办法，光靠印票子不行。有了统一的方针、政策和计划，再加上华北的帮助，问题就可以解决”^②。为此，他把政策的着眼点放在战争供应和人民生计上面，抓住私人工商业是新民主主义经济不可缺少的部分这一事关新解放区成败的全局问题，注意保护工商业，原封不动地接管好城市，从而避免了“左”的错误对新解放区的冲击，恢复和发展了生产，为人民军队在国民党统治区站稳脚跟和胜利进军奠定了坚实的经济基础。

在大西南的日子里，如何解决西南地区相对集中的少数民族问题特别是少数民族的经济问题，直接关系到整个西南地区的经济发展与稳定。为此，小平同志遵照毛泽东主席和党中央的指示，强调要从国防、政治等战略高度来认识和解决这个问题。他主张，对少数民族地区，应该制定一套适合少数民族实际情况的政策，要诚心诚意地为少数民族服务，帮助少数民族发展民族经济。小平同志的这些主张，为我党始终把少数民族问题看作为政治大局来抓，通过国家财政增大扶持少数民族经济的力度开了一个好头。

1953年8月，小平同志任政务院副总理兼财政部部长，主

① 《邓小平文选》第一卷，人民出版社，1994年版，第82~85页。

② 《邓小平文选》第一卷，人民出版社，1994年版，第106页。

持全国财政工作。他上任伊始，就要求财政部门要看大事，要有战略全局观念。他说：党中央和毛泽东同志历来重视战略问题，“只要把战略形势讲清楚，问题就好办了。……只要把战略问题和全局问题摆开来，就可以得到解决”。建国以来，我们的财政工作出了一些问题，就是因为“常常没有从大的方面出发，没有把战略问题交待清楚”。为此，小平同志向全党特别是财政系统郑重提出：我们的一切工作都会涉及全局与局部的关系、中央与地方的关系、集中统一与因地制宜的关系，因而“大道理与小道理必须弄清楚”。一方面，全体和局部缺一不可，全体是由局部组成的，如果只有全体，没有局部，则全体也就不成其为全体了。另一方面，全体和局部、中央和地方、集中统一和因地制宜，以什么为主导呢？“如果把局部、地方、因地制宜作主导，那就要犯原则错误。一定要以中央、全体、集中统一作主导。……如果两者之间发生矛盾，地方应服从中央，局部应服从全体，因地制宜应服从集中统一。不如此，就会发生地方主义、本位主义和山头主义”^①。

1956年，小平同志担任中共中央总书记，成为中国共产党第一代领导集体的重要成员。他积极为党的“八大”确定的把工作重点转移到经济建设中的这个大局而奔走，提出今后的主要任务是搞建设，把我国建设成为一个伟大的社会主义工业国。1962年的“调整”，更凝结着小平总书记的心血。他强调：“在这个过程中，第一要抓吃、穿、用的问题。……第二要抓基础工业。……第三要抓国防尖端技术。……这就是我们的纲”^②。

1975年，小平同志复出，大胆抓整顿，强调：全党讲大局，把国民经济搞上去。粉碎“四人帮”后，邓小平成为中国共产党

① 《邓小平文选》第一卷，人民出版社，1994年版，第198~199页。

② 《邓小平文选》第一卷，人民出版社，1994年版，第336页。

第二代领导集体的核心，他果断地停止“以阶级斗争为纲”这个错误路线，将全党工作的着重点迅速转移到经济建设中来，主持中国改革开放这一全新事业，成为中国改革开放当之无愧的总设计师。所有这些充分表现出小平同志从战略全局考虑问题的作风与传统。在财政问题上，他的全局财政思想更加成熟。小平同志在各种场合多次强调党中央的权威必须加强，不能否定权威，该集中的要集中。他说：“现在一提就是中央集中过多下放太少，没有考虑该集中的必须集中的问题。中央必须保证某些集中”。“中央如果不掌握一定数额的资金，好多应该办的地方无力办的大事情，就办不了，一些关键性的只能由中央投资的项目会受到影响”^①。为此，小平同志要求各地方、各部门必须以大局为重，维护中央的权威，并严厉批评“中央的话不听，国务院的话不听”、“你有政策我有对策”等无政府的行为。小平同志还表示：“对于不听中央、国务院的话的，处理要坚决，可以先打招呼，不行就调人换头头”^②。

二、财政部门是集中体现国家 政策的一个综合部门

毛泽东同志曾说过：“国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向”。^③这句话说明国家预算决不只是简单的收支计划，而是通过收支反映整个国家的政策，从而成为新中国编制预算、进行财政工作的

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年版，第200~201页。

② 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年版，第319页。

③ 《十年来财政资料汇编》第一辑，财政出版社，1959年版，第15页。