

全国财政干部培训教学参考资料

财政部全国财政干部培训教材编审委员会办公室组编

张馨 等编

当前几项重大改革与 财政关系研究文集



经济科学出版社

全国财政干部培训教学参考资料

财政部全国财政干部培训教材编审委员会办公室组编

当前几项重大改革与 财政关系研究文集

张 馨 杨志勇 郝联峰 朱芳芳 编

经济科学出版社

责任编辑：沙超英

责任校对：孙 昉

版式设计：代小卫

技术编辑：战淑娟 李长建

当前几项重大改革与财政关系研究文集

张馨 杨志勇 郝联峰 朱芳芳 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

北京印刷一厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 15.25 印张 330000 字

2000 年 1 月第一版 2000 年 1 月第一次印刷

印数：0001—8000 册

ISBN 7-5058-1941-0/G·407 定价：26.20 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

改革开放以来，我国财政改革取得了巨大的成绩，财政形势发生了可喜的变化。随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立，建立公共财政已成为我国财政改革的目标和方向。为了更新财政工作者的理论知识，提高各级领导干部驾驭财政经济工作的本领和能力，遵照李岚清副总理的指示精神，财政部办公厅和全国财政干部培训中心组织编写了全国财政干部培训辅助教材《财政若干问题研究》一书及与之配套的教学参考资料“当前财政改革有关问题研究的系列论文集”。

《财政若干问题研究》一书共有九个专题，作者为我国财政界知名的专家、教授和博士生导师，内容涉及新的财政理论，当前财政改革焦点、热点、难点问题研究和具体业务探讨，是一本高层次的

财政培训教材。与之配套的有关问题研究系列论文集，是由各专题撰稿人收集的主要为 1993 年以后公开发表的反映主流观点的优秀文章，其中也收集了少量与主流观点不一致的文章，供大家参考借鉴，以便从各方面多角度思考问题，深入透彻地掌握新理论和新观念。

1998 年以来，党中央、国务院为应对亚洲金融危机，适时采取了积极的财政政策，保证了经济持续增长和社会稳定。在经济增长偏弱的情况下，财政政策显得更为重要。希望通过新理论、新观念的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和财政业务知识，更好地执行国家的财政政策，同时还能为今后积极探索行之有效的改革途径和措施提供理论支持和指导。这对于推进我国财政体制改革，充分发挥财政的职能作用，进一步促进国民经济和社会各项事业的健康发展，具有十分重要的意义。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '陈云' (Chen Yun), written in a cursive style.

1999 年 10 月 11 日

前 言

本书是为全国财政干部培训而编辑的文集，以作教学参考资料。

本书收集的文章所涉及的财政与国有企业改革、与金融体制改革、与政府机构改革、与粮食流通体制改革、与社会保障制度改革以及住房制度改革等问题，无一不是目前改革所面临的关键和焦点问题，也是 20 年的改革所积存下来的难度极大的改革问题。这些问题能否解决，这些改革能否完成，都直接关系到我国的市场化改革能否根本成功的问题。

这些问题之所以会成为改革的难点和焦点，是因为它们暴露出我国经济体制转轨过程中的深层次矛盾，是 20 年改革所形成的错综复杂关系的结合点。因此，要正确地把握和阐释清楚这些改革的矛盾与问题，理清财政与它们的关系，显然是超乎我们的能力之外的。然而，为了服务于改革大业，为我国的经济体制改革和财政模式转换做出自己力所能及的贡献，我们承担了编辑这本文集的任务。

也正因为如此，文集的选编必然存在着许多缺陷。本文集

选录的是 1993 年以来有关的论著，而这几年来这些方面的论著是可以用“汗牛充栋”来形容的，其中优秀者比比皆是。以我们之力，不可能穷及这些论著，这就只能以我们所接触的论著来选录，从而可能遗漏许多原本应当入选的论文。选录时的这种片面性以及其它缺陷，当由我们负责，并敬请批评指正。

如果读者能感到本文集对自己有所帮助的话，则将是我们的最大安慰。

编 者

目 录

前言	(1)
----------	-------

第一部分 国有企业改革与财政

导读	(2)
试论发展国有中小企业的财政政策.....	夏杰长 (5)
谈如何扶持中小企业.....	倪序英 (13)
企业兼并联联合与财税政策	财政部科研所
《企业兼并联联合与财税政策》课题考察团	(21)
国有企业“抓大放小”与财政	
对策的探讨.....	河南省许昌市财政局课题组 (34)
转轨时期企业兼并中地方政府	
行为研究	瞿小石 (45)
国有企业改革的财政思考.....	李元富 林诗熙 (57)
关于国有企业改制的财务与会计问题.....	潘煜双 (64)
国企改革必须强化财务监督.....	王玲华 王天九 (73)

第二部分 金融体制改革与财政

导读	(78)
防范和化解金融风险之我见	李 君 (80)
化解中国的银行不良债权与防范金融风险 鲁迪·多恩布什 佛朗西斯科·吉瓦齐	(88)
金融风险及化解方式分析	刘志高 王志强 (106)
银行不良资产与金融风险 ——试谈银企关系的重新构造	张惠平 (118)
金融市场化改革进程中政府行为的经济学 分析与思考	郑泽华 (126)
日本金融体系的支解和重组	张铁志 (135)

第三部分 政府机构改革与财政

导读	(144)
市场中的政府	樊 纲 (146)
政府机构改革的出路在于实行财政硬约束	王东京 (163)
机构改革的着力点在政府职能的转变	徐鸿武 (168)
推进政府机构改革的财政思考	宋立根 陈国绪 (179)
政府机构改革中须注重解决的几个关键问题 ...	晏 磊 (183)
县级机构改革的困难、原因及对策 ...	王玉川 刘见君 (194)
美国学者谈官员制度改革对中国的 积极影响	戴维德·D·李 (203)

第四部分 粮食流通体制改革与财政

导读·····	(208)
论新一轮粮改·····	兴 庆 (210)
中国粮食的长期发展和中期对策问题·····	谢 扬 (227)
粮食产业保护的国际经验及对中国的借鉴·····	孔祥智 (250)
粮食价格与粮食储备的宏观调控·····	胡小平 (262)
农产品流通体制改革的目标模式选择·····	石 磊 (277)

第五部分 社会保障制度改革与财政

导读·····	(290)
面向 21 世纪社会保障的财政思考·····	陈先森 (293)
关于加强社会保障财政管理的若干思考·····	杨良初等 (312)
谁为上帝“撑大伞” ——加强社会保障基金管理的财政思考 ·····	杨茂云 孔 森 (335)
关于社会保障基金纳入财政专户实行收支 两条线管理·····	杜 俭 (344)
我国社会保障制度改革的基本原则 及总体构想···	财政部《社会保障制度改革》课题组 (352)
完善社会保障制度必须开征社会保障税·····	尚元君 (365)
地方财政要支持再就业·····	郭行礼 双占侠 冯秉政 (371)
强化企业职工养老保险基金管理的 财政思考·····	胡 兵 杨昌银 (381)

关于我国开征社会保障税问题的研究	刘 明 (386)
------------------------	-----------

第六部分 住房制度改革与财政

导读	(402)
正确认识住房商品化、分配货币化问题	薛 竹 (405)
中国住宅何时进入消费领域?	李学芬 (416)
发达国家住宅金融的发展	杜政清 (423)
我国住宅金融业及住宅产业调查报告 《深圳综合开发研究院住宅金融》课题组	(441)
房地产税费问题透视	廖晓靖 (449)
国外住房制度比较研究 《上海市住房分配供应体系研究》课题组	(460)
后记	(473)

新 号

第一部分

国有企业 改革与财政

导 读

国有企业的改革已进入攻坚阶段，在这个时刻，财政应如何予以支持？无疑，要回答这个问题，必须全面了解国有企业的情况。国有企业的情况各异，有大中型企业，也有小企业。改革的途径自然也是不同的。

中小企业是国有企业中常被忽视的一族。夏杰长的《试论发展国有中小企业的财政政策》，讨论了从财政的角度应如何发展中小企业的问题。该文指出，在“抓大放小”中，应防止国有资产的流失，用好置换出来的国有资本，仍应实行效率优先、兼顾公平的税收政策，同时建立起适合中小企业发展的社会保障体系，并建立健全社会化服务体系，为中小企业的发展提供多种形式的服务。倪序英的《谈如何扶持中小企业》，涉及的扶持范围比较广，从思想到机构、资金、组织、信息、企业负担、体制与法制等，但着重谈及的是机构，希望能有个类似美国的中小企业管理局为中小企业请命。

财政部财政科学研究所《企业兼并联合与财税政策》课题考察团的文章，想要解决的则是大企业的问题。该文介绍了美国企业兼并联合的基本情况，指出美国政府为支持企业提高国际竞争力，从宏观经济政策方面也给予企业引导和促进的一些做法值得借鉴。美国注重引导企业不单纯地追求规模扩张，而是侧重于技术进步和产品升级，重视运用资本市场实现兼并联合，特别是重视运用股票换股票的方式实施兼并；科学合理运用税收政策，引导企业走内涵深化的资产重组道路，这对我

国的启示有：坚持内涵扩大再生产为主道路，明确财政政策对企业集团建设的支持方向；运用多种资金渠道实现企业的兼并联合；通过资本市场实现国有资产的优化重组，带动产业组织结构的改善；建立有利于企业集团发展的税收政策，从改变企业管理体制入手转换政府职能。

河南省许昌市财政局课题组的《国有企业“抓大放小”与财政对策的探讨》，从许昌市的实际出发，为适应国企改革的财政对策提供了许多例证。

瞿小石的《转轨时期企业兼并中地方政府行为研究》一文，从理论的角度探讨了转轨时期我国企业兼并中地方政府行为问题。财政是政府的经济行为，该文自然对财政改革具有启示意义。文章分析了地方政府行为的制度成因，这主要包括：转轨时期的产权制度决定了地方政府必须成为企业兼并的主体之一，转轨时期企业治理结构缺陷内在地要求地方政府克服兼并障碍；企业兼并的市场制度存在严重功能缺位，需要地方政府发挥替代功能。该文对地方政府行为的功能作了分析，认为企业兼并中地方政府的功能主要体现在降低交易费用、行政协调和保障相关者利益等方面。该文还评价了政府行为效率，认为企业兼并中的企业行为似乎存在一个“效率悖论”，而要化解这一悖论，应发挥更高一级政府的作用，并充分地创造市场竞争条件。

李元富、林诗熙的《国有企业改革的财政思考》一文，针对正进入改革攻坚阶段的国有企业所面临的各种新矛盾和问题，从财税角度谈了自己的看法。该文认为，导致国企困难的财政原因主要有：资本金的严重短缺、沉重的债务负担、不公平的财政政策环境以及不堪重负的社会性支出，等等。基于

此，财政应积极支持国企改革，为国企改革与发展创造良好的外部环境，同时加强企业财务管理和会计监督。

潘煜双的《关于国有企业改制的财务与会计问题》和王玲华、王天九的《国企改革必须强化财务监督》等文章，从微观的角度对国企制度问题作了探讨。

试论发展国有中小企业的财政政策

目前，我国中小企业已成为推动社会主义市场经济发展的一个重要积极力量。据不完全统计，现在全国工商行政部门注册登记的各类工业企业已超过 1000 万家，其中大型工业企业不到 2 万户，其余均为中小型工业企业。这些中小型工业企业占用的国有资产仅为 17%，在工业总产值中占 60% 左右，实现利税占 40%，而就业人数却占 75%。以同样的产值计算，中小型工业企业吸纳的就业容量为大型工业企业的 1.43 倍。在农村，以中小工业企业为主的乡镇企业安排了 1 亿左右富余农村劳动力，约等于农村富余劳动力的 50%。随着技术和管理水平的提高和企业改制，大企业已很难再提供新的就业岗位，社会富余人员将会更多。因此，把着眼点放在中小企业，大力扶持集体、私营及个体经济的发展，为中小企业吸纳就业人员提供必要的鼓励政策，不是权宜之计，而是长远的战略性措施。

作为竞争弱者的中小企业，它的健康发展需要政府的支持。无论是在发达国家还是发展中国家，出于扩大就业、增强

经济活力、反对大企业垄断、注重灵活性等多方面的考虑，在战后尤其是 70 年代以来，都通过有力的财政和金融措施强化了政府对中小企业的支持政策。国外的这些做法很值得我们借鉴。我们也应该在财政管理、税收优惠和金融融通等方面采取得力的政策手段来扶持和激励中小企业的发展。

一、防止国有资产的流失， 用好置换出来的国有资本

从企业运行机制来看，政府在目前没有必要（更没有能力）继续在众多的中小企业具体管理上兜圈子了，最好的选择只能是抓住重点，“抓大放小”，让众多的竞争性国有中小企业通过兼并、公司制改造、股份合作制、出售转让、破产等方式寻求新的出路。当然，这些方式的选择无不涉及到国有企业产权制度的变革。因此，在国有中小企业的改制中必须从以下几个方面防止国有资产的流失，用好置换出来的国有资本。

1. 关于国有资产评估。

国有中小企业的产权改革，无论是股份制、拍卖、兼并，还是破产，资产评估是一项必不可少的基础性工作，它在实施“抓大放小”政策中起着重要的作用。国有中小企业的“放小”，其实质是一个产权转换过程。这些年来，由于通货膨胀、房地产升值等因素的影响，国有企业资产的重置价值或变现价值普遍高于其账面价值，如不进行资产价值重估，就会把原来的国家权益无偿地转让给其他所有者。因此，国有中小企业在进行改制或出售时，必须在清理资产（包括债权债务）、进行