

湖北财政改革十年

周顺明 刘圣波 编著

湖北人民出版社

12.763

湖北财政改革十年

周顺明 刘圣波 编著

•

湖北人民出版社出版、发行

黄冈县新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 7.75印张 2插页 19.1万字

1989年3月第1版 1989年3月第1次印刷

印数：1—12 000

ISBN7—216—00362—4

F·56 定价：3.10元

坚持改革，勇
于创新，不断探
索新的生财聚
财、用财之道。

王丙乾
一九九二年
春

巩固发展改革成果，探索
新的改革办法，增强财政
宏观调控作用。

何福林

一九九二年元月

序 言

郭振乾

从党的十一届三中全会拉开改革的序幕到现在,已经十年了。在十年中,我省按照中央的部署,结合本省实际,各条战线都进行了一系列改革的探索和实践,使我省的国民经济充满了活力和生机,进入了一个新的历史发展时期。

在新的历史时期,财政如何进行改革,探索新的生财、聚财、用财之道,尽快实现收支型财政向经营管理型财政的转变,这是时代赋予财政的历史使命。十年来,湖北省财政系统的广大干部,解放思想,勇于进取,对财政工作的改革,进行了许多有益的尝试。他们在实施全国性改革措施的基础上,从湖北的实际出发,进行了一系列的改革。一是改革财政管理体制,根据各个经济地区的不同情况,分别采取了不同的财政管理体制;二是改革税收制度,逐步建立以流转税和所得税为主体,有利于对宏观经济进行灵活有效调节的复合税制;三是积极支持省辖市和大中型企业的技术开发和技术进步;四是对全省34个财政吃补贴的县(市)分四批实行提前拨付一年补贴款,支持他们发展生产,培养财源,早日实现财政自给;五是继续扩大财政周转金的有偿使用范围,提高财政资金的使用效益;六是积极探索预算外资金的管理办法,正确引导预算外资金的投向;七是改革农业税附加资金的使用方向,由过去全部用于农村公益事业建设,转为

主要用于农村小集镇建设，带动整个农村经济和各项社会事业的发展；八是进行财政收入亿元县建设；九是改革文教科卫经费管理制度；十是对经济开发、开放区和九个综合改革试点县（市）实行有利于经济发展的财政管理体制和比较优惠的税收政策，支持他们改善投资环境，大力发展外向型经济；十一是改革传统理财方法，进行梯级财源建设，逐步形成一个以大带小、梯级开发、收入稳定增长的财源结构。这些改革措施，促进了全省经济和各项事业发展，为今后财政改革的进一步深化奠定了基础。

湖北省财政厅的几位同志编写了《湖北财政改革十年》一书。这本书比较翔实地记述了湖北十年财政改革的主要内容、措施、成效和经验，并从理论与实践的结合上，提出了财政改革面临的任务和今后改革的初步设想。这本书的编辑出版，对深化财政改革，特别是在治理经济环境、整顿经济秩序的过程中，更好地发挥财政、税收的调控作用，必将产生积极的作用。借此机会，我向全省财政系统的广大干部致以崇高的敬意，祝愿他们在深化财政改革中取得更大的成绩，为实现湖北在中部崛起的战略目标作出新的更大的贡献！

目 录

第一章	绪 论	1
第一节	财政改革的必要性和紧迫性	1
第二节	湖北省财政改革的进展与成效	10
第二章	改革财政管理体制	15
第一节	因地制宜地实行分级包干的财政体制	15
第二节	建立和完善乡（镇）财政	30
第三节	扶持贫困县（市）发展生产，实现财政自给	36
第三章	改革企业财务管理制度	41
第一节	改革利润分配办法	44
第二节	改革财务管理体制	67
第三节	建立基层商贸专管员制度	78
第四节	改革外贸企业财务管理制度	80
第四章	改革工商税收制度	82
第一节	国营企业的税制改革	84
第二节	积极推行第一步利改税	91
第三节	利改税的第二步改革	99
第四节	改革税收征收管理办法	111
第五章	改革文教科卫经费管理制度	117
第一节	集资发展教育事业	119
第二节	改革科技经费拨款制度	125
第三节	改革文化经费分配办法	127
第四节	加强公费医疗经费管理	130
第六章	建立健全财政周转金制度	137

第一节	改革财政资金分配制度	137
第二节	推行财政周转金制度,是发展财政信用的一种有效形式	140
第三节	不断完善财政周转金制度	147
第七章	预算外资金管理 办法	154
第一节	预算外资金的特点和作用	154
第二节	预算外资金的发展及其存在的主要问题	156
第三节	改革预算外资金管理 办法	161
第八章	大力培植和开发 财源	169
第一节	财源建设的 依据	170
第二节	财源建设的几种 模式	173
第三节	财源发展战略的 选择	181
第四节	财源发展战略的 步骤	188
第九章	财政改革中的几个关系 问题	192
第一节	财政改革与其他经济体制改革配套的关系	192
第二节	财政改革与搞活企业的 关系	201
第三节	财力集中与分散的 关系	205
第十章	财政改革趋向的 探讨	216
第一节	财政体制改革的发展 趋向	211
第二节	进一步改革和完善税收 体制	216
第三节	进一步理顺国家与企业的分配 关系	221
第四节	进一步发展和完善财政信用 制度	226
第五节	逐步建立国有资产管理 体系	228
第六节	增强财政宏观调控 作用	232
结束语		236
后 记		240

第一章

绪论

党的十三大确立了六条社会主义初级阶段的指导方针，其中之一就是坚持全面改革。邓小平同志也曾多次指出，改革是一场革命。这句话既表明了改革的重大意义，同时也说明了改革的必要性和紧迫性。既然是一场革命，那就涉及到各个领域的方方面面，其中，自然包括财政改革。党的十一届三中全会以后，我国财政面临着这样一种态势：有计划的商品经济带来了国家职能的改变，迫切要求财政转换职能；在社会主义初级阶段，社会生产力是衡量改革成败的标准，那些不适应生产力发展的旧的财政体制就必须改革；与此同时，其他改革要求财政与之配套，从财力上支持其他改革。面对这样一种严峻的态势，财政亟需改革，唯有改革才有出路。

湖北省财政系统审时度势，顺应中国的改革潮流，不失时机地在财政领域的各个方面进行了一系列改革，包括预算管理体制、国家与企业的分配关系、乡财政建设、预算外资金管理、税收制度和财政信用等等。其中，有些改革还走在全国的前列，取得了令人瞩目的成就。

第一节 财政改革的必要性和紧迫性

党的十一届三中全会确立了新的思想政治路线，党的工作重

心从此转移到经济建设上来，标志着我国进入了一个新的历史时期。党的十二大提出了工农业总产值到本世纪末翻两番的奋斗目标，由1980年的7100亿元增加到2000年的28000亿元。党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，阐明了加快以城市为重点的整个经济体制改革的必要性和紧迫性，确认了我国现阶段是有计划的商品经济，并且要按价值规律办事，大力发展商品经济。党的十三大进一步确认我国现阶段正处于社会主义初级阶段，提出了生产力标准的著名论断，指出社会主义是在改革中前进的社会。在初级阶段，特别在当前时期，由于长期形成的经济体制严重束缚着生产力的发展，改革更成为迫切的历史要求。

一、建设社会主义商品经济新秩序，发展有计划的商品经济，财政要转换职能

一定时期的财政体制是与当时的经济体制相适应的。建国初期和第一个五年计划期间，我国逐步建立了高度集中统一的计划经济，财政体制也逐步集中到中央政府手中。在财权上表现为统收统支，在事权上表现为大包大揽。我国的财政为迅速恢复国民经济对资本主义工商业进行社会主义改造，为大规模地进行经济建设筹集资金，在国民经济恢复时期和进行生产资料私有制的社会主义改造时期，起到了积极的作用。但是，随着社会生产力和国民经济的进一步发展，这种高度集中统一的经济模式就越不适应经济发展的要求，并逐渐形成政企不分，条块分割，国家对企业统得过多过死的僵化模式，束缚了商品经济的发展，窒息了价值规律和市场调节的作用，使分配中平均主义严重。为了发展商品经济，发挥价值规律和市场的作用，这种僵化的经济体制必须改革。正如《中共中央关于经济体制改革的决定》中明确指出的：“要突破把计划经济同商品经济对立起来的传统观念，明确认识社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律，是在

公有制基础上的有计划的商品经济。”^①建立商品经济的运行机制，从总体上说，就是“国家调节市场，市场引导企业，”在这种新经济运行机制下，政府管理经济的职能主要是以间接管理为主，建立宏观经济控制体系。财政也必须转变职能。因为财政是为了实现国家职能而参与社会产品分配的，国家职能的转变必然要求财政职能随之转变。

一是要由单纯的分配职能转变到调节经济、管理国有资产资金上来。发展商品经济，要自觉地遵循和依据价值规律，财政在参与社会再生产，促进商品经济发展中也不能例外。由于财政连接着生产与消费、企业与市场，应充分利用财政杠杆，调节生产与消费，引导企业走向市场。市场需要什么，就鼓励企业生产什么，对市场滞销的商品，就要限制企业生产。同时，财政在分配资金的过程中，不能一分了事，而是要追踪问效，努力提高资金的使用效率；对投资形成的资产，要加强管理，确保其完整和增值；对财政资金的分配方式也要进行大胆改革，改无偿使用为有偿使用。

二是要由供给型转变到经营管理型上来。以前的财政供给制是产品经济的产物，企业的收入全部上交财政，企业需要的资金全部由财政无偿拨给。实行商品经济，这种供给型就不适应了。有计划的商品经济秩序下的财政，实际上是国家资金的经营管理部，成为经营管理型财政。所谓经营型，就是以财政资金为经营对象，以有偿使用为手段，以实现财政资金的不断增值为目的；所谓管理型，就是要讲求包括生财、聚财、用财在内的理财之道，保证国家资产资金的完整，提高财政资金的使用效率。

三是由直接控制为主转变到间接控制为主上来。过去我们对企业统得过多过死，束缚了企业的手脚，若还是用那套老办法，

^① 《中共中央关于经济体制改革的决定》，人民出版社，1984年10月第1版，第17页。

给企业定计划、下指标、分任务，企业在商品经济中将寸步难行，无法走向市场。因此，财政要从直接控制为主逐步转移到间接控制为主，通过制定正确的财政政策和财政制度，确定合理的财政体制，运用灵活的财政杠杆，建立最佳的调控体系，去调节市场，引导企业。

财政职能的转换，也包含了中央财政职能和地方财政职能的转变问题。按照一级政府一级财政的原则，我国现在一般分为中央财政、省财政、县（市）财政和乡财政四级，后三级统称为地方财政。在统收统支体制下，中央集中过多，地方财政实际上是一个“过路财神”，因而中央财政基本上包揽了地方财政的一切职能。在中央方面，深知负担太重，承受不了；在地方方面，深感统得太死，没有活力。要改变这种状况，一方面中央要下放一些财权，给地方一部分机动财力；另一方面，中央在事权上不要包办一切，在下放财权的同时，下放一部分事权，由地方财政去办。最终目标是，建立中央和省级的分级财政，各自履行自己的财政职能。

财政如何实现其职能的转换呢？唯一的办法就是改革。只有通过全面地、彻底地改革，才能转换财政的职能，以适应有计划的商品经济的发展。所谓“全面地”，就是财政的各个方面都要改。过去我们曾进行过一些小改小革，都未能取得预期的效果。所谓“彻底地”，就是不能走回头路。50年代末期，我们已经发现了高度集中统一的财政体制的某些弊端，进行了一些旨在放权扩权的改革，但由于那次不坚决，基本上没有改下去，结果是半途而废。所以，要全面地彻底地进行财政改革。

二、 为了促进社会主义初级阶段社会生产力的发展， 财政亟待改革

党的十三大明确指出我国现在正处于社会主义的初级阶段，

这个论断包括两层含义。第一，我国社会已经是社会主义社会，我们必须坚持而不能离开社会主义。第二，我国的社会主义社会还处在初级阶段，我们必须从这个实际出发，而不能超越这个阶段。确认我国社会现在所处的历史阶段是社会主义初级阶段，是根据现阶段的社会生产力水平来判断的。赵紫阳同志在党的十三大报告中说，社会主义初级阶段“不是泛指任何国家进入社会主义都会经历的起始阶段，而是特指我国在生产力落后、商品经济不发达条件下建设社会主义必然要经历的特定阶段。”^①经过30多年的社会主义建设和发展，我国建立了以生产资料公有制为基础的社会主义经济制度，国家实力大大加强，生产力水平不断提高。但是，另一方面，人口多，底子薄，人均国民生产总值仍居于世界后列。突出的印象是：10亿多人口，8亿人生活在农村，基本上还是用手工工具搞饭吃；一部分现代化工业，同大量落后于现代化水平几十年甚至上百年的工业同时并存；一部分经济比较发达的地区，同许多不发达地区和贫困地区同时并存；少量具有世界先进水平的科学技术，同普遍的科技水平不高，文盲半文盲还占人口近1/4的状况同时并存。因此，社会主义初级阶段的根本任务，就是发展社会生产力。是否有利于发展生产力，是我们考虑一切问题和检验一切工作的根本标准，对于不适应生产力发展的生产关系和上层建筑，要坚决改革，尤其是要改革那些束缚生产力发展的旧的僵化体制。

（一）现存的国家与企业的分配关系不能适应两权分离的要求

按照马克思主义的理论和社会主义的实践，所有权与经营权是可以适当分开的。在社会主义初级阶段，全民所有制企业的所

^① 《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，1987年11月1版，第10页。

有权归国家掌握，经营权则应下放给企业，以利于企业按照商品经济的原则组织生产，自主经营，自负盈亏。但是，现在国家与企业的分配关系含混不清，企业不是以经营者的身份，以独立的法人资格参与企业经营成果的分配。在分配上，企业无权决定，完全依附于国家。国家让给企业多少税利就是多少税利，分配政策和分配制度经常变动。马克思在《政治经济学批判导言》中指出：“分配本身就是生产的产物，不仅就对象说是如此，而且就形式说也是如此。就对象说，能分配的只是生产的成果，就形式说，参与生产的一定形式决定分配的特定形式，决定参与分配的形式。”①在处理国家与企业的分配关系上，我们应该遵循这条原则，实行利税分流，国家首先以政权身份征收工商税和所得税，尔后以所有权身份参与利润分红。

（二）现存的预算管理体制不利于调动中央和地方两个积极性

我国的预算管理体制几经变革，日趋合理。但现在实行的“划分税种，核定收支，分级包干”的管理体制仍然存在一些弊端：（1）财权与事权不统一，中央下放了许多财权，没有相应地下放事权，造成中央财政负担沉重；（2）按行政隶属关系划分收支，强化了条块分割，不利于社会主义统一市场的发育和横向经济联合的发展，不利于商品经济的发展；（3）包干基数的确定不科学、不规范，分成比例仍然是在争争吵吵、讨价还价中确定下来的；（4）“分灶不分锅”、“包而不干”，中央财政以各种形式收走地方的利益，把包袱甩给地方。要解决这个问题，就要向彻底的分税制过渡，逐步建立中央和地方两级预算制度。

（三）现存的分配结构不合理

在国民收入初次分配中（即V与M的分割中），职工收入增

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第98页。

长快于劳动生产率的增长，V与M的比值越来越不合理，新增效益基本上被吃光用尽，积累相对减少。在国民收入的再分配中（即M的自身分割中），没有法定界定，国家减税让利太多，企业留利增长快于国家所得的增长幅度。1980~1986年，企业留利每年平均递增23.2%，而国家所得每年平均递增7.4%。在社会财力分配中，预算外资金的增长大大快于预算内收入的增长幅度，1988年全国预算外资金已相当于国家预算资金的90%以上。在财政支出的分配中，一是消费性支出增长快于生产性支出增长，财政逐渐向消费性财政倾斜，在1980~1986年的财政支出增加额中，有2/3是用于非生产性支出，县级财政基本上是一种“吃饭”财政；二是中央财政所占国家预算收入的比重逐年下降，地方财政所占比重上升，现在基本上是对半开。

（四）现存的财政管理不适应商品经济发展

第一，对财政资金的效益管理不够重视，财政资金的效益观念比较淡薄。在商品经济条件下，财政资金的分配应以提高经济效益为中心，讲求财政资金的使用效率。提高财政资金使用效率的途径，应该是大力发展财政信用事业，打破财政分配一些过时的旧框框，逐步建立财政周转金制度和财政有偿拨款制度。

第二，对国有资产的管理没有一套章法。经过几十年的投资建设，我国已形成了8000多亿元的固定资产和数量可观的流动资产，如果能管理好，即使不再增加新的投入，每年增加的财政收入也是相当可观的。但是，现在财政对国有资产的完整、效益、增值等没有一套较好的管理方法和考核体系。

第三，商品经济的发展带来了课税制度和税收体系的根本性变革，我国已经初步建立了以流转税和所得税为主体、税种比较齐全的复合税制，但目前的税收管理远远落后于商品经济的发展，在税法建设、征管制度、征管手段、管理素质等方面还不完全适应新形势的要求，导致税收收入大量流失。

总之，旧的财政体制已经不能适应有计划的商品经济发展的要求，严重束缚了社会主义初级阶段社会生产力的发展。只有通过改革，实现社会主义财政的自我扬弃、自我完善和自我发展，才能解放生产力，提高社会主义初级阶段社会生产力的水平。

三、整个经济体制改革要求财政改革与之配套

经济体制是整个国民经济的经济形式、运行机制、管理制度、管理方法的总称，它包括计划、财政、税收、金融、工资、物价、投资、物资以及农业、工业、交通、运输、商业、外贸等各方面的管理体制。财政体制只是整个经济体制的一个组成部分。用系统论的观点看，经济体制是一个大系统，它由若干个子系统构成，财政体制是这若干个子系统中的一个元素。在子系统与大系统之间、子系统与子系统之间存在着相互联系、相互促进、互为依存的关系，形成了一个紧密相联的解不开的连环套。这就表明：整个经济体制的改革依赖于计划、财政、金融、投资、物价等管理体制的改革；计划、财政、金融、投资、物价等管理体制的改革要相互配套、互相支持。就财政改革来说，至少要做好以下三方面的工作：

第一，跟上整个经济体制改革的步伐，有些改革还可以超前实验。既然财政体制是整个经济体制的一个重要组成部分，财政改革就必须与整个经济体制改革的进程同步。一方面，财政在国民经济建设和社会再生产的生产、交换、分配、消费各个环节中占有重要地位，尤其是在分配环节中占居主导地位，财政改不改，财政改革成功与否，都会对国民经济的发展和经济体制改革产生极大的影响。所以，财政改革必须与整个经济体制改革同步进行，否则，就会影响整个经济体制改革的进程。在深化经济体制改革的过程中，财政改革更要积极主动，摆脱过去那种被动局面。另一方面，过去那种僵化的经济体制，在一定程度上是由僵

化的财政体制造成的，因此，在经济体制改革中，要求财政改革不仅要跟上整个经济体制改革的步伐，而且还要进行一些超前改革试点，为全面进行经济体制改革做准备，创造一个良好的前提。

第二，财政改革要与其他改革配套进行。系统论告诉我们，改革仅靠财政孤军奋战不行，与财政相关（无论是线性相关还是非线性相关）的其他方面应该协同作战，互相配套。（1）在进行财政改革时，应把计划、金融、物价等视为参数，纳入总体设计中，充分估计到财政改革对参数的冲击和参数对财政改革的影响，不能只顾其一而不顾其他。（2）其他改革也应把财政列入参数系中，尤其是要考虑到财政的承受能力。（3）财政改革不能落后于其他改革，否则，在改革的连环套中就会产生牵制效应，其他各项改革也会因此而徒劳无益。

第三，财政要从财力上支持其他改革。改革必然要触及到社会各个方面的物质利益，需要进行利益结构的调整和重新配置。特别是物价改革、工资改革和企业分配关系的改革，直接影响着城乡居民和企业职工的物质利益，也影响着财政的收支。改革从总体和长远上讲，财政收入会逐渐增加，人民可以得到更多的实惠，但也不排除当前的一些改革会减少财政收入，增加财政支出。因此，财政除了安排正常的支出外，还要专门安排一部分改革资金，支持其他经济体制改革。这笔资金从哪里来？（1）改革财政与企业的分配关系，增强企业活力，增加财政收入；（2）调整财政支出结构，合理配置财政资金，该砍则砍、该压则压、该放则放。

综上所述，财政改革之所以必要而且紧迫，（1）建立社会主义商品经济新秩序要求财政转换职能，财政职能的转换只有通过改革才能实现；（2）社会主义初级阶段的根本任务是发展社会生产力，而旧的僵化的财政体制和过去老一套做法已不适应社会