

财税改革
十年

财税改革

十年

中国财政经济出版社

CAI
SHUI
GAI
GE
SHI
NIAN

F812.2

23

3

B551/20

财 税 改 革 十 年

财政部财税体制改革司 编

中国财政经济出版社

B 813019

财税改革十年
财政部财税体制改革司 编

*

中国财政经济出版社 出版发行

(北京东城大佛寺东街8号)

北京市永乐印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 11.875印张 302 000 字

1989年2月1版 1989年2月北京1次印刷

印数: 1—20 050 定价: 4.80 元

ISBN 7-5005-0540-X/F·0497

主 编 李 朋

副主编（按姓氏笔画排列）

王平武	尹克勤	刘文彬	朱福林	李延龄	吴翠兰
汪雁题	柳国钦	姜洪南	赵琨熙	倪所冠	韩绍初
熊兆翔					

主要编写人员（按姓氏笔画排列）

马晓华	孔永新	尹伯钦	王 征	王建丸	王国民
王 勇	付 东	由明春	冯瑞果	许永化	孙建平
刘祝余	孙树明	张卫星	吴利华	吴学梯	李秋鸿
杨益民	陈 森	陈德炎	罗友德	周凯利	苗松浦
孟健民	金莲淑	郑 琦	娄曲果	官成喜	赵 杰
赵明骥	郝景山	段景权	柳 靖	高世星	高启然
袁东英	袁宏春	徐放鸣	夏智华	郭静宁	黄承毅
盛焕德	谢仙满	董霞飞	路和平	蔡慧卿	

编写说明

党的十一届三中全会以来，全党、全国人民坚持四项基本原则，认真贯彻搞活经济、对外开放的方针，在经济体制改革方面取得了巨大成就。财政、税收改革作为整个经济体制改革的一个重要方面，十年来，取得了显著成就。为了总结十年财税改革的宝贵经验，指导和推动财税改革的不断深入发展，在原财政部副部长李朋同志主持下，财政部财税体制改革司组织编写了《财税改革十年》一书。

《财税改革十年》是一部历史性文献，该书以翔实的资料展现了财税改革的历史进程。全书按财政、税收各项业务，分别就改革的历史背景、改革的主要内容和措施、改革的效果和经验逐一论述，以史料为主，史论结合，寓经验于改革之中。全书共分三部分：1. 十年财政、税收体制改革综述；2. 工交财务，商贸财务，农业财务，税收、预算、基本建设资金财务，文教行政财务，综合财政和财政法规建设等改革；3. 中期财税改革的展望。

《财税改革十年》是财政、税务、建行干部，大专院校师生，经济工作者和从事改革工作同志的重要读物，可以从中得到有益的启迪，对促进财税改革的理论探讨和深化财税改革的实践将产生积极的作用和深远的影响。

由于我们水平有限，时间仓促，难免有错漏之处，希望广大读者批评指正。

编者

1988年9月

序 言

今年是党的十一届三中全会后的十周年。十年间，全国人民紧紧把握住经济建设这个中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，使我国的社会生产力得到了大解放，国民经济面貌发生了巨大变化，开辟了我国经济与社会发展的新阶段。十年来，全国财政、税务系统的广大干部职工，在党中央和国务院的领导下，依靠各地区、各部门的共同努力，解放思想，积极变革，勇于开拓，讲究实效，无论是在财税自身改革方面，还是在配合其他经济改革方面，都做了大量工作。十年间的财税工作在一些方面有了重要突破。特别是在头几年的经济体制改革中，按照中央的部署，财税改革率先突破，处于先行地位。十年来的财税改革，概括地说，主要是：

——调整国家与企业的利润分配关系，大大增强了企业的活力。从1978年起，国家对国营企业先后实行了企业基金、利润留成、利改税和各种形式的盈亏包干制度，并逐步采取了一系列减税让利措施，增强了企业自我支配的财力，扩大了企业自主权。

——改革预算管理体制，进一步调动了地方理财的积极性。从1980年起，国家先后对地方财政实行了“划分收支、分级包干”和“划分税种、核定收支、分级包干”的预算管理体制，并对少数民族和云南、贵州、青海等经济不发达地区，以及广东、福建两省、4个经济特区和14个沿海开放城市，从管理体制、财政政策和财政资金上给予特殊照顾。同时，为了适应农村实行联产承包责任制改革后的新形势，在全国绝大部分地区逐步建立了

乡（镇）一级财政。

——改革工商税收制度，加强了税收的经济杠杆作用。为了适应有计划商品经济发展的要求和宏观经济进行调控的需要，从1978年开始，陆续调整了部分工农业产品的工商税税目、税率。后来又把工商税分解为产品税、增值税、营业税、盐税，并调整了集体企业所得税的负担，开征了资源税、建筑税、国营企业所得税、奖金税、个人收入调节税、私营企业所得税、个体工商户所得税等若干新税，使我国的税制体系初步完成了从单一税制向以流转税和所得税为主体，其他各税相配合的多层次、多环节、多税种的复合税制的转化。

——改革资金拨款制度和管理办法，提高了资金的使用效益。从1980年起，国家先后对基本建设投资实行了“拨改贷”办法；对有收入和经济偿还能力的某些单位，以及部分专项支农资金，建立了周转金制度，发展了财政信用；对行政事业单位的经费，实行了预算包干制度和以收抵支制度；对某些有条件的事业单位，实行了企业化管理；对某些特定的支出还实行了基金制度。

——实行鼓励外资、引进技术的财税政策，贯彻执行了中央关于对外开放的方针。在这个期间，先后制定了中外合资经营企业所得税法、外国企业所得税法和个人所得税法，以及有关的实施细则；同日本、英国、法国、美国等20多个国家，协商签定或者草签了避免双重征税的协定。同时，积极利用了某些外国政府和国际金融组织的中、低息贷款，还在国外发行了我国政府债券。

——在推进财税自身改革的同时，还配合有关部门进行了价格、工资、科技、教育的改革和其他改革，以大量的财力提供了保障，并在立法上进行了配套工作。

经过十年改革，我们在财政管理上，过去那种集中过多、管得过死的体制有了根本性的改变；过去财政上那种不敢利用外

资、闭关自守的状况有了很大变化；过去那种企业吃国家财政的“大锅饭”，生产建设事业都由国家包下来，忽视经济效益和社会效益的状况，也开始发生了一些变化。

经过十年改革，在生产发展、流通扩大的基础上，国家财政收入有了很大增长。1987年同1978年相比，国内财政收入由1 121亿元增加到2 262亿元，翻了一番；预算外资金由347亿元增加到2 028亿元，增长4.8倍；两项合计，增长1.9倍。国家财力的增强，为“四化”建设提供了可靠的资金保障。

在对外开放方面，国家财政通过各种渠道向一些国家的政府、国际金融组织和民间财团借款，用于兴建了一批重要的建设项目，引进了不少先进设备和技术。与此同时，国家财政还积极支持对外贸易、旅游业、劳务出口和技术出口，增加了外汇收入，支持了国内生产建设事业的发展。

过去十年的改革，为我们今后逐步建立和完善具有中国特色的社会主义财税体系创造了良好的条件。

现在我国的经济改革仍在继续进行，未来的任务十分繁重。随着改革的深化，一些难度很大而又不能绕开的问题已经摆在我们面前。财税改革必须随着经济改革的深化而深化。在目前经济改革深化的关键时刻，财税改革的配套与深化，具有举足轻重的作用，也是一项难度比较大的改革工程。它既有自身的深化改革，又有同其他方面的配套改革；既有微观方面的改革，又有宏观方面的改革。因此，我们决不能满足于过去十年改革已经取得的成绩，而必须继续前进。尽管我们面临的问题和前进道路上的困难还很多，但是，只要我们坚持解放思想，勇于改革创新，又脚踏实地做好工作，是能够迎着风浪前进，取得更大成就的。

第一，我们要以改革总揽全局，勇于改革，坚持开拓创新精神，同时要深入进行调查研究，增强工作中的预见性，并根据各方面的承受能力，制定切实可行的各项改革方案。

第二，要把财税改革同财政的发展战略结合起来，妥善地处

理好财税改革与财力平衡的关系。在我们为建设和改革投入的资金同通过改革获得的效益之间，往往存在着一定的时间差，需要财政在短期内承受一定的负担。因此，在有些年份出现少量财政赤字是难以完全避免的。当然，国家财政的承受能力是有一定限度的，赤字的数额不能过大，持续的时间不能过长，要坚持勤俭建国，开源节流，狠反铺张浪费，逐步缩小和消除赤字。否则，就会助长通货膨胀，扩大社会总供给与总需求之间的差距，影响国民经济的稳定协调发展。

第三，要把财税改革同财政收支结构的调整结合起来，正确地处理财力集中与分散的关系。在过去几年的改革中，扩大地方和企业财权，增加他们的机动财力是很必要的。但是，国家财力决不能分散过多，否则，既不利于保证全局性的需要，也不利于在地区之间进行调节，是不符合国家长远利益的。因此，今后应当在努力提高经济效益、开辟新的财源的基础上，保持国家财力的适度集中，逐步提高财政收入占国民收入的比重。我们相信，只要统一思想，坚持改革，把党的十三大精神认真贯彻落实到工作中去，我们的财税改革工作就会取得更大的进展，国家的财政状况就会一年比一年好。

在纪念党的十一届三中全会召开十周年之际，财政部组织编写了《财税改革十年》一书，这本书以翔实资料记载了十年财税改革的历程，进行了较为系统的总结。我相信这本书的发行对促进财税改革的理论探讨和深化改革的实践，将会产生积极的推动作用。借此机会，我要表达一下个人的一个衷心愿望，就是希望广大读者，希望全国各行各业的干部、群众，大家都来关心财税改革、支持财税改革、研究和探讨财税改革。

王丙乾

一九八八年七月二十九日

目 录

第一章 十年财政税收改革综述	(1)
第一节 国家与国营企业利润分配体制的改革	(1)
第二节 税制改革	(6)
第三节 中央与地方分配关系的改革	(11)
第四节 财政资金管理体制的改革	(16)
第五节 财政对其他方面改革的支持	(23)
第二章 国营工业、交通企业财务管理体制改革	(27)
第一节 利润分配体制的改革	(27)
第二节 生产资金管理体制的改革	(44)
第三节 财务制度改革	(56)
第三章 国营商贸金融企业财务体制改革	(67)
第一节 支持和促进商贸金融体制的改革	(67)
第二节 积极改革财务管理体制	(82)
第三节 实行多种形式的利润分配制度	(99)
第四章 农业财务管理体制改革	(115)
第一节 农垦企业财务包干	(116)
第二节 财政支农周转金	(122)
第三节 对农业生产性和其它有条件的农业事业单 位实行企业化管理	(130)
第五章 税收体制改革	(136)
第一节 税制改革的历史背景和指导思想	(137)

第二节	税制改革的历史过程	(141)
第三节	完善税收新体系的各项改革和政策调整 ...	(155)
第四节	工商税制改革的成效与启示	(164)
第五节	海洋石油税收改革	(167)
第六节	农业税制的改革	(179)
第七节	开征耕地占用税	(188)
第六章	预算管理体制改革	(192)
第一节	国家预算管理体制的改革	(192)
第二节	预算管理体制的改革	(208)
第三节	设立各种专项资金	(216)
第四节	预算管理体制改革的成就和经验	(224)
第七章	基本建设投资管理体制 改革	(234)
第一节	国家预算内投资实行有偿使用	(234)
第二节	建设单位资金管理实行包干责任制	(238)
第三节	建筑施工、勘察设计单位资金管理的改革	(242)
第四节	加强投资管理	(246)
第八章	文教行政财务管理体制 改革	(254)
第一节	改革行政事业单位的预算管理形式	(255)
第二节	设置文教科学卫生事业周转金	(261)
第三节	文化事业单位财务改革	(266)
第四节	教育事业单位财务改革	(271)
第五节	科研单位财务改革	(277)
第六节	卫生事业单位财务改革	(281)
第七节	其他文教事业单位财务改革	(288)
第九章	国家债务管理	(300)
第一节	国家内债的管理	(300)
第二节	国家外债管理	(306)

第十章 改革中的综合财政计划工作	(314)
第一节 综合财政工作的新发展	(314)
第二节 预算外资金的管理	(322)
第十一章 财政对其他方面改革的支持	(332)
第一节 国家财政大力支持工资改革	(332)
第二节 财政对价格改革的支持	(334)
第三节 财政对金融体制改革的支持	(335)
第四节 财政对外贸体制改革的支持	(336)
第五节 推动社会保险制度改革的财政措施	(338)
第十二章 改革中的财政法制建设	(344)
第一节 十年财政法制建设概况	(344)
第二节 改革中的财政立法工作	(346)
第三节 贯穿于改革中的财政监督	(351)
第四节 财政法制建设中存在的问题及完善财 政法制的若干思考	(356)
第十三章 中期财税改革的展望	(360)
第一节 中期财税改革的指导思想和目标	(360)
第二节 改革的基本内容	(361)

第一章 十年财政税收改革综述

财政税收体制是国家经济体制的一个重要组成部分。十年来，在党的十一届三中全会、党的十二大和十三大决议精神指引下，遵循“对内搞活经济、对外实行开放”的总方针和发展社会主义有计划商品经济的目标要求，从我国实际情况出发，财政税收体制进行了一系列的改革。经过这些改革之后，国家财税体制中原来存在的财权集中过多、分配上统收统支，税种过于简单，不能发挥经济杠杆作用等旧的格局已逐步打破，一个比较合理的、分层次的国家财力分配结构和一个有利于贯彻对外开放、对内搞活的，朝着适应有计划商品经济发展的新的财政税收体制正在逐步形成。十年来的实践证明，财政税收体制改革的方向是正确的。它在增强企业的活力，促进社会主义市场的形成，加强国家对经济的间接调控功能等方面，都发挥了积极的作用，为财税体制进一步改革打下一个良好的基础。

第一节 国家与国营企业利润分配体制的改革

国家与国营企业利润分配体制是财政管理体制的基础环节。建国后，国家对国营企业一直是实行利润上交制度，不征收所得税。经济恢复时期，国营企业利润全额上交。“一五”时期，实行企业奖励基金制度。“大跃进”期间，发展为企业利润留成制度。三年调整期间，重新恢复企业奖励基金制度。“文革”期

间，又倒退为企业利润全额上交。总之，在很长一段时间里，国家与国营企业的利润分配制度基本上没有摆脱僵化的统收统支模式。

从1978年底以来，对国家与国营企业的利润分配制度逐步进行了改革：

一、试行企业基金制度

1978年11月，国家对国营企业试行企业基金制度，规定企业在全面完成各项年度计划指标及供货合同后，可从利润中按职工全年工资总额的5%提取企业基金，还可从超计划利润中提取一定比例的企业基金。1979年又将从超计划利润中提取企业基金的部分，改为从增长利润中提取一定比例的企业基金。企业基金主要用于企业的集体福利设施，劳动竞赛奖金和生产技术措施等支出。企业基金制度的实施，使企业有了一定的自主财力。

二、实行利润留成制度

为了进一步扩大企业财权，1980年开始在部分企业中试行利润留成办法。1981年，在总结试点经验的基础上，对国营企业普遍实行几种不同形式的利润留成制度。主要的形式有：“基数利润留成加增长利润留成”、“全额利润留成”、“超计划利润留成”。与此同时，还实行了“上交利润包干、超收分成留用”、“亏损补贴包干、减亏分成或留用”等盈亏包干办法。这些改革，对于扩大企业的自主权，调动企业和职工的积极性，发展生产，搞活经济，增加收入，改善职工生活，起了良好的作用。

但是，由于经济情况复杂多变，利润留成基数和比例很难核定得合理，因而经常发生争基数，吵比例的“扯皮”现象，使国家与企业之间的分配关系难以稳定。

三、国营企业实行利改税

为了稳定国家与企业的利润分配关系，克服利润上交制度所存在的弊端，把所得税引入利润分配的范围，使国营企业逐步走上自主经营、自负盈亏的道路。1980年以来，国家先后在600多个国营企业中进行了征收所得税的试点工作。在此基础上，经国务院批准，于1983年1月和1984年10月，分两步对国营企业实行利改税。

第一步利改税的主要内容是把国营大中型盈利企业上交国家的利润改按55%的比例税率交纳所得税。税后利润，一部分按国家核定的留利水平留给企业；另一部分，有的按调节税形式，有的按固定比例、递增包干、定额包干等形式，上交国家财政。对盈利的国营小型企业，则按八级超额累进税率交纳所得税。交税以后的利润，一般留给企业，国家只对一部分利润较多的企业收取一定的承包费。对微利和亏损企业实行盈亏包干。

第二步利改税主要是将国营企业利润分配制度改为征收所得税和调节税，税后利润归企业自主安排使用。其具体内容：1. 对大中型企业仍按55%的比例税率征收所得税；2. 允许企业在征收所得税前从利润中归还技措贷款，并按还款利润提取职工福利基金和职工奖励基金；3. 对大中型企业税后利润超过原来留利部分的，改为以“调节税”形式上交，并对企业在执行中增长的利润减征70%的调节税。调节税对每个企业各核定一个税率，名为交税，实为交利；4. 放宽了小型企业的标准，对小型国营企业所得税实行新的八级超额累进税率，只对少数税后利润较多的企业仍收取一定的承包费。

利改税的成效主要表现在：首先，通过对国营企业征收所得税，以法规形式把国家与国营企业的利润分配关系稳定下来，有利于促使国营企业逐步成为独立的商品生产者，也有利于国家财政收入的稳定增长。其次，利改税过程中采取的一系列减税让利

和税前还贷措施，增加了企业的自主财力，增强了企业自我改造、自我积累、自我发展的能力。再次，利改税进一步贯彻了企业经营成果与企业物质利益挂钩的原则，有利于促使企业加强经济核算，改进经营管理，提高经济效益。

利改税建立了对国营企业征收所得税的制度，为理顺国家与国营企业之间的分配关系迈出了重要的一步。但由于种种因素的制约，还存在一些问题，主要是：第一，以“调节税”取代税后利润上交，不符合国家作为国有资产所有者，应当参与税后利润分配的原则，模糊了税利界限；第二，税前还贷软化了企业的自我约束，助长了企业投资规模的膨胀，使国家财政背上了沉重的包袱；第三，所得税税率偏高，在一定程度上影响了企业增强活力。

四、在利改税的同时，实行多种形式的盈亏包干制度

1983年以后，从总体上讲，国营企业实行了利改税制度。与此同时，对部分国营企业的实行不同于利改税的其他一些制度。其中，对亏损和微利企业实行盈亏包干制度，对一些具有特殊情况的企业和行业，仍实行多种形式的利润包干或利润分成制度。主要的形式有：1. 对首都钢铁公司、第一汽车制造厂、第二汽车制造厂等若干大中型企业实行上交利润递增包干办法。2. 对煤炭部实行“亏损包干，超亏不补，减亏留用”的办法。3. 对铁道部实行“投入产出，以路建路责任制”。4. 对军工企业实行“利润定额上交，超额留用”办法。5. 对邮电部所属企业和民航局实行“一九分成”的利润分成办法，即10%上交中央财政（后改为交纳所得税），90%留给企业用于事业发展。6. 对石油部，在原油产量包干的基础上，超包干基数增产的原油的差价收入，除上交15%的能源交通建设基金外，其余全部留给石油部用于石油勘探开发。

五、在利改税的基础上实行多种形式的承包经营责任制

1986年12月，国务院发布了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》。明确提出：“推行多种形式的承包经营责任制，给企业以充分的自主权”。从1987年起，各地贯彻国务院精神，在利改税的基础上，普遍推行了企业承包经营责任制。

承包经营责任制有多种形式，如“上交利润基数包干、超收分成”、“微利企业上交利润定额包干”、“亏损企业减亏（补贴）包干”、“投入产出包干”、“双保一挂”（即保上交利润和技术改造项目、工资总额同上交税利挂钩）、外贸企业的三项指标和两个挂钩责任制（即国家按计划确定的出口额、出口成本和盈亏总额三项指标的完成情况，对企业进行奖励及减亏增盈由企业留用）等。除此之外，还有与承包经营责任制相关联的“企业资产经营责任制”等形式。

为了保证承包经营责任制的健康发展，1987年8月，财政部对国营大中型企业推行承包经营责任制的财务问题作了暂行规定，明确了承包经营责任制的范围、内容和责任。规定指出：企业对国家承包的范围是上交国家的所得税、调节税，不能包产品税、增值税、营业税、资源税、盐税和其他各税。承包后实行收支两条线，企业仍按税法规定照章纳税，企业超额完成上交目标任务的，实行超目标分成，企业应得的好处，由财政部门按承包合同规定，同企业清算，拨给企业，作为企业留利处理，不得在交纳所得税、调节税时，直接抵扣或作退库处理。

承包经营责任制在财务上的主要特征是：“包死基数、确保上交、超收多留、欠收自补”，进一步明确了企业的经济责任，扩大了企业财力和财权，使权责利紧密结合，从而有利于调动企业生产经营的积极性，为社会多创财富。

在对工商企业实行利润分配制度改革的同时，国家对农垦企业的利润分配也进行了相应的改革。从1979年起，国家对农垦企