



财政 问题讲座

CAIZHENG WENTI JIANGZUO

主 编 张佑才
副主编 赵桂良 廖晓军 张玉泰

2.2

中国财政经济出版社

99

F812.2

80

2

财政问题讲座

主编 张佑才

副主编 赵桂良 廖晓军 张玉泰

XAL5726

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政问题讲座/张佑才主编. - 北京:中国财政经济出版社. 1998.7

ISBN 7-5005-3866-9

I. 财… II. 张… III. 财政-问题-研究-中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 18748 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph@dre.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 5.75 印张 133 000 字

1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月涿州第 1 次印刷

印数: 1—6 060 定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-3866-9/F·3534

(图书出现印装问题,本社负责调换)

编辑委员会

主 编： 张佑才

副主编： 赵桂良
廖晓军
张玉泰

编 委：（按姓氏笔画为序）

王泽厚	石教群	刘金花	李 复
张 猛	胡定荣	殷正平	袁东瑞
贾荣鄂	黄维佳	韩淑云	

前 言

按照党的十四大确定的改革目标，我国大步地推进了财政、税收、金融、外汇、计划、价格和投融资等体制改革，新的财税体制已经建立并正常运行，整个经济体制改革已经进入新的历史发展阶段。财政和税收是国家宏观调控的重要手段，财税体制改革是建立社会主义市场经济体制的重要内容，系统地从理论政策方面深入研究财政发展问题，探讨有效的改革途径和措施，对我国的社会主义建设具有重大的理论价值和实践意义。

本专集的主要内容涉及本世纪 80 年代以来，我国政府和经济学界都非常重视的财政理论和财政政策问题。分为十讲展开论述。第一讲围绕深化财税改革、振兴国家财政这一主题，从分析财政现状入手，论述振兴财政的必要性和紧迫性，为全书研究讨论问题提供基本的理论前提。第二讲对“八五”以来税制改革作了全面回顾，提出“九五”税制改革设想，描绘未来一个时期税制改革的基本框架。第三讲通过分析市场经济国家分税制财政体制的一般做法，借鉴国际经验，提出建立适合我国国情的分税制和财政转移支付制度的构想。第四讲从供给要素和需求要素分析我国财政的几个带有普遍性的问题，同时提出相应对策。第五讲研究我国二元经济结构转换模式及财政支持农业产业化，加快农业和农村经济两个转变问题。第六讲从微观经济角度出发，配合建立现代企业制度，研究企业财务改革问题。第七讲通过国有企业清产核资实证分析，揭示我国当前国有企业向市场经济过渡中

的问题与矛盾。第八讲论述我国国债市场的形成、发展与展望，以及投融资理论与实践问题。第九讲论述东南亚金融危机的成因、影响及对策。第十讲谈世界银行与中国的关系及我国扩大资金市场的政策取向。

本书内容原为财政部各业务司提供给有关领导的决策参考，财政部机关党委曾作为向干部进行财政业务和科技、管理知识讲座的授课讲稿。作者都是司局级领导干部，他们既有丰富的实践经验，也有较深的理论功底，知识领域比较宽广，对国内外发展经济学和有关财经理论比较熟悉，所讲内容具有一定的权威性和超前性。文中所用的实际资料广征博引，既反映了我国的历史发展变化，又从全球经济一体化高度作了国际间的横向比较，所论述的问题有相当的理论深度。尤其值得一提的是，书中使用的实例、数据不是简单的堆砌，而是经过科学筛选并在此基础上进行的综合分析。在研究思路和方法上，注意把宏观与微观、总量与结构、实证与规范分析结合起来，同时引入西方国家理论研究中的先进方法，带有很强的科学性，符合辩证唯物主义和历史唯物主义精神，是财政理论研究的新成果。

《财政问题讲座》一书，对于丰富财政干部业务知识，指导我国的财政体制改革实践，对于促进财政经济健康发展，实现国家财政振兴都将起到一定的作用。它的出版具有十分重要的意义，目的在于为从事财政工作的同志提供一些启示，希望有更多的有识之士深入思考和研究财政问题，把我国的财政工作提高到一个新水平。

编者

1998年5月

目 录

第一讲	深化财税改革，振兴国家财政	丁先觉(1)
第二讲	税制改革回顾与“九五”税制改革 设想	王 征(13)
第三讲	建立适合中国国情的分税制和财政 转移支付制度	姜永华(32)
第四讲	关于几个财政问题的思考	王 军(51)
第五讲	财政支持农业产业化是加快农业和 农村经济两个转变的重要途径	张振国(71)
第六讲	企业财务与改革	虞列贵(95)
第七讲	国有企业清产核资情况简介	申书海(108)
第八讲	国债市场的回顾与展望	高 坚(119)
第九讲	东南亚金融危机的成因、影响及对 策	朱光耀(139)
第十讲	世界银行与中国	金立群(153)

第 一 讲

深化财税改革，振兴国家财政

财政部综合与改革司司长 丁先觉

党的十四届五中全会第一次提出了振兴国家财政的任务，江泽民总书记和李鹏总理在全会上的讲话中，也都强调要提高财政收入的“两个比重”，努力开源节流。这表明，财政问题已经成为关系全局的重大问题，需要引起高度重视。我们必须站在全局和战略的高度，全面认识振兴国家财政的必要性和紧迫性，并通过深化财税改革等扎实有效的工作，振兴国家财政，为实现国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标创造条件。

一、全面理解振兴国家财政的必要性和紧迫性

改革开放以来，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下，我国财税体制改革取得了突破性进展，特别是在“八五”时期，财税体制改革迈出了关键性步伐，初步实行了复式预算制度，尤其是《预算法》的实施，将政府预算管理纳入了法制化轨道，有利于提高预算资金的使用效益；建立了以增值税为主体，消费税和营业税为补充的新流转税制度；统一了内资企业的所得税，为企业公平竞争创造了良好条件；修订了个人所得税，增强了税收对个人收入分配的调节能力；调整了中

央与地方的财政分配关系，建立了分税制财政管理体制的基本框架；制定和实施了《企业财务通则》和《企业会计准则》，改变了国有企业承包所得税的做法，规范了税前扣除项目和列支标准，取消了税前还贷和上交“两金”等规定，初步理顺了国家与国有企业之间的分配关系。这些改革有力地推动了社会主义市场经济体制的建立。同时，国家财政发展为各项重点建设事业发展和深化改革等提供了必要的财力支持。国民经济的迅速发展和改革的不断深入，为国家财政的稳定发展奠定了基础。据统计，1991—1995 年，财政收入累计完成 22442 亿元，年均增长 16.3%；财政支出累计完成 24387 亿元，年均增长 17.2%。在财政支出中，除了保证政府机构运转支出的必要增长外，还对关系到国计民生的重点项目作了较多安排。财政预算内安排国内基本建设投资 3136 亿元，平均每年递增近 50 亿元；挖潜改造资金和新产品试制费 1735 亿元，平均每年递增 26.3%；支农支出和各项农业事业费 1666 亿元，平均每年递增 14.2%；文教科卫事业费 5204 亿元，平均每年递增 18.9%。与此同时，国家财政还通过采取一系列政策措施增加企业可支配的财力。据有关资料测算，1993 年 7 月颁布实施的《企业财务通则》和《企业会计准则》，为国有企业卸下潜亏、挂帐、福利基金超支等历史包袱 2000 多亿元，并使企业自有财力每年增加 800 多亿元。

但是，由于新旧体制转换过程中某些方面的改革尚不到位，经济运行中一些深层次矛盾没有从根本上得到解决，财政发展中还存在着一些比较突出的问题。从大的方面讲主要表现在：

1. 财政收入增长滞后于经济增长，“两个比重”不断下降。1980 年至 1996 年，全国财政收入平均每年递增 11.6%，比按现价计算的 GDP 增长速度低 6.5 个百分点。财政收入占 GDP 的比重由 1980 年的 25.7% 下降到 1996 年的 10.8%，平均每年下降

一个多百分点。中央本级财政收入占全国财政收入的比重由 1985 年的 38.4% 下降到 1993 年的 22.0%，1994 年实行分税制后，这一比重上升到 55.7%，但因增量调节力度不够，1996 年又下降到 49.4%。财政收入的“两个比重”既明显低于发达国家的水平，也比一些发展中国家低得多。

2. 收支矛盾日趋突出，赤字和债务规模不断扩大。在财政收入增长滞后于经济增长的同时，财政支出需求不断扩张，支出增长过猛，收支矛盾越来越突出。按不含债务的口径计算，中央财政赤字由 1980 年的 86.9 亿元上升到 1996 年的 610 亿元，扩大了 6 倍。特别是“八五”时期，财政赤字呈快速扩大的趋势，平均每年增加近百亿元。财政赤字的不断扩大，直接导致发债规模逐年增加。中央财政内债发行规模由 1982 年的 43.8 亿元猛增到 1996 年的 1847.8 亿元，平均每年递增 30.6%。

3. 国家财力严重不足，影响了财政职能和政府职能的正常发挥。由于财政收入占 GDP 的比重持续下降，国家预算直接分配的财力明显不足，财政本身的发展受到严重制约，政府职能的履行也得不到有效保证。财力不足使得中央预算缺乏必要的回旋余地，在宏观调控尤其是调整产业结构和控制地区发展差距等方面显得力不从心；不少地方财政，尤其是县级财政，甚至保证不了干部、教师工资的按时发放和办公经费的正常供给，更满足不了农业、教育以及基础设施建设等方面的财力需要。

上述财政运行中的困难，是由过去多年来国民经济发展中累积下来的一些深层次矛盾造成的。既有分配关系和分配秩序方面的问题，也有经济效益和经济体制等问题的影响。

一是国民收入分配结构不合理，个人收入所占的比重过高。据有关部门测算，1978 年 GDP 在政府、企业、个人之间的最终分配比例为 33:16:51，1995 年演变为 14:17:69，个人所占的份

额上升了 18 个百分点，政府所占的份额下降了 19 个百分点。分配格局的上述变化，尤其是近几年来收入分配过分向个人倾斜的主要原因之一，是企业内部没有建立起有效的自我约束机制，政府对 GDP 分配的调控手段也不够健全，工资侵蚀利润等问题时有发生。

二是国有企业生产经营困难直接影响了财政的发展后劲。我国财政收入 60% 以上来自国有企业，国有企业问题解决了，国家财政才能真正实现振兴。由于种种原因，目前国有企业确实面临很大困难。1996 年，国有工业企业实现利润比上年下降 38.8%，亏损企业亏损额比上年上升 38.6%，年末亏损面高达 40% 左右。国有企业生产经营困难和经济效益低下的状况反映到财政上，就是可供分配的纯收入相对少了。由此可见，企业经济效益制约着国民生产总值“蛋糕”的规模，进而制约了财政收入的增长。

三是经济运行的总体效益不高，制约着财政收入增长。近十多年来，我国经济发展很快，新兴产业不断崛起，经济活动规模日益扩大，但是，受粗放型经济增长方式的影响，经济效益没有实现与经济增长同步提高。反映在财政方面，各产业提供的财政收入都相对减少。在各个产业实现的增加值中，上交财政的收入所占的比重都不同程度地下降，其中，第二产业提供的财政收入占其增加值的比重下降的幅度更大些。造成经济运行总体效益不高的主要原因是产业结构不合理，现代企业制度不健全，经济增长方式比较粗放，生产技术和管理水平不高，因此，有限的投入不能带来最大效益的产出。

四是税收结构不适应所有制结构的变化，非国有经济缴纳的税收相对较少。1994 年税制改革后，国有和非国有经济的税收负担在总体上都是下降的，虽然非国有经济发展很快，但对财政

的贡献没有相应增加。非国有经济增加值占 GDP 的比重 1996 年已超过 50%，但其提供的财政收入还不到全部财政收入的 30%。造成这种状况的原因除了产业结构不同外（如卷烟、炼油等高税产品集中在国有企业），主要是非国有经济享受税收优惠政策较多。

五是财政支出负担沉重，支出结构不尽合理。十多年的改革，虽然打破了财政统收局面，但财政统支的问题依然存在，支出负担继续加重。如财政用于企业亏损补贴和价格补贴 1979 年分别为 90 亿元和 79 亿元。1996 年增加到 353 亿元和 441 亿元。机关事业单位人员不断膨胀，“八五”时期全国行政经费年均增长 21%，高于同期财政支出增长 3.8 个百分点。由于财政支出管理不严、预算约束软化，一些经费开支铺张浪费现象比较严重，进一步加剧了财政收支矛盾。

六是政府分配秩序混乱，预算外收入侵蚀税基现象相当严重。在国家通过税收参与 GDP 分配的比重逐年下降的同时，政府其他部门以收费或基金形式直接参与收入分配的现象十分普遍。根据有关资料的不完全统计，“八五”时期预算外资金增长速度在 20% 以上，高于同期预算内收入的增长。此外，还有相当一部分政府性收入既不在预算内管理，也不在预算外资金统计中反映。大量收费和基金的存在，既侵蚀了税基，减少财政收入，也扰乱了政府分配秩序。

近年来，虽然出台了一些调整分配政策的措施，如进出口税收制度的三项改革、清理过渡期税收优惠政策等，但大的分配格局并没有改变，财政收入占 GDP 的比重还面临继续下降的趋势，如不进一步调整分配关系，增加财政收入，控制财政支出，提高资金使用效益，财政困难将会加剧，不仅影响国民经济稳定发展，而且可能引发社会、政治问题。因此，党中央把处理财政问

题看作制定“九五”计划的一个难点，提出振兴财政的基本任务，是完全正确的。我们必须从政治、经济和社会稳定的战略高度重视财政发展中存在的危险，采取有效措施，努力振兴国家财政。

二、继续深化财税改革，努力开源节流，振兴国家财政

（一）支持国有企业改革和发展，不断扩大国家财源

1. 积极支持国有企业深化改革。按照建立现代企业制度的要求，积极推进国有企业改革，切实加强国有企业财务管理，强化企业内部财务约束和会计监督机制，提高国有资本运营效率。对“优化资本结构”试点城市中被兼并企业的部分债务，实行免息、停息和推迟偿还本金；对“优化资本结构”试点城市国有工业企业实际上缴所得税收入的15%拨给企业，用于补充流动资金；对国有企业“拨改贷”资金本息余额，要分别情况，转为国家资本金；对国有企业兼并、破产中银行资产损失，在实行总量控制的条件下，由呆帐、坏帐准备金冲销。

2. 大力支持国有企业技术进步和技术改造。要积极调整投资结构，少上新项目，充分挖掘现有企业生产能力增加有效供给。无论加工工业还是基础产业都要坚决制止盲目投资和重复建设，改善现有的生产力布局和产业结构及企业组织结构。要按照《中共中央、国务院关于加速科学技术进步的决定》和国家产业政策的要求，适当增加科技三项费用、技术改造拨款、贴息和新产品技术开发费，通过实施快速折旧、投资抵免等政策，支持企业加快技术进步。同时，鼓励企业充分利用折旧、税后利润中提取的盈余公积金等留用资金和其他方面的融资渠道，加大技术改造和新产品开发的力度，缩小我国企业技术装备水平与国际先进水平的差距，提高经济增长中科技贡献率。通过企业改组、改

造，进一步优化结构，提高产品质量和规模效益，壮大国家财源。

3. 加快社会保障体系的建设，为企业创造良好的外部环境。要扩大国有企业失业保险的覆盖面，实行社会统筹与建立个人帐户相结合，强化失业保险基金的征缴力度，提高基金的使用效益。通过投资购买国库券等方式，使基金保值增值。在基金的使用上，由消极发放救济金转为主动地、积极地促成再就业。建立富余人员正常流动机制，多形式、多渠道分流富余人员。

（二）进一步完善税收制度，加强税收征管

1. 清理取消税收减免。根据国际通行的“国民待遇”原则和公平竞争要求，认真清理各类过渡性税收减免等优惠政策及各种区域性税收政策，逐步取消有悖于国际惯例和平等竞争原则的减免税。使不同经济区域的企业、不同所有制的企业、内资企业和外资企业，都实行统一的税收政策，使那些目前税负较低的非国有企业增加对国家财政的贡献。

2. 继续完善现行税制。在流转税方面，要积极落实国家计划《纲要》提出的要求，合理调整增值税和消费税征税范围，适时提高某些产品消费税税率，并改变部分商品消费税纳税环节；同时要合理调整关税税率结构，降低关税税率，逐步把进口关税总体税负降至一般发展中国家的平均水平，同时进一步取消减免和优惠。在所得税方面，要积极创造条件合并内外两套企业所得税制，实行统一的《中华人民共和国企业所得税法》；重新修订出台新的个人所得税法，建立起覆盖全部个人收入的综合与分类相结合的个人所得税制。

3. 合理开征新税。逐步开征遗产税、利息所得税，用以调节个人收入分配差距；研究完善证券、期货交易方面的税收政策，进一步规范有价证券和期货交易行为；扩大资源税范围，将

体现国家主权和资源有偿使用的一些收费并入资源税。另外，要研究制定将目前用于公路建设、城市维护、环境保护、房地产建设等方面的一些收费，逐步改为燃油税、环境保护税、房地产税（或不动产税）的具体实施办法，逐步理顺政府分配关系。

4. 加强税收征管。制定一系列与《征管法》相配套的税务登记、纳税申报、税务代理、税务稽查、税收保全、强制执行、离境清税、协税护税等法规；加强增值税专用发票管理，逐步建立覆盖全国主要地区的增值税专用发票的计算机交叉稽核制度；实行获取所得的个人和支付所得的单位双向申报、交叉稽核等配套制度，强化个人所得税征收管理；进一步完善出口退税管理制度，严厉打击骗税等违法行为。

（三）完善分税制财政体制，进一步理顺中央与地方财政分配关系

我国 1994 年实行的分税制改革，在中央与地方的税种划分上作了明确规定，但中央与地方的事权尚未得到科学界定，某些方面的支出负担和税收划分也不尽合理，规范化的转移支付制度还没有建立起来。这些方面的改革不到位，直接影响着中央与地方财政关系的进一步理顺，所以，必须进一步深化分税制财政管理体制改革。

1. 科学划分中央与地方政府事权，合理界定各级财政支出范围。从大的方面看，我国中央与地方政府事权和财政支出范围的划分基本上是清楚的。但是在某些方面还不太明确，有些交叉且不尽合理，目前一些属于地方事权，应由地方财政负担支出的事务，中央财政也在安排支出，反之，有些属于中央事权，应由中央财政负担支出的事务，地方财政也负担了一部分经费。今后要按照事权与支出负担相对应的原则，逐步解决这些矛盾，做到中央政府事权由中央财政负担支出，地方政府事权由地方财政负

担支出，中央与地方的共同事权，也要以规范的方式确定下来。由于事权划分是一件比较复杂的工作，涉及到其他方面改革的深化，不可能一蹴而就，所以，可区别情况先对一些中央对地方的专款逐步进行规范化调整。在此基础上，进一步规范中央和地方支出范围，解决事权和支出负担划分中的矛盾，逐步做到支出负担与政府事权相互统一。

2. 适当调整中央与地方财政的收入范围。1994年实行的分税制体制，收入范围的划分总的来说是合理的，但也存在不够科学的地方，需要根据各级政府的职能和相应承担的支出责任，对中央与地方的收入划分做必要的调整。比如，根据国家“九五”计划《纲要》，在切实加强管理的基础上，合理调整增值税的征税范围；要根据市场经济发展要求和企业改革后的情况变化，改变企业所得税按照行政隶属关系共享的做法，按国际惯例实行比例共享或分率计征。另外，要积极引导省以下分税制财政管理体制改革工作，使之在地方收入划分和中央返还收入划分上更趋合理。

3. 进一步改进和完善财政转移支付制度。根据中央《建议》的要求，建立比较规范的转移支付制度，是今后5至15年财政体制改革的一项重要任务。根据现有的条件，近期内只能建立过渡性的转移支付制度。即先根据中央财政财力状况，按照暂不动地方既得利益，兼顾公平与效率，以及重点缓解民族地区和困难地区财政突出矛盾等原则，选择一些客观性和政策性因素，采用相对规范的办法，逐步做到科学化和公平合理地分配补助资金。同时，要抓紧做好建立规范化转移支付制度的各项准备工作，研究设计能够合理测算各地标准化收入能力和标准化支出需求的科学方法及相应的指标体系。到下个世纪初逐步以渐进的方式过渡到规范化的财政转移支付制度，促进全国地区间财力的公平分配

和公共服务水平的均等化。

（四）实行适度从紧的财政支出政策，严格财政支出管理

要结合政府财政职能的转变，以满足“社会公共需要”为原则重新界定财政支出范围，将不应由财政供给，可以由社会或企业和个人承担的支出从财政预算中划出去，减轻财政负担。在合理控制财政支出总量的同时，要注意优化支出结构，尽可能保持重点支出，压缩一般性开支，严格财政支出管理，使有限的资金在使用中产生最大的经济与社会效益。

1. 合理控制财政支出总量。大力提倡艰苦奋斗和勤俭建国，反对铺张浪费。要根据量力而行、量入为出的原则合理安排各项开支，除有关法规已有的规定之外，要制止将一些项目的支出增长与 GDP 或财政收支挂钩的做法。为实现财政收支基本平衡的目标，财政支出增长必须低于财政收入的增长。

2. 优化支出结构，支持重点事业发展。国家财政支出要优先保证农业、国防、教育、科技、环保等重点事业的发展需要，积极推进科教兴国的战略，促进经济增长方式的转变，将支出重点放到充分发挥现有生产能力和公共设施服务能力上来。通过进一步精简机构和压缩编制，减少行政经费支出，严格控制社会团体消费开支。结合深化价格体制改革，逐步减少财政的各项补贴性支出。

3. 改进支出管理办法。针对我国支出核定不合理，拨款审批不严格等问题，要进一步加强支出管理的各项基础工作。在改进和强化定额管理的基础上，选取合适的部门或单位积极稳妥地推行零基预算法或分类预算管理办法，完善预算编制程序。要按照《预算法》和有关财务制度的规定，进一步完善人员经费、公用经费等支出管理办法。通过继续深化行政事业单位财务制度改革，规范事业单位财务行为，加强财务管理，提高资金使用效