

中國財政體制改革研究

宋新中 主編



中國財政經濟出版社

中国财政体制改革研究

宋新中 主编

中国财政经济出版社

(京)新登字038号

“此项研究受国家社会科学基金资助”

中国财政体制改革研究

宋新中 主编

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

河北涿州新华印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 8印张 188 000字

1992年4月第1版 1992年4月河北第1次印刷

印数: 1—2500 定价: 6.50元

ISBN 7-5005-1665-7/F·1572

序

当代社会主义中国，正在进行一场改变经济落后面貌，进一步巩固人民民主专政的伟大革命。邓小平同志在1978年就指出过：“这场革命既要大幅度地改变目前落后的生产力，就必然多方面地改变生产关系，改变上层建筑，改变工农业企业的管理方式和国家对工农业企业的管理方式，使之适应于现代化大生产的需要。”^①也就是说，上层建筑一定要适应生产力的发展。财政管理体制属于上层建筑范畴，是国家经济体制的重要组成部分，是财政管理的一项基本制度，是国家组织财政分配，处理有关方面的分配关系，规定财政分级管理的原则，划定各级政权之间、国家同企业事业之间在财政管理方面的职责、权力和收支范围，实现财政管理和财政监督，发挥财政体制功能作用的体现。

新中国成立40多年来，我国财政管理体制进行过多次变动，特别是党的十一届三中全会以后又进行过几次重大的改革，总的来看，它基本适应了各个时期政治经济形势发展的需要，促进了国民经济的发展，并取得了一定的成绩。但是，随着国民经济不断发展，经济体制改革不断深入，财政管理体制方面，尚有许多新的问题，需要不断地探索和反复实践。我们要在坚持四项基本原则、坚持改革开放方针的前提下，认真总结国内外的历史经验，结合各个时期的政治经济形势，不断地改革和完善，以便逐步建立起

^① 《邓小平文选》（1975—1982年），第125—126页。

一套适合中国国情，具有中国特色的社会主义财政管理体制。

《中国财政体制改革研究》一书是在总结我国40多年来财政管理体制实践的基础上，根据我国的国情和有计划商品经济的理论，对财政管理体制进行了比较系统而又全面的探讨，这是有益的。本书既有理论研究，又有应用研究和发展研究，对实际工作有一定的参考价值，对财经院校师生也是很好的参考读物。

我希望财政理论战线的同志们，不断总结、不断探索和研究，涌现出新的科研成果，为我国社会主义建设，为深化财政管理体制改

革做出应有的贡献。

预祝90年代财政科学繁荣昌盛！

田一农

1991年7月

前 言

《中国财政体制改革研究》是国家“七·五”期间社会科学重点科研课题之一。由财政部财政科学研究所牵头，中南财经大学财政金融系和上海社会科学院部门经济研究所部分同志共同承担，历时三年多，经过深入调查研究，广泛听取意见，反复论证改革方案，最后形成总结性研究成果，并于1990年底完成课题研究任务。

从中国社会主义初级阶段的实际国情出发，坚持四项基本原则，运用马克思主义的立场、观点、方法，总结我国财政体制改革的丰富经验，探讨本世纪90年代财政体制改革的模式及方案，为改革和建设服务，为宏观决策提供参考，是本课题研究的主要使命。为此，本书作为研究成果，既实事求是地肯定成绩，又客观地找出不足，目的是总结经验，以便为适应发展有计划的商品经济，建立有中国特色的社会主义财政体制提供依据。

本书共分为八章，第一、二、三章是财政体制改革的理论依据、历史发展及经验总结；第四章为外国财政体制及借鉴；第五、六章为体制改革模式及方案设计；第七章为地方各级财政体制改革；第八章为财政体制配套改革。这种从理论到实际、再到应用的研究体系，运用体系研究体制改革问题是本书编著者的一种探索。本书第一章由郭代模执笔；第二章由宋新中执笔；第三章和第七章的一、二节，第八章的一、二节由梁尚敏、杨灿明执笔；第四章由余小平执笔；第五章由徐徐、程北平执笔；第六章由张

俊芳执笔；第七章的三、四节，第八章的三、四节由徐日清执笔，最后由宋新中总纂定稿。

本书在形成过程中，得到了有关单位负责同志的热情指导和帮助。财政部地方预算司赵伯坤同志、河南省财政厅财政科学研究所范业骏同志参加了审稿工作，对提高本书质量起了重要作用，在此一并表示谢意。

诚恳欢迎广大读者及研究工作者对本研究成果提出批评和意见。

编者著

1991年4月25日

目 录

第一章 中国财政体制改革的理论依据	(1)
第一节 理论依据之一：国情与国力.....	(3)
第二节 理论依据之二：计划与市场.....	(13)
第三节 理论依据之三：财政与经济.....	(20)
第四节 理论依据之四：体制与机制.....	(29)
第二章 中国财政体制的演变与现状	(39)
第一节 中国财政体制的总体演变.....	(39)
第二节 中国财政体制模式比较.....	(51)
第三节 有关财政体制的几个方法问题.....	(55)
第四节 财政体制的现状与作用.....	(59)
第五节 现行财政体制的主要弊端和财政体制改 革面临的财政困难.....	(63)
第三章 中国财政体制改革经验探索	(71)
第一节 财力的集中与分散要适度.....	(71)
第二节 财权的统分要得当.....	(76)
第三节 主体模式与多样化要兼容.....	(81)
第四节 体制的稳定与适当调整相结合.....	(85)
第五节 财政体制改革要配套.....	(89)
第四章 国外财政体制的比较和借鉴	(92)
第一节 国外财政体制概述.....	(92)
第二节 各国财政体制的比较.....	(111)

第五章 中国财政体制改革的目标模式选择	(121)
第一节 财政体制改革的指导原则.....	(121)
第二节 总体目标和过渡模式的选择.....	(126)
第三节 分税制——中国财政体制改革的主体 模式.....	(130)
第六章 中国财政体制改革的方案设计	(151)
第一节 分税制的方案设计.....	(151)
第二节 分税制的实施步骤.....	(161)
第三节 改进支出基数的确定方法.....	(165)
第七章 地方各级财政体制改革的构想	(183)
第一节 省（自治区）级财政体制.....	(183)
第二节 市级财政体制.....	(191)
第三节 县（市）财政体制.....	(199)
第四节 乡镇财政体制.....	(209)
第八章 中国财政体制的配套改革	(216)
第一节 财政体制改革与价格改革配套.....	(216)
第二节 财政体制改革与金融体制改革配套.....	(225)
第三节 财政体制改革与工资改革配套.....	(232)
第四节 财政体制改革与企业财务体制改革配套.....	(238)

第一章

中国财政体制改革的理论依据

改革需要有科学的理论作指导，这是事关改革方向、道路、目标及其功败垂成的根本前提。这种科学理论，就是中国共产党人始终坚持和发展的马克思主义理论，也是马克思主义的基本原理同中国社会主义革命和现代化建设实践相结合而不断发展的马克思主义理论。以这种理论作指导，改革就能坚持社会主义的方向和道路，并指导改革取得成功。否则，理论上的混乱和失误，必然使改革迷失方向，误入歧途，最终导致失败。

列宁指出，马克思主义理论“只是给一种科学奠定基础，社会主义者如果不愿落后于实际生活，就应当在多方面把这门科学向前推进”^①。因此，要卓有成效地进行改革，就必须研究改革的理论，特别是指导改革的理论依据。从总体上讲，中国财政体制改革作为中国经济管理体制改革的组成部分，在改革的理论依据上，两者具有根本上的一致性，这就是如何正确解决社会主义社会在生产关系和生产力、上层建筑和经济基础之间的矛盾中的不适应方面，即改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面。从而不断推动社会生产力的发展和社会的全面进步，尽可能地满足人民日益增长的物质和文化需要。关于改革的极端重要性，邓小平同志曾尖锐指出：“如果现在再不

^① 《列宁选集》第1卷，第203页。

实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送”^①。这是因为，不改革现行体制中的弊端，不实行对外开放政策，就不可能把社会主义制度的优越性充分发挥出来，也就不可能在剧烈的国际政治风云变幻和经济竞争中立于不败之地。而要实行正确的改革就必须有科学的理论观点作指导。对此，中共十一届三中全会以来，在统率全国人民建设具有中国特色的社会主义，实现社会主义制度自我完善和发展生产力的过程中，发挥和发展了一系列科学理论观点。我们的体会主要是：关于解放思想，实事求是，以实践作为检验真理的唯一标准的观点；关于改革是自觉调整生产关系中与生产力不相适应的部分，调整上层建筑中与经济基础不相适应的部分的观点；关于坚持四项基本原则和坚持改革开放这两个基本点相互贯通、相互依存、相结合的观点；关于社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济，实行计划经济和市场调节相结合的观点；关于我国社会已经是社会主义社会，又正处于社会主义初级阶段的观点；关于在整个社会主义现代化建设过程中要始终坚持国民经济持续稳定协调发展的观点；以及关于40年来我国经济工作最重要的教训，就是脱离国情、超越国力、急于求成、大起大落的科学总结，等等。上述这些科学理论观点，既是我们党和国家指导改革的理论依据，又是我们党和国家在改革开放的伟大实践中对改革理论的发展。所以，上述科学理论观点，毫无疑问也是我国财政体制改革的基本理论依据。同时，又必须将这些科学理论与我国的财政改革实践紧密结合起来，使之为建设具有中国特色的社会主义财政服务，为我国的建设和改革服务。

为了较为全面地、深刻地探讨中国财政体制改革的理论依据，

① 《邓小平文选》(1975—1982年)，第140页。

本章拟从国情与国力、计划与市场、财政与经济、体制与机制等四个方面予以论述。

第一节 理论依据之一：国情与国力

毛泽东同志在《中国革命和中国共产党》一文中指出：“认清中国社会的性质，就是说，认清中国的国情，是认清一切革命问题的基本依据。”^① 改革作为中国的第二次革命”^②，首要的问题，当然是认清中国的国情，不真正了解中国的基本国情，不了解中国的综合国力，我们就不可能找到改革开放的基本依据和正确道路。因此，认清国情，掌握国力，乃是我国财政体制改革的基本依据问题。

一、改革必须研究国情、了解国情、立足国情

中共十二届三中全会一致认为：必须按照把马克思主义基本原理同中国实际结合起来，建设有中国特色的社会主义的总要求，进一步贯彻执行对内搞活经济、对外实行开放的方针，加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐，以利于更好地开创社会主义现代化建设的新局面。这里的“中国实际”、“中国特色”，指的就是中国国情。什么是中国国情？“现在真正清醒认识到这一点的人还不多”，因此，要取得改革的成功，就必须认真研究国情，真正了解国情，切实立足国情。

（一）研究国情，了解国情，立足国情，是中国改革“走自己的路”的内在要求和基本出发点。

① 《毛泽东选集》合订本，1964年4月版，第596页。

② 邓小平会见二阶堂进时指出：改革是中国的第二次革命，《人民日报》1985年3月29日。

改革必须走“自己的路”，这是我国历史经验的科学总结。众所周知，中国的民主革命经历了艰难曲折的过程。中国共产党领导的新民主主义革命也有过照抄照搬的沉痛教训。后来，中国共产党人坚持了马克思主义的思想路线，并且按照毛泽东思想把马克思主义同中国的实际结合起来，走毛泽东同志提出的农村包围城市的道路，使星星之火得以燎原，使新民主主义最终取得成功。新中国诞生后，中国共产党人由于继续坚持从中国国情出发，成功地实行了三大改造，特别是用科学方式对资本主义工商业的社会主义改造，更是国际共产主义运动史中的一个创举。但是在“一五”时期以后，除60年代初的调整时期以外到中共十一届三中全会前的较长时间内，由于“左的错误”的干扰，偏好从主观愿望出发，干了许多脱离国情的事情，如所有制单一化、“文化大革命”等等。在社会主义建设方面，我们也有立足国情和脱离国情方面的经验教训。整个“一五”计划时期，第一次经济调整时期，中共十一届三中全会后以来的改革时期，由于坚持马克思主义同中国国情相结合的实事求是的思想路线，较好地处理建设、改革和稳定发展的关系，使经济的结构、效益和速度比例协调。但在“一五”时期后的很长时间内，如“大跃进”时期、“文化大革命”时期等，经济建设中忽视国情，超越国力，违背客观规律，搞高指标、瞎指挥，使我国经济几经折腾并蒙受巨大损失。

（二）中国改革要走自己的路，就必须通晓本国的国情和把握本国的国力。

我们认为，国情是一个内容广泛、内涵丰富的概念，指的是一个国家相对稳定的、总体的、综合的客观实际情况。其基本内容包括社会政治经济制度，生产力状况，科学技术文化水平，自然环境，资源条件，以及历史沿革，文化渊源，民族传统和国际交往，等等。我们要在相当广阔的领域内和相当深刻的程度上展开

经济体制改革，无疑要研究所有方面的基本国情。但是国情研究中，首先必须抓住主要国情，即重点抓住改革起决定性作用的因素；其次必须抓住国情之间的内在联系和相互制约的关系；还必须从动态中掌握国情发展变化趋势。总之，要从根本上、内涵上、动态上全面而深刻地研究国情、了解国情，从而使改革立足国情、合乎国情、顺乎民意。

在国情研究中，国力是一个不可缺少的重要内容。所谓国力，乃是一个国家拥有的基本力量，主要包括潜在的和现实的资源力、生产力、技术力以及国防战斗力。毫无疑问，国力是一个综合性概念，也是一个动态性概念。国力的大小也是一个强弱的标志，改革的规模和进程，必然受国力的制约。同时，正确的、成功的改革也必然促进国力的增强。总之，在研究国情中认真研究和全面把握国力是十分重要的。财力作为国力的有机组成部分，一方面要为改革提供财力支持；另一方面又要通过改革而增强国力。因此，在国情、国力研究中，合理分配财力，正确处理建设和改革之间的关系，是有非常重要的意义的。

（三）通晓本国国情和国力，才能有正确的改革目标和决策。

国情有别、情况不同，必然要求各国的改革开放，依据自己的情况，选择正确的目标、途径和方式。所谓国情有别、情况不同，主要是指社会制度不同、人口多少不同、国土大小不同、资源多少不同、国际地位不同、生产力发展水平不一样等。所有这些，均要求改革打上本国国情的烙印和特色。从哲学角度而言，这是由客观存在所决定的，也是马克思主义具体情况具体分析的活的灵魂的体现。在中国共产党的十二大开幕词中，邓小平同志指出：“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。无论是革命还是建设，都要注意学习和借鉴外国经验。但是照抄照搬别国经

验,别国模式,从来不能得到成功。”^①作为“第二次革命”的改革,当然也是如此,这是我们进行改革的指导思想和基本出发点。

二、中国国情的基本特点及其对改革的客观要求

改革要从国情出发。什么是中国的基本国情呢?

(一) 人口多或人口过多。

陈云同志在1979年3月指出,我国社会经济的主要特点是农村人口占80%,而且人口多、耕地少。次年12月又说,我们是10亿人口、8亿农民的国家,我们是在这样一个国家中进行建设。香港、新加坡、南朝鲜等地区没有8亿农民这个大问题。欧美、日本各国也没有8亿农民这个大问题。1979年人口普查结果表明:我国已有人口11亿多,其中文盲近两亿,这说明我国既是人力资源丰富的大国,又是人口压力过重的大国。作为这种矛盾的两重性,还表现出不少特色,比如我国人口增长的基数大,速度快,幅度高;以及预测2020年为总人口、劳动年龄人口高峰和2040年为老年人口高峰。所有这些,都将给建设和改革以巨大制约,并给财政以巨大影响。从目前情况看,新增国民收入的1/3以上要用于补贴,还有人口老化将带来严重的社会保障问题。根据预测,本世纪末的城镇退休人员将达到300多万,农业人口将出现“一个人的活给三人干”的局面。总之,这种人口过多、增长过快的问題,势必加重国家财力的负担。所以,中国的改革,首先要解决占人口80%的农村问题,这是关于中国政局能否长治久安和中国经济能否长期稳定发展的根本性问题。其次,城市改革要与农村改革相适应,要考虑农业劳动力向非农业转移问题。再次,整个改革都要全面考虑我国人口老化及城镇退休人口剧增等问题。

^① 《邓小平文选》(1975—1982年)。

（二）家底薄或家底过薄。

新中国成立时，毛泽东同志称我国家底为“一穷二白”，到1949年为止，旧中国工业固定资产不过100亿元左右。以最高年产量计算，全国钢产量只有90多万吨，原煤6188万吨，发电量60亿千瓦小时，粮食1.5亿吨。总之，我国经济从满目疮痍的废墟上起步，艰难曲折之中前进，于改革开放中振兴。到1989年，国民生产总值达到15789亿元，钢产量达到6124万吨，原煤产量达到10.4亿吨，发电量5820亿千瓦小时，粮食40745万吨。经过40年的建设，我国生产力已经有了巨大的发展，为社会主义制度奠定了牢固的物质技术基础。但是，由于我国人口过多，人均经济指标都偏低，比如到1989年，人均国民收入只有1189元，人均财政收入只有262.5元，人均国民生产总值不足300美元，在全世界150多个国家和地区中排在倒数第二十多位，每个农民人均固定资产只有几百元，城市2亿多人人均固定资产不到1万元。同国外中等以上国家相比，我们的家底还相当薄。这种总量指标可观与人均指标偏低的矛盾还将在较长的时期里并存下去，这就对改革提出如何发挥公有制和计划经济优势的要求，同时也就对不同地区、不同产业实行统一领导下的有重点、有差别的具体政策措施的要求等，只有这样才能全面发挥我国社会主义制度的优越性。

（三）地大物博与资源紧缺并存。

前者是总量的概念，后者是人均的概念。无论是国土资源还是自然资源，其基本国情是：一方面国土面积居世界第三位，大致相当于整个欧洲大陆，多种地形各种资源种类齐全，总数很大，但由于人口这个分母过大，所以人均的国土面积、国土资源、自然资源，又是很少的，有的甚至远远低于世界平均水平。此外，资源的无偿使用和浪费也相当严重。这种资源的紧缺和浪费必然制约着财源的开发和效益的提高。因此，改革必须有利于

资源的合理配置和尽可能的节约，这就要求通过改革，革除“大而全”、“中而全”、“小而全”的生产方式，革除环环设卡、层层划圈的渠道堵塞、市场分割的格局，限制那些能耗高、质量差的乡镇企业的盲目发展，等等。只有这样，才能有效的解决地大物博与资源紧缺的矛盾。

（四）是生态环境污染、粮食需求很大及耕地不断减少等矛盾相当突出。

关于环境问题，世界上有两种情况，一种是发展中国家，由于人口多、生存压力大而造成的生态环境的污染和破坏，一种是发达国家，由于工业化的副作用，造成环境污染与生态失平。在我国，上述两种情况兼而有之。而生态环境的综合治理是需要大量资金的，如果环境污染和生态破坏得不到有效控制，不但将抵消经济发展上的成就，削弱财源建设的后劲，而且还将给子孙后代留下后患。关于粮食需求问题，虽然我国以占世界7%的耕地，养活了占世界20%以上的人口，但是粮食需求压力很大。一是人们吃饭需求不断扩大；二是农转非人口不断增加；三是工业用粮需求不断扩大；四是耕地不断减少对客观存在的粮食需求以巨大的制约。

上述国情对改革开放的客观要求是：改革与建设要有利于缓解人口、资源环境、粮食诸矛盾；要把经济效益，社会效益和生态效益统一起来；要克服改革开放中的“急性病”和“速胜论”；要形成节省资源的生产体系、适度消费的生活体系和综合平衡的调整体系。

当然，国情是一个相对的动态的概念。经过40年来的社会主义建设和改革，我国目前国情怎样呢？对此，中共十三大报告有两方面概括：“一方面，以生产资料公有制为基础的社会主义经济制度，人民民主专政的社会主义政治制度和马克思主义在意识形态领域中的指导地位已经确立，剥削制度和剥削阶级已经消灭，国家实