

全国企业管理干部培训专题教材

四大体制改革与 建立现代企业制度

● 国家经贸委经济干部培训司 编 ●

SIDA
TIZHI GAIGE YU
JIANLI XIANDAI
QIYE ZHIDU

中国经济出版社

全国企业管理干部培训专题教材

四大体制改革与 建立现代企业制度

国家经贸委经济干部培训司编

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

责任编辑：李晓岚

封面设计：白长江

四大体制改革与建立现代企业制度

国家经贸委经济干部培训司编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号 邮政编码：100037)

各地新华书店经销

北京交通印务实业公司印刷

787×1092 毫米 1/32 12.5 印张 260 千字

1994 年 2 月第 1 版 1994 年 5 月第 2 次印刷

印数 30101—80000 册

ISBN7-5017-3066-0/F·2172

定价：10.00 元

序

党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》勾画了建立社会主义市场经济的基本框架,具有十分重大的历史意义和现实意义。1994年,是我国建立社会主义市场经济体制和改革开放关键的一年,改革进入了攻坚阶段。财税、金融、外贸、投资等重大改革的推行将为构造社会主义市场经济体制框架奠定基础。这些改革都将对传统的计划经济体制产生极其深刻的变革,是对各单位利益关系的重大调整,对人们的观念、对企业的生产经营活动,必将产生重大的影响。改革虽有风险,但只有闯过风险,社会主义市场经济新体制才能逐步建立起来。

经济体制改革的中心环节是企业改革。党的十四届三中全会《决定》指出:“以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础”。企业改革,尤其是国有企业改革的成功,既需要企业经营机制的转换和企业制度的创新,也离不开外部条件的改善。这是一项艰巨复杂的任务。今年几大改革的落脚点都在企业,经济体制的转轨为把国有企业从计划体制下解脱出来,走向市场创造了条件。如何使企业了解改革,理解改革,适应改革,实现平稳过渡;进而利用改革推行后

形成的企业环境主动迎接挑战,抓住机遇加速机制转换,努力发展自己,这是各个企业的当务之急。首要的就是使现有企业的厂长(经理)转变思想,更新观念,真正认识到改革的重要性、必要性和改革的基本内容。对众多的国有企业厂长(经理)进行社会主义市场经济知识的培训是稳定企业,推进改革的重要任务。

为使国有企业的高层领导及时、全面、准确地掌握今年改革措施的主要内容,我们邀请了国家计委、财政部、人民银行、国家税务总局、外经贸部等单位,联合编写了《四大体制改革与建立现代企业制度》一书,这些作者来自制订几大改革方案,并且组织实施的部门。请这些部门编写主要是力求表达准确,可作为企业厂长(经理)培训的必读专题教材。

该书对财税、金融、投资和外贸等四大体制改革和建立现代企业制度的意义、目标、主要内容、特点,与企业关系及对企业的影晌等方面进行了比较详细的论述和分析,观点明确,实用性强,对企业适应这几大改革有较强的指导意义。

该书不仅可作为国有企业领导干部培训使用,也可适用于各类经济和企业干部培训和自学参考之用。

陈清泰

1994年1月26日

目 录

第一篇 积极推进财税体制改革	(1)
第一章 中央与地方分配关系的改革	(1)
第二章 国家与国有企业分配关系的改革	(21)
第三章 税制改革目标模式的选择	(39)
第四章 增值税	(60)
第五章 营业税	(82)
第六章 消费税	(96)
第七章 企业所得税.....	(115)
第八章 个人所得税.....	(134)
第九章 资源税与土地增值税.....	(147)
第十章 工商税制改革对企业的影响分析.....	(158)
第二篇 加快金融体制改革.....	(174)
第一章 社会主义市场经济与深化金融改革.....	(174)
第二章 改革外汇管理体制,促进社会主义市场 经济的发展.....	(186)
第三篇 深化投资体制改革.....	(194)
第一章 深化投融资体制改革的必要性.....	(194)
第二章 投融资体制改革的目标.....	(201)
第三章 投融资体制改革的主要措施.....	(203)
第四章 投融资体制改革对企业的影响.....	(217)

第五章 关于完善企业投融资机制的若干建议	(237)
第四篇 深化对外经济体制改革	(241)
第一章 我国外贸体制改革历程的回顾	(241)
第二章 我国外贸体制发生的主要变化及其影响	(248)
第三章 进一步深化外贸体制改革,建立适应 国际经济通行规则的运行机制	(253)
第四章 深化外贸体制改革具体实施的几个问题	(263)
第五章 海外投资企业管理	(284)
第六章 深化外贸体制改革,加速国内外经济 “互接互补”,对我国经济的影响分析	(296)
第五篇 转换国有企业经营机制,建立现代企业制度	(302)
第一章 转换企业经营机制	(302)
第二章 《国有企业财产监督管理条例》	(321)
第三章 建立与社会主义市场经济体制相适应 的现代企业制度	(342)
第四章 现代企业制度的基本内容	(351)
第五章 怎样建立现代企业制度	(369)

第一篇 积极推进财税体制改革

第一章 中央与地方分配关系的改革

第一节 实行分税制的必要性与可行性

党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,要积极推动财税管理体制的改革,并明确近期改革的重点是把财政包干体制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制。1993年12月15日,国务院下发国发〔1993〕85号文件,决定从1994年起,对各省、自治区、直辖市和计划单列市全面实行分税制财政管理体制。那么,究竟为什么要进行财政体制改革,并将分税制作为改革的目标模式呢?

一、财政包干体制已经不能适应建立社会主义市场经济体制的需要

党的十一届三中全会以来,与整个经济体制改革相适应,我国财政管理体制进行了一系列改革,其中,最有代表意义的是1980年和1988年两次改革。1980年打破过去那种统收统支的财政管理体制,实行“划分收入,分级包干”的体制形式,

俗称“分灶吃饭”；1988年至1993年，对各地区实行多种形式的财政包干体制，简称包干体制。具体包括收入递增包干、上解额递增包干、定额上解、总额分成、总额分成加增长分成和定额补助6种形式。应该说，每一次改革都适应了当时社会经济发展的客观需要，都是一次进步。就财政包干体制而言，在一定时期和一定条件下，它对发挥地方增收节支的积极性，促进地方经济的发展，起到了较大的作用。同时，也不可避免地带有某些局限性。随着社会主义市场经济体制的确立，包干体制在某些方面已经越来越不适应改革和发展的需要，主要表现在以下几个方面：

一是包干体制按企业隶属关系划分中央和地方的收入，并在一定的时期内把中央和地方的分配关系固定下来，助长了盲目投资和地区经济封锁，不利于全国统一市场的形成，不利于社会资源的优化配置和产业结构的合理调整；

二是包干体制强化了政府与企业的关系，不利于政企分离和把企业推向市场，不利于企业经营机制的转换和政府职能的转换，不利于按市场经济规律的要求，用经济手段管理经济；

三是包干体制与不规范的税收管理体制相互作用、相互影响，从财政包干到税收包干，甚至随意减免税收，“藏富于地方、藏富于企业”，导致财政宏观调控手段功能弱化，经济秩序紊乱，不利于企业间公平竞争，同时也造成国家财政收入的大量流失；

四是在包干体制运行过程中，国家财力偏于分散，特别是中央财政收入比重不断下降，弱化了中央政府的宏观调控能力，甚至不能保证国防、外交、救灾和重点建设等方面的基本

需要。在财政包干体制下,中央财政从财政收入的增量分配中所得份额越来越少,难以实现合理的增长。近年来,地方财政收入每年增加二、三百亿元,而上解中央的收入每年只增加20多亿元。加上中央本级收入增长缓慢,中央财政收支缺口越来越大,财政赤字从80年代初期的几十亿元扩大到1992年的200多亿元。中央财政对债务收入的依赖也越来越严重。1992年中央财政的债务依存度(即中央靠发行内外债和向银行借款安排的支出占中央本级支出的比重)高达48%。“八五”后两年,财政进入还债高峰,困难还将进一步加剧。

另外,财政包干体制种类较多,计算复杂,加之人为因素的影响,造成地区之间苦乐不均,不利于地方经济的均衡发展。

因此,无论从建立完善的市场经济体系、合理配置社会资源考虑,还是从保证中央财政收入的合理增长、提高中央财政的宏观调控能力,建立规范、合理的财政管理体制考虑,都应该对财政包干体制进行改革。如果不改,不仅财政难以走出困境,而且还会影响到改革开放的大局。弄得不好,甚至有可能酿成政治问题。

二、分税制财政管理体制是社会主义市场经济发展的客观要求

那么,究竟什么样的财政体制形式能够适应我国社会主义市场经济发展的需要呢?总结过去的经验,借鉴国外的成功做法,我们选择了分税制。

分税制是根据事权与财权相统一的原则,按税种划分财政收入,以确定中央和地方政府间财政分配关系的一种财政

管理体制。分税制是按照市场经济的原则和公共财政理论确立的,是市场经济国家普遍实行的一种体制形式,已有上百年的历史。

世界上有许多国家实行分税制财政管理体制。发达国家,如美国、英国、法国、日本、德国等,发展中国家如印度等,都采用了分税制。从这些国家的实践看,由于国情不同,各国的分税制在具体操作上各有特色,同时也具有某些普遍特征。归纳起来,实行分税制,大致有以下四种通行做法:

第一种,也是最基本的做法,就是按税种划分收入。

一般把收入数额较大、增长稳定,并且宏观调节功能较强的税种划作中央税,而把税源较为分散,适于地方政府征收的税种划作地方税。如日本,把所得税、公司税等主要税种作为中央税,把财产税、机动车辆税、土地闲置税等作为地方税。再如法国,中央税包括:个人所得税、公司所得税、增值税、消费税、关税、遗产税、印花税等。其中,前四种税占中央税收入的80%以上;地方税包括:土地税、房产税、行业税等。

在税种划分上,有的国家设置了中央、地方共享税。主要有“共享税源、分率计征”和“统一征收、按率分享”两种形式。如美国的个人所得税采取分率计征的办法,巴西的所得税则采取按率分享的办法。

第二种通行做法是中央集中必要的财力实施宏观调控。

中央政府集中必要的财力,通过向地方转移支付的办法实施宏观经济调节。实行分税制财政管理体制的国家,财政集中程度都比较高,中央财政收入占全国财政收入的比重一般在60%以上,而中央本级支出一般在50%以下,这样,就能保证中央财政有一部分可以进行宏观调节的财力。如日本,中央

税收收入占全国税收收入的 65—70%，而地方财政预算支出占全国财政预算支出的 65% 左右，这样，地方财政的一部分支出必须通过中央财政的收入转移支付来解决。在美国，联邦税收占全国税收总额的 60% 以上，而州和地方政府的支出占全国财政支出的 60—70%，同样需要中央向地方转移支付。中央究竟要向地方转移多少财力，客观标准主要是财权和事权相统一。

第三种通行做法是中央和地方分设税务机构，分别收税。

这种办法要建立中央和地方双重税收征管体系，它同单一的税收征管体系相比，虽然有机构重叠、征收成本高等缺点，但它能够明确税务部门的职责，有效地避免中央与地方之间收入的互相挤占和财源的流失，有利于实现税收管理的规范化和法制化。同时，建立相对独立的地方税收体系，赋予地方一定的税收立法权，有利于充分调动地方因地制宜组织收入的积极性，强化税收的聚财功能，实现财政收入的合理增长。因而，中央与地方分设税务机构、分别组织收入，被认为是实行分税制所必须的一项配套措施。

第四种通行做法是，有一套科学、完整的中央对地方收入转移支付制度。

各国中央政府对地方政府的收入转移支付主要包括两类：

一类是中央税收下拨。即将国税局（即中央税局）统一征收的税收按税种或按一定比例下拨地方使用，一般不指定专门的用途。在日本，具体可分为两种形式：一种是将适于国家统一征收的、应划为地方税种的收入返还地方；另一种是将国税中的所得税、法人税、酒税按一定比例转移给地方，这种转

移具有平衡地区间经济发展的作用。

中央对地方的税收下拨一般是有标准、有条件的。澳大利亚专门设置了一个独立于政府之外的咨询性机构——联邦拨款委员会，负责“均等化拨款”。按照居民均等交税、应得到平等的社会公共服务的均等化原则，该委员会设计出一套科学、合理的计算公式，并计算出各州应得到的拨款额，然后提出拨款方案交由联邦政府确定、执行。在印度，为照顾贫困地区，采取了按因素法将一部分共享税返还给地方政府的办法。主要考虑人口、人均收入差距等因素。

另一类是专项补助。即指定具体用途的补助金。它具有引导地方财政资金流向，调节产业、产品结构，平衡地区间经济差距等作用，如美国。可分为两种形式。一种是规定具体用途和金额的专项补助；另一种是只规定某一类支出范围的“分类补助”。在澳大利亚，指定具体用途，不得挪作它用的专项拨款占联邦对州拨款的三分之一以上。

我们认为，在我国实行分税制，并采取上述通行做法是十分有利的。分税制不仅能够逐步克服包干体制的某些弊端，而且能够有效地促进社会主义市场经济体制的确立，促进国民经济持续、快速、健康发展。

同财政包干体制相比，分税制具有以下优点：

1. 有利于促进财政收入的合理增长。一方面，分税制按税种合理划分中央和地方的收入范围，能够有效地调动地方发展经济培养财源的积极性；另一方面实行分税制后，中央、地方分别设置税务机构，分别收税，严格控制税收减免，将大大减少财源的流失。

2. 有利于提高中央财政收入的比重。分税制通过对政府

间财政分配关系的调整,形成保证中央收入正常增长的良性机制,从而有利于逐步提高中央财政的宏观调控能力。

3. 有利于规范政府间的财政分配关系。一方面,分税制明确划定了中央和地方的利益边界,可避免出现中央地方之间互相挤占收入等现象;另一方面,通过建立和完善统一、规范的中央对地方收入转移支付制度,可以逐步减少中央对地方拨款的随意性,促使财政分配向公平、合理、高效的方向发展。

4. 分税制用分税取代按企业隶属关系划分收入的办法,有利于政府职能的转变和把企业推向市场;有利充分发挥财政的宏观调控职能,促进社会资源的优化配置和产业结构的合理调整。

从我国目前的情况看,实行分税制财政管理体制的基本条件已经成熟。首先,党的十四大已经确立了建立社会主义市场经济的总体目标,从而为按市场经济原则建立分税制财政管理体制创造了良好的环境条件;其次,在理论和实践两方面,都为全面实行分税制财政管理体制作了较好的准备。从1992年开始,我国在辽宁、沈阳、大连、武汉、青岛、天津、重庆、新疆和浙江9个地区进行分税制试点,取得初步成效,并积累了一定的经验;再则,与分税制相配套的各项改革,包括税收管理体制的改革、国有企业分配制度的改革、国有资产管理体制的改革以及金融体制的改革等,正在紧张、有序的筹备和实施之中,为分税制方案的顺利出台提供了十分有利的时机。

因此,借鉴国际经验,结合中国实际,把分税制作为财政体制改革的目标模式,是现阶段我国财政管理体制的合理抉择。

第二节 分税制财政体制的主要内容

一、目标和指导思想

建立分税制财政管理体制的总体目标是：适应社会主义市场经济发展的客观要求，按税种划分中央和地方的收入范围，在科学确定地方财政收支基数的基础上，合理界定中央政府和地方政府间的财政分配关系，促进社会资源的优化配置和国民经济的持续、快速、健康发展。

从我国目前的国情看，在短期内建立分税制财政体制的理想模式还很困难。可行办法是循序渐进、逐步到位。为此，现阶段实行分税制的目标主要是根据我国国情，借鉴国际经验，先把分税制财政管理体制的基本框架建立起来，然后再逐步完善。这次财政体制改革力求在三个方面取得实质性进展：

- 一是按税种划分中央和地方的财政收入；
- 二是中央和地方分设税务机构，分别收税；
- 三是中央适当集中一部分财力。

以上三方面的内容实际上也就是实行分税制国家较为通行的做法。

建立分税制财政管理体制的指导思想是：

1. 正确处理中央与地方的分配关系，调动两个积极性，促进国家财政收入合理增长，逐步提高中央财政收入的比重。既要考虑地方利益，调动地方发展经济、增收节支的积极性，又要适当增加中央财力，增强中央政府的宏观调控能力。

2. 合理调节地区之间财力分配。既要有利于经济发达地

区继续保持较快的发展势头,又要通过中央财政对地方的税收返还和转移支付制度,扶植经济不发达地区的发展和老工业基地的改造。同时,促使地方加强对财政支出的约束。

3. 坚持统一政策与分级管理相结合的原则。中央税、共享税以及一些重要的地方税的立法权都要在中央,以保证中央政令统一,维护全国统一市场和企业平等竞争。同时,依法赋予地方适当的地方税收立法权和支出调剂权。税收实行分级征管,中央税和共享税由中央税务机构负责征收,地方税由地方税务机构负责征收。

4. 坚持整体设计与逐步推进相结合的原则。分税制改革既要借鉴国外经验,又要从本国实际出发。在明确改革目标的基础上,办法力求规范化,但必须抓住重点,分步实施,逐步完善。

按照上述指导思想,我们确定这次财政体制改革的基本思路为:以 1993 年为财政体制测算的基期年,保各地方 1993 年既得财力。凡实行分税后从地方净上划到中央的收入一律按净上划中央收入的基数返还地方,我们称之为中央税收返还。考虑到地方支出正常增长的需要,中央税收返还采取按一定的标准逐年递增的办法,这样将上划中央收入增量的 30% 左右返还地方,另外 70% 左右的增量留归中央。

这个思路有两个中心环节:一个是保地方 1993 年既得财力;再一个就是中央从地方上划收入中得到了 70% 左右的增量。什么是地方既得财力呢?简单地讲,所谓既得财力,就是地方按现行体制规定已经得到的财政资金。就财政上解地区而言,其既得财力等于地方财政收入减去上解中央的收入;就财政补助地区而言,其既得财力等于地方财政收入加上中央

补助收入。所以,按照 1993 年既得财力不变的原则,财政包干体制规定的上解和补助还应继续按有关规定执行。

二、中央和地方财政收支的划分

1. 财政支出的划分

中央与地方之间的财力分配,主要是以行使政府职能所需支出的多少为依据的,也就是我们通常所讲的财权与事权相统一。

根据目前中央政府与地方政府事权的划分,中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。

中央财政支出具体包括:中央统管的基本建设投资,中央直属企业的技术改造和新产品试制费,地质勘探费等,由中央财政安排的支农支出,国防费,武警经费,外交和援外支出,中央级行政管理费,以及应由中央负担的国内外债务的还本付息支出、公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。

地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。具体包括:地方统筹的基本建设投资,地方企业的技术改造和新产品试制经费,支农支出,城市维护和建设经费,地方文化、教育、卫生等各项事业费和行政管理费,公检法支出,部分武警经费,民兵事业费,价格补贴支出以及其他支出。

2. 财政收入的划分

根据中央和地方的事权,按税种划分中央与地方的收入。