

甘肅財稅改革

● 刘国权 主编

■ GANSUCAISHUIGAIGE

12.742

前 言

为了进一步认真贯彻党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，适应治理整顿、深化改革的新形势，使财税工作更好地为社会主义现代化建设服务的要求，我们将《甘肃财税改革》谨献给读者。本书对十多年来甘肃财政、税务、财务等工作的各项改革，作了比较系统、深入、翔实的论述，并总结了成功的经验，指出了存在的问题，对如何进一步治理整顿、深化和完善财税改革，提出了自己的见解和建议，值得广大财税、财务干部和财经院校师生一读，也可供财经研究部门和决策部门参考。

《甘肃财税改革》是甘肃省财政学会中青年财政理论研究会组织研究写作的。在编写的过程中，得到了甘肃省财政厅领导和各个处室的同志们的大力支持，提供了各种资料，修改和审阅了初稿，在此，致以诚挚的感谢！

《甘肃财税改革》是中青年财税工作者编写的，由于理论水平有限，实践经验不足，疏漏和错误之处难免，殷切希望广大财税、财务工作者和其他读者，提出宝贵的批评意见，以便修正错误，进一步提高。

编 者

1990年4月

序

由甘肃省财政学会中青年财政理论研究会总干事长刘国权同志主编的《甘肃财税改革》一书出版了。它凝结了我省中青年财税工作者的心血，是集体智慧的结晶。我省中青年财税工作者具有探索精神，富有朝气。他们编著的这部专著，系统回顾了甘肃财税改革的历程，认真总结了财税工作的经验教训，深入浅出地剖析了当前财税问题的症结，积极探索了治理整顿和深化财税改革的路子，提出了一系列很有见地的新构想，为财税工作的科学决策提供了可靠依据。我对这部专著的出版及中青年作者们谨致以诚挚的祝贺！

从党的十一届三中全会以来，甘肃的财税工作，积极支持和配合了全省经济改革和对外开放，为促进国民经济持续、稳定、协调发展起了重要作用，同时在财税自身改革方面也取得了很大的进展。财政、税务、财务、投资等管理体制，都进行了一系列的重大改革，对过去那种集中过多，管得过死的状况有了很大的改革，调动了各方面的积极性，国民经济也有了较快的发展，人民生活水平有了一定的提高，特别是全省的综合财力有了明显的增强。但是，也应当看到，目前财政集中资金的能力减弱，财政收入占国民收入的比重大幅度下降，由1978年的37.58%下降到1988年的15.22%。又由于甘肃省经济基础差，百业待兴，生产建设和各项事业发展，要求财政提供的资金数量越来越大，财政资金供

求矛盾十分突出，财政面临的形势仍然相当严峻。

改革以来，甘肃财政一方面连续登上了20亿元、30亿元两个新台阶，取得了显著的成绩，摸索了不少新经验，另一方面又面临重重困难，也有深刻的教训，而且这些问题是多年积累下来的，原因也是多方面的。根据邓小平同志必须“冷静地考虑一下过去，也考虑一下未来”的指示精神，对我省财税改革的过去进行一番回顾和总结，充分肯定已取得的成绩和经验，弄清存在的问题及其原因，并以此为基础，积极探索当前和今后财税改革的新路子和新措施，就如何治理整顿、深化改革，正确处理国家与企业、中央与地方的分配关系，怎样进一步促进国民经济的持续、稳定、协调发展，在理论联系实际，全面、系统、深入研究论证的基础上，提出科学的构想。我省中青年财政理论研究会的新著《甘肃财税改革》，就此作出了很好的努力，进行了有益的探索和研究，取得了可喜的成果，对我们的财税工作无疑是具有推进作用的。

最近，党的十三届五中全会在全面分析当前经济形势，充分肯定十年改革和建设成就的基础上，明确提出了这几年治理整顿和深化改革的指导方针、主要任务和基本措施。今年是治理整顿和深化改革很关键的一年。从我们财政部门来说，就是要振奋精神，增强信心，更加坚定社会主义财政方向，扎扎实实地做好各项财税工作，促进国民经济沿着良性循环的方向健康发展。这就要认真坚持量力而行，尽力而为，努力实现财政收支平衡，逐步消灭财政赤字；适当集中财力，提高“两个比重”（财政收入占国民收入的比重，省级财政收入占全省财政收入的比重），增强财政的宏观调控能力；继续发扬艰苦奋斗、勤俭创业的精神，大力压缩和严格控制财政支出，真正过几年紧日子；深入开展“双增双节”运动，加强成本管理，完善经济核算，切实提高企业经济效益；整顿财税秩序，推进财税法制建设，坚决维护国家预算

和财经纪律的严肃性；深化财税改革，正确处理国家与企业、中央与地方的分配关系。经济体制改革必须从利益调整为主转到以完善机制为主的轨道上来，财政体制改革必须讲求社会分配的效益性和公平性，使国民经济持续良性循环运行。我们中青年财税工作者要为国分忧，勇挑重任，锐意革新，开拓进取。

中青年同志共同探讨财税改革与发展，具有多方面的意义。首先，系统论证，开拓基础，给财税决策工作提供科学的依据。其次，全面阐述财税问题，宣传财税工作，有利于社会了解和支支持财税工作。第三，集思广益，群策群力，也是人才培养的重要途径。研究写作的过程，也是同志们学习文件，调查研究，分析思考，深造提高的过程，既能提高理论水平，又能锻炼业务能力。可以说，一举几得。我们应当继续提倡边工作、边学习、边研究的好作法，使大家学有长进，业有成就。学海无涯，知识无穷。这部专著所研究的成果，也仅是初步的，是良好的开端，好多问题还有待我们继续深入研究和探索。

我们中青年同志无论在财政科学研究中还是在实际业务工作中，都要加强对马克思主义哲学和财政经济理论的学习，自觉运用马克思主义的立场、观点和方法，全面地、历史地、辩证地观察新时期财政经济改革和发展所面临的新情况、新问题，以实事求是、追求真理、谦虚谨慎、戒骄戒躁、全心全意为人民服务的精神，不断开拓前进，做出新的成绩！

王同祚

一九九〇年四月

目 录

前言

序..... (1)

总论..... (1)

第一章 预算管理体制改革..... (11)

第一节 “分灶吃饭” 财政体制的实行..... (11)

第二节 “划分税种” 新财政体制的实施..... (16)

第三节 “大包干” 预算管理体制的实施..... (20)

第四节 预算管理体制改革的主要经验和教训..... (23)

第二章 税收制度改革..... (25)

第一节 税制改革的起因..... (25)

第二节 税制改革的进程..... (27)

第三节 税制改革的成效..... (33)

第四节 税制改革深化的构想..... (35)

第三章 国营工交企业财务管理体制改革..... (38)

第一节 改革前甘肃省工交企业的概况及问题..... (38)

第二节 利润分配体制的改革..... (39)

第三节 承包经营责任制..... (43)

第四节 工资与经济效益挂钩..... (48)

第五节 生产资金管理的改革..... (51)

| | | |
|------------|------------------------|--------------|
| 第六节 | 成本管理的改革 | (54) |
| 第七节 | 价格补贴的改革 | (56) |
| 第八节 | 专项资金管理的改革 | (59) |
| 第九节 | 企业财务改革的反思 | (62) |
| 第四章 | 国营商粮贸企业财务体制改革 | (65) |
| 第一节 | 支持农副产品购销制度和价格改革 | (65) |
| 第二节 | 支持工业品购销制度和价格改革 | (74) |
| 第三节 | 商业企业财务管理体制改革 | (77) |
| 第四节 | 商业企业利润分配制度改革 | (81) |
| 第五节 | 粮食企业财务体制改革 | (85) |
| 第六节 | 外贸企业财务体制改革 | (93) |
| 第七节 | 深化改革需要研究解决的问题 | (100) |
| 第五章 | 农业财务改革 | (103) |
| 第一节 | 农业改革发展与农业财务体制改革的必要性 | (103) |
| 第二节 | 适当增加农业投入, 增强农业发展后劲 | (110) |
| 第三节 | 合理调整农业投资结构 | (113) |
| 第四节 | 改革国营农场财务管理体制, 实行财务包干办法 | (115) |
| 第五节 | 改革农业事业财务管理 | (118) |
| 第六节 | 加强乡镇企业财务管理, 促进乡镇企业发展 | (123) |
| 第七节 | 实行财政支农周转金制度 | (128) |
| 第八节 | 农业财务体制改革的继续深化 | (134) |
| 第六章 | 文教行政财务的改革与发展 | (138) |
| 第一节 | 调整支出结构, 促进事业发展 | (138) |
| 第二节 | 改革财务管理制度, 提高管理水平 | (142) |
| 第三节 | 更新理财观念, 鼓励单位创收, 发动社会力量 | |

| | |
|---|-------|
| 办事业····· | (146) |
| 第四节 认真总结经验, 深化文教行政事业财务改革 ····· | (148) |
| 第七章 国有资产管理体制改革 ····· | (155) |
| 第一节 国有资产专门化管理是经济发展的客观要求 ····· | (155) |
| 第二节 国有资产管理中存在的问题 ····· | (157) |
| 第三节 建立新的国有资产管理机制 ····· | (160) |
| 第四节 国有资产管理部近期的工作设想 ····· | (162) |
| 第八章 预算外资金管理的改革 ····· | (165) |
| 第一节 预算外资金的发展 ····· | (165) |
| 第二节 预算外资金管理工作的改革 ····· | (167) |
| 第三节 预算外资金和管理中存在的问题 ····· | (170) |
| 第四节 强化预算外资金管理的途径和措施 ····· | (171) |
| 第九章 其它方面的改革 ····· | (174) |
| 第一节 拓宽理财领域, 积极利用外资 ····· | (174) |
| 第二节 财政监督体制的改革 ····· | (178) |
| 第三节 农业税制的改革 ····· | (184) |
| 第四节 财政信用的改革和发展 ····· | (186) |
| 第十章 会计管理改革 ····· | (193) |
| 第一节 发挥会计在经济管理中的作用, 促进提高经济 效益 ····· | (193) |
| 第二节 改革财务会计制度, 把企业搞活 ····· | (197) |
| 第三节 改善会计宏观管理, 开创会计管理新局面 ····· | (205) |
| 第十一章 财政科学研究工作的改革 ····· | (210) |
| 第一节 财政科学研究工作的改革与发展 ····· | (210) |
| 第二节 财政科学研究工作的进步与成果 ····· | (216) |

| | | |
|-------------|---------------------------|--------------|
| 第三节 | 发展财政科学研究工作的基本经验····· | (219) |
| 第十二章 | 财税干部队伍建设和财税教育····· | (222) |
| 第一节 | 财税干部队伍建设····· | (223) |
| 第二节 | 财税教育的蓬勃发展····· | (226) |
| 第三节 | 对下一步改革的设想····· | (229) |

总 论

党的十一届三中全会决定把全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来，揭开了我国经济体制改革的序幕。这场空前深刻而伟大的变革，是建设具有中国特色的社会主义的伟大实践，是我国社会主义制度的自我完善和发展，是在中国共产党领导下，坚持社会主义初级阶段基本路线，坚持四项基本原则，中华民族由封闭走向开放，由贫困走向富裕，锐意革新、开拓前进的伟大事业。这场改革已经进行了十多年，取得了举世瞩目的成就，积累了丰富而宝贵的经验。这场改革和中外历史上的其他伟大改革一样，也不可能尽善尽美，一帆风顺，既有成功，也有挫折，面临复杂情况，重重困难和严重挑战。财税改革作为整个经济体制改革的一个重要方面，率先突破，并密切配合，积极促进其他改革，也取得了显著成绩。处于不发达地区的甘肃财政，在改革的进程中也遇到了许多新情况和新问题，任务更为艰巨。在这关键时刻，认真回顾和深思甘肃财税改革所走过的历程，总结经验，探求真理，构思克服财政困难，走出财政困境的财经对策，在新形势下准确把握财税改革的未来，选择同有计划商品经济的运行和发展规律相适应的财税改革途径和措施，争取做出新的更大贡献，具有十分重要的意义。

财税改革的进程

——预算管理体制改革。在国民经济发展和经济体制改革中，正确处理中央和地方的财政分配关系，始终是一个重要问题。建国以来，预算管理体制改革虽然进行过多次改革，但统收统支的格局始终没有从根本上打破过。1980年，中央针对统收统支预算管理体制改革存在的弊端，对中央与地方财力分配关系进行了调整，实行了“划分收支、分级包干”的预算管理体制改革。甘肃根据本省实际情况，核定了地（市）县（区）的财政收支基数，亦实行了“划分收支、分级包干”的预算管理体制改革。凡固定收入大于支出的地区，按一定比例上解省财政；支出大于收入的地区，从工商税中按一定比例留成，作为地方的调剂收入，或由省财政给予定额补贴。尽管甘肃未享受少数民族省（区）优惠待遇，省财政比照国家对少数民族省（区）的照顾政策，对少数民族自治州实行补助递增5%的照顾。实行这种体制以后，打破了“统收统支”的局面，在一定程度上调动了各级政府当家理财的积极性。但是，由于各级政府财权、事权的划分不够明确，中央和省上收不抵支，差额较大，同时，一些地方也存在“包而不干”的现象。因此，1985年又实行了“划分税种、核定收支、分级包干”的预算管理体制改革。甘肃对地（市）、县（区）也实行这种体制。凡地（州）、市固定收入大于其支出的，定额上解省财政；固定收入小于其支出的，从省与地方共享收入中按比例留成，共享收入全部留成，仍不够其支出数额的，由省财政定额补助。省财政将原对甘南、临夏两个少数民族自治州和5个少数民族自治县的定额补助调到每年递增10%。这种体制，以划分税种作为各级财政收入依据，初步改变了过去按企业的行政隶属关系划分收入的做法，较好地体现了保证重点、兼顾一般的原则，使各级

政府既有了动力，又有了压力，增强了当家理财和平衡预算收支的责任心，进一步调动了积极性。但是，各地经济发展很不平衡，按基数算帐，核定基数很难公平合理，一方面中央财力占总财力的比重较小，宏观调控能力相对减弱；另一方面各地贫富悬殊，差距拉大。因此，进一步深化预算管理体制 改革，势在必行。根据甘肃普遍实行县长任期目标责任制的情况，与此相适应，从1989年起，省上对各地县又实行了“大包干”的办法，即“划分税种，核定收支，定额上缴（或定额补助），一定五年不变”，给各地以更大的自主权。

——企业财务管理体制的改革。改革前，国家对企业 在分配上实行的是统收统支的财务管理体制，即企业实现的利润全部上交国家，企业发生的亏损由国家弥补，企业发展生产所需资金基本上由财政拨款解决，企业的各项福利开支都在企业成本中列支，企业没有自主财力，经营好坏一个样，盈利亏损一个样，缺乏增产增收的积极性。为了改变这种状况，适当扩大企业的自主财力，调动企业和职工的积极性，从1978年起，按照中央统一部署，甘肃从经济关系中最直接、最本质、也最敏感的经济利益关系入手，对国家与企业的分配关系进行了分阶段的改革：

第一阶段，1978年开始，在国营企业中全面实行企业基金制度。这个制度比过去企业利润全部上交国家的做法前进了一步，对调动企业和职工的积极性起了一定的作用。

第二阶段，为了进一步扩大企业财权，从经济利益上促使企业关心生产经营成果，从1979年开始，又先后在部分国营企业中试行了利润留成制度。实行这种制度，比企业基金制度又前进了一大步。它把企业的经济利益同经营成果紧密地结合起来，企业留成的多少可以随着利润的增长“水涨船高”。企业的财力也有了较大的增加，给企业增添了新的活力，得到了企业和广大职工的普遍欢迎。

第三阶段，从1983年到1984年，对国营企业全面实行利改税制度。这种制度的核心是把国家同企业的分配关系以法律的形式确定下来，进一步扩大企业的财权，促使企业建立和完善新的经营机制，逐步向自主经营、自负盈亏、相对独立的经济实体转化。

第四阶段，在利改税的基础上，实行多种形式的企业承包经营责任制。这种办法是在不改变社会主义公有制性质的基础上，通过国家与企业签订承包合同的方式，明确企业的经济责任，使企业所有权和经营权适当分离，责、权、利进一步紧密结合，给企业以充分的经营自主权。

在企业财务体制方面，为增强企业自我改造和自我发展能力，搞活大中型企业，逐步调减调节税；对企业流动资金实行由银行统一供应、统一管理的办法；对基建投资实行“拨改贷”；制定和实行了国营企业固定资产折旧条例，实行分类折旧，财政部门不再集中，全部留归企业使用；为支持企业发展新产品、采用新技术，降低物资消耗和成本，加强横向联合，制定了一系列优惠政策和奖励办法；对商、粮、贸行业实行了不同形式的包干办法；科技三项费用、挖革改资金由无偿使用改为按课题承包，部分有偿使用，建立了“甘肃省科学技术发展基金”等等。这些改革措施的实行，促使企业改善了内部机制，加强了经营管理，提高了经济效益。

——税收体制的改革。建国初期，我们实行的是以“多种税、多次征”为特征的复合税制，后来由于受“左”的思想干扰，实行工商税后，基本上形成了单一的税制。党的十一届三中全会以来，随着我国经济体制改革和社会主义商品经济的发展，要求对工商税制进行全面改革。即把原工商税分解为产品税、增值税、盐税、营业税等几个独立税种。根据不同税种的作用和性质，大体上概括为五种类型：一是在生产领域收入形成中，对国民收入发挥调节作用的流转税类；二是在所得形成后，对生产经

营者和个人的纯收入进行调节的所得税类；三是对资源级差收入进行调节的资源税类；四是对财产发挥调节作用的财产税类；五是根据国家政策需要，对特定对象和特定行为发挥调节作用的目的税和行为税类。这样，一个以流转税类、所得税类为主体，包括资源税类、财产税类、目的税类和行为税类在内的符合国情和省情、能够适应和促进有计划商品经济发展的新型税制和税收调节体系已初步形成，税收已成为财政收入的最主要来源和平衡预算的重要手段。

——农业财务制度的改革。为了配合农村经济体制的改革，甘肃财政也采取了相应的措施。一是通过财政补贴，保证国家关于提高农副产品收购价格政策得以贯彻实施。二是把过去支援社队的农业资金，按承包情况直接支援到户，重点是对乡镇企业、各种专业户给予扶持，发展农村商品经济。三是对中央拨给甘肃的支援经济不发达地区发展资金和“三西”建设专项资金，逐步建立了一套使用管理制度。四是把一部分支农资金由无偿拨款改为有偿扶持，建立了支农周转金制度。五是对农垦企业实行了财务包干办法。六是鼓励有条件的农业事业单位，逐步向自收自支的企业化管理过渡，减少财政补贴。

——文教行政事业单位财务制度的改革。从1980年以来，随着财政体制改革的深入，对文教行政事业单位财务制度进行了一系列改革。主要是：一是对全额预算单位在明确包干范围，确定合理定额的基础上，实行“总额包干、结余留用，超支不补”的办法；对差额预算单位根据不同行业的特点，分别实行“定收、定支、定补助，结余留用、超支不补”的包干办法。二是改革了经费拨款制度。对文、教、科、卫主管部门，按工作量的大小和完成事业任务的多少分配资金。三是继1986年设置勤工俭学周转金之后，建立了文、教、科、卫事业发展周转金，同时建立了扶贫基金和社会福利生产基金。四是对事业单位财务管理进行了改

革，按照不同事业单位的性质、特点和收支情况，分别实行了分类管理，确定全额预算、差额预算、自收自支、企业化管理等几种形式，逐步缩小了全额供给范围，扩大了差额补助和自收自支范围。五是采取多渠道、多层次、多形式兴办事业的办法，建立了文艺创作基金、体育奖励基金、教育园丁奖励基金、中医皇甫谧奖励基金等。

此外，还对固有资产管理、预算外资金管理、财政监督体制、会计管理及财政科研进行了一系列改革，取得了较好成绩。

财税改革的成效

甘肃财税改革的巨大成绩，既可用大量的统计数字证明，也可用人民群众思想精神风貌和生活消费水平的变化表述。但最重要的变化在于：财政作为经济体制改革的“第一推动力”，在不断改革和完善自身的同时，还付出相当大的代价，配合和支持其它方面的改革，为其提供了必要的财力保证，使得全省的经济冲破了传统的、封闭的、僵化的体制的束缚，走上了有计划商品经济的发展轨道。

——增强了企业活力。首先调整了国家与企业的利润分配关系，提高了企业的留利水平。1979年，全省企业留利6369万元，而到1988年，则上升到28345.9万元，增加了21976.9万元。把固定资产折旧全部留给企业，增强了企业自我改造的能力。其次，减税让利、扩大企业财力，增强了企业自我发展能力。1979年，全省国营企业留利水平为28%；1988年企业留利水平为44.82%，留利额为28346万元，如果加上税前还贷，企业留利水平达65.78%，金额为41597.9万元。据不完全统计，实行承包经营责任制以来，对省属企业三年总共减税让利达52034万元。三是改革奖金制度，调动了职工的积极性。对职工奖金实行“上不封顶，下不保底”，

用奖金税进行调节的办法，对工资实行工资总额与经济效益挂钩办法，把职工利益与企业的经济效益有机地结合起来，调动职工生产经营的积极性。

——支持了价格和工资改革。1980年以来，支持了农副产品收购价格的调整，支持部分小商品价格放开。据不完全统计，到1988年底，财政用于各项价格补贴的资金约为46962万元。财政以减收增支为代价，从资金和政策上支持企业和行政事业单位的工资改革。1988年，全省职工人均工资为1924.7元，比1980年的人均工资978元提高了96.8%，净增946.7元。

财税改革的经验

十多年的财税改革，既是甘肃经济实力不断增强，财政收入稳定增长的时期，也是经历了摸索中的困扰，有一定挫折和教训的时期。最基本的经验是：

第一，坚持实践是检验真理的唯一标准，解放思想，促进改革的不断深化。甘肃省生产力水平低，商品经济不发达，加之历史上多次“左”的思想的干扰破坏，造成的影响很深；温饱问题长期没有从根本上得到解决。因此，改变全省的落后面貌，把生产搞上去，以满足广大人民群众日益增长的物质和文化生活的需要，就成为各级领导和广大人民群众的共同愿望。甘肃各级财政部门在省委、省政府的正确领导下，始终坚持实践是检验真理的唯一标准，以解放思想为先导，把解放思想与推进改革紧密结合起来，在全省范围内实行了一系列扩大企业自主权的改革，破除了企业作为行政机构附属物的观念束缚，使之成为相对独立的经济实体，确立了企业的法人地位；宏观财政政策间接调节经济运行的作法，更新了指令性单一计划经济的传统思想；利改税，承包经营责任制的实施，为企业创造了公平的市场竞争条件，把计划经

济与市场调节有机地结合起来；财政信用手段的运用表明了财政改革正在走上适应有计划商品经济的发展轨道。财税改革的大量事实证明，只有坚持实践是检验真理的唯一标准，进一步解放思想，更新观念，才能使财税改革持续和深化，才能使财税政策切合实际，促进经济的发展。

第二，财政改革必须符合国情、省情和各地的实际情况。甘肃经济落后，反映在财政上是财力有限，增长不快，且各方面欠帐很多，百业待兴，对资金的需求量大。为了改变这种状况，就必须把握省情，从实际出发，合理安排财力，把有限的资金用到最需要的地方去。

第三，财政改革要正确处理财力的集中与分散的关系。集中和分散是对立的统一，不能一讲集中，就否定分散，也不能一讲分散，就否定集中。中央与地方的财力和财权分配，要注意发挥“两个积极性”；国家与企业分配关系要在财政收入能够稳定增长的前提下，有利于把企业进一步搞活。二者不可偏颇。

第四，财政工作要把重心放在提高经济效益上来。经济效益，既是经济问题，又是政治问题。它关系到经济持续、稳定、协调发展，人民生活水平的提高，财政走出困境和国家的长治久安。因此，要把涵养和扩大财源，提高经济效益作为财政工作的出发点和归宿。

第五，财税改革要同其它改革配套。财税改革要同计划、基建、物资、物价、金融、外汇等方面的改革相互衔接，相互配合、互相支持，注意搞好总需求与总供给的综合平衡，否则，必然引起新的矛盾，收不到预期的效果。

财税改革的教训

一、财力过于分散，财政的宏观调控能力有所削弱。改革以