

财政运行透析

黄可华 著

中国经济出版社

序

黄可华同志从事地方财政领导工作多年,自 1976 年起,担任山东省财政厅副厅长、厅长 20 多年,积累了较为丰富的财政工作经验,并从理论上作了许多积极有益的探索,形成了不少有价值的研究成果。特别是 1994 年财税改革以后,作者积极投身于改革实践,解放思想,实事求是,深入调查研究,以高度的责任心和紧迫感,努力探索新时期的理财思路。他在撰写了《地方财政调控探析》一书之后,接着又完成了《财政运行透析》这本新著,通过对近年来财政改革与发展的回顾与总结,将作者在实践中的一些经验体会进行系统归纳,升华为理论,形成了一个较为完整的体系,展示了作者对当前财政诸多深层次问题的看法,并努力找出财政运行和发展过程中共性及规律性的东西,以期对今后的工作有所启示和指导。

财政工作与其它工作一样,离不开科学的理论指导,而科学的理论又是在实践中总结和提炼出来的,理论与实践的有机结合是保证各项工作取得实效的关键。随着我国改革开放和社会主义市场经济的发展,人们的思想观念有了很大改变,经济领域的众多理论问题获得了重

大突破,我们不仅确立了社会主义市场经济体制的基本框架,而且提出了实现两个根本性转变的目标和方向。与此同时,财政改革不断向纵深推进,财政管理体制和管理方式发生了很大变化,财政在经济和社会事业发展中的调控作用越来越大。在这历史发展的关键时期,可以说作者和广大财税工作者是富有改革和创新精神的,在实践中不断探索和完善财政理论,总结出了许多宝贵的经验。比如,山东财源建设指导思想的根本转变;财政收支从全省统算平衡到县县平衡、县县无赤字;财税改革从落实中央决策到理顺省、市地、县的分配关系;税收征管从取消困难性减免到推行计算机征税、取消专管员管户制度;财政管理从预算内到预算外,从资金管理到企业财务和国有资产管理等几个关键环节,形成了一套较为完善的管理办法,被实践证明是行之有效的,对加快山东财政经济的发展步伐,起了积极的推动作用。

《财政运行透析》是一个具有创新意义的课题。所谓“创新”,就在于书中许多理论和观点的形成是根植于实践的,而且符合时代发展的要求。作者作为财政厅长,他的许多观点和看法,从实践中来又能很快付诸实践并得到实践的检验,使来源于实践的理论更加科学、更易于操作;坚持用理论指导实践,从社会主义初级阶段这个实际出发,按照发展社会主义市场经济的内在要求,努力从理论上探讨新时期的理财思想和理财方法;他坚持用发展的观点解决财政问题,把财政放在改革与发展的大环境中去考虑和运作,突破了单纯就财政论财政的圈子,使理

论与实践、经济与财政更加紧密地结合起来,这就是本书的精华所在。该书内容丰富、言简意赅、观点新颖,从中可以看到作者的工作轨迹、思考认识过程和改革创新意识,有不少独到见解,给人以启迪和深思,给人以先睹为快的感觉。

马洪

1998年3月1日

目 录

序.....	(1)
第一章 导论.....	(1)
第二章 确立新时期的理财思想	(19)
第一节 确立新时期理财思想应把握的两大基点	(20)
第二节 新时期理财思想的基本内涵	(27)
第三节 实现新时期财政工作重点的转移	(37)
第三章 逐步优化财政支出结构	(47)
第一节 财政支出结构的现状及原因分析	(48)
第二节 优化支出结构必须重新界定支出范围	(56)
第三节 按照政府职能确定财政支出的方向和重点 ...	(62)

第四章 构筑适应经济结构变化的财政收入结构	(72)
第一节 经济结构变化对财政收入的影响	(73)
第二节 财政收入结构与经济结构变化的错位	(80)
第三节 调整优化财政收入结构的基本思路	(86)
第五章 重塑财政分配在社会分配中的主导地位	(97)
第一节 财政分配主导地位被削弱的成因	(98)
第二节 必须重塑财政分配的主导地位	(106)
第三节 重塑财政分配主导地位应处理好几个关系	(111)
第四节 重塑财政分配主导地位的现实思考	(116)
第六章 巩固和完善新的财税体制	(126)
第一节 新财税体制运行中的有益启示	(127)
第二节 注意防止旧财税体制的复归	(134)
第三节 向彻底的分税制财政体制迈进	(141)
第四节 进一步完善和深化新税制	(147)
第五节 努力建立健全地方税税收体系	(156)
第七章 积极推进国有资产的有效经营	(158)
第一节 搞好国有资产经营是加快发展的战略选择	(159)
第二节 搞好国有资产经营需要解决的几个难点问题	(167)
第三节 搞好国有资产经营既要积极又要稳妥	(176)
第八章 进一步规范预算外资金管理	(187)
第一节 客观评价预算外资金的存在与发展	(188)
第二节 加大预算外资金管理的力度	(196)
第三节 积极探索预算内外财力统筹管理的新路子	(201)
第四节 改革预算外资金管理体制的基本取向	(206)

第九章 建立稳固、平衡的地方财政	(209)
第一节 地方财政为什么要坚持收支平衡.....	(210)
第二节 建立良好的财政平衡运行机制.....	(216)
第三节 组织财政平衡必须把握的几个原则.....	(223)
第四节 正确看待与财政平衡有关的几个问题.....	(229)
第十章 在改革和发展中振兴财政	(239)
第一节 振兴财政的历史与发展.....	(241)
第二节 确立振兴财政的基本标志.....	(243)
第三节 努力把握好振兴财政的运作方向和 原则.....	(248)
第四节 财政部门应主动担负起振兴财政的 重要职责.....	(256)
后 记	(261)

第一章 导 论

随着社会主义市场经济的不断发展，经济体制和政府职能都已经和正在发生深刻的变化，财政也处于巨大的变革之中。在计划经济条件下形成的财政理论和实际工作经验与方式，已越来越难以回答和解决财政改革与发展中的众多问题。财政理论创新、体制变革以及理财思想与方式的转变，已成为新时期财政改革与发展的主旋律，并关系财政改革与发展的进程和实效。因此，对财政实践和财政理论中的诸多问题进行回顾和进一步的思考，以期从更高、更深的层次上来认识、解决财政问题，有着积极的意义。

一 实践需要科学的理论作指导

纵观历史发展的进程，可以看出，每一次重大的历史变革，都首先是思想和理论的变革，并在科学的理论指导下来完成。正确的政治理论带来了中国革命的成功。马克思列宁主义与中国实践相结合产生了毛泽东思想，中国革命走上了以农村包围城市，最后夺取全国胜利的道路；科学的经济理论带来了生产力的大解放、大发展。邓小平创立的建设有中国特色的社会主义理论，迎来了中国改革开放、经济和社会快速发展的新局面，成为推动中国经济发展和社会进步的强大动力；公有制实现形式可以而且应该多样化这一所有制理论上的突破，也必将使社会生产力获得新的又一次大的解放和发展。同样，财政改革与发展首先也依赖于理论的创新。1994年的财税体制改革是一次利益的大调整，这样大的改革能够成功，主要得益于社会主义市场经济理论的确立。按照市场经济的要求，这次改革第一次突破了多年来在财力分配上反复收权、放权的怪圈，确立了重在理顺分配关系、转换机制、强

化政府宏观调控职能的改革思路，特别是打破了流转税按企业隶属关系划分的格局。可以说，新的财税体制既是社会主义市场经济理论指导下的成功产物，又有力地促进了社会主义市场经济体制的建立和完善。

从相反的一方面看，如果没有科学的理论作指导，实践就会带有很大的盲目性。因为，一些问题如果不从理论上搞清楚，就很难找到解决问题的对策和思路，工作也难以有实质性的突破。一些改革措施和办法有时尽管出台实施，但由于缺乏充分的理论依据和论证分析，也会出现一些始料未及的问题。实践中有许多典型的例子，如计划经济体制下，由于在理论上没有划清资产所有者与经营者的关系，误认为所有者就是经营者，国营就是国家经营，即政府经营，形成了多年不变的政府管企业、企业依赖政府的格局，导致政府在经济改革中一再充当“让利者”的角色。长期以来，对企业实行减税让利，超出了政府的承受能力，使财政收入占国内生产总值的比重连续下降，财政处于十分困难的境地。再如预算外资金的问题。由于财政集中太少，财力紧张，满足不了事业日益发展的需要，资金供需矛盾突出。在这种情况下，国家允许一些部门、单位搞创收，设立了一些收费和基金等，形成了大量的预算外资金。不可否认，这块资金在经济和事业发展中起到了积极的作用，但也产生了很多负面影响，造成分配秩序混乱、分配不公等问题，并引发了一些腐败现象。这主要是因为，预算外资金从设立起就没有从理论上明确这部分资金的性质，从而模糊了所有权、管理权的概念，形成了资金所有权、使用权、管理权都为部门掌握的局面。同时，由于对预算外资金的管理监督不够有力，必然造成预算外资金收取、管理、使用中的诸多问题。尽管近年来在预算外资金所有权、使用权的理论认识问题上有了突破，重新明确了所有权归政府，管理权归财政，并经过大量艰苦的工作，预算外资金管理已开始走上比较规范的轨道，但要从

根本上消除长期以来积淀下的矛盾和问题，使预算外资金管理向完全的法制化、规范化迈进，最终实现以税代费，理顺分配关系，还要做长期艰苦的努力。可见，没有正确的理论指导，盲目的实践所带来的危害是很大的。

二 实践迫切需要加强财政理论研究

适应社会主义市场经济的要求,必然要促成传统的财政理论,以及在这一理论指导下形成的财政体制、管理方式等与之实现全面转轨。当前,财政正处在前所未有的改革之中,财政实践面临着许多新问题。财政体制改革有待深化和完善,财政职能有待进一步转变,财政困难急需研究措施加以解决等。尽管财税改革以来,对这些问题已经进行了大量研究,也在实践中付之于具体的措施。但总的看,从财政理论上给予全面系统的阐述还显得很不够,财政理论还不同程度地存在“先天不足”和后天“营养不良”,要解决许多现实问题还缺乏应有的理论依据,而且有些理论研究和探索的可行性、操作性不强,财政改革与发展的现实使理论研究显得十分迫切而重要。

（一）市场经济发展要求从理论上澄清一些模糊认识

建立社会主义市场经济体制是一场全新的革命，必须破除计划经济条件下传统的思想观念。如在税收问题上，计划经济条件下由于政府与企业的关系没有理顺，税收促产曾作为一条重要原则，一直指导着财税工作。在这一思想影响下，减免税作为政府支持企业发展的主要手段得以长期沿用。随着社会主义市场经济体制的确立，尽管这一思想已明显不适应市场经济发展的要求，实践中也反复强调要杜绝滥施减免税，但直到今天，随意减免税收的问题仍未解决。在完善财税改革的过程中，又出台了大量的税收优惠政策，产生了许多变相减免税收的问题。这些优惠实质上 and 计划经济条件下临时性、困难性税收减免基本相同。出台这些政策，其出发点在很大程度上仍是为了照顾企业的生产经营，并没有摆脱传统思想观念的束缚，似乎只有减税免税才是对经济的最大支持，依法治税就会影响经济发展。事实上，依法治税不仅可以为企业创造公平竞争的环境，增强企业转换机制的内在动力和压力，而且对产业产品结构的调整会产生积极而深远的影响，必须从理论上、认识上真正高举依法治税的旗帜。

（二）政府职能转变要求从理论上重新明确财政职能

市场经济要求政府转变职能，政府职能又决定财政职能。市

市场经济条件下，政府的职能是什么，与之相适应的财政职能是什么，哪些该管？哪些不该管？现在对这些问题的研究不少，但真正从理论上给予明确回答还显不够。这一问题关系着财政改革和发展的方向，如果不能尽快从理论上阐述清楚，势必会延缓改革与发展的进程。比如，在市场经济条件下，企业作为独立的法人和市场主体，政府与企业的关系应该是依法征税与纳税的关系。但现在政府花费在企业上的精力相当大，关照的结果大多是以财政减税让利为代价。那么，政府财政还应不应该管企业、管什么？再如在支持教育发展问题上，义务教育应该全部由政府财政负责这已达成了共识，但高等教育的发展是否也要政府财政全部承担？促进科技发展也存在类似问题，基础研究应该主要由政府财政负责似乎没有争议，但应用研究是否也需要政府财政统包统揽？按照市场经济要求，许多方面应该从政府职能中分离出去，从而划出财政负担范围。但以上几个方面，由于在理论上没有界定清是否应该全部或部分由政府财政负担，因而形成事实上政府财政投入每年都在大量增加。类似的问题还有很多，如果能在理论上研究清楚并付诸实践，无疑会对财政的改革与发展、财政职能作用的发挥产生积极的影响。

（三）完善财税改革需要先从理论上破题

理论指导实践、指导改革。任何一项改革都必须力求先从理论上加以论证，找出改革的依据和现实可行性。当前财税改革面临进一步深化完善的任务，迫切需要从理论上指明深化、完善的方向和重点。如“两税”收入占地方财政收入的比例多少适宜，现

在“两税”中央与地方的分成是否科学合理，中央财政收入低于地方财政收入增长原因何在，还有“两税”的导向作用使得地方对工业基础的投入不足，会不会引起经济的萎缩，进而影响经济活力等等，这些都是完善财税改革面临的现实问题，都迫切需要首先从理论上加以研究明确。如何完善转移支付也是急需认真研究的一个重要问题。规范的转移支付制度是完善的分税制财政体制的重要内容。但就目前情况看，财税改革已经进行了四年多，而作为改革重要内容之一的转移支付制度还不完善，建立这一制度的指导思想也有待进一步研究。从国外实践看，美国、德国的转移支付是为了促进经济和社会的均衡发展，如对基础设施、农业发展不均衡的地方，通过规范的转移支付支持其加快发展，而目前我国的转移支付主要是为了保“吃饭”。在转移支付的力度上，西方国家转移支付的数额占到其总财力的三分之一左右，而我国现在的转移支付数额连百分之一都不到。下面天天在盼转移支付，可到最后也只是很少的一点补助，还带有“扶贫”的性质，并没有真正按照合理的因素来核定，还不能说是严格意义上的转移支付。因此，在我国建立这一制度还需要作大量的理论研究和实践探索。当前，丰富的财政实践为财政理论研究提出了许多迫切需要解决的问题。只有从实践中不断总结经验，从理论上作进一步深入的探讨，才能更好地指导改革，增强完善改革的针对性，从而把改革推向前进。

三 财政理论研究要坚持正确的态度和方法

(一) 要端正财政理论研究的態度

当前，理论研究的态势是积极的，但也确有一些不正确和不健康的倾向值得注意。为此，应进一步明确理论研究要坚持的正确态度。

首先，开展理论研究必须严肃认真。理论研究的根本目的是要指导实践，解决实际问题。这些年来，在财政理论研究中，出现了许多有理论观点、有思想性和可操作性的好成果，但也确实

有一些理论研究，其出发点和落脚点不够明确，有的为了某种目的拼凑文章，这是轻视理论研究和研究态度不严肃的表现。还有一些理论研究浅尝辄止，沉不下心，耐不住寂寞。搞理论研究的确很清苦，有时也很枯燥，不如实际工作那样生动和易于出成果。但理论作为指导实践的旗帜，只有以严肃认真的态度来研究和探索，才能保证理论的正确性、有效性。同时，也只有深入地研究理论，才能增强从事实践工作、解决实际问题的能力。为此，搞理论研究须坐得住“冷板凳”，从事实工作也应重视并力争多做理论研究。

其次，应多做开拓性的研究，少做从众性的研究。理论研究是要找出规律性的东西，从而为科学决策提供依据。因而要具有开拓创新的精神。但现在，有些研究容易随着大流走，人云亦云；还有一些研究忙于为已经明确的观点、政策等做注脚。理论研究如果一味地醉心于作注脚，也会陷入人云亦云的地步，这种研究是不会有生命力的。

第三，理论研究要坚持辩证法，不能肯定一切，或者否定一切。为了证明自己的观点，选择论据只找有利的一面，不看不利的一面，这种倾向实不足取。肯定一切时就往往会肯定错误的东西，否定一切时也会否定一些正确和积极的东西。现在有些理论研究一说计划经济，好像它是“万恶之源”，而把市场经济论述得完美无缺。我们认为，对这一问题不应该用简单的否定和肯定来回答。计划经济的历史功绩是不能否定的，全盘否定就等于否定了这一时期国家经济和社会发展的历史成就，但计划经济也确实有它的弊端。社会主义市场经济有计划经济所不具有的优势，但市场经济也不是万能和完美的经济模式，也有其消极的方面。用这样一个态度来研究问题，就会更有助于理解改革是为了改变不适应生产力发展的生产关系，而不是全盘否定现存的生产关系。因而，搞研究还是应和看事物一样，须坚持一分为二的观点，只有