

改革中的财政工作

湖南省财政厅 编

湖南科学技术出版社

2.764

改革中的财政工作

湖南省财政厅编

责任编辑：柏立

*

湖南科学技术出版社出版发行

(长沙市展览馆路3号)

湖南省新华印刷一厂印刷

*

1989年12月第1版第1次印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：8.25 字数：186,000

印数：1——15,200

ISBN 7—5357—0640—1

F·72 定价：3.70 元

(内部发行)

编者的话

党的十一届三中全会以来，在财政部和省教委的高度重视和正确领导下，我省财税系统的教育事业得到了迅速的发展，财税系统所属的各类学校现已遍及全省各地，十年来已为社会主义建设事业培养了大批的财经专门人才。

从历年财税学校培养的毕业生在实际工作中的状况来看，毕业生通过学校教育掌握了一定的基本理论知识、专业基础知识，但毕业生走上工作岗位后，一个明显的不足之处就是对财税实际业务工作了解不多，尤其是对财税工作的各项改革情况知之甚少。这样，毕业生要胜任实际工作，还得花较长的时间去了解情况，熟悉各项方针政策和具体业务。

为了更好地解决理论与实践相结合的问题，帮助学生在学学习基本理论、基础知识的同时，或多或少地了解一些财税实际业务和改革情况，进一步拓宽知识面，增强适应能力，省财政厅人事教育处在湖南财经专科学校首届学生毕业前夕，组织举办了一个财税业务和财税改革专题讲座，希望通过这种形式，帮助毕业生在走向社会前，对自己将要从事的工作（包括历史、现状、环境、内容、任务等等）有一个比较清晰的、全面的、概括性的了解。讲座由省财政厅、省税务局领导、各业务处室负责人和业务骨干讲授。讲座内容从各个不同的方面突出反映我省改革开放中的财政税收实际业务，既是对财税实际工作的全面介绍，又是对财税改革的客观反映。讲座收到了良好的效

果。

我省财税系统现有各类正规学校15所，在校学生约22000人，为了促进广大学生理论联系实际学好专业知识，广泛了解财政税务实际工作的各个方面，拓宽知识面，同时，也为了帮助在职的35000多名财政税务干部深入钻研业务知识，兼收并蓄与本职工作有关的专业理论与实际业务知识，提高业务素质，更好地搞好本职工作，我们将这次财税业务和财税改革专题讲座的讲稿整理修改后编纂成书。考虑到全面介绍财政工作的需要，还适当约稿增加了有关内容。本书可作为各类财税学校学生的专业课参考教材，还可作为财政税务干部的业务学习资料。

省财政厅领导对这项工作非常重视，积极为专题讲座授课并撰稿；各业务部门的有关同志在百忙之中抽时间授课并认真整理讲稿，付出了辛勤的劳动；厅人事教育处的同志积极组织专题讲座，促进本书的发行，做了大量的工作，在此一并表示衷心的感谢。

本书由章锐夫同志主持编写，尹子玉、朱德光同志承担了组稿、修订等具体编纂任务。由于编者水平有限，本书的不妥之处在所难免，敬希广大读者批评指正。

编 者

目 录

编者的话	(1)
试论深化财税改革的基本思路(章锐夫)	(1)
坚持生产力标准,做好财政工作(李长庚)	(14)
提高认识,切实做好财政平衡工作(赵养浩)	(22)
建立科学的严密的税收征管体系(陈本力)	(29)
关于财政管理体制的改革问题(王贵琪)	(35)
湖南省财政管理体制的沿革及发展方向(吴桂质)	(48)
综合财政的理论与实践(刘志华)	(58)
关于进一步深化会计改革的几个问题(蒋增湖)	(66)
近年来国营工业企业会计制度的变化情况简介(陈元吉)	(72)
探索缓解农业资金供需矛盾的途径(王赞克)	(83)
我省乡财政的现状与完善乡财政管理体制的见解(杨先杰)	(89)
工业企业财务管理体制改革的回顾与展望(陈哲卿)	(98)
商贸企业财务的管理与改革(曹振光)	(110)
我省文教行政事业财务管理改革简述(李友志)	(118)
外贸体制改革的现状及发展方向(省财政厅外经处)	(128)
树立新的思想观念,为发展生产力服务(李立)	(135)

对国营企业所得税的反思, 兼谈对当前承包经营责任制 的看法(黄达琴).....	(140)
强化税收经济职能, 做好促产增收工作(周志明、曹自强)	(150)
外国财政简介(尹子玉).....	(157)
总结承包利弊 完善承包政策(李丙力).....	(169)
试论财政信用的作用及其发展前景(蒋富成).....	(178)
加强国有资产管理势在必行(朱德光).....	(191)
试论经济杠杆在“国家调节市场, 市场引导企业”中的 作用(欧阳志高).....	(198)
财政监察的重要性及其地位和作用(柳益吾).....	(208)
切实加强和改进财税学校学生思想政治工作(王德纯)	(216)
坚持理论与实践相结合, 努力提高成人教育的教学质量 (唐迪超).....	(226)
浅论财税系统职业道德教育(李良田).....	(231)
财税干部岗位职务培训之我见(尹翠兰).....	(236)
坚持职称改革方向, 不断完善专业技术职务聘任制度 (刘荣生).....	(241)
浅谈中专财会教学的体会(李超雄).....	(248)

试论深化财税改革的基本思路

——章锐夫

一、我省财税改革的历史性成就

党的十一届三中全会以来，我国经济体制改革取得了很大的成就，不但促进了经济持续稳定的增长，而且丰富和发展了马克思主义的经济理论。我省财政税收工作，通过一系列重大改革，也得到了空前发展，取得了可喜的成绩，充满了生机和活力。九年来我省共完成财政收入304.8亿，相当于1952年到1978年这二十六年财政收入的总和，平均每年递增6.7%。实现了年年财政收支平衡，略有结余。财政收入，基本上保持了与国民经济发展速度同步增长。回顾一下财税改革的实践，概括起来有如下几个方面：

第一，改革了预算管理体制，变统收统支为“分灶吃饭”。这个体制，调动了各级理财的积极性。从我省情况看，预算管理体制改革，主要经历两个阶段，第一个阶段是1980年到1984年，这就是“划分收支，分级包干”的体制。这个阶段有固定收入和分成收入这二种收入，固定收入归各地，分成收入要分别按比例留成和上缴。第二个阶段，是从1985年起，实行“划分税种，核定收支，分级包干”的体制。从1985年开始，我省是由省直接包到县，但是，在具体的方法上，我们又根据市、县不同情况，分别采取“定额上交，递增包干”的办法，有的县采取“总额分成”的办法，也有的县是实行“定额补贴”的

办法，主要是这三种形式。通过预算改革，调动了各级财政支持生产，广辟财源，增收节支的积极性。1986年，全省财政总收入，比1978年增长67.5%，平均每年递增6.9%。财政总支出，比1978年增长122%，平均每年递增10.5%。其中地、市、县财政收入，1986年比1978年增长62.7%，平均每年递增6.27%；财政支出，1986年比1978年增长了103.4%，平均每年递增9.2%。财政收支，省、地、市、县都有较大幅度的增长。

第二，改革了国家对企业实行统收统支的利润分配体制，下放财务管理权限，扩大了企业的自主支配的财力，增强了企业活力。我省先后实行了企业基金、利润留成和盈亏包干以及第一步、第二步的利改税等改革措施。经过这些改革，扩大了企业的财权，使企业基本上具备了自我改造、自我发展的能力。也促进了企业向独立核算、自主经营、自负盈亏的经营实体转变。企业的活力明显得到增强，市场意识、竞争意识和盈利意识已初步形成。据统计，1978年到1986年，这个八年中，财政平均每年给企业减税让利1.7亿元，税前还贷，从进预算内国营事业这个范围来看，平均每年有1.4亿元。所以，通过利润分配体制的改革、减税让利和税前还贷这些措施，逐步提高了企业的盈利水平，增强了企业发展的后劲。我省预算内国营企业的税后留利，由1980年的1.4亿元，增加到1986年的5.1亿元，增长2.7倍，留利率由20.8%上升到41.3%。此外，我们还逐步提高了企业固定资产折旧率，将原来由财政集中的50%折旧基金全部返回留给企业使用。这样，为企业技术进步和更新改造创造了良好的外部条件。

第三，改革税收制度，由单一的税制向适应商品经济发展需要的多税种、多环节、多层次的新的复合税制结构转变，并取得了重大的进展。税收作为组织财政收入和调节经济的杠杆

作用有了明显增强。从1981年起，我省从建立涉外税制开始进行税制改革，1983年后，又先后进行了第一、二步利改税。同时，全面地调整和改革了工商税制，从原来的单一税制逐步走向复合税制，初步形成了多环节、多层次、多税种的新的税收调节体系。在税制改革的过程中，首先是各级税务部门注意发挥税收调节经济的杠杆作用，并取得较好成效。据我们统计，从1978年到1986年这八年当中，支持和扶植企业发展生产，按政策规定，共减免税收13.9亿元；其次是发挥了税收的职能作用，重点是抓好“支帮促”。到1986年底止，共创办了促产联系点3400多个；三是促进横向经济联合，据统计，经税务部门牵线搭桥促进联合的有404家企业，675个项目，预计可新增产值3亿元，增加税利5千万元。

第四、改革了投资体制，发展了地方财政信用，提高了资金使用效益。从1979年起，我省开始改革预算内财政拨款制度，逐步由单一的无偿拨款向无偿与有偿相结合的双重性的投资体制转化。从1980年开始，我省进行“拨改贷”试点，并逐步发展到一切有经济收入的预算内基建投资全面实行“拨改贷”。到1986年底，“拨改贷”基建余额为3.9亿元，贷款发放额为3.4亿元。这项改革措施在一定程度上，起到了促进建设单位增强投入产出观念的作用；也提高了基本建设投资的使用效益。为了地方财政信用发展的需要，我省也建立了支农周转金制度，支农的项目不断扩大，使用效益不断提高。1985年，我们还建立了专门的地方财政信用机构，即湖南省信托投资公司和各地、市分公司。公司的宗旨是：贯彻对外开放、对内搞活经济的方针，支持现有企业引进新技术，开发新产品，进行技术改造，发展第三产业，为搞活经济，加速我省四化建设服务。据统计，公司自成立以来，共发放各种贷款达4亿多元，项目达400多

个。预计全部投资可以形成生产能力，每年可新增产值7—8亿元，新增税利1.5—2亿元。当前各级信托投资公司已成为各级政府治理经济的一个重要的职能部门。

第五，对行政事业单位实行预算包干制度、以收抵支制度和基金制度，促进了资金的合理使用。对有些有条件的事业单位实行了企业化经营，通过创收增强了事业单位的活力，推进了事业的发展。

第六，在搞好财政自身改革的同时，参与政府一些重大改革方案的制定，在财力上支持各方面的改革顺利进行，如支持配合价格改革，1979年以来，各级财政对各级部份调价产品实行价差补贴和亏损补贴。共减收增支68.4亿元，从而为保证价格改革的顺利进行发挥了积极的作用。同时，财政还在财力上支持了工资制度的改革，从1985年以来，行政事业单位的工资改革与调整，财政增加支出4.6亿元，保证了职工收入稳定增加，人民生活的提高，促进了安定团结政治局面的进一步巩固与发展。

此外，我省财政部门，还在探索预算外资金管理办，拓宽理财领域方面，也作了一些有益的改革工作，为逐步建立综合财政计划，加强宏观财政管理，打下了良好基础。现在研究的重点是如何加强预算外资金管理，如何测算、组织综合财力，来弥补预算内资金的不足。

总之，这几年来来的财税体制改革，调动了基层经济单位和各级地方政府理财的积极性，促进了经济的发展，适应了经济体制改革的需要。但是，由于部门之间的改革不配套、不衔接，我们财税工作也存在着一些问题亟待解决。主要是：新的财税体制起步还不久，新旧体制之间的摩擦很多，分配关系还没有理顺；财力分散过多，财政平衡紧张；基建和消费基金的膨胀，

宏观调控能力疲软；企业的经济效益不高，各种补贴和企业亏损不断增加，已成为财政的沉重包袱；财税管理和监督偏松，收入中存在跑、冒、滴、漏，支出中存在不少浪费现象；财税部门力量不足，干部业务素质不高，管理设施和手段落后，等等，这些问题都有待我们进一步在改革中加以解决。

二、深化财税改革的指导思想、目标模式及今后若干年的最终要求

(一)社会主义初级阶段财政的基本特点

正确认识 and 了解社会主义初级阶段财政的基本特点，是建设具有中国特色社会主义财政的一个首要问题。社会主义初级阶段财政的特点，应该体现在以下几个方面：

1.一元为主和多元复合的分配形式同时存在。就是说既必须坚持以国营经济为主体的，财政以所有者身份直接参与的分配形式；又应当实行多种经济成份并存的间接参与分配的多种分配形式，就是说二种分配形式同时并存。因此，分配的主体，一元为主，向多元复合，并存发展。分配的形式，由单一化向多样化过渡。以国家分配为主体的集体外资等多种分配形式同时并存，适当集中与分级分权的财政体制同时并存，形成复合交融，互相促进，共同发展的新型的分权的财政体制。

2.我国是一个经济文化十分落后，人口多，底子薄的国家，一部分现代化的工业同大量落后于现代水平30年甚至上百年的事业同时并存；一部份经济比较发达的地区同广大不发达地区与贫困地区同时并存；少量具有世界先进科学技术水平同科学技术水平普遍不高与文化落后状况同时并存。因此，国家担负着十分繁重的建设任务，这就必须有相对稳定的国家财政收入，必须保持财政收入在国民生产总值中占有相当的和稳定的比重。适当集中财力，仍然是社会主义初级阶段一个不容忽视的大问题。

但是由于生产力的多层次，和经济发展的不平衡，采取过份集中的财政体制，必然会严重束缚生产力的发展，不利于调动地方理财的积极性。因此，在初级阶段，要保证国家有稳定的财政收入来源，就必须实行分级分权的财政体制。

3. 宏观从紧和微观放活的财政政策同时并存。由于在社会主义初级阶段，社会物质不丰富，商品经济不发达，建设的资金严重短缺，造成财政收入增长十分有限，而财政开支扩大，相对膨胀；社会需求总量超过供给总量；刚性财政支出与起伏变化较大的弹性财政收入，使财政资金供需矛盾长期存在，总需求与总供给矛盾长期存在，特别是目前的财政支出，出现了刚性增长，而财政收入弹性大，忽上忽下。因此，在宏观财政政策上应该从紧控制。但是，尽快培育发展生产力，建立新的体制、新的机制、新的法制，实现国民经济的良性循环，又要求微观方面放宽搞活。这是初级阶段财政的又一基本特点。

4. 年度财政平衡与周期平衡的财政目标，同时存在。坚持财政平衡是实现国民经济有计划按比例发展的基本原则，是国民经济协调稳定发展的根本条件。因此，既要坚持年度财政平衡，尽量不出赤字或少出赤字，以保持国民经济稳定的发展；同时又要拓宽理财领域，培养后续财源，搞好财政上的周期平衡。即使出了一定年度财政赤字，也不必大惊小怪，可以通过瞻前顾后，以丰补歉和调整经济来加以解决。

5. 财税杠杆调节和财税法规体制同时并存。在社会主义初级阶段，运用经济杠杆与经济调节的管理方法，必须同时进行。我们强调运用经济杠杆、经济手段调节经济生活的同时，还应加强财政法制建设，运用必要的法律的和行政的手段，逐步走向依法理财的道路。这个特点说明，在社会主义初级阶段，财政税收既要有经济手段的调节，也要有行政法规的干预。

(二) 财税改革的指导思想

近期和中期财税改革的指导思想是否可以这样表述,即:以社会主义初级阶段理论为依据,以发展社会生产力为总目标,努力提高经济效益和社会效益;按照发展以公有制为主体有计划商品经济的要求,建立与健全企业经营机制,促进改革开放,在持续、稳定、协调发展国民经济的基础上,提高财税方面的宏观调控能力,以发挥资金使用的最大效益;积极扩大理财领域和完善理财手段,多层次、多渠道地培养和开辟财源,并在提高经济效益,抑制基本建设投资和消费基金膨胀的基础上,逐步提高国家财政收入占国民收入的比例,从而增强财政实力,扩大财政基础;坚持勤俭建国、艰苦奋斗、发展经济、保障供给、努力做到财政收支平衡;正确处理好国家、单位、个人三者之间的分配关系和中央财政与地方财政之间的分配关系,消除职责不清,单位吃国家的“大锅饭”,和个人吃单位的“大锅饭”的状况,增强各地方、各单位的职责和“造血”功能,以加快社会主义四化建设的发展和人民物质文化生活的逐步改善。

(三) 财税改革的目标模式

财税改革的目标模式总的可以概括为“七个建立”。一是建立起适应商品生产发展的企业财务体制;二是建立起符合政企分开,两权分离和社会资金效益最优化的国有资产管理体制;三是建立起能够充分发挥宏观调节作用,并能保证国家财力需要的科学的税收体系;四是建立起一个符合科学、合理、节俭要求的支出管理体制;五是建立起符合各级政府事权要求和按照统一领导、分级管理并能保证中央财政主导地位的新型的分级预算管理体制;六是建立起在社会主义商品生产和对外开放情况下的财政信用体制和国债经营体制;七是建立起政治业务素质高的财税干部队伍。总之,要经过若干年的努力,把现行

财政转变为建设型的、效益型的和开拓型的财政，确立起适应我国社会主义初级阶段国家经济管理体制要求的具有中国特色的社会主义财税管理体制的基本框架。

(四)今后财税改革的最终要求

那么，按照上述指导思想，目标模式，在今后的十来年，我们财税改革要达到的几项最终要求应该是：

1.根据政企分开、所有权与经营权分离的原则，在推行与完善承包经营责任制的基础上，逐步转向实行税利分离，所得税后还贷和所得税后多种利润分配形式的制度，理顺国家与企业之间的利润分配关系，促使企业真正成为自主经营、自负盈亏的商品生产者。

2.按照国家的资产管理职能和经济调控职能分离的原则，在加强政府宏观经济调控职能的同时，建立起国有资产管理体制，保证国有资产的完整和增殖，促进社会主义公有经济的发展。

3.根据公平税负、鼓励竞争和体现国家产业政策的原则，完善税收制度，健全以流转税和所得税为主体的复合税制，合理调整税种结构和税收负担。划清中央与地方税收管理权限，强化税收作用。

4.改革财政支出结构，严格支出管理。科学地制定合理的支出范围和标准，对有条件的事业单位进一步推行以收抵支、经费自给或企业化管理。改革公费医疗制度。各单位的服务工作向社会化过渡。紧缩与控制行政费开支。

5.按照统一领导、分级管理的原则和各级政府事权的划分，在保证中央财政占主导地位的前提下，建立分级预算管理体制，理顺中央和地方的财权关系。同时，为了有利于宏观决策，促进各方面的财政资金的有效管理和使用，将目前单式预算制改

为分类计算、统一平衡的包括经常收支、资本收支、融资收支以及特别会计的复式预算制。

6.按照建立社会主义市场经济体系的要求，建立和发展国家信用，加强预算内外各种资金的综合平衡与管理，并发挥财政对政府债券市场的调控作用。

7.加强财政税收立法和各项法规建设，建立财税监督体系，开展财政监督和税收检查。

8.逐步实现财税管理工作的法治化、制度化、规范化，并充分利用现代化科学技术，建立财税信息管理和数据处理体系，及时、准确地收集和反馈信息，校正财税管理体制运行中产生的偏差，以保证新型财税管理体制的有效运行。

9.加强财税干部队伍的建设和岗位培训工作，不断提高干部的思想政策水平和业务素质，使财税干部队伍能够担负起日益繁重的财税工作和改革任务。

三、深化财税改革的基本内容

(一)理顺国家与企业之间的分配关系

主要是要完善企业承包经营责任制，逐步建立有关法规。要把竞争招标机制引入承包经营责任制，改变“一对一”谈判的状况。要在企业内部建立与推行各个层次的经济责任制，把责任落实到人，应把报酬同效益与成果结合起来。积极推行厂内银行的核算制度。在适当的时候，按照税利分流的原则，减轻所得税率，把调节税改为利润，并实行所得税后还贷和所得税后各种利润分配制度。第二，要改进固定资产折旧制度，全面实行固定资产分类折旧办法。第三，要改革企业亏损补贴制度，严格区分政策性亏损和经营性亏损的界限。对经营性亏损，严格限期扭亏，过期仍有亏损，资不抵债的，按破产法规定，宣告破产倒闭。真正体现优胜劣汰的原则。

(二)对基本建设投资实行基金管理制度

对预算内投资，交由国家成立的几个投资公司进行建设投资。其中用于生产投资的部分和用于无直接经济效益而有社会效益的部分(如文教、科研投资等,)予以分列，有直接经济效益的部分，应保证投资效益和增殖，并实行基金管理制度。各投资公司应执行财政部门规定的财务会计制度，向财政部门的资产管理局报送财务报表，并接受财政监督。

(三)建立国有资产管理体系

各级财政部门，均应相应设立国有资产管理机构，作为属于本级国有资产所有权的代表。各级国有资产管理机构行使国有资产所有者的代表权，监督管理权，国家投资和收益权，资产处置权，保证国有资产的完整与增殖。同时，对境外的国有资产，建立与健全管理制度。

(四)建立财政信用机构，发展财政信用

为了进一步发展金融市场，体现政府对特定生产和服务项目的支持，发展财政信用业务，建立财政信用机构。对现有的支工周转金、支农周转金、文教行财周转金、预算周转金等资金，可以用政府特别信贷方式发放低息、贴息贷款，支持政府特定的发展项目，周转使用，提高资金的使用效益。

(五)完善新的税收体系

可逐步实行增值税、消费税并存的间接税结构。在生产和流通环节普遍征收增值税，对特定产品可另外征收消费税。统一国内外两套流转税制。把涉外企业流转环节实行的工商统一税和国内企业实行的产品税、增值税、营业税统一起来。统一国内外企业所得税制，把各种不同经济成份的企业所得税统一为超额累进税，并把所得税前列支的标准统一起来，逐步做到所得税规范化。为加强对企业留利使用方向的监督和引导，严

格控制消费基金的膨胀，可改进与合并奖金税、工资调节税、进一步完善建筑税。为加强个人所得税的征收管理、应逐步统一个人所得税法，充分发挥调节个人收入水平的积极作用。

(六)改进预算管理体制

按照财权与事权相统一，责权利相结合的原则，由现行的中央与地方对收入“总额分成”包干的体制逐步向“分税制”过渡，同时，按照各级政府的事权划分，确定各级财政的支出范围。在划分收支的基础上，对收不抵支的地区，实行中央拨款补助制度，并对少数民族自治区，予以适当照顾。在建立新的财政管理体制的过程中，逐步提高中央财政收入在国家预算总收入中所占的比重，以增强中央政府的宏观调控能力。

在收入划分上，要打破企业的行政隶属关系，等税种划分各级政府的收入建立中央税、地方税和中央地方共享税。凡税源集中，涉及国家宏观管理和控制，调节社会产业结构和产品结构，协调总需求与总供给的税种，划归中央。税源较分散的税种，以及属于地方区域性税源的税种，划归地方。税额弹性大，需要调动各级政府管理积极性并能保证各级政府财政收入随经济发展而有所增长的税种，作为中央和地方共享收入。在税种划分中，既要保证中央收入能够持续增长，也要使地方收入能够持续增长。因此，税种的具体划分，应有一个逐步完善的过程。

划分支出的原则是，支出的范围要同各级政府的事权相适应。国防支出，外交支出，中央级的行政和公、检、法、文教、卫生、科学支出，工交商事业费，全国性的能源、交通等重点建设，特大自然灾害救济费，以及少量的支农周转金，由中央开支；地方各级行政和公、检、法、文教、卫生、科学支出，城市维护与建设，以及地区性的能源、交通、公用事业、农业等