

财政部财税体制改革司
财政部外事局 编

LUNZHONGGUOCAISHUIGAI

论中国财税改革

东北财经大学出版社
DONGBEICAIJINGDAXUE
CHUBANSHE

编者的话

财税体制改革是经济体制改革的一个重要组成部分。为了借鉴国外财政、税收体制改革的经验，研究探讨中国财税体制改革的发展方向，科学总结十年来中国财税改革的主要经验教训，财政部于1989年4月在北京召开了“财税改革国际研讨会”。参加这次会议的中外著名高级财政、税收专家、学者23人。会间，中外专家就各国税制结构、税制改革趋势和税收管理权限的划分问题，建立分级预算管理体制问题，以及财税政策的运用与其他经济政策诸多方面的关系问题，进行了专题研讨，并对中国今后财税体制改革的若干重要问题提出了有益的建议。这些有益的意见从理论和实践的结合上，从中国实际与外国经验的结合上，论证了中国财税体制改革的经验、教训和改革的方向。

这次研讨会收到了许多论文。这些论文向我们展示了市场经济国家和计划经济国家，经济发达国家和发展中国家进行财税改革的内容和原则、做法和经验，有的还对我国的财税改革进行了分析，提出了看法和建议，使我们的思路更加开阔、清晰。这对研究中国今后财税改革有着重要的参考价值。

为了使经济体制改革部门和财税部门的同志们了解中外专家论述财税改革的理论观点、看法和建议，我们将这次研讨会的论文编辑出版，供同志们参考。

参加本书编辑工作的有王征、邹玉荣、史耀斌、方霞、杨松栢和吴畏同志。最后由吴翠兰和杜树友同志审定。

编辑工作中的不妥之处，请作者、读者批评指正。

编 者

1990年9月

序 言

党的十一届三中全会以后，财税系统的广大干部和职工，在党中央和国务院的领导下，围绕经济建设这个中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，在财税改革方面做了大量的工作，对促进社会主义有计划商品经济的发展，发挥了重要的作用。财税改革涉及的面很广，主要的有企业财务管理体制的改革，税制改革和预算管理体制改革。

企业财务管理体制的改革，从企业基金、利润留成、利改税到承包经营责任制，它的基本特点是调整国家与企业的利润分配关系，下放财务管理权限，扩大企业自主支配的财力，增强企业的经营自主权。

税制改革着重在适应有计划商品经济发展的同时，发挥税收的经济杠杆作用。改革了流转税制，分别建立国营企业和私营企业所得税制，建立涉外税制，使我国的税收体系从比较单一的税制向以流转税和所得税为主体的复合税制转化，发挥各税的不同经济功能。

预算体制的改革，从“划分收支、分级包干”，“划分税种、核定收支、分级包干”到不同形式的地方财政包干，扩大了地方政府的财力，调动了他们理财的积极性。

总起来看，十年的财税改革，从根本上改变了过去那种集中过多，管得过死的体制，对财政职能的转变和促进经济

的发展，起到了重要的作用，并为今后探索具有中国特色的社会主义财税体系打下了良好的基础。

改革取得了成效，但还不够完善，回顾财税改革走过的历程，在处理分配关系上，比较注重调动地方、企业和个人的积极性，忽视了国家特别是中央对经济宏观调控和综合平衡作用；在税收改革上，税制结构还不尽合理，税收负担不够平衡。与此同时，近几年在国民经济发展中，出现了经济过热、通货膨胀、物价上涨等情况。改革与经济发展中的问题交织在一起，反映到财政上，集中表现在财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重下降，资金供需矛盾尖锐，连年出现赤字，财政面临十分严峻的局面，需要通过深化改革加以解决。

在今后一个时期内，深化财税改革应着眼于调整和转变机制，理顺分配关系，适当集中财力，在加强国家特别是中央财政的宏观调控能力和综合平衡实力的同时，继续搞活微观经济；财税改革应适应在公有制为主体前提下多种经济成份并存，发展社会主义有计划商品经济的要求，财税改革要同经济的发展战略结合起来，并与整个经济体制改革衔接配套，促进国民经济持续、稳定、协调发展。

为了在总结十年改革经验教训的基础上，借鉴国外科学管理的经验，1989年初，财政部在北京成功的召开了一次高层次的“财税改革国际研讨会”。会上来自国内有关方面的专家学者，与来自世界银行、国际货币基金组织以及美国、奥地利、匈牙利、联邦德国、荷兰、印度等国的财税专家，聚集一堂，就世界各国财税体制和政策的比较，中国财税改革的成果和存在的问题，以及如何深化中国的财税改革，进行了广

泛、深入的讨论。在此基础上，财政部财税体制改革司和
外事局，将这次会议收到的论文和研讨的主要内容，整理编
辑成《论中国财税改革》一书，集理论与实践，外国经验与
中国实际于一体，从不同的角度，论证了中国财税改革的方
向和需采取的措施，对进一步探索深化我国的财税改革具有
参考价值。这本书的出版，对推动财税改革的前进将会起到
积极的作用。

我希望广大读者，各级领导干部和经济工作者，都来关
心和支持财税改革，研究和探讨改革的深化，把我国的财税
改革继续向前推进。

刘仲藜

一九九〇年九月一日

目 录

序 言.....刘仲藜

中国十年财税体制改革的基本状况

中国十年财政预算管理体制改革状况

.....财政部财税体制改革司 3

中国十年税制改革的状况

.....财政部财税体制改革司 9

财税改革在宏观经济中的作用

论财税政策在中国的宏观经济作用

.....(英国) 帕西·密斯特里 17

论经济改革与税制改革

.....(奥地利) 汉尼斯·安德鲁斯 32

认清形势,在治理、整顿中进行综合改革

.....财政部特聘顾问 田一农 35

论国家与企业分配关系和财政预算管理体制改革

.....国家体改委宏观体制司 傅丰祥 40

论财税政策在宏观经济中的调节作用

.....财政部综合计划司 云志平 49

财政管理体制改革

论财政集权与分权体制的选择

.....(美国) 罗伊·巴尔 61

论政府间财政关系……(联邦德国)卡尔·汉斯梅尔	67
关于进一步改革财政管理体制问题的探讨	
……………财政部预算管理司	79
“分税制”预算管理体制的初步构想	
……………财政部地方预算司	90
深化改革,为建立分税制预算管理体制创造条件	
……………财政部财税体制改革司	96
建立符合中国国情的预算管理体制	
……………中国财政学会 宋新中	102

税收管理体制改革

论中国税制改革

……………(世界银行) 贾瓦德·斯拉兹	117
---------------------	-----

论中国企业税制的改革

……………(美国) 查尔斯·E·麦克鲁尔	125
----------------------	-----

论间接税的作用……………(荷兰) 西伯伦·科森	135
-------------------------	-----

匈牙利增值税……………(匈牙利) 米哈伊·库巴	142
-------------------------	-----

选择我国工商税制结构模式的依据

……………国家税务局 牛立成	146
----------------	-----

农林特产税的背景及其作用……………财政部农税局	153
-------------------------	-----

关于税收负担的研究

……………中国税收负担的研究 刘志成	159
--------------------	-----

税制结构探索……………财政部财政科学研究所 王诚尧	166
---------------------------	-----

世界银行报告节选

中国: 财政收入的征集与税收政策……………	197
-----------------------	-----

研讨会综述

中国财税体制改革的发展方向

.....财政部财税体制改革司 225

· 附 录

财税改革国际研讨会外籍专家简介..... 241

十年财税体制改革 的基本状况

中国十年财政预算 管理体制改革的状况

财政部财税体制改革司

中华人民共和国成立以来，国家财政预算管理体制进行过多次改革和改进。从中央和地方的关系来说，国家财政预算管理体制是由高度集中的统收统支办法，逐步向“统一领导、分级管理”的方向发展，但由于政治经济形势的变化，中央与地方的财权分配关系很不稳定。

党的十一届三中全会以后，由于在改革中确定了以发展有计划的社会主义商品经济为根本目标，财政预算管理体制作为经济体制改革的突破口，开始进入新的改革时期，并取得了重大进展。

十年预算管理体制改革的主要内容是：

（一）1980年在总结了江苏省试行的“固定比例包干”和1978年部分省试行“增收分成、收支挂钩”的财政预算管理基础办法的基础上，经国务院批准实行了“划分收支、分级包干”的预算管理体制，其基本内容是：

1. 按照经济管理体制规定的隶属关系，明确划分中央与地方预算的收支范围。

在收入方面实行分类分成的办法，即将国家预算收入按其类别分为中央固定收入、地方固定收入、中央、地方固定比例分成收入和中央、地方调剂收入。

支出方面分为两类：一类是正常性支出，按企业和事业的隶属关系来划分，由中央直接管理的，列中央预算支出，属于地方管理的，列地方预算支出；二是对于有一部分支出，由于其性质、使用方向和数量在年度之间、地区之间不稳定，不宜纳入包干范围内，年初预算由中央掌握，在执行过程中，按照国家计划和具体情况由中央专项拨款。

2. 预算收支包干基数，按照上述划分的收支范围，以1979年财政收支预算执行数为基础，经过调整后，确定各个地区的上解比例、调剂收入分成比例和中央定额补助数额，分级包干，一定五年不变。地方在划定的收支范围内，多收多支，少收少支，自求平衡。

3. 在统一实行“划分收支、分级包干”预算管理体制的同时，对不同地区，根据具体情况，做了区别对待。如：对五个少数民族自治区和三个少数民族较多的省在执行“划分收支、分级包干”体制的同时，给予了较多的照顾。对广东、福建两省采取特殊政策和灵活措施，实行“大包干”的办法，即：广东省实行“划分收支、定额上缴”的办法，福建省实行“定额补助、五年不变”的办法，给予更多的自主权。

(二) 随着第二步利改税的实施和工商税制的全面改革，国营企业上缴利润改为向国家缴纳所得税。财政收入结构由税利两种上缴形式改为基本上用税收上缴的形式，税制结构也由单一税制变成了复税制。为了适应这一变化，进一

步明确各级预算的权利和责任，做到权责结合，充分发挥中央和地方两个积极性，国务决定从1985年起实行“划分税种、核定收支、分级包干”的预算管理体制。其主要内容是：

1. 在收入划分上，根据两步利改税后的税种设置，按税种将预算收入分为中央固定收入、地方固定收入、中央、地方共享收入三大类。

中央固定收入主要包括中央国营企业的所得税、调节税；铁道、民航、邮电部门和银行总行、保险总公司的营业税、关税以及国库券收入和其他一些特定收入。

地方固定收入主要包括地方国营企业所得税、调节税、集体企业所得税及其他一些小税收入。

中央、地方共享收入主要包括产品税、增值税、营业税、资源税、建筑税、盐税、个人所得税、外资、合资企业的工商税、所得税等。

2. 在支出划分上，仍按各级隶属关系来划分支出范围。

3. 核定收支基数以1983年决算数为基础，按收、支划分范围计算确定。按照收支划分范围和确定的收支基数，分成办法是：

凡地方固定收入大于地方支出的，定额（或按一定比例）上解中央；地方固定收入小于地方固定支出的，从中央、地方共享收入中确定一个分成比例，留给地方。

地方固定收入和中央、地方共享收入全部留给地方还不足以抵补支出的，由中央定额补助。

收入的分成比例或上解、补助数额确定以后，一定五年

不变。地方多收入可以多支出。少收入就要少支出，自求收支平衡。

由于经济体制改革中变化因素过多，完全实行上述体制还有一定的困难，为了从实际出发更好地处理中央与地方之间的关系，国务院确定在1985年和1986年暂时实行“总额分成”的过渡办法，这种办法是在“划分税种、核定收支、分级包干”体制基础上改进而来的，它保留了按税种划分收入的做法，但在收入分配上没有将地方固定收入和中央、地方共享收入分开核算，而是将这两种收入捆在一起进行分配，这种办法的主要内容是：除了中央的固定收入不参与分成外，把地方的固定收入和中央、地方共享收入加在一起，同地方预算支出挂钩，确定一个分成比例，实行总额分成。

这一时期民族地区继续实行照顾体制。广东、福建两省继续实行“大包干”的体制。

（三）1987年，企业普遍实行了承包经营责任制，国民收入的分配形式和分配格局发生了一定的变化，同时由于“总额分成”办法弹性较小，不能完全适应经济发展的要求，某些上解比例大的省份出现了“收入滑坡”的情况。为了配合企业深化改革，兼顾中央和地方的利益，调动地方增收节支的积极性，1988年国务院决定1988—1990年三年在“总额分成”办法的基础上，地方实行财政收支包干办法，包干的主要形式有：“收入递增包干”、“总额分成加增长分成”、“总额分成”、“上解额递增包干”和“定额上解”、“定额补助”等。民族地区继续实行照顾体制。

（四）1983年以前，我国的财政预算管理分三级执行，即中央级、省级（自治区、直辖市）和县市级。1983年，中

共中央、国务院发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，《通知》中指出：“随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围”。为了贯彻这一精神，财政部1985年颁发了《乡（镇）财政管理试行办法》，要求建立乡级财政。到目前为止，90%以上的乡（镇）都建立了财政机构，基本上形成了中央、省（自治区、直辖市）、县（市）和乡（镇）四级财政预算管理体制。

回顾十年来财政预算管理体制改革的历程，同过去历次预算体制改革相比，更好地体现了“统一领导、分级管理”的基本原则，基本上做到了权、责、利相结合，调动了中央和地方两个积极性，保证了国家重点建设和兼顾了各地区、各部门及其他各项建设资金的需要，对财政职能的转变和国民经济稳步发展起到了重要的作用。

但是，改革还处于新旧体制转换过程中，各方面分配关系尚未理顺，现行财政预算管理体制还存在着一些问题。一是中央与地方财政的事权划分不够明确，存在着地方与中央争财权和财力的现象；二是在中央与地方财力分配中，随着地方财力的增大，中央财力相应下降，出现了中央财力不足的现象，影响了财政宏观调控能力；三是财政收支包干办法作为经济体制改革特定时期的一种过渡办法，具有一定的积极意义，但是从长远来看，这种体制很不规范，有待进一步改进，四是预算管理体制的执行缺乏必要的法律保证，在很大程度上影响了预算的平衡。

财政预算管理体制的下一步改革打算是在实行分税制基础上的分级预算管理体制，即以划分中央与地方的事权为依据，根据事权与财权相统一的原则，在明确规定各级政府税

收管理权限和财政收支权限的基础上，按税种划分中央与地方财政收入，并确保中央财政平衡调控措施的实施，使中央和地方预算都能以收定支，自求平衡。具体设想是：

1. 在收入划分上，按照“中央财政占主导地位”的原则，建立中央税、地方税和中央、地方共享税，并明确规定各级政府相应的税收管理权限。

2. 在支出的划分上，根据各级财政的支出范围与其事权相适应的原则，明确划分中央与地方的支出范围。

3. 建立合理的宏观财政平衡机制，强化中央财政对国民经济的综合调节能力。

4. 改革预算编制方法，实行分级复式预算。在总的预算年度内，按财政收入和支出的不同性质，分别编制政府经常预算、建设预算和债务预算。按照“一级政府、一级预算”的原则，中央负责编制中央预算，地方负责编制地方预算，自留预备费，自求平衡，各自向同级人代会负责。

5. 制定预算法，将各级政府的财政收支权限、税种划分的原则、共享税的分成比例，以及预算的编制、追加预算和决算的审批程序，均通过立法规定，并强调执行预算的严肃性。