

财政与治理整顿

财政部财政科学研究所编著

人民出版社

前 言

党的十三届五中全会，正确分析了我国当前面临的经济形势，确定了治理整顿的时间、目标、方针和政策措施，这对于统一全党认识，团结全国人民，进一步贯彻治理整顿和深化改革的方针，克服当前经济困难和实现经济持续、稳定、协调发展，将会起重要指导作用。

财政问题是当前经济生活中的一个突出矛盾，也是近期经济治理整顿的一个重要内容。在过去的10年中，国家财政在支持改革开放、促进国民经济发展和改善人民生活方面，做了大量工作，取得了很大成绩。但是，由于我们在建设和改革问题上，存在着急于求成的思想，以致几年来通货膨胀明显加剧，社会供需总量不平衡，结构不合理，经济秩序混乱，国民经济面临许多问题和困难。反映到财政上，资金供需矛盾十分尖锐，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都呈下降趋势，财政资金一直处于紧运行的状态，连年出现赤字，而且债务负担相当沉重，目前已进入偿债高峰，国家财政面临着更大的压力，处于困境之中。这说明，这几年国民收入超分配、投资需求和消费需求双膨胀，有相当部分是靠吃老本、靠财政打赤字、银行发票子、靠举借债务来支撑的。由此，双膨胀引起了双赤字（财政赤字和信贷赤字），双赤字又推动了双膨胀。这种状况一定要下决心扭转，特别是当前财政处于困境的局面需要尽快改

变，从而使国家财政逐步建立在稳定、可靠、充裕的基础之上，为国民经济长期持续、稳定、协调发展创造条件。

目 录

前 言	1
一、我国的经济体制改革	1
(一) 经济体制改革的指导思想	1
(二) 农村改革打响了第一炮	2
(三) 国营企业的改革	3
(四) 流通体制的改革	4
(五) 金融、外贸等行业的改革	5
二、十年财政改革取得很大成就	8
(一) 财政管理体制改革的进展	9
(二) 财政对国民经济其它方面改革的支持	16
(三) 改革促进了国家财力的增长	20
(四) 财政体制改革的基本经验	21
三、当前国家财政面临的困难和问题	25
(一) 当前财政困难的主要表现	26
(二) 潜伏的财政深层隐患	30
四、财政困难对宏观经济的影响	32
(一) 国民收入超分配, 经济形势波动	32
(二) 经济效益下降, 制约经济稳定发展	33
(三) 基础投资不足, 产业结构畸型	35
(四) 货币超经济发行, 通货膨胀严重	37
五、造成国家财政困难的原因	39
(一) 国民经济总量失衡和结构失衡, 从根本上 制约着财政收入的增长	39

(二) 体制改革不配套, 导致财力的严重分散	42
(三) 宏观调节不力, 国家与各方面的 分配关系尚未理顺	44
(四) 经济秩序混乱, 国家财政收入遭受严重的 挤占和侵蚀	46
六、我国必须坚持财政平衡的原则	49
(一) 财政平衡的重要性	49
(二) 扩张政策是西方国家早已抛弃的过时理论	51
(三) 我国为什么不宜采用扩张政策及大量举债	56
(四) 财政赤字、扩张政策对我国的危害	59
七、当前为什么强调适度集中财力	62
(一) 正确评价社会财力分散的利弊	62
(二) 深刻认识适度集中财力的重要意义	65
(三) 集中财力提高两个收入比重的思路选择	72
八、财政治理整顿的目标	75
(一) 努力实现财政收支平衡, 逐步消灭财政赤字	76
(二) 适当集中财力, 增强财政的宏观调控能力	79
(三) 大力压缩和严格控制财政支出, 真正过几年紧日子	80
(四) 加强企业管理, 硬化企业约束机制	82
(五) 整顿经济秩序, 推进财政法制建设	84
(六) 深化财政改革, 正确处理国家与企业、 中央与地方的分配关系	86
九、摆脱财政困难的出路何在	89
(一) 提高经济效益	89
(二) 理顺分配关系	92
(三) 调整分配政策	97
(四) 整顿分配流通秩序	100

一、我国的经济体制改革

(一) 经济体制改革的指导思想

1976年10月粉碎“四人帮”反革命集团的胜利，使我们的国家进入了新的历史时期。随后，邓小平同志关于解放思想，实事求是的一系列论述，打开了思想禁区。全党开始按照实践是检验真理的唯一标准的观点，对有关经济体制的重大理论和实际问题进行回顾、总结和思考。中国经济学界打破了多年的沉闷气氛，开始了空前活跃的讨论。他们分析了我国30年来社会主义建设的经验教训，开始认识到，过去盲目追求公有化程度高，忽略了商品经济发展的客观规律，对国营企业管得过死，不符合我国目前的生产力水平，提出了进行经济体制改革的思想。在理论讨论的推动下，安徽省和四川省的部分地区开始了大胆的改革试验，并取得了明显的效果，为推动全国范围的经济体制改革带了一个好头。

1978年12月召开的党的十一届三中全会，是我国政治经济生活中具有深远意义的伟大转折。全会开始全面纠正“文化大革命”中及以前的“左”倾错误，重新确立了马克思主义实事求是的思想路线，为党的各项工作，包括经济体制改革树立了正确的指导思想。全会作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，要求克服由“四人帮”破坏造成的国民经济重大比例失调状况和生产、建设、流通、分配中的混乱现象，为迅速发展经济奠定稳固的基础。全会从实现

四个现代化的高度，提出了改革经济体制的任务。会议指出：实现四个现代化，要求大幅度提高生产力，也就必然要求多方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑。全会制定了“解放思想、实事求是”的改革指导方针，并通过了《关于经济体制改革的若干决定》。随后，通过“调整、改革、整顿、提高”和对外开放、对内搞活经济等一系列方针、政策的实施，使我国经济体制改革全面展开，经济工作逐步走上了健康发展的轨道。

（二）农村改革打响了第一炮

由于我国在50年代过快地完成了所有制的改革，以后又长期受到“左”倾错误的干扰，加上人口增长过快，农业生产长期处于徘徊不前的落后状态，1977年全国平均每个人占有的口粮甚至少于1957年。

改革伊始，我国首先在农村实行了多种形式的生产责任制，改变了过去吃“大锅饭”的做法，把农民的劳动成果与他们的分配直接挂起钩来。这种做法受到了广大农民的热烈欢迎，迅速在全国各地得到普遍推广。农民用自己的智慧和勤劳，创造了包工到组、包产到户、联产承包等多种因地制宜的承包形式，并在短时期内就取得了明显的成果。

为了促进农业的发展，1979年3月国家决定提高粮食、棉花、油料、畜产品、水产品、林产品等18种主要农副产品的收购价格，同时降低农业机械、化肥、农药、农用塑料等农用工业品的价格，另外还减免了部分社队的税收，这些措施使农民在短短的两年中增加了300亿元的收入。

农业的改革使我们这样一个以农民为主的国家发生了巨大的变化，不少农民开始摆脱了长期吃救济的贫困生活，逐

步走上温暖富裕的道路。同时也极大地鼓舞和促进了城市人民要求改革的热情。

（三）国营企业的改革

城市经济体制改革的主要内容是国家与企业关系的改革。过去，国家对国营企业管得很死，企业的折旧基金和实现的利润，几乎全部上缴国家财政，企业自主决定问题的权力很小。因此，改革首先从对企业的放权让利开始，1979年和1980年首先在部分企业试点，实行利润留成制度。1981年又进一步发展为利润留成和盈亏包干办法。包干形式多种多样，有“全额利润留成”、“上交利润包干，超收分成留用”、“亏损补贴包干”等等，使企业在完成国家任务的情况下，可以从利润中提取一定比例的留成，做到了在国家多收入的同时，企业多留，职工多得。

在此基础上，国家又进行了利改税的改革，将原来企业利润上缴的形式，变为国家依法向企业征收所得税。在1983年和1984年分两步实行的利改税，把国家和国营企业的关系进一步纳入了规范化管理的轨道。企业照章纳税后的利润，可以在国家规定的范围内，由企业自己安排使用。

随着这些改革的进行，国家逐渐减少了对企业的计划管理，指令性计划的范围缩小了，指导性计划的范围扩大了。企业在保证完成国家计划的前提下，可以根据市场的需要自行决定生产的产品品种、数量。在价格管理体制的改革中，国家放开了相当一部分商品的价格，使它们可以随着市场的供求情况上下浮动，对那些价格偏低的原材料、生产资料，采取了双轨制价格，企业在完成国家的计划产量之后，可以自行以高于计划价格的议价销售多余的产品。鼓励企业之间

开展竞争。

在利改税的基础上，1987年开始又在国营企业中全面推行了经营承包责任制，企业完成承包任务之后的利润全部留用，给了企业更加充分的自主权。

企业改革的不断深化，打破了吃“大锅饭”的局面，企业有了较大的自主权，大大调动了企业发展生产的积极性，一些企业甚至取得了突飞猛进的发展。职工收入也有了较快的增长。

但是在企业改革中也出现了一些偏向，如只强调给企业减税让利，使企业有了自主的财力，却没能在宏观上对这些资金的流向加以有效的控制；过份依赖承包制，给了企业自主权，却没能有效地促进企业加强内部经营管理，降低成本，提高效益，以致出现了全国性的经济效益下降的局面；片面强调搞活企业，在承包中条件不严，基数过低，以致包死了财政，使国家的财政收入不能随着经济的发展而同步增长。这些都是今后需要进一步改革或加以完善的。

（四）流通体制的改革

经济体制改革以来，多种经济形式、多种经营方式、多条流通渠道和少环节的流通体制开始形成。集体和个体商业有了很大发展，各种商业、服务业机构大量增加，从1979年到1988年的10年间，我国从事商业、服务业的人数由937.8万人增加到3500.5万人，增长2.73倍。城乡农贸市场也有很大发展，过去城乡分工的体制被打破，国营商业可以下乡，农村供销社也可以进城。为了减少流通环节，基层商业单位可以自由选择进货地点和进货渠道，使流通渠道大大放活，很多过去见不到的商品都可以从市场上买到。

从1979年起，商业企业实行了全面利润留成制度和奖励制度，以后又搞了经营责任制，一些小商店、小饮食店还实行了租赁经营，或公开拍卖。流通领域通过实行多种形式的经营，把责权利结合起来，调动了广大职工的积极性，为改善经营管理，提高经济效益开创了一条新的途径。特别是城乡农贸市场的建立，给人民群众带来了很大的方便，对繁荣经济、活跃市场、扩大就业门路都起到了积极的作用。尽管时有短斤少两、偷税漏税等情况发生，但广大群众已经从心里承认了这些个体商贩存在的价值。他们加快了城乡物资交流的速度，减少了流通环节，对国营商业、服务业是非常重要的、必不可少的补充。他们的出现对国营、集体的商店、大饮食店也是一个有力的推动，竞争促进了我国商业、服务业的发展。

但是，由于价格双轨制的存在，由于一些党政机关和干部个人利用手中的职权参与流通领域的活动，出现了一些“官倒”公司，他们利用改革中的某些漏洞、缝隙从中渔利，搞乱了正常的流通秩序，搞坏了社会风气，这是我们党和国家决不允许的，他们一定会受到应有的处罚。

（五）金融、外贸等行业的改革

金融是发展商品经济，对国民经济实行宏观调控的重要部门。改革10年来，我国的金融事业有了很大的发展。1979年国务院决定恢复中国农业银行，领导和大力发展农村的金融事业。将中国银行从中国人民银行中分设出来，专门经营和办理全国的外汇业务，为我国的对外开放服务。1983年又使中国人民建设银行脱离财政部，成为独立经营、独立核算的全国性金融经济组织，作为专门管理基本建设投资的国家

专业银行。同年，国务院决定，中国人民银行专门行使中央银行的职责，同时成立中国工商银行，承担原来由人民银行办理的工商信贷和储蓄业务。从此，我国开始建立了以中央银行为领导，以国家银行为主体，包括多种金融机构的新的金融体系。

此后，为了适应搞活经济，广泛动员和吸收国内外资金，支持四个现代化建设的需要，改变我国长期以来金融机构单一化的状况，建立了多种形式的金融机构，有交通银行这样全国性的综合银行，有中国国际信托投资公司，也有集体性质的城乡信用社。

为了促进金融事业的发展，由中国人民银行对各专业银行实行全行业核算，上缴国家一定比例的利润，上缴后的利润全部留给银行使用。各个银行的分支机构普遍实行了承包经济责任制，使职工个人的收入与其营业额挂起钩来。竞争机制促进了我国金融业的发展，1988年国家银行信贷资金比1981年增长了2.27倍。

为了促进对外开放，扩大外贸企业的财权，国家对外贸企业实行了减亏分成等办法，使由于降低成本而发生的减亏额，给企业一定的比例分成。又扩大了地方开展对外贸易的自主权，给地方以一定比例的外汇留成。这些措施有效地促进了我国对外贸易的发展，改革10年来，我国的进出口贸易总额增长了7—8倍。对外贸易的扩大又进一步推动了国内经济的发展。

在改革开放中，我国又恢复了停止多年的保险业务，全国保险机构已达2000多个，与120多个国家和地区的保险组织建立了分保业务往来关系。

1982年我国开始建立各级审计机构，依法独立行使审计

监督权，对各级政府的财政收支、企事业单位财务进行审计监督。审计机构建立的时间虽然还不长，但已经发挥了不可忽视的作用，在近年来的财务、税收、物价大检查中发挥了巨大的作用，为严肃经济法纪、整顿经济秩序作出了应有的贡献。

财政作为国民经济的一个重要部门，在这场大变革中也进行了自身体制的一系列改革。另外，财政又是国民经济的综合部门，各行各业的改革都会对国家的财政收支有所影响，也都需要财政予以资金或政策方面的大力支持，在这一系列的改革中，财政做出了很大的贡献，也遇到严重的困难。

二、十年财政改革取得 很大成就

党的十一届三中全会以来，我们在改革开放中取得了举世公认的巨大成就，我国国民经济有了很大发展，国家财力有了很大增长，人民生活有了明显改善，国家开始走上了振兴富强的道路。10年来，财政工作紧紧把握经济建设这个中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，增强了国家财政实力，推进了社会主义现代化建设。

我国经济体制改革的宗旨是按照有计划商品经济的特点和要求，建立起具有中国特色的充满生机活力的社会主义经济基础。1979年以来的10年，我国的改革从农村发展到城市，从生产领域发展到分配领域、流通领域，从微观搞活企业发展到宏观改善管理，从所有制形式、经营方式到政府管理机构的设置和职能的转变，都进行了不同程度的改革，取得了重大成就。国家财政在这场改革中承担着双重任务：一方面，作为整体改革的重要组成部分，它要完成自身的改革；另一方面，作为国民收入分配的重要组成部分，它要积极参与和支持价格、工资、外贸、科技、教育和其他各项改革，给它们以资金上的支持。10年来，国家财政正是在推进支持整个经济改革和对外开放的同时，在自身改革方面也迈出了重要步伐。

(一) 财政管理体制改革的主要进展

新中国成立40年来，我国财政管理体制曾进行过多次改进。大体上经历了这样一个过程，由革命战争时期的分散管理到1950年的高度集中，再由高度集中逐步过渡到在中央统一领导和统一计划下的分级管理。尽管分级管理的形式有许多种，集中和分散的程度有所不同，但始终是沿着“统一领导，分级管理”的方针前进的。在前进过程中，虽然有统得过死的时候，也有分得过散的时候，但是大多数年份是同当时的政治经济状况及其发展的要求基本相适应的。因而保证了国家重点建设，兼顾了各地区、各部门以及其它各项建设事业的资金需要。不可否认，财政管理制度虽然进行过多次改进，同经济体制一样，它的基本模式没有大的改变，真正的重大改革是从党的十一届三中全会以后才开始有重大突破的。

党的十一届三中全会以后，党中央提出要认真总结历史经验，对经济体制逐步进行全面改革，结合调整，以财政体制为突破口，改革先行一步。这次财政制度改革的指导思想是，扩大地方和企业的权力，既要有利于促进经济的调整和发展，又要有利于财政的平衡和稳定；既要有利于调节和保护各方面的经济利益，又要有利于使微观经济的活动符合宏观决策的要求。这次财政改革尽管处于探索阶段，但它的广度和深度，都超过历史上任何一个时期的改革，从而使财政改革进入了一个新的历史发展阶段。

1. 改革预算管理体制，下放财权，调动了地方理财的积极性

预算管理体制是规定中央和地方各级政府的财政收支范围、管理权限、财力分配的制度，是整个财政体制的中心

环节。中国幅员辽阔，经济发展不平衡，正确处理中央与地方分配关系，是经济体制改革的一个重要问题。在党的十一届三中全会以前，我国预算管理体制有过多次变化，但总的还是实行过度集中的总额分成、分成比例一年一定的办法。在这种体制下，地方缺乏统筹安排生产和各项事业的积极性，也没有因地制宜发挥本地区优势的机动财力。从1980年起，国家对地方财政实行了“划分收支、分级包干、一定五年不变”的预算管理体制，从过去的全国各地财政“吃大锅饭”，改为“分灶吃饭”。这一体制在财政收入方面实行总额分成，除少数收入作为中央财政或地方财政的固定收入外，大部分财政收入在中央和地方之间按照核定的比例实行分成。地方在划定的财政收支范围内，多收了可以多支，少收就要少支，自求平衡，分成比例“一定五年不变”。对于收入不足支出的省，由中央财政给予定额补助。对少数民族地区和经济特区，从体制、政策和资金上都给予特殊照顾。

1985年，上一个体制已经到期，在此期间，国家对国营企业先后进行了两步利改税的改革，在此基础上预算管理体制又作了新的改进，实行了“划分税种、核定收支、分级包干”的体制。这一体制虽然初步按税种划分了中央和地方的财政收入范围，但考虑到各方面变动因素较多，税种的划分难以稳定，因此实际执行的仍是与上一个体制大体相同的“总额分成”的办法。

1988年，针对经济发展的新情况，承包机制被正式引入预算管理体制，分别在上海、江苏、重庆等17个财政收入上解比例较大的省、直辖市和计划单列市，实行了“地方财政大包干”。包干的办法有四种：“定额上解包干”，“上解额递增包干”，“收入递增包干”和“总额分成加增长分成”。这些包

干办法都是对地方财政给了更多的优惠，以便调动它们增加收入的积极性。包干比例一定3年不变。与此同时，又把税源比较分散的13个地方税种下放地方管理，收入的增长部分全部留归地方使用。

通过这些改革，国家财政的收支结构、财权划分和财力分配都发生了很大变化。目前，地方各级财政的财力已占国家财政总收入的一半以上，中央财政所掌握的收入则由过去的70%左右，下降到1988年的47.2%。

预算管理体制改革打破了集中过多的格局，给了地方较大的自主权，调动了地方当家理财的积极性，对各地的经济发展起到了一定的促进作用。地方财政作到了权责利相结合，可以因地制宜地安排本地的各项支出，发挥各自的优势；又可以从长计议，有计划有步骤地发展地方的经济和各项事业。

但是，随着中央财政所掌握财力的逐渐缩小，中央政府的宏观调控能力也随之减弱。各地在经济建设中重复引进、盲目上马的情况比较严重，影响了经济效益的提高。另外，中央财政在收入缩小的同时，支出范围并未相应压缩，因此出现了严重的收不抵支，连续多年财政赤字。

2. 调整国家与企业的利润分配关系，增强了企业自我改造、自我发展的能力

财政体制改革，既要正确处理中央与地方的关系，又要正确处理国家与企业的关系，后者对经济的影响甚至比前者更直接、更明显。长期以来，我国对国营企业统得过多，管得过死，企业基本上没有自己的机动财力。党的十一届三中全会以后，这方面的改革被提到了重要的位置上来。为了扩大企业的自主权，调动企业和广大职工的积极性，1978年开

始对国营企业实行了企业基金制度。企业全面完成国家规定的八项指标和供货合同后，可按职工工资总额的5%提取企业基金，由企业按照国家规定的范围，自行安排使用。1979年在国营企业试行了利润留成制度，企业可以按国家规定的比例，留用一部分利润。1981年底又实行了各种形式的盈亏包干办法。与此同时，自1980年以来，国家在部分企业中进行了征收所得税的试点。1983年和1984年分两步实行了利改税，把过去国营企业以利润上缴的形式交给国家的财政收入，改为由国家向企业征收所得税的形式。利改税把国家与国营企业的利润分配关系以法规形式稳定下来，有利于促进国营企业逐步成为独立的商品生产者，也有利于国家财政收入的稳定增长。1987年，在利改税的基础上，国家对大中型国营企业实行了多种形式的承包经营责任制，将企业应上交国家的所得税、调节税列入承包范围。承包制的主要特征是：“包死基数、确保上交、超收多留、欠收自补”，进一步明确了企业的经济责任，扩大了企业的财力和财权。通过上述改革，国营企业税后留利大大增加，到1988年已达到702亿元，比改革前1978年的28亿元增加了670多亿元。为了加速技术进步和增强企业自我改造、自我发展的能力，从1983年起，国家逐步提高了国营工交企业的固定资产折旧率，并从1985年起将折旧基金全部留归企业使用，两项合计累计金额近250亿元；国家对技术开发和新产品试制费也制定了鼓励性政策，允许重点机械、电子工业企业按销售收入的一定比例提取技术开发基金。在利改税办法中，国家还允许企业的固定资产和技术改造贷款在所得税前归还。此外还放宽了小企业的划分标准，对商业粮食企业，在财务和税收上也采取了一些特殊政策。