

山东省优秀财政理论研究成果选

1989.7—1994.6

主 编 / 柏继民

副主编 / 常效修 李建民

山东友谊出版社

《山东省优秀财政理论研究成果选》

编 委 会

主 编 柏继民

副主编 常效修 李建民

编 委 (按姓氏笔画为序)

王 伟 曲世浩 庄龙涛 刘松万

宋申华 李建民 杨建松 范 军

庞 梅 周象民 柏继民 唐秀杰

袁培全 常效修

前 言

山东省财政学会自 1989 年举行首次全省优秀财政理论研究成果评选活动以来,全省财政系统又涌现出许多研究成果。为了进一步推动全省财政科研工作,提高科研质量,更好地为财政中心工作服务,为基层工作服务,经省财政学会秘书处研究,并报领导决定后,于 1994 年下半年,对全省 1989 年 7 月至 1994 年 6 月于省及省以上报刊上发表或出版社出版的财政理论研究成果,进行了评奖活动。这次评奖活动对于激励参评者和广大财政干部参与财政理论研究和学术活动,起了积极有效的促进作用。评选出的获奖优秀作品学术水平高,资政和宣教价值大,实用性强。为了进一步发挥其资政和宣教作用,特精选部分获奖优秀论文汇编成集,以供广大财政干部学习参考。

编 者

1995 年 10 月

目 录

谈谈社会主义市场经济体制下的财政宏观调控	
..... 山东省财政厅 黄可华 (1)	
经营财政初探..... 山东省人大常委会 谢大文 (38)	
资金短缺的成因与财政宏观调控的对策	
..... 烟台市财政局 张仁强 (52)	
社会主义市场经济条件下的财政投资与融资	
..... 山东省财政厅 袁培全 (63)	
论社会主义市场经济条件下财政职能的调整	
..... 山东省财政厅 常效修 (73)	
试论社会主义市场经济中的政府职能与财政体制	
..... 山东省财政学校 卢洪友 (87)	
关于国有资产管理体制和管理方法研究	
..... 山东省财政厅 课题组 (99)	
搞好财政长期总量调控 促进国民经济持续快速健康发展	
..... 山东省财政厅 刘松万 (113)	
关于振兴山东财政问题的探讨	
..... 山东省财政厅 孟宪井 林志勇 (122)	
诸城市企业产权制度改革调查	山东省财政厅
孙肇琨 朱孔生 张 頔 王树宝 王 进 于新伟 (133)	
实行分税制建立与市场经济相适应的财税体制	
..... 山东财政学院 潘明星 (141)	

市场经济条件下国家与国营企业分配关系的思考

..... 山东财政学院 张宇凯 (155)

对“拉弗曲线”的再思考

——转变治税思想促进经济发展

(山东省地方税务局 宋文军 山东省税务学校 王利民 (160)

关于省政府 [94] 33 号文件贯彻落实情况的调查

..... 山东省财政厅 王 凯 (168)

按照建立和完善社会主义市场经济体制的要求深化财政

改革 山东省财政厅 庄龙涛 (174)

当前财政收入流失原因探析及对策研究

..... 山东经济学院 黄玉荣 曹 文 (181)

论社会主义市场经济体制下财政政策与宏观调控

..... 山东省财政厅 于国安 王彤宇 (197)

对国有资产管理体制改革的几点看法

..... 山东省财政厅 周象民 (208)

对我省国有资产经营管理情况的认识与思考

... 山东省财政厅 王学伦 王福柱 崔永峰 徐春义 (216)

深化改革 建立具有中国特色的“分税制”财政体制

..... 山东省财政厅 张玉成 高剑峰 刘书亭 (227)

浅谈“复关”后我国税收面临的形势与对策

..... 山东省国家税务局 顾海裕 李庆华 (236)

论我国国有资产管理的理论与方式

..... 山东省财政学校 任 诚 (245)

论实现产业结构合理化的财政对策

..... 山东省财政学院 郝书辰 (254)

社会主义市场经济条件下财源建设的基本构思

..... 山东省财政厅 王 晶 (263)

浅谈社会主义市场经济下的财政工作

..... 泰安市人民政府 张振宗 赵焕曦 (274)

我国现行财政政策手段操作与政策目标的矛盾与调整

..... 山东财政学院 左 敏 王 磊 (280)

财政困境的实证分析与改革对策

..... 山东大学经济学院 李齐云 (288)

论分税制下的财政调控力

..... 威海市财政局 连业军 于天义 (300)

新时期强化农业基础地位的思考与对策

..... 莱芜市财税局 王正身 郝效文 (307)

办好农村合作基金 为繁荣和发展农村经济服务

..... 山东省财政厅 邵泽武 (318)

摆脱乡镇财政困境的思考与尝试

..... 莱芜市财税局 高发林 郝效文 李京玉 (325)

实行编制包干是遏制编制膨胀的重要措施

..... 山东省财政厅 王慎民 (330)

对深圳市股份制改革和股票市场的考察与思考

..... 淄博市财政局 白建伟 矫 斌 齐爱云 (338)

进一步深化财政改革 促进社会主义生产力发展

..... 山东省财政厅 言 理 (347)

浅谈新的财税体制下财政支出对地方经济的宏观调控

..... 山东省财政厅 黄利明 (357)

“税利统算包干”搞不得..... 山东省财政厅 王 炜 (365)

在深化改革中振兴财政 山东省财政厅 宋中华 (370)

分税制条件下实现欠发达地区财政与经济同步发展的思考

..... 滨州地区财政局 燕饮国 (375)

关于社会主义市场经济条件下强化财政监督职能的思考

..... 山东省财政厅 王玉敏 (380)

- 立足实际 拓宽思路 做好农业发展基金的征收工作
 ... 章丘市财政局 韩宝石 叶 林 刘长岭 朱广禄 (387)
- 兴办实体 分流人员 把机构改革引向深入
 山东省财政厅 阮凤英 张洪军 (391)
- 抓住时机 加快国债市场化步伐
 山东省财政厅 高凤军 (401)
- 适应改革 搞好地方财源建设
 淄博市财政局 张效莲 (408)
- 在社会主义市场经济体制下加强地方财政宏观调控的设想
 滨州地区财政局 张柏青 (413)
- 浅谈完善耕地占用税征收管理办法
 泰安市财政局 李天义 李 强 (420)
- 强化行政事业单位收入管理的几点看法
 山东省财政厅 行财处 (426)
- 适应社会主义市场经济体制 加快财税改革步伐
 临沂地区财政局 叶景茂 (433)
- 关于当前农财工作中的几个问题
 山东省财政厅 宋文平 (438)
- 财政脱贫有术 五年成效显著
 ——关于菏泽地区财政补贴县使用预拨款发展经济、加速
 实现财政自给的调查
 菏泽地区财政局 王志远 葛新生 (449)
- 创办“粮食银行”搞活粮食企业
 东营市财政局 张吉利 田澍宇 (456)
- 抓住财税改革机遇 搞好地方财源建设
 滨州地区行政公署 李 戈 (460)
- 对改进财政营运有偿资金的探讨
 山东省财政厅 李 才 (465)

试论管严税收放活利润对财政和企业的影响

..... 烟台市财政局 杨雪芳 于海平 (471)

精简机构 兴办实体 减轻财政负担

..... 泰安市财政局 杨世荣 牛中华 宋玉秋 (482)

浅论财政控制 枣庄市财政局 杨凤兰 陈广济 (485)

学习宣传《会计法》为社会主义市场经济建设服务

..... 烟台市财政局 孟 阳 丁文卿 (490)

在治理整顿中完善和发展企业承包经营责任制

..... 济南市财政局 吴绣红 (500)

谈谈社会主义市场经济体制下的 财政宏观调控

山东省财政厅 黄可华

党的十四大确定了建立我国社会主义市场经济体制的总目标。这就要求我们，一方面要充分发挥市场在社会资源配置中的作用，另一方面又必须加强政府的宏观调控，以保证国民经济健康发展。财政作为政府宏观调控的主要手段，必须按社会主义市场经济发展的要求，加快职能转变，加大调控力度，扩大调控范围，增强调控功能，这是当前和今后一个时期财政工作面临的重要任务。

一、社会主义市场经济对财政宏观调控提出了新的要求

世界经济发展和我国改革开放的实践证明，运用市场机制优化社会资源配置，对于促进一个国家或地区经济的快速发展，有着极其重要的作用。但是，市场机制不是万能的，其自身也有许多不可克服的弱点和消极作用。市场调节的盲目性、滞后性和自发性，往往容易造成资源配置的浪费，导致经济结构失调和经济活动混乱，必须由政府从宏观上进行控制和引导，以弥补或矫正市场调节无效或失效的领域，保证经济持续协调发展。财政调控是政府宏观调控的重要组成部分，也是实现宏观调控的基本手段。强化财政宏观调控，迫切需要依据市场经济条件下政府的宏观调控职能，来重新界定财政宏观调控的内容，这是市场经济发展的

客观要求。

(一) 社会主义市场经济对政府宏观经济调控的要求

要弄清楚市场经济条件下财政宏观调控的内容，首先要了解政府宏观调控的内容，因为政府的职能决定着财政的职能。建立市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，通过价格杠杆和竞争机制把资源配置到效益较好的环节中去，求得生产和需求在数量和结构上的大致平衡。据此，政府管理经济的目标原则应当是：在管理范围上，凡是通过市场调节能够办到的事情，政府就不必介入，凡是市场办不到或不能有效办到的事情，就要由政府来办；在调节层次上，要首先发挥市场调节作用，尽可能让经济活动在市场机制的作用下“自主”运行；在管理方式上，要最大限度地减少行政干预，注重战略指导、政策引导、信息导向和充分运用各种经济杠杆。按照这一原则，政府管理经济要从管微观转向管宏观，微观经济活动主要靠市场进行调节，宏观管理调控将成为政府的主要职能，上升到突出的地位。主要包括：一是保证国家政权的巩固，维持国家机器正常运转和保持社会基本稳定；二是承担关系国民经济发展全局的基础设施建设，如能源、交通和基础性产业以及教育、科技、文化、社会保障、生态环境等社会公益事业；三是建立健全各项法规制度和社会管理体系，规范各种经济和社会行为，调节各种利益分配关系，保证各个领域都能够公开、公正、公平地展开竞争；四是运用各种经济杠杆，调节经济总量和产业、产品结构，实现经济总量平衡，保证经济协调发展。五是搞好国有资产的管理和运营，确保国有资产保值和增值，巩固社会主义公有制经济基础。

(二) 政府宏观调控职能决定了财政宏观调控的职能

财政作为政府的组成部分，政府有什么职能，财政应该有相应的措施来保证，财政调控职能是由政府调控职能决定的。根据

市场经济条件下政府管理经济的目标原则和宏观调控内容，财政宏观调控的目标原则应当是，保证充分交换，促进有效竞争，维护社会公平，贯彻综合平衡，坚持依法行政。宏观调控作用的重点，应当由计划经济下主要是筹集资金、供应资金和直接干预企业生产、经营活动，转到主要是参与宏观经济决策，制定和实施财政发展战略，搞好预算平衡和参与社会财力平衡，调节收入分配和稳定经济发展上来。调控的主要内容包括：一是通过预算拨款和财政投融资，承担国家基础产业和重点建设投入，支持“瓶颈”产业发展，为市场经济发展创造良好的基础条件和竞争环境。二是通过对教育、科学、生态、环境等方面的投入，来维持经济与社会各项事业的均衡发展。三是运用税收杠杆和建立社会保障体系等手段，调节行业之间、地区之间、企业之间和个人之间的收入分配水平，公平社会分配，为各方面创造均等的竞争机会。四是运用财税政策和财税杠杆，调整产业、产品结构，促进生产要素的优化配置和经济效益的全面提高。五是通过财政政策和货币政策的协调运用，调节社会供需总量，使之保持基本平衡。六是通过财政政策的执行情况进行监督，维护市场经济运行的正常秩序。七是通过建立科学合理的管理体制，加强对国有资产的管理，巩固社会主义公有制经济在整个国民经济中的主导地位。

(三)强化国家财政宏观调控功能是市场经济发展的迫切要求

政府进行宏观调控的手段很多，但财政作为国家调节社会分配的主管，最能体现政府的意图和国家利益，在整个宏观调控体系中占有十分重要的地位。因此，强化财政宏观调控，从根本上解决当前财政调控职能弱化、调控失灵、乏力的问题，是强化政府调控职能的需要，也是发展社会主义市场经济的迫切要求。

1. 克服市场资源配置缺陷，要求国家适当集中财力，从宏观上加以正确引导和调节

在市场机制的作用下，一切社会资源都按价值规律进行流动和配置。但由于受利益机制的驱动，各生产要素一般流向投资少、见效快、获利大的领域，而投资大、见效慢、获利小的基础产业、基础设施和社会公益事业，则是企业和个人不愿意也没有能力投资的领域，这些领域又恰恰是国民经济发展的基础。诸如这样的问题，仅靠市场调节是解决不了或解决不好的。这就从客观上要求国家集中足够的财力，进行必要的投资引导和调节。但是，目前国家的财力状况，远远不能满足国家引导资源合理流动的财力需要。一方面，财力过于分散，容易造成投资规模失控、投资结构不合理，难以实现优化资源配置的目的。近几年来，国家通过减税让利，使大量本应由财政分配和管理的资金转移到了部门和企业，形成了大量的预算外资金。仅“六五”、“七五”期间，国家财政通过减税让利，就增加国有工交企业财力 4200 多亿元，扣除同期出台新税种、征收“两金”等收回的 1100 亿元，净留给企业的好处就有 3100 多亿元。到 1991 年全国预算外资金已达到 3234 亿元，比 1980 年增长 4.8 倍，比同期预算资金增长幅度高出 9 个百分点。预算外资金的大幅度增加，对经济发展起到了积极作用。但由于市场经济的趋利行为，加上国家宏观调控引导不力，这块资金大部分投在了价高利大的加工工业项目上，而真正用于国家急需发展的建设项目投资则很少。这不仅造成重复建设，使资源配置遭受损失和浪费，而且造成能源、交通全面紧张，“瓶颈”产业的制约作用更加突出，进一步加大了产业产品结构调整的难度。另一方面，由于财力分散，大量资金体外循环，使国家财政陷于困境，自身收支捉襟见肘，只能在“吃饭”上疲于应付，无力进行宏观引导和调节。改革开放 14 年，国家财政 13 年出现赤字。到 1992 年，硬赤字累计达 1300 多亿元，软赤字达 4000 多亿元。债务负担也日益严重，靠正常的财政收入已无力偿本还息，不得不发新债还旧债。在这种情况下，财政用于生产建设的支出比

重不断下降，由改革初期的 60% 下降到现在的 20% 左右，而用于“吃饭”的钱则不断上升，由 40% 上升到 80% 左右。有些地方连“吃饭”都难以维持，就更谈不上调控经济运行了。据统计，1992 年我国固定资产投资共 7000 多亿元，财政仅投资 600 多亿元。由此可见财政的困难状况和财政在社会投资中的地位。这种局面如不尽快改变，财政的调控功能就难以发挥，政府调节资源配置的职能就无法实现。因此，要克服市场经济资源配置的缺陷，必须适当集中财力，逐步增加财政建设性支出，以增强国家宏观调控能力，达到调节和引导资源合理配置的目的。

2. 实现市场公平竞争，要求财政理顺分配关系，维护经济运行的正常秩序

公平有序的竞争，是市场正常运行的基本要求。没有公平的竞争，各市场主体就失去了均等发展的条件，最终必然导致社会分配不公和市场经济的无序。政府和财政的任务，就是要为实现公平竞争创造一个良好的条件，保护各市场主体的正常利益，维护市场经济秩序。具体到财政方面来讲，就是要建立一个保证公平竞争的分配机制和分配秩序。而目前分配秩序混乱，分配关系不顺，在一定程度上阻碍了公平竞争条件的形成。首先，分配秩序混乱，市场主体的正当利益得不到保障。在企业分配中，参与部门之多、分配政策之乱已到了令人吃惊的程度。除缴纳国家税利外，涉及企业利益分配的部门与政策到底有多少，很难说清楚。仅从企业提取、集中、由行业管理的基金性项目就达 20 多种，集资、收费就更多了。现在几乎每个行业都在参与国家与企业的利益分配。开始是从利润环节下手，随后打流转税的主意，后来干脆从源头上作文章，增列成本开支，直接从销售收入中提取各种基金、开发费等等。初次分配、再分配的混乱参与，造成利益分配不公，竞争环境受到污染，干扰了企业走向市场。其次，税制不合理，使企业不能在同一起跑线上开展竞争。现行税制对不同

所有制的企业设定不同的税率，如国有大中型企业实行 55% 的比例税率，私营企业实行 35% 的比例税率。“三资”企业实行 33% 的比例税率，而且还有两年免、三年减的优惠措施。据统计，1990 年全国平均实际所得税负，国有大中型工商企业为 39.02%，城镇、集体企业为 28.36%，乡镇企业为 23.95%，“三资”企业为 13.23%。税率上的差别加上税收减免的随意性等，造成企业之间税负不一，妨碍了企业间的公平竞争，影响了竞争机制的形成。再是，以行政隶属关系框定收支范围的财政包干体制，虽然调动了地方发展生产、增加收入的积极性，但在一定程度上也助长了追求和保护地方利益的思想，不利于地区之间开展公平竞争，不利于统一开放大市场的形成，与市场经济条件下政府协调经济发展的要求是相悖的。因此，按照社会主义市场经济要求，抓紧整顿分配秩序，理顺分配关系，创造一个公平竞争的环境，势在必行。

3. 确立企业市场主体地位，要求财政微观放开搞活，宏观管住管好

在社会主义市场经济条件下，企业是市场经济活动的主体，是依法经营、依法纳税、自负盈亏的商品生产者，应享有充分的经营自主权。这就要求政府对企业的管理，从利用行政手段进行微观、直接管理，转向利用经济手段进行宏观、间接管理，把企业从政府“附属物”的地位中彻底解放出来。财政作为政府管理经济的重要职能部门，也应作出相应的职能转变。当前企业管理体制和经营机制不合理，各级政府和部门大多从经济利益上同企业融为一体，造成企业产权不明晰，独立经营权弱化，缺乏追求资产收益最大化的动力。财政对企业管理存在的问题是，一方面微观直接管理过多、过强、过宽，管了许多不该管、管不了也管不好的事情。如过去对企业生产经营、生产要素的流动等具体经营事务管得过多，对企业税后留利中各项基金的比例和用途规定得过细、过死等，在一定程度上妨碍了企业市场主体作用的发挥。另

一方面，宏观间接控管不够，过去只注重上缴利润、拨付资金、安排项目，而在规范分配行为、引导经营方向、调整产业、产品结构等方面则没有管好，各种间接调控手段如贴息、补贴、税率等杠杆也没有运用好。因此，适应市场经济企业主体化的要求，应尽快转变财政对企业的管理方式，把工作的重点放在为企业提供的信息咨询服务、完善分配制度、健全法规体系上，切实做到微观放开搞活，宏观管住管好。

4. 坚持市场经济的法制性，要求财政依法治财，把监督管理活动纳入法制化轨道

市场经济是法制化经济，它要求一切经济活动都必须纳入法制化管理范围，实行依法办事。按照这一要求，政府调控经济的一切手段也要纳入法制化、规范化的轨道，实行依法行政。具体到财政上，就是要坚持依法治财、依法监督，保证实现宏观调控目标。当前财政分配、调节、监督等活动，与市场经济条件下财政法制化要求相差甚远。一方面，财政法规体系还不完善，财政立法滞后，一些财政活动无法可依。作为我国财政法体系中根本法的预算法至今还没有完成立法过程；作为财政收入和调控主体的税法体系也不健全；约束财政中介监管机构的注册会计师法还没有形成；随着市场经济的发展，许多需要财政管理监督的新领域，也没有及时建立健全有关的法律法规。在这种情况下，许多财政活动的执法依据不充分、约束力不强、效力不高。特别是像国家税收这样一些约束力极强的财政活动，绝大多数仍处于“暂行条例”、“暂行规定”状态，如在现行的40多个税种中，经过人大立法的只有七八种。还有不少财政活动，是依据行政文件和领导讲话进行的，主观性、随意性很大，也不便于执行和操作。另一方面，财政执法中有法不依、执法不严的问题也比较突出。许多地方违反国家税法统一规定，擅自制定减免税政策，越权减免税，甚至搞流转税承包，把国家税法当作“豆腐”，想怎么切就

怎么切，严重破坏了国家税法的统一性和严肃性，不仅造成财税秩序的混乱，而且影响了财政宏观调控的效果。这些问题有些是政府行为造成的，有些是财政自身执法“疲软”造成的，但关键是法制不健全、法律意识淡薄。因此，适应市场经济法制性的要求，应尽快建立健全财税法规体系，严格财政法纪，逐步实现财政管理的法制化、规范化。

综上所述，当前财政宏观调控与市场经济发展不相适应的许多内容，一直是多年来没有解决好的旧体制的积弊，利弊取舍已十分明朗。因此，强化财政宏观调控，应当尽快解决财力过于分散、分配秩序紊乱、管理监督不力等问题。但必须明确，强化财政宏观调控功能，决不是回到计划体制下高度集中、统收统支的老路上去，而是有破有立、有取有舍，从更高的角度、更高的层次上，发挥好财政调节市场经济的作用，这是国家运用经济手段干预经济的需要，也是保证市场经济健康发展的内在要求和必然选择。

二、社会主义市场经济条件下财政宏观调控的手段和实现条件

社会主义市场经济的发展，对财政宏观调控提出了新的要求。财政调节市场经济，是通过一定的手段来实现的，而运用各种手段又必须具备必要的现实条件，即必须在一定的条件下，才能充分发挥财政调控手段的作用，实现财政调控的目标。因此，依据社会主义市场经济要求，研究如何用好各种调控手段，以及实现调控的必要条件，是强化财政宏观调控面临的重要问题。

（一）财政宏观调控的主要手段

随着市场经济条件下政府宏观调控由行政手段为主向以经济手段为主的转变，财政宏观调控也应作出相应的转变，注意运用和发挥好各种财税手段的调节作用。特别是注意用好税收、补贴、

投资、国债及财政信用等手段，以达到有效地调节市场经济的目的。

1. 用好税收调节手段

税收调控是一种有意识、有目的的主动行为，其功能是国家通过选择纳税主体与客体，确定和设计税种、税率及纳税环节，执行减免税制度，改变国民收入在国家和纳税人之间、不同地区、部门、经济单位和个人之间的分配格局，从宏观上规定和影响经济发展的方向。我国目前的税收调节作用尚不到位，公平分配的作用还没有充分发挥出来，该促的促不起来，该限的又限不住。比如，为了控制基建规模，对基建投资开征了建筑税，后改为投资方向调节税，但投资规模仍然过大，不合理的产业结构依然如故。为了控制消费基金的增长，先后开征了奖金税、个人收入调节税、工资调节税等，但消费基金仍然增长过快，增长速度居高不下。此外，各种名目繁多的税收优惠政策，混淆了产业政策中鼓励与限制的界限。因此，按照市场经济要求，应强化税收的调节功能，充分体现国家产业政策和公平竞争原则。在调节力度上，要通过建立科学、合理的税收体系，加大调节份量，如在普遍实行增值税的基础上，根据国家产业政策，再有选择地开征产品税或消费税、营业税，实行双向、多层次调节。在调节范围上，走“低税率、宽税基”的路子，通过降低税率，扩大增值税、所得税和资源税的税基，并对房地产、证券交易和资金市场等新产业，开辟一些新的税种，把税收调节的范围扩大到全部经济领域。在调节层次上，要尽量减少环节，该统一的统一，该合并的合并，该取消的取消，以更好地发挥主体税种的调节作用。如统一个人所得税制，将奖金税、个人收入调节税、工资调节税和个人所得税实行“四税合一”，制定统一的个人所得税制度。在减免税政策的运用上，要紧紧围绕着产业、产品结构调整和企业技术进步进行。目前税收优惠政策集中体现在减免税政策上。减免税过多过滥，造成税负不