

跨世纪的求索

宁梅 蔡名照 主编

跨世纪的战略研究，更
思想为我们提供了一整套
题的世界观、方法论。
世界企业组织向集
社会化大生产的产物
切经济发达国家中，企
低耗，经济全球化的主
中国改革开放以来
已显示了它对于社会经济的
生命力。



新华出版社

跨世纪的求索

——中央党校培训部中青年干部培训班论文选

主 编	宁 梅	蔡名照	
编委会	宁 梅	李玉玺	蔡名照
	郑 虎	马文普	吴仕民
	金立群		

新 华 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

跨世纪的求索/宁梅, 蔡名照主编. - 北京: 新华出版社, 1997. 3

ISBN 7-5011-3526-6

I. 跨… II. ①宁… ②蔡… III. 社会科学-文集
IV. C 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 02205 号

跨世纪的求索

——中央党校培训部中青年干部培训班论文选

宁梅 蔡名照 主编

*

新华出版社出版发行

新华书店经销

新华出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 11 印张 260 千字

1997 年 3 月第一版 1997 年 3 月北京第一次印刷

印数: 1—1,200 册

ISBN 7-5011-3526-6/Z·430 定价: 19.00 元

前 言

这本书所汇集的 33 篇论文，是一批来自全国各地的中青年领导干部在中央党校第 12 期（九五级）中青年干部培训班学习期间写成的。其中凝聚着他们在各级领导岗位上对建设有中国特色社会主义实践经验的总结，也反映了他们运用马克思主义基本原理对新时期改革和建设一些重大问题的探索和思考。

在中共中央组织部和中共中央党校的共同组织下，这批中青年领导干部于 1995 年 9 月 1 日来到北京昆明湖畔的中央党校，开始为期一年的学习生活。听课、读书、思考、讨论，丰富多彩而又紧张繁忙的学习生活，贯穿一个鲜明的主题，就是全面、准确地把握邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的科学体系，努力探索建设有中国特色社会主义的客观规律，以提高马克思主义理论水平 and 运用马克思主义基本原理认识新情况、解决新问题的能力。在学习期间，他们又分赴全国各地，深入基层，调查研究，进一步从人民群众的社会实践中汲取营养，在理论和实际的结合中实现认识的升华和理性的飞跃。

本书汇集的论文就是他们学习的成果之一。这些文章既不同于理论家的逻辑推理，也不同于一般意义的工

作总结。它的最大特色在于,这是在改革开放第一线的实践者自觉运用马克思主义基本原理,分析和研究新的历史时期社会主义实践中一些重大问题的探索之作。既凝聚着马克思主义基本原理的理论力量,又洋溢着人民群众实践的光辉,较好地体现了我们党理论联系实际的优良传统。同时也反映了在改革开放中成长起来的中青年领导干部,掌握马克思主义基本原理的功底和研究新情况解决新问题的能力;反映了他们对马克思主义理论和社会主义实践执着追求的精神;也反映了他们对肩负人民重托的历史使命的自觉认识。

论文的内容涉及政治、经济、法律、文化和意识形态等众多领域,这是由这些中青年干部来自不同的工作岗位所决定的。在中央党校学习期间,他们结合各自的工作实际,以马克思主义为指导,立足全局,认真研究和探索我国社会生活各方面所面临的一系列重大问题,按照解放思想、实事求是的原则,力求在理论上获得正确的认识,在实践上找到切实可行的对策。因此,这些论文的选题一般都具有较强的现实意义,不少论述具有新颖独到之处。尽管文章中的一些观点可能还不够准确和全面,有些问题也还需要在实践中进一步探索,但作为从事领导工作的经验总结和思想探索的交流,我们相信这些论文不仅对各级领导干部,而且对理论工作者以及其他方面的读者都会有一定的参考价值。

需要说明的是,在这些论文的写作过程中,得到了中央党校领导和教师的精心指导,在文章的字里行间,同时

凝聚着他们的心血。借此机会,我们代表论文作者向中央党校的领导和教师表示衷心的感谢。

编者

1997 年 1 月于北京

目 录

前言	编者(1)
----------	-------

深化财税改革 提高两个比重	金立群(1)
对现代企业制度试点中组建国有独资公司的思考 ..	张广钦(15)
发挥集团优势 创造辉煌的未来	郑 虎(25)
试论国有企业改革与管理的结合	王万宾(37)
迎接新的“世界大战”	陈训秋(55)
国家、集体和个人三者收入分配关系变化情况分析··	冯声康(69)
在工会企事业中实行会员合作制问题初探	石忠信(79)

对农村土地制度变革的几点思考	刘建明(91)
试谈深化农村土地使用制度的改革	林浩坤(101)
论乡镇企业经济增长方式的转变问题	徐 鸣(107)
我国粮食生产徘徊的原因及对策	罗筱玉(117)
社会主义市场经济条件下农业发展有关问题的思考	丁瑞云(125)
走农业产业化道路 促进农村经济持续发展	刘莲玉(135)
关于农村现代化的若干问题	马万令(145)
保护和调动农民的生产积极性	郑 洪(155)

关于欠发达地区经济增长方式转变的几点思考	郑牧民(163)
在推进两个根本性转变中缩小东西部差距	赵廷杰(175)

关键在人——对缩小东西部差距的一点思考·····	何少民(185)
创造文明 拒绝荒漠·····	吴仕民(193)
国家专业银行商业化面临的问题及其对策的思考··	李礼辉(203)
我国原油成品油流通体制改革的再思考·····	郑国强(215)
新时期国有商业的“三商”战略·····	邵克文(225)
关于当前意识形态建设若干问题的思考·····	蔡名照(237)
讲政治必须坚持党的群众路线·····	张 毅(249)
关于新形势下党的对外工作的思考·····	马文普(257)
新时期统一战线工作方法论思考·····	江巴吉才(267)
增强优秀文化的比较优势·····	荀凤栖(275)
关于提高体育院校结构效益的思考·····	韦 迪(283)
论刑事诉讼法的修改与司法中的人权保障·····	南 英(289)
考虑人的角度要深化·····	李玉玺(299)
关于建设适应世界经济发展要求的现代企业家队伍 的对策思考·····	李锦斌(309)
机不可失 时不我待·····	杜家毫(327)
论用人的辩证法·····	张秀梅(335)

深化财税改革 提高两个比重

金立群

中央与地方关系的问题,实质上是中央政府与地方政府在职能分工的基础上,政治经济管理权限划分的问题。这既是一个政治问题,也是一个经济问题。从表面上来看,这是经济问题,涉及中央政府与地方政府在利益格局上的权责划分;但实质上,这是政治问题,直接关系到国家在一定的政治体制下如何管理经济的运行。因此,决定事权和财权归属的依据,是事权决定财权,而不是相反。这一点是任何国家政权建设最根本的原则;违背这个原则,国家政权就难以统一和稳固,经济运行中的宏观调控也难以得到贯彻执行。

一、中国财政收入和分配现状

改革开放以来,我国国民经济进入高速增长阶段,国民生产总值连续多年以平均 10% 左右的速度递增,综合国力得到很大增强。但由于思想认识及体制等方面的原因,国家财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重(即“两个比重”)却一直呈下降趋势,致使政府囿于财力,在管理、指导和监督社会发展、经济运行中难以有效地发挥职能,显得有些力不从心。对于政府掌握的财力与其所承担的责任极不对称的情况,决不能等闲视之,如任其发展,必将严重影响我国国民经济的正常运行。

财政上面临的这个问题,已引起党和政府的高度重视,李鹏总

理在《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标建议》中指出：“为解决国家财力的严重不足、宏观调控能力减弱的局面，必须调整国民收入分配格局，必须深化财税改革，健全财政职能，加强税收征管，提高财政收入占国民生产总值的比重和中央财政占全国财政收入的比重。”这一指示为我们深化财税改革，正确处理中央与地方关系点明了方向，提出了目标。

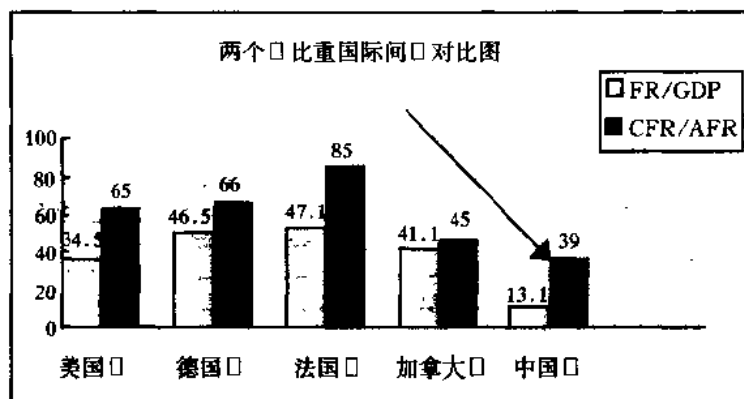
过去在实行高度计划经济体制时，中央集中了过多的财力、过大的财权，限制了地方经济发展的自主权，挫伤了地方的积极性。为此，改革开放以后，中央逐步对地方下放权力，增加了地方的事权和财权，总的方向是对的。但是有些人在认识上进入了一个误区，认为权力下放就是分散财权，把中央适当集中财权等同于计划经济。这一点，必须在理论上加以澄清，在实践上进行纠正。

现代社会中，经济活动利用市场机制自动达到均衡的情况从来就没有真正实现过，更何况随着经济运行日趋多样化、复杂化，政府尤其是中央政府在促进经济增长、保持社会稳定方面，发挥着越来越多市场无法替代的作用。经济运行离不开政府的宏观调控，这一点已成为人们的共识。在当今世界上，各国在对待中央和地方的事权划分上，都遵循基本一致的原则：中央掌握的事权大于地方。在这一点上，各国因社会制度、经济运行机制不同而存在的差别，只在于中央政府调控的目标重点不同罢了。在市场经济体制下，政府在宏观调控上主要不是依靠行政手段，而是经济手段。因此，政府集中必要的财力，特别是中央政府与地方政府相比集中更多的财力，是实现现代化经济管理所必不可少的物质前提。这一结论，从当代一些发达的市场经济国家的收入分配格局来看，不难找到印证。二次大战以来，市场经济国家集中了更大的财权，以加强宏观调控，调节收入分配，保持社会稳定。它们的财政收入占国民生产总值的比重和中央财政占全国财政总收入的比重一直保持较高的比例，自 60 年代以来仍然势头不减。〔见图一、图二（1），

(2)]。

我国是社会主义国家,国有企业所占比例很大,政府和管理经济运行和促进社会发展中的作用决不可能比市场经济国家小。在由计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中,虽然政府在逐步减少对经济的直接干预,但在加强基础设施建设、建立和健全社会保障机制、推进国有企业制度创新、宏观经济的稳定等社会管理等方面的职能将会有较大的增强。因此,与过去相比,政府机构应小,但功能要大。因此,在新的形势下,提高财政“两个比重”,对我国经济的长远发展具有十分重大的现实意义。

图一:

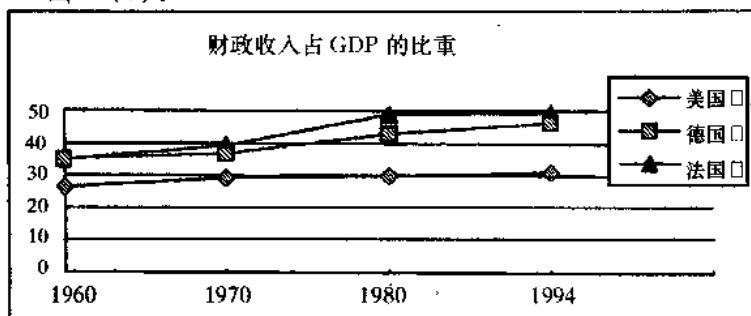


* 资料来源:世界银行。时间:80年代中期

FR/GDP: 表示国家财政收入占国内生产总值的比重

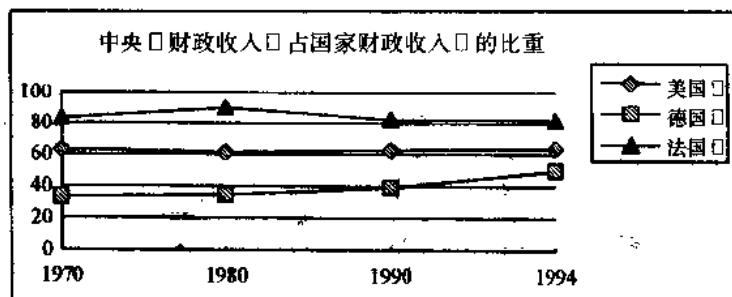
CFR/AFR: 表示中央财政收入占国家财政收入的比重

图二(1):



* 资料来源:世界银行

图二(2):

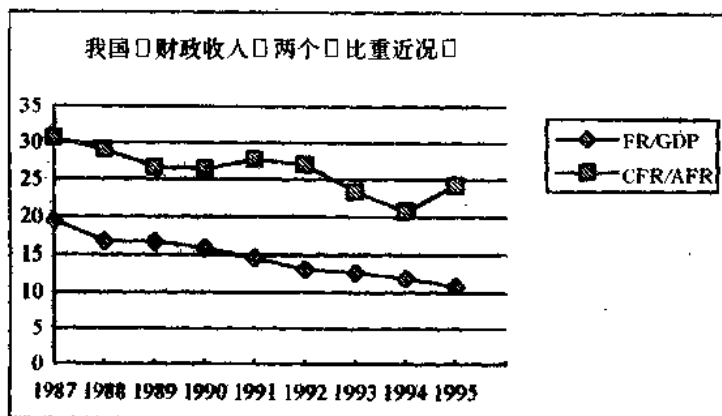


* 资料来源:世界银行

政府充裕的财力是财政政策发挥调节作用的物质前提。离开这点来谈财政调控作用,犹如巧妇为无米之炊。而目前我国财政的现状甚为令人担忧。其一,财政收不抵支,赤字和债务规模逐年扩大,国家财力过于分散,财政收入占 GDP 比重和中央财政收入占全国财政收入的比例过低,且有不断下降的趋势。政府的财力不能适应其所承担的社会职能(见图三)。政府支出占 GDP 的比重,以及中央政府支出占政府总支出的比重,不仅是一个简单的量

的问题,而是深刻地说明了政府在国民经济的发展中掌握宏观调控的力度和所起的作用。这一点,中国目前的情况不仅比不上发达国家,甚至比不上大多数发展中国家(见表一)。其二,财政职能弱化,诸多部门与财政并行代表政府参与国民收入分配,大量应由政府统筹安排的资金,游离于预算之外,财力分配格局多极化,政府进行宏观调控所需的财力被肢解。为满足中央宏观调控的需要,财政体制在围绕建立社会主义市场经济体制这一中心前提下,必须加快改革,建立一套以壮大政府财力,强化财政职能,提高政府的宏观调控能力为目标的新型运行机制,以适应社会主义市场经济发展的需要。因此,在目前情况下,强化财政职能对于促进两个转变,实现可持续增长和宏观经济的稳定,比任何时候都更为重要。

图三:



* 资料来源:中国统计年鉴

表一:

	政府支出占 GNP 的比重 (%)	中央政府支出占政府总支出的比重 (%)
所有国家	39.1	72.3
工业国家	47.6	65.9
发展中国家	31.7	77.8
中国	10.8	40.2

* 资料来源:世界银行

二、完善财税改革具体措施,促进财政收入与经济发展的良性循环

在市场体制的条件下,财政政策和货币政策的协调运用是政府进行宏观调控最重要的方式。财政政策若建立在雄厚的收入基础之上且支出政策运用得当,就会有力地促进经济的发展,形成良性循环。反之,财力不足,宏观调控乏力,经济发展失调,就会影响财政收入,形成恶性循环。改革开放以来,综合国力确有很大的增强,但是财政职能弱化必将会影响经济的健康发展。财政政策应具有前瞻性,它不仅要解决当前宏观经济中的问题,而且更要通过对基础设施、文教卫生、环境保护、社会保障等方面的投资,为国民经济的长期稳定发展打好基础。我国 1994 年的财税改革的宗旨,就是要通过振兴国家财政,来实现国民经济可持续的高效、快速增长。

就目前我国的情况,我认为深化财税改革有两重任务,其一,要切实地执行 1994 年的财税改革方案;其二,要在适当的时候再推进下一步的财税改革。

在落实 1994 年财税改革方面,有关方面已经做了大量的工作,仅分别设立国税局和地税局一项任务,就涉及到所有的省市等各级政府,面广量大。总的来说,在如此短的时间内,能实现税制

由旧转新的平稳过渡,并且使税收有了较大的增加,确实是出手不凡。1994年年度全国财政收入比上年增长了20%,1995年又进一步增长了18.6%,成绩斐然。尽管如此,新税制在运行中也反映出在很多方面尚有待完善和改进。下面我仅就如何更加有效地促进财政收入“两个比重”的提高,谈几点看法。

(一)加强增值税征管。中国目前的税收体系以间接税为主,增值税在税收中所占比重极大,几乎达到50%。因此,抓好增值税的征收工作,十分重要。据估计,中国增值税的征收率达到70%,这和税基相同的许多发展中国家的征收率持平,但是和征收率达到90%~95%的国家相比,则有很大的征收潜力。根据税制改革的目标,还可进一步提高到85%,从而使增量超过GDP的1%以上。征收率每增加1%,则可再增加GDP的0.07%。可见,加强增值税的征管将能大大提高财政收入。

(二)加强个人所得税征管。目前中国的税收结构过多地依赖增值税,税基很狭窄,而世界上大多数国家的税基都比较宽(见表二)。中国所得税的税收还不到GDP的0.2%。据税务部门估计,实际征收率仅达到50%。随着多种经济成分的增加,工资的提高和证券收入的增加,以及住房、教育、医疗保健等各种补贴的

表二:

	个人 所得税	社会 保障税	公司 所得税	增值税/ 销售税	营 业 税	贸 易 税	财 产 税	其 他 税
工业国家	28	28	8	16	10	3	3	4
发展中国家	11	6	18	14	13	29	3	6
亚洲	15	0	17	16	16	31	1	4
欧洲	15	18	7	21	9	17	2	11
西半球	8	12	14	14	18	21	3	10
中国	1.5	无	14	46	11	6	无	8

货币化,个人所得税的潜力很大。即使目前名义价值 800 元起征点不变,也将会有大量的居民成为个人所得税纳税人。根据对城镇居民的调查所作的模拟测算,扩大个人所得税税基并通过加强征管,这一税收的增加将占 GDP 的 0.8%,是一个不可忽视的税源。

(三)统一内、外资企业所得税率。改革开放初期,为了吸引外资,以利引进新的技术、先进的管理经验和拓展营销渠道,政府制定了一系列优惠政策,其中包括降低所得税率、实行其他各种税收和关税的减免。这在当时是完全有必要的,因为外商还不了解中国的情况,对投资于中国心存疑虑。但是,现在已经不是这种情况,更何况外资流入一国的决定因素是政局和宏观经济稳定、政策的透明度和连续性。相比之下,税收减免的因素较为次要,因为中国免税意味着外商要向本国政府纳税。此外,对外资企业的税收优惠还有负面效应,不利于内、外资企业公平竞争,容易造成假外资,骗取优惠政策。在近期内,统一内、外资企业所得税并不能大幅度地增加税收,因为外资企业的税基尚小,有些企业建设期较长或尚未达到设计生产能力,但是据测算,到本世纪末这一税收的增量可占 GDP 的 1.2%。

(四)开征新税,扩大税基。税种不宜设得太多,但是从社会主义市场经济发展的前景来看,仍有开征某些重要税种的必要。其一,鉴于环境保护的重要性,可考虑增加对污染的征税,把目前对环境保护的收费变为根据污染情况而定的一种重要的税源。这样既公平合理,又能增加税收。使用煤和石油造成的污染程度较易衡量,征税难度不是很大。中国在 1994 年使用了 2.09 亿吨石油产品(包括原油),如果每升石油产品征收 1 元,就可以得到 1330 亿元的税收,占 GDP 的 3%,数量极为可观。即使只对非工业用油征税,也可得到 500 亿元。其二,开征社会保障税,这是建立城市居民基本社会保障基金所必要的税收。根据国际上的普遍经

验,开征新税往往会遭到一定的抵制,但是因为社会保障税关系到职工退休以后的福利,与他们个人的利益直接相关,所以开征这类税收阻力较小。这种税收也比较容易征收,可以由单位实行代扣。据测算,从工资中扣除6%的社会保障税使税收的增量达到GDP的0.9%,可以弥补退休金的支付和提供失业保障。

(五)强化税收征管。据比较保守的估算,深化税制改革和加强税收征管能使财政收入增加的数量达到GDP的0.8%~1.0%。强化税收措施包括增强纳税人的纳税意识、发展有效的审计制度、实行电脑管理、加强税务部门的内部管理以及国税局和地税局之间的合作等等,都会有助于增加税收。上述各项措施如能协同发生作用,则税收的增量可达到GDP的6%,从而有利于扭转财政收入占GDP的比重逐年下降的局面。强化征税后,到2000年财政收入的税收增量估计可占GDP的6%(见表三)。

表三:

措施	到2000年税收效应
个人所得税	1.1
企业所得税	0.8
污染税	1.0
社保税	0.9
强化征管效应	1.0
总数	6.0

这次财税体制的改革,是在我国经济体制从计划经济向市场经济转变的背景下进行的,是根据市场经济的客观规律,对我国财税体制进行的一次全面改革。这是机制的根本转变,是我国财税体制向科学化、正规化迈进的一大步。同

时,也应看到,目前所进行的改革,是中国漫长的财税改革进程中的第一步,是一种渐进的、温和式的改革,尚不能解决旧体制中一切问题。如,中央在设计新的分税制时,考虑到各地方对新体制的认识有一个过程,因此没有急于求成,执行彻底的分税办法,而是照顾地方政府和有关部门的既得利益,只对财政收入中的增量部分进行调整。在企业所得税的改革上,中外企业所得税制,也是实行分两步走的办法。此外,转移