

中国 财政改革 二十年 回顾

ZHONGGUO
CAIZHENG

GAIGE

20NIAN HUIGU

叶振鹏

梁永尚等

主编

经济出版社



中国财政改革

二十年回顾

叶振鹏
梁尚敏

主编

中国财政经济出版社

中央财经大学图书馆藏

登录号 775520

分类号 F812.2/4

图书在版编目(CIP)数据

中国财政改革二十年回顾 / 叶振鹏, 梁尚敏主编, —北京:
中国财政经济出版社, 1999.5

ISBN 7-5005-4191-0

I. 中… II. ①叶…②梁… III. 财政制度-经济体制改革-中国-1978~1998 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 15049 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13 印张 308 000 字

1999 年 7 月第 1 版 1999 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1-3 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-4191-0/F·3804

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

在世纪之交，承前启后，继往开来的历史性时刻，回顾财政改革开放经历的20年及其所取得的举世瞩目的成就，我们既充满了胜利的喜悦，也为来之不易的各项发展，倍感珍贵。财政改革开放的20年，是建立符合社会主义市场经济要求的新财政体制、新财政模式、新财政运行机制取得显著成效的20年；是财政妥善处理改革、发展、稳定的关系，促进各项事业协调发展的20年；是财政基本理论建设成果累累，取得长足进展的20年。

在实现两个根本性转变中，财政改革开放，本身是一个除旧布新的过程。对长期形成的不合理的既得利益格局和财力结构，必须进行重大调整，又有一系列新体制要进行重建。为此采取以改革传统财政体制为突破口，克服旧体制过于集中、僵化的弊端，用新体制“化淤消肿”，形成新的分配格局和分配关系。

放以新的姿态进入 21 世纪。

应该承认，在前进的道路上，财政面临的困难不小，诸如“两个比重”偏低、政府统包和粗放管理的惯性作用不小、国有企业提高经济效益艰难、收入分配不公和差距扩大、财政赤字和债务规模尚须控制等，这一切都需要认真对待，只有立足发展、扩大发展、持续发展，才能有力地支持政府理财走出困境，建立稳固而平衡的财政。

本书力图较系统地描述财政运行各领域的改革开放进程，初步总结各相关领域的经验教训，探索指导财政改革的思路 and 理论，为进一步做好新世纪的财政工作提供参考。恰因如此，切望得到广大理论工作者、实际工作者的指正，以使本书再版时得以充实提高。

著者

1999 年 6 月

目 录

第一章 财政改革历程及成就	(1)
第一节 财政改革历程(上)	(2)
第二节 财政改革历程(下)	(17)
第三节 财政改革成就	(29)
第四节 财政改革走向	(38)
第二章 转变财政职能 发挥财政宏观调控作用	(42)
第一节 市场化改革与政府经济职能的转变	(42)
第二节 切实转变财政职能的重点	(49)
第三节 加强财政宏观调控 促进经济的稳定 增长	(54)
第三章 改革国家与国有企业的分配关系	
促进现代企业制度的建立	(62)
第一节 起步阶段：企业基金、利润留成与 “利改税”	(63)
第二节 企业承包经营责任制：各种上交包干 形式	(75)
第三节 建立现代企业制度：1994 年国家与国有	

企业分配关系改革	(82)
第四章 深化税制改革 充分发挥税收的职能作用	(92)
第一节 有计划商品经济时期税制改革的基本 历程	(93)
第二节 向社会主义市场经济体制过渡的税制改 革：原则、措施与模式	(110)
第三节 税收征管制度的改革	(118)
第五章 调整支出结构 加强支出管理	(132)
第一节 政府职能转变与支出结构调整	(133)
第二节 支出管理方式的变化	(139)
第三节 社会保障制度的建立与财政支出	(144)
第四节 财政补贴制度的改革	(149)
第六章 国有资产管理体制改革	(154)
第一节 有计划商品经济条件下的国有资产管理 体制	(154)
第二节 社会主义市场经济下的国有资产管理体 制改革的指导思想和基本原则	(162)
第三节 社会主义市场经济下的国有资产管理体 制改革进程和主要部署	(175)
第七章 预算外资金及其规范化管理的改革	(187)
第一节 预算外资金发展概况	(188)
第二节 预算外资金管理改革的探索	(190)
第三节 费改税及其管理的规范化	(200)

第八章 财政投融资体制改革	(208)
第一节 基本建设投资管理体制的改革	(209)
第二节 国债改革与发展	(220)
第三节 财政周转金的演变及其终止	(246)
第九章 政府间财政分配关系的调整与制度创新	(254)
第一节 以“包干”为特征的财政体制改革 与调整	(255)
第二节 分税制：中国政府间财政分配制度的重 大创新	(269)
第三节 政府间转移支付制度的初步完善	(283)
第十章 预算编制方法的改革	(291)
第一节 复式预算	(291)
第二节 零基预算	(301)
第十一章 财务会计制度改革	(314)
第一节 企业财务会计制度改革	(314)
第二节 事业行政单位财务会计制度改革	(336)
第十二章 改革中的财政法制与监督工作	(348)
第一节 财政法制建设的历程与成就	(349)
第二节 财政监督的改革与发展	(362)
第十三章 关于财政改革 20 年的几点基本认识	(374)
后 记	(404)

第一章

财政改革历程及成就

党的十一届三中全会以来，我国的改革开放以不可逆转之势，磅礴于全国，并伴随着社会主义市场经济的确立与发展，向纵深推进，而今正处于攻坚阶段。

财政改革，作为城市经济体制政策的突破口、先行一步，并经过以减税、让利、放权为标志的一系列改革，终于走上与社会主义市场经济发展相适应的新阶段。

财政改革 20 年的历程，取得了令人鼓舞的成就，也伴随着不可忽视的问题；既积累了宝贵的经验，又面临严重的挑战和新的任务。

第一节 财政改革历程(上)

改革开放伊始,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,并要求以扩大地方和企业的财权为起点,以财政体制改革为突破口,先行一步。据此,国家对财政体制相继进行了一系列改革。本节着重回顾党的十一届三中全会至党的十四大确立社会主义市场经济新体制前财政体制改革的历程,重点描述其时代背景与改革特点,及其对改革、发展、稳定诸方面的影响。

一、财政改革的背景

1978年12月,中国共产党召开了具有划时代意义的十一届三中全会,实现了伟大的历史性转折,开创了我国社会主义事业发展的新时期。从党的十一届三中全会到党的十四大召开的14年里,整个国家焕发出了勃勃生机,中华大地发生了历史性的伟大变化。我国经济建设蒸蒸日上,人民生活上了一个大台阶,综合国力取得了突破性进展。

新时期最鲜明的特点是改革开放。为了实现社会主义现代化,必须对经济体制进行改革。党的十二大明确提出了有系统地进行经济体制改革的任务和部署,并全面展开。在党的十二大会议上,邓小平同志提出建设有中国特色的社会主义的科学命题,胡耀邦同志作了题为《全面开创社会主义现代化建设的新局面》的重要报告,当时提出五年内争取实现国家财政经济状况的根本好转,社会风气的根本好转和党风的根本好转的目标与任务,并特别强调要厉行节约,反对浪费,把全部经济工

作转移到以提高经济效益为中心的轨道上来。特别是党的十三届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，提出了我国社会主义经济是公有制基础上的有计划商品经济，为全面经济体制改革提供了新的理论指导。可以说，1984年的改革决定，第一次在一个社会主义大国基本上确立了市场取向的改革目标，这就从理论到实践对社会主义的所有制基础乃至国家的政治和文化结构带来深刻的影响和变化。党的十三大的主题和中心任务是加快和深化改革，并且把政治体制改革提到议事日程上来。总之，从党的十二大后的1984年到党的十三大后的1988年，我国经济经历了一个加速发展的时期，改革和发展呈现出相互促进的生动局面，但也出现了一些问题。党的十三届四中全会选出新的中央领导集体，并在历史的关键时刻作出一系列治理整顿、深化改革的重大决策。1992年初，邓小平同志南巡讲话、接着党中央和国务院作出关于加快改革开放和经济发展的一系列决定，从而使改革开放进入一个新阶段。总之从党的十一届三中全会到党的十四大召开的这一时期，我国的改革在公有制基础上，按照市场改革取向，经历了从农村揭开序幕到城市全面展开，从经济体制到各方面的全面改革，从对内搞活到对外开放的波澜壮阔的历史进程。这就是财政改革不断深化的总背景。在这一时期，财政改革理论有了新的突破，财政改革实践有了新的进展，财政改革的作用有了新的体现。

二、财政改革的理论突破

伟大的实践需要有科学的理论作指导。作为城市改革突破口的财政改革更是为此。从党的十一届三中全会到十四大前，财政改革始终是以改革开放的理论突破与创新为依据的。

首先是真理标准问题的大讨论，冲破了“两个凡是”的禁锢，使人们僵化的思想开始解冻并活跃起来，坚持实践是检验真理的唯一标准逐渐深入人心。为我们党重新确立解放思想、实事求是的思想路线，奠定了理论基础和群众基础。党的十一届三中全会否定了“文化大革命”，否定了以阶级斗争为纲，否定了统得过死的传统的计划经济，重新确立了党的马克思主义的思想路线和政治路线，提出了全党工作以经济建设为中心和实行改革开放搞活的大政方针。从此，科学又迎来了春天，理论建设又迎来了百花齐放、百家争鸣的局面。从党的十一届三中全会到党的十四大前，在对社会主义再认识的过程中，在哲学、政治经济学和科学社会主义等方面，发展了一系列科学理论观点，构成了建设有中国特色的社会主义理论的轮廓，规划了前进的科学轨道。同时也为我国财政改革提供了理论指导。全国财政理论工作者、教学工作者和实际工作者，结合财政改革与发展的实际，发挥和发展了一系列财经科学理论新观点，包括：关于财政工作必须始终坚持解放思想、实事求是，以实践作为检验真理的唯一标准的观点；关于我国社会已经是社会主义社会，但又正处于不发达的社会主义初级阶段的观点；关于社会主义的根本任务，必须始终坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力的观点；关于我国经济发展道路，必须立足国情、国力，坚持独立自主，自力更生，走自己的路的观点；关于我国财政经济增长与发展必须始终以提高经济效益为中心，以结构合理与优化为关键，实现速度、结构、效益相统一的观点；关于我国经济体制改革，必须始终坚持公有制占主体，正确处理计划与市场之间的关系的观点；关于财政体制改革，必须始终坚持财权与事权相适应，集中与分散相适度，效率与公平相结合，调动各方面积极性的观点；关于社

社会主义现代化建设，必须坚持党的四项基本原则和改革开放这“两个基本点”相互贯通、相互依存、相结合的观点；脱离国情、超越国力、违背规律、急于求成、大起大落，是我国经济工作最重要的教训的观点，等等。所有这些观点，为财政改革提供了理论上的依据和支持。对财政体制解决集中过多、统得过死的弊端，实行对地方和企业扩权、减税、让利以调动地方和企业的积极性，起了功不可没的作用。

三、财政改革实践的进展

从党的十一届三中全会至党的十四大确立社会主义市场经济新体制前的财政改革历程，主要是适应从计划经济到有计划商品经济的改革过程。

从中央与地方的预算管理体制而言，实际上是从“分灶吃饭”到“分级包干”的演进过程。其中，1980年实行“分灶吃饭”的财政体制，1985年实行“分级包干”的财政体制，1988年实行多种形式（如收入递增办法、总额分成办法、总额分成加增长分成办法、上解额递增包干办法、定额补助办法）的财政包干体制。

从国家与企业利润分配体制而言，1978年11月试行企业基金制度起步，到1981年普遍实行利润留成制度，再于1983年1月和1984年10月分两步实行利改税，再到1987年普遍推行企业承包经营责任制。

从税制改革而言，1979年提出对税制加以改革，并提出增加税种，对企业实行所得税等轮廓设想；1980到1981年，先后颁布了《中外合资经营企业所得税法》、《个人所得税法》和《外国企业所得税法》，以及这三个税法的实施细则，还明确了对涉外企业征收工商统一税、城市房地产税、车船使

用牌照税，初步形成了较为完整的涉外税制；1983年开始实行利改税，国务院批转了财政部《关于国营企业利改税试行办法》，并于1984年9月发布了《国营企业所得税条例(草案)》，于1985年4月发布了《集体企业所得税暂行条例》，于1986年1月发布了《中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例》，1987年财政部又提出进一步理顺国家与企业分配关系的构想，使所得税制得到进一步完善。在流转税制的改革上，1984年9月，国务院发布了产品税、增值税、营业税和盐税等四个条例(草案)，同时还发布了资源税条例，此后，分别在1985年2月和1986年9月，发布实施了城市维护建设税、房产税、车辆使用税条例。此外，还改革了农业税，开征了一些体现特殊调节作用的税种，如燃油特别税、个人收入调节税等。

从基本建设投资体制而言，从1981年起，国家对实行独立核算且有还款能力的企业实行“拨改贷”，即由预算内基建拨款改由建设银行贷款，从1983年开始试行投资包干责任制，并于1984年9月在全国推行；从1988年起实行基本建设基金制。

从改革固定资产折旧制度而言，一是逐步将折旧资金交由企业自主使用，如1979年规定，凡固定资产原值在100万元以下的工交企业所提折旧，全部留给企业；从1987年起，企业提留的折旧基金，全部留给企业使用。二是实行分类折旧，并提高折旧基金的提取比率。譬如，从1983年起，国家开始在部分地区和部门试行分类折旧，并于1985年颁布了《国营企业固定资产折旧试行条例》和《国营企业固定资产分类折旧年限表》。其中规定，所有国营企业的固定资产，一律改按分类折旧率计提折旧，同时相应调整了固定资产折旧率，全国国

营企业平均折旧率由 1983 年的 4.1% 提高到 1986 年的 4.9%，国营工交企业平均折旧率由 1983 年的 4.3% 提高到 1986 年的 5.1%。三是在上述基础上还对机械、铁道、水电等行业的一部分固定资产，实行加快折旧办法。此外，从 1980 年起，国家对文教科卫事业单位和行政机关全面实行了预算包干办法；从 1981 年 11 月，除西藏外，全国普遍实行了财政支农周转金制度；对外资管理实行分口负责逐级管理的办法。

为了适应经济体制改革的需要，财政还鼎力支持了工资、价格、金融、外资等各方面的改革。譬如，1979 年以来，国家财政每年安排相当一部分资金用于增加职工工资，支持工资改革；大力支持农产品价格、工业消费品价格、工业生产资料价格的改革；支持金融机构的恢复和建立新的金融体系，支持银行更好地组织和运用社会资金，支持银行统一管理国营企业的流动资金；国家财政从出口退税，发放出口贷款等方面采取了一系列优惠政策和措施，支持外贸体制的改革和对外贸易的发展。

四、财政改革的基本特点

从党的十一届三中全会到十四大前，财政改革的基本特点可归纳为四个字，一曰“试”，即先试点，后推开；二曰“分”，即“分灶”、“分步”、“分级”；三曰“特”，即对少数地区或民族地区实施特殊政策和特殊体制；四曰“包”，即“包干”和“承包”。

（一）先试点，后推开

财政改革事关各方面的利益关系和积极性，必须慎重稳妥。因此财政改革往往是先试点，后推开。譬如，粉碎“四人帮”以后，为了加快财政经济体制改革的步伐，探索体制改革

的新路子，从1977年起就在江苏省试行固定比例包干的财政管理体制。即根据江苏省历史上地方财政支出占收入的比例，确定一个上交、留用的比例，一定四年不变。由于当时财政收支平衡情况较紧，1977年暂定上交58%，留用42%，1978年至1980年上交57%，留用43%，这个办法实行一年以后，由于为全国服务的建设项目，江苏省难以承担，又调整了包干范围和留交比例，改为上交61%，留用39%。这个办法，适当扩大了地方财力，地方可以根据自己的财力，办更多的事情。

又如，为了扩大国营企业经营自主权，调动企业的积极性，从1978—1982年，对企业财务管理体制进行了一系列改革，但每一次改革，一般都是先试点后推开。在改革企业财务管理体制中，就先后试行过企业基金、利润留成、盈亏包干和利改税试点。

（二）“分灶吃饭”、“分级包干”

这一时期的财政改革，基本上体现分权、分钱、分散的路子，实行“分灶吃饭”、“分级包干”和“分级管理”的办法。

1. “分灶吃饭”

“分灶吃饭”的特点，即由“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”。分为中央一个灶，地方20多个灶，打破了统收统支，吃大锅饭的局面。收入有明确的划分，谁的企业管好了，好处就归谁所有。支出也有明确划分，谁的支出冒了，就由谁负责。财政收支的平衡，也要由大家来把握和承担。这种体制，是在中央统一领导和计划下，各过各的日子，有利于调动两个积极性，有利于经济的调整和整顿。

2. “分级包干”

“分级包干”的特点。譬如，中央为了给广东、福建两省

更多的自主权，使之利用优越条件，抓住有利的国际形势，先走一步，把国民经济尽快搞上去，在财政体制上，对广东省实行“划分收支，定额上交”的包干办法，对福建省实行“划分收支，定额补助”的包干办法。这种办法的特点是，包干的范围宽一些，地方的好处多一些，目的是为了促进这两个省尽快把生产建设搞上去，努力为国家多创造一些外汇收入。“分级包干”有多种形式。又如1980年对四川、陕西、甘肃、河南、湖北、湖南等15个省实行划分收支的分级包干办法，就是按照划分的收支范围，以1979年收入预计数字为基数计算，地方收入大于支出的，多余部分按比例上交；支出大于收入的，不足部分中央从工商税中确定一定比例进行调剂；个别地方将工商税全部留下，收入仍小于支出的，由中央给予定额补助。分成比例和补助数额确定以后，五年不变，在包干的五年当中，地方多收了可以多支，少收了就要少支，自行安排预算，自求收支平衡。再如，1985年3月21日国务院决定，从1985年起各省、自治区、直辖市一律实行“划分税种、核定收支、分级包干”的新的预算管理体制。其基本原则是：在总结前几年预算管理体制经验的基础上，存利去弊，扬长避短，继续坚持“统一领导，分级管理”的原则，进一步明确各级财政的权利和责任，做到权责结合，充分发挥中央和地方两个积极性。除了上述“分灶吃饭”、“分级包干”之外，还有分步实施、分级管理的特点等。

（三）特殊政策和特殊办法

这一时期的财政改革，还充分体现了特殊性和灵活性。前述的对广东、福建的体制是如此，对少数民族地区则更是如此。譬如，在1980年实行“分灶吃饭”的财政体制改革中，对内蒙古、新疆、西藏、宁夏、广西五个自治区和云南、青