MIANXIANG XINSHIJI DE

CAISHUI GAIGE SHIJIAN

面向新世纪的财税改革实践

张佑才 主编

经济科学出版社

中财 B0118120

面向新世紀的

财税改革实践

主　编　张佑才
副主编　赵桂良　阎奇骏　王泽厚　徐金煌　陈毓圭
编　委　刘家德　李敬辉　林　燕　王家伦　冯志刚
　　程永康　杨照南　方　洁　周常生　莫霓舫

CD301/18

中央财经大学图书馆藏书
登录号 179556
分类号 F812.2-53/16

经济科学出版社

责任编辑：杨　静
责任校对：孙　昉
版式设计：代小卫
技术编辑：邱　天

面向新世纪的财税改革实践
张佑才　主编
经济科学出版社出版、发行　新华书店经销
社址：北京海淀区万泉河路66号　邮编：100086
总编室电话：62541886　发行部电话：62568485
网址：www. esp. com. cn
电子邮件：esp@public2. east. net. cn
中国铁道出版社印刷厂印刷
河北三河华丰装订厂装订
850×1168　32开　11.75印张　300000字
2000年2月第一版　2000年2月第一次印刷
印数：0001—1500册
ISBN 7-5058-2062-1/F·1469　定价：19.80元
（图书出现印装问题，本社负责调换）
（版权所有　翻印必究）

图书在版编目（CIP）数据

面向新世纪的财税改革实践/张佑才主编．－北京：经济科学出版社，2000
ISBN 7-5058-2062-1

Ⅰ．面…　Ⅱ．张…　Ⅲ．①财政管理体制－经济体制改革-研究-中国-文集②税制改革-研究-中国-文集
Ⅳ．F812.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2000）第 02173 号

主 编 的 话

毛泽东同志曾告诫全党，“情况是在不断地变化，要使自己的思想适应新的情况，就得学习。”作为党员领导干部，要能够深刻领会党的理论、纲领、路线、方针和政策，指导自己的行动，在实践中发挥先锋队的作用；要能够把自己对祖国的热爱和对建设有中国特色社会主义的追求融化和渗透到日常工作中会，就得靠坚持不懈地努力学习。面对国际国内不断出现的新情况、新矛盾和新问题，要保特头脑清醒，立场坚定，每一个党员领导干部都必须坚持学习，用科学理论和正确思想武装自己，才能真正领会党中央、国务院重大战略决策，才能真正高举邓小平理论伟大旗帜，与以江泽民总书记为核心的党中央保特政治上、思想上、组织上、行动上的高度一致，才能搞好财政工作，振兴国家财政。

财政部机关党校第30期追修班的42名学员，来自财致部、国家税务总局、中国建设银行总行的各部门，都是担负一定领导责任的党员干部。他们自觉地讲学习、讲政治、讲正气；自觉地深入基层开展调查研究；联系工作和思想实际，在改追客观世界的同时，努力改追自己的主观世界。时间虽只有三个半月，但在哲学、

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertor

政治学、经济学、管理学和法律学等领域进行了知识补充，学员们普遍在对马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论的认识和掌握上有了很大进步，理论水平有了提高，党性有所增强。

正是这三个半月中，国际国内形势发生众多变化，学员们的政治素质也经受了考验。以美国为首的北约悍然袭击我驻南联盟使馆，台湾少数反动势力宣扬“两国论”，妄图制进分裂祖国的阴谋，使学员的思想受到很大震动，大家看到美国等西方国家亡我之心不死，霸权主义横行，看到台湾反动势力的真实面目。大家认识到，美国等西方国家不看望看到社会主义中国的强大和统一，不会放弃对我国进行“西化”和“分化”的政治图谋，每一个党员领导干部必须有清醒的认识。同时，国内的政治思想领域也经历了一场科学与迷信的尖锐斗争。党校学员在政治上坚定地站在辩证唯物主义的科学立场上，与党中央保持一致，旗帜鲜明地反对迷信，与邪教进行不妥协的斗争，表现出中国共产党党员的不断革命精神。

总之，这三个半月的学习使这一批党员干部的政治素质和理论修养得到会面的锻炼和提高，从他们完成的40多篇论文中可以看到这一点。把这些文章编辑成册，作为经验的积累和成果的总结，是有借鉴意义和启发作用的。

学习确实重要，要活到老、学到老。我们要遵循江总书记“学习、学习、再学习”的教导，认真地抓好学习。要坚持理论联系实际的学风，学而不厌、刻苦钻

研、持之以恒，坚持不懈。惟有如此，才能永葆中国共产党党员的青春和本色。

张佑才

1999年8月

目　　录

主编的话 …… 张佑才 1
1　论积极的财政政策 …… 周常生 1
2　关于实施积极财政政策的若干思考 …… 孙　燕 16
3　对 98 特种国债专项投资运行的分析 …… 王淑荣 25
4　对实行积极财政政策的几点认识 …… 吕书奇 33
5　防范金融危机，维护国家安全 …… 刘家德 48
6　完善信贷管理体系与防范化解信贷风险 …… 孔　岩 59
7　国有商业银行经营效益下滑的原因
　　及对策 …… 李　华 71
8　用发展观点和辩证方法研究维进
　　国有企业改革 …… 李敬辉 76
9　对经营者激维与约束机制的一点思考 …… 廖　蔚 88
10　对深化国有企业改革的思考 …… 刘兴禹 95
11　为非公有制经济发展创造充分的条件 …… 高建华 100
12　我国非国有经济是国民经济的新增长点
　　和重要财源 …… 汪鲁琳 110
13　个体私营经济是促进我国经济发展的
　　重要力量 …… 曾建实 118
14　关于对发展个体私营经济的认识

与思考 …… 穆赛男 126
15 把个体私营经济作为重要财源看待
——赴新疆甘肃社会考察报告 …… 杨照南 134
16 国有商业银行应加强对个体私营企业的
金融服务 …… 王家伦 144
17 消除贫困是社会主义的本质要求 …… 李新海 147
18 关于贫困的思考与对策
——赴凉山彝族自治州考察报告 …… 程永康 154
19 加大培训投入转移力度缩小西部地区差距
——滇川等少数民族地区财政系统
人员素质调研的反思 …… 董显慧 159
20 发展是硬道理思想的再认识 …… 冯志刚 168
21 农村经济发展的新模式
——南街村道路的深层次思考 …… 宋守平 181
22 云南省农业综合开发调查报告 …… 杜 原 192
23 加强农发基企贷款管理，努力提高还贷能力
——从北方草原项目还贷困难谈起 …… 牛洪波 200
24 借鉴国际经验，推进财政资企报付办法
改革 …… 林 燕 209
25 建立规范的转移支付制度势在必行
——黔桂两省区转移支付的现状调查 …… 周常生 213
26 建立健企监督制约机制，规范报收物资
处理 …… 宫迎春 230
27 规范完善政府税收行为的思考 …… 王书民 236
28 完善政府收入机制，税费改革
刻不容缓 …… 方 洁 245

29 “费改税”势在必行 …… 于增生 250
30 关于农业税制改革的思考 …… 彭增武 255
31 对税收电子化工作的几点思考 …… 姚 琴 267
32 浅谈产业投资基金 …… 赵承建 277
33 税代企业价值分配机制与财务会计
税收制度 …… 陈毓圭 张西西 282
34 对会计师事务所体制改革的思考 …… 刘晓莲 291
35 国有艺术表演团体管理体制改革初探 …… 吴学梯 297
36 全面推进高校后勤服务社会化 …… 程 宪 307
37 探索出版社改革道路 …… 莫霓舫 314
38 学习邓小平理论，切实履行工会职能 …… 刘红彦 320
39 积极的财政政策与积极的财政监督 …… 刘湘伟 326
40 依法行政 …… 支 海 334
41 市场经济条件下伦理道德的构建 …… 韩 玉 343
42 坚信马克思主义，抵御封建迷信和
伪科学 …… 马卫红 351

论积极的财政政策

·周常宝·

究竟什么是积极的财政政策？举债支出就是积极的财政政策吗？它是“特定债况下采取的特定政策”还是长期的政策集合？这关系到我国究竟以一个什么样的“财政姿态”进入21世纪的根本大计。积极的财政政策是一套知识进步主导型的政策集合，绝不仅仅属于斟酌使用的财政政策，举债支出、提高两个比重只是其中的一个部分，它是应对21世纪一体化挑战，通向繁荣的基本国策，健全的财政平衡只能是发展的结果。这样的政策取向合乎逻辑地把单纯“提高两个比重”振兴财政的战略，转向了构建知识进步主导型政策结构的现实努力。处在必须举债支出和健全的财政平衡两难境地的政府可能一时无力这样去做，但完全可以作为一组确定不移的目标来追求，以实现持续的繁荣。

一、积极的财政政策是一项长期的国策

连续数年财政和货币政策松则同松，紧则同紧地交替运用，犯了市场经济条件下长期稳定和短期调整政策配置的忌讳，政策周期与经济周期保持着基本的因果关系，为纠正政策周期不得不以衰退来遏制亢奋状态的增长。在东亚金融危机的冲击下，我国作为负责任的大国，仍然维持坚挺的汇率政策，出口必然下挫，进一步拉下了经济增长的速度；增长率每下降1个百分点，意味着60万人失去工作机会。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertor

在前期国内市场的高价位上，加上1997年农村人均实际收入的缓慢增长（消费性支出增长2.9%，扣除价格因素接近零），短缺深化扭曲地表现为“买方市场”形成的假象，内需日见萎缩，这种表面欣欣向荣景气状况的背后是企业、个人收入减少，纳税能力降低。为了满足刚性的支出需求，税收的增长速度必须大大高于GDP的增长速度，政府支出和收入双增长挤出了更有效率的非政府投资和消费。消费对经济增长的贡献率下降，1998年消费对经济增长的贡献率从年均60%下降到40%。深层次的原因是我国进入了一个扭曲的消费结构周期性停滞时期。居民消费在扣除预防未来不确定因素的储蓄之后，大致由生存、发展、舒适、休闲和奢侈性消费5个部分组成。由于我国一直属于资源、能源高消耗，低产出，企业经营效率长期低下的国家，中间价格太多和行业垄断造成价格太高，生存必须（吃、穿、医疗等）占去了消费的62%以上，从1985年到1997年12年间这方面的支出在城乡消费结构中仅分别下降了10个和6个百分点，所余部分再扣除其他必不可少的支出，对价格昂贵的发展、舒适、休闲和奢侈型消费（住房、现代交通工具、信息设备、接受高等教育、培训提高、文化休闲、远程旅游、康乐）形不成购买规模（参见表1），10亿人口农村的低消费在供给和需求之间拉开一个更大的缺口，短缺深化了。除非提高政府消费水平，否则无法越过消费的结构性障碍。

随着经济增长速度的放慢，原本严重的就业压力开始释放；改进效率需要国有企业减员增效，政府机构分流，冗员充斥的事业组织也待精简，再就业必须优先安排。面对势必形成的2 500多万人的城镇就业安置压力和农村2亿劳动力的实际闲置，城镇失业登记率远超过3%。任何一个国家目标都必须优先考虑充分就业，以减员来改进效率对企业、组织来说可能是灵丹妙药，对整个社会面言，恐怕不是良策。由于中央政府对变革时期的国民承受能力尚无确切的估计，加上脆弱的社会保障体系，更多就业

和有效增长之间的替代不可能做出非此即彼的选择，我国经济运行处在增加更多就业机会和经济有效增长、增加支出和健全的财政平衡矛盾之中。因此形成的任何一条无差异曲线，财政都必须扩大支出规模。

表 1　　1997 年我国居民消费水平、结构

消费类别	占消费的比重	农村人均消费元	全国人均消费元
家庭设备及服务	8	154.40	234.88
教育文化娱乐	11	212.30	322.96
医疗保健	4	77.20	118.44
交通、通信	6	115.80	176.16
衣着	12	231.6	354.32
居住	9	172.70	264.24
食品	46	887.80	1 350.56
其他	4	77.20	114.44

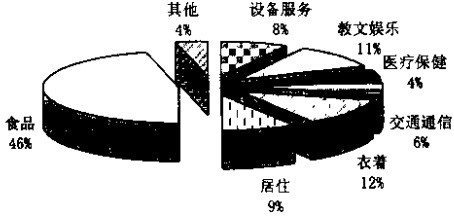

图 1

资料来源：《中国财政年鉴》1998 年，第 562 页。

在世界性金融自由化浪潮的诱导下，脆弱的世界货币金融体制已经无力经受“金融衍生品”泡沫式投机的冲击，“金融过度”这种货币金融市场淹没“实物经济”的潮流给我国带来的影响，使原本紊乱的金融体系出现了10 000亿以上的呆账、坏账，遍布城乡的银行网回报给社会的糟糕业绩。依赖这样的货币金融体系来支撑更多就业的增长可能得不偿失。另一个不能忽略的原因是

改革20年来“裙带关系”、“钱权交易”和大量的管理漏洞已经造成了巨额国有资产流进极少数人的口袋，这样的私有化过程在降低人均国民净所得的同时，巧取豪夺得来的“灰色收入”又不可能转化成现期自主投资，“富有者”的窖藏倾向进一步拉下了投资水平。关于未来收入和支出预期的不确定性使国民信任心变得异常脆弱，边际储蓄倾向增加，只有重振政府财政能力才是解决这些麻烦的出路。

我国的复兴开发已经历时整整一个世纪，如果按照人均GNP低收入国、下中等收入国、中等收入国、上中等收入国和高收入国划分，再考虑到GNP指标严重掺水的情况，刚刚走出低收入的陷阱（低收入785美元或者更少，下中等收入786美元～3 125美元，上中等收入3 126美元～9 655美元，高收入9 656美元或更多）。按照国际贫困线标准我国每天生活在不足1美元（月平均250元）的人口占22.2%，每天生活在不足2美元（月平均500元）的人口占57.8%，还有近人口的一半生活在国际贫困线上，处在133个统计国家和地区的109位。绝对贫困的人口还有6000万。虽然低收入仍然是中国社会的持续现象，分配的不公正程度甚至已经在任何水平上超过了发达国家，样本国家的吉尼指数平均只有30%，我国高出11个百分点（参见表3）。一个世纪以来，除去战乱、灾害带来的发展障碍，中国社会绝大多数年份的经济一直在以不低于7%的速度增长着。近20年来，维持平均8%以上的增长速度大约需要不低于年均25%的投资增长，这在世界已属罕见。人口增长太快似乎是对人均收入低下的一个解释，即使将人口减少一半，人均GDP仍然不高，按照莫氏标准，中国仍然不属于现代化国家。当我们为贫困、落后的持续寻找原因时，必须看到，20世纪发展的主要特征是，在积极的财政政策的推动下，伴随着知识进步带来的创新和发明所起的作用。人力资源开发、吸收世界范围内的知识、创造本国知识及有效地加以利用、完善信息基础已经成为劳动生产率增长、新兴产业出现的源泉。世界几乎变

成了到处充满机会的沃土，在这块沃土上，新设想孕育着新产品、新市场及创造更多财富的可能性。如果说19世纪是原子式自由竞争带来了繁荣，那么，市场环境下，各国财政政策的结构重建及其导向则是20世纪持续繁荣的条件。

表2　　中国GDP产值的国际比较

	人均GNP	按PPP衡量
低收入国	350	1 400
中国	860	3 570
下中等收入国	1 230	3 760
中等收入国	1 890	4 550
上中等收入国	4 520	7 700
高收入国	25 700	22 770

资料来源：《1998/99年世界发展报告——知识与发展》。

表3　中国与国际社会收入分配的不平等程度对照表

	吉尼指数	最低的10%	最低的20%	第二个20%	第三个20%	第四个20%	最高的20%	最高的20%
中国	41.5	2.2	5.5	9.8	14.9	22.3	47.5	30.9
美国	40.1	1.5	4.8	10.5	16.0	23.5	45.2	28.5
英国	32.6	2.4	7.1	12.8	17.2	23.1	39.8	24.7
德国	28.1	3.7	9.0	13.5	17.5	22.9	37.1	22.6
法国	32.7	2.5	7.2	12.7	17.1	22.8	40.1	24.9
意大利	31.2	2.9	7.6	12.9	17.3	23.2	38.9	23.7
以色列	35.5	2.8	6.9	11.4	16.3	22.9	42.5	26.9
瑞典	25.0	3.7	9.6	14.5	18.1	23.2	34.5	20.1

资料来源：《1998/99年世界发展报告——知识与发展》。

随着知识经济到来，科教兴国和可持续发展战略对财政收支的总量、结构及其运用能力都提出补偿历史欠账，增加总支出，改进理财效率的要求。我国90年代的人均科研经费还不到发达国家80年代的1/10，新兴工业化国家的1/6（见表4）；高等教育接受率只有4%，甚至低于低收入国家的平均水平，原本具有高附加值特征的知识产业，在我国还主要靠财政吃饭。作为知识、技术

入超大国，教育、科技进步的投入没有随经济的增长同步，甚至时有下降，即使近年科技、教育的投入大幅增加，如果我们按照功能划分，把表5第7、8、9、10四项稳定性支出加总，第11和12两项加总，再与知识进步的直接条件事业支出相比较，无论是存量、增量支出和年均增长速度，科教兴国所能够得到的财力支持并不比稳定性支出有优势。有限投入除维持这些行业的日常运转外，知识创新的财力有限。20年来我国经济增长速度一直名列世界第一，高等教育仅提高了3%，发达国家和地区则提高了21%，高等教育接受率勉强达到欠发达国家80年代的水平。普通高中教育接受率不足46%，普及9年义务教育还是个目标，表6进一步证明：各项财政性补贴支出对知识进步直接提供的帮助太少，这种情况仍然在继续。1998年增发的1 000亿国债陆续投放在盖粮库、改建电网、贯通南北、东西高速公路、水利建设等，直接用于“第四产业”的投入太少。虽然我国开始以农业为基础、工业为主导，建设强大社会主义物质基础的国民经济发展指导思想转向了向基础设施投资，仍然没有脱离重实物量增加轻知识进步的决策习惯。在重有形资产轻无形资产思想的作用下，有限财力太多地投向了物质资本形成业。可是，国际竞争相对优势，已经不是简单的粮食、钢铁吨位堆积，洲际高速公路的里程竞赛，而是知识高级化程度及其运用能力的竞争。欧美、日本占去了世界高新技术97%以上的份额，这种国际竞争相对优势是依靠知识进步主导型的财政政策发展起来的。

表4　我国人均科研经费与80年代样本国家人均科研经费对照表

国家	科研人员人均费（美元）
美国	150 600
日本	145 200
新加坡	65 580
中国	12 373（90年代）

表 5　　1994～1996 年财政存量、增量支出比例和增长率

	存量支出比重	增量支出比重	年均增长%
1. 国内基本建设	11.7	12.7	15.3
2. 挖潜、新产品试制	7.55		7.5
3. 地质勘探	1.03	11.8	
4. 支农和支农事业费	6.65	5.7	16.4
5. 城市维护和建设支出	4.15	4.2	19.5
6. 文、教科卫事业费	21.43	22.7	21.2
其中：教育事业费	12.88	14.6	23.0
7. 国防费	9.28	8.9	19.1
8. 行政管理费	7.88	8.1	20.4
9. 公、检、法	4.18	6.8	34.0
10. 武警经费	1.1		20.7
11. 价格补贴	5.75	4.7	14.9
12. 其他支出	19.33	26.2	27.0

资料来源：《中国财政年鉴》1997 年。

表 6　1997 年各类补贴支出预算执行情况（亿元）

项目支出	执行数	所占份额（%）
基建贷款贴息	28.50	1.74
外贸企业出口退税	555.00	33.83
企业亏损补贴	365.50	22.28
抚恤和社会救济费	150.28	9.16
政策性补贴	541.26	32.99
其中：粮、棉、油价格补贴	400.49	
平抑物价和糖储备补贴	51.77	
肉食价格补贴	22.16	
其他价格补贴	66.84	
总计	1 640.54	100

资料来源：同前。

综合上述，第一，无论在短期还是长期，我国财政支出的总规模必须经历一个连续扩张的过程；第二，政府岁入增加的财源基础相当脆弱，无论如何不能单纯依靠税收增加许多，举债支出

此为试读，需要完整PDF请访问：www.erton