

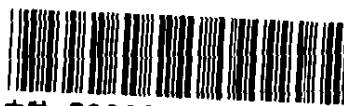
JIU SHI
NIAN DAI
CAI ZHENG
FA ZHAN
ZHAN LÜE

90

年代财政发展 战略

项怀诚 主编

经济出版社



中财 B0003295

90年代财政发展战略

项怀诚 主编

C0241/07

中央财政金融学院图书馆藏书章

总号 384820

书号 720.2/312

中国财政经济出版社

责任编辑：徐珠丽

封面设计：刘 军

90年代财政发展战略

项怀诚 主编

*

中国财政经济出版社出版发行

中国财政经济出版社激光照排

(北京东城大佛寺东街8号)

北京财经印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 10印张 235 000字

1991年7月第1版 1991年7月北京第1次印刷

印数：1—35000 定价：5.80元

- ISBN 7-5005-1556-1/F·1467

主 编 项怀诚

副主编 朱福林 云志平

编 委 (按姓氏笔画排列)

云志平 朱福林 李惠中 吴坤龙 吴翠兰
张家伦 姜洪南 胡志新 项怀诚 赵昆熙
韩绍初

主要编写人员 (按所写章序排列)

肖 捷(第一、二章)	邱江涛(第一章)
许洪标(第三章)	王 洪(第四、十八章)
刘跃国、史耀斌(第五章)	张俊芳(第六章)
王 刚(第七章)	丁先觉、崔俊生(第八章)
刘家德、刘丽娜(第九章)	陈金甫(第十章)
娄曲果(第十一章)	路和平(第十二章)
李亚芬(第十三章)	张宝田(第十四章)
魏伏生(第十五章)	陈 森、赵 闻(第十六章)
张弘力、邱少华(第十七章)	居 昊、孙树明(第十九章)
黄维健(第二十章)	

编写说明

为了使各级党政机关、企事业单位的干部职工，以及大专院校师生和科研人员，更好地学习和贯彻七届人大四次会议审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》，以及李鹏总理《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》的精神，更多地关心和了解90年代的财政发展，财政部副部长项怀诚同志主持编写了《90年代财政发展战略》一书。本书共分二十章，内容主要包括：财政“七五”计划的基本执行情况；“八五”时期和今后十年的财政发展目标、基本方针和主要任务；大力提高经济效益的措施；增强政府宏观调控能力和财政职能的设想；教育、科学和行政经费等支出政策；继续支持农业发展的措施；进一步完善企业承包制和推行税利分流改革的意见，以及税收制度（包括企业税收政策）和地方财政包干体制的改革设想，财政支持和参与价格体系、外贸财务管理体制、工资制度、住房和社会保障制度改革的基本思路；保持国家债务的合理规模和结构，以及加强财政法制化建设，引导预算外资金健康发展等。读者可以从中比较全面地了解财政部在今后十年、特别是“八五”时期，对我国财税政策发展的基本设想，可能采取的各种措施的信息。本书对各部门、各企事业单位和各界关心财政问题的人士将提供有益的帮助。

编 者

1991年4月

目 录

序 言	王丙乾 (1)
第一章 “七五”时期的财政发展概要	(6)
一、综合国力和财政实力明显增强	(6)
二、财力分配支持了重点建设事业的发展	(9)
三、“七五”时期国家财力增长的保证	(11)
四、财政发展亟待解决的问题	(14)
第二章 90 年代财政发展的战略目标、基本方针和主 要任务	(18)
一、财政发展的主要战略目标	(18)
二、财政发展的基本方针	(23)
三、“八五”时期财政面临的困难和矛盾	(25)
四、“八五”时期财政发展的主要任务和政策设想	(29)
第三章 不断提高经济效益, 逐步摆脱财政困境	(38)
一、粗放经营发展中的财政困境	(38)
二、以提高经济效益为中心, 促进集约化经营的 经济增长	(42)
三、建立与效益型增长相适应的财政调控体系	(47)
四、提高企业经济效益的设想和财政对策	(51)
第四章 适当集中财力, 增强政府的宏观调控能力	(56)
一、财政要在国民收入分配中占有一个相对稳定的 份额	(56)

二、财政处于困难局面的基本原因	(60)
三、适当集中财力, 增强政府宏观调控能力	(64)
第五章 深化企业改革, 推进税利分流	(69)
一、税利分流是深化企业改革的必然要求	(69)
二、税利分流的原则、模式及改革试点情况	(76)
三、90 年代国家与企业分配关系改革的基本思路 ...	(83)
第六章 逐步建立稳定和规范化的分税制财政体制	(88)
一、现行财政体制有待进一步改革完善	(88)
二、深化财政体制改革的原则和目标模式	(91)
三、“八五”期间继续稳定和完善包干体制, 同时 积极进行分税制的改革试点	(94)
第七章 理顺税制结构, 强化税收管理, 充分发挥税 收的职能作用	(98)
一、80 年代的税制改革取得了重大进展	(98)
二、90 年代税收工作面临的主要任务	(101)
三、进一步改革和完善税制的原则	(105)
四、改革和完善税制的基本思路	(108)
五、继续完善税收管理体制, 加强税收征管工作	(114)
第八章 积极推进价格改革, 逐步减轻财政补贴负担	(116)
一、十一届三中全会以来价格改革的基本情况	(116)
二、价格改革与财政的相互关系	(121)
三、90 年代的价格改革与减轻财政补贴负担的基 本思路	(124)
第九章 继续深化外贸财务管理体制改革	(129)
一、继续坚持对外开放的基本国策, 充分发挥外 贸在国民经济中的作用	(129)
二、继续实行并逐步完善鼓励出口的各项政策和	

措施, 积极支持发展外贸出口	(132)
三、合理安排进口, 调整进口结构, 整顿进口补 贴	(136)
四、理顺外贸财务体制, 实行自负盈亏, 进一步 完善国家与企业的分配关系	(142)
第十章 积极支持和参与工资制度改革, 建立合理的 分配机制	(148)
一、80 年代工资制度改革的回顾	(148)
二、现行工资制度存在的问题	(150)
三、继续推进工资制度改革的设想	(152)
四、强化收入分配的宏观调控机制	(156)
第十一章 支持和参与住房制度改革及土地使用制度 改革	(160)
一、80 年代住房制度改革的发展	(160)
二、进一步推进住房制度改革的设想	(164)
三、发挥财政在住房制度改革中的作用	(168)
四、土地使用制度改革和使用权有偿出让收入的 管理	(170)
第十二章 积极支持和参与社会保障制度改革	(174)
一、我国现行社会保障制度的情况和存在的问题	(174)
二、深化社会保障制度改革的一些设想	(177)
三、财政部门要积极参与社会保障基金管理	(182)
第十三章 保持国家债务的合理规模和结构	(185)
一、我国国家债务的发展状况	(185)
二、国家举债缓解了财政收支矛盾, 促进了国民 经济发展	(191)
三、继续用好国家债务, 促进 90 年代的经济发	

展	(194)
四、保持合理的债务规模和结构	(196)
第十四章 增加农业投入，增强农业发展后劲	(202)
一、健全和完善农业投入机制	(203)
二、实行投资倾斜政策，保证重点投入	(206)
三、健全和完善资金使用管理机制	(210)
四、增强农业企业自我发展能力，完善自我投入 机制	(213)
五、支持和引导乡镇企业健康发展	(216)
第十五章 多渠道筹措教育资金，积极支持教育事业 发展	(220)
一、我国教育事业发展和教育资金投入情况	(220)
二、坚持多渠道筹措教育资金的发展方针	(223)
三、努力提高教育资金的使用效益	(228)
第十六章 多渠道筹措科技资金，支持科学事业发展	(232)
一、十年来科技投入的基本情况	(232)
二、加强科技经费管理，提高资金使用效益	(237)
三、继续多渠道筹措资金，增加全社会对科技的 投入	(241)
第十七章 合理控制行政费支出增长	(245)
一、“七五”时期行政费支出的主要问题	(245)
二、行政费支出增长过快和结构变化的主要原因	(249)
三、“八五”时期行政费支出的发展趋势	(253)
四、“八五”期间安排行政费的原则和控制行政费 增长的设想	(255)
第十八章 增强国家财政职能，发挥财税手段的宏观 调控作用	(259)

一、发展社会主义有计划商品经济需要增强财政 职能	(259)
二、必须改变国家财政职能被削弱的状况	(264)
三、强化财政各项职能，有效地发挥财税手段的 作用	(266)

第十九章 加强财政法制建设，保障和促进财政改革 和财政发展

(273)

一、加强财政法制建设是发展社会主义财政的客 观必然	(273)
二、80年代财政法制建设取得了巨大成就	(275)
三、90年代财政法制建设任重道远	(278)
四、加快财政立法步伐，建立社会主义财政法规 体系	(280)
五、加强财政法规执行情况的监督检查	(284)
六、努力提高全体公民的财政法制观念	(287)
七、大力加强地方财政法制建设工作	(291)
八、积极推进财政法制建设的理论研究	(294)

第二十章 进一步加强预算外资金管理，引导预算外 资金健康发展

(296)

一、“七五”时期预算外资金的增长变化	(296)
二、“七五”时期预算外资金管理的进展和存在的 主要问题	(299)
三、“七五”时期预算外资金发展和管理工作的几 点认识	(303)
四、“八五”期间进一步加强预算外资金管理的设 想	(306)

序 言

王 丙 乾

已经过去的 80 年代，国家财政在改革中求发展，走过了一段不平凡的历程。十年来，在党中央和国务院的领导下，经过财税部门上下一致的艰苦努力和各行各业的大力协作，取得了很大的成绩。1980 年，国内财政收入为 1042 亿元，1990 年上升为 3134.34 亿元，增长了 2 倍，平均每年递增 11.6%，按可比口径计算，平均每年递增 10.5%。十年合计，国内财政收入共完成 19490.19 亿元，国内财政支出为 20072.09 亿元，收支相抵，赤字 581.9 亿元。国家财力的扩大，为支持各项经济建设和社会事业的发展、为深化改革和对外开放、为不断地改善和提高人民生活水平、为国家有效地履行其职能和调控国民经济运行，提供了可靠的财力基础，保证了社会主义建设的资金需要。国家财政取得这些成绩是很不容易的，是在资金供需矛盾相当尖锐的情况下发展壮大起来的。在这十年中，国家财政既要维护政治、经济和社会稳定的大局，又要努力完成各年度预算确定的任务，保证建设和改革的资金需要，在十分困难和紧张的情况下，竭尽全力，尽其所能，履行了自己的职能。然而，也积累了一系列的矛盾和问题，最集中的表现在除了 1985 年实现收支平衡以外，每年都有一定数额的赤字，而且近两年赤字额还逐渐扩大。

现在已进入 90 年代，国家财政面临的形势是相当严峻的。

这是因为：(1) 经济效益差的状况还没有根本扭转，资源配置和产业结构不够合理，许多企业技术水平、管理水平较低，生产消耗高，产品质量差，资金周转慢，使财政收入的增长受到很大制约；(2) 财政补贴的包袱日益加重，效益下降、成本上升、价格体系不够合理，再加上管理软化，使国营企业亏损补贴不断增加，同时，财政负担的价格补贴也增长较快，这两个包袱不仅制约着国家财力的扩大，也限制了可支配财力的合理分配；(3) 国家财力过于分散，国民收入分配过度向个人、企业、地方倾斜，使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不断下降，“八五”期间收入分配格局还不能作大的调整，这就更增加了解决财政困难的难度；(4) 支出需求非常旺盛，为了合理调整产业结构，重点建设投资需求量是非常大的，农业、教育、科学、国防等重点事业发展的资金需求也很高；(5) 偿债高峰的压力很大，“八五”时期财政的内外债务到期还本付息额将超过目前的债务收入水平，还有一部分各单位自借自还的外债偿还，也会对财政产生一定影响。除此以外，“八五”时期还面临建国以来第三次生育高峰和就业高峰的压力。现在平均每年增加1600万人以上，每年新增的国民收入约有1/4被新增人口吃掉。这种国情大大限制了财政的回旋余地。所以，同前几个五年计划时期相比，90年代特别是“八五”时期的财政形势是相当严峻的。

在社会主义有计划商品经济的发展过程中，国家财政将始终是政府行使其职能的基本手段，是宏观经济调控的重要杠杆，是国民经济资金供应的主渠道。为了充分发挥财政的职能与作用，从财力上保证国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的顺利实施，实现我国社会主义现代化建设的第二步战略目标，我们针对当前和今后财政形势的特点，在经过广泛深入调查、研究、分

析与测算的基础上，实事求是地提出今后十年和“八五”时期国家财政的发展目标、发展重点和改革措施。

我们的发展目标是建立稳定的、平衡的财政，以适应和促进社会主义有计划商品经济的发展。为此，一是要在经济效益显著提高，经济素质明显改善，分配结构趋向合理的条件下，实现国家财政收入稳定可靠的增长。今后十年，将努力使财政收入年均增长速度同国家计划安排的国民生产总值年均增长速度基本保持同步，并逐步提高财政收入占国民收入的比重。二是要有效控制财政开支，合理安排各项支出，缓解财政入不敷出的压力。今后十年，国内财政支出的年均增长速度要略低于国内财政收入的年均增长速度，逐步压缩以致消除国家预算的硬赤字。同时，要使财政支出结构更好地体现国家重点建设事业的发展需要。三是要深化财税改革，完善国家财政职能，建立和健全适合社会主义有计划商品经济需要的宏观财政调控体系，增强财政的宏观调控能力。

“八五”时期是本世纪后十年的关键阶段。根据上述发展目标，这一时期的财政发展重点是：

第一，发挥财政对经济的促进和调节作用，深入持久地开展“增产节约、增收节支”运动，大力提高经济效益，反对铺张浪费，实现并保持经济的适度增长，不断培植新的财源，开辟生财之道，促进财政收入的持续、稳定增长。

第二，实行适度紧缩和紧中有活的政策，努力保持社会总需求与社会总供给的基本平衡，注意防止国民收入超分配和通货膨胀。在严格控制财政收支差额的前提下，合理调整支出结构。收入增量的分配向国家重点基础设施建设和农业、教育、科学、国防等重点事业倾斜，支持这些重点建设和事业的发展。同时，控制和压缩非重点支出，实行精兵简政、节减财政支出。

第三，合理调整收入分配关系，采取适当的政策和措施，提高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，集中必要的财力来办一些必须由中央办的关系国家全局利益的大事。控制并减少财政负担的价格补贴和企业亏损补贴。

第四，加强和改进财政预算管理，克服和防止收入流失和支出浪费等现象。同时，要逐步实行复式预算制度，分开经常性预算和建设性预算，硬化预算约束，并加强债务管理，采取必要的措施度过偿债高峰。

第五，加强财政的法制化建设，健全必要的财政、税收、财务法规，严肃整治“三乱”和经济、财政秩序，严格依法纳税，逐步使预算收支管理和企业财务管理真正走上法制化轨道。同时要加强廉政建设，不断提高干部素质，抓好财政、税收、会计队伍建设。

为了实现上述发展目标和发展重点，缓解国家财政困难，“八五”时期，必须围绕建立计划经济与市场调节相结合的经济运行机制，大力支持和推进各项经济体制改革，并积极进行财政自身的改革，使财政逐步进入良性循环的发展轨道。

第一，继续改进和完善企业承包办法和管理制度。适当调整过低的承包基数和递增包干比例，增加企业对国家的上缴任务。同时，抓紧进行“税利分流”的改革试点，即在降低所得税税率、取消调节税、改税前还贷为税后还贷的前提下，实行所得税后利润承包等多种分配形式。积极推进国有资产管理体制的改革。

第二，进一步改革财政体制和预算管理。合理提高一些地方上交中央财政的收入数额，适当减少一些中央对地方的补贴，逐步扩大中央财政收入占全国财政收入的比重。要积极进行中央与地方实行分税体制的改革试点工作。同时，通过实行复式预算制度强化预算管理。

第三，按照“统一税政、集中税权、公平税负、简化税制”的原则，继续改革和完善税收制度，强化税收调节国民经济和筹集财政收入的功能，促进公平竞争和优化产业结构，逐步建立起符合中国国情的税收体系。

第四，加强国有资产的管理，在全国范围内抓紧开展清产核资工作，逐步建立与社会主义有计划商品经济相适应的国有资产管理体制和管理办法。

第五，积极推进各项改革，缓解财政矛盾。结合物价改革，通过调整部分购销倒挂的农副产品价格和基础工业产品价格，逐步理顺比价关系，减少财政补贴；结合外贸体制改革，取消出口商品补贴，并减少一部分进口商品的补贴；通过深化工资制度、社会保障制度和住房制度的改革，逐步理顺国家、集体和个人之间的国民收入分配关系，增强经济关系的透明度，使财政的收支活动规范化。

总之，今后十年和“八五”时期，国家财政既要保证经济建设和社会发展资金的需要，又要积极地支持各项改革，还要使人民生活水平逐步有所提高，其收支平衡的矛盾是很大的。广大财税干部要知难而进，排难而上，做好工作。同时，希望全国人民都能够从全局出发，统一认识，理解财政困难，重视财政问题，支持财政工作，共同努力在“八五”时期把赤字压缩到最低限度，为今后逐步建立稳定的、平衡的财政打下基础。

第一章 “七五”时期的财政发展概要

中国共产党十一届三中全会以后的十年，通过坚持以经济建设为中心，坚持改革开放，国家财政不断克服发展道路上的困难，积极支持深化改革和生产发展，不断改善人民生活，加强和完善自身建设，取得了很大成绩，为国民经济和各项社会事业的发展提供了大量资金，对实现我国社会主义现代化建设的第一步战略目标，作出了积极的贡献。

一、综合国力和财政实力明显增强

80年代，我国国民经济和社会各项事业的发展全面开创了社会主义现代化建设的新局面，在我国社会主义现代化建设的历史进程中，写下了绚丽多彩的一页。1990年国民生产总值达到17400亿元，国民收入达到14300亿元，按不变价格计算，分别比1980年增长了1.36倍和1.31倍，平均每年递增9%和8.7%，实现了既定的发展目标。经济增长速度比同期世界平均增长3—4%的发展水平高出一倍多。我国国民经济主要综合指标都实现了较快地增长（见表1-1）。

一些主要工农业产品产量逐步跃居世界前列。粮食总产量1990年达到4350亿公斤，迈上了更高的台阶。列入“七五”计划的28种主要工业产品，有23种产品提前一、二年完成或超过了

“七五”计划指标；原煤产量达到 10.8 亿吨，钢产量达到 6604 万吨；谷物、原煤、水泥、电视机的产量跃居世界第一位，钢、原油、发电量、化学纤维跻身世界第四位。综合国力大为增强。我国人民实际消费水平年均提高 5.9%，明显高于前 28 年年均增长 2.6% 的速度。

表 1-1

单位：%

	十年平均 增长率	“六五” 时期	“七五” 时期
国民生产总值	9	10.1	7.8
国民收入	8.7	10.0	7.5
工农业总产值		11.0	11.3
农业总产值	6.3	8.2	4.6
工业总产值	12.6	12.0	13.1

过去十年，我国进行的改革开放倍受世人注目，这是带来我国经济和社会面貌发生深刻变化的基本动力。以家庭联产承包责任制为主要内容的农村改革取得了成功；城市经济体制改革围绕着搞活企业这个中心，在计划、投资、财政、税收、金融、物资、商业、外贸、价格、劳动工资等方面，都取得了不同程度的进展。在改革经济体制的过程中，科技、教育体制和政治体制也进行了改革。同时，通过实施对外开放政策，先后创办了 5 个经济特区，开放了 14 个沿海城市，开辟了 10 多个经济技术开发区和经济开放区，为我国经济运行增添了活力。

国民经济的迅速发展和改革开放的不断进行，不仅增强了国力，也推动了财政的增长。1990 年，国内财政收入达到 3134 亿元，比 1980 年增长 2 倍。十年合计，国内财政收入共完成 19490 亿元，按现价和可比口径计算，平均每年递增 10.5%。其