

中央与地方财经改革探索

中国财政学会 编



经济科学出版社

中央与地方财经 改革探索

中国财政学会 编

经济科学出版社

责任编辑：张 清
责任校对：孙 昉
版式设计：周国强
技术编辑：潘泽新

中央与地方财经改革探索

中国财政学会 编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

化学工业出版社印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 16.75 印张 430000 字

1999 年 5 月第一版 1999 年 5 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7-5058-1718-3/F·1216 定价：23.30 元

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与地方财经改革探索/中国财政学会编. - 北京:
经济科学出版社, 1999.5

ISBN 7-5058-1718-3

I. 中… II. 中… III. ①财政管理体制-体制改革-
研究-中国②经济体制改革-研究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 07713 号

前 言

加强内外联系和协作研究，是我国政治经济形势发展对各级财政学会工作提出的一项基本要求，也是搞好财政学会工作的必备条件。由于我们研究的财政问题是国民经济各个方面问题的综合反映，涉及到多部门、多学科，因此，多方合作，优势互补，共同攻关，对促进研究成果质量的提高是一种有益的方式。为此，中国财政学会从1991年开始正式开展了全国财政协作研究。协作形式多种多样，既有和本地各有关单位之间的横向协作、与各地市财政学会和科研机构之间的纵向协作，也有横向与纵向交叉相结合的协作。中央与地方、地方与地方财政学会、财政科研部门之间的协作研究活动，已经成为推动全国财政协作研究活动的主要形式，对促进各地的社会经济发展起到了积极的作用。

截至1998年度，中国财政学会共安排了51个全国财政协作研究课题。本文集选用的都是在全国财政协作研究课题评比中获奖的课题总报告，考虑到时效性问题，大部分选自1995~1997年度完成的研究报告。这些课题报告有观点、有数据、有分析、有对策，得到了各级领导和有关经济综合部门的重视与好评。

我们希望通过本文集的出版，促使财政科研从重量的外延型向重质的内涵型转变，使调研与业务工作、调研与决策咨询、调研与信息沟通有机地融为一体，运用新知识、新方法、规范分析

与实证分析相结合，向决策部门提交更高水平的研究报告和政策建议，使财政科研工作再上一个新台阶。

由于编者的水平有限，对编辑工作中可能出现的疏漏之处，恳请读者见谅并指正。

编 者

1998 年 11 月

目 录

第一部分 国家财政

关于加强财政宏观调控的研究·····	3
论分税制的指导原则及其实施运作问题·····	19
完善我国政府间转移支付制度·····	36
中国财政迈向 21 世纪的设想和展望	
——论“九五”及至 2010 年财政改革与发展战略问题·····	84
促进经济增长方式转变的财政对策·····	99
中国市场经济与财政宏观调控·····	117
关于加强预算外资金管理的研究·····	153

第二部分 地方财经

分级财政体制下地方财政体制改革若干问题研究·····	179
关于分税制下财源建设的若干看法·····	194
县级财政危机及其对策·····	213
规范化：地方预算外资金管理的基本思路·····	225
优化我国地方财政支出结构的研究·····	245
加快西北地区经济发展的财税及相关政策研究·····	273
深化省以下分税制财政体制改革的对策研究·····	290

我国地方财政支出改革的研究 306

地方财政支出的实证分析及管理对策 323

第三部分 企业改革

关于国有工业小企业改革若干问题的研究 351

关于财政参与国有企业改革问题的研究 376

非国有经济的发展及相关财经政策研究 395

第四部分 农业问题

新时期财政支农工作研究 419

稳定农民负担的财政对策 437

构建市场经济条件下政府支持和保护农业的政策体系 465

关于加快农业地区工业发展的相关问题及其政策研究 482

第五部分 社会保障

关于健全企业社会保障体系的研究 511

第一部分

国家财政

关于加强财政宏观调控的研究

一、加强财政宏观调控的必要性和紧迫性

在计划经济体制下，国家是同时运用人力、物力和财力调控经济。在市场经济体制下，国家一般不再直接调配人力和物力，而主要是运用财力来调控经济。国家运用财力调控经济又主要是通过财政和金融两个系统。金融同商品经济有密切的联系，在市场经济体制下，金融在宏观调控中的地位越来越重要，是很自然的事情。而财政在宏观调控中也占有十分重要的地位，加强财政宏观调控，非常必要：（1）经济越发展财政的调控功能越发展。财政是一个历史范畴，财政本身是处在发展变化当中。早期的财政主要是执行分配功能。但随着社会化大生产的发展和国家干预经济的加强，财政调控功能就越来越重要。在西方发达国家，财政无一不是国家实行宏观调控的主要工具。（2）转变财政职能要求进一步加强财政的调控功能。为了适应市场经济体制的要求，财政职能必须有所转变，财政分配的范围也必须有所调整。一方面，过去财政用力去管的事情，现在可以不管或少管；另一方面，属于与宏观调控有关的一些事情又需要多管或加强，如扩大基础设施方面的投资，增加能源交通方面的投资，统筹社会保障，以及通过财政上的各种奖限政策诱导企业的行为符合宏观经济的要求。（3）财政调控与金融调控的有效配合才能建立起整个

国民经济的宏观调控体系。同信用相比，财政分配（财政信用除外）的特点是无偿性，即对于具体的交款或用款单位来讲，财政收支没有直接的归还性，所以，财政分配是一种直接改变所有权或支配权的行为。正因为如此，财政调控可以起到金融调控无法起到的作用。如为社会效益好的非盈利单位提供发展经费，为基础设施和重点建设提供资金，为重要科技和文教事业提供开发经费，以及统筹社会保障、缓解分配不公、促进地区间的协调发展和加强国家储备以平抑物价等方面，财政的调控作用是金融调控或其他调控手段无法取代的。改革以来，由于财政困难，使一些本来应当由财政上承担的任务转到了银行，比如，国有企业需要增加的定额流动资金，某些重点建设项目的投资，以及国家储备性质的资金占用等。应当指出，这种情况并不正常。从长远看，这对财政、金融和整个国民经济的正常运行都是不利的。所以，必须创造条件，摆正财政在宏观调控中的地位，只有如此，才能建立起强有力的相互协调的整个国民经济的宏观调控体系。

改革开放以来，财政改革先行，对于整个国民经济的改革和发展起了重要的推动作用，但从加强财政宏观调控的角度来讲，还存在严重的不足。（1）由于对新形势下财政除继续执行分配功能以外，必须更多注意执行财政的调控功能认识不足，因而财政调控的意识“淡化”，财政调控还缺乏自觉性。（2）由于经济效益比较低以及分配上的失控，使财政分配的范围急剧缩小，两个比重一降再降，因而财政调控的力量“弱化”，想调控，也力不从心。（3）由于法制不健全，因而许多财政调控的手段“软化”。财政本来应当在整个国民经济的宏观调控中扮演重要角色，但由于认识上的“淡化”，财力上的“弱化”和法制上的“软化”，又大大限制了财政调控作用的发挥，这是整个国民经济宏观调控滞后的重要原因，此种情况如不迅速改变，将会使整个国民经济的协调发展受到极大的损害，并且会影响社会的安定和中央政策的执行。因此，加强财政宏观调控，不仅非常必要，而且非常

紧迫。

二、财政宏观调控的目标和手段

(一) 财政宏观调控目标

选择好财政宏观调控的目标才能达到财政宏观调控的目的。在社会主义市场经济体制下，我国财政宏观调控的目标，应包括三个方面，即供求总量平衡、分配比例合理和资源配置优化。

1. 供求总量平衡。在市场经济体制下，供求总量平衡是控制整个国民经济正常运行的基本条件，在保持经济有较快增长速度和就业比较充分的前提下，实现供求总量平衡，就可以保持物价总水平的基本稳定，从而达到稳定经济和稳定人民生活的目的。实现供求总量平衡的重要条件，是财政和信贷的综合平衡。从财政方面讲，通过首先实现自身平衡并处理好财政收支与信贷收支的各种关系，就可以促进供求总量平衡的实现。

在计划经济体制下，供求差额的大小是衡量总供求平衡的主要标志。在价格放开以后，衡量总供求平衡的主要标志是物价的涨幅，物价涨幅过大就意味着总量供求失调。从严控制信贷和货币投放是稳定全局的关键。调整结构必须在控制总量的前提下才能收到应有的效果。为此，财政上必须严格控制财政赤字特别是硬赤字，同时处理好财政同信贷之间的关系，减轻信贷的压力，以减轻通货膨胀的压力。

2. 分配比例合理。分配比例合理包括占有比例合理和使用比例合理。占有比例合理包括国家、企业和个人之间的占有比例合理，个人之间、地区之间和部门之间占有比例合理，以及各级政府之间支配的比例合理。使用比例合理包括补偿、消费和积累之间的比例合理以及不同消费和不同积累之间的比例合理。分配比例合理是经济增长和社会安定的重要条件。财政是分配的中心

环节，与各种分配比例都有联系，在调节各种分配比例中起着重要的作用。改革开放以来，在打破旧的分配格局的同时，产生了向单位和个人倾斜过多特别是向个人倾斜过多的问题。另外，在允许部分个人和地区先富起来的同时，产生了个人之间的分配不公和地区之间的悬殊过大的问题。为此，必须增加国家支配的财力特别是中央支配的财力，同时缓解分配不公和地区之间悬殊过大的问题。

3. 资源配置优化。资源配置优化就是按照宏观经济的要求使人力资源和物力资源得到最有效的使用，这是实现经济增长和协调发展的决定性因素。在市场经济条件下，人力和物力是通过财力进行分配的，财政可以通过体现产业政策的财政政策促进资源的合理使用。

当前，一方面整个国民经济中投资总规模增长过猛；另一方面，需要重点发展的部分又严重滞后，因此，在严格控制整个国民经济中投资总规模的同时，必须努力增加财政上的投资并使投资结构优化。

（二）财政调控手段

财政调控手段是达到调控目的所采取的具体调控措施。没有健全有效的调控手段，调控目标等于虚设。

财政的基本活动是取得收入和安排支出。一般讲，各种收支手段同时也就是调控手段，但收支手段并不能自然而然地成为调控手段。以税收为例，税收具有收入和调控两种功能，作为收入功能主要以收入的多少衡量其发挥作用的大小；作为调控功能，主要是通过调整税负发挥税收的奖限作用，借以诱导企业或个人的行为。调控功能发挥作用的大小，不能以收入的多少来衡量，而必须以其对经济的积极影响程度来衡量。国有企业分利、财政投资、财政补贴等财政范畴，也具有两种功能，一种功能是通过收支为财政的分配功能服务，另一种功能是通过财政收支为财政的调控功能服务。可见，收支手段并不等于调控手段，各种收支

手段，只有有意识地作为调控手段来运用时，才能成为调控手段。

财政调控手段是一个大系统，其中又包括三个子系统：

财政调控的第一个系统是财政调控的主体系统，是指与财政无偿分配相联系的调控手段所构成的调控系统。属于主体系统的调控手段有税收、分利（国有企业分利）、罚没收入、财政投资、财政补贴等。在整个财政分配中，虽然包括了一部分财政信用分配，但按无偿原则进行的财政分配将永远是财政分配的主体。

财政调控的第二个系统是财政调控的信用系统，是指与财政信用相联系的调控手段所构成的调控系统。它是财政调控体系中一个重要的辅助调控系统。

财政调控的第三个系统是财政调控的间接系统，是指主要运用行政性手段对社会财力进行调控所构成的调控系统。它是另一个重要的辅助调控系统。

三、深化改革，加强财政调控的主体系统

当前，财政调控中一个最大的矛盾是，由于财政困难越来越严重，造成了财政调控的主体系统调控乏力。

从发挥财政调控的功能对财政收支的影响来讲，有增收、减支、减收、增支四种情况。增收和减支，一般讲，同限制某些行为有关，可称限制型调控。减收和增支，一般讲，同鼓励某些行为有关，可称鼓励型调控。限制型调控，在发挥调控作用时，可以同时使财政上的财力得到充实。因此，不存在一个财力保证问题。鼓励型调控，在发挥调控作用时，就会增加财政收支的压力。因此，就存在一个财力保证问题。财政上的财力实际上是分为两个部分。一部分是按照现行政策和制度规定，为保证必不可少的支出而安排的收支。另一部分是可以伸缩安排的收支。前者

实际上起了分配基金的作用，后者实际上是起了调控基金的作用，如果财政很困难，收支关系很紧张，调控基金自然容易被挤掉。而如果没有这种调控基金，也就很难进行鼓励型调控，所以，要想全面实现财政的调控功能，必须解决调控乏力的问题。

在当前实际上缺少调控基金的情况下，设计财政调控时应注意以下几个问题。(1) 要以限制型调控为主，这样，可以把发挥财政调控功能与克服财政困难统一起来。对于鼓励型调控只能暂时少用。即使因此对经济发展速度有一定影响也只能暂时少用。(2) 尽量发展对应性收支关系。对应性收支关系，就是按专款专用原则，用新增加的收入项目保证新增加的支出项目，比如，一方面，开征社会保险税收，另一方面增加社会保险性质的支出。这样，既扩大了财政的调控功能，又没有增加财政的负担。(3) 注意不同收支间的替代效应，即在不影响收支总规模的情况下，尽量通过调整收入结构或支出结构来实现某些鼓励型调控。

(一) 加快财政体制改革，为财政调控构筑起规范化的分配关系

财政调控是在一定的财政分配关系中进行的，只有规范财政分配关系才能有效地进行财政调控。加快财政体制改革，构筑规范化的财政分配关系，可为财政调控创造前提条件。

1. 实行彻底的分税制，规范中央和地方之间的财政分配关系。财政体制的实质是划分财权的问题。财权主要包括资金支配权和资金使用的管理权。1980 年以前，资金支配权和资金使用的管理权都过多地集中于中央。1980 年以后，一方面，资金支配权下放过多；另一方面，对于地方财政资金的使用中央又仍然管的过多。通过实行彻底的分税制，一方面，增强中央对资金的支配权；另一方面，扩大地方政府管理地方财政的自主权。实行彻底分税制的关键并不在分税的本身，而在于是否实行彻底的分级财政以及与之相联系的彻底的分级预算。彻底的分级预算，也就是各级政府只能直接管理本级预算。今后，中央对地方财政的

调控，主要通过用中央的财力补助地方财政的办法来进行。至于地方预算的编制、执行和决算，应当由地方去决定。

2. 加快税制改革。税收同时具有收入功能和调控功能。不同的税种，两种功能所占的地位不同，有些税种以收入功能为主，有些税种以调控功能为主，有些税种两种功能兼顾。两种功能兼顾的税种，不同时期，或不同场合，可以侧重收入功能，也可以侧重调控功能。在税制改革中，应当合理规划各个税种的功能。

在流转税改革中，要扩大增值税的征收范围。增值税应主要发挥其收入功能，并据此要求设计税目和税率。改革后的产品税（消费税），应主要发挥其调控功能，并据此要求设计税目和税率。营业税是收入功能和调控功能可以兼顾的税种。但目前应主要发挥其收入的功能，特别是通过分税制改革使营业税成为地方的主要收入以后，更应如此。因此，在税目和税率的设计上都应力求简化，以便于征收。

所得税改革主要是合并税种。所得税的两种功能都很重要。就个人所得税来讲，应主要发挥其调节分配的功能，以缓解分配不公。合理控制成本开支，特别是合理控制劳动报酬性质的开支，对于所得税至关重要，控制劳动报酬性质开支的有效办法是实行计税工资。

在健全各种地方税中，应当有意识地确定各个税种的功能，有控制地允许地方开征本地区的地方税种，以利于健全地方财政的调控体系。

3. 按“两则”（会计准则和财务通则）规范国家与国有企业之间的分配关系。（1）国有企业按33%的比例税率交纳所得税。（2）投资性贷款一律由税前归还改为税后归还。（3）交纳所得税之后的税后利润再按一定方式在国家与国有企业之间进行分配。为增加企业对这一改革的承受能力，实行这一改革的企业，可以免交两金。同以往的办法相比，交纳所得税和税后归贷，增加了