

◎ 章 彤 著

SHICHANG  
JINGJITIZHI YU  
CAIZHENG  
GAIGE

市 场 经 济 体 制  
与 财 政 改 革

薄一波題



◎ 经济科学出版社

# 市场经济体制与财政改革

章 彤 著

经济科学出版社

责任编辑：金 梅  
责任校对：段健瑛  
封面设计：张卫红  
版式设计：贾志坚

## 市场经济体制与财政改革

章 彤 著

\*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中央民族大学印刷厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 240000 字

1996 年 4 月第一版 1996 年 4 月第一次印刷

印数：0001—1200 册

ISBN 7-5058-0890-7/F·682 定价：12.70 元

## 图书在版编目 (CIP) 数据

市场经济体制与财政改革/章彤著. —北京: 经济科学出版社, 1996. 2

ISBN 7—5058-0890-7

I. 市… I. 章… III. 财政管理体制-经济体制改革-关系-社会主义经济: 市场经济-研究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 19198 号

# 导 论

选择社会主义市场经济体制下的财政改革这一研究课题，是因为，财政分配是制导要素分配和利益分配的枢纽，是建立社会主义市场经济体制的重要内容，是关系国家长治久安和社会经济发展、乃至整个经济体制改革的重大问题，也是财税、金融、投资、计划、外贸五大改革的中心环节。财政改革事关全局，牵涉到方方面面的利益关系，因此，充分认识财政制导的重要性，探讨财政改革的主要内容，分析财政运行机制，从而为充分发挥财政的宏观调控作用，具有重要的现实意义。

本文从中国经济体制改革的实际出发，着重对宏观调控体系中的财政改革进行深入的实证分析，以求揭示财政改革的内在规律，对进一步深化财政改革起一定的指导作用。



我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。建立社会主义市场经济体制，是对社会主义经济理论与实践的重要发展和贡献。社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。为实现这个目标，必须坚持公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针，进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场要求、产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；建立全国统一开放的市场体系，实现城乡市场紧密结合，国内市场与国际市场相互衔接，促

进资源的优化配置；转变政府管理经济的职能，建立以间接手段为主的、完善的宏观调控体系，保证国民经济的健康运行；建立以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度，鼓励一部分地区、一部分人先富起来，走共同富裕的道路；建立多层次的社会保障制度，促进经济发展和社会稳定。这些主要环节是相互联系和相互制约的有机整体，构成社会主义市场经济体制的基本框架。必须围绕这些主要环节，建立相应的法律体系，采取切实措施，积极而有步骤地全面推进改革，促进社会生产力的发展。

党的十四届三中全会的《决定》，系统阐述了以建设有中国特色社会主义理论为指导，以公有制和按劳分配为主体的前提下建立社会主义市场经济体制的总体规划。根据《决定》精神，财政改革的主要内容是：改革税收制度，建立以增值税为主体的流转税制度，健全和完善所得税制度，逐步提高财政收入占国民生产总值的比重；全面推行分税制，按照中央和地方政府的事权，划分各级财政的支出范围，并根据财政与事权相统一的原则，合理划分中央和地方收入，同时，实行中央财政对地方的税收返还和转移支付制度；改革国有企业利润分配制度。此外，要进一步改进和完善复式预算制度，加快财政支出管理、价格补贴和国有资产管理等方面的改革，转变和健全财政职能，充分发挥国家预算、税收、国债、补贴等财政手段的宏观调控作用。《决定》明确了财政改革的目标和原则，是我们深化财政经济改革的行动纲领。

## 二

社会主义市场经济的发展，一是要求巩固和发展生产资料公有制，加强国有资产管理；二是要求在分配制度上，以按劳分配为主体，其他分配方式为补充，兼顾效率与公平；三是要求建立健全国家宏观经济调控体系，进一步发挥财政税收的宏观调控作

用。但是，现行（指 1994 年前，下同）财税体制与社会主义市场经济发展越来越不适应；国家财政尤其是中央财政缺乏宏观调控的财力；国有资产管理混乱，流失严重，对关系国计民生和经济命脉的国有企业的技术改造和技术革新缺乏财力保障。所以加快财税体制改革势在必行。

### （一）财政改革的必要性和紧迫性。

财政改革涉及方方面面的利益，影响着各方面的经济行为。在改革开放的十多年中，财政在诸多方面进行的改革都是与当时的经济体制改革相适应的，并且较好地解决了集中过多、统得过死的历史积弊，对于促进经济和各项事业的发展，发挥过积极作用。但在过去的改革中，较多地注意了分配格局的调整，过多地强调部门、地方、企业的自主权，而忽略了机制转换和保留必要的国家宏观调控的财力。因而，国家财政十分困难，财政职能明显弱化，财政运行和整个社会经济生活出现许多失控现象，财政体制已到了非改不可的地步。

1. 国家财力偏于分散，制约财政收入合理增长。财政包干，减税让利，超过了合理的数量界限，使财政收入占国民生产总值的比例逐年下降。扣除国内外债务后，我国的财政收入占国民生产总值的比例 1979 年为 26.7%，1992 年下降为 14.5%；也就是说，劳动者创造的每百元社会财富中，1979 年时国家可以集中 26.7 元，到 1992 年只能集中 14.5 元，从而限制了国家推进改革和发展经济的能力。财政收入占国民生产总值的比例是观察分析一个国家政府活动能力的重要指标。世界上大多数国家这个比例在 40% 以上，要比我国目前的水平高出 1 倍以上。据 26 个国家的资料，1989 年这个比例平均达到 42%。其中，发达的市场经济国家为 48.7%，发展中国家为 35.5%。虽然这种国际比较含有许多不可比因素，但仍然可以反映我国财政集中的程度太低，财力分配过于分散。

2. 财政赤字逐年增大，债务日益沉重。财政赤字从 80 年代初

期的 20 多亿元扩大到 1992 年的 200 多亿元。过去只是中央财政有赤字,从 1990 年起地方财政也连续 3 年入不敷出。1992 年在 39 个省级预算单位中,有 36 个出现赤字,全国赤字县已有 1000 多个。财政硬赤字扩大,连续多年向银行透支,既加重了通货膨胀,又制约了金融体制改革。在财政硬赤字逐年扩大的同时,国家债务数额也不断加大。1992 年年底,国家财政负担的内外债务余额已达 1500 多亿元,若按国际通行的做法将债务收入列作赤字计算,1992 年财政赤字占当年国内生产总值的 3.8%,高于西方工业化国家的一般水平。尤其严重的是中央财政困难更为突出,1992 年中央财政本级支出中约有一半是靠发债或借款解决的。财政主要收入增长比较迟缓,有些收入甚至逐年减少,财政支出增长则居高不下,特别是 1994 年、1995 年国家进入偿债高峰后,两年还本付息支出都将高达 1000 多亿元。财政平衡矛盾十分尖锐,面临的困难将进一步加剧。

3. 财政职能明显弱化,宏观调控力不从心。国家财政面临着促进发展和支持改革的双重任务,由于财力严重不足,影响了各项职能的正常履行。教育、科技、卫生和国防事业等开支属于财政的一般职能,这几年不仅得不到充分保证,有的地区甚至连发放工资都难以维持。特别是农业、能源、交通运输等基础产业和基础设施建设,更是投入不足,“瓶颈”制约越来越明显。由于中央财政宏观调控能力削弱,国家在调节社会分配不公、促进地区协调发展、攻克改革的重大难题等方面,难以发挥应有的调控作用。

4. 现行财政分配体制的许多方面与市场经济发展要求相矛盾,不利于公平的市场竞争。税收制度不合理,内外资企业所得税制不统一,内外资企业流转税制不一致,税收征管比较混乱。国家与企业、中央与地方的分配关系均未理顺,两个包干体制制约了国家和中央财政收入的合理增长。企业普遍实行的包死基数、超收多留的承包制度,使国家财政收入不但不能随着经济增长而

“水涨船高”，反而给各类企业设置了不同的起跑线，违背了市场经济的公平竞争原则。财政包干体制明显带有收入向地方倾斜的特征，造成中央财政收入占全国财政收入的比重不断下降，削弱了中央宏观调控的能力，同时加剧了各地财力分配不公平，地区经济、社会发展不平衡，差距进一步拉大。同时，各地区利益固定化，相互之间自成体系，阻碍了全国统一市场的形成和生产力合理布局。

5. 财政运行机制出现了许多失控和紊乱现象，财经法纪受到严重损害。有些地区置国家税收法规于不顾，越权自订税收优惠政策，擅自决定税收减免和退税、包税；在局部利益驱动下，出现了“藏富于企业”、“藏富于民”，生产高增长、财政低增长的怪现象。社会分配秩序相当混乱，愈来愈多的部门与财政并行参与国民收入分配。各种摊派屡禁不止，集资形式五花八门，形成财政之外有财政。地方政府设立的许多预算外基金和收费项目，数额也相当大。这些都不同程度地侵蚀了国家和企业利益。同时，财经法纪不严，政出多门，财权分散，严重影响着国家财政统一协调和综合平衡。总之，我国整个财政收入体系愈来愈像一个筛子，每年仅税收流失就高达数百亿元。

国家财政如此困难，宏观调控力不从心，要对改革和发展提供强有力的支持是很难的。如果不加快改革，财政困难得不到缓解，国民经济进一步发展将受到严重影响，甚至会危及下世纪初的持续发展。因此，加快财政改革已经势在必行，这不仅是解决财政问题的需要，而且也是改革和发展大局的需要。

## （二）财政改革的指导思想和主要内容。

财政改革要按照建立社会主义市场经济体制的目标要求，吸收和借鉴市场经济国家成功的管理经验，充分考虑我国的国情，把市场经济对财政的一般要求，同我国经济和社会发展的特殊性结合起来。在统筹规划和配套改革的基础上，通过分步实施，实现重点突破。财政改革要达到的总体目标是，建立适应社会主义市

市场经济发展的新型财政管理体制和运行机制。具体要求是，合理规范国家与企业、中央与地方的分配制度；健全国家财政职能，确保中央财政的主导地位；增强中央政府的宏观调控能力，财政要积极参与国民收入分配的全过程；强化国有资产管理；综合运用多种经济杠杆和政策手段，有效地调节宏观经济运行；在经济持续、快速、健康发展，分配关系趋向合理的基础上，努力实现国家财政的中长期平衡。

### 1. 全面推行分税制。

根据发展社会主义市场经济的总体要求，从1994年1月1日起，将地方财政包干体制，改为在合理划分中央与地方事权基础上的分级财政体制，建立中央税收和地方税收体系。通过改革，实现各级政府责权利的有机结合和财政与事权的统一，促进资源配置和产业结构优化；逐步提高财政收入占国民生产总值的比重，合理确定中央财政收入和地方财政收入的比例；实行中央财政对地方的税收返还和转移支付制度，以调节分配结构和地区结构。

(1) 按照中央和地方政府的事权，划分各级财政的支出范围。中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调区域经济发展，实施宏观调控等方面的政策性支出，以及由中央直接管理的事业发展支出。具体包括：中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制经费，地质勘探费，支农支出，国防费，武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费，以及应由中央负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费。地方财政主要承担本地区政权机关运转以及经济事业发展所需的支出。包括地方统筹的基础设施投资、城市维护和建设费，地方企业的技术改造和新产品试制经费，支农支出，地方文化、教育、卫生、科学等各项事业费和行政管理费，公检法支出，民兵事业费，价格补贴支出以及其他支出。

(2) 根据财权与事权相统一的原则，合理划分中央和地方收入。按照税制改革后的税种设置，将与维护国家权益和实施宏观调控所必需的税种列为中央税；将与地方经济和社会事业发展关系密切，适宜地方征管的税种划为地方税；将与经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税。据此原则划分，属于中央的固定收入包括：消费税，关税，海关代征消费税和增值税，中央企业所得税，铁道、银行、保险等部门集中交纳的收入（包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税），地方和外资银行及各类非银行金融企业的所得税。外贸企业出口退税，除 1993 年地方已经负担的 20% 部分列入地方上交中央的基数外，以后发生的出口退税全部由中央财政负担。属于地方的固定收入包括：营业税（不含银行、铁道、保险总公司集中交纳的部分），地方企业所得税（不含上述地方和外资银行及各类非银行金融企业所得税），城镇土地使用税（不含银行、铁道、保险总公司集中交纳的部分），个人所得税，固定资产投资方向调节税，城市维护建设税，房产税，车船使用牌照税，印花税，屠宰税，农牧业税，耕地占用税，契税，遗产税和赠与税，房地产交易增值税，国有土地有偿出让收入等。今后，根据地方经济发展和税源变化情况，还将不断充实地方税税种，使地方税收收入稳定增长。中央与地方共享收入包括：增值税、资源税、证券交易税。增值税中央分享 75%，地方分享 25%；资源税可按不同的资源品种划分，大部分资源税作为地方收入，个别品种如海洋石油资源税等列作中央收入。因中央只在少数城市设立证券交易所，证券交易税开征后，中央地方拟五五分享。

财政体制改革后，分设中央税务机构和地方税务机构，中央税种和共享税种由中央税务机构负责征收，其中共享收入按比例分给地方；地方税种由地方税务机构负责征收。

(3) 实行中央财政对地方的税收返还和转移支付制度。中央财政对地方税收返还数额以 1993 年为基期年，按照 1993 年地方

实际收入以及税制改革和分税情况，核定 1993 年中央从地方净上划数额，当年全额返还地方，并以此作为中央财政对地方的税收返还基数，从 1994 年开始，按照全国增值税和消费税平均增长率的一定系数逐年递增。这种税收返还带有转移支付的性质，但还不是真正规范化的转移支付制度，它是从当前实际出发，妥善处理新老体制过渡衔接问题的过渡措施。待各方面的条件成熟后，将建立规范化的政府间转移支付制度。

分税制改革既要明确目标，又要抓住重点，循序渐进，处理好主要矛盾。要针对收入流失比较严重的状况，通过分税和分别征管堵塞漏洞，保证财政收入合理增长。强化中央财政和地方财政预算约束。中央财政赤字通过发行长短期国债弥补，不再向人民银行透支；地方预算不准打赤字，执行中出现收支差额中央不予弥补，由地方自求平衡。中央财政收入占全国财政收入的比例将逐步提高到 60% 左右，对地方利益格局的调整逐步进行。

## 2. 改革税收制度。

税制改革的基本原则，是统一税法、公平税负、简化税制、合理分权。通过改革完善税收制度，促进企业的公平竞争，增强中央的宏观调控能力，严格税收征管，保障国家财政收入的稳定增长。

(1) 建立以增值税为主体、消费税和营业税为补充的流转税制度。在商品的生产、批发、零售和进口环节，全面推行比较规范的增值税。增值税税率由现行的 12 档改为 2 个档次，基本税率 17%，低税率为 13%（都按不含税价格计算）。增值税实行根据发货票注明税金进行税款抵扣的制度。对会计核算不健全的小型纳税人实行按销售收入全额及税法规定的征收率计征增值税的简便办法。在全面开征增值税的基础上，对少数特定的消费品开征消费税。消费税只选择烟、酒等若干种产品作为课税对象，使其成为保证财政收入、贯彻产业政策和调节消费的手段。今后根据国家宏观经济政策的需要和消费结构的变化，对其征收范围可再进

行调整。对不实行增值税的非商品经营，如交通运输、金融保险、邮电通讯、建筑安装、文化娱乐等行业，继续征收营业税，并对税率做适当调整。在上述三种税中，增值税将占 60% 左右，消费税和营业税将占 40% 左右。取消对外资企业征收的工商统一税，统一实行新的流转税制度。对极少数税负提高较多的外资企业，在一定期限内给予照顾。通过流转税制改革，实现税制的完整、规范和严肃性，改变目前流转税政策优惠多、减免多的状况。今后除税法规定的减免税外，流转税一律不实行减免，做到公平税负和公平竞争。

(2) 健全和完善所得税制度。统一内资企业所得税，对国有企业、集体企业、私营企业以及股份制和各种形式的联营企业，均实行统一的企业所得税制，相应取消国有企业调节税。内资企业所得税实行 33% 的比例税率，对部分盈利水平较低的企业，在一段时间内增设 27% 和 18% 两档照顾税率。统一、规范税前列支项目和标准，税前扣除以税法为依据，保护税基不受侵蚀。金融保险企业所得税征税办法仍按原规定办理。在统一内资企业所得税的基础上，积极创造条件，统一内外资企业所得税制。企业所得税统一以后，不再执行目前承包企业所得税的做法。将现行的个人所得税、个人收入调节税、城乡个体工商户所得税合并，建立统一的个人所得税制，以有效地调节居民收入，缓解社会分配不公的矛盾。个人所得税的税率采用超额累进制，工资、薪金所得，最低一级税率为 5%，最高一级税率为 45%；费用扣除额定为 800 元/月，对外籍人员采用加计扣除额的办法。

(3) 改革和完善其他税种。进一步扩大资源税征收范围，逐步对所有金属矿产品和非金属矿产品等资源开征资源税，改进征收办法，以利于调节级差收入，促进资源有效利用。在房产和地产的交易环节，对开发经营房地产的增值部分开征土地增值税。将目前对股票交易征收的印花税，改为征收证券交易税，税率根据证券交易额的大小确定。开征遗产税，限制非劳动所得的继承收

入。随着社会保障制度改革的深入，研究开征统一的社会保障税。城市建设维护税，由现行按流转税额附征改为按销售收入征税，适当扩大其收入规模。取消筵席税、集市交易税、牲畜交易税、奖金税和工资调节税，将特别消费税和烧油特别税并入消费税，盐税并入资源税。取消对外商投资企业和外籍人员征收的城市房地产税和车船使用牌照税，统一实行房产税和车船使用税。

流转税和所得税制改革，从1994年1月1日在全国范围内推行。其他各税的改革，成熟一个出台一个。结合税制改革，规范适应社会主义市场经济需要的税收体系。纳税人必须依法纳税，税务机关必须依法征税；税收必须按税法规定的税率计征，不得采用“包税”和任意改变税率的办法；一切销售收入都必须按税法规定征税，以保证税基不被侵蚀；除税法规定的减免项目外，各级政府和任何部门都不能减免税。对有特殊困难的企业，由财政在安排支出时统筹考虑。

### 3. 改革国有企业利润分配制度。

在全面实施《企业财务通则》和《企业会计准则》的基础上，从1994年1月1日起全面改革国有企业的利润分配制度。将国有企业的所得税率统一降至33%，考虑到部分企业经济效益和利润上交水平较低的现状，作为过渡办法，增设27%和18%两档照顾税率。企业新老固定资产贷款的利息列入成本，本金一律用企业的留用资金归还。取消对企业征收的能源交通重点建设基金和预算调节基金。逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利或税后利润上交的分配制度。作为过渡措施，近期可根据产业政策和企业技改任务重等实际情况，对1993年底以前登记注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法，同时，微利企业缴纳的所得税也不退库。

为了增强企业的技术改造和还贷能力，除了实行上述降低所得税、取消“两金”、减少税后利润上交和“两则”确定的贷款利息进成本、加速折旧等政策措施外，还可以采取措施缩短企业的

还贷期限，即对效益较差的贷款，经银行核定，允许展期归还，对经核定还不起的“死贷”，由银行从呆帐准备金中冲销，同时提高银行呆帐准备金提取率。

#### 4. 搞好其他各项财政改革。

为了更直观地在预算收支中体现政府的各种管理职能，进一步改进和完善国家复式预算制度。复式预算由政府经常性预算、国有资产经营预算组成，根据需要还可以建立社会保障预算和其他预算。按照上述原则，要对复式预算的编制、执行、调整、总会会计核算以及收支科目的划分等，作出明确规定。继续改革财政支出管理制度，减轻财政负担。结合价格和外贸体制改革，削减价格补贴和企业亏损补贴；通过精简撤并机构和减少行政机构人员，压缩人员经费开支；改进和完善事业单位预算管理办法，逐步减少对事业单位的拨款。加强国有资产管理，在搞好清产核资、做好资产所有权界定和产权登记等工作基础上，逐步建立国家资本金投入、保全、积累和流动以及企业税后利润分配的管理制度，积极探索和建立新的国有资产管理的组织形式。

#### 5. 转变和健全财政职能。

随着财税体制改革的不断深化和社会主义市场经济体制的建立，财政原有的某些职能需要转变，财政在宏观经济中的调控作用需要加强。对国有企业，要从直接管理为主转变为间接管理为主；对地方，凡适合于基层办理的事情要下放权限。中央财政要把工作重点放在参与宏观经济决策，制定实施财政发展战略，与有关部门协调配合共同搞好宏观经济调控上来。充分发挥国家预算、税收、国债、补贴等财政政策和财政杠杆的宏观调控作用。财税政策要政令统一，财政资金由财政部门统一安排，重要的基金应纳入财政预算，政府的国内外债务由国家财政统一管理，社会保障资金要逐步纳入预算管理。

#### （三）财政改革的特点。

1994 年的财政改革具有以下几个特点：

1. 重在机制转换。财政改革是根据市场经济发展的要求而进行的，既包含有利益格局的适当调整，更侧重于新型财税体制的建立，着重于财税运行机制的转换，这方面的特点较之以往改革是相当明显的。比如，在中央与地方的财政分配关系上，从原来的财政包干制改为全面推行分税制，并分设国税局和地方税局，分别征税，明确职责，使减免税比较规范，从机制上促使中央和地方相互侵占收入的现象大大减少，形成中央与地方财政收入稳定增长的机制；在国家与企业的利润分配方面，从原来的承包经营责任制改为征收所得税后对利润进行分配，取消承包所得税的做法，形成比较规范的国有企业利润分配机制；在税收制度上，按照市场经济对税制的要求，迈出了较大的改革步伐，建立了新型税制，有利于企业开展公平竞争，有利于促进经济结构均衡发展；在预算管理上，进一步完善复式预算制度，强化预算管理。

2. 注重借鉴市场经济国家的成功做法，并充分注意和我国经济改革进程的实际相结合。市场经济发展有其共性即市场在资源配置上起基础性作用，通过市场可以使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化，并运用竞争机制的功能和信息反映灵敏的优点，把资源配置到效益较好的环节中去，实现优胜劣汰，但市场调节有缺陷和不足，单纯的市场调节只能解决市场微观平衡问题，而不能解决宏观平衡问题。宏观平衡问题必须依靠加强和改善宏观调控来解决。市场经济国家都把财政作为宏观调控的一个重要手段。我国在建立社会主义市场财税体制过程中，既大胆借鉴发达市场经济国家的成功作法，又充分注意结合我国国情，对原财税体制进行改革。分税制是市场经济国家普遍实行的一种制度，它是按市场经济的原则和公共财政的理论确立的比较规范的办法。这次改革就是根据社会主义市场经济发展的要求，参照外国分税制的办法，将原地方财政包干体制，改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制。考虑到我国的实际，分税制改革初期尽可能保持了现有的利益格局，同时在增值税的增量上，中

央和地方进行适当分配。其中最重要的是要从体制上理顺关系,随着财政收入的正常增长,在增量利益格局中作出有利于逐步提高中央财政收入比重的调整,同时也使地方财政收入有稳定的增长,充分发挥中央和地方两个积极性。通过改革,逐步实现各级政府责权利的有机结合和财权与事权的统一,促进资源合理配置和产业结构优化;逐步提高财政收入占国民生产总值的比重,合理确定中央财政收入和地方财政收入的比例;实行中央财政对地方的税收返还和转移支付制度,以调节分配结构和地区结构。根据市场经济对税制的要求和我国税制现状,逐步解决目前按不同所有制、不同地区设置税种、税率问题,首先是建立以增值税为主体、消费税和营业税为补充的流转税制度,统一内资企业所得税,在此基础上,积极创造条件,统一内外资企业两套流转税制和所得税制。要使各类企业之间税负大致公平,为企业在市场中平等竞争创造良好的外部环境。在制定某些基本税收法则的时候,参照了国际惯例,尽可能保护税制的完整,采用较为规范的方式,以利于维护税法的统一性和严肃性。对国有企业利润分配制度,由实行承包制改为在全面实施《企业财务通则》和《企业会计准则》的基础上,实行统一的所得税税率,征收所得税。考虑到企业盈利水平的现状,在一段时期内,对所得税设置了两档照顾税率,给予一部分企业一定的照顾。同时,逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利等税后利润分配制度。

3. 坚持突出重点,循序渐进。财政改革的目标是建立社会主义市场经济财政体制,改革要向这个方向迈进。但由于新老体制过渡衔接是一个相当复杂的问题,牵涉到各个方面,如,从计划经济体制向市场经济体制转换,涉及各种利益的调整,财政分配是各种矛盾的集合点,涉及各方面的利益关系,而我国又是一个经济文化发展很不平衡的大国,情况复杂,各种制约因素很多,为了保护各方面在改革与发展中的积极性,减少体制转换中的社会震动,使改革方案顺利出台,所以,财政体制改革要在目标明确