

建立社会主义市场经济体制系列图书

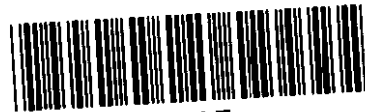


中国财政体制 改革

● 项怀诚 主编

ZHONG GUO
CAI ZHENG TI ZHI
GAIGE

经济出版社



中财 B0003417

建立社会主义市场经济体制系列图书

中国财政体制改革

0253/21

项怀诚 主编



431184

中央财经金融学院图书馆藏书

总号 431184

号 / 412.2 / 22

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政体制改革 / 项怀诚主编.
—北京: 中国财政经济出版社, 1994.2
(建立社会主义市场经济体制系列图书).
ISBN 7-5005-2495-1

I. 中… II. 项… III. 财政管理体制—改革—中国
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 01352 号

中国财政经济出版社 出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 13.375 印张 316 000 字

1994 年 3 月第 1 版 1994 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—11 100 定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-2495-1 / F · 2365

(图书出现质量问题,本社负责调换)

建立社会主义市场经济体制系列图书

《中国财政体制改革》

作者名单

主 编：项怀诚

编 委：汪兴益 高 强 金莲淑 谢旭人

 韩绍初 王家林 陆 兵 张加伦

 姜永华 刘克茵 丛安妮

编写人员：王 洪 史耀斌 吕 炜 许永化

 许宏才 许永现 刘小明 刘祝余

 刘尚希 孙才仁 肖 捷 李 承

 余 青 余治华 汪义达 严 涛

 邱江涛 孟向洁 杨 涛 郑林根

 欧文汉 高一斌 傅 依 梁立群

 颜永刚

目 录

序 言	刘仲藜(1)
第一章 总论	(12)
一、财政体制改革的基本历史经验	(12)
二、财政体制改革的必要性和紧迫性	(19)
三、财政体制改革的指导思想和原则	(25)
四、财政体制改革的主要内容	(29)
五、财政体制改革的主要措施	(40)
第二章 加快我国税制改革步伐	(42)
一、我国税制建设取得的重大进展及存在的问题	(42)
二、我国税制建设所面临的新要求	(50)
三、税制改革的目标、指导思想和基本原则	(56)
四、税制改革的具体内容	(64)
五、努力保证税制改革的顺利进行	(106)
第三章 建立分税制财政管理体制	(112)
一、为什么要建立分税制财政管理体制	(112)
二、分税制改革的指导思想	(115)
三、分税制财政体制的具体内容	(116)
四、分税制方案的具体操作	(119)
五、有关分税制改革的若干政策问题	(123)
六、有关分税制改革的配套措施	(124)
七、这次分税制改革的主要特点	(127)

第四章 改革国家与国有企业利润分配制度	(130)
一、我国国有企业利润分配制度改革的回顾	(130)
二、实行社会主义市场经济，转换企业经营机制， 改革国有企业利润分配制度	(141)
三、规范国家与国有企业利润分配关系改革的 主要内容	(155)
第五章 改革企业财务制度	(167)
一、企业财务制度改革的必然性	(167)
二、新企业财务制度的基本体系	(171)
三、企业财务制度改革的主要内容	(174)
四、实施新企业财务制度的主要措施	(210)
第六章 借鉴国际惯例改革企业会计制度	(219)
一、企业会计制度改革的背景	(219)
二、企业会计制度改革的目标、指导思想 和主要过程	(225)
三、企业会计制度改革的基本内容	(231)
四、认真贯彻实施新的企业会计制度	(246)
五、发展注册会计师事业，建立以注册会计师 为主体的社会经济监督服务体系	(253)
第七章 建立和完善复式预算制度	(260)
一、复式预算的产生与发展	(261)
二、我国实行复式预算制度的理论依据	(267)
三、我国实行复式预算的意义和作用	(270)
四、进一步完善我国复式预算制度的基本思路	(272)
五、全面实行复式预算需要采取的政策措施和 配套改革	(281)
第八章 改革财政支出制度，加强预算支出管理	(288)

一、当前财政支出方面的主要问题	(288)
二、财政支出制度改革的指导思想	(292)
三、几个主要领域的财政支出政策	(294)
第九章 深化国债改革, 努力实现国债的良性循环	(302)
一、国债的发展及其职能作用	(303)
二、建立符合市场经济发展的国债管理与运行 体系	(320)
三、深化国债改革的主要对策	(330)
第十章 按市场经济要求改革财政补贴制度	(340)
一、财政补贴制度改革势在必行	(340)
二、市场经济体制中财政补贴的原则和领域	(344)
三、改革财政补贴制度, 发挥财政补贴的积极 作用	(346)
四、财政补贴制度改革的配套措施	(350)
第十一章 适应社会主义市场经济体制的要求, 加强 财政法制建设	(353)
一、社会主义市场经济体制的新要求	(353)
二、近两年来财政法制工作的进展情况	(363)
三、按市场经济要求搞好当前的财政法制建设	(381)
第十二章 进一步转变和健全财政职能	(396)
一、改革十五年来财政职能的调整	(396)
二、市场经济与财政职能	(398)
三、建立市场经济体制必须进一步转变财政职能	(401)
四、转变财政职能的基点	(404)
五、当前转变财政职能面临的难点	(408)
六、进一步转变和健全财政职能的基本思路	(411)
后 记	(418)

序 言

刘 仲 藜

财税体制改革是整个经济体制改革的重要组成部分，党中央、国务院对此十分重视，社会各界也极为关注。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步为财税体制改革指明了方向，提出了新的任务和要求。我们要坚决贯彻执行《决定》的精神，努力搞好财税体制改革，以适应并促进社会主义市场经济的发展。这也是《中国财政体制改革》一书的出版目的。

一、深入学习领会《决定》精神，不失时机地推进财税体制改革

前不久召开的党的十四届三中全会，是一次具有重要历史意义的会议。会议通过的《决定》是我们党的一个重要战略决策和90年代的行动纲领。社会主义市场经济的发展，要求建立健全宏观经济调控体系，这也是当今世界上市场经济国家的通常做法。财政政策是市场经济运行中最重要的调控手段之一，但原财政体制有许多方面不适应市场经济的发展。因此，《决定》中把加快财税改革作为转变政府职能，建立健全宏观经济调控体系和

确保国民经济持续快速健康发展的重要举措。

党的十一届三中全会以来，根据经济体制改革和经济发展的需要，针对过去集中型的统收统支管理体制的弊端，从下放财权和财力入手，财税体制进行了较为全面的改革，在一定时期里对改革开放和经济建设起到了积极的作用。在中央与地方财政分配关系方面，从1980年起，对大部分地区实行了“划分收支、分级包干”体制，即按照行政隶属关系划分中央和地方的收支范围，按照划分的收支范围和确定的收支基数，如果固定收入和固定比例分成收入加在一起大于支出，多余部分上缴中央；支出大于收入的，先用调剂收入弥补，若仍不足弥补支出，则由中央财政给予定额补助。地方上缴中央比例和中央对地方补助数额确定后，5年不变。地方多收多支、少收少支，自求平衡。同时，对少数民族地区、广东省、福建省等分别实行了比较特殊的体制。

1985年，根据当时其他各项改革的进展情况，特别是国家与国有企业实行第二步利改税后在分配关系上出现的变化，中央与地方财政体制也相应进行了改革。具体办法是，“划分税种、核定收支、分级包干”。收入方面，按第二步利改税设置的税种，划分收入范围，分为中央税、地方税和共享税三类。支出方面，按隶属关系划分支出范围。少数不宜实行包干的专项支出，仍由中央专案拨款。按收支范围核定收支任务后，凡地方固定收入小于支出的，从共享收入中确定一个比例留给地方；凡是地方固定收入和共享收入全部留给地方仍不足以抵补支出的，由中央定额补助。除了原来实行民族自治地方财政体制的省、自治区和广东、福建继续实行各自原体制外，其他省、市全部实行上述体制。

1988年对财政体制又进行了改进。根据各地区情况，分别实行了6种不同包干形式。一是收入递增包干。即根据地方支出

基数和以前年度收入增长情况，确定其收入递增率和留成、上解比例。在递增率以内的收入，按确定的留成、上解比例实行中央与地方分成；超过了递增率的收入全部留给地方。北京等 10 个省（市）实行这种办法。二是总额分成。即在核定地方收支基数基础上，以地方支出占总收入的比重，确定地方留成、上解中央比例。天津等 3 个省（市）实行此办法。三是总额分成加增长分成。即在总额分成办法基础上，收入比上年实际增长的部分，除按总额分成外，另加增长分成比例。大连等 3 个计划单列市实行这种办法。四是上解递增包干。即确定上解中央收入的基数后，每年按一定比例递增上交。广东、湖南实行此办法。五是定额上解。即按核定的收支基数的收大于支部分，地方按确定的固定数额上解中央。上海等 3 个省（市）实行这种办法。六是定额补助。即按核定的收支基数的支大于收部分，中央按固定数额给予补助。实行这种办法的有吉林等 16 个省（区）。

这几次改革，突破了原有体制在财权财力上高度集中的格局，在深度和广度上，都比传统体制有实质性的进步。首先，各级政府事权和财权划分比以往的规定更加明确，各级财政的责、权、利进一步结合，中央统收的局面被打破，地方已构成相对独立的一级预算。其次，初步形成了利益激励机制，有效地调动了各级地方政府当家理财的积极性和主动性，这是发挥财政体制效应的必要前提。再次，扩大了地方财政职能，改变了过去地方预算仅是为了国家集中财政收入的单一行为，增加了地方财政通过财力分配在中观经济层次中的调控职能。

在国家与企业之间的分配关系方面，也进行过多次调整，先后实行了利润留成、利改税和各种形式的盈亏包干制，每次改革都采取了一些减税让利措施。从 1981 年至 1990 年，国家通过减税让利增加国营工交企业财力 4200 亿元，扣除同期出台新税

种，征收“两金”（能源交通重点建设基金和国家预算调节基金）等收回的 1100 亿元，净增加企业财力 3100 亿元。1992 年国家财政为搞好国有大中型工交企业又采取了五项财税政策，即增提折旧、增提技术开发费、补充流动资金、折旧基金免交“两金”和降低部分企业所得税税率，这些措施使 1992 年增加企业财力 155 亿元。通过改革，企业的财权不断扩大，财力不断壮大。

应当说，15 年来财税体制改革基本适应了经济发展和当时经济体制的需要。但同时也应看到，以往的财税体制改革，侧重于利益格局的调整，对机制转换着力不够。特别是在建立社会主义市场经济体制的新形势下，原实行的财税体制与社会主义市场经济发展的矛盾越来越突出，而且财政的困难状况也严重制约着社会主义市场经济的发展。

这一财税体制的弊端主要表现在：一是税收制度不规范、不健全，不同经济成份和不同经营形式的企业所得税制不统一，内外资企业流转税制不一致，有些经济领域还没有建立必要的税收制度，税收征管也比较混乱。二是国家与国有企业利润分配关系没有理顺，企业普遍实行的包死基数、超收多留的承包办法，不但制约了财政收入的合理增长，而且不利于企业之间公平竞争。三是现行财政包干体制不利于正确处理中央与地方的分配关系，导致中央财政收入占全国财政收入的比重不断下降，而且使利益固定化，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。与此同时，财政运行机制也出现了许多紊乱现象，擅自减免税、随意退税、包税等现象非常普遍，财政收入流失严重；社会分配秩序混乱，各种集资、摊派屡禁不止，愈来愈多的部门与财政并行参与国民收入分配，大大降低了国家财政的分配协调功能。

财税体制中存在的问题首先反映到财政状况上，国家财政尤

其是中央财政十分困难。十多年来，国家财政赤字逐年增大，从80年代初期20多亿元扩大到1992年236.63亿元。过去只是中央财政有赤字，但从1990年起地方财政也连续三年入不敷出。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年底，国家财政负担的内外债务余额已达1538亿元。若将当年债务也作为赤字计算，1992年财政赤字为905亿元，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。中央财政困难更为突出，1992年中央财政本级支出1818亿元，其中依靠发行内外债和向银行借款安排支出876亿元，占48%左右，债务依存度很高。“八五”后两年财政将进入偿债高峰，明后年还本付息支出高达1000亿元，财政困难将进一步加剧。

由于国家财力严重不足，影响了财政各项职能的正常履行。不仅不能充分保证基础设施、国防、农业、科技、教育等重点投入和政法部门经费的必要增长，有的地区甚至连工资都难以按时发放。尤其在中央财政十分困难的情况下，国家重点建设投入受到制约，经济发展的“瓶颈”影响突出，中央政府在调整经济结构、优化资源配置、协调地区发展、攻克改革重大难题等方面，也难以发挥应有的宏观调控作用。

因此，财税体制改革是十分必要和紧迫的，我们应当按照《决定》要求，不失时机地在财税体制的改革上取得突破，大力促进改革开放和社会主义现代化建设的发展，并为在本世纪末初步建立起社会主义市场经济体制创造基础性条件。

二、这次财税体制改革的特点

根据《决定》的要求，近期财税体制改革的重点是：把1994年以前实行的地方财政包干制改为在合理划分中央与地方

事权基础上的分税制，建立中央税收和地方税收体系；按照统一税法、公平税负、简化税制和合理分权的原则，改革和完善税收制度；在降低国有企业所得税税率，取消能源交通重点建设基金和预算调节基金的基础上，企业依法纳税，理顺国家与国有企业的利润分配关系；改进和规范复式预算制度，建立政府公共预算和国有资产经营预算，并可以根据需要建立社会保障预算和其他预算。财政体制改革的主要内容在本书中作了较为详尽的描述。这次改革具有以下几个特点：

（一）重在机制转换

这次财税体制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，使今后减免税比较规范，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，建立有利于企业开展公平竞争，有利于促进经济结构均衡发展的新型税制；在预算管理上，进一步完善复式预算制度，强化预算管理。

（二）注重借鉴市场经济国家的成功做法，并充分注意和我国国情相结合

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。所以，我国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。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经济财税体制过程中，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，在一定时间内，原财政包干体制还要运行一段，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。作为过渡措施，近期按照产业政策和企业技改任务等实际情况，对多数国有企业全资老企业（以1994年1月1日为界）所得税后利润暂不上交，以后再根据实际情况进行调整。

（三）坚持突出重点，循序渐进

财税体制改革的目标是建立社会主义市场经济财税体制，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，因此，财税体制改革在目标明确的前提下，应该抓住重点，循序渐进，处理好主要矛盾。财税体制改革的内容十分丰富，今后将陆续全面展开。税制改革、分税制改革以及国有企业利润分配制度的改革，是当前财税体制改革的重点，按照中央的统一部署，这三项改革于1994年1月1日同时出台，这是十四届三中全会以后我国经济体制改革中关键性的改革。1994年要集中精力、下大功夫搞好这三项改革，其他财税改革措施成熟一个，出台一个，并努力保证取得成功。

三、几点希望和要求

(一) 充分认识财税体制改革的重要性

中央领导同志多次指出，财税改革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今后经济发展、关系整个经济体制改革的重大措施，也是财税、金融、投资、计划、外贸五大改革的中心环节。财税改革事关全局，牵涉到方方面面的经济利益和经济行为，搞好财税改革，有利于处理各方面的利益关系，为整个经济体制改革创造宽松环境，带动改革全局。从长远看，这次财税体制改革直接关系到社会主义市场经济体制的建立和财税运行机制的形成。改革成功了，可以为在本世纪末初步建立起社会主义市场经济体制创造基础性条件，并且可以理顺分配关系，减少收入流失，建立起规范的财税运行机制。从眼前看，由于这次改革动作较大，税收结构、征管机构和入库办法都有较大变化，组织衔接工作做得好坏，将直接影响到1994年的财政状况，关系到各项重大改革的成功和经济发展。我们一定要从全局和战略的高度，充分认识改革的重要意义，统一思想，把财税改革作为一件大事来抓，确保各项改革措施顺利出台并取得预期效果。

(二) 牢固树立全局观念

财税体制改革牵涉到方方面面的利益，其动作之大，影响面之广，是建国以来不多见的。正因为如此，统一认识、统一行动、统一步调是财税体制改革取得成功的关键所在。党中央、国务院在制定1994年财税体制改革方案时，充分听取了地方和部门的意见，尽量做到了妥善周全，既遵循了社会主义市场经济体

制对财税合理的基本要求，参考了市场经济国家成功的做法和经验，也充分考虑了中国的现实情况和新老体制的衔接过渡问题，在明确规范化目标模式的前提下，提出了分步实施的具体方法，使方案能够切合实际，赢得更广泛的拥护和支持，但某些地区和某些方面仍不可避免地要多对国家做些贡献。因此，各地区、各部门必须从国家整体利益和长远利益出发，做到眼前利益服从长远利益，局部利益服从全国利益，保证改革的顺利进行。要坚决防止和纠正不利于推进财税改革的错误做法，确保党中央、国务院的政令畅通，维护政令的统一性和严肃性，维护和服务党和国家的整体利益。

(三) 认真落实各项改革措施

税制改革、分税制改革和国有企业利润分配制度的方案已经确定，各地要认真贯彻执行。在落实各项财税改革措施的过程中，既要有积极认真的态度，又要深入细致地做大量工作。特别要防止扭曲各项改革的基本框架的错误做法，确保财税运行机制的形成。为此，税制改革后必须严格执行新的税制，停止一切包税的做法。分税制改革必须在总的框架内进行，不能在全国的分税体制之外另搞一套，中央税和共享税的范围和比例也不能变通。地方税如何划分，可由各地决定，但要妥善处理好各级财政的分配关系。国有企业利润分配制度改革要严格执行33%的所得税率和两档照顾税率的适用范围。要加强征收管理和预算管理工作，切实堵塞漏洞，使财税改革的效果尽早地、更好地体现出来。

(四) 努力争取各方面对财税体制改革的支持和配合

财税体制改革是一项相当复杂的社会系统工程，迫切需要各