



市场经济

与

财税改革

宁学平 / 著

中国财政经济出版社

市场经济与财税改革

宁学平 著

00301/21

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市场经济与财税改革/宁学平著. - 北京: 中国财政经济出版社, 1998. 8

ISBN 7-5005-3909-6

I. 市… II. 宁… III. ①市场经济-中国-文集②税制改革-中国-文集③财政制度-改革-中国-文集 IV. F12-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 19840 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph @ drc. go. cn. net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 19.25 印张 461 000 字

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1-1050 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-3909-6/F·3568

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

编入这本书的文章，主要是我担任财政部财政科学研究所所长后期，在党的十四大确定在我国实行社会主义市场经济体制和1994年初新的财政体制和新税制出台前后所写的，其中有十几篇文章是论述财税改革的，这些文章是本书的主体，所以将书名定为《市场经济与财税改革》。其余的文章多属旧稿。其中有些是在各种会议上的发言摘录，有些是在各种不同场合的讲课题或讲稿摘录。讲课主要是传授知识，其中固然也有自己的观点，却并非在每篇讲稿中都占主要地位，所以讲稿基本上不能视为科研文章。至于我在全国财政科研工作会议上的几次讲话，则属公务性作品。

有些文章，发表时独立成篇，一些重要观点多次出现在各篇文章中。现在将这些文章汇编到一起，自然出现一些重复。对那些重复的内容，我已在不伤害原意的情况下，作了适当删节或从“略”处理。经过删节或从“略”的文章，其连贯性自然难以保持。

将我过去出版的文集：《财力分配问题初探》（吉林人民出版社1985年出版）、《财政经济理论与实践》（吉林人民出版社1989年出版）、《财政改革与财政发展》（中国财政经济出版社1993年出版）和由我主编的《财务会计与财税金融体制改革手册》（中国大百科全书出版社1994年出版）、《新财税体制解说》（经济科学出版社1994年出版）、《新税制与会计处理指南》（经济管

理出版社 1994 年出版) 等书联系起来看, 既可以看出我一贯的理论观点和政策主张, 也能够发现我的某些观点的演变和发展过程。过去写过、讲过的东西已经成为历史, 哪些观点和主张经得起历史的检验, 哪些看法经不起认真的推敲, 最终将由实践来作出结论。人的认识总是有缺陷、有局限性的, 不当之处, 在所难免, 望予指正。

作 者

1998 年 5 月

目 录

财税体制改革专题

社会主义市场经济中的分配问题·····	(3)
略论社会主义市场经济与财政改革 ·····	(10)
按社会主义市场经济要求深化税制改革 ·····	(26)
分税制：财税体制改革的方向 ·····	(35)
搞分税制不是要走统收统支的老路 ·····	(40)
对税制改革中两个基本问题的思考 ·····	(44)
试论财税改革的完善与配套 ·····	(46)
如何评价财税改革 ·····	(60)
加快财税体制改革刻不容缓 ·····	(69)
交易费用：国有企业产权制度改革的着力点 ·····	(74)
再论财政改革的目标模式 ·····	(83)
再论综合财政问题 ·····	(94)
关于建立社会主义市场经济体制若干问题·····	(108)
市场经济与财税改革若干问题·····	(125)
建立和完善社会主义市场经济体制的若干问题·····	(135)
财政改革若干问题·····	(144)
我国财政体制的演变·····	(159)

新财税体制简介.....	(167)
--------------	-------

宏观经济调控专题

财政管理在宏观调控中的地位和作用.....	(179)
财政在调节社会总供给与社会总需求平衡中的作用.....	(206)
财政改革与通货膨胀.....	(219)
经济杠杆理论与实践.....	(238)
不均衡膨胀与结构性紧缩.....	(246)
社会主义基本经济规律与经济调整.....	(254)
宏观经济波动若干问题.....	(264)
统一认识是治理经济环境、整顿经济秩序的前提.....	(266)

财政分配关系专题

社会主义国民收入分配.....	(281)
国家与农民的分配关系.....	(315)
国家与国有企业的分配关系.....	(324)
社会主义市场经济与股份制.....	(341)
税利分流与承包制比较分析.....	(344)
关于企业承包制.....	(347)
搞活企业与“放水养鱼”.....	(354)
企业搞活与企业负担.....	(358)
努力提高企业财务会计工作水平.....	(362)
国民收入理论若干问题.....	(369)

振兴国家财政专题

略论国家财政在资源配置中的地位和作用·····	(393)
振兴财政的基本思路·····	(401)
振兴财政的三步设想·····	(421)
关于我国财政类型的思考·····	(431)
当前的财政形势与财源建设·····	(441)
“八五”期间财政的发展与改革·····	(452)
对当前财政工作中几个问题的初步想法·····	(468)
地方财政如何走出困境·····	(473)
分税制的谈判策略如何选择·····	(484)
税务机构分设宜早不宜迟·····	(487)
对税收“促产增收”问题的探讨·····	(490)

财政科学研究专题

发扬学术民主，实行科学决策，努力提高财政科研 工作水平·····	(497)
努力探索，开拓前进，更好地为财政中心工作服务·····	(512)
进一步加强财政科研工作，为深化财经改革出谋献 策·····	(523)
不断提高财政科研工作水平，为深化财税体制改革 贡献力量·····	(529)
财政科研工作要理论联系实际·····	(542)

财政经济形势专题

当前财政经济形势·····	(551)
当前经济形势若干问题·····	(582)
中国的经济改革、经济发展与财政问题·····	(601)

财税体制改革专题

社会主义市场经济中的分配问题*

党的十四大明确提出，要把建立社会主义市场经济作为我国经济体制改革的目标，这是社会主义经济理论和改革理论的又一次具有深远历史意义的重大突破。这一伟大战略决策，诊治了我们在市场经济问题上常犯的“恐资病”，使我们获得进一步的精神解放，为深化改革指明了方向。

按照十四大的精神，加快从计划经济向市场经济过渡的步伐，是各条战线、各个部门的共同任务。财政在传统的计划经济体制下一直是国家计划的附属物，也是它的重要组成部分，而且同各个部门、各个地区都有着千丝万缕的利害关系，因此，财政向市场经济过渡，面对着比其它部门更为复杂、更为艰巨的任务。

我国的财政理论研究，同建国几十年经济建设的实践紧密结合，不断地开辟前进的道路，逐步形成了一套比较完整、独具特色的财政理论体系。特别是党的十一届三中全会以后，迎来了财政理论全面繁荣的新时期，面对市场取向的改革，财政理论研究也不断地开拓、创新并有若干新的突破，所形成和阐发的主要观点，同党中央在政治上、思想上保持了高度的一致，对我国的改革开放和经济建设事业，起到了积极的促进作用。但是，总体说来，我们传统的财政理论和在这一理论指导下的财政工作，基本

* 本文是作者为《社会主义市场经济与财税改革》一书所写《序言》的一部分。

上是以传统计划经济为基点的，要适应社会主义市场经济的需要，必须从理论到实践逐步实现总体转轨，这就为财政理论研究提出了一系列新的课题。

财政问题本质上是一个分配问题，因此，探讨财政深化改革的思路，首先应该从分配问题入手。按照建立社会主义市场经济体制的要求，我们对分配问题的认识，应该从计划经济轨道转向市场经济轨道。在这里，我认为有三个问题应该明确：

一、按市场经济要求，正确区分经济分配、财政分配、信用分配三种不同性质的分配

我们的分配理论的基石，是马克思在《哥达纲领批判》中所阐述的三大基金和六项扣除的理论。我们的社会总产品分配是这样，财政分配尤其是这样。关于社会主义的社会总产品分配，马克思在《哥达纲领批判》一文中说，在向劳动者个人分配之前，社会应该扣除：第一，用来补偿消耗掉的生产资料部分。第二，用来扩大生产的追加部分。第三，用来应付不幸事故、自然灾害的后备基金或保险基金。在进行上述扣除后的总产品的其他部分是用来作为消费资料的。在把这部分向个人分配之前，还要从里面扣除：第一，和生产没有直接关系的一般管理费用。第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等。第三，为丧失劳动能力的人设立的基金。在进行上述两个层次、六项扣除之后，才是劳动者个人的消费基金。只有在此前提下，才能按照劳动的质量、数量分配给个人。这就是《哥达纲领批判》中所讲的分配原则。

在产品经济、计划经济条件下，全社会类似于一个大工厂，财政部门是一个总的后勤分配部门，这些社会基金都是由财政部门来分配，也就形成全社会范围的财政统收统支，即供给制财

政。与此相适应的财政观点，就是传统的大财政观点。这种传统的大财政观点认为：“社会主义国家的财政是建立在生产资料公有制基础上的，全国经济是由国家统一领导的，所以财政不仅包括生产领域以外的分配关系，而且包括生产领域内的分配关系，形成了一个包括国家预算、银行信贷和企业财务在内的社会主义财政关系。”（马洪、孙尚清主编：《经济与管理》大词典，中国社会科学出版社 1985 年版，第 442 页）正因为如此，所以长期以来政治经济学社会主义部分讲分配问题，一般只讲个人消费品的分配，缺乏完整的科学的分配理论体系。

我认为，在市场经济条件下，社会总产品价值形态的分配，应该划分为三种性质，体现为三个层次。

第一种分配关系是经济分配。这是在生产、流通领域的初次分配，也叫原始分配，是分配的第一个层次，是企业财务活动的主要内容。在原始分配中所形成的分配关系的重要特点，是以生产资料占有和人们在生产中的地位为前提的。换句话说，这是在不同生产要素的所有者之间进行的分配。这种分配是一种市场化分配，带有要素交换的性质，是通过要素价格来体现的。要素的交换过程同分配过程是结合在一起的。因此，经济分配是所有权的形态变换，而不是所有权的永久性转移，它是市场经济条件下的基础性、主导性的分配形式。

第二种分配关系是财政分配。这是在国民收入已经分配为工资、利润、利息、地租的前提下，凭借国家权力所进行的带有强制性、无偿性的分配，它是要素所有权的永久性转移。这就是人们所说的再分配或进一步分配，是分配的第二个层次。从我国的情况来说，对于非全民所有制的经济成分，财政分配是指在生产、流通领域之外进行的再分配。对于全民所有制经济来说，由于生产资料归国家所有，国家财政不仅凭借政治权力进行财政再

分配，而且还以全民所有制生产资料所有者代表的身份参与初次分配。因而，我国的财政分配与经济分配在国有经济范围内有适当的交叉。

第三种分配关系是信用分配。它是在经济分配和财政分配的基础上所进行的更进一步的分配，是分配的第三个层次。信用分配是以偿还为条件的资金分配形式，主要是将已经分配过尚未用出去的或尚未分配出去的资金集中起来，按照有借有还的原则借给生产、流通领域作临时周转。信用分配既不是价值形态的变换，也不是资金所有权的永久性转移，而是资金使用权的暂时让渡，它具有偿还、短期、付息的特点。

以上三种性质的分配，既有区别，又有联系，还在一定条件下相互转化。对此，我们在理论上必须认识清楚，不能相互混淆。这是认识市场经济条件下的财政职能和财政分配，从而据此深化财政改革的重要理论前提。

二、正确认识按资分配、按劳分配、按需分配三种分配原则

在社会主义分配问题上，过去我们受一个传统的理论观点影响较深，认为在社会主义这个相当长的历史阶段中，资本主义因素和共产主义因素共同存在，相互斗争，谁战胜谁的斗争异常尖锐。这样一个观点引伸到分配领域，就是不允许按资分配；按劳分配属于资产阶级法权，要在无产阶级专政条件下适当加以限制；按需分配是共产主义因素，应当尽可能扩大和发展。在这种理论指导下，按资分配原则被根本否定，按劳分配受到不应有的限制，按需分配得以扩大和蔓延。在财政实践中，为什么财政包袱长期以来难以摆脱？就是因为在这种理论观点指导下所形成的分配格局一下子扭转不过来。现行财政分配中存在着大量福利性、政策性按需分配的因素，如低房租、低工资加其它福利，这

些年来，职工福利还发展到包揽交通费、计划生育费、洗理费等。长期以来我们把这种按需分配视为历史的进步。这种理论观点，根本不适应市场经济要求，是一种“左”的思想表现，是“文革”时期无产阶级专政条件下继续革命理论的一些“左”的观点的遗留。

发展社会主义市场经济，可以适当限制按资分配，但不能取消按资分配，否则我们的生产资料和资金就无法充分运用。如投资者不能参与分红，没有报酬，谁来投资？所以按资分配只能适当限制，但不能限制过分，更不能把它取消。

按劳分配究竟能实现到哪种程度？这是一个需要认真探讨的问题。过去我们搞了多年的所谓按劳分配，事实上，在计划经济条件下，还没有找到一种真正能够体现按劳分配原则的较好的实现形式，工资制度改来改去，还是难以符合按劳分配原则。究竟怎样实现按劳分配的原则，还需要付出很大的努力。但是，这个原则我们不能放弃，而且按劳分配还应占主导地位。

按需分配应适当限制。原来所搞的按需分配，把本应通过市场交换解决的问题也纳入财政分配的视野，超越了我国现实的生产力发展水平，成为经济发展中的包袱。因此，应该对目前按需分配的因素进行清理、改革，该保留的保留，该取消的取消，该转由市场解决的交由市场解决。为此，我们要尽快推进住房制度、医疗制度、社会保障制度和工资、价格制度的改革。否则，我们的经济发展就很难迈向社会主义市场经济轨道。

与分配结构相对应的是权力结构。在社会主义市场经济条件下，作为个人有三种权力，即财产权力、劳动权力、生存权力。与这三种权力相对应的分配，就是按资分配、按劳分配、按需分配。那么，在社会主义市场经济条件下，这三种权力各应在多大程度上发挥作用，就成为我们研究分配问题，尤其是研究财政分

配问题所不能忽略的重点。

三、将分配顺序由“先扣除、后分配”改为“先分配、后征税”

按照社会总产品先进行六项社会扣除而后再向个人分配的理论，在产品计划经济条件下，国家财政部门自然是执行扣除任务的职能部门。至于在哪个环节扣除，采取什么形式扣除，个人并不关心，每个人所关心的只是在扣除后剩余的消费品中自己应得的份额。在这种条件下，我们过去在国民收入分配中一直采取的是“先扣除、后分配”的顺序，这在计划经济条件下，是一种简捷、有效、顺理成章的分配方法。而在社会主义市场经济条件下，既然分配首先是市场化的经济分配，又存在多种经济成份和多种分配形式，如果还按“先扣除、后分配”的顺序运行，不仅违反客观经济规律，实际上也无法操作，这正是目前分配领域出现秩序混乱和各种不同形式的“分配不公”现象繁衍的症结所在。如果坚持这种分配顺序，必然是既损害经济效率的提高，也有损于经济公平和社会公平的实现，自然是不可取的。所以我们应该按照市场经济的运行规则，逐步把分配顺序转换过来，变“先扣除、后分配”为“先分配，后征税”，也就是在经济分配的基础上再进行财政分配。这样，我国的税制结构也必须进行合理调整。目前和今后一个时期内，我们仍将以流转税和企业所得税为主要税种。但从发展趋势看，随着市场经济的发展，伴随着分配顺序的转换和分配格局的调整，个人所得税势必要上升为主要税种。

由于分配顺序的转换不可避免，因此，财政分配理论、税收理论都要探索如何转变的问题。这个转变既不可能过急、过快，但也不能过缓过慢，更不能因循守旧。只有财政分配、税收分配