

■ 刘积斌 谢旭人 主编

迈向 新世纪的 中国财政



MAIXIANG XINSHIJI
DE ZHONGGUO CAIZHENG

中国财政经济出版社

迈向新世纪的中国财政

主编 刘积斌 谢旭人

002160

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向新世纪的中国财政/刘积斌, 谢旭人主编. —北京: 中国财政经济出版社, 1998

ISBN 7-5005-3774-3

I. 迈… II. ①刘… ②谢… III. 财政-中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 09993 号

中国财政经济出版社出版

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

e-mail: cfeph@dre.gov.cn

(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

850×1168 毫米 32 开 10 印张 234 000 字

1998 年 5 月第 1 版 1998 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6050 定价: 19.00 元

ISBN 7-5005-3774-3/F·3461

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

主 编 刘积斌 谢旭人

编 委 (按姓氏笔画排列)

丁先觉 丁学东 王 征 王家林 皮兆根 冯健申
张少春 李明安 杜 俭 沙南安 张振国 肖 捷
姜永华 赵 杰 高 坚 虞列贵 缪礼煊

初稿编写人员 (按所写章序排列)

第一章: 汪义达、王家春	第十二章: 张弘力、唐虎梅
第二章: 胡定荣	第十三章: 赵 闻、林 皎
第三章: 邓德忠	第十四章: 汪义达
第四章: 谭 龙	第十五章: 张国春
第五章: 项中新、许宏才、陈 诗新	第十六章: 张学文
第六章: 许永化、刘小明	第十七章: 周成跃、陈景耀
第七章: 张京燕	第十八章: 杨晋明、刘云峰
第八章: 段毅才、谢 军	第十九章: 修培生、吴东胜、 苏中一、杨钦锋、 吕志胜
第九章: 余功斌	第二十章: 祝向文、周劲松
第十章: 娄曲果、王新祥	第二十一章: 段景全、耿建云、 赵骏
第十一章: 张红兵、丁国光、 符金陵	

编写说明

党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》和八届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，明确提出了振兴国家财政的奋斗目标。党的十五大报告进一步提出了建立稳固、平衡的国家财政的战略要求。为了贯彻落实党中央、国务院和全国人大提出的奋斗目标和 development 要求，财政部组织力量对“九五”及下个世纪初财政改革与发展的重大问题进行了深入研究，并将有关成果汇编成册。

《迈向新世纪的中国财政》一书共分二十一章，主要包括：“八五”以来财政改革与发展情况；“九五”及今后一个时期我国财政形势、发展目标、基本方针及主要任务；进一步改革完善税收制度、分税制财政体制、复式预算制度、国有资产管理体制、财政补贴制度、国债管理体制、预算外资金管理体制的基本设想；支持和参与国有企业改革、社会保障制度改革、住房与土地制度改革，促进经济建设和教育、科技等重点事业发展的政策措施；以及改进财政管理、健全财政职能、加强财政法制建设的基本思路等。

在承前启后、继往开来的世纪之交，面对希望与挑战并存的新世纪，本书力图全面、准确地理解和反映党中央和国务院关于财政改革与发展的战略方针和政策精神；并体现回顾与前瞻相结合、理论与实践相结合、国际经验与中国实际相结合、财政与经

济社会发展相结合的特色。相信本书对财税战线干部职工学习、贯彻党和国家的财政方针、政策，对财经教学与科研人员思考和研究财政经济问题，对各界人士了解今后一个时期财税改革和发展的方向以及可能采取的各种措施，都将起到有益的帮助。

本书由财政部副部长刘积斌和谢旭人同志主持编写。财政部办公厅、综合司、预算司、地方司、工交司、商贸司、税政司、文教司、社保司、农业司、国债司、基建司、条法司、监督司，以及国家国有资产管理局的部分同志分别参加了有关章节的撰写。肖捷、戴柏华、胡定荣同志协助主编对全书初稿做了统稿工作，刘金云同志对部分统计数据做了校订，最后由刘积斌、谢旭人同志审定。

编 者

1998年1月

目 录

学习贯彻好十五大精神研究解决好财政改革与发

展问题（代序）..... 刘仲藜（ 1 ）

第一章 “八五”时期财政发展与改革的回顾..... （ 9 ）

第一节 国家财政在经济发展和改革开放中不断壮
大..... （ 9 ）

第二节 国家财政积极支持经济建设和各项社会事
业发展..... （11）

第三节 财税体制改革取得了突破性进展..... （14）

第四节 财政改革与发展中亟待解决的问题..... （18）

第二章 世纪之交的财政形势、发展目标及方针政策

..... （22）

第一节 “九五”及 2010 年我国财政发展面临的
形势..... （22）

第二节 “九五”及 2010 年振兴国家财政的主要
目标和指导方针..... （27）

第三节 振兴国家财政的主要措施..... （30）

第三章 积极促进经济增长方式的转变、努力壮大国家

财源..... （42）

第一节 我国经济增长方式的现状和问题..... （42）

第二节 转变经济增长方式，提高经济增长的质量
和效益..... （44）

第三节	加强财源建设，进一步培植新的财力增长点·····	(49)
第四章	进一步改革和完善税收制度·····	(53)
第一节	税制改革进程中存在的主要问题·····	(53)
第二节	进一步深化税制改革的指导思想、基本目标和主要任务·····	(56)
第三节	进一步完善以增值税为主体的流转税体系，继续改革进出口税收制度·····	(58)
第四节	深化所得税制度改革·····	(60)
第五节	加快其他方面税收制度的调整和完善·····	(62)
第六节	建立新的税收管理体制，清理税收优惠政策，改革税收调控方式，加快税收立法·····	(63)
第七节	逐步实行费改税，为深化税制改革创造条件·····	(66)
第八节	科学核定税收任务，切实加强税收征管·····	(70)
第五章	完善分税制财政体制，进一步理顺中央与地方的分配关系·····	(72)
第一节	分税制财政体制改革的进展与成效·····	(72)
第二节	现行财政体制存在的主要问题·····	(74)
第三节	完善分税制财政体制的近期选择·····	(75)
第四节	建立规范化转移支付制度的基本要求·····	(81)
第六章	改进复式预算制度，完善国家预算编制办法·····	(86)
第一节	我国现行复式预算的基本内容及其存在的主要问题·····	(86)
第二节	完善复式预算制度的基本思路·····	(89)
第三节	实行新复式预算制度需要采取的配套措施·····	(94)

第七章	支持搞活国有企业，促进国有经济发展	(98)
第一节	国有企业在我国经济发展中的地位	(98)
第二节	国有企业在发展过程中面临的困难和问题	(100)
第三节	国有企业改革进展情况	(102)
第四节	从整体上搞好国有经济的政策措施	(106)
第八章	建立行之有效的国有资产监管体系	(113)
第一节	“八五”以来国有资产管理体制改革进展情况	(113)
第二节	研究建立行之有效的国有资产监督营运机制	(119)
第九章	积极支持和参与社会保障制度改革	(127)
第一节	市场经济国家社会保障制度的基本特征	(127)
第二节	我国社会保障制度改革的现状及存在的问题	(131)
第三节	深化社会保障制度改革，加强社会保障财务管理	(138)
第十章	大力推进住房、土地使用制度改革	(145)
第一节	“八五”以来我国城镇住房制度改革进展情况	(145)
第二节	深化城镇住房制度改革的设想	(149)
第三节	充分发挥财政职能，积极支持和参与住房制度改革	(152)
第四节	深化土地使用制度改革	(155)
第五节	进一步加强土地收入管理	(157)
第十一章	加大支农资金投入力度增强农业的基础地位	(161)

第一节	国家财政对农业发展的支持·····	(161)
第二节	农业和农村经济发展面临的有利条件和制约因素·····	(166)
第三节	“九五”及今后一个时期财政支持农业的政策措施·····	(169)
第十二章	积极支持教育事业的发展·····	(175)
第一节	我国教育投入的基本情况·····	(175)
第二节	我国教育事业发展和教育投入的国际比较·····	(177)
第三节	多渠道筹集教育资金，努力增加教育投入·····	(181)
第四节	进一步深化教育体制改革，提高教育资金使用效益·····	(186)
第十三章	建立新型投入机制，促进科技事业发展·····	(193)
第一节	财政对科技事业的支持·····	(193)
第二节	“九五”及今后一个时期国家财政的科技政策·····	(197)
第十四章	实行适度从紧的财政支出政策，加强财政支出管理·····	(208)
第一节	财政支出方面存在的主要问题·····	(208)
第二节	合理控制财政支出总量，优化财政支出结构·····	(211)
第三节	改进财政支出管理办法，建立健全支出约束机制·····	(214)
第十五章	以提高投资效益为中心，加强基本建设投资的宏观调控·····	(217)
第一节	“八五”以来基本建设投资及基建财务管	

理体制改革的进展·····	(217)
第二节 充分发挥财政对基本建设投资的宏观调控 职能·····	(222)
第三节 以提高投资效益为中心，加强基本建设财 务管理·····	(225)
第十六章 建立符合社会主义市场经济要求的财政补贴 制度·····	(228)
第一节 “八五”以来财政补贴的基本情况·····	(228)
第二节 社会主义市场经济体制下财政补贴的基本 功能·····	(233)
第三节 深化财政补贴制度改革的基本设想·····	(235)
第十七章 确定合理的债务政策，实现国债的良性循环 ·····	(239)
第一节 “八五”以来国家债务发展状况·····	(239)
第二节 控制债务规模，调整债务结构·····	(243)
第三节 深化国债管理体制改革的，努力实现国债良 性循环·····	(248)
第十八章 整顿政府分配秩序，加强预算外资金管理·····	(254)
第一节 “八五”期间预算外资金的收支情况·····	(254)
第二节 预算外资金管理存在的问题·····	(256)
第三节 加强预算外资金管理的指导思想和基本原 则·····	(257)
第十九章 进一步健全财政职能，充分发挥财政的宏观 调控作用·····	(264)
第一节 我国财政职能的演变与调整·····	(264)
第二节 市场经济下财政职能的界定·····	(269)
第三节 进一步健全和完善财政职能·····	(271)

第四节	有效地发挥财政宏观调控作用·····	(275)
第二十章	加强财政法制建设，保障和促进财政改革与 发展·····	(279)
第一节	“八五”以来财政法制建设成就显著·····	(279)
第二节	进一步加强我国财政法制建设的总体设想 ·····	(285)
第二十一章	建立适应社会主义市场经济发展需要的财 政监督体系·····	(295)
第一节	财政监督的基本状况·····	(295)
第二节	财政监督是财政经济管理的重要组成部分 ·····	(299)
第三节	建立适应社会主义市场经济发展要求的财 政监督体系·····	(303)

学习贯彻好十五大精神 研究解决好财政改革与发展问题

(代 序)

刘 仲 藜

党的十五大是在我国改革开放和社会主义现代化建设承前启后、继往开来的重要时期召开的具有重大历史意义的会议，大会通过的江泽民同志的报告，高举邓小平理论的伟大旗帜，对我国改革开放和社会主义现代化建设跨世纪的发展作出了全面部署，是我们党面向新世纪的政治宣言和行动纲领。认真学习和贯彻好十五大精神，对于进一步开拓财政改革与发展的新局面具有重要的指导意义。全面领会和落实十五大精神，关键在于紧密结合经济和财政工作实际，以邓小平理论和党的十五大精神为指导，分析和解决财政改革与发展的实际问题，并注意在学习中把握三个基本要点：

(一) 要增强在财政工作中高举邓小平理论伟大旗帜的坚定性和自觉性

邓小平同志不仅是我国改革开放的总设计师和建设有中国特色社会主义理论的创立者，也是我们财政战线的老领导、老前辈，他的理论体系和思想方法以及他在兼任财政部长期间提出的

财政工作必须服从总路线，保证党的总路线、总任务实现的指导思想和“把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上”的战略目标，对于进一步做好财经工作具有特殊的指导意义。

高举邓小平理论的伟大旗帜，就必须在财政工作中坚持解放思想，实事求是的思想路线，坚持以“三个有利于”为根本判断标准，研究处理经济和财政问题，不断开拓财政工作的新局面。在深化财政改革、健全财政职能、加强财政管理的过程中，既要坚持从中国实际出发，又要大胆吸收和借鉴国际上先进的管理经验；既要实事求是地总结历史经验，继承前人的实践成果，又要勇于突破陈规，不断开拓进取。要把维护社会稳定、促进经济发展和社会进步作为财政工作的出发点和落脚点。

高举邓小平理论的伟大旗帜，就必须抓住“什么是社会主义、怎样建设社会主义”这个根本问题，正确认识和把握有中国特色的社会主义财政的本质特征，不断探索适应社会主义市场经济发展要求的财政体制和政策形式，更好地服务于社会主义的经济和社会发展。改革开放以来，我们从高度集中、统收统支的“供给制”，到初步建立适应社会主义市场经济要求的财政体制；从平均主义“大锅饭”，到确立以按劳分配为主体、把按劳分配和按生产要素分配结合起来，坚持效率优先、兼顾公平的分配政策；从把国有企业作为行政机构的附属物来管理，到确立企业在社会主义市场经济中的主体地位，以建立现代企业制度为目标，逐步理顺国家与企业的关系；从奉行既无内债又无外债，到国内外融资渠道的拓展，都是以实现社会主义生产目的为目标的探索和实践过程。这个过程，将随着经济体制改革的不断深化继续下去，我们的认识也需要在这个过程中逐渐趋于清晰、趋于成熟。

高举邓小平理论的伟大旗帜，就必须用马克思主义的宽广眼界分析和判断财政问题。要善于从财政观察全局，从全局观察财

政，从经济和社会发展中，研究和把握财政问题；从世界经济与中国经济的联系中，分析中国的经济和财政问题。当前，世界经济一体化正在形成潮流，资本和信息跨国界、跨地区的流动日趋频繁，我国经济在对外开放过程中，对国际市场的依存程度逐步加深，我国的财政状况与世界经济和资本市场的发展变化也有着日趋紧密的联系，如果我们不把眼界放得宽一些，就看不到发展与合作的机会，也看不到所蕴含的风险。

（二）要注意用社会主义初级阶段的理论分析财政问题，指导财政工作

我国处于社会主义初级阶段的科学论断，是邓小平理论的基石，也是建设有中国特色社会主义全部论述的基本依据。搞清楚社会主义初级阶段财政工作的基本特征和历史任务，对于我们正确制定财政工作的方针政策是至关重要的。

党的十五大指出，社会主义初级阶段是逐步摆脱不发达状态，基本实现社会主义现代化的历史阶段，在这个较长的历史进程中，我们要实现工业化和经济的市场化、社会化、现代化，实现经济体制转轨，实现人民生活改善和全民素质提高。社会主义初级阶段的生产力水平和上述历史任务体现在财政上，表现为六个方面的基本特点和要求：

一是财政收支矛盾将长期处于紧张状态，需要用有限的财力，解决好经济和社会发展的关键性问题。社会主义初级阶段，就是不发达的阶段，生产力发展水平与发达国家存在较大差距，经济增长的税收贡献水平较低，这将使财政收入水平受到很大的制约。而在支出需求方面，由于经济和社会发展的基础条件较差，基础设施和基础产业建设、劳动者素质的教育和培养、科技的开发和应用、社会保障制度的建立和完善，都需要较多的资金

投入，特别是在经济体制的转轨时期，为了推进改革，保持稳定，国家财政还需提供必要的财力保障。在这种情况下，财政收入增长很难满足过旺的资金需求。因此，国家财政不仅要妥善处理生财、聚财、用财的关系，还必须权衡好需要与可能、重点与一般、全局与局部的关系，把有限的财力集中用于经济和社会发展的关键环节，办一些关系全局和长远的大事，以保证社会主义初级阶段基本任务的实现。

二是财政收支的不稳定性较强，需要在财力安排中瞻前顾后，留有余地。在我国的国民经济中，农业所占比重很大，但发展水平不高，防灾减灾能力较差，生产的起伏波动难以避免，特别是在农业从半自然经济向市场经济的转变中，还要面临市场风险的考验，更增加了经济稳定运行的难度。从工业发展状况看，目前许多企业自我发展能力较差，缺乏在市场经济条件下运作的应变能力，在今后较长的一个时期内，社会需求的总量和结构变化，都会在一定程度上影响经济运行的稳定性。尽管近年来中央加强和改善宏观调控收到了明显成效，但经济运行中积累的一些深层矛盾和问题短期内还难以消除。在这种情况下，除了财政收入增长存在不稳定因素外，支出安排也会有较多不确定因素。因此，预算安排必须瞻前顾后，留有余地，逐步建立后备，以避免在经济出现波动时对财政平衡造成大的冲击。

三是财力分散与收入分配不均衡并存，需要逐步调整分配结构。社会主义初级阶段是从经济非均衡发展向均衡发展转变的历史阶段，经济发展的不平衡性，使收入分配在地区之间和劳动者个人之间存在不平衡性，而收入分配的不平衡，又将加剧经济发展的非均衡倾向。由于造成经济非均衡发展的各类因素短期内难以消除，也由于非均衡发展在一定时期内有利于集中资金和技术优势，让条件比较好的地区发展更快一些，我们在分配政策上将

长期坚持效率优先、兼顾公平的原则。但是，社会主义最终要实现共同富裕，实现经济发展和收入分配的相对均衡，这就需要我们利用财政杠杆，调节地区之间和个人之间的分配结构。其中，对地区收入的调节，则有赖于提高财政特别是中央财政的集中程度，必须把适当集中财力同调节收入差距结合起来，逐步实现均衡分配的目标。

四是社会主义市场经济的财政管理体制需要通过渐进改革，逐步健全和完善。社会主义初级阶段是建立和不断完善社会主义市场经济体制的阶段，新老体制的交替与更迭、新体制的磨合与完善，都需要一个较长的过程。在这个过程中，作为经济管理体制重要组成部分的财政管理体制，也要适应经济发展的客观要求，不断改革完善。从这个意义上讲，我们已经取得的改革成果仅仅是初步的，还需要随着社会主义市场经济的发展和经济体制改革的进一步推进，不断调整完善，这是财政工作面临的长期重要任务。

五是社会主义初级阶段的财政职能需要在改革与发展中逐步健全和强化。财政职能的国际比较表明，发达国家的财政职能走过了一个从不完善到完善的阶段，初期主要保证政府机器的运转，然后逐步扩展到提供社会公共服务、公平收入分配、调节经济运行。在这一进程中，财政参与国民生产总值分配的程度明显提高。目前，我国财力规模偏小，财权分散，财政收入占国民生产总值的比重较低，许多方面的改革还不到位、不配套，在较长的时间内，我们还难以达到发达国家财政职能的实现程度。因此，在现阶段，必须充分考虑我国的实际情况和财力的现实可能，把握财政在政权建设、经济和社会发展方面的保障力度。同时，随着经济发展和改革的不断深化，要逐步健全财政职能，增强国家财政在有效配置资源、公平收入分配、促进经济稳定增长