

JINGJI TEQU
CAIZHENG YU
SHUISHOU

经济特区 财政与税收

主 编:邱华炳

副主编:陈建淦 陈 工

厦门大学出版社

主 编:邱华炳

副主编:陈建淦 陈 工



中财 B0047794

经济特区 财政与税收

407233

厦门大学出版社

28590A

[闽] 新登字 09

经济特区财政与税收

主 编 邱华炳

副主编 陈建淦
陈 工

*

厦门大学出版社出版发行

福建省新华书店经销

尤溪县印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 8.75 印张 2 插页 219 千字

1992 年 9 月第 1 版 1992 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—5000 册

ISBN 7—5615—0524—8/F·92

定价: 4.50 元

(112306)

编写说明

《经济特区财政与税收》一书，是我们通过教学、科研和对经济特区进行实地调查后撰写而成的。本书较系统地阐述了我国经济特区的财政、税收理论与实务知识。至目前为止，它是我国第一本公开出版的、专门介绍经济特区财政与税收的专著性教材。主要内容包括：特区财政的形成与发展；特区财政的性质与作用；特区财政的收入与支出；特区财政政策；特区税收制度；特区税制目标模式；世界经济特区税制比较。全书取材实际，论点新颖，内容丰富，逻辑性强。具有学术特色和可读性。既是一本专业性论著，又是一本系统性教材。可作为大专院校讲授经济特区财政与税收的教材，也可作为科研单位和实际部门的同志学习时参考。

本书写作提纲经作者集体讨论后，由厦门大学经济学院财政金融系邱华炳教授修改和调整。《导论》由邱华炳执笔；第一章、第二章、第三章由陈建淦执笔；第五章、第八章由陈工执笔；第四章、第六章由蔡一珍执笔；第七章由江培煌执笔；第九章、第十章由童锦治执笔。

邱华炳教授担任主编，对全书进行修改、总纂。陈建淦、陈工担任副主编。

由于时间仓促，调查研究与探讨问题不够深入，书中缺陷、错误在所难免，欢迎读者批评指正。

本书得到财政界的著名专家、博士生导师邓子基教授和邱震

源教授的大力支持。得到厦门大学出版社、财政金融系与财政专业教研室、税收专业教研室有关同志的关心和帮助。借此深表忱谢！

作 者 1992年9月于厦门大学

目 录

导 论	(1)
第一章 特区财政的形成与发展	(12)
第一节 经济特区的由来与发展	(12)
第二节 特区财政的形成	(29)
第三节 特区财政的发展与特区经济	(32)
第二章 特区财政的性质、特点与作用	(40)
第一节 特区财政的性质	(40)
第二节 特区财政的职能	(45)
第三节 特区财政的特点	(50)
第四节 特区财政的作用	(53)
第五节 加强特区财政的中观调控	(56)
第三章 特区财政收入	(62)
第一节 特区财政收入的原则	(62)
第二节 特区财政收入的内容	(66)
第三节 特区财政收入的形式	(77)
第四节 特区财政收入数量的客观界限	(80)
第四章 特区财政支出	(87)
第一节 特区财政支出的构成与原则	(87)
第二节 特区政府行政管理支出	(94)
第三节 基础设施支出	(96)

第四节	关于特区财政设立特别发展基金的设想·····	(105)
第五章	特区财政信用·····	(113)
第一节	发展特区财政信用的必然性和可能性·····	(113)
第二节	特区财政信用的基本原则·····	(118)
第三节	特区财政信用的主要形式·····	(122)
第四节	特区财政信用的管理·····	(130)
第六章	特区财政管理体制与预算制度·····	(139)
第一节	特区财政管理体制的特征·····	(139)
第二节	特区财政与中央财政的关系·····	(142)
第三节	特区财政与所辖区(县)财政的关系·····	(150)
第四节	特区财政与国营企业的关系·····	(154)
第五节	特区财政预算制度·····	(159)
第七章	特区财政政策·····	(164)
第一节	特区财政政策概述·····	(164)
第二节	特区财政政策的目标内容·····	(168)
第三节	特区财政政策手段及其运用·····	(178)
第四节	特区财政政策的作用方式和作用环境·····	(182)
第五节	特区财政政策与货币政策的配合·····	(188)
第八章	特区税制·····	(195)
第一节	特区税制的基本原则·····	(195)
第二节	特区现行主要税种·····	(205)
第三节	进一步完善特区税制的设想·····	(226)
第九章	特区税制目标模式·····	(233)
第一节	建立相对独立的特区税制模式的必要性·····	(233)
第二节	特区税制的功能层次及其发挥·····	(241)
第三节	特区税制目标模式及其动态实现·····	(243)
第十章	世界经济特区税制比较·····	(254)
第一节	世界经济特区税制的特点·····	(254)

第二节	世界经济特区税收优惠的比较·····	(258)
第三节	世界经济特区税负水平的比较及其对我国 经济特区的借鉴·····	(268)

导 论

自 1979 年以来，我国先后建立了深圳、珠海、厦门、汕头、海南等五个经济特区。它们囊括的区域，在我国 960 万平方公里的土地上，只占很小的比重，然而，却以辉煌的成就而举世瞩目。经济特区在短暂的发展过程中，对我国利用外资、引进先进技术、学习管理经验、对外开放政策和体制改革等方而，发挥着令人瞩目的“窗口”作用。兴办经济特区，是我国史无前例的事业，也是改革、开放的产物。其重大意义，远远超过它本身取得的物质成就。

经济特区的辉煌成就，固然有许多原因，但财政、税收的方针、政策，财政税收体制和财政税收职能作用的发挥，无疑是十分重要的因素。经济特区由于其经济成份与经济结构的特殊性，企业单位的财务自主权较大，个人工资收入较多，等等，因而国民收入分配格局发生了很大变化，财政收入在国民收入中所占的比重较小。尽管如此，财政仍然是经济特区国民收入分配的枢纽，是调节经济的有力杠杆。税收则是经济特区分配和调节国民收入的重要工具。完全可以说，财政税收是经济特区政府的重要财力背景，并且是特区政府职能与权威的体现。

我国的经济特区及伴随它出现的经济特区财政，只经历 10 来年的光辉发展过程，为时尚短，经验有待总结。人们对经济特区财政的性质众说纷纭，认识不一，是很自然的。我们认为，作为经济范畴、体现分配关系的经济特区财政，从其分配的主体、分

配的目的、分配的基础、分配的手段等方面来看，仍然属于社会主义财政性质。其理由是：

第一，经济特区财政分配的主体是社会主义国家政权。我国现在举办的深圳、珠海、厦门、汕头、海南等五大特区，是经济特区，而不是行政特区，不同于将来台湾回归祖国和香港收回主权后设置的“特别行政区”。据不完全统计，至目前为止，全世界已有近百个国家和地区设立了 600 多个经济性特区。其中三分之一属于发达国家，三分之二属于发展中国家或地区。这些国家或地区所举办的经济特区，总是与其所在国家或地区的政治经济制度相联系的。我国是社会主义国家，经济基础存在着多种经济成份，但以生产资料社会主义公有制为主体。作为上层建筑主要组成部分的国家政权实行人民民主专政。我国所有经济特区同我国的经济基础和上层建筑有着密切联系。就经济特区政权本身来说，是社会主义国家政权的组成部分。特区财政的分配主体是特区政府。可见，特区财政的分配主体仍然是社会主义国家政权，同内地社会主义财政的分配主体并没有什么差别。

第二，经济特区财政分配的目的是为了实现在特区政府的职能。特区财政是特区政府手中的财力分配工具。特区财政利用价值形式参与社会产品分配，筹集由特区政府集中掌握的货币资金，以满足特区政府实现职能的需要。特区政府有多种职能，概括起来有两大方面：（1）组织经济文化建设。（2）巩固特区人民民主专政政权。从经济特区财政支出的构成来看，正是以实现上述两大职能为目的。考察经济特区财政的性质，不仅要从事它参与社会产品分配所集中的财政收入看，更重要的是要从财政收入转化为财政支出的用途目的看。现以厦门经济特区财政十年支出的构成为例：（1）经济建设支出 21.57 亿元，占财政总支出 36.15 亿元的 59.68%。（2）科学、文化、教育、卫生支出 6.07 亿元，占财政总支出 36.15 亿元的 16.79%。（3）行政经费（包括公检法经费）支出 3.01

亿元,占财政总支出 36.15 亿元的 8.33%。以上三大类支出占财政总支出的 84.8%,其使用的目的是为了建设高度的社会主义物质文明和精神文明,最终是为了实现特区政府的职能。

第三,经济特区中的非社会主义经济成份为特区财政提供收入,但并不影响特区财政的社会主义性质。我们通常所说的“经济决定财政”,指的是经济发展的规模和增长速度,决定了财政的收支规模和增长速度,但并不能因此就简单地认为经济特区主要经济成份的性质决定财政的性质。因为财政分配是一种特殊分配,它的分配主体是特区政权。特区财政同非社会主义经济成份之间的分配关系,是通过特区政权力量的行使而发生的。特区财政分配,是社会主义国家政权的组成部分——特区政权起主导作用的分配。特区经济成份对特区财政性质虽然有影响作用,但毕竟是第二层次的,带有间接性的。首要的、起直接主导作用的因素是特区政权的性质。从我国社会主义财政的发展历史看,财政来自各种经济成份所创造的国民收入。其中有的时期,财政收入相当部分来自资本主义经济和国家资本主义经济等非社会主义经济所创造的社会产品价值。但是,并不因此就影响财政的社会主义性质。况且,经济特区虽然以资本主义经济为主体,但并不是一个完全独立的社会经济形态,在它的周围有强大的社会主义经济体系。特区“三资”企业的发展同整个社会主义国家的政治与经济有着密不可分的联系。

第四,经济特区财政分配手段的运用以法规为依据。特区财政是在实行人民民主专政的特区政权直接参与下,以社会主义国家的立法或行政权力规定的法令制度为依据而进行的分配。特区财政所借以取得收入的税收、能源交通重点建设基金、国家预算调节基金等,同社会主义国家权力的作用是分不开的。事实证明,税收等分配手段的运用,必须凭借社会主义国家税法的权威和特区政府的行政权力,因而,这些分配手段打下了社会主义性质的

印记。特区财政支出形式或项目构成，以及规模数量等，也都必须以社会主义国家和特区政府的法规为依据。特区财政预算支出的类、款、项与我国的国家预算支出的科目构成基本相同，与非经济特区的内地财政支出的项目构成也基本相似。所不同的是各类支出在总支出中所占的比重，特区财政支出偏重于基础设施和非生产性支出。这只是特区财政分配构成的变化，并不是社会性质的变化。

第五，特区财政资金是我国整个财政资金的一部分。一般情况而言，经济特区是以国家资本主义为主要成份的多种经济结构并存的综合体，但它置于社会主义国家领导下或管理下。在特区经济综合体中，有国营经济和集体经济，也有社会主义管理力量和具有社会主义觉悟的劳动者，等等。就特区的社会性质来说，它是社会主义性质。经济制度上的“特”，主要是指采取特殊、灵活的经济政策和经济措施，以及特殊的经济管理体制，其中包括特殊的财政管理体制。经济特区财政收入来自于各种经济成份所创造的国民收入，其中大部分来自资本主义经济和国家资本主义经济的收入。特区财政收入按国家财政体制的规定，有的留归特区政府自己支配使用，有的上交上级财政直至中央财政。但无论是特区留用的财政资金，还是上解的财政资金，都是社会主义国家财政资金的一部分。我国经济特区财政，也是整个国家财政的组成部分。

经济特区财政的性质，决定了经济特区财政的职能作用。而特区财政职能作用的发挥程度，又受到财政管理体制的制约。符合特区经济发展要求和财政活动规律的特区财政管理体制，其确立和贯彻实施是一个十分重要的问题。我们认为，经济特区财政管理体制的核心，是“特区特财”、“以特养特”。经济特区作为我国对外开放政策的体现和具体实施，应该有多方面的特殊性和享有广泛的自主权。这样，才有应变能力，能够根据特区的具体情

况，及时做出正确的决策和提高办事效率。从总体上说，当前经济特区对比沿海开放城市以及其逐步兴建的经济技术开发区，具有更加开放的政策和更加灵活的措施。因此，经济特区财政管理体制应该跳出全国一般性财政管理模式的框框，表现出较多的特殊性。这样，才能同特区的经济管理体制的模式相适应，并推动特区经济的蓬勃发展。因此，制定特区的财政管理体制，必须根据“特事特办、新事新办、立场不变、方法全新”的原则，以服务于经济特区的发展战略目标出发，同特区政府承担的政治经济任务和发挥特区的“窗口”作用相一致。

1. 经济特区财政管理体制要突出“特”字。特区，“特”字当头，应在“特”字上下功夫。无论是政策、措施、方法，还是法规、体制等，都要有较大特殊性。特区的财政管理体制，要同特区的特殊经济管理体制相一致、相配套，做到特区有特殊的财政体制，以特区的财政收入养特区本身，即上面所说的“特区特财、以特养特”。特区的建设初期，资金需要量大，而财政收入却十分有限，“以特养特”虽有困难，但可以通过充分利用外资和信贷资金加以解决。一旦经济发展了，就可以为特区财政收入开辟丰富的财源。例如，深圳特区经历了艰苦的创业时期，大量的投入带来大量产出，投入与产出比例是1:1.15。财源的扩大使财政收入快速增长。1979年深圳全市财政预算内收入仅1721万元，1990年增加到21.7亿元，增加了126倍，年平均增长速度60%。

2. 经济特区财政管理体制必须同特区的经济基础相适应。通过财政体制划分的财政收支范围，应与特区经济发展相适应，把特区经济搞活，促进经济特区生产力的发展。

3. 经济特区财政体制的确立，要有利于开辟财源。必须保证经济特区的经常的、稳定的财政收入来源，这样不仅能够较好地满足文教科学卫生发展的需要，而且能够筹措一部分资金，加强基础设施、公共设施、引进外资的配套投资，以及支持国营经济

发展竞争所必不可少的投资。

4. 财政管理体制的确定，要给经济特区有比内地更大的财政管理权限，便于根据特事特办的要求，因地制宜地处理财政问题。

随着经济特区的发展，作为上层建筑的财政管理体制有些不适应生产力发展的要求。因此，大有进一步改革的必要。改革财政体制应正确处理下述几种关系：①特区财政与中央财政的关系；②特区财政与省级财政的关系；③特区财政内部市级与区级的关系；④特区财政与企事业单位的关系。

为了确定一种适应特区经济发展的财政体制，我们的设想是：

（一）经济特区应实行“以特养特”的财政体制。具体方法是：经济特区的财政预算单列中央预算，收支大包干。经济特区的财政收入全部归特区统筹安排。有关财政支出，也由经济特区承担。这一方案的设想，并非是异想天开，而是经济特区实行特殊经济管理体制的客观要求和特事特办原则的体现。其优越性在于：1. 有利于在中央的统一领导下，采取更加灵活的财政措施。2. 有利于财政体制与特殊的经济政策的同步。特殊的经济政策包括：①特区的经济发展主要靠吸收和利用外资，产品主要打入国际市场。②特区宏观经济在计划指导下，主要靠市场机制。③对前来投资的外商，给予特殊的优惠。④经济特区实行不同于内地的管理体制，有更大的自主权。如允许外资和侨资在特区开设银行，允许发行股票、债券筹集资金。3. 便于制定经济特区单行法规，使特区财政管理与经济管理并行不悖。4. 有利于缓和经济特区宏大的建设规模同财力需要的矛盾。

（二）在现行隶属关系下，近期内财政收入全部留归经济特区支配；财政支出由经济特区统筹安排，自求平衡。鉴于目前有的经济特区财政收支平衡困难，建议中央视财力可能给予补助。随着特区经济的进一步发展，财政收入有了更大增长，为基础设施投资和老企业改造投资奠定了较好基础，到时财力充裕，可以向

上级财政上解收入。

经济特区拥有更多的自主权，从道理上说，是毋庸置疑的。但问题在于，对实践中每一事物的处理，包括确定特区的财政体制，却不一定能够体现出来。笔者认为，必须审时度势，充分认识到举办经济特区，是关系到国策的大问题，是中央的战略决策。从这个意义上说，举办经济特区是大局，而不仅仅是特区一个局部。其战略意义不可低估。如果财政体制不善，财政政策不当，财政措施不力，很难设想特区经济建设能够高速度。也可以说，现行的财政体制还没有跳出旧框框。如果特区财政体制不来个较大的改革，就不能适应经济特区进一步发展的需要。如果在原有的体制上打转，势必违背特区实行特殊政策的要求。从而可以说，特区的财政体制还没有“特”起来。

经济特区财政体制的另一重要内容，是正确处理财政与企业的关系。集中体现在企业财务体制的设置上，核心是扩大经济实体的财务自主权。特区经济以市场调节为主，产品能否占领市场和打入国际市场，是关系到企业生死存亡的大事。有了财务自主权，企业才有物质利益动力和财力支柱。

厦门经济特区在二线建成以前，对特区的国营企业，仍实施第二步利改税或税利分流的办法。对企业收入分配、财政资金供应、企业资金的使用管理等方面的规定作必要调整。

但经济特区具有总体的战略目标。是由于各个经济特区有着各自的特殊性，因而其战略目标不完全相同。结合厦门特区来说，厦门经济特区实行了自由港的某些政策，因而在经济、科技、文教卫生等方面，必须跃居经济特区和对外开放城市的前列，成为技术密集和发达经济为标志的现代化工农业、对外贸易、商业、运输业、旅游服务业以及渔业等多功能的国际性的港口城市，力争在短期内把厦门经济特区办成四个“窗口”和台湾回归祖国的重要基地。

实现上述战略目标，必须充分发挥特区财政分配资金和影响经济的杠杆作用。

(一) 财政资金虽然不是特区建设资金的主体，但财政的作用不能削弱。

在经济特区基本建设投资中，财政资金占不到20%，不是主体部分。但是，财政是综合部门，它同生产、交换、分配和消费各环节都有密切联系。同时，财政是特区有计划分配国民收入的枢纽，其他各种分配形式受到财政分配的制约。因此，特区财政在国民收入分配中的作用并没有削弱。相反地，财政要配合其他分配杠杆，在建设资金的筹集供应过程中，共同发挥作用：(1) 广泛筹集资金，放手“外引内联”，发挥侨乡或沿海城市优势，兴办文教卫生事业；(2) 充分利用信贷资金，以利用国家在特区设立银行的信贷资金为主，同时融通国际信贷资本，欢迎侨资、外商独资或合资在特区设立银行，把特区逐步建成国际金融中心之一；(3) 制定优惠政策，发行股票，筹集社会闲置资金；(4) 充分运用价值规律，使有限的资金滚动增殖，诸如使土地商品化、预收房宅定金、投入新的开发项目等。

筹集资金是使用资金的前提，固然十分重要，但更重要的是合理安排资金，讲求“用财之道”，提高投资效果。首先，保证关系全局的能源、交通等重点建设项目和吸引外商投资的基础建设工程。其次，要安排好通过引进能使产品打入国际市场或者代替进口产品的技术改造项目。再次，要集中力量上一批投资少、见效快、效益高的新项目。

(二) 正确处理积累与消费这一战略比例关系，是特区财政影响经济的重要体现。

积累与消费的比例关系，是国民经济中的战略比例关系。它直接关系到特区建设发展和人民群众生活水平的提高。国民收入经过企业财务初次分配后，形成职工个人消费基金和企业纯收入，

其中一部分纯收入由财政集中。通过财政分配而占有国民收入的份额多大,以及财政支出中用于积累性支出和消费性支出的比例,对于国民经济最终形成积累与消费的比例起着重要的制约作用。

随着特区企业财务体制和工资制度的改革,以及特区商品经济的发展,个人消费基金上升是不可避免的。今后若干年内,财政收入可能大幅度增长。这是因为,影响财政收入的主要因素是税收收入。根据经济特区统计和测算,大约在1993年后,企业改造发挥经济效率,上交财政的收入将成倍增加。那时虽然合资企业所得税率低,但由于工业企业数量多,税收收入和分取红利也会大幅度增长;加上商业、运输业、房地产业的全而发展,财政收入占国民收入的比重将大大提高。增加积累基金比例成为可能。

积累与消费比例应严格遵循客观的数量界限。财政和其他的分配杠杆,对正确处理积累与消费的比例关系和形成合理的经济结构,具有重大的能动作用。特区财政必须充分发挥对国民经济综合反映灵敏的特点,及时掌握特区经济生活的进程和国民收入分配的状况,有效地利用税收、价格、工资、奖金、信贷等杠杆,调节财力的流向、影响经济结构,促进特区经济迅速发展,满足人民群众日益增长的物质、文化需要。

(三)在固定资产投资中,正确处理基本建设和老企业更新改造的关系,进一步提高经济效率,培养财源。

基本建设是特区经济飞跃发展的物质基础。在固定资产投资中,应以基本建设为主。这是由特区引进大量技术密集、知识密集的新兴工业项目的战略决策所决定的。但是,老企业的改造也是一个不可忽视的重要课题。特区内的老企业,是特区财政的重要财源。随着经济特区经济性质的改变和市场调节上升为主导地位,老企业的发展及其生存而面临着竞争的强大压力。为了使发展新兴工业同改造老企业相辅进行,并于近期内完成老企业的技术