

# 中国财政局长、税务局局长 谈财税体制改革

谢志强 胡尔湖 主编

東方出版社

中国经济社会发展问题与对策

# 中国财政局、税务局局长 谈财税体制改革

1123061

谢志强 胡尔湖 主编

东方出版社

责任编辑：黄金山

装帧设计：肖 辉

版式设计：朱 强

责任校对：李兰亭

### 图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政部、税务局局长谈财税体制改革/谢志强主编.

-北京: 东方出版社, 1994. 8

(中国经济社会发展问题与对策百人谈丛书)

ISBN 7-5060-0514-X

I. 中...

II. 谢...

III. 财政制度-经济体制改革-中国

IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 06570 号

### 中国财政部、税务局局长谈财税体制改革

ZHONGGUO CAIZHENGJU、SHUI WUJU JUZHANG TAN CAISHUI TIZHIGAIGE

谢志强 胡尔湖 主编

东方出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

中国铁道出版社印刷厂印刷 新华书店经销

1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 13.25

字数: 315 千字 印数: 1—5,000 册

定价: 13.00 元

**主 编：**谢志强 胡尔湖

**编 委：**(按姓氏笔画排列)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 尤元文 | 王茂梅 | 王梅富 | 王喜旺 |
| 刘玉洪 | 刘秀芳 | 陈万里 | 汤应武 |
| 张荣臣 | 陈品端 | 陈帮勋 | 胡尔湖 |
| 黄必臻 | 黄宪起 | 谢志强 |     |

## 序 言

21 世纪的钟声即将敲响，迈向新世纪的脚步已经临近，我们感到了从未有过的责任重大，也感到了从未有过的心跳。

中国将以什么样的姿态进入新世纪，这是摆在所有中国人面前的一个庄严话题。

我们欣喜地看到，中国共产党人已经代表中华民族为自己立下了神圣的誓言：到本世纪末人均国民生产总值达到 800—1000 美元，实现小康。

今天，正在向深层次拓展的中国改革开放，有力地触动了原有的社会经济结构，中国正经历一场伟大的社会变革。这场变革已经在很大程度上促进了社会生产力的发展，提高了人民生活水平，增强了综合国力，推动了中国的现代化进程。但这场变革也对中国的发展提出了前所未有的挑战。目前从农村到城市，从经济基础到上层建筑等各个领域都出现了许多亟待解决的问题。显然，这些问题都是前进中的问题、发展中的问题，必须通过进一步的改革和发展去解决。然而，解决这些问题的关键是人，必须最终由人运用改革和发展的手段去完成。作为 12 亿中国人之共同大业的这一发展课题，必须由全体国民共同承担，而不能仅仅将其看作是部分精英或某一阶层、某一群体的事情，它需要社会大众的广泛参与。这也就是我们组织编写本套丛书并将它定名为“中国经济社会发展与对策百人谈”的重要缘由。

寻找解决中国问题的思路植根于对中国国情的透彻了解和正确判断。毛泽东同志曾语重心长的指出：作为中国人，关于“中国”这个地盘内的情形，不可不加以实地的调查及研究。“没有调查，就没有发言权”。“中国革命斗争的胜利要靠中国同志了解中国情况”。正是依据这些原则和大量的调查研究，毛泽东和他的战友们规划了夺取全国胜利和在全国胜利后使中国由新民主主义社会转变为社会主义社会的基本途径。以邓小平同志为核心的党的第二代领导集体创造性地运用马克思主义研究中国国情，找到了一条建设有中国特色的社会主义的发展道路。邓小平同志明确指出：“中国的事情要按中国的情况来办，要依靠中国人自己的力量来办。”“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实践结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论”。作为第三代党的领导集体之核心的江泽民同志也要求大家，要“研究社会，了解国情，理论联系实际，在实践中认识世界，改造世界”。实现老一辈革命家的殷切嘱托，积极推进改革，已成为当代中国人神圣的职责。

了解国情、研究国情，这应当成为我们一切工作的出发点和基本要求。那么怎样了解和研究中国国情呢？我们的基本思路是：在研究内容上，包括中国的社会、经济、政治和文化等各个方面，要求在对国情作综合、全面把握的基础上，结合各省、市、县、乡、镇的具体情况，结合各部门、各行业的实际情况进行调研。在研究方式上，采取中间突破，带动两头的办法。目前的情况是，有的所谓调查研究实际是高高在上，没有真正深入基层、深入生活，而身居最基层的，往往因为研究条件欠缺，视野难以开阔，容易“只见树木不见森林”。于是就形成了一方面不深入生活，不了解实际，或很少深入生活，很少了解实际；一方面熟悉了解情况，但又无法概括、提炼上升到理论，自己难做或不能做决定的上下严

重脱节格局。为在整体上改变这种局面，我们决定采用动中间、带两头的方式将体制的各个层面衔接起来，即主要通过了解、研究县、地（市）两级的情况形成上下左右有效的政策反馈机制，从而为决策者和研究者在制定出更加科学，更合乎实际的改革、发展举措方面提供可靠依据。

那么由谁来完成这一覆盖全国的巨大、宏伟的调查研究工程呢？如果由国家布点，国家地方共同出资，由一些人牵头组成浩浩荡荡的研究队伍开赴各调查点，不失为一种方法。但我们放弃了这种传统的组织、研究方式，而是采用围绕某一专题由丛书编委会提供参考选题，由地方上相关部门的主要领导共同来献计献策的做法，即主要由这些自愿者来完成某一专题的调查和撰稿任务。这样做至少有以下好处：一是把专职研究工作者的理论优势和地方领导所具有的丰富经验优势结合起来。前者通过选题指导和审稿来体现，后者主要通过快速有效收集材料并作概括来体现。二是随着干部队伍的知识化专业化，地方上许多领导围绕本部分进行某一专题的深入研究已成为可能，他们能及时敏感地发现新情况，研究新问题，总结新特点，并把对问题的认识上升到一定的理论高度。三是被邀请自愿参加的同志处于改革开放第一线，对一个地方、一个部门、一个单位，或一个领域的情况非常熟悉，对实践中出现的问题作过许多深入的思考，同时对怎样解决这些问题也有过许多积极的探索，有的还撰写了许多笔记或论文，其中肯定有不少是闪光的东西，这些都是社会发展所需要的宝贵财富，把他们整理出来予以出版发表，对社会也是一个贡献。四是可以提高效率，节约经费，减少扯皮。五是能够使广大的身在第一线的实践者以研究者的身份来共同探讨本行业、本领域的重大问题，这对他们的实际工作和理论水平的提高也是一个有力的推动，同时通过我们的组织工作，还能在社会上形成一支庞大的研究队伍，

通过他们随时对中国经济社会的发展变化开展调查,进行分析,提供报告。

我们的目的是通过这次活动,形成一种人人关心国事、个个献计献策的良好气氛;进一步沟通中央和地方的联系;切实反映改革开放实践中出现的一些新情况、新问题,及时总结广大干部群众的创造性实践,为中央决策指供科学的理论和现实依据,为全社会关心改革发展大业创造良好的氛围,为促进中国国情国策研究工作的进一步深入打下坚实基础。

可以预料,在广大理论工作者和实际工作者的共同努力下,一定能在国情国策这个领域内,创造出新的辉煌。

中共中央党校国情国策研究中心

1994年3月于北京

# 目 录

---

|                                      |          |
|--------------------------------------|----------|
| 序 言 .....                            | (1)      |
| 社会主义市场经济条件下税收宏观调控的客观性 ... 宋锡辉        | (1)      |
| 规范税收减免问题的思考 .....                    | 杨立峰 (7)  |
| 充分发挥税收职能作用，促进国民经济的持续高<br>速健康发展 ..... | 陈流明 (12) |
| 加强县级财政建设 走共同富裕道路 .....               | 潘心城 (21) |
| 强化税收征管 推进依法治税 .....                  | 凤兆干 (27) |
| 对财政分配体制改革若干问题的探讨 .....               | 王林泉 (32) |
| 关于个体税收负担与潜力的研究 .....                 | 刘声高 (37) |
| 试议现行财政体制的弊端及改进思路 .....               | 张立新 (42) |
| 柳州市财政改革与发展的实践 .....                  | 张春良 (47) |
| 缓解财政困难的出路 .....                      | 张留欣 (53) |
| 税利分流，改革分配关系的最佳选择 .....               | 李树卿 (57) |
| 税收工作要为地方经济发展服务 .....                 | 李鸿飞 (61) |
| 完善分税制财政体制的探索 .....                   | 陈万里 (65) |
| 摆脱贫困地区财政困难的途径和措施 .....               | 陈品端 (71) |
| 实施涉外税收优惠政策中值得注意的问题 .....             | 吴润钊 (77) |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 关于医疗保障制度改革的思考·····                 | 苏振旺 (82)   |
| 搞好促产增收, 加快经济建设发展·····              | 周宗龙 (87)   |
| 改革征管制度 严格以法治税·····                 | 周炳义 (93)   |
| 克服财政困难的途径和措施·····                  | 周荣凯 (97)   |
| 社会主义市场经济与财政改革 ·····                | 姜继增 (102)  |
| 继续深化财税改革 推进武汉国际化进程 ·····           | 夏康裕 (108)  |
| 简论社会主义市场经济条件下财政职能的转换 ···           | 盛新亚 (114)  |
| 财政困难的状况·成因·对策 ·····                | 黄春龙等 (119) |
| 科学设置财政机构的模式初探 ·····                | 熊隆寿 (125)  |
| 推进财政改革 加速经济发展 ·····                | 马秋明 (132)  |
| 加强对减免税的管理 发挥其调节经济的功能 ···           | 马惠明 (137)  |
| 转换财政体制 实现财政平衡 ·····                | 方奕荣 (142)  |
| 关于改革县级财政内部机制的构想 ·····              | 王 俊 (147)  |
| 财政工作要大力扶持乡镇企业的发展 ·····             | 王广乾 (154)  |
| 财政支出结构调整之思考 ·····                  | 王忠木 (158)  |
| 社会主义市场经济体制下财政改革问题初探 ·····          | 王喜旺 (162)  |
| 社会主义市场经济条件下民族地区财政的困<br>扰及出路 ·····  | 尹淑琦 (167)  |
| 论市场经济条件下的税务稽查规范应该解决的<br>几个问题 ····· | 甘良斌等 (174) |
| 贫困县克服财政困难的途径和措施 ·····              | 刘玉洪 (181)  |
| 水城县贫困的原因及发展对策 ·····                | 刘光敏 (186)  |
| 县级财政陷入困境的成因及其对策 ·····              | 刘秀芳 (192)  |
| 克服困难, 增强补贴县财政自给能力 ·····            | 孙家文 (197)  |
| 加强税收宣传 增强公民纳税意识 ·····              | 朱 斌 (202)  |
| 强化廉政立体网络建设初探 ·····                 | 单光成等 (207) |
| 税收如何扶持乡村工业再上新台阶的探讨 ·····           | 余日炎 (212)  |

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| 发挥财政职能作用，服务市场经济发展 .....   | 李业华 (217)  |
| 立足市情 服从全局 为实施新的财政体制       |            |
| 做好基础工作 .....              | 杜长清 (221)  |
| 对加强行政事业单位预算外资金管理的探讨 ..... | 吴  英 (227) |
| 农村税收征管体制改革探索 .....        | 张  富 (233) |
| 试论摆脱补贴县财政困境的途径和措施 .....   | 张文占 (238)  |
| 必须加强预算外资金的管理工作 .....      | 张秀兰 (244)  |
| 浅谈当前县级财政分配问题 .....        | 张泽民 (249)  |
| 适应市场经济发展 改革财政管理办法 .....   | 张栋材 (255)  |
| 关于正确处理当前税收工作中几个基本问题       |            |
| 的思考 .....                 | 杨兰茂 (259)  |
| 个体税收征管面面观 .....           | 杨道金 (264)  |
| 社会主义市场经济下的财源建设探析 .....    | 杨德川 (268)  |
| 日趋严峻的边疆县财政 .....          | 陈凤生 (273)  |
| 积极探索个体税收征管新路子 .....       | 陈祥增 (279)  |
| 新形势下强化财政监督职能的思考 .....     | 陈富文 (284)  |
| 建立和发展财政信用制度的思考 .....      | 赵正华 (289)  |
| 永嘉九十年代财政战略构想 .....        | 周礼荣 (294)  |
| 加强财政管理 坚持当年平衡 .....       | 於东明 (300)  |
| 浅谈“三乱”现象及清理对策 .....       | 荣明学 (304)  |
| 县级财政预算难点浅析 .....          | 洪永良 (309)  |
| 实现财政收支平衡的对策 .....         | 袁士民 (314)  |
| 在社会主义市场经济条件下发展财政信用的       |            |
| 若干思考 .....                | 郭广轩 (318)  |
| 努力办好基层财政 .....            | 郭守庚 (324)  |
| 发挥税收调控作用 促进山区经济迅速发展 ..... | 郭盛森 (329)  |
| 企业税负不均问题浅析 .....          | 徐寅春 (334)  |

当前我县财政面临的困境及其解决办法 ..... 高有才 (340)

发展县级财政的尝试 ..... 秦振义 (346)

抓好财源建设 促进区域经济发展 ..... 韩宝石 (352)

谈新形势下流转税制亟待解决的几个问题 ..... 常春新 (358)

坚持开放开发, 加强财源建设 ..... 谌永万 (364)

发展经济必须坚持“量力而行, 尽力而为”的  
原则 ..... 曹向东 (369)

克服财政困难的途径和措施 ..... 梅清秀 (374)

调整农村经济结构 促进产粮大县财源建设 ... 曹惠深等 (379)

浅谈我县加强个体税收征管的有效方法 ..... 曾 通 (384)

“税利分流”改革中出现的问题及对策..... 程瑞文 (389)

对进一步提高财政资金使用效益问题的探讨 ..... 赖来梅 (394)

用唯物辩证法认识处理财政工作中的诸多矛盾 ... 虞志坚 (399)

浅议在市场经济体制下基层税务领导干部必备  
的素质和工作方法 ..... 戴仁怀 (402)

解决地方财政收支矛盾问题的思考 ..... 樊启裕 (407)

# 社会主义市场经济条件下 税收宏观调控的客观性

广西壮族自治区税务局局长 宋锡辉



宏观经济调控是政府的经济职能。国家对市场机制的运行实施合理的有效的宏观调控,是保证市场经济正常运行的必要条件。在政府宏观调控体系中,运用最普遍也最有效的是税收和货币两大政策手段。这是现代经济发展的必然要求和趋势。在社会主义市场经济条件下,由于市场调节这只“看不见的手”仍然存在“失灵”状况,因此,税收宏观调控作为政府“看得见的手”,在促进社会、经济协调发展方面具有明显的客观性。

## 一、资源的市场内在配置机制的局限性与资源的税收外在配置机制的客观性

市场经济对资源配置起基础性作用,在完全竞争条件下,市场机制会达到资源的有效配置。

然而,在与公共资源相关的领域内,市场配置机制也往往会出现“市场失灵”问题。其表现一是公共资源的“内部不经济”,导致市场配置失败。例如公共基础设施,其特点是投资大、周期长,见效慢,经济效益低,但它却是社会 and 经济发展所不可缺少的领域。在

社会主义市场经济条件下,公共基础设施虽然社会效益大但经济效益小,因此,各种经济实体都不愿意投资或者根本无能力投资,只能靠国家公共投资。因而,市场配置在这方面存在明显的局限性;二是公共资源的“外在性”,导致市场失败。例如,环境污染会带来“外部不经济”,比如工厂排放的废气、废水污染了河流、空气等人类生存的基本环境,影响了公众的健康,但造成这种损害的当事人并没有进行赔偿。而“搭便车”则会带来“外部经济”,比如大街上照明的路灯给过往行人提供了行走的便利,这些行人不需付代价便可得到这种免费享受。因此,尽管治理污染和安装路灯于社会很有必要,具有很广泛的社会意义,但这类经济活动却会增加社会成本,并且其经济效益为零,甚至更多的是负效益。而直接造成污染的工厂和免费享受到路灯便利的行人绝不会自觉、慷慨地进行这类经济活动,只能依靠国家对产生有利的外部效应的机构进行补贴来解决。显然,这种“外在性”问题是市场机制不能抑制的;三是市场不能提供公共品。公共品特别是纯粹公共品(如国防、公共卫生、警察和消防等),是社会的公共消费,任何一个人对它的消费不减少别人对它的消费,即使拒绝付费也能享受对它的消费。公共品的这种特性,阻碍了市场机制起作用。因为在社会主义市场经济条件下,各类经济实体只能对付费的人提供产品,如果不能排除不付费者享有这种产品,他就不会生产这种产品。为了有效地配置公共资源以满足社会需要,同时也为了将这种成本分摊给要求满足这种需要的人,客观上需要“社会人”——社会主义国家通过税收对经济运行中的公共资源进行直接干预,通过这种干预引导资源的流向和流量,以达到符合社会目标的资源分布状况,这就是资源的外在配置机制,即税收资源配置机制。

在社会主义市场经济条件下,政府对公共资源的配置可以选择多种方式,但被证明是公平且富于效率,也为各国所普遍采用的

一个重要方式便是税收。

## **二、市场调节的盲目性、波动性、滞后性，与税收宏观协调稳定调控机制的客观性**

市场机制能够自动地调节并实现社会总供给与总需求在总量上的平衡，但那将要经历一个伴随经济震荡的痛苦而长期的过程。首先，市场调节是以各个经济个体的自发行动为基础，其作用具有一定的盲目性；市场调节还具有事后的性质，并且这一调节过程从开始到生效还具有一定的滞后性；市场经济的运动还具有惯性，其调节往往是剧烈的，很容易引起经济的周期性波动和震荡。尤其是面临重大产业结构调整时，市场经济无法在短期内平稳完成这种调整。其次，即使各种条件已经完备并建立起高度发达的市场体系，市场机制在其运行过程中还有可能反过来破坏其得以顺利运行的这些条件，因而具有内在的不稳定性。再次，市场机制下各个经济实体都是以自身的局部利益为决策依据，因而市场机制本身不可能自动地实现眼前利益与长远利益、局部利益与整体利益的有机统一，不可能自发地使经济朝着某个特定的社会目标迈进。

上述分析表明，单纯的市场调节并不适应高度现代化的市场经济体制。社会主义市场经济，市场调节“看不见的手”应与国家调控“看得见的手”结合起来。税收宏观调控的客观性，在于它的经济协调稳定机制能够纠正市场调节的上述缺陷。税收的协调稳定机制，主要是指通过调整税率，改变税种和税收支出来影响物价水平、就业水平和经济增长。在需求过旺或需求不足的情况下，政府通过增税或减税，可以迅速地影响投资，减少或增加总需求，实现总供给与总需求在总量上的平衡；同时，通过税收杠杆，又可以引导、鼓励、支持某些“短线”产业的发展，限制某些长线产业的发展，

使微观经济行为符合宏观发展的目标,实现总供给与总需求在结构上的平衡。由于税收具有“内在稳定器”的功效,它在协调总供给与总需求平衡的过程中,有助于避免经济震荡的出现,保持经济的稳定发展。显然,税收宏观调控比市场调节在方式上更直接,在时间上更迅速,在效果上更明显。

### **三、市场调节的单纯效率目标,与兼顾效率和公平的税收收入分配调控机制的客观性**

分配的公平问题不仅是经济问题,更重要的还是政治、社会问题。效率优先兼顾社会公平是社会主义市场经济运行的目标。但市场调节是追求效率目标的。在市场条件下,收入分配是由生产要素的供给和生产要素的定价决定,而由市场决定的收入初次分配是极不公平的。其原因在于要素赋予的分配是极不平等的,而资本收入的分配比劳动收入的分配更不平等。

在社会主义市场经济条件下,效率与公平的矛盾具体表现在:  
(1)与我国所有制结构相适应,在分配制度上是按劳分配为主体,但作为补充的非劳动收入,尤其是资本收入将同时并存。而资本收入的积累过程往往表现出“马太效应”,使富者愈富、穷者愈穷。  
(2)在市场体系下,按劳分配表现为按社会承认的劳动时间分配。在市场竞争中,个别劳动时间很可能有一部分得不到社会承认,另一部分则可能表现为更多的社会劳动时间,从而给不同的劳动者带来不同的命运,严重时也会导致两极分化。

不平等本身会导致不好的社会后果:贫困、浪费、社会冲突,低收入集团得不到发展和改善自己处境的机会。市场机制产生的这种不公平后果并不能通过市场交易进行有效的再分配来解决。市场机制的缺陷要求社会有一种公平分配的机制。

税收在进行收入再分配方面显然处于有利的地位。政府所进行的富有效率的调整,是通过一种直接的税收——转移支付机制。因为政府拥有强制征税的权力,该项权力使政府能够大规模地进行再分配工作。这种较有效率的调整对经济负担比较小。它主要是通过累进的个人所得税和财产税、遗产税、赠予税、继承税等,调整收入的流量和财产的存量,稳定或减少社会富裕阶层的规模分配;通过税制解决由于要素市场的不完全性与垄断定价所产生的收入分配问题;对劳动收入和非劳动收入在一定条件下实行差别税赋措施,如劳动收入低税率,资本收入高税率的政策。以调节贫富悬殊,缓解社会不公平的矛盾。

综上所述,由于市场机制更主要的是反映眼前的、局部的利益,有自发性、盲目性和滞后性的特征,有很多局限性。对于经济结构与产业结构的合理调整、积累与消费的比例关系、国民经济总供给与总需求的平衡等宏观经济目标,单纯依靠市场机制的作用是很难实现的,因此,就有必要运用国家所直接掌握的宏观调控手段去对经济进行调节,而税收作为其中重要的手段,其地位和作用是其它调控手段所不能替代的。

## 作者简历

宋锡辉,广西壮族自治区税务局局长,广西税务学会会长,中国税务学会理事,高级经济师。从事税收工作40多年,参加过建国以来历次税制改革的调查研究和《条例》、《细则》的起草修改工作。参加过全国组织在无锡、柳州两市税制改革全面性的调查研究和试点工作。参加过国家税务局组织的考察团赴美国学习考察美国