

浙江省财政税务科学研究所
临海市人民政府 编

千年之交的 ★ 财税改革

qiannian
zhijiao de
caishuigaige

中国财政经济出版社

千年之交的财税改革

浙江省财政税务科学研究所 编
临海市人民政府

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

千年之交的财税改革/浙江省财政税务科学研究所, 临海市人民政府编. - 北京: 中国财政经济出版社, 2000.9

ISBN 7-5005-4402-2

I. 千… II. ①浙…②临… III. 税制改革 - 中国 - 文集
IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 68411 号

中国财政经济出版社出版发行

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

E-mail: cfeph@cec.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

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

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 318 000 字

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 060 定价: 27.00 元

ISBN 7-5005-4402-2/F·3985

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

改革是发展的动力，改革是经济工作中永恒的主题。财政以经济为基础，财政工作必须以经济工作为中心。改革开放以来，我国的经济体制发生了巨大的变革，由社会主义计划经济体制逐步转向社会主义市场经济体制，与此相适应的财税体制也发生了极大的变革，尤其是1994年以来的财税改革力度之大是前所未有的，取得的成绩也是举世公认的。我国从1993年起，财政收入连续7年年均增收千亿元，1999年首次突破一万亿元大关。1999年我省财政总收入达到477.40亿元，位列全国31个省、市、自治区中广东省、上海市、山东省、江苏省后的第5位。通过改革规范了政府与企业的分配关系，中央财政与地方财政、省级财政与地县财政的财力分配关系。

如果说1994年以来的财税改革是以财政收入关系为核心，调动各方面积极性做大

财政收入这块“蛋糕”，那么，随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，市场经济的公平、公正、公开实质已逐渐为人们所接受，社会对财政支出的公开性、规范性要求也日益加强，而另一方面以传统德治管理财政的机制在市场经济的冲击下显得苍白无力，规范财政支出领域的管理就成为第二阶段财税改革的必然。为了进一步落实第二阶段的财税改革，省财政厅于2000年5月23—25日在临海市召开了浙江省第三次地方财政收入双亿元县（市）会议暨全省深化财税改革工作座谈会，会议的主题是“深化财税改革，搞好财税工作，促进本地经济和社会事业的发展”。会前，省财政厅科研所的有关同志多次深入县（市）调研，并与部分市、地、县财政局的同志一起研究材料。参加这次会议的是1999年全省19个地方财政收入双亿元县（市）及7个1.5—2亿元县（市）的县（市）长、财政局长，11个市、地的财政局局长以及省财政厅有关处室的负责人。会议还特邀省卫生厅计财处处长，实行“两保两挂”财政政策的岱山县和松阳县的领导及财政局长参加了会议。台州市市长杨仁铮，省财政厅、省地税局翁礼华、王彩琴、单美娟等领导出席了会议。这次会议共收到41份材料，其中有27位同志在会上发了言。参加会议的县（市）领导和财政局长还在分组讨论时畅所欲言，就财税改革中的热点问题进行深入讨论。省财政厅厅长兼省地方税务局局长翁礼华在会上作了讲话。翁厅长将这次以财政支出管理为重点的改革概括为“一二三”，即一个龙头

——以部门预算为龙头；二个结合——资产管理与财务管理相结合，预算外资金与预算内资金相结合；三个分离——预算编制、执行、监督相分离；改革的内容为五方面工作，实施十一项具体改革。并强调要将这次改革顺利推进，要做到以人为本，审时度势，顺应潮流；要以点带面，点面结合，稳步推进，各级财税部门要做好深入细致的调查研究，不能过多地损害各方面的既得利益，尤其是相对合理的利益。对于利益的不平衡，要采用“跷脚政策”，即不要輕易锯短较长的那条腿，而要创造条件不断地垫高较短的腿，在跷脚中建立新的平衡，如此循环往复，潜移默化，就容易被人们所接受，从而使改革取得成功。

为了使全省广大财税干部能够更好地学习贯彻这次会议的精神，推进我省的财税改革，我们把浙江省第三次地方财政收入双亿元县（市）会议暨全省深化财税改革工作座谈会上的交流材料汇编成《千年之交的财税改革》一书。该书由省财政厅科研所吴云法、汪国葆、吴小明同志和临海市财政局徐宏光、胡寿坚、郑爱兵同志编辑整理，吴云法、徐宏光同志负责总纂，并经翁厅长审定。中共临海市委、市政府对会议的召开和该书的出版给予了大力支持，在此表示衷心感谢。由于编者水平有限，本书如有不妥之处，敬请广大读者批评指正。

编 者

2000年6月

目 录

千年之交的财税改革	翁礼华(1)
深化改革 强化调控 建立完善的财 政综合预算管理体系	谭勤奋(25)
积极发挥财政杠杆作用 促进县域经 济持续快速发展	寿永年(33)
建立乡镇财政创新体系 实现“消赤 保平”目标	徐纪平(41)
实施镇财政分税制体制 促进经济和 社会事业发展	徐明夫(49)
大胆改革 稳步推进 积极探索建立 预算管理运行新机制	陆光中(57)
深化改革是实现乡镇财政消赤保平目 标的必由之路	王金生(66)
强化产权管理 推进资本营运	钱建民(73)
发挥财税职能作用 支持县域企业改 革	苏利冕(83)
积极推进财政综合改革 促进经济社 会全面发展	周启水(91)
建立公共财政 支持经济发展	何关新(98)

切实加强预算外资金管理 积极探索综合财政预算

- 新路子..... 陈长兴(109)
- 大力推进财税改革 促进财政经济协调发展..... 陈广建(118)
- 落实收支两条线规定 推进财政综合预算改革..... 赵树梅(128)
- 财政支持企业改制的实践与效应..... 汪建根(138)
- 加强乡镇财政工作 推进苍南现代化建设..... 余梅生(146)
- 发挥财政职能 支持企业改革..... 俞正言(153)
- 大胆探索 稳妥推进 扎实搞好农村税费改革试点
工作..... 刘金熙(160)
- 贯彻积极财政政策 推动地方经济发展..... 楼朝阳(167)
- 加强预算外资金管理的实践与思考..... 李剑飞(172)
- 基本养老保险基金财税征管现状与对策..... 吴祖联(180)
- 会计委派制的实践与探索..... 金俊杰(188)
- 加强和完善支农资金管理 提高支农资金效益..... 楼振荣(195)
- 健全和完善乡镇财政体制的实践与思考..... 郑金平(201)
- 财税支持国有工业企业改革的实践与思考..... 戴祝水(210)
- 强化收支管理 确保财政平衡..... 张成祖(218)
- 实施财政供养人员工资统一发放管理的做法和成效
..... 沈 旺(224)
- 会计核算中心试点筹备情况汇报..... 肖建中(231)
- 对国有企业委派财务总监的探索..... 范广照(236)
- 着眼经济发展大局 做好财税工作..... 李亚珍(243)
- 加入 WTO 对温州经济的影响及应采取的财政对策
..... 叶际仁(255)
- 加大改革力度 实行“四统一”管理 全面落实收
支两条线规定..... 吴建元(265)
- 完善乡镇财政体制 加强乡镇财政建设..... 陈秀昌(277)

财政支持企业发展的调查和思考·····	陈君铨(286)
建立会计核算中心 实行财政集中收付·····	王建平(296)
深化支出改革 努力控支增效·····	王延生(306)
建立会计中心 强化财务管理·····	刘石浩(316)
用改革精神推动台州市财税事业的快速发展·····	姜依兴(321)
推行综合财政预算改革 强化财政预算管理职能 ·····	吴利文(331)
严管理 重规范 强监督 全面推进综合财政改革 ·····	徐宏光(343)
把住“三到位” 全面深入推进收支两条线管理 ·····	邬斐成(357)
省级医疗卫生单位实行总会计师和财务科长委派制 的做法和体会 ·····	蔡菊娣(362)
附录: 财政统计资料·····	(371)
1. 1999 年全国各省、市、自治区财政收入排名表··	(371)
2. 1995—1999 年全国地方税收收入前十位省、市排 序表 ·····	(373)
3. 1997 年全国各省、市、自治区财政收入占 GDP 比 重表 ·····	(373)
4. 1998 年全国各省、市、自治区财政收入占 GDP 比 重表 ·····	(375)
5. 1999 年全国各省、市、自治区财政收入占 GDP 比 重表 ·····	(376)
6. 1992—1998 年浙江省各市、地、县国内生产总值 统计表 ·····	(378)
7. 1992—1999 年浙江省各市、地、县财政收入统计 表 ·····	(382)

-
8. 1992—1998 年浙江省市县 GDP、财政收入统计表
..... (388)
 9. 1992—1998 年浙江省市县财政总收入占 GDP 比重
变动情况表 (394)
 10. 1992—1999 年浙江省县(市)财政总收入排序表
..... (399)
 11. 1992—1999 年浙江省 11 个市(地)财政总收入排
序表 (403)
 12. 1992—1999 年浙江省 11 个市(地)本级财政总收
入排序表 (404)
 13. 1994—1999 年浙江省县(市)地方财政收入排序
表 (405)
 14. 1994—1999 年浙江省 11 个市(地)地方财政收入
排序表 (407)
 15. 1994—1999 年浙江省 11 个市(地)本级地方财政
收入排序表 (408)
 16. 1992—1999 年浙江省 11 个市(地)财政总收入占
全省比重表 (409)
 17. 1992—1999 年浙江省各市、地、县财政总收入占
全省比重表 (409)
 18. 1992—1999 年浙江省 11 个市(地)财政总收入占
市县级收入比重表 (413)
 19. 1992—1999 年浙江省各市、地、县财政总收入占
市县级收入比重表 (414)
 20. 1997—1999 年浙江省境内中央和地方收入情况表
..... (418)

千年之交的财税改革^{*}

翁礼华

“抓两头，带中间”是浙江省财政行之有效的工作方法，一头抓不发达县市，每年召开“两保两挂”县市理财经验交流会；一头抓发达县市，每年研讨“亿元县上台阶”的经验。所以我们这次以深化财政管理体制改为主内容的双亿元县（市）会议是一个集思广益的会议，由于从1993年开始我们每年都请市县长上讲台发言，从这个意义上说，这两类会议也是县市长的讲坛。按照惯例，主办当次会议的东道主要制作一个反映本地特色的会标赠送给下次会议的承接者，去年诸暨市政府做了一个数十公斤重的青铜质西施的塑像送给临海市政府，由于重，一个人搬起来很吃力，所以说这一次临海市政府在制作古城的铜塑时，将模型在翻砂前就镂空了，因此相对轻了些，

^{*} 本文系根据作者在浙江省第二次地方财政收入双亿元县（市）会议暨全省深化财税改革工作座谈会上的讲话录音整理。

但搬起来还是很重。中国人从来把重与贵联系在一起的，所以叫贵重；重与要联系起来，叫重要；重与稳联系起来叫稳重；重与隆联系起来叫隆重；重与郑联系起来叫郑重……凡此种种，举不胜举，好像赠人以物，重量不足，就显得不成敬意，因此，我们的会标历来都很沉重，这既反映了东道主好客之心，重视之意，更反映了东道主对任重道远的理财工作所寄托的“一片冰心在玉壶”般的凝重。这次与会的 28 个县市政府、11 个市地局长和省卫生厅计财处长共准备了 41 份涵盖 13 方面的材料，其中 27 位同志在会上发了言，这些材料和发言对大家颇有启示，受益匪浅，由于有所感触不能无动于衷，故今天上午我即席发言，讲几点不成熟的意见。

一、深化财税改革是历史的必然

（一）建国 50 年来我国财税体制的演变

财政税务随着国家的建立而产生，我国自夏朝开始建立财税及其运转机构，至今已逾 4000 年历史。其间经历商、周、秦、两汉、两晋、南北朝、隋、唐、五代、两宋、元、明、清、民国等朝代的更迭，跨越了古代劳役地租、田租口赋力役、租庸调、两税法、一条鞭法等五大主流税制的历史沿革，实现了从赋役制到实物税，从实物税到货币税的两大转变，通过劳动人民对统治者人身依附的逐步松解，不断促进了社会生产力的发展，财税渐次进入了现代的范畴。由于经济体制决定财税体制，解放后，随着经济体制的演变，我国财税体制经历了三个不同历史阶段。

第一阶段，计划经济体制时期（1950—1979 年）。

建国后，我国按苏联模式进入了计划经济时代。这个时代，从 1950 年到 1979 年，前后历时 30 年，这段时间有几个特点：

(1) 在苏联非税思想的影响下，税制不断退化。因为苏联学者有一个观点：社会主义国家就是公有制国家，既然是公有制，也无所谓收税，因此建国时有 14 种税收，到 1958 年，递减为 8 种，1973 年仅剩下 6 种，一般工厂只须缴纳工商统一税。(2) 这一段时间，宏观上全国实行统收统支的财政体制。而具体到各省的体制却屡有变化，据统计前后变化了 11 次之多。(3) 当时实行部门预算，科目做得很细，县市预算细到连学校里老师的备课本、粉笔都作为科目无一遗漏地编制到县市的预算中去。(4) 期间的财税管理，仰仗于“德”治，完全依靠人的思想觉悟。那时思想觉悟为什么这么好呢？在国民党政府统治时期，贪污盛行，民不聊生。共产党政权建立以后，国家进行了大规模的“三反”、“五反”运动，实行了极其严厉的肃贪政策，取得了显著成效。反观元朝末年，贪贿盛行，到了肆无忌惮的程度，朱元璋为了扭转局面，巩固政权，不得不下决心采用残忍的肃贪措施，明令规定凡是贪污银子 60 两及以上者，全部剥皮，剥出的皮用稻草塞进去，做成人皮标本，挂在县衙门大堂上，让县官审判时随时接受活生生的儆戒教育。你若今天徇私枉法，明天就会变成这种标本，剥皮多了，挂不下去，就在衙门的左边，造个皮场庙，专门挂此类人皮标本，让人看了不寒而栗。20 世纪 50 年代的“三反”、“五反”，我们也采取了非常严厉的措施，那时，用过公家邮票、信封的人就算贪污行为。德治哪里来，道德从恐惧来，人没有恐惧就没有道德，那时财税管理主要依靠的是人的觉悟来维持。

第二阶段，计划经济和商品经济相结合的过渡时期（1980—1993 年）。

1978 年党的十一届三中全会以后，全国农村推行联产承包责任制取得了显著成效，农业生产状况迅速改观，与此同时财税

体制也随之进行了大幅度的调整。

(1) 按不同所有制、不同经济类型设置的复合税收体制。如国营企业有国营企业所得税，当时税率是 55%；集体经济有集体企业八级超额累进所得税；私营经济有私营企业所得税，适用 35% 的比例税率；城乡个体工商户也有自己的十级超额累进税；甚至包括奖金税都有不同所有制的区别，因此，这一时期税种最多，1993 年体制改革以前，税种竟发展到 37 种，为 1973 年的 6 种的 6 倍之多。

(2) 实行分灶吃饭的财政体制。将统收统支的大锅饭体制改为分灶吃饭的体制，主要是为了调动地方的积极性，发展经济，增加财政收入，其渊源来自联产承包责任制，是当时“一包就灵”的思想在财税领域的集中反映，如果没有农民联产承包，没有小岗村的农民包产到户，财政分灶吃饭的体制也不会出现。在此期间财政体制变化 5 次，连同第一阶段的变化一共 16 次。从 1980 年到 1993 年这 13 年间，财政体制种类很多，仅华东五省一市就有 5 种不同类型。第一种，递增上交，如江苏省年递增 5%；第二种，定额补助，主要是贫困省份，如江西、福建都是定额补助，福建每年补 1.5 亿元；第三种，综合分成（或叫比例分成），如安徽省，22.5% 上交中央，77.5% 留成；第四种，定额上交、超收分成，如上海，财政收入 165 亿元内上交 105 亿，增加全部留成，超过 165 亿元，中央与地方 5:5 分成；第五种，分税制试点，浙江省是试点省市，但宁波市没有跟进，继续实行递增上交的老体制，年递增率为 5.3%。可见不仅省市体制不统一，就是中央对同一省的体制也一分为二，各不相同。

(3) 预算编制开始由部门预算向功能预算转化。因为放开搞活，农民承包到户，财政分灶吃饭，再搞部门预算，就不合时宜了，因为收入支出都由他们自己调节，在这种情况下，财政管理

只能朝功能预算方向发展。

(4) 财政机构按功能差异不断分蘖，如省财政厅，企财处原来是个大处室，有几十个人，80年代不断按功能分设为国资局、外经处、商贸处、会计处、工交处等管理机构。

(5) 由于放开搞活，利益多元化，使整个财政管理德治受到了冲击，不少事例说明仅仅依靠人的觉悟已经不够了，建立公开、公平、公正，适应社会主义市场经济需要，依法理财的规范体制已成为人们的愿望。

第三阶段，社会主义市场经济体制时期（1994年至今）。

大家知道，市场经济体制是1992年6月江泽民同志在中央党校讲话时首先见诸报端的，然后在1992年下半年党的十四大上正式通过了建立社会主义市场经济体制的决议。

(1) 建立了市场经济的税制。税种从1993年的37种减为1994年的17种，并根据建立分税制财政体制的需要将税种分为中央税、地方税和共享税三大类。

(2) 实行分税制的财政体制，全国各省市除了历史形成的上交基数继续上缴中央外，此后中央和地方的财力分割完全按照全国统一模式进行，不再存在一省一种体制的不规范情况了。例如浙江省除了固定上交53.2亿元的老体制基数外，其他上解遵循全国统一的模式进行。这一改革意义很重大，不仅减少了税种，而且五花八门的财政体制也走向了统一。最近个别市县反映其以前由于上缴基数过高，造成财政困难，这一观点不完全正确。君不见，全省固定上缴53.2亿元，要占1993年当年财政收入165.5亿元的32.24%，在那时候确是一个很高的比例。现在7年过去了，全省1999年的财政收入达到了477.4亿元，这53.2亿元的所占比例就只有11.14%，难道这个体制会影响你这么长时间？众所周知，杭州市老体制上交最多，但现在情况却很好，

因为他们发展得快。有些地方发展慢，老是强调体制吃亏。全省就是 53.2 亿元，摊到你那里有多少，跟你现在的收入相比又占多少，我们全省当年 53.2 亿元上交基数占财政总收入的三分之一，是很大的数，现在多少，只占九分之一，是体制影响你，还是你自己发展不快，岂不是--清二楚了吗？

(3) 传统的生产建设型财政要转变为公共财政，财政部门的预算编制要从功能预算变革为部门预算。

(4) 财政管理的德治已达不到管理的目的。受利益的驱动，相当层次的人物及其单位皆视财务规定为敝屣，变着花样谋取个人和单位之私利，以致全国人大常委会不得不对一些部门的违纪行为进行审议和曝光。在市场经济下，仅仅依靠德治已不能达到管理的目的，必须以法治来取代和规范财政管理体制。人的自律精神是德性的标志，也是一个人有没有责任心的表现，一个人失去了自律精神，这个人就失去了对社会应负的责任，一个有责任心的人绝对是自律的。

(二) 改革进入了由易到难的新阶段

1. 1994 年的第一阶段改革，其特点是：

(1) 1994 年的财税改革以解决收入关系为重点，处理了两件事，一是建立新税制，解决政府与企业的关系；二是通过分税制的财政体制，解决了中央与地方的财力分割，也解决了省与市、县的财力分割。

(2) 财税机构扩张，一是税务机构：国地税分设，全国税务人员从 50 万人扩大为 80 万人，根据有关专业报纸报道，全国已有百万税干，去年仅国税系统 50 万人税务经费开支即达到 350 亿元之巨，今年预算 374 亿元。二是财政机构：国资管理机构由处级升格为副厅级，同时由一个处扩编为 6 个处室。浙江省在以

1993年财政收入作为基数的体制改革中，由于把握得当，全省增加返还基数48.28亿，其绝对数相当于全省1992年全年财政支出95亿元的二分之一，浙江省财政从此改变了面貌。每月月底都为次月发不出工资发愁的杭州市也由于增加了5亿多元返还基数（1992年支出6.6亿元），而跳出困境。临海市的财政也是这样，1993年前发工资吃饭很困难，开始改变面貌也是从1993年开始的，财政收入一下子从1.2亿猛增到2亿多，可用财力增加6400多万元，整个台州市本级财政收入不也是从3.4亿元猛增到5.5亿元，可用财力相应增加1.94亿元，而面貌为之一新吗？所以说，财政工作的好坏决定了一个地区的兴衰。这也就是我们多年来“让县市长走上财税讲台”之根本目的所在。否则不懂理财，连吃亏了也不知道，像鲁迅先生笔下的阿Q那样还沾沾自喜，多么可悲！

2. 当前进行的第二阶段改革。其动因有三条：（1）功能预算本来就有各自分割、“只见树木不见森林”的缺陷，受到利益驱动后使谋取单位和个人私利的暗箱操作和会计信息失真成为可能；（2）功能分割影响全局平衡；（3）功能预算支离破碎不利于人大及其常委会审议。中国人画山水画，也喜欢山水画，山水画有个特点，神似形不似，对其反映的精神人们几乎都一致赞同，而对其形象的审视人们从各自的立场出发，却有不同的理解，这就是中国人山水画的文化观念。其反映在财务工作上就出现“形不似”的问题，一个单位往往从自己的愿望、利益出发，做几本账，报给税务所的一本账数字最小，报给党政领导的最大，还有一本不大不小，自己放着看，这就叫“蕃茄、芋头各投所好”。这种“山水画”文化传统的影响，由于它边界不清晰的定性思维对我们现代财政管理带来了一定难度，不仅如此，中国人出于礼仪，而不愿当众表达其真实愿望的文化传统更是不利于现代管