

财政改革新探索

主 编 卓国民
韩国春

中国物价出版社

财政改革新探索

主编 卓国民 韩国春

中国物价出版社

财政改革探索

主编 卓国民 韩国春

责任编辑：马卫红

封面设计：王丽然

出版发行：中国物价出版社

地址：北京复外白云路4号

（电话：3271944）

印刷：河北省徐水县三丰印刷厂印刷

开本 787×1092/2 1/32 版次：1992年12月第1版

印张：15.375 字数：333千字 印次：1992年12月第1次

定价：5.00元 印数：8000

统一书号：ISBN7—80070—216—2/F·183

序 言

刘积斌

春华，邓小平同志发表了南巡重要谈话，秋实，党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的目标模式。这是我们党的历史上又一次大的思想解放，是认识上的一次飞跃，是理论上的又一次重大突破，是一个具有划时代意义的里程碑。一个新的改革浪潮正席卷着中华大地。如何按着社会主义市场经济体制来进行财政改革，这是大家所关心的一个问题。为此，卓国民、韩国春主编了这本书并取名为《财政改革新探索》。

十四年财政改革的实践，虽然步履艰难，但我们还是取得了很大成绩，为十四年国民经济的发展做出了贡献。随着认识的深化，为了适应新的奋斗目标，我们提出了新的改革思路，即所谓：“三分、两统、一监督、一管理。”三分，即实行分税制、税利分流、复式预算；两统，即统一税制，统一财务规章制度；一监督，即加强会计监督，发展注册会计师制度；一管理，即加强对国有资产的管理。这一财政改革的基本框架力求与建立社会主义市场经济体制相适应。我们财政工作面临着许多新的课题，需要我们转变观念，深入研究，大胆探索。

本书的作者有从事财政理论研究工作的著名专家、学者，有从事业务工作的领导。他们对财政工作提出了新的发展构

想与具体制度改革的新思考。

出版这本书,仅是我们对建立社会主义市场经济体制下,财政工作改革探索的开始。我衷心希望有更多的人,从理论与实践的结合上,对社会主义市场经济条件下,财政改革工作做更深刻的探索。

一九九二年十一月

前 言

江泽民同志在党的十四大报告中明确提出：“我国经济体制改革的目的是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力”。在由传统的计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中以及新体制建立之后，财政仍旧是国家宏观调控的重要经济杠杆。当前，经济体制正在逐步转轨，适应这种体制转轨的需要，财政工作者必须进一步解放思想，放开思路，转变理财观念，更有效地运用财政在资源配置中的作用，进一步加强财政的宏观调控职能。为了适应当前深化改革和进一步对外开放的要求，同时，也为了满足广大财经工作者的需要以及关心财经工作的各界朋友对财政改革的关注，我们约请了财政部各部门的领导同志及部分著名专家、学者针对财政改革现状及改革大思路作了积极的探索，选编成这部《财政改革新探索》。

本书共分五篇，即社会主义市场经济篇、财政改革篇、农业财务改革篇、企业财务改革篇和综合篇。社会主义市场经济篇主要选编了关于社会主义市场经济以及适应于市场经济要求的财政发展战略、运行机制、财政职能等重大理论问题的有关论述；财政改革篇则选编了关于试行分税制、税利分流、复式预算、统一税制、统一财务规章制度及加强会计监督、加强国有资产管理等正在操作中的改革措施等方面的论述；农业财务改革篇、企业财务改革篇和综合篇选编的都是围绕具体财政财务部门业务工作实际进行探讨的有关论述。

尽管每篇文章都属于一家之言，并不能包揽所有的财政改革设计方案，但是，由于文章的作者长期从事财经理论研究工作或实际工作，其观点都是建立在实际工作的基础之上，因此，都具有综合性、实践性、可操作性、指导性和资料性，肯定会对研究财经问题和从事财经工作的同志大有裨益。

由于编者水平有限，对于书中的疏漏之处，诚恳希望读者批评指正。本书在选编过程中得到了财政部地方预算司以及财政部机关工会有关同志的大力协助，在此一并表示感谢。

一九九二年十一月

目 录

第一篇 社会主义市场经济篇

加快建立适应社会主义市场经济的新型财政

- 运行机制 项怀诚 (3)
- 掌握市场机制 协调运用杠杆..... 许 毅 (19)
- 略论社会主义市场经济与财政改革..... 宁学平 (33)
- 转变政府职能建立社会主义市场经济体制..... 方恭温 (55)
- 适应社会主义市场经济要求转换财政职能..... 叶振鹏 (73)

第二篇 财政改革篇

九五计划时期财政改革构思..... 董霞飞 (91)

社会主义市场经济条件下财税体制政策取向

- 及近期改革建议 刘克崱 (108)
- 预算管理工作面临的新课题 高 强 (119)
- 税制改革的重大进展和深化税制改革所面临

的任务 韩绍初 (128)

统一所得税, 实行税利分流, 促进企业公平

- 竞争 顾和国 (148)
- 关于我国会计核算制度改革若干问题 张汉兴 (158)
- 适应改革开放新形势加速发展注册会计师事

业 丁平准 (184)

社会主义市场经济与国家所有权管理 王开国 (198)

第三篇 企业财务改革篇

改进和加强宏观财务管理促进企业转换经营

- 机制, 走向市场 金莲淑 (219)

我国企业财务制度改革的思考 姚振贵 杨 敏 (228)

深化商贸、金融企业财务改革减轻国家财政

负担 皮兆根 (239)

加强股份制试点中的财政管理 陆 兵 (255)

关于股份制问题的几点思考 卫 珑 (274)

第四篇 农业财务改革篇

九十年代国家对农业资金投入的新格局 吴坤龙 (285)

深化改革, 努力做好财政支农和农业财务工

作 郭静宁 (298)

关于农业综合开发的几个问题 周清泉 (307)

坚持进行农业税收法规的改革促进农村经济

的发展 韩连贵 (326)

第五篇 综合篇

振兴和发展县级财政必须综合治理 韩国春 (351)

财政部门要积极参与、推进综合配套改革 ... 丁先觉 (361)

改革的产物, 在改革中求发展

——试论中国国债的改革之路 张加伦 (406)

解放思想 大胆实践 深化文教行政财务改革

..... 李明安 (417)

适应社会主义市场经济发展要求, 加强财政

法制建设 刘文彬 (428)

部属普通高校深化改革要主动适应国家经济

和社会发展的需要 张玉泰 (441)

关于我国改革开放以来财政工作的主要成就、

经验和今后的展望 朱福林 (459)

第一篇 社会主义市场经济篇

加快建立适应社会主义市场经济的新型财政运行机制

项怀诚

举世瞩目的党的十四大,明确提出了我国经济体制改革是要建立社会主义市场经济体制的战略目标,精辟地阐述了市场在社会主义经济中的重要作用,全面部署了建立社会主义市场经济体制需要认真抓好的几个重要环节,在国民经济发展和改革开放步入一个新的历史时期的形势下,财政部门应当积极贯彻落实十四大精神,认真总结过去十四年来财政改革与发展的经验,结合我国的国情,大胆地借鉴发达的市场经济国家运用财政手段引导和调控市场健康发展的各项文明成果,加快建立适应和促进社会主义市场经济发展的新型财政运行机制。

一、迈向适应市场经济需要的财政改革历程

党的十一届三中全会以来的十四年,我国经济体制改革在理论和实践探索上不断向纵深迈进。围绕着经济体制改革目标模式的确定,在正确认识和处理计划与市场的关系问题上,逐步摆脱了传统观念的束缚,积极进行了以市场为取向的改革。在改革传统的计划经济体制过程中,国家财政针对过去与高度集中的计划管理相适应的统收统支体制的严重弊端,

按照发挥市场作用的需要,在财政体制和财政政策的许多方面进行了大胆改革和调整。

(一)改革预算管理体制,向中央与地方分级管理迈进

从八十年代开始,为逐步改变过去资源集中分配,地方财权狭小的局面,财政体制改革作为经济体制改革的突破口,先后于1980年、1985年和1988年对预算管理体制进行了三次重大改革和调整。根据各地区的具体情况,国家对地方实行了不同办法的“分灶吃饭”体制。同时,为了适应农村改革的新形势,全国绝大部分地区还建立了乡一级财政。进入九十年代后,改革的步子加快,1991年在辽宁、浙江、新疆、武汉、青岛、天津、重庆、大连、沈阳等省、直辖市、自治区和计划单列市进行分税包干财政体制试点的测算,并于1992年开始实行。另外,为适应国民收入分配关系的变化和投资主体多元化的格局,更好地对财政收支进行科学分析和管理,1991年11月,国务院发布了《国家预算管理条例》,规定国家预算从1992年开始由单式预算改为复式预算,将全部收支分为经常性预算和建设性预算两部分。通过改革,调动了地方理财的积极性,扩大了各级地方政府资源配置的权限。

(二)改革企业分配制度,赋予企业生产经营必需的财权

企业是微观经济活动和市场竞争的主体,是参与资源配置的主要承担者。国有企业更是国民经济的主导力量。为了增强企业活力,使企业根据市场需求灵活地配置资源,从1978年起,国家对国有企业先后实行了企业基金、利润留成、利改税和各种形式的盈亏包干制度,以及税利分流的改革试点。尤其是1988年4月《中华人民共和国工业企业法》和1992年7月《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的发布实施,使企业分配制度改革与扩大企业经营自主权紧密结

合在一起。每次改革都相应采取了放权让利的政策措施,扩大了企业财权,企业可支配的财力明显增强。

(三)改革和完善税收制度,发挥税收的经济调节作用

从 1979 年开始,为适应不断扩大的市场调节范围,优化资源配置,调整分配关系,税制改革迈出了较大步伐。陆续开征了产品税,增值税、营业税和一些地方税收以取代原有的工商税,并适时调整了部分产品的税目、税率。陆续开征了国营、集体、城乡个体工商业户、私人企业所得税和个人收入调节税,根据对外开放的需要,开征了中外合资经营企业所得税,外国企业所得税和个人所得税。同时为促进对外贸易发展,开拓国际市场,鼓励扩大出口,还实行了出口退税政策。在财产和资源课税方面,陆续开征或恢复了城市房产税、车船使用税、土地使用税、资源税等。另外,还开征了国营企业工资调节税、奖金税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税等。基本形成了以流转税和所得税为主、其他各税配套并存的多环节、多税种、多层次调节的税收体系,增强了税收调节经济运行和产业结构、促进社会公平分配和聚集资金的作用。

(四)改革资金的分配方式与管理办法,提高了资金的使用效益

财政的分配过程,是通过集中收入将一部分资源由国家支配使用。提高这部分资源的使用效益,是财政支出要求的重要目标之一。从 1981 年起,财政对基本建设投资实行了“拨改贷”办法,1988 年又对中央基本建设投资实行了“基金制”。并对一些建设项目实行投资包干、招标投标承包的经济责任制,改革了基本建设投资管理方式。通过将支农资金周转有偿使用,促进了农村经济发展。对行政事业单位实行预算包干和有条件的事业单位实行企业化管理,建立了用款单位的财务约

束机制。科技经费拨款制度也进行了改革,实行了科研单位科技成果的有偿转让。这样就突破了单一的无偿拨款的分配方式,提高了财政资金的经济和社会效益。

(五)恢复发行国债,积极参与证券市场的调控

随着改革开放方针的贯彻,国家有偿使用国内外资金的政策重新得到实施。1981年国家首先恢复向国内居民和单位发行国库券,至今财政部已直接发行了六种国内政府债券。同时还通过多种渠道筹借国外资金,用于国家重点建设。在国内债券品种增加,发行额不断扩大的同时,债券的流通市场也开始建立并逐步发展起来。1988年首先在沈阳、上海、武汉、深圳等7个城市开放了国库券转让市场,目前已在70多个城市开办证券交易网点500多个,转让的证券品种主要是国库券。1991年对国库券的发行进行改革,由过去全靠行政指令分配改为拿出一部分由银行和非银行金融机构承购包销,引入了市场机制。通过不断改革国债的发行、兑付与流通交易制度,使国库券逐渐成为居民“偏好”的投资对象。

(六)参与和支持价格管理体制改革,促进社会主义市场体系的发育

价格是市场各种经济信号中反应最为灵敏的一个参数。价格改革始终是我国经济体制改革的一个重要方面。也是率先进行改革的一项主要内容。在改革进程中,财政为支持价格合理调整和缓解各方面的利益关系,做出了积极努力。1979年以来,在国家几次大幅度提高农副产品收购价格和农用生产资料价格后,财政对粮油以及部分主要副食品实行价格补贴,对职工发放了多项生活补贴。以保证价格改革得以顺利进行。在支持部分工业品放开价格的同时,对煤炭、石油等短期内难以全面进行价格调整的基础工业产品,由国家财政予以

补贴。

(七)参与工资制度和社会保障制度改革,初步建立起新的分配和保障系统

财政作为国民收入分配的主体,参与了历次工资改革和调整的研究测算。对国家机关、事业单位工作人员实行了以职务工资为主要内容的结构工资制,对企业职工实行了工资总额同企业经济效益按比例浮动的挂钩办法。社会保障制度改革也取得了较大进展,财政部门根据其承担的责任,积极参与了这项改革,对核定国有企业职工待业保险基金和退休养老基金的提取比例、基金收支差额的管理等有关的财务、预算管理办法作出了明确规定。目前全国已有 2000 多个县(市)实行了国有企业职工退休费用统筹办法,并在富裕地区试行了农民退休养老制度。建立了国有企业职工待业保险,同时还进行了医疗制度改革试点。社会保障制度改革的进行,对企业转换经营机制,有效发挥市场作用,都是十分必要的。

(八)参与房地产制度改革,推进住房商品化

1979 年住房制度开始进行改革,各级财政部门始终积极参与改革方案的研究和实施,80 年代初沿海一些城市率先实行了土地有偿使用制度,制定了有关的财政税收政策和财务管理方法及预决算制度,并努力搞好住房资金的核定、划转和筹集工作。各种形式的改革措施对解决居民住房问题和促进房地产业的形成和发展都起到了积极作用。

纵观十四年财政改革,从预算统收统支到分级管理,从企业缺少财权到多种形式留利;从税制单一过度到形成比较完整的税收体系,从国债停止发行到有价证券上市,从财政资金无偿分配到财政信用兴起,等等,所有这些改革,包括财政积极参与的价格等其它各项改革,都是在不同程度上与建立社

会主义市场经济体制的发展目标相衔接的。尽管这些已出台的
改革措施,现在看来与适应市场经济的需要还有很大距离,
但仍然为我们进一步建立符合社会主义市场经济要求的新型
财政运行机制奠定了基础,积累了经验。

二、社会主义市场经济需要 继续深化财政改革

经济体制改革就是要正确选择资源配置机制。建立社会
主义市场经济新体制,是我们党经过 14 年改革开放实践,对
经济体制改革目标模式作出的英明抉择,也是对计划和市场
问题认识深化的必然结果。计划和市场这双一只有形,一只无
形的手都是资源配置的手段。市场经济是以市场作为资源配
置主要手段的经济,它是一切商品生产所客观必需的资源配
置方法。从现代社会化大生产的总体效率观察,现代市场经济
被实践证明能比传统的计划经济更有效地配置资源。但是单
靠市场机制配置资源,还不能实现全部生产要素的合理配置,
“看不见的手”必然有作用不到或作用不好的地方,这就需要
用“看得见的手”来调节。计划是国家掌握的资源配置手段,政
府通过调节资源配置的总量和结构,可以校正市场偏差,促进
资源的最佳配置。

财政是国家集中性的分配,是政府合理调节资源流量和
流向,调整分配关系,保持经济稳定与增长的重要手段。发展
社会主义市场经济,社会再生产的资源配置机制和分配关系
等都将出现不同于传统体制下的各种变化,市场机制的作用
将明显增大,作为微观经济活动主体的企业更多地受市场机
制的影响调节自己的行为。这就对财政职能和调控方法提出