

第一篇 我国财政初步改革 与跨世纪的深化改革

第一章 我国财政初步 改革的成果、问题与对策

第一节 我国财政初步 改革的内容和成果

一、我国财政初步改革的内容

在我国经济改革的十多年中，财政也进行了相应的配套改革。其改革的主要内容是“放权让利”、“分灶吃饭”、“利改税”、“企业经营和地方财政的双承包”等，并逐步建立和健全了“个人收入课税制”，同时，还增加了新的税种和开辟了新的财源等，这就为促进国民经济的迅速发展打下了坚实的基础。

二、我国财政初步改革所取得的成果

改革十多年来，我国的财政收入和国民收入均获得了较大幅度的增长。1979 年国家财政收入仅为 1103.30 亿元，预算外资金仅为 453 亿元，到 1988 年国家财政收入就已达 2587.80 亿元，比 1979 年增长 1.35 倍，按可比价格计算，国家收入增长 1.2 倍，国家基本财力，包括预算内外资金在内，增长 1 倍。而预算外资金，按绝对数计算却增加了 4 倍。这是改革前十年所取得的成果。再

从以后的几年看，即到 1996 年，国家财政收入已达 7408 亿元，是 1979 年的 6.6 倍。17 年来的财政改革，不仅使国家财政收入大幅度上升，还有力促进了中央和地方经济的迅速发展。至 1996 年国民生产总值已达 68594 亿元，比 1978 年的国民生产总值增长 19 倍多。由于财政制度的改革，打破了过去中央财权高度集中和统收统支的僵化局面，并使国家和地方经济得以同步发展，大大增强了地方和企业的经济活力，有力地促进了整个国民经济的迅速发展。

第二节 我国财政初步改革 中的教训和问题

17 年来的财政改革虽然取得了不小成绩，但改革毕竟是初步的、具有探索性的。因此，不少地方还不尽完善，加之主观能动因素的盲目追求，财政职能的逐渐削弱，导致连年赤字，入不敷出，资金使用又过于分散，财政应收的资金流失相当严重，预算外资金投向不尽合理，加速了国家产业结构的不平衡，刺激了投资和消费膨胀（1984 年至 1988 年国民收入增长 70%，而固定资产投资却增长 214% 城乡居民货币收入增长高达 200%），引起社会总需求和总供给的总量失衡，导致通货膨胀的产生和发展，使国家财政和经济陷于困境。究其原因主要是：

一、重点建设包揽过多，刚性支出日益膨胀，导致财政债务沉重

1989 年国家预算用于固定资产投资的资金就高达 856.7 亿元，占整个财政预算的 30%，超过了占财政收入 25% 的警戒线。由于财政职能削弱，重点项目资金管理淡化，超概预算的情况普

遍，损失浪费严重，投资效果较差；又在“赤字无害论”凯恩斯学说的影响下，财政采取举国债和外债的办法来弥补和应付投资过多的刚性支出，至 1988 年止，已欠国债 446 亿元，外债 400 多亿美元，财政不堪重负。

二、放权让利速度过快，宏观调控力薄效差，财力使用过于分散

自 1980 年以来，中央财政收入占国民收入比重逐年下降，但预算外收入却增加 1.35 倍，仅 1988 年就高达 2270 亿元，几乎等同于当年国家预算内收入。如果中央调控得力，只需将预算外收入的 10%~20% 归属中央财政，国家财力不仅当年不增加赤字，而且还可能逐步清偿以前的欠债。这样，仍可使我国的财政收入做到基本平衡，略有赤字，不伤财政的“筋骨”。

三、财政补贴负担过重，未能分类区别对待，中央财力难以继

如 1989 年打入国家财政收入的两项补贴就达 862.5 亿元（约相当于 1977 年度全国财政收入的总数）占 1989 年财政收入的 32.6%。1987 年比 1986 年度国家财政收入只增加 86.37 亿元，而同期财政补贴增加了 87.28 亿元，当年增加的财政收入全部被补贴“吃掉”。有的省（区）价格补贴的增长速度还远远超过财政收入的增长速度，如河北省 1988 年财政收入比 1987 年增加 5.7 亿元，增长 11%，而同期财政补贴增加了 7.6 亿元，增长 49%。由于长期以来的价格扭曲造成供需缺口的恶性循环，必然使国家财政补贴包袱越背越重。

四、流通领域管理混乱，影响了财政收入，加速物价指数上扬

国家合理涨价的好处，大部分被流通领域吃掉，而国家财政应增加的收入，都通过各种渠道非法流入企业和个人的腰包。这不仅影响商品经济的健康发展，而且加速了社会分配不公，加速了物价指数的不断上涨，有碍社会的安定团结，有碍国民经济的

健康稳定发展。

五、“双承包制”不尽完善，造成财权过于分散，有碍财政收入的增长

“双承包”是财政体制改革的主要内容之一，但目前还存在一定的弊端。第一，地方财政和企业双承包上交基数偏低，影响国家财政收入的正常增长；第二，承包上交数一定几年不变，而地方经济和企业生产年年发展，盈利收入不断增加，可用资金弹性较大，但国家财政却处于承包期内负增长的格局，从而导致预算外收支膨胀，冲击投资产业结构的平衡，引起消费失控，增加了财政赤字；第三，企业实行税前还贷，由于“双承包”制约着国家财政收入增长的弹性，造成企业与国家税利收入不合理的分配，严重影响了国家财政收入的宏观调控。

六、国家机构越改越多，行政开支逐年加大，财政负担日益沉重

财政收入的“开源”部分，虽年年有所增长，但却因无法“节流”，不仅使中央财政入不敷出，而且使地方财政也陷于艰难之中。如山东省 1987 年补贴额已占当年财政支出的 47.5%，天津市 1988 年补贴额已占财政支出的 57.7%，北京市 1989 年补贴额已占当年财政支出的 76.4%。还有全国半数以上的县财政多年处于赤字状态。

总之，国家财政还存在不少问题和弊端，有待于财政体制的不断改革，来克服和适应社会主义市场经济发展的需要。

第三节 我国财政改革的方向和目标

总结财政十多年改革的经验教训，今后必须进一步深化财政

体制改革，从而进一步实现财政收支平衡，增强中央财政的调控力度，搞活地方和企业经济，稳定国民经济分配，促进经济良性循环。我国财政改革的指导思想是：集权为主，分权为辅。我国财政改革的目标模式应是：中央集权下的地方分权，分税制为主，补助制为辅的分税分级财政。财政改革具体的方向和目标主要有以下几个方面。

一、加强宏观调控力度，适当集中中央财力，不断开辟新的财源，增强国家经济实力

1. 改进“双承包”分配体制，使国家财政由软约束变为硬性调控机制。

自实行地方财政对国家财政包干承包制办法以来，确实调动了地方财政的积极性，扩大了地方发展经济所需财力分配的自主权，较大幅度地增加了地方财政预算内外收入，促进了地方经济的较快发展。但是，如前所述，这种承包制还存在一定的弊端，如承包基数偏低，确定承包基数的因素和依据不尽合理。这既影响了中央财政收入应有的增长速度，也过快地扩大了地方预算外收入和支出的膨胀，同时，还加速了国家宏观经济的失控，相当程度地影响了产业结构、投资结构、信贷结构、消费结构的平衡性、合理性和科学性。对此，必须采取有效对策。

(1) 改革地方对中央财政的“承包”分配制。对承包期尚未结束的地方，应尽量缩短承包期。因为承包期短，相对来说，这期间的经济增长系数、经济效益和物价指数也较为稳定，这对承包基数和承包期内的利益分配也比较合理，也有利于调动中央和地方财政的两个积极性。为了适当集中中央财力，对承包期内地方应上交的财政收入，规定一个上限数和超收弹性系数，使中央财政收入随着地方经济发展而同步增长。对已实行中央和地方税利分流制的地方，按国家规定区分中央和地方税收种类，凡涉及宏观利益的税种由中央国税局收为中央财政收入，确属地方税种的由地税局收为地方财政收入，凡涉及到中央和地方共同利益

的税种由地方代收 按一定比例和中央分成 收入成为‘共享’税。

(2) 改革企业对国家财政的“承包”分配制。①对“承包期”未结束的企业，首先要改革承包基数的计算方法，即按承包前后各两年实现利润加权平均数，作为承包基数进行计算。改税前还贷为超收分成的税后还贷制，以加强中央和地方财政在原承包收入基础上适当增收的弹性系数，并作为国家可预见性刚性支出的保险系数。

(3) 对国营企业（包括中央和地方）属国家投资部分的固定资产折旧基金，可以适当集中 10%~20%左右的资金，作为中央和地方财政的专项收入，以增加对重点产业、行业、企业技术改造的投入，作为国家固定资产投资资金的补充和调节，以增强中央和地方财力的调控力量。

2. 改革完善各种税制，增加税种开辟财源。

税收是我国财政收入的主要来源，因此，各种税收政策的制订、税种的设置、税率高低的确定，不仅关系到国家财政收入的多少，也关系到征税的合理性和社会主义分配政策的合法性，更关系到如何体现社会主义市场经济的特色，因此，利用税收杠杆来调节中央、地方、企业、个人收入分配和充分调动各方面积极性是至关重要的。从目前我国对企业的税收来看，要着重从税收政策和税率规定上采取有效措施进行改革。对一些关系到我国基础工业的交通、能源、原材料、新型材料、高科技工业等，应适量比其他行业的同税种税率偏低，以此来促进基础工业的大力发展和新技术的开发应用。对属低利、微利的产品和行业，也应实行同税种的低利率制，以保持这些企业的生产发展和市场对产品的刚性需求。对属国家长线产品市场又不畅销的，要实行高税率制，以制约企业和产品的盲目发展，尽量减少国家资财的浪费损失。对高档消费品和市场紧俏产品，则实行以市场供求为依据的浮动税率制，采取既适当抑制又积极鼓励的政策，既满足市场需求增加社会供给、缩小短缺，又促进企业增产增收，并增加国家

财税收入。对新税种的设置和税率高低的制订，要充分考虑企业、个人和单位的可能性、可行性和合理性，也要充分考虑国家、集体、个人三者的利益关系。

对个人收入征税制要进一步改革和逐步完善。对现行的个人所得税和个人调节税合并计征，并简化手续和程序。要区别劳动性收入和非劳动性收入，分别规定合理的税率。对劳动性收入中的基本工资收入和超劳动工资收入，可以免征，或是对超劳动性工资收入适当开征，起点略低。因为社会主义个人劳动所得分配是基本生活所必须的社会劳动分配收入，在社会主义初级阶段，贯彻执行“按劳分配”的原则，承认个人劳动价值和分配的差别，这是社会主义制度和分配原则所允许的，没有必要进行个人收入的再分配或过多地又回归国家财政收入中去。当然，对少数职业或特殊工资收入的，并不完全符合“按劳分配”原则的，可以适当提高个人收入调节税的累进税率。对个人收入调节税的重点，应放在 8 小时之外的第二、三职业的各种收入上，并实行差别税率予以调节。这部分收入是超出个人和家庭基本生活以外的收入，拿出来进行社会再分配也是比较合理的。这样做可以进一步摆正国家与个人之间的利益关系，对防止社会分配不公，抑制个人收入过快增长，克服贫富差距过大，也是较为有利的。) 对非劳动性收入，应比超劳动收入实行更高税率和实行累进税率制。因为此项收入劳动价值量较小，却获利较高。如资产租赁收入、按股分红收入、各类中奖收入等的征税率，均应高于劳动性的收入税率，（当然，这些税也要合理制订超征收入的起点数）并实行累进税率制。个人收入调节税，不论其劳动性或非劳动性，皆制定办法由所发收入单位代扣代交，保证及时完税入库，防止税收的流失。

二、充分调动创收积极性，努力减少财政刚性支出，精简机构紧缩开支，努力做到财政收支的综合平衡

1. 摆正中央全局和地方局部利益相对独立、相辅相成、促进

经济发展的对立统一关系；分清层次、明确责利，在充分考虑财政平衡的基础上，对各自确立的重点项目建设资金各负其责。

我国确立的社会主义市场经济，是具有中国特色的市场经济，也就是既要遵循国际上市场经济的一般规则运行，逐步健全和发展市场经济，又要保持中国社会主义经济是以生产资料公有制为基础的 economic 特色。也就是说，我国发展社会主义市场经济，要把国营经济在公有制经济发展中的主导作用突出和体现出来，并应该成为中央和地方财政收入的主要财源。当然，在社会主义市场经济的发展中，并不与个体经济、合资经济、外资经济等的健康发展相悖。这些经济的发展，也是我国财政收入的重要源路，而且随着时间的推移，社会主义市场经济的不断发展，这些经济成份和财源所占比重和份额将日益增加。国家的财政支出，不仅要从小维持简单再生产和扩大再生产着眼，还必须从日益增长的生产发展中不断改善和提高人民生活所必须的基础设施刚性支出着眼；既要克服过去统收统支，压抑地方企业生财聚财的积财积极性，又要防止重点不重和必要的事业刚性支出无法保证，而影响整个国民经济的良性运转；同时，还必须划清中央和地方权属支出界限。至于全局和局部利益并重的应由中央和地方财政共同负担，但更重要的是不论中央和地方财政，都必须贯彻“量入为出”综合平衡财政预算的基本精神，决不能盲从西方国家的“赤字预算”，或是受“赤字无害”论的影响。因为“赤字财政”是现阶段发达国家资本主义市场经济发展的必然结果，随着西方国家资本主义条件下大生产的社会性的增强，同生产成果的私人占有之间的矛盾逐步激化，生产的盲目性和无限扩大同广大人民群众有支付能力的需求相对缩小之间的矛盾也在进一步加剧，为了缓和这种矛盾，就只有靠政府通过财政和货币信贷措施来人为地扩大需求。特别是美国政府自 30 年代以来，一直实行“赤字财政”。作为调节经济的财政政策，它通过人为的措施扩大了对消费资料和生产资料的要求，缓和了生产过剩的程度，减轻了周期性通货

膨胀产生的经济危机对经济的影响。“财政赤字”主要靠中央和地方政府举债，即向人民发行各种政府公债，向银行借贷。但它们是以私有经济为主体的经济体制，它们的经济基础经过长期资本主义市场的发展，财力也比较雄厚，个人的资本积蓄也比较高，但它们仍常常依靠政府的财税调控政策和措施，强行消化财政赤字所带来的经济负担。这与我国经济基础还比较薄弱，国家财力还较有限，人民生活水平还不够富裕，个人手中的积蓄资本还处于起步阶段，要实行逐步扩大的“赤字财政”是不可取的，也是与社会主义市场经济的特点相悖的。在我们国家的社会主义市场经济发展中，财政政策仍应以“收支平衡，略有赤字”为主，所谓略有赤字是以我国财政的偿还能力为基础而言的。

要解决重点建设工程的刚性支出，也须注意以下几个问题：

中央和地方在制订修改经济发展计划时，对重点建设基础建设项目支出，在财政预算计划中应留有财力的回旋余地，留有保持财政基本平衡的最佳保险系数，充分估计和扣除可能产生收支不平衡的因素及其防范措施，如物价因素、规模因素、进口因素、投产后的产销因素、效益因素等，不留增加财政预算刚性支出的硬性缺口而影响财政的综合平衡。②要制订科学的经济发展计划，对各个时期的重点工程建设，要按轻重缓急、量力而行、分期分批的原则，在权威项目评估机构论证的基础上确定项目，不能一哄而起、急于求成、强加个人意志、违背客观经济规律，以免导致重点建设工程刚性支出恶性膨胀的严重后果。随着投融资体制的改革，除部分基础性设施、国防工业和开发性生产领域及国家必须的科研项目，需要国家刚性的财政拨款投资以外，凡属生产性有偿还能力的，或是非生产性但有创收能力的均采用财政性或银行性的信贷投资，即由国家开发银行或是国家商业银行信用资金投资解决。在实际增加的财政滚动性收支计划部分即财政历年的拨改贷资金本息余额和财政信托信贷资金余额，应在财政每年固定资产投资支出逐年增加的基础上，财政刚性收支基数也应逐

渐加大。对次年刚性支出的安排，必须严格控制在低于年财政收入增长速度和有偿投资回收的保险系数之内。至于固定资产投资支出应占国民收入和财政支出比重问题，主要看经济发展速度、国民经济效率、财政收入增长率以及各项事业相对均衡发展所需资金的综合平衡率，没有绝对的准确率，只有视不同国家、不同经济基础实力、不同时期的相对比率而不同。只有这样的合理比率，才是科学的、切实可行和促进经济健康发展的恰当比率，任何超越国力、财力可能的负债建设、严重赤字财政所确定的比率，都是不够科学和不符合我国社会主义市场经济国情的。

2. 进一步深化财政体制改革，采取平衡财政的有效措施，分层次地逐步解决过重的补贴负担，变刚性支出为弹性支出。

在我国社会主义市场经济中，占主导地位的国营企业的生产经营亏损是迫切需要解决的严重问题。要妥善合理地解决这个在财政上棘手的问题，逐步减少或甩掉企业亏损的补贴负担，就必须采取一些切实可行的有效措施：对长期亏损的企业，或是止亏无望的，应根据中央和地方分属关系，调整领导班子。因为企业经营的好坏关键是人，是有个坚强高效率的领导集体。中央和地方政府应根据人事制度的改革措施，果断地采取组织调配，竞争上岗，群众民主推荐，选人用人坚持高标准严要求，真正体现懂经济、懂市场、懂技术、懂调动人的积极性的优秀人才走上企业领导岗位。以中青年为主、老中青相结合的领导班子，切忌“修修补补”、只看过去功劳，不看今天严重亏损，或是偏听偏信任人唯亲、一味年轻化的错误指导思想影响企业班子建设。有条件的要按现代化企业标准建制，使企业真正做到自求发展、自觉协调、自我约束、讲求效益的责权利紧密结合的运行机制，迅速扭亏增盈，改变企业面貌。没有条件的企业可以改变归属更换企业经营性质，采取股份制或和效益好的企业合作生产，以达到搞活经营，提高经济效益的目的。对企业确属负债累累，甚至资不抵债，无法正常生产经营运转的，可以采取租赁、承包、拍卖、

兼并乃至倒闭的办法来消化企业的亏损和减轻财政补贴的沉重负担。但倒闭应根据国情，按国务院先试点后推行的办法，不能全面铺开，把包袱和损失全部推向国有商业银行，加大他们的运行难度。

3. 学习国外财政经验的做法，改革教育经费管理办法，多种渠道筹措教育资金。

除目前中央和地方财政拿出一定比例的资金作为教育经费投入以外，更重要的是调动国内外各层次、国内各地方、部门、企业、群众团体办学的积极性，以逐步减轻国家财政负担。一个国家、一个民族有没有繁荣昌盛、民富国强的希望，完全在于国民文化素质修养程度的高低，也就是全民族、全体国民受现代文化教育的高低。因此，办好国家的教育大业应视为国家立足之本。特别对于我们中华民族来说，有辉煌的历史、有繁荣昌盛文明古国的历史，但也有辛酸、落后、愚昧、受外人奴役欺侮的历史。之所以如此，关键在于人们的文化素质低、教育未办好。在向现代化建设迈进的今天，中国已经走向“改革、开放、搞活”，正在实行社会主义的市场经济来发展我们的国家。但是，一个极其重要的难题就是越向现代化建设迈进，越感到我们的文化教育还比较落后。我们在很多方面，如生产建设、科研事业等都受着文化教育的制约，还需要从发达国家引进。因此，我们的文化教育事业要大力发展，要大量投资。但是，我国的财政收入，虽然改革 17 年来有了较大幅度的增长，但还是力不从心，财力基础仍较薄弱。从改革的实践来看，今后对发展文化教育的投入，除国家按其财政承受能力应重点投资以外，更主要的应从以下几方面去努力开创教育投入资金。国家在有关税收中，诸如个人收入调节税、投资方向税、烟酒税等税种中，增加适量的专项教育税附加，作为增加教育投入的专项资金来源。部分的营利收入，按隶属关系，分别作为中央、省市、地、市、县的文化教育专项投入资金。企业、社团办学。根据企业大小、经济实力、地理环境、生产科

研的需要办普教、职教、专业性高等院校，既为企业服务，也为社会服务，既培养企业所需人才，也向社会培养输送人才。其办学经费可以全部由企业解决，也可以部分由社会受益单位负责投资解决。社会团体办学不光国际上别的国家有，在我国解放前后也有不少教育是社会团体所办。国家教育领导部门和地方政府应该大力鼓励，并可适量投资作为社团办学的经费辅助渠道。号召和鼓励侨胞、外籍华人、外国友好政府、团体、企业和个人捐资办学。解放后直至今天，这方面投资办学的成绩也不小，特别是改革的十多年以来，捐资办学更是成果累累，从幼儿园、小学直至办大学。这方面投资办学的潜力仍很大，不仅中央和地方各级政府要大力支持，特别是有关教育部门和当地群众更要全力支持。中华民族的繁荣昌盛鼓舞和激励着广大的爱国侨胞、外籍华人和各国友好人士，他们也期望为中华民族文化教育事业的迅速发展出一份力尽一片心，关键是各级政府、教育部门要做好引导、接纳、兴建和管理等各项工作。

4. 国家机构的精简改革，关系到削弱还是加强财政刚性支出的关键。

国家机构的改革从解放至今已历经 40 多年，人们的感受是越改革机构越多，越精简政府队伍越庞大。这是造成国家财政刚性支出日益增大的重要因素之一。改革国家机构、精简政府人员应采取切实有效的措施，而不应该年年改革，机构人员年年增加。首先要解决国家机构臃肿的问题。可以采取雷同相近的合并、减少机构设置的重叠。如各级政府中的财贸办公室完全可以撤消，因为它所管辖的金融、财政、工商、内贸等均成独立体系，均有特定的职能，无需财办这个重叠机构协调、办事。又如老龄问题委员会和退休职工管理委员会和老干部局三个机构，都是管理离退休职工的。随着时间的推移，今后只有退休职工，没有离休人员。老龄委和老干部局则属重复设置。今后不论是干部、职工退休以后皆属社会保险养老范畴，只设一个职工退管会就够了。再如各

级党委均有党委办公室，实际上归口宣传部门即可，无需单设。有些工业性质的管理局、厅、部，现在虽已改成行业协会，但不少还是换汤不换药，其经费仍由财政开支。诸如此类的重叠机构，完全可以改革精简，以节约财政的刚性支出。在精简机构的基础上，要精简人员，要使政府办事机构精干高效，而不是目前的人浮于事。目前的编制对各级行政事业单位制订的定员定编也无力度，必须要辅以人大专门委员会和监察局监督检查，以确保定岗定编的有效性。分层次确立经费开支渠道，按定员定编的行政事业编制，由财政支出或有关事业费支出。对确属企业管理性质的机构划出由企业自筹支来负担，财政不再开支。今后中央及省一级政府，对行政区划的变动，特别是大划小，如果确属必要，重新区划则有利于经济的发展；但对行政机构的设置，尽量注意精简、精干、高效。同时，对能利用原有机构兼管的，又不妨碍正常行政管理和经济健康运行的，尽量少增机构，多留兼管机构。否则，多一个行政区划，多一套行政机关，国家要增加多少公务员及其行政费用开支。

三、加强法制建设，保证国家财政收入的稳定增长

近 17 年来财政改革中存在的问题，不仅削弱了财政职能的充分发挥，而且影响了国民经济的健康稳定持续的发展。因此，坚持不懈地加强政纪、法纪、财纪和税纪建设，就显得尤为重要。要尽快完善健全《预算法》、《征收征管法》、《企业经营承包法》、《财政税收执法奖惩条例》等法规进一步建立健全财政法纪体系，并加强人大和监察纪检部门的监督作用，提高财税人员的政治业务素质，加强财政调控力度，为促进国民经济健康发展和适应社会主义市场经济的需要，建立起我国科学的、高效的、新型的财政体制。

第二章 中央与地方 分配关系的改革

第一节 借鉴外国财税 体制的先进经验

一、国外财政政策

1. 国外财政政策的基础目标

- (1) 资源有效配置目标；
- (2) 收入分配均等目标（相对）；
- (3) 经济稳定增长目标。

2. 国外宏观和微观财政政策

(1) 国外的宏观财政政策大致包括两部份，即自决的财政政策和非自决的财政政策。

所谓自决财政政策是政府根据国内经济形势的变化可自主决定有关政府开支和税收政策。在经济萧条时期，要执行增加支出和减少税收的扩张政策；但在通货膨胀，即经济滞胀时期，则要执行减少支出和增加税收的政策。

所谓非自决财政政策，是指国家财政政策和财政制度对国内经济的内在稳定作用。也就是在经济萧条时期，政府税收倾向于自动下降，政府支出倾向于自动上升；而在通货膨胀时期，政府税收倾向自动上升，政府支出倾向自动下降，从而对经济的周期性波动发挥重要的抵消作用。

(2) 国外微观财政政策大体包括以下三方面内容。

一是对所得税的调节。即通过加速折旧、投资抵免、资本所得税优惠、采矿工业津贴、附加税豁免等措施来发挥对微观经济的调节作用。

二是在商品和劳务课税上的调节。主要通过销售税和消费税来达到鼓励或限制消费的政策目的。

三是在资源分配上的调节。主要表现在进行非盈利建设、促进工业合理布局、促进人才开发等几个方面。

3. 国外财政政策的弱点和不利因素

- (1) 经济预测缺乏准确性；
- (2) 政治体制常常贻误时机；
- (3) 私有经济的既得利益妨碍财政政策的调整。

4. 国外财政政策值得我国借鉴的方面

- (1) 现代经济必须要有财政政策的宏观控制；
- (2) 赤字财政不适合我国社会主义市场经济的财政政策；
- (3) 财政与货币政策的相互配合办法值得我们学习效法；
- (4) 经济政策不能搞一刀切。

二、国外的财政收入——国家税收

1. 发达和发展中国家财政收入结构的特点

(1) 税收收入是国家财政收入的主要来源。国家总收入中，个人所得税、社会所得税、公司所得税、消费税、遗产赠与税及关税等合计约占 90%~95%。其他财政收入如邮政收入、销售农产品收入及其他收入等约占 5%~10%。

(2) 所得税在国家财政收入中占相当重要地位。在西方国家个人所得税在国家财政收入比重中较重，其次是公司所得税，这两项税收收入约占国家财政收入的一半左右。

(3) 国家税收是以直接税为主。在政府主要税收中，个人所得税和社会保险税都是直接对个人征收的，加上公司所得税是直接对企业征收的。这三种税的收入合计约占国家财政收入的 90% 左右。

2. 个人所得税的特点及其成为国家财政收入主要来源的原因

(1) 个人所得税的特点

贯彻整体的综合所得税原则。如美国个人所得税征收范围较广，一切财产和劳动所得，以及财产与劳动结合的营利事业所得，都要交纳个人所得税；对不同种类的所得一般不区别对待，均按统一的税率。但欧洲各国根据所得来源的不同，征收税率的标准也不同。

个人所得税主要采用申报纳税制度。纳税人以预测年度收入来计算纳税额，而后分次交纳，年终按实际申报数进行结算。

(2) 个人所得税成为国家财政收入主要来源的成因

个人收入所得税在调节社会生活方面，其作用优于其他税种。

个人所得税的收入稳定可靠。

个人所得税的经济调节作用较之其他税种更为优越。

3. 国家税收对经济的影响

(1) 税收对生产领域的影响

税收对于劳动、储蓄和投资可起激励和反激励的作用。

税收可以根据不同产业、不同地区所得不同的收益来调节、优化经济资源的配置。

(2) 税收对分配领域的影响。一种税制优于另一种税制的标准，应看它对分配不平等的抑制作用是否较强。税收具有抑制国民收入分配不平等的功能，因为政府是以直接税为主，而且是采取超额累进税率征收，所以无疑高收入阶层与雇主比低收入阶层和雇员的税负要重。

(3) 税收对经济稳定的影响

国家税收是国内经济的内在稳定器。因为西方国家政府税收是由直接税构成的，它对经济形势的反应特别敏感，累进所得税制根据经济繁荣与衰退可自动使税收倾向上升或倾向下降。市场经济的规律是要发生周期性波动的，危机、萧条、复苏、繁荣，

是其发展过程必然要经历的四个阶段，而国家税收对这种经济波动是能起到一定的抵消作用的。

国家税收是调节经济的重要杠杆。政府可以通过对国家税收进行适当的调整，来达到其特定的经济目的。在经济萧条时期，政府可通过减税来增加个人收入，从而扩大社会总需求，刺激投资和消费；而在经济繁荣时期，可以通过增税来降低人们的收入，从而压缩社会总需求，抑制投资和消费。

4. 西方国家税制存在的主要弊端及改革

(1) 西方国家税制存在的主要弊端

税率高、漏洞多，造成恶性循环。

税收优惠繁多，造成纳税负担不均，并且阻碍经济资源的合理使用。

现行税制在通货膨胀下造成纳税的加重。

税制复杂，增加纳税和征税的困难。

(2) 西方国家税制改革的主要方面

在保持现有税收总收入的水平上更进一步降低所得税率。

扩大税基，简化税制。

全面实行税收指数化，消除通货膨胀对税收负担的影响。

尽量避免税收对由市场经济决定的资源配置和资源使用的干预，减少税收对私人经济决策的干扰。这方面改革的主要措施有：A. 取消“加速固定资产折旧”和“新设备投资的纳税减除”的规定，增加和扩大折旧年限和品种；B. 减少对公司利润的重复征税；C. 取消现行税法中规定对某些行业的纳税优惠。

三、外国的财政支出

1. 确定财政支出的范围

一般是将社会产品划分为三大类，即私人产品、公共产品和半公共产品。在此基础上确定公共产品和一部分半公共产品为国家财政支出的范围。

所谓私人产品，是指可以由私营部门通过私人市场提供的产