

# 第一部分

## 财政政策与 财政制度



# 深化财政改革 推动经济发展

## 一、财政取得了长足发展

为适应社会主义市场经济的客观要求，1994年我国实施了财税体制改革。在税制改革的基础上建立了分税制财政体制，基本形成了一个适应社会主义市场经济要求的财税体制框架。1998年朱总理曾对财税体制改革作过这样的评价：“1994年进行的财税体制改革是及时的、成功的，对形成当前经济的好形势发挥了重要作用。”“对财税体制取得的成功，怎么评价都不过分。”

经过这次税制改革，财政取得了长足的发展。我们建立了稳定的中央与地方财政收入渠道，财政收入保持了较快的增长速度；增加了重点投入，增强了财政的宏观调控能力；促进了经济结构的调整，推动了市场经济秩序规范化进程。

## 二、深层次矛盾并未解决

尽管如此，我国经济和财政运行中的一些深层次矛盾和问题并未从根本上得到解决。这些问题主要是：

1. “两个比重”即全国财政收入占 GDP 的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重偏低，导致国家财政尤其是中央财政入不敷出。这一状况严重制约了国家的宏观调控能力，影响了经济与社会的发展和各项重大政策的实施，许多要办的事情因财力不足不得不推迟，经济生活中的许多矛盾因财力不足得不到解决。

2. “收入”、“支出”被严重肢解。表现在收入方面，体现国家政权意志和政府宏观调控职能的税收未能覆盖整个经济活动，而收费、基金挤占财政收入，在不少领域和地区都存在严重的“费大于税”的问题。表现在支出方面，支出刚性，不少行业性的法规、条例都能规定其支出占财政收入的比重，甚至都要求其支出必须超过正常的财政增长比例。这实际上超过了财政能力，削弱了财政职能，也严重影响了财政宏观调控作用的发挥。

3. 财经秩序混乱，越权减免税，偷、骗、逃、抗税现象时有发生，预算外收入侵蚀税基现象相当严重，违犯财经法规的现象十分普遍，私设小金库、账外设账十分严重。财政存在的矛盾和问题已经成为国民经济和社会进一步发展的重要制约因素。这些矛盾和问题必须通过继续深化财政改革来解决。

### 三、 财政改革要处理好几个关系

今后一个时期财政改革与发展的目标是，在积极促进经济增长和结构优化的同时，大力推进财政制度创新，进一步深化财税改革，扩大财源，理顺机制，规范财政分配关系，强化财政职能，提高财政分配比重，以真正建立起适应社会主义市场经济要求和充分体现政府职能的财政体制和运行机制。

实现财政改革与发展目标，必须处理好以下几个关系。

首先，正确处理财政发展和经济发展的关系。运用财政政策推动经济的持续、稳定、健康发展是财政工作的首要任务和职能所在，要把财政发展放在经济发展的全局中去考虑，在经济发展的过程中不断发展壮大财政。其次，要处理好财政改革和经济体制改革的关系。财政体制改革既是经济体制改革的重要组成部分，又是其他经济体制改革的重要保证。在稳步推进财政体制改革的同时，要积极支持和配合其他体制的改革，并为其提供必要的财力保障和政策支持。第三，要处理好财政整体改革与局部改革的关系。要综合考虑财政改革面临的形势和任务，注意协调与衔接好整体改革与局部改革的关系，既要重点突破，也要搞好相关的配套改革，充分发挥财政改革的整体效应。

## 四、 财政改革要做的几项工作

### （一） 继续深化财税改革， 建立和完善以分税制为基础、 转移支付为重点的分级财政管理体制

要实现财政改革与发展的目标， 必须继续完善分税制财政体制， 进一步理顺中央与地方的分配关系。 一是在科学划分中央与地方事权的基础上， 合理界定各级财政支出范围， 逐步做到中央政府事权由中央财政负担支出， 地方政府的事权由地方财政负担支出， 中央与地方共同的事权， 也要以规范的方式确定下来。 二是适当调整中央与地方财政的收入范围， 将具有宏观调控功能的税种界定为共享税。 例如， 将所得税实行中央和地方分率共享等。 三是逐步建立规范的转移支付制度， 协调区域经济发展。 按照“ 先动增量， 后动存量， 先小规模， 后大范围” 的原则， 在考虑中央财政状况、 兼顾公平与效率的基础上， 选择一些宏观性、 政策性因素， 逐步建立较为规范的转移支付办法， 并把现行对地方财政的专项补贴， 逐步纳入规范的转移支付制度中。 四是积极推动国有企业改革， 建立和完善包括下岗职工最低生活保障和再就业制度、 养老保障制度、 医疗保障制度等在内的社会保障体系。

(二) 继续完善以流转税为主体、间接税和直接税并重的税收制度，逐步建立起以税收为主，辅之以少量规费的政府收入分配体系

在流转税方面，要逐步扩大增值税调节范围，将部分消费品和某些消费行为纳入消费税征收范围，调整某些产品消费税率和纳税环节。在所得税方面，要合并内外两套所得税制，实行统一的企业所得税法，重新修订出台新的个人所得税法，建立起覆盖全部个人收入的综合与分类相结合的个人所得税制。择机开征赠与税和遗产税。要继续完善以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收、重点稽查的税收征管体系。同时，要加快地方税改革进度，赋予地方必要的税政权限，逐步完善地方税体系，调动地方依法理财的积极性，从制度上保证财政收入“两个”比重的提高。

当前深化财税改革的重要任务是搞好“费改税”，这也是本届政府实施的八项重大改革之一。目前我国各种收费、基金种类繁多，金额巨大。其中 80% 是各部门、各地方政府或部门越权设立的，不仅严重侵蚀了税基、扰乱了正常的分配秩序、加重了企业和社会各方面的负担，而且造成机构臃肿、收费养人、养人收费的恶性循环，甚至滋生了不少腐败现象。因此，必须清理、整顿、改革。总的思路是，在对现有收费进行全面清理整顿的基础上，取消不合法、不合理收费项目，降低不合理收费标准。将现有收费中一些不再体现政府职能、可以通过市场形成的收费，转为经营性收费，依法照章征税。将一部分体现政府职能、具有税收特征且便于税收征管的收费，改为相应的税收，纳入政府税收体系。对现有收费中符合国际惯

例、确需保留的少量规费，以及有偿使用国有资源的收费，继续予以保留，并实行规范化财政管理。逐步建立以税收为主，辅助少量规费的政府收入体系。

（三）转变财政职能，优化支出结构，逐步建立起以公共财政预算为基础的，充分体现社会主义市场经济条件下政府职能作用的财政宏观调控体系

市场经济国家预算制度突出了公共财政的特点，国家以社会和经济管理者身份取得收入并用于政府公共活动，保障国家安全和秩序，提高社会公共服务水平，实现经济均衡发展和社会公平稳定。我国现行财政支出预算体系是从计划经济体制下演变而来的，带有明显的计划经济特点。主要表现在：一是财政供给“越位”和“缺位”并存。财政供给范围过大，包揽过多，几乎覆盖了社会再生产过程的各个领域和事务，特别是向竞争性生产建设领域的过多延伸，远远超出了政府职能范围，而应由政府承担的一些社会公共需要无力顾及，国家重点支出项目难以保障。二是预算约束力不强。预算分配缺乏科学依据，人为因素较多，随意性较大。预算执行过程中，指标到位率较低，追加频繁。三是预算编制方法不科学。目前我国支出预算的编制主要是采用基数法，各部门经费预算的多少，不是取决于部门的职能和实际需要，而是取决于基数加增长幅度，不符合科学、公平、规范的原则，而且导致经费支出居高不下。四是财政部门内部支出预算管理机制不顺。由于支出预算科目设置方式不同，财政部门内部各职能机构有按资金性质设置的，也有按部门设置的，在管理中职能交叉。一个主管部门和单位同时需要编制多个预算，上报财政部门的多个职能机

构，不仅增加了主管部门和单位的工作量，也给有效实施财政政策、加强财政管理造成困难，影响了财政宏观调控作用的发挥。可见，我国现行支出预算体系已经明显不能适应社会主义市场经济发展要求和政府职能转变的需要，改革势在必行。

加快预算制度改革，完善支出管理，充分发挥财政资金引导性、示范性作用。凡是市场办得了的，办得好的，就不应由政府来承担，财政职能要体现政府在市场经济体制下的活动范围和方向，财政资金要逐步退出经营性或竞争性领域。应由企业和社会承担的支出，财政不再开支；应由政府承担的支出，要明确标准，严格控制，提高使用效益。要使支出结构适应社会的公共需求，加快提高财政对政权建设、教育文化和科学事业以及环境保护等方面的保障能力的速度。

要充分发挥国家财政稳定经济、调节分配和维持市场公平竞争等宏观调控职能，把握和处理好经济和社会发展中关系全局、带有战略性的重大关系。第一，促进经济运行中总供给和总需求的平衡。这里包括运用财政政策，调控经济发展速度和熨平经济周期，调整经济结构，妥善处理增加就业和物价稳定之间的关系，维持国际收支平衡等。第二，协调经济发展中的工农、城乡、沿海内地等方面的关系，减少社会矛盾，推动经济均衡发展。第三，制定与产业政策、技术政策相协调的财政政策，引导产业结构和技术结构升级和优化。把目前的区域性税收优惠政策转变为行业性税收优惠政策，以推动生产力布局调整和资源配置效益提高。第四，大力培育市场体系，以财税政策规范市场秩序，完善市场规则，协调国际经济交往。

加快财政工作法制化步伐，积极建立依法征税、依法理财、依法监督的财政立法执法体系。

当前要加快税收立法和财务会计制度、国有资本金管理制度建设，以尽快实行全面、统一的财政基础管理制度，实现财政制度创新，真正把财政运行的效率效益建立在可靠的法制保证基础之上。

作者：项怀诚

## 对我国财政改革实践与发展的思考

**党**的十五大从社会主义初级阶段的实际情况出发，提出了建设有中国特色的社会主义经济、政治、文化的基本纲领。这个基本纲领在许多方面为国家财政建设提出了新的要求，同时也为在社会主义初级阶段，如何建设有中国特色的财政指明了方向。

### 一、十四大以来财政改革的实践和体会

党的十四大以来的五年，是我国经济管理体制发生重大变化的五年，也是我国财政改革和建设取得突破性进展的五年，初步概括，主要有以下三个方面：

（一）初步建立了适应社会主义市场经济要求的财税体制基本框架

过去的五年，在邓小平建设有中国特色社会主义理论指导

下，在党中央和国务院的正确领导下，按照建立社会主义市场经济的要求，从基本国情出发，对国家财政分配关系和管理体制进行了重大改革。一是改革了预算管理制度。为了适应政府职能转变和加强国有资产管理的要 求，提高预算资金使用的透明度，1992 年，将沿用多年的单式预算制改为由经常性预算和建设性预算构成的复式预算制，从财力分配的角度体现了政府双重职能的行使。二是统一了各类企业的财会制度。1993 年，在借鉴发达的市场经济国家的管理经验和从基本国情出发的基础上，实行了《企业财务通则》和《企业会计准则》，采用了国际通行的会计语言，改变了长期以来按所有制、部门和行业设置会计制度的做法。三是改革了税收制度，实行了分税制财政体制。1994 年，由于党中央、国务院的正确决策，财税体制进行了重大改革。建立了以增值税为主体，消费税和营业税为补充的新型的流转税制度，统一了内资企业所得税和个人所得税制度。在此基础上，将原来对地方实行的财政包干体制改为合理划分中央税、地方税及中央与地方共享税的分税制财政体制，比较科学地划分和初步确立了中央与地方的财政分配关系。从 1995 年起，又采取措施对新体制进行了调整和完善，相继取消了省对中央按原体制上解的递增率、初步建立了过渡期转移支付办法、清理了一些过渡期税收优惠政策、改革了出口退税制度、调整了部分税种的征管等。这些改革和措施的实施，理顺了财政分配中的一些基本关系，较好地调动了各方面的积极性，标志着与社会主义市场经济体制相适应的财税体制框架基本建立起来了。

## （二）基本形成了一个比较稳定的财政收入增长机制

过去在包干体制下，财政收入的增长很不稳定，尤其是中央财政收入基本上是块“死面”。整个国家财政，一年增收额约有二三百亿元。但从 1994 年开始，国家财政每年都增收八九百亿元，1996 年、1997 年均增收一千亿元以上。1993～1997 年，国家财政收入的年均递增速度高于国内生产总值的增长速度。这几年财政收入之所以保持了这么快的增长速度，经济的发展固然是一个主要原因，但与我们初步建立的一个新型的、比较稳定的增收机制所起的重要作用也是分不开的。比较稳定的增收机制主要包括：（1）设计了一套比较科学合理的流转税制。现阶段，我国的经济发展的来说还是个速度型经济，在这种情况下，新的以增值税为主体、以消费税和营业税为补充的流转税制度适应了当前的经济发展状况，有力地保证了财政收入的稳定增长。（2）清理、整顿了各项税收优惠政策。新税制实施后，对一些行业 and 产品的增值税、所得税和其他税种的过渡性优惠政策进行了全面清理。1996 年又在降低关税税率的同时，改革了出口退税办法。通过这些措施，集中了税权，基本杜绝了过去随意减免国家税收的现象，堵塞了收入漏洞，增加了财政收入。（3）分设了两套税务机构。明确划分了中央、地方税务机构的征管范围和责任，加大了征管力度，保证了税收的稳定增长。过去一些很难征管的零散税种，这几年都出现较大幅度的增长。（4）分税制的体制调动了各级的理财积极性。新体制权责分明，自求平衡，各级政府和财政部门都把财政收入作为一件大事来抓，为财政增收提供了有力

的组织保证。

### （三）财政职能转换有了积极进展。

在财政改革取得突破性进展的基础上，为适应市场经济要求和政府职能转换的需要，财政职能转换也取得了积极进展：一是逐步下放了对企业财务管理的职能，扩大了企业理财自主权。为推进企业改革，使企业根据市场需要自主地配置资源，按照“宏观管住、微观搞活”的指导思想，近几年，财政逐步下放了对企业财务管理的职能，赋予了企业在执行国家统一财会制度基础上更大的理财自主权和灵活性。先后取消了对国有企业征收的能源交通重点建设基金和预算调节基金；将国有大中型企业所得税税率由 55% 降到 33%；提高了企业固定资产折旧率；允许企业长期贷款利息及汇兑损益进成本；允许企业技术开发费在成本费用中据实列支；允许企业奖金计入成本。1996 年又出台了促进企业技术进步的四项政策等等。这些措施扩大了企业的自主财力，支持了企业改革，为企业真正成为自主经营、自负盈亏的市场主体创造了条件。二是增强了税收的经济调节作用。近几年来，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，税制改革迈出了关键性步伐，建立了新的流转税制度，既有覆盖全部经济活动的一般调节，又有针对特定经济活动的特殊调节，构成了面向生产流通全过程的调控系统；统一了内资企业所得税，为企业公平竞争创造了良好条件；改革了涉外税收制度，制定了外商投资企业和外国企业所得税法，取消了工商统一税，统一了内、外资企业流转税收制度，促进了对外经济的发展。这些改革，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筹集资金

的作用。三是财政调节产业结构和保持经济总量平衡的作用进一步加强。实行分税制财政体制，将占收入比重大、增长稳定的税种划为中央固定收入和中央与地方共享收入，打破了财政包干体制下财政体制与税收制度对产业结构的逆向调节作用。地方政府根据新体制下不同产业对财政的贡献大小，逐步把投资重点转向了有利于增加地方财政收入的第一产业和第三产业，农业、服务业等国民经济的薄弱环节由此得到加强，过去那种靠上项目、靠增加产值来增加财政收入的粗放型经营方式得到了一定抑制。同时，近几年财政一直实行适度从紧的财政政策，对保持经济总量平衡、抑制通货膨胀起到了积极作用。

四是实行了灵活的资金分配方式。一方面，改变了过去经济建设和事业发展全靠国家财政包下来的办法，调动了各方面资金，形成了财政、信用、举债、集资、利用外资等相结合的多元资金来源格局；另一方面，改变了过去单一财政无偿拨款的方式，实行以无偿拨款为主，有偿与无偿相结合的灵活方式，提高了财政资金的经济和社会效益。

五是依据公平与效率原则，注重收入分配的调节。为缓解分配差距扩大的矛盾，财政出台了新的个人所得税法，增强了税收对个人收入分配的调节能力；从 1994 年起中央财政尽财力可能，实施了过渡性转移支付制度，对平衡地区间财力差距发挥了一定的作用。

六是改进了对国有资产管理。为适应社会主义市场经济的客观要求，建立新的国有资产管理体制，防止国有资产流失，确保国有资产的保值、增值，近几年，财政在健全、完善国有资产管理方面做了一系列工作，进行了清产核资、资产评估、产权登记，围绕建立现代企业制度的需要，开展了国有企业股份制改造和企业集团国有资产授权经营试点，制定了有关财税配套政

策和相应的财务管理办法，加强了国有资产监督，维护了国家权益。

财政改革的这些成就，在有力地推动有中国特色社会主义建设事业的同时，也使有中国特色的社会主义财政建设迈出了重大步伐。但是也要看到，财政改革和建设取得的这些成绩仅仅是初步的，与建立社会主义市场经济体制的要求相比，与社会主义初级阶段各项事业发展对财政的需要相比，还有不少需要研究解决的问题，突出的有：一是财政分配中，传统计划经济体制下的供给制色彩仍然存在。改革以来，财政统收的局面被打破，但国家大包大揽的传统分配思想尚未根本转变，许多应由市场提供的商品和应由社会负担的开支，仍然由财政承担着。如近几年在国家大量增加企业自主财力的情况下，每年还要支付大量的企业亏损补贴；又如在目前收入分配过多向个人倾斜、居民收入水平成倍增长的同时，国家财政仍然通过各种“明补”和“暗补”的方式保留着对居民个人的大量支出补贴和福利性补贴，等等。这些都说明，目前的财政分配政策还不完全适应经济形势的发展变化。二是理财范围还不适应所有制结构和收入分配结构的变化。目前，我国的所有制结构、收入分配结构较改革前发生了明显的变化，在国家鼓励多种经济成分共同发展的情况下，非国有经济迅速发展，1996年在我国6.78万亿元的国内生产总值中非国有经济（含集体经济）的比重已占到58%，而1996年的工商税收中非国有经济的比重仅占43.8%；在我国实行按劳分配为主、多种分配方式并存的制度下，居民个人收入在国民生产总值中的分配比例大幅度上升，1996年比1991年提高了近5个百分点，但我国的财政收入中来自个人收入的却很少，1996年全国征收的个人所得

税只有 193 亿元，占居民个人可支配收入的比重仅为 0.4%，占全国财政收入的比重只有 2%。因此，适应所有制结构和收入分配结构的变化，调整财政收入来源结构是今后财政工作面临的重要任务。三是财政收支矛盾还很大，满足不了经济建设和各项事业发展的需要。改革开放以来，国家财政收入虽然保持了较快的增长速度，但相对于国民经济总量的增长而言，财政的“两个比重”仍然很低，收入总量明显不足，加上经济建设和各项事业的快速发展对财力的需求不断增加，导致财政收支矛盾加大，财政赤字和债务负担一直居高不下。在这种情况下，一些应由政府负担的开支，如公共设施、重要的基础产业建设以及环境保护、社会保障等支出，财政却没有充足的财力予以保证。四是财政管理和法制不规范、不健全，与市场经济的要求不相适应。市场经济是法制经济，改革以来，我国财政法制建设取得重大进展，但由于财政执法检查监督不力，加上一些重要的财经法规还没有及时建立起来，使得这方面的问题还比较突出。财政管理相对弱化，财经纪律松弛的情况也很严重。在收入管理上，企业财务核算不严、成本不实、盈亏虚假；税收越权减免和随意缓征的现象在一些地方还时有发生，偷漏税和欠税问题还很严重；有的政府收入还游离于预算之外，国家财政难以实现对国家财力的统筹规范管理等等。在支出管理上，支出“越位”和“缺位”的问题还没有解决，财政供养负担重，人、车、会、话等重点支出项目管理不严，存在着严重的浪费现象。在预算外资金管理上，由于财政监管不力，有的地方擅自将预算内资金转移到预算外，有些地方和部门巧立名目自行设立基金和收费项目，资金的使用脱离财政管理和人大监督，滥支、挪用现象严重，既造成社会分配格局扭