

理 论 篇

对社会主义市场经济条件下 财政改革的几点思考

党的十五大对建立社会主义市场经济体制提出了新的目标。同时，要求我们要坚持社会主义市场经济的改革方向，使改革在一些重大方面取得新的突破。要完成这一伟大而艰巨的任务，真正建立起比较完善的社会主义市场经济体制，离不开发挥宏观调控作用的财政制度因素。然而，现实的财政制度与市场经济的要求有很多不相适应的表现形式，主要是制度偏差所致。因此，要重塑财政制度功能，不断深化财政改革，科学合理地选择财政制度改革的目标模式。



社会主义市场经济体制这一改革目标模式的确立，必然引发全面的社会经济制度的变革。社会经济制度变革或体制转轨的逻辑结果，从作为国家宏观调控之重要手段或因素的财政制度方面来看，是在积极适应这一总体改革要求的同时又出现了极为不相适应的后果。具体来讲，有这样一些基本的矛盾表现形式：

1. 财政职能定位与市场调控领域相矛盾。社会主义市场经济的资源配置机制，主要是市场配置机制。同时，由于存在“市场失灵”，也就离不开财政配置，而且只有市场配置与财政配置有机结合，才能达到优化配置的目的。现行财政职能，通过改革虽有很大

变化，但仍有计划经济体制的惯性，与现代市场经济的要求有很大差距。现行财政供应范围和支出格局的最大特征是财政包揽的面大而宽，几乎覆盖了社会生产和消费的各个领域，财政管理了许多应该由企业和市场去管理的事，把许多该由个人和社会共同负担的开支也包揽了起来。财政在供给资金方面既有“越位”又有“缺位”，承担了许多不该承担的支出，造成该办的事办不了，不该花的钱花了。在收入有限的情况下，那些真正该由财政供给资金的项目和事业却得不到充足的资金保证，加剧了资金的供需矛盾。所以，财政职能无限扩张，资金供应统包社会需要，税收优惠减免成灾等，就严重束缚了企业和个人的积极性和主动权。现在应当按照生产要素商品化，经济关系市场化，保障事业社会化，宏观调控间接化的要求，兼顾公平与效率的原则，结合政府职能的转变而转变财政职能。要着眼于社会化分配，以满足社会公共需要为原则，重新界定财政职能的范围、环节和实现的方式以及财政支出范围，将不应由财政供给、可由社会或企业和个人承担的支出从财政预算中划出去，减轻财政负担。在合理控制财政支出总量的同时，注意优化支出结构，充分发挥财政资金最大的经济与社会效益。在投资方面，要使企业成为投资主体并在整个社会中占有主要地位。同时，要大力发展财政信用，建立国有资产经营预算，从各方面支持建设现代企业制度。

2. 区别对待与公平竞争的矛盾。现行财政分配体制在许多方面实行了区别对待的分配机制，这与市场经济发展要求相矛盾，不利于公平的竞争。例如在税收制度方面，内资企业和外资企业所得税制不统一。内资企业税收负担比外资企业所得税要重，造成内外资企业竞争不平等；实行过渡性税收减免等优惠政策及各种区域性税收政策。这些不规范的税收优惠政策，也造成不同经济区域的企业、不同所有制的企业税负轻重不一，影响公平竞争；现行的增值税专用发票管理制度划分为小规模纳税人和一般纳税人的区别

管理办法。只有一般纳税人才能享受税务部门增值税专用发票的使用资格，从而实行的增值税抵扣制度，其税收负担就比小规模纳税人要轻得多，从而产生不公平的竞争；现行的个人所得税制实行分项收入计税、分项扣除费用的税收制度。由于职工工资外来渠道复杂，取得方式多种多样，一些单位将支付给职工的收入通过多次、多项目支付等方式“化整为零”，使得大部分收入低于起征点，形成合法避免税，也会形成分配不公。因此，必须根据国际通行的“国民待遇”原则和公平竞争要求，认真清理取消有悖于国际惯例和平等竞争原则的减免税，使不同经济区域的企业、不同所有制的企业、内资企业和外资企业都实行统一的税收政策，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。使社会各类企业及个人之间税负大致公平，创造良好的市场平等竞争的外部环境。在财政体制方面，现行的分税制体制对中央与地方财政收入的划分，目前在企业所得税收入划分上仍按隶属关系划分。中央企业所得税属中央税，地方企业所得税属地方税，带有旧体制的色彩。随着改革开放的不断深入和扩大，企业所有制结构发生变化，中央与地方企业之间的相互参股和联合也日益增多，按照企业隶属关系划分所得税越来越困难。这就需要按照国际惯例和市场原则，改进企业所得税的划分办法，实行比例共享或分率计税。如果不改变这种按企业隶属关系来划分财政收入的归属，既不利于彻底转换政府职能，又不利于真正把企业推向市场。相反促使地方政府片面从本地利益出发，从增加地方财政收入、发展地方经济的考虑出发，大量兴建所属企业及其他项目。从而导致投资膨胀，大量不必要的重复建设、盲目建设、重复生产、重复引进。不仅浪费资源，而且加剧宏观经济波动，甚至产生地方保护主义，造成市场地区分割，阻碍全国统一的市场形成，影响地区之间发展的均衡性。所以，必须在正确划分中央政府与地方政府事权的前提下，实行分税制财政体制，并不断调整中央与地方财政收入范围，促进各级政府按

照市场经济要求配置资源和科学地规范中央同地方的分配关系，推动地区经济的均衡发展和全国经济的协调发展。

3. 宏观调控与市场经济的矛盾。市场经济，一方面是商品经济的更高层次，以社会化大生产、大流通、大分配为前提，要求全社会的经济活动协调一致；另一方面，市场经济又要求一切企业都成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场竞争主体和法人实体。而各个经济主体又都受自身的利益所局限，难免发生相互间、局部与整体之间的矛盾，从而影响全社会经济活动的协调一致。因此，政府必须搞好宏观调控与管理。这种宏观调控与管理不是要用政府的力量来取代市场的作用，而是在市场机制充分发挥作用的基础上，在不影响微观经济活动的企业自主权的前提下，运用多种手段弥补市场的缺陷和不足，矫正市场作用可能带来的偏离社会经济发展和宏观要求目标的现象，为宏观经济运行和稳定、协调提供条件，从而更好地发展市场的作用。由于财政是参与社会总产品和国民收入全过程的活动，是调节经济的重要杠杆，因而政府财政自然要成为政府宏观调控与管理的主要承担者。这就要求财政通过改革，逐步从微观管理的事务中解脱出来。凡微观活动的内容，特别是企业自主权方面的事，切实下放给企业管理；凡宏观管理和调控的内容，包括通过财政的社会分配手段，保证政府机构正常运行、各项社会公共开支和政府重点建设的资金需要。通过财政预算、税收、财政补贴、财政信用等各种经济杠杆，促进生产要素的优化配置和产业结构的合理化。按照公平与效率兼顾的原则调节国家、企业、个人之间，各个地区之间、各个企业之间和个人之间等各种分配关系，实现社会的公平分配和经济效益的提高。通过财政与会计制度改革，保证微观经济活动服从政府经济管理需要，保证政府通过统一、准确、可靠的会计信息，有效地实施宏观调控。

4. 财政行政管理与社会化服务的功能冲突。在计划经济时期，由于财政对计划的依附性，财政的功能主要体现在保证计划指

标的实现上。改革开放以来，随着经济体制改革的深化和生产建设事业的迅速发展，财政要为适应指导性计划和经济手段的广泛运用以及市场关系的发展，充分体现社会化服务的功能。社会主义市场经济体制的建立和完善，也迫切要求财政从计划管理手段向法制管理手段转变，从行政管理为主向社会化服务管理转变，即要搞好财政的监督与服务。因此，要通过财政自身体制的改革和调整，自身行为的规范，充分发挥财政综合部门具有的了解情况多、信息灵敏、联系面广、熟悉政策法规等特点，多为企业增产促销，解决经济纠纷，进行决策论证，搞好资产评估和资信评级等多种服务；同时，通过加强财政法制建设，从法规制度上规范企业经济行为，建立科学规范的财政、税务、国有资产管理、财务、会计等财政监督管理机制，并结合司法、审计、社会中介机构以及银行金融等监督形式，组成一个相对独立又紧密配合的监督网络，以立法、执法、司法以及事前、事中、事后监督等形式，有效地管理与引导市场运行，使市场活动中出现的种种弊端和违法乱纪行为以及损失浪费现象得到有效的解决，使国家和社会财产得到有效的保护与运用，维护好社会主义市场经济的正常秩序。

二

上述矛盾的客观存在，要求我们必须社会主义市场经济的前提下重新认识财政体制及其运行机制的功能定位问题，实质是财政系统行为本身的优化问题。

建成统一开放、竞争有序的市场体系，进一步发挥市场对资源配置的基础性作用，既是建立社会主义市场经济体制的内在要求，又是建立财政制度和转变财政职能，建立健全政府宏观调控体系的重要条件。没有完善的市场体系，就不可能建立社会主义市场经济体制。市场经济体制的作用，要通过完善的市场体系和市场制度来实现。作为宏观调控手段的财政制度不断深化改革，就有利于培

育、完善和发展社会主义市场经济和市场制度。因此，要通过深化财政制度改革，优化财政系统自身行为，加快国民经济市场化进程，大力发展资本、劳动力、技术等生产要素市场。发展财政信用可以促进资本市场健全和完善，财政信用是资本市场的重要组成部分。市场经济不仅需要银行信用和商业信用，而且要有财政信用。因为财政信用以政府宏观调控为首要目标，它的特点是资金的运营属于财政行为，经营目标具有非盈利性，以社会效益为主，兼顾经济效益，资金的“价格”具有灵活性，用低利率、差别利率等方式体现政策性。因此，不发展财政信用，资本市场就不健全，宏观调控的目标就难以实现。我国现行的财政信用还很不适应资本市场的要求，必须扩大财政信用的种类和规模。与此同时，建立和完善国内金融市场，改革财政信用的外部环境，加快完善国债一级市场，不断创新国债品种，并促使二级流通市场不断成熟，推进国债场外交易的发展。建立社会保障预算制度，可以推动劳动力市场的培育和发展。进一步发育劳动力市场，就是要建立工资主要由劳动生产率和劳动力市场供求关系决定的机制，实现用人单位和劳动者双向选择、自由流动的就业格局。要实现这个机制转换，很重要的方面就是通过财政改革，扩大失业保险、养老保险、医疗保险的覆盖面，为企业创造良好的外部环境。积极促进再就业，建立富余人员正常流动机制。逐步建立社会保障预算制度，在财政预算中将全部社会保障支出列收列支，实行统一管理，割断社会保障制度与就业制度的联系，使国有制单位职工和集体所有制单位职工、城市公民和农村公民在社会保障方面享有同等的权利，只有完善的社会保障制度，才能有发育完善的劳动力市场。还有技术市场的发展，也有赖于与财政政策和财务管理有关和科技经费管理体制的进一步改革。可见，没有优化的财政系统，健全的财政制度及运行机制就会制约社会主义市场体系的完善和发展。

市场经济存在的自发性和盲目性的固有缺陷，经常发生着由

于利益的偏好而导致产业经济的失调，发生着物力、财力和人力资源的浪费，发生着社会分配的不平等现象，需要国家加强宏观管理和调控予以克服。其中财政的宏观管理和调控起着最重要的作用。例如通过财政减少竞争性的盈利性投资，增加基础设施和基础产业投资的投资体制改革，就起着产业结构协调的作用；通过对国有资产进行营运和改制的改革，通过扩大资源税，增值税的税制改革，通过加强财政信用作用的改革，通过工资制度和社会保障制度改革，就可以减少物力、财力和人力资源的浪费；通过完善财务会计制度，进行个人所得税和加强税收征管制度的改革，就可以起调节社会公平分配的作用。因此，不断深化财政改革，健全财政制度，可以促进社会主义市场经济健康发展。

三

要消除现行的财政制度与市场经济的偏差，建立有效的宏观调控体系，就要科学选择财政制度改革的目标模式。即在财政制度改革的过程中，要求我们处理好财政改革和其他制度改革间的关系问题。按系统论观点看，可以有这样一些原则性的要求：

1. 整体性原则。财政制度改革要服从建立社会主义市场经济体制总体目标要求。社会主义市场经济体制的建立，涉及相互联系的一系列经济体制改革。在积极推进经济体制的改革中要坚持系统整体性的原则，正确处理好财政改革同其他经济制度改革之间的相互关系，统筹兼顾，全面安排，彼此照应，有计划有步骤地配套进行。要防止孤立、片面的进行改革，防止和减少互不见谅、相互掣肘产生的阻力。努力寻求实现整体功能和效益的最佳改革方案，加快建立和完善社会主义市场经济体制的步伐。

2. 配套性原则。要求我们在财政改革的过程中做到各种制度选择、变革互相配合、互相适应。例如，单式预算变复式预算的改革符合公平分配的市场原则，既有透明度，又有硬约束。但这一改革

如果不进行企业制度、金融制度、国库制度、统计制度、社会保障制度、投资体制、国有资产管理体制的改革，就不可能建立起市场经济所要求的复式预算制度。又如进行完善财政宏观调控作用的改革，必须和计划调控、金融调控的改革结合进行。建立相互制约、能够综合协调的宏观经济政策和正确运用经济杠杆的机制，才能发挥财政在市场经济下的宏观调控作用。还有财政信用的改革，必须同银行的改革紧密相联。发展国债流通市场。特别是一级市场，必须要求银行进行公开市场业务的改革，并建立起规范化的证券交易体系，否则财政信用改革也难以符合市场经济的内在要求。因此，财政制度的选择与变革必须和其他经济制度改革相配合、相适应，同步进行、配套改革。当然，其他经济制度的改革也需要同财政制度的改革相互支持和配合。如进行现代企业制度的改革，必须进行财政税收制度改革、企业财务会计制度改革、国有资产管理改革、财政投资体制改革、基本建设财务管理制度改革等。否则，企业就不可能真正走向市场平等竞争，成为依法自主经营、自负盈亏的实体。又如，医药储备管理体制、公费医疗管理体制、粮食购销管理体制等等，都必须把财政预算管理制度改革和财务会计制度的改革与之配合，否则，也难以实施。

3. 差异性原则。财政制度改革涉及内容较多，要具体问题具体分析。遵循社会经济制度变革中的不平衡发展的要求，按照财政制度涉及各个环节的内在联系的主客观条件的成熟程度，分轻重缓急和难易，有先有后。比如，规范会计秩序，统一预算会计制度的改革，它只涉及财政部分职能的转换，条件已经具备，必须迅速推进。对“优化资本结构”的改革，有利于建立现代企业制度，财政自身可以完成的改革要积极试行。对于完善复式预算的改革，企业所得税归属划分的改革所需条件不很多，应积极试行。对于按生产要素分配的改革，涉及面宽，要认真试点，完善改革方案，积极同企业转换机制，建立现代企业制度的改革、金融改革、税制改革、会计改

革、国有资产管理体制改革等紧密地配合，进而全面推行。对财政补贴的改革，要区分补贴项目的性质，根据各方面的承受能力，逐步减少补贴，但依靠财政自身不能真正解决，必须与价格改革、工资改革、企业改革、社会保障制度和住房制度改革等结合起来，分项目创造条件，由部分到整体逐步推进。

4. 涨落性原则。突出财政制度改革中的新增长点的培育，遵循某些特殊要素的作用能使系统功能放大的要求。比如在所得税方面，合并内外资企业两套企业所得税制，实行统一的企业所得税法的改革，有利于企业公平竞争，增强企业活力。比如建立规范化的转移支付制度的改革，它有利于促进全国地区间财力的公平分配和公共服务水平的均等化。同时，充分调动地方政府增加自有收入的积极性，节约使用支出，提高资金的使用效益。比如实行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的改革，并合理开征遗产税、利息所得税等新税种的改革，既可以广泛筹集财政收入，又有利于增强财政分配的调节功能，加大调节个人收入分配差距的力度，防止两极分化。因此，要积极创造条件，培育好财政制度改革中的这些新增长点，尽快推进统一企业所得税制改革、个人所得税制改革和建立规范的转移支付制度的改革，规范财政分配秩序，为企业生产经营创造平等竞争的市场环境，为个人诚实劳动创造共同富裕的社会环境，为地方政府发展经济创造持续稳定的政策环境，加快建立比较完善的社会主义市场经济体制。

（原载中共中央党校《报告选》1997年第18期）

分税制改革下民族财政经济发展问题的思考

我国是一个多民族国家，民族问题长期存在，民族工作的中心任务，就是搞好经济建设。为了加快少数民族地区财政经济的发展，党中央、国务院已经采取了一系列改革措施。分税制财政改革是建立社会主义市场经济的重要内容，既关系到整个国家财政经济的发展和整个经济体制改革的成败，又关系到少数民族地区财政经济的发展和进步。分税制财政改革涉及中央和地方的利益分配关系，对地方经济的发展产生重大影响。民族地区财政经济是我国地方财政经济的重要组成部分，分税制改革全面实施，必然对民族地区财政经济发展带来影响，民族地区财政经济不发展，也会阻碍整个国家经济的发展。因此，要认真分析分税制改革对民族地区财政经济的影响。采取相应政策措施，做好民族地区财政经济工作。

一、分税制改革对民族地区财政经济的影响。

从建立社会主义市场经济条件下的财政运行新机制来看，我国实行分税制改革无论是中央政府还是各级地方政府，无论是对全国经济发展还是民族经济的增长，都是非常有利的。但是，从局部看或当前来看，由于旧体制作用的延续性，分税制对民族财政经济有很多不利的影响，主要表现在：

(一) 分税制改革的基本政策“一刀切”，加剧民族财政经济困难，造成新的不平衡。

1. 统一确定基年收入基数。全国统一以 1993 年的实际入库数为基数分别确定各地的财政收入上划基数，这就没有考虑各地经济条件、经济发展的波动性、起伏性、周期性。同一基年，往往发达地方经济发展较稳定，增长速度较快，而民族地区经济发展不稳定，增长速度较低，财政收入形成基数小，上划收入的增量必然加大，结果会形成民族地区基础差，基年得的利益少，发达地区起点高，基年既得利益多。

2. 统一收支划分。分税制根据事权与财权相结合的原则，将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税。这种分税结果，中央固定收入有 7 项，中央地方共享收入 3 项，地方固定收入 17 项。从收入项目看，地方的数量多，而实际上地方收入的额度小。民族地区由于经济不发达，地方固定收入税基小，分散又零星，难征管，绝对数额更少，加上多数民族地区以烟酒产业为主体的财源结构，因此，上划中央收入比重相对一般地区及发达地区都高。在支出划分上，凡是民族地区政权机关运转所需支出以及本地区经济事权范围，未做调整，仅保证了民族地区原有支出规模。其直接影响有三点，一是在原有支出范围中有部分项目的财力来源是上级财政定额补助，但按包干体制执行。定额补助又不增加，而它所承担的刚性支出项目随物价及政策因素变动，又不断增长，这就失去了财力来源作保证；二是在包干体制下民族地区增加收入全额留用，这就为民族地区事权范围内的支出增加提供了财力保证，分税制后中央统一上划收入增量不能全部返还，这就又削弱了已有的支出财力来源；三是民族地区社会事业基础条件差，城市基础设施落后，地理位置边远，行政区域宽，基层单位分散，各种投入欠帐大，费用开支花费高。因此，国家本应该通过分税制将中央政府集中的财务，采用“支出因素法”给予更大照顾和支持，但这次分税

制采取“一刀切”的支出数额确定办法，使得民族地区雪上加霜。

3. 统一共享税的比例和税收返还增长率计算的系数。分税制财政管理体制统一规定，增值税中央分享 75% 地方分享 25%；1993 年中央净上划收入全额返还，在 1994 年以后，税收返还额在 1993 年基数上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税的平均增长率的 1:0.3 系数确定。这种统一办法，与包干体制比较，发达地区和民族地区有明显差距。因为，在包干体制下发达地区一般都是上解地区，国家分别对其实行收入递增包干办法，总额分成办法，总额分成加增长分成办法，上解递增包干办法，定额上解办法等。很明显，不管哪种办法，它的收入增量中都包含有上解因素。就民族地区来讲，都是财政补贴地区，国家实行定额补助办法，其所增加的收入没有上解因素。并且，民族地区经济发展速度一般都低于发达地区，因而，财政收入增长难以超过全国平均水平，由此，将会少得税收返还。因此，分税制改革不仅没有体现照顾民族地区政策，反而加重负担，扩大了发达地区与民族地区的分配差距，使民族地区财政收支矛盾日益加剧。

（二）发展民族地区经济、培植财源的积极性受到一定限制。

财政包干体制对调动民族地区发展生产、开辟财源的积极性、促进民族地区经济发展起了重要作用。民族地区为了增强经济发展后劲，壮大财政实力，千方百计开源节流，压缩非生产性开支，挤出有限财力扶持民族工商企业的发展。特别是在财政包干体制下，民族地区采取多种减税让利政策，使民族工商企业迅猛发展，保证民族地区财政稳定增收，初步形成了减税让利——企业发展——财政增收的良性循环。分税制改革后虽然中央也力求调动民族地区发展经济的积极性，但民族地区财力增长受到约束，经常性支出都难以保证，根本没有财力安排建设性支出来扶持民族工商企业及第三产业的发展。

（三）民族地区财力增长受到约束，对上级财政的依赖性大。

分税制财政体制实施后，将稳定增长的收入对维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税，作为中央财政收入，将同经济发展直接相关，税源广、税基稳定的主要税种划为中央地方共享收入，将税源分散、对宏观经济不发生直接影响、带有地方区域特征的税种划为地方财政固定收入。很明显地看出，凡是比较稳定、税额较大、征管容易的税种，中央财政全部或 75% 以上拿走，以有利于保证国家财政收入稳定增长，增强中央的宏观调控能力。凡是比较零散、税额较小、征管很难的税种留给民族地区。其财力十分有限，而增长更难。我们还可以从民族地区财力增长来源作进一步分析。一是分税制以后划归民族地区的税种客观上每年增加很少；二是作为共享税的增值税，由于受民族地区生产增长慢、流通扩大难的影响，每年增长数额不会很大，即使有增长，也仅分得 25%；三是中央对民族地区税收返还的增长率是按照全国增值税和消费税平均增长率的 1:0.3 的弹性系数确定的，并且按环比递增返还，这样一来，民族地区经济脆弱，财源不稳定，既难于达到全国平均增长水平，又很难保持连年稳定增长。因此，中央对民族地区税收返还每年不一定有增长。所以，实行分税制以后，就民族地区而言，地方财政三部分收入从理论上推测有增长，都是“发面”，而实际上难以增长变成了“死面”。今后民族地区要生存只能依靠上级财政救济过日子。

（四）民族地区财政包袱难消化，财政运行更困难。

实施分税制后，民族地区财政由于收入上划影响，地方财力所剩无几，经常性开支主要靠上级财政补助来维持，历年遗留下来的滚存赤字包袱无财力再解决。因此，民族地区财政是背着老包袱进新体制，在新体制下无法解决老包袱，迫使民族财政运行更加困难，严重影响民族经济发展和社会进步。

（五）民族地区企业投资债务难消化。

近几年民族地区经济发展较快，财政收入大幅度增长，主要是

民族地区增加了对企业的投入，但这些投入都是有偿的。民族自治政府为了减轻企业债务负担，都是采取的减税让利还贷政策。分税制改革后，将民族地区的主体税种全部集中到中央或大部分上交中央政府，民族地区无权再减免属于中央收入的税种，民族工商企业只能靠税后利润和折旧基金等归还贷款，由于民族地区企业受各种因素制约，经济效益一般都不够理想，甚至还出现亏损。显然，民族地区企业还贷能力减弱，沉重的债务难以消化。

（六）加剧了财政预算资金调度紧张的矛盾。

实行分税制以后，分别建立中央金库和地方金库，在执行国家统一政策的前提下，分别向中央财政和地方财政负责。本来这样做，有利于使中央和地方财政真正做到政权、财权、资金调度权的统一，为各级政府真正做到各负其责、分灶吃饭奠定了基础。但是，由于实施分税制，将民族地区的大部分收入上划中央财政，其上划收入要入中央金库，通过每月逐级上划，然后，再由中央或省逐级下拨，转到地方金库，形成民族地区财政调度资金，这实际上削弱了民族地区资金调度权。同时，这种先下而上，又从上至下的资金调度划转办法，使地处边远，交通通讯不便的民族地区，至少有 50 天左右时间使财政预算资金长时间无效运转，更加剧自治县及民族乡镇财政资金调度的难度。

二、分税制改革下的民族地区财政经济优惠政策。

（一）为什么要对民族地区财政经济实行优惠政策？

1. 适应民族地区特点的需要。在地域和人口上，少数民族地区地大物博；在政治上，党和国家在少数民族地区实行马克思主义的民族政策，实行民族区域自治制度；在民族心理上，少数民族具有特殊的民族共同心理素质；在经济文化教育上，少数民族地区文化教育比较落后，经济不发达；民族区域自治地方的自治机关同一般地方国家机关相比较，在组成、职能、任务、职权等方面都不同等

等。因此，为了贯彻党的实事求是原则，必须制订适应民族地区财政经济发展的优惠政策。

2. 利用财政政策的导向作用，促进民族地区财政经济发展。

民族地区财政作为以国家为主体的分配关系，涉及到民族地区经济和社会发展的各个方面，既要对本民族地区范围内的社会总产品和国民收入进行分配和再分配，又要通过国家财政补助方式参与其他非民族地区的一部分社会总产品和国民收入的分配和再分配，这是我国民族区域自治制度下的特殊分配现象，体现了民族地区财政经济关系的相互联系与普遍存在，尤其在以市场取向为主的当今，区域经济的增长与区域利益的联动，很大程度上取决于财政经济体制，即中央与地方的财政分配状况。民族地区为了加快民族经济发展，实现民族经济持续增长，资金矛盾纷纷集中到财政，对目前不完善、不彻底的分税制财政管理体制提出更多的要求和压力，其结果使民族财政困难进一步加剧。因此，全国统一的分税制财政管理体制不完全适应民族地区财政经济发展的现实要求，需要在坚持共同繁荣和区域自治原则基础上，从民族地区经济建设和社会发展的实际出发，建立合理的、规范的民族地区特殊的财政政策及其相关的宏观配套政策，使之具有相对稳定性和实效性，更好地发挥民族地区财政的职能作用，激励、引导发达地区一部分资源流向民族地区。所以，在现行分税制条件基础上，要根据民族地区的特点，采用因素法制定民族地区的财政扶持政策、财政补偿政策、财政发展政策、财政调控政策及其他经济配套政策。

(二) 在分税制下对民族地区财政实行特殊优惠政策。

1. 实行上划收入就地划转，保证税收及时返还。由于增值税的 75% 和消费税的全部已划归中央，并由中央税务局直接征收，民族地区财政的开支对上级返还税收依存度较高，如果不就地划转、及时返税，就会给民族地区的财政支出正常拨付造成极大的困难，严重影响民族地区政府机构的运转和社会经济事业的发展，从