

## ● 目 录

前 言	
第一章 改革开放以来财税改革的基本脉络 .....	(1)
第一节 放权让利 改革开放末 ~ 改革开放初财税改革的主线 .....	(1)
第二节 制度创新 : 改革开放以来财税改革的重大突破 .....	(1)
第三节 财税体制改革的成效和存在的主要问题 .....	(1)
第二章 我国经济发展趋势与财税改革方向 .....	(1)
第一节 国际国内经济发展趋势 .....	(1)
第二节 财政面临的压力和风险 .....	(1)
第三节 财税改革的基本方向 : 全面推进财税制度创新 .....	(1)
第三章 规范收费管理 推进税费改革 .....	(1)
第一节 当前收费领域存在的突出问题 .....	(1)
第二节 费改税 治理乱收费的重大举措 .....	(1)

第三节	加强预算外资金管理 .....	(90)
第四章	改革和完善税收制度 .....	(93)
第一节	现行税制运行情况和存在的主要问题 .....	(93)
第二节	深化改革和完善税制的指导思想、基本原则、 主要目标 .....	(95)
第三节	完善税制和深化税制改革的设想 .....	(99)
第五章	规范政府间财政分配关系 .....	(101)
第一节	对“包干”财政体制的基本评价 .....	(101)
第二节	分税制财政体制改革的成效与问题 .....	(102)
第三节	规范政府间财政分配关系的目标 .....	(103)
第四节	完善政府间财政分配关系的主要对策 .....	(103)
第六章	优化支出结构 提高支出效率 .....	(104)
第一节	当前财政支出方面存在的主要问题 .....	(104)
第二节	调整和优化支出结构的基本方向 .....	(105)
第三节	建立健全财政支出约束机制 .....	(106)
第七章	改进和完善复式预算制度 .....	(106)
第一节	我国现行复式预算的基本内容和存在的 主要问题 .....	(106)
第二节	改进复式预算制度和完善预算编制方法的 基本思路 .....	(108)
第三节	全面实行复式预算需要采取的配套改革 措施 .....	(109)
第八章	建立良性国债循环机制和规范化国债市场 .....	(110)
第一节	适当控制国债规模 .....	(110)

第二节	合理调整国债结构 .....	(页码)
第三节	建立具有较高安全性和流动性的国债市场 .....	(页码)
第四节	加强主权外债管理工作 .....	(页码)
第九章	改善和加强财政宏观调控 .....	(页码)
第一节	短缺经济条件下的财政宏观调控 .....	(页码)
第二节	买方市场条件下的财政宏观调控 .....	(页码)
第三节	现行财政宏观调控存在的问题 .....	(页码)
第四节	改善和加强财政宏观调控的思路 .....	(页码)
第十章	加快财税工作法制化进程 .....	(页码)
第一节	近年来财税法制工作的巨大进展 .....	(页码)
第二节	推进财税法制建设的总体设想 .....	(页码)
第三节	进一步改进和加强财政监督 .....	(页码)
附录	市场经济国家财税制度简介 .....	(页码)
I	财政收支范围及结构 .....	(页码)
II	政府间财政收入划分 .....	(页码)
III	政府间事权与支出范围划分 .....	(页码)
IV	政府间财政转移支付制度 .....	(页码)
V	财政中长期计划的编制和执行 .....	(页码)
VI	流转税的主要税种及征收管理 .....	(页码)
VII	个人所得税制度 .....	(页码)
VIII	关税制度 .....	(页码)
IX	出口退税制度 .....	(页码)
X	财产课税制度 .....	(页码)
XI	财政支出管理 .....	(页码)
XII	社会保障收支的财政管理 .....	(页码)
XIII	政府债务管理 .....	(页码)

## ◎ 前 言

改革开放 30 年以来 ,我国财税体制改革取得了辉煌成就。改革初期 ,财政体制作为我国经济体制改革的突破口 ,从放权让利入手 ,率先打破了与高度集中的计划经济体制相适应的统收统支体制。党的十四大以来 ,按照建立社会主义市场经济体制的目标 ,我国财税体制创新又取得了新的突破性进展 ,初步理顺了财政分配中的一些基本关系 ,建立和完善了一些重要的管理制度 ,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。在财政体制上 ,突破了过去高度集中、统收统支的供给型管理模式 ,又跨越了过渡性的财政包干制 ,初步建立了以分税制为基础的分级财政体制 ;在税收制度上 ,突破了过去受产品经济影响的过于单一的税制结构 ,不断拓宽税收调节领域 ,建立了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的新型流转税制度 ,同时建立和完善了所得税制度 ;在国有企业管理和利润分配上 ,突破了过去将国有企业作为行政机构附属物进行直接管理的模式 ,确立了企业在社会主义市场经济中的主体地位 ,逐步理顺了国家和企业的分配关系 ;在财会制度上 ,改变了长期以来按所有制、行业 and 部门设置财务会计制度的做法 ,实行了新的《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。与此同时,财政职能和管理方式正在按照社会主义市场经济的要求实现重大转变,财政宏观调控突破了过去不重视价值规律作用的直接控制方式,综合运用预算、税收、国债、补贴等政策工具,积极参与宏观经济调控,促进经济总量的平衡和经济结构的优化,财政法制建设也取得了较大的进展。

但是,由于政府职能转变还没有完全到位,有关财税制度的建立健全还需要一个过程,现行财税体制仍然存在不少问题,需要通过进一步改革不断加以解决。本书作者均从事财政实践和研究工作多年,亲身经历过一些重大财税政策和财税改革方案的研究拟定过程。在本书中,我们结合自己的工作实践,分析了我国现行财税体制存在的问题,探讨了近中期中国经济与社会发展的趋势,提出了深化我国财税改革的一些基本想法,从预算管理、收费制度、税收制度、支出管理、政府间财政分配关系、政府债务管理、财政宏观调控以及财税法制建设等方面分别提出了具体的改革建议。考虑到推进我国财税制度创新,需要借鉴市场经济国家的财税管理经验,我们将搜集整理的有关国家财税制度简介作为本书附录,供读者参考。

作 者

顾德麟 顾月

十一届三中全会以来,在党的“一个中心,两个基本点”的基本路线指引下,我国国民经济有了很大发展,国家财税体制也经历了一个极不平凡的改革和发展历程。

## ●第一节 放权让利 1978年代末~1992年代初 财税改革的主线

改革开放以来,针对传统的统收统支管理体制的弊端,国家对国有企业利润分配制度、财政管理体制、税收制度等进行了一系列重要改革。

### 一、改革国家与企业的分配关系,增强企业活力

国家与国有企业的分配关系,主要是指利润分配关系,这是财政管理体制的基础环节。建国后的很长一段时间内,国家与企业的利润分配,除短期内实行过企业奖励基金或利润留成制度外,一直实行全额利润上交制度,基本上是统收统支模式。

从1978年开始到1992年的15年内,国家与企业的分配关系经历了三次较大的变革:1978-1984年,国家对企业试行企业基金制度,实行利润留成制度;1985-1992年,分两步对国有企业实行利改税,将所得税引入了企业利润分配的范畴;1985-1992年,普遍推行了企业承包经营责任制并进行税利分流试点。每次改革都相应采取了放权让利的政策措施,扩大企业财权。据统计,1985~1992年,国家通过减税让利、增提折旧大修费、税前利润还贷、财政贴息等政策措施给国有工交企业增加的财力,扣除财政通过

猿

征集能源交通重点建设基金和预算调节基金等方式返回来的部分之后,企业累计净得 100 亿元。

(一) 实行企业基金制度和利润留成制度。1979 年,国家对国有企业试行企业基金制度,规定企业在全面完成国家规定的八项年度计划指标(产量、品种、质量、成本、利润、劳动生产率等)以及供货合同后,可按工资总额的 5% 提取企业基金;少完成一项指标,予以一定比例扣减。企业主管部门按直属企业汇总计算,如超额完成计划利润,可以按不同行业提取一定比例的超计划基金。企业提取的企业基金,可用于增加集体福利、弥补职工福利基金不足以及发放奖金等。1980 年,为了进一步扩大企业财权,国务院颁布了《国营企业实行利润留成的规定》,试点企业可以按国家规定的比例留用一部分利润,用于建立生产发展基金、职工福利基金和职工奖励基金。1981 年,在总结试点经验的基础上,对国有企业普遍实行了多种形式的利润留成和盈亏包干办法。利润留成的主要形式包括基数利润留成加增长利润留成、全额利润留成、超计划利润留成等,盈亏包干办法主要有“上交利润包干、超收分成留用”、“亏损补贴包干、减亏分成或留用”等。这一时期,国有工业企业留利占实现利润的比重为 10% 左右。

实行企业基金制度和利润留成制度,开始打破过去统收统支的分配模式,使企业有了一定的自主财力,在一定程度上调动了企业改善管理、发展生产的积极性,但并没有使国家与企业分配关系发生根本性的转变,留成比例很难按客观公正的标准确定,争基数、吵比例的现象时有发生,利润留成基本上只用于职工的福利和奖励,对于促进企业自我发展作用甚微,国家与企业的行政隶属关系依然存在。

(二) 实行“利改税”。随着经济体制改革的逐步深化,对国有企业的性质和地位有了新的认识。国有企业不再仅仅是政府的附

属物,而是具有相对独立性的经营实体,需要通过一种适当的方式稳定国家与国有企业的分配关系。为此,国务院决定在 1994 年 1 月和 1995 年 1 月,分两步对国有企业实行利改税。第一步利改税的主要内容是,将国有大中型企业上交利润改按 55% 的比例税率交纳所得税。企业上交所得税后的利润,再在国家与企业之间进行分配,一部分按国家核定的留利水平留给企业;另一部分采取调节税、固定比例、递增包干、定额包干等形式上交国家财政。对国有小型企业,按八级超额累进税率交纳所得税。交纳所得税后的利润,一般留给企业,但对少数利润较多的企业,要收取一定的承包费。对微利和亏损企业实行盈亏包干。第二步利改税的主要内容是,对国有企业实现利润征收所得税和调节税,税后利润全部留给企业。对国有大中型企业按 55% 的比例税率征收所得税,对税后利润超过原来留利的国有大中型企业再征调节税,调节税一户一率;对国有小型企业实行新的八级超额累进税率,对少数税后利润较多的企业再收取一定的承包费;允许企业从所得税前利润中归还固定资产投资借款,按还款利润提取职工福利基金和职工奖励基金。这一时期,国有工业企业留利占实现利润的比重为 30% 左右。

实行利改税后,对国有企业征收所得税并以法规形式把国家与企业的分配关系固定下来,不仅进一步扩大了企业财力,增强了企业自我改造、自我积累、自我发展的能力,而且使这种分配关系走上了相对稳定的轨道。但是,由于当时没有深刻地认识到两权分离的意义以及受不合理价格体系的制约,在设计方案和组织实施时,出现了所得税税率偏高、调节税一户一率和税前还贷的缺陷。同时,利改税在促进企业建立良好的内部经营机制及合理处理企业的内部分配关系上,还未能发挥明显作用。

(三) 实行企业承包经营责任制。1995 年,根据当时的经济背

景和改革的要求,全国普遍实行了企业承包经营责任制。其主要内容是对国有企业实现利润进行全额承包;主要特征是“包死基数、确保上交、超收多留、欠收自补”;具体形式包括“上交利润基数包干、超收分成”、“上交利润递增包干”、“上交利润定额包干”、“微利企业上交利润定额包干”、“亏损企业减少亏损补贴包干”、“投入产出包干”、“双保一挂(即保上交利润和技术改造项目、工资总额同上交税利挂钩)”、“企业资产经营责任制”等。

承包经营责任制的实行,使企业财力得到了很大增强,企业和职工都得到了实惠,对调动企业和职工的积极性起到了重要作用,在一个时期内促进了经济增长。但是,由于客观经济环境的变化和承包经营责任制本身的缺陷,其运行结果对经济发展和深化改革,在不同程度上也产生了一定的消极影响。首先,在承包经营责任制下,企业必须在一定时期内完成承包合同所规定的各项经济指标,以此确定承包者和企业应得的利益。由于生产资料价格上涨等因素的影响,企业为了完成承包合同,必然要扩大生产规模,加快生产速度。同时,由于继续实行税前还贷,企业贷款投资所承担的经济风险小,财政包干又促使地方政府对本地所属企业加以保护以及将所得税列为承包内容,阻碍了税制的完善。其次,承包制对国家财政收入的稳定增长造成了很大障碍。所得税的弹性功能消失,产品涨价收入国家只能拿到一小部分,利润超基数增长部分,国家所得不多,而且在逐户确定承包基数和比例时,又都不同程度地有所让利。第三,承包经营责任制是由政府综合经济部门和有关行政主管部门作为发包方为企业规定各种经济指标和考核办法,并未摆脱对企业生产经营行为的行政干预。此外,由于承包经营责任制对承包者的时限性很强,使得短期行为、“以包代管”在企业中普遍存在,企业自负盈亏、自我约束的机制很难真正建立起来。

远

(四)实行税利分流。1985年,重庆市、厦门市和湖南省益阳市率先进行了税利分流改革试点。到1989年底,18个省、自治区、直辖市、计划单列市和10个中央部门进行了税利分流试点,试点企业达1000多家。税利分流办法的全称是“税利分流、税后还贷、税后承包”,其主要内容是国有企业实现的利润先按税法规定向国家交纳所得税,所得税后利润,视企业具体情况,采取承包等多种形式,在国家和企业之间进行分配,企业固定资产投资借款用其留用资金归还。由于这些试点企业采取了税利分流办法,在一定程度上发挥了所得税的弹性功能,初步实现了国家与企业利益共享、风险共担,还贷机制的转变抑制了投资膨胀,且没有影响企业的发展后劲,保持了承包制对企业的激励作用。但是,由于当时计划体制、投资体制、金融体制和企业经营机制等有关方面的改革未能及时配套,在一定程度上影响了税利分流试点的效果。

纵观这一时期国家与企业利润分配关系的发展变化过程,虽然经历了几次变革,但其分配关系仍未理顺。其根本原因有两点:一是没有将政府的社会管理职能与国有资产所有者职能相分离的原则完全体现于分配关系之中;二是过分注重放权让利,忽视了约束机制在经济运行中特别是在企业生产经营中的作用。

## 二、改革税收制度,增强税收的经济杠杆作用

1982年以前,在传统的计划经济体制下,我国税制经过一再简并,特别是1958年实行工商税以后,基本上形成了单一的税制模式。除关税和农业税以外,对国营企业只征收工商税,对集体企业只征收工商税和工商所得税,对非企业单位征收的税种,虽然还保留了屠宰税、牲畜交易税、集市交易税、城市房地产税、车船使用牌照税等,但均处于停征、半停征状态。由于税制过简,利用税收组织收入的功能和经济杠杆作用都不能很好发挥。

党的十一届三中全会以后,为了适应经济体制改革和对外开

放的要求,我国税收制度进行了一系列改革,使税收工作进入了新的历史时期。从 1980 年开始,逐步建立了所得税制度,改革调整了工商税制,建立并改进了涉外税制,增强了税收调节经济运行、促进社会公平分配和聚集资金的作用。

(一)建立了企业所得税和个人所得税制度,填补了我国税收体系的一项空白。根据国家社会管理者职能和国有资产管理者职能相分离的原则,从 1983 年开始,在经过试点的基础上,改变了新中国成立以来对国有企业所得实行利润上交的传统做法,先后开征了“国营企业所得税”、“国营企业调节税”,逐步建立了“集体企业所得税”和“私营企业所得税”制度,改变了国家与企业之间长期以统收统支为特征、以行政隶属关系为基础的利润分配关系,代之以法律为依据的利益分配关系。同时,为了有利于实施对公民个人收入的调节分配政策,建立了征收个人所得税、个人收入调节税和城乡个体工商户所得税的制度。

(二)对工商税制进行了全面的改革。从 1984 年起,将原流转环节征收的工商税分解为产品税、营业税、增值税和盐税,使其在不同经济领域里分别发挥特定的调节作用。特别是在大部分工业部门推行增值税,较好地解决了重复征税问题,有利于促进企业在公平税负的前提下开展竞争,发展横向经济联合和改善产业结构。制定了酒类、烟类产品的专项征税办法。另外,还陆续开征了资源税、城市维护建设税、城镇土地使用税、烧油特别税、固定资产投资方向调节税、国营企业奖金税、国营企业工资调节税、集体企业奖金税、行政事业单位奖金税、印花税、宴席税等税种。

(三)恢复并改进了关税和农业税制度。在制定《中华人民共和国海关法》和两次修订《中华人民共和国进出口关税条例》的基础上,采用国际海关合作理事会制定的《商品名称及编码协调制度》,重新制定和完善了《中华人民共和国海关进出口税则》,部分

地实现了与国际惯例的接轨。为适应农村改革新形势,通过恢复征收契税、开征农林特产税和耕地占用税及改革农业税的征收方式,初步完善了农业税制度。

(四)建立并改进了涉外税制。80年代初,为了发挥税制促进对外开放的作用,先后颁布了《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》、《中华人民共和国个人所得税法》和《中华人民共和国外国企业所得税法》,并决定对外商投资企业生产与进口的产品及经营业务仍执行1958年颁布的《中华人民共和国工商统一税条例(草案)》,对拥有并使用的车船征收“车船使用牌照税”,对房地产征收“城市房地产税”,初步形成了一套比较完整的涉外税收制度。1981年,为改进涉外企业所得税制度,全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》,同时废止了上述中外合资经营企业所得税法和外国企业所得税法。

此外,我国还加快了税收征管改革的步伐,广泛试行了“征、管、查”相分离、纳税人主动申报和公开办税等项制度。同时,税务部门在组织建设上也有了重大进展,成立了国家税务局并实行以垂直领导为主的管理体制,税务部门工作人员增加到200多万人,为税收工作任务的完成提供了组织保证。

经过上述改革,到1985年,我国已将过去与计划经济相适应的单一税制改为以流转税和所得税为主体,关税、农业税等税种相互配合的多税种、多环节、多层次征收的复合税制体系,税种由改革前的15种增加到20种。

随着税制改革的推进,我国财政收入结构发生了很大的变化,由原来税利并存、以利为主,转为税利并存、以税为主。税收收入占财政收入的比重已由原来的不足一半,上升到70%左右,税收已成为财政收入的主体,为国家建设积聚了大量的资金。税收的调节范围已深入到工、农、商、交通、基建等经济活动的各个领域和

社会再生产与国民收入分配的各个环节,税收已成为国家调控经济的重要手段。特别是在促进产业结构和产品结构的调整、缓解价格不合理及社会分配不公等方面,都发挥了一定的作用。涉外税收制度的建立和完善,吸引了大量的外资、先进技术和人才,促进了对外开放事业的发展,加快了社会主义现代化建设的步伐。

在税制改革取得显著进展的同时,也应该看到,经济体制改革是一个渐进的过程,1980年以前的税制是在由计划经济转向计划经济与市场经济相结合的阶段形成的,不可避免地具有一定的历史局限性。从某种意义上说,它还具有过渡性的特征,仍存在不少矛盾和问题。

——在税制建设方面,税制结构尚未理顺,税种重复设置,税制过于复杂,名义税率与实际税负相背离,影响税收调控功能的有效发挥。据粗略测算,1985年,我国关税的名义税率为14.5%,而实际税负只有10%左右;流转税名义税率平均为15%,而实际税负仅为10%左右;所得税最高名义税率为33%,而实际税负仅在20%左右;农业税名义税率为15%,而实际税负不足10%。

——在税收政策方面,由于税制不统一,税收体现产业政策的功能和公平税负、鼓励竞争的作用未能充分发挥。从企业所得税来看,由于对非国有经济的各类企业和外资企业采取了按经济性质、按内外资分别确定税种、税率的办法,有的实行比例税率,有的实行超额累进税率,并且地区间优惠政策也各有差异,造成税负不平;从企业流转税来看,由于内外资企业实行两套不同的税制,同一课税对象,税制不同,其税负也不同,而产品税等税种是在原计划价格体制下,以原来税负为基础,按中等偏下的销售利润率设计的,但此后我国价格体系发生了很大变化,流转税税率水平却没有作相应调整,不能适应发展社会主义市场经济和加强宏观调控的需要,也不利于各类企业进行公平竞争。

——在税收管理体制方面,税收管理权限划分不合理,越权减免税问题比较突出。据国家审计署对 1994 个省市工商税收减免情况的调查,1994 年减免流转税 250 亿元,占当年流转税入库数的 10% 左右,关税和农业税也存在不同程度的越权减免现象。在税收征管方面,制度还不完善,手段也比较落后,税收流失问题相当严重,据某省的调查资料表明,国有企业的偷税、漏税面达 30%,集体企业为 20%,个体经济和私营企业则高达 80% 左右。这些问题都影响着税收聚财、调控和监督功能的发挥,需要通过进一步深化改革加以解决。

### 三、改革财政管理体制,调动了地方各级政府理财的积极性

为了逐步改变过去资源集中分配、地方财权偏小的状况,从 1985 年起,按照“简政放权”和调动中央与地方两个积极性的原则,对财政管理体制进行了三次重大改革,其共同点都是在划分中央和地方财政收支的基础上,分级包干,自求平衡。

(一) 1985 年起实行“划分收支、分级包干”体制。根据各地区的不同情况,实行了四种不同办法,一是对辽宁、四川等大部分省实行典型的“划分收支、分级包干”办法。所谓划分收支,就是按行政隶属关系划分中央和地方的收支范围。在收入方面分为中央或地方固定收入、固定比例分成收入和调剂收入。所谓分级包干,就是按照划分的收支范围和确定的收支基数,如果固定收入和固定比例分成收入加在一起大于支出,多余部分上缴中央;支出大于收入的,先用调剂收入弥补,若仍不足弥补支出,则由中央给予定额补助,地方上缴中央比例和中央对地方补助数额确定后,3 年不变。地方多收多支、少收少支,自求平衡。二是对内蒙古、新疆等自治区和青海、贵州、云南三个享受自治区待遇的省,实行地方收入增长部分全部留给地方、中央补助数额每年递增 15% 的办法。三是对广东、福建两省实行特殊体制,即广东实行“划分

收支、定额上交”，福建实行“划分收支、定额补助”。四是江苏省继续试行从1985年开始试行的固定比例包干办法，对北京等几个直辖市仍实行原来的“总额分成、一年一定”办法。

(二)从1985年起实行划分税种、核定收支、分级包干体制。1985年原体制的“有效期”已结束。根据当时有关改革的进展情况，特别是国家与国有企业实行第二步利改税后在分配关系上出现的变化，中央与地方财政体制也相应进行了改革，具体办法就是“划分税种、核定收支、分级包干”。在收入方面，按第二步利改税设置的税种划分收入范围，分为中央税、地方税和共享税三类；在支出方面，按隶属关系划分支出范围，少数不宜实行包干的专项支出，仍由中央专项拨款。按收支范围核定收支任务后，凡地方固定收入小于支出的，从共享收入中确定一个比例留给地方；凡是地方固定收入和共享收入全部留给地方仍不足抵补支出的，由中央定额补助。除原来实行民族自治地方财政体制的省（区）和广东、福建继续实行原体制外，其他省（市）全部实行这一体制。

(三)从1985年起全面推行财政包干体制。在1985年实行的划分税种、核定收支、分级包干体制基础上，1985年对预算包干办法又进行了改进。根据各地情况，分别实行了三种不同包干形式：一是收入递增包干，即根据地方支出基数和以前年度收入增长情况，确定其收入递增率和留成、上解比例。在递增率以内的收入，按确定的留成、上解比例实行中央与地方分成，超过递增率的收入全部留给地方。北京等五个省（市）实行这种办法。二是总额分成，即在核定地方收支基数基础上，以地方支出占总收入的比重，确定地方留成、上解中央比例。天津等几个省（市）实行此办法。三是总额分成加增长分成，即在总额分成办法基础上，收入比上年实际增长部分，除按总额分成外，另加增长比例分成。大连等几个计划单列市实行这种办法。四是上解递增包干，即确定上解中央收入的

基数后,每年按一定比例递增上交。广东、湖南实行此办法。五是定额上解,即按核定的收支基数的收大于支部分,地方按确定的固定数额上解中央。上海等几个省(市)实行这种办法。六是定额补助,即按核定的收支基数的支大于收部分,中央按固定数额给予补助。实行这种办法的有吉林等五个省(区)。

应该说,1985年以来的财政体制改革是有成效的,突破了原有体制在财权财力上高度集中的格局。一是各级政府事权和财权划分比以往的规定更加明确,各级财政的责权利进一步结合,中央统收统支的局面被打破,地方已成为相对独立的一级预算。二是初步形成了利益激励机制,有效地调动了各级地方政府当家理财的积极性和主动性。三是扩大了地方财政职能,改变了过去地方预算仅是为国家集中财政收入的单一行为,增加了地方财政通过财力分配发挥调控的职能。

但是,从科学性和规范性角度看,上述六种分级包干体制都不是完备的体制类型,与科学的分级财政体制比较还有相当大的距离。比如:体制的设计侧重于划分收入,而中央和地方政府间职责交错不清,财权和事权不统一,收支不对称;财政收入的划分仍带有按企业行政隶属关系进行分配的色彩,既不利于政府转变职能、减少对企业的行政干预,也不利于国家产业政策的有效贯彻和产业结构的合理调整;支出基数确定不尽合理,使地区之间发展差距逐渐拉大;在收入增量中,中央所得份额过少,降低了中央财政收入占全国财政收入的比重,影响了中央政府的调控能力;包干办法过于复杂,且不规范。所以说,财政包干体制只是适应了一定时期内经济体制改革和国民经济发展的要求,而随着改革的不断深入,特别是社会主义市场经济的发展,进一步深化财政体制改革,建立起既符合中国国情、又能适应市场经济发展要求的财政体制,成为经济体制改革的一项重要而紧迫的任务。为此,从1985年下半年

开始,选择辽宁等 3 个省(区)进行了分税制改革试点,探索和积累经验,为全面推行分税制财政体制做准备工作。

## ● 第二节 制度创新 :1994 年以来财税改革的重大突破

根据党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的积极推进财税改革的要求,从 1994 年开始,我国对财税体制进行了一系列重大改革,尤其在转换机制方面取得了突破性进展,初步建立起适应社会主义市场经济要求的财税体制的基本框架。

### 一、改革了企业财务制度和会计制度,逐步实现与国际惯例接轨

经过认真研究和广泛征求各方面意见,财政部于 1994 年 5 月 31 日以部长令的形式颁布了《企业财务通则》和《企业会计准则》,于 1994 年 7 月 1 日正式实施。《企业财务通则》和《企业会计准则》的出台,改变了按所有制、按行业和按企业经营方式制定财务和会计制度的做法,用财务通则统一和规范各类企业的财务活动,以统一的会计准则确定企业资本金、折旧、成本费用和利润分配等的会计核算办法,使我国财务与会计制度开始与国际惯例接轨。《企业财务通则》建立了企业资本金制度,改革了固定资产管理办法和折旧制度,实行了制造成本法以规范成本和管理,建立了新的企业财务评价指标体系。《企业会计准则》对企业会计核算的基本前提和一般原则、资产、负债、所有者权益、收入、费用、利润等会计要素的确认、计量、报告以及会计报告的基本内容、要求等,都作出了明确规定。根据《企业财务通则》和《企业会计准