

丁先觉

## 深化财税改革 促进国家财政振兴

党的十五大报告指出：“集中财力，振兴国家财政，是保证经济社会各项事业发展的重要条件。”这既肯定了财政的重要性，又明确了财政工作的目标。十五大报告中再次明确提出振兴国家财政的基本要求，充分体现了中央和国务院对财政工作的关心和重视，也突出地表明了振兴国家财政的必要性和紧迫性，对开创我国财政工作新局面，实现财政状况的根本好转和良性循环，具有非常重要的现实意义。因此，我们必须认真贯彻党的十五大和中央经济工作会议精神，通过深化财税改革，解决当前国家财政面临的问题和困难，努力促进国家财政的振兴，为实现国民经济和社会发展跨世纪的宏伟目标而奋斗。

### 一、振兴国家财政是党和国家跨世纪的重大决策

党和国家在决定我国跨世纪改革与发展战略的重要会议上强调振兴国家财政问题，具有很深刻的背景和意

义，表明了党中央和国务院对社会主义市场经济条件下财政应发挥的作用有了更深刻、迫切的认识。由于市场机制存在自发性、盲目性和滞后性的一面，几乎所有的国家，特别是现代市场经济国家，都将财政作为调控市场行为、弥补市场缺陷、保证经济稳定增长、平衡社会分配的重要手段，都把财政问题摆在一个非常重要的位置上。

改革开放以来，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下，经过全国各族人民的积极探索和艰苦努力，我国改革开放和现代化建设取得了伟大的历史性成就。国家财政在积极深化改革、不断加强自身建设的同时，对经济改革和发展发挥了十分重要的作用。

——财税改革取得了突破性进展。“八五”时期，财税改革迈出了决定性的步伐，特别是 1994 年以来，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，国家财政体制和税收制度进行了一系列重大改革。按照“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”的要求，改革和完善税收制度，构建了新型的税收体系。即建立了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的新流转税制度；改变了按企业所有制形式设置所得税的做法，统一了内资企业所得税；将个人收入调节税、城乡个体工商户所得税、适用外籍人员的个人所得税合并为统一的个人所得税制度；根据经济发展

和宏观调控的需要开征了一些新税，并对原有税种的征收范围和税率水平作了适当调整，通过改革，我国的税种由原来的 37 个税种简并为 23 个，结构趋于合理。同时，建立了分税制财政管理体制的基本框架，即按照中央和地方政府的事权划分，确定各级财政的支出范围；根据财权与事权相统一的原则，将改革后的税种统一划分为中央与地方收入；组建了国家和地方税务机构分别征收中央税、共享税和地方税，并实行中央财政对地方财政的税收返还制度。从 1996 年起财政部根据中央财政的财力状况，每年从收入增量中拿出一部分资金，选择对地方财政收支影响较大的客观因素和政策因素，实施了过渡期转移支付办法，对部分地区再增加一部分补助，重点缓解地方财政运行中的突出矛盾，体现对民族地区和贫困地区的适度倾斜政策。财税体制改革对促进国民经济发展和深化经济体制改革作出了积极贡献。

——国家财政实力不断壮大。1994 年财税体制改革后，调动了各级政府发展经济、组织财政收入积极性，财政收入连续四年实现了较大幅度增长，总体实力进一步增强。1994—1997 年，全国财政收入分别比上年增长 20.0%、19.6%、18.7% 和 16.7%，年均递增 18.7%，年均增加额为 1073 亿元，相当于过去一个五年计划增加的收入。财政收入增长对国内生产总值（GDP）增长的弹性系数也在逐年提高，由 1994 年的 0.57 提高到 1996 年的 1.08，1997 年又上升为 1.85，在这种情况下，财政收入占 GDP 的比重也有所提高。

1996 年为 10.8%，高于上年 0.1 个百分点，1997 年为 11.6%，比上年又提高了 0.8 个百分点。财政收入占 GDP 的比重连续两年提高，标志着经过财税体制改革，国家财政稳定的收入增长机制初步形成，财政收入征收管理有了新的发展。与此同时，地方各级政府的理财思路发生明显转变。地方财政根据不同产业对财政的贡献程度，逐步把投资重点转向有利于地方财政增收的第一产业和第三产业，农业、服务业等薄弱环节由此得到加强，并通过优化结构，提高经济效益来增加地方财政收入，1995—1997 年，地方本级财政收入年均递增 24.2%，高于同期全国财政收入的增幅。

——国家财力有力地支持了经济和各项重点事业的发展。在财政收入快速增长的同时，财政支出也增长较快，1994—1997 年，平均每年增长 18.6%。财政支出的分配，重点支持了教育、科技、卫生等社会事业发展，以及保证国家机构正常运转、保卫国家安全和维护社会秩序等方面的开支，基础设施等国家重点建设投资也得到增加。在财政支出的总量安排上，用于文教科学卫生事业费 6426 亿元，年均增长 19.9%，其中教育事业费 3908 亿元，年均增长 21.2%；基本建设、挖潜改造及新产品试制费 5389 亿元，年均增长 12.4%；行政管理费 2357.8 亿元，年均增长 18.0%；公检法支出 1349.3 亿元，年均增长 28.4%。与此同时，国家财政还通过采取一系列政策措施增加企业可支配的财力。据有关资料测算，1993 年 7 月颁布实施的《企业财务通

则》和《企业会计准则》，为国有企业卸下潜亏、挂帐、福利基金超支等历史包袱 2000 多亿元，并使企业自有财力每年增加 800 多亿元。

但是，我们还必须看到，由于新旧体制转换过程中某些方面的改革尚不到位，经济运行中一些深层次矛盾还没有从根本上彻底解决，当前财政发展中还存在一些比较严重的困难和潜在的风险。从大的方面讲主要表现在：一是财政收入“两个比重”过低，特别是中央财政收入占全国财政收入比重下降的问题必须引起重视。尽管近两年财政收入占 GDP 的比重略有提高，但目前这一比重水平仍比较低。1997 年，我国财政收入占 GDP 的比重为 11.6%，即使加上预算外一些政府建立的基金和行政事业收费，这一比重也不到 20%。这个水平，无论是与市场经济比较发达的国家、新兴工业国家，还是和我们差不多的发展中国家相比，都是很低的。1994 年实行分税制后，中央财政收入占全国财政收入的比重由改革前 1993 年的 22% 上升到 1994 年的 55.7%，但随后由于地方财政收入的增长幅度大大高于中央财政收入的增长幅度，中央财政对收入增量的调节力度不够，这一比重又逐年下降到 1997 年的 48.8%，平均每年下降两个多百分点。二是收支矛盾仍比较突出，中央财政赤字和债务规模偏大。按照中央和国务院提出的到 2000 年国家财政基本平衡的要求，“九五”期间平均每年至少压缩 100 亿元赤字，但由于财政支出需求不断扩张，支出增长仍比较快，压缩财政赤字的难度较大，

1996 年财政赤字压缩 54 亿元，1997 年也仅压缩 49 亿元。财政赤字居高不下和加上偿还到期的债务本息，直接导致发债规模逐年增加，1994 年中央财政的债务发行额为 1175.3 亿元，1996 年增加到 1967.4 亿元，1997 年又增加到 2476.8 亿元，三年间年均增长速度达到 28.2%，大大高于同期财政收支增长速度。三是国家财力严重不足，影响了财政职能和政府职能的正常发挥。由于财政收入占 GDP 的比重过低，国家预算直接分配的财力明显不足，财政本身的发展受到严重制约，政府职能的履行也得不到有效保证。财力不足使得中央预算缺乏必要的回旋余地，在宏观调控尤其是调整产业结构和控制地区发展差距等方面显得力不从心；不少地方财政，尤其是县级财政，甚至保证不了干部、教师工资的按时发放和办公经费的正常供给，更难以有效满足农业、教育以及基础设施建设等方面的财力需要。

国家财政存在的上述矛盾和问题，以及对经济和社会发展所产生的不良影响，早已引起了中央和国务院的重视，并在近几年出台了一些调整分配政策的措施，如进出口税收制度的三项改革、清理过渡期税收优惠政策等，但由于分配关系没有从根本上理顺，提高财政收入比重的增长机制尚未建立起来。如不进一步调整分配关系，增加财政收入，控制财政支出，提高资金使用效益，财政困难将会加剧，不仅影响国民经济稳定发展，而且可能引发社会、政治问题。因此，党中央和国务院从部署跨世纪改革与发展任务的战略高度提出了振兴国

家财政的要求。这是对我国财政困难状况及今后发展可能出现的风险问题进行客观分析后作出的正确决策，我们必须认真贯彻，扎实有效地做好振兴国家财政的各项工作。

## 二、建立稳固、平衡的国家财政

党的十五大报告提出：“展望下世纪，我们的目标是，第一个十年实现国民生产总值比二〇〇〇年翻一番，使人民的小康生活更加富裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制；再经过十年的努力，到建党一百年时，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到世纪中叶建国一百年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。”十五大报告站在全局和战略的高度，部署了下世纪前10年以至50年的经济发展与改革奋斗目标，气势宏伟。这预示着：经济发展与改革对国家财政提出了更高更新的要求，国家财政不仅要为实现预定的经济和社会发展目标提供财力支持和保证，也要努力实现财政自身运行状况的根本好转与良性循环。

那么，实现财政状况根本好转的标志是什么呢？未来一个时期国家财政如何有效地担负起这一历史使命？为了搞清这个问题，我们应当认真学习领会党的十五大报告中提出的“建立稳固、平衡的国家财政”的指导思想，“稳固”既是说政权稳定、经济发展必须有稳定的财政予以支持，也是指要建立稳定的财政收入机制；财政的“平衡”，是一项跨世纪的任务。对这个问题，邓

小平同志曾在 1954 年任国务院副总理兼财政部长时就作过重要论述，他当时在论述《财政工作六条方针》时，提出了一个非常重要的观点，他说：“六条方针有一个重大的政治目的，就是要把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础之上。”为什么和怎样才能把财政建立在经常、稳固、可靠的基础之上呢？小平同志认为财政要有后备力量，或者说要有实力。他指出：“立国的政策应放在有力量应付外侮和应付万一。”“有了后备力量，国家财政才能集中力量保证社会主义工业化和社会主义改造的需要。党在过渡时期的总路线就是要建立一个伟大的社会主义国家，财政要保证这一点，如果财政不稳定，是不能保证的。”

与建国初期相比，尽管我国经济规模、综合国力和财政实力都有很大的提高。但是，从经济建设和社会事业发展需要，从调整社会供需总量和结构、提高公共服务水平、实施科教兴国战略，以及协调地区经济和社会发展等方面的要求来看，实事求是地说，我们还远未达到小平同志所要求的标准。党的十五大报告和小平同志的这些重要论述，为我们今后的财政工作明确了方向，对科学地确定振兴国家财政的目标具有重要指导意义。

建立稳固、平衡的国家财政，既是振兴国家财政的总体要求，也是保持经济总量平衡，为经济发展创造良好宏观环境的重要条件。因此，我们认为，振兴国家财政至少包括两个方面的具体要求：一是实现财政平衡发展。就是在实现“两个根本性转变”的基础上，逐步理

顺分配关系，使财政能够集中必要的财力并能有效地控制财政支出，实现国家财政的中长期平衡，促进社会总需求与总供给的动态平衡，以保证社会、经济发展的稳定；二是建立起一个适应社会主义市场经济发展要求的财税体制和运行机制。即通过合理界定财政的分配范围，健全和强化财政在市场经济中应该具有的职能，充分发挥财政在产业结构和收入分配结构优化中的调控作用，实现生财有道、聚财有方、用财有效的良性循环。为了实现上述总体要求，必须分阶段、有步骤地实现财政发展的几个主要目标和任务。

“九五”时期财政发展的奋斗目标和主要任务：一是继续深化分税制、税制和预算管理制度等方面的改革，到 2000 年初步建立起适应社会主义市场经济发展要求的财税体制和运行机制。二是基本消除财政赤字，合理控制债务规模。在经济发展的基础上，有效地控制财政支出规模，调整支出结构，逐年削减财政赤字，同时将当年发债规模控制在 GDP 的 3% 以内，并注意保持合理的债务结构。三是理顺分配关系，健全财政职能；增加财政收入，提高财政收入占 GDP 的比重。按照国家预算完整性和统一性的要求，有步骤地将体现政府职能的各种基金和收费纳入预算；统一管理政府的内外债务。

下世纪前 50 年财政发展的奋斗目标和主要任务是：建立比较完善的适应社会主义市场经济发展要求的财税体制和运行机制，增强国家财政的宏观调控能力，将财

政收入占 GDP 的比重在 2000 年的基础上再进一步提高到合理水平，彻底改变财政入不敷出的被动局面。

当然，我们还应该清醒地看到目前我国经济和社会发展所处的历史阶段。党的十五大提出了我国正处于社会主义初级阶段的科学论断，并指出，社会主义初级阶段是逐步摆脱不发达状态，基本实现社会主义现代化的历史阶段，在这个较长的历史进程中，我们要实现工业化和经济的市场化、社会化、现代化，实现经济体制转轨，实现人民生活改善和全民素质提高。社会主义初级阶段的生产力水平和上述历史任务表明，财政收支矛盾将长期处于紧张状态，需要用有限的财力，解决好经济和社会发展的关键性问题；同时，财政收支方面还存在一些不稳定因素，需要在财力安排中瞻前顾后，留有余地。因此，我们要注意用社会主义初级阶段的理论分析财政问题，指导财政工作。要善于从财政观察全局，从全局观察财政，从经济和社会发展中，研究和把握财政问题。

从上述要求出发，为实现振兴国家财政的主要目标和基本任务，财政发展必须遵循：（1）正确处理改革、发展、稳定的关系。财政要把支持经济和社会发展摆到中心位置。通过继续深化财税体制及其他经济体制改革，进一步解放和发展生产力，为发展和改革创造稳定的政治和社会环境。（2）积极推进经济增长方式转变，提高经济增长的效益和质量。要通过优化产业结构、促进企业技术进步，从根本上改变靠扩大资源投入的粗放

型经营方式，进一步培植和壮大国家财源，努力将经济效益的潜力变成国家经济实力和可支配财力，促进国家财政收入的持续稳定增长，为下个世纪初叶我国经济的进一步发展积蓄力量。（3）努力实现国民经济的总量平衡和财力分配结构的合理调整。要坚持适度从紧的财政支出政策，各方面都要量力而行、量入为出，财政支出的增长要低于收入的增长，注意保持社会总需求与总供给的基本平衡。财政资金的分配要促进资源合理配置，支持重点行业和事业的发展，控制一般性支出。大力提倡艰苦奋斗和勤俭建国的精神，坚决制止开支中的铺张浪费，提高财政资金的使用效益。

### 三、继续深化财税改革 努力开源节流 振兴国家财政

党的十五大报告讲明了财政工作的战略，就是要正确处理国家、企业、个人之间和中央与地方之间的分配关系。报告还明确了实现这一战略，必须逐步提高财政收入“两个比重”，并适应所有制结构变化和政府职能转变，调整财政收支结构。同时，报告还强调了深化财政、金融、计划体制改革，完善宏观调控手段和协调机制，实施适度从紧的财政货币政策，以及加强农业基础地位，支持国有企业改革与发展，加大对中西部地区的支持力度，逐步实现规范的财政转移支付制度等问题。为此，国家财政必须继续深化改革、加强收支管理，以确保振兴国家财政与经济发展目标的顺利实现。

### （一）积极推进两个根本性转变，不断扩大国家财源

经济问题和财政问题的解决是相辅相成的，振兴财政必须首先发展经济。国家财政要通过制定合理的财税政策和提供必要的财力支持，积极推进两个根本性转变，努力解决制约经济全局的问题和矛盾，为财政收入的持续稳定增长打下坚实的基础。今后一个时期，财政要继续增加对农业的投入，财政支农支出的增长高于收入增长；要大力支持国有企业技术进步和深化改革；要适当增加科技三项费用、技术改造贷款、贴息和新产品技术开发费，支持企业加快技术进步，充分挖掘现有生产潜力，提高经济效益；要按照建立现代企业制度的要求，积极推进国有企业深化改革，在政策上对国有企业予以必要的支持，提高国有资本的运营效率；要积极发展第三产业，培植开发新兴财源，提高第三产业在国家财政收入中的比重；促进中西部地区资源开发，逐步缩小地区发展差距，努力解决贫困地区温饱问题；积极培植地方财源，发展县乡财政。

### （二）继续完善税收制度，增加税收收入

要按照国际通行惯例，调整进口税收优惠政策，清理各类过渡性的税收优惠政策，逐步取消有悖于平等竞争原则的减免税；继续巩固和完善以增值税为主体的流转税体系，合理调整增值税、消费税征收范围，适时提高某些产品消费税税率；进一步调整关税税率结构，逐步把进口关税总体税负降至一般发展中国家的平均水

平；要积极创造条件合并内外两套企业所得税制，取消各种区域性税率，实行统一的《中华人民共和国企业所得税法》；修订和完善能够覆盖全部个人收入的个人所得税法，择机开征遗产和赠与税、利息所得税等新税种，充分发挥税收筹集收入和调节分配的职能；进一步完善税收征管制度，建立健全“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”的新的征管模式，制定与征管法律相配套的税务登记、纳税申报、税收稽查等综合法规，以及增值税稽核查、出口退税、个人所得税等单项税收征管制度和办法，减少税收流失。

（三）进一步完善分税制财政体制，理顺中央与地方的财政关系

在科学划分中央与地方政府事权的基础上，合理界定各级财政支出范围，做到中央政府的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，中央与地方的共同事权，也要以规范的方式明确各自负担的支出项目和比例；要适当调整中央与地方的收入范围，改变某些税收的划分办法，合理确定税收管理权限，如根据市场经济发展要求和企业改革后的情况变化，在条件成熟时改变企业所得税按照行政隶属关系共享的做法，按照国际惯例，实行分率计征或比例分享；同时，要进一步完善过渡期转移支付办法，抓紧研究规范化转移支付制度，视中央财力可能，在进一步优化过渡期转移支付有关基础性指标和考核指标的基础上，酌情适当

扩大过渡期转移支付的规模与范围，重点缓解民族地区和困难地区财政困难，并积极创造条件，逐步向规范化转移支付制度迈进。

#### （四）实行适度从紧的财政政策，优化支出结构，严格支出管理

要合理控制财政支出总量，根据量力而行、量入为出和勤俭节约的原则安排各项开支。除有关法规已有的规定之外，要制止将一些项目的支出增长与 GDP 或财政收支增长挂钩的做法。中央财政支出增长必须低于中央财政收入增长，地方财政收支要按照《预算法》的要求自求平衡，不能出现赤字；努力优化支出结构，优先保证农业、国防、教育、科技、环保等重点事业的发展需要；进一步精简机构和压缩编制，减少行政经费支出，严格控制社会集团消费开支；结合深化价格体制改革，逐步减少财政的各项补贴性支出；要改进支出管理办法，加强支出管理的各项基础工作，提高资金使用效益。

#### （五）整顿政府分配秩序，健全国家财政职能

振兴国家财政，不单要努力开源节流，积极实现财政收支平衡，深化改革，完善分税制财政体制，而且要大力整顿政府分配秩序，规范政府分配行为，改变财权过于分散的状况。从健全财政职能的要求出发，要严格控制行政事业性收费和政府性基金，加强预算外资金管理；进一步完善复式预算制度，逐步建立健全公共财政预算、国有资产经营预算、社会保障预算；制定合理的

债务政策，统一管理政府国内外债务；深化国有资产管理体制改革，强化财政对国有资产的管理和监督，逐步建立起组织健全、权责分明的国有资产管理体制，防止国有资产流失，促进国有资产合理流动，实现国有资产保值增值。

---

翟 钢

## 关于我国的预算和 《预算法》问题

---

### 一、什么是预算和预算法

预算是国家管理国民经济和实行宏观调控的重要手段之一，是经法定程序审核批准的国家年度集中性的财政收支计划，其收支活动反映了政府活动的范围和方向。预算在整个国家政治经济生活中具有十分重要的地位和作用。国家预算的性质及其活动方式取决于国家的性质。但不同社会制度国家的国家预算也有共性。如任何一个国家某一年度的预算，都是在一定期间，在特定的预算年度内具有实施效力的，我们称之为时效性。每一个国家预算的具体工作过程都包括预算的编制、预算的执行及决算三个工作阶段，我们称之为阶段性。还有，各国预算的透明度虽然有大有小，但是无一例外要向公众公开，我们称之为公开性。另外，还有一个更重要的共性，就是任何一个国家预算的制定过程都是一个立法的过程，都要通过法律批准程序，由此，国家预算才有法律效力。对此，我们称为法令性。

《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）是国家调整预算关系的法律、规范的总称，属于财政法规体系中的基本法，财政法规体系中的基本法，是母法。因为预算法规定的内容包括国家预算的组织体系、组织方法，各级政府管理预算的权限和责任，预算、决算编制的原则和审核的程序，预算执行制度和监督管理的职权等等，都是在财政权力使用和财政管理活动各个方面最重要最基本的问题，也是国家意志和人民利益在财政领域最集中、最全面的体现。财政领域其它的法律、法规、制度、规定、办法都不能与预算法相抵触，也不能违反预算法确定的指导思想和原则。

有人问，中央和地方预算经过各级人民代表大会批准通过以后不就具有法律效力了吗？为什么还要搞《预算法》？确实，国家预算经过各级人代会审议通过以后，就由立法机关把财政权限交给了行政机关，交给了国务院财政部门，那么行政机关在行使人民代表大会授予的财政权限时就是具有法律效力的。在现代，国家不受人民代表大会制约的财政权力活动和管理活动是不可想象的。但是，这仅仅是国家预算成立和执行的一个必要条件，如果没有预算法，人们可能只根据一部分人的意志和意愿、利益和要求，对中央和地方的预算作出判断，根据个人的经验和学识，甚至好恶来作出决断，这种国家预算确定的法律效力是不成熟的、不完备的。另外，如果预算执行中没有一个法律的约束和规范，则执行部门就很难做到不发生盲目性、主观性和随意性的情况，