第一章

财政改革历程及成就

党的十一届三中全会以来，我国的改革开放以不可逆转之势，磅礴于全国，并伴随着社会主义市场经济的确立与发展，向纵深推进，而今正处于攻坚阶段。

财政改革，作为城市经济体制政策的突破口，先行一步，并经过以减税、让利、放权为标志的一系列改革，终于走上与社会主义市场经济发展相适应的新阶段。

财政改革 20 年的历程，取得了令人鼓舞的成就，也伴随着不可忽视的问题；既积累了宝贵的经验，又面临严重的挑战和新的任务。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一节　财政改革历程（上）

改革开放伊始，党中央提出要认真总结历史经验，对经济体制逐步进行全面改革，并要求以扩大地方和企业的财权为起点，以财政体制改革为突破口，先行一步。据此，国家对财政体制相继进行了一系列改革。本节着重回顾党的十一届三中全会至党的十四大确立社会主义市场经济新体制前财政体制改革的历程，重点描述其时代背景与改革特点，及其对改革、发展、稳定诸方面的影响。

一、财政改革的背景

1978年12月，中国共产党召开了具有划时代意义的十一届三中全会，实现了伟大的历史性转折，开创了我国社会主义事业发展的新时期。从党的十一届三中全会到党的十四大召开的14年里，整个国家焕发出了勃勃生机，中华大地发生了历史性的伟大变化。我国经济建设蒸蒸日上，人民生活上了一个大台阶，综合国力取得了突破性进展。

新时期最鲜明的特点是改革开放。为了实现社会主义现代化，必须对经济体制进行改革。党的十二大明确提出了有系统地进行经济体制改革的任务和部署，并全面展开。在党的十二大会议上，邓小平同志提出建设有中国特色的社会主义的科学命题，胡耀邦同志作了题为《全面开创社会主义现代化建设的新局面》的重要报告，当时提出五年内争取实现国家财政经济状况的根本好转，社会风气的根本好转和党风的根本好转的目标与任务，并特别强调要厉行节约，反对浪费，把全部经济工

作转移到以提高经济效益为中心的轨道上来。特别是党的十三届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，提出了我国社会主义经济是公有制基础上的有计划商品经济，为全面经济体制改革提供了新的理论指导。可以说， 1984 年的改革决定，第一次在一个社会主义大国基本上确立了市场取向的改革目标，这就从理论到实践对社会主义的所有制基础乃至国家的政治和文化结构带来深刻的影响和变化。党的十三大的主题和中心任务是加快和深化改革，并且把政治体制改革提到议事日程上来。总之，从党的十二大后的 1984年到党的十三大后的 1988 年，我国经济经历了一个加速发展的时期，改革和发展呈现出相互促进的生动局面，但也出现了一些问题。党的十三届四中全会选出新的中央领导集体，并在历史的关键时刻作出一系列治理整顿、深化改革的重大决策。 1992 年初，邓小平同志南巡讲话，接着党中央和国务院作出关于加快改革开放和经济发展的一系列决定，从而使改革开放进入一个新阶段。总之从党的十一届三中全会到党的十四大召开的这一时期，我国的改革在公有制基础上，按照市场改革取向，经历了从农村揭开序幕到城市全面展开，从经济体制到各方面的全面改革，从对内搞活到对外开放的波澜壮阔的历史进程。这就是财政改革不断深化的总背景。在这一时期，财政改革理论有了新的突破，财政改革实践有了新的进展，财政改革的作用有了新的体现。

二、财政改革的理论突破

伟大的实践需要有科学的理论作指导。作为城市改革突破口的财政改革更是为此。从党的十一届三中全会到十四大前，财政改革始终是以改革开放的理论突破与创新为依据的。

首先是真理标准问题的大讨论，冲破了“两个凡是”的禁锢，使人们僵化的思想开始解冻并活跃起来，坚持实践是检验真理的唯一标准逐渐深入人心。为我们党重新确立解放思想、实事求是的思想路线，奠定了理论基础和群众基础。党的十一届三中全会否定了“文化大革命”，否定了以阶级斗争为纲，否定了统得过死的传统的计划经济，重新确立了党的马克思主义的思想路线和政治路线，提出了全党工作以经济建设为中心和实行改革开放搞活的大政方针。从此，科学又迎来了春天，理论建设又迎来了百花齐放、百家争鸣的局面。从党的十一届三中全会到党的十四大前，在对社会主义再认识的过程中，在哲学、政治经济学和科学社会主义等方面，发展了一系列科学理论观点，构成了建设有中国特色的社会主义理论的轮廓，规划了前进的科学轨道。同时也为我国财政改革提供了理论指导。全国财政理论工作者、教学工作者和实际工作者，结合财政改革与发展的实际，发挥和发展了一系列财经科学理论新观点，包括：关于财政工作必须始终坚持解放思想、实事求是，以实践作为检验真理的唯一标准的观点；关于我国社会已经是社会主义社会，但又正处于不发达的社会主义初级阶段的观点；关于社会主义的根本任务，必须始终坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力的观点；关于我国经济发展道路，必须立足国情、国力，坚持独立自主，自力更生，走自己的路的观点；关于我国财政经济增长与发展必须始终以提高经济效益为中心，以结构合理与优化为关键，实现速度、结构、效益相统一的观点；关于我国经济体制改革，必须始终坚持公有制占主体，正确处理计划与市场之间的关系的观点；关于财政体制改革，必须始终坚持财权与事权相适应，集中与分散相适度，效率与公平相结合，调动各方面积极性的观点；关于社

会主义现代化建设，必须坚持党的四项基本原则和改革开放这“两个基本点”相互贯通、相互依存、相互结合的观点；脱离国情、超越国力、违背规律、急于求成、大起大落，是我国经济工作最重要的教训的观点，等等。所有这些观点，为财政改革提供了理论上的依据和支持。对财政体制解决集中过多、统得过死的弊端，实行对地方和企业扩权、减税、让利以调动地方和企业的积极性，起了功不可没的作用。

三、财政改革实践的进展

从党的十一届三中全会至党的十四大确立社会主义市场经济新体制前的财政改革历程，主要是适应从计划经济到有计划商品经济的改革过程。

从中央与地方的预算管理体制而言，实际上是从“分灶吃饭”到“分级包干”的演进过程。其中，1980 年实行“分灶吃饭”的财政体制， 1985 年实行“分级包干”的财政体制，1988 年实行多种形式（如收入递增办法、总额分成办法、总额分成加增长分成办法、上解额递增包干办法、定额补助办法）的财政包干体制。

从国家与企业利润分配体制而言， 1978 年 11 月试行企业基金制度起步，到 1981 年普遍实行利润留成制度，再于 1983 年 1 月和 1984 年 10 月分两步实行利改税，再到 1987 年普遍推行企业承包经营责任制。

从税制改革而言， 1979 年提出对税制加以改革，并提出增加税种，对企业实行所得税等轮廓设想； 1980 到 1981 年，先后颁布了《中外合资经营企业所得税法》、《个人所得税法）和（外国企业所得税法），以及这三个税法的实施细则，还明确了对涉外企业征收工商统一税、城市房地产税、车船使

需要全本请访问 www.ertongbook.com

用牌照税，初步形成了较为完整的涉外税制； 1983 年开始实行利改税，国务院批转了财政部《关于国营企业利改税试行办法》，并于 1984 年 9 月发布了《国营企业所得税条例（草案）》，于 1985 年 4 月发布了《集体企业所得税暂行条例》，于 1986 年 1 月发布了《中华人民共和国城乡个体工商业户所得税暂行条例》， 1987 年财政部又提出进一步理顺国家与企业分配关系的构想，使所得税制得到进一步完善。在流转税制的改革上， 1984 年 9 月，国务院发布了产品税、增值税、营业税和盐税等四个条例（草案），同时还发布了资源税条例，此后，分别在 1985 年 2 月和 1986 年 9 月，发布实施了城市维护建设税、房产税、车辆使用税条例。此外，还改革了农业税，开征了一些体现特殊调节作用的税种，如燃油特别税、个人收入调节税等。

从基本建设投资体制而言，从 1981 年起，国家对实行独立核算且有还款能力的企业实行“拨改贷”，即由预算内基建拨款改由建设银行贷款，从 1983 年开始试行投资包干责任制，并于 1984 年 9 月在全国推行；从 1988 年起实行基本建设基金制。

从改革固定资产折旧制度而言，一是逐步将折旧资金交由企业自主使用，如 1979 年规定，凡固定资产原值在 100 万元以下的工交企业所提折旧，全部留给企业；从 1987 年起，企业提留的折旧基金，全部留给企业使用。二是实行分类折旧，并提高折旧基金的提取比率。譬如，从 1983 年起，国家开始在部分地区和部门试行分类折旧，并于 1985 年颁布了《国营企业固定资产折旧试行条例）和《国营企业固定资产分类折旧年限表》。其中规定，所有国营企业的固定资产，一律改按分类折旧率计提折旧，同时相应调整了固定资产折旧率，全国国

营企业平均折旧率由 1983 年的 4.1% 提高到 1986 年的 4.9%，国营工交企业平均折旧率由 1983 年的 4.3% 提高到 1986 年的 5.1%。三是在上述基础上还对机械、铁道、水电等行业的部分固定资产，实行加快折旧办法。此外，从 1980 年起，国家对文教科卫事业单位和行政机关全面实行了预算包干办法；从 1981 年 11 月，除西藏外，全国普遍实行了财政支农周转金制度；对外资管理实行分口负责逐级管理的办法。

为了适应经济体制改革的需要，财政还鼎力支持了工资、价格、金融、外资等各方面的改革。譬如， 1979 年以来，国家财政每年安排相当一部分资金用于增加职工工资，支持工资改革；大力支持农产品价格、工业消费品价格、工业生产资料价格的改革；支持金融机构的恢复和建立新的金融体系，支持银行更好地组织和运用社会资金，支持银行统一管理国营企业的流动资金；国家财政从出口退税，发放出口贷款等方面采取了一系列优惠政策和措施，支持外贸体制的改革和对外贸易的发展。

四、财政改革的基本特点

从党的十一届三中全会到十四大前，财政改革的基本特点可归纳为四个字，一曰“试”，即先试点，后推开；二曰“分”，即“分灶”、“分步”、“分级”；三曰“特”，即对少数地区或民族地区实施特殊政策和特殊体制；四曰“包”，即“包干”和“承包”。

（一）先试点,后推开

财政改革事关各方面的利益关系和积极性，必须慎重稳妥。因此财政改革往往是先试点，后推开。譬如，粉碎“四人帮”以后，为了加快财政经济体制改革的步伐，探索体制改革

的新路子，从 1977 年起就在江苏省试行固定比例包干的财政管理体制。即根据江苏省历史上地方财政支出占收入的比例，确定一个上交、留用的比例，一定四年不变。由于当时财政收支平衡情况较紧， 1977 年暂定上交 58%，留用 42%，1978 年至 1980 年上交 57%，留用 43%，这个办法实行一年以后，由于为全国服务的建设项目，江苏省难以承担，又调整了包干范围和留交比例，改为上交 61%，留用 39%。这个办法，适当扩大了地方财力，地方可以根据自己的财力，办更多的事情。

又如，为了扩大国营企业经营自主权，调动企业的积极性，从 1978—1982 年，对企业财务管理体制进行了一系列改革，但每一次改革，一般都是先试点后推开。在改革企业财务管理体制中，就先后试行过企业基金、利润留成、盈亏包干和利改税试点。

（二）“分灶吃饭”、“分级包干”

这一时期的财政改革，基本上体现分权、分钱、分散的路子，实行“分灶吃饭”、“分级包干”和“分级管理”的办法。

1．“分灶吃饭”

“分灶吃饭”的特点，即由“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”。分为中央一个灶，地方 20 多个灶，打破了统收统支，吃大锅饭的局面。收入有明确的划分，谁的企业管好了，好处就归谁所有。支出也有明确划分，谁的支出冒了，就由谁负责。财政收支的平衡，也要由大家来把握和承担。这种体制，是在中央统一领导和计划下，各过各的日子，有利于调动两个积极性，有利于经济的调整和整顿。

2．“分级包干”

“分级包干”的特点。譬如，中央为了给广东、福建两省

更多的自主权，使之利用优越条件，抓住有利的国际形势，先走一步，把国民经济尽快搞上去，在财政体制上，对广东省实行“划分收支，定额上交”的包干办法，对福建省实行“划分收支，定额补助”的包干办法。这种办法的特点是，包干的范围宽一些，地方的好处多一些，目的是为了促进这两个省尽快把生产建设搞上去，努力为国家多创造一些外汇收入。“分级包干”有多种形式。又如 1980 年对四川、陕西、甘肃、河南、湖北、湖南等 15 个省实行划分收支的分级包干办法，就是按照划分的收支范围，以 1979 年收入预计数字为基数计算，地方收入大于支出的，多余部分按比例上交；支出大于收入的，不足部分中央从工商税中确定一定比例进行调剂；个别地方将工商税全部留下，收入仍小于支出的，由中央给予定额补助。分成比例和补助数额确定以后，五年不变，在包干的五年当中，地方多收了可以多支，少收了就要少支，自行安排预算，自求收支平衡。再如， 1985 年 3 月 21 日国务院决定，从 1985 年起各省、自治区、直辖市一律实行“划分税种、核定收支、分级包干”的新的预算管理体制。其基本原则是：在总结前几年预算管理体制经验的基础上，存利去弊，扬长避短，继续坚持“统一领导，分级管理”的原则，进一步明确各级财政的权利和责任，做到权责结合，充分发挥中央和地方两个积极性。除了上述“分灶吃饭”、“分级包干”之外，还有分步实施、分级管理的特点等。

（三）特殊政策和特殊办法

这一时期的财政改革，还充分体现了特殊性和灵活性。前述的对广东、福建的体制是如此，对少数民族地区则更是如此。譬如，在 1980 年实行“分灶吃饭”的财政体制改革中，对内蒙古、新疆、西藏、宁夏、广西五个自治区和云南、青

海、贵州少数民族比较多的三个省，仍然实行民族自治地方财政体制，保留原来对民族自治地区的特殊照顾，并适当根据变化的情况加以改进：一条是对这些地区也采取包干的办法，确定中央补助的数额，并由一年一定改为一定五年不变；另一条是地方收入增长的部分全部留给地方，中央对民族自治区的补助数额，每年递增 10%。有了这两条改进，党和国家的民族政策在财政上得到了充分的体现。

（四）“财政包干”和“企业承包”

这一时期财政改革的一个显著特点，就是突出了一个“包”字。在预算体制上突出一个“包”字，就是实行分级包干和大包干办法。譬如，为了稳定中央与地方的财政关系，进一步调动地方的积极性，国务院决定，从 1988 年到 1990 年期间，在原定财政体制的基础上，对各地财政包干办法作了一系列改进。一是对全国 39 个省、自治区、直辖市和计划单列市，除广州、西安两市财政关系仍分别与广东、陕西两省联系外，对其余 37 个省市分别实行不同形式的包干办法。二是财政包干办法确定后，包盈和包亏都由地方自行负责。地方在预算执行中遇到的问题，除特大自然灾害由中央适当补助外，都由地方自行解决。三是在财政包干办法执行过程中，企业、事业单位的隶属关系改变，在年终由中央与地方单独进行财务结算，一般不调整地方收入留成或上解比例。四是国家实施调整价格、增加职工工资和其他经济改革措施引起财政收支的变动，除国务院另有规定外，一律不调整地方收入留成、上解比例及补助数额。

又如“企业承包”。 1986 年 12 月，国务院发布了关于深化企业改革增强企业活力的若干规定，明确提出“推行多种形式的经营承包责任制”。财政部部署了推行企业承包经营责任

制的工作， 1987 年 8 月颁发了《关于国营大中型工业企业推行承包经营责任制有关财务问题的暂行规定》，次年 4 月，又颁发修改后的正式规定。企业承包被推行到全国。

五、财政改革的影响

由于财政体制改革先行一步，不仅给财政本身带来全面的影响，而且给其他各方面的改革带来了深刻变化。

首先，从 1980 年“分灶吃饭”体制看财政改革的影响。它不仅扩大了地方的财权，同时也加强了地方的经济责任，因而促使地方各级领导大大加强了他们对财政工作的指导；它使地方有了发展本地区生产建设事业的内在经济动力和能力。促使他们大力挖掘本地区的生产、物资和资金的潜力，合理地、节约地、有重点地安排和使用资金，提高资金的使用效果，不断增加财政收入；由于节约归己，促使地方在狠抓增产增收的同时，十分注意节约支出，反对浪费，精打细算，严格财经纪律，许多地方还改变了领导乱点头、乱批条子的做法，实行了“一支笔”审批开支；由于“分灶吃饭”，自己过自己的日子，这就促使地方加快了对国民经济结构调整的步伐。

其次，从 1985 年“分级包干”的体制看财政改革的影响，1985 年实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政管理体制，不仅是国家财政体制的一项重要改革，也是国家经济体制改革的重要组成部分。这次改革，总结了改革前财政管理体制的经验，继续坚持了“统一领导，分级管理”的原则，进一步明确了各级财政的权利和责任。这一体制虽然基本上仍然是“分灶吃饭”，但与 1980 年的财政管理体制比较，具有两个明显优点： (1)以划分税种作为划分各级财政收入的依据，开始改变过去按企业的行政隶属关系划分收入的做法。尽

需要全本请访问 www.ertongbook.com

管划分税种还不彻底，但已向划分税种为主的预算管理体制迈出了一步，有利于今后过渡到完全的以税种划分收入的预算管理体制。(2)较好地体现了保证重点，兼顾一般的原则。新体制既合理地确定了地方财政的基数，也保证了中央财政得到稳定的收入，增加了各级政府当家理财和平衡预算收支的责任心，使财政管理体制更好地体现了责权利相结合的原则。新体制的实施取得了良好效果，调动了地方增产节约、增收节支的积极性，促进了国民经济的发展。

再次，从 1988 年“财政包干”体制看财政改革的影响。1988 年财政管理体制的改进，促进了全国范围内多种财政体制的同时并存。对收入上解地区实行的多种形式的包干办法，对调动地方增收节支的积极性，保证财政收入的稳定增长、促进国民经济的持续发展，起到了积极的作用：第一，不同形式的财政包干体制，调动了地方各级政府当家理财的积极性，促进了地方经济的发展，增强了地方对各项改革措施的承受能力，有力地支持了经济体制改革的进一步深化。第二，加强了地方财政平衡的责任心，增强了地方政府克服困难的主动性。促进中央和地方在财政困难的条件下，共渡难关。第三，透明度较高，调动了各地方组织财政收入的积极性，扭转了部分上解地区收入滑“坡”的现象，从而保证了全国财政收入的增长。

但是，1988 年的财政包干体制，尚未根除传统体制下财政体制的根本弊端，特别是简单地把企业承包机制引入财政体制后，各种大包干办法，无论是定额上解包干、上解额递增包干，还是收入递增包干，都把中央财政包死，把地方财政包活。如 1988 年实行大包干的地区，综合上解递增比例只有 6.5%，而这一年物价上涨指数却为 18.5%，1989 年为 17.8%，在这种情况下，包干只能是负增长。从而，各种财政

包干体制的执行，产生了不少问题：第一，在收入增量中，中央所得份额过少，而中央财政每年要投资一些大项目，收入却不能随投资增长而增长，中央的宏观调控能力不断削弱。据统计，1988年，地方组织的收入新增加的部分，中央财政才分到3.3%，地方财政分到96.7%；1989年，新增加的财政收入中，中央财政只分到4.8%，地方财政分到95.2%。而中央财政支出由1981年占全国财政支出比重的54%，1985年的50.9%，下降到1989年的45.2%。第二，按企业隶属关系划分收入的办法，使中央企业缺乏有效的监督，收入流失问题严重。第三，支出基数确定不尽合理，地区差距逐渐拉大。特别是财政包干体制基本上仍沿用旧的基数法，各地区之间存在的苦乐不均现象并未改变，甚至有加剧的趋势。第四，在一定程度上强化了地方利益机制，助长了区域性经济封锁和地方盲目建设。各种投资少、见效快、利益大的建设项目，小烟厂、小酒厂、小棉纺厂应运而生，屡禁不止。各种争夺原料的“大战”、家电生产线引进的“竞争”，仍时有发生，严重影响了产业结构的调整和产业政策的贯彻。第五，包而不干，中央与地方相互挤占的问题依然存在。财政体制改革与其它体制改革不配套，政令统一与“分灶吃饭”的矛盾还相当严重。

由此可见，一方面，财政包干体制作为一定经济发展水平阶段和经济体制改革一定阶段的过渡体制，发挥了一定的积极作用。但另一方面，财政包干体制自身固有的缺陷，及其与进一步深化经济体制改革的矛盾，使之显然不适合作为社会主义市场经济体制下财政管理体制的主要选择。财政体制的改革与突破势在必行。

最后，从预算体制、企业财务体制的频繁改革看财政改革的影响。

在由传统经济体制向市场经济体制转轨过程中，中国财政制度、财务制度一直处于变动状态。财政系统也确曾从服务改革全局和自身建设的需要作过若干次财政、财务体制变革的努力，以期塑造和规范中央政府和地方政府、国家与企业的财政分配关系。这些变化或多或少冲击和改变着以“统收统支”为特征的传统财政、财务体制。但是，这一改革过程也始终感受着财政收入占国民收入比重下降和中央收入占总财政收入比重下降的压力，感受着预算外收入和其他非正规政府收入飞速增长的压力，感受着中央政府与地方政府间责、权、利难以划分清楚的压力等。因此，财政体制改革也难以走出“剪不断、理还乱”的局面，加之财政体制的分散化进程，加剧了财力分散和财政困难的矛盾。

由于财政与经济进而与其他多方面的密切联系，财政改革对整个改革、发展和稳定都有影响。

一是“分灶吃饭”、“分级包干”的财政体制，在一定程度上维持产值速度型增长方式，加剧了地方“诸侯”经济的成长。以“七五”时期为例，国营工业部门所创造的国民收入中，大部分（82.86%）增长是由生产要素数量的增加实现的，其中又以资金量的增加为主（占 67.4%），固定资产耗费和流动资产耗费的平均增长水平，几乎等于或超过了同期国民收入的增长率。劳动投入增加所带来的贡献仅占 1／3。显然，这种产值速度型增长，虽发展速度不低，产值规模不小，但可供分配的纯收入增长却与投入的资源耗费量不成比例，难以在资源相对贫乏的条件下保持持久的高速度。

二是以分散化为取向的财政改革，在一定程度上加剧着国民收入分配的不合理倾斜。从调整分配关系入手推进经济体制改革，率先由财政对企业实行减税让利政策，扩大了企业自主

权。据统计， 1981 年到 1990年的十年间，国家通过各种减税让利措施给国营工交企业净增财力 3100 亿元。在国营工业企业创造的净产值中， 1980 年，职工工资总额占 17.5% ，实现利税占 63.4% ，其中上交财政占 86.6% ， 1990 年，职工工资总额所占的比重上升到 35.7% ，实现利税下降到 52.1% ，其中上交财政的部分降低到 81.6% 。分配格局的调整，使国民收入的分配明显向个人和企业倾斜。国内财政收入占国民收入的比重，由 1980 年的 31.5% ，陡降到 1990 年的 21.6% 。在整个“七五”时期，平均只有 22.8% 。特别是 80年代后期，经济发展和体制改革特定的环境下出现企业承包制这种不规范的分配制度，在实际执行过程中，强化了利润分配先向企业、后向个人倾斜的机制，也不同程度地影响了国家财政收入的增长，加剧了财政困难。

三是以分散化为取向的财政改革，在一定程度上肢解和削弱了财政的职能作用：

(1) “财政包干，包死了中央财政”。地方财政包干，是我国财政体制实行“分灶吃饭”后出现的一种处理中央和地方收支关系的分配形式，它对调动地方聚财、生财，稳定财政收入起了很大作用，但也同时成为中央政府宏观调控能力弱化的一个重要原因。包干体制分配模式的最大弊端是，在财政收入增量的分配上，中央不能得大头。这必然影响财政收入的合理增长和中央财力的不断增加。

(2)财政补贴包袱压得国家财政喘不过气来。一方面，在成本上升、效益下降、价格体系不合理的条件下，国营企业亏损补贴不断增加，财政负担日趋沉重。另一方面，基础工业产品亏损补贴每年递增数十亿元，以及过去冲减收入现在列支出的价格补贴等，每年国家负担财力上千亿元。从而，国家财力

分配无法保证向重点项目合理倾斜。与财政补贴相关联，有三个潜在问题正在逐步暴露：一是大量应补未补的亏损补贴挂账逐年累积；二是国家财政负担的出口退税有增无减，规模较大；三是一些地方企业潜在亏损增加，账实不符、盘亏损失和呆账等潜在亏损，在相当一部分国营企业中存在。这些，势必会影响国家财政收入的稳定增长。

（3）挤挖国家财政收入，加剧财力分散。现有的国家财政收入受到分割和肢解。一是建立各种名目的基金，有的在预算中单立户头，有的独立于预算之外；二是实行以什么养什么，有的收入自行支配不上交财政；三是用提价收入弥补投资不足，提价收入由部门自己支配；四是擅自减免各种税收等等。这些作法，减少了财政应集中的收入，影响了国家财力的统筹安排和使用。

（4）财政支出面临不断增大的需求压力。一是面临财政偿债高峰的压力。从 1991 年开始，财政进入内债偿债高峰，债务清偿规模已经超出了财政经常性收入的负担能力。此外，全国外债余额有约 500 多亿美元，绝大部分要在“八五”时期偿还，其中有一部分由中央财政直接偿还。二是重点建设投资扩大的压力。为了扭转基础工业、基础设施发展落后的局面，尽快推进产业结构调整，“八五”时期增加对农业、能源、交通、重点原材料工业的投资，这将增加对预算内基本建设的投资需求。同时，为了应付在十分复杂和动荡不安的国际形势下可能发生的不测事件，保卫国家安全和人民利益，必须进一步推进国防现代化建设，增加用于改善和提高国防设备和技术的支出。三是行政经费开支膨胀的压力。“七五”以来，虽然行政经费开支每年从紧安排，但行政事业单位机构繁杂、冗员众多，每增加一个吃财政饭的人，一年大体上就要增加预算支出

5000 元左右。同时，离退休人员也逐渐增多。另一方面，受物价上涨的影响，办公经费也不断上升。从而，使财政负担的行政事业费开支不断膨胀，压缩起来非常困难。四是新增人口和就业高峰的压力。“八五”时期出现了建国以来第三次生育高峰和就业高峰，每年新增 1500—1700 万人，新增国民收入和财政收入的分配，要有相当一部分先解决吃饭问题。客观上要求增加对农业的投资和教育经费开支，并且保持一定的增长速度。

第二节　财政改革历程（下）

1992 年，我国经济政治生活发生了重大变化。年初，邓小平同志南巡对当时我国的改革开放和发展发表一系列重要讲话；年中，党中央就贯彻落实邓小平同志讲话召开会议，并作出重大决策；当年 10 月，中共中央召开了十四大，提出建立社会主义市场经济的新体制。新体制对财政体制的改革提出了新的要求。本节着重回顾实行以分税制财政新体制为重点的财政改革历程。

一、新阶段深化财政改革的背景

以邓小平同志 1992 年年初重要谈话和党的十四大为标志，我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段。当时明确提出建立社会主义市场经济体制，并强调：要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。为了实现这个目标，必须围绕以下主要环节，加快构建社会主义市场经济体制的基本框架。这些主要环节包括：坚持以公有制为主体、

需要全本请访问 www.ertongbook.com