



积极

探索

精心

规划

奋力

推进

改革

加速

财税

新体

制的

建立

《财税改革总体设想》研讨情况综述

为了贯彻党的“十三大”确定的路线和经济体制改革的方针，明确财税改革的基本思路，提高改革的预见性，加速建立适应有计划商品经济要求的财税新体制，财政部经过较长时间的研究，于去年11月份拟定了《1988—1995年财税改革的总体设想》（征求意见稿）

（以下简称《设想》），并在12月份向参加全国财政工作会议的各地财政、税务厅局长征求意见。今年二三月份，李朋同志主持召开了两次座谈会，分别邀请一部分专家、学者和十个省、市的财政、税务厅、局长对《设想》进行了研究、讨论。同时，将《设想》在部内印发到各业务司局的工作人员，组织大家讨论，部领导召集各司局长听取了汇报，又进行了座谈讨论。

在讨论中，大家对九年来的财税改革作了充分的肯定，认为财税改革作为经济改革的突破口，取得了重大进展，对搞活经济，促进经济发展和支持各方面的改革，发挥了很大的作用，并为今后逐步建立和完善具有中国特色的社会主义财税体制作

了有益的探索，明确了改革的方向。大家还客观地分析了财政面临的困难和问题，认为当前的困难主要是收支平衡比较紧张，财政职能有所削弱，有时工作被动。这些困难和矛盾主要是由于各项改革还不配套，经济关系尚未理顺，新旧体制转换产生摩擦而引起的。也有财税管理体制不适应，财税部门自身要进一步转变观念，增强有计划商品经济意识的问题。解决这些困难和矛盾的根本出路在于进一步深化改革。这次财政部及时提出《设想》，主动征求各方面的意见，很有必要，是继续推进改革、深化改革的实际步骤和良好开端。

在讨论中，大家基本上赞同《设想》提出的财税改革的指导思想、目标模式和基本内容。认为《设想》体现了党的“十三大”精神，在建立国有资产管理体制，发展财政信用，开拓新的税源，调整改革财政支出结构等一些重大问题上有所突破，使人感到有新意。同时大家也提出，为了更好地发挥《设想》对今后几年财税改革的指导作用，还有必要进一步明确改革的指导思想，理顺思路，突出重点，划分阶段，处理好各项改革之间的配套关系，提高透明度。下面将大家在讨论中发表的主要观点和意见综述如下：

一、关于财税改革的指导思想和目标模式问题

大家赞成《设想》提出的改革的指导思想，即财税改革要以社会主义初级阶段理论为依据，以发展社会生产力为目标，建立与健全企业经营机制，提高经济效益，扩大理财领域，积极培养和开辟财源，合理调整支出结构，理顺各方面的经济关系，强化财政的宏观调控体系，在增强国家财力和经济实力的基础上，实现财政收支平衡。同时大家建议再增加以下内容，即进一步克服和消除在半自然经济和成熟的产品经济基础上形成的供给制的观念和影响，逐步建立适应商品经济发展的、有利于实行按劳分配和等价交换原则的、保证国民经济整体效益的社会主义新型财政，通过转变和发

展财政职能,使财政工作更好地在经济建设中发挥应有的作用。

二、关于国家和企业的分配关系问题

大家认为,近年来改革国家与企业的分配关系,是有成效的。目前存在的问题主要是,通过减税让利搞活企业,缺乏长远规划和总体设计,一些重大改革措施在理论上没有研究深研究透;从“以税代利”到把利税捆在一起承包,政策上缺乏连续性等。认为《设想》在总结经验的基础上,强调完善企业承包经营责任制要引入竞争机制,要建立企业内部经营责任制,从偏重调整利益分配关系转为着眼于建立和完善经营机制,这个思路是正确的。有的同志认为,企业改革的目标模式究竟是什么,现在还有不同看法,但是企业必须作为真正的商品生产者和经营者的观点是应当肯定的。因此,目前的承包必须完善、配套、深化、发展,充分发挥企业潜力,使其健康发展。但同时不应排斥继续探索。大家赞成按照税利分流的原则,降低所得税税率,改税前还贷为税后还贷,实行所得税后剩余利润的多种承包办法的设想。认为这样做有利于政企分开,为实行“两权”分离,改革国有资产管理体制提供了条件,可能是理顺国家与企业分配关系比较理想的目标模式。这一设想,可以在不影响深化现行承包经营责任制的前提下,在适当的时候选择少数城市试点。

有的同志提出,税前还贷办法,对支持企业技术改造起了一定的作用,但是由于宏观经济调控机制不健全,有些企业没有坚持执行用新增利润还款的规定,造成企业贷款失控,每年企业用实现利润还款的数额和从银行贷款入的数额都在不断地大幅度增长,不仅大量减少财政收入,还潜伏了信用危机,必须尽快把机制改过来,把新老贷款切断,规定企业承包后的新贷款必须用企业自主支配的各种资金偿还。对老贷款,要区别情况,由财政、银行、企业三家共同研究过渡办法,妥善解决。

三、关于建立国有资产管理体制问题

大家认为,《设想》提出按照政府的社会行政管理、经济调控的职能和所有者职能分离的原则,建立国有资产管理体制,在财政部设立国有资产管理机构,作为国有资产所有权的总代表,对国有资产的价值形态进行统一管理的改革方案,是一项重大的突破。用价值形态进行管理,而不是通过实物形态进行管理,这对于保证国有资产的完整、增值和获取最大效益,落实所有权与经营权分离,培育社会主义市场经济,发展横向经济联合,都有积极的推进作用,是发展社会主义商品经济迫切要求解决的问题。大家认为,在实行基建投资基金制以后,建立若干投资公司是必要的,但投资公司如何运转还要研究。建议财政部对国有资产管理机构与投资公司的关系问题,国有资产的监督和经营的关系问题,有效益的投资和非营利性项目的投资管理问题,中央和地方对国有资产如何分工管理的问题,以及承包后实行国家资金和企业资金分帐的问题,进行更深入的探索,从理论到实际,把各方面的关系进一步理顺。

四、关于进一步发展财政信用问题

大家赞同《设想》提出的在总结现行财政信用工作经验的基础上,进一步发展财政信用的改革措施。认为在有计划商品经济条件下,资金市场发展,各专业银行和其他金融机构将逐步走上独立核算、自负盈亏的企业化轨道。而财政拨款则是无偿的。财政信用是一种介于银行贷款与财政拨款之间的基本不以盈利为目的的信用,它对一些盈利低但有社会效益、政府特定的发展项目和一些风险大的开发性事业,采取政府特别信贷方式加以支持,不仅有利于搞活经济,实现从供给型财政向经营管理型财政的转变,逐步使一部分无偿使用的财政资金变为有偿使用,树立效益观念,而且可以把专业银行的社会职能逐步分离出来,为专业银行转化为商业银行,走企业化道路提供了条件。至于发展财政信用是否会混淆财政和银行职能的问题,大家认为,财政信用和银行信用是国家集中资金和分配资金的两种不同形式,有明显的

区别。银行根据企业化经营的要求,侧重于商业原则,主要考虑资金的直接经济效益,财政信用应坚持政策原则,除了考虑直接经济效益外,还要考虑社会效益,甚至承担一定的投资风险,并按需要灵活地调整利率等等。只要各自按照所应执行的原则办事,财政信用和银行信用完全可以同时存在,互相补充,形成合力,正确引导资金流向,更加合理地运用整个社会资金,实现资金运动的良性循环,提高全社会的经济效益。

五、关于税收体系的改革与完善问题

大家赞同开征房地产经营税和研究开征社会保险税的设想。认为这是适应商品经济,发展第三产业和实施企业破产法要求的重要改革措施,而且可以开拓、扩大财源,使社会主义国家对保障破产企业职工的生活福利进一步法制化。同时大家还对现行税种过多、税负失均、税收软化、调节经济和分配关系的杠杆作用发挥不够等问题提出了意见,建议在进一步改革、完善税收体系中,要按生产、流通、分配、消费四个环节分别设计税种,同时本着精简、统一、效率的原则,逐步兼并、统一现在过于繁杂的税制。如:可以考虑把现有各种企业所得税和控制消费基金的特定目的税逐步统一起来,设置法人和自然人的两套税制。在税负设计上,要考虑到各个税种之间的配比水平,以及国家与企业、中央与地方之间利益分配的总量,使税率的调整体现公平原则,以利促进平等竞争,改变目前名义税率高,实际税负低的情况,并结合改进征管制度,划分税收管理权限,增强税收刚性,进一步发挥税收的敛财和调节经济的作用。

六、关于改革预算管理和财政体制问题

大家赞同改革预算编制方法,实行复式预算和分级编预算、分级审批预算的设想。认为这一改革把经常性支出和资本性支出分开,中央和地方财政收支分开,不仅有利于体现政府的行政管理职能和所有者职能,有利于全面反

映分级财政的平衡情况和分析财政赤字的性质,而且与建立国有资产管理体制、发展财政信用相适应,是财税改革的一项重要配套措施。

关于分税制的问题,大家提出了一些看法。有的同志认为,首先要明确分税制不是简单的划分收入,而是税制的立法权、执法权的划分,重点在分“制”;有的认为,我国地区经济发展很不平衡,现行税制结构还不很完整,不尽合理,中央与地方的事权一时也难以划清,实行分税制有困难;有的认为,分税制的目标模式应作为财政体制改革的方向,关键问题是科学地确定收入划分原则,合理地确定地方支出数额,然后对收支差额,根据经济发展的要求和行政服务水平进行调节。在目前尚不具备条件的情况下,可以采取一些过渡措施,但应注意过渡措施与以后实行分税制的衔接。

七、关于调整改革财政支出结构的问题

大家赞同对各类财政支出加强管理,扩大实行财政资金有偿使用的范围,进一步完善“预算包干”办法,建立专项资金承包责任制,建立与推广各种事业经费和行政经费使用情况的跟踪反馈制度,提高资金使用效益;减少机关附属单位,实现后勤服务社会化,减少财政开支等的改革设想。同时也提出,在《设想》中,要列入改进现行公费医疗制度、离退休金制度等内容。对一些费用开支标准应划分中央与地方管理权限,应该允许分级制定开支标准和办法。逐步调整财政支出结构,彻底改变统收统支和由国家“包下来”的做法。

此外,大家赞成改革现有的金库制度,改革会计管理模式,建立现代化财税信息系统,积极配合价格、外贸、工资、金融制度的改革,整顿、改进各项财政补贴政策。

关于改革的步骤,大家认为,财税改革是整个经济体制改革的一个组成部分,应根据经济改革的总体规划和财税改革的内外部条件,划分阶段,确定具体步骤,与各方面的改革措施配套、衔接,同步进行,才能取得好的效果。

(本刊通讯员)