

使税收的作用进一步“中性化”，并在一定程度上强化了收入风险，而具有“自动稳定器”的所得税在税制结构中的过低比重，大大影响了税收的自动稳定功能，既不利于收入的公平分配，也不利于经济的稳定发展；在税种设置上，内外有别、税种重叠与缺位并存，形成了税制结构的紊乱与调节的不到位，降低了税制的效率；税收优惠措施多而滥，特别是对特定区

域和特定纳税人的税收优惠政策既牺牲了财政利益，破坏了税法的严肃性，也使国家税收优惠政策不能很好地体现产业政策和社会经济的发展战略，削弱了现行税制的政策效能；税收征管改革没有彻底到位，依法治税任重道远；等等。这些问题都需要我们在今后的工作中逐步加以解决。

(本文作者系财政部税制司司长)

深化财务改革 支持搞好国有企业

——企业财务改革二十年回顾

虞 列 贵



从党的十一届三中全会召开至今长达 20 年的改革过程中，我国经济体制改革取得了辉煌的成就，社会生产力、综合国力以及人民生活水平都上了新台阶。国有企业改革是经济体制改革的中心环节，在国有企业改革中，财务改革内容最丰富、变化最深刻、效果

最明显，从扩权让利到规范统一制度，国家财政与国有企业关系发生了根本性变化。企业财务改革包括财务管理体制、财务制度和财务监督等方面的改革，20 年企业财务改革不仅扩大了企业自主理财权，促进企业运行机制转变和财政职能转变，而且为其他各项改革创造了条件，特别是实行新企业财务会计制度和税收制度，为建立现代企业制度奠定了基础。

一、20 年企业财务改革，国家财政通过减税让利等各项政策措施给企业以巨大的财力支持

在我国，由于国有企业与财政的天然联系，国家财政在支持国有企业改革和发展的同时，其财政政策和管理体系也进行了相应的改革，其中一项很重要的内容是企业财务改革。企业财务改革大体可划分为以下三个阶段：

(一) 1978 年到 1993 年 6 月。这个阶段的特点是减税让利。先后试行过企业基金制度、利润留成办法、两步利改税，从 1987 年起全面推行多种形式的

承包经营责任制，并进行税利分流试点。1991 年中央经济工作会议提出搞好国有大中型企业“十二条”措施，其中涉及国家财政的有增提折旧、增提技术开发费、补充企业自有流动资金、折旧基金免征“两金”(能源交通重点建设基金和预算调节基金)、对部分国有大中型企业所得税税率从 55% 降至 33%。

(二) 1993 年 7 月 1 日起实施新企业财务会计制度。这个阶段的特点是规范统一制度。为了适应国有企业改革与发展的需要，从 1993 年 7 月 1 日起，我国实行了《企业财务通则》、《企业会计准则》以及分行业企业财务会计制度，为企业公平竞争和与国际接轨提供了良好的制度环境，是企业财务管理模式的一次根本性改革，并且在减轻企业历史负担，增加企业自主财力等方面采取了一系列优惠政策措施。从 1994 年 1 月 1 日起实行新税收制度，统一了内资企业所得税。

(三) 1994 年以后。这个阶段的特点是，为了配合建立现代企业制度，企业财务改革的思路开始转向支持搞好增资减债、减轻企业社会负担和剥离企业富余人员等方面。主要政策包括：对实行“优化资本结构”试点城市国有工业企业返还 15% 的所得税用于补充企业流动资金；“拨改贷”本息余额和经营性基本建设基金贷款本息余额逐步转为国家资本金；核销银行呆坏账准备金政策；拨付安置下岗职工费用和困难企业职工工资贷款贴息；支持煤炭、纺织、兵器行业解困等。此外，研究改进对企业财务监督，在新企业财务会计制度规定下放企业财权的同时，探索逐步将国有企业年度财务决算交由中介机构审计。

归纳起来，20 年企业财务改革是沿着扩权让利到规范统一制度的思路展开的，国家财政通过减税让利等各项政策措施，给企业以巨大的财力支持。据统

计,以实行利润留成的1980年为基数,“六五”、“七五”10年间,国家财政通过各种减税让利政策给企业的好处为4200亿元,扣除财政通过征收能源交通重点建设基金和预算调节基金等方式收回来1100亿元,国家财政支持国有工交企业的净财力累计约3100亿元。加上1991年到1993年6月这段时期有关政策让利,合计达3500亿元。1993年7月1日起实行新企业财务会计制度,在新老制度转轨过程中,允许职工福利基金赤字、长期借款利息和汇兑损益等冲减专用基金,专用基金赤字冲减固定基金、流动基金等政策,一次性解决国有企业历史包袱约2000亿元,并且允许企业采取快速折旧、奖金进成本、扩大福利费和职工教育费计提基数、允许提取坏账准备以及长期借款利息进成本等,每年增加企业自主财力近2000亿元。现在企业折旧不再上缴,实现利润按规定交纳所得税后留归企业自己支配,企业下岗职工再就业经费由财政、社会、企业三家按“三三制”原则负担,允许具备条件的企业通过发行股票、债券筹集资金,这些都是以往企业无法比拟的。

二、企业财务改革取得了很大的成效

改革开放以前,国家财政对国有企业实行统收统支的财务管理体制,企业实现利润、折旧基金上交财政,发展生产需要的资金包括流动资金、基建及技改资金由财政拨付。国家财政对企业财务事项采取一事一报,一事一批的管理办法。经过20年的改革,企业不仅有了充分的理财自主权,而且国家财政对企业财务管理的方式、范围,财务监督的方式、方法都发生了深刻的改变。企业财务改革,无论是对经济体制改革和促进经济增长,还是对企业运行机制的转变、政府机构职能转变和政企分开都产生了积极、深远的影响,取得了很大的成效。主要表现在以下几个方面:

(一) 扩大了企业理财自主权。过去企业花什么钱,花多少,都需报批,并且实行专款专用,“打酱油的钱不能买醋”,通过改革特别是实行新企业财务会计制度赋予企业充分的理财自主权。在成本管理方面,国家只规定不允许进成本的项目,允许企业自主制定差旅费的开支标准,允许企业在一定比例控制下据实列支业务招待费,企业奖金全部进成本,长期借款利息进成本,并实行制造成本法和提取坏账准备。在折旧管理方面,在提高折旧率的基础上,制定了折旧弹性区间,并允许企业经批准后实行快速折旧。在资金管理方面,取消了专用基金专户存储制度,允许企业根据生产经营的实际情况灵活组织资金来源,包括发行股票和债券等方式筹集资金;企业拥有对外投资权,允许企业根据生产经营的要求和财力状况,以现金、实物、无形资产或者购买股票、债券等对外投

资;允许企业在确保资产保值、增值的前提下,自主使用资产,并可以依法处置资产,扩大了企业对资产的使用、处置权。在利润分配上,国家只规定了利润分配顺序,允许企业自主决定税后利润的分配,扩大了企业利润分配和支配权。

(二) 促进了企业经营机制转变。过去国有企业财务是软约束,企业一有困难或经营亏损,国家就给予资金或政策扶持。现在财务改革硬化了国有企业财务约束,建立起了国有企业优胜劣汰机制,在竞争性产业,经营发生亏损由企业以后年度利润弥补,如果连续亏损或经营失败后,国家不再注入资本金或给予补贴,实行兼并破产的办法。财务改革不仅对国家与企业财务关系这个旧的财务管理体制核心进行了改革,而且对企业内部财务管理也进行了改革。实行企业职工收入和经营者收入与企业经济效益挂钩,经营状况不好的企业,职工收入下降,经营者的压力增大;同时,对长期经营业绩好的经营者也给予丰厚回报,进行了经营者年薪制的试点等。总之,通过国有企业财务改革及相关的配套改革,国有企业已经逐步建立起激励和约束相结合的企业经营机制,并且涌现出一批管理好、效益显著的国有企业,如邯郸钢铁公司、北京燕山石化公司、上海宝山钢铁公司等。

(三) 促进了财政职能转变。企业财务改革实现企业自主理财、减少了企业对国家财政依赖性,对财政职能的转变起到了积极的作用。一是财政不再管理企业具体财务事项,对企业的财务管理逐步转向间接管理和宏观管理,主要通过制定财务法规和财务制度,来规范企业财务行为,为企业平等竞争创造条件。二是财政管企业不再是对口一户一户企业来管,开始转向运用财政资金和政策研究解决企业运行中的重大问题,如纺织压锭、安置国有企业下岗职工、重点企业注入资本金、军工生产能力调整、煤炭企业下划等。三是财政部门有更多的时间和精力来研究帮助和指导企业加强内部财务管理,研究加强对国有企业财务监督的办法。在实行新企业财务会计制度后,财政部下发了关于企业制定内部财务管理方法的指导意见,1995年财政部提出了加强企业财务管理工作的指导意见,要求所有企业要从重视生产管理转到重视财务管理,企业管理以财务管理为中心,财务管理以资金管理、成本管理为重点,推进企业全面科学管理。在调查研究的基础上,1997年初向国务院上报了关于加强国有企业财务监督管理的意见,经国务院批准后组织实施。并对部分行业实行国有企业年度财务决算交由中介机构审计的试点工作。四是把企业财务改革与支持国有企业技术进步有机结合起来,研究制定了关于促进技术进步的有关财政财务税收政策,鼓励企业加大技术开发投入力度、鼓励企业之间联合开发、支持企业技术转让等。总之,由于不再审批企

业具体财务事项，财政部门按照有所为，有所不为的思路，可集中精力和时间研究加强宏观调控，加强财务监督管理，研究支持企业改革和企业技术进步的有关政策措施。财政部门职能应该向这方面转变，并且已经向这方面进行转变。

(四) 为其他改革创造了基础性条件。由于扩大了企业自主财力和自主理财权，为制定和实施国有企业转换经营机制条例和国有企业财产监督管理条例创

造了条件。由于统一了企业财务会计制度，财税改革特别是税收制度改革有了基础，统一企业所得税在财务会计制度上能充分反映出来。由于财务会计制度与国际上通行做法基本上一致，特别是资本金概念、资产概念、负债概念这些现代企业制度的基本概念的形成，对建立现代企业制度的意义理解容易多了，建立现代企业有了财务会计制度的保障。

(本文作者系财政部经济贸易司司长)

粮食流通体制改革二十年回顾

虞 列 贵

粮食是关系国计民生的特殊重要商品，党中央、国务院非常关心粮食生产和流通。党的十一届三中全会以来，随着整个经济体制改革的不断深入，粮食流通体制改革也取得了很大进展，粮食生产稳定增长，粮食购销基本平衡，国家对粮食市场的调控能力不断增强。各级财政部门积极参与粮食流通体制改革，认真落实各项财政、财务政策，切实加强粮食财务管理，粮食财务管理水平不断提高。

一、积极推进粮食流通体制改革，逐步建立适应社会主义市场经济的新体制

(一) 改统购制度为合同定购制度，逐步扩大市场调节范围。粮食收购品种由统购的 6 大品种缩减为只对小麦、稻谷、玉米 3 大品种和主产区的大豆等小杂粮实行合同定购，其他粮食品种放开，让市场调节；3 大品种超过合同定购数量以外的多余部分，原则上自由购销。

(二) 逐步理顺粮食购销价格。1979 年以后，国家多次提高粮食统购价格，但统销价未作相应调整，购销价格出现倒挂。这种状况不仅加重了财政负担，也制约了粮食生产的发展，影响了粮食流通和粮食市场发育。国务院决定从 1991 年起实行粮食购销价格改革，适当提高了粮食统销价格，使粮食购销价格倒挂幅度有所缩小；1992 年在提高粮食统购价格的同时，再次提高了统销价格，基本实行了购销同价；1994 年同时提高了粮食定购价格和销售价格，将一部分经营费用纳入销售价格，粮食价格基本理顺。

(三) 建立“米袋子”省长负责制。1995 年国务院决定建立“米袋子”省长负责制，明确地方政府在粮食生产和流通方面的责任、权利和义务，充分发挥和调动地方政府在粮食管理方面的积极性。

(四) 实行“两条线运行”。1994 年国务院决定

建立粮食部门政策性业务和商业性经营两条线运行机制，其主要内容：一是进一步明确划分中央和地方的粮食事权，分级负责粮食总量平衡；二是明确划分业务范围，实行政策性业务和商业性经营分开；三是明确划分财务核算，实行政策性业务和商业性经营财务分开，单独核算。

(五) 实施“三项政策、一项改革”，进一步完善我国粮食流通体制。1998 年，国务院下发了《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，提出了“四分开、一完善”的总体思路，即政企分开、中央和地方责任分开、储备与经营分开、新老粮食财务挂账分开，完善粮食价格机制。为确保粮食流通体制改革的顺利实施，必须切实落实“三项政策、一项改革”，即敞开收购、顺价销售、封闭运行和深化国有粮食企业自身改革。敞开收购就是要以保护价敞开收购农民手中的余粮，保护农民的种粮积极性；顺价销售就是要求国有粮食收储企业，必须按照顺价的原则销售粮食，不得发生新增价差亏损；封闭运行就是加强粮食收购资金管理，不得挤占挪用粮食收购资金；国有粮食企业自身改革就是要求企业实施下岗分流、减员增效、提高经济效益。

二、建立、健全粮食储备制度，为粮食流通体制改革提供物质保障

为保护农民的种粮积极性，促进粮食生产长期稳定发展，为国家调控粮食市场提供物质保障，1990 年国务院决定建立专项粮食储备和地方粮食储备制度。粮食储备制度建立以来，在调控粮食市场稳定粮食价格等方面发挥了很大作用。一是有效地缓解了农民卖粮难的矛盾。1990 年国家下达专储粮收购及转储计划 535 亿斤，1996 年下达专储粮收储计划 640 亿斤，保护了农民的种粮积极性。二是中央计划内进