



国家发展和改革委员会宏观经济研究院 中国宏观经济丛书(2007)

A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY (2007)

建立符合科学发展观要求的 新型财政税收体制

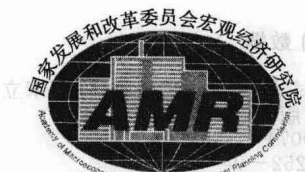
中国宏观经济丛书(2007)

**Establishing New Fiscal and
Taxation System in Accordance
With the Scientific Outlook on
Development**

宋立 汪文祥 等著



中国计划出版社



国家发展和改革委员会宏观经济研究院·中国宏观经济丛书(2007)

A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY

建立符合科学发展观要求的 新型财政税收体制

江苏工业学院图书馆

Establishing new fiscal and taxation system
in accordance with the Scientific
Outlook on Development

藏书章

宋立 汪文祥 等著

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

建立符合科学发展观要求的新型财政税收体制/宋立
等著. —北京:中国计划出版社, 2008. 11
(中国宏观经济丛书. 2007)
ISBN 978-7-80242-252-0

I. 建… II. 宋… III. ①财政管理体制—经济体制改革—
研究—中国②税制改革—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 155128 号

中国宏观经济丛书(2007)

建立符合科学发展观要求的

新型财政税收体制

宋立 汪文祥 等著

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:63906381 63906433)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

880×1230 毫米 1/32 11.5 印张 196 千字

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 978-7-80242-252-0

定价:26.00 元

《中国宏观经济丛书》编委会

编委会主任 朱之鑫

编委会副主任 王一鸣 陈东琪 张昌鸣 马晓河

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

马晓河	王 建	王一鸣
王永治	白和金	史育龙
朱之鑫	刘福垣	张汉亚
张苏平	张昌鸣	张燕生
陈东琪	杨朝光	周大地
林兆木	罗云毅	胡春力
郭小碚	俞建国	聂高民
常修泽	董 焰	韩文科

本书课题组成员

课题总指导

王一鸣 宏观经济研究院副院长研究员

课题顾问

陈东琪 宏观经济研究院副院长研究员

罗云毅 投资研究所所长研究员

郭向军 原发改委财政金融司副司长

刘树杰 经济研究所副所长研究员

徐晓波 发改委财金司财政处处长

执行负责人

宋立 博士经济研究所财金室主任研究员

汪文祥 博士投资研究所所长助理研究员

课题组主要成员

刘国艳 经济研究所财金室副研究员

李军杰 博士经济研究所形势室助理研究员(现发改委体改司副处长)

李晓佳 香港中文大学经济系博士研究生

李慧 发改委财金司财政处副主任科员

王蕴 博士经济研究所财金室助理研究员

王 元 经济研究所财金室助理研究员
冯兴元 中国社会科学院农村发展研究所副研究员
黄燕芬 博士中国人民大学副教授
张 威 中国人民大学博士研究生
张陆伟 中国社会科学院研究生院投资系研究生

总 序

《中国宏观经济丛书》是国家发展和改革委员会宏观经济研究院从每年的课题研究报告中,选出一些为社会各界比较关注的成果,结集公开出版的。从1999年面世,至今已经是第八套。出版这套丛书,主要目的是向社会介绍宏观经济研究院的研究成果,加强与同行的学术交流,更好地为经济管理部门、经济研究部门和社会各界提供服务。

《中国宏观经济丛书(2007)》包括《我国公平分配的制度模式选择》、《建立符合科学发展观要求的新型财政税收体制》、《我国外汇储备研究》和《我国储蓄投资失衡问题研究》等4本。

由于水平和经验所限,这套丛书难免有不足之处。我们诚恳期待社会各界提出批评意见和建议,以帮助我们不断提高课题研究的水平和丛书的质量。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院
《中国宏观经济丛书》编委会
2007年12月

前 言

1994 年以来,围绕构建适应社会主义市场经济体制的财税体制新框架及其完善,国家先后推出了一系列的改革措施,实行了分税制财政管理体制、初步建立了转移支付制度、推行了税制改革和农村税费改革,进行了以部门预算和收支两条线为主的预算管理体制的改革,形成了财政收入的稳定增长机制,增强了中央财政宏观调控能力。由于现行财税体制是在我国由计划经济向市场经济转轨的过渡时期产生的,在体制和制度层面不可避免地带有过渡时期不健全、不完善的特征和问题。随着时间的推移,原有体制改革没有涉及到的问题以及新体制自身存在的一些问题开始暴露出来,潜在或引发的矛盾也陆续显现,与日益完善的市场经济体制要求尤其是与当前实施科学发展观的要求存在较大的差距,对实现科学发展、建设和谐社会造成了一定程度的不利影响。推进新一轮财政税收体制改革,建立符合科学发展观要求的财政税收体制势在必行。

在此背景下,国家发展和改革委员会宏观经济研究院于 2006 年设立了《建立符合科学发展观要求的新型财政税收体制》的重点课题,并于当年完成。课题报告包括主报告、5 个分报告、政策建议、两个省的调查报告、国外考察报告及政策评价、观点综述等。主报告在总结现行财政税收体制的问题及对落实科学发展观的影响的基础上,对关系财政税收体制基本框架确立的若干重大理论问题进行了比较系统的探讨,提出了深化改革的推进路径与实施步骤、指导思想与基本原则、基本目标与主要任务,以及需要在“十一五”时期推进的任务与措施。分报告分别对各级政府的事权与支出责任、税收体系、分税制、转移支付,以及预算外收支等若干重要问题进行了专门的深入研究。

《建立符合科学发展观要求的新型财政税收体制》课题报告形成的主要观点包括：(1)新一轮财政税收体制改革必须超越现行体制的思维惯性和路径依赖，从完善社会主义市场经济体制的总体目标出发，对财政体系的功能定位、财政分权与集权的关系、宏观税负水平及直接税与间接税的关系等深层次问题进行全面思考，对改革的目标模式进行深入研究，对改革内容和方案进行系统设计，推动财政税收体制的改革和战略性调整。(2)新一轮财政税收体制改革要以事权和财权的重新配置为切入点和突破口，以建立健全完善的新型公共财政体制为主线，率先对各级政府的事权财权进行合理配置，在此基础上设计财政分权体制、税收体系、转移支付制度以及国家预算体系等具体内容。(3)要按照坚持总体设计与分阶段推进相结合的原则，运用三个五年规划的时间，实行三步走战略。(4)深化财政税收体制改革，要坚持集权与分权相结合、正确处理中央与各级地方政府之间的财政关系；事权与财权财力适应原则、努力提高各级财政的可持续性；最低均等化标准与多样性并存、逐步实现基本公共服务均等化；统筹兼顾，综合平衡，着力提高国家财政体系的整体健全性；总体设计与分阶段推进相结合，有计划、有步骤、有重点地推进财政税收体制改革等五项原则。(5)改革和完善各级政府之间事权与支出责任划分的基本方向是：优先对各级政府在基本公共服务领域交叉或重叠的事权进行明确并具体的细分，并以法规或法律形式加以明确规范。适当上移基本公共服务管理与支出责任安排重心，建立基本公共服务的各级政府共享与分担机制；从最低标准入手实现基本公共服务的均等化；(6)深化分税制改革不能就税收论税收，而是将其与科学发展观、宏观经济发展相联系，对中央和地方税收进行必要的调整。(7)深化财政转移支付制度改革，要结合推进形成主体功能区，建立服务公共财政需要，有利于形成主体功能区的转移支付制度。(8)预算外资金的改革应将预算内与预算外统筹考虑，通过建立科学合理的预算外资金管理制度和监督机制，使之走向规范化的发展道路。(9)规范地方政府融资渠道。在财政分权的框架下，地方政府发债是大势所趋。建议从地方收入类市政债券入

手,探索地方政府债券融资渠道。

《建立符合科学发展观要求的新型财政税收体制》课题报告的主要创新点是:(1)提出了建立新型公共财政体制的概念——建立健全适应改革开放、现代化建设以及和平发展道路和大国经济战略要求、以公共服务为主、兼顾经济建设需要的新型公共财政体系。(2)深化财政税收体制改革,必须重新提倡坚持统筹兼顾、综合平衡原则。要树立国家财政体系概念,中央政府不仅要考虑中央本级财政收支平衡,更要综合考虑各级财政的可持续性和国家财政体系的整体健全性。各级地方政府不仅要考虑本级财政收支平衡,更要对辖区范围内各级财政的收支和预算情况有个概览性的总体考虑,努力提高辖区各级财政的可持续性和辖区国家财政体系的整体健全性。(3)全面系统地考虑了改革的推进路径与实施步骤,提出了深化财政税收体制改革实行“三步走”的设想,以及对财政税收进行适应性调整与战略性调整结合推进的思路。(4)改革完善各级政府之间事权与支出责任划分,要优先对各级政府在基本公共服务领域交叉或重叠的事权进行明确并具体的细分,并以法规或法律形式加以明确规范。适当上移基本公共服务管理与支出责任安排重心,建立基本公共服务的各级政府共享与分担机制;从最低标准入手实现基本公共服务的均等化。(5)深化转移支付制度改革要建立健全以一般性转移支付为主、有条件的专项转移支付为辅,纵向转移支付为主、横向转移支付为辅,资金来源稳定可靠、资金分配公式化,设计科学、公平合理、公开透明、可预期的中央、省(区市)两级两类转移支付体系,以及有利于形成主体功能区的转移支付制度。(6)改革预算外资金应将预算内与预算外统筹考虑,建立科学合理的预算外资金管理制度和监督机制,使之走向规范化的发展道路。

《建立符合科学发展观要求的新型财政税收体制》研究课题是按照委领导的要求在王一鸣副院长的直接主持下进行的。王副院长在开题、中期验收、北戴河会议前及主报告初稿完成后都提出了重要的指导意见。陈东琪副院长兼经济所所长对经济所承担本课题极为关心和支持,在主报告初稿形成后提出了重要意见,并亲自带队出国考察。马晓

河副院长在中期验收和主报告初稿完成后提出了重要修改意见。在我院与财金司进行的前期合作研究中,张东生司长、郭向军副司长、徐晓波处长、刘欣同志等对我们承担的分报告提出了重要修改意见,相关内容纳入了本课题的部分分报告之中。刘树杰研究员作为参与本课题的所领导,在课题研究过程给予了大力支持和指导,在主报告初稿形成后提出了重要意见。罗云毅研究员在课题前期阶段给予了大力支持和指导。课题开始之前,研究院与财金司联合展开了小型专家座谈会,苏明研究员、靳东升研究员、高培勇教授、魏加宁研究员、范剑平研究员、刘桓教授、寇铁军教授等提出了重要意见。主报告初稿形成后,刘福垣研究员、白和金研究员、王永治研究员、张汉亚研究员、张燕生研究员、徐林司长、郭向军副司长、徐晓波处长、刘成博士等提出了重要修改意见。院科研部石康主任及负责课题管理的文海平、罗蓉同志,委院负责外事的刘洁、鲁婕、于晓莉等同志,经济所杨宜勇副所长、吴晓华副所长、所办公室负责科研、财务等工作的张鹏、王彤、冒勇、辛波同志,对课题研究及出国考察给予了大力支持。在此谨对上述领导、专家和同志们一并表示衷心感谢。

课题中间研究成果曾在“第 29 期发展改革研讨班”和“第 12 次全国发展改革委系统研究所(院)长会议”上进行了专题交流,受到了较高的评价。课题调研报告 1 和 2 分别获得 2006 年、2007 年研究院优秀调研报告二等奖。课题最终成果应邀参加了财政部和联合国开发计划署举办的“政府间支出责任划分国际研讨会”,引起国内外专家一定的反响,并得到大会主持人的高度评价。在研究院 2006 年重点课题验收中,院学术委员会给予了本课题较高的评价。验收通过后,按照陈东琪副院长及所领导班子的要求,我们根据委学术委员会在验收过程中提出的意见,对研究报告做了进一步的充实和修改,除了强化主报告和各分报告的理论分析之外,特别增加了从规范理论和国际比较的角度研究我国财税体制改革目标框架的分报告,并根据有关专家的建议增加了研究推进形成主体功能区的财政政策和建立健全有利于经济结构调整、经济发展方式转变的财税体制的两个专题报告。在课题软科学评

审中,委内外专家白和金研究员、贾康研究员、高培勇教授、林兆木研究员、王永治研究员、刘福垣研究员、陈东琪研究员、徐晓波处长给予了高度评价,并提出了重要的修改补充意见,在此一并表示衷心感谢。

从2007年9月起,按照《中国宏观经济丛书》编委会的统一安排和王一鸣副院长的要求,课题组对原研究报告进行了全面的修改,同时根据最新数据对报告中的有关数据进行了更新。按照《丛书》编委会的要求,将政策建议、观点综述列入附录,政策评述、两个调研报告和考察报告不再收入书稿。修改工作由宋立、汪文祥主持,宋立、汪文祥共同提出了修改的基本思路和总体要求,由分报告执笔人分别对报告进行了修改。书稿各章的执笔者分别为:第一章:宋立、汪文祥;第二章:李晓佳、冯兴元、张威;第三章:宋立;第四章:汪文祥;第五章:刘国艳;第六章:汪文祥;第七章:刘国艳;第八章:李军杰;第九章:宋立、刘国艳、王蕴;第十章:宋立、刘国艳、王蕴;附录1:李军杰;附录2:刘国艳;附录3:王蕴、黄燕芬。王蕴对全部文字进行了校对和修改,并翻译了书稿的英文书名和目录。资深老专家罗精奋研究员受丛书编辑委员会的委托审阅了书稿,提出了宝贵的修改意见,在此表示诚挚的感谢!

宋 立

2007年11月19日

目 录

第一章 建立符合科学发展观要求的新型财政税收体制	(1)
一、现行财政税收体制存在的问题及对落实科学发展观的影响	(3)
二、建立符合科学发展观要求的新型财税体制的关键问题、基本目标与主要任务	(19)
三、“十一五”时期建立符合科学发展观要求的新型财税体制的任务与措施	(43)
第二章 财政分权理论与我国财税体制改革目标框架	(56)
一、财政分权理论与实践	(58)
二、我国现行财税体制的问题	(73)
三、我国财税体制改革的目标框架	(86)
第三章 各级政府支出责任划分存在问题与改革设想	(91)
一、各级政府事权划分的国际经验及其启示	(92)
二、我国现行政府间事权划分存在的问题及其影响	(105)
三、改革各级政府间事权划分的原则、思路与若干设想	(116)
第四章 税收体制存在问题与改革设想	(123)
一、我国税收体制现状	(124)
二、现行税制和税收体系存在的主要问题	(125)
三、改革和完善我国税制和税收体系的思路与政策措施	(137)
第五章 分税制存在问题与改革设想	(146)
一、现行分税制存在的问题	(147)
二、西方国家分税制的主要模式、特点及启示	(154)

三、完善现行分税制的基本设想	(167)
第六章 转移支付制度的存在问题与改革设想	(173)
一、我国转移支付制度现状	(173)
二、现行转移支付制度存在的主要问题	(186)
三、改革和完善转移支付制度的思路 and 措施	(190)
第七章 改革与规范预算外资金管理设想与建议	(200)
一、预算外资金变化特点分析	(201)
二、预算外资金存在的体制性原因及其对科学发展观的 负面影响	(207)
三、预算外资金改革的基本思路 and 措施	(211)
第八章 改革与完善省以下财政体制的思路与建议	(215)
一、划清政府间事权是在公共财政框架下调整省以下财政 体制的前提和基础	(217)
二、进一步推进“省直管县”和“乡财县管”的财政管理体制 改革	(218)
三、完善地方税收体系,调整各级政府间的财力划分	(220)
四、加大转移支付力度,调整转移支付结构	(222)
五、相关配套改革措施	(224)
第九章 建立健全有利于经济结构调整和经济发展方式 转变的财税体制	(228)
一、现行财税体制制约经济结构调整和经济发展方式 转变	(228)
二、建立健全有利于调整经济结构和转变经济发展方式的 财税体制的思路与主要任务	(232)
第十章 建立有利于主体功能区形成的财政税收政策 体系	(240)
一、主体功能区建设对深化财税体制改革的基本要求	(240)
二、建立有利于主体功能区形成的财税政策体系的总体 思路与政策目标	(244)

三、中央财政对主体功能区转移支付制度的思路与 建议	(251)
附录 1 从收入类市政债券入手探索地方政府债券融资 渠道	(257)
附录 2 新农村建设中地方财政面临的新困难 ——对西部某省人口大县的调研	(265)
附录 3 财税体制改革问题研究综述	(279)
参考文献	(317)

Contents

Chapter 1 Establishing new fiscal and taxation system in accord with the Scientific Outlook on Development	(1)
1. The problems with current fiscal and taxation system and its effects on implementing the Scientific Outlook on Development	(3)
2. Key problems, fundamental objectives, and primary tasks of Establishing the new fiscal and taxation system in accord with Scientific Outlook on Development	(19)
3. Tasks and measures for establishing the fiscal and taxation system in accord with Scientific Outlook on Development during the “eleventh five-year” plan	(43)
Chapter 2 Theory of fiscal decentralization and the object framework of the reform of the fiscal and taxation system in China	(56)
1. Theory and practice of fiscal decentralization	(58)
2. Problems with current fiscal and taxation system in China	(73)
3. Object framework of the reform of the fiscal and taxation system in China	(86)
Chapter 3 Assignment of government responsibilities in China: problems and alternative option	(91)
1. International experiences on the assignment of government responsibilities	(92)

2. Problems with the current assignment of government responsibilities in China and its effects	(105)
3. Principle,idea and conceiving for reforming the assignment of government responsibilities	(116)
Chapter 4 Problems with taxation system,basic idea and steps for reforming	(123).
1. Situation of current taxation system in China	(124)
2. Main problems with current taxation system	(125)
3. Basic idea and steps for reforming and improving Chinese taxation system	(137)
Chapter 5 Problems with tax sharing system and basic idea and steps for deepening reform	(146)
1. Problems with current tax sharing system	(147)
2. Mode and characteristics of tax sharing system of western countries	(154)
3. Conceiving of improving tax sharing system	(167)
Chapter 6 Problems,Basic idea and steps for deepening reform of fiscal transfer system	(173)
1. Situation of current fiscal transfer system in China	(173)
2. Main problems with current fiscal transfer system	(186)
3. Basic idea and steps for reforming and improving transfer system	(190)
Chapter 7 Basic idea and suggestion for reforming and standardizing extra-budget fund management	(200)
1. Analysis on changing characteristics of extra-budget fund	(201)
2. Institutional reason for the existence of extra-budget fund	