



GUANGHUA CAISHUI NIANKAN

光华 财税 年刊

西南财经大学财政税务学院
编

2008—2009



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press



光华财税 年刊

GUANGHUA CAISHUI NIANKAN

西南财经大学财政税务学院 编

2008—2009



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

光华财税年刊(2008—2009)/西南财经大学财政税务学院编. —成都:
西南财经大学出版社, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 81138 - 851 - 0

I. ①光… II. ①西… III. ①财政管理—中国—2008—2009—年刊
②税收管理—中国—2008—2009—年刊 IV. F812 - 54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 131330 号

光华财税年刊(2008—2009)

西南财经大学财政税务学院 编

责任编辑:张 访

助理编辑:植 苗 王林一

封面设计:何东琳设计工作室

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	210mm × 285mm
印 张	23. 25
字 数	650 千字
版 次	2010 年 7 月第 1 版
印 次	2010 年 7 月第 1 次印刷
印 数	1—1000 册
书 号	ISBN 978 - 7 - 81138 - 851 - 0
定 价	68. 00 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

《光华财税年刊》编辑委员会

主 任：王国清

副主任：朱明熙 尹音频 刘 蓉 冯俏彬

委 员（以姓氏笔画为序）：

马 骁 刘邦驰 李 力 何加明

余 相 张 明 张合金 陈顺刚

周小林 周克清 郭复初 费茂清

程 谦 曾康霖

卷

首

语

“光华”者，我西南财经大学之代称也，亦为纪念西南财经大学前身院校之一的光华大学。其创建于1925年6月，由数百名脱离美国教会学校上海圣约翰大学的爱国师生组建而成。校名取之于古诗《卿云歌》“日月光华，旦复旦兮”句，体现反对列强的宏愿和光大中华民族的精神。抗日战争爆发，师生入川设立分校，1938年3月1日在成都开学，校名为“私立光华大学成都分部”。次年，学校由市内王家坝校址迁至西郊杜甫草堂以西，此地由此得名“光华村”。1952年9月，在全国院系调整时，西南地区17所财经院校系科合并为四川财经学院，并以本校作为校址。由此，校园得名为“光华园”，师生自称为“光华学人”、“光华学子”，1939年种植的“V”型铁树为“光华铁树”，学校礼堂为“光华会堂”，学校综合大楼为“光华楼”，学校所在社区为“光华街道办事处”，学校南门前至中国第6届花卉博览城温江区的快速通道为“光华大道”等等。

“财税”者，财税学人、财税学科、财税学院之统称也。光华园之财税学人，学术传统厚重，学术渊源久远，他们中有汪桂馨、陈豹隐、梅远谋、柯瑞琪、汤象龙、李锐、许廷星、左治生、谭本源、张国干、李崇伸等知名教授。荟萃了一批留美、俄、英、日、德、法等国的著名财政经济学者。作为我校的知名教授、被称为我国《资本论》中译本第一人陈豹隐（又名：陈启修）先生，早在1913年攻读日本东京帝国大学法科时，就翻译了日本小林丑三郎著的《财政学提要》，并由上海科学会编译部（即商务印书馆的前身）于1914年出版发行。这本书开创了完全使用白话文翻译经济著作的先河，全部译文约20万字，主要内容是全面而系统地介绍欧洲资产阶级的租税论及资产阶级政府理财的办法。在刚刚推翻清王朝不久的中华民国四年，在废除了封建王朝的纳捐办法后，对于如何建立民国财政，尚缺乏全面

的、系统的办法。因此,这本书的出版,深受国民党革命派的欢迎,对于巩固我国旧民主革命起到了积极作用。1919年,受蔡元培先生邀请,陈豹隐先生到北京大学任教,最初讲授具有正统学派和德国官方学派色彩的财政等课程,讲课稿经过整理,1928年由商务印书馆等出版为《财政学总论》、《地方财政学》等书。作为我校知名教授的李锐先生,在1935年与何廉合著的《财政学》(商务印书馆印行),直至今日仍被学术界誉为“中国人公开出版的第一部权威性财政学著作”,因此在20世纪三四十年代末再版多次,当时在国内有很大影响。新中国成立之后,作为我校的知名学者,陈豹隐教授、李锐教授等便成为财政学理论研究和课程建设的早期学术带头人。

1957年,我校许廷星教授在批判前苏联学者的“货币关系论”的基础上,出版了专著《关于财政学的对象问题》(1957年由重庆人民出版社出版),在当时的学术界第一次比较系统地提出并论述了国家分配论的基本内容,对我校财政学专业建设和人才培养产生了深远的影响。1986年,由许廷星教授、谭本源教授、刘邦驰教授合著的《财政学原论》,则又进一步发展了国家分配论的财政理论体系。在20世纪90年代中期以前,“国家分配论”一直是我国财政学界居主流地位的财政理论,该理论在当前来讲,也是研究具有中国特色的社会主义公共财政问题所不可或缺的指引理论。

在秉承传统的同时,光华学人与时俱进、务真求实,推进和发展了社会主义财政理论。从20世纪80年代到现在,我院的中青年学术研究更有了长足的进步。我院第三代学术带头人,在20世纪80年代就提出了“国家所有制的存在形式不是唯一的,而是多种多样的”,1995年又提出财政主要有政治权力属性和财产权利属性的分配,指出财政是国家为了实现其职能的需要,凭借政治权力及财产权利参与一部分社会产品或国民收入分配和再分配的一系列经济活动(不仅仅只包括财政收支活动),从而基本形成了“国家分配论”之“国家特殊经济活动论”的研究核心;同时,还提出财政的公共性是发展的观点,公共财政是国家财政在市场经济条件下的一种模式,实现了国家分配论与公共财政论的理论对接。在汲取国内外财税理论与实践新成果的基础上,根据社会主义市场经济的发展,又从内涵与外延上对国家分配论进行了创新,形成了“国家财务论”、“马克思的两种权力学说与财政分配”、“公共财政辨析”、“社会主义税收若干问题研究”、“中国强大财政建设导论”、“涉外税收论纲”、“财政制度研究”、“税制模式论”、“税式支出的经济分析”、“财政基础理论研究”、“国债经济运行理论与实践前沿”、“政府间税收竞争研究”、“资本市场税制优化研究”、“财政政策变迁与政策选择”、“中国财政国库制度发展与建设”、“宪政视角下的税制改革研究”、“西南地区农村反贫困研究”、“凉山彝区政府反贫困研究”、“制度变迁与中国二元经济结构转换研究”、“中国经济改革三十年·财税卷”等一批学术成果。

在西部财政尤其是贫困地区财政研究方面,在国内较早地运用定性与定量相结合的方法,研究西部省级财政发展战略问题及其他重大问题,并形成了“四川省财政中长期发展战略研究”、“中西部地区财政资金短缺问题研究”、“天然林保护工程中的政府职能与财政政策研究”、“西部生态环境建设与国际金融组织贷款项目研究”、“对若干国家级贫困县的调查研究及对策建议”、“西部贫困地区地方财政供给能力严重短缺问题”、“四川省经济跨越式发展与财政金融支持配套问题研究”、“四川‘走出去’战略研究”、“解决‘三农’问题与推进城乡一体化研究”、“四川丘陵县工业发展研究”、“天然林保护工程中的政府绩效评估研究”、“鼓励与规范企业对外直接投资研究——经济全球化背景下中国企业对外直接投资税收政策研究”、“金融市场税收政策效应评估与税制优化研究”、“我省城市化进程中的社会矛盾问题研究——基于失地农民视角”、“频繁灾害下的财政制度与政策选择——兼论汶川地震后重建策略”、“地方对中央遵从与背离矛盾行动中的国家选择——基于政府对财政制度影响力调查的分析”、“加强我国应急体系建设的资金保障问题研究”等国家级、省部级课题成果。

光华园之财税学科,是西南财经大学传统特色学科,历史悠久,成绩显著,与时俱进。财税学科为我国首批设立、学校首批开办的系科之一。1983年,财政学专业经国务院学位委员会批准为硕士授权点;1986年,经国务院学位委员会批准为博士授权点。1995年,财政学科被评为省(部)级重点学科;2001年,列为省级财政学本科人才培养基地建设项目;2007年,财政学专业被评为省部级特色专业;2007年,财政学教学团队在教育部实施的高等学校本科教学质量与教学改革工程中被评为省部级教学团队。现财税学科含财政学、税务专业,均具有博士、硕士和学士授予权。

基于学校的办学思想,秉承“经世济民,孜孜以求”的光华园精神,我们凝练了“精财税、通财会、晓投资,培养宏观管理精英;宽口径、厚基础、重能力,造就高素质复合人才”这一财税学科人才培养理念。进一步夯实《财政学》、《税收筹划》、《国家税收》、《国家预算》等省(部)级精品课程和教育部“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”《财政学》,建设好获教育部“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”《国家税收》、《财政与金融》、《政府预算实务及案例》等。在科学研究方面,1995年以来,公开发表论文800余篇,出版专著31部,教材26部,共承担国家级课题14项,省部级课题33项及大量横向课题。

光华园之财税学院,基于西南财经大学地处我国西部的实际,在面向全国的基础上,为了更好地为西部、四川、成都的财政经济服务,支持学校人才培养和学科建设,于1991年由学校与四川省财政厅、四川省税务局、四川省教委实行联合办学,在原财政系的基础上建立的我国第一家财政税务方面的专业学院。现董事单位已扩展到川、渝两地,主要包括:四川省财政厅、四川省国家税务局、四川省地方税务局、四川省信托投资公司、四川省教育厅,重庆市财政局、重庆市国家税务局、重庆市地方税务局等。在董事会及董事单位的大力支持下,学院师生拥有了数量众多、分布广泛的学生实习基地和教师调研基地。

《光华财税年刊》由西南财经大学出版社每年推出1卷,与中国财政经济出版社、经济科学出版社分别推出的《光华财税文库》各有分工,相得益彰,共同成为我们劳作的园地、展示的窗口和构建的平台。《光华财税年刊》2008—2009卷(合刊)主要选摘2008年5月10~11日由西南财经大学财税学院承办、成都市地税局协办的“改革30年回顾与展望:财税理论与改革”国际研讨会的与会文章。文章内容主要围绕财税改革30年的财税理论与实践这一热点问题,从四个主题即财税体制改革三十年的成就及经验教训、转型期中央与地方财政关系、国际税收制度改革最新趋势与中国税制改革、行为财政学及财政学发展前沿问题等进行了全面的分析研讨。本次国际研讨会汇集了来自世界银行、美国密歇根大学、佐治亚大学等海外知名学者的文章,也有国内知名大学和著名科研机构如国家税务总局、国家财政部科研所、中国人民大学、厦门大学、上海财经大学、中央财经大学、中南财经政法大学、东北财经大学、江西财经大学等学者的宏论。这些文章为新时期财税体制的深化改革提供了有效的理论支撑和指导,有力促进了国内和国际学术成果的相互融合和相互促进,推动了我院财税理论研究水平的提高。

《光华财税年刊》还得益于成都九鼎房地产交易评估有限公司的热情赞助。至于办刊的质量和效果,敬请读者批评指正。

西南财经大学财税学院
2009年9月8日于光华园

目 录

Contents

(2008—2009)

财税体制改革30年的成就及经验教训

Achivevements experiences and lessons of 30 years taxation reform

3	民生财政:我国财政支出结构调整的历史性转折	安体富
9	我国社会保障规模分析	朱 青 郭雪剑
15	公共品理论视角下的国有资产定位	王国清 张瑞琰
20	中国财政30年	
	——从“生产建设型导向”向“公共服务型导向”	冯俏彬
38	The Total Expenditures on Chinese Minimum Living Standard Scheme	Jiandong Chen 冯 瑛

转型期中央与地方财政关系

Relations of Central and local fiscal during transition era

57	完善财政转移支付制度 实现社会和谐均衡发展	沙安文(Anwar Shah) 沈春丽(Chunli Shen)
74	An Assessment Of The Assignment Of Expenditure Responsibilities In China	Jorge Martinez--Vazquez Baoyun Qiao
96	财政体制变迁对地方政府财力的影响	
	——基于31个省、直辖市、自治区1978—2006年面板数据计量分析	马海涛 曾康华
103	我国事权与财力相匹配的财政体制选择	李齐云 刘小勇
111	理顺中央与民族自治地方财政关系的若干思考	寇铁军 王倩倩
118	转型期财政分权改革与政府间财政关系的协调	程 谦
124	四川省发行汶川地震灾后恢复重建地方公债及相关问题的思考	武振荣
131	分税制下土地财政“倒逼金融”现象分析及对策研究	周雪飞
138	财政分权与中国城乡差距相关性研究	文 峰
148	中国区域税收集中度探讨	鄢 杰 李秋林
155	宪政与经济统合视角:政府间财力与事权匹配的实现路径探析	郭佩霞
161	“扩权强县”改革试点进展追踪分析	李静静 梁倩茜

国际税收制度改革最新趋势与中国税制改革 New trends of international taxation system reform and tax reform in china

171	Taxation And Corruption In Transition Countries In Central And Eastern Europe	Erasmus University	M. PETER VAN DER HOEK
183	国外社会捐赠税收政策效应研究述评	樊丽明	郭 健
194	中国税制建设的回顾与发展趋向探讨	刘邦驰	马 韵
199	和谐税收关系:价值基础与基本思路	马 晓	张筱风
205	论市场经济体制下的税收本质		李松森
212	税制改革应整体推进		庞凤喜
218	我国现行主体税种设计机理的冲突与协调	曲振涛	王曙光
226	台湾地区能源税的开征:方案与启示		蔡德发
233	论中国税制改革的基本前提与目标 ——兼论我们到底要什么市场经济?		常世旺
240	证券市场税收负担研究	尹音频	朱明熙
247	公共品、税收宪政与中国税制改革	刘 蓉	张昆明
256	对于民国时期税收体制演变的思考		黄 洪
261	中国分税制改革的历史教训与现实思考		付志宇
268	烟草行业对国家财政的贡献度研究		廖常勇
275	从国际经验看我国不动产税制改革	文 杰	周克清
281	论我国和谐税收文化的构建		王因因
288	我国改革开放以来税制变迁的制度分析 ——以产品税制变迁为例		费茂清
294	西部大开发资本进入总量分析		焦 耘
309	Improving International Competitiveness: The Role of Tax Policy		杨大楷
			艾 川

行为财政学及财政学发展前沿问题 Behavioral public finance and frontier issues of public finance

317	对尼斯卡南官僚行为理论模型的一个修订 ——基于行为分析的中国官员行为理论模型	匡小平	曹黎明
324	基于双曲贴现理论的税收筹划行为研究	陈平路	陈波涛
332	行为税收:一个纳税行为的分析框架	尹音频	姚 涛
342	证券交易税、投资者行为与股票市场 ——一个基于行为经济学的分析框架		姚 涛
353	税收管理效应研究		康 昕

光华财税年刊 (2008—2009)
Guanghua Annual on Finance and Taxation

财税体制改革30 年的 成就及经验教训

Achinevements
experiences and lessons
of 30 years taxation
reform

Guanghua Annual on Finance and Taxation

民生财政：我国财政支出结构调整的历史性转折

■ 安体富

内容提要：民生问题是2010年“两会”关注的热点，也是政府预算支出安排的重点和亮点。它反映着我国财政支出结构调整的历史性转折。本文提出了“民生财政”的概念。文章从当前我国所处的经济社会发展阶段，分析了民生财政的含义和向民生财政转变的必要性与条件。文中还着重指出，政府用于民生方面的支出都属于基本公共服务内容，为了巩固民生财政的成果，关键在于完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。

Abstract: The people's livelihood is one hot spot in NPC and CPPCC of this year, which are also key point and luminescent spot in government expenditure budget. It reflects that our country will experience a historical transition in adjustment of fiscal expenditure structure. This paper puts forward the concept of "the public finance of people's livelihood" and analyses its implications as well as necessity and conditions on which transforms to it from our country social and economic development stage. The paper also emphasizes that the fiscal expenditure about the people's livelihood all belongs to basic public service. In order to solidify fruits of "the public finance of people's livelihood", it will take measures to perfect public fiscal system and achieve fair in basic public service gradually.

一、民生问题是2010年全国“两会”关注的热点，也是政府预算支出安排的重点和亮点

在2010年的全国“两会”上，教育、医疗卫生、社会保障、文化体育、环境保护等民生问题，格外引起人们的关注，成为国内外媒体追逐报道的焦点。在“两会”代表的提案中，有关民生问题的提案占据了相当大部分。当

然,关注民生问题并非始于2010年的全国“两会”,自从党和政府提出贯彻科学发展观和构建和谐社会的方针任务后,“两会”上就开始关注这一问题,只是关注的热度在不断升温,2010年则达到了相当高度。温家宝总理在今年的《政府工作报告》中,民生问题占据了很大篇幅。在提交十一届全国人大一次会议“关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案的报告”中,有关民生方面的支出,是政府预算安排的重点和亮点。这里不妨列出一份用于民生支出方面的清单:

2003—2007年,全国财政支出累计约17.7万亿元,1998—2002年全国财政支出累计约8.1万亿元,这就是说,最近五年财政支出累计额是前五年的2.19倍,即增长1.19倍。最近五年用于民生方面的支出情况如下:用于教育支出累计达2.43万亿元,比上一个五年增长1.26倍;医疗卫生支出6294亿元,增长1.27倍;社会保障支出1.95万亿元,增长1.41倍;文化体育支出3104亿元,增长1.3倍。可以看出,用于上述民生方面支出的增幅,都高于同期全国财政支出的增幅,财政在保障和改善民生方面成效显著。

再从2007年中央财政支出情况看:全年支出29557.5亿元,比上年增加6064.6亿元,增长25.8%,其中,用于教育支出1076.4亿元,增长76%;用于医疗卫生支出664.3亿元,增长296.8%;用于社会保障和就业支出2303.2亿元,增长13.7%;用于环保和生态建设支出383.7亿元等。以上表明,去年中央财政用于民生方面的支出,除了社保和就业支出主体安排在地方财政外,都有大幅度提高,增长速度远高于全部中央财政支出的增速。

另外,从2008年中央财政支出计划的安排来看,中央本级支出13205.2亿元,增长15.4%,其中,教育支出1561.8亿元,增长45.1%;社会保障和就业支出2761.6亿元,增长24.2%;医疗卫生支出831.6亿元,增长25.2%;环境保护支出1027.5亿元,增长31.4%等,分别高出中央本级支出平均增长速度29.7、8.8、9.8、16个百分点。可以看出,今年中央财政用于民生方面的支出在继续加温,增长强劲。

近些年来财政支出结构的这种变化,用“民生财政”一词来概括可能比较确切。当然,这并不意味着把财政支出都用于民生方面,但是在财政支出结构的安排中,大幅度向民生倾斜,并不断提高其比重,则是一个历史性转折,并具有重要意义。

二、民生财政的含义、必要性和条件

(一) 何谓民生财政

所谓民生财政,就是指在整个财政支出中,用于教育、医疗卫生、社保和就业、环保、公共安全等民生方面的支出占到相当高的比例,甚至处于主导地位。当然,这需要经济社会发展到相当高的阶段。根据经济发展阶段论的观点,在经济发展的早期阶段,政府投资在社会总投资中占有较高的比重,公共部门为经济发展提供社会基础设施,以及用于人力资本的投资等,以至进入发展的中期阶段这些投资都是必不可少的。一旦经济达到成熟阶段,公共支出将从基础设施支出转向不断增加的教育、保健与福利服务的支出,而且这方面的支出增长将大大超过其他方面支出的增长,也会快于GDP的增长速度。美国和西方发达国家财政支出结构的发展变化证实了这一论断。美国1980年用于社会福利、教育和民用安全设施方面的支出占到整个财政支出的59.4%,北欧一些“福利国家”这一比重更高。

我国的财政支出结构,随着经济社会的发展和经济体制改革的进程而不断变化。在计划经济时期,我国财政支出的主要部分用于经济建设方面,1978年财政支出中的经济建设支出占64.1%,单单基本建设支出就占到财政支出的40.3%,最高的年度曾达到60%,因此,我们称计划经济财政是“生产建设性财政”。改革开放以后,随着市场经济体制的建立,财政逐渐从竞争性

领域退出,主要提供公共产品和公共服务,经济建设支出大幅度下降,2003年该项支出占财政支出的23.4%,因此,我们将市场经济条件下的财政称为“公共财政”。公共财政的基本使命是为社会提供公共服务。而公共服务可以分为基本公共服务和一般公共服务。所谓基本公共服务,是指直接与民生问题密切相关的公共服务。中共十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中,把教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、社会治安等列为基本公共服务。除去基本公共服务以外的服务,都属于一般公共服务,如行政、国防等。目前我国经济发展水平不断提高,财政支出中用于民生方面的支出比重也不断增长,2003—2007年,全国财政用于教育、医疗卫生、社会保障、文化体育等民生方面的支出累计达5.3万多亿元,占同期财政支出(17.7万亿元)的30%。如前所述,最近两年这方面的支出更大大加快,因此可以说,我国财政出现了向民生财政的历史性转折。今后这一比重,还必将不断提高。当然同西方发达国家相比,目前还存在相当大的差距,但这一方向是必须要走的。

(二) 向民生财政转变的必要性和条件

1. 这是我国经济社会发展进入了一个新阶段的要求

2003年我国人均GDP首次突破1 000美元,2007年已达2 600美元。根据世界发展进程的规律,在人均GDP处于1 000~3 000美元的发展阶段,意味着经济社会发展进入了一个新的发展阶段,也往往对应着社会矛盾最为严重的时期。当一国走出低收入国家并向中等收入国家迈进的时期,可能会面临两种前途:一种是可以出现一个“黄金发展时期”,保持较长时期的经济持续快速增长和实现国民经济整体素质的明显提高,顺利实现工业化和现代化;另一种是可能出现一个“矛盾凸现时期”,在这个阶段,城乡之间、区域之间、产业之间以及居民之间的各种利益关系日益复杂,如果处理不当,容易激发一系列社会矛盾,导致经济社会发展长期徘徊不前。

科学发展观和构建和谐社会问题,就是在这一背景下提出来的。科学发展观的核心是以人为本,中心内容是“五个统筹”,目的是促进经济社会和人的全面发展。当前的一个突出问题是经济发展和发展的不协调,社会发展和建设严重滞后,像教育问题、医疗卫生问题、贫困问题、失业问题、社会保障问题、收入分配差距问题等,这些民生问题已发展到相当严重的程度,直接影响到经济的可持续发展和社会的稳定,需要予以特别关注和解决。构建和谐社会的中心任务就是要解决上述民生问题,实现公平和正义,使全体人民共享改革发展的成果,做到全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的要求。这样才能实现社会的安定和经济的协调可持续发展。可见,实行民生财政是经济社会发展到新阶段的要求,是贯彻落实科学发展观和构建和谐社会的要求。

2. 近几年来用于民生方面的支出增幅较高,带有还债性质

长期以来,我国政府用于民生方面的支出偏低,所占财政支出的比重长期低于20%,2003年以来提高到了30%,但与国外比差距还很大,因此,近几年来用于民生方面的支出增幅较高,实际上带有还债的性质。例如,2003—2007年,我国财政教育支出占同期GDP的比重为2.6%,远低于1993年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》所确定的2000年达到4%的目标,距离国际一般水平更有很大差距。据统计,国际平均教育投入占GDP的比例为5.1%,其中,发达国家为5.3%,发展中国家为4%。从教育支出占财政总支出的比重来看,我国1996年这一比重达到17.84%,2006年下降为11.82%,远低于《中国教育改革和发展纲要》规定的15%的目标,与国际上发展中国家比较属于较低水平,如韩国(1997年)为20.5%,泰国(2000年)为22.44%,墨西哥(1999年)为25.54%。又如医疗卫生,2003—2007年,我国医疗卫生支出占同期财政支出的比重为3.56%,比发达国家普遍低很多,如美国(2000年)为20.5%,德国(1998年)为18.89%,英国(1999年)为15.41%,法国(1997年)为21.71%。可见,差距之大。

3. 目前我国具备了使财政支出结构向民生倾斜的条件

第一, 财政收入快速增长, 政府财力大大增强。2007 年, 全国财政收入 51 304 亿元, 是 2003 年财政收入的 2.4 倍, 比 2006 年增加 12 544 亿元, 增长 32.4%, 2003—2007 年间, 财政收入平均年增长 22.1%。财政收入如此连年快速增长, 为提高财政支出中用于民生方面的支出比重, 提供了财力保障。

第二, 减少行政管理支出, 降低其在财政支出中的比重, 有很大潜力。我国行政管理支出占财政支出的比重, 1978 年为 4.71%, 2004 年提高到 19.38%, 明显偏高。根据国际经验, 随着经济社会的发展, 行政管理支出的比重会不断下降, 例如, 美国 1902—1980 年间财政支出结构中, 一般行政支出由 12% 下降为 3.5%。

第三, 随着经济的发展和市场经济体制改革的完善, 一些准公共产品和服务, 如基础设施, 应尽可能吸收民营资本投入, 减少政府支出, 以便将这方面的资金转向不断增加的教育、保健与福利服务等民生方面的支出。西方国家在这方面做了大量改革, 有许多成功经验值得借鉴。最近几年, 我国许多城市进行了这方面的改革试验, 很有成效, 应该总结推广。

三、完善公共财政制度, 逐步实现基本公共服务均等化

政府用于民生方面的支出都属于基本公共服务内容, 为了巩固民生财政的成果, 关键在于完善制度。这主要包括以下内容:

(一) 完善财政体制

应当进一步明确中央政府与地方政府, 以及地方各级政府之间在提供义务教育、公共卫生、社会保障和生态环境等基本公共服务方面的事权, 健全财力与事权相匹配的财政体制。由于各类公共服务具有不同的性质和特点, 各级政府承担的事权责任, 也应有所区别。例如, 社会保障和生态环境等公共服务, 由于涉及面广和具有更大的外部性, 主要应由中央政府和省级政府提供, 由县级政府管理; 义务教育和公共卫生等公共服务, 应由中央、省和县三级政府共同承担, 各级政府承担的比例, 应视各地经济发展水平而定。在经济贫困地区, 应全部由中央与省级政府承担, 通常情况下, 以省级政府为主; 在经济中等发展地区, 应由三级政府共同承担, 但中央和省级政府应负担 50% 以上; 在经济发达地区, 应由三级政府共同承担, 但以县级政府承担为主。总之, 在提供基本公共服务的事权划分上, 应改变过去传统的按事务的隶属关系划分的办法, 以便使财力与事权能够相匹配。明确事权划分后, 应通过法律制度给固定下来。

(二) 规范转移支付制度

在实行分税制的国家, 并不一定要求地方政府完全用自己组织的收入弥补其支出, 通常是中央和上一级财政的收入大于支出, 地方或下级财政的支出大于收入, 其差额由中央和上级财政通过转移支付的形式予以弥补。

目前地区间公共服务水平差距呈现进一步扩大的趋势, 这固然与地区间经济发展水平的差异有关, 而财政转移支付制度本身的缺陷也是其重要原因。财政转移支付制度方面存在的问题主要有:

1. 转移支付制度总体设计存在缺陷, 形式过多, 结构不合理

目前, 世界上大多数国家都采用两种类型的财政转移支付形式, 即均等化的一般性转移支付和专项转移支付, 并且以前者为主, 后者为辅。而我国的转移支付形式, 按财政部门所列, 总在 6 种以上, 其中, 真正属于均等化转移支付形式的实际上只有一般性转移支付, 其所占比重很小, 目前在 10% 左右, 因此均等化作用有限。

税收返还, 是中国财政转移支付的主要形式, 在相当长的时间里一直占到中央对地方财政转

移支付总额的 50% 以上, 目前仍占到 36%。税收返还还是为了保护各地区的既得利益, 由于税收返还数额数倍于一般性转移支付数额, 而东部地区在全部税收返还数量中所占比重在 50% 以上, 并且逐年增长, 因此, 尽管中央财政的一般性转移支付在向中、西部地区倾斜, 但是在中央财政向地方财政转移的全部财力中, 经济发达的东部地区所占数量仍然具有明显优势。这是东部与中西部地区差距继续在扩大的一个制度性原因。

专项转移支付比重也过大, 目前占到 30.7%。并且种类庞杂, 几乎涉及了所有的支出项目。另外, 相当部分的专项资金也没有用到规定的用途上, 在目前地方财力紧张的情况下, 部分专项转移支付资金变成了地方政府的“吃饭”钱, 被截留、挪用的现象相当普遍。

最近几年新增加的调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等增长很快, 目前已占到 23.5%, 而其性质并不明确, 尽管具有均等化作用, 但都具有专项用途, 将其归并到专项转移支付中去可能更为确切。这种临时性的转移支付形式, 只能是过渡性的, 在条件成熟时, 应将其并入一般转移支付形式中。

2. 转移支付资金分配办法不规范, 不公开、透明

目前转移支付形式中, 只有一般性转移支付是采用因素法, 通过公式化计算来分配资金, 相对比较规范。但在标准收入和标准支出测算的范围, 包括的内容上有待改进和完善, 在指标的选择上也有待进一步改进。

税收返还还是为了保护各地区的既得利益, 是按基数法确定, 形成了一省区一率, 一额, 非常不规范。

专项转移支付, 其拨款办法尤其不规范, 表现在拨款的依据和标准不规范, 具有随意性; 立项审批不规范, 项目的确定和范围选择不尽合理; 缺乏有效监督, 造成资金被截留、挪用, 浪费和低效率。

鉴于上述问题, 需要进一步改革和完善转移支付制度。这涉及以下几个方面:

1. 完善转移支付制度的指导思想

(1) 目标: 财政转移支付要以实现全国各地公共服务水平的均等化为基本目标。当然这要有一个过程, 应逐步实现。

(2) 要坚持公平、公正、公开的原则, 用客观、科学的方法规范财政转移支付制度。

(3) 应实行一般转移支付为主, 专项转移支付为辅的模式。

2. 试行纵向转移与横向转移相结合的模式

我国一直实行单一的纵向转移模式, 目前在继续实行以纵向转移模式为主的同时, 试行横向转移具有一定的必要性: 第一, 目前我国东部发达地区的经济发展水平和收入水平已接近一些发达国家的水平, 有条件、也有义务从财力上支持不发达地区的发展; 第二, 我国东部与中西部地区差距过大, 而中央财力又十分有限, 单靠中央对地方的纵向转移, 实现地区间公共服务的均等化, 将会旷日持久, 遥望无期, 难以实现; 第三, 东部发达省区支援西部不发达省区已有一定的政治思想基础, 如发达省区与西藏地区之间的对口支援, 只是尚未形成制度; 第四, 东部发达地区支援中西部不发达地区, 有利于加快地区间的协调发展, 提高国家整体经济发展水平, 从而最终也有利于东部地区经济的发展。

3. 逐步取消税收返还, 将其并入一般转移支付形式

为此, 首先要公开承认税收返还的存在, 并且它是目前中国转移支付的主要形式。在 1994 年分税制财政体制改革以后的相当长的一段时间内, 我们是把税收返还作为财政转移支付的主要、甚至唯一的形式。但是, 目前在财政部门所列的转移支付中, 却找不到税收返还这一形式, 似乎被取消了。不承认税收返还形式的存在, 理论上是错误的, 后果是不良的, 这是一种掩盖矛盾的

做法。税收返还还是为了维护既得利益，是旧体制的延续。按照分税制的规定，这部分收入理应归中央所有和支配，但为了保护地方改革前的利益，才将这部分收入以税收返还的形式转让给地方，很明显，其性质属于转移支付。当时采取税收返还形式，维护地方既得利益，是为了分税制财政体制改革方案的顺利推行，是必要的。但应看到，由于税收返还的数量大，又属于非均等化转移形式，它同实现公共服务均等化目标是相悖的。因此，不能将其永久化和固定化，甚至扩大化。目前已经具备了取消税收返还的条件，当然，为了减少阻力，还可以规定一个过渡期（比如3~5年），分步实施，逐步到位。然后，将其纳入一般转移支付形式中，这必然会使财政均等化功能大大加强。

4. 要科学界定专项转移支付的标准，控制其准入的条件和规模

鉴于目前中国专项转移支付存在的问题，应当作以下几件事情：第一，要科学界定专项转移的标准，即要明确具备什么条件才能列入专项转移支付。通常来看，列入专项转移支付的项目，应是具有外溢性、突发性、特殊性、非固定性等特征的项目。例如，跨地区的大江大河的治理，防护林带的建设，突发性的自然灾害和疫情的救治，特困县的脱贫救济，中央委托地方的项目等。根据专项转移支付应具备的上述特征，像义务教育、公共卫生、社会保障和一般性的扶贫等支出都不应列入专项转移支付的范畴。第二，要控制规模。专项转移支付，只能是次要的、辅助的形式，因此规模不能过大，当然，如果把准入的条件限制在具有上述特征的项目内，其规模必然不可能过大。第三，列入专项转移的项目要经过科学论证和一定的审批程序。第四，要加强对专项转移支付项目的监督检查和绩效评估，防止其被截留、挪用，提高其使用效果。

5. 完善财政转移支付的法制化建设

完善财政转移支付的法制化建设，用法律形式把转移支付制度的原则、内容、形式、预算和监督等确定下来，是各国的共同经验，这有利于减少人为因素的干扰和影响，保证转移支付制度的正常运行

目前我国现行的转移支付制还很不完善，缺乏规范性和透明度，带有很大的随意性，急需加强法制化建设。

参考文献：

- [1] 中央和地方预算执行情况和预算草案报告（草案），中央政府门户网站 www.gov.cn，2008-3-6.
- [2] 谢旭人．今年把支持“三农”、促进教育等作为预算安排重点，中央政府门户网站 www.gov.cn，2008-3-6.
- [3] 安体富．完善公共财政制度，逐步实现公共服务均等化．东北师大学报，2007（3）．
- [4] 安体富．中国转移支付制度：现状．问题．改革建议．财政研究，2007（1）．
- [5] 理查德·A. 马斯格雷夫，佩吉·B. 马斯格雷夫．财政理论与实践．5版．北京：中国财政经济出版社，2003.