

陈典

(1996—2005)

文集

下



中国人民大学出版社

Collected Works of Chen Gong

陈典


# 陈典

(1996—2005)

文集

下

祝贺陈共教授从事教学56周年  
Collected Works of Chen Gong

 中国人民大学出版社  
中国人民大学财政金融学院

**图书在版编目 (CIP) 数据**

陈共文集 上、下 (1963—2005) / 陈共著.  
北京: 中国人民大学出版社, 2007  
ISBN 978-7-300-07809-0

- I. 陈…
- II. 陈…
- III. ①陈共-文集②财政学-文集
- IV. F810-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 163598 号

**陈共文集 上、下  
(1963—2005)**

---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京新丰印刷厂		
规 格	155 mm×235 mm 16 开本	版 次	2007 年 2 月第 1 版
印 张	精装 75.75 插页 7	印 次	2007 年 2 月第 1 次印刷
	平装 75.75 插页 7	精装定价	160.00 元 (上、下册)
字 数	1 271 000	平装定价	136.00 元 (上、下册)

---

**版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换**



陈共教授在学术讨论会上



陈共教授摄于洛阳牡丹节



陈共教授在课堂上



陈共教授与财政教研室的同事合影

# 目 录

## 1996

- 【67】“九五”时期财政形势分析…………… 591  
——访中国人民大学陈共教授
- 【68】振兴财政的几个政策问题…………… 597  
——在财政部司局长研讨班上的报告
- 【69】改革开放以来的中国国债…………… 611  
——访著名财政金融专家、中国人民大学博士生导师  
陈共教授
- 【70】地方财政调控系统研究的一次新探索…………… 616  
——评介黄可华著《地方财政调控探析》
- 【71】健全财政职能 振兴国家财政…………… 619
- 【72】中央集权下的地方分权…………… 625  
——寇铁军著《中央与地方财政关系研究》序

## 1997

- 【73】把提高财政支出效益摆在地方财政管理的首位…………… 627
- 【74】我国当前财政收支规模和财政职能…………… 634  
——国家行政学院省部级干部“财政改革与发展”专题  
研究班讲话稿
- 【75】预算外资金也要做好预算…………… 649
- 【76】振兴财政的核心在于强化财政职能…………… 652
- 【77】祝贺《许毅选集》出版发行…………… 658



## 1998

- 【78】集中财力 振兴国家财政 ..... 661  
——财政部司局级干部学习“十五大”文件会议讲话稿
- 【79】正确认识国家财政在社会主义市场经济下的地位和作用 ..... 669
- 【80】财政在社会主义市场经济下的地位和作用 ..... 673  
——山东省县处级干部“财政改革与发展”研讨班讲话稿
- 【81】实施积极财政政策的积极意义 ..... 685
- 【82】中国分税制改革 ..... 692  
——与越南财政部科研所学术交流发言稿
- 【83】当代中国财政的一部“百科全书” ..... 702  
——宋新中主编《当代中国财政史》评介

## 1999

- 【84】关于“公共财政”商榷 ..... 706
- 【85】关于财政学基本理论的几点意见 ..... 714
- 【86】中国证券市场的回顾与展望 ..... 723  
——与韩国城市大学学术交流发言稿
- 【87】全方位地启动社会需求,促进经济的持续稳定增长 ..... 729
- 【88】当前财政形势、财政政策和财政改革 ..... 734  
——海军后勤部财务部“财经管理学习班”讲话稿
- 【89】积极财政政策的效应分析 ..... 744
- 【90】评《中国预算外收入和支出研究报告》 ..... 754  
——财政部预算外资金管理国际研讨会发言稿
- 【91】中国当前的宏观经济形势和政策 ..... 759  
——与德国汉堡大学经济与管理学院学术交流演讲稿

## 2000

- 【92】应对城市化:城市管理和城市财政的战略选择 ..... 764  
——财政部国际研讨会发言提纲
- 【93】两年来的实践,充分显示了积极财政政策的积极作用 ..... 768
- 【94】积极财政政策及其同货币政策的协调和配合 ..... 773



- 【95】 总结历史经验,充分认识和发挥税收的作用 ..... 783
- 【96】 实行积极的财政政策 多渠道扩大内需 ..... 788
- 【97】 居民认购国债的偏好选择分析 ..... 797
- 【98】 居民认购国债空间的综合分析 ..... 806  
——兼论现阶段凭证式国债的重要性
- 【99】 我国养老保险制度中的财政金融问题 ..... 815  
——朱青著《中国养老保险制度改革:理论与实践》序
- 【100】 特色鲜明 成绩显著 ..... 818  
——评《中南财经大学财政学博士点导师文集》

## 2001

- 【101】 减税政策评析 ..... 820
- 【102】 适应经济结构的变化,适时调整和优化税制结构 ..... 838
- 【103】 为什么要继续实施积极财政政策 ..... 856
- 【104】 积极财政政策未到言“退”时 ..... 865  
——积极财政政策仍要继续,但要注意适时转轨
- 【105】 积极财政政策取得明显成效 ..... 869
- 【106】 2001年上半年经济形势分析 ..... 875
- 【107】 居民金融资产结构变化与国债认购空间潜力分析 ..... 880
- 【108】 加入WTO对于我国税收的影响及对策 ..... 890
- 【109】 关于积极财政政策可持续性的几个问题 ..... 895
- 【110】 积极财政政策的几个理论问题 ..... 904  
——2001年博士生讲课稿
- 【111】 理论分析是解决现实问题的钥匙 ..... 923  
——刘克崧著《中国经济发展中的财政货币政策》序(一)
- 【112】 值得庆贺的20年 ..... 928  
——祝《财政研究》创刊20周年

## 2002

- 【113】 关于我国债务负担率及债务依存度的考察 ..... 931
- 【114】 积极财政政策的含义、经验及可持续性 ..... 941  
——2002年博士生讲课稿





- 【115】政府投资公司是一种政策性投资公司…………… 965  
——贵州省基建投资公司“十五”及中期发展规划  
论证会发言提纲
- 【116】评罗森教授的演讲…………… 969  
——社会保障制度与退休行为：新的视角与证据
- 【117】创建新型财政管理模式的一本新著…………… 972  
——评项怀诚同志新著《中国财政管理》
- 【118】中国公共经济研究的一本新著…………… 977  
——评齐守印的新著《中国公共经济体制改革与  
公共经济学论纲》
- 【119】理论来自实践又指导实践…………… 982  
——章锐夫《财政改革发展的理论与实践》序

## 2003

- 【120】2003年一季度财政收入增长分析…………… 984
- 【121】积极财政政策基本经验的探索…………… 988
- 【122】振兴东北老工业基地的财政政策…………… 997  
——振兴东北老工业基地座谈会发言提纲
- 【123】我国当前财政收支规模的分析和评估…………… 1002  
——2003年博士生讲课稿
- 【124】完善财政政策 促进经济发展…………… 1017  
——张弘力著《财政政策与经济发展》序（一）

## 2004

- 【125】当前工商税制改革是以减税为核心还是结构性调整…………… 1021
- 【126】明确新时期的理财思想，充分发挥财政的职能作用…………… 1025
- 【127】积极财政政策与税收政策…………… 1028
- 【128】当前宏观调控需要强调标本兼治…………… 1043
- 【129】1994年税制改革回眸…………… 1046
- 【130】1994年税制改革和分税制改革的回眸和随感…………… 1048
- 【131】财政学建设的指导思想…………… 1054  
——教育部财政学教学培训班讲课大纲



- 【132】当前财政政策的取向 ..... 1068  
——2004 年博士生讲课稿
- 【133】十年磨一剑 ..... 1085  
——浙江财院《“千年磨一剑”论文集》序

## 2005

- 【134】稳健财政政策刍议 ..... 1087
- 【135】我国教育支出规模、结构与效益分析 ..... 1095
- 【136】地方财政和地方财政体制 ..... 1117  
——《地方财政学》国际研讨会发言稿
- 【137】从财政政策转型谈稳健财政政策 ..... 1123  
——2005 年博士生讲课稿

附录：面向 21 世纪财政专业系列课程及其主要教学内容改革研究 ..... 1133

1996



【 67 】

## “九五”时期财政形势分析

——访中国人民大学陈共教授

《中国财经报》记者 李晓岚

记者：目前财政收入占 GDP 的比重呈下滑趋势，中央财政收入在分税制改革后虽有所上升，但仍未达到合理水平，财政界和经济界都十分关心“两个比重”的问题，您对“两个比重”的发展趋势如何估计？

陈共：大家关心“两个比重”的发展趋势，这是有道理的，因为“两个比重”确实关系到财政工作的全局，也是关系到社会经济健康发展的两个重要比例问题。

先谈第一个比重，即财政收入占 GDP 的比重。

我国财政收入占 GDP 的比重是高还是低，理论界一向有不同看法。在判断高与低时，通常是与外国进行比较，但在对比时应注意，我国这一比重的计算口径与国际口径不完全一致，主要是目前我国财政收入计算不完全，其中未包括企业亏损补贴和社会保障收入，此外，还有目前大家经常提到的各部门和地方掌握的各项基金和行政性收费，这种收入纯属于政府收入，应纳入国家预算，计入财政收入内。如果按现行口径同国外比较，得出我国财政收入占 GDP 比重既低于发达国家、又低于发展中国家的结论是正确的；而调整口径后，同发达国家比，这个比重可能仍是偏低的，但同发展中国家相比可能就不相上下。比如，印度 1987 年这个比重为 20.5%，泰国 1990 年为 21.3%，韩国 1992 年为 18.5%。每个国家都有自己的特殊情况，勉强地与国外相比不一定说明什么问题，所以，现在值得关注的是我国这个比重的

发展趋势。



自改革开放以来,按现行口径计算,我国的这个比重一直是下滑趋势,1978年为31.2%,1994年下降为11.8%,16年间下降了19.4个百分点。为什么会不断下滑呢?这是经济体制改革的必然结果,带有必然性。我国过去是实行高度集中的计划经济体制,与之相应的财政体制是统收统支体制,所以,财政收入占GDP的比重偏高。改革开放后,我们开始实行以放权让利为宗旨的改革,这样,财政收入占GDP的比重下降是不可避免的。今天回过头来看,值得讨论的是16年间下降了19.4个百分点是否过急、过快了一点。

从各国经济发展过程来看,财政收入占GDP的比重的发展趋势是有一定的规律性的。从发达国家的发展史来说,随着社会经济的发展,财政收入占GDP的比重是逐步提高的趋势,而达到一定阶段则相对稳定。根据这样一个规律来判断,我国财政收入占GDP的比重连续下降是处于经济体制转轨时期的特殊现象,但我认为下降的速度和幅度有些过度。当前的方针首先应当是制止这种下滑趋势,并随着经济发展和改革的进展逐步有所回升。在上面谈到财政收入增长趋势时,我提出财政收入与GDP同步增长的目标,就是以此规律为依据的。按1994年的情况来计算,当年这一比重为11.8%,1993年为12.7%,为了防止下滑,应提高0.9个百分点,也就是多增加财政收入400多亿元。当然,实现这个目标有难度,但做出规划,逐步实现也不是不可能的,起码作为“九五”的目标争取实现。

再谈第二个比重,即中央财政收入占全部财政收入的比重。

1994年实行分税制以前,我国中央财政收入占全部财政收入的比重同样表现为逐年下降的趋势。这是实行财政包干体制的必然结果。财政包干体制的主要特点是在总额分成的基础上实行“边际增量分成”,地方财政可以从增收或超收中多留,即增量的大头归地方。按照1987—1992年的平均数计算,平均每年财政收入增量的74%归地方。所以,这种体制鼓励了地方财政增收,但同时却削弱了中央财政的调控能力。

应当指出,中央财政收入占全部财政收入的比重不到40%,这在世界上绝无仅有。综观世界各国,无论是单一制国家还是联邦制国家,无论是侧重集权的国家还是侧重分权的国家,中央财政收入的比重起码占50%以上,中央财政收入的比重是关系国家统一稳定和顺利贯彻中央各项政策的重大问题,中央财政收入的比重过低的分配格局必须改变。1994年实行分税制改革的目的之一便是要提高这个比重。分税制后中央财政收入的比重已达



55%，虽已大大提高了，但未达到60%的预期合理水平。而由于分税制改革遵循温和、渐进式的方针，中央主要从增量上多得一点以逐步提高中央收入的比重，那么，改革后的第一年能达到55%，我认为是已经达到了预期的目标。

根据1994年分税制改革方案，要做到逐步提高中央财政收入的比重并最终达到预期目标必须做到两点：一是中央从增量中集中的收入要达到50%以上。这样才能保证逐步提高中央财政收入比重，但从步骤上来说，不宜操之过急，否则可能会挫伤地方财政的积极性，从而不利于整个财政收入的比重。二是中央集中的增量主要是“两税”的增量，所以必须保证两税的稳步快速增长。但从目前的报道来看，1995年“两税”的增收情况不容乐观。截至10月底，两税只完成年度计划的77.4%，大约慢于时间进度的6个百分点，主要是欠税过度。10月末欠税达230亿元，其中80%是“两税”的欠税。如果年底不能完成两税的年度计划，势必要造成今年中央财政收入的比重下降。这就要求地方政府从全局出发，充分认识分税制改革的重大意义，对中央税和共享税给予大力支持，与国税局携手，推进两税的稳定快速增长。

记者：财政赤字和债务规模已成为各界关注的问题，“九五”期间要基本消除财政赤字，控制债务规模，您对此有何看法？

陈共：消除财政赤字和控制债务规模是相互联系的，是一个问题的两种说法。可以这样理解：基本消除赤字就是控制债务规模，控制债务规模也即消除财政赤字。

改革开放以来我国财政几乎是连年赤字，且赤字不断扩大，1994年赤字为668亿元，比赤字最低的1981年多出632亿元。与此同时，债务规模也急剧扩大。从1995年预算来看，发行内债1527亿元，占当年GDP（实际数）的2.6%，债务负担率并不算太高；但从另一个角度来看，即从债务收入占财政支出的比重所显示的国债依存度来看，则达到相当高的水平。1995年预算的债务收入相当于中央财政总支出的33.8%。所以，从债务负担率看我国国债发行仍有较大潜力，但从国债依存度来看，我国国债发行相当严峻。这正是当前财政困难的核心所在，也是提出控制债务规模的关键原因。如不加以有效控制，有可能使财政运行陷于困难，最终会影响国民经济的稳定。

按现行计算口径：赤字=当年内债发行数-当年债务还本付息数，1995



年为 667 亿元，到 2000 年要基本消除赤字，必须每年平均减少 100 亿元。如何实现这个目标？主要措施是增收节支、开源节流并举。增加收入的主要途径是进一步完善税制，适当调整有关税率，扩大税基，合理开征新税种，控制减免和加强征管。当前加强征管尤其具有现实意义。所谓加强征管即按照税法把应该征收的税全部征收上来，而不是另外增加企业和纳税人的税收负担，主要是打击偷、漏、骗税行为，减少税收流失。节支的途径主要是控制支出规模，优化支出结构。我国财政支出多年来呈刚性增长趋势，近 16 年间年均增长 11.5%，而支出结构最明显的变化是生产性支出比重明显下降，非生产性支出比重上升，其中行政管理费用增长最快，比重上升最大。因而今后一定要严格执行“保证重点、压缩一般”的支出原则，对某些支出，比如行政费用是否可以实行“零增长”的政策，以保证农业、科教的重点支出？由于管理不严，财政资金铺张浪费、使用效益不高的现象十分普遍，非生产性支出中集团消费严重，而生产性支出中超预算现象严重。

对于控制支出规模应有一个目标，即支出增长率应低于收入增长率，1995 年的预算开了个好头，支出增长为 9.3%，低于收入增长幅度。只要实现财政收入增长与 GDP 同步，财政支出增长幅度低于财政收入增长幅度的目标，那么就完全可以实现控制债务规模、基本消除赤字的目标。

**记者：**中央决定今年仍实行适度从紧的财政政策和货币政策，应如何理解适度从紧的财政政策和货币政策，是否是全面紧缩？

**陈共：**1995 年可以说是宏观调控成效显著的一年，通货膨胀得到了抑制，经济增长率为 11.7%，趋近适度增长空间，基本实现了国民经济的稳定发展。中央决定今年继续实行适度从紧的财政政策和货币政政，即在财政政策上减少财政赤字，控制债务规模，努力增收节支；在货币政策上要控制货币信用总量，使货币发行量与经济发展相适应，保持国际收支平衡。这意味着 1996 年宏观经济调控的首要任务仍是抑制通货膨胀，把仍然过高的通货膨胀率降下来。

1995 年物价涨幅明显回落，预计全年商品零售价格涨幅为 14.8%，比上年回落了 6.9 个百分点，实现了预期的调控目标。固定生产投资，预计全年完成 1.9 万亿元，比上年增长了 19%，增幅回落了 12 个百分点，扣除投资品价格上涨因素，实际工作量增长 11%，说明宏观调控取得明显成效。但应该看到，已经取得成效的基础是不稳固的。物价涨幅的回落主要是靠压缩需求、行政限价、财政补贴和延缓出台调价措施取得的。如果今年全面放



松，涨价风马上就会重新翻起。投资规模的调控同样不可忽视，因为我国目前还未形成足以抑制投资内在冲动的投资机制和管理机制，稍有放松，投资需求就可能出现大幅度的反弹。我认为适度从紧的财政政策和货币政策是符合当前实际的一种谨慎的、稳健的宏观政策。

我理解，适度从紧，并不意味着全面紧缩，而是有紧有松，紧中有松。或者说，是一种以紧为主、松紧搭配的政策。

1995年我国的社会总供求关系已处于需略大于供、基本平衡的状态。据报道，1995年1—3季度总供求差率为-2.8%，居于基本正常范围，说明总量矛盾已经明显缓解。但是，深层次的矛盾即结构性矛盾仍然十分突出，也就是产业结构、产品结构和需求结构不协调，因而我们现在总供求的矛盾主要表现为有效供给不足的矛盾。一是农业、能源、交通运输、电讯等基础产业滞后，要加大这方面投入；二是产品结构不合理、工艺技术落后，货不对路、经济效益差，必须尽快调整转换。所以，加大结构性调整的力度既是一个长期的任务，也是当前亟待解决的问题。因此，宏观调控政策不应是一刀切、全面偏紧，而应该是有紧有松。对农业、基础产业、新兴产业要“松”，实行倾斜政策，加大投入；对不符合国家产业政策和无效益的产业和产品要“紧”。

对财政政策来说，同样也是有松有紧。“紧”，主要是减少财政赤字，控制债务规模，控制支出规模，强化预算管理，杜绝一切铺张浪费，在提高支出效益上下功夫；“松”，主要是尽可能地保证农业、科教和基础设施等重点的投入。

记者：下一步财税体制改革的主要任务是什么？

陈共：1994年财税体制改革经过一年的运行已取得初步成效，今后改革的主要任务是巩固1994年的改革成果，并进一步调整、完善和深化改革。财税改革的内容是多方面的，但主要集中在两个方面：一是税制，二是分税制。

在税制上需要调整、完善的改革亦是多方面的，比如清理过度的优惠性税收政策，改革进口税收制度和出口退税制度，进一步改革所得税制度和流转税制度，建立相对完整的地方税体系，适时地开征社会保险税等。我认为当前要花大力气加强税收征管，加强法制。

分税制进一步改革的任务也很繁重，我认为主要是三个方面：一是在进一步明确中央政府和地方政府的职权范围的基础上，进一步明确中央财政和



地方财政的支出职责范围。这是实行分税制的前提条件。支出职责不清，相互交叉、相互干扰，很难实现有根据的、科学的分税制。二是建立规范的转移支付制度。目前的转移支付还未完全跳出“基数法”的窠臼，需要进一步完善和规范。当然，建立完全的转移支付制度的条件目前尚不成熟，第一步可以寻求一种过渡办法，解决当前分税制中突出矛盾。同时抓紧设计规范的方案，待时机成熟付诸实施。三是建立省以下的分税制的财政体制。

以上谈到的任务，应分清轻重缓急，在“九五”期间内逐步完成，最终建立起基本符合社会主义市场经济体制要求的财税体制。

(载《中国财经报》，1996-01-30)



1996



【 68 】

## 振兴财政的几个政策问题

——在财政部司局长研讨班上的报告

中共中央提出的《建议》<sup>①</sup>和八届人大四次会议批准的《纲要》都提出了“振兴财政”问题，这是今后5至15年财政工作的总目标和总方针。

### 一、为什么提出振兴财政问题

这是针对当前的财政状况而提出的。自从实行改革开放政策以来，国家财政对支持社会经济发展、提高居民生活水平、推进各项改革，做出了重大贡献，这是有目共睹的。但是在财政运行过程中也积累下来不少问题和矛盾。李鹏总理在对《建议》的说明中提到：“处理好财政问题，是制定‘九五’计划的一个难点。现在国家财政特别是中央财政相当困难，赤字不断扩大，债务负担很重。”这是对我国当前财政状况一个符合实际的描述。

财政困难表现在哪里？一是财政收入增长相对缓慢。1979—1995年17年间财政收入年均增长10.6%，而按现价计算的GDP年均增长17.7%，两者增长的弹性系数为0.6：1。财政收入占GDP的比重由1978年的31.2%下降为1995年的10.8%，平均每年下降一个多百分点。二是财政支出增长幅度大于财政收入的增长幅度。据我计算，截至1992年，财政支出平均增长10.3%，同期财政收入年均增长8.4%，支出增长幅度高于收入增长幅度

<sup>①</sup> 是指《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》。