



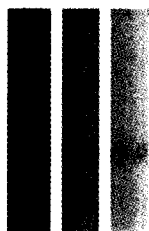
当前财政税收 问题焦点分析

Dangqian Caizheng Shuishou
Wenti Jiaodian Fenxi

孟芳娥◎主编



中国财政经济出版社



当前财政税收问题 焦点分析

孟芳娥 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当前财政税收问题焦点分析/孟芳娥主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.10

ISBN 7 - 5005 - 9386 - 4

I. 当… II. 孟… III. ①财政管理 - 中国 - 文集 ②税收管理 - 中国 - 文集 IV. F812.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 113628 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 13.5 印张 320 000 字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 28.00 元

ISBN 7 - 5005 - 9386 - 4/F·8143

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



序 言



在社会主义市场经济条件下，财政与税收的地位和作用越来越重要。为适应市场经济的要求，我国正在逐渐地推进与完善财政和税收制度的改革。

本书汇集了首都经济贸易大学财政系教师及研究生近两年来的重要研究成果。本书共包括五大部分：第一部分是税收领域的改革研究，主要包括税收政策和税收制度等内容；第二部分是财政领域的改革研究，主要包括政府宏观调控和社会保障制度等；第三部分是各级政府预算的改革研究；第四部分是资产评估及财务问题的改革研究；第五部分是经济问题相关领域的研究。

我们真诚希望本书的出版能为我国市场经济体制改革的深入发展，为北京市经济与社会发展做出一点微薄的贡献。作为高等院校的教师，教学与科研都是我们重要的工作。在教书育人培养财税领域专门人才的同时，也必须深入研究改革中的问题，并将研究的成果融入日常教学工作



中。我们也希望本书的出版能够促进财政系的教学与科研工作，为教学质量的全面提升做出贡献。

书中的各种观点均为论文作者本人的观点。市场经济的发展需要学术上的百家争鸣，也必将带来学术上的百花齐放。观点可以不同，但目的只有一个，那就是促进改革，促进发展，促进社会主义市场经济体制的不断完善。

最后，我们对支持本书出版的有关各方表示由衷的感谢！

孟芳娥 李红霞



目 录



第一部分 财政问题研究

中国社会保障制度改革问题探讨·····	李红霞(3)
实施国债余额管理的必然性、影响及应注意的问题 ·····	郎大鹏(13)
财政教育投入问题研究·····	黄芳娜(23)
建立健全我国社会保障财政制度的思考·····	丁锦露(33)
当前经济形势下我国政府应采取的财政政策·····	华明(41)
准公共产品视角下政府参与的国债市场流动性模式 ·····	刘辉(51)
当前经济形势和政府的宏观调控·····	丁锦露(64)
“十一五”期间的财政支出结构调整与制度创新·····	焦建国(74)

第二部分 税收问题研究

论税收支出的现状及对策·····	赵仑(93)
------------------	--------



税收政策问题研究·····	杨树相(103)
当前我国应采取的贸易策略及对出口退税制度的影响 ·····	赵书博(117)
我国出口退税政策:总结及评价·····	赵书博(124)
税制改革理论及其实践意义·····	杨全社(131)
关于建立城乡一体化税制的探讨·····	孟芳娥(146)
演艺明星纳税的管理·····	张春平 冯 晋(156)
如何使税收在中国非营利组织发展中起促进作用·····	华 明(162)
德国近年税制改革的回顾与评价·····	张立彦(170)
浅谈公民纳税意识·····	李 光(178)
借鉴加拿大税务管理经验 构建服务型税收管理体系 ·····	于 鹏(184)
国外促进就业的经济政策经验及借鉴 ——谈解决我国当前失业问题的税收政策运用·····	徐 楨(204)

第三部分 预算问题研究

地方财政转移支付问题研究·····	赵 仑(215)
美国预算编制方法改革对我国预算编制的借鉴·····	杨树相(223)
关于部门预算改革探讨·····	李红霞(235)
略论部门预算的功能·····	史兴旺(242)
全面推行零基预算 改革政府预算编制方法·····	丁锦露(249)
强化我国预算的法治性·····	史晓静(257)

第四部分 评估及财务问题研究

目标管理在财务管理中的应用·····	秦宝宏(269)
--------------------	----------



简析金融资产投资组合绩效评估·····	张晓慧(280)
资本结构对企业价值评估的影响·····	张晓慧(289)
浅析品牌资产评估·····	李 蕾(297)
论管理层收购与管理体制改革·····	秦宝宏(305)
浅谈知识经济时代的企业财务管理·····	李 蕾(317)

第五部分 相关领域问题研究

加强行政事业单位固定资产管理的政策建议·····	李红霞(325)
论地方人大对政府预算的监督·····	杨树相(331)
现代企业内部控制制度探析·····	秦宝宏(342)
直面贸易摩擦	
——兼议我国企业的应对策略·····	赵 琼(354)
全球服务贸易自由化浪潮下我国服务贸易发展战略	
思考·····	赵 琼(363)
从马克思关于生产与消费关系的理论看我国当前经	
济运行中存在的问题·····	张立彦(375)
我国经济适用房制度的形成、问题及其改革	
·····	刘桂青 郎大鹏(386)
我国慈善事业现状、发展初探·····	王 旭(394)
竞合战略与组织间成本管理·····	王竞达 王晶波(405)
进一步贯彻落实《行政许可法》 打造服务型税务机关	
·····	郎大鹏 张 瑜(413)



第一部分

财 政 问 题 研 究



中国社会保障制度改革问题探讨

李红霞

一、我国社会保障制度改革的现状与问题分析

随着经济体制改革的深化，为建立与市场经济体制相适应的现代企业制度，解决经济结构调整中出现的“钱从哪里来”、“人到哪里去”的问题，我国有计划、有步骤地推进了社会保障制度改革：建立了国有企业下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度和城市居民最低生活保障制度等“三条保障线”；按照社会统筹与个人账户相结合的原则统一了企业职工基本养老保险制度，推进了城镇职工基本医疗保险制度改革；并多次提高了各种抚恤救济标准。同时，为配合实施国有经济战略性调整的决策，及时提出了“两个确保”，即确保国有企业下岗职工基本生活保障，确保企业职工养老金按时足额发放。“两个确保”的实施，为维护下岗职工、离退休人员的合法权益和社会稳定发挥了重大作用。各级政府克服财政困难，努力调整支出结构，拿出巨额资金解决社会保障问题。

据有关资料，1998—2002年，全国国有企业下岗职工累计有



2700多万人,90%以上进入再就业服务中心;共发放基本养老金10800亿元;中央财政对老工业基地和中西部地区的“两个确保”资金给予了总额多达1900亿元的专项补助。2002年底,全国参加失业保险人数1.02亿人,1998—2002年累计发放失业保险金450多亿元。目前,全国所有城市和县级人民政府所在地的镇都建立了城市居民最低生活保障制度。2002年,城镇居民最低生活保障人数2054万人,农村居民最低生活保障人数404万人,农村传统救济人口1158万人,其中城镇最低生活保障支出113亿元。截至2002年底,全国社会保障基金总资产为1241.86亿元,累计实现收益30.84亿元,其中2002年实现收益21亿元。

我国社会保障制度改革在取得显著成效的同时,仍存在许多问题需要进一步探索,主要表现在以下方面:

(一) 保障水平难以满足基本生活需要

目前我国的社会保障水平仍然偏低,难以保障受保对象的基本生活需要。主要表现:

1. 社会保障覆盖面仍然狭窄。目前我国社会保障覆盖面只限于国家机关、事业单位、国有企业及部分集体企业,数量众多的农民基本上处于国家的社会保障体系之外,他们大部分实行家庭式的养老,享受国家救济的只有极少数“五保”老人。

2. 农村社会保障供给不足。农村社会保障制度建设长期被忽略,是目前社会保障制度改革的一个失误。资料表明,从社会保障费用的支出看,占全国人口70%左右的农民的社会保障支出仅占总数的11%,而占人口20%的城镇居民的社会保障支出却占总数的89%;从覆盖面看,城镇已达91%,而农村只有2%。面对入世后对农业的巨大冲击,农村的社会保障问题更显突出。如果仍不关注这个问题,9亿农民没有参加社会保障,将会直接影响国家的稳



定、社会的进步和发展。

3. 社会保障标准低下。以最低生活保障制度为例,这一制度是衔接养老、失业、下岗职工基本生活保障的一项社会保障制度。如果说,前者覆盖部分社会成员的话,后者则面向和覆盖全体社会成员,即不管属于任何社会群体,只要家庭人均收入低于最低生活保障线的,社会保障便为他们筑起一道最低生活保障网。目前政府确定的城市居民最低生活保障对象主要包括三类人员:一是无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民;二是领取失业救济金期间救济期满仍未能重新就业,家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民;三是在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后,以及离退休人员领取退休金后,其家庭人均收入仍低于生活标准的居民。2001年,全国领取城市最低生活保障金的人数达1170.7万人,中央财政投入用于发放最低生活保障待遇的资金为23.01亿元。这一最低生活保障制度的资金收入和支出在不同的地区完全不同。即使在接受中央政府财政补贴的情况下,一些困难地区也无法向全部合乎领取资格的居民发放最低生活保障津贴。

(二) 社会保障机制转换中存在遗留问题

1. “空账”运作,产生隐性债务。现行的养老保险实行统筹账户和个人账户相结合,统筹账户用于当期发放,个人账户用于积累。个人账户由职工个人缴费和统筹账户划入一部分组成。但由于大部分地区养老保险基金统筹收不抵支,个人账户资金全部用于当期发放,仍存在缺口,个人账户都成了“空账”。即使收支结余较大的地区,个人账户资金也不完整。这种状况不仅将为以后老龄化到来时的支付带来很大压力,个人账户的本金、利息等问题也会引起债务纠纷,必须认真研究解决。

2. 下岗职工基本生活保障问题。在大规模进行经济结构调整,使大批国有企业职工离开工作岗位的时期,我国采取国有企业下岗职工进入再就业服务中心,实行基本生活保障的办法作为过渡,避免把大批职工一下子推向社会,这样对于减轻政府负担,保证社会稳定是必要的。但由于多数下岗职工未与企业解除劳动关系,给企业实现减人增效、轻装上阵留下隐患,政府负担也未减轻。目前,大规模国有企业职工下岗的浪潮已经过去,企业经营状况有所改善,政府负担能力也有所加强,应该认真解决下岗职工基本生活保障与失业保险并轨的问题。

(三) 保障基金匮乏,保障支付存在危机

1. 筹资机制不健全,资金来源不稳定。从社会保险费收缴方面看,目前大部分地区养老、失业保险费等各项社会保险费主要由社会保险经办机构征集。由于缺乏有效的强制手段制约企业逃费、避费行为,再加上企业经营状况不佳等客观原因,欠费问题十分严重。据有关部门统计,目前全国企业欠缴基本养老保险费近 400 亿元。因收缴率低下引起的收不抵支问题日益突出,难以确保社会保障金及时、足额发放。从国有企业下岗职工基本生活保障资金“三三制”筹资机制来看,企业和社会筹集部分的到位率很低,绝大部分资金要靠财政筹措,财政困难的老工业基地和中西部地区则主要靠中央财政补助。

2. 管理和操作不规范,支出存在较大漏洞。多年来,养老保险基金采取差额缴拨办法,名义上是社会统筹,实质上仍是企业自管,没有建立起独立于企业之外的、真正意义上的养老保险体系;同时,基金征缴中又存在社会保险机构与企业协议缴费、随意减免等现象,致使基金收入流失十分严重,导致养老金不能按时足额发放,形成大量拖欠。更为突出的问题是我国养老保险支付水平与生



产力水平很不适应。据有关部门统计,我国养老金的平均工资替代率高达83%,大大高于西方发达国家30%~50%的水平。由于一些地区盲目攀比,自行增加基本养老金支出项目、自行提高支付标准,一些企业钻差额缴拨办法的空子,擅自扩大支付范围、提高支付水平,甚至将非统筹项目纳入统筹基金支付范围,使得统筹基金不堪重负。另外,近几年一些地区和部门擅自办理提前退休,进一步加大了统筹基金支出的压力。

(四) 社会保障管理体制不健全

1. 社会化程度低。由于社会保险被多部门分割,各部门在各自割据范围内另搞一套,致使不同企业的缴费标准难以统一,企业负担轻重不一,职工的保障程度有明显差异。同时,因社会统筹范围被人为了缩小,根据“大数法则”,保险统筹范围较小,其调剂范围十分有限,抵御风险的能力也很低。这既不利于企业的公平竞争,也在很大程度上削弱了社会保障的功能。目前各改革试点地区虽然在扩大保险对象和建立统一的社会保险管理体制方面做出了努力,但在保险项目、保险费的缴纳比例等方面都存在差异。不仅如此,这些改革方案大多未能打破区域和所有制界限,依旧根据劳动者的身份差异实施不同层次的社会保障管理,这种按区域和所有制界限实施保障的管理体制,不能适应我国社会主义市场经济条件下各地区和多种经济成分之间共同发展的要求,也阻碍了劳动力在全国范围内的自由流动,为现代企业制度的建立设置了障碍。

2. 管理分散、政出多门、各自为政。虽然我国现有的社会保障行政管理事务由劳动和社会保障部负责管理,但是,由于没有打破所有制、地区界限,以及缺少法律、法规的统一规范,致使不同地区和部门分管不同的保障项目,如城镇各类劳动者的养老、医疗、失业保险和农民的养老保险由劳动和社会保障部管理,社会救

济主要由民政部门管理,社会优抚由地方的民政部门、人事部门和军队的政治部、后勤部共同管理,社会福利则由各级政府和劳动者所在单位共同管理;而且各部门制定自己的管理办法,按照自己确定的方法去筹集社会保障基金,然后由各自分别支付自己所筹集的社会保障基金。这种多头管理、政出多门的社会保障管理体制,一方面导致各管理部门在社会保障规划、协调上,往往出于部门利益而相互扯皮、相互掣肘,社会保障整体功能难以有效发挥;另一方面,由于管理机构重叠,既不利于提高社会保障管理机构的工作效率,也直接影响了社会保障事业的发展。同时在分散管理体制下,保险基金被划块管理和运营,致使社会保险基金在各项保险、各个环节沉积,资金分散,难以形成规模,使用效率低。

3. 缺乏有效的法律管理和监督。长期以来,我国的社会保障法制建设工作一直比较滞后,出台的某些保障条例由于缺乏有效的监督,也难以得到有效的贯彻实施,部门间的监督职能弱化。同时,制度自身的控制机制更差,社会保障的受保对象、待遇提供者(如医疗保险中的医院、医药行业)基本没有纳入监督的范围,缺乏费用意识,因而监督控制无从谈起。缺乏监督的社会保障管理体制,在运行过程中不可能产生自动控制机制,必然导致社会保障基金的滥用和挪用。

(五) 社会保障法律体系不完善

1. 社会保障法制建设滞后。由于立法滞后,在社会保障方面发生争议需要进行仲裁或提出诉讼时,仲裁机构和法院缺乏权威性的法律规定对此进行仲裁或判决,甚至一些问题处于无法可依的状态。由于没有法律依据,在原有的社会保障体制下,一是个人缴纳的费用较少,其资金大多数来源于社会统筹缴费,且基本属于地方、部门规费范畴,从而造成征收手段软化,恶意拖欠等弊端;二



是社会保障资金管理不规范,随意性很强,难以形成统一的财政管理体制,因而导致社保基金使用不规范。

2. 社会保障法还没有形成一整套独立的法律体系。仅由国务院及其有关部委制定法规规章或地方出台有关改革方案,与社会保障法应有的地位不相称,有时还会产生部门规章之间不衔接,地方标准差距过大等问题。

二、中国社会保障制度改革的思路

(一) 提高社会保障水平

努力扩大社会保障范围。我国现行的社会保障只限于城镇的国有制企事业单位,这种狭窄的保障范围,不利于建立现代企业制度。因而在现有基础上,应扩大社会保障范围,这就是从国有制单位扩大到城镇各类企业及职工,斩断社会保障与就业制度的联系;逐步建立起基本养老保险,企业(单位)补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险体系;改现收现付制为部分积累制,调整失业保险基金的使用结构,大幅度提高失业救济金占失业保险基金的比重,建立起国家、企业(单位)、个人三方合理负担医疗费用的新机制,加强对医疗单位的有效制约;强化城镇社区服务,倡导居民互助共济,积极兴办第三产业,以灵活多样的形式为社区居民提供社会福利和社会服务工作。

缩小城乡差别,增强农村社会保障供给。广大农村应因地制宜,根据不同经济条件建立不同形式的社会保险制度。在落后地区的农村,主要还是解决农民的温饱问题,以扶贫救济为主,发展合作医疗制度和某些集体福利项目。在中等发达地区的农村,可以采