

# 财税前沿问题研究

CAISHUI QIANYAN WENTI YANJIU

● 刘恩华 著



电子科技大学出版社

# 财税前沿问题研究

刘恩华 著

电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财税前沿问题研究 / 刘恩华著. —成都: 电子科技大学出版社, 2006. 4  
ISBN 7-81114-108-6

I. 财... II. 刘... III. ①财政管理—研究—中国  
②税收管理—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆CIP数据核字 (2006) 第038896号

## 财税前沿问题研究

刘恩华 著

---

出 版: 电子科技大学出版社 (成都建设北路二段四号, 邮编: 610054)

责任编辑: 余 利 张 鹏

发 行: 电子科技大学出版社

印 刷: 成都科星印务有限公司

开 本: 850mm×1168mm 1/32 印张 8.25 字数 220 千字

版 次: 2006 年 5 月第一版

印 次: 2006 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-81114-108-6/F·12

定 价: 25.00 元

---

# 前 言

随着市场经济体制的逐步建立和改革开放的不断深入，财税体制也在不断改革和完善之中。但目前我国财税仍然面临着诸多新问题，如：公共财政体系的构建，财政职能的转变和强化，财政改革的深化，税收制度和保障制度及其完善，我国贫困地区财政收入问题，税收征管及其强化，我国财政赤字和国债政策，政府非税收入管理以及我国的财政政策问题等。如何评价这些问题？如何解决这些问题？需要我们认真去思考、去探讨、去寻找解决的办法。在多年从事财政与税收教学和研究中，我一直在对这些问题进行反复的思考，同时公开发表了一些论文，但自己总觉得是零散的，很不系统。后来考虑希望将自己的一些理论研究系统地表达出来，应出版一本专著，经过两年多的艰苦努力，终于写成了这本《财税前沿问题研究》。

本书注重理论和实践相结合，对改革中理论工作者和实际工作者都比较关注的财税热点问题进行了一些探索，主要读者对象为财税理论工作者、财税干部、财税专业和经济类专业的大学生以及对财税问题有兴趣的其他人员。读者不仅可以通过此书了解大量的财税改革前沿问题，而且有助于了解我国改革开放过程中

的财税改革全貌，同时，对财税实际工作也有一定的实践指导意义。

本书的写作，借鉴和吸纳了国内财税理论研究的最新成果。在写作和出版过程中，得到了四川大学经济学教授蒋和胜老师的大力支持，在此表示衷心的感谢。

西华师范大学商学院 刘恩华

2006年5月

**i**

|            |                              |            |
|------------|------------------------------|------------|
| 第四节        | 关于我国政府采购制度的若干问题 .....        | 64         |
| <b>第四章</b> | <b>我国税收制度及其完善 .....</b>      | <b>75</b>  |
| 第一节        | 我国税收制度的产生与发展 .....           | 75         |
| 第二节        | 我国现行分税制的主要缺陷及其完善 .....       | 82         |
| 第三节        | 西方税制改革对我国税制改革的借鉴意义 .....     | 92         |
| <b>第五章</b> | <b>我国社会保障制度及其完善 .....</b>    | <b>104</b> |
| 第一节        | 社会保障制度的产生与发展 .....           | 104        |
| 第二节        | 社会保障制度在社会发展中的重要作用 .....      | 106        |
| 第三节        | 关于我国养老保险制度的完善问题 .....        | 117        |
| 第四节        | 进一步建立和完善农村社会保障制度的思考<br>..... | 127        |
| <b>第六章</b> | <b>我国贫困地区财政问题探析 .....</b>    | <b>136</b> |
| 第一节        | 贫困地区的界定及其特征 .....            | 136        |
| 第二节        | 贫困地区财政收入状况 .....             | 138        |
| 第三节        | 制约贫困地区财政收入增长的主要原因分析<br>..... | 139        |
| 第四节        | 贫困地区财政增收路径探析 .....           | 141        |
| 第五节        | 我国贫困乡镇财政困难的成因及对策研究 .....     | 144        |
| <b>第七章</b> | <b>我国税收征管及其强化 .....</b>      | <b>156</b> |
| 第一节        | 税收征管的理论阐释 .....              | 156        |
| 第二节        | 我国税收征管面临的主要问题 .....          | 157        |
| 第三节        | 西方国家税收征管的经验 .....            | 163        |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 第四节 加强和改善税收征管的对策建议.....            | 167        |
| <b>第八章 我国财政赤字和国债政策的理论思考.....</b>   | <b>175</b> |
| 第一节 财政赤字的基本理论.....                 | 175        |
| 第二节 我国财政赤字规模扩大的原因分析.....           | 178        |
| 第三节 中外赤字财政政策的运用及其启示.....           | 181        |
| 第四节 国债的基本理论.....                   | 185        |
| 第五节 对我国国债规模的现状评价.....              | 188        |
| 第六节 我国未来财政赤字和国债规模的思考.....          | 190        |
| <b>第九章 政府非税收入及其管理研究.....</b>       | <b>194</b> |
| 第一节 政府非税收入的基本理论.....               | 194        |
| 第二节 西方发达国家非税收入与管理.....             | 198        |
| 第三节 我国政府非税收入的基本情况、特点及原因<br>简析..... | 202        |
| 第四节 我国政府非税收入管理.....                | 208        |
| <b>第十章 政府投资及其管理.....</b>           | <b>222</b> |
| 第一节 政府投资的一般理论.....                 | 222        |
| 第二节 我国政府投资效益解析.....                | 226        |
| 第三节 我国现阶段政府投资职能和范围界定.....          | 232        |
| 第四节 我国政府投资项目管理存在的问题及对策.....        | 233        |
| <b>第十一章 改革开放以来我国的财政政策.....</b>     | <b>238</b> |
| <b>参考文献.....</b>                   | <b>252</b> |



## 第一章 我国公共财政体系及其构建

近几年来,“公共财政”成为我国学术界和政府所关注的热点问题,尤其在财政学界展开了一场关于“公共财政”的讨论。为什么要提出“公共财政”问题?提出这个问题的意义何在?什么是公共财政?怎样构建我国的公共财政体系?这是我们一直关注的问题。

### 第一节 公共财政的提出及其意义

#### 一、公共财政在我国的提出

“财政”一词是从 Public Finance 翻译而来的,由于其中 Public 的中文含义是“公共的”,因而人们认为,“财政”一词本身就包含了“公共的”含义,如果将 Public Finance 直译就是“公共财政”。

“公共财政”出现于欧洲,是否定西欧“家计财政”后的产物,它不仅是资本主义否定封建主义的结果,而且更强调为市场提供公共服务,它为市场经济提供了与之相适应的财政类型。

其实,财政是一个古老的经济范畴和历史范畴,在奴隶制国家出现以后财政便产生了。在中国古已有之,但系统的财政理论却不传于世。解放前,我国财政学理论界流行的是西方的“公共财政论”。其后,随着新中国的建立,在 20 世纪 50 年代末,作为批判、继承在当时占财政理论主导地位的、来自于前苏联的“货币关系论”的基础上,我国老一辈财政理论工作者提出了“国家

分配论”，对社会主义财政的范畴、职能、作用、属性等财政基本理论做出了解释，成为我国社会主义财政理论的基石。“国家分配论”是与计划经济模式相对应的财政理论。改革开放前，我国实行的是高度集权的计划经济体制，计划经济是一种完全不同于市场经济的经济运行模式，这就决定了我国的财政模式是“生产建设型财政”，与西方市场经济国家的“公共财政”有着巨大区别。可以这样认为，这个阶段是把“公共财政”仅仅当做一种与我国财政相对应的财政模式来看待的。

我国的公共财政论，则是在改革开放十几年以后再次提出来的。20世纪80年代，“公共财政”作为一个与西方经济（市场经济）相联系的概念再次被引入中国，最早见到“公共财政”的提法是张愚山同志于1983年翻译美国经济学家阿图·埃克斯坦的《Public Finance》一书时，正式使用了《公共财政学》的书名，但并未在学术界引起过多的关注。然而，在实际工作部门，有一些领导同志已敏锐地意识到，搞“公共财政”应当是一个方向，他们认识到了我国财政分配（主要是财政支出）上存在严重的错位现象，并且支出错位是我国财政难以实现良性循环的重要原因。进入20世纪90年代以后，“公共财政”在理论界一度引起过较热烈的反响。1992年，党的十四大确立了建立社会主义市场经济的改革总目标后，它所引起的变化是非常大的，经过1993年的酝酿，1994年我国进行了经济体制的全面改革。其中财政、税务部门就有两大改革，一个是税收制度的大改革，另外一个就是财政体制的大改革，即建立公共性质的财政体制，这个改革是向着公共方向改革。与此适应，财政的职能也应该发生转变，于是就产生了关于财政职能范围的讨论，有些理论工作者从政府与市场分工的角度提出了要建立“公共财政”的观点。“公共财政”一词在我国官方的正式使用是在1998年12月15日的全国财政工作会议上，在这次会上时任财政部部长项怀诚明确提出：我国将在近几年内初

步建立起公共财政的基本框架。当时主管财经工作的国务院副总理李岚清同志在讲话中强调公共财政时指出，要“积极创造条件，逐步建立公共财政基本框架”。在提出这样一个要求的同时，还具体提出了公共财政的四项原则：第一，把保证公共支出作为财政的主要任务，该管的要管好，不该管的不要管；第二，要依法促进公平分配；第三，充分运用预算、税收、国债等经济手段参与宏观经济调控，并且做好转移支付的工作；第四，要调节市场配置资源的偏差，体现国家的产业政策，同时对国有企业实行间接管理，做好国有资产管理的工作。此后，财政理论界对我国公共财政问题展开了热烈的讨论，逐步形成了公共财政理论。可见，公共财政的提出，是市场经济的客观要求，为转型时期的财政改革指明了方向。

## 二、公共财政提出的重大意义

### （一）它对建立市场经济的关键意义

市场经济要求的是公共财政，只有公共财政才能适应和服务于并且有利于市场经济的存在和发展，这是数百年来市场经济在西方的发展历程中鲜明昭示的。我国要建立社会主义市场经济，很自然也要建立与之相适应的公共财政。在我国，正是站在建立和完善社会主义市场经济体制，促进我国政治、经济和社会全面发展的高度，党中央、国务院做出了建设有中国特色的公共财政的重要决定。党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》和九届全国人民代表大会四次会议通过的《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，对建立公共财政框架提出了明确要求。党的十五届六中全会、十六大、十六届三中全会相继把公共财政改革作为加强和改进党风廉政建设，加强和完善政府宏观调控，完善社会主义市场经济体制的重要举措，写进会议通过的《决定》中。这充分说明

了建立公共财政的极端重要性和紧迫性。如果不构建与社会主义市场经济相适应的公共财政，市场经济体制就不能够真正完全建立起来。

## （二）对具体的财政制度改革提供方向性的指导

公共财政的提出，使我们财政改革的方向更加明确，在市场经济条件下，哪些事情应该由政府或财政去管、去干，哪些该由市场去干，都应有一个明确的界定。按照公共财政理论，市场能够解决的问题交由市场解决，市场失灵和公共产品或服务由财政去弥补和提供，这样就为财政划定了一个具体的范围，从而有利于解决财政的“缺位”和“越位”问题，使政府财政由过去计划经济时期事无巨细、宏观微观、生产生活均要负责并管理的“全能型”政府财政转变为市场经济下的“有限的”政府财政。

## （三）对于我国财政工作的实践意义

公共财政的提出，对于优化我国财政支出结构，进一步规范政府收入机制和财政分配秩序，建立科学的财政预算管理制度和实现财政法治化等都有着非常重要的实践指导意义。

# 第二节 公共财政的概念及特征

## 一、关于公共财政的概念辨析

什么是公共财政？公共财政有哪些基本内涵？这是必须回答的问题。自我国提出建立公共财政框架以后，理论界对这个问题的看法是不一致的，存在着许多不同的观点。

第一种观点认为，公共财政是指国家为市场经济提供公共服务而进行的政府分配行为。概括起来说，公共财政是以市场失效为存在前提，是政府以政权组织的身份，依据政治权力，在全社

会进行的以市场失效为范围的，以执行国家的社会管理者职能，为市场提供公共服务的需要为目的的一种政府分配行为。其分配具有公共性和非市场盈利性两个基本特征，其收支活动主要通过公共预算来体现，主要包括：经费预算和公共投资预算，社会保障基金预算从性质上也应是公共预算性质的，它提供的也是公共服务。

第二种观点认为，“公共财政”不等于“财政”或“国家财政”，它仅是一种存在于特定时期的，有着特定内涵与活动范围的财政类型。(1) 公共财政是市场失效的产物；(2) 公共财政以企业和个人追求自身最大利益为分析的基点。这两点对我国公共财政来说也是如此。正是由于存在着市场失效和追求企业自身利益，使得在社会主义市场经济下，也要有与之相适应的社会主义公共财政存在；(3) 公共财政不应凭借国有资产所有权介入市场有效运行的范围内这一基点，对于我国有其一定的借鉴意义。这就是在市场经济下，政府在市场有效运行范围内凭借资产所有权开展的分配活动，不是公共财政活动，而是另一类型的财政活动。这就表明，当人们从马克思主义经济学原理和国家观为基础而提出社会主义二元财政问题时，它也能够做出符合国际惯例的理论说明。

第三种观点认为，对于公共财政的含义可以从两个方面理解：一方面，公共财政就是国家财政，和我们经常谈的财政没有什么区别，加上“公共”两字主要是翻译的原因，后来约定俗成，把资本主义财政称为公共财政，而把社会主义财政称为国家财政。另一方面，从公共经济和私人经济角度来区分，财政在西方是属于政府经济或叫做公共经济、公共部门经济，而政府部门以外经济主体的活动都叫做私人经济。公共经济提供公共产品，私人经济提供私人产品，它们具有不同的性质。但是，这样区分不是以所有制为标准，而是以经济活动的不同特性为标准。从公共财政到公共经济，这是西方财政发展经历的两个阶段。

上述观点都是从不同的角度对公共财政进行界定的，都有着各自的片面性。第一种观点把公共财政界定为“国家为市场经济提供公共服务而进行的政府分配行为”。这种观点揭示了财政与公共财政的区别。简单地说，财政就是政府的收入和支出活动。有政府它就必须要有支出，就要求有收入，财政就是政府的收入与支出的分配过程，就是政府分配活动。政府的收入和支出的分配，在人类社会发展的不同阶段都存在，也就是说，无论是在自然经济、计划经济还是市场经济条件下都有。而自然经济和计划经济下的政府的收支分配活动或者说行为，叫做财政，而不叫公共财政，它只有在市场经济下，才叫公共财政。因为公共财政有它特殊的理解，它是人类社会进入到市场经济发展阶段后所产生的一种财政模式，这样理解应该说是准确的。但把公共财政界定为“国家为市场经济提供公共服务而进行的政府分配行为”，显然是不够的。这样界定，是一种现象论，不能说明是公共财政的目的，没有揭示出公共财政的本质。第二种观点认为“公共财政”不等于“财政”或“国家财政”，它仅是一种存在于特定时期的，有着特定内涵与活动范围的财政类型，这样的理解是正确的。但是，究竟什么是“公共财政”？没有做明确的界定。第三种观点把公共财政理解为就是国家财政，认为加上“公共”两字主要是翻译的原因，把资本主义财政称为公共财政，而把社会主义财政称为国家财政，显然存在认识上的误区。其实，这不是翻译问题，众所周知，国家财政是在剩余产品出现和国家产生以后就产生了，那为什么在资本主义社会以前的财政不叫公共财政呢？为什么把资本主义财政称为公共财政呢？因为公共财政是与市场经济相适应的财政类型。事实上，对于西方财政学界来说，从亚当·斯密于1776年以 Public 去界定各种政府收支，到巴斯塔布尔于1892年以 Public Finance 去概括整体政府收支，一直到今天，他们所面对的都只是市场经济体制和公共财政类型，其使用的术语都只是

针对客观存在的公共财政得出的，而不是先给出一个名词，然后再去分析和探讨它应当具有什么“本质”。这样，他们就没有给出涵盖不同的经济体制和财政类型的财政术语，因而严格地说，Public Finance 也只能译为“公共财政”。

综上所述，公共财政是指在市场经济条件下国家为了满足社会公共需要，提供公共产品或服务的分配活动或分配关系，是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行机制模式。满足社会公共需要，是公共财政的目的所在，而提供公共产品或服务则是实现这一目的的手段，分配活动或分配关系，是其实质所在。这样就把公共财政和传统意义上的财政区别开来了。

关于对公共财政的理解，需要特别注意两点：（1）这里的社会公共需要，是指社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要。社会公共需要具有整体性、集中性和强制性三个基本特征。整体性是指社会公共需要是由所有社会成员作为一个整体共同提出，或者说大家都需要，而不是哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出的需要。集中性是指社会公共需要是由整个社会集中执行和组织，而不能由哪一个或哪一些社会成员通过分散的活动来加以满足。强制性则是指社会公共需要只能依托政治权力、使用强制性的手段，而不能依托个人的意愿、通过市场交换行为。社会公共需要的上述三个特征缺一不可，缺少一个都不应该叫社会公共需要。（2）这里的公共产品是与私人产品相对称的一个概念，是指具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性的产品。不完全具有这两种特征的称为“准公共产品”，如公园、电影院等。公共产品的基本特征：一是非竞争性。一部分人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费，一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益，受益对象之间不存在利益冲突。例如，国防保护了所有公民，其费用以及每一公民从中获得的好处不会因为多生一个小孩或出国一个人而发生变化。

二是非排他性。是指产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人专有，要将一些人排斥在消费过程之外，不让他们享受这一产品的利益是不可能的。例如，消除空气中的污染是一项能为人们带来好处的服务，它使所有人能够生活在新鲜的空气中，要让某些人不能享受到新鲜空气的好处是不可能的。

## 二、公共财政的基本特征

同传统的计划财政相比，公共财政具有以下四个方面的基本特征。

### （一）公共财政是弥补市场失灵的财政

在市场经济中，社会上的各种资源主要是经由市场渠道、通过市场方式自发进行配置的，市场机制在资源配置方面发挥了基础性的作用。但是，市场不是万能的，市场机制本身存在自发性、盲目性和滞后性，必然出现市场经济自身无法克服的固有的缺陷或不足，如外部效应（Externalities）、市场垄断（Monopoly）、分配不公平（Unequal Distribution）宏观经济总量失衡（Macroeconomic Disequilibrium）等，西方经济理论将它们统称为“市场失灵”。从政府干预经济的角度看，政府必须利用各种方式、手段，克服和纠正各种市场失灵现象，这就决定着作为直接计划配置资源手段的政府财政，必须介入和参与到政府克服和纠正市场失灵，并且通过自身的收支活动，服务和支持政府的这类干预活动。但是，政府的活动范围不能超出市场失效的范围，否则会有损于市场效率的发挥。同时，这也意味着凡是市场不能有效发挥作用的地方，财政就应该充分发挥它的作用。这在我国就是一个财政的退出“越位”与弥补“缺位”的问题。再则，公共产品是市场失灵的一个重要表现。公共产品是具有共同消费性质的物品或者各种服务。凡是共同消费存在的领域，由于具有公共



消费性，这类活动大体上难以通过市场来提供，也产生了所谓的“市场失效”问题。由于政府的活动是从整个社会利益出发的，而共同消费活动大体上只能由政府来解决，政府通过自身的收支活动来满足社会公共消费的需要，直接弥补“市场失效”。可见，公共财政处于市场的具体活动之外，为市场的正当活动提供必不可少的服务。也就是人们常说的，在市场经济条件下，市场能干的，政府就不应去干；而市场不能干的，政府就必须去干。

### （二）公共财政是为市场提供一视同仁服务的财政

市场经济是竞争性经济和效率性经济。市场经济的效率性，是通过各市场活动主体的等价交换、公平竞争活动来实现的。要做到等价交换，必须具有公平竞争的外部环境。由此决定了政府及其财政必须一视同仁地对待所有的市场活动主体。如果政府以其非市场的手段，直接介入和干预了市场的正常经济活动，就会违背市场经济的基本规律和根本要求，从而否定市场活动主体的市场交换等价性，从而否定市场经济。因此，政府必须采取一视同仁的政策，平等地对待所有的市场活动主体，只有这样，才能避免政府活动对市场公平竞争条件的破坏，而“一视同仁”的服务，也就是“公共”服务。

### （三）公共财政是具有非盈利性的财政

盈利性是人们市场活动的直接动力，之所以会产生市场失效问题，其根本原因之一，就是因为无法确保其经济活动应有的或正常的市场盈利。在市场经济条件下，政府作为社会管理者，其行动的动机不是也不可能是取得相应的报酬或盈利，而只能以追求公共利益为己任。其职责只能是通过满足社会公共需要的活动，为市场的有序运转提供必要的制度保证和物质基础。即便有时提供的公共产品或服务的活动也会附带产生数额不等的收益，但其基本出发点或归宿仍然是满足社会公共需要，而不是盈利。表现