

财政改革 与发展研究

CAIZHENGGAIGEYUFAZHANYANJIU

李国健 著



山东人民出版社

财政改革 与发展研究

《中国财政》编辑部编

中国财政 著



财政改革 与发展研究

CAIZHENGGAIGEYUFAZHANYANJIU

李国健 著



山东人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

财政改革与发展研究/李国健著. —济南: 山东人民出版社, 2007. 1
ISBN 978-7-209-04166-9

I. 财... II. 李... III. 财政管理体制—经济体制改革—研究—中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 163770 号

责任编辑: 王金凤

封面设计: 柳 岩

财政改革与发展研究

李国健 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 16 开 (160mm×235mm)

印 张 22.5

字 数 300 千字 插 页 3

版 次 2007 年 1 月第 1 版

印 次 2007 年 1 月第 1 次

印 数 1—5000

ISBN 978-7-209-04166-9

定 价 46.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。(0532) 88194567



李国健 山东省财政厅研究员，山东财政学院兼职教授，山东经济学院客座教授，硕士研究生导师，山东农业大学经济管理专业博士研究生，中国国际税收研究会会员。主要著作有《外商投资企业财务会计》（中国财政经济出版社出版）、《税收制度与改革》（经济科学出版社出版）、《税收制度改革与发展研究》（山东人民出版社出版）、《财政改革与发展研究》（山东人民出版社出版）。



作者近照

序

财政是国家的一项重要职能,是政府实施宏观调控的重要政策工具。充分发挥财政的职能作用,促进经济和社会各项事业的健康发展,是财政工作的基本目标和要求。我国社会主义市场经济体制的建立和社会经济的发展、经济结构的战略性调整、经济国际化的进一步加快,对财税制度的改革、发展与创新提出了新的更高的要求。面对新的社会经济形势,我们应该适应财政经济工作的需要,逐步增强改革、发展、创新意识,对财税制度改革不断进行新的探索和创新。

作者李国健同志在省级财政税务机关工作二十多年,在实际工作中一直密切关注我国及世界财政税收领域的改革与发展,在财政税收改革理论研究与实践方面也有许多研究成果,有些获得了山东省社会科学优秀成果奖励、财政部或山东省财政税收理论研究成果奖励。近两年,作者回顾总结从事财政税务工作的学习体会和研究成果,按照市场经济体制新形势的要求,对财政税收改革与发展问题又进行了进一步学习研究,在此基础上形成了《税收制度改革与发展研究》和《财政改革与发展研究》两部专著。

作者在对财政税收改革与发展问题进行分析研究时,遵

循市场经济体制的基本理论,力求客观恰当并有针对性地认识和分析财政税收运行及改革过程中存在的现实问题,提出改革与发展思路和方向的意见和建议。《税收制度改革与发展研究》一书以全面阐述现行的税收制度为基础,参考国际国内税收制度改革的最新资讯,结合税收制度运行中出现的一些深层次问题和矛盾,对税收制度改革的方向及前沿问题进行探索,对继续深化税收制度改革、进一步调整和完善税收制度体系进行探讨。力图使读者对我国的税收制度有一个全面的把握,对我国今后税收制度改革与发展的思路 and 方向有一个基本的了解。《财政改革与发展研究》一书注重理论与实践相结合,内容涵盖财政工作主要领域,立题体现时代特色,观点突出改革创新。对我国财政改革的路径及政策进行比较深入的分析,对财政理论研究与实际工作中的一些热点、难点问题进行全面深入的探讨,对财政改革与发展的现实问题进行认真的研究。既有理论上的探索,也有实践中的体会,并尽可能地突出研究成果对实践的指导性和应用性。

《税收制度改革与发展研究》和《财政改革与发展研究》的出版,期望能引发和促进更多的理论和实务工作者对财政税收制度改革与发展问题进行更深入的思考和研究,使财政税收理论研究更好地为财政税务中心工作服务,更好地为建立平衡、稳固、强大的财政服务,更好地为经济社会快速、持续、稳定、健康发展服务。

黄少军

目 录

● 序	1
● 加强财政法制提高财政管理水平问题的探讨	1
一、依法治财、依法理财是加强财政管理的 根本方向	1
二、加大措施,努力将整个财政工作纳入法 制化轨道	5
● 论科学发展观与财政改革发展	10
一、树立和落实科学发展观,必须把财政工作放到 更加重要的地位	10
二、树立和落实科学发展观,必须加快财政 改革步伐	19
● 构建新型县域公共财政制度研究	28
一、构建县域公共财政制度应遵循的原则	28
二、构建新型县域公共财政制度的意见	29
● 区域财政风险管理与控制研究	40
一、对区域财政风险及形成原因的基本认识	40
二、区域财政风险的管理与控制	50

● 论新形势下公共财政体制的构建	57
一、国家分配论向公共财政论的过渡是市场 经济的必然	57
二、现行公共财政体制的缺陷	61
三、从财政的基本理论问题看“中国特色公共 财政体制”的构建	64
四、公共财政的内涵界定	68
五、新形势下中国特色公共财政体制构架	70
六、新形势下公共财政体制构建的关键环节	77
● 我国社会保障财政政策选择问题研究	85
一、不同社会保障模式的财政政策分析	86
二、现阶段我国社会保障的制度选择	93
三、现阶段社会保障体系的财政政策选择	100
● 调整财政支出结构保障重点事业发展问题的探讨 ...	119
一、财政支出结构的内涵探讨	120
二、我国财政支出的现状及存在问题	125
三、财政支出应该优先保障社会重点事业的发展 ...	137
四、优化我国财政支出结构的思路	144
● 市场经济条件下加强财政监督问题的探讨	150
一、市场经济条件下财政监督的必要性	150
二、市场经济条件下财政监督的范围	154
三、市场经济条件下财政监督的手段	156
四、完善市场经济条件下财政监督的对策	159
● 加强国有资产管理运营监督体系建设问题的探讨 ...	166
一、国有资产监督由党政统管向自成体系转变 的历程	167

二、加强国有资产监督体系建设的客观必然性	172
三、国有资产监督的原则	175
四、国有资产监督的难点	176
五、国有资产管理、监督和运营的关系	178
六、完善国有资产监督体系的基本思路、构成及其 监督方式	180
七、加强国有资产监督体系建设的对策	184
● 行政事业单位国有资产管理问题的思考	189
一、增强做好行政事业单位国有资产管理工作 的紧迫感	190
二、行政事业单位国有资产管理问题的思考	194
● 新形势下强化税收管理工作的思路选择	200
一、加强税收法制建设	200
二、规范税务机构设置	202
三、完善制度措施	205
四、推进税收信息化建设	207
五、强化纳税监督检查	209
六、加强税务干部队伍建设	211
● 市场经济体制下税收制度改革问题的思考	213
一、改革和完善现行税收制度势在必行	213
二、根据新形势的需要改革和完善税收制度	217
三、关于税收制度改革的应对措施	222
● 增值税转型问题的国际借鉴研究	229
一、目前国际上实行增值税的几种类型	229
二、我国实行生产型增值税存在的主要问题	230
三、实行消费型增值税应考虑的问题	232

四、配套联动,保证消费型增值税的实施·····	233
● 交通运输建筑业改征增值税问题的探讨·····	236
一、交通运输业、建筑业营业税的基本情况·····	237
二、交通运输业、建筑业改征增值税的时机 尚不成熟·····	238
● 企业所得税税制改革有关问题的探讨·····	242
一、准确认定企业所得税纳税人·····	243
二、合理设定企业所得税税率·····	245
三、适当保留税收优惠·····	246
四、规范企业所得税税基·····	247
● 个人所得税税制存在的问题及对策建议·····	250
一、现行个人所得税税制存在的主要矛盾和问题·····	251
二、现行个人所得税法的改革动向·····	253
● 企业改革的有关税收问题及对策·····	258
一、企业改革中暴露出的税收问题·····	258
二、解决企业改革中税收问题的对策·····	265
● 地方税收体系建设问题研究·····	268
一、现行地方税收体系运行成效及存在的问题·····	268
二、健全完善地方税收体系的指导思想和应 遵循的原则·····	276
三、健全完善地方税收体系的构想·····	278
● 改革城市维护建设税的设想·····	295
一、现行城建税税制存在的问题·····	295
二、改革城建税的设想·····	296
● 关于规范税费问题的探讨·····	299
一、税费关系的异常表现及引发的诸多社会问题·····	299

二、规范税费关系的原则和设想	302
三、规范税费关系的难点和需要解决的问题	306
❁ 社会保障税费改革和规范的国际借鉴研究	310
一、国际上征收社会保障税的情况	310
二、国际上社会保障制度的共同特点	312
三、我国社会保障资金征集情况	313
四、改革和规范我国社会保障税费制度的建议	314
❁ 我国土地征用制度的现状评价与重新构建的思考 ...	317
一、我国土地征用制度的历史回顾与评价	318
二、我国现行土地征用制度的弊端分析	319
三、对我国现行土地征用制度重新构建的思考	323
❁ 沿海城市近郊解决失地农民问题的实证分析	
——以青岛市李沧区东部为例	330
一、问题的提出	330
二、青岛市李沧区失地农民问题的实证分析	331
三、李沧区失地农民问题给我们的启示	333
四、沿海城市近郊失地农民利益补偿机制 构建的思考	335
❁ 农村土地的社会功能及其补偿依据	341
一、农村土地的社会功能分析	341
二、三项社会功能的重要性排序	346
三、对失地农民的补偿实质上就是对三项社会功能 的合理替代	348
❁ 后 记	351

加强财政法制提高财政管理水平问题的探讨

中央提出了“依法治国,建设社会主义法制国家”的基本方略和“一切政府机关必须依法行政”的要求。这说明法治是治国之本,处理一切国家事务,都必须依法办事。同样,法治是治财之本,一切财政活动都必须依法进行。要加强财政管理,提高财政管理水平,振兴国家财政,必须加强财政法治,做到依法治财,依法理财,依法行政。

一、依法治财、依法理财是加强财政管理的根本方向

市场经济是法制经济,市场经济下的财政管理必须做到依法理财、依法治财。近年来,我国通过加强财政法制,加大财政管理力度,促进了财政管理的规范化、科学化和现代化,在依法治财方面进行了一

些有益的探索,积累了一些宝贵的经验。一是在财政立法上取得了突破性进展。如完善了预算法律、法规,强化了预算法制管理;实行分税制的财政体制,依法理顺了中央与地方的财政分配关系,加强了税收立法,初步健全完善了税制,增加了财政收入,增强了财政宏观调控能力;加强了国有资产管理立法,保障了国有资产保值增值;制订了新的财务会计制度,规范了企业财务行为,促进了各类企业的平等竞争;修订了《会计法》,制定了《注册会计师法》,保证了会计工作在发展社会主义市场经济中作用的发挥,等等。二是强化了财政执法的管理,建立健全了财政行政执法的监督检查制度,维护了财政法制的统一性,促进了依法治财、依法理财。三是加强了财政法规宣传教育,提高了全社会的财政法律意识,增强了财政法制观念。四是建立了财政行政复议机制,促进了依法行政,等等。

但是,随着经济体制改革的不断深入和市场经济体制的逐步建立,财政法制建设也暴露出了许多亟待解决的问题。一是财政法制观念不强。一些地方和部门在搞活经济的前提下,对依法加强财政管理没有给予应有的重视,往往从本地区、本部门、本单位局部利益出发考虑问题,缺乏全局观念,出现了一种认识上的偏差,对一些违法、违纪问题听之任之,甚至默许、庇护,不少地方财政部门依赖于突击性监督检查,放松了经常性监督和制度化建设,给违法、违纪者以可乘之机。二是财政立法滞后。依法治财的前提是有法可依。目前,在财政领域中还有不少法律上的空白。如财政基本法、国有资产管理法、国债法等等还没有制定出来。按照国际上通行的做法,政府间的职能划分、财权和税权的划分以及政府间的转

移支付等等,大都是以法律的形式加以规定,这是建立稳定而规范化的财政关系,促进各级政府有效管理财政事务的前提条件。因此,我国财政的立法工作还有很长的一段路要走。三是财政立法层次偏低。如在税法、财务会计、国有资产管理等立法方面,大部分停留在条例与行政法规、规章的水平上,还没有上升到法的地位,影响了财政执法的权威性和严肃性。四是中央与地方的立法权限划分问题还没有得到很好的解决,中央高度集权的管理体制与建立社会主义市场经济的要求和现行的分税制财政体制已不相适应,严重削弱了地方政府的职能,不利于地方政府依法调控地方经济作用的发挥,影响了地方的积极性。五是财政法规与其他法规之间相互冲突的问题也比较突出。如预算法与农业法、教育法、科技法、体育法等有关支出方面的规定不一致,预算法规定:“各级预算支出的编制,应当统筹兼顾,确保重点,在保证政府公共支出合理需要的前提下,妥善安排其他各类支出。”但是,一些法律又规定,某项经费支出增长要高于经常性财政收入的增长和财政总支出增长的幅度等等,给各级政府和财政部门按照预算法编制预算造成很大困难,使各级预算管理工作无所适从。六是财政管理中有法不依、执法不严、违法不究、甚至执法犯法的现象还不同程度存在。偷税、欠税、骗税屡禁不止,乱收费、乱罚款、乱集资问题一直没有得到很好的解决,财政支出领域的大手大脚、挥霍浪费,税收征收中的“人情税”、“关系税”、“藏富企业”等现象仍然存在,个别领导干部法制观念淡漠,以言代法、以权压法和盲目决策的情况也时有发生,等等。

以上问题的存在,最根本的原因就是我国的财政管理在

制度上、观念上还没有真正转移到“依法治财”的轨道上来。只要“依法治财”在观念上还没有深入人心,在制度上没有强有力的保证,在实际工作中没有得到不折不扣的贯彻执行,财政法制管理工作就难取得实质性进展,加强财政管理、振兴国家财政就是一句空话。

加强财政法制,其目标就是适应社会主义市场经济发展的要求和财政职能的转变,建立一个完善的、符合社会主义市场经济要求的财政法制体系,使财政管理工作有法可依,并做到有法必依、执法必严、违法必究,充分发挥财政法制在振兴财政、宏观调控、发展经济、保障稳定等方面的重要作用。其主要体现:一是国家组织财政收支,财政法制是重要依据。在财政收入、分配过程中,财政法制以其确定性、稳定性、规范性为财政职能的正确行使提供法律依据。一方面,国家依法组织财政收支,使国家财政分配法制化,以确保国家职能的物质基础;另一方面,作为财政管理相对人,也要求财政分配法制化,以便使地方与国家之间的利益分配关系处于稳定和规范的状态。二是加强国家宏观调控,财政法制是重要工具。建立社会主义市场经济体制,就是在国家的宏观调控下,充分发挥市场在社会资源中的配置作用。在市场经济条件下,国家应主要运用经济和法律手段进行间接调控,但经济手段最终要归因于法律手段。财政在国家政治经济中的重要地位,决定了财政法制不仅具有调控范围的广泛性,而且有鲜明的导向性。三是深化财税体制改革,财政法制是重要保障。财税体制改革与财政法制建设要相互统一、相互协调,使改革决策、发展决策与立法决策紧密地结合起来,以财政法制来引导、规范、保障财税体制改革的顺利进行。健全财政职能,拓