



沈玉平 主编

财税改革论坛

之三

CAISHUIGAIGE
LUNTAN

● 沈玉平 主编

财税改革论坛

之三

江苏工业学院图书馆
藏书章

CAISHUIGAIGE
LUNTAN

浙江大學出版社

出版发行 浙江大学出版社
(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

责任编辑 刘依群

封面设计 张作梅

经 销 浙江省新华书店

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 德清县第二印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 20.25

字 数 384 千

版 印 次 2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

印 数 0001—1000

书 号 ISBN 7-900691-55-3/F·64

定 价 25.00 元

序 言

随着政治和经济体制改革的不断深入,随着社会经济形势的不断发展,中国的财政税收总体形势和各个层面的运行情况也不断在发生深刻变化,这些变化给财税工作和财税科学研究提出了新的课题和新的任务。例如,就总量关系看,已从前几年的面对较为严重的过剩而采取积极的财政政策,转到了面对防止经济过热,财政税收和金融等其他经济政策一样需要转到适度从紧的轨道上来。那么财税工作如何调整才能实现中央的宏观调控战略呢?这就需要对宏观税收负担与企业发展、社会经济增长关系的研究,就需要对出口退税政策选择等具体而又重要问题的探讨。又如,中央政府已明确提出了以人为本的新的科学发展观,如何实现以人为本的可持续发展,这是财政税收工作的重大任务。所以就需要深化对社会保障体系、社会保障税制建设的研究,也需要加强如何改革完善财产税制、个人所得税制,以加强个人收入和财富的调节,保障社会和谐协调发展的研究。同时,为了实现可持续发展,应该加强研究促进全国各地区之间的平衡协调发展的财税政策。再如,如何改革完善税收征管手段,在国内税收征收管理中完善税收征收体系,加强税源监控,堵塞税收征管漏洞,减少税收流失。在出口退税和涉外税收管理中

如何加强各个部门机构协调,完善手续制度,防止骗取和偷逃国家税收都需要不断深化研究。

《财税改革论坛》是我省国税系统青年干部对我国财税理论研究的又一新的成果,主题涉及到我省国税系统一些青年干部对宏观的和微观的、全国的和地方的、财政的和税收的、税种制度的和税收征管的等各个领域、各个层面,提供了对当前财税改革分析研究的新视野,得出了一些颇有新意、对实际工作有指导意义的研究结论和政策建议,这对繁荣财税政策理论研究,促进财税事业水平的提高和社会经济的发展无疑具有积极意义,所以令人赞许!

社会经济形势既作为财税科学研究的对象,又给财税科学研究提出新的任务的动因在不断发展变化,所以加强财税科学研究是一项永无止境的重要使命。我们盼望着我省税务干部不断有新的财税科研成果涌现,以促进我国财税改革事业的发展。

钱宝荣

目 录

第一部分 政府职能与公共财政税收

WTO 规则下政府职能的转变

衢州市国家税务局..... 余 敏 (3)

简论我国当前财政风险的形成原因及控制

浙江省地税局..... 杭 强 (9)

论地方财政的风险与防范

诸暨市国家税务局..... 应红梅 (19)

地方财政扩张风险与对策思考

宁波市国家税务民局..... 朱跃加 (28)

地方政府无序竞争及其对策研究

湖州市国家税务局..... 陈 健 (35)

试析我国宏观税负现状及其优化对策

温州市国家税务局..... 何晓霞 (44)

杭州地区税收总量增长及趋势分析

杭州市国家税务局..... 张 雨 (51)

第二部分 税制改革与完善

开征社会保障税的几点探讨

温州市国家税务局..... 陈丽燕 (63)

关于我国社会保障税征收问题的思考

金华市国家税务局..... 姜怡如 (71)

关于开征社会保障税若干问题的探讨

临安市国家税务局..... 叶一军(78)

进一步完善增值税税制改革

杭州布萧山区国家税务局..... 陈建新(87)

关于增值税转型问题的几点看法

宁波市国家税务局..... 陈晓芬(93)

增值税管理中存货控制问题探析

杭州市国家税务局..... 胡敏蓉(98)

增值税转型过程中的若干问题研究

杭州市国家税务局..... 李 健(105)

试论增值税抵扣链条的完善

永嘉县国家税务局..... 王得胤(112)

关于增值税转型的探讨

杭州市余杭区国家税务局..... 吴正太(118)

借鉴中国渐进式改革经验建立我国最优税制问题的研究

台州市国家税务局..... 侯俊杰(124)

内外资企业所得税合并问题的探讨

舟山市国家税务局..... 李蓉蓉(131)

现行企业所得税税制存在的问题及改革探讨

江山市国家税务局..... 李仕华(136)

试论我国企业所得税改革的进一步完善

绍兴市国家税务局..... 杨 明(142)

关于完善我国个人所得税制的几点思考

宁波市国家税务局..... 马 力(147)

刍议收入分配和个人所得税改革

乐清市国家税务局..... 郑智宇(155)

关于调整加工贸易深加工结转税收政策的思考

嘉兴市国家税务局..... 吕 伟(161)

关于会计制度与税法的差异及协调的思考

瑞安市国家税务局..... 钱 潮(168)

关于我国出口退税制度改革思考

 杭州市余杭区国家税务局..... 阮海燕(177)

关于农村税费改革进程中若干问题的探讨

 乐清市国家税务局..... 吴秀琴(184)

试析我国现行中小企业税收政策存在问题及建议

 湖州市国家税务局..... 张 杰(190)

对财产税改革的若干思考

 温州市国家税务局..... 郑初连(198)

关于完善再就业税收政策的几点思考

 嘉兴市国家税务局..... 邬 敏(205)

第三部分 税收征管

增值税违法犯罪案件的特点、诱因及防范措施

 杭州市余杭区国家税务局..... 杨 勇(215)

取消税收(出口货物专用)缴款书对我县税收影响的分析及对策

 武义县国家税务局..... 冯 玮(222)

完善纳税评估 提高征管水平

 浙江省国家税务局培训中心..... 傅玉生(227)

从税法理论分析在税收征管中引入私法的必要性

 金华市国家税务局..... 高灵华(232)

浅谈预约定价制及其在我国的实施

 温州市国家税务局..... 潘克雷(239)

浅析税收成本

 金华市国家税务局..... 潘 娟(246)

税务行政复议中若干具体问题探析

 台州市国家税务局..... 邱士华(252)

完善我国出口退税管理模式的思考

 台州市国家税务局..... 叶卫红(257)

对跨国公司避税与反避税问题的思考

 平湖市国家税务局..... 施 俊(263)

纳税评估工作探讨

宁波市国家税务局..... 王 雷(270)

当前税务机关代开发票管理存在的问题及对策

海盐县国家税务局..... 王蔚涛(276)

税收缺口分析及治理对策

舟山市地税局..... 王贤芳(281)

关于税收信息化建设的几点思考

金华市国家税务局..... 陈 巍(289)

税收信息化过程中的信息安全问题初探

兰溪市国家税务局..... 徐小玲(295)

动态均衡视角中的企业财务控制

宁波广播电视大学财务处..... 王力先(302)

从国际比较看我国政府采购的现状

绍兴县国家税务局..... 孟茂坤(308)

挑战和机遇:我国电子商务和税收对策

浙江大学法学院..... 龚宇峰(312)

第一部分

政府职能与公共财政税收

WTO 规则下政府职能的转变

衢州市国家税务局 余 敏

政府职能是指政府对国家和社会经济的发展应具有的职责和功能。它揭示了政府在社会经济中的基本方向和基本作用,即回答了政府在社会经济活动中“应该做什么,不应该做什么”的问题。在当今世界,面对不断发展变化的经济形势,正确界定政府的职能已成为世界各国共同面临的一个重要问题。在中国,经过自 20 世纪 70 年代末以来至今 20 多年的改革开放,社会发生了巨大变化,无论是经济、政治、文化,还是体制、机制、观念,都经历了一个深刻的变革过程。近年来,政府部门的职能转变已经取得了积极进展,但从总体上看,政府改革和职能转变仍落后于经济体制改革,在政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系上,还有一系列深层次的矛盾亟待解决。改革开放的实践证明,转变政府职能是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。随着我国加入世界贸易组织(WTO),我国政府将面临更大的挑战。在这样一个转型和开放的大背景下,正确界定政府的职能,把政府职能迅速转变到符合 WTO 规则的要求上来,是事关中国经济改革成败的关键。

一、加入 WTO 后中国政府所面临的挑战

世贸组织是一个以推动实现世界贸易自由化为目标的国际性贸易组织,其形式是通过政府间的双边或多边谈判确立起一整套促进贸易自由的基本规则。世贸组织的最大特点就是为成员国制定国际贸易政策提供了一套法律框架,即 WTO 规则,用来规范和约束成员的政府行为,以消除或限制各成员政府对跨国(境)贸易的干预。由于 WTO 规则绝大多数都与政府行政管理体制和运行机制有关,几乎影响到成员国政府管理的各个层面,在中国加入 WTO 的 23 项协议中,只有两项涉及企业,其他的都涉及政府。因此,许多专家认为,入世后受到第一轮冲击和挑战的不是企业,而是政府。入世,首先是政府的入世。

在申请加入世界贸易组织的时候,我国政府已经按照 WTO 的要求,对不合

理的政府经济行为进行了改革,在政府经济职能转变、精简机构、规范管理等方面取得了一定进展。但是,对比 WTO 的条款和我国现有的政府职能和政府行为,可以看到,处在经济转型期的我国政府的经济行为与 WTO 的要求还存在一定的差距,具体表现为如下几方面。

1. 政府管理理念上的差距

服务和规则是现代行政管理理念的重要内容。从政府部门来看,虽然我国政府运用计划手段配置资源的职能在不断弱化,但由于长期受计划经济的思维方式的影响,我国政府始终强调对社会的控制和管理,政府经济管理部门仍然习惯自上而下的行政权力管理,服务意识欠缺。而 WTO 是一种完完全全的市场经济,信奉的是“管理就是服务”的理念。我国政府“指挥式”的管理模式与 WTO 要求的“服务式”管理相差悬殊。此外,加入 WTO 后,政府经济行为必须符合 WTO 的规则要求,按国际惯例和法律办事,政府行政管理必须程序化。而在我国,政府行为缺乏约束和有效监督,经济活动的基本规则常被侵害。

2. 政府管理职能上的差距

政府管理职能是政府全部行政管理活动的核心,决定着政府管理的基本方向。按照市场经济发展的要求转变政府职能,是我国行政改革的基本要求。在我国已经正式加入 WTO 的状况下,进一步转变政府职能尤为重要。在市场经济条件下,WTO 规则要求各成员组织政府正确处理与市场的关系,找准自己的定位,不再直接干预企业,弱化政府的微观管理职能,以发挥市场对资源配置的基础作用。目前我国政府职能转变还没完全到位,政府管理中的“错位”、“越位”、“缺位”问题仍然十分突出。

3. 依法行政和公开透明原则上的差距

WTO 条款是一个包括了货物贸易、服务贸易、知识产权、贸易争端等内容广泛的国际经济条约法律系统。它要求成员国政府要有比较完善的依法行政体制,并且所有的经济政策、办事程序及过程必须是公开透明和可预见的。我国已经出台和实施了一系列与社会主义市场经济体制相适应的法律规章,但按照 WTO 的要求,目前我国的经济法律法规和经济政策体系还不健全,政府经济行为的随意性比较大,依法行政的意识比较淡薄,政府行为的透明度还有待提高。

4. 市场体系建立方面的差距

建立统一开放规范的国内大市场是 WTO 对其成员组织政府的基本要求,也是进入世界市场、参与全球竞争的前提。在这一方面,按照 WTO 基本规则的标准来衡量,我国政府行为还存在以下缺陷:一是市场体系不完善,国内各类市场地区间发展不平衡,而且市场体系不统一,不少地方和部门的地方保护主义思想严重,人为设置了一些市场壁垒,限制了资源尤其是稀缺资源的合理配置,严重影响了

统一开放大市场的形成。三是市场体系不规范,我国政府在规范市场秩序、加强市场监管方面的法律法规还不健全,各级执法部门有法不依、违法不究、执法不严的现象时有发生,使已有的规章制度也形同虚设,国内市场缺乏诚信意识,市场秩序较混乱。这与 WTO 要求的“公开、统一、有序”的市场体系相去甚远。

二、加入 WTO 后中国政府经济职能的定位

200 多年前,亚当·斯密认为政府只应充当“经济人”的“守夜人”。二次大战前的凯恩斯认识到市场经济光有市场那只“看不见的手”,并不能保证国民经济稳定协调发展,因此强调要加上一只“看得见的手”去纠正“市场失灵”,即提出国家干预主义。

我国实行社会主义市场经济以来,人们也对政府到底是什么角色反复思考,有的提出政府是“裁判员”而不能同时成为“运动员”,有的认为政府是“掌舵人”而不是“划桨者”,等等。前不久,我国著名经济学家厉以宁在论及我国入世后政府充当什么角色时,提出了“搅拌机及其管理者”理论。笔者认为,随着历史的进步和经济社会的发展,政府除应继续履行其国防职能、政治职能外,经济职能、社会职能越来越突出,越来越重要。目前中国市场系统的组织机制已经形成,由中国政府导入和培育的市场经济调节体系开始显灵,面对显灵的市场经济,政府则面临从市场经济调节系统退位的问题。另一方面,随着市场调节作用的显灵,市场调节领域与其无法涉及的领域开始明显地分离出来,在市场经济开始向高级阶段发展的过程中,对其发展所需要的环境和服务的系统提出了新的要求,政府管理体制只有与企业制度、市场机制协调发展才能提高整个社会主义市场经济的质量和效率。尤其是加入世界贸易组织后,在 WTO 规则下,政府的角色应当定位在“调控管理者”。因此,目前中国政府要加快建设公共服务型政府。公共服务型政府不但包括政府对公共事务的管理,还包括对经济的导向和宏观调控,为经济和社会发展提供良好的体制环境和宏观的、市场的条件。具体地说,公共服务型政府有如下四大职能。

1. 提供公共物品和公共服务

公共物品是具有消费的非排他性和非竞争性的产品。它无法在个人用户中间分割,也不能阻止没有出钱的人享受它带来的好处。如果由私人提供,则不可避免产生搭便车行为,导致资源配置低效率,既会造成资源闲置(由于收费过高而阻止人们消费,从而不能让资源得到有效利用),又会造成供给不足(私人或企业为了维护适当的利润,可能控制供给或因为无利可图而不组织供给)。因此,不能通过市场交易来提供。包括国防、义务教育、立法、社会保障和救助、重大基础

设施、基础研究等这些公共物品,是任何一个社会发展所必需的。它涉及全体公民的利益,涉及国家整体的长远的利益。提供充足的公共物品,是市场经济下政府的基本职责。政府作为一个公共服务机构,不以营利为目的,便能较好地解决公共品的供给问题,尽可能满足人们的需要。

在由计划经济向市场经济的转型过程中,哪些是政府不该管的,哪些是政府必须管的,如何“有所为,有所不为”,各级政府都在积极探索,都在努力寻找着政府角色的最佳定位。政府应从不该管的地方撤出,即政府职能不可越位;同时,对那些应该管的地方,政府必须尽职尽责地管好,即政府职能不能缺位。中国人世后,随着建设全面小康社会步伐的加快,国民对公共物品的需求会提出更高的要求,这就需要各级政府充分发挥在公共领域和提供公共物品的职能,加大提供公共物品的力度,改进公共物品提供的体制和方法。

2. 调整和维持正常的社会经济秩序

在建立和维护秩序方面,政府应担负起不可推卸的责任。因为就解决秩序问题而言,政府拥有独特的优势。作为社会中规模最大的非市场组织,政府本身的强制力和再分配能力,使其自身在提供秩序的服务方面,能够实现规模效益。如财产权利的有效保护、契约责任的严格履行、市场本身竞争性的切实维护等,就需要政府在相关法律的订立和司法服务等方面发挥积极作用。尽管有的市场行为主体或许在产权的自我保护、实施契约和争取平等竞争的市场机会等方面,可以做许多事情,但这些都无法取代最具权威性和普遍约束力的政府措施。政府是建立并维护与秩序有关的产权制度体系、市场法律体系和提供相应司法服务的最合适主体。

为了实现秩序的优化,政府在秩序建设中必须倡导一种法治精神。也就是说,政府必须遵循法治精神管理市场。行政权力必须被置于法律权威之下,任何形式的政府调控政策和规则措施都必须具备充分的法理基础,与秩序相关的政策措施的贯彻和实施必须被纳入法制轨道,政府调控和规制市场的权力应当受到合理制约,相关管理行为必须得到有效监督。这一准则表明,政府在管理市场方面,无论是使用行政手段,还是使用经济手段、法律手段,都应当具备法律前提,并接受法律监督,承担法律责任。

3. 坚持市场导向,完善宏观调控,提高综合国力

面对日趋激烈的国内外经济竞争,增强国家竞争力应成为政府的核心经济职能。随着中国加入WTO,遇到的挑战会更多,中国经济将不得不面临更加激烈的竞争。在这样的背景下,国家运用一定的财政、货币政策,提升国家竞争力,事关国家未来发展的根本。

国家宏观调控政策主要有财政政策和货币政策两种,通过两种政策工具的

配合使用,力求实现经济的内外均衡。从政府角度来看,主要是要加强国家产业政策的引导,促进支柱产业的培育和发展。一方面,应该重视市场力量对于产业发展的基础性作用;另一方面,通过制定有效的产业政策及经济社会发展计划,明确地告诉国内外投资者,哪些产业是政府扶持、鼓励和保护,哪些产业是政府限制和禁止的。加入 WTO,由于受有关规则的制约,市场保护只限于幼稚产业和少数例外产品,国家产业政策调控的范围会逐渐缩小,政府用计划手段配置资源会更多地建立在市场的基础上。我国作为发展中国家加入 WTO,更要学会利用有关条款,对国内的某些产业提供合理的保护。要根据具体情况,以法律、法规等形式保证专项政策和规划的落实,包括充分运用优惠贷款、生产控制、政府采购等投资鼓励政策,建立和健全财政、税收、金融、外贸等与产业政策相配套的保障体系,保证产业政策自身、产业政策与相关政策的协调和完善,推动产业竞争力的提升。

4. 加强社会管理,建立社会保障制度,维持社会稳定

随着国内市场进一步开放,竞争在大范围、全方位充分展开,加之国有企业改革不断深化和经济结构调整力度的逐步加大,下岗、失业的压力越来越大;大量离退休人员及老龄化趋势的提前到来,这一切都要求政府建立健全包括养老保险、事业保险和医疗保险等在内的社会保障制度,为应对 WTO 挑战提供社会预警和安全机制。要建立健全社会保障体系,主要是:(1)逐步扩大社会保障的覆盖面。尽快把社会保障的覆盖面扩展到集体、外商投资、私营、混合所有制等多种企业及城镇个体劳动者,使城镇的所有劳动者和居民都能享有社会保障,同时积极稳妥地推进农村社会保障体系的建设。(2)加快建立多元化、多层次的社会保障体系。为了使社会保障既能发挥保障生活和安定社会的作用,又能适应不同经济发展水平的需要,我国宜实行国家基本保险、单位补充保险和个人储蓄性保险相结合的多层次社会保障体制。(3)加强保险基金的收缴和管理,壮大保障规模和能力。当前由于少数企业拖欠、拒缴,部分企业困难,无力缴费;社会保障未覆盖到全社会,影响了社会保障基金的总体规模;老年人口比重大,养老金替代率高,超过制度设计能力等原因,保障基金筹集不能满足社会保障需要的矛盾日益突出。为了解决这一矛盾,应采取以下对策措施:一是加大收缴力度;二是扩大财政对保障基金的扶持力度;三是合理调整社会保障筹资比例。(4)改革社会保险管理体制,提高管理现代化水平。要改变目前社会保障管理体制过于分散、政出多门的状况,尽快完善社会保障管理体制,提高社会保障管理水平。一是完善社会保障体制,统一筹划和调剂保险基金。二是加大依法管理的力度,要在国家立法的基础上,加快地方立法配套的进程,到 2010 年形成由国家立法和地方立法相结合的完整、健全的城镇社会保障法规体系。三是提高管理现代化水平,建立全国统一的社会保障信息系统。

考虑到今后社会保障机构同参保人之间的联系频率不断增大,要设计适量的机构网络体系,为参保人提供方便、快捷、周到的服务。

总之,在市场经济条件下,根据中国社会经济发展的现实,政府的主要职能可概括为:公共服务职能;供给秩序职能;经济调节职能;社会稳定职能。中国为了“复关”和“入世”,已经进行了 15 年不懈的努力,政府的经济职能也随着经济体制改革的深入进行了全方位的变革,我国政府在 WTO 背景下的角色定位也日渐清晰和准确。在从计划经济向市场经济体制的转型过程中,政府职能的转变就是要改变原来包罗万象的管理格局,建立一个适合市场经济和世贸规则的法治、高效、有限的服务型政府。

〔参考文献〕

- ① 杨瑞龙,陈秀山,张宇. 社会主义经济理论. 北京:中国人民大学出版社,2001
- ② 孙立平等. 中国社会结构转型的中近期趋势与隐患. 战略与管理,1998(5)
- ③ 宋圭武. 转型和开放条件下政府职能的界定,经济学家,2004(2)
- ④ 孔祥利. 焦点问题中的政府经济行为. 北京:中国社会科学出版社,2003