

ZHEJIANG UNIVERSITY

OF FINANCE & ECONOMICS



浙江财经学院

2006 届 毕业生优秀论文选编

浙江财经学院教务处

二〇〇六年十月

二〇〇六届毕业生优秀论文选编

目 录

财政、税收

城乡教育均等化与转移支付方式探讨·····	02 财政 1	马春峰	(1)
“1600”不是终点			
——论个人所得税工资、薪金费用扣除标准的制定·····	02 财政 2	平 音	(12)
遗产税的效应分析			
——基于公众对遗产税关心和认识程度的调查·····	02 东方财政 2	袁慧玲	(23)
论商业保险发展及其对养老保险的补充作用·····	02 社保	滕 翔	(33)
论廉政保证金制度·····	02 行政管理	谢灵娇	(42)

会计、审计

IASB 制定中小企业会计准则的进展及启示 ·····	02CGA	蔡海静	(55)
分析性复核调查研究·····	02 东方注会 2	徐海泓	(64)
企业内部审计向管理效益审计发展的研究·····	02 会计	王 敏	(74)
对我国资产减值计提与转回的思考·····	02 会计	薛 伟	(83)
浙江上市公司股利分配政策研究·····	02 注会	曾丽纳	(92)
关联企业转让定价的税收对策研究·····	02 注会	宋甄甄	(101)

工商管理

宁波市消费者对绿色食品的认知水平及其影响因素			
——基于宁波市消费者调查的分析·····	02 工商 2	傅凤鸣	(112)
海宁中国皮革城顾客特征实证研究·····	02 工商 2	张文海	(129)

金融投资

关于国有商业银行上市的思考			
——侧重于国有银行上市与公司治理结构有效性的讨论·····	02 东方金融 4	郭晶晶	(145)

关于浙江省外向型中小企业贸易融资中存在的问题及发展对策的研究·····02	金融 1	朱晓燕 (164)
我国中小企业融资难问题分析·····02	金融 1	仲 夏 (178)
基于神经网络的中小企业信用评价·····02	金融工程	杨正东 (188)

信 息

基于 PC 和单片机的数据采集控制系统的设计与研究 ·····02	计算机 1	王作省 (201)
GSP 药品管理信息系统通讯子系统的开发与实现·····02	信息	张 佳 (222)

法 律

论我国累积投票制度的建立及完善·····02	法学 1	戴颖洁 (240)
------------------------	------	-----------

经 济

出口退税对浙江农产品出口的影响与对策·····02	东方国贸 1	施洁婕 (250)
国际直接投资与浙江进出口贸易的相关性分析 ·····02	国贸	汪光辉 (261)
浙江省各市经济发展水平差异的因素分析 ·····02	经济学	周勇民 (276)

统 计

基于非确定数学方法与主成分分析方法的长江水质状况评价和预测 ·····02	统计学	章碧珂 (287)
---------------------------------------	-----	-----------

外 语

《威尼斯商人》中安东尼奥的忧郁之谜·····02	英语 1	卢丽苏 (330)
--------------------------	------	-----------

人 文

信息时代日本“国字”的汉读研究 ·····02	文学	朱 丽 (349)
-------------------------	----	-----------

城乡教育均等化与转移支付方式探讨

作者：马春峰

指导老师：钟晓敏

摘要：改革开放以来，随着中国经济的不断发展，我国教育事业也有了一定的发展，特别是义务教育，也有了很大的改善。但是，由于体制等多方面的原因，城乡教育供给的数量和质量却存在严重的不平等，影响农村的发展和稳定，也不利于我们构建和谐社会。转移支付方式作为均等化的手段之一，可以有效地缩小城乡之间教育的差距，同时还具有规范、稳定的制度保障，有利于教育资金的长期供给。但是，现阶段的转移支付方式存在许多问题，应不断加以完善，从而更有效地缩短城乡教育的差距。

关键字：城乡教育；均等化；转移支付；

Urban-Rural Inequality in Education and Discussion on Transfer system

Abstract: Since the reform and opening to outside, the economy of China has developed faster, the education of our country has also improved a lot, especially the compulsory education. However, due to our system and other causes, the quantity and quality of education supply between urban and rural is unequal, which affected the development and stability of rural areas, influencing the building of the harmonious society consequently. Transfer system, as one of the equalized methods, can reduce the education gap between urban and rural effectively. Apart from this, it has normative and stable system guarantee, which can ensure the long-term supply of the education fund, but there are also many problems in transfer system, which must be improved. Only in the way, can the education gap between urban and rural reduce effectively.

Key words: urban-rural education; equalize; transfer;

一、引言

教育因其具有一定程度的非竞争性和非排他性，被看作是一种公共物品，特别是义务教育，具有很强的外部效应，应看作是一种纯公共物品，它可以提高公民的素质，从而提高整个社会的生产力。教育作为一种公共物品，是一种人人都应该享有的权利或者义务，是现代公民的基本人权，也是改善一个人生存状态的有利工具，相同的人应获得相同的待遇。对于受教育者而言，同样的学生就应该获得同等的教育机会，至少应该获得最基本的教育服务，这是公民的受教育权。在许多发达国家，几乎每个公民都能受到良好的基础教育，而在我国，很多地方还是不能提供最基础的义务教育。更严重的是，我国城乡之间的收入差距越来越大，相应的教育差距也越拉越大，已严重影响了农村的发展和稳定，也不利于我们构建社会主义和谐社会。

二、我国城乡教育差距的现状

目前，我国的城乡教育差距已比较大，其不平等主要体现在以下几个方面：

第一，农村义务教育经费投入总量不足，且生均经费低于全国平均水平，生均教育经费增长速度也低于全国平均水平。因为全国平均水平是农村和城市的加权平均，换言之，农村义务教育生均经费及生均教育经费增长速度要远远低于城市，城乡之间生均教育经费已经越来越大了，从表 1、表 2 中我们可以看到，1998 年全国普通初中生均教育经费为 1102.5 元，而我国农村初中生均教育经费是 861.64 元，农村初中生的教育经费只有全国平均水平的 75.1%，到 2002 年，全国普通初中生均教育经费为 1533.48 元，我国农村初中生均教育经费是 1129.21 元，农村初中生的教育经费相当于全国平均水平的比例不升反降，跌到 65.2%。显然，农村初中生均教育经费的增长速度已远远落后于城市的水平，此外，城乡之间小学生的教育经费差距也在越拉越大。这些都表明我国城乡之间的教育差距在越拉越大，教育经费的安排很不合理。

表 1 农村义务教育生均经费与全国水平的比较

单位：元

项目	1996 年	1998 年	2001 年	2002 年	2002 年比 1996 年增长	2002 年比 2001 年增长
全国普通小学	550.04	625.45	971.69	1154.94	109.97%	18.86%
农村普通小学	466.43	519.16	797.60	953.65	104.46%	19.56%
全国普通初中	1038.32	1102.5	1372.35	1533.48	47.69%	11.74%
农村普通初中	863.02	861.64	1013.65	1129.21	30.84%	11.40%

资料来源：《中国教育经费统计年鉴》相关年度数据，《中国人民大学中国经济发展研究报告 2005》第 217 页

表 2 农村义务教育经费相当于全国平均水平的比例（%）

年份	1996	1998	1999	2000	2001	2002
小学	80.5	79.2	76.7	75.2	73.3	72.5
初中	78.1	75.1	70.5	67.3	66.4	65.2

资料来源：同表 1

第二，我国农村教育财政性经费投入不足，财政性农村初中与小学教育经费占财政支出的比重太低，城乡之间不平等。在我国义务教育阶段的学生中，农村学生约占 2/3，而在 2002 年我国财政性义务教育经费中，农村却只占有 58.19%¹，财政性农村义务教育经费占财政支出的比重从 1997 年的 6.38% 下降到 2002 年的 4.77%，从表 4 中，我们可以看出，国家财政支出中安排给农村教育的比重也越来越低，虽然我国财政性教育经费占 GDP 的比例在逐年提高，由 1997 年的 2.5% 提高到 2002 年 3.32%，但仍没有实现《义务教育法》提出的到 2000 年达到 4% 的规划目标。此外，更令人遗憾的是，随着财政收入的逐年提高，国家财政性教育经费占财政支出的比例却在呈逐年下降的趋势。由 1997 年的 20.17% 下降到 2002 年的 15.83%，同期的财政性农村义务教育经费占财政支出的比例也从 1997 年 6.38% 下降到 2002 年的 4.77%，这表明我国农村义务教育财政性经费总量在越来越少，表明城乡之间的教育投入不均等。

表 3 农村义务教育经费与相关指标 单位：亿元

年份	财政性农村普通初中与小学教育经费			财政性城镇普通初中与小学教育经费	财政性普通初中与小学教育经费	财政支出财政性教育经费	财政支出	GDP
	初中	小学	合计					
1997	204.7	384.12	588.82	466.57	1055.39	1862.54	9233.56	74462.6
1998	203.88	413.02	616.9	459.34	1076.24	2032.45	10798.18	78345.2
1999	220.85	454.82	675.67	507.3	1182.97	2287.18	13187.67	82067.5
2000	236.73	496.71	733.44	574.53	1307.97	2562.61	15886.5	89468.1
2001	290.96	610.01	900.97	679.19	1580.16	3057.01	18902.58	97314.8
2002	341.38	710.09	1051.47	755.57	1807.04	3491.4	22053.15	105172.3

资料来源：据《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》相关年度数据，《中国人民大学中国经济发展研究报告 2005》第 218 页

表 4 农村义务教育经费增长速度与相关指标的比较（%）

年份	财政性义务教育经费增长率			财政性教育经费所占%		财政性农村义务教育经费所占%		财政支出增长率
	农村	城镇	全国	占 GDP	占财政支出	占财政性义务教育经费	占财政支出	
1997				2.50	20.17	55.79	6.38	16.33
1998	4.77	-1.55	1.98	2.59	18.82	57.32	5.71	16.94
1999	9.53	10.44	9.92	2.79	17.34	57.12	5.12	22.13
2000	8.55	13.25	10.57	2.86	16.13	56.07	4.62	20.46
2001	22.84	18.22	20.81	3.14	16.17	57.02	4.77	18.99
2002	16.70	11.25	14.36	3.32	15.83	58.19	4.77	16.67

资料来源：同表 3

注：表中的财政支出不包括国内外债务部分

¹纪宝成、杨瑞龙主编：《中国人民大学中国经济发展研究报告 2005》，中国人民大学出版社，2005 年 3 月第一版。第 218 页

第三，农村教育经费不足导致农村教育环境较差，农村教育基本建设支出低于全国平均水平，农村中小学办学条件远远落后于城市，尤其是贫困农村地区学校办学条件，从表 5 中，我们可以看出，全国农村普通初中生均基建支出占全国平均水平的比例一直在下降，从 1996 年的 90.17% 下降到 2002 年的 44.07%，全国普通小学生均基本建设经费占全国平均水平的比例也在下降，从 1996 年的 86.84% 下降到 2002 年的 70.11%。由此，我们可以看出，城乡之间的办学条件存在很大的差距，我们也不难理解最好的学校在城市，最差学校在农村了，一个资金充裕，教学设施齐全一流，有大量的现代化教学设备和优秀的教师队伍；一个仍然是危房林立，学生安全难以保证，师资力量缺乏，连基本的教学用品也没有，更不用说先进的实验设施了，造成了城乡之间教学条件、教育水平的巨大差异。从表 6 的数据中我们可以看到农村义务教育生均公用经费也远远落后于全国平均水平，当然也就低于城市水平了，可见城乡差距之大。

表 5 农村义务教育生均基建支出与全国平均水平的比较 单位：元

年份	全国普通初中与小学基建支出		农村普通初中与小学基建支出			
	初中	小学	初中		小学	
			金额	相当于全国%	金额	相当于全国%
1996	205.51	84.26	185.31	90.17	73.17	86.84
1998	125.49	54.08	97.83	77.96	45	83.21
2000	92.67	37.47	47.56	51.32	25.95	69.26
2002	102.23	48.25	45.05	44.07	33.83	70.11

资料来源：《中国教育统计年鉴》相关年度数据或整理所得

表 6 农村义务教育生均公用经费与全国水平的比较 单位：元

项目	1996 年	1998 年	2000 年	2002 年
全国普通小学生均公用经费	142.92	172.52	197.2	237.95
农村普通小学生均公用经费	115.01	136.55	148.3	172.42
全国普通初中生均公用经费	304.27	356.67	376.33	424.59
农村普通初中生均公用经费	237.73	267.92	253.14	276.7

资料来源：同表 5

第四，农村教育经费不足，导致大量优质师资流失。农村师资力量整体水平落后，师资力量缺乏，农村学校教师负担的学生数（师生比）远远高于城市学校，而且城乡教师之间的收入差距也比较大，合格的教师不愿到农村任教，同时还造成大量的优秀教师流失，留下来的老师也都文化程度不高，缺乏必要的文化修养，同时又没有受过专业的训练，缺乏合理的教学方法，难以胜任教育工作，这又导致了城乡教育的差距。表 7、表 8 就可以反映此问题，2003 年，农村普通中学平均每个教师负担学生数是 19.9 个，而城市普通中学平均每个教师负担学生数是 16.9，负担的越多，工资反而越少，很不合理。此外，由于教育经费没有足额充分地投入农村，许多地方的孩子还是上不了学，导致农村孩子的辍学率较高，升学率下降，许多山区的孩子往往没有上完小学、初中就被迫辍学外出打工，而城市的升学率就比较高了，小学的升学率居然出现了过剩，从 1990 年到 2003 年，升学率连续在 100% 以上，而且还呈不断上升趋势，2003 年达到了 112.95%，城乡之间存在严重不平等。

表7 农村普通中小学教师负担学生数

单位：万人，人

年份	中学			小学		
	在校生 (万人)	专任教师 (万人)	平均每个教师 负担学生人数	在校生 (万人)	专任教师 (万人)	平均每个教师负 担学生人数
1990	2739	168.26	16.3	9595.6	426.33	22.5
1996	2937.29	163.37	18.0	9486.91	381.01	24.9
1998	3206.33	171.03	18.7	9439.5	375.16	25.2
2000	3586.28	178.63	20.1	8503.71	367.8	23.1
2002	3295.41	164.66	20.0	8141.68	371.81	21.9
2003	3370.78	169.24	19.9	7689.15	364.57	21.1

资料来源：根据《中国统计年鉴》相关年度数据整理、计算所得

表8 城市普通中小学教师负担学生数

单位：万人，人

年份	中学			小学		
	在校生 (万人)	专任教师 (万人)	平均每个教师 负担学生人数	在校生 (万人)	专任教师 (万人)	平均每个教师负 担学生人数
1990	817.3	66.27	12.3	1341.2	68.55	19.2
1996	1151.44	81.55	14.1	1768.41	87.11	20.3
1998	1240.88	86.54	14.3	1850.58	90.23	20.5
2000	1497.02	94.42	15.9	1816.65	92.72	19.6
2002	1712.71	101.96	16.8	1721.25	90.52	19.0
2003	1853.03	109.67	16.9	1807.69	93.64	19.3

资料来源：根据《中国教育统计年鉴》相关年度数据或整理所得

表9 农村普通中小学毕业生升学率

单位：万人，%

年份	毕业生数			招生数			升学率	
	小学	初中	高中	小学	初中	高中	小学升 初中	初中升 高中
1995	1328.65	684.56	33.08	1791.05	1027.34	44.65	76.57	6.52
1996	1315.62	715.87	31.62	1769.18	1033.77	44.87	78.58	6.27
1997	1330.15	787.61	32.3	1705.91	1063.79	48.17	79.98	6.12
1998	1414.43	864.59	35.46	1510.01	1144.5	51.51	80.92	5.96
1999	1522.87	891.31	35.79	1353.04	1235.41	55.15	81.12	6.19
2000	1567.61	903.79	39.2	1253.75	1265.88	64.36	80.75	7.12
2001	1622.38	832.63	37.4	1311.83	1118.14	66.37	68.92	7.97
2002	1576.71	877.72	39.8	1294.65	1080.86	77.64	68.55	8.85
2003	1523.37	937.39	47.8	1192.45	1065.29	81.42	69.93	8.69

资料来源：根据《中国教育统计年鉴》相关年度数据或整理所得

注：小学升学率=初中招生数/小学毕业生数；初中升学率=高中招生数/初中毕业生数

表 10 城市普通中小学毕业生升学率

单位: 万人, %

年份	毕业生数			招生数			升学率	
	小学	初中	高中	小学	初中	高中	小学升 初中	初中升 高中
1995	287.84	228.02	70.43	320.47	301.55	94.89	104.76	41.61
1996	272.6	227.16	74.49	314.78	284.8	100.15	104.48	44.09
1997	266.39	265.94	82.46	299.73	277.46	119.4	104.16	44.90
1998	294.28	289.34	93.48	276.52	308.13	136.7	104.71	47.25
1999	329.21	274.33	98.9	279.82	345.34	151.92	104.90	55.38
2000	347.81	264.55	116.46	289.12	370.35	176.48	106.48	66.71
2001	325.48	273.25	127.04	276.23	360	192.96	110.61	70.62
2002	325.07	315.92	144.97	286.81	363.66	234.53	111.87	74.24
2003	318	348.8	169.18	296.61	359.18	269.8	112.95	77.35

资料来源: 同表 8

三、城乡教育不平等的原因分析

第一, 城乡之间教育不平等是原有体制的产物, 城乡二元经济社会结构, 造成农村社会经济发展水平落后, 农村县乡财政就比较困难, 造成农村教育经费的缺乏。另外, 在原有教育体制和计划经济体制下, 强调的是效率优先, 兼顾公平, 优先发展重工业, 中央政府就只能把教育的发展重点放在了城镇地区和高等教育上, 而把农村教育的办学责任推给了县乡政府, 县乡政府又把负担推给了农民, 而农民又怎么能担当得起呢? 这样就导致了政府职能的扭曲。尽管近年来, 国家也在扭转重点, 把重点放在了初等教育上, 但中央政府本级财政用于发展农村义务教育的经费支出仍显不足, 这些都人为地造成了城乡之间教育的不平等, 很大程度上损害和牺牲了处于社会底层的广大农民的利益, 侵害了农村孩子的受教育权, 一个教育条件越来越好, 一个负担越来越重, 很不公平。从表 11 中我们可以看出, 农村义务教育经费中农民直接负担部分, 虽有所下降, 但仍然占有 21.60% (2001 年), 农民负担仍较重。

表 11 农村义务教育经费构成

单位: 亿元

年份	总额	预算内 经费	教育费 附加	教育集资	学杂费	农民直接负担部分	
						金额	占总额%
1996	738.95	384.7	117.39	113.25	68.99	299.63	40.55
1998	811.98	460.99	122.69	64.04	90.52	277.25	34.14
2001	1102.26	775.64	91.37	30.53	116.22	238.12	21.60

资料来源: 转引自上海财经大学公共政策研究中心编的《2004 中国财政发展报告》, 第 452 页

第二, 在教育投资责任的划分中, 责任划分不清, 中央投入不足, 负担太少, 乡镇分担过重, 这也是造成农村教育经费短缺的一个重要原因。由于目前, 义务教育投入的责任基本上是由县级及以下政府承担, 在县级管理中又实行县、乡村分级办学, 县乡“两级管理”的制度, 再加上农村税

费改革取消了农村教育费附加和教育集资，使原本自给的农村义务教育缺少了一个强有力的渠道，农村教育经费严重不足，而原本财力薄弱的县乡财政根本无法弥补这一漏洞，县乡政府在缺少经费的情况下，势必会先满足城市教育的需求，而置农村教育发展的巨大缺口于不顾，导致城乡教育的不平等。表 12 反映了中央与地方教育投入的情况，地方占了比较大的比重。

表 12 中央与地方教育投入的比较

年份	全国 (万元)	中央		地方	
		金额(万元)	占全国百分比	金额(万元)	占全国百分比
1997	2803.31	280.02	9.99%	2523.28	90.01%
1999	3349.04	422.74	12.62%	2926.3	87.38%
2001	4637.66	555.42	11.98%	4082.24	88.02%

资料来源：转引自上海财经大学公共政策研究中心编的《2004 中国财政发展报告》，第 450 页

第三，缺乏完善的监督制度，教育经费即使已经拨付也往往没有足额及时地投入，上级政府对下级政府的行为缺乏监督，无法保证资金的合理使用，无法保证有限的教育经费得到充分利用，中央和省级政府通过县级政府把经费拨付到农村后，根本无法了解到资金的使用方向。同时，村级政府会不会把经费又投入到其他地方去又成为一个问题。此外，由于官员考核机制的不完善，地方官员往往考虑到自己的政绩，这些经费往往会首先投资到其他收益较高的领域，这又是造成城乡间教育差距的原因所在。

为了保障公民的基本权利和促进地区均衡发展，缩小城乡之间经济、社会状况的差距，促进社会公平，防止出现“马太效应”，政府有必要采取一定的措施保证城乡教育供给的均等化，以让每个公民都能够享有平等受教育的权利。

四、转移支付方式可以有效实现城乡教育均等化

长期以来，由于没有明确各级政府的责任分担机制和官员考核体制，城乡公共物品提供的数量和质量存在严重的不平等，教育差距越来越大，影响农村的发展和稳定。对于我国长期存在的城乡教育不平等问题，我们仍然不予以重视，教育经费更多的偏向城市，乡镇很少受益，农村增加教育经费的同时，城市反而增加得更多，依靠增加非规范财政收入由农村社区内部解决，即由基层政府的集资、摊派和社会动员等形式增加政府收入来解决教育问题并非长效机制，而有效的转移支付与之相比则具有充裕的财力基础和规范的制度保证，而且比较稳定，是城乡教育均等化的有效途径，其具体原因主要有以下几个方面：

（一）政府面临经费短缺的困境，在我国，由于经济建设、体制改革等方面因素的影响，在短时间要加大对教育的投入可能性不是很大，即使加大投入，也只能是一个逐步增加的过程，这些增加的经费投入到城市还是农村又是一大问题。在政府缺少经费的情况下，要加大对农村教育的投入，必将减少农村其他方面的供给，从长期来讲，无法从根本上解决城乡之间公共品供给的差距。因此，依靠农村内部解决显然不切合实际，无法缩小城乡之间的教育差距。

而要真正缩小城乡之间的教育差距，势必要加大农村义务教育的投入而不减少农村其他公共物

品的供给。这时，政府有两种选择：一是保持全国范围的教育投入总量不变，对城乡教育供给实行此消彼长的调整，减少对城市的供给，增加对农村的提供；二是维持城市教育供给水平，提高对农村教育的投入。长期以来，我国对城乡公共品的供给调整主要采用了第二种方法加以平衡，但是，这部分新增加的投入又往往是预算外的，更多的又往往是由农民来承担。由于教育对孩子的将来有益，农民对教育就有很大的偏好，甘心支付高额学费。这样，农村公共物品的供给水平虽有所提高，但这种提高却以加重农民负担为代价，又造成了新的城乡不公。因此，有必要推行和完善转移支付方式，适当增加或减少城市的投入，把更多的资金投入农村。省级、县级财政在拨付经费的时候，应更多地考虑农村的情况，向农村倾斜。

（二）农村受财力所限，如果在不减少其他公共物品提供的情况下，光靠农村内部通过非规范的财政收入来扩大农村教育的供给，缩小城乡差距很难实现。因为造成城乡教育供给不均等的初始原因就是城乡之间的经济发展水平和财力的差异，因此农村可动用财力就有较强的约束，其财政实力较弱，投入不可能源源不断地跟上城市的投入量，勉强加大投入，只能是一种低水平的扩张，很难建立城乡教育均等化的长效、规范机制。

（三）一般性地加大对农村的投入缺乏资金使用的约束，资金的使用效率低下。由于非规范的财政投入，多数不纳入政府财政管理、地方政府自收自支，上级政府很难对这部分资金实行有效的监督和制约。地方政府和官员为了在业绩评价中获得较好的成绩，往往会把本应投入农村教育的资金投入其它收益较大的领域中，而把这部分缺少的教育资金通过收费负担给农民，因为农村居民对教育这种公共物品存在很大的认同和需求，为了孩子的将来，对教育的投入可谓丝毫没有怨言，这样，地方政府就没有任何激励去得到更多的教育经费，因为这部分经费很容易解决，这样就无法形成有效的约束，造成资金的滥用和使用的无效。因此，必须通过转移支付方式才能保证缩小城乡之间的差异。

转移支付制度可以平衡各地区财力的差距，可以有效地实现城乡公共物品的供给均等，可以实现教育机会的均等和教育负担的公平，如图 1 所示 Edgeworth 方框图中，横轴、纵轴表示教育资源的供给和其它公共品的供给，整个社会的教育资源是一定的，在初始状态，农村的教育供给量在 C 点，其它公共品供给量在 A 点，城市教育供给量在 C'，其它公共品供给量在 A'，均衡点在 E_0 ，虽然这个均衡是帕雷托最优的，但是它没有考虑到公平问题，城市和农村存在不平等，不管是教育资源，还是其它公共品资源，农村的拥有量都要小于城市，农村居民的效用远远没有得到满足，整个社会的福利没有达到最优。那么，存不存在一种既体现公平又有效率的配置呢？从图 1 中，我们可以看出是存在的。只要通过转移支付，把城市的资源更多地转移给农村，就可以既体现公平原则，又是符合帕雷托有效，转移支付后，新的均衡点是 E_1 ，农村教育供给量在 D 点的水平，相应的城市供给量在 D' 点，也达到了帕雷托最优，实现了社会公平，其相应的社会福利曲线也从 I_0 上升到了 I_1 （如图 2 所示），整个社会的福利水平增加了。何乐而不为呢？因此，我国应加大转移支付的力度。教育转移支付一方面可以提高农村教育经费的不足，另一方面，由于其有专项拨款的特点及较强的透明性，只要监督得当，使经费能够及时、足额的到位，就可以增加对农村义务教育的投入，缩小城乡之间的差距，从而实现社会公平，提高整个社会的福利水平。

图 1

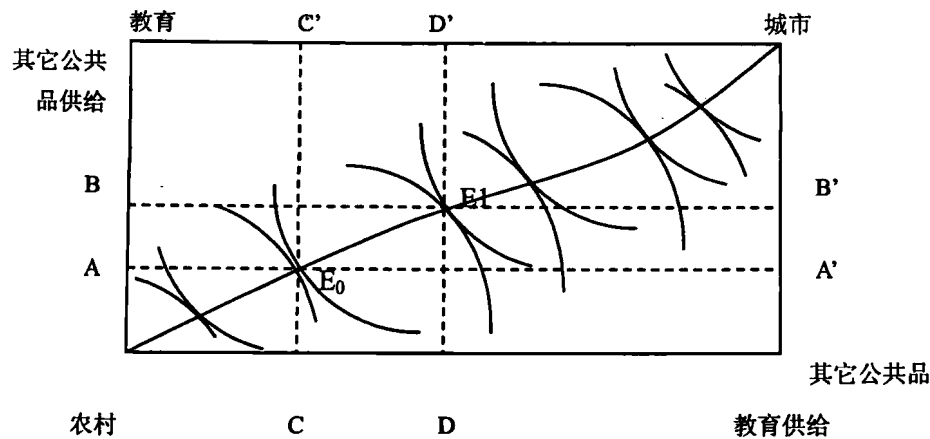
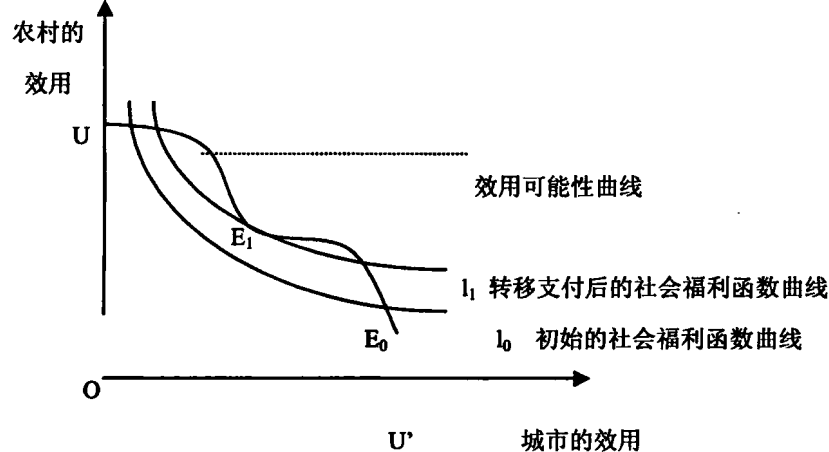


图 2



五、转移支付现状分析及其完善措施

我国实行农村税费改革以后，中央和省级财政也通过转移支付方法对一些基层政府给予支持，确保基层政府正常运转所需要的经费，有效地缩小了城乡之间的差距。但是，仍然存在许多问题，现有的转移支付方式在资金规模、资金管理和运转方式方面还存在缺陷，不利于实现教育供给均等化的目标，其缺陷主要表现在以下几个方面：

首先，义务教育财政转移支付规模较小，无法从根本上缩小城乡间教育服务水平的差距，我国当前财政转移支付分为一般性转移支付与专项转移支付，这两项转移支付中都包含有教育转移支付，然而一般性转移支付并没有规定教育转移支付的比例，而且缺乏透明度，如果地方政府对教育不够重视的话，这部分资金就往往会被挤占，基本上没有起到教育转移支付的作用。而专项转移支付是可以缩小差距的，但由于前者所占的比重较大，后者所占的比重较小，中央对地方专项教育包括“贫困地区义务教育工程”专款以及“义务教育危房改造工程”等，它们占全国义务教育总支出的比重很小，只有 1% 左右，但这些又只是临时性的，只能应一时之急，并不能从根本上缩小个地区公共教育服务水平的差距²。这些教育专项转移支付并不能给县级政府带来较多的教育经费，因此说当前转

² 张筱峰：“税费改革后教育转移支付”，《湖南社会科学》，2004 年 2 月，第 83 页。

移支付的作用还没有体现出来。

其次，纵向的转移支付制度不够完整，农村基层政府处于转移支付的受益边缘。目前我国财政转移支付的构建中只是明确了中央和省级政府之间的转移支付制度，省和省以下转移支付制度尚未完全建立，省、市级政府对县乡政府的转移支付普遍不足³，并在上级转移支付款的使用中，偏重城市利益，农村政府很难从中受益。

再次，教育转移支付资金的分配有较大的随意性，受人为因素的影响较大，在分配城市和农村经费时，不能保证资金能够更多地流向农村，我国尚无转移支付的法律、法规制度来约束资金的分配，导致分配办法缺乏科学依据和标准，上级经常根据主观意念随意地把专项资金向城市倾斜，使得原则上不需要太多经费的城市得到大量的补助，而财力薄弱、极度缺乏教育资金的农村却迟迟得不到保证，这种随意性已严重影响了教育的公平性。

最后，教育专项转移支付采取的形式比较单一。目前，我国的教育转移支付方式主要是不配套拨款，配套的教育专项转移支付较少，形式较为简单，无法调动地方政府的积极性，难以保证教育资金的持续增长。

因此，我们在继续加大转移支付力度的同时，还应不断完善转移支付制度，促进地区之间的公平，实现地区间财力的相对均衡和教育公共品供给的均等化。

（一）坚持公平、公正的原则，建立合理、公开透明的转移支付制度。

教育应优先均等，特别是义务教育，作为一种最基本的公共品之一，决定着公民的生存和发展，应首先予以考虑，教育的供给应坚持平均导向，城乡之间不应当有差异。这应当成为一种思想或者一项政策来坚持。

（二）进一步明确中央、省、地（市）、县乡各级财政对义务教育投入的责任和摊派比例。鉴于中央和省级政府集中了绝大部分财力，中央应加大大本级投入力度，以缓解县乡财政的困难，使其有足够的资金投入教育当中，从而合理地在城乡之间分配资金。从现行教育转移支付的规模来看，中央政府也力不从心，主要是因为中央可支配收入确实不多。虽然分税制后，中央财政集中了大部分收入，但同时也有相当多的资金作为基数返还和专项补贴的形式返还给了地方，所以，中央在教育转移支付上也就不从心了。因此，我们在完善分税制提高中央财政收入的同时，也应提高对教育均等化转移支付的力度，在转移支付的方式上，更多的偏向农村，在一般性转移支付中，明确教育的投入比例；在专项转移支付中应加大对农村教育经费的投入力度。

（三）构建多层次的转移支付体系，我国的农村义务教育供给呈现出明显的多层次性，有些部分是国家提供，有些是由省、市级提供，但最大部分还是由县和乡镇，特别是乡镇提供，乡镇的财政负担很大⁴。因此，为实现城乡公共品供给的均等化，需要构建多层次的均等化转移支付体系，不仅要完善中央政府对地方政府的转移支付制度，而且要完善省级政府对其以下政府的转移支付制度，特别是加强省级政府对地市县的转移支付制度和其它配套制度。

（四）建立合理的转移支付测算体系，在城市和农村教育专项资金分配上，应进行科学论证，提高资金使用效率，我们也不主张城市和农村之间的教育投入一定要相等，相等了也不现实，毕竟城市和农村由于经济发展水平、物价水平的差异，培养一个学生的成本就会不一样，城市肯定会高

³ 张林：“我国财政转移支付法律制度之反思与重构”，《财政与税务》2005年第4期，第30页。

⁴ 陈秀山、张启春：“我国转轨时期财政转移支付制度的目标体系及分层问题”，《财政与税务》，2005年第4期，第25页。

于农村，中央、省级财政在转移农村教育经费时应充分考虑城乡的教育规划和实际的教育需求，以需求来决定供给，而不是盲目供给，同时也要充分考虑城乡之间的学生培养成本，应分别测算城市和农村培养一个学生完成义务教育的成本，来确定教育转移支付给两地的比例，按照比例进行转移，以提高资金的使用效率，使城市不多，农村不少。

同时，采用“因素法”对各地区进行因素评估，建立科学、合理的转移支付制度，对教育的转移支付进行评估，采用统计分析的方法，按照收支平衡的标准加以确定，从而增加转移支付制度的科学性与透明度，提高转移支付额的可预见性。

（五）建立教育转移支付资金的跟踪监督机制，强化对义务教育经费的监督管理，建立和健全相应的法律制度，使转移支付做到有法可依，有法必依。也可以把义务教育预算单列，在中央、省、地三级政府的本级预算中，应详细编制义务教育收支预算，标明经费的使用方向和用途，便于检查。同时，中央批准的转移支付预算应及时传达给个乡镇，乡镇就可以直接观测到各项资金是否已经及时、足额的到位，一发现有挤占、挪用财政转移支付补助资金的行为，应坚决从严查处，公开曝光，并且追究有关人员和领导者的责任。

（六）可以把国库集中收付制度运用到教育转移支付中来，建立教育经费的国库专用账户，教育经费的拨付都要通过这个专用账户来进行，比如农村学校的危房改造、设备购买，支付教师工资等就可以用国库集中支付的方式，学校可以把要支付的款项直接上报给国库，由国库把款项拨付给施工单位或卖方手中，这样就减少了经费拨付的环节，不仅可以节约相应的行政成本，同时也可以减少经费乱用的行为。

参 考 文 献

- [1]Zhongyi Jiang 、He Feng: “A Analysis of Dropout in Rural Compulsory Education and Basic Conditions of Rural Households”, *China & World Economy* , 33-45, Vol.12, NO.4, 2004.
- [2]哈维.S.罗森,《财政学》(第六版),中国人民大学出版社,2003年7月第1版。
- [3]纪宝成、杨瑞龙主编:《中国人民大学中国经济发展研究报告 2005—城乡统筹发展中的中国“三农问题”》,中国人民大学出版社,2005年3月第一版。
- [4]国家统计局:《2004年中国统计年鉴》,中国统计出版社。
- [5]张筱峰:“税费改革后教育转移支付”,《湖南社会科学》,2004年2月
- [6]浙江省财经学会编:《财政改革热点问题探索 2004》,经济科学出版社,2005年8月第一版。
- [7]上海财经大学公共政策研究中心:《2004 中国财政发展报告-中国农业、农村、农民政策研究》,上海财经大学出版社,2004年6月第一版。
- [8]“完善农村义务教育财政保障机制”课题组:“发达国家普及义务教育财政保障机制的回顾与比较”,《财政研究》,2005年第11期。
- [9]刘扬、董兆平:“我国政府间财政转移支付制度效应分析和改进构想”,《财政与税务》,2005年第4期。
- [10]陈秀山、张启春:“我国转轨时期财政转移支付制度的目标体系及分层问题”,《财政与税务》,2005年第4期。
- [11]葛乃旭:“重建我国政府间转移支付制度的构想”,《财政研究》,2005年第4期。
- [12]张林:“我国财政转移支付法律制度之反思与重构”,《财政与税务》2005年第4期。

“1600”不是终点

——论个人所得税工资、薪金费用扣除标准的制定

作者：平音

指导老师：沈玉平

摘要：个人所得税作为国家收入分配的重要工具，越来越受到重视。而与大部分人相关的工资、薪金费用扣除标准更是引来不止政府，还有广大民众的关注。但要确定这一费用扣除标准不是一件容易的事。本文首先将我国的个人所得税费用扣除标准与其他国家进行了比较，希望博采各家之长。然后通过对个人所得税所要发挥的作用，制定费用扣除标准要遵守的原则等各方面进行讨论，最终得出制定费用扣除标准的公式。最后说明在推行这一标准时其他需要注意的问题。

关键词：个人所得税；费用扣除标准；原则；职能

Define Deductions of Wages and Salaries

Abstract: The personal income tax is one of ways to redistribute income, and it is discussed more now. And not only the government but also the people pay more attention to the deductions of wages and salaries. But how to define the deductions of wages and salaries is not an easy question. Now, firstly we will compare the definition of the different countries. Secondly, we will see the function of the personal income tax, the principle of defining and so on. Finally, other things - which are important when the definition is used - will be discussed.

Key words: the personal income tax; the definition of wages and salaries; principle; function

一、引言

在 2005 年有一件亿万人民都在关注的税务方面的大事，那就是个人所得税工资、薪金费用扣除标准从 800 元提升至 1600 元。大家对这一改革的过程积极参与，对这一改革的结果更是议论纷纷。本文则通过对各国关于此方面规定的比较，以及对于个人所得税功能和制定费用扣除标准应遵循的原则等方面展开对这一标准的讨论。

二、个人所得税费用扣除标准的概述

（一）我国

我国最早涉及征收个人所得税的法规是 1914 年的国民党政府制定的《所得税条例》，但真正开始征收要从 1943 年国民党政府颁布了《所得税法》开始算起。当时制定个人所得税的目的主要是增加财政收入，也是向西方学习的一个成果。1949 年新中国成立，我国开始实行计划经济体制，结果是个人收入差距极小，个人所得税收入分配的功能根本就不为国家所需要。另一方面，不要说所得税在税收收入中比重极小，即使是整个税收，作为财政收入手段也不占主体。从下图 2-1 可以发现，在改革开放以前，税收收入占财政收入的比例大都在 50% 以下，并不占主体地位。所以个人所得税并未得到重视，费用扣除标准的制定更是缺乏研究。

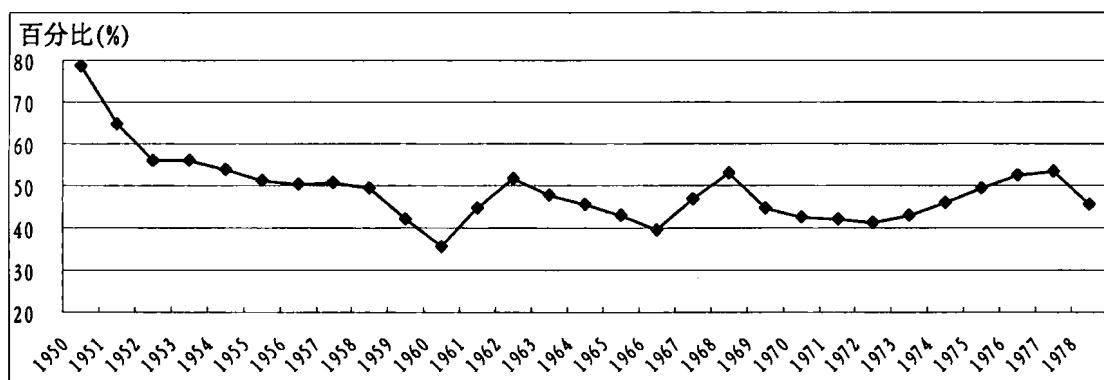


图 2-1⁵ 1950-1978 年税收收入占财政收入的比例

直到 1978 年决定施行改革开放的政策，个人所得税才开始得到重视。1980 年制订的《中华人民共和国个人所得税法》将费用扣除标准定为每月 800 元。当时定下这一标准是因为征收对象定为“高收入者”。在 1980 年，农村居民家庭年人均纯收入为 191.3 元，即使是在城镇，年人均可支配收入也仅为 477.6 元。⁶1994 年税改中，费用扣除标准仍定为 800 元。但意义与上不同。此次定为 800 元的依据是城市居民的基本生活费用指标 500 元，乘以赡养系数 1.5 得出的。⁷这一标准一用就是 20 年。直到 2006 年，我们才将它改为 1600 元。那么这次的 1600 元又是缘何而定呢？财政部副部长楼继伟说，确定工资薪金所得减除费用标准时主要考虑了以下因素：一是以全国城镇居民平均收支水平为基础，兼顾地区差异；二是将减除标准的确定与城镇居民住房、教育、医疗等改革结合起来考虑，保证老百姓基本生活水平不受影响；三是借鉴国际经验，遵从税收一般原则。⁸至于我国目前关

⁵ 中华人民共和国国家统计局：《2005 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2005 年 9 月第 1 版，第 430 页。

⁶ 中华人民共和国国家统计局：《2005 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2005 年 9 月第 1 版，第 335 页。

⁷ 赵红，冯彩虹：“个人所得税免征额中的公平实现”，《涉外税务》，2005 年第 10 期。

⁸ 全国人大常委会办公厅新闻发布会：<http://www.npc.people.com.cn/GB/15017/3807329.html>

于费用扣除标准的详细情况请见下表 2-1。

（二）其他国家

1、英国

这是最早开征个人所得税的国家。1799 年，为筹措军费，规定总收入在 60 英镑以上的均要征税。现在，个人所得税的应纳税所得额是在个人总收入中扣除费用扣除和税收宽免之后的数额。前面的费用扣除，要求是“全部”而且“完全”为经营目的发生的支出。主要有租金、保险费、维修费、服务费等投资补贴，个人的养老保险，公益捐赠，履行本职工作时所发生的全部、完全及必要的费用。后面的税收宽免即生计扣除，是指用于本人生计及赡养家庭方面的收入。且与前一年度零售物价指数的上升幅度保持一致，这主要是考虑到通货膨胀因素。根据个人不同的生活状况，个人宽免额不同，详细情况请见下表 2-1。

2、美国

1861 年，800 美元以上需要纳税。当时也是为充实军费。1894 年，开始对 4000 美元以上的收入征税。当时是因为国际贸易下降，关税及消费税锐减，财政收入告急才调整的免征额。1913 年，免征额又变为 3000 美元，夫妇合报则为 4000 美元。到了现在，美国的扣减项目更为细致，即有豁免又有扣减，其中扣减还分专项扣减和标准扣减，充分考虑了每个人不同的生活状况。⁹详细情况请见下表 2-1。

3、日本

这是一个亚洲国家。1887 年由于产业间税负不公，开始对年收入在 300 日元以上的人征收个人所得税。现在，日本采用的是先对分类项目进行费用扣除，然后再对总和进行综合扣除。综合扣除是从保障基本生活条件的角度出发制定的。具体情况请见下表 2-1。

表 2-1 各国个人所得税税前扣除项目的比较（单位：美元）¹⁰

国家	人均工资	贫困线	个人免税扣除	生计费用	单身个人的标准税前扣除额	三口之家的标准税前扣除额
中国 (2003)	1696	工资、薪金，中国人为 1159 美元；外国人为 5797 美元。	独生子女、托儿福利、家庭成员副食品。		中国人为 1159 美元，另有基本养老保险、医疗保险、失业保险、住房公积金可免交个人所得税，共计 305 美元；外国人为 5795 美元。	
英国 (2003)	30450	低于家庭可支配收入中位数 60% 的为贫困者。	不大于 65 岁者为 6692 美元；65 岁至 75 岁者为 8845 美元；大于 75 岁者为 9237 美元。若应纳税所得额大于 25955 美元，则扣除额减半。配偶扣除额最少为 3118 美元。	小于 16 岁者可达 7671 美元；应纳税所得额大于 42630 美元，扣除额减三分之二；一个孩子出生可达 15211 美元。	6692	17491

⁹ Harvey S. Rosen: PUBLIC FINANCE, Irwin McGraw-Hill, 4th Edition, 359~377.

¹⁰ 刘佐，李本贵：“个人所得税税前扣除的国际比较”，《涉外税务》，2005 年第 8 期。