

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政部干部教育中心组织

中国税费改革 问题研究

ZHONGGUO SHUIFEI GAIGE WENTI YANJIU

高培勇 主持



经济科学出版社
Economic Science Press

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政部干部教育中心组织

中国税费改革问题研究

高培勇 主持

经济科学出版社

责任编辑：王东萍

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

中国税费改革问题研究

财政部干部教育中心组织

高培勇 主持

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880×1230 32 开 8.125 印张 185000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—8000 册

ISBN 7-5058-4207-2/F·3485 定价：18.50 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书》

编 审 委 员 会

主任委员：楼继伟

副主任委员：廖晓军 王 军 解学智
王建国 贾 康 吴俊培

委 员(以姓氏笔画为序)：

马国强	马海涛	王 乔	王雍君
帅重庆	丛树海	刘尚希	孙 开
李 赤	李俊生	张 军	张 馨
苏 明	赵凌云	杨灿明	周秉建
贾荣鄂	高培勇	储敏伟	

序

“财政改革与发展重大问题研究”因兼具丰富理论与指导实践双重任务而倍显重要。经过努力，课题组的同志们取得了一批很有份量的研究成果，确实难能可贵。现在又将其结集出版，提供更多的关心财政、支持财政、研究财政的人们学习借鉴、研究参考，不能不说又是一件好事。

改革开放 20 多年来，特别是党的十四届三中全会以来，在党中央、国务院的正确领导下，我国财政实施了一系列重大改革，打破了统收统支的财政体制，初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的公共财政框架，有效发挥了财政的职能作用。1994 年至 2003 年，全国财政收入年均增长 17.4%。2003 年，全国财政收入已达 21 715 亿元。财政实力的不断壮大，明显增强了财政宏观调控能力，有力促进了国民经

济和社会各项事业的健康发展。

当前，我国正处在全面建设小康社会的关键时期。按照科学发展观的要求，更好地发挥财政职能作用，促进实现“五个统筹”，是财政工作首要而紧迫的任务。这之中，有许多重大理论和现实问题需要认真研究与积极探索。实践表明，采取由行政机关主导、专家学者参与，理论界和实践部门并肩携手研究财政改革与发展中的重大课题的办法，是一种很好的形式。将来自多个方面的力量结合起来，取长补短，优势互补，既可有效地推动财政理论研究的不断深化，又可大大加速科研成果在实际工作中的推广与应用。这次出版的12项课题研究成果，就是理论工作者与实践工作者密切合作的结晶。

总体上看，这些研究成果具有以下共同特点：一是研究视野较为开阔。注重吸收借鉴了国内外以及相关学科的前沿成果，既丰富了财政理论研究内容，又拓展了财政理论研究领域，体现了较高的学术研究水平。二是具有一定的前瞻性。课题的研究，不仅注重解决当前面临的现实问题，还注重从长远发展的角度，设计未来的公共财政体制框架，分析财政政策的未来取向，研究长效机制的具体内容，既指导了当前实践工作，又启示了今后改革发展思路。三是理论联系实际，针对性强。课题研究人员能够贴近财政改革和发展实际，广泛调查研究，深入层层分析，提出了许多有针对性的对策建议。

当然，坦率一点说，上述课题研究也还存在如何进

进一步增强时效性和可操作性的问题，个别观点也还有可商榷、可完善之处。尤其是要看到，社会政治和经济财政形势在不断发展变化，财政改革和发展的目标、重点、内涵、路径等也将随之相应调整。因此，现在取得的研究成果是阶段性的，还需要根据形势发展的要求，继续加强跟踪研究，不断加以丰富和完善。希望广大财政工作者更加重视财政理论和工作专题研究，广大专家学者更加关心财政事业、支持财政工作，共同为我国的财政改革与发展大业做出新的贡献。

是为序。



2004年7月21日

出版说明

为了广泛动员社会力量，深入研究当前财政改革与发展中的重大问题，发挥理论对实践的指导作用，进一步推动财政改革向纵深发展，财政部于2001年12月成立了“财政改革与发展重大问题研究”课题组，组织一批全国著名的财政理论研究领域的专家学者对财政改革与发展进程中的一些重大问题进行研究。

“财政改革与发展重大问题研究”课题组组长由财政部副部长楼继伟担任，副组长由财政部副部长（时任财政部部长助理）廖晓军、财政部部长助理王军、西藏自治区副主席（时任财政部税政司司长）解学智、财政部干部教育中心主任王建国、财政部科研所所长贾康、武汉大学副校长吴俊培担任。“财政改革与发展重大问题研究”课题包括12项子课题，它们分别是“积极财政政策问题研究”、“入世后的中国

中国税费改革问题研究

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政政策问题研究”、“中国税费改革问题研究”、“建立健全社会保障管理体系问题研究”、“构建公共财政框架问题研究”、“部门预算编制问题研究”、“国库集中收付制度问题研究”、“政府采购问题研究”、“财政风险及其防范问题研究”、“政府预算会计问题研究”、“地方财政问题研究”、“财政体制改革问题研究”，这些子课题分别由吴俊培、马国强、高培勇、丛树海、张馨、苏明、马海涛、杨灿明、刘尚希、王雍君、贾康、孙开等十二位国内财政理论界的著名专家、教授任负责人。课题组的具体组织协调工作由财政部干部教育中心负责。

“财政改革与发展重大问题研究”课题为对策性研究课题，按照课题组的要求，各子课题最终研究成果应包括三部分内容，即借鉴与思考（各种不同类型国家此项工作的做法）、现状与问题（我国此项工作的现状及存在的问题）、对策与措施（可操作的对策意见）等。课题研究工作大体分为五个阶段，即（1）前期准备阶段；（2）研究报告撰写阶段；（3）充实完善阶段；（4）评审鉴定阶段；（5）研究成果完成阶段。

在研究报告撰写阶段完成之后，各子课题分别形成了5 000字左右的阶段性研究报告，为了检验各子课题的阶段性研究成果，在各子课题之间进行情况交流，课题组于2002年8月在河北涿州召开了“财政改革与发展重大问题研究”课题研究工作座谈会。课题组在充分肯定了各子课题的阶段性研究报告之后，进一步明确了课题研究工作的目标：开展“财政改革与发展重大问题研

究”课题研究工作的出发点和落脚点，就是为财政改革实践提供参考意见，立足于现实，着眼于长远，为财政改革出谋划策。

座谈会后，各子课题对其阶段性研究报告做了进一步的充实完善，截至2003年下半年，各子课题均形成了15万字左右的最终研究成果，基本完成了研究工作。课题组分别于2003年10月和12月在乌鲁木齐和北京召开了“财政改革与发展重大问题研究”课题研究成果的评审鉴定会，12项子课题均以高质量的研究成果通过了评审鉴定。

“千淘万漉虽辛苦，沥尽漫沙始得金”，课题研究工作与淘金一样，各子课题负责人为各自承担的研究任务做出了许多努力，经过深入推敲、广泛求证，付出了大量的心血，才形成了最后的研究成果，这批课题研究成果是我国财政学界著名的专家学者集体智慧的结晶。

在课题研究过程中，财政部部领导对研究工作十分重视和关心，楼继伟副部长、廖晓军副部长和王军部长助理就课题研究工作多次做出书面指示。楼继伟副部长和王军部长助理分别出席了在研究中期的座谈会和最后的评审鉴定会，为研究工作提出了具体要求，保证了课题按照既定目标顺利完成。为了协助和配合研究工作，财政部有关司局为课题研究工作提供了大量的第一手资料和最新的财政业务工作信息。财政部关税司王伟副司长、国库司周成跃副司长和娄洪处长、社会保障司余功斌处长以及国务院农村税费改革领导小组办公室胡忠勇

中国税费改革问题研究

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

副处长参加了有关子课题的评审鉴定，并从实际工作的角度提出了许多宝贵意见和实践信息。各子课题负责人所在单位对课题研究工作给予了支持并提供了方便。在此，向所有对课题研究工作给予支持和帮助的单位和个人表示感谢。

为及时推广本课题的研究成果，更好地为财政改革与发展提供理论支持和借鉴参考，在各子课题根据评审鉴定意见进行修改完善之后，课题组将各项研究成果编辑整理，作为财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书予以出版，不足之处，请读者批评指正。

财政部财政改革与发展重大问题研究
课题组

2004年8月

前 言

(一)

2001年末，财政部根据改革与发展形势的需要，启动了“财政改革与发展重大问题研究”。本书即是其中的一个子课题——《中国税费改革问题研究》——的研究成果。

(二)

在我国，有关税费改革问题的最初提法是“费改税”。不过，最初那个时候，人们的主要着眼点，在于治理政府部门的乱收费，寄希望于通过“费改税”来减轻企业和居民的负担。1998年3月19日，刚刚担任国务院总理的朱镕基同志就曾发表了一段对启动“费改税”进程具有奠基性意义的宣言：“目前存在的一个问题是费大于税。很多政府机关在国家规定以外征收各种费用，使老百姓不堪负担，民怨沸腾，对此必须进行改

革。”从那以后，有关“费改税”问题的讨论由理论界推进至决策层，进而作为新一届政府的施政纲领之一，纳入了政府议事日程。由此，“费改税”的改革在全国正式拉开帷幕。

后来，随着改革的深入和视野的拓宽，“费改税”同政府收入行为及其机制挂起钩来。人们发现，现存政府收费的种种弊端，并非出在政府收费本身。事实上，无论在改革之前的中国，还是在当今的世界，收费都是政府取得公共收入的形式之一。只不过，由于其自身特点，在政府的公共收入体系中，它属于“配角”，起补充或辅助作用。现存的政府收费同本来意义的政府收费并非一回事。目前我们称之为政府收费的项目，其大量的，既未经过人民代表大会的审议，又基本不纳入预算，而是由各部门、各地区自立规章，作为自收自支的财源，或归入预算外收入，或进入制度外收入，直接装入各部门、各地区的小金库。因而，它实质上是一种非规范性的政府公共收入来源。“费改税”不是要将本来意义的政府收费改为征税，而是以此为途径，将非规范性的政府收入纳入规范化轨道。于是，“费改税”的改革跳出减轻企业和居民负担的局限，而被赋予了规范政府收入行为及其机制的特殊意义。

再到后来，随着改革方案的酝酿、拟就甚至试行，“费改税”又同包括税收在内的整个政府收入盘子的安排挂起了钩。人们发现，不论是最初作为突破口的公路收费改为征税的改革，还是在农村地区实施的政府收费改为征税的改革，都不可避免地陷入了所谓“对应调整”的套路。现存的几乎每一种收费的改革，总是被试图同某一种税或某几种税对应起来。不管是“一对多”，还是“多对一”，其基本的倾向，几乎都是要将现存的收费归并到

收税之中，以一个表面看似规范的形式来掩盖实则更加混乱的内容，从而将既有的收费利益格局延续下去。一旦那样做的话，不仅“费改税”的意义要大打折扣，而且，很可能由此引发一轮政府部门变本加厉侵蚀企业和居民利益的结局——一些政府收入项目减下去了，另一些政府收入项目增上去了。两相互抵，在非规范性手段的操作下，整个政府公共收入的盘子被不适当地扩大了。因而，作为政府的一种公共收入形式的政府收费的调整，它不应也不能脱离整个政府公共收入规模的约束。惟一正确的做法是，将收费与收税联系起来，将收费改革与税制改革联系起来，通盘考虑，整体谋划。于是，“费改税”的改革又脱出费税“对应调整”的局限，而被放到了整个政府收入的大的棋盘上去重新定位。

也正是在这样的背景之下，“费改税”一词逐步为“税费改革”所代替，进而成为旨在规范政府收入行为及其机制、重构政府公共收入体系的这场改革的标识性概念。

（三）

其实，“费改税”也好，“税费改革”也罢，从来都是作为整个财政体制改革的一个重要组成部分而提出、谋划、推进的。因而，它的改革目标，肯定要从属于中国财政改革与发展的整体目标。

发端于20世纪70年代末的中国的市场化取向的改革，不可避免地带来了中国财政收支运行格局的巨大变化。如果从大的方面着眼，这些变化，至少可以从财政收入来源、财政支出投向和财政政策取向三个层面作出归结。

在过去的 26 年间,中国的财政收入来源结构,由“取自家之财”——财政收入基本来源于国有经济单位的上缴,趋向于“取众人之财”——财政收入来源于包括国有经济、集体经济、股份制经济、私营经济、个体经济等多种所有制成分以及个人家庭在内的全体社会成员的共同缴纳;中国的财政支出投向结构,由“办自家之事”——财政支出基本投向于国有经济单位,主要着眼于满足国有经济单位的需要,趋向于“办众人之事”——财政支出投向于包括国有经济、集体经济、股份制经济、私营经济、个体经济等多种所有制成分以及个人家庭在内的全体社会成员,着眼于满足全体社会成员的社会公共需要;中国的财政政策基本取向,由“区别对待”——区别国有经济、集体经济和私营经济而在财政收支制度上做出差别性的安排,趋向于“国民待遇”——不问所有制成分如何而在财政收支制度上给予一视同仁的待遇,是我们可以追溯的基本轨迹。往前看,随着市场化改革的不断深入和市场经济体制的不断完善,上述的这些变化,不仅会越来越清晰,越来越显著,而且,在事实上,它们已经并将越来越成为中国财政改革与发展的重要着力点。

由“取自家之财”到“取众人之财”,由“办自家之事”到“办众人之事”,由“区别对待”到“国民待遇”,发生在中国财政收支运行格局上的这些变化,归根结底,实质上向我们揭示了如下的基本事实:中国财政改革与发展的根本方向在于“公共化”。而且,进一步看,财政的公共化与经济的市场化,是一对孪生姐妹。伴随着经济市场化的改革进程,财政的公共化变革便是中国的一条不归之路。经济的市场化必然带来财政的公共化,这可以说是经过 20 多年的改革开放历程,我们在中国财政改革

与发展的历史规律上悟出的真谛。

对于财政的公共化变革的另一种表述，就是建立并实行公共财政制度。因而，将税费改革放入公共财政制度体系的框架中加以定位，并由此进行多角度的理论和现实审视，从而得到种种判断，最终形成整体构想，是研究税费改革问题的一个比较适当的路径。我们正是这样做的。

本书的全部内容，无论是理论分析框架的搭建，还是实证分析的演绎，抑或是政策建议的提炼，都是始终以公共财政制度为参照、在公共财政制度的背景下完成的。市场经济——社会公共需要——政府职能格局——财政职能范围——政府支出规模——政府税费收入——政府税费改革，即是本书的基本线索。换句话来讲，公共财政既是本书的理论基础，又是本书赖以立论的制度前提。

（四）

循着上述的思路，本书除前言外，共安排了五章内容。

第一章是全书的逻辑起点与理论基础。立足于市场经济的体制环境，从满足社会公共需要这样一个现代政府职能的基本目标入手，这一章讨论了税收和收费的内涵与外延、联系与区别、特点与定位等诸多理论问题。以此为基础，按照“以支定收”、“各司其职”、“税主费辅”、“税费归位”的基本思想，给出了市场经济条件下的规范化政府收入体系的基本图景和理论分析框架。

第二章集中考察国外的政府收入制度和大致格局。在相继做了包括静态的和动态的、纵向的和横向的考察之后，力图描绘出典型市场经济国家和中低收入国家政府收入格局的现状及演变趋

势。这一章，意在为中国税费制度改革寻求一个一般性的参照系。

第三章将目光转入国内。对我国现行的政府收入制度及其格局进行全景式的描述，是这一章的主要着眼点。首先是总量上的考察，继而深入到不同的政府级次，进而分析中国现行政府收入制度及其格局的形成背景、演进过程和诸方面影响。以此引出税费改革的必要性与紧迫性。

第四章是对中国既有税费改革进程的评价分析。在这一章中，先是简要梳理了理论界围绕税费改革问题取得的研究成果，然后追溯这些年来中国税费改革的大致历程，特别是1998年以来的税费改革实践。在此基础上，进行总体分析，总结经验教训。

第五章讨论进一步深化税费改革的政策选择。在以上分析和判断的基础上，提出中国税费改革的整体方案。先后进入视野的有：税与费的重新定位、以支定收的财政观、政府收支的基本规范、整体设计和分步实施的具体安排、逐步推进的分层次改革、税费改革的目标定位、税费改革与其他体制改革的整体互动和互相配合等等。这一章，可以看作是全书的最终归宿。

(五)

本书的研究和写作历时2年，费力颇多。除主编（中国社会科学院财政与贸易经济研究所教授）外，先后参加本书研究并撰写书稿的课题组成员有：岳树民（中国人民大学副教授）、白彦松（中国人民大学博士研究生）、张松（长春税务学院副教授）、王洪涛（中国人民大学硕士研究生）、夏琛珂（中国人民大学博