

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

财政体制改革 问题研究

CAIZHENG TIZHI GAIGE WENTI YANJIU

孙开主持



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

财政体制改革问题研究

孙 开 主持

经济科学出版社

责任编辑：李宪魁 吕亚亮

责任校对：董蔚挺

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

财政体制改革问题研究

财政部干部教育中心组织

孙 开 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 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 7-5058-4201-3/F·3479 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课题研究课题丛书》

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

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5000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姜洪处长、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

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

本课题是由财政部干部教育中心组织研究的“财政改革与发展重大问题研究”项目中的一项子课题，主要研究我国财政体制改革问题。

政府财政具有清晰的、内在的层次性。在现实经济社会中，绝大多数国家的政府都是由多个级次的政权组织构成的。在我国，政权的级次包括中央、省（直辖市、自治区）、市、县、乡等。与这种政权结构相对应的，是各级政府均拥有自身的财政活动。这意味着，现实中的政府财政实际上包含着多个级次，不仅有中央政府财政，而且还有地方财政。财政体制，是协调和处理各级政府间财政支出划分、收入划分和收支往来关系的一种管理制度。进一步地看，财政体制中所要处理和解决的主要问题，包括中央与地方以及地方上下级政府间的财政支出划分、收入划分和收支往来关系，财政体制是财政管理中的核心内容。

始于20世纪70年代末的中国经济改革，不仅触

动了传统的经济体制，而且也触动了中央与各级地方之间的财政管理体制，并使中国财政步入了崭新的历史发展时期。在过去的20余年里，我国的财政体制改革经历了从过去的“一灶吃饭”走向“分灶吃饭”，并由财政包干制走向分税制的过程。尤其是1994年实行分税制之后，财政体制改革朝着正确方向迈进了一大步，并且分税制本身的优越性也在运行过程中愈加显现出来，表明分税制改革在基本方向上适应了发展市场经济的要求。与此同时，我们也应该清醒地看到，现行财政体制仍存在着一定的缺陷，存在着亟待改进之处。正因为如此，才需要我们理论联系实际地分析财政体制的现状与问题，在比较研究中进行借鉴与思考，并且提出深化财政体制改革的对策与措施。本课题是根据我国财政体制改革的理论和实践，同时分析和借鉴国外财政体制的有益经验，针对我国各级政府间财政关系中存在的问题而进行的对策性研究。课题的研究目的，在于通过对我国财政体制的现状与问题的分析，以及对国外财政体制方面有益经验的借鉴，进而提出深化财政体制改革的对策思路。

本课题由六章组成。在第一章，着重分析分税制财政体制改革的政策措施和成效，指出目前分税制财政体制中存在的主要问题；第二章主要进行比较研究，包括对若干有代表性的国家的事权与支出划分、税收划分、财政转移支付制度等内容进行比较分析，并总结出可供借鉴的经验与做法；第三章从定性研究的角度，探讨财政体制的若干理论问题，研究公共产品受益范围与财政体制之间的关系，以及事权划分、税收划分和政府间转移支付的学说和理论；第四章集中研究财政体制改革过程中事权与支出范围的科学界定问题，包括研究如何转变政府职能、调整财政供

给范围，如何合理地划分各级政府间的事权与支出范围，也适当探讨了地方财政级次的问题；第五章着重分析如何科学地划分税收的问题，包括重新构建中央税与地方税体系以及理顺各级政府间的税收权限划分关系等。在课题的第六章是研究建立规范化的财政转移支付制度的问题，主要分析财政转移支付制度的改革目标与原则、完善财政转移支付制度的基本政策取向以及规范化财政转移支付制度的方案设计。

在本项目的研究中，我们运用了多种研究方法，其中包括：运用规范分析与实证分析相结合的方法，既描述了我国财政体制运行的实际情况，也探讨了分税制改革的若干理论问题；运用比较分析的方法，针对支出划分、税收划分和政府间转移支付等问题，选取若干有代表性的国家，就其相关内容进行介绍、比较，并从中总结出可供学习和借鉴的地方，以利于我国的财政体制改革。此外，在研究过程中，尤其是关于转移支付制度设计的相关内容中，还运用了一定的数量分析的方法，以期达到既定的研究目标。

本课题的负责人为孙开，由孙开和彭健共同撰写。

在课题的研究过程中，得到了财政部干部教育中心的大力支持，有关专家也对课题的写作提出了许多中肯而宝贵的意见和建议，在此表示感谢。

限于作者的理论水平和实践经验，课题中难免存在不妥之处，请读者指正。

《财政体制改革问题研究》子课题组

2004年7月

目录

前言	// 1
第一章 财政体制的现状与问题	// 1
第一节 1994 年以来分税制财政体制	
改革的政策措施	2
第二节 分税制改革的成效	11
第三节 目前分税制财政体制中存在的	
主要问题	21
第二章 财政体制的国际比较与经验借鉴	// 41
第一节 事权与财政支出划分的国际	
经验与启示	41
第二节 税收划分的国际经验与启示	56
第三节 财政转移支付制度的国际经验与启示	72
第三章 财政体制改革的理论思考	// 96
第一节 公共产品的受益范围与财政体制	96
第二节 政府间事权和支出范围划分的	

理论分析.....	114
第三节 税收划分的理论分析.....	122
第四节 财政转移支付的理论分析.....	128
第四章 财政体制中事权与支出范围的科学界定 // 144	
第一节 转变政府职能,调整财政供给范围.....	144
第二节 合理划分各级政府间的事权 与支出范围.....	149
第三节 关于适当减少地方政府财政 层级问题的探讨.....	158
第五章 税收在各级政府间的合理划分 // 164	
第一节 税制改革与税收划分.....	164
第二节 重新构建中央税与地方税体系.....	176
第三节 理顺各级政府间的税收权限划分关系.....	189
第六章 建立规范化的财政转移支付制度 // 196	
第一节 财政转移支付制度的改革目标与原则.....	196
第二节 完善财政转移支付制度的 基本政策取向.....	205
第三节 规范化财政转移支付制度的 具体方案设计.....	221
参考文献.....	234

第一章

财政体制的现状与问题

在 20 世纪 70 年代末改革开放后，我国传统的财政管理体制虽然经过几次改进并取得一定成效，但是随着社会主义市场经济的建立与发展，其存在的问题也日益明显，再次对财政管理体制进行改革已势在必行。作为市场经济条件下各级政府间财政关系的载体，分税制的基本内涵是按照事权与财权相结合和兼顾利益关系的原则，在各级政府之间划分支出范围、收入范围，并以转移支付制度来协调政府间的收支往来关系。在多级财政协调的过程中，分税制是以法律法规形式对各级政府的事权、财权加以明确界定和划分的，从而使各级财政都在法律规范的体制框架之内行使其职责。显然，分税制所顾及的利益范围比较完整，各级政府的共同利益以及各自的切身利益均可以得到承认和体现，因而它跳出传统财政管理体制下的那种仅仅强调中央或地方某一级财权财力的限制，做到“一级政权，一级事权，一级财权，一级预算，相对独立，自求平衡”，从而达到财政管理体制的明晰化、合理化和稳定化。