

青春·财政

QINGCHUN. CAIZHENG

财政青年论坛

(第一辑)

主编 廖晓军



中国财政经济出版社

青春·财政

财政青年论坛

(第一辑)

主 编 廖晓军
副主编 张 通

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政青年论坛：青春·财政．第 1 辑/廖晓军主编．—北京：中国财政经济出版社，2009.4

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1338 - 5

I . 财… II . 廖… III . 财政 - 中国 - 文集 IV . F812 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 058313 号

责任编辑：赵 力 吕小军

责任校对：徐艳丽

封面设计：耕 者

版式设计：兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 22.5 印张 519 000 字

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月北京第 1 次印刷

印数：1—3000 定价：48.00 元

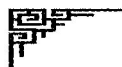
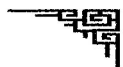
ISBN 978 - 7 - 5095 - 1338 - 5/F · 1135

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

欣闻雏凤清鸣声

(代序)



谢旭人

翻开这本文集，一股蓬勃向上的青春气息扑面而来，欣慰之余使我想起了两句话：“桐花万里丹山路，雏凤清于老凤声”。

青年是财政事业的生力军。近年来，我部广大青年干部立足本职、勤于学习、善于思考，展现出积极进取、奋发有为的时代风采，创造了一大批有见地、有思想、有价值的理论研究成果，用青春的智慧为财政改革与发展作出了贡献。在纪念“五四”运动九十周年之际，《青春·财政——财政青年论坛》正式付梓出版，这既是我部青年学习成果的精彩缩影，也是他们的一份诚挚献礼。

《青春·财政——财政青年论坛》系列文集的出版，为青年干部提供了展示才华与思想的窗口，也搭建了一个学习与交流的平台，必将带动更多的同志勤学善思，各展所长，进一步推动学习型青年群体和学习型机关的建设。借此机会，我想送青年朋友四句话，既是对大家学习成才的期望，也愿以此与同志们共勉。

一是“学无止境”。对于青年来说，要树立终身学习的理念。“天下第一等好事，还是读书”。希望青年朋友把学习作为一种精神追求，一种思想境界，一种兴趣爱好，保持求知若渴的精神和持之以恒的态度，博览群书，勤学善思。知识丰富了，才能从必然王国走向自由王国。思想成熟了，不论做什么工作，都会增加文化内涵，呈现知识魅力。“学而不思则惛，思而不学则殆”，期望着广大青年朋友不断在学习中升华，在升华中完善自我。

二是“学以致用”。要大力弘扬理论联系实际的优良学风，从基层实践的沃土中汲取营养、检验真知，从奉献人民的过程中锻炼能力、提升境界。“衡

斋卧听萧萧竹，疑是民间疾苦声”，青年同志更要多深入基层调查研究，了解人民疾苦，倾听群众呼声，带着问题去思考、去研究，把所学知识与人民群众所需、基层工作所需结合起来，做到以用促学、知行合一，真正把学习研究的成果转化为认知世界、解决问题的科学方法，转化为服务社会、造福人民的实际能力。

三是“学学相长”。青年同志要向书本学习，丰富学识，开阔视野，本着缺什么、补什么的原则，多读书、读好书；要向实践学习，在实践中增长才干，开阔思路；要向周围同志学习，“三人行，必有吾师”，养成虚怀若谷的态度和胸襟；要向基层群众学习，许多真知灼见都来源于基层，要真心实意地当好群众的小学生，问需于民、问计于民，在学习人民群众的智慧中不断充实和发展自己，增强政策决策工作的针对性和实效性。

四是“学以立德”。青年时代是修身立德的关键时期。古人云：“修身、齐家、治国、平天下”。一个人要想干一番事业，首先必须锤炼品德，加强自身思想道德修养。“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从”，青年同志要想在各项工作中担当重任，不仅要有丰富的知识、过硬的本领，而且要有崇高的品德和高尚的情操。青年同志要通过学习书本知识提高修养；通过实践锻炼励炼性格；通过党性锻炼提升素养；通过思想磨练完善人格。培养高尚的品德，汲取成长的力量，待人以诚，做事以敬，弘扬正气，慎独慎始，不断追求道德境界和人生价值的升华。

泰戈尔说过：“青年人宛若晨星，闪耀着祖国未来的希望之光。”财政青年是财政事业的希望和未来。我衷心期望，每一位青年同志都能够和财政事业一起同进步、共发展，并且在这个过程中实现自己人生的价值和梦想。也希望今后能够在《青春·财政——财政青年论坛》中听到更多真知灼见的思想交锋，看到更多意气风发的年轻身影。

是为序。

2009年5月

前 言



学习是人生进步的阶梯，是社会发展的动力。近年来，广大财政青年顺应潮流，立足岗位，勤学善思，自发组织了一些读书会、学习沙龙、研究小组，表现出强烈的学习交流与共同提高的愿望。为满足青年同志的心声和要求，在部领导的亲切关怀下，在部机关党委和科研所领导的支持下，部机关团委和科研所青年工作组共同努力，筹划和创建了“财政青年论坛”，作为财政青年学习交流的平台和展示风采的窗口。论坛以提升青年能力为目标，发挥青年的积极性、主动性和创造性，让青年同志在理论与实践的结合中不断提升发现问题、分析问题、解决问题的能力，促进学习型群体、学习型机关的建设，进一步增强围绕中心、服务大局的能力。

“财政青年论坛”自创建以来，以形式多样的活动，搭建了青年学习交流的桥梁，针对财政领域的一些热点和难点问题深入探讨，收到了良好效果。通过论坛的一系列活动，青年同志活跃了思维，激发了热情，增长了知识，加强了沟通，并形成了大量理论与实践相结合的优秀研究成果。为充分展示财政青年的学习成果与时代风采，并恰逢新中国成立六十周年和“五四”运动九十周年，机关团委与科研所青年工作组联合组编了“财政青年论坛”文集，对近年优秀研究成果进行了梳理、加工，择其精华编印成书，以《青春·财政——财政青年论坛》系列文集的形式正式出版。

本文集的作者大都是三十岁左右的青年骨干，较全面、系统地展示了财政青年在理论、政策、体制、调研等方面的优秀研究成果。他们的积极参与，说明“财政青年论坛”这个舞台反映了青年同志的心声，也为他们展现才能、体现活力搭建了一个新平台，为调动青年学习积极性、营造比学赶帮超的良好氛围创造了一个新途径，为交流、沟通、扩大信息共享和整合各种研究资源提供了一个新载体。同时，随着“财政青年论坛”活动的丰富和发展，《青

春·财政——财政青年论坛》也将向读者呈现出更加精彩的系列文集。

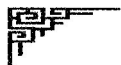
长期以来，财政部领导对青年同志的成长成才十分关心，并寄予厚望。部党组书记、部长谢旭人在百忙之中为本书作序，部党组副书记、副部长廖晓军担任本书主编，部党组成员、部长助理张通担任本书副主编。我们相信，有各级领导的关心、爱护和指导，有广大青年的积极参与和支持，《财政青年论坛》将焕发出旺盛生机。

本文集的出版得到了中国财政经济出版社、财政部干部教育中心的积极支持，相关单位的很多同志在组织、编辑过程中付出了辛勤劳动，做了卓有成效的工作。在此，一并表示感谢！

《青春·财政——财政青年论坛》编委会

2009年3月

目 录



我思“理论”

公共服务效益分享与成本分担的对应

..... 财政部预算司 王法忠(3)

现金流贴现模型应用比较分析

..... 财政部预算司 范辉政(10)

建立健全政府间专项转移支付资金运行管理机制研究

..... 财政部国库司 李春阳 蒋 毅(15)

以科学发展观为指导全面推进公共财政理论和实践创新

..... 财政部行政政法司 傅道鹏(21)

整顿和规范财经秩序的深层次思考

..... 财政部监督检查局 黄 斌(27)

“收支两条线”管理制度改革实践的回顾与前瞻

..... 驻部监察局 谭 娅(32)

试论政府财政活动公共性和我国公共财政体系的构建

..... 国务院农村综合改革工作小组办公室 石义霞(40)

中国社会保障制度及运行中的不公正公平问题分析与思考

..... 财政部科研所 赵福昌(46)

政府预算的契约经济学研究与评述

..... 财政部科研所 程 瑜(53)

中央政府与地方政府在土地调控中的博弈分析

..... 财政部科研所 唐在富(63)

公共产品的需求与供给

..... 财政部科研所 李成威(72)

关于财政与银行关系的历史回顾及反思

..... 财政部科研所 申学锋(78)

依托共同会计价值观 重塑会计职业行为

..... 财政部科研所 王建新(85)

我读“政策”

企业内部控制法律规范体系与实施机制研究

..... 财政部条法司 罗 昕(105)

中国非物质文化遗产保护思路与财政税收政策

..... 财政部税政司 李旭鸿(111)

完善个人所得税制 合理调节收入分配

..... 财政部税政司 马 静(121)

配额外棉花进口滑准税政策的历史沿革与效果分析

..... 财政部关税司 陈智远(127)

我国财政改革的时空分析

..... 财政部预算司 赵新国(133)

探索建立粮食作物政策性保险制度促进我国粮食生产

..... 财政部经济建设司 赵 鹏 龙祝志(139)

探索在公共财政资金领域开展以结果为导向的绩效评价工作

..... 财政部监督检查局 高 辉(145)

制度变革下的汇率政策措施作用比较分析

..... 财政部科研所 张 鹏(151)

关于政府购买卫生服务改革的评析

..... 财政部科研所 刘军民(159)

中国企业所得税税负归宿的一般均衡分析

..... 财政部科研所 张 阳(169)

金融状况指数 FCI 与货币政策响应

..... 财政部科研所 封北麟(180)

中国财政分权和非税收入：基于省级财政数据

..... 财政部科研所 王志刚(190)

化解我国县乡政府债务的对策分析

..... 财政部科研所 何利辉(211)

我读“创新”

入世后中国财政体制改革经验

..... 财政部综合司 靳 俐(223)

再论中央政府与地方政府事权和财权的划分	财政部条法司	依天骄(228)
刍议我国政府非税收入预算管理方式	财政部国库司	徐永翥(234)
国际金融组织贷款资金与财政资金结合使用新模式研究	财政部国际司 姚里程	牟婷婷(240)
XBRL: 网络财务报告的技术革命	财政部会计司	杨海峰(248)
我国农业保险现状浅析	国家农业综合开发办公室	白忠涛(255)
政府采购领域预防和治理商业贿赂行为的调研报告	驻部监察局	王奇璋(261)
我国银行监管成本的量化研究	财政部科研所	孟 艳(267)
中国古代政府间财政关系的初期演化: 基于集权一分权视角	财政部科研所	史 卫(275)
我国税收管理信息化建设回顾、反思与展望	财政部科研所	梁 季(282)
我国地方国库现金管理若干重大问题辨析	财政部科研所	马洪范(288)
公共收入制度改革 30 年: 回顾与评析	财政部科研所	刘 薇(299)
公司内部治理机制对公司财务困境的影响	财政部科研所	何 平(304)
内生货币体系下的中国资本市场波动研究	财政部科研所	李 全(315)
清洁发展机制项目进展现状及问题分析	清洁发展机制基金管理中心 孟祥明 许明珠	谢 飞(320)

我的“视界”

财政行政复议与公共财政建设	财政部条法司	张德钧(329)
税收增长超 GDP 增长的原因分析	财政部税政司	吴京芳(330)
美国次贷危机对我国外贸影响几何?	财政部关税司	周 正(331)

当前我国财政风险的主要问题及对策

..... 财政部国库司 单大栋 袁庆海 潘 虹(332)

完善我国财政转移支付制度初探

..... 财政部行政政法司 陆 强(334)

推进农业保险发展 加大支持“三农”力度

..... 财政部金融司 郑丹丹(335)

内部控制体系建设模式的国际比较及启示

..... 财政部会计司 王 晶(336)

对财政监督工作的若干思考

..... 财政部监督检查局 朱 炜(337)

改进中国农业资产流动性的制度设计

..... 国家农业综合开发办公室 楼 晨(338)

如何制定公共支出绩效考评实施方案

..... 财政部人事教育司 邱先荟(339)

减税政策影响效应的实证分析

..... 财政部离退休干部局 陆 阳(340)

教育公平的经济学意义和两点建议

..... 国务院农村综合改革工作小组办公室 屈 霞(341)

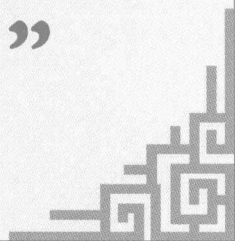
对湖南省常德市新型农村合作医疗试点县区的调查报告

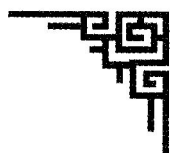
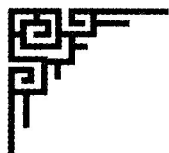
..... 中国注册会计师协会 胡邦栋(342)

根据国内投资体制改革的要求改进国际金融组织贷、赠款工作

..... 对外财经交流办公室 杨 凡(344)

我思“理论”





公共服务效益分享与成本分担的对应

——市场经济体制与公共财政框架 对财政管理体制的内在要求

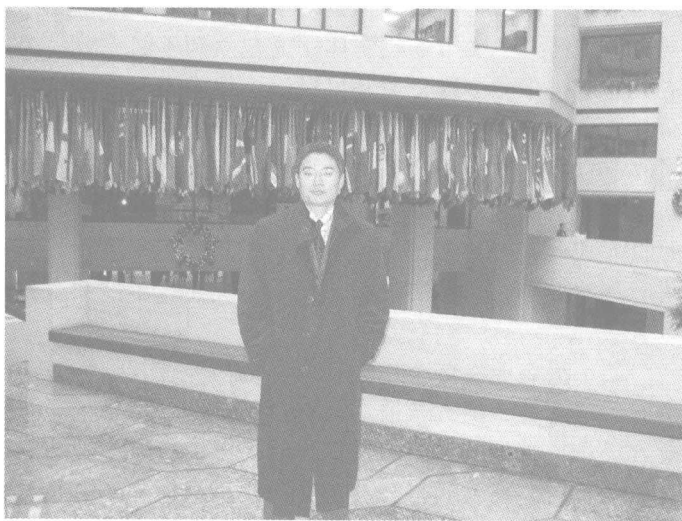
财政部预算司 王法忠

财政管理体制体现和反映政府间财政关系。从财政分配的角度看，政府与经济主体，或者说与企业的关系是第一层次的；政府与政府之间的财政关系是第二层次的。政府与经济主体之间关系制约着政府间财政关系的处理方式，政府间财政关系处理方式也影响政府与经济主体之间关系的发展变化。无论政府与经济主体的关系如何，政府间财政关系的处理都要做到公共服务的效益分享者与成本分担者相对应。在计划经济体制下，以经济主体的隶属关系为主线，基本做到了公共服务的效益分享与成本分担的对应。随着社会主义市场经济体制、公共财政框架的建立和不断完善，政府与经济主体的关系发生了变化，但政府间财政关系处理方式，即财政管理体制的改革和完善落后于政府与经济主体关系的发展变化，产生了一系列问题，需要进一步研究、探讨和完善。

一、计划经济体制下的按企业隶属关系确定财政管理体制

计划经济体制下，各级、各地区政府按经济主体隶属关系划分收入、提供公共服务，符合政府与经济主体关系的要求，也基本做到了公共服务的效益分享者与成本分担者的对应。

在计划经济体制下，政府与经济主体的关系主要是所有者与被所有者的关系，公共服务的提供者与被服务者的关系是次要的。相应的，政府间财政关系的



处理也是以企业的隶属关系为主导的，即企业上缴的利税按其隶属关系在各级、各个政府之间划分；政府主要按企业隶属关系处理经济关系。社会公众所享受的医疗、教育、养老、退休等大多由所在单位（企业）提供。企业大多是国有企业，且自办如医疗室、幼儿园等机构。县属企业的职工到本企业医疗室就医、省级企业职工也到本企业医疗室就医。各企业支出均作为所属政府的支出的一部分。

但是，部分地区经济税收收入规模较大，增长速度较快；另一部分地区税收收入规模较小，增长速度较慢。如果不加以调整，将会使不同地区间公共服务的差距不断扩大。在这种情况下，在按经济主体隶属关系划分税收收入的基础上，政府间财政关系的处理模式采取了“包干体制”形式，即对全部地方收入不能满足其支出需求的地方政府，中央给予补助；对全部地方收入超出其支出需求的地方政府，按某种形式上解中央。

需要注意的是，这种做法并没有违反公共服务的效益分享者与成本负担者对应的原则。主要原因是经济较为发达地区地方政府所属企业形成的利税，有很大一部分是政府运用价格手段，通过压低能源、原材料、农产品等价格形成的。也就是说，经济较为发达地区地方政府所属企业上缴的利税，实际上并不完全是由其负担的，有一部分是其他贡献能源、原材料的地区负担的。经济欠发达地区通过较低的价格输出能源、原材料，贡献了一部分税收，分担了一部分公共服务的成本。将经济较为发达地区地方政府所属企业上缴利税的一部分，通过上解中央政府，由中央政府转而补助给经济欠发达地区的做法，正是体现了公共服务的效益分享者与成本分担者相对应的原则。

二、市场经济体制下分税制财政管理体制的建立体现了公共服务效益分享与成本负担的对应

在市场经济体制下，政府与经济主体的关系主要是公共服务的提供者与被服务者的关系，企业所有者与被所有者的关系是次要的。相应的，政府间财政关系的处理是以公共服务的效益分享与成本负担为主导的，即政府提供公共服务的成本应当由享受其效益的经济主体分担，政府为经济主体提供了公共服务，经济主体就应当分担相应的公共服务成本。

随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善，公有制多种实现形式的确立，市场经济主体形式多种多样，原来以经济主体的隶属关系或者所有制形式划分税收收入、提供公共服务的做法已不适用。适应社会主义市场经济体制的要求，1994年分税制财政管理体制的改革打破了按企业隶属关系划分收入的做法，建立了按税种在中央政府和地方政府之间划分收入的做法。2002年所得税收入分享改革，进一步完善了中央政府与地方政府之间的收入划分，打破了按企业隶属关系划分所得税收入的做法。随着改革的不断推进，中央政府与地方政府之间财政关系处理模式体现了公共服务的效益分享者与成本分担者之间的对应。

如中央企业在某个地方政府辖区内经营，地方政府向其提供必不可少的公共服务，如道路、卫生等，地方政府应当分享中央企业缴纳的企业所得税，中央企业也应当承担地方政府提供地方性公共服务所需成本。外商投资企业、私营企业等企业的发展，中央政府也提供了政府支持及其他公共服务，中央政府应当分享其缴纳的企业所得税，这些企业也应当承担中央政府提供全国性公共服务所需成本。

三、目前政府间财政关系的处理还存在公共服务的效益分享与成本分担不对应的问题

尽管随着分税制财政管理体制的不断完善，中央政府与地方政府之间公共服务的效益分享与成本分担日趋对应，但目前政府间财政关系的处理中还存在一些不对应的问题，造成政府间财政利益分配中的矛盾，也不利于市场经济体制的完善。

（一）地方政府不能分享由其提供公共服务企业创造的税收

1. 从企业所得税来看，虽然中央政府与地方政府之间按企业隶属关系划分企业所得税收入的做法已经打破，但并没有涉及地区之间划分企业所得税的问题。考虑到税收征收管理的便利，我国企业所得税是由企业注册地或者总机构所在地税务部门征收管理的，相应的，由企业注册地或者总机构所在地地方政府分享企业所得税。但是，部分企业注册地或者总机构所在地与其主要经营机构所在地并不一致。如某些企业为了享受高新技术开发区的税收优惠政策，虽然主要经营机构并不在开发区内，但在开发区注册，形成“区内注册、区外经营”的现象。又如，很多外商投资企业的经营活动是涉及多个地区的，由于根据《外商投资企业和外国企业所得税法》规定，外商投资企业和外国企业所得税由总机构汇总缴纳。跨地区经营集中（汇总）纳税的企业分支机构所在地政府以及注册地与主要经营地不一致的经营地地方政府，虽然对企业提供了相应的公共服务，但并不能分享其创造的所得税，使公共服务的提供与财政资金的供给脱节。

2. 从营业税来看，根据我国现行营业税征收管理规定，纳税人从事运输业务，应向其机构所在地税务机构申报纳税。作为运输企业来讲，其经营大多是跨地区的，如管道运输就往往涉及多个地区。其营业税归其机构所在地一家所有使公共服务的提供与财政资金的供给脱节。

3. 从增值税来看，由于其征收环节较多，商品或劳务流转的各个环节都应缴税，因此，即便是跨地区的经营活动，其增值税也是在各地区间分配的。但是，对跨地区经营的企业来讲，一方面，缴税环节的确定涉及不同地区增值税收入归属，另一方面，企业内部转移价格的确定也会使不同地区间增值税收入分配关系发生变化。如大型电网企业，其机构所在地与电力生产地、电力销售地往往不一致，其增值税缴纳环节的确定对地区间增值税的分配影响较大。2004年出口退增值税由中央全部负担改为中央与地方按75%、25%比例共同负担，2005年又进一步改为中央与地方按92.5%、7.5%共同负担，产品出口地或者说出口退税负担地，与增值税实现地的差异也使出口集中的地区负担沉重。

（二）具有外溢效应公共服务的成本未能由其所涉及公众共同负担

由于社会主义市场经济体制下，资源、资金、人才流动加快，地方政府提供的公共服务往往具有外溢效应。如西部地区在环境保护方面的投入所产生的生态效应会惠及东部地区，但东部地区并未直接负担其成本。又如，大量在中西部地区接受基础教育的人，流动到东部地区就业，促进所在地经济发展，也具有外溢效应。

四、公共服务受益与成本负担的脱节将扭曲地区间公共服务水平

公共服务受益与成本负担的脱节会使提供公共服务，未获得相应税收收入的地区公共服务水平下降，相反的，使享受公共服务，未负担相应成本的地区公共服务水平上升。

（一）没有脱节现象时的情况

假设甲、乙两个地区，人口总额相等，经济发展水平相当（人均 GDP 相等），两地区居民对公共产品的偏好相同，公共服务支出规模相同，均只对辖区内居民按人均 GDP 的一定比例征收人头税。甲、乙两地区间没有经济往来，两地区提供的公共服务没有溢出效应。

甲地区生产可能性曲线为 $A_{甲} B_{甲}$ ，私人产品与公共产品的效用无差异曲线为 $I_{甲}$ ，相切于 $E_{甲}$ ，此时，私人产品数量为 $OC_{甲}$ ，公共产品数量为 $OD_{甲}$ ，按人均 GDP 征收人头税的比例 $T (= C_{甲} A_{甲} / OA_{甲})$ 。乙地区与甲地区情况相同，生产可能性曲线为 $A_{乙} B_{乙}$ ，私人产品与公共产品的效用无差异曲线为 $I_{乙}$ ，相切于 $E_{乙}$ ，此时，私人产品数量为 $OC_{乙}$ ，公共产品数量为 $OD_{乙}$ ，按人均 GDP 征收人头税的比例 T （为 $C_{乙} A_{乙} / OA_{乙}$ ），如图 1 所示。

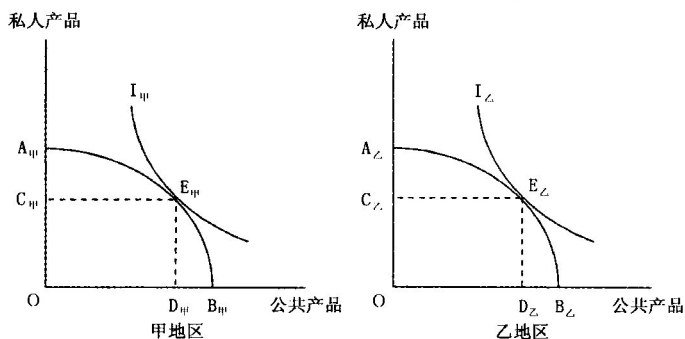


图 1

（二）税收收入与经济活动发生地脱节的情况

甲地区新增加一个居民，该居民在甲、乙两地均从事经济活动。该居民创造的社会价值为 $(A_{甲} A_{甲}' + A_{乙} A_{乙}')$ ，其中在甲地区创造的能够增加甲地区私人产品的为 $A_{甲} A_{甲}'$ ，在乙地区的能够增加乙地区私人产品的为 $A_{乙} A_{乙}'$ ，若全部用于提供公共产品可以提供 $B_{甲} B_{甲}'$ 。由于甲、乙两地区按居民征收人头税，虽然甲地区增加的居民也在乙地区获得收入，但乙地区并不对其征税。因此，甲、乙两地区生产可能性曲线的变化如下：甲地区生产可能性曲线外移到 $A_{甲}' B_{甲}'$ ，私人产品与公共产品均有所增加，均衡点为 $E_{甲}'$ ；乙地区由于可用于公共产品的资源没有增加，生产可能性曲线旋转到 $A_{乙}' B_{乙}$ ，均衡点为 $E_{乙}'$ ，如图 2 所示。

在这种情况下，甲地区跨地区经营的居民虽然从乙地区获得收入，但并不在乙地区缴税，乙地区公共产品不能因该居民的经营活动创造价值而增加，社会效益水平有所上升。

（三）公共产品成本负担地与受益地脱节的情况

图 1 中，甲乙两地区提供的公共产品不具有外部效应。现假设乙地区提供的公共产品，甲地区也可以受益，但甲地区并不承担乙地区提供该公共产品的成本。此时，乙地区提供的公共产品所产生社会效益并非全部由乙地区公众享受，乙地区提供的规模为 $OB_{乙}$ 的公共产品中，能够为乙地区居民创造效益的为 $OB_{乙}''$ 。乙地区生产可能性曲线由 $A_{乙} B_{乙}$ ，旋转为 $A_{乙} B_{乙}''$ 。甲地区由于不用负担成本即可享受乙地区提供的公共产品，其生产可能性曲线外移为 $A_{甲}'' B_{甲}''$ （如图 3 所示）。