

中国发展研究基金会研究项目

我国财政体制改革研究

刘积斌 主编

中国发展研究基金会研究项目

我国财政体制改革研究

刘积斌 主编

图书在版编目(CIP)数据

我国财政体制改革研究/刘积斌主编. —北京:中国民主法制出版社,2008.1

ISBN 978-7-80219-376-5

I. 我… II. 刘… III. 财政管理体制—经济体制改革—研究—中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 201535 号

书名/我国财政体制改革研究

WOGUOCAIZHENG TIZHIGAI GEYANJIU

作者/刘积斌 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63292519(人大室)

传真/63056975 63056983

http://www.npc.gov.cn

E-mail:MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32开 880毫米×1230毫米

印张/14.875 字数/294千字

版本/2008年1月第1版 2008年1月第1次印刷

印刷/霸州市福利胶印厂

书号/ISBN 978-7-80219-376-5/D·1230

定价/30.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

全国人大常委会预算工作委员会 《我国财政体制改革研究》课题组

- 组长:**刘积斌 全国人大常委会委员
全国人大常委会财经委员会副主任委员
全国人大常委会预算工作委员会主任
- 组员:**王大成 全国人大常委会预算工作委员会副主任、研究员
- 冯淑萍 全国人大常委会预算工作委员会副主任、全国政协委员、博士生导师
- 姚 胜 全国人大常委会预算工作委员会副主任兼预决算审查室主任
- 冯 键 调研室主任、博士
- 刘修文 法案室主任、硕士
- 夏 光 预决算审查室副主任、硕士
- 刁义俊 调研室副主任
- 何成军 预决算审查室处长、硕士
- 王全斌 调研室处长、博士
- 张永志 法案室处长、博士
- 刘 英 调研室处长、硕士
- 焦国华 预决算审查室副处长、博士
- 蔡巧萍 法案室主任科员、硕士
- 申 鹏 预决算审查室主任科员、硕士
- 陈 鹏 法案室主任科员、硕士

卢凌波	预决算审查室主任科员、硕士
周梓斌	调研室副主任科员、硕士
雷晏平	法案室副主任科员、硕士
胡理文	预决算审查室副主任科员、硕士

序 言

全国人大常委会预算工作委员会主任 刘积斌

胡锦涛总书记在党的十七大报告中谈到财政体制改革时指出：“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。深化预算制度改革，强化预算管理和监督，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力。实行有利于科学发展的财税制度，建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。”这为我们进行财政体制改革指明了方向。

财政是国家的物质基础，财政体制是这种基础的制度保证。党和国家历来高度重视财政体制问题。我们曾经实施过“统收统支”、“利改税”、中央和地方“分灶吃饭”等财政体制，对于促进当时的经济发展发挥了重要作用。特别是1994年以来实行的以分税制为核心的财政体制，成就更加令人瞩目。

但是，也必须看到，由于我国还处在社会主义初级阶段，社会主义市场经济体制还处在发育和成熟的过程中，因此财政体制需要进一步改革和完善。十七大报告指出，进入新世纪新阶段，我国经济发展呈现出一系列阶段性特征，如人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国的生产力水平总体上还不高；长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变；收入分配差距拉大趋势还未根本扭转，城乡贫困人口和低收入人群还有相当数



量,统筹兼顾各方面利益难度加大;节约能源、保护环境、治理污染的任务相当紧迫和艰巨,等等。解决这些矛盾和问题,都直接与财力和财政体制有关。

财政体制涉及诸多问题。核心是要处理好几个关系:一是中央和地方的关系。既要保证中央有足够的财力解决重大问题、进行宏观调控和平衡地区发展,又要保证地方有稳定的收入来源和相应的分配自主权。二是财力和事权的关系。事权和财力应当相匹配,每一级的事权都应该有相应的财力做保证。三是经济和财政的关系。财政既依赖于经济的发展,又要通过恰当的财税政策促进经济发展,培植财源。四是建设和民生的关系。建设是为了改善民生,但建设性投资不能挤占教育、科技、文化、卫生、社会保障等社会事业的经费,要充分体现公共财政的职能。五是地区之间的关系。由于自然条件和历史的原因,地区之间经济发展不平衡是必然的。但是,实现全体人民共同富裕、保障基本公共服务均等化又是必须的。因此要解决好财政转移支付的体制和机制问题。

全国人大常委会预算工作委员会的同志们在学习贯彻党的十七大精神时,结合自身工作,对财政体制改革的思路 and 做法进行了探讨。现将研究和探讨的成果集结出版,奉献给大家,希望能够抛砖引玉,引起大家对财政体制改革的关注。

2007 年 12 月 5 日

目

录

总 报 告

我国财政体制改革研究	1
------------------	---

分 报 告

之一

1994 年财税体制改革以来的回顾与总结	76
----------------------------	----

之二

我国财税体制对经济增长方式影响的研究	100
--------------------------	-----

之三

从收入分配看我国的财税体制	146
---------------------	-----

之四

中央与地方事权财权研究	176
-------------------	-----

之五

我国公共财政研究	207
----------------	-----

之六

我国财政转移支付制度研究	266
--------------------	-----

之七

我国政府预算制度改革研究	311
--------------------	-----

之八

加强财税立法,推进财税体制改革	364
-----------------------	-----

之九

政府非税收入的激励约束机制研究	386
-----------------------	-----



之十

我国政府债务问题研究 414

之十一

增值税转型问题研究 442

后 记 464

我国财政体制改革研究

财政体制是经济体制的重要组成部分,是决定民富国强的
重要因素。十三年前,即 1994 年,我国进行了一次以分税制为
主要内容的财政体制改革。十三年后,即 2020 年,我国将全面
实现更高水平的小康社会,人均国内生产总值将比 2000 年翻
两番。抚今追昔,展望未来。现行的财政体制利弊何在? 未来
的财政体制应如何改革和完善? 对这些重大问题,我们按照党
的十七大的精神进行了认真的思考和研讨。

一、1994 年以来我国财政体制改革的成就和问题

自新中国成立后,我国的财政体制经历了多次调整改
革,先后实行了“统收统支”、“分灶吃饭”和“利改税”等体
制。1992 年,党的十四大确立了我国建立社会主义市场经
济体制的改革目标后,市场在资源配置中的基础性作用不
断扩大,使原有财政体制的弊端日益显露,越来越不适应市
场经济发展的要求。为了改变中央财政收入占全国财政收



入比重不断下降的趋势,增强中央宏观调控能力,进一步理顺中央和地方财政分配关系,调动两个积极性,促进社会主义市场经济体制的建立和国民经济持续、快速、健康发展,国务院于1993年颁布了《关于分税制财政管理体制改革的决定》,从1994年开始实施分税制财政管理体制。其主要内容有四点:一是按照中央与地方政府事权划分,合理确定各级财政的支出范围,规定中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出,地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出;二是根据事权与财权相结合原则,将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税,建立中央税收与地方税收体系,将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税,将同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税,将适合地方征管的税种划为地方税,并充实地方税税种,增加地方财政收入,中央税、共享税以及地方税的立法权都集中在中央,以保证中央政令统一,维护全国统一市场和企业平等竞争;三是分设中央与地方两套税务机构,中央税和共享税由中央税务机构负责征收,共享税中地方分享的部分由中央税务机构直接划入地方金库,地方税由地方税务机构负责征收;四是核定地方收支数额,实行中央对地方税收返还和转移支付制度,既要有利于经济发达地区继续保持较快的发展势头,又要扶持经济不发达地区发展和老工业基地改造。分税制财政体制的实施,在我国初步建立了现代财政管理体制的基本框架,开启了财政体制改革的新篇章。

（一）1994 年以来财政体制改革的巨大成就

1994 年实施财政体制改革以来的 13 年,正是我国社会主义市场经济快速发展、中国特色社会主义伟大事业蓬勃前进的时期。我国经济和社会各项事业取得举世瞩目的伟大成就,1994 年建立的分税制财政管理体制功不可没。

1. 初步建立了比较规范的中央和地方财政分配关系框架

分税制财政管理体制初步划分了中央和地方财政支出范围,规范了中央和地方对税收收入的分享机制。分税制体制将各税种划分为中央税、地方税和中央地方共享税,分设中央和地方两套税务机构分别征管,并建立了中央对地方的税收返还、转移支付制度和分级预算制度。通过工商税制改革,建立了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的流转税制度,统一了内资企业所得税和个人所得税制度。^① 1994 年以后,为了增加中央财政收入、增强中央宏观调控能力,扩大中央对中西部地区的转移支付规模,国务院对中央和地方税收分享机制又进行了几次调整。其中,最主要的一次调整是从 2002 年开始实施的所得税分享改革。2001 年,国务院发布《关于印发所得税收入分享改革方案的通知》,改变按企业隶属关系划分中央和地方所得税收入的做法,规定除铁路运输、国家邮政、国有银行以及海洋石油天然气企业缴纳的所得税继续作为中央收入外,其他企业所得税和个人所得税收入由中央与地方按比例分享,中央保证各地区 2001 年地方实际的所得税收入基数,实施

^① 在流转税改革方面,1994 年税制改革将产品税、增值税、特别消费税、燃油特别税、烟酒专项收入和对外商投资企业征收的工商统一税等分别转到新税制下的消费税、增值税和营业税中。同时还改革和完善了其他税种,扩大了资源税征收范围,取消了集市交易税、奖金税等。

增量分成,2002 年中央与地方五五分成,2003 年改为六四分成并延续至今,中央增加的所得税分享收入主要用于对中西部地区的转移支付。2002 年实施所得税收入分享改革后,中央对地方特别是中西部地区的转移支付规模明显加大,效果也最为明显。同时,国务院还先后五次调整了证券交易印花税分享比例,将最初中央和地方各分享 50%,逐步调整为中央 97%、地方 3%;^①改革出口退税负担机制,将中央全额负担机制改为中央与地方共同分担机制,中央和地方按 92.5:7.5 比例分担。^②

2. 财政收入大幅度增加

1994 年的分税制改革,建立了财政收入随经济增长而增长的有效机制。“两个比重”(即财政收入占国内生产总值的比重、中央财政收入占全国财政收入的比重)下滑的趋势得到了扭转。我国财政收入连年大幅度增长,财政体制改革前的 1993 年,全国财政收入只有 4349 亿元,2006 年则达到 38760 亿元,比 1993 年增长了近 9 倍,年均增长 18.4%。而且,财政收入增长呈明显加速趋势,1999 年达到 10000 亿元用了 50 年时间,2003 年突破 20000 亿元只用了 4 年时间,2005 年突破 30000 亿元则仅仅用了 2 年时间。这个速度是世界上少有的。(参见图 1、图 2、图 3)

① 1990 年开征证券交易印花税时,中央和地方政府各分享 50%。1997 年 1 月 1 日起国务院决定将证券交易印花税中央与地方分享比例调整为中央 80%、地方 20%;1998 年 6 月再次调整为中央 88%、地方 12%;从 2000 年 10 月 1 日起分享比例分 3 年调整到中央 97%、地方 3%,即 2000 年中央 91%、地方 9%,2001 年中央 94%、地方 6%,从 2002 年起中央 97%、地方 3%。

② 2003 年,由于出现大量出口欠退税,国务院出台《关于改革现行出口退税机制的决定》,按照“新账不欠,老账要还,完善机制,共同负担,推动改革,促进发展”的原则,规定从 2004 年起,改变中央全额负担出口退税的机制,以 2003 年出口退税实退指标为基数,对超基数部分的应退税额,由中央和地方按 75:25 的比例共同负担,2005 年将分担比例调整为 92.5:7.5。

图1 全国财政收入占 GDP 比重

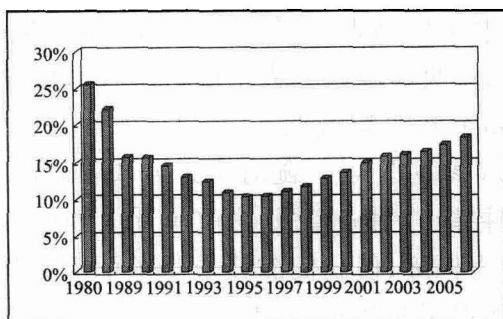


图2 全国财政收入和 GDP 增长率比较

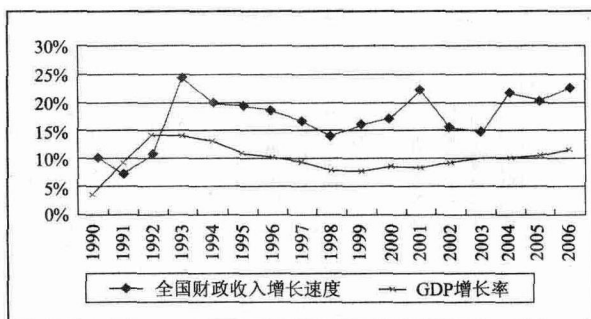
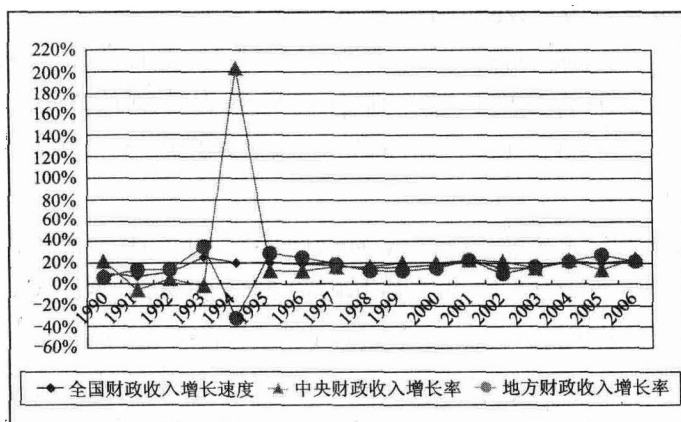


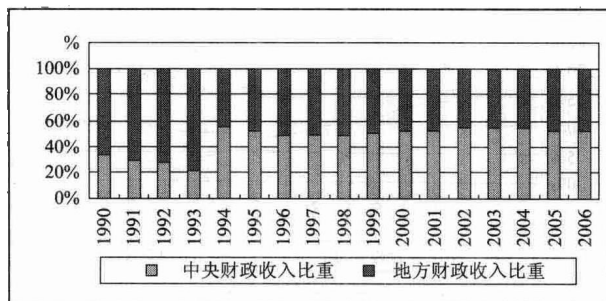
图3 全国、中央和地方财政收入增长率



3. 中央宏观调控能力明显增强

1993年,中央财政收入为957亿元,占全国财政收入的22%。改革后,中央财政收入占全国财政收入比重始终保持在50%左右,2006年中央财政收入21243亿元,占全国财政收入比重为52.8%(参见图4)。随着中央财政收入比重的提高,中央财政宏观调控能力明显增强,为改革开放和经济社会建设提供了有力的财力保障,使我们能够去办多年来想办而未能办成的大事,重点加强了基础设施建设,加强了经济和社会发展中的薄弱环节。

图4 中央和地方财政收入比重



4. 初步建立了公共财政制度框架

1994年财政体制改革,为我国建立社会主义公共财政体制奠定了初步的制度框架。随着市场经济体制改革的不断深入和政府职能的转变,公共财政的特征在财政收入和支出方面都得到了体现。

在财政收入方面,税收成为财政收入的主体来源。以税收为财政收入的主体,是现代公共财政制度的基本特征之一。财政的收入规模体现了政府在国民收入分配中占据的地位和扮演的角色,反映了政府控制资源的能力。分税制改革后初步形成了以流转税和所得税为主、其他税种为辅助、多税种、多层次

的复合税制体系。这种复合税制在组织收入方面成效显著,形成了税收随经济增长而不断增长的机制。1993年,税收收入占财政收入比重为82%,2006年,税收收入达34809亿元,占财政收入比重提高到89.8%。

在财政支出方面,支出结构不断调整,逐步向市场失灵的公共服务领域倾斜。公共财政要求向社会提供公共产品和服务。政府通过调整财政支出结构,不断调整理顺政府和市场机制发挥作用的范围和关系。一方面,财政逐步减少和退出一般竞争性和经营性领域,基本建设支出占财政支出比重不断降低;另一方面,财政增加了对农业、教育、科技、卫生、社会保障等重点公共产品和服务领域的投入。1993年至2006年,财政支农支出从323亿元增加到2161亿元,增长5.7倍;财政教育支出从644亿元增加到4780亿元,增长6.4倍;财政科技支出从225亿元增加到1688亿元,增长6.5倍;财政医疗卫生支出从272亿元增加到1320亿元,增长3.8倍;财政社会保障支出从75亿元增加到4361亿元,增长48倍。^①伴随着我国市场经济体制改革的不断深化,市场在资源配置中发挥的基础性作用不断加强,公共财政的特征体现得越来越明显。

5. 基本建立了财政转移支付制度

我国幅员辽阔,各地资源禀赋不同,经济发展水平差异很大。如何实现地区间经济、社会的协调发展,最终达到共同富裕,是我国经济社会发展过程中必须着力解决的重要问题。1994年的财政体制改革,在中央和地方之间进行税收收入分享的同时,考虑到各地经济发展水平差距大、财力差异悬殊的

^① 根据《中国统计年鉴2007年》第280—282页、第286页相关数据计算。中国统计出版社,2007年9月版。

国情,还建立了中央对地方的财政转移支付制度。1994年,中央对地方财政转移支付规模为461亿元,占当年中央财政支出的11.1%,占地方财政支出的11.4%。2006年,中央对地方财政转移支付达到9144亿元,占中央财政支出比重达到38.9%,占地方财政支出总额比重达到30%。13年间,中央对地方财政转移支付规模增加了18.8倍。

中央对中西部地区转移支付力度的不断扩大,一定程度上缓解了地区间财力差异扩大的趋势。据财政部测算,2005年,如果以东部地区为100的话,中西部地区按总人口计算的人均财政总收入仅分别为31、33,在中央转移支付后,中西部地区的人均财力则分别上升到45、52,与东部地区的差距有所缩小。

6. 政府预算制度改革取得重大进展

在1994年分税制财政体制改革初步确立了中央和地方间规范的财政分配关系、财政收入保持稳定较快增长的基础上,按照建立和完善社会主义市场经济体制和公共财政框架的要求,以预算支出制度改革为主要内容的政府预算制度改革从2000年开始启动。预算制度改革的总体目标是要建立公开透明、科学规范、廉洁高效、完整统一的政府预算制度体系。预算制度改革从性质上看,着眼点不是放在对传统政府预算的修补和完善上,而是要对传统政府预算从制度、体制层面进行根本性的改革和创新。因此,这次改革的主要内容涉及预算编制、预算执行等多个方面。

在预算编制改革方面,主要是编制部门预算,建立部门预算制度。编制部门预算,就是将部门所有的预算内、预算外收支、部门所有下属单位收支全部纳入一本预算中。通过实行部门预算制度,将政府预算管理的出发点和着力点