

中国税式支出的 预算治理安排研究

Study on Budgetary Governance
Arrangement of Tax Expenditure in China

————— 乔燕君 · 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国税式支出的 预算治理安排研究

Study on Budgetary Governance
Arrangement of Tax Expenditure in China

----- 乔燕君·著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国税式支出的预算治理安排研究 / 乔燕君著.

—北京: 中国经济出版社, 2018. 2

ISBN 978 - 7 - 5136 - 5078 - 6

I. ①中… II. ①乔… III. ①税收减免—预算管理—研究—中国 IV. ①F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 028492 号

责任编辑 贺 静

责任印制 巢新强

封面设计 华子设计

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 700mm × 1000mm 1/16

印 张 11. 25

字 数 179 千字

版 次 2018 年 2 月第 1 版

印 次 2018 年 2 月第 1 次

定 价 59. 00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 [www. economyph. com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794



作者简介

乔燕君，女，1978年出生于内蒙古海拉尔，中央财经大学经济学博士，现任内蒙古财经大学财政税务学院税收系副主任，讲师，研究领域为财税理论与政策。在核心期刊发表论文3篇，主持内蒙古自治区教育厅课题1项，参与省部级及国家级课题20余项，参编教材、著作3部。

内容简介

本书研究了中国税式支出的预算治理安排问题，提出税式支出融入良好的预算治理安排是从根本上解决税式支出可靠性和有效性的理想可行方法。税式支出作为财政的一种间接性支出，在贯彻公共政策方面，尤其是经济政策方面发挥着重要的作用，其可靠性和有效性依赖于良好的预算治理安排。书中将“良治”的基本原则与税式支出的治理安排进行结合研究，认为融入“良治”原则的预算程序、报告和评价机制是税式支出预算治理安排的基本框架。

责任编辑：贺 静 | C15210012215

封面设计：華研
www.ertongbook.com

前 言

税式支出在我国一直被作为贯彻公共政策——尤其是经济政策的重要工具，但大量证据表明，主要由于至今未纳入联结良治原则的预算治理安排，其可靠性和有效性令人担忧，但这一主题很少在相关文献中得到充分讨论。本书致力于阐明，只有将税式支出融入良好的预算治理安排，才是从根本上解决税式支出可靠性和有效性的理想和可行的方法。

税式支出的可靠性，是指税式支出实施过程中产生腐败和寻租的风险较低。其关注的重点是政策执行的合规性，即行为的正确性，强调政策的执行应该遵从规则与规制。税式支出有效性，是指税式支出的执行是否实现既定的政策目标，其关注的重点是政策执行的绩效，即结果导向，强调达成政策目标。可靠性的缺失将意味着税式支出腐败和寻租风险很高，造成财政资金的流失；有效性的缺失将意味着税式支出的政策目标难以达成或遭遇困难，造成支出决策的失效。而解决税式支出可靠性和有效性缺失的理想和可行的办法就是将税式支出融入良好的预算治理安排。因此，建立融入良治原则的税式支出预算治理安排框架至关重要。

西方发达国家早在 20 世纪 60 年代就开始关注税式支出的相关问题，并致力于税式支出理论与实践的探讨。其研究实践发现，由于税式支出具有间接性、隐蔽性和随意性的特点，在没有良好治理安排的前提下，税式支出较容易出现低效率、无成果，导致政府财政收入受到侵蚀，并滋生寻租行为。因此，研究建立良好的税式支出治理安排，意义重大。虽然经过数十年的发展，随着税式支出理论和实践的不断成熟和完善，西方许多发达国家尤其是 OECD 成员体基本上都建立了税式支出的相关制度，在发挥税式支出积极作用、提高政府财政透明度方面做出了重要贡献。但是目前真正建立并融入良治原则的税式支出预算治理安排的国家仍为少数。基于税式支出在经济发展中的作用，越来越多的国家已经开始意识到建立融入

良治原则的税式支出治理安排的重要性和紧迫性。

我国对税式支出理论的研究起步较晚,近年来才逐步结合国情进行探讨和研究。众所周知,税收优惠政策是经济政策调整的“自动稳定器”,是利用税收调节经济的重要杠杆,我国虽然在税收优惠的制定以及政策的实施和管理等方面都作了许多有益的探索,但是,针对税式支出问题,经济学界的研究大多是在税式支出制度设计和管理上,具有全面指导意义的理论分析以及具体而又系统的制度设计都还不足,虽然近几年一些学者开始认识到良好的治理安排在公共预算中的重要作用,以及预算治理安排是推动政府良治的重要力量,却少有关于税式支出预算治理安排的相关研究。目前我国的税式支出面临法律级次较低,支出范围过宽、规模过大,优先支出项目选择不明晰,成本—效益分析缺失,管理不规范等问题,不仅严重影响了我国财政的透明度,而且违背了预算完整性的原则。虽然税式支出在促进我国经济发展的进程中发挥了很重要的作用,但是由于未对其进行有效的预算治理安排,其可靠性和有效性受到了严峻的考验。因此,建立良好的税式支出预算治理安排迫在眉睫。

所谓良好的预算治理安排,就是以遵从法定授权、受托责任、透明度、预见性和公民参与这5项良治基本原则为支柱,运用预算程序和预算报告解决预算问题的方法。税式支出的可靠性和有效性依赖于良好的预算治理安排,其主要原因有两个方面:

一方面,税式支出融入预算过程是保证其可靠性和有效性的前提条件。税式支出是支出决策的一种特定类型,决策的权利通常包括决策的制定、执行、审查和监督4个方面。决策的制定和执行由行政部门来实施,而决策的审查和监督由立法机关来实施。立法机关通过预算程序,对决策的制定和执行可进行有效的监督和审查,从而保证决策制定和执行的可靠性和有效性。但是,如果税式支出未被纳入预算程序,且没有置于良好治理安排之下,其审查和监督程序的缺失就必然会影响到税式支出的可靠性和有效性。因此,唯有将税式支出融入预算程序,其可靠性和有效性才能得以保障。

另一方面,保证税式支出的可靠性和有效性不仅需要将其融入预算过程,还必须遵从良治的基本原则。税式支出是贯彻政策的特殊支出手段,而政策的贯彻——制定和实施是治理的两个基本方面,那么可以认为税式

支出是治理的重要工具，良好治理的基本原则同样适用于税式支出。税式支出作为一种间接性的财政支出，其资金同样来源于纳税人，政府实施税式支出的行为理应在人大授权的范围内进行，并接受人大的审查、批准和监督。有效的受托责任可以确保税式支出制定和执行的合规和有效。公开、透明有利于进一步加强公众对政府支出行为的全方位监督，避免税式支出的随意性，减少财政资金的损失和浪费，从而确保在合规的前提下提高税式支出的有效性，也有利于防止腐败、寻租行为，促进廉政建设。税式支出的本质就是国家为了实现某些特定的目标而实施的优惠政策，如果在政策的制定和实施过程中缺乏可预见性，就有可能造成目标的偏离，甚至造成公共资源的巨大浪费。公民的积极参与有助于税式支出实现政府某些特定的社会、经济、政治目标。良好治理安排的五项原则对促进税式支出的可靠性和有效性发挥着重要的作用，但其作用的发挥，均需要通过预算才能得以实现，因为预算治理为公共部门治理之最基本、最正式、最频繁的程序。预算与良好治理安排的基本原则关系最为紧密，预算治理是实现国家良好治理的重要环节和关键性因素，所以良好的治理安排必须以公共预算作为基本框架。

综上所述，税式支出作为贯彻公共政策尤其是经济政策、产业政策的工具，发挥着重要的作用，并为中国等许多国家普遍采用，但其只有融入预算过程才会真正可靠和有效，融入预算过程并不只是说“纳入预算”（写到预决算报告中去），而是建立完整的治理安排框架，即税式支出预算程序与报告的处理要满足良治的五项原则。

本书立足于我国现有的税制，采用理论分析、模型分析、历史和比较分析等方法，论证了税式支出预算治理安排的必要性，以及良好治理安排的基本原则与税式支出预算治理的关系，并描绘出融入良治原则的税式支出预算治理安排框架——税式支出融入预算的过程、税式支出报告机制和绩效评价机制的构建。在此基础上，结合国外预算治理的实践经验，提出朝向预算治理的中国税式支出的改革建议：①改革预算程序。通过对预算程序的改革，扩大预算编制的时间和空间范围，以使税式支出置于其范围之内；基于税式支出的特点，建立单独的税式支出审查机制和单独执行税式支出预算；对于税式支出的评估和审计应由外部独立的机构来执行，除此之外，还应加强税式支出预算的内、外部控制。②通过税式支出报告机

制的构建,构思出我国税式支出报告的基本制式。其要点为税式支出的预算范围应囊括我国目前所开征的所有税种,并根据我国的减免税代码表绘制税式支出表,估算和预测各税种的税式支出数值,其估算的方法宜采用国际上通用的收入放弃法。税式支出报告除对基本内容进行界定之外,还应包括税式支出的评估和审计报告以及税式支出情况的说明和分析材料。

③构建税式支出绩效评价机制。确定税式支出绩效评价的原则,建立税式支出绩效评价的指标体系、专业的评价机构以及有效的绩效信息系统。

本书主要包括以下六章:

第一章为导论。主要介绍税式支出预算治理安排研究的背景及意义,通过综述国内外研究成果及实践,分析税式支出预算治理与预算管理的不同,提出本书的主要观点,即税式支出的有效性和可靠性依赖于良好的预算治理安排,其主要做法就是构建融入良治原则的税式支出预算治理安排框架。

第二章为税式支出及其预算治理安排的必要性。通过对税式支出概念的界定,与财政直接支出的比较,以及税式支出激励效应的实证分析,来说明税式支出是财政支出中必不可少的一项支出,其存在具有不可替代性,但是由于税式支出具有瑕瑜互见的特性,其有效性和可靠性依赖于良好的预算治理安排。因此,只有建立良好的治理安排时,才会在经济的发展和国家政策目标的实现中发挥重要的作用。本章通过目前我国税式支出的管理现状以及有效性和可靠性缺失的案例,论证了税式支出预算治理安排构建的必要性。

第三章为税式支出预算治理安排的基本原则。税式支出是贯彻政策的重要手段,而贯彻政策,即政策的制定和实施是治理的两个基本方面。因此,良好治理的授权、责任、透明度、预见性、参与这五项原则同样适用于税式支出。本章主要介绍如何将良治的五大基本原则融入税式支出的预算治理安排之中。

第四章为联结公共预算的税式支出治理框架。公共预算是实现国家良好治理安排的重要载体,国家实现良好治理的基本原则均需要依赖于预算才能得以达成,针对税式支出最优且最可行的治理安排就是将税式支出融入预算过程中进行有效治理和控制。将税式支出制度化地融入预算程序、测算和报告税式支出、评价税式支出绩效是税式支出预算治理安排的三项

基本要求。本章为全书的核心章节和主要内容,即确立税式支出良好的预算治理安排的基本框架——融入良治原则的预算程序与报告机制。

第五章为税式支出预算治理安排的国际经验。通过介绍和分析国外的税式支出预算治理安排的情况,总结出各国税式支出治理安排的经验,为我国税式支出预算治理安排的构建奠定经验基础。

第六章为朝向预算治理的中国税式支出改革。法定授权、问责、透明度、预见性和公众参与是良好治理的基本原则,预算程序与预算报告机制为达成治理安排的理性且可行的方法,为此需要进行预算改革,以使税式支出也被置于良好治理安排之下。因此,朝向预算治理的税式支出改革势在必行。本章在借鉴国外税式支出预算治理经验的基础上,在遵循良治基本原则的前提下,提出了我国税式支出改革的核心内容,即将税式支出融入预算程序,建立税式支出报告机制和绩效评价机制。

总之,税式支出作为贯彻公共政策,尤其是经济政策的重要工具,从根本上解决其可靠性和有效性的理想和可行的方法就是将其纳入联结良治原则的预算治理安排,其主要途径就是构建融入良治原则的税式支出预算治理框架。基于我国税式支出的管理现状,朝向预算治理的中国税式支出改革的核心内容就是在遵循良治原则的基础上,改革预算程序,将税式支出融入预算程序,建立税式支出报告机制和绩效评价机制。

本书主要的创新在于:①国内外虽然对税式支出管理的研究较多,但是针对税式支出与良好预算治理安排的结合点研究较为薄弱,本书对“税收支出的可靠性与有效性依赖良好的预算治理安排”的论证,希望在税式支出管理领域做出微薄贡献。②将良治的基本原则与税式支出的治理安排进行有机结合,以期为税式支出预算治理安排框架的构建提供理论支撑。③在研究的基础上描绘出税式支出良好的预算治理安排的基本框架——融入良治原则的预算程序与报告、评价机制。

目 录

contents

第一章 导 论

第一节 研究的背景及意义	3
一、研究背景	3
二、研究意义	7
第二节 国内外研究综述	8
一、国外研究综述	8
二、国内研究综述	14
三、对现有文献的评述	21
第三节 研究设计	23
一、研究思路	23
二、研究内容	24
三、研究方法	25
四、本书的创新点与不足之处	26

第二章 税式支出及其预算治理安排的必要性

第一节 税式支出的含义、目标与比较	29
一、税式支出的含义	29
二、税式支出的政策目标	31
三、税式支出与财政直接支出的比较	32
第二节 税式支出的激励效应分析	35
一、理论分析	36
二、模型构建	38
三、结果分析	41

第三节 税式支出预算治理安排的必要性分析	45
一、可靠性与预算治理安排	45
二、有效性与预算治理安排	48
三、完整性与预算治理安排	52
本章小结	55

第三章 税式支出预算治理安排的基本原则

第一节 法定授权	61
一、定义与解释	61
二、与税式支出的关系	62
第二节 受托责任	64
一、定义与解释	64
二、与税式支出的关系	65
第三节 透明度	67
一、定义与解释	67
二、与税式支出的关系	69
第四节 预见性	72
一、定义与解释	72
二、与税式支出的关系	73
第五节 公民参与	75
一、定义与解释	75
二、与税式支出的关系	76
本章小结	78

第四章 联结公共预算的税式支出治理框架

第一节 融入预算程序	81
一、预算准备	82
二、预算审查	84
三、预算执行	85



四、预算评估与审计	86
第二节 税式支出的测算与报告	89
一、税式支出测算	89
二、税式支出报告	92
第三节 评估税式支出绩效	97
一、合规性评价	97
二、绩效评价	98
本章小结	101

第五章 税式支出预算治理安排的国际经验

第一节 国外税式支出预算治理安排概要	105
一、美国的税式支出预算治理安排	105
二、英国的税式支出预算治理安排	108
三、加拿大的税式支出预算治理安排	109
四、其他国家和地区的税式支出预算治理安排	113
第二节 国外税式支出预算治理安排经验借鉴	121
一、清晰界定税式支出的含义与范围	121
二、制度化和规范化的税式支出报告	122
三、定期分析评估与审查税式支出	123
本章小结	125

第六章 朝向预算治理的中国税式支出改革

第一节 改革预算程序	129
一、预算编制阶段的改革	129
二、预算审查与执行阶段的改革	131
三、预算评估与审计阶段的改革	133
第二节 建立税式支出报告机制	136
一、建立税式支出报告的目的	136
二、税式支出报告的特征	136

三、税式支出报告的内容	138
第三节 税式支出绩效评价机制的构建	143
一、“3E”原则的应用	143
二、建立良好的绩效评价指标体系	143
三、建立专业的绩效评价机构	144
四、建立有效的绩效信息系统	145
本章小结	146
结束语	147
参考文献	149
附表	161
索引	165
后记	167

中国税式支出的预算 治理安排研究

第一章

导 论

第一节 研究的背景及意义

一、研究背景

税式支出是国家利用税收杠杆调控经济发展的重要手段,是实现国家政策目标的重要工具,在促进国家经济发展、提高就业水平、对外开放和国际合作与发展等方面都发挥了重要的作用,税式支出已经成为各国政府制定税收制度和税收政策的重要内容。但税式支出的有效性和可靠性依赖于融入良治原则的预算治理安排这一主题却很少在相关文献中得到充分讨论。本书致力于阐明,只有将税式支出融入良好的预算治理安排,才是从根本上解决税式支出可靠性和有效性的理想和可行的方法。

西方国家早在 20 世纪 60 年代,税式支出的研究就已经开始了。经过数十年的发展,随着税式支出理论和实践的不断成熟和完善,虽然许多西方发达国家尤其是 OECD 成员体基本上都建立了税式支出的相关制度,但是建立良好税式支出治理安排的国家仍为少数。我国虽然在税收优惠及其管理方面都做了许多有益的探索工作,但是,随着我国市场经济体制的不断完善,以及面对我国国际合作与交流不断扩大的新形势,与之相应的财税体制改革也迫在眉睫,我国现行税收优惠政策与税收优惠政策管理方式都需要进行适当的改革和调整。因此,构建税式支出预算治理安排的框架至关重要且迫在眉睫。

2013 年,党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,就明确提出要加强税收优惠政策的规范管理。^① 2015 年 1 月 1 日起实施的新《预算法》也明确规定政府的全部收入和支出都应纳入预算,并

^① 2013 年 11 月 12 日,党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》当中明确提出:“按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则,加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定,清理规范税收优惠政策。”