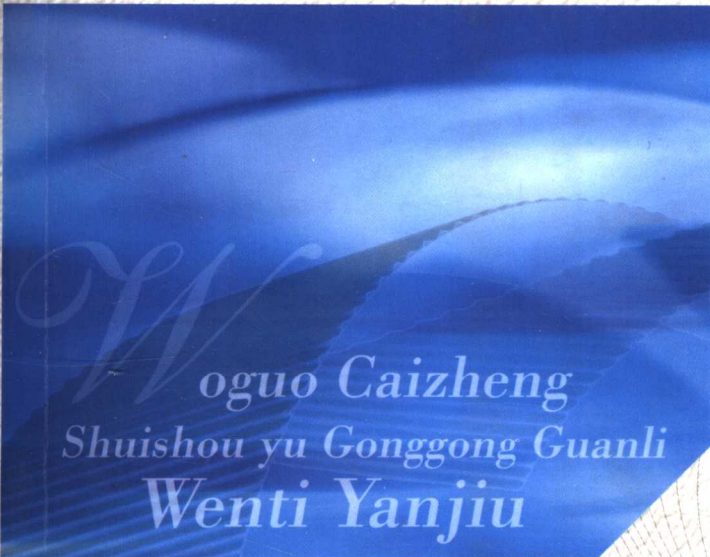


这部著作从我国财政税收、公共行政、文化产业、医务医疗、教育教学等多学科、多领域的管理和改革着眼，进行了多方位大视角的探索和研究，是对我国改革开放的理论和实践进一步研究的优秀成果汇集。

 于海峰 周振林 主编


Woguo Caizheng
Shuishou yu Gonggong Guanli
Wenti Yanjiu

黑龙江人民出版社

我国 财政税收 与 公共管理 问题研究

我国财政税收与 公共管理问题研究

于海峰 周振林 主编

*W*oguo Caizheng
Shuishou yu Gonggong Guanli
Wenti Yanjiu

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国财政税收与公共管理问题研究/于海峰,周振林

主编. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2006.5

ISBN 7—207—07137—X

I. 我... II. ①于... ②周... III. ①财政管理—中国—文集②税收管理—中国—文集③公共管理—中国—文集 IV. ①F812—53②D63—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 118374 号

责任编辑:李 珊

封面设计:于克广 张 涛

我国财政税收与公共管理问题研究

主编:于海峰 周振林

出版发行:黑龙江人民出版社

社址:哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼(150008)

发行电话:(0451)82329930 (0451)82317541

电子邮件:migrant33@yahoo.com.cn

网址:www.longpress.com

印刷:黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂

开本:880×1230 毫米 1/32

印张:17.75

字数:470 000

版次:2006年5月第1版 2006年5月第1次印刷

书号:ISBN 7—207—07137—X/F·1225

定价:38.00 元

如发现本书有印刷质量问题,印刷厂负责调换

编 委 会

主 编 于海峰 周振林

副主编 姚凤民 古 海

编委会成员(以姓氏笔画为序)

于海峰 方 东 王根贤 古 海

石卫祥 卢剑灵 龙笔锋 朱湘冰

伍春梅 吴厚德 周振林 庞 磊

姚凤民 姚 军 姜旭之 温海滢

目 录

财政改革研究

论我国义务教育的财政保障体系	于海峰 张智华	1
中央与地方政府财政关系的国际比较与借鉴	姚凤民	9
预算制度改革初探	邓桂环	14
促进经济增长方式转变的财税政策思考	谢 颖	19
财政创新:建设社会主义新农村的有效途径	赵合云	24
财政支出绩效评价方法初探	吴小林	29
政府、财政与突发性公共事务	温海滢	34
城市财政与土地经营	谢 颖	39
教育收支多元化研究		
——财政投资与教育私营化、教育产业化	邓桂环	44
调整财政政策,实行农民“国民待遇”	吴厚德	51
我国教育均衡发展的财政政策思考	姚凤民	56
浅谈完善财政转移支付的思路	林 苗 黄莹辉等	61
财政预算零余额账户资金存于商业银行的负面效应	刘久峰	66
粤东地区县乡财政困难的成因与对策	唐小琼 林 苗	68

税收改革基本理论研究

我国税收流失的现状与对策	蓝丽芳 黄晓明等	73
税收管理理念的延伸和深化		
——再论税源管理	敖卫平	78
构建生态环境税收体系的对策思路	吴厚德	84
完善我国地方税收体系的构想	闫学英	89
个人所得税中几个问题解析	石卫祥	94
香港税收信息化的应用分析	庞 磊	99
个人收入分配公平问题与个人所得税调节	罗晓林	105
论个人所得税政策选择	伍春梅	110
试析税务行政管理活动的公共价值取向	赵丽萍	115
税务信息化建设问题探析	方莉君	120
税收筹划与经理人激励强度	敖卫平	124
企业所得税税收优惠政策调整探析	龙笔锋	132
完善我国企业对外投资税收法律体系的思考	邓满源	137
论确立纳税人意识之作用	卢剑灵	142
构建我国证券交易税制的框架设计	闫学英	147
跨国公司发展与我国税收研究	宋丹蕾	152
统一城乡税制 实现农民减负增收	张智华	157
建立海关税收执法责任制 全面提高海关综合治税水平	刘嘉淳 柯英超	164
税收超经济增长问题和应用对策	蔡惠丽 梁瑞韶等	169
关于统一内外资企业所得税的探讨	练文晖 唐小琼等	174
经济可持续发展的税收政策建议	陈文慧 朱拔媚等	180

生态建设税的构想

潘静云 陈 瑛等 185

税 收 改 革 分 域 研 究

论政府行为与依法治税	卢剑灵	191
我国增值税转型问题分析	石卫祥	196
关于税收基本法应重点解决的几个问题	于海峰	201
直销企业的税收征管问题探讨	方莉君	206
促进循环经济发展的税收对策	谭 韵	210
我国税制结构存在的主要问题及优化设想	龙笔锋	215
浅析预约定价制之利弊	谭楚玲	220
重构衡量税务行政管理效率的多元指标体系	赵丽萍	225
论企业所得税政策选择	伍春梅	231
浅谈发展税收信息化引发的两种业务风险	庞 磊	236
关于我国分税制及其地方税体系完善的思考	罗晓林	242
促进企业境外投资税收制度的国际比较与借鉴	邓满源	247
进一步完善我国转让定价税制的思考	谭楚玲	252
对提高税收制度建设质量的思考	李 珣	257
关于推行税收精细化管理的思考	苏 楠	262
论高校财务管理存在的问题及对策	李 孜	267
“城中村”税收改革和税收征管问题研究 ——以广州天河石牌村为例	陈思静 石 叶等	270
调节个人收入的税收对策	季冬梅 陈斯敏等	276
关于烟草消费税的改革探讨	陈伟基	282
试论如何处理税收计划和税收法治的关系	陈翠玲	289

行政管理改革研究

论如何加强管理活动中的问题反馈	周振林	294
政府官员的角色冲突与我国电子政务建设	方 东	298
市场经济视角下政府形象的定位及重塑	戴昌桥	302
转型期我国危机形势及其治理机制分析	姚 军	306
浅析公共决策听证制度建设之渐进过程	陈建刚	311
论我国政府在公共事务管理中的作用	温海滢	316
提高政府公共服务水平的财政对策	吴丽芬	321
服务视角下的领导与被领导关系	林慕华	328
互倚与共生:和谐社会与政府信用的相关性分析	刘丁蓉	333
管理范式的四次转换	于 霞	338
新时期官僚主义探析	符晓薇	343
行政命令行为研究	杜曙光	348
论我国公务员考核制度的完善与创新	戴昌桥	353
对改革完善后的单位国有资产管理的思考	李 孜	358
略论政府信用管理法制化建设	刘丁蓉	362

文化产业改革研究

政府在文化产业发展中的角色定位探析	陈建刚	366
文化产业发展的新思考	朱忠泽	371
试论文化产业管理专业设置与人才培养	方 东	375
全球化背景下的文化效应及我国文化安全所面临的挑战	朱忠泽	379

医疗管理改革研究

几个典型国家的医疗保障模式述评	王根贤	384
医疗事故鉴定制度改革是司法公正的必然要求	姚 澜	389
医疗保障制度研究		
——药价虚高的不良机制及对策研究	王根贤	394
论医疗改革中存在的问题及财税对策	黎炽强 杨清柳等	400
城市贫困人口现状及其解决方案	方丽婷 谭晓玉等	407
当前我国农民工社会保障问题探析	陈 莹 吴 婉等	413
建立农村社会保障制度 积极构建农村和谐生活		
——来自粤北山区英德市波罗镇的调查	陈伟基	418

教育教学改革研究

高校德育要坚持“三全”教育理念	郭镇方	423
和谐社会与高校大学生思想政治工作的创新研究	古 海	428
试论我国高等教育发展的适度问题	周振林	433
关于中国税制实践性教学的思考	谭 韵	438
论当今中国的高等教育	高晓萍	443
浅析问题大学生的转化教育		
——个案研究	张 丹	448
论案例演示方法在教学中的应用	符晓薇	453
论大学生的思想道德修养的现状	高晓萍	458
高校学生价值观现状、成因及教育对策	古 海	463
关于文化学课堂教学的几点思考	于 霞	468
大学生心理障碍	杨清柳 郭 勇等	472

我校大学生选修课制度问题研究	黄妙丹 朱丹如等	477
----------------	----------	-----

其他改革研究

医疗诉讼相关证据的审查与运用	姚 澜	482
浅论香港申诉专员制度	林慕华	487
合并会计报表理论的选择	方 明	492
会计师事务所开展企业绩效评价业务初探	林 翔	497
“社会个人”与重建个人所有制		
——《资本论》“重新建立个人所有制”思想探析	郭镇方	503
企业治理机制:以所有者为主导的主要利益相关者共同治理		
	李 斌	507
国企产权重组过程中的“寻租”现象分析	曾志刚	513
县域银行卡业务发展的主要因素及对策	刘久峰	518
中国经济需求不足的背后		
——京、沪、浙、粤城镇居民浪费性支出分析	苑 苑	522
我国《小企业会计制度》中具体会计事项处理的国际比较		
	张政华 石建亮	530
广州市大学生校外租房问题调查		
——从现状探索解决之道	谢映群 杨明明等	535
食品安全问题的现状探析	李芳香 黄妙丹等	540
论大学生的内隐性知识	周振林	545
后记		554

◆ 财政改革研究

论我国义务教育的财政保障体系

于海峰 张智华

自 1986 年我国颁布实施《义务教育法》以来,我国义务教育事业获得了长足发展。近年来,政府对义务教育的投入总量逐步增加。2004 年义务教育财政预算内拨款为 2 193.9 亿元,比上年的 1 880.1 亿元增长了 16.69%,占财政预算内各级教育拨款的比例为 54.47%,比上年增加了 0.04 个百分点。

但与此同时,仍然存在着投入责任不清晰、发展不均衡、农民负担较重等问题,制约着义务教育事业的持续健康发展。

一、我国义务教育财政保障体系的现状

(一)管理体制实现从“分级管理、以乡镇为主”到“以县为主”的转变

1985 年伴随着《关于教育体制改革的决议》的实施,我国实现分级管理、以乡镇为主的管理体制,并在资金渠道上确立了利用财、税、费、产、社等来源多渠道筹措经费。2001 年 5 月,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出,农村义务教育管理体制实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主(简称‘以县为主’)”的管理体制,县级人民政府对农村义务教育负主要责任,省、地(市)、乡等地方各级人民政府承担相应责任,中央政府给予必要的支持。这种体制的作用和优势非常明显,使义务教育学校教师的

工资基本得到了保证,使义务教育在县级范围内实现了相对均衡。

(二) 加大转移支付力度,协调地区和城乡之间义务教育发展差距

为了缓解区域间义务教育投入和发展的不平衡,支持贫困地区义务教育发展,在实施“以县为主”的管理体制的同时,中央和省级政府还加大了财政转移支付力度,包括一般性转移支付和义务教育专项转移支付。2005年,中央和地方政府共安排专项资金70亿元,为中西部地区3400万名贫困家庭学生提供免费教科书;同时,对592个国家扶贫开发工作重点县1700万名农村义务教育阶段贫困家庭学生免除学杂费、书本费,补助寄宿生活费;支持西部地区农村寄宿制学校建设安排国债资金15亿元。中央对农村义务教育的支持力度投入显著加大。此外,各省、自治区、直辖市也积极落实中央提出的新增教育经费主要用于农村的政策,加大对农村义务教育的经费投入,安排了农村义务教育专款,并且大都已制定了财政预算内生均公用经费的拨款标准。

二、我国义务教育财政保障体系存在的问题

(一) 义务教育财政投入总量不足

2002年,我国对义务教育的总投入只占当年GDP(117251.90亿元)的1.84%,大大低于20世纪90年代中期大多数国家公共教育经费占GDP的比例(见表1)。义务教育的总量投入不足导致了我国仍有450个县未实现“普九”目标,覆盖了占全国总人口的10%左右的地区,而且绝大多数为农村地区的贫困县。这些地区义务教育中存在的困难集中表现在拖欠教师工资、基本的办学条件得不到保障、学生因贫辍学等方面。

表1 1998年部分国家基础教育公共支出占GDP的比例

国家	小学、初中教育公共支出占GDP的比重
美国	2.45%
日本	1.99%
韩国	2.23%
澳大利亚	2.10%
中国(2002)	1.84%

资料来源 王凯:《英国普通高中课程研究》[J],《全球教育展望》2003年第3期。

(二) 义务教育经费负担结构不合理

2003 年中国义务教育经费总量中, 财政性教育经费仅占 76.7%; 而早在 1998 年, OECD 国家初、中等及中学后教育经费中, 财政性教育经费平均比例已经达到了 90.9%。其中 1995—1996 年美国初、中等教育经费的 97.6% 来自政府投入(见表 2)。国务院发展研究中心《县乡财政与农民负担》课题组的调查结果显示, 目前我国农村义务教育的投入实际上主要还是由农民自己负担的。在全部财政投入中, 乡镇一级的负担竟高达 78% 左右, 县财政负担约 9%, 省地负担约 11%, 中央财政只负担了 2%。中央和省级政府的教育事业费大部分用于高等教育, 对义务教育只承担补助困难地区和少数民族地区的责任。

表 2 1998 年 OECD 国家初、中等及中学后教育经费来源结构(%)

国家	财政性	非财政性
德国	75.9	24.1
澳大利亚	84.1	15.9
加拿大	91.7	8.3
法国	92.7	7.3
日本	91.7	8.1
韩国	79.3	20.7
挪威	99.1	0.9
美国	90.8	9.2
平均	90.9	9.1

资料来源 OECD: Education Glance, OECD Indicators 2001.

(三) 义务教育的财政投入很不均衡

1. 生均预算内教育经费(生均教育经费占人均 GDP 的比例)省际差异巨大。《中国教育经费统计年鉴 2003》显示, 2002 年河南省小学和初中生均财政教育拨款仅仅相当于上海市的 11% 和 14%。此外, 京、津、沪 3 市小学生均财政拨款平均是 3 091.58 元, 初中生均财政拨款 3 224.43 元, 但在我国中部地区, 小学和初中生均财政拨款分别只有 782.28 元和 852.44 元, 比我国西部地区分别低 170

元和330元,仅为京、津、沪的1/4左右(见表3)。

表3 不同地区的人均GDP与义务教育生均公共教育投入

地 区	人均 GDP (元)	小 学		初 中	
		生均财政 拨款(元)	占生均教育经 费比例(%)	生均财政 拨款(元)	占平均教育经 费比例(%)
京津沪	30 492	3 091.58	73.47	3 224.43	65.09
东部地区	14 065	1 053.99	66.67	1 271.27	60.41
中部地区	7 455	782.28	76.13	852.44	67.10
西部地区	5 792	950.25	79.53	1 183.26	74.51

资料来源 《中国教育经费统计年鉴(2003)》。

2. 农村中小学生均公用经费明显低于城市。《中国统计年鉴2004》显示,2003年全国47.8%的初中在校生和65.8%的小学在校生在农村学校就读。但是,近年来全国预算内义务教育经费约有65%投向城市和县镇,仅有约35%投入农村。另据统计,2001年我国农村小学生均预算内公用经费为城市该项经费平均水平的29%,农村初中生均预算内公用经费为城市该项经费平均水平的31%。

3. 国家财政对高等教育投入增速远快于义务教育。1997—2003年,国家对普通高校的财政性教育经费投入由305.75亿元增加到752.15亿元,增幅达146%,其中预算内教育经费投入由264.45亿元增加到724.35亿元,增幅达173.91%;而同期,国家对普通初中和小学的财政性教育经费投入增幅只有71.36%,预算内教育经费投入增幅也只有120.6%,分别比普通高校低74.64和53.31个百分点(见表4)。这说明近年来,国家财政对教育的投入中,与高等教育相比,义务教育所占份额呈下降态势。

(四)财政转移支付制度不完善,义务教育资金得不到及时补充

在各级政府间义务教育的举办责任和财力分配不对称的情况下,解决办法只能是实行财政转移支付。我国义务教育的财政转移支付制度主要包括:中央政府的“国家贫困地区义务教育工程”专款、“义务教育危房改造工程”专款等,转移支付总额约占义务教育总支出的1%左右。省、地两级政府的义务教育专款拨款全国各地

不尽相同,但总量均不大。虽然我国义务教育财政体制实行了以县为主的体制,但落后地区县级政府同样财力薄弱,无法承担义务教育的巨大经费需求。落后地区义务教育的财政问题尚未得到解决。日本和美国也与我国一样,义务教育由基层政府举办,但由于实行了财政转移支付,义务教育经费相当一部分由上级政府补助或承担,较好地解决了义务教育举办责任与财力分配不对称的问题,义务教育获得了稳定的经费来源。日本义务教育公立学校人员经费的50%、基建经费的30%由中央政府补助,其余部分由都道府县(相当于我国的省)补助。1998年美国公立中小学教育经费的负担结构为:联邦政府负担6.8%,州政府负担48.4%,地方政府负担42.3%,私人承担2.5%。所以,只有建立规范的中央和省级政府对财力不足的县级政府的财政转移支付制度,才能在制度上减缓和逐步解决义务教育财力严重不平衡的问题,为落后地区普及义务教育奠定财政基础。

表4 国家财政对普通高校、普通初中和小学投入的对比 (亿元)

学校类别	1997 年		2003 年		增幅(%)	
	国家财政性教育经费	预算内教育经费	国家财政性教育经费	预算内教育经费	国家财政性教育经费	预算内教育经费
普通高校	305.75	264.45	752.15	724.35	146.00	173.91
普通初中和小学	1 054.56	727.94	1 807.04	1 605.82	71.36	120.60
普通初中	416.68	281.69	643.35	558.92	54.40	98.42
普通小学	637.88	446.25	1 163.69	1046.90	82.43	134.60

资料来源 《中国统计年鉴(1999)》,《中国统计年鉴(2004)》

(五)税收政策不完善,义务教育缺乏稳定的经费来源和投资激励机制

一方面,现行的分税制财政管理体制,使得农村地区无法获得稳定的税收收入。究其原因是因为农村地区尤其是中西部农村地区,居民收入水平低,可支配财产少,营业税、个人所得税、房产税等地方税源贫乏所致。另一方面,现行税制中的相关税种的优惠措施,在形

式和种类上比较单一,无法贯彻政府促进教育发展的意图,缺少应有的系统性与前瞻性,费用扣除的标准偏低;税收优惠的适用与受益范围比较窄,主要体现在个人所得税和企业所得税制中,制约了税收优惠措施对鼓励社会投资办学的激励作用的充分发挥。

(六)义务教育供给方式依然单一

目前我国的义务教育基本由政府通过直接办学方式予以供给,民间资本的进入不多,公立学校与民办学校之间有效竞争的局面没有形成,不能为受教育者提供充分的选择权,不利于学校之间的竞争,并直接制约了义务教育市场化程度的提高,不利于提高义务教育供给效率和教育质量。随着市场化进程的加快,义务教育融资机制的市场化也有了一定进展。但尽管政府义务教育投入能力有限,却仍在准入政策上保留一系列非国有资本的进入障碍,办教育权主要为政府垄断,社会力量进入不足。调查发现,随着居民生活水平的提高,有越来越多盈利性和非盈利性机构乐于投资义务教育,然而受现行相关法律法规的制约,这部分资金没有被很好利用。因此,政府应从制度上保护和引导各类主体投资于义务教育的积极性,建立多元化的融资渠道。

三、完善我国义务教育财政保障体制的建议

调整和完善义务教育财政保障体制,必须重新确定各级政府的职责,本着事权与财权相对称的基本原则,尽快建立各级政府分摊义务教育成本的投入机制,确保各地区义务教育的协调、稳定发展。

(一)提高国家财政的整体教育投入比重,继续保持义务教育支出总量增长

义务教育投入是整个教育投入的重要组成部分,我国必须提高财政对义务教育的整体投入力度。在经费保障上,各级政府应当确保义务教育经费“三增长”,即:用于实施义务教育财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例,保证按照在校学生人数平均的义务教育费用逐步增长,保证义务教育教职工工资和学生人均公用经费逐步增长。虽然近年来义务教育支出一直保持较高的增长幅度,但与发达国家相比,我国义务教育支出占 GDP 的比重还较

低。在目前财政收入增长速度高于 GDP 增长条件下,有条件继续保持义务教育支出以高于经常性财政收入的速度不断增长。

(二) 提高中央政府对义务教育的投入比例

国际上中央政府投入义务教育的比例颇高,如日本、澳大利亚、法国、墨西哥、西班牙、英国等国,中央政府投入占整个义务教育投入的比重最高达 80%,最低也有 20% 左右;新西兰、爱尔兰、意大利、荷兰、韩国等国,这一比重甚至超过 80%,可见义务教育经费依赖中央政府的程度很高;而主要依靠地方税收来维持基础教育的美国、德国、加拿大、瑞士等国,这一比重也不低于 5%,其比重为 5%~10%。我国应提高中央政府对义务教育的投入,使中央成为义务教育投入的重要支持力量。

(三) 突出中央和省、县、乡地方政府法定责任,确立以省为主的义务教育责任机制,加大中央的宏观调控力度

1. 确立以省为主的义务教育责任机制。由于我国义务教育事业过于庞大而经费不足等问题的考虑,义务教育的主要责任要落在省级政府上,让省级政府依照各省情况制定各种义务教育事业方案和筹资计划,承担主要办学责任,然后再层层落实到各县、乡有关部门。

2. 提高中央政府在义务教育中的宏观调控力度,协调各地区教育均衡发展。中央政府要在宏观上把握各地区间教育资源配置不公与机会不均等问题,经济发达地区中央少给或不给予投入,由省以下(不包括省在内)政府财力自行解决;而中央投入重点放在欠发达地区和西部贫困地区,对于这种地区,中央要对其义务教育全面介入,保证这一地区义务教育投入达到全国平均水平。

(四) 建立规范的义务教育财政转移支付制度,充裕地方政府的财政收入,促进地区间义务教育的均衡发展

我国义务教育财政转移支付制度无论是横向还是纵向都不规范不健全,这也是直接导致地方义务教育不平衡的主要原因。从理论上讲,中央政府具有保证所有社会成员享有均等教育机会的责任与义务,应拥有用于平衡地区间教育条件(特别是基础教育条件)的财政能力,不能因教育权利地方化而弱化其应有的整体协调功能与平