



2006

中国财政发展报告

上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学出版社

本书由上海财经大学出版基金资助出版

2006

中国财政发展报告

上海财经大学公共政策研究中心

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2006 中国财政发展报告/上海财经大学公共政策研究中心编. —上海:上海财经大学出版社, 2006. 6

ISBN 7-81098-649-X/F · 596

I. 2... II. 上... III. 财政-研究报告-中国-2006 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 045315 号

□ 责任编辑 张小忠 张 健

□ 封面设计 周卫民

2006 ZHONGGUO CAIZHENG FAZHAN BAOGAO

2006 中国财政发展报告

上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海印刷七厂一分厂印刷

宝山蕤村书刊装订厂装订

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 46.5 印张 785 千字

印数: 0 001—2 050 定价: 68.00 元

2006 中国财政发展报告

——“十一五”财政发展预测和政策研究

课题指导委员会:杨君昌 丛树海 蒋洪 胡怡建
储敏伟 马国贤

课题组组长:刘小兵

分课题负责人:

第一编 中国财政经济运行:1996 年以来的分析和回顾
宋健敏

第二编 中国财政政策历程:1996 年以来的回顾与反思
刘小兵

第三编 中国财政经济前景:计量经济模型分析及其预测
朱平芳

第四编 中国财政政策制定:“十一五”选择与运用
朱 萍

课题组成员(按姓氏笔画为序):

孔 晏	刘小川	刘小兵	刘 弘	朱为群	朱平芳	朱 萍
司言武	宋健敏	李卫平	李永友	李晨怡	李 辑	杨丹芳
杨君昌	杨 绮	罗 东	胡怡建	郑 委	郑春荣	姜国麟
唐东会	龚仰树	陶 勇	曾文玉			

序 言

由上海财经大学公共政策研究中心撰写的《中国财政发展报告》，一直密切关注我国财政政策的变化及其影响，并以集体的智慧，为中国财政政策的制定和中国经济的平稳发展献策献计。在中国“十五”计划结束和“十一五”规划开始之际，《2006中国财政发展报告》将其研究视野，定位在中国财政政策的十年回顾与今后五年预测。这种定位，再一次地体现出这个研究团体所具有的敏锐和超前的意识。选择对未来五年财政政策的研判，考虑的是与“十一五”规划衔接；选择十年的回顾，则是基于1994年以来的分税制改革和1998年以来公共财政理念在我国的首次正式提出，均属中国财政发展史上具有重大意义的事件，在这样一个时刻，对这两大事件以来的中国财政发展和政策演变进程进行回顾和总结，无疑是非常必要和有重要意义的。为此，该报告分“中国财政经济运行的十年回顾”、“中国财政发展历程的十年回顾”、“中国财政经济前景预测”和“中国财政政策制定的五年预期”等四个编次展开研究与分析，在“十一五”开局年对我国近十年来的财政发展历程作一个总结，并对“十一五”期间的财政政策提出了这个集体的一些前瞻性看法。

1993~1997年，为抑制通货膨胀，我国实施了适度从紧的财政政策；1998~2004年，为刺激有效需求和治理通货紧缩趋势，转而实施了扩张性的积极财政政策；2005年，根据经济形势的新变化和宏观调控的新需要，中央决定实行稳健财政政策。回顾我国10多年来的财政政策，基本上走过了由紧缩到扩张再

到中性这样“一个轮回”和“三次转向”的历程。一个轮回结束,另一个轮回又开始展开。中央决定实行稳健和中性的财政政策,将如何具体体现在今后的财政政策中,它对中国的经济又会产生什么深刻的影响,这些问题都值得财政学界乃至整个经济学界的同仁们深入研究。

自1998年中国政府明确提出建立公共财政体制以来,中国的公共财政建设已经对中国的经济社会生活产生了积极而深远的意义,极大地推动了中国经济社会的稳定发展。但中国公共财政的建设之路远未走完,而且近十年来的公共财政建设也并非十全十美,其间或多或少总是存在这样或那样的问题,需要我们去不断地完善。《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》指出,在“十一五”期间,我们要“调整财政支出结构,加快公共财政体系建设;继续深化部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理制度改革”。但究竟应该如何调整我国的财政支出结构,如何有步骤地深化我国部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线等公共财政管理制度的改革,这些问题同样也有待于我们财政学界同仁仔细深入地思考。

虽然本期发展报告在内容范围的选择上有所创新,但在指导思想和研究方法上仍注意了与以前各年的发展报告相衔接:既从整体上分析宏观经济的大局,又就重点问题进行专题研究;既重视从基本理论层面来考虑问题,又通过实证研究方法为政策的制定提供实践依据;既将一般的定性分析与计量经济模型的定量分析有机结合起来,又在把握政策基本方向的前提下注重政策操作的可行性;既强调立足于本国国情、实事求是,又通过一定的国际比较方式,充分借鉴发达国家以及其他转型国家的经验教训,并提出相应的财政政策建议。通过多年探索所形成的报告风格与特色在本报告中得到了很好的延续,并值得继续保持下去。摆在我们面前的这份报告,是上海财经大学公共经济与管理学院、公共政策研究中心研究人员通力合作的集体智慧结晶。这支研究队伍虽然有所调整,但基本阵容未变。这支队伍确立了自己的目标,力图每年从理论联系实际的学术角度,提出高质量的中国财政发展报告,作为一项长期的任务,希冀为中国的财政学科建设和建立稳定、平衡、强大的公共财政,尽一份力量。为此,我们企盼领导部门、学术界同仁和社会各界有识之士,对这份报告不吝指教,以期它能名至实归。

谈敏

2006年4月

目 录

序言	(1)
----------	-----

第一编 中国财政经济运行： 1996 年以来的分析和回顾

1 宏观经济运行回顾与分析	(3)
1.1 十年国民经济运行轨迹阶段回顾	(3)
1.2 十年经济增长与经济总量分析	(5)
1.3 十年经济结构变化轨迹分析	(8)
1.4 十年宏观经济运行中存在的问题及其原因分析	(18)
1.5 十年重大经济政策分析	(27)
2 财政收入的回顾与分析	(40)
2.1 财政收入的总量分析(1996~2004 年)	(41)
2.2 财政收入的结构分析(1996~2004 年)	(52)

3 财政支出的回顾与分析 (74)

3.1 财政支出的规模分析(1996~2004 年) (76)

3.2 财政支出的结构分析(1996~2004 年) (87)

第一编结语 从十年改革看政府的角色定位 (102)

第二编 中国财政政策历程： 1996 年以来的回顾与反思

4 宏观财政政策的回顾与反思 (109)

4.1 1996~1997 年：“适度从紧”的财政政策 (110)

4.2 1998~2003 年：积极财政政策 (122)

4.3 2003~2005 年：从积极财政政策向稳健 财政政策转变 (138)

4.4 对近十年财政政策效应的评价 (147)

5 税制改革回顾与反思 (157)

5.1 1994 年税制改革存在的主要问题 (157)

5.2 1994 年以来税收政策调整 (158)

5.3 1994 年以来税收制度改革 (169)

5.4 现行税制存在的主要问题 (174)

6 税费改革回顾与反思 (176)

6.1 我国税费改革的十年回顾 (176)

6.2 对我国税费改革的反思 (195)

7	国债政策回顾与反思	(215)
7.1	国债发行数量的变化分析	(215)
7.2	国债结构的变动分析	(224)
7.3	国债市场的发展过程	(236)
8	政府采购改革回顾与反思	(253)
8.1	我国政府采购改革的历程	(254)
8.2	对我国政府采购改革的反思	(262)
9	我国国库集中收付制度改革和思考	(280)
9.1	我国国库集中收付制度改革的背景分析	(281)
9.2	我国国库集中收付制度改革的理论分析	(286)
9.3	国库集中收付制度改革的国际借鉴	(291)
9.4	我国国库集中收付制度改革	(299)
9.5	关于我国国库集中收付制度改革的思考与建议	(309)
10	部门预算改革回顾与反思	(314)
10.1	部门预算改革回顾	(314)
10.2	部门预算改革存在的问题	(319)
10.3	完善部门预算编制的几点建议	(321)
10.4	预算审议程序和方式的完善	(329)
10.5	部门预算与中期财政预算的结合	(339)
10.6	进一步优化预算的编制和审批周期	(343)
11	转移支付改革的回顾与反思	(347)
11.1	政府转移支出改革的回顾与反思	(347)



11.2	政府间转移支付改革的回顾与反思	(376)
------	-----------------------	-------

12	财政管理、监督和体制改革回顾与反思	(390)
----	-------------------------	-------

12.1	预算管理与监督改革	(391)
------	-----------------	-------

12.2	社会保障管理与监督改革	(398)
------	-------------------	-------

12.3	国有资产管理与监督改革	(407)
------	-------------------	-------

12.4	会计管理与监督改革	(415)
------	-----------------	-------

12.5	财政管理体制改革的	(422)
------	-----------------	-------

13	税收征管的回顾与反思	(430)
----	------------------	-------

13.1	税收征管法律法规建设的回顾与反思	(430)
------	------------------------	-------

13.2	税收征管模式改革的回顾与反思	(446)
------	----------------------	-------

13.3	税务系统机构改革的回顾与反思	(455)
------	----------------------	-------

13.4	税收管理信息化建设的回顾与反思	(464)
------	-----------------------	-------

第二编结语 成熟的财政调控手段与不断完善 的公共财政体制		(477)
---------------------------------------	--	-------

第三编 中国财政经济前景:

计量经济模型分析及其预测

14	对 2006 年中国经济和财政形势的预期	(485)
----	----------------------------	-------

14.1	2006 年我国经济增长的速度将保持平稳, 财政收入的增速 将趋缓	(485)
------	--	-------

14.2	2006 年物价水平将有微幅上升, 预计居民消费价格指数 将会上升 0.7 至 1.2 个百分点	(487)
------	---	-------

15	中国财政计量经济模型设计	(489)
15.1	财政收入计量经济模型	(490)
15.2	财政支出计量经济模型的设计	(491)
15.3	预算外资金收入与支出分析模型中的 3 个方程	(492)
15.4	债务收支及其与经济增长关系计量经济模型的设计	(492)
15.5	经济增长及其构成因素分析计量经济模型的设计	(493)
16	中国财政计量经济模型运行结果分析	(495)
16.1	财政收入计量经济模型运行结果分析	(495)
16.2	财政支出计量经济模型运行结果分析	(501)
16.3	预算外资金收入与支出分析模型的运行结果分析	(505)
16.4	债务收支及其与经济增长关系宏观计量经济模型的运行 结果分析	(506)
16.5	经济增长及其构成因素分析与宏观计量经济模型 的运行结果分析	(507)
16.6	中国财政及宏观经济主要指标预测	(510)
	附录:中国财政宏观计量经济模型	(514)
	第三编结语 中国财政发展对财政计量经济模型 的影响	(525)

第四编 中国财政政策制定: “十一五”的选择与运用

17	宏观财政政策的基本取向	(531)
17.1	确定中国“十一五”期间宏观财政政策取向的指导思想 ..	(531)
17.2	“十一五”期间宏观财政政策在经济结构调整方面 的取向	(535)

17.3	“十一五”期间中国宏观财政政策在供求总量方面的取向	(540)
17.4	在开放经济中应进一步加强财政政策与货币政策的协调配合	(543)
18	“十一五”税制改革探索	(545)
18.1	“十一五”税制改革的背景分析	(546)
18.2	“十一五”税制改革的实现方式	(550)
18.3	“十一五”税制改革的内容设计	(552)
19	国债政策的选择与运用	(563)
19.1	国债数量的预测	(563)
19.2	国债管理政策的选择和运用	(573)
19.3	国债市场的建设和展望	(583)
20	财政支出结构和政策	(590)
20.1	经济建设支出结构与政策	(590)
20.2	行政管理支出结构与政策	(599)
20.3	社会文教支出结构与政策	(604)
20.4	国防支出结构与政策	(624)
20.5	社会保障支出结构与政策	(626)
20.6	政府间财政支出结构与政策	(633)
20.7	总体评价	(639)
21	绩效预算和绩效评估	(644)
21.1	绩效预算含义与实施情况	(644)
21.2	绩效预算的若干难点	(656)
21.3	绩效预算在我国的实践情况	(665)

21.4	在我国实行绩效预算的建议	(667)
	第四编结语 关于政府职能和财政职能转变问题 的探讨	(674)
	参考文献	(703)

CONTENTS

Preface

Part 1 Analysis and Review of China's Fiscal Economy since 1996

1	Analysis and review of macroeconomy	(3)
1.1	Review of the phases of national economy in the past ten years	(3)
1.2	Analysis of the economic growth and aggregate economy in the past ten years	(5)
1.3	Analysis of the track of change in the economic structure in the past ten years	(8)
1.4	Analysis of the problems in the macroeconomy and the possible reasons	(18)
1.5	Analysis of the significant economic policies in the past ten years	(27)
2	Review and analysis of fiscal revenue	(40)
2.1	Aggregate analysis of fiscal revenue in 1996 through 2004	(41)



2.2	Analysis of the structure of fiscal revenue in 1996 through 2004	(52)
3	Review and analysis of fiscal expenditure	(74)
3.1	Analysis of the magnitude of fiscal expenditure in 1996 through 2004	(76)
3.2	Analysis of the structure of fiscal expenditure in 1996 through 2004	(87)
	Conclusion of Part 1	(102)

Part 2 Review of China's Fiscal Policies since 1996

4	Review of the macro fiscal policies	(109)
4.1	Moderately tight fiscal policy in 1996~1997	(110)
4.2	Positive fiscal policy in 1998~2003	(122)
4.3	2003~2005: From positive to prudent fiscal policy	(138)
4.4	Evaluation of the policy effect in the past ten years	(147)
5	Review of the tax reform	(157)
5.1	The main problems of 1994 tax reform	(157)
5.2	The adjustment of tax policy since 1994	(158)
5.3	The tax system reform since 1994	(169)
5.4	The major challenges in the existing tax system	(174)
6	Review of the reform of taxes and fees	(176)
6.1	Review of the reform of taxes and fees in the past ten years	(176)
6.2	Thinking on the reform of taxes and fees	(195)
7	Review of the national debt policy	(215)
7.1	Analysis of the change in the amount of national debt issued	(215)
7.2	Analysis of the change in the structure of national debt	(224)

7.3	The evolution of the national debt market	(236)
8	Review of the government procurement reform	(253)
8.1	The course of China's government procurement reform	(254)
8.2	Thinking on China's government procurement reform ...	(262)
9	Thinking on the reform of centralized collection and payment system of the treasury	(280)
9.1	Background analysis	(281)
9.2	Theoretical analysis	(286)
9.3	International experience	(291)
9.4	Reform of centralized collection and payment system of the treasury of China	(299)
9.5	Thoughts and suggestions of the reform of centralized collection and payment system of the treasury	(309)
10	Review of the departmental budget reform	(314)
10.1	Review of the departmental budget reform	(314)
10.2	Problems in the departmental budget reform	(319)
10.3	Suggestions to improve the departmental budgeting	(321)
10.4	Perfection of the budget auditing process and methods ...	(329)
10.5	The integration of departmental budget and mid-term fiscal budget	(339)
10.6	Approaches to improve the budgeting and auditing cycle	(343)
11	Review of the transfer payment reform	(347)
11.1	Review of the reform of government expenditure in transfer payment	(347)
11.2	Review of the inter-government transfer payment reform	(376)
12	Review of the fiscal management, supervision and institutional reform	(390)
12.1	Reform of budget management and supervision	(391)

12.2	Reform of social security management and supervision ...	(398)
12.3	Reform of state-owned capital management and supervision	(407)
12.4	Reform of accounting management and supervision	(415)
12.5	Reform of fiscal management institution	(422)
13	Review of taxation administration	(430)
13.1	Review of the legislation of taxation administration	(430)
13.2	Review of the reform of taxation administration model ...	(446)
13.3	Review of the reform of tax authority structure	(455)
13.4	Review of the application of information technology in taxation administration	(464)
	Conclusion of Part 2	(477)

Part 3 Perspective of China's Fiscal Economy: Econometric Model Analysis and Forecasting

14	Forecasting of China's economic and fiscal situation in 2006	(485)
14.1	Stable economic growth and less increase in fiscal revenue in 2006	(485)
14.2	Slight increase in price level with the CPI rising from 0.7 to 1.2 percent	(487)
15	China's fiscal econometric model design	(489)
15.1	The econometric model of fiscal revenue	(490)
15.2	The econometric model of fiscal expenditure	(491)
15.3	Three equations in the model of off-budget revenue and expenditure	(492)
15.4	The econometric model design of the relationship between debt and economic growth	(492)
15.5	The econometric model design of economic growth and its factors	(493)