

中央财经大学
财政学院研究生
学术论文集

财经 评论与研究

马海涛 刘玉平 / 主编



中国财政经济出版社

中央财经大学财政学院研究生学术论文集

财经评论与研究

中央财经大学财政学院研究生学术论文集

马海涛 刘玉平 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财经评论与研究: 中央财经大学财政学院研究生学术论文集/马海涛, 刘玉平主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0393 - 5

I. 财… II. ①马…②刘… III. 经济 - 文集 IV. F - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 190237 号

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: 100036

北京牛山世兴印刷厂印刷

787×960 毫米 16 开 24.5 印张 455 000 字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0393 - 5/F·0324

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

强化研究生的科研工作，提高科研水平，全面提高研究生培养水平，是研究生培养过程中一贯的指导思想。2004 年开始，中央财经大学财政学院（原财政与公共管理学院）每年在研究生中进行征文活动，并组织教师进行评阅和评审。在此基础上，择优秀论文结集出版，把这些年轻学子们的思想火花和论点推向社会，接受社会的评判和检验。

本论文集取名为《财经评论与研究》，共汇集了 44 篇学术论文和评论文章，内容涉及财政体制、税收制度与管理、预算改革、社会保障、资产评估、其他等各个方面，作者包括财政学专业（含税收）、行政管理专业在校的博士研究生、硕士研究生以及高校教师在职攻读硕士学位的教师。本次论文从征集、筛选到出版，历时半年多的时间。在论文评比、筛选中，财政学院的白彦锋、肖鹏、马金华、王俊、李佳等年轻教师，以严谨的态度，认真进行了论文的评阅，并与相关作者进行交流和讨论，确保了论文的质量。

组织征文并出版论文集，是推动研究生科研工作的一种手段，也是一种尝试。期间积累了经验，也有许多教训。书中也有诸多不足，诚望各位同行、专家提出宝贵意见。

编著者

2007 年 2 月 14 日于中央财经大学

编 委 会

主 任	马海涛						
委 员	姜维壮	刘玉平	李 燕	曾康华			
	白彦锋	肖 鹏	马金华	王 俊	李 佳		

目 录

财 政 体 制

公共财政框架下做好财政监督工作的若干思考	李 华 (3)
政府收支分类改革	
——民主财政的起点	岳萍娜 赵 阳 (11)
降低政府行政成本的公共财政选择	马绍棠 (16)
中国转移支付制度的财政均等化：效果、问题和实施机制	
.....	郜可祥 (25)
从“公地的悲剧”看政府浪费	刘冬梅 王秋月 (33)
关于我国实行政府绩效评估的几点思考	谢 恒 (42)
扶贫绩效研究文献述评	姜爱华 (49)
新农村建设中城镇化与农业产业化的互动发展	林素娟 何炯祥 (62)
提高贫困地区旅游产业对当地财政的贡献率	古炳玮 (69)

税收制度与管理

借鉴 OECD 国家经验构建我国的生态税收体系	林 玲 张 磊 (81)
资产证券化动态税收策略分析	姬 晶 赵 晶 (91)
我国外资企业避税行为及反避税政策研究	孟凡强 (103)
建立促进可持续发展的绿色税收体系	冯 春 (114)
内外资企业所得税合并时机问题研究	王晓伟 王统林 (124)
对当前税收计划管理的思考	郭顺民 (133)
所得税会计处理方法的探讨	杨 琼 任珠峰 (139)
中小企业税收筹划的风险因素分析	章 鸽 (146)
刍议企业所得税的税收筹划	吴 畅 郜可祥 (152)

谈我国利息税的改革方向	曹 贺 邓 群 (157)
从税收职能看待消费税改革	李 岚 王婷婷 (164)
浅谈择校费的监管与征税问题	吴迪晓 王 霓 (171)
谈遗产税在我国征收的可行性	
——基于中国传统文化角度的分析	张当眉 (180)
中国是否应该开征“遗产税”?	章 鸽 赵 娜 (189)
借鉴国际经验 建立和完善我国的绿色税制	张佳平 (196)
开征燃油税的国际借鉴	陶 亮 (204)
中国与越南增值税制比较	《转轨时期中越财政比较》课题组 (213)

预 算 改 革

对绩效预算的再认识

——历史和系统的分析方法	王淑杰 (223)
完善我国部门预算改革的若干对策建议	何佳澄 (233)
部门预算中的博弈与化解之策	张 宁 (244)

社 会 保 障

改革社会保障制度 促进构建和谐社会	李 贞 (253)
关于在我国开征社会保障税的若干思考	邓立松 付嘉莉 (261)
公共养老税收体系与企业年金的发展	刘 爽 (270)
论企业年金的税收政策	樊昌富 (280)
关于调动企业对养老金基金的缴付积极性的研究	李 斌 (285)

资 产 评 估

我国企业价值评估方法综述	王 霓 吴迪晓 (299)
期权定价理论应用于企业价值评估的原理及条件初析	
.....	王婷婷 李 岚 (308)
中国企业进行管理层收购的价值评估问题浅析	宋瑞芝 (315)

其 他

政府在城镇化进程中的作用	白 璐 (329)
关于政府采购绩效审计的探讨	罗 毅 (340)
我国地方政府非税收入规范化管理的若干建议	崔景华 (347)
关于新型农村合作医疗的若干经济学思考	王 梦 张 磊 (356)
公开市场操作视角下的国债发行与流通法律制度完善	李玉红 李亦中 (363)
农村小城镇开发中的农地产权研究	蒋 义 谢思瑾 (370)
投资性房地产的会计处理及对企业所得税的影响	胥 媛 (376)

财 政 体 制

公共财政框架下做好财政监督工作的若干思考

李 华

摘要：财政作为政府宏观调控的综合部门，在市场经济体制下，将逐步退出竞争性领域，不再充当资源配置的主体，而全面进入为弥补市场失效的非盈利性的以及为市场和社会提供公共服务的政府分配活动，这是建立公共财政框架改革目标模式的基本思路。我国财政经过编制部门预算、国库集中收付、政府采购等一系列改革，目前已初步建立了重在规范支出的公共财政框架，与其相应的保障措施——财政监督如何在公共财政框架下更好地发挥作用，已成为财政部门亟需研究的重要课题。文章就公共财政框架下做好财政监督工作谈若干思考。

关键词：公共财政 财政监督 对策

财政监督是当前社会各个方面关注的重大现实问题。财政监督是国家财政管理的重要内容，也是整个国家经济监督体系的重要组成部分。具体说，它是对财政资金的运动过程及其结果所进行的专门监控，是为实现财政管理目标而建立的约束财政主体行为的机制。因此，财政监督体现管理的本质属性，它寓于财政管理活动当中，与财政资金运转同步进行，其主要功能就是及时发现和纠正预算执行中的偏差，确保财政分配的科学、正确和有效。

一、财政体制与财政监督的关系

（一）财政监督作为财政职能的组成形式，它依附于财政体制

财政监督是财政职能的一种具体表现形式，财政体制越完善，财政监督的重要性就越突出。科学完善的财政体制的要素之一，就是高效率、高质量的财政监督。成熟的财政体制为财政监督提供充分的监督环境和依据，它是财政监督的力

量之源，使其有法可依、有章可循。

（二）科学完善的财政体制，需要高效率的财政监督为其保驾护航

财政监督为深化财政体制改革，治理整顿经济秩序，实现宏观调控保驾护航。从监督的内容来看，财政监督作为约束机制，主要对财政资金的收支活动进行监督，是财政的自我约束和监督。但从监督的范围看，它又不仅仅局限于财政内容，它是国家通过财政部门运用财政手段对国民经济各部门以及行政机关、企事业单位自身资金活动实行的一种广泛而深入的管理行为，是政府对整个国民经济实施的宏观监控，所以财政监督又是政府监督的重要组成部分，是规范社会经济秩序的有效工具。

二、公共财政框架下财政监督的定位

（一）加强财政监督是推进公共财政体制改革的重要条件

全面推进财政支出管理制度改革，是当前财政工作主要任务。改革的内容很明确：一是按照公共财政的要求，严格界定公共财政支出范围，加大支出结构调整力度，逐步减少财政对应由市场调节的项目和可以利用社会资金发展的事业的投资，优化支出结构；二是改革财政资金缴拨方式，实施国库集中收付制度，所有的财政支出都要通过财政预算安排，并统一由国库直接支付；三是深化财政预算管理改革，实行部门预算，改进和完善预算支出科目体系，细化预算编制，并实行预算内外资金统一管理。

财政监督与公共财政体制改革紧密相连，不可分割。财政管理的改革过程就是财政监督检查不断得到加强、财政监督的地位和作用不断得到提高的过程。如强化预算管理、编制部门预算公共财政体制改革的重要内容，进一步完善综合财政预算和零基预算的编制，事实上扩大了原有预算范围；部门预算的全面推行，则深化、细化了预算的内涵。基于此，只有加强和深化财政监督，才能保证预算编制的完整性、真实性、准确性；又如，实施国库集中收付制度，改革财政支付方式，既是对财政资金运作方式的改革，同时也是加强对财政资金收付环节的规范和监督，防止财政资金的截留挪用与损失浪费。可以说，财政监督工作能否得到切实有效的加强，直接影响到各项财政管理制度改革的成效。

（二）财政监督必须服从于公共财政的要求

财政部门对财政收支活动的管理过程，就本质而言就是一个重要的监督过程。财政监督机构的各项具体监督检查活动，本身也是对财政收支的管理活动。

在当前，财务常规检查和专项检查是财政监督的重要形式，仍需大力强化。财政监督检查专门机构要按照财政监督必须服从服务于财政改革、加强财政管理的原则，抓住财政工作中的薄弱环节、社会关注的热点难点问题，开展专项监督检查，不断提高监督检查的综合效能。

三、当前财政监督工作中存在的问题

财政监督作为财政经济活动的专业监督，实践证明具有其他监督所不可替代的作用，它为强化财政职能，创新财政管理，净化经济环境，规范财政行为，提高财政资金的使用效率作出了大量具体而卓有成效的贡献，为构筑公共财政框架起到了积极而重要的作用。但由于受客观因素的制约和影响，财政监督在实际操作过程中，其监督的范围、内容、方式、手段及法制建设都不同程度地存在一些矛盾和问题，与市场经济条件下公共财政的要求和财政管理实际需要仍然存在一定的差距。主要表现为：

（一）财政监督的内容范围存在局限性

公共财政框架下的财政监督，是一个具有广泛性、多层次、全方位、统一的监督，其内容涵盖整个经济领域的各个方面。但从现阶段的财政监督情况来看，由于受客观因素的制约，其监督职责的范围和内容具有较大的局限性，监督的重点主要集中在财经领域的某些突出问题，监督的内容狭窄且监督方法单一。监督的范围大部分还只能集中在财政内审、行政事业单位财务收支以及财政收入质量的监督上，并且存在严重的“四多四少”现象，即突击性、专项性检查多，日常监督少；集中性和非连续性的事后监督检查多，事前、事中监督少；对财政收入检查较多，对财政支出监督少；对某个单一事项或某个环节检查多，对全方位监控及资金使用的跟踪问效少。同时对与地方经济发展有密切联系的财务管理以及会计信息质量的监督等方面也存在较大的盲区，财政监督的内容和范围已无法适应公共财政框架下财政监督的广泛性、多层次、全方位监督的要求。

（二）财政监督方式存在滞后性、被动性

公共财政框架下的财政监督不但具有多层次、广泛性，而且还具有集监督、管理、服务于一体的本质特征，其监督方式具有对经济行为事前、事中、事后全过程的监督，而现阶段的财政监督很大程度上还只是一种被动的事后监督，其基本监督方式往往是按年度或按项目工程完结后根据需要对其财务收支经济行为进行监督，这种单纯的事后监督只能是已成事实的“马后炮”式的监督，具有明

显的滞后性和被动性。

（三）财政监督的目的模糊不清

公共财政框架下的财政监督具有明确的目的性，其监督目的和监督程序具有较强的规范性和前瞻性。现阶段财政监督在很大程度上完全是一种政府性行为，是靠政府行政手段指导下的财政监督，而不是根据经济运行环境的需要进行的监督，财政监督完全成了地方政府的工具，是根据领导意图进行的监督，政府领导超强的主观臆断、随意动态性决策和财政盲区、被动性的监督，造成财政监督目的不清，监督目标不明，给财政监督工作本身带来了较大难度，影响了财政监督效果，是导致财政监督手段弱化、监督职责难以到位重要原因，与公共财政框架下财政监督运作规范、目标明确、服务与监督并重的要求不相适应。

（四）财政监督手段缺乏独立性和强制性

依法行政、依法监督是公共财政框架下财政监督的重要职责，其监督手段具有完全的强制性和独立性。但是现阶段由于财政监督职能职责定位虚化，立法工作滞后，部分人员的观念陈旧，对依法行政的认识不到位，财政部门内部一部分同志受长期计划经济体制的影响，还习惯于以拨代管，甚至拨而不管，有的只重收入不重管理，有的只重支出不重监督。同时，财政监督的执法依据不健全、不完善，有的还比较陈旧和滞后，财政法律、法规统一性、协调性不够，有些甚至相互冲突，为执法带来难度。

（五）财政监督信息反馈不畅，网络不全，技术手段不够先进

利用计算机网络进行财政监督管理，及时反馈监督信息是公共财政框架下财政监督的基本要求。目前，服务于财政监督的信息网络却很不齐全，信息渠道不够顺畅，信息反馈不够及时，特别是计算机网络手段在财政监督领域的应用滞后。从财政部门内部看，各管理职能部门与财政监督部门之间缺少沟通、协调和相互制约的正常机制，财政信息共享程度较低，传递缺少规范化程序，财政监督部门对预算单位和监督对象的基础资料掌握不全，尚未建立有效的监督决策辅助系统和监督信息支持系统，影响了财政监督的及时性、针对性、严密性和有效性。

四、公共财政框架下，完善财政监督的对策思考

公共财政框架包括功能框架和管理框架两个部分。公共财政管理框架的建设

任务就是用公共管理的办法管理财政，确保财政资金筹集使用的公平、公开。财政监督作为财政管理的重要手段，必须最大限度地适应公共财政管理的要求。

（一）建立多层次、全方位的财政监督运行机制，使财政监督的职能由监督检查型向管理监督型转变

财政监督作为财政管理的重要手段必须最大限度地适应公共财政管理的要求，将财政监督置于财政管理的全过程和最前沿，用公共管理的办法管理财政，确保财政资金筹集使用公平、公开，以满足公共财政需要，要按照社会主义市场经济发展的客观要求，建立起涵盖财政收支、体现财政管理特色，对财政运行进行监测、预警、分析、保障、规范等多功能的财政监督运行机制和监控体系，逐步建立起事前参与预警、事中跟踪防范、事后审核问效的多层次全方位财政监督运行机制。

（二）建立规范、有效的财政监督方式，使财政监督由事后监督向过程监督转变

新型的财政监督运行机制，必须体现市场经济的要求，保障财政宏观调控职能的正常发挥，要在巩固完善事后监督机制的同时，紧紧把握财政监督寓于财政管理的内在特性，着眼于财政管理活动的全过程，改变现行监督方式，逐步将监督关口前移，把监督的侧重点由过去单纯的事后监督向事前、事中、事后等全过程的监督转变。根据新的形势来调整监督方式，做到“四个结合”，即事前、事中与事后监督检查相结合；财政监督与财政具体业务管理相结合；日常监督与专项检查、抽查相结合；处理事与处理人相结合。财政监督贯穿于财政分配和财政管理全过程。

1. 参与部门预算管理，在财政预算收支计划编制、部门（单位）预算编制、政府采购预算的编制、工程项目预算以及财政重大事项决策等方面实行事前监督，积极介入，严格按照《预算法》等有关政策法规和财经制度进行事前考察、论证、预测，努力做到计划周密、方案可行、决策科学；健全事中防范机制。

2. 财政监督工作不能局限于突击性的专项治理方式，要逐步过渡到经常性的审查、稽核与检查为主，对不同时期的经济热点或普遍性问题辅之以必要的专项或集中性的监督检查，全面履行财政监督职责，着眼于活动的全过程。

3. 加强对财政资金的审批、拨付程序的监督，要严格按照权限操作，强化组织纪律，严格依法办事，防止政府权力部门化，甚至个人化。

4. 实行财政资金使用部门承诺保证制度和资金拨付使用中的层层责任制，明确预算审批人、预算拨付人、部门（单位）负责人、资金使用人以及各个环

节经办人员的具体职责、权限和应承担的责任，建立起相互稽核、相互制约、各负其责的全过程内容监督制约机制。

（三）明确监督目标，建立和完善规范的财政监督体系

财政监督是财政管理的重要组成部分，其监督管理活动和运行机制具有较强的规范性和政策性。

1. 要建立规范的财政监督法律法规体系，确保财政事前、事中和事后的监督检查有法可依。

2. 要建立规范的财政监督检查组织体系，从组织上确保事前、事中和事后监督检查的实施，改变现行依靠行政手段盲目和无目的监督，逐步向有计划、有目的的规范化、制度化、法制化监督转变。

3. 建立规范的财政监督检查执法体系，保障财政事前、事中和事后监督检查的顺利开展。并在监督的过程中建立健全财政监督目标责任制，通过不断完善财政监督内外监控目标责任体系，逐步实现职能转轨，促使财政监督工作逐步达到对外实施财政收支管理活动全过程的监控、预警，对内规范财政自身工作行为的目标，实现公共财政框架下规范的财政监督运作机制。

（四）加强财政法制建设，努力实现财政监督法制化、规范化

公共财政框架下要求财政监督发挥更大的职能，而财政监督职能的实现，则需要通过完善的立法来明确财政监督的法律地位，提供法律保障，统一和规范财政监督行为，使财政监督有法可依，不受其他部门的干扰和阻碍。

1. 加强财政监督立法进程，通过法律程序明确监督机构的职权、责任、监督程序、监督方法、当事人的权利义务、违反财政法规的法律责任等方面，为财政部门行使财政监督职能，加强执法力度，坚持依法行政，提高财政监督的权威性和严肃性创造良好的法律环境，真正把财政监督活动纳入法治化的轨道，建立健全完善的财政监督法律体系；使财政监督真正做到独立执法，依法办事，依法监督。各级财政监督部门可制定适应本地区的财政监督法规和制度，增加财政监督的可操作性。国家应尽快制定《财政监督法》或《财政监督条例》，从法律上确定财政监督检查机构的执法主体资格，明确财政监督检查机构是财政部门的综合执法机构。财政监督是一种以财政资金为线索，与财政管理有机结合，相辅相成，有别于审计监督、计划监督、税务监督、社会监督等监督活动的综合性的经济监督。实际工作中应明确划分财政日常管理与财政监督检查的界限。同时应及时修改和完善现有的、不配套的财政法律、法规，使其相互衔接，互相配套。例如，根据《预算法》及其实施条例规定，亟需修改、完善金库管理条例等法律、

法规,从而避免法不配套问题;尽快完善现行税收法律、法规、政策,清理到期的制度、规定,做到及时进行法律修订或废止,为财政监督检查提供有力的法律依据。

2. 加快制定与财政法律、法规相配套的地方法规、行政规章,增强法律、法规的可操作性。建议在国家有关法律、法规未出台前,地方应根据《预算法》、《会计法》等法律、法规,尽快制定《财政监督检查条例》、《地方预算收入退库管理办法》等,以便于财政监督检查依法进行。一方面在财政部门内部制定一系列财政监督检查的规范性操作程序规定和管理办法,为实现财政监督检查依法行政创造更好条件。另一方面必须严格执法,规范程序,加大执纪执法力度。随着依法治国方略的深入实施,依法理财、依法治财、依法行政面临的要求也越来越高。各级财政监督机构必须按照《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《行政复议法》和财政部门对财政监督检查的要求,加强建章立制,严格执法程序,规范执法行为。要全面建立立案、授权、调查取证、依法处理、制作法律文书、送达法律文书以及行政复议、听证等一整套规章制度,对检查程序、检查纪律和处理程序进行严格的规范。在监督机构内部,要实行相关职能的适当分离,形成有效的内部分工制约机制。要严格按法规对违纪案件进行审核处理,定准违纪问题的性质,找准处罚的依据,确保依据准确、程序到位。要制定严格的监督检查工作纪律,实行集中调账检查方法、检查回避制度和检查责任制度等,强化执法责任,保证监督检查工作的顺利实施。与此同时,要进一步加大执纪执法刚性,财政监督部门要与纪检监察及司法部门建立起正常的案件移送联系制度,把处理事与处罚相关责任人紧密结合起来,不断提高财政监督的权威性和震慑力。

(五) 加快财政信息化建设,建立健全纵横交错、涵盖广泛、反馈及时的财政监督信息网络

利用计算机技术进行财政监督管理,可以大大降低监督管理成本,提高工作效率,提高财政管理水平。

1. 以计算机网络技术为依托,加快建立财政部门内部之间、各级财政部门之间、财政与征收机关、国库部门和银行之间以及财政与各预算单位之间纵横交错的信息化网络系统,为财政信息的高效传递和及时反馈提供技术平台。

2. 加强财政应用信息管理系统的研究开发。从财政监督角度,至少应该形成两类监督管理信息系统:一是基础资料信息系统,用以系统完整地汇集各单位、各部门与财政分配活动相关的各种基础资料,为监督部门预算编制和其他财政监督活动提供基础信息;二是财政预算执行和资金分配使用监测系统,通过与收入征收部门、国库及财政专户、各预算执行单位、资金使用单位及相关银行建