

A stylized graphic of a sun or clock face with rays emanating from the top, rendered in a light blue color, positioned behind the year '2007'.

2007

中国财政发展报告

——中国财政分级管理体制的改革与展望

2007

ZHONGGUO CAIZHENG
FAZHAN BAOGAO

上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学出版社
Shanghai University of
Finance & Economics Press

本书由上海财经大学出版基金资助出版

2007

中国财政发展报告

——中国财政分级管理体制的改革与展望

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

2007 中国财政发展报告:中国财政分级管理体制的改革与展望/上海
财经大学公共政策研究中心. —上海:上海财经大学出版社,2007. 8
ISBN 978-7-81098-956-5/F • 910
I. 2… II. 上… III. 财政-研究报告-中国-2007 IV. F812
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 089622 号

□ 责任编辑 王 焱
严尚君
□ 封面设计 周卫民

2007 ZHONGGUO CAIZHENG FAZHAN BAOGAO

2007 中国财政发展报告

——中国财政分级管理体制的改革与展望
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
上海第二教育学院印刷厂印刷
宝山葑村书刊装订厂装订
2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 49.5 印张 836 千字
印数:0 001—2 100 定价:72.00 元

2007 中国财政发展报告

——中国财政分级管理体制的改革与展望

课题指导委员会：杨君昌 丛树海 蒋 洪
胡怡建 马国贤 储敏伟

课题组组长：刘小川

分课题负责人：

第一编 中国财政经济运行分析：宋健敏

第二编 财政管理体制改革：朱萍

第三编 财政收入体制改革：胡怡建

第四编 财政支出管理体制改革：刘小川

第五编 国有资产管理体制改革：庄序莹

第六编 财政管理体制的政治法律构架研究：刘守刚

课题组成员（按姓氏笔画为序）：

毛程连	文 静	付 春	刘小川	刘小兵	刘守刚
刘 弘	朱平芳	朱 萍	庄序莹	汪 冲	李 伟
杜 恒	宋健敏	张一宁	张伦伦	张 远	张 健
杨丹芳	杨海燕	范 琦	赵永冰	胡怡建	姜国麒
徐静静	袁浩然	陶 勇	龚仰树	程北南	

序 言

自 1999 年迄今,上海财经大学公共政策研究中心已经连续 8 年完成出版了 8 本《财政发展报告》,虽然每年一本的报告,其选题不同,但其核心内容与基本框架一脉相承,这个核心就是始终围绕中国财政运行中的问题展开,这个框架就是中国财政管理的实践、理论与改革。《2007 财政发展报告》是第九本报告,其主题是我国财政体制的运行分析与改革研究,因为财政体制是财政运行的制度保证、是财政问题的本质反映。前 8 本报告涉及国家预算、财政管理、财政绩效以及财政信息等方面内容,反映的本质与揭示出的根源均属于财政权限的合理划分问题,可归入财政管理体制的范畴。本年度报告的研究基点则建立在我国几十年财政体制改革的实践基础之上,概括我国众多财政问题的本质,是对过去 8 年的财政发展报告所涉及的问题,从体制上予以总结和延伸。

众所周知,起始于 1978 年的经济体制改革,开辟了我国经济快速发展的通道,取得了令世人瞩目的辉煌成果。回顾我国经济体制改革的历史,我们发现,财政体制改革是最早起步的一项改革,在推动经济发展的同时,带动了其他领域的改革。在我国经济发展的实践中,可以毫不夸张地说,财政体制改革是经济体制改革的“发动机”。时至今日,我国经济正处在全球化的进程之中,我国政治正处在和谐社会的建设之中,历史的演进要求我国的财政体制改革不断与时俱进,进一步完善与发展。本报告基于这样的判断,在分析我国现行财政管理体制运行的基础



上,提出了完善和优化我国分级财政体制的改革思路。

本报告的基本研究框架,除了第一编“中国财政经济运行分析”与以前各报告具有内容上的连贯性之外,其他各编均是围绕中国财政管理体制问题展开论述。就我国的财政分税制而言,目前存在的主要问题有财权集中度过高、事权重心过低、转移支付制度缺乏规范性等方面。所以,我们要以财政分权中各级政府权责的对等化与规范化为原则,进一步明确地方税种的划分界限以及中央与地方的权责关系。就我国的财政收入管理体制而言,主要的体制缺陷是非税收入与地方债问题;要在全面掌握非税收入规模和结构的前提下,实现分流归位,建立非税收入管理模式与非税收入的监督机制。此外,还应逐步建立地方债的管理体制,并设立与之相配套的中央政府对地方政府债务规模的监督与干预约束机制。就我国的财政支出管理体制而言,关键要完善以提高财政支出绩效为中心的财政支出的组织、决策及监督等方面的管理制度;对于具体的财政支出体制,一要打好国库集中支付体制的基础和优化制度结构及管理机制,二要完善政府采购的政策职能、管理职能、执行职能和监督职能,建立外部监督机制,做好政府采购管理的组织建设工作。就国有资产管理体制而言,主要弊端是权、责、利的界限不清。所以我们要建立营利性和非营利性的管理模式,经营性国有资产将主要通过资本市场进一步整合,非经营性国有资产可以从资产整体布局的调整和制度建设两个方面加以解决。总之,我国财政管理体制改革,是在政治体制改革的推动下,经由法律程序不断将其法制化、制度化而完成的。

我国经济改革开放近四十年所取得的成就有目共睹。但是,在经济全球化背景下,新一轮经济发展中的困难与障碍也是较大的,亟待需要一个顺应新形势、符合新环境的财政体制,通过其机制功能作用,有效推动我国经济的可持续发展,同时引导我国和谐社会和民主政治的建设。我国财政体制的深化改革需要与时俱进,需要创新发展,基于这一认识,本报告提出了一些颇具建设性的观点:第一,在正确处理中央与地方利益关系问题上,应当以责任与权益对等化为原则,进行规范化的权责内容及形式的划分;第二,在财政收入体制建设方面,注意财政分级收入的特点变化,发现财政收入形式的多样化特征,要求财政收入体制呈现多元化的管理目标,以适应不同级次政府的高效运行;第三,在财政支出体制建设方面,明确提出我国财政支出体制改革的优先地位,并且将绩效评价确定为财政支出管理体制改革的目標定位。我们期望并且相信,本报告的研究

成果,对我国财政体制的新一轮改革,能够提供有效的理论支撑,对正在着手的财政实践,能够产生积极的影响。

我国传统的财政管理体制,主要包括财政收支与国家预算体制。随着财政管理体制模式的确立以及政府职能的转变,财政管理体制的范围及功能也必然随之发生变化,因此,需要重新认识我国财政体制的理论框架。鉴于以上认识,将国有资产管理纳入财政管理体制,有利于全面了解国家的货币资产与实物资产状况,应用市场与计划的手段实施有效的管理。从深层次观察我国的财政体制,我们发现,它与政治法律的关系愈益密切,并存在相互融合的趋势,所以,本报告从我国的政治法律角度研究财政体制,将扩大研究的广度与深度,有助于从本质上认清我国财政体制的问题,构建一个稳定高效的财政管理体制。这样的研究体系具有一定的探索性质,我们认为,这是实践的要求、现实的选择,期望能够对我国财政体制研究的理论框架建立,起到抛砖引玉的作用。改革开放近四十年来,我国政治权力运行及法律构架所发生的巨大变化,客观上必然要在财政管理体制改革上反映出来,所以,本报告提示了一个实践问题:要注重吸取我国及外国在政治体制与法律制度推动财政体制改革方面的经验和教训,顺应政治构架的变化和法制化改造的思路,由此完善我国的财政体制,这应是我国“十一五”时期财政管理体制改革的特征。

我校公共政策研究中心组织撰写的《2007 财政发展报告》,是公共经济与管理学院十多位教师的心血结晶,他们在学术上的刻苦努力与长时期的坚持不懈,将其研究成果源源不断地奉献给社会,对我国财政事业的改革与发展起到一定的促进作用。我欣喜地看到,每年《财政发展报告》形成的过程,同时培养一批又一批年轻的研究人才,这批年轻学者的不断成长,强力支撑了《财政发展报告》这支“薪火”的不断传承和发展。

目 录

序言 (1)

第一编 中国财政经济运行分析

1	中国宏观经济的运行分析	(3)
1. 1	2006 年中国宏观经济运行状况	(3)
1. 2	当前宏观经济运行的主要问题及原因	(30)
2	中国财政收支分析	(43)
2. 1	2005 年财政收支回顾	(43)
2. 2	2006 年财政收支分析	(53)
3	国债运行的分析与展望	(66)
3. 1	2006 年国债发行情况分析	(66)
3. 2	2006 年国债流通情况分析	(77)
3. 3	2007 年国债市场运行展望	(89)



4	中国财政经济发展展望	(96)
4.1	我国经济增长仍将维持原来的轨迹,财政收入的增速将趋缓	(96)
4.2	2007 年物价水平仍将小幅上升	(99)
5	中国财政计量经济模型运行分析	(101)
5.1	财政收入计量经济模型	(102)
5.2	财政支出计量经济模型的设计	(103)
5.3	中国财政计量经济模型运行结果分析	(106)
5.4	中国财政及宏观经济主要指标预测(含对重要财税指标在“十一五”期间的预测)	(130)
第一编结束语 适应增长方式转变的我国财政经济运行分析及展望		(142)

第二编 财政管理体制改革

6	从“分灶吃饭”到“分税制”的改革	(149)
6.1	经济体制转型与财政管理体制改革的逻辑关系和理论基础	(149)
6.2	经济体制改革后作为过渡体制的“分灶吃饭”财政体制 ...	(154)
6.3	从“分灶吃饭”体制的制度缺陷看分税制的合理性	(167)
7	我国财政分税制的运行分析	(174)
7.1	1994 年我国分税制改革的基本内容	(174)
7.2	我国分税制财政体制运行的主要成效	(176)
7.3	分税制运行过程中存在的问题	(178)
7.4	完善分税制的对策措施	(190)

8	政府间财政转移支付制度的建立和发展·····	(195)
8.1	财政转移支付理论概述·····	(195)
8.2	我国政府间财政转移支付制度的建立·····	(200)
8.3	我国现行政府间财政转移支付制度的分析·····	(209)
8.4	对完善我国政府间财政转移支付制度的构想·····	(224)
第二编结束语 财政分权中各级政府权责的对等化与规范化·····		(231)

第三编 财政收入管理体制改革

9	税收管理体制改革·····	(241)
9.1	我国税收管理体制的历史演变·····	(241)
9.2	我国税收管理体制问题分析·····	(248)
9.3	改革和完善税收立法体制·····	(251)
9.4	改革和完善税收行政体制·····	(259)
9.5	改革和完善税收司法体制·····	(264)
10	非税收入管理体制改革·····	(268)
10.1	非税收入的界定与中国非税收入规模·····	(269)
10.2	中国非税收入管理体制沿革·····	(278)
10.3	非税收入的效率分析·····	(284)
10.4	中国非税收入管理体制改革·····	(290)
11	政府债务管理体制·····	(298)
11.1	国债余额管理制度·····	(298)
11.2	中央政府对地方政府债务规模的约束机制·····	(309)
11.3	地方政府债务规模的监督与干预机制:欧盟的经验·····	(315)
11.4	地方政府的债务规模自我约束机制·····	(321)



12	建立与完善我国地方税收管理体制	(328)
12.1	我国地方税收管理体制的建立	(328)
12.2	我国地方税收管理体制存在的问题	(330)
12.3	我国地方税收管理体制的改革与完善	(334)
第三编结束语 严格收入管理 规范收入体制		(343)

第四编 财政支出管理体制改革

13	国库集中支付管理体制改革的	(351)
13.1	我国传统的国库支付管理体制及其弊端	(351)
13.2	现代国库支付管理体制的理论基础	(354)
13.3	国库集中支付管理模式的国际经验	(358)
13.4	我国国库集中支付管理体制架构	(364)
13.5	国库集中支付管理体制的优化研究	(370)
14	政府采购管理体制改革的	(377)
14.1	政府采购管理体制概述	(377)
14.2	我国政府采购管理体制的现状与问题	(385)
14.3	政府采购管理体制的国际比较	(399)
14.4	政府采购管理体制的深化改革	(406)
15	税式支出管理体制改革的	(423)
15.1	我国税式支出体制改革的理论基础	(425)
15.2	我国税式支出体制改革的历程	(430)
15.3	我国税式支出管理的效益评价	(436)
15.4	我国税式支出预算制度的改革框架	(443)
15.5	我国完善税式支出管理体制的配套措施	(450)

16	我国财政支出管理体制评价	(455)
16.1	我国财政支出管理体制的沿革	(456)
16.2	我国现行财政支出管理体制存在的问题	(461)
16.3	构建财政支出管理系统的一般分析	(472)
16.4	深化我国财政支出管理体制改革的对策思考	(478)
第四编结束语 建立以提高效益为宗旨的财政支出体制.....		(490)

第五编 国有资产管理体制改革

17	国有资产管理体制改革回顾	(497)
17.1	国有资产管理体制的历史沿革	(497)
17.2	我国现行国有资产管理体制面临的问题	(505)
17.3	国有资产管理体制的设置原则	(507)
18	营利性国有资产管理体制改革.....	(511)
18.1	营利性国有企业的总体概况	(512)
18.2	国有企业近些年的改革举措	(525)
18.3	国有企业改革尚待深入	(545)
18.4	营利性国有企业改革的展望	(560)
19	非经营性国有资产管理体制改革	(565)
19.1	非经营性国有资产管理体制改革的研究现状和代表性观点	(566)
19.2	非经营性国有资产管理体制改革研究的重点方向 and 主要内容	(578)
19.3	对非经营性国有资产管理体制改革研究的简要评述 ...	(586)



20	国外国有资产管理体制分析	(593)
20.1	美国国有资产管理	(593)
20.2	英国国有资产管理	(611)
20.3	法国国有资产管理	(616)
20.4	日本国有资产管理	(625)
20.5	德国国有资产概况	(631)
20.6	意大利国有资产概况	(635)
20.7	瑞典、新加坡和加拿大的国有资产管理	(639)
	第五编结束语 市场经济条件下的国有资产管理体制	(648)

第六编 财政管理体制的政治法律架构研究

21	不同政治法律背景下财政管理体制的国际比较	(653)
21.1	分权制和集权制的优劣比较	(656)
21.2	多国财政体制比较分析	(660)
21.3	六国财政体制变革的经验教训以及对我国的启示	(681)
22	我国财政管理体制的政治构架研究	(686)
22.1	集权型政治构架的由来及其缺陷(1978年前)	(688)
22.2	政治权力构架规范化时期(1978~1982年)	(691)
22.3	制约性权力构架探索时期(1983~1992年)	(695)
22.4	制度化分权政治构架时期(1993年后)	(703)
22.5	小结:走向现代国家中的政治构架演变	(710)
23	我国财政管理体制的法律框架研究	(712)
23.1	财政管理体制法律框架概述	(712)
23.2	我国现行财政法律框架存在的问题	(716)

23.3 我国财政立法体制的完善 (722)

23.4 小结 (732)

第六编结束语 适应政治法律制度革新的财政管理体制创新..... (734)

参考文献 (740)

CONTENTS

Preface	(1)
----------------------	-----

Part 1 Analysis of China's Fiscal Economy

Chapter 1 Analysis of China's macroeconomy	(3)
---	-----

1.1 China's macroeconomic situation in 2006	(3)
1.2 China's macroeconomic problems and their major causes	(30)

Chapter 2 Analyzing China's fiscal revenue and expenditure	(43)
---	------

2.1 Analysis of the fiscal operation in 2005	(43)
2.2 Analysis of the fiscal operation in 2006	(53)

Chapter 3 Forecast and analysis of bonds operation	(66)
---	------

3.1 Analysis of issuance of treasury bonds in 2006	(66)
3.2 Analysis of circulation of treasury bonds in 2006	(77)
3.3 Forecast of treasury bonds market in 2007	(89)



Chapter 4 Prospect of China's Fiscal Economy (96)

- 4.1 Economic growth will continue to maintain the original trajectory; the fiscal revenue growth will slow down ... (96)
- 4.2 Price levels will rise slightly in 2007 (99)

**Chapter 5 Analysis and forecast of China's fiscal
econometric model (101)**

- | | | |
|----------------------|--|-------|
| 5.1 | The econometric model of fiscal revenue | (102) |
| 5.2 | The design of econometric model of fiscal expenditure
..... | (103) |
| 5.3 | Analyzing the output of China's fiscal econometirc model
..... | (106) |
| 5.4 | Forecasting of China's major fiscal and macroeconomy
indices (Containing forecast of important fiscal indices in
the "11th Five-Year Plan" period) | (130) |
| Conclusion of part 1 | Analysis and forecast of adaptation to the
change of the growth mode of China's
economy | (142) |

Part 2 Fiscal management system Reform

Chapter 6 The reform from “separate feeding” to “tax revenue-sharing” (149)

- 6.1 The logic and theoretical link between transition of economic system and reform of fiscal management system (149)
- 6.2 The “separation kitchen” fiscal system - a transitional system after the reform of the economic system (154)

6.3	Analysis of reasonableness of the “tax-sharing” system from the perspective of “separate feeding” institutional deficiencies	(167)
Chapter 7	Analyzing China’s fiscal “tax-sharing” system	(174)
7.1	Major contents of the “tax-sharing” system reform in 1994	(174)
7.2	Performance of the “tax-sharing” system operation	(176)
7.3	Problems of the “tax-sharing” system exposed in the operating process	(178)
7.4	Proposals about how to improve the “tax-sharing” system	(190)
Chapter 8	The establishment and development of intergovernmental fiscal transfer payment institution	(195)
8.1	Overview of fiscal transfer payment theory	(195)
8.2	China fiscal transfer payment system establishment ...	(200)
8.3	Analysis of China’s existing intergovernmental fiscal transfer payment system	(209)
8.4	Concepts to improve the intergovernmental fiscal transfer payment system	(224)
Conclusion of part 2	Balance and standardization of the authority and responsibility between governments at all levels in fiscal decentralization system	(231)

