

CAIZHENG GANBU XUEXI CONGSHU



财政干部学习丛书

左绍伟 主编

政府收入管理

ZHENGFU SHOURU GUANLI



经济科学出版社
Economic Science Press

财政干部学习丛书

政府收入管理

主 编 左绍伟
副主编 邢永春 孙健夫 王延杰
主 审 马海涛

经济科学出版社

责任编辑:韩 玲 周胜婷

责任校对:王肖楠

技术编辑:董永亭

政府收入管理

主 编 左绍伟

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100036

总编辑部电话:88191217 发行电话:88191109

网址:www. esp. com. cn

电子邮件:esp@ esp. com. cn

河北省财政厅印刷厂印装

690×990 16 开 19 印张 330000 字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第一次印刷

印数:0001--3000 册

ISBN 7-5058-5202-7/F·4472 定价:26.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

创建学习型

机关提高依法

理财水平

李先石
言
一月

《财政干部学习丛书》策划者名单

总 策 划：齐守印

副总策划：陈金城 左绍伟 郭长悟

策 划 人：杜彦卿 石树鹏 孟祥群 冯鸿雁 黄 奎

《财政干部学习丛书》编委会名单

主 任：齐守印

副 主 任：陈金城 左绍伟 郭秀堂 乔 满 高志立
徐立海 尹立敏 郭长悟 龚大来

委 员：（按姓氏笔画排序）

王中敏	王进同	王洪卫	王秋民	王振东
王晓轩	车殿宝	石树鹏	冯鸿雁	朱 平
邢永春	刘玉梅	刘建秀	刘洪林	许亚琴
吕国新	李 博	杜彦卿	张振川	张鹏柱
张藏慧	赵文海	赵宝贵	郑立会	孟祥群
郭志军	段国旭	姚绍学	郝炳新	高云霄
徐洪杰	徐联中	徐 静	高景良	曹建和
堵皆兵	靳海增			

序 言

河北省财政厅组织编写的财政干部学习丛书出版了。这是推动广大财政干部深入学习、提高干部队伍建设的一项基础性工作,是加强执政能力建设和建设学习型机关活动的一个有力载体,很有意义。

当前,我省已经进入全面建设小康社会、建设和谐河北的新阶段,各方面的任务繁重而艰巨。面对新形势、新挑战、新问题,要始终保持党员队伍的先进性和纯洁性,提高执政能力,每一个党员干部都要顺应时代发展的潮流和时代发展进步的要求,把学习摆在重要位置,学习邓小平理论和“三个代表”重要思想,提高思想政治素质和政策水平;学习市场经济和公共管理知识,提高执政能力和公共管理能力;学习专业知识,提高业务本领和创新能力;学习法律法规和党纪政纪知识,提高依法理财和廉洁从政能力。

我们要以建设学习型机关为契机,在机关内部和党员干部队伍中养成重视学习、善于学习、勤于学习的习惯,提高思考问题、研究问题、解决问题的能力,形成以学习促工作,以工作带学习的良好机制。学习不能走过场,不能搞形式主义,要注重实效,学以增智,学以致用,用有所成。要紧紧围绕实现全面建设小康社会的宏伟目标,抓紧研究解决改革发展稳定中的重大问题,抓紧研究解决群众生产

生活中的迫切问题,抓紧研究解决党的建设中存在的突出问题,真正把学习理论和指导实践结合起来。

近年来,我省财政经济一直保持着健康、快速发展的良好态势,财政经济综合实力不断增强,但财政经济运行和发展中仍然存在着一些比较突出的矛盾和问题,需要下大力解决,财政体制改革还必须深入推进,这对于财政干部的业务知识、政策水平和实践能力提出了挑战。因此,财政干部必须加强业务学习,及时掌握改革需要的新理论、新观念、新方法、新手段、新技能,这是财政改革与发展实现突破的重要保证。

我相信这套丛书的出版,将大大激发财政干部的学习热情,推动学习型财政机关建设的深入开展。希望全省财政干部要坚持学习财政知识、财政政策、财政法规和财政业务,不断增强理财能力和服务水平,以更加卓有成效的工作,为全省经济再上新台阶做出新的更大的贡献。



2005 年 1 月

前 言

随着社会主义市场经济体制和公共财政框架的逐步确立,我国财政管理改革已进入一个新阶段。继部门预算改革之后,国库集中收付、政府采购、财政体制、税费制度等方面也都相继进行了改革创新,从而赋予财政管理以全新的知识和理念。这对我们财政干部提出了更高的要求:财政干部不仅要用创新的思路参与当前的财政改革,而且要及时更新、丰富财政理论知识,不断提高理财从政的能力。同时,响应党中央关于大规模培训干部和建立学习型社会的号召,财政干部也必须全面系统地学习新知识、新理论、新业务,提高自身素质。

为适应以上工作需要,我们组织编写了这套《财政干部学习丛书》。丛书以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和加强党的执政能力建设要求为指导,在总结全国及河北财政改革实践经验的基础上,借鉴国际先进理论和经验,从理论与实践结合上,对财政干部所需要的各种业务知识和技能进行了较为系统的阐述。丛书由社会主义市场经济概论、公共财政概论、财政预算管理、政府收入管理、公共支出管理、社会保障制度与资金管理、基本建设财务管理、会计管理、财政法制与实践、财政公务写作、公共部门人力资源管理与开发、财政信息化理论与技术与应用等12个分册组成。

丛书的主要作者和审定人都是财经战线的业务骨干或理论专家,他们或有丰富的经验,或在学术上有很深的造诣。由于他们的共同努力,使本套丛书具有以下特点:第一是新。理论和知识体系都很新,理论界一些新的较为成熟的研究成果和实践中的成功经验、做法都已吸收进来。理论阐述具有前瞻性,实践经验具有操作性。第二是实。丛书联系实际,面向工作,贴近需要,引用案例,内容实用,文风朴实。第三是全。丛书在总体结构上体现财政业务的完整性和系统性,在每本分册上又体现独立性和专业性。因此,本套丛书既适合广大财政干部学习使用,也可供财经教育工作者、理论工作者和广大财经类在校生参考使用。

从炎炎夏日到金秋十月,从寒冬岁月到春暖花开,经过编者一年多的努力,这套丛书终于要和大家见面了。希望本套丛书能够有裨于广大财政工作者和科研人员进一步加强财经理论和实践问题的研究,推动财政管理体制和制度创新,促进财政事业不断发展。

在本套丛书编写过程中,财政部人教司和干教中心的各位领导给予了大力支持和帮助;中国人民大学、中央财经大学和北京航空航天大学专家教授提出了宝贵意见,在此一并表示诚挚的谢意。

《财政干部学习丛书》编委会

2005年2月

目 录

第一章 政府收入及其管理概述	1
第一节 政府收入的含义	1
第二节 政府收入的来源与构成	2
第三节 政府收入规模	8
第四节 公共财政下政府收入的功能	16
第五节 政府收入管理的目标与任务	24
第二章 税收原理	33
第一节 税收概念与基本特征	33
第二节 税收基本术语	36
第三节 税收分类	40
第四节 税收负担分析	42
第五节 税负的转嫁与归宿	46
第六节 税收原则	51
第七节 最适课税理论	57
第三章 我国现行税收制度	61
第一节 税收制度的发展与改革	61
第二节 流转课税	70
第三节 所得课税	84
第四节 资源课税	99
第五节 财产课税	105
第六节 行为课税	108
第四章 国际税收	114
第一节 国际税收概念与特点	114

第二节	税收管辖权与国际重复征税·····	116
第三节	国际重复征税的协调·····	119
第四节	国际避税与反避税·····	126
第五节	国际间的税收竞争·····	137
第五章	税收征收管理·····	140
第一节	税收征收管理概述·····	140
第二节	《税收征管法》的基本内容·····	145
第三节	税收管理体制·····	150
第四节	税收征收管理机制·····	156
第六章	税收优惠管理·····	172
第一节	税收优惠的概念与意义·····	172
第二节	税收优惠的形式与主要类别·····	175
第三节	我国税收优惠的主要内容·····	179
第四节	税收优惠管理·····	192
第七章	国有资产收益管理·····	198
第一节	国有资产的概念与类别·····	198
第二节	国有资产的运营与管理·····	202
第三节	国有资产管理体制·····	208
第四节	国有资产收益分配与管理·····	212
第五节	国有企业改革与国家权益保障·····	216
第八章	政府收费与基金收入管理·····	220
第一节	概述·····	220
第二节	行政事业性收费和政府性基金管理·····	229
第九章	税费制度改革·····	236
第一节	我国税费制度改革的意义·····	236
第二节	我国税费制度改革的基本思路 and 原则·····	241
第三节	农村税费制度改革·····	243
第四节	其他方面的税费制度改革研究·····	249
第十章	国债管理·····	256
第一节	国债概述·····	256
第二节	国债的发行与偿还·····	264
第三节	国债的流通·····	271
第四节	国债风险及其防范·····	276
第五节	关于我国的地方债务问题·····	281

参考文献·····	287
后记·····	288

第一章

政府收入及其管理概述

政府收入是政府在行使其社会管理职能过程中参与社会国民收入分配的基础环节,也是政府行使其各项职能赖以存在的物质基础。有效组织收入,充分发挥组织收入过程中的作用,是对政府管理收入的基本要求。本章首先讨论了政府收入的含义、来源与构成、政府收入的规模、公共财政下政府收入的功能等关于政府收入的几个基本问题,然后运用管理学的基本原则对政府收入管理的目标和任务作了较为深入的分析。

第一节 政府收入的含义

所谓政府收入,是指政府为了履行其职能,通过一定的方式和手段所筹集的由其支配的各种收入总和。一般而言,政府收入与财政收入的口径是基本一致的。它既应包括以税收为主的预算内收入,也应包括以各种收费为主的预算外收入。换句话说,一切与政府财政相关联的收入,均应纳入政府收入研究的视野。本书讨论的政府收入就是以此为标准来划定其边界的。

对于国家或政府筹集的收入,我国通常用预算收入、财政收入或国家收入这样的概念来表述,在公共财政作为我国财政体制改革的目标模式确立下来之后,政府收入和公共收入也开始广泛地被使用。从经济学含义上说,如果一个实行市场经济的国家,其财政制度是实行规范的公共财政体制的话,那么预算收入、财政收入、国家收入、政府收入、公共收入基本上是相通的,可以交替使用,因为政府收入都是通过财政来组织和分配的,而财政收入又都是列入预算的,政府和国家虽然是两个不同的概念,但政府是国家机器或国家机构中最主要的组成部分,因此财政收入作为政府的收入,与国家的收入也是一致的。

政府收入,既是一个过程,又是一一定量的资金。作为一个过程,它是政

府财政分配的一个阶段或一个环节,即组织收入、筹集资金阶段;作为一定量的资金,它是政府通过一定的形式和渠道集中起来的一种货币资金,即用货币表现的一定量的社会产品价值。对政府收入的分析是公共财政理论的重要组成部分,其目的在于研究影响政府收入的各种因素,寻求公共收入的最佳规模 and 有效管理,为向整个社会提供最适合的公共产品和服务做好资金保障。

第二节 政府收入的来源与构成

一、政府收入的经济源泉

政府财政收入是以货币价值表现的由政府集中支配的社会经济资源,来源于对社会产品价值的分配,而社会产品价值由 C 、 V 、 M 三个部分所组成。因此,要分析政府收入的经济源泉,需要我们分别地考察其与社会产品价值各个组成部分的联系。

(一) C 与财政收入

C 是补偿生产资料消耗的价值部分,包括固定资产的折旧和流动资产耗费的价值。从生产运行的角度看,补偿价值必须能够随着生产过程的进行,不断地提取,而又不断地重新投入,以保证生产过程的连续性周转。因此,原则上说, C 不能被用于新的分配。但是,固定资产的折旧与流动资产的补偿价值在使用中有不同的方式。即固定资产的实物消耗与更新之间存在着时间差,与此相适应,折旧基金提取与补偿也不是相继发生的。因此,折旧基金在投入之前会有一个“闲置”的过程。在此期间内,如果将其用于新的投资,对固定资产的更新不会造成消极影响。正是基于这样的原因,在过去传统的计划经济体制下,国有企业的折旧基金曾全部或部分地上缴财政,成为财政收入的一个来源。但是,在市场经济条件下,国有企业要建立现代企业制度,企业必须转化经营机制,成为一个独立的经营实体,做到自负盈亏,自我积累,自我发展。在这种前提下,折旧基金的管理权限应该属于企业,而不是属于政府。因此, C 部分不再成为财政收入的来源。

(二) V 与财政收入

V 是产品价值中以劳动报酬形式支付给劳动者个人的部分。在我国传统的计划经济体制下,国家对工资和其他个人福利严格控制,总体上说是一种低工资高就业的管理方法。因此,国家不可能对 V 再参与分配,财政收

人基本上与 V 没有关系。但是,在经济体制实现转轨后,我国的个人分配制度发生了巨大的变化。工资薪金的分配贯彻按劳分配原则,并且个人收入也不再仅仅限于工资,而是以工资为主,辅之以奖金、津贴、补贴、实物福利等多种收入形式,工资本身也拉开了很大的档次。工资不再是满足于一般消费的价值。因此, V 的部分已经成为财政收入的来源。这主要包括:(1)对个人直接征收的税收收入,如个人所得税、车船使用税等。(2)间接对个人收入征收的税收收入,如增值税、消费税等。(3)居民个人缴纳的规费收入。此外,居民个人购买的国债在债务收入中也是一个重要来源。应该指出的是,如果把个人的收入放大开来看,即不仅局限于产品价值中的工资性收入,那么我们会看到利息、股息、红利、特许权使用费以及偶然性所得等更多的形式正在越来越成为个人收入的内容。所有这些收入,都属于个人所得税征收的对象。随着我国经济实力的不断增强,居民个人的收入水平也会有更快的提高。依据国际经验分析,以个人所得税为主体的财政收入格局终将建立起来。

(三) M 与财政收入

M 是产品价值中扣除补偿价值和个人消费价值之后的剩余产品价值。 M 的大小对于财政收入具有重要意义。从一般意义上讲,公共财政收入只能建立在 M 的基础上。因为只有剩余产品存在时,劳动者创造的产品才有可能拿出其中一部分供给非直接创造产品的劳动者所享用。因此,我们可以说, M 奠定了公共财政的根基。在现实生活中,财政收入与 M 的直接联系是企业所得税和国家依据所有权从国有企业分享的利润。但是,考察全部的财政收入与产品价值的联系,问题并不能到此为止。因为在我国的税收体系中,作为主体税的流转税,都是以商品的全部价值,即 $C + V + M$ 为课税对象征收的。显然,税收的直接来源并非与 M 有惟一联系。而且,事实上,在实际工作中,所谓 $C + V + M$ 就是商品的销售价格。按照流转税的征收原则,无论商品是否亏损,即有无 M ,都要照常征税。因此,这似乎与 M 是财政收入的基本源泉的观点是不一致的。对此问题的解释有两种看法:一种看法认为,流转税是借助于商品交易对个人收入的再分配形式;另一种看法认为,流转税也是对 M 的分配,只不过是间接地通过价格来实现。但无论哪种看法,最后都归结为一点,财政收入的根本来源是 M 。

二、政府收入的产业来源

政府财政收入与产业结构具有密切的关系。依据国际惯例,产业结构由三次产业所组成。第一产业为农业,第二产业为工业,第三产业为以商

业、服务业为代表的其他各业。

(一) 第一产业与财政收入

农业是国民经济的基础。在我国这样一个发展中大国,农业的地位尤其显得重要。与其他产业相比,农业具有天然的弱质性特征。因为农业的社会再生产与自然再生产是一致的,农业的劳动成果并不仅仅取决于农业生产者的经营和管理水平,自然条件的变化对农业生产过程具有非常重要的影响。同时,我国农业人口过多,而农产品市场的供求关系又往往对农民带来不利的影响。由于农业自身的特点所限制,决定了农业对财政收入的直接贡献率并不高。在我国,财政来源于农业的收入只有农业税,包括农业特产税在内。在全部国家财政收入中,农业税大体占3%~6%。当然,如果全面看待农业与财政收入的关系,还应注意另外几个方面。其一,是与农业直接有关的农村非农产业向财政提供的税收;其二,是更广义地讲,农业从根本上影响着整个国民经济的发展,进而影响着财政收入的来源。其三,由于价格“剪刀差”的原因,农业还以间接的形式为国家提供财政收入。在计划经济时期,这种间接收入的规模是相当可观的。

(二) 第二产业与财政收入

工业是国民经济的主导,也是财政收入的主要源泉。在现代经济中,工业是科学技术发展和应用的主要动力和载体,特别是重工业,其技术装备先进,劳动生产率高,资本技术密集,其创造的产值在国民经济中占的比重很大。而轻工业则具有投资少,建设周期短,收效快,市场反应灵敏度高,出口优势明显等特点。随着人民生活水平的不断提高,轻工业产品的科技含量越来越大。不仅其产值规模很大,而且其利润率也比较高。因此,在我国长期实行以流转税为主体税制的情况下,工业部门上缴的税利对财政收入一直居于主要地位,是名副其实的财政收入支柱。1985年以前,财政收入的60%以上来自工业部门。随着税制改革的进行,该比重出现了下降,但仍可占到40%左右。值得指出的是,改革开放以来,作为第二产业的一个组成部分,建筑业在我国发展势头迅猛,国家财政来自于建筑业的收入增长幅度较大。

(三) 第三产业与财政收入

以商业、服务业为代表的第三产业在现代经济中呈现出相当快的增长态势,因此,第三产业在国民经济中地位也不断提高。这已经成为世界各国共同的发展趋势。在发达国家,第三产业对GDP的贡献达到60%以上。虽然由于我国经济发展水平从整体上说还比较低,第三产业也不够发达,但近年来其成长速度令人乐观。“九五”以来,国民经济减速运行,尽管服务业

增长速度也在放慢,但对经济增长的带动作用却在逐步增强。按 1990 年不变价格计算,2000 年我国服务业对 GDP 增长的贡献率为 28%,比 1995 年提高 5 个百分点;按现价计算,服务业对经济增长的贡献率提高到了 40%,呈现与工业并驾齐驱的态势。“十五”期间,我国服务业面临着前所未有的发展机遇。首先是市场取向的改革,将为服务业注入强大动力。其次是加入世界贸易组织,扩大开放,将进一步激发服务业发展的活力。第三是城镇化战略的实施,将为服务业提供更大的发展空间。预计“十五”期间服务业增加值年均增长 7.5% 左右,占 GDP 的比重将由 2000 年的 33.2% 提高到 36%。与此同时,第三产业对财政收入的贡献率也越来越大。仅商业部门提供的财政收入在 1995 年就达到了 32.6%。毫无疑问,加快发展第三产业,是未来保证我国财政收入稳定增长的希望所在。

三、政府收入的所有制来源

在现代经济中,投资者采取的投资方式和经营方式有很大差别,并由此形成了不同类型的所有制结构。就我国而言,在长期的计划经济体制下,国家成为主要的投资者,并采取完全独资的形式建立了大量的国有企业。除集体经济外,不允许任何私有经济的存在。因此,国有经济自然成为我国经济的基本力量,也成为政府财政收入的主要提供者。改革开放以来,为了充分调动一切力量加快发展国民经济,国家通过宪法明确“在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度”。目前,我国的国有经济仍然占有很重要的地位,但混合所有制经济和非公有制经济发展更为迅速。现在的问题是,混合所有制经济和非公有制经济在经济总量上大大超过了国有经济,但对财政收入的贡献却增长比较缓慢。在全部财政收入中,2/3 以上仍然是由国有经济提供的。相信这种不和谐的局面会随着经济结构的变化而做出相应的变化。事实上,在不少地方政府的财政上已经出现了这样的变化,非公有制经济提供的财政收入有的已经是“半壁江山”,有的甚至达到了 2/3 的绝对多数。

四、政府收入形式的构成

政府收入作为一个集合概念,涵盖有多种具体的收入形式。所谓收入形式,就是指财政取得收入的具体方式。从总体上说,财政分配的对象都是社会产品中剩余产品或与其对应的价值。但是,由于它们与不同的经济主体、经济活动、经济管理体制相联系,因而决定了财政取自它们的方式也要有一定的差别。在我国现阶段,财政收入形式由以下几个方面所构成,即税