



光华财税文库
Guanghua Finance and Taxation Library

西南财经大学“十五”“211工程”
重点学科建设项目资助

财政改革与发展研究

王国清◎等著



中国财政经济出版社
China Financial & Economic Publishing House



光华财税文库
Guanghua Finance and Taxation Library

西南财经大学“十五”“211工程”
重点学科建设项目资助

财政改革与发展研究

王国清◎等著



中国财政经济出版社
China Financial & Economic Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

财政改革与发展研究/王国清等著. —北京: 中国财政经济出版社,
2005.11

(光华财税文库)

ISBN 7-5005-8695-7

I. 财… II. 王… III. 财政政策-研究-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 122783 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

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 16.25 印张 236 000 字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 33.00 元

ISBN 7-5005-8695-7/F·7559

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

“**光华财税文库**”

编辑委员会名单

主任委员 王国清

委 员 (按姓氏笔划为序)

马 骥 尹音频 朱明熙 刘 蓉

刘邦驰 何加明 余 相 陈顺刚

周小林 张合金 郭复初 程 谦

曾康霖

总 序

光华者，我西南财经大学之代称也，为纪念西南财经大学前身院校之一的光华大学。其创建于1925年6月，由数百名脱离美国教会学校上海圣约翰大学的爱国师生组建而成。校名取之于古诗《卿云歌》“日月光华，旦复旦兮”句，体现反对列强的宏愿和光大中华民族的精神。抗日战争爆发，师生入川设立分校，1938年3月1日在成都开学，校名为“私立光华大学成都分部”。次年，学校由市内王家坝校址迁至西郊杜甫草堂迤西，此地由此得名“光华村”。1952年9月，在全国院系调整时，西南地区17所财经院校系科合并为四川财经学院，并作为校址。由此，校园得名为“光华园”，师生自称为“光华学人”、“光华学子”，1939年种植的“V”型铁树为“光华铁树”，学校礼堂为“光华会堂”，学校综合大楼为“光华楼”，学校所在社区为“光华街道办事处”，学校南门前至中国第6届花卉博览城温江区的快速通道为“光华大道”等等。

财税者，财税学人、财税学科、财税学院也。光华园之财税学人，学术传统厚重，学术渊源久远，他们中有汪桂馨、陈豹隐、梅远谋、柯瑞琪、汤象龙、李锐、许廷星、左治生、谭本源、张国干、李崇伸等知名教授。荟萃了一批留美、俄、英、日、德、法等国的著名财政经济学者，作为我校的知名教授，被称为我国《资本论》中译本第一人陈豹隐（又名：陈启修）先生，早在1913年攻读日本东京帝国大学法科时，就翻译了日本小林丑三郎著的《财政学提要》，并由上海科学会编译部（即商务印书馆的前身）于1914年出版发行。这本书开创了完全使用白话文翻译经济著作的先河，全部译文约20万字，主要内容是全面而系统地介绍欧洲资产阶级的租税论及资产阶级政府理财的办法。在我国刚刚推翻清王朝的民国4年，在废除了封建

王朝的纳捐办法后，如何建立民国财政，尚缺乏全面的、系统的办法。因此，这本书的出版，深受国民党革命派的欢迎，对于巩固我国旧民主革命起到了积极作用。1919年受蔡元培邀请，陈豹隐先生到北京大学任教，最初讲授具有正统学派和德国官房学派色彩的财政等课程，讲课稿经过整理，1928年由商务印书馆等出版为《财政学总论》、《地方财政学》等书。作为我校知名教授的李锐先生，在1935年与何廉合著的《财政学》（商务印书馆印行），直至今日仍被学术界誉为“中国人公开出版的第一部权威性财政学著作”，因此在上世纪30~40年代末再版多次，当时在国内有很大影响。新中国成立之后，作为我校的知名学者，陈豹隐教授、李锐教授等便成为《财政学》理论研究和课程建设的早期学术带头人之一。

1957年，我校许廷星教授在批判前苏联学者的“货币关系”论的基础上，出版了专著《关于财政学的对象问题》（1957年，重庆人民出版社出版），在当时的学术界第一次比较系统地提出并论述了“国家分配论”的基本内容，对我校财政学专业建设和人才培养，产生了深远的影响。1986年，由许廷星教授、谭本源教授、刘邦驰教授合著的《财政学原论》，则又进一步发展了“国家分配论”的财政理论体系。在90年代中期以前，“国家分配论”一直是我国财政学界居主流地位的财政理论，该理论在当前来讲，也是研究具有中国特色的社会主义公共财政问题不可或缺的指引理论。

在秉承传统的同时，光华学人与时俱进、务真求实，推进和发展了社会主义财政理论。从20世纪80年代到目前，我院的中青年学术研究更有长足的进步。我院第三代学术带头人，在上世纪80年代就提出了“国家所有制的存在形式不是唯一的，而是多种多样”，1995年又提出财政主要有政治权力属性和财产权力属性的分配，指出财政是国家为了实现其职能的需要，凭借政治权力及财产权力，参与一部分社会产品或国民收入分配和再分配所进行的一系列经济活动（不仅仅只包括财政收支活动），从而基本形成了“国家分配论”之“国家特殊经济活动论”的研究核心，同时，还提出财政的公共性是发展的观点，公共财政是国家财政在市场经济条件下的一种模式，实现“国家分配论”与“公共财政论”的理论对接。在汲取国内外财税理论与

实践新成果的基础上,根据社会主义市场经济的发展,又从内涵与外延上对“国家分配论”进行了创新,形成了“国家财务论”、“马克思的两种权力学说与财政分配”、“公共财政辨析”、“社会主义税收若干问题研究”、“中国强大财政建设导论”、“涉外税收论纲”、“财政制度研究”、“税制模式论”、“税式支出的经济分析”等一批学术成果。

在西部财政,尤其是贫困地区财政研究方面,在国内较早地运用定性定量相结合的方法,研究西部省级财政发展战略问题及其他重大问题,并形成了“四川省财政中长期发展战略研究”、“中西部地区财政资金短缺问题研究”、“天然林保护工程中的政府职能与财政政策研究”、“西部生态环境建设与国际金融组织贷款项目研究”、“对若干国家级贫困县的调查研究及对策建议”、“西部贫困地区地方财政供给能力严重短缺问题”、“四川省经济跨越式发展与财政金融支持配套问题研究”、“四川走出去战略研究”、“解决‘三农’问题与推进城乡一体化研究”等国家级、省部级课题成果。

光华园之财税学科,是西南财经大学传统特色学科,历史悠久,成绩显著,与时俱进。财税学科为我国首批设立、学校首批开办的系科之一。1983年财政学专业经国务院学位委员会批准为硕士授权点,1986年经国务院学位委员会批准为博士授权点,1995年财政学科被评为省(部)级重点学科,2001年列为省级财政学本科人才培养基地建设项目。现财税学科含财政学、税务专业,均具有博士、硕士和学士授予权。

基于学校的办学思想,秉承“经世济民,孜孜以求”的光华园精神,我们凝炼了“精财税、通财会、晓投资,培养宏微观管理精英;宽口径、厚基础、重能力,造就高素质复合人才”这一财税学科人才培养理念。进一步夯实《财政学》、《税收筹划》等省(部)级精品课,建设好获教育部“普通高等教育‘十五’国家级规划教材”《财政学》和高等教育出版社确定的《一百门精品课程教材建设计划》的立项研究项目《财政学立体化教材体系建设》等。在科学研究方面,财税学科仅自“九五”以来,共发表论文700余篇,出版著作16部、教材24部,承担国家社科基金课题10项,省部级课题29项。其中,近三年来,学院教师共完成科研成果318项,其中专著7部,教材

10 部, 工具书 2 部, 论文和译文 241 篇, 研究报告 17 份, 课题 26 项, 其他 5 项。在 26 项课题中, 有国家级课题 3 项, 省部级课题 11 项, 横向与校级课题 12 项。

光华园之财税学院, 是基于西南财经大学地处我国西部的实际, 在面向全国的基础上, 为了更好地为西部、四川、成都的财政经济服务, 支持学校人才培养和学科建设, 1991 年学校与四川省财政厅、四川省税务局、四川省教委实行联合办学, 在原财政系的基础上, 建立了我国第一家财政税务方面的专业学院。董事单位现已扩展到川、渝两地, 主要包括: 四川省财政厅、四川省国家税务局、四川省地方税务局、四川省信托投资公司、四川省教育厅, 重庆市财政局、重庆市国家税务局、重庆市地方税务局等。董事会的设立, 以及在董事单位的大力支持下, 为学院师生提供了数量多、分布广的学生实习基地和教师调研基地。

中国财政经济出版社出版“光华财税文库”是旨在推出光华学人财税研究的成果。这套丛书既是我们劳作的园地, 又是我们展示的窗口, 还是我们构建的平台, 她已获西南财经大学“十五”“211 工程”重点学科建设项目资助, 对于我们传承历史, 开拓未来, 增强我们研究、探讨和解析问题的能力, 是颇有意义的。

在“光华财税文库”出版之际, 谨致以最美好的祝愿。

王国清

2005 年 8 月 6 日于光华园

前 言

财政学属应用经济学范畴，中国人民大学博士生导师陈共教授曾精当地称财政学既是宏观经济学，又属微观经济学；既关联经济学，又涉及管理学。笔者从事教学科研工作 20 多年，肩负财政基础理论的研究重任，但深感必须面向实践、背靠实践，为财政经济现实服务，为此，仅自“九五”计划时期以来，已主持了多项国家社科基金课题、省部级政府课题和横向科研课题，试图在理论与实践之间架起桥梁，现仅选取涉及财政实际运行的财政政策和制度的部分专题研究报告，以《财政改革与发展研究》一书出版。这一专论式的研究，力图提供改革的思路、政策的支撑和制度的调节，但某些专题研究迄今略显时间跨度，不少观点和建议虽带有一定的前瞻性，但可能是值得商榷的。总之，我们研究的体系、内容，甚或观点、建议，既需要时间的检验，也需要作进一步探讨。

王国清

2005 年 7 月

目 录

第一部分 某市实施分区域推进战略的财政政策研究	1
序.....	1
一、分区域推进的相关理论.....	2
二、近五年某市财政收支总体状况分析.....	4
三、近五年两个区域的财政收支状况分析	16
四、某市两个区域的现行财政政策	22
五、某市分区域推进战略财政政策的总体思路	25
六、分区域推进战略的财政政策	27
 第二部分 四川省政府对外债务战略研究	40
一、背景介绍：本研究报告的目的、意义和必要性	40
二、四川省政府举借外债的现状分析	43
三、四川省政府主权外债潜在风险分析	55
四、四川省优化政府外债管理的建议	63
 第三部分 产权多元化条件下的国有股权监管研究	71
一、公有制及国有经济多种实现形式的提出	72
二、我国国有股权监管的沿革及其主要问题	76
三、产权多元化条件下国有股权监管的理论基础及实践 经验	81
四、建立我国国有股权监管新模式的基本原则及思路	85
五、构建产权多元化条件下国有股权监管新制度及途径	91

第四部分 四川省经济跨越式发展与财政金融政策支持问题	
研究·····	104
一、总述：四川省经济跨越式发展与财政金融政策的关系·····	105
二、财政支出政策构想·····	111
三、税收政策构想·····	117
四、地方政府信用政策构想·····	129
五、财政转移支付制度建设构想·····	134
六、区域金融政策构想·····	142
第五部分 税收优惠政策研究·····	151
一、税收优惠的法理研究：一种制度的剖析·····	151
二、税收优惠政策的优化组合与选择·····	160
第六部分 规范中央税系与地方税系条件下的税制结构优化	
研究·····	181
一、税制结构优化的理论与实践·····	181
二、中央税系与地方税系的规范·····	202
三、税制结构优化的配套研究·····	213
第七部分 利率市场化与国债研究·····	223
一、我国现行利率机制存在的主要问题·····	223
二、我国建立市场利率体系的可行性·····	230
三、市场利率波动与国债价格变动的相互制约关系·····	235
四、利率市场化的配套改革·····	245

第一部分 某市实施分区域 推进战略的财政 政策研究^①



序

十六届三中全会明确提出：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。保持协调发展，是科学发展观的基本原则。协调发展，就是要在发展中实现速度与结构、质量、效益的有机统一，促进发展的良性循环。要正确处理好速度与结构、质量、效益的关系，要在促进经济增长的同时，更加重视结构调整，提高质量和效益。要突出解决产业结构不合理问题、城乡差距、地区差距拉大的问题。

中国已经进入了城市化快速发展阶段。在城市化推进过程中，一些由于历史原因形成的“大城市带大郊区”格局的大城市，其中心城区和远郊在经济发展总量、速度、产业分布、基础设施状况、社会事业发展等诸多方面已经表现出明显的发展不协调问题，在很大程度上阻碍了整个区域的整体发展。

实施分区域推进，其目的在于统筹规划，协调发展，促进城乡一

^① 本文中的“财政政策”区别于通常意义的“财政政策”。由于一般意义上的“财政政策”是作为一种宏观调控的手段，而某市作为副省级城市，在宏观调控方面受到诸多制约，因此，这里的“财政政策”侧重于财政在分区域推进战略中的一些具体运作措施。

体化,推进经济健康快速发展和人民生活水平的不断提升。我国改革开放以来,通过建立经济特区,经济开放区和对外开放城市、沿江和沿边开放城市,根据不同区域的经济状况采取不同的发展政策和战略,分区域逐步推进,带动了整个社会经济的快速发展。国内外一些大城市如纽约、东京、上海、广州也先后根据城市区域内各部分发展的特点和差异,通过实施分区域推进战略,促进了整个区域的快速、协调发展。

本文以某大城市为研究对象^①,以分区域推进基本理论为基础,对如何运用财政手段促进大城市中心城区与远郊的协调发展进行实证研究。

一、分区域推进的相关理论

所谓分区域推进,就是根据城市辖区不同部分的经济和社会发展水平的差异,历史文化和原有的经济基础的差异以及各部分不同的优劣势,从实际出发,因地制宜,优势互补,梯度推进,从而实现整个区域的协调发展。

分区域发展的相关理论包括非均衡发展理论、梯度推移理论、区域分工理论、优区位开发理论、点轴开发理论、网络开发理论、发展阶段理论、地区主导产业理论以及圈层结构理论。

非均衡发展理论:就是适度倾斜与协调发展相结合。在掌握资源十分有限的条件下,为了提高资源配置的效率,保持国民经济的适度增长,就必须集中有限的人力、物力和财力,采取重点开发的形式,并在资源分配和政策投入上对重点开发地区和重点产业实行倾斜。**梯度推移理论:**重视地区间经济发展水平和实力的差距,认为各个地区经济技术的发展是不平衡的,地区间客观上已形成一种经济技术梯度,较为发达地区属于高梯度地区,不

^① 该城市总体分为两个层次,第一个层次为都市区,包括一个核心区即中心城区和一个外围区即多个卫星城;第二个层次为远郊区。通过对两个层次的经济总量、速度、结构、基础设施、社会事业等因素的聚类分析表明,都市区的发展呈现明显的城区经济特征,远郊区则需要尽快实现经济转型,着力推进城市化。

发达地区属于低梯度地区。有梯度就有空间推移，新兴产业和高技术产业应在高梯度地区优先发展，而传统产业应在低梯度地区发展。产业结构的升级逐步有次序地由高梯度地区向低梯度地区转移。随着经济的发展，推移的速度加快，也就可以逐步缩小地区差异，实现经济分布的相对均衡。

区域分工理论：这是渊源于亚当·斯密的绝对优势理论、大卫·李嘉图的比较优势理论、奥林的要素禀赋论等区域分工理论。比较优势是区域分工的基础，为提高资源的空间配置效益，各地区应进行合理分工，在此基础上进行贸易；各地区应大力发展有比较优势的产业，放弃没有比较优势的产业。此外，新近的一些经济学者提出，从发展的角度看，某些现实处于劣势的产业，由于其发展条件好、潜力大，有可能转化为优势产业，因此，对这些产业，不但不能放弃，而且还应该制定相关的政策，给予帮助和扶持。

优区位开发理论：各地区经济发展条件与开发潜力存在差异，为了获取良好的资源空间配置效益，应优先开发经济发展条件较优越的地区，以此来带动其周围地区的发展，从而促进整个区域的发展。

点轴开发理论：不仅强调“点”（指城市或经济发展条件优越的区域）的开发，而且还强调“点”与“点”之间的交通动脉即“轴”的开发。认为随着重要交通干线如铁路、公路、河流航线的建立，连接地区的人流和物流迅速增加，生产和运输成本降低，形成了有利的区位条件和投资环境。产业和人口向交通干线聚集，使交通干线连接地区成为经济增长点，沿线成为经济增长轴。增长点和增长轴是区域经济增长的发动机，是带动区域经济增长的领头羊。

网络开发理论：在经济发展到一定阶段后，一个地区形成了增长极即各类中心城镇和增长轴即交通沿线，增长极和增长轴的影响范围不断扩大，在较大的区域内已经形成了商品、资金、技术、信息、劳动力要素的流动网及交通、通讯网。在此基础上，网络开发理论强调加强增长极与整个区域之间生产要素交流的广度和密度，促进地区经济的一体化，特别是城乡一体化；同时，通过网络的外延，加强与区外其他区域经济的联系，在更大的空间范围内，将更多的生产要素进行合理配置，促进经济全面发展。

发展阶段理论：地区发展如同生命的有机体一样，也要经历不同的发展阶段。对处于不同发展阶段的地区，应采用不同的区域开发模式（点

状、现状、网络状)和选择不同的主导产业(资源开发型或劳动密集型或资本、技术密集型)。**地区主导产业理论:**经济发展阶段是地区产业结构优化的基础,要以既能充分发挥地区优势同时又可以承担上一级区域分工为准则,构筑以主导产业(或支柱产业)为核心,以关联产业相配套,以基础产业作保障的产业体系。**圈层结构理论:**城市在区域发展中起主导作用,城市对区域经济的促进作用与空间距离成反比,区域经济的发展应以城市为中心,以圈层状的空间分布为特点逐步向外发展。同时,将城市分为三个部分,即内圈层、中间圈层和外圈层。各圈层各自的特征:内圈层即中心城区,人口和建筑密度都较高,地价较贵,以第三产业为主;中间圈层即中心城区向乡村的过渡地带,居民点密度低,建筑密度小,以二产业为主,并积极发展城郊农业;外圈层即城市影响区,一产在经济中占绝对优势,是城市的水资源保护区、动力供应基地、假日休闲旅游之地。

以上理论尽管各自的侧重点不同,但共同点在于:一是区域发展中的空间、产业等方面的非均衡发展现象是客观存在的;二是要实现区域非均衡中的协调发展,必须采取相应的推进措施。

二、近五年某市财政收支总体状况分析

该市财政收入(即广义财政收入)总体上分为两大部分,一是财政总收入,包含上划中央,上划省级收入,地方财政收入三个组成部分,它是预算内收入;另一部分是预算外收入。地方财政收入包含一般预算收入和基金。与此相对应,财政支出总体上也分为两大部分,一是预算内支出,二是预算外支出。预算内支出包括一般预算支出和基金支出。预算外收支相匹配:上划中央,上划省级收入都是地方不能实际支配的财力,地方预算内支出大于预算内财政收入的部分必须依靠中央和省级的转移支付,包括税收返还,其他转移支付等。

(一) 总量分析

1. 某市财政收入持续快速增长。

1999 年该市的财政总收入为 105 亿元，2003 年增长到 228 亿元，是 1999 年的 2.17 倍，增长速度由 2000 年的 15% 提高到 2002 年的 25%，2003 年继续保持了这一良好的增长势头（见图 1-1）。

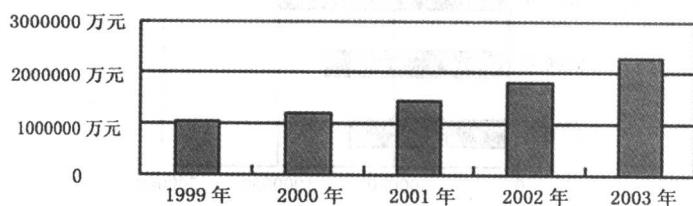


图 1-1 1999 年—2003 年某市财政收入总量

2. 财政总收入的增长速度低于经济的增长速度。

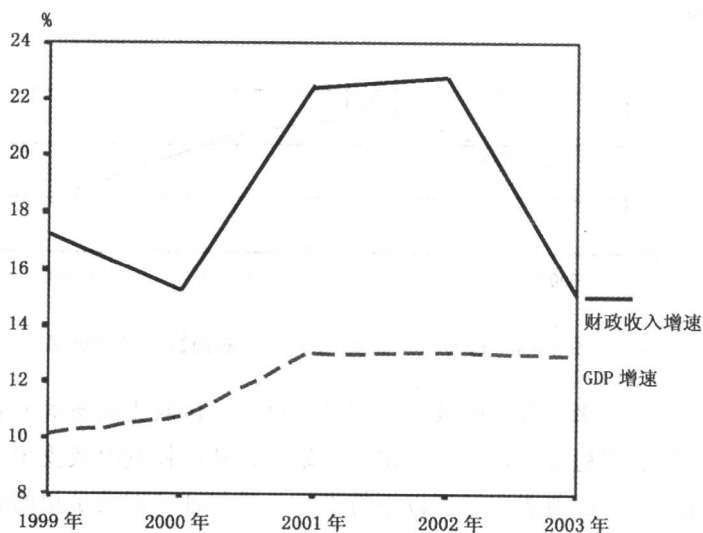


图 1-2 1999 年—2003 年某市 GDP 和财政总收入增速比较

从图 1-2 中可以看出，1999 年—2003 年，该市的 GDP 和财政

总收入均逐年增长，不仅增速呈逐年提高的趋势，而且财政总收入的增长速度均高于同期 GDP 的增长速度。

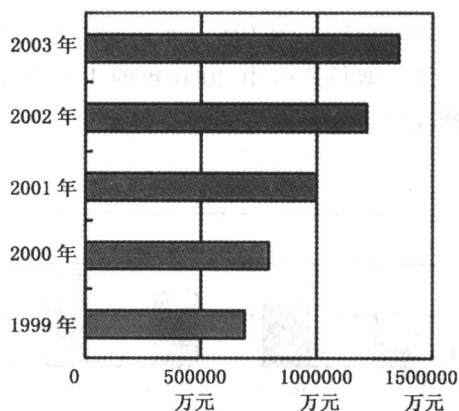


图 1-3 1999 年—2003 年某市一般预算支出

3. 一般预算支出总量上保持平稳增长，但是增长速度得到有效控制。

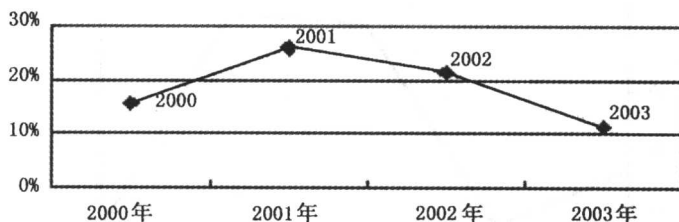


图 1-4 1999 年—2003 年某市一般预算支出增长率

近五年来，各级财政部门加强对事业单位收支两条线的管理，在保工资、保稳定、保重点支出的基础上，从严控制财政支出。从执行情况来看，经费支出呈现以下特点，一是保证了财政负担的职工工资按时足额发放，二是保证了教育科学及公检法等支出，使教育科学事业发展和社会保障支出达到了适度增长。在保证重点支出项目的基础上，对不符合公共财政要求的支出实行了调整、压缩和取消。特别是对公共消费性支出作了严格约束。1999 年该市的一般预算支出总量