

浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库 2005

KeXueFaZhanGuanYu
CaiZhengZhiDuChuangXin

钟晓敏 张守凯◎主编

科学 财政 制度 发展 创新 与 观



中国财政经济出版社

浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库 2005

科学发展观与 财政制度创新

钟晓敏 张守凯 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

科学发展观与财政制度创新/钟晓敏, 张守凯主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.11

(浙江财经学院财政与公共管理学院学术文库 2005)

ISBN 7-5005-8710-4

I. 科… II. ①钟…②张… III. 财政制度-文集 IV. F810.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 124926 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

880×1230 毫米 32 开 21 印张 539 000 字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 42.00 元

ISBN 7-5005-8710-4/F·7573

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本书的出版得到了浙江省
重点学科——财政学科建设经费资助

总序

现在奉献在读者面前的是浙江财经学院财政与公共管理学院的学术文库。

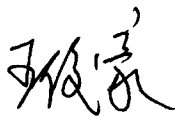
浙江财经学院是一所年轻的地方财经院校，财政与公共管理学院是在原财政系、税务系的基础上于2000年组建的。经过多年的建设与发展，现拥有经济学和管理学两个学科，财政学、税务、行政管理、劳动与社会保障、公共管理4个本科专业和财政学（含税务）硕士学位点。财政学科是浙江省重点学科和重点专业，《财政学》课程为浙江省精品课程。财政学科经过多年的建设与发展，已初步形成了自己的特色，并且建立起在省内及国内同类院校中的优势地位。

科学研究既是高校的重要功能，也是学科发展的动力。没有高水平的科研，就不可能有高水平的教师，更不可能培养出高质量的学生。教师要提高学术水平，创造出高水平的学术成果，只有通过科学研究的实践活动。为此，财政与公共管理学院实施科研带动战略，始终坚持教学与科研相结合，牢固树立科研促进教学的理念。他们重视学术研究活动，加强对科研工作的组织和规

划，建立学术研究机构，制定科研奖励办法，形成了一套有效的激励约束机制，积极地调动了教师进行学术研究活动的积极性，取得了丰硕的研究成果。近 10 年来，财政与公共管理学院的教师承担了 30 多项国家社科基金、国家自然科学基金和省、部级规划项目，研究成果得到国家领导人的批示并受到财政部、国家税务总局等政府部门的高度重视。在《经济研究》、《财贸经济》、《财政研究》、《税务研究》、《世界经济》等重要学术期刊上发表论文百余篇，有多篇论文被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》和中国人民大学《报刊复印资料》全文转载，在学术界具有较好的反响。有多项成果获奖，其中获全国青年哲学社会科学优秀成果一等奖、浙江省哲学社会科学优秀成果一等奖各 1 项，浙江省优秀教学成果一等奖 2 项，浙江省科技进步三等奖 1 项，其他获奖成果 30 多项。

“十一五”时期，是浙江财经学院改革与发展的战略机遇期，是承前启后，实现学校新一轮发展的关键阶段。我们必须抓住机遇，迎接挑战，励精图治，通过不懈的努力，使学校的教学、科研和社会服务工作再上一个新台阶，实现跨越式、有特色、可持续发展，使学校的办学实力和综合竞争力进一步加强，为浙江经济社会的发展做出更大的贡献。

我相信，财政与公共管理学院的师生将和学校一起，锐意进取，与时偕行。我也祝愿财政与公共管理学院的学人们，笃志钻研、笔耕不辍，为学校的改革和发展贡献自己的智慧和力量，为读者奉献更多更好的学术成果。



2005 年 7 月

“科学发展观与财政制度创新” 学术研讨会综述

由浙江财经学院财政与公共管理学院组织的“科学发展观与财政制度创新”学术研讨会于2004年11月13日在浙江财经学院成功举办。来自国内各高校、科研院所和实际部门的近40位知名专家和学者应邀出席。代表们以科学发展观为核心，围绕着公共财政建设、财政制度创新与财政政策取向等财政学前沿议题展开讨论，会议共收到论文54篇，有10余位专家、学者在大会上发言，本书就本次研讨会发言和讨论中所涉及的主要观点一一做以综述。

一、科学发展观与文化

以人为本的科学发展观强调的是社会公众的利益，追求的是全面、协调、持续发展的境界。科学发展观的形成受多方面因素的影响，其中之一就是文化；反过来，一旦社会形成科学发展观，又会对社会整体文化具有渐进的改变。然而，文化的转变和科学发展观的形成同样都具有漫长的过程，不能一蹴而就。中南财经政法大学杨灿明教授认为，一个社会是否能真正实现科学发展观取决于这个社会的大多数人是否从思想深处具备科学发展观，而大多数人科学发展观的形成是由多方面因素决定的，政治、经济、文化、等等，这个过程是漫长的，或者说这个时代还未到来，因此推行科学发展观具有艰巨性。杨灿明还认为，目前有些地方政府仍存在短期行为，如纷纷上马的形象工程和政绩工程，依然停留在为发展而发展

的层面上，这固然和现有的地方官员实行选拔制、任期制有关，不过深层原因依然是社会整体缺乏科学发展观。中国财税博物馆馆长翁礼华在谈到体制和文化时指出，中国传统文化对财政体制具有深远的影响，受中国儒家文化中庸思想的影响，1993年启动的分税制财政体制正在悄然回归，走到了综合分成的老路上：例如1997年已经将个人所得税下的银行利息所得税划归中央，开了个人所得税共享的先例；2001年个人所得税和企业所得税实行中央与地方超基数部分五五分成，2003年又变成四六分成。只是分成的形式有所不同，由原来的综合分成变为分类分成。文化的转型是困难的，只能逐步转化而不能超越发展，不同的文化背景产生不同的体制，不同的体制要适应不同的文化背景。因此财政体制改革不能脱离传统，财政制度的设计应该充分体现文化背景。

二、公共财政的内涵及其职能

中国社会科学院财政与贸易经济研究所的高培勇教授在谈到公共财政时指出，目前人们对公共财政概念的理解上存在着误解，比如有将“公共财政”与“财政”简单对应的，有将“公共财政”与“国家财政”对应的，而更为普遍的误解是将“公共财政”与“生产建设性财政”对立起来，认为公共财政就是财政从生产建设性领域退出。高培勇认为尽管逐步减少对生产建设性领域的财政投资是大势所趋，但减少并不意味着退出，减少的也是竞争性和赢利性领域的财政投资，而属于生产建设性领域的基础设施和公共设施建设支出是具有公共性质的财政支出，一般不会减少。因而用财政从生产建设支出领域的退出来解释公共财政的实质是不恰当的。他认为只有从“公共化”的角度出发，才能正确把握公共财政的概念，回顾中国二十年财政体制改革，其实就是一个公共化的过程。

财政部财政科学研究所研究员杨照南则认为用西方“公共财政”的概念来界定“中国财政”是存在问题的，他表示对于公共选

择理论、票选制理论、绩效评价理论的发展持不乐观态度。他认为建立适应社会主义市场经济的财政理论已经迫在眉睫。他认为财政不应退出生产建设性领域，甚至不应退出竞争性领域。他强调国有企业退出一切竞争性领域的提法和国有资产保值增值的要求是有矛盾的，而且不符合“三个代表”理论中“代表最先进的生产力”这一要求。

国务院发展研究中心米建国教授则建议，实现公共财政向公共金融的理论提升。他指出，“财政”和“金融”在英文中是同一词（finance），是相通的，通过用金融的思想来塑造财政理论和财政体制既可以提高效率又可以使财政政策和货币政策做到很好的结合。浙江财经学院王美涵教授则提出了不同的看法，他反对将“财政”、“金融”与“财务”这些概念融合起来，他认为尽管这些词在英文里是同一个词，但是在中文里它们各自的概念并不相同，不应被混淆。

三、财政制度创新

中央财经大学的姜维壮教授、上海金融学院储敏伟教授和翁礼华馆长等人都认为财政制度^①作为上层建筑，对于经济基础有着强大的反作用，财政制度的设计，有可能推动经济发展，也有可能成为经济发展的阻力。不同的是，翁礼华十分强调在设计财政制度时要充分考虑中国传统文化的影响，而储敏伟则强调财政制度的设计要适应入世（世贸组织），入市（市场经济）和可持续发展的要求，要着眼长远，优化供给，在设计方案时要把适度减税作为一个

^① 有的专家在这里使用“财政体制”这一概念。根据新制度经济学的观点，体制（system）和制度（institutions）两个概念没有质的区别，一般而言，制度泛指各种制度安排，含义广泛，其覆盖面可宽可窄，而体制可以看作是一组有机的制度安排（姚先国和罗卫东，1999，第6页）或各种制度的集合（青木昌彦和奥野正宽，1996，第1页）。由于两个概念边界模糊，没有本质区别，我们在特定的场合，将这两个概念替换使用。

指导思想。姜维壮则提出设计财政制度要树立科学的理财观，其立足点是科学效率观，效率是推动社会发展的决定性因素。

与姜维壮的科学理财应以效率为原则的观点不同，国务院发展研究中心的米建国教授在谈到财政制度创新时指出，要建立效率与公平并重的财政制度。他的理由是：近来不断扩大的贫富差距已经导致了财政支出效率的下降，现在到了从“效率优先，兼顾公平”转向“提高效率，重视公平”的时候，要建立硬约束的财政预算体制。

翁礼华馆长和东北财经大学财税学院副院长孙开教授等人都谈到了中国现行的五级财政体制（中央、省、市、县、乡镇），他们认为这种体制与中国的传统文化是相违背的，也与世界潮流相违背，中国古代和国外（如美国）一般都实行中央（联邦），省（州），县（地方）三级财政。他们都认为浙江省近年来实行省管县的财政体制是一项成功的制度创新。孙开还指出，中国有 2800 多个县和 4—5 万个乡镇，大量的财政问题实际上集中在基层，然而基层财政位于财政体制的末梢，常常被人们忽略。他认为下一步的改革应该侧重于基层财政，他还强调在设计财政制度时要充分考虑到“横向失衡”和“纵向失衡”之类的体制问题。

四、转型财政政策

中国人民大学陈共教授谈到，我国积极财政政策已经实行了六个年头，主要目标已经基本实现。我国财政政策中松与紧的关系在调整，财政支出的扩张性在淡化，不过仍须维持现有的赤字水平，保持政策的连续性和稳定性。然而，以维持原有赤字规模而将今后的财政政策称之为中性是不妥当的，中性政策可以理解为对市场不干预的政策，理由如下：第一，既然存在赤字说明仍然是松的政策；第二，赤字占 GDP 比重会出现下降趋势，实际上对财政支出有所收缩；第三，如果再考虑为了支持体制改革而适度控制财政收

入的增长速度，则是对市场或企业的放松。因此当前财政政策的取向仍然是一种偏松的政策，或者说是一种松中有紧的政策。

浙江财经学院钟晓敏教授的观点是：当前我国的宏观经济形势处于两难境地，一方面是投资高速增长，中间产品价格上扬；另一方面是失业率高居不下，生产能力利用不足，大多数商品还是供给大于需求。投资需求的膨胀形成通货膨胀的压力，消费需求不足造成通货紧缩的压力，因此今后一个阶段宏观调控的任务是约束投资和增加消费并重。他指出，促进经济增长有两股力量，民间资本和政府力量，虽然近期民间资本的比重在上升，但是政府的主导地位仍未动摇。然而，财政政策和货币政策对于政府投资项目的作用不是太大。他认为要解决这些深层次经济问题，功夫不在政策本身，而在政策之外，重点在于政府职能的转变和行为的规范。他还提到地方政府不应该成为宏观调控的主体，然而要转变地方政府的职能却是一件非常困难的事情。从我国近年来对宏观经济调控的实践来看，地方政府已经成为中央政府实施调控政策的一股异己力量。只有在宏观调控政策与地方快速发展本地经济相适应时，地方政府才会积极配合中央政府。这表现在当全国经济处于萧条，有效需求不足，中央政府采用扩张性的财政货币政策时，地方政府会积极主动配合。但当中央政府的宏观调控政策与地方政府发展本地经济的首要目标相冲突时，地方政府往往会消极对待。如果没有中央政府强有力的行政命令，没有一个地方愿意主动配合，降低本地的经济发展速度。因为，发展快的先进的地区还想发展得更快，继续保持经济的领先地位；而落后地区为了赶超其他先进地区更是不会轻易放弃这个大好时机，积极吸引外地资金，迅速提高当地的生产能力。因此，无论是发达地区还是欠发达地区，在中央政府实行紧缩性政策时，都不会与中央政府的步调一致。从近一年来从紧调控政策的实践来看，地方政府组织的经济活动被紧缩下来的很少，被紧缩的往往是民间项目，由于流动资金不足，民间企业的发展和运行受到

了严重的影响。

王美涵教授回顾了“综合财政”的概念，综合财政最初由薄一波同志在 1979 年佛山会议第一届中国财政学会成立的时候提出，这是一个很广的概念，涉及到预算内外资金和金融。王美涵认为现行的积极财政政策其实就是一种综合财政政策，积极财政政策以增发国债为主要手段，各地方国有商业银行都有配套资金，这实际上就是运用了银行资金，将财政和金融捏在一起了。他还指出尽管现行的积极财政政策基本完成了使命，但对于积极财政政策的政策评价还远未结束。只有在认真总结好前面政策的经验教训的前提下，才能搞好下一步改革。

杨照南还谈到了财政政策工具方面的问题，他提出一些在过去使用过程中曾经出现过问题而被停止使用的财政政策工具，比如财政担保、财政信用和税式支出等工具现在仍可以考虑使用。过去出了问题，不表明已经失效，如果能够进行规范，避免问题的发生，这些工具不仅可以使用，还具有四两拨千斤的效果。

五、其他财政问题

（一）绩效预算与绩效评价

上海财经大学丛树海教授认为对公共支出的绩效评价是一件很有意义的工作，他从三个方面来讲述了如何进行公共支出绩效评价：第一，对公共支出绩效评价的过程和程序；第二，建立公共支出绩效评价的指标体系；第三，公共支出绩效评价的计分方法。杨照南则提出了不同的意见，他表示对从西方引入的绩效评价理论持不乐观态度。

厦门大学的陈工教授则希望能从英、美、澳、新等国实施绩效预算改革的经验中找到对我国的启示。他认为传统政府预算的一个主要目的是控制政府的收支，防止贪污腐败浪费。在英、美等西方国家，随着民主政治的发展，防止贪污腐败浪费现象不再是政府预

算的主要目的，预算的目的开始转化为考核政府行为的效率，相应的绩效预算也就产生了。而且绩效预算需要建立在完善、透明的预算系统的基础之上。因而中国目前尚不具备实施绩效预算的条件，我们还是应该先实行控制，逐步完善现行预算系统，而后再循序渐进地实施绩效预算改革。

（二）依宪治税

中央财经大学的汤贡亮教授则提出了“依宪治税”的理念。他认为中国目前的税收法律体系尚不完善，要加快建设税收法律体系，特别是要制定税收基本法。而制定税法体系的最高渊源是宪法，正是宪法赋予政府课税权，举债权和支出权。所以我们要提高到依宪治税的高度。他还指出依法治税，依宪治税是我们的长期目标，在“十一五”期间的重要任务是推出税收基本法，而税收基本法应该包括从税收立法到税收执法及税收司法的全过程，税收立法权的问题是无法回避的。他认为应该考虑赋予地方一定的税收立法权。

（三）职务消费

天津财经大学的武彦民教授谈到了有关职务消费的一些问题。他指出目前中国职务消费支出规模很大，大致占全部财政支出的40%左右。日益膨胀的职务消费带来了很多问题，包括大量浪费公共资金，抬高行政成本；阻断了个人的货币收入和生活质量的内在联系；为阶层式腐败提供了土壤；弱化了正常的社会进步机制，助长了不健康的道德价值观念等。他认为对职务消费的综合治理是一个全方位的。

（浙江财经学院：金戈、叶宁执笔）

目 录

第一部分 财政政策研究

树立和坚持科学理财观的若干理论政策问

题 姜维壮 (3)

当前财政政策取向漫谈 陈 共 (14)

论以人为本的科学发展观与公共财政建设

..... 沈玉平 (27)

促进经济社会协调发展的财政支出策略研

究 寇铁军、任晓东 (38)

大城市内部经济协调发展的财税政策比较

与启示 孙 开、田 雷 (50)

浅析农村税费改革对县乡财政的影响

..... 马海涛、李 剑 (57)

树立科学发展观，建设与公共财政框架相

适应的国有资产管理体制 毛程连 (69)

在科学发展观指导下，着力解决我国公共

产品供给二元结构 岳 军 (77)

论我国积极财政政策的转型 阮宜胜 (91)

财政风险与财政政策的可持续性分析	陈旭东 (104)
构建农村公共财政——践行城乡统筹财政发展观的政策思考	赵迎春、唐 葵 (111)
现阶段我国农村公共品供给中的政府行为选择	王奎泉 (122)
浙江省居民收入差距的对策分析	张雪平 (132)
营销领域中成本控制有效性的研究	郝 晓 (143)

第二部分 财政管理研究

公共支出绩效评价指标体系的构建	丛树海、李永友 (157)
英、美、澳、新等国实施绩效预算的改革及其对我国的启示	陈 工 (168)
绩效预算：比较、问题与前景展望	卢洪友、龚 锋 (180)
论政府绩效预算管理	张维平 (194)
徘徊于现实与理想之间——公共预算决策模式研究	苟燕楠 (209)
深化部门预算改革的思考	张守凯 (220)
论国库集中收付的制度保障——预算会计改革	茆英娥 (227)
零基预算改革探讨	麦少玲、刘 虹 (235)
财政国库集中收付制与会计集中核算制的关系研究	曹玉燕、张雷宝 (245)
体制转型时期国有资产管理体制改革中的观念冲突以及若干 制度问题研究	张 勇 (256)
树立和落实科学发展观 保障农村公共产品有效供给	赵 宇 (270)
农村教育脱贫——解决三农问题的根本	赵海利、张雪平 (278)
多中心体制：解决农村公共产品供给困境的合理选择	刘 炯 (292)

基于我国城乡统筹发展的地方政府公共投资结构效应分析

..... 张雷宝、金莉莉 (300)

第三部分 税收制度与改革研究

新一轮税制改革: 性质·理论·政策 安体富、王海勇 (313)

我国税收高增长还能持续多久 米建国 (337)

我国新一轮税制改革的国际经验分析借鉴

..... 储敏伟、孙 敏 (345)

宪政转型中的我国税收法制建设——兼论“十一五”期间我

国税制改革问题 汤贡亮 (357)

持科学发展观, 探我国税制改革 於鼎丞 (376)

从比较视角看新一轮税制改革 杨志勇 (396)

出口退税机制对地方经济与财政的影响 杨卫华 (406)

构建财产税为我国地方税主体税种的可行性研究

..... 吴利群 (416)

论物业税对房地产价格与政府行为的影响——兼论李嘉图等

价定理的应用 龚刚敏 (437)

机会公平与代际公平: 税制优化应该注重的目标

..... 杨春玲 (448)

论我国税收诚信体系的构建 葛夕良 (464)

有效税率与区域经济协调发展实证分析 刘初旺 (475)

农业税废除的理论思考与改革构想 唐云锋 (491)

论完善社会主义市场经济条件下的地方税体系建设

..... 刘 颖 (502)

我国地方税体系完善的几个问题研究 王绪强 (519)

应尽快完善现行流转税纳税义务发生时间的确定基础

..... 司言武 (526)

税务筹划内涵的再界定 杨 华 (536)

税制改革与税收文化的协调	叶 宁 (542)
--------------------	-----------

第四部分 社会保障研究

促进就业与健全社会保障体系	华迎放 (551)
坚持科学发展观,推进社会保障制度改革	李齐云 (564)
未雨绸缪应对白发浪潮——论我国老年社会保障事业的改革 和发展	田家官 (584)
城市化进程中流动人口的就业模式与社会保障	樊小钢 (595)
人口老龄化与社会保障制度可持续发展	骆 勤 (605)
重大公共突发事件中的财政加强型社会保障安全网——以非 典事件中社会保障的支持作用为研究实例	周慧文 (617)
构建非均衡的农村社会养老保险制度	宋斌文 (628)
如何保证我国社会保障事业的可持续发展	谢 枫 (637)
浙江省农村最低生活保障标准研究	高伟娜 (643)
后记	(654)