

中央财经大学
财政与公共管理学院
研究生学术论文集

财经

观察与探索

马海涛 刘玉平 / 主编



中国财政经济出版社

中央财经大学财政与公共管理学院研究生学术论文集

财经观察与探索

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

财经观察与探索: 中央财经大学财政与公共管理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, 2006.2

ISBN 7-5005-8886-0

I. 财… II. ①马…②刘… III. 财政学-文集 IV. F810-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 000445 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 30 印张 566 000 字

2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月北京第 1 次印刷

定价: 50.00 元

ISBN 7-5005-8886-0/F·7731

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编 委 会

主任 马海涛

委员	姜维壮	汤贡亮	刘玉平	杨志清	刘 桓
	李 燕	杨 虹	温来成	曾康华	梁俊娇
	姜爱华	赵雪恒	安秀梅	王文素	黄 桦
	张京萍	黄 云	邢建平	杨燕英	徐焕东
	施青军	张劲涛	郑 榕	李 贞	高 萍
	李新华	马金华	杨 华	李 佳	王淑杰
	白彦锋	肖 鹏			

前 言

强化科学研究,提高科研能力和科研水平,是研究生培养中的重要任务。为了推动研究生的科研活动,中央财经大学财政与公共管理学院以“财政理论与财政政策”为题,在校研究生中进行征文,共收到论文 80 余篇。论文内容涉及财政政策、财政体制、税收制度与理论、社会保障、政府采购、农村公共财政、财政风险、政府职能、国有资产管理、资产评估机构管理等诸多方面,充分反映了本院在校研究生学习和研究内容的广度与深度。

收到论文后,财政与公共管理学院全体教师对论文进行了评阅,评选出 55 篇论文编辑成册,形成了《财经观察与探索》这本论文集。

这本论文集是在全体师生的共同努力下完成的。在编辑定稿过程中,许多教师认真辅导、修改,与作者共同探讨,以确保论文质量。

由于时间仓促,作者水平有限,书中定有许多错误和疏漏,敬请读者不吝赐教。

编著者

2005 年 11 月于中央财经大学

目 录

财 政 政 策

财政政策从积极走向稳健的思考·····	周 燕(3)
从积极到稳健	
——解读 1998—2005 年我国的财政政策的变化 ·····	易小溪(13)
浅谈稳健财政政策的实施·····	徐倍倍(20)
从市场失灵与政府失灵看政府宏观职能的内涵·····	李升初(28)
借稳健财政政策健全财政宏观调控体系·····	袁 媛(35)
区域经济协调发展的财税对策·····	郭 驰(43)
稳健财政政策下的扶贫政策取向·····	姜爱华(53)

财 政 体 制

公共财政体制下财政支出职能的完善·····	李 宏(63)
规范省以下财政转移支付制度 缓解基层财政困难·····	张翠环(70)
对省以下财政体制改革与创新的思考·····	赵石磊(78)
我国财政转移支付制度对其目标实现的效应分析·····	曹静韬(86)

税 收 制 度 与 管 理

浅谈我国个人所得税制的改革·····	李亚霆 于子洋(99)
关于完善个人所得税税率设计的思考·····	李玉红(107)
浅谈个人所得税制的改革·····	韦慧娟(116)

未来3—5年我国个人所得税工资、薪金所得费用扣除标准研究

.....	廖 奎(125)
关于合并我国内外资企业所得税法的研究.....	李晓嘉(136)
浅谈我国物业税的开征.....	付婷婷 张毅峣(144)
浅论物业税的开征及税基评估.....	杨 静(152)
浅谈我国房地产税制改革.....	贾 进(159)
关于税收效率问题的探讨.....	张 亮 王慧颖(166)
关于我国税费改革的探讨.....	黄怀书(175)
税收征管与地方政府干预的博弈分析.....	朱 军 王慧颖(186)
我国税收负担水平分析及其优化路径选择.....	王祯昌 陆华静(193)

社 会 保 障

完善社会保障立法 促进社会保障制度的改革.....	张旻芳(203)
统账结合模式下社会保险费改税的路径选择	
——以浙江省地税机关征收社会保险费的实践为例.....	周仕雅(207)
关于我国社会保险基金财务信息披露问题的探讨.....	宋仁波(220)

政 府 采 购

浅谈现阶段我国政府采购制度的发展

——写在我国《政府采购法》实施两周年之际.....	金展庆(231)
完善我国政府采购监督机制的若干思考.....	黄 慧(240)
浅谈我国政府采购评审专家管理中的若干问题.....	李 玥(247)
对如何有效监管单一来源采购的几点思考.....	刘 磊(256)
我国推行政府绿色采购的问题与措施.....	吴 昊(260)

农村公共财政

工业化进程中“三农”问题研究.....	童 伟(267)
德、法、日三国农村养老保险制度解读与借鉴.....	牟 放(275)
农村税费改革探讨.....	王 悦 李 岚(286)
农业税改革后乡镇财政面临的问题和出路.....	王慧颖(293)
透视我国农村社会保障问题.....	朱伟利(301)

发挥政府扶助职能 保障农村女性发展·····	于泽灏(310)
乡镇财政负债问题的分析与对策·····	刘喜明 游 亮(318)
乡镇债务化解对策研究·····	刘 倩(324)

财 政 风 险

简析财政风险·····	刘 涛(333)
关于规避我国国债风险的几点思考·····	纪 晗(343)
隐性负债与地方财政风险问题研究·····	孙 洁(352)
我国政府隐性债务披露问题探讨·····	马 静(359)

其 他

公共财政教育投资问题分析·····	张毅烧 付婷婷(373)
关于我国实行国库集中收付制度的若干思考·····	唐 妍(384)
行政事业单位国有资产财政统管的研究·····	李军岩(392)
谈谈我国的财政监督·····	王伟杰(401)
政府如何成为有效政府	
——从中国“分税制”改革谈起·····	黄振华 杨 琼(409)
公用事业民营化	
——政府规制及其相关问题研究·····	李 莹(415)
从“数字北京信息亭”遭遇尴尬谈公共产品的提供·····	何 超(423)
城市公用事业市场化呼唤政府职能重新定位·····	刘 森(431)
浅析旅游资源的公共品性质·····	吴春丽(439)
对大学生助学贷款违约问题的博弈分析·····	罗 承 杜春江 黄 豪(446)
资产评估机构内部控制的思考·····	袁 媛 贾 进(454)
企业会计信息失真分析及防治·····	张 会(462)

财 政 政 策

财政政策从积极走向稳健的思考

周 燕

摘要：2005 年我国开始实施稳健的财政政策和货币政策，随即我国自 1998 年开始实施的积极财政政策适时淡出。虽然 7 年积极财政政策的实施使我国保持了 GDP 的平稳增长，但是将这一短期政策长期化也给我国的经济的发展带来了一些问题和风险。随着国内外经济环境的变化，在我国经济出现过热的现实情况下，财政政策转型无疑是一种明智之举。在积极财政政策向稳健财政政策过渡的过程中我们应尽量保持政策的相对稳定性和连续性。

关键词：积极财政政策 稳健财政政策 过渡

2004 年中共中央经济工作会议明确提出，我国 2005 年要实行稳健的财政政策和货币政策。这就意味着，中国自 1998 年开始实施的积极财政政策随之适时淡出。随着国内外经济环境的变化，积极财政政策功成身退具有非常深远的意义。

一、积极财政政策实施的背景、内容及其成效

（一）积极财政政策实施的背景

1998 年我国中央政府决定推行积极的财政政策，主要是基于国内和国际两个方面的因素。就国内而言，我国经济在 1996 年实现“软着陆”后出现了国民经济的持续疲软，虽然中央政府在 1996—1998 年上半年采取了连续降息的宏观政策，但是对国民经济激活的效果并不明显，1997 年的 GDP 增长率与物价水平仍然不断下降。就国际而言，1997 年下半年爆发的亚洲金融危机对我国的不利影响开始逐步显现，1998 年我国出口急剧下降，只比前一年增长 0.5%，其中几个月甚至还出现了多年未有的负增长。因此，鉴于当时国内的货币政策难见成效

和东南亚金融危机的冲击，我国适时实施了积极财政政策。

（二）积极财政政策的主要内容

通货紧缩条件下我国实施的积极财政政策是以增发国债拉动内需为主要手段的“赤字财政”政策。纵观 7 年积极财政政策实施的情况可以看出其主要内容有：增发国债；加强基础设施建设；防范金融风险，充实国有独资银行资本金；调整税收政策；加大财政对科教文卫的投入力度；支持国有企业改革；支持基本养老保险制度的改革；增加对西部与农村的投入。

（三）积极财政政策的成效

7 年积极财政政策的实施使我国在面临通货紧缩的形势下，启动了消费需求、刺激了投资需求、促进了出口需求和经济结构的调整，使我国 GDP 保持了平稳增长（见表 1）。

表 1 国内生产总值及其增长率

年 份	国内生产总值（GDP）（亿元）	GDP 增长率（%）
2004	136515	9.5
2003	116694	9.1
2002	102398	8.0
2001	95933	7.3
2000	89404	8.0
1999	82054	7.1
1998	79553	7.8

资料来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》（1998—2004）。

二、积极财政政策淡出的必要性

财政政策的选择是随着经济周期性波动而变化的。实践证明，我国近年来实行积极财政政策无疑是正确的选择，但是扩张性的财政政策由于资源有限性的局限毕竟只能作为一种短期的政策工具。在积极财政政策历时 7 年之后，在我国出现了经济过热、供大于求的现实情况下，中央政府适时改变财政政策，由积极转向稳健无疑是一种明智之举。积极财政政策所带来的比较突出的矛盾，主要表现在以下几个方面：

（一）财政赤字的增长速度过快

1997年我国的财政赤字为582.4亿元，但是实施积极财政政策之后，财政赤字逐年扩张。2002年的财政预算赤字更是高达3098亿元，使赤字率首次突破GDP3%的国际警戒线。此外，除了预算赤字以外，我国还存在大量的隐性赤字、隐性债务和或有债务，如果将其考虑在内，我国的赤字率和国债负担率将进一步提高。此外，实施以增发国债、扩大财政支出为主要内容的积极财政政策，不可避免地带来国债规模快速增长的问题。我国国债正在步入借新债还旧债的高度债务时期，而国债投资大多用于基础设施建设，其回收周期长，投资效益低，如果仍以国债融资来弥补财政赤字和扩大政府投资，在国债还本付息的压力下政府财政势必将陷入长期的赤字状态之中。在这种情况下，政府有可能发行新债，从而使初期的国债无限滚动下去，最终产生恶性循环。由此可见，积极财政政策的实施在很大程度上加剧了财政风险和通货膨胀风险。

（二）国债投资的拉动效应呈现递减趋势

1. 从国债的投资方向来看，国债对公共建设项目的投资效率低下，并对民间投资产生了挤出效应。市场经济国家在经济衰退期，靠发行国债进行基础设施投资和基建投资拉动GDP增长，只能是一种不得已而用之的权宜之计。实践证明，政府投资效率低于民间投资效率；公共投资的增加也可能挤出民间投资，使社会总投资的平均效率下降；并且投资边际效率递减规律的作用使得不断膨胀的公共投资效率越来越低。我国已连续6年进行大规模国债投资，制约经济发展的“瓶颈”已经有效缓解，国债建设项目储备已经不多，在一些地方基础设施和基础建设已经超前和过剩。如果再继续大规模发行国债、增加投资，可能会导致投资结构不合理，边际效率降低，资金严重浪费。从我国目前国债资金的实际运行状况来看，国债所产生的经济拉动效应、对投资与消费的传导效应以及国债投资的收益都呈现出递减的趋势。

2. 积极财政政策的实施，使得我国经济的发展对政府资金产生了依存性。这种依存性体现在发展依存与体制依存两个方面。发展依存是指经济的有效增长对积极财政政策已经产生了比较明显的依赖性，似乎要保持7%以上的经济增长，就必须实施积极的财政政策；体制依存是指行政性的投资选择机制所造成的层层行政依附，并且导致企业在对市场依赖与政府依赖的选择中，自觉或不自觉地向后者倾斜，这又会在客观上放大政府与行政机制对市场和机制的遏制作用。

(三) 1999 年开始大规模启动的收入分配政策存在明显的公平与效率偏差

这几年公务员一再加薪,企业单位等也随之不同程度地增加职工工资,社会保障体制不断完善,更多城市贫困家庭和弱势群体得到救助,收入水平不断提高。与之相比,农民收入增长缓慢,虽然这几年有些地方实行了税费改革,农民负担有所减轻,收入相对增加,但由于“费改税”只是调整农民与乡镇政府的关系,局限于农村内部的利益关系调整,很难取得理想的效果。可以说,这几年我国社会各阶层收入差距,特别是城乡收入差距不仅没有缩小,反而进一步拉大了。1983 年城乡居民收入之比是 1.82:1,2003 年扩大到 3.20:1。这其中有市场力量的作用,但政府收入分配政策也是不容忽视的因素。

此外,除了积极的财政政策自身所产生的一系列问题和所带来的风险以外,经济资源的有限性和经济形势的变化也决定了积极财政政策的适时退出具有其合理性。经济资源的有限性决定了财政扩张只能是短期政策。社会闲置资源毕竟是有限的,随着经济扩张的进行,资源瓶颈的约束迟早会出现。在这种情况下,如果累积赤字和累积的发债规模已经很大,从而财政政策受惯性影响收缩不下来,就有可能导致经济过热,引发通货膨胀。积极财政政策的实施已经明显见效,经济景气已经开始回升并进入稳定上升,此时适时淡出积极财政政策实行稳健财政政策,可以有效地防止“泡沫”经济的出现。

三、稳健财政政策的涵义

稳健财政政策,是同积极财政政策相对而言的一个概念,是我国财政政策适应新的经济形势的变化而采取的有针对性的政策调整。认识稳健财政政策,一定要同积极财政政策相联系才能准确把握。首先,两者的目的不同。积极财政政策着眼于通过加大政府投资来拉动内需,主要是为解决 1998 年以来国民经济出现的需求不足现象而做出的积极反应。稳健财政政策则着眼于解决目前国民经济中存在的瓶颈环节,如三农问题、社会保障问题、经济结构调整等,而不再以拉动内需为作用点。其次,两者的实施手段不同。积极财政政策主要是通过扩大国债发行规模,增加政府用于基础设施和生产领域的投入而带动投资增长,进而保证 GDP 增长。稳健财政政策则主要通过在现有财政框架下,对财政支出结构进行调整,尤其是在增量使用上的调整,以求能够解决长期以来困扰我国经济社会发展的深层次问题。第三,两者对经济的影响方式不同。积极财政政策是直接作用于经济,对经济产生直接拉动作用和扩张效果,投资过热在很大程度上就是直接由财政政策实施带来的。稳健财政政策则更倾向于间接作用于经济,通过投资教

育、健全社保、调整税费、补贴农业农民等政策，对经济运行的社会基础和市场基础进行干预，为经济的发展起到根本但并非直接的推动作用。

我国财政部长金人庆在解读稳健财政政策时提出，稳健财政政策的核心是松紧适度，着力协调，放眼长远。具体来说，要注重把握“控制赤字、调整结构、推进改革、增收节支”十六个字。

（一）控制赤字

就是适当减少财政赤字，适当减少长期建设国债发行规模，近期将中央财政赤字规模大体保持在 3000 亿元左右。随着 GDP 的不断扩大，财政赤字占 GDP 的比重将会不断下降，预计明年将降至 2% 左右。与此同时，为了保持政策的相对连续性、保证政府缺位事项的资金需求以及保持政府一定的调控能力，政府必须继续保持一定的赤字规模和长期建设国债规模。

（二）调整结构

就是要进一步按照科学发展观和公共财政的要求，着力调整财政支出结构和国债资金投向结构。资金安排上要区别对待，有保有压，有促有控。对与经济过热有关的、直接用于一般竞争性领域的“越位”投入，要退出来，压下来；对属于公共财政范畴的，涉及到财政“缺位或不到位”的，要加大投入和支持的力度，努力促进“五个统筹”和全面协调发展。

（三）推进改革

就是转变主要依靠国债项目投资拉动经济增长的方式，按照既立足当前，又着眼长远的原则，在继续安排部分国债项目投资，整合预算内基本建设投资，保证一定规模中央财政投资的基础上，适当调减国债项目投资规模，腾出一部分财力用于大力推进体制和制度改革创新，为市场主体和经济发展创造一个相对宽松的财税环境，建立有利于经济自主增长的长效机制。推进改革的内容大致有两大类：一是在保持财政收入持续稳定较快增长的基础上，大力推进有增有减的结构性税制改革。坚定不移地推进增值税转型改革；积极推进内外资企业所得税合并，为企业公平竞争创造良好的税收环境；改革和完善农业税费制度；继续完善出口退税制度。二是继续坚定不移地大力支持推进教育、社会保障、医疗卫生、收入分配等四项改革，以进一步鼓励和扩大消费。上述四项改革与个人消费的扩大密切相关，而消费需求作为社会再生产的最终环节和最终实现形式，是拉动经济长期增长的根本动力和决定性力量，而且作用更加直接有效和稳定持久。因此，要加大对这些改革的支持力度。

（四）增收节支

就是在总体税负不增或略减的基础上，严格依法征税，确保财政收入稳定增长，同时严格控制支出增长，在切实提高财政资金的使用效益上下工夫。当前，我国经济结构调整和体制改革的任务还很艰巨，经济社会发展的一些薄弱环节亟待加强，国内外政治经济环境也面临着一些不确定因素，需要花钱的地方很多，增收节支工作仍然具有其重要性。在部分地区、行业投资仍然偏热的情况下，强调增收节支还有利于控制总需求。为此，一要依法加强税收征管，堵塞各种漏洞，切实做到应收尽收。依法清理和规范税收优惠政策，严格控制减免税。二要严格控制一般性支出，保证重点支出需要，各项财政支出都要精打细算。三要在继续深化预算管理制度改革的基础上，积极探索建立财政资金绩效评价制度，加强监督管理，切实提高财政资金使用的规范性、安全性和有效性，通过提高财政资金的使用效益来替代一定的财政资金的增量需要。四要科学使用预算执行中的超收，一般不能做刚性支出和投资安排。

此外，在实施稳健的财政政策过程中，中央财政将通过积极运用财税政策、调整财政支出结构、增加转移支付等措施，继续加大对中西部地区和东北地区等老工业基地的支持力度，促进区域协调发展。长期建设国债投资也将重点支持西部大开发、东北地区等老工业基地调整改造和中部崛起，支持老、少、边、穷地区加快发展，重点保证青藏铁路、西电东送、西气东输、南水北调等在建重大项目建设。长期建设国债逐步递减且与预算内基建投资并轨后，其规模会保持在适当水平上，支持西部大开发、振兴东北等老工业基地以及加强农业等经济社会发展的薄弱环节仍将是其重点。此外，从明年起中央财政还将采取以奖代补等方式切实缓解县乡财政，尤其是中西部县乡财政的困难。

四、积极财政政策向稳健财政政策过渡的具体措施

值得注意的是，虽然 2005 年中央政府已经明确了要实施稳健的财政政策，2004 年我国实施的货币政策也为财政政策的转型做了一定的铺垫，但考虑到前些年政府所投资的许多建设项目的建设周期，以及为了延续财政政策的相对稳定性和连续性，积极财政政策的淡出必然需要一个过程，必须要做好财政政策转型的过渡工作。

（一）推进政府职能转换，优化公共支出结构

政府应按照建立与市场体制相适应的公共财政的基本要求，在进一步转换政

府职能的同时,在划分财权与事权的基础上,合理界定财政支出范围,调整支出结构。使财政资金逐步退出一般竞争性领域、企业的经营性发展项目、应用性研究项目以及可以利用社会资金发展的事业,进一步加大财政对基础设施、扶贫、科技教育、社会保障、环境保护以及事关国计民生的一些重要领域的支持力度。

(二) 改革和完善财政管理制度

1. 改革现行预算资金管理方法,逐步将预算外资金纳入预算体系,深化“收支两条线”管理改革,实行综合财政预算。

2. 改革现行税收制度,完善税收体系,改进税收征收管理办法。

3. 改进和推广政府采购制度,扩大政府采购范围,将政府采购行为纳入法制化管理,做到公平、公开、规范、透明,进一步提高财政资金的使用效益。

4. 稳定推进财政国库集中支付管理制度改革。

5. 参照国际通行做法,改革财政收支分类体系和预算科目,进一步完善和推广部门预算,细化预算编制的内容,提高财政信息的透明度。部门预算全面反映部门及所属各单位预算内外资金收支状况,收支不挂钩,支出要透明;合理核定各类部门支出标准,财政部门按标准及时足额供给经费。

6. 进一步完善分税制财政体制,特别是省以下分税制体制,明确划分各级政府的财政职责,规范政府间财政关系,提高各级政府公共效率,逐步实现地区间公共服务均等化。

7. 规范政府间转移支付制度,加大对中西部地区的转移支付力度,支持西部大开发战略,缩小中西部发展差距,促进国民经济协调发展。

8. 稳步推进税费制度改革,在试点的基础上逐步推开。

9. 修订财政法律、法规以及财政财务管理制度,以适应市场经济的要求,特别是要抓紧修订不适应 WTO 要求的财税法律法规,建立较为完善的财政法律法规体系。

(三) 推进民间投资和社会投资的有效增长

我国实施积极财政政策的根本目的是刺激需求拉动社会投资推动经济增长。几年以来民间投资与国债投资之间的差距越来越大,主要是体制、制度方面的问题。民营投资和非政府投资的可能性增长空间还是很大,关键是能否从法律上进一步明确民间投资对各行业投资的“国民待遇”,以及简化对民间投资的审批程序,放低民营企业的市场准入门槛。因此在两种财政政策过渡过程中必须进一步深化改革,完善我国的市场经济体制。