

CAISHUI GAIGE ZONGLUN

CaiShui GaiGe ZongLun

2005

财税改革 纵论

财税改革论文及调研报告文集

廖晓军 / 主编



经济科学出版社

财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集

(2005)

廖晓军 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财税改革纵论. 2005: 财税改革论文及调研报告文集 / 廖晓军主编. —北京: 经济科学出版社, 2005. 9
ISBN 7-5058-5129-2

I. 财… II. 廖… III. ①财政管理体制-经济体制改革-研究-中国-2005-文集②税制改革-研究-中国-2005-文集 IV. F812-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 092606 号

责任编辑: 柳 敏 卢元孝

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集

(2005)

廖晓军 主编

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

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

富达印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787×1092 16 开 55.25 印张 1000000 字

2005 年 9 月第一版 2005 年 9 月第一次印刷

印数: 0001—3500 册

ISBN 7-5058-5129-2/F·4401 定价: 89.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《财税改革纵论》序

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to the author or a related official.

重视调查研究，加强对实践问题的理论思考，是辩证唯物主义认识论的基本要求，也是我们党的优良传统。1992年党的十四大确定我国实行社会主义市场经济的体制后，财政部党组提出要进一步把调查研究作为一项基础性工作，对财税改革新实践进行深入理论探索。财政部门的广大干部积极响应，围绕财政改革的一系列重点、难点、热点问题进行了广泛调研和深入思考，形成了大量调研与理论思考成果，对推进新时期财政改革发挥了重要作用。《财税改革纵论》这套系列出版物所收录的文章，是每年获得财政部机关、财政部驻各地财政监察专员办事处调查研究与理论思考优秀奖的部分文章和各地财政厅局选送的优秀文章，蕴含着丰富的实践信息，是财政部门广大干部为数众多的调研与理论思考成果的一个缩影。它的连续出版，从一个侧面反映了实行社会主义市场经济以来公共财政改革实践的历史轨迹，相信各级财政部门和从事财经理论研

究工作的同志，可以从中获得有益的启发和帮助。

实践没有止境，创新也没有止境。新世纪，新阶段，既为我们提供了建立稳固、平衡、强大的国家财政必须紧紧抓住的难得机遇，也给我们带来了必须认真应对的严峻挑战；不仅蕴含着希望与企盼，也意味着责任和使命。面对不断变化的复杂形势和艰巨繁重的改革任务，迫切要求我们强化理论思维，始终把调查研究作为做好财政工作最基础的环节，这是我们的谋事之基，成事之道。当前，如何发挥好财政宏观调控职能作用，如何支持解决“三农”问题，如何做大蛋糕壮大财政实力，如何提高财政资金使用的规范安全及有效性，如何未雨绸缪，积极防范和化解财政风险，如何按照“三个代表”要求，加强财政干部队伍建设，等等，都是我们正在探索前进的重大实践课题。希望财政部门同志们继续大兴调查研究之风，围绕这些重大实践问题，在调查和研究两个环节“双深入”，用马克思主义的宽广眼界观察世界，分析形势，发现规律，不断增强做财政工作的主动性、预见性和科学性。我期待着在今后的改革进程中，有更多的优秀调研与理论思考成果不断涌现，同时也祝《财税改革纵论》这部系列出版物越办越好。

2003年6月12日



抓住发展主题 做大财政经济蛋糕

充分发挥公共财政职能作用 开创财政企业工作新局面	
.....	财政部 朱志刚 (3)
关于编制财政“十一五”规划的几个问题	
.....	财政部 肖捷 (10)
努力做大“蛋糕” 增强国家财政实力	
.....	财政部预算司 张弘力 王卫星 张宏安 李新辰 陈新华 夏先德 (24)
促进西部地区特色优势产业发展的财政政策	
.....	财政部综合司 王保安 苑广睿 汪义达 马拴友 赵敏敏 (33)
高技术产业发展的税收政策研究	
.....	财政部财政科学研究所 苏明 韩凤芹 杨良初 (41)
关于上海市、天津市和江苏省科技创业投资引导基金有关情况的调研报告	
.....	财政部教科文司 张新 王超 (55)
政策性企业建立现代企业制度的思考	
——中国储备粮管理总公司建立现代企业制度的实证研究	
.....	财政部监督检查局 耿虹 张强 董仕军 (65)
目前我国应选择结构性减税	
.....	财政部财政科学研究所 孙钢 邢丽 (74)
浙江省民营经济发展状况调查	
.....	财政部机关团委调研组 (85)
走出中小企业融资难的窘境	

- 关于温州中小企业融资的调查报告
..... 财政部金融司 李勇 孙晓霞 程智军 张天强 (101)
- 完善税收政策 促进中小企业发展
- 关于中小企业税收问题的调研报告
..... 财政部税政司 许永现 蔺雪冰 胡汉宁 (111)
- 鼓励和促进我国节能事业的财税政策研究
..... 财政部财政科学研究所 苏明 傅志华 包全永 (120)
- 关于建立中国生态补偿机制的财政对策研究
..... 财政部财政科学研究所 邢丽 (139)

加强宏观调控 促进经济稳定健康发展

- 树立科学调控观 实施稳健财政政策
..... 财政部综合司 王保安 汪义达 马栓友 (151)
- 当前经济运行特征与宏观调控政策取向
..... 财政部综合司 王保安 汪义达 杨远根 骆晓强 (159)
- 着力解决当前经济运行中突出问题的对策建议
..... 财政部综合司 王保安 汪义达 杨远根 骆晓强 (172)
- 转轨时期的公共危机与政府管理
..... 财政部财政科学研究所 石英华 (183)
- 社会保障对财政及金融稳定的影响
..... 财政部社会保障司 孙志筠 由明春 余功斌 黄耀冬 (194)
- 原油价格波动及其对世界经济和我国经济发展的影响
..... 财政部综合司 王保安 苑广睿 汪义达 骆晓强 (205)
- 对外汇储备注资国有商业银行的思考
..... 财政部金融司 张天强 马勇 (219)
- 股息红利双重征税问题与改革研究
..... 财政部税政司 史耀斌 张天犁 冯冰 李旭鸿 (225)
- 关于财政隐性债务披露问题的研究报告
..... 财政部国库司 姜洪 金介辉 李青山 徐春武 李春阳 陆阳春 (231)
- 落实科学发展观, 构建储蓄国债发行管理新体系

..... 财政部国库司 周成跃 孟国珍 杨贤武	(245)
稳步推进农村信用社体制改革	
——关于浙江省农信社改革的调查报告	
..... 财政部金融司 李勇 孙晓霞 程智军 张天强	(260)
关于国家粮食安全问题的调查与思考	
..... 财政部国家农业综合开发办公室 李若云	(269)

缓解县乡财政困难 支持县乡财政建设

县乡财政困难的成因分析及对策研究	
..... 财政部预算司、办公厅缓解县乡财政困难课题组	(281)
深化农村税费改革与完善县乡行政管理体制问题研究	
..... 国务院农村税费改革办公室 王保安 黄维健 胡忠勇	
王春播 隋 丽 石义霞	(300)
转移支付制度与县乡财政体制构建	
..... 财政部财政科学研究所 阎坤	(309)
“省直管县”财政体制改革探析	
..... 财政部驻安徽省财政监察专员办事处课题组 宋孝群 吴翠云	
宣振东 史维峰	(320)

财政支持“三农”问题研究

关于13个粮食主产省(区)粮食直补的调研报告	
..... 财政部经济建设司 朱志刚 胡静林 张学文 任瑛 马敏 韩晓亮	(333)
关于粮食直补几个问题的研究	
..... 财政部经济建设司 胡静林 张学文 孙志	(342)
财政支持“三农”政策:分析、评价与建议	
..... 财政部农业司 丁学东 张岩松	(348)
完善以农民为主体的农业综合开发机制	

- …… 财政部国家农业综合开发办公室 赵鸣骥 黄家玉 张遂 李建民 何冰 (360)
- 我国农村扶贫开发资金需求预测
…… 财政部农业司扶贫处课题组 (377)
- 如何实现粮食增产与农民增收双赢
——对河南省偃师市粮食问题的调查与思考
…… 财政部农业司 吴振鹏 凡科军 周艳伟 (390)
- 关于 2004 年深化农村税费改革工作的调研报告
…… 国务院农村税费改革办公室 王保安 黄维健 胡忠勇
吴孔凡 文建中 闫 辉 (398)
- 关于农村税费改革中农村义务教育问题的调查报告
…… 财政部教科文司 张少春 李萍 赵路 董德刚 胡成玉 王冬 (405)
- 农村税费改革专项转移支付资金管理使用中存在的问题及对策
…… 财政部驻吉林省财政监察专员办事处 杨体军 王金兰 谢慧馨
苏 丽 王晓峰 (416)
- 农村税费改革存在的问题与对策
…… 财政部驻青海省财政监察专员办事处 唐国立 李永和 张桂华 冯宜文 (427)
- 关于农村部分计划生育家庭奖励扶助制度试点工作的调研报告
…… 财政部教科文司 李萍 王家新 傅东 俞晓敏 霍步刚 王凡 李奔 (437)
- “三农”资金管理使用存在的问题及提高资金整体效益的对策研究
…… 财政部驻河南省财政监察专员办事处 韩留柱 张宏斌 (447)
- 农民增收的制度障碍分析
…… 财政部人事教育司 余蔚平 (465)

支持社会发展 构建和谐社会

- 当前“三条保障线”与再就业政策衔接中存在的问题及对策
…… 财政部社会保障司 肖捷 由明春 梁立群 高蓬 (471)
- 社会保障支出水平分析
…… 财政部社会保障司 路和平 路英 余功斌 宋其超 (485)
- 居民收入分配问题研究
…… 财政部综合司 戴柏华 姜曲果 王新祥 (498)

关于公务员收入分配问题研究

..... 财政部综合司 戴柏华 姜曲果 王新祥 (507)

关于构建农村公共卫生体系的调查

..... 财政部驻山西省财政监察专员办事处 陈益平 赵江平 穆晓东 (515)

深化改革 加强管理 提高财政资金分配 使用的规范安全有效性

深化预算管理制度改革, 努力提高财政资金分配和使用的规范、

安全及有效性 财政部预算司 张弘力 王卫星 张奇 薛伟 张志华 (531)

提高财政支出管理水平 确保资金的安全性规范性和有效性

..... 财政部监督检查局 耿虹 柯永果 黄斌 (541)

财政管理制度改革中存在的问题及对策建议

..... 财政部驻北京市财政监察专员办事处 王光坤 (550)

关于国库集中收付制度改革的调研报告

..... 财政部国库司 詹静涛 林燕 姜洪 王东伟等 (560)

关于深化完善国库集中支付制度改革的思考

..... 财政部办公厅 徐春武 (570)

深化“收支两条线”管理改革政策建议

..... 财政部综合司 苑广睿 陈怡芳 魏岩 (576)

关于出口退税机制改革运行情况的调研报告

..... 财政部预算司 许宏才 项中新 郑涌 袁继东 郭建平 杨雷 (587)

广东省出口退税新机制运行情况的调研报告

..... 财政部驻广东省财政监察专员办事处 陈敏 梁军 冯庆春 (595)

非税收入规范化管理研究

..... 财政部财政科学研究所 贾康 刘军民 (608)

构建专员办监管中央政府非税收入长效机制的思考

..... 财政部监督检查局 江龙 李永光 赵骏 韩方彦 (624)

非税收入财政监管研究

..... 财政部驻山东省财政监察专员办事处 刘忠庆 (634)

澳大利亚绩效评价体系及其对我国的启示

..... 财政部预算司 林桂凤 王劲松 王法忠 (644)

绩效管理: 防范和控制财政风险的现实途径

..... 财政部投资评审中心 刘文军 (652)

行政单位国有资产管理研究

..... 财政部行政政法司 李林池 张更华 杨瑞金 郭志奇 (663)

我国公务员职务消费的现状分析及改革方向

..... 财政部财政科学研究所 贾 康 马晓玲 余小平
孔志峰 成丽英 高小萍 (681)

当前职务消费制度改革中存在的问题及政策建议

..... 财政部行政政法司 李林池 张更华 龚世良 (692)

合理整合事业资源, 提高财政资金有效性

..... 财政部教科文司 李萍 吴学梯 胡成玉 (700)

从公共财政角度看事业单位改革

..... 财政部财政科学研究所 孔志峰 (708)

关于《中华人民共和国船舶吨税暂行办法》情况的调查报告

..... 财政部关税司 张宝竹 任烈 王锐 (721)

经济监督体系中财政监督及其目标选择

..... 财政部驻广东省财政监察专员办事处 黄炎斌 (731)

财政监督成本与效益分析

..... 财政部驻吉林省财政监察专员办事处 杨体军 李银星 王国东
张若楠 王 威 (741)

财政监督自由裁量权探讨

..... 财政部驻江西省财政监察专员办事处 蔺春林 朱伟明 周俊 李华文 (757)

中央分成的行政性收费: 问题与对策

..... 财政部驻浙江省财政监察专员办事处 高伟明 胡关夫 沈清华
朱柏铭 龚伯勇 申晓军 木颖杰 钟 平 虞小迪 (769)

财务会计管理与改革

关于政府会计改革的考察报告

..... 财政部国库司 林燕 郑晓松 姜洪 王东伟 梅迎春 (783)

我国会计标准建设与国际协调

.....	财政部会计司	冯淑萍	应唯	(793)
企业财务制度改革研究报告				
.....	财政部企业司	贾谡	袁海尧	刘学诗
			赖永添	
		吴子云	王国航	刘红娟
				(805)
澳大利亚注册会计师行业管理及会计改革的有关情况				
.....	财政部会计司	高一斌	郗进兴	(830)
注册会计师行业行政监督机制研究				
.....	财政部监督检查局课题组	耿虹	邵敏	林启云
			王东	(845)
关于加强我国政府会计理论研究的几个问题				
.....	财政部会计司	陆建桥		(857)
关于会计师事务所职业风险基金现状问题及政策思路的研究报告				
.....	中国注册会计师协会	董新钢	白晓红	刘健
				(868)

抓住发展主题 做大财政经济蛋糕

充分发挥公共财政职能作用 开创财政企业工作新局面

财政部 朱志刚

财政部党组把促进经济发展、做大财政蛋糕作为新时期财政工作的重要指导思想，这是对公共财政理论与实践的完善和发展。一方面要坚持公共财政的支出原则，将财政的支出放到提供公共产品和公共服务上；另一方面要发挥财政政策的作用，通过政策的调整，促进经济的发展，从而为财政提供稳定的收入来源。两者不可偏废。发展经济、做大蛋糕，企业是主体，是基础，因此，支持企业的改革和发展，是建设公共财政体制的重要内容。我们要牢固树立发展是执政兴国的第一要务和经济决定财政的观念，正确处理建设公共财政与支持企业改革发展的关系，把支持企业改革发展作为财政企业工作的首要任务，与时俱进，努力开拓财政企业工作新局面。

一、解放思想，更新观念，积极探索财政 企业工作的新思路、新模式

改革开放以来，财政企业工作大体经历了三个阶段。第一阶段，财政为培植财源直接拿钱去扶持单个企业发展，甚至为企业设立周转金。实践证明，在市场经济条件下，这种直接干预企业经营管理的做法是行不通的。第二阶段，根据社会主义市场经济的发展要求，提出建设公共财政，财政逐步退出一般性竞争领域，主要是提供公共产品和公共服务，这是正确的。但同时少数同志出现了一些把建设公共财政和支持企业发展对立起来的片面认识，错误地认为，建设公共财政，企业的事财政就不管了。第三阶段财政部党组在学习党的十六大精神和“三个代表”重要思想的基础上，提出了“做大一个蛋糕，用活两大存量，推进三项改革，完善四项制度”的财政工作新思路，开辟了财政企业工作的新视野。

大家认识到，在市场经济和公共财政条件下，财政不应当再直接拿钱去投资竞争性企业。凡是市场能办的事都应放手让市场去办，政府投资主要是提供公共产品、公共服务，如生态环境建设、义务教育等。竞争性领域的投资主体是企业，政府主要是为企业创造一个良好的环境，包括良好的宏观经济环境，公平的竞争环境，较完善的基础设施环境等。同时要运用财政政策和税收政策，促进企业形成一个良好的自我投资、自我约束的机制。这是对公共财政理论与实践的完善和发展。

按照部党组新的指导思想，做好财政企业工作，首先要进一步解放思想，牢固树立生财为本的新观念，积极研究财政企业工作的新思路，探索建立财政企业工作的新模式。

第一，牢固树立生财为本的新观念，把促进企业改革发展作为财政企业工作的首要任务。要把财政企业工作放到社会经济发展和财政工作的全局来考虑、来定位。克服单纯财政观点，正确认识企业发展与经济建设和财政工作的密切关系，从促进经济发展、做大财政蛋糕的高度来理解和把握财政企业工作，把促进企业发展作为财政企业工作的首要任务，促进企业、经济、财政的协调发展。

第二，积极研究财政企业工作新思路，把工作重心转到为企业创造公平、合理、良好的竞争环境上来。要紧紧围绕发展经济、做大蛋糕，综合运用多种财税政策措施，大力推进国有经济战略性调整和国有企业改组改制，培育和发展包括民营企业在内的各类市场主体，转变财政支持方式，增进财政服务手段，加强财政资金管理，强化产业运行状况分析，规范和完善财政企业管理制度，逐步建立有利于各类企业共同发展的统一协调的财政政策、财务制度和财政资金管理体系，为企业发展创造更加公平、合理、良好的竞争环境。

第三，加强制度创新和机制创新，探讨建立财政企业工作新模式。要根据市场经济规律和当代企业发展的新趋势，结合财政体制改革和宏观管理需要，逐步建立适应社会主义市场经济要求的财政管理企业的新模式。从单独对国有企业的管理转向对各类不同所有制企业的管理，实现从国有资产出资人管理向社会管理职能的转变；从单个企业的管理转向对行业、产业的管理，实现从微观管理到宏观管理的转变；从企业具体财务事项的管理转向政策、制度的管理，实现从直接管理到间接管理的转变。一方面不断改进和完善财政职能，充分发挥财政的宏观调控作用；另一方面，积极推进企业建立现代企业制度，增强内在发展动力，促进国民经济持续、快速、健康发展。

二、认清形势，明确任务，积极支持企业改革和发展

当前，我国财政企业工作面临着全新的形势和任务。

宏观方面，经过 20 多年的改革开放和发展，我国经济体制改革取得重大进展，社会主义市场经济体制初步建立，以公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经确立，全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成，社会生产力、综合国力和人民生活水平显著提高。但是同时也存在经济结构不合理、分配关系尚未理顺、就业矛盾突出、资源环境压力大、经济整体竞争力不强等问题。因此，调整经济结构，理顺分配关系，努力增加就业，缓解资源环境压力，提高整体竞争能力等将是我们长期面临的任务。

微观方面，近十多年来，我国国有经济结构调整和国有企业改革步伐不断加大，非公有制经济长足发展。国有企业活力增强，民营企业蓬勃发展，现代企业制度初步确立，企业效益和国际竞争力不断提高。但是，国有经济结构调整和国有企业改革的一些深层次矛盾尚未完全解决，非公经济和民营企业的发展仍存在一些体制性障碍，公司法人治理结构仍不完善，企业效益和国际竞争力整体水平不高，这些问题，仍将在一定时期内制约我国企业的发展。因此，必须进一步加大国有经济结构调整的步伐，尽早解决国有企业发展中的一些深层次矛盾和问题，积极消除非公经济发展的体制障碍，进一步完善公司法人治理结构，不断提高企业的整体效益水平和国际竞争力。

党的十六届三中全会指出，“财政政策要在促进经济增长、优化结构和调节收入方面发挥重要功能”，要“切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”。财政企业工作是财政工作的重要组成部分，是财政促进企业改革和发展的重要手段。近年来，财政企业工作实现了从国有出资人管理到社会管理职能的转变，财政支持企业改革发展的领域不断扩大，政策制度不断完善。但是，目前国家财政需要解决的问题较多，支出压力较大，用于支持企业改革发展的资金有限，因此，财政企业工作必须转变财政支持企业发展的方式、方法，把着力点放到促进经济增长和为企业创造良好发展环境上来。在此前提下，财政企业工作要做的事情很多，当前重点应抓好以下几个方面：

1. 支持和推进国有经济结构的战略性调整和国有企业的改组改制，增强国有经济的活力和控制力。国有经济是国民经济的主体，支持和推进国民经济结构