

梁朋 / 著

中国

新一轮财税体制改革：
目标与路径



经济科学出版社

中国新一轮财税体制改革： 目标与路径

梁 朋 著

经济科学出版社

责任编辑：李 雪

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

中国新一轮财税体制改革：目标与路径

梁 朋 著

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)

毕诚印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 8 印张 200000 字

2004 年 12 月第一版 2004 年 12 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 4540 - 3/F · 3812 定价：15.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

引

言

我国唐代著名理财家杨炎曾经有这样一段名言：“财赋者邦国之本，而生人之喉命，天下治乱轻重系焉。”^①就是说财政和税收是国家的立国根本，就像人赖以呼吸存活的咽喉那么重要，它是决定天下是安宁还是动乱，是太平盛世还是动荡乱世的关键。市场经济之父亚当·斯密在《国富论》里把财政称为“庶政之母”。马克思也曾经深刻地指出：“赋税是喂养政府的奶娘”。^②在他们看来，财政税收是国家以及一切政府活动的经济基础，没有了财政税收，政府的一切活动就失去了物质载体，根本就不可能存在。可以说，财政税收是国家、政府和社会发展的经济基础，如果没有了财政税收，也就没有了国家的存在和社会的发展。

财税体制的改革和财税政策的变化必然涉及到国家、地区、企业、社会各阶层以及个人之间利益的调整和再分配，是全社会各种利益关系和矛盾的集中体现。因此，举凡古今中外，财税问题一直都是各个国家、各个时期在社会中受到广泛关注的热点，是国家政治、经济体制改革中的焦点，牵一发而动全身。从我国历史上看，财税政策不当、税赋过重往往是历次农民起义“揭竿而起”的主要原因之一，而财税政策得当、“轻徭薄赋”又往往是人民得到休养生息、政权巩固、奠定长期繁荣盛世的重要前提。国内外大量历史和现实的经验教训一再告诉我们，财政政策和财税体制改革对于

① 参见董浩等编纂：《全唐文》，中华书局1982年版，第421卷，第4303页。

② 参见马克思、恩格斯著：《马克思恩格斯全集》，北京人民出版社1974年版，第7卷，第94页。

政权的稳定、经济的发展、社会的长治久安有着深远而重大的影响。因此，财税体制改革不仅仅是财税部门的事情，而是整个政府和全体人民应当予以高度关注的大事。

当前，我国改革和发展事业正处于一个非常关键的时期。经济全球化的迅猛发展和以信息技术为核心的新科技革命，带来了世界性的经济结构大调整，深刻地影响和改变着各国经济的基本结构和运行机制，为世界各国经济发展，特别是发展中国家的迅速崛起创造了难得的机遇，21世纪头20年对我国来说，既是一个极其重要的发展战略机遇期，同时也面临着与发达国家的差距进一步拉大的危险。面对机遇和挑战，如何改革和完善财税体制、制定正确的财税政策，为我国经济的未来发展和国际竞争力的提高奠定良好的财税制度基础和环境，具有十分重要的意义。

在现代市场经济条件下，财税体制和财税政策的地位和作用显得更为重要，它除了维持国家机器的运转之外，还被赋予了资源配置、调节收入分配、稳定和发展等诸多重要职能，使得财政税收成为政府干预经济、实行宏观调控的重要工具。可以说，财政税收早已不仅是维系国家或政府这一有机体存活和运转的“血液”，而且成了国家或政府控制和调节整个社会经济运行，传递国家或政府的信息和意图，从而使社会、经济的发展与自己所预定的目标相一致的“神经传感器”。财税体制作为市场经济体制中的主要构成部分和政府进行宏观调控的重要手段，在我国的社会主义市场经济体制改革和完善、在经济政策的运用中发挥着越来越重要的作用。

正是财税体制和财税政策在现代国家和社会中具有如此重要的地位和作用，才使得财税问题一直是当今社会中普遍关注的热点问题，财税体制改革往往都是国家政治、经济体制改革中的焦点，牵一发而动全身，备受世人瞩目。继1994年财税体制改革之后，目前我国的财税体制已经经过了10年的运行，虽然其间也根据实际情况作了一些调整和完善，但随着我国社会主义市场经济改革和发展的深化，处理初期体制改革中由于考虑各种因素而留下的“尾

巴”的时机已经成熟，同时也因为经济环境的变化、经济体制改革的深化和社会经济事业的发展，现行的财税体制还暴露出了一些与社会主义市场经济发展不相适应的弊端，有的甚至已经对我国未来的经济发展形成了制约。因此，如何进一步改革和完善我国现行的财税体制，又一次成为目前上上下下关注的热点。

邓小平同志作为一个伟大的政治家、战略家，非常强调财税工作的全局性、战略性，他指出：财政工作要有全局观念，“财政部门要看到大事，要有战略观念”。因此，新一轮财税体制改革，不仅要解决目前财税体制中存在的突出问题和弊端，更要从战略的高度出发，立足于长远，紧紧围绕公共财政这条主线，转变理财观念，按照公共财政的要求来进行规范的制度建设和制度创新，全面改革和完善我国的财税体制，为我国未来的经济发展创造良好的财税制度环境和政策环境。党的十六大和十六届三中全会提出：要完善财政政策的有效实施方式，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；要进一步完善财税体制，分步实施税收制度改革，推进财政管理体制改革，健全公共财政体制，这为我国新一轮财税体制改革指明了前进方向。

目 录

引言.....	1
第一章 公共财政：我国财税体制改革的目标模式.....	1
一、现代市场经济中的市场与政府.....	1
二、公共财政的含义和特征	12
三、公共财政是我国财税体制改革的目标模式	18
第二章 我国的财政收入体系：规范与重构	25
一、政府财政收入体系的构成	25
二、当前我国财政收入体系存在的突出问题	29
三、理顺税费关系，重构和规范我国的财政收入体系	42
四、我国的新一轮税制改革：适度减税与完善税制 相结合	51
五、应妥善处理财政收入与经济发展的辩证关系	67
第三章 我国的财政支出改革：结构优化和效率提高	70
一、市场经济国家公共财政支出的特点与一般趋势	70
二、目前我国财政支出的状况和存在的问题	87
三、我国财政支出改革：有进有退的结构调整	95
四、通过改革政府机构和发展经济来缓解财政供养 压力.....	100
五、推进和改善政府采购制度，提高财政支出效益.....	107

第四章 我国的预算制度改革:走阳光预算与民主理财之路	117
一、现代财政预算制度的基本内容	118
二、目前我国政府财政预算的现状和问题	132
三、我国财政预算制度改革:方向与途径	139
四、政府财政预算改革是我国政治文明建设的推动器	146
第五章 完善分税制财政管理体制:中央和地方的合作共赢	152
一、市场经济条件下各国处理中央与地方财政关系的理论基础	152
二、美、日、法等国处理中央与地方财政关系的实践	163
三、我国财政体制改革的回顾与评价	170
四、我国现行财政管理体制存在的主要问题	179
五、化解地方财政困难和债务危机是完善当前财政管理体制的紧迫任务	182
六、改革和完善分税制财政管理体制:建立中央地方合作共赢的新机制	192
第六章 我国的财政政策:“淡出”与新的取向	200
一、财政政策是一个内涵十分丰富的调控手段	201
二、美国和日本运用财政政策的经验和教训	210
三、我国实施积极财政政策的背景和主要内容	218
四、我国积极财政政策必须考虑相机逐步“淡出”	226
五、今后一段时期我国财政政策的新取向	235
参考文献	243
后记	245

第一章

公共财政：我国财税 体制改革的目标模式

现代市场经济体制实际上是一种市场机制发挥基础性作用与政府适度干预和调控相结合，私人经济与社会化的公共经济相结合的混合经济体制。在这种混合经济体制中，存在着配置社会资源的不同手段：市场与政府。其中，市场机制起着基础性的作用，而政府配置社会资源的主要手段是财政。混合经济体制的特征决定了社会主义市场经济条件下的财政运行模式与传统计划经济条件下的财政运行模式有很大的不同。我国市场化方向的不断改革，使得我国经济体制的“混合型”特征越来越明显，也是我国财政模式向公共财政模式转变的主要推动力。

一、现代市场经济中的市场与政府

现代市场经济与古典的自由放任式市场经济已经大不相同，它是市场与政府、计划因素与市场因素、政府经济行为与个人经济行

为的混合，是一种混合经济体制。

（一）现代市场经济是一种混合经济，市场与政府都在资源配置中发挥作用

财政是一种政府经济活动，要研究现代市场经济条件下的财政问题，首先要从分析现代市场经济中市场与政府的关系入手。目前实行市场经济的国家，有的主张市场因素多一些；有的更趋向于政府干预和计划的作用；有的国家公共部门大一些，政府财政支出占GDP的比重甚至在50%以上；有的则尽量把公共部门控制在较小的范围；有的国家比较强调公共经济目标和公共选择；有的更为强调个人目标和个体经济决策的自由。由于各个国家在经济发展水平、社会政治结构以及占统治地位的意识形态等方面的不同，现代各个国家的市场经济体制形成了各具特色、互有差异的不同模式，如以美国为代表的竞争性市场经济模式、德国为代表的社会市场经济模式、日韩为代表的政府主导型模式、法国为代表的计划市场模式和中国社会主义市场经济模式。市场经济的模式虽各不相同，但不论哪种模式，它们都具有共同的特征：市场机制在资源配置中发挥基础性作用，但竞争性的市场机制必须与国家干预或政府的宏观调控相结合。它们的不同点是：有的更强调市场机制的作用、有的更为强调政府的作用、或者是在强调市场或政府作用的程度上有些不同而已。

在各国经济体制的发展和调整中，一方面，传统的强调市场机制作用的自由放任式市场经济逐步地增加了政府在社会资源配置中的作用，正如美国著名经济学家保罗·A·萨缪尔森所指出的：“自从19世纪后期开始，在北美和西欧几乎所有的国家中，政府在经济上的作用稳步增加。”^①这突出地表现在各国政府的财政收支无论是绝对规模还是相对规模都在逐步增加，各国政府所支配的

^① 保罗·A·萨缪尔森：《经济学》，中国发展出版社1992年版，第67页。

财力占 GDP 的比重长期看呈现出逐渐上升的趋势（参见表 1-1）。从表 1-1 中可以看到，在 1870 年，各国政府可支配财力占 GDP 的比重一般都在 10% 以下，到 1920 以后，逐步增加到 10% ~ 20%，1960 年以后增加到了 30% 左右，到 1990 年，大多数稳定在 40% 以上。

表 1-1 部分国家政府可支配财力占 GDP 的比重 单位：%

时间（年） 国 家	1870	1913	1920	1937	1950	1960	1980	1990
芬兰	10	12	13	19	23	26.8	39.2	46.6
瑞典	9	10	11	18	24	31.7	61.1	60.8
丹麦	9	10	13	16	18	24.8	55.6	58.4
挪威	3	8	13	18	32	27.2	44.1	51.0
荷兰	9	9	13	18	26	31.8	57.1	56.1
法国	13	18	29	30	29	36.1	45.7	49.4
德国	10	14	24	41	29	31.4	46.8	44.7
英国	10	13	27	31	34	32.8	43.8	40.2
意大利	12	11	22	24	30	29.5	41.3	51.9
美国	4	2	7	9	23	27.5	34	36.9
日本	9	8	14	25	16	17.1	32.1	32

资料来源：解学智主编：《公共收入》，中国财政经济出版社 2002 年版，第 83 页。

另一方面，由计划经济向市场经济转轨的国家，例如我国，则逐步减少了政府对社会资源的直接支配，减少了政府在社会资源配置中的份额。这一方面可以从我国实行市场化取向的改革以来，我国的财政收入占 GDP 比重的变化中看到这种明显的趋势（参见图 1-1）。

从图 1-1 中可以清楚地看到，自 1978 年我国实行市场化取向的改革以来，我国财政收入占 GDP 的比重已经从 1978 年的 31.2% 逐步下降，到 1995 年一度下降到 10.7% 的最低点，之后有所回升。

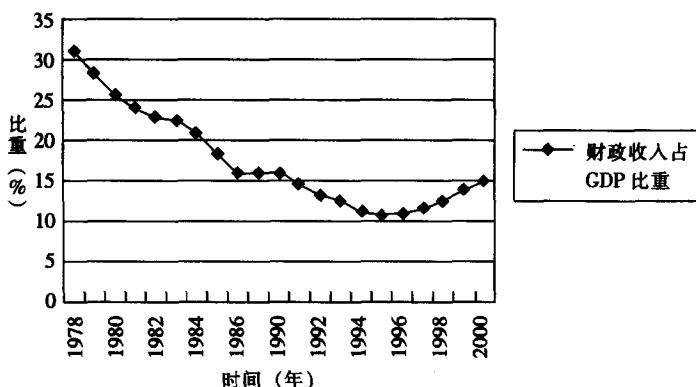


图 1-1 1978~2000 年我国财政收入占 GDP 比重的变化趋势

为什么会出现这样一种趋势呢？主要原因就是在现代市场经济条件下，市场和政府都不是万能的，它们各有优劣，只有共同发挥作用，才能保证经济和社会的稳定发展。崇尚自由市场机制与崇尚政府干预和调控的思想相互吸收与渗透，目前绝大多数国家的共同选择是：既具有完备的市场机制和市场体系，又具有适度政府干预和科学计划指导的现代市场经济。因此，原先过于强调市场机制作用而忽视政府职能的国家反而开始注意发挥政府的作用，增加了政府在整个社会资源配置中的作用。而原先以计划经济为主的国家则逐步转向市场机制，强调了市场机制在资源配置中的基础性作用，逐步减少了政府在资源配置中的份额。

（二）弥补市场失灵：市场经济条件下政府财政存在的理由

市场经济就是以市场机制为基础来配置土地、资本、劳动等社会资源的经济运行方式。市场经济的首要原则是市场主体选择和决策的自由，市场主体为了追求利润最大化的目标、自由地通过市场竞争、供求变化、价格波动和资源流动，来组织社会的生产、交换、

分配和消费。由供求规律决定的价格制度、实现自由消费的消费者主权、以及追求利润最大化的目标，被认为是市场经济能够高效运行的三个重要支点。市场经济作为一种经济运行和资源配置方式，具有自主性、竞争性、平等性和法治性的特征，它在有效配置资源、调动市场经济主体和各种要素的积极性、提高经济运行效率等方面具有不可比拟的优越性。但是市场经济又不是完美无缺的，它存在一些自身无法解决或解决得不好的问题和缺陷，即市场失灵。

所谓市场失灵，是指市场机制本身存在无法解决或解决得不好的问题和缺陷，如果完全依靠市场机制的作用，无法或不能充分实现社会资源的最优配置和社会福利的最佳状态。那么，什么样的社会资源配置和社会福利状态才是最优的呢？对此给出最严谨解释的是意大利著名经济学家菲尔弗雷多·帕累托，按照他的说法，如果社会资源配置或社会福利已经达到这样一种状态，即任何重新调整和改变都不可能在不使其他人情况变坏的时候，而使任何一人的情况变得更好，那么这种资源配置就是最佳的，也是最有效率的。反之，则是缺乏效率的。这就是著名的“帕累托效率”准则。帕累托效率准则的意义，为实行市场经济的社会描述了一种最合理配置资源的理想状态。但在现实的经济生活中，大多数的经济活动都可能是以其他人情况变坏为条件而使某些人的情况变得更好的，所以，可以把帕累托效率准则的实际含义解释为：经济活动的任何措施，都应当使“得者所得大于失者所失”，也就是说从全社会看，如果任何重新调整和改变会使社会福利大于由此而产生的社会成本，即在受损者得到充分的利益补偿后还有社会福利的净增加，那么这种改变和调整就是有效率的。

由于市场失灵的存在，完全依靠市场机制本身，是不能达到这种社会资源配置的帕累托最优状态。市场失灵表现在许多方面，主要有：

1. 垄断。

市场经济的首要原则是市场主体选择和决策的自由，在完全竞

争的条件下，存在众多的生产者和消费者，谁也不能控制市场，在价格机制的作用下，各种资源能够在各部门各产业之间合理、自由地流动，使各种资源能够流向高效率的企业，使资源的配置达到最优状态。但是，现实中并不是永远存在这种完全的自由竞争市场，如在一些行业和部门，存在着规模收益递增和成本递减的特点，随着生产和经营的规模不断扩大，边际成本不断下降，规模收益递增，优势企业在竞争中的地位得到不断加强，生产和经营越来越集中到少数企业手中，从而使得一些行业和部门被少数企业所控制，产生垄断的现象。垄断必然排斥竞争，占垄断地位的少数企业，往往会通过合谋、默契、结合成卡特尔等形式和手段来限制产量、抬高价格，使垄断价格高于其边际成本，获得额外的垄断利润。垄断的形成会阻止社会资源自由的流入和流出，阻碍技术的进步，甚至导致整个竞争性市场的解体，对社会资源造成极大的浪费。由于垄断是在市场的自由竞争中孕育、发展为生产的集中，集中发展到一定阶段，就自然而然形成了垄断。此外，一些具有天然垄断性质的行业（如供水、供电），由于规模经济效益明显，实行独家经营可能比自由竞争更具有效益，这就意味着市场机制在这些领域存在天然失效的可能性。因此，它是市场机制本身无法解决的问题，需要市场之外的力量来加以解决。

2. 信息不对称、不充分。

竞争性市场的生产者和消费者都要求有充分、真实的信息以支持决策，生产者要知道消费者需要什么样的商品、需要多少、需求会发生什么样的变化，消费者想了解商品的品质和性能，不同的生产者、消费者之间也需要进行信息的沟通。但在市场经济条件下，生产者和消费者的生产、销售、购买都属于个人行为，不可能完全掌握充分的信息。再加上经济人追求最大利润的动机，掌握信息的企业和个人常常只是将对自己有利的信息提供给信息的需求者，或者是只提供部分信息，这样就会出现信息提供者与信息需求者之间的不对称。信息不对称、不充分也是市场机制本身无法解决的问题。

3. 外部效应和公共产品。

所谓外部效应，指的是私人成本与社会成本之间或私人得益与社会得益之间的非一致性，是指某个人或企业的行为活动影响了他人或其他企业，却没有为之承担应有的成本或没有获得应有的报酬。外部效应包括正的和负两种类型，正外部效应是指给他人带来了利益却没有获得应有的报酬，负的外部效应是指给他人造成了损失却没有承担应承担的成本。由于正、负外部效应的存在，决定了具有外部效应的产品，是无法通过市场供给来达到最优配置的，只能是过多或不足，从而导致了社会资源配置的扭曲。公共产品（关于公共产品我们后面还将进行详细的分析）就具有典型的正外部效应特征，由于公共产品的生产和提供，如治理环境污染、兴办义务教育，会给社会或其他人带来利益和好处，但如果这种活动完全依靠市场机制无法获得应有的报酬，那么追求自身利益最大化、理性的市场主体就会更多地希望别人来投资生产和提供这类公共产品，自己则“免费搭车”，无偿地享受这些公共产品的利益外溢。如果大家都这样想，就必然会导致公共产品的供应不足，使社会福利遭受损失。而这正是理性的市场主体在市场机制下进行自由选择的必然结果。

4. 收入分配不公。

市场经济条件下，每一个参与市场活动的人都是关心自身利益最大化的经济人，同时人与人之间又必然会存在差别，如在体格、天分、聪明、学历、知识、技能、环境、家庭条件等各种先天和后天的因素上存在差别，这种差别必然会影响到每个人在市场竞争中的能力，再加上机会的不均等，从而影响到每个人的收入分配。市场经济就是靠收入上的差别来产生利益上的刺激和优胜劣汰的竞争，带来效率，而如果完全自发地依靠市场机制来进行分配，那么个人收入差距会越来越大，任其发展，贫富两极严重分化，甚至会违背人类社会最基本的公平准则，不仅会影响经济发展，还会带来社会的不稳定。可见收入分配是市场机制无法依靠自身力量解决的

难题之一。

5. 经济波动与失衡。

自由放任的市场经济不可能自动、平稳地向前发展。这一方面是由于价格信号在某些重要的市场上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力。另一方面，从供求角度看，不同经济主体在实现其经济利益上所具有的竞争性和排他性，也会使市场的自发力不能经常保证供求平衡，于是失业、通货膨胀、经济的波动和经济的失衡等都会周期性地重复出现，有时甚至会发展成经济危机。

如果完全依靠市场机制进行资源配置，由于市场主体的自利性和行为短期化，还可能会使得社会基础设施的投资，一些对社会和个人很有益处但消费者个人的评价较低的所谓优效品，如严肃音乐、基础教育、汽车安全带等的生产和消费不足。总之，市场失灵是市场机制运行本身所固有的问题和缺陷，是以居民和企业为主体的私人经济或私人部门经济无力解决的。此时，需要市场以外的力量来进行干预和调节，这就需以政府为主体的财政的介入，用非市场价格机制的方式去解决市场失灵问题。由此可见，市场经济条件下为什么需要政府干预、政府如何进行干预，都是以“市场失灵”为切入点来进行界定和分析的。

（三）对市场经济中政府职能的不同认识

由于市场失灵的存在，需要政府在市场机制发挥基础性作用前提下对市场进行干预和调节。但在不同的时期、不同的国家，人们对市场和政府的作用会有不同的认识。从市场经济的发展历程看，对政府干预的必要性经历了由肯定到否定、在由否定到肯定的不断认识 and 发展的过程。

1. 重商主义提倡政府干预。

16、17 世纪占经济学统治地位的重商主义认为，货币是社会财富的主要形态，流通领域是财富的直接来源。他们提出，为了使外国货币大量流入，增加本国的财富，必须由政府来控制国民经济

的活动，采取各种经济方法和行政手段，保护和扶持本国出口产业的发展，实行贸易保护主义和严格外汇管制，实现贸易顺差，获取和积累金银货币，使国家富裕强盛。因此，重商主义主张政府对经济生活进行全面的干预。

2. 经济自由主义反对政府干预。

从17世纪中叶到20世纪初，是崇尚市场机制，反对政府干预的经济自由主义占经济学的主流地位。经济自由主义的代表人物亚当·斯密认为，自由竞争的市场机制这只“无形的手”，会使得在社会经济活动中，每个人在追求个人利益的同时能自动增进整个社会的福利，通过市场的自发调节，完全可以达到资源的最优配置。因此，亚当·斯密反对政府对经济生活的干预，但他也认为政府是社会生活中必不可少的，只不过对其职能应有一定的限制。亚当·斯密提出了界定政府职能的两条原则：

(1) 凡是利润能够偿还其费用的活动，都应交由市场来做，政府不应插手。凡是利润不能够偿还其费用又为社会所必需的事业，才由政府出面兴办。

(2) 政府干预也有成本，而且其各种花费都是非生产性的，因此应提倡建立“廉价政府”，尽量减少政府干预的成本。

基于以上原则，亚当·斯密认为政府的活动主要限于下述三个方面：

- (1) 保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯；
- (2) 保护社会上每一个人，使其不受社会上任何其他人的侵害或压迫；制定合理的规则，维护自由交易和平等竞争；
- (3) 建设并维护某些公共事业和公共设施。

3. 凯恩斯主义主张政府干预。

20世纪初，由于经济大危机的爆发，市场失灵不断暴露，“市场万能”的神话也随之破灭。主张对市场进行政府干预的凯恩斯主义应运而生，并成为主流经济思想。凯恩斯主义认为，由于存在有效需求不足，自由放任的市场机制不可能实现“供给自动创造