

市场经济运行中的 财税理论与 政策选择

SHICHANGJINGJIYUNXINGZHONG
DECAISHUILILUN
YUZHENGCEXUANZE

与

于海峰
主编



中国财政经济出版社

F812.2-53

Y710

市场经济运行中的 财税理论与政策选择

主 编 于海峰

副主编 朱湘冰 傅道忠 姚凤民

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市场经济运行中的财税理论与政策选择/于海峰主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.7

ISBN 7-5005-7437-1

I. 市… II. 于… III. ①财政管理—中国—文集②税收理论—中国—文集 IV. ①F812.2-53②F812.423-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 064883 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 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 25 印张 402,000 字

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2060 定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-7437-1/F·6503

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

主 编 于海峰

副主编 朱湘冰 傅道忠 姚凤民

编委会成员(以姓氏笔画为序)

于海峰	方 东	卢剑灵
石卫祥	朱湘冰	吴厚德
庞 磊	姜旭之	姚凤民
姚 军	龚义荣	傅道忠

Preface

前言

我国自 1992 年党的十四大确立实施市场经济体制至今，已走过 12 个春秋。这是我国由计划经济向市场经济转型的 12 年，其中既包括经济体制的转型，又包括资源配置方式与手段的转型，还包括社会、政治、文化等各方面的转型与变化；是市场经济体制不断深化与发展的 12 年；也是我国经济按市场规则与程序运行的 12 年。同时，与国际化的进程日益加快相伴随，使得国际与国内的、制度与体制的、经济与政治的、当前与长远的一系列因素相互交合，给我国市场经济运行带来了种种不容回避和亟待解决的问题。

如何真正实现政府职能的转换？如何通过完善与健全机制，解决城乡差距、地区差距，全面实现小康社会和现代化？如何解决我国教育卫生等事业发展与我国社会经济发展不够协调问题？如何解决事关经济发展全局和社会稳定的“三农”问题？等等。这些问题的解决固然有多种良方上策，但财政税

收手段却始终还是这多种复方上策的关键所在。

财政税收手段虽然是解决问题的复方上策的关键所在，但在经济运行过程中，这种手段也必须通过完善内在的机制和功能来实现，也必须与经济运行的内在规律相适应。这就在客观上要求财政税收制度、机制、功能的不断修正与调整。也就是要从与市场经济运行相适应，反映市场经济运行要求的层面出发，多视角、多维度地进行财税改革，加强财税管理。

党的十六届三中全会提出了进一步健全国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系，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，完善财政政策的有效实施方式为主要内容的宏观调控体系。基于此，当前的财政工作主要是围绕着推进三项改革即税收制度改革、农村税费改革和预算管理制度改革，完善四项制度即收入分配制度、社会保障体系、教育体制和公共卫生体制而展开。而这些改革是建立和完善与市场经济制度相适应的公共财政所要求的，是维护市场经济正常运行的保障，也是落实科学发展观的具体体现。

针对市场经济运行中存在的诸多问题和当前财税工作的新形势，财税与公共管理学院师生积极深入地进行思考，写就了一篇篇分析深入，蕴藏许多真知灼见的论文。当然，对一些问题的分析肯定会存在许多不足之处，对问题的分析直接或间接汲取了既有的研究成果，但最终目的就是以期能为我国经济顺畅运行提供一些思路。正如《波士顿环球报》驻伦敦的专栏作家钱纳里·鲍尔在对中国和印度的经济发展进行对比分析后所言：“看吧，乌龟还在继续爬行，而兔子正在气喘吁吁。如果中国能够在这个时候改良它的市场制度，那么，它就有理由成为一只非常健康的兔子，一直快跑下去。”

本书由广东商学院财税与公共管理财税理论与政策丛书编委会策划，于海峰教授任主编，朱湘冰、傅道忠、姚凤民任副

主编。在编辑过程中，姚凤民、姚军、龚义荣、方东做了大量工作。值得一提的是，此书得以如期出版，还要特别感谢中国财政经济出版社李洪波同志和各位编辑的鼎力支持和辛勤劳动。

当然，本书只是对社会主义市场经济运行中若干财税理论与政策问题的探讨，还有很多不够成熟之处，存在的问题肯定不少，恳请读者批评指正。

编者

2004年6月

Contents

目录

财政理论与政策

公共财政下反周期的财政政策运用	王根贤(3)
实现小康社会经济目标的财政思考	傅道忠(10)
改革政府预算制度的对策思路	吴厚德(16)
解决我国经济欠发达地区乡村财政困难的对策	卢剑灵(25)
农村税费改革与乡镇财政缺口	徐玉倩(33)
我国公共卫生事业中财政支出的分析	温海滢(40)
我国财政教育支出的思考	田百龙(52)
减轻农民负担问题的思考	李文清 张 静(57)
“三农”问题的财政政策探讨	陈世伟(61)
增加农民收入是解决“三农”问题的关键	黄晓雯(66)
减轻农民负担的财政政策浅析	邓思思(72)
构建新型财政投融资体系的设想	张新标 李邦赞(77)
我国国债政策取向浅析	杨 玲(81)
当代中国政府治理变革:理论内核与制度选择	姚 军(86)
城市主导功能的演变与政府职能	符晓薇(94)
公共部门导入战略管理可行性分析	姚 军(101)
新公共管理背景下的政府公共关系	方 东(108)

税收运行成本及其影响因素分析	于海峰(115)
降低我国税收实际成本的对策	钟 亮(130)
WTO 框架下, 应合理构建我国的关税壁垒	
..... 田百龙 吕泽欣(135)	
发达国家税制建设的趋同性及成功经验	龙笔锋(143)
房地产市场税制改革探索	石卫祥(150)
单一税制是我国个人所得税的现实选择	陈 柳(163)
企业所得税税收筹划方法选择研究	闫学英(167)
税收筹划的成本收益分析	陈 湘(178)
保护生态环境的财税对策	张嘉敏(184)
对开征环境税的分析	张 婷 曾家华(189)
构建我国绿色税收调控体系的思考	叶 方(194)
我国证券业税收制度改革思路	邝展宏(200)
建设互联网上的征税系统	庞 磊(205)
税收信息化网络应用模式浅析	庞 磊(212)
推进税务信息化建设的思考	黎晓晖 谢贻哲(219)
走创新道路, 加快税务信息化建设	范瑞琼 严婷婷(223)
强化税收收入管理问题的思考	姚凤民(227)
对电子商务征税的难点及对策分析	闫学英(232)
加快发展和规范我国的税务代理	谭楚玲(241)
浅谈纳税服务的优化	谭 韵(245)
关于完善纳税服务的思考	师艳红(249)
促进民营经济发展的税收对策	龚义荣(255)
促进民营经济发展的税收政策取向	张宇杰 李 峰(261)
浅析影响广州市外贸企业出口退税工作效率的因素	
..... 郭淑谊(264)	
浅析我国税务登记管理存在的问题及其解决对策	
..... 陈雅旋 叶安娜(271)	
正确对待纳税人心理行为, 提高税收征管效率	

.....	韩雪君 张湘君(277)
国外税式支出政策的比较及对我国的启示	姚 娜(282)
格鲁吉亚促进和保护投资活动法及相关税收法规	
.....	于海峰 温海滢(286)

社会保障理论与政策

从养老保险制度的国际共性看我国特色再造	姚凤民(297)
关于中国养老金制度改革的几点思考	闫学英 李慧文(303)
开征社会保障税 完善社会保障制度	龚义荣(315)
完善我国社会救助制度的思考	张远红(323)
社会保险费浅谈	黄慧敏 钟宝英(327)
完善我国养老保险制度的对策	黄 爽 王晶晶(334)
养老保障制度健全问题浅谈	吕泽欣 陈 桦(338)
我国农村社会保障制度改革的对策思考	吴 佳(343)

财税教育与教学

财税专业必须充实纳税筹划的教学	卢剑灵(351)
如何行之有效的学好财政学	王根贤(355)
谈财税管理电算化实验室的建设	庞 磊(360)
增值税教学中几个问题分析	石卫祥(363)
应届本科毕业生毕业论文写作应明确的几个问题	
.....	姚凤民 吴丽芬(367)
加强教师的自我修养是学生素质提高的保证	龙笔锋(374)
“后进”大学生的心理行为特点及教育对策	龙笔锋(379)
高校校园文化建设的思考	龚义荣(383)

财政理论与政策

公共财政下反周期的财政政策运用

王根贤

公共财政作为市场经济条件下的财政运行模式，它不仅是为政府取得财政收入，为公众提供公共产品，它更是反经济周期的强劲武器。从发达市场经济国家来看，最近两个世纪经济的显著特征就是经济表现为周期变化，产出、价格、利率和就业的升降运动构成了经济周期。通过市场自动调节并稳定经济，可能经济波动的幅度日益变大。因为有效的市场机制的运转以及它随之而产生的完美结果，那是在一系列假设条件下而产生的。现实中完美市场运转的条件和假设是不完全具备的，市场是有缺陷的。国内外市场经济实践反复表明，只有把市场机制同政府宏观调控有机地结合在一起，才能推动经济持续发展和社会全面进步。同时，为了尽量避免政府的自决财政政策的不确定性给经济带来的震动，政府要充分运用财政的自动调控手段，构建完善的反经济周期的自动调控机制，以阻止经济波动。当经济波动幅度过大时，就要恰当运用自决的财政政策，加大宏观调控力度，以保持经济持续稳定发展。

一、完善反周期的第一道防线——自动调控机制

（一）充分发挥个人所得税的内在稳定器功能

个人所得税采用累进税率，累进的个人所得税的优势之一就是它的能自动反应，这种内在灵活性使得它在经济衰退时期增加需求和经济膨胀时期抑制需求增长。累进的个人所得税具有一种使经济减缓波动的内在力量，经济繁荣时期，收入随总支出扩大而趋于膨胀时，个人所得税制度自动将公众的收入转化为政府税收，抑制私人支出，并通过降低边际消费倾向降低自发性支出的乘数效应，缓和经济过度扩张，即经济繁荣时，个人收入

增加, 税率从 t_1 增到 t_2 ($t_2 > t_1$), 社会的有支付能力的总需求从 $AD = A_0 + cy - ct_1y$ 到 $AD' = A_0 + cy - ct_2y$ (其中 $A_0 = C_0 + cTR + I + G + NX$, 假定 A_0 为常数, c 为边际消费倾向, 社会可支配收入为 y), 因为 $t_2 > t_1$, 所以累进的个人所得税在一定程度上抑制了社会的有支付能力的总需求。通过降低边际消费倾向降低自发性支出的乘数效应, 从而缓解经济过度扩张。反之, 当经济萧条时, 收入随支出下降, 累进税率从 t_2 降到 t_1 ($t_2 > t_1$), 社会有支付能力的总需求 $AD' = A_0 + cy - ct_2y$ 到 $AD = A_0 + cy - ct_1y$, 通过个人所得税制自动减少政府税收收入, 从而增加社会的有效需求。总之, 累进的个人所得税自动减少政府税收收入和扩大私人支出和乘数效应, 从而抑制支出下降和经济收缩。累进的个人所得税的自动稳定器功能, 使得税收收入逆经济风向而动, 自动影响需求变动, 因而成为反经济周期的内在稳定器。

这里需要指出, 个人所得税的内在稳定器是一把“双刃剑”, 即它既可减缓经济的波动, 同时又限制了经济从不稳定状态趋向稳定。

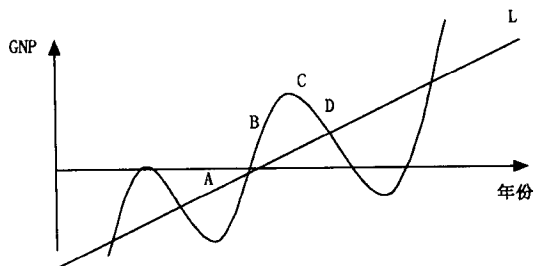


图 1

如图 1 经济总是周期地变化着, 图中直线 L 假设是经济的稳定状态, 那么经济总是要从非稳定状态向稳定状态回复, 当从 A 到 B 点, 个人所得税收入将增加, 因而它抑制和延缓了经济向稳定状态的回复, 同时从 C 到 D 点时, 个人所得税收入将逐渐减少。同样也抑制和延缓了经济向稳定状态的回复。

就我国的个人所得税现状而言, 1993 年是 46.82 亿元, 1994 年一跃达到 72.67 亿元, 增长率为 55.21%, 以后每年都大幅度增长, 1999 年达到 414.24 亿元, 6 年增长了 7.85 倍, 年平均增长率为 45.01% (中国税务年鉴 2000 年), 尽管如此, 个人所得税的运行绩效还远未如人意, 个人所得税对高收入调节乏力, 征管漏洞很大, 税收流失较多。从个人所得税占个

人收入的比重来看,世界上很多国家个人所得税占一国个人收入总额的比重一般在 5% ~ 30%,而我国的个人所得税占个人总收入的比重 1994 ~ 1998 年依次为 0.24%、0.35%、0.43%、0.55%、0.67%。以此计算,平均每 100 元的个人收入,政府征收的税不到 0.7 元,即使与下限 5% 比,也仅是其 1/10。1996 年我国居民个人初次分配收入总额为 44946 亿元,按其下限 5% 计算,个人所得税收入应为 2250 亿元,实际是 193.19 亿元。从储蓄存款方向看,近年来每年储蓄存款余额增加 7000 亿元 ~ 8000 亿元。按 7000 亿元计算,假设按劳务报酬估算个人所得税,定率扣除 20%,应纳税所得额为 4480 亿元 $[7000 \times 80\% \times (1 - 20\%)]$ 。再按 20% 的比例税率计算纳税结果约为 896 亿元 $(4480 \times 20\%)$,这只是保守的推算。1999 年个人所得税实际收入 414.24 亿元,仅相当于这一部分的 45%。尽管 2000 年我国个人所得税收入是 660.0 亿元,占财政收入比重是 4.9%,而我国周边国家,如印度、印度尼西亚、马来西亚 1993 年个人所得税收入占财政收入比重就达到了 8% 以上。不管从哪个角度看,我国个人所得税实际收入量与预测收入量存在“缺口”,表明征管水平不到位,尤其是和我国现有的分类所得税制有关。因此,我国个人所得税制改革下一步是要从分类制转变为综合制。同时,加强税收征管,把计算机和网络技术在税收征管上进行深层次的应用,税务银行微机联网,实行个人收入账号,个人财产登记制,高额财产编码实名制等,解决税源不清不明的问题,这样就为建立个人纳税档案提供了保障,最终达到为进入高收入群体的纳税人建立个人税号。我国作为世贸组织的成员,市场机制的功能将得以充分发挥,劳动者按收入最大化目标进行职业选择,且收入渠道更加多元化,个人所得税的征税范围将拓展以及个人所得税收入占税收收入比重将增加。同时随着我国税收征管水平的提高,个人所得税的自动调节功能将充分发挥。正如经济学家萨缪尔森所讲:“如果经济正在发生衰退,那么个人所得税自动发挥作用的强大力量立即会开始反转经济发展放慢的脚步。”

(二) 开征社会保障税和完善企业所得税,发挥其对经济和社会的自动稳定作用

社会保障支出是西方发达国家财政支出的重要组成部分,1998 年美国的福利保障性支出占财政支出比重为 28.71%,加拿大是 42.92% (中国统计年鉴 2000 年) 我国作为 WTO 的一员,我国的经济将融入世界经济的大循环之中。社会保险税的征收直接表现为个人可支配收入的减少,对

个人和公共储蓄会产生很大的影响。由于社会保障税的作用，人们往往倾向于减少储蓄，在社会福利不断增加的情况下，这种倾向更为明显，与此同时，公共储蓄却能维持较高的水平。我国目前消费需求不能有效启动，其重要原因之一就是没有建立起完善的社会保障。人们为了预防未来的不确定性与风险，只好推迟和压缩当前的消费。因此，通过征收社会保障税，为社会保障支出提供稳定的资金来源，构造完善的社会保障，也是启动消费，拉动和培育需求，促进经济健康发展的需要。

另一方面，社会保险税若采用单一的比例税率且仅对一定限额内的工薪所得征税，则具有累退的性质。当经济繁荣，所得增加时，由于最高应纳税额的限制，社会保险税税额随工资的增加是有限的。当经济衰退时，税额下降也有限。虽然社会保险税的税收收入对经济波动的反应比较迟钝，但是，社会保障支出同经济周期是反向变化。在支出方面，社会保险基金受经济波动的影响较大。在经济繁荣时失业率下降，社会保险支出特别是用于失业救济的开支就随之下降，有利于抑制总需求。当经济衰退时情况与之相反，社会保险支出大幅度上升有利于维护社会总需求。社会保险税收入与支出方面的特征，使其具有类似“蓄水库”的作用。经济繁荣时，收入大于支出有利于社会保险基金的积累，在经济衰退时支出大于收入，这样可用以前积累的资金来弥补支出增长的“缺口”。这一“蓄水库”在完成社会保险税自身职能的同时，可自动调节需求，对经济波动具有一定的自动稳定作用。

公司（企业）所得税（采用比例税率）也具有这种自动稳定作用，且所得税税额占国民收入的份额越大，这种自动稳定器功能就越明显。一个国家的经济发展，主要是依靠企业的成就。因此，还必须保证企业能够获得足够的利润。为了保证企业获得利润，要制定科学的计提固定资产折旧方法。关于折旧，在企业所得税制里，必须对影响折旧额的三个因素，即固定资产价格、折旧方法和折旧年限做出具体的规定。（1）关于固定资产价格。有两个价格，一是原始价格，二是重置价格。按重置价格计算固定资产价格，可以使固定资产额随经济周期的波动而增减。这样计提折旧额的多少就是随经济风向而动：即经济过热、通货膨胀时期计提的折旧额就增加；经济紧缩、需求不足、物价走低时期，计提的折旧额就减少。因此，在新的企业所得税法中可以规定按重置价格计提折旧。（2）采取新的折旧方法。为了鼓励投资、刺激和培育需求，使企业紧跟科技发展的步

伐,随时改造和更新已陈旧的机器设备。可以使用“先多后少”的方法:即在固定资产使用年限开始时多提,以后少提的方法。具体使用“启用期减除额法”。就是在固定资产使用的年度中,除了按“直线折旧法”提取折旧外,还可再提取相当于这项固定资产原始价格一定百分比的折旧额。同时,为了体现政策意图和不同行业的特点,在提取的百分比中根据不同产业可以规定不同的比例。(3)关于固定资产折旧年限,固定资产折旧年限应按财务会计规定而不是按税法规定。但企业财务会计制度应根据产品升级换代、技术更新、无形损耗等因素调整折旧年限。

二、恰当运用自决的财政政策

所谓自决的财政政策,就是政府根据不同时期的经济形势,相应采取扩张或紧缩的财政政策,以减轻经济周期波动的幅度,谋求经济的持续稳定增长之目标。之所以称它为自决的财政政策,是因为它不是自动地发挥作用,而是一种人为的政策调节,它要依靠政府对客观经济形势的分析判断,然后做出的扩张或紧缩性的财政政策。

如果经济处于需求不足,经济运行中实际产出小于其潜在产出,那么运用扩张性财政政策能够刺激经济。

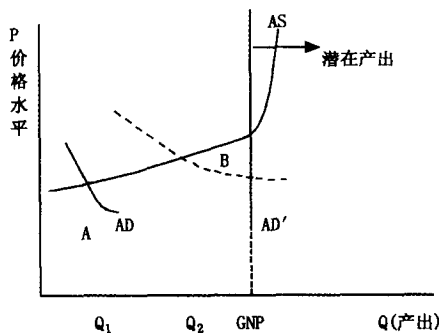


图 2

如图 2:如果运用扩张性财政政策,使总需求 AD 增加到 AD' ,则实际产出就会从 Q_1 增加到 Q_2 。按照现代市场经济理论,在短期内几个月或几年内,凯恩斯理论是正确的。

当实际产出低于其潜在产出时,由于工资和价格缺乏弹性,因而不存在恢复充分就业和保证经济达到潜在产出水平的经济机制,不存在经济引回到充分就业的自我调节机制或看不见的手。因而通过运用经济政策即财