

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目资助
本书入选2009年教育部“高校社科文库”

落实科学发展观的 财税政策体系

Luo Shi KeXue FaZhanGuan De
CaiShui ZhengCe TiXi YanJiu

研究

白彦锋 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目资助
本书入选2009年教育部“高校社科文库”

落实科学发展观的 财税政策体系

Luo Shi KeXue FaZhanGuan De
CaiShui ZhengCe TiXi YanJiu

研究

白彦锋 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

落实科学发展观的财税政策体系研究 / 白彦锋著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 10

(中央财经大学财政学院学者文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8680 - 3

I. 落… II. 白… III. 税收管理 - 财政政策 - 研究 - 中国 IV. F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 187633 号

责任编辑: 张惠敏

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

落实科学发展观的财税政策体系研究

白彦锋 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191306 发行部电话: 88191540

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

电子邮件: [esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 20.5 印张 260000 字

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8680 - 3 定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《学者文库》

总 序

1978年，中国徐徐开启了改革开放之门，一缕清新的春风扑面而来，沁人心脾，沉寂多年的财政学术研究复苏了！伴随着经济和财政体制改革，财政理论研究进入了发展和繁荣期。从改革开放之初至今，财政理论研究始终与当时改革实践中的财政和社会经济问题密切相关，与整个社会经济的发展保持积极的互动关系。

改革开放伊始，我国经济理论研究摆脱了苏联经济理论研究模式，在市场取向的改革进程中，结合中国改革开放所涌现的现实问题，逐步运用市场经济原理来阐述中国的经济运行，不断探索具有中国特色的社会主义经济理论。财政理论研究通过我国财政界同仁30年的不懈探索，结出了丰硕的成果。

斗转星移，30年过去了！回首中央财经大学财政学科的发展历程：1978年恢复招收本科生，1983年获得硕士学位授予权，2000年获得博士学位授予权，2002年被评为北京市重点学科，2003年被确定为博士后流动站，2007年该专业被评为国家重点学科和教育部特色专业建设点，2007年被评为北京市特色专业建设点，并再次被认定为北京市重点学科，2008年财政学教学团队获得北京市优秀教学团队称号。为此，我们要深深感谢中央财经大学财政学界的前辈们，他们为我校财政学科的发展呕心沥血；还要对中央财经大学财

政学界的后继者们，尤其是富有朝气的年轻才俊们在教学和科研上的付出和取得的成就，深表敬意。

加强学科建设，促进中央财经大学财政学科发展，把财政学科建设成为我国财政领域人才培养和科学研究的重要基地，是中央财经大学财政同仁孜孜以求的目标。我们冀望通过出版教师们的学术专著，彰显他们的科研成果，进而激励我院教师进行科研的热情。让他们融入我国社会经济发展的浪潮中，以他们专业的视角，用他们的聪明才智，续写财政理论研究的华丽篇章！

从2004年开始，财政学院就设立了出版基金，为本院教师进行财政理论研究提供资助，并且通过这个平台，展示我院教师的科研成果，也为我院教师利用媒体进行学术交流提供了很好的机会，并藉此为繁荣我国财政理论研究做出微薄的贡献。

本次入选文库的作者既有我院的教授、副教授，也有新近毕业分配来的博士。这些作者对各自研究领域的前沿问题有比较深刻的把握，他们以严谨、规范的学术态度展现了对古今中外财政理论的关注和思考。虽然这些著作中的有些观点或者内容框架还有待进一步推敲和完善，但其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。我们相信会有更多的教师把最新研究成果纳入学者文库，不断充实文库的内涵。

《学者文库》由中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目资助，并且得到了经济科学出版社的大力支持，对此我们表示衷心的感谢！希望这些专著的面世，能对推动和活跃我国财政理论研究有所裨益。

马海涛

中央财经大学财政学院《学者文库》编委会主任

2009年8月

序（一）

作为财经科学领域的一个热点，近几年，对于科学发展观与财税政策的相关性研究吸引了不少人、特别是一些年轻学者为之倾注心力，已经收获了一批富有创新意义的成果。读者面前的这本由白彦锋博士完成的《落实科学发展观的财税政策体系研究》，即是其中的一个代表作。

深入贯彻落实科学发展观，当然要动用多种力量，牵涉多种因素，在十分广阔的经济社会背景下加以谋划。但是，相对而言，财政收支的安排可能是一个更加重要、更为关键的力量和因素。这是因为，在当前的中国，政府依然是并将继续是引领经济社会发展方向和进程的主导部门。站在政府的立场上考虑问题，坚持经济社会的协调发展也好，贯彻“五个统筹”的要求也罢，现实经济社会生活中的诸项事业能否实现科学发展，最终要落在“钱”上，要靠“钱”的安排去铺路。政府手中的钱，当然要来自财政。政府所能安排的钱，当然是财政的收支。也就是说，事实上，科学发展观的树立和落实，为中国的财税政策注入了新的内涵，为中国的财税政策开辟了新的天地。同时，也对中国的财税政策提出了新的挑战。正是因为如此，有关科学发展观与财税政策的相关性研究才具有特别重要的意义。

也许是一种巧合，从白彦锋在中国人民大学着手博士论文写作到他进入中央财经大学从事教学工作，这几年间，正是科学发展观在中国大地上树立、形成、贯彻和落实的重要时期。认识到自身肩负的使命，白彦锋的研究工作，很自然地同深入贯彻落实科学发展观这个时代主题连在了一起。搜索并浏览一下迄今为止他所完成的一系列学术著述，便可发现，几乎所有论题，都是围绕着科学发展观在财税经济

领域的深入贯彻落实这条主线展开的。而且，当把这些著述中的观点归拢起来并由此拉出一个清单，也会发现，白彦锋的研究已经触及财税经济领域的诸多方面。在某种意义上，甚至可以说，在科学发展观与财税政策相关性研究方面，他所完成的研究，已经初步形成了一个较为完整的思想体系。白彦锋的这本书就是在这样的思想成果基础上写就的。

在这本著作中，不仅有财政收入与国民经济协调发展问题的讨论，而且有完善、协调政府间财政关系方面的内容；不仅有编制中期预算、增强预算体制和政策可持续性问题的讨论，而且有以财税政策安排推动创新型国家建设方面的内容；不仅有完善资源环境税制问题的讨论，而且有通过个人所得税改革、加大对收入分配的财税调节力度方面的内容；不仅有改善民生、刺激消费问题的讨论，而且有扩大社会保障覆盖范围、构建社会保障安全网方面的内容；不仅涉及了国民经济和财税经济的长期可持续发展问题，而且有应对当前全球性金融危机的一揽子政策建议。我以为，这样的系统性研究，不仅对于财税学术界，而且对于财税实践层；不仅对于当前中国财税领域的科学发展，而且对于长远的整个经济社会的科学发展，都是富有参考价值和启发意义的。

作为一个时期思想成果的阶段性总结，白彦锋在这本著作中所贡献的观点、所做出的分析和所得到的判断，当然很难周全，难免错漏之处，然而，正如世间的许多事物要在试错、纠错的过程中得以逐步完善一样，包括这本著作在内的围绕各类论题而完成的各种学术成果，也要有一个通过讨论甚至争鸣而日臻完善的过程。

正是出于上述的认识和考虑，我很乐于将这本著作推荐给广大读者朋友。

是为序。

高培勇

于中国社会科学院
2009年10月18日

序（二）

白彦锋博士现在中央财经大学财政学院任教，是国内著名的财政专家高培勇教授的高足。在我们承担的一些政策研究工作中，由于涉及一些落实科学发展观中遇到的重大财税政策问题，需要有关财税专家共同配合开展合作研究。荣幸的是，在中央财经大学黄桦教授、中国社会科学院财贸经济研究所高培勇教授的强力推荐下，我们委托白彦锋博士就落实科学发展观的一些重大财税政策问题进行了全面深入系统的研究。在委托课题完成后，白彦锋博士并没有停下这些重大问题的进一步研究和拓展。现在他展现给读者的学术专著：《落实科学发展观的财税政策体系研究》，就是他在这方面长期努力和知识积累的辛勤之作。

创新财税政策体系，是我国贯彻落实科学发展观、把握后危机时代国际国内发展的重大机遇、实现全面建设小康社会宏伟目标的关键环节之一。其中既涉及短期财税政策“保增长”的问题，也涉及中期财税政策“调结构”的问题，还涉及长期财税政策促进经济发展方式转变的问题，更涉及短中长期财税政策之间以及与其他各项政策之间的统筹协调等问题。这些重大而又复杂的理论和实践问题，无疑是对有良知和功力的学者提出来的严峻挑战。白彦锋博士知难而上，完成了这部力作《落实科学发展观的财税政策体系研究》。他重点研究了物业税和土地出让金改革、地方债发行和地方债务化解问题，旨在推进地方财政体制的可持续发展；中期预算框架改革，使我国财政预算的编制和财政体制的运行更具有前瞻性；消费税课税环节改革、销售税的开征，有助于推动我国经济增长模式从依靠投资和出口驱动向消费驱动的战略性的转变；养路费与燃油税的改革、资源税的改革，

旨在推进人与自然的和谐相处；企业所得税和附加福利税（FBT）的改革、石油特别收益金（暴利税）的出台和完善，旨在公平收入分配，促进社会和谐等。这些问题的研究，不仅有重要的理论价值，更有巨大的现实意义，是一部优秀的中国经济问题的研究著作。

在研究中，他对建立“财力与事权匹配的财税体制”提出了自己的分析和建议，他认为不管所得税还是增值税，其首要功能是筹集财政收入，因此，要解决好政府间财政关系，重点就要培育地方政府的主体税种，地方税不应以资源税和环保税为主，应以由现行城市维护建设税改造而成的地方流转税和财产税为主，很有创新性。其次，他对土地出让金和物业税改革问题也进行了独到的分析，提出了将物业税培育为县级地方政府的主体税种之一，实现地方市政建设和房产增值之间良性循环，但实施时会遇到征管成本和风险问题，期望不能过高的观点，都颇有新意。再次，他对完善我国的资源、能源的价格体系和财税政策调控体系，尤其是促进消费税、燃油税、“环保税”、碳税等向建立绿色税制转化，提出了自己的分析和建议。最后，他对财税政策作为促进自主创新的重要激励手段、完善收入再分配的重要机制等重要问题进行了独到分析。

白彦锋博士的这些重要的创新性观点和分析，势必将在学术界和决策部门产生良好而又广泛的社会影响。但由于在我国这样一个发展中大国和转型中大国走向世界强国的复兴之路上，理论创新、制度创新是一个超复杂的动态系统，因此，上述的分析也只是刚刚揭开了序幕。我们期待白彦锋博士在未来的学术生涯中，不断追索和进步，为解决我国未来的技术创新和技术进步、机会和结果公平、节能和减排优先等重大问题的激励机制和支撑条件，作出更大的贡献。

张彦生 博导

国家发展改革委对外经济研究所所长

2009年10月

目 录

第一章 科学发展观与财税政策体系的构建	1
第二章 财政收支与国民经济的可持续发展	6
第一节 我国的财政平衡状况沿革	6
第二节 税收收入与国民经济的协调发展	7
第三节 李嘉图等价定理与税收平滑定理 比较研究	16
第三章 推动我国财政体制的长期可持续发展	25
第一节 从政府间财政关系角度对增值税、消费税等的 课税环节进行调整	25
第二节 对我国增值税中央与地方分享比例的实证研究	34
第三节 所得税税权的横向划分：面临两种选择	52
第四节 改革转移支付制度，逐步“固化”税收返还， 促进地区间经济的协调发展	61
第五节 继续推行乡财县管、省直管县的改革，因地制 宜地减少政府级次，压缩行政管理成本， 降低财政支出的压力	64

第四章 地方财政体制的长期可持续发展 87

- 第一节 土地出让金与我国的物业税改革 87
- 第二节 我国当前的物业税改革与美国历史上的
抗税运动 104
- 第三节 关注地方债务, 积极化解相关财政风险 119
- 第四节 地方税制改革格局中的主体税种选择问题 126

第五章 财政政策向积极转变, 建立中期

预算框架 142

- 第一节 财政政策相机抉择, 促进经济平稳发展 142
- 第二节 加强预算管理, 细化部门预算, 调整
财政支出结构 144
- 第三节 我国建立中期预算框架的理论分析 146
- 第四节 建立中期预算框架的国际比较与借鉴 159
- 第五节 完善国有资本经营预算, 加大对垄断国有
经济的调节力度 173
- 第六节 编制税式支出预算, 使得税收优惠政策
透明化、规范化 187

第六章 完善资源、能源的价格体系和财税

政策调控体系 194

- 第一节 从“公共悲剧、公地悲剧和逆公地
悲剧”说起 194
- 第二节 完善我国现行的资源税 198
- 第三节 完善消费税, 让经济增长更好地体现环境
成本、资源成本 207
- 第四节 烟消费税的上调与控烟措施的思考 209

第五节	完善养路费向燃油税的改革·····	215
第六节	将排污费等收费项目进行费改税，相应地 开征“环保税”·····	230
第七节	关于开征碳税的分析·····	233
第八节	微笑曲线与我国关税和出口退税制度的改革·····	245
 第七章 通过财税政策的设计促进我国 创新型国家的建设 ·····		
第一节	增值税的改革：阶段性与长期性·····	249
第二节	企业所得税的改革与我国自主创新能力的提升·····	252
 第八章 发挥财政在完善收入再分配机制、实现 结果公平中的作用 ·····		
第一节	对当前财政收入增长速度进行主动性调整，保持 财政收入与国民收入的均衡发展·····	266
第二节	改革个人所得税制，增强个人所得税的 调节作用·····	269
第三节	积极探讨在我国征收附加福利课税·····	275
第四节	个人所得税与企业所得税——所得税内部 结构的调整·····	284
第五节	完善间接税，增强其再分配功能·····	288
第六节	完善我国的“暴利税”制度，促进和谐 社会的构建·····	289
第七节	推动第三次分配的发展，引导民间力量促进 收入分配的和谐·····	299
主要参考文献·····		307
后记·····		313

第一章

科学发展观与财税政策体系的构建

科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。当前，我们必须从国际和国内大局出发，进一步增强贯彻落实科学发展观的紧迫感和自觉性，着力破解制约科学发展的矛盾和难题，加快构建有利于科学发展的财税政策体系，努力开创科学发展的新局面。

在我国成功改革开放 30 年之后这样一个新的历史起点上，在 1994 年分税制财政体制运行将近 15 年之际，我国现行的财税体制和财税政策体系又到了一个新的历史关头。我国经济实现了 30 年的快速增长，殊为不易。要把经济发展的良好势头长期保持下去，更为艰难。近几年国际金融经济形势更加复杂多变。国际金融市场动荡加剧，全球经济明显减速，整个形势扑朔迷离。这些不利因素对我国的影响已经并会继续显现，对此要有充分的估计。国内经济运行中的突出问题也不少。一些地区和行业增长速度明显回落，股市、房市波动较大，就业压力较大，财政减收增支压力增加。在此背景下，我们要自觉按照科学发展观的要求，努力构建落实科学发展观的财税政策体系，促进国民经济长期又好又快地发展。我们认为，在国民经济发展进入新阶段的背景之下，我国构建与落实科学发展观相适应的财税政策体系需要从以下两个方面去把握（见图 1-1）：一是要落实科学发展观，财税体制本身必须要符合科学发展的要求。二是在此基础上，财税政策、财政体制要为落实科学发展观、推动国民经济的健康、协调发展做出贡献。

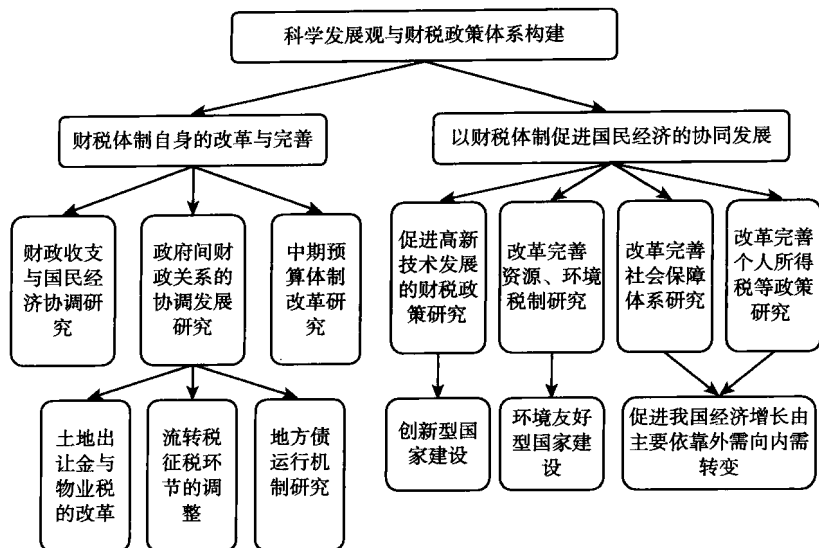


图 1-1 落实科学发展观的财税政策体系框架

一、推动财税体制本身科学发展的研究

（一）推动财政收支与国民经济的协调发展

从财政赤字占 GDP 的比重来看，我国财政宏观调控经济的压力越来越大，这需要我们推动我国财政发展向着中期化发展，以更加注重前瞻性。

同时，改革开放 30 年以来，我国财政收入占 GDP 的比重经历了近似“V”形的变化轨迹。1994 年分税制改革之前，该比重不断下降；此后，又出现了超过 GDP 数倍的“超常”增长，近年来财政赤字水平又出现了高企。鉴于这种情况，探讨财政收入与国民经济协调发展的机制就显得十分重要。

最后，面临空前严重的全球经济危机，我国到底应当主要通过税收还是国债来为刺激经济筹集资金，这涉及财政学当中深层次的理论问题——李嘉图等价定理与税收平滑定理，以及国债与税收的经济效

应比较。

（二）完善和协调政府间财政关系、化解财政体制中的深层次矛盾

改革消费税等流转税的课税地点和课税环节，在财税政策设计的初始环节就将会导致地区间发展不平衡的因素消除掉；在转移支付等再分配环节，则应逐步将其中用于固化地方既得利益格局的“税收返还”逐步“固化”，即基数部分不动，增量部分纳入统一的转移支付程序，用于缩小地区间发展差距。

在保持房地产市场稳定发展的前提下，稳步推进我国的土地出让制度和物业税改革。尝试推进地方政府的发债制度，关注其中的债务风险，促进地方财政体制的长期可持续发展。

（三）尝试编制中期预算，增强我国预算体制和政策的可持续性

要推动我国财政体制的长期可持续发展，在财政政策继续相机抉择的基础上，要编制中期预算框架，增强我国预算体制和政策的可持续性。

20 世纪中期、特别是 20 世纪 90 年代以来，世界上很多国家为实现财政可持续发展而对年度预算管理制度实施了中期预算导向的改革，构成了西方国家新型财政管理模式的基本组成部分。目前，编制中期预算已成为国外很多国家、特别是 OECD 国家的通行做法。概括而言，转向中期预算，主要是可以进一步完善财政计划的作用机制，弥补年度基础预算在反映收支变动、控制支出增长、调整支出结构、协调收支关系以及贯彻财政经济政策等方面的功能缺陷，以促进预算收支的科学决策和加强政府的宏观经济调控。

同时，在预算制度设计方面，为落实科学发展观，更好地促进国民经济的健康发展，还要探索编制“税式支出预算”，更好地揭示我国财政体制运行过程中的风险，增强我国财政支出的透明性和规范性；完善社会保障预算，积极筹备开征社会保障税，增强社会

保障收入筹集的刚性，推动社会保障筹资机制从现收现付制转向基金制；完善国有资本经营预算制度，完善对国有垄断企业的调控制度。

二、以财税政策推动国民经济的科学发展

（一）要改革完善我国的资源和环境税制

当前，伴随着近年来我国经济的快速发展，能源、资源消耗越来越多。而全球气候变暖使我国在降低能耗、减少温室气体排放等方面正在承受着越来越大的压力。然而，由于经济发展阶段和基本国情的不同，西方国家在这方面的经验并不能直接为我所用。因此，我国要充分结合本国国情，完善我国能源、资源产品的价格体系和调控体系，按照建立健全资源开发有偿使用制度和补偿机制的要求，推进资源税改革，改进计税方法，促进资源节约和综合利用；同时，完善消费税以及开征碳税等与环境保护相关的绿色税收，推进污染权交易的开展，让我们的经济增长体现环境成本，防止新的环境欠账的发生、防止在环境问题上出现新的代际不公平。

（二）要通过财税政策的设计，着力促进创新型国家的建设

尽管近年来我国经济增长依然保持了持续快速增长的良好局面，但我们必须清醒地认识到，我国过去那种依靠低投入、高消耗的粗放型的增长模式是难以维继的，不管资源投入还是劳动力成本都呈现出不断上升的趋势，而且这种经济增长模式对环境带来的代价也是我们所难以承受的。为此，我国未来经济增长的动力和源泉需要转向依靠创新和发展高新技术产业上来。在财税政策体系方面，则是要在推进增值税转型改革的基础上，继续完善其他与促进高新技术产业发展的财税政策。

(三) 财税政策要加大对收入分配的调节力度, 构建安全的社会保障网络, 从根本上刺激内需, 转变我国的经济增长模式

长期以来, 我国经济增长在很大程度上依靠的出口和投资带动。转变经济增长模式, 加大内需对经济增长的拉动力度, 不仅仅是应对当前经济危机的权宜之计, 而且对于改善民生、提高广大人民群众的生活水平都有着十分积极的作用。为此, 第一, 要对近些年来财政收入持续快速增长的局面做出主动性的调整, 藏富于民、藏富于企, 要认识到技术创新、经济增长的源泉在民间、在企业, 增强经济发展的后劲。第二, 要完善我国当前的社会保障机制, 扩大社会保障的覆盖范围, 解除人们消费的后顾之忧、从根本上破除消费升级的“瓶颈”; 第三, 要改革完善个人所得税制度, 实行综合与分类相结合的个人所得税制度, 保持人民群众收入水平的平稳增长, 进一步拉动内需; 同时, 要通过财税政策的设计, 重视第三次分配的作用, 以抗震救灾中人们所焕发出的慈善性捐赠的道德风尚为契机, 充分调动社会各个方面的力量, 推进和谐社会的建设。