

财税改革纵论

财税改革论文及调研报告文集

2010

廖晓军 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

财税改革纵论：财税改革论文及调研报告文集.
2010 / 廖晓军主编. —北京：经济科学出版社，2010.5
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9266 - 8

I. ①财… II. ①廖… III. ①财政管理体制 - 经济体制改革 - 中国 - 2010 - 文集②税制改革 - 中国 - 2010 - 文集 IV. ①F812 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 066748 号

责任编辑：卢元孝
责任校对：徐领弟
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
(2010)

廖晓军 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编辑部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 46 印张 850000 字

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9266 - 8 定价：119.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

一年一度的《财税改革纵论》又与大家见面了。与往年一样，本书由财政部机关年度近千篇优秀论文、优秀调查报告中精选的 60 多篇文章组成。这也是 1994 年分税制改革以来，《财税改革纵论》走过的第十六个年头。这个系列，从一个侧面记录着财税体制改革的历史进程。

2009 年是我国经济社会发展极为不平凡的一年。面对国际金融危机的严重冲击，财政部门坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，扎实实施积极的财政政策，加大财政宏观调控力度，保增长、调结构、促改革、惠民生，圆满完成了工作任务。本书收录的文章突出反映了这一重大实践过程，广大财政干部围绕加强财政宏观调控、优化财政支出结构、重点保障民生、加强财政科学化精细化管理等热点问题进行深入调查研究，提出的一系列改革思路和建议，有的已经体现在财政政策和财政实践中。《财税改革纵论》集学术研究和反映财政实践于一体，希望能对财政工作者以及关心、关注财政工作的同志提供有益的启发和帮助。

本书的编辑出版，得到了财政部机关各单位及驻各地专员办的大力支持和帮助，谨表感谢！在此，还要特别感谢经济科学出版社的卢元孝同志，作为责任编辑，多年来为此付出了大量心血。由于水平有限，本书编辑过程中难免有疏漏和不妥之处，敬请读者提出宝贵意见。

编 者

2010年4月

目 录

■ 谢旭人 丁学东 戴柏华 汪义达 王新祥 马拴友 进一步调整国民收入分配格局 着力提高低收入者收入水平	1
■ 廖晓军 李 萍 许宏才 蔡 强 李玉虹 关于省级财政与人大预算监督和协调关系有关情况的报告	11
■ 李 勇 郑晓松 陈诗新 吴国起 鲁 劲 牟婷婷 美欧推动全球经济发展方式转变的意图及我对策建议	24
■ 王 军 关于我国税政工作的思考	29
■ 张少春 积极应对危机 促进科学发展 努力开创财政经建工作新局面	45
■ 丁学东 扩大内需应对国际金融危机 加快转变我国经济发展方式	54
■ 贺邦靖 高建华 王振东 韩世敏 控制行政成本为什么这么难 ——对中央和部分省市控制行政成本情况的调查和思考	85

财税改革纵论 (2010)

- 刘红薇 杨敏 张秉国 祝向文 张璐
以点带面出经验 依法理财见成效
——陕西省依法理财试点工作调研报告 91
- 王保安 孙志
新一轮扩大内需的财政政策预案 99
- 胡静林 刘新安 欧阳宗书 吴涛 成军 周燕 杨良金
应对国内外经济形势变化的宏观调控政策研究 105
- 戴柏华 汪义达 马拴友 骆晓强
全球经济失衡的表现、成因及对策 120
- 白景明
稳妥实施积极财政政策 126
- 涂利
保增长的积极财政政策效应评价及完善建议 150
- 孙晓霞 胡学好 杜江龙 马勇 杨兆华
积极财政政策：挑战与完善
——对两次积极财政政策的比较分析 162
- 杨英明 李东向 唐臻怡 关秀珍 龚俸 吕霞 辛在峰
后危机时代全球经济发展模式转变及我应对策略 170
- 史耀斌 郑建新 谭龙 吴京芳
准确把握 2009 年税收收入形势 科学实施积极财政政策 179
- 李敬辉 郎福宽 张严柱
巩固产业企稳回升态势需警惕部分行业产能过剩
——2009 年前三季度重点产业经济运行分析及政策建议 189

■ 王 伟 于红卫 周 正	
2009 年上半年进出口税收形势研究报告	193
■ 严淑琴 顾华晔 熊小燕 李华文	
保障县级财政收入质量的制度分析	
——江西省部分县（市、区）财政收入运行和财税政策执行情况调查报告	205
■ 贾 康	
合理促进消费、优化收入分配的财税政策与机制创新	214
■ 许安拓	
扩大内需刺激消费的实现途径	221
■ 夏先德 李安东	
我国非税收入管理现状及思考	232
■ 苏 明 刘正均 张学诞 梁 季	
我国税收管理体制的改革研究	
——兼论我国税收成本的体制性因素及其优化	241
■ 翟 钢 喻廷才 常海林	
财政金融动员方式研究	276
■ 刘国荣	
往者犹可谏 来日更可追	
——我国历史上财税改革的经验、教训及启示	291
■ 预算司国家重点生态功能区转移支付课题组	
建立国家重点生态功能区转移支付绩效考核和激励约束机制	
——兼论我国税收成本的体制性因素及其优化	302
■ 胡静林 刘新安 欧阳宗书 刘慎松 张 峥	
关于省直管县财政管理方式下市级财政如何作为的思考	313

财税改革纵论 (2010)

- 李 萍 李 承 项中新 郑 涌 袁继东
关于进一步完善地区支出成本差异的调研报告
——西藏、南疆“三地州”千里之行 320
- 王保安 吴海军 宋 颖 赵 鹏
四川省恢复重建基金执行情况分析 334
- 赵鸣骥
应对国际金融危机，必须加强财政支农工作 342
- 孙志琦
让中国农民老有所养的梦想不再是梦
——构建中国农村养老保险制度研究报告 347
- 丁学东 褚利明 姜大峪 吴文智 罗 义
关于完善国家扶贫开发战略和政策体系的调研报告 360
- 王建国 周 可
充分发挥农业综合开发优势 促进农业农村经济平稳较快发展 372
- 王卫星 黄维健 丁国光 赵 杰 姚佳琳
农村综合改革“十二五”展望 380
- 综改办、农业部、中农办联合调研组
2009年农村综合改革专题调研报告 390
- 李 勇 孙晓霞 唐臻怡 薛 军 阙晓西
充分发挥财政和金融的合力，积极推进农村金融体制改革和机制创新
——赴江西、浙江省农村金融调研报告 401
- 张少春 赵 路 吴国生 董德刚 王 晔
我国地方高等教育财政体制研究 412

■ 岳 林	
提高公共财政保障能力 促进中等职业教育发展	421
■ 孙志筠 路 英 吕富全 黄耀冬	
近期社会保障事业发展的总体思路和政策建议	433
■ 贾 谔 陆庆平 陈柱兵 林 山	
工业化中期阶段财政支持企业发展的政策体系研究	448
■ 刘玉廷 王 鹏 崔华清 薛 杰	
我国上市公司 2008 年执行企业会计准则情况分析报告	467
■ 曾晓安 吴海军 查爱军 宋 颖	
关于实施金太阳工程、加快发展我国光伏发电产业的报告	479
■ 贾 康 王 敏	
推进清洁发展的财政政策研究	484
■ 苏 明 傅志华 许 文 王志刚 李 欣 梁 强	
我国开征碳税问题研究	504
■ 郭代模 杨舜娥 张安宁	
我国发展低碳经济的基本思路和财税政策研究	526
■ 李 萍 夏先德 涂济旺 赵协武	
预算绩效管理研究报告	542
■ 张少春 刘红薇 杨 敏 祝向文	
按照财政管理科学化精细化要求 切实加强财政管理法律制度建设	551
■ 史耀斌 王建凡 周传华 马汧伟	
全面推进税政科学化精细化管理的总体思路	560

财税改革纵论 (2010)

- 戴柏华 苑广睿 魏 岩
完善政府性基金预算管理的基本思路和政策措施 569
- 娄 洪 柳柏树 李大伟 柳建光
财政可持续发展与现代财政国库管理 577
- 李林池 张更华 杨瑞金 吕建平 姚俊君
中国政府公共资产管理机制创新研究
——中外比较的视角 588
- 耿 虹 张 强 邵 敏 董仕军 朱 炜
加强财政监督 建立健全财政资金全程监控机制 600
- 孙晓霞 于贞生 张天强 陈景耀 杨 兰
深刻吸取金融危机教训, 深化财政部门在金融监管中的作用 607
- 朱光耀 邹加怡 涂冬宁 孙大海
关于 IMF 增资的渠道及其分析 619
- 封北麟
地方政府投融资平台与地方政府债务研究 627
- 陈新平
美国国债: 中国的两难问题及应对之策 636
- 江 龙 陈红雄 黄炎斌 罗俊义
当前金融风险积聚及防范政策措施调研 646
- 李元成 刘 志 胡克波 曾 敏
构建对基层预算单位综合财政监管机制探析 660
- 张 通 柳柏树 蒋 毅
关于湖北省加强财政科学化精细化管理以及资金安全管理调研报告 668

封安江 邵文琰	
山东省家电下乡补贴政策执行情况的调查报告 ——基于山东省6个县(市、区)的调查分析	676
詹静涛 王东伟 金介辉 杨贤武 周 国	
2008年度预算执行动态监控分析报告	687
陈毓圭 梁立群 齐振梅 刘 刚 张 莹	
较大规模会计师事务所合并情况调研报告	697
刘 萍 岳公侠 纪益成 赵邦宏 韩立英 陈明海 李 哲	
实体性准则实施情况调研报告	705
欧文汉 贾荣鄂 王庆阁 黄 妍	
新形势下创新财政干部教育培训工作机制问题研究	715

进一步调整国民收入分配格局 着力提高低收入者收入水平

谢旭人 丁学东 戴柏华 汪义达 王新祥 马拴友

党中央、国务院历来高度重视收入分配问题。党的十七大明确要求“逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重”，并提出到2020年实现“合理有序的收入分配格局基本形成，中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除”的奋斗目标。2009年中央经济工作会议提出“要加大国民收入分配调整力度，增强居民特别是低收入群众消费能力”。按照党中央、国务院的总体要求及工作部署，当前及今后一个时期，必须在保持经济平稳较快发展的基础上，充分发挥市场对收入分配的基础性调节作用，加大政府对收入分配的调节力度，注重提高低收入者收入水平。

一、当前我国收入分配领域存在的突出问题

改革开放以来，我国收入分配制度改革不断深化，劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则基本确立，按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配格局初步形成，城乡居民收入来源日益多样化，极大地调动了各方面的积极性、主动性和创造性，推动了经济持续快速健康发展，城乡群众普遍从改革发展中得到了实惠，分享了经济发展的成果。同时也必须看到，当前收入分配领域中仍然存在一些不容忽视的问题，主要表现在以下四个方面。

一是居民收入分配差距较大。这一问题在城乡、地区、行业、社

会群体之间及其内部都不同程度地存在,尤其是城乡之间、地区之间居民收入差距更为突出。从城乡差距看,城乡居民人均收入之比由2000年的2.8:1上升到2009年的3.3:1。如果考虑城乡居民在医疗、教育、社保、住房、社会服务等方面的差异,城乡居民真实收入差距更大。从城乡内部差距看,2008年城镇20%高收入户人均可支配收入是20%低收入户的5.7倍,比2000年扩大2.1倍;农村20%高收入户人均纯收入是20%低收入户的7.5倍,比2000年扩大1倍。从地区差距看,2008年城镇居民地区收入差距指数(地区收入最高与最低之比)为2.3,农村居民地区收入差距指数为4.2,虽然均比2000年下降0.2,但仍处高位。

二是收入分配秩序比较混乱。从国有企业看,一些国有企业职工工资分配透明度低,列支渠道比较混乱,职工工资外收入管理不规范。特别是一些垄断行业职工工资收入无序增长,与一般行业职工收入差距明显扩大。部分国有企业负责人薪酬增长偏快,薪酬水平偏高,职务消费缺乏有效规范。从非国有企业看,一些企业没有严格遵守劳动法和执行当地职工最低工资标准政策,存在直接或变相压低工资水平甚至拖欠、克扣职工工资等行为。另外,还有少数社会成员利用体制、政策和管理方面的漏洞,通过侵吞公有财产、偷税漏税、走私受贿、权钱交易、市场操纵以及制假贩假等方式牟取非法收入。

三是中等收入者比重偏低。中等收入者一般是指一定时期收入保持在中等水平、生活比较富裕且收入来源相对稳定的居民群体,是一个国家经济社会稳定的重要基础。发达国家中等收入者所占比重一般在50%以上。目前,我国对中等收入者的划分标准尚无规范的界定,也没有建立相应的统计制度。考虑到目前我国工薪所得的个人所得税费用扣除标准为月人均2000元,年收入在12万元以上的高收入者需要自行申报缴纳个人所得税,因此,年收入在2.4万元以上、12万元以下的居民可视为中等收入者。按此测算,2008年我国中等收入者比重不超过25%,明显低于发达国家水平。

四是部分群众生活比较困难。根据国家统计局公布的调查统计数据,2008年,我国城镇居民家庭人均可支配收入为15781元,其中,20%低收入户人均可支配收入为6075元,仅相当于平均水平的38%。农村居民家庭人均纯收入为4761元,其中,20%低收入户人均纯收入为1500元,仅相当于平均水平的32%。上述低收入群体约涉及2.7亿人口。其中,包括农村贫困人口4007万人,城镇低保对象2334万人,登记失业人员886万人,共有7227万人收入水平很低,生活比较困难。由于低收入者众多,中等收入者次之,高收入者最少,使得我国社会收入分配结构呈现“金字塔”型,与合理的社会收入分配结构即

“两头小、中间大”的“橄榄形”结构相比，存在明显差距。

产生以上问题的主要原因，概括起来，大体可分为三类。第一类是由国情决定并在较长一段时期内存在的原因，比如受历史、自然等条件影响的地区经济发展不平衡，城乡经济社会发展差别等。第二类是在一定时期内具有客观必然性的原因，比如经济发展阶段、经济体制转型和经济结构调整等。第三类是一些不合理因素，比如制度不够完善、政策规定不尽合理、政策执行不到位、分配监管不力等。总体上看，目前收入分配领域存在的问题仍处在可承受或可控制的范围之内，但这些问题负面影响越来越大，当前经济社会发展中出现的一些不和谐因素在很大程度上都与此有关。特别是低收入者众多且居民收入差距较大的问题，如果任其发展下去，有可能激化社会矛盾，进而影响社会稳定，对此应予以高度重视。

二、调整国民收入分配格局的基本思路

针对上述问题，当前及今后一个时期调整国民收入分配格局总的指导思想是，按照党的十七大要求，深入贯彻落实科学发展观，坚持以经济建设为中心，坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。着力提高城乡居民特别是低收入者收入水平，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，创造条件让更多群众拥有财产性收入，使广大人民群众充分共享改革发展的成果，促进社会和谐稳定发展。根据上述指导思想，调整国民收入分配格局的长远目标是：力争到2020年，建立与社会主义市场经济相适应的收入分配制度，努力形成收入差距适度、社会保障有力、绝对贫困基本消除、中等收入者占多数的收入分配格局。为确保实现这一长远目标，“十二五”时期的基本目标是：收入分配秩序明显规范，收入差距扩大的势头有所遏制，低收入者收入水平稳步提高，覆盖城乡的社会保障体系基本建立，绝对贫困现象显著减少，中等收入者比重逐步上升。根据上述指导思想和目标，近中期调整国民收入分配格局的基本思路如下。

（一）以提高低收入者收入水平为着力点

目前我国正处于全面建设小康社会的关键时期。按照党的十七大提出的实现

全面建设小康社会奋斗目标的新要求，这一时期要努力实现人民富裕程度普遍提高和生活质量明显改善，而提高低收入者收入水平是实现这些新要求的重要措施。这不仅有利于遏制居民收入差距扩大势头，不断扩大中等收入者比重，还有利于保障和改善民生，维护社会和谐稳定，不断扩大居民消费需求，进而促进经济平稳较快发展，推动经济结构调整和发展方式转变。

（二）充分发挥市场对初次分配的基础性调节作用

在市场经济条件下，市场对初次分配的基础性调节作用，体现为个人就业及劳动报酬主要由市场供求机制、价格机制和竞争机制所决定。这就要求进一步完善基本经济制度，健全现代市场体系，加快完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制，进一步深化收入分配制度改革，不断健全各种生产要素按贡献参与分配的制度。

同时，由于市场机制具有自发性、盲目性和滞后性等缺陷，如果完全由市场调节初次分配，其结果是收入差距过大，进而加大再分配调节的难度和成本。因此，在初次分配领域既要强调效率，也要重视公平。这就要求政府在遵循市场经济规律，充分发挥市场对初次分配的基础性调节作用的前提下，通过加大《劳动法》、《劳动合同法》和《最低工资规定》执法力度，制定工资增长指导线，提高弱势群体就业和获取收入的能力，促进机会均等和起点公平等措施，对初次分配进行必要的干预，切实保障劳动者在初次分配中的合法权益，促进劳动者报酬等居民初次分配收入合理增长。

（三）更加注重发挥政府再分配调节作用

调节收入分配是社会主义市场经济体制下政府的一项重要职能。特别是目前我国市场经济体制还不完善，为弥补市场调节初次分配的不足，应更加注重发挥政府再分配作用，在有效调节过高收入的同时，着力提高低收入者收入水平。

从国际通行做法看，政府提高低收入者收入水平的主要途径，就是减税和增加对低收入者的各种补贴。从当前我国实际情况看，我国税制结构与发达国家不同，流转税比重大，对调节收入作用较大的所得税不像发达国家那样普遍征收，而且数量比较少，通过减税提高低收入者收入水平存在较大局限性。一是减轻流转税和企业所得税税负的直接获益对象主要是企业，而不是职工个人；减轻个人所得税税负的直接获益对象虽然是个人，但由于低收入者不需要缴纳个人所得

税,实际上也主要是中高收入者获益。因此,实施减税政策可能对收入分配形成逆向调节。二是在我国现行管理体制下,政府性建设基金、财政专户管理资金等收入一般都具有特定用途,基本实行专款专用,而且主要分散在各相关部门管理,不能统筹安排,只有一般预算收入可以统筹用于公共支出。2008年我国一般预算收入占GDP比重仅为20.4%,使得我国财政在保障和改善民生、提供公共服务等方面捉襟见肘。如果过多采取减税措施,将进一步降低我国一般预算收入占GDP比重,其结果是不仅政府难以有效实施收入再分配调节,甚至影响到保障基本公共支出需要。三是2008年下半年以来,为应对国际金融危机,国家出台了一揽子结构性减税政策,2009年减税超过5000亿元。由于受国际金融危机和世界经济深度调整等因素影响,国内经济和财政收入恢复平稳较快增长仍需要一定时间,而各方面对财政支出的需求压力越来越大,财政收支矛盾十分突出。在此情况下,也不宜再出台新的减税政策。因此,通过适当增加对低收入者各种补贴的方式来提高低收入者收入水平,是比较现实和有效的选择。

(四) 增强政府财力是发挥政府再分配调节作用的前提

目前我国政府再分配调节力度仍显不够,一个重要原因是我国一般预算收入占GDP比重偏低。因此,提高低收入者收入水平的前提是,必须进一步提高财政收入占GDP比重,增强政府财政的保障能力。

当前,有一种观点认为,近年来我国居民收入在国民收入分配中的比重下降是由于财政收入所占比重上升所致,进而提出调整国民收入分配格局应降低财政收入比重。我们认为这种看法不符合实际。第一,国民收入分配中企业所占比重比政府所占比重上升更快。1998~2007年,我国国民收入初次分配中,居民所占比重由66.6%下降到57.9%,下降8.7个百分点;企业所占比重由15.8%提高到22.6%,提高6.8个百分点;政府所占比重由17.6%提高到19.5%,仅提高1.9个百分点,基本保持稳定。这表明居民收入比重下降,主要是由于企业收入比重上升过快,而不是政府收入比重上升导致的。第二,政府增加的财政收入有相当部分通过财政支出又转化为居民的收入。如农民补贴收入、各类社会保障对象收入和机关事业单位职工工资与津补贴收入等,都来源于财政支出。财政收入规模,决定着财政调节收入分配的能力。目前,我国财政收入特别是一般预算收入占GDP比重不仅低于改革开放初期1978年31.1%的水平,而且低于2007年世界平均39.9%、工业化国家平均45.3%和发展中国家平均35.5%的水

平,从而制约了财政再分配功能的发挥。如果我国财政收入占 GDP 比重进一步降低,政府将无力继续加大对居民的转移支付力度,甚至无力保障低收入者基本生活,最终制约居民收入比重的提高。初步测算,即使我国财政收入占 GDP 比重维持现有水平基本不变,今后三年每年财政收支缺口仍高达上万亿元。因此,不能简单地认为,要提高居民收入在国民收入分配中的比重,就必须降低政府财政收入占 GDP 比重,而应通过进一步深化改革,促进经济平稳较快发展,提高政府财政收入占 GDP 的比重,同时不断调整和优化财政支出结构,增强政府提高低收入者收入水平及调整收入分配格局的能力。

三、近中期提高低收入者收入水平的政策建议

根据上述考虑,我们提出一些当前及今后一个时期的工作建议。

(一) 推进农村改革发展,千方百计增加农民收入

按照统筹城乡发展要求,进一步放开搞活农村经济,强化促进农村发展的制度保障。继续加强对“三农”的政策支持,加大对农业和农村基础设施及社会事业发展的投入。稳定和完善对农业农民的补贴政策。继续实施主要农产品最低收购价政策,稳步提高收购价格。建立健全农产品价格形成机制,稳定农业生产资料价格,理顺比价关系,充分发挥市场价格对农业增产和农民增收的促进作用。加强农业综合生产能力建设,促进农村优势特色产业、农业技术推广和农民专业合作组织发展,不断拓展农业增效、农民增收的空间。适当提高农村扶贫标准,创新扶贫开发工作机制。积极稳妥推进城镇化,提升城镇发展质量和水平,着力提高城镇综合承载能力,发挥好城市对农村的辐射带动作用,壮大县域经济。加快发展中小城市和小城镇。稳妥解决好符合条件的农业人口逐步在城镇就业和落户问题。积极引导农村富余劳动力向非农产业和城镇有序转移,不断优化农民工就业和创业环境,切实保障农民工的各种合法权益。

(二) 促进区域协调发展,逐步实现共同富裕

大力促进西部地区发展,继续加大中央对西部地区基础设施、生态环境、民生工程和灾后恢复重建等重点领域的投入。加快振兴东北地区等老工业基地,支