

财税改革纵论

财税改革论文及调研报告文集

2011

廖晓军 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集

(2011)

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：财税改革论文及调研报告文集．

2011 / 廖晓军主编．—北京：经济科学出版社，2011.8

ISBN 978-7-5141-0849-1

I. ①财… II. ①廖… III. ①财政管理体制－经济体制改革－中国－2011－文集②税制改革－中国－2011－文集 IV. ①F812-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 135218 号

责任编辑：卢元孝

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集

(2011)

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

北京欣舒印务有限公司印刷

永胜装订厂装订

787×1092 16 开 49 印张 910000 字

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-0849-1 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)



一年一度的《财税改革纵论》又与大家见面了。本书由财政部机关和专员办一千多篇优秀论文、优秀调查报告中精选的 60 多篇文章组成。这是为伟大的中国共产党成立 90 周年献上的一份礼物。

《财税改革纵论》已经走过了第十七个年头，她从一个侧面记录了我国财政事业发展和改革的历史进程。

2010 年是新世纪以来我国发展环境极为复杂，各类自然灾害和重大挑战极为严峻的一年。在党中央、国务院的坚强领导下，全面实施应对国际金融危机冲击的一揽子计划，加快推进经济发展方式转变，国民经济继续朝着宏观调控的预期方向发展，经济向好势头进一步巩固，各项社会事业加快发展，改革开放深入推进，社会保持和谐稳定，“十一五”规划确定的主要目标和任务全面完成。各级财政部门紧紧围绕服务改革发展稳定大局，认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，充分发挥财政职能作用，扎实实施积极的财政政策，促进经济平稳较快发展，进一步保障和改善民生，深入

研究制定财政“十二五”规划。与此同时，注重加强“两基”建设，全面加强科学化精细化管理，有力地推动了财政自身的改革和发展。

本书收录的文章突出反映了2010年度财政工作的主旋律。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。也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、驻各地专员办以及经济科学出版社的大力支持和帮助，谨表感谢！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

2011年7月

目 录

■ 谢旭人 戴柏华 刘新安 方向阳 吴 涛	
我国对美贸易顺差情况分析及有关政策建议	1
■ 廖晓军 许宏才 郎福宽 李文平 王海涛	
分析形势,把握问题,积极稳妥推进预算公开	
——关于预算公开的现状分析与思考	6
■ 李 勇 郑晓松 张文才 吴国起 鲁 劲 张天伟 郭文松	
国际金融危机与亚洲金融危机:比较及启示	13
■ 王 军 由明春 路 英 吕富全 黄耀冬	
中国老龄化进程中社会保障体系的财政压力及对策研究	22
■ 刘建华 高建华 王振东 梁 云	
规范财政转移支付制度源头,防治“跑部钱进”问题	38
■ 张少春 李敬辉 曾晓安 吴海军	
大力推进国内光伏发电规模化应用	46
■ 朱光耀 邹加怡 张国春 常军红 涂冬宁 涂璐玲	
秦月星 王彦荣 示 凯	
我国企业涉外投资经营中遇到的主要问题	53

财税改革纵论 (2011)

■ 王保安 欧文汉 汪义达 张 清 涂济旺 关于做好财政“十二五”规划编制工作的几点思考	58
■ 胡静林 戴柏华 刘新安 周 燕 唐在富 着力提高低收入者收入,合理调整国民收入分配格局	69
■ 综合司、财科所重大财经专题联合研究小组 关于我国国民收入分配格局若干问题的思考	81
■ 欧文汉 “十二五”时期我国经济形势及财政政策展望	94
■ 王卫星 丁国光 吴孔凡 靳 锋 我国城乡统筹协调发展的进展与对策	104
■ 财政部办公厅课题组 积极财政政策的比较研究	114
■ 夏先德 李安东 2011年,“第二预算”告别历史	158
■ 贾 谡 以科学发展为主题,做好税政工作的思考 ——学习十七届五中全会精神的体会	165
■ 王晓华 涂 涛 李汉臣 殷丽海 莎 莉 王方着 李宏森 完善地方税收体系 加快经济发展方式转变	174
■ 胡学好 韩 斌 阚晓西 刘宗杰 我国主权信用评级问题研究	183
■ 程智军 彭征远 王永杰 完善国民收入分配机制,培养经济增长内生动力 ——日本“国民收入倍增”计划的启示	196

■ 汪义达 马拴友 涂 利 吴崇宇	
进一步加强和改善财政宏观调控调研报告	205
■ 戴柏华 刘新安 方向阳 姜 冰 吴 涛 汤黎明	
积极财政政策跟踪研究	218
■ 白景明	
理性认识财政收入水平高低	231
■ 贾 康 梁 季	
中央地方财力分配关系的体制逻辑与表象辨析	
——客观存在的地区间“横向不均衡”，需要合理的中央、	
地方间“纵向不均衡”机制加以调节	240
■ 王 伟 于红卫 周正中	
中美贸易顺差问题研究及对策初探	261
■ 孙晓霞 马 勇 杨 兰	
美国“第二轮”定量宽松货币政策的影响评估及应对预案	272
■ 郑建新 谭崇钧 高 晟 胡 锴 张 博	
推进流转税制改革，大力发展服务业	279
■ 王建凡 周传华 马汧伟 张成龙 张藏藏	
“十二五”时期我国税制改革的基本思路	285
■ 亚行中国董办课题组	
试论后危机时代中国财政改革发展六大关系	295
■ 廖路明 白宗青 李大雨	
从部门预算实践看我国预算管理改革	310
■ 苏 明 许 文	
中国环境税改革问题研究	318

财税改革纵论 (2011)

- 王保安 欧文汉 汪义达 张 清 左 伟 赵 琦
深化财税改革,建立健全有利于科学发展的财税体制机制 333
- 楼剑荣 宋才根 何晓路 张 琳
房产税改革研究 344
- 苏 明 黄问航 许 文 王桂娟
中国应对气候变化财政政策的若干建议 356
- 苏 明 傅志华 许 文 李 欣 王志刚 梁 强
中国开征碳税:障碍及对策措施研究 371
- 马汧伟
发展海洋经济需要更加积极有效的财政政策
——关于广东发展海洋经济的财政政策调查 387
- 王建凡 周传华 蔺雪冰 马汧伟 张成龙 胡汉宁
关于加快转变经济发展方式的税收政策建议 396
- 宋康乐 赖永添 刘红娟 张 巍
关于规范国有企业经营管理人员收入分配的研究报告 406
- 陆庆平 陈柱兵 林 山
我国物联网发展财税政策方案研究报告 417
- 贾 谦 袁海尧 刘 红 张 巍
关于完善国有资本经营预算制度、深化国有
企业收入分配制度改革的报告 427
- 朱 宏 黄秉华 刘瑞杰
2010 年上半年国有企业经济运行分析报告 435
- 陈 欢 谢 飞 孟祥明 许明珠 刘 淼
我国碳市场体系建设政策措施初探 445

■ 刘尚希 杨良初 王 敏 张晓云 李 婕	
社会保障与消费关系研究	465
■ 李敬辉 柯 凤 孙 志	
积极稳妥推进中国特色城镇化的政策建议	481
■ 王卫星 黄维健 王惠平 石义霞 梁 昊	
加快城乡一体化背景下的乡镇财政建设研究	491
■ 《农村养老保障制度建设中的财政支持机制研究》课题组	
农村养老保障制度建设中的财政支持机制研究	503
■ 赵鸣骥	
积极发挥公共财政职能,大力支持水利改革发展	513
■ 胡静林 赵鸣骥 卢贵敏 吕书奇 张立君	
建立草原生态保护机制,促进牧民持续增收	
——内蒙古草原生态保护和牧民增收情况调研报告	519
■ 余功斌 童爱萍 王 敏 魏高明	
湖南、江西两省医改工作调研报告	528
■ 李敬辉 曾晓安 翟 旭 曲富国	
汽车下乡政策实施效果分析及相关政策建议	536
■ 王建国 周 可 李若云 杜 原 祝顺泉	
黄陂区把农业综合开发作为学习实践科学发展观的重要抓手	
——关于湖北省黄陂区学习实践科学发展观情况的调查报告	541
■ 陆素娟 林鲁宁	
关于推进我国国防科技工业军民融合发展的若干思考	547
■ 张少春 赵 路 居 昊 董德刚 王 蓓 李 霖	
认真落实财政科学化精细化管理要求,扎实推进中央教科文	

部门预算执行管理与改革	555
■ 戴柏华 刘新安 方向阳 吴 涛 张 峥 推进财政科学化精细化管理若干问题研究	565
■ 杨 敏 祝向文 依天骄 加强财政法律制度建设, 推进财政体制改革, 为促进 经济增长方式转变提供制度保障	578
■ 傅道鹏 公共行政成本浅析	585
■ 翟 钢 娄 洪 柳柏树 李大伟 黄国华 “十二五”时期着力建设和完善财政国库管理五大体系	603
■ 詹静涛 从国际视角看我国国库管理制度的发展与创新	612
■ 娄 洪 柳柏树 李大伟 陈璐璐 构建中国特色的政府会计制度体系	624
■ 周成跃 程丹峰 孙士和 我国地方国库现金管理发展模式选择和实施路径分析	632
■ 邵进兴 何兆斌 张 蓓 田振刚 关于部分科技项目检查情况的报告	641
■ 江 龙 树立大监督理念, 完善财政监督体系的若干思考	648
■ 杨 敏 陆建桥 涂华新 当前国际会计趋同形势和我国会计准则国际趋同的策略选择	654
■ 戴柏华 嵇 明 张智乾 秦海彬	

关于推进财政信息公开的思考	664
■ 许宏才 郎福宽 李文平 李玉虹 王海涛	
关于中央部门和地方财政部门预算公开情况的调查报告	679
■ 张 猛 李 为 马宏兵 陈 建 梁功平 颜 铭 杨卫东	
面向基层, 注重实践, 建立财政部干部培养选拔链	687
■ 余蔚平 杨保安 方 兴 任 刚 刘 祁	
构建年轻干部成长快车道问题研究	707
■ 苑广睿 贾荣鄂 王庆阁 冯占武 黄 妍 余璐芳	
现代财政干部教育培训体系研究	727
■ 王 军 陈毓圭 董新钢 白晓红 杨 鸿	
会计师事务所做大做强战略实施的总体情况、问题瓶颈、 主要模式与“十二五”期间的发展思路	760

我国对美贸易顺差情况 分析及有关政策建议

谢旭人 戴柏华 刘新安 方向阳 吴 涛

近年来，美国政府出于其国内政治需要，以中国对美贸易顺差过大为由，不断对我施压，要求人民币大幅升值。我们认为，我国对美贸易顺差较大是由中美贸易的特殊结构所决定的，通过人民币升值无法解决。如要解决这一问题，建议适当调整现行加工贸易政策。现将有关情况报告如下：

一、我国对美贸易顺差的基本情况

2010 年以来，与我国总体贸易顺差下降的趋势相反，对美贸易顺差继续扩大。具体分析有以下特点：

1. 对美贸易顺差是我国贸易顺差的主要来源。近些年来，美国始终是我国最大的贸易顺差来源地。2006～2009 年，对美贸易顺差占我国贸易顺差的比重分别为 81.3%、62.2%、57% 和 73%。2010 年 1～8 月，我国对美出口 1 785.7 亿美元，比上年同期（下同）增长 31.2%，自美进口 640.4 亿美元，增长 34.4%，实现对美贸易顺差 1 145.3 亿美元，增长 29.4%，相当于我国同期贸易顺差总额的 1.1 倍。其中 8 月份当月对美贸易顺差占我国贸易顺差的比重比 7 月

份还有所上升。

2. 加工贸易顺差是对美贸易顺差的主要来源。2006~2009年,加工贸易顺差占对美贸易顺差的比重分别为77.6%、77.8%、76.2%和82%。2010年1~7月,我国以一般贸易方式对美出口580.4亿美元,增长35.9%,进口345.7亿美元,增长29.2%,顺差234.7亿美元;以加工贸易方式对美出口869.3亿美元,增长24.5%,进口120.1亿美元,增长49.2%,顺差749.2亿美元,占对美贸易顺差的比重为77.7%。

3. 外商投资企业是对美加工贸易顺差的主体。2010年1~7月,在华外商投资企业对美进出口1319.3亿美元,增长31%,占同期我国对美进出口总值的63.7%。目前对美贸易顺差集中在少数几十家贴牌生产的加工贸易外资企业。2009年对美加工贸易顺差前50名的企业中,有台资30家、美资6家、韩资3家、日资2家、欧资1家。这些外资加工贸易企业生产产品的设计、品牌都是境外公司的,产品销售的市场也在美国等国家,实际上就是外方在中国的产品总装车间,但根据现行国际贸易统计规定,这些产品的出口额被统计为我国对美国等国家的出口。如美国摩托罗拉公司原来在本土(或其他地方)生产、本土销售,1992年在中国成立摩托罗拉(中国)电子有限公司,以加工贸易方式将产品销往美国市场,2009年该公司对美贸易顺差就达到13.3亿美元。

4. 机电产品是对美加工贸易顺差的主要来源。我国对美出口的产品主要是便携式自动数据处理设备(笔记本电脑)、数字式手持无线电话机、汽车零配件等机电产品,其中绝大部分产品的市场、零部件采购都在境外,在我国简单组装后以加工贸易方式出口到美国,我国无自主知识产权和核心技术,主要是赚取加工费,产品附加值低。2010年1~7月,我国对美出口机电产品923.1亿美元,增长30.6%,占同期我国对美出口总值的60.8%。其中,便携式自动数据处理设备及其部件出口270.2亿美元,增长40.1%;数字式手持无线电话机出口36.9亿美元,增长15.5%。机电产品实现贸易顺差663.9亿美元,占对美贸易顺差的68.8%。其中以加工贸易方式实现的顺差为600亿美元,占对美贸易顺差的62.2%。

二、我国对美加工贸易顺差成因分析

我国对美贸易顺差过大,除美国长期实行严格的对华出口歧视性管制政策、制约和限制我国自美进口外,主要症结是中美特殊贸易结构问题,即加工贸易占

比过大。加工贸易的主要特点是“两头在外、大进大出”，外商主要是把中国产地作为其生产产品的一块“飞地”，利用中国极其优惠的税收政策、低廉的劳动力、土地等资源来获得高额利润。进一步具体分析，我国对美加工贸易顺差形成的主要原因是：

1. 产业转移是对美加工贸易顺差形成的主要因素。在经济全球化大背景下，由于不同国家所处的发展阶段不同，劳动力、土地、自然资源等要素禀赋存在差异并不断变化，资本流动、国际产业转移越来越频繁。但消费者基本消费需求不会因经济全球化发生改变，产业工人也不能随意跨国转移。由此导致国际间不同产品供求结构的差异，而中美间很多产品的供求结构差异更大。近些年来大型国际加工配套项目纷纷落户我国。我国在承接一些国家和地区产业转移的同时，也相应承接了这些国家和地区对美的贸易顺差。2001~2009年，美国贸易逆差中来自亚洲的比重基本保持在55%左右，其中来自中国香港、中国台湾、韩国、新加坡的比重由5.2%下降至-0.7%（即美国已实现对这四个国家或地区的贸易顺差），来自日本的比重由16.8%下降至9%，来自中国大陆的比重从20%上升到45%。这些数据的变化直观地反映我国大陆承接了上述国家和地区对美的贸易顺差。近年来，这一态势还在进一步发展。2009年，惠普及富士康将笔记本电脑加工贸易项目落户重庆，预计投产后将形成每年2000万台外销欧美的笔记本电脑生产能力，年进出口规模达400亿美元。仅这一项目就将会大幅增加我国对美贸易顺差。

2. 大量极其优惠的加工贸易政策是对美贸易顺差扩大的重要因素。改革开放以来，我国对发展加工贸易给予了极其优惠的政策。目前，我国对加工贸易企业在进口原材料、生产加工、最终销售等各个环节均免税，其生产所用的国内配套料件也免税或不征税，可以说是“一路免税”。同时，加工贸易企业还普遍享受了极为廉价的土地、劳动力、能源资源等。大量极其优惠的政策在促进我国加工贸易迅速发展的同时，也导致我国加工贸易特别是对美加工贸易顺差持续扩大。

3. 现行按原产地统计进出口的方式夸大了我国对美加工贸易顺差。跨国公司的全球经营、业务外包、研发国际化等，使中间产品交易迅速发展，而按原产地统计往往将中间产品价值记在最终产品的生产国，而不是反映在中间产品的生产国。由于我国出口产品的本地生产附加值较低，相当一部分价值来自国外，但美国在统计进口时将其全部记在我国名下，夸大了中美贸易不平衡的程度。

三、缩小我国对美贸易顺差的政策建议

由于加工贸易享受大量的优惠政策,即使人民币较大幅度升值,加工贸易企业获取的利润仍然很多。因此,在中美贸易特殊结构没有明显变化的情况下,人民币升值对缩小我国对美贸易顺差基本不起作用。近些年的有关数据也印证了我国对美加工贸易顺差与人民币汇率并无直接的相关性。2005年人民币汇改以来,人民币汇率逐步上升,截至2008年底累计升值21%,同期对美加工贸易顺差仍不断扩大。相反,由于汇率调整是一种价格普调,人民币升值将对我国部分行业出口(主要是一般贸易)和就业产生较大冲击,进一步强化升值预期,加剧热钱流入,造成外汇资产损失,对我国经济社会发展产生较大负面影响。与此同时,我国对美贸易顺差问题依然无法解决,美国政府仍会以此为“把柄”,继续打“汇率牌”,逼迫人民币更大幅度的升值,使我国陷入“人民币升值—顺差依然大且负面效应显现—一再升值”的恶性循环。因此,通过汇率调整解决对美贸易顺差过大问题犹如“扬汤止沸”,如要缩小我国对美贸易顺差,建议“釜底抽薪”,重点调整对美加工贸易政策,发挥财政政策定点调控的优势。具体建议如下:

1. 调整加工贸易保税政策。对加工贸易实行与一般贸易相同的税收政策,进口时征收进口环节相关税收(含进口关税和进口环节增值税、消费税),货物出口时再退税,推动加工贸易逐步向一般贸易转化。对加工贸易企业使用的国内配套料件也应征税。若暂时不能全面调整,可专门针对出口到美国的加工贸易产品先行调整。

2. 实行加工贸易与出口退税政策调整联动。在调整加工贸易保税政策的基础上,进一步取消或降低我国对美出口较多的产品的出口退税,将取消出口退税的产品列入加工贸易禁止类目录,将降低出口退税的产品列入加工贸易限制类目录。同时,积极引导受影响较大的有关外资企业扩大内销或出口到其他国家。

3. 加强海关特殊监管区域管理和加工贸易税收征管。制定全国海关特殊监管区域布局规划和审批标准,严格控制海关特殊监管区的数量,完善联合审批工作机制,避免重复建设和资源浪费,促进海关特殊监管区域的健康发展。进一步严格税收执法,全面清理出口加工区等海关特殊监管区域税收优惠政策,对进出海关特殊监管区域的料件视同出入关境实施税收管理,确保国家税收政策的统一性和公平性。

4. 敦促美国放宽对我国的高技术产品出口管制。充分利用中美战略与经济对话框架下经济对话、中美商贸联委会等平台，加大与美国谈判力度，敦促美国落实《中美高科技贸易重点领域合作行动计划》，放宽对我国的高技术产品出口管制，从而增加我国自美进口，减少对美贸易顺差。

5. 动员在华美资企业向美国国会和政府施加压力。向在华美资企业做工作，动员其向美国政府和议会传递中美贸易互利共赢的真实信息，巩固支持中美贸易发展的民意基础，并积极影响美国对华贸易政策的制定。

6. 加强与美国在贸易顺差统计口径方面的沟通协调。在2010年3月中美两国共同公布《中美货物贸易统计差异研究报告》的基础上，定期公布贸易统计差异情况，消除不必要的误解。

目前的中美加工贸易在一定程度上可以说是“我国吃亏、美国商人和消费者得利、美国政府不领情”。通过采取以上措施特别是调整加工贸易保税等政策，预期将显著减少我国对美贸易顺差，缓解人民币升值压力，同时有利于我国转变外贸发展方式、减轻资源环境压力、促进提升自主创新能力，可以达到“我国得实惠、美国商人少挣钱和消费者多负担、美国政府无话可说”的效果，美国政府也没有理由再要求人民币升值。