

财税理论与 改革实践

CAN SHUI LI THYU GAI GE SHI JIAN

王学礼 主编

中国财政经济出版社

12.42
5

99
F812.42
586
2

财税理论与改革实践

主 编 王学礼
副主编 于海峰 卢剑灵

YDK72/09



中国财政经济出版社



3 0013 2815 6

图书在版编目 (CIP) 数据

财税理论与改革实践/王学礼主编. —北京: 中国财政经济出版社, 1998.5

ISBN 7-5005-3753-0

I. 财… II. 王… III. ①财政-经济理论-中国②税收理论-中国③财政制度-改革-中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 07675 号

中国财政经济出版社出版

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

e-mail: cfeph@dre.gov.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.5 印张 223 000 字

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 550 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-3753-0/F·3441

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

《财税理论与改革实践》是广东商学院税务系1997年度的自选科研课题，目的是对近年来我国财税理论与实践中的若干重大问题进行较为系统的研究和探讨，以进一步推动我系的科研工作，提高科研水平。

为了确保该研究课题的圆满完成，我系成立了由王学礼同志为组长的课题研究小组，充分调动全系教师的力量，运用比较方法、数理方法和实证分析方法等，从不同的角度对当前财税理论与实践的难点和热点问题进行了深层次的分析与研究，提出了许多独特的、具有较高理论水平和实践指导意义的观点、方案和改革措施，对推动财税理论研究、深化财税改革、理顺分配关系、提高管理效率等具有十分重要的积极作用。

全书共分财税理论、比较研究、政策探讨、税制建设、征收管理和附篇六大部分，分别对公共财政、国家与企业的分配关系、税收与经济的相互关系、税收调控、社会保障、转移支付、财政投融资、企业所得税、增值税、出口退税、地方税制建设、税务机构设置、征管改革、纳税服务体系、征管电算化、税务职业道德等一系列问题进行了探讨。在成书过程中，我系全体教师给予了积极的支持和配合，按时提交了论文，卢剑灵同志对初稿的审定做了大量的工作，最后由于海峰、卢剑灵同志统纂定稿。

本书是我系全体教师的集体研究成果，在编辑出版过程中，得到了学院和财税部门的大力支持，吴厚德教授在百忙中参与了

论文的初审工作，提出了许多宝贵的意见，财经出版社的同志为本书的出版做了大量工作，在此一并表示衷心的感谢。

由于作者水平有限，书中不足乃至错误之处在所难免，敬请读者批评指正。

编者

1997年7月

目 录

财 税 理 论

- 按市场经济要求建设我国的公共财政 王学礼 (2)
- 论国家财政与国有企业财务分配 丁予君 (15)
- 正确认识税收与经济的辩证关系
- 建立税收与经济的良性循环机制 于海峰 (22)
- 市场经济·政府职能·税收调控 罗晓林 (45)
- 税收宏观调控作用浅析 于海峰 (54)
- 对税负转嫁与归宿的思考 陈 岚 (60)

比 较 研 究

- 中央地方分设税务机构的国际比较与思考 罗晓林 (70)
- 加拿大的税收制度与税务管理
- 兼论对我国税制建设的启示 于海峰 (78)
- 西方社会保障资金筹措及对我国的启示和借鉴
- 温海澄 (86)
- 试论荀况“富国富民”的治税思想 谢访春 (97)
- 发达国家期货交易税及其启示 顾清明 (109)

政策探讨

- 关于政府间转移支付制度问题的思考 傅道忠 (116)
- 建立我国规范转移支付制度的探讨 谭楚玲 (124)
- 论我国保护性农业财政政策 龙笔锋 (138)
- 加速广东“三色农业”发展的财政投融资政策分析
..... 阎学英 (148)
- 国有企业所得税负担分析 石卫祥 (157)
- 国民待遇与我国内外资企业税收问题 温海濛 (164)
- 试论税收优惠及其在我国的应用问题 顾清明 (171)

税制建设

- 我国增值税优化思考 石卫祥 (178)
- 增值税征税范围的扩展及其可行性研究
..... 卢剑灵、阎学英、敖卫平 (185)
- 关于完善我国出口退税机制的思考 阎学英 (195)
- 关于地方税系若干问题的认识 卢剑灵 (207)

征收管理

- 完善增值税管理的基本思路 卢剑灵 (220)
- 试论优化纳税服务 敖卫平 (230)
- 建立和完善我国纳税服务体系 卢剑灵 (238)
- 计算机税收征管系统的内部控制 庞 磊 (249)
- 进一步深化税收征管改革

建立和完善全国税务信息管理网络系统 …… 方莉君 (261)

附 篇

社会主义税务职业道德的基本范畴 …………… 谢访春 (270)

计算机应用系统操作员身份、权限控制的实现
…………… 庞 磊 (282)

学分制下全院性选修课程的建设和管理 …………… 陈丽清 (291)

财 税 理 论

按市场经济要求建设我国的 公共财政

王学礼

自国家出现以来，财政分配就成为政府的一种经济行为，是完成政府职能的具体体现。一国的财政分配水平，表明政府的经济能力，制约政府职能具体的实现程度。党的十一届三中全会以后，特别是我国市场经济体制确立以后，原有的财政分配制度同现行的经济体制有诸多的不适应，严重地影响了政府职能的充分发挥。因此，深化财政分配制度的改革，按照市场经济要求建立符合我国实际的公共财政体制，不仅是我国经济体制改革的要求，也是新形势下提高综合国力，实现政府公共职能的客观需要。

对财政理论的再认识

财政历来是为满足社会共同需要而对人们所创造的剩余产品进行的一种无偿性的分配活动，属于公共经济范畴。

从理论上讲，财政是指国家或公共团体为满足社会公共需要，凭借政治权力，用强制手段，对剩余产品进行无偿性、集中性的分配和再分配，以巩固经济基础和上层建筑、保障社会生产力的发展对公共物品的需求。

马克思的再生产原理认为，生产力不仅包括客观存在的物质

生产力，而且还必须包括非物质生产力。财政分配既要满足公共需要，一方面要满足物质生产力发展需要，同时还必须满足非物质生产力不断发展的客观需要，从而保证生产力的不断扩大再生产。在正确认识生产力再生产规律的基础上，社会主义国家财政必须要强化自身职能，一方面把国家集中性财政基金占国民生产总值的比重科学地确定下来，按确定的比例积极地组织财政收入；另一方面，要有序地按照生产力发展的客观要求，合理地配置社会消费基金和国家集中性积累基金，以保障社会生产力的不断扩大与发展。

财政作为公共经济，与私人经济中的企业财务、家庭理财等分配活动有根本区别。在市场经济的国家里，财政分配体现国家的社会经济职能，它必须保障集中体现公共欲望的公众利益，满足全社会生产力的发展需要，而不是去满足私人的某种特殊的欲望需要，不是满足某个个体生产力发展需求。我们这里所讲的公共欲望（Publicwants）或集体欲望是指一种社会的共同需求，是公众可以共同享受的需求，它不具有排他性。在实践中，公共欲望又具体地分为社会欲望和价值欲望。社会欲望是指不能依靠市场机制得到满足，供全体公众同时均等地享受的不具有排他性的欲望。比如国防、外交、公安、司法等，这些纯粹的公共物品，需要由政府财政提供。价值欲望又与社会欲望不同，它是指公共欲望中那些不能由市场机制得到充分满足的、具有排他性和特殊价值的欲望，是一种具有增进社会福利等良好的外部效应的私人欲望。这种欲望的实现，需要政府公共经济部门的支持和帮助，从而使这种私人欲望转化为具有特殊价值的公共欲望。教育、文化、体育、卫生和公共交通等都是关系社会发展及人类进步的事业，需要公共部门提供准公共物品，以满足人们对其的价值欲望。总之，为满足社会公共需要，必须由政府财政掌握提供社会

产品和服务，即提供公共商品（Public Goods），而这类事业的发展，必须有政府的支持。

在市场经济体制下，重新认识财政分配的基本理论，有助于科学地界定国家职能范畴，理顺社会经济关系，指导财政体制改革，加速建设具有中国特色的公共财政，确保新形势下国家职能的正常运行。我们知道，自有国家以来，财政的主体都是国家；国家是阶级统治的最高形式，政府是国家机器、国家意志的具体执行者。财政分配活动是政府的公共经济分配职能的具体化、分配的手段和方向，是国家意志在财政分配活动中的集中表现，制约、规定着财政运行过程。建设有中国特色的公共财政体制，并不是要从理论上回避和抹煞以国家为主体的财政分配本质，恰恰相反，而是要依据市场规律科学界定国家事权范围，规范政府财政分配行为，制定财政分配与再分配的政策，严格区分需要国家供应纯粹公共物品、准公共物品的公共欲望需求与依赖市场机制供给物品的私人欲望需求的界限，强化国家在财政分配活动中的主体地位。因此，公共财政体制的建立，不仅是社会主义市场经济体制建立与发展的要求，而且是新形势下国家职能实现的重要体现。

现行财政分配体制运行中的主要问题

我国的社会主义财政体制是在落后的生产力基础上建立起来的。在新中国的初始阶段，按照计划经济要求，建立高度集中垄断的国家财政体制，这在我国土地革命时期和国民经济恢复时期，对于新中国的建立、对于加速国民经济的恢复和发展，对于建设我国强大的国营经济体系，促进我国社会经济的飞速发展都发挥了特别重要的保障作用，极大地推动了我国社会生产力的进步，这是必须充分肯定的。然而，高度集中的财政体制与日益发

展进步中的社会经济越来越不适应。尽管在社会主义建设时期也进行过多次的财政分配体制的改革，以调整经济分配关系，缓解财政分配中的矛盾，增强国家宏观调控能力，但是始终没有从根本上解决中央财事不清，中央财政大包大揽的分配制度问题，以至严重地制约了社会生产力的更进一步发展。尤其是党的十一届三中全会以来，随着我国经济体制的改革，社会主义市场经济体制的逐步形成，原有的财政分配体制中所存在的问题日益地暴露出来。当前，我国财政分配中存在的突出问题，集中反映在以下几个方面：

1. 财政收入增长速度落后于经济增长速度，财政收入总量占国内生产总值的比重逐年下降，国家财力弱化

近年来，随着我国改革开放的深化，经济大幅度增长，国家财力也有一定增长，据统计，从1979年到1994年我国财政收入平均每年增长10.6%。

然而，我国财政收入的增长速度与经济的增长速度相比是滞后的，从1979年到1994年，我国的GDP增长了近10倍，而国家财力仅增长3.7倍，远远落后于经济的绝对增长水平，财政收入占GDP的比重不断地下降。从1979年的26.7%下降到1994年的11.8%，再下降到1995年的10.7%左右，如果扣除内外债务收入，这已是我国历史上的最低点，也是目前世界上的最低水平。从世界水平看，财政收入占GDP的比重都比我们高，统计资料表明（见下表），发达国家中财政收入占GDP的比重比我们高，呈上升趋势。从亚洲的情况看，有些国家和地区财政收入占GDP的比重也比我们高。其中“四小龙”财政收入占GDP的比重1991年新加坡为32.8%，韩国为18.5%，香港为17.8%，台湾为21.2%；“四小虎”1990年的财政收入占GDP的比重也比我们高，其中菲律宾17.9%，印度尼西亚18.2%，泰国

20.4%，马来西亚 28.5%。我国的财政收入统计口径与世界上大多数国家的统计口径不同，我国是把债务收入也统计在国家财力里面，如果我们把国内外债务收入从财政收入中扣除出去，财政收入占 GDP 的比重就更低，1994 年仅有 8.78%，这是世界最低水平。国家财力不足，使国家宏观调控能力弱化，势将成为严重影响经济发展和社会稳定的重要因素。

	美国	德国	法国	英国	加拿大
1979 年	32%	43.8%	41.4%	38.1%	36.6%
1992 年	34.5%	46.5%	47.1%	39.8%	43.6%

2. 中央财政收入在财政收入总额中所占比例低，中央财政支出困难，债务负担与日俱增

中央财政收入在我国财政收入总额中所占比重过低，与中央政府所承担事权极不相称，债务负担逐年加重，成为制约经济发展的重要因素之一，也是我国财政分配中存在的又一严重问题。

从现有的统计资料看，我国在经济体制改革以来，尤其是市场经济体制确立以后，宏观经济飞速地发展，社会不断进步，迫切要求对财政体制进行根本的变革，以适应社会经济发展对财政分配的需要。我国的改革开放，尤其是社会主义市场经济体制的建立，促进了我国社会经济的繁荣与发展，国家财政收入和中央财政收入的总体水平也有了显著的提高。1994 年我国进行税制改革，实行中央与地方分税的分税制，从而使国家和中央的无偿性财政收入以法律的形式得以固定，保证国家财政总收入和中央财政收入的不断增长。但是，统计资料已明显地表明，财政收入增长速度与经济增长速度相比属于低速增长，不适应财政支出迅速增长的实际需求。无偿性财政收入不足，只能靠有偿性债务收入加以补偿，致使国家财政赤字与日俱增，债务余额逐年增长，到 1996 年，我国财政支出中有 22.1% 靠债务收入来支付，财政

已相当困难。在改革的过程中，政治体制的改革与经济体制的改革不能同步进行，财政分配关系没有真正理顺，中央的事权范围过大，非排他性的公共物品供给与具有排他性的物品供给界限不清，与中央财政收入的范围、规模极不相符，财政困难日趋严重。1994年我国的分税制计划达到中央与地方六比四的分配比例，但实际并未实现，中央的占比1994年55.68%，1995年52.17%，1996年再下降到50.10%，1996年中央无偿性财政收入3456.88亿元中以税收形式返还给地方的就达2716.28亿元，难以保障中央政府所承担的庞大的公共开支的需求。由于无偿性财政收入与实际支出之间有较大差距，因此，只能借助于有偿性的债务收入满足中央政府财政支出的需要，这致使中央财政的债务依存度居高不下，1994年为52.14%，1995年为53.38%，1996年的预算数为55.61%。

中央财政收支占全国财政收支的比重与债务依存度

年度	国家财政 无偿性收入 (亿元) ①	中央财政 无偿性收入 (亿元) ②	国家财政 支出(亿) ③	中央财政 支出(亿) ④	债务收入 (亿元)⑤	中央财政 无偿性收入 占国家 无偿性收入 的比重 (%) ②/①	中央财政 支出占国 家财政支 出的比重 (%) ④/③	债务依存 度(%) ⑤/(③+ ④)
1985	2004.82	769.63	2004.25	759.29	89.85	38.37	39.68	10.7
1990	2937.10	992.42	3083.59	1004.47	282.97	33.79	28.83	20.6
1993	4348.95	957.51	4642.30	1312.06	739.22	22.01	28.26	37.8
1994	5218.10	2905.50	5792.62	1754.43	1175.25	55.68	30.28	52.14
1995	6242.20	3256.62	6823.72	1995.39	1537.69	52.17	29.34	53.68
1996	6901.40	3456.88	7914.40	2146.00	1952.57	50.10	27.12	55.61

(表中数字根据1996《中国经济年鉴》“国民经济统计资料”和财政部刘仲藜部长在第八届全国人民代表大会第五次会议上作的《关于1996年中央和地方预算执行情况》及1997年中央和地方预算草案的报告)中资料整理)

3. 国家包揽事务过多，财力分散，财政投资占财政支出的

比例低，政府干预经济的能力弱化

财政收支状况是反映国家意志和宏观调控能力的重要指数，而财政投资是实现国家政策意图和实现宏观经济调控的重要手段。我国改革开放以来，财政收入和财政支出都有一定程度的增长，1979年—1995年的年均增长率分别为10.6%和11.2%，比改革开放前的1953—1978年的年均增长率7.2%和7.4%都提高了3个百分点，尤其是1991—1995年的年均增长16.3%和17.2%。但是，由于我国财政收入占GDP的比例过低，已经对国家宏观调控能力产生很大影响，而财政支出结构不合理，国家财政投资占财政支出的比重小，更进一步弱化了国家对社会经济的调控机能。

受经济发展水平制约，我国的财政资金一直是不充裕的。但由于政府包揽的事务过多，本来就不富裕的财政资金只能是“撒胡椒面”，让大家都吃一点，但大家都要把裤腰带勒得紧紧的。财政支出结构不合理，国家财政用于经济建设的投资在财政支出中的比例一直很低，具体如图所示：

国家财政投资占财政支出的比重

指标(亿元)	1978年	1985年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年
国家财政投资①	452.18	575.18	725.60	739.75	764.81	900.83	639.72	621.05	885.88
国家财政支出②	1111.00	1844.80	3452.20	3813.55	4389.68	5287.42	6300.90	6823.72	7914.38
①/②	40.70%	31.20%	21.01%	19.40%	17.42%	17.04%	9.85%	9.01%	11.19%

(以上数字资料根据1980、1992、1995年《中国经济年鉴》和刘仲藜部长1996年中央和地方财政预算执行情况和1997年中央和地方预算草案报告中的有关资料整理。)

在计划经济条件下，财政投资占财政支出的比例虽然比较高，但当时政府统揽全局，主要用于国营企业的投资，对基础产业、基础设施、高新科技等投入并不大，改革开放以后，尤其是

1992年我国实行社会主义市场经济体制以来，由于投资主体的多元化，财政投资占财政支出的比重大幅度地下降。据统计（见下表），在全社会的固定资产投资中政府预算内财政投资所占份额从1978年的62.2%萎缩到1994年的3.2%，银行贷款比重从1.7%上升到20.9%，企业自筹资金从31.9%上升到64.4%，外资份额从4.2%上升到10.3%，固定资产投资结构从以政府财政投资和企业自筹为主的格局调整为以企业自筹、银行贷款和外资引进为主的局面。投资结构的这种变化和调整，特别是银行信贷资金投入比重过大，势将导致基本建设规模失控，给宏观经济运行带来隐患，加剧重复建设和结构失调；国家财政投资占财政支出比例大幅度下降，社会固定资产投资格局的变化和调整，使政府干预经济的力度弱化，最终会影响宏观经济的运行。

年 份	政府预算内 财政投资	银 行 贷 款	企 业 自 筹	外 资
1978①	62.2%	1.7%	31.9%	4.2%
1994②	3.2%	20.9%	64.4%	10.3%
② - ①	-59%	+19.2%	+19.2%	+6.1%

建立发展公共财政是我国社会经济 发展的客观要求

我国改革开放逐步深入，社会主义市场经济体制建立与发展，要求加快财政体制的改革，按照市场经济运作规律，发展我国的财政。国际经验表明，在现代市场经济体系中，政府干预经济的力度必须日益增强，而财政投资是实现国家政策意图和实施宏观经济调控的重要手段之一。因此必须努力增加财政收入，科学界定财政收入在GDP中的比例，认真调整好中央财政与地方财政的比例关系，调整财政支出结构，增加财政投资支出，增强