

Cái Shuì gǎi gé fā zhǎn yán jiū

财税改革发展研究

● 李大强



湖北人民出版社

CAI SHUI GAI GE FA ZHAN YAN JIU

财税改革 发展研究

李大强



湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

财税改革发展研究

李大强

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：湖北省新生报印刷厂

经销：湖北省新华书店

开本：850×1168 毫米 1/32

印张：13

字数：298 千字

插页：1

版次：1997 年 8 月第 1 版

印次：1997 年 8 月第 1 次印刷

印数：1—5 100

定价：19.80 元

书号：ISBN 7—216—02117—7/F·348

目 录

第一章 政府间的转移支付制度	(1)
一、政府间转移支付制度的基本原理	(1)
二、政府间转移支付制度的实证分析	(9)
三、完善我国政府间转移支付制度的对策性思路	(18)
第二章 市场经济条件下财政支出结构的合理化	(29)
一、财政支出结构中的不合理因素	(29)
二、市场经济条件下财政支出结构合理化的要求	(34)
三、财政支出结构的变化趋势及与国外的比较和借鉴	(46)
四、财政支出结构合理化的改革思路及主要支出政策设计	(56)
第三章 地方财政的行为规范	(66)
一、地方财政存在的必然性及其职能范围的界定	(66)
二、地方财政行为不规范的表现	(71)
三、地方财政行为不规范的产生动因	(75)
四、地方财政行为规范的对策建议	(80)
第四章 地方税制的问题	(97)
一、地方税制建立的理论前提	(98)

二、地方税制建立的原则	(103)
三、各国地方税收及结构比较	(108)
四、我国地方税现状及问题分析	(111)
五、我国地方税制的目标模式选择	(119)
六、建立规范化地方税制的设想	(130)
第五章 企业所得税的国际比较	(133)
一、企业所得税的一般基础比较	(133)
二、企业所得税的宏观理论比较	(139)
三、企业所得税的微观技术比较	(158)
四、我国企业所得税改革的探讨	(165)
第六章 “九五”时期合理税负水平及政策选择	(171)
一、税收负担的基本理论	(171)
二、我国税负水平的现状	(179)
三、税收负担的国际比较	(201)
四、“九五”时期合理税负水平的确定	(207)
五、达到合理税负水平的政策选择	(222)
第七章 农业投入中的政府职责	(243)
一、农业发展与政府投资职能	(244)
二、各国政府对农业投入的共性	(251)
三、我国政府对农业投入的历史回顾与现状分析	(255)
四、我国农业投入中政府职责的界定	(269)
五、构建政府农业投入的宏观调控体系	(279)

第八章 市场经济条件下农业的宏观调控	(294)
一、政府对农业实施宏观调控的客观依据	(295)
二、发达国家的农业宏观调控	(302)
三、农业宏观调控的目标与手段	(306)
四、农业宏观调控体系的建立与运行机制	(315)
第九章 养老保险制度的改革	(326)
一、养老保险制度改革的意义	(326)
二、养老保险的制度模式	(330)
三、养老保险基金的财源分析	(341)
四、养老保险基金的筹措	(348)
五、养老保险基金的运营	(354)
六、我国养老保险的管理体制	(362)
第十章 构建国有资产的管理体制	(370)
一、构建国有资产管理体制的理论分析	(371)
二、国有资产管理体制现状及其改革的目标要素	(379)
三、国外国有资产管理体制比较与借鉴	(388)
四、构建我国国有资产管理体制探索	(395)
五、构建国有资产管理体制的财税对策	(403)
后 记	(409)

第一章

政府间的转移支付制度

政府间转移支付制度是财政体制的重要组成部分。本章旨在构建符合社会主义市场经济体制的转移支付制度的理论框架,并根据国情提出完善我国政府间转移支付制度的对策性思路。

一、政府间转移支付制度的基本原理

1994 年我国实行了分税制,以新的思路建立了中央政府与地方政府的财政关系。该制度在财政收入的安排上提高了“两个比重”,因此政府间转移支付制度成为人们普遍关注的问题。适应市场经济体制要求的政府间转移支付制度应该是怎样的格局?这是个新课题,需要在理论上探讨清楚。

(一)政府间转移支付制度的界定

政府间转移支付制度是指各级政府的预算资金相互之间非购买性转换的规则、程序和方法。转移支付是指资金在经济行为主体之间非购买性的变换,即不以商品或劳务作交换的资金支配权变换。政府间的转移支付则是指转移支付的行为主体是各

级政府,它包括上级政府对下级政府的转移支付和下级政府对上级政府的转移支付,以及同级政府之间的转移支付。本章主要研究中央政府对地方政府的转移支付制度。

民间的转移支付通常建立在自愿的基础之上,没有“社会”的强制规范,例如民间的募捐赞助活动、慈善活动等等。政府间转移支付除了上面讲的资金的非购买性转移特点之外,还有另外一些显著的性质。第一,各级政府的收入界定采取非市场机制的形式,转移支付量与各级政府的收入界定有关,因此有一定的模糊性。按市场经济的特点来看,各级政府的收入以税收收入形式为主。税收本身又有“无偿性”的特点,于是就产生了这样的问题:各种财政收入(包括税收收入)划归各级政府的依据是什么?第二,中央政府对地方政府的转移支付有相应的法规形式,因此有相对稳定性。一个统一的国家,通常都区分为中央政府和地方政府,在统一的政令下,地方政府有相应的职责,各级政府的财政收入就是根据它们的职责来划分的。既然如此,为什么还要有转移支付,并且要建立相应的制度呢?第三,政府间转移支付的目标是多元的,可以说和“财政职能”的目标(效率资源配置、收入分配公平及宏观经济稳定)是一致的,因而在讨论政府间转移支付的时候,就要对“财政职能”予以结构分析。转移支付量既与“职能”的结构状况有关,又与财政收入的划分有关,因此转移支付量的依据也有多元决定的特点。

一个好的政府间转移支付制度,就是要兼顾到上面三个方面的问题,才能保证财政体制的有效运作。

(二)政府间转移支付制度的准则

在市场经济条件下,我们把财政职能概括为资源配置职能、收入再分配职能和经济稳定及经济增长职能。政府间的转移支

付制度的准则,是在考察财政职能在各级政府间的划分基础上,围绕财政职能目标的实现而界定的。

1. 转移支付制度的效率准则

政府进行资源配置的任务是提供满足人们消费需求的公共商品,核心要解决的是效率问题。因此,中央政府和地方政府在资源配置方面职责的划分是以效率为原则的。据此,如果某些公共商品的提供由中央解决有效率,那么就应由中央政府从事该类商品的资源配置;如果由地方提供有效率,那么就应由地方政府从事该类商品的资源配置。与此相适应,我们把中央政府提供的公共商品称为全国性公共商品;把地方政府提供的公共商品称为地方性公共商品。

全国性的公共商品的受益面是全国(最典型的例子是国防),因而其资源配置由中央政府解决最有效率。而地方公共商品的受益面是有地域性的,在这个地域范围内的居民可以受益,不在这个地域范围内的居民则不受益。例如,城市的交通设施主要有利于城市居民;某个村落的供水系统主要是该村居民受益。地方公共商品由地方政府从事资源配置有效率,否则由中央政府统一供给就会导致效率损失。

以上的分析是以受益封闭性为前提的,即每一辖区内的公共商品完全由其辖区内的居民受益,辖区外居民几乎完全不受益。但在大多数情况下,地方公共商品是开放性的,其受益面将溢出辖区外。例如,由某一地区提供服务所产生的受益超出其管理区的范围而达另一个未提供费用补偿的管辖区,如污染控制和受过教育的学生迁居;又如,由于非本地居民前来定居并享受所提供的公共服务,如公园、文化、娱乐和交通设施、地方性大学、地方性福利和卫生保健系统。因而,从效率的受益——成本对称性原则出发,地方政府往往削减存在外溢性的公共商品的

供应,使得资源配置难以达到帕累托最优,这就需要上级政府予以协调。政府间转移支付就是解决这种利益外溢所产生的效率状况的重要手段。在地方政府的财权与事权并非完全对称的财政安排中,中央政府可将其获得的转移支付资金中的一部分按一定的标准,以配套资金的形式拨付给地方政府,对受益外溢性项目进行必要补偿,鼓励地方政府配置效率资源。

2. 转移支付制度的社会公平准则

社会公平是包含有价值判断的概念。从居民角度看,社会公平是指居民的共同富裕但同时也承认让一部分人先富起来。从政府履行社会公平职责来看,不仅包括居民对公共劳务享用的公平,还包括地区间经济协调发展的公平。

地区间经济发展不平衡几乎是各国社会经济发展过程中所共有的现象。从收入差异来看,一地的经济发展水平固然与当地政府的行政质量有关,但是,自然的、政策的、历史的因素所起的作用往往显得更为重要。这样,在相同的收入征收努力程度及相对统一的税收体系下,各地方政府获得的可支配财力是不尽一致的。而从客观需求差异来看,一地政府的行政需要是受多种因素制约的,诸如自然条件(气候)、社会因素(民族构成)、人口分布(过密或过疏)、经济状况(物价及费用开支水平)等,因而各地方所需要的公共商品也存在着需求数量、种类及成本开支的差异。因而政府有责任对经济欠发达地区以及遭受特殊困难的地区予以帮助,在生产能力及消费水平方面缩小其与富裕地区的差异,实现社会公平。

中央政府和地方政府各自承担着不同的社会公平职责。地方政府有解决本地区公平问题的职责,但有很大的局限性。一是由特殊原因造成的困难,地方政府无力解决,例如特大的自然灾害。二是社会公平是按“全国”的观点考虑的,地方政府不可能解

决地区之间的不平衡问题。其中前一点是特殊性的社会公平问题,通常由中央的专款解决;而后一点则属于常规性的社会公平问题,而这就有一个“公平标准”的问题。

从社会公平的角度出发,在一定的社会环境下,政府有责任保证居民具有某种消费水平(包括公共商品消费和私人消费),而不论他们的能力和收入水平如何,因而需要引进最低公共商品消费标准的概念。例如教育,在农村规定为六年义务教育,而在城市规定为九年义务教育,这就有享受教育劳务“最低”标准的含义。一旦确定,不论地区的贫富状况,每个学龄儿童都要得到相应的教育,要由地方政府解决,有困难的则由上级政府的转移支付解决。但进一步研讨转移支付量时,“最低”的数量是不一样的。即人均的教育经费因为各地的物价不一样,费用开支也不一样。因而,最低需求标准是一个动态的概念,即在不同的国家、地区、经济发展的不同阶段它的量化标准不同。最低需求标准在货币量上的差异主要有两方面的原因:一是由于地区间的物价水平不同,另一方面是由于各地的经济发展水平不同,相应的设施以及消费的货币需求量也就不一样。

社会公平的目标不能期待“慈善事业”的方法来解决,因为这种方法随机性大,也不可能解决“面上”的问题。这就需要中央政府在解决社会公平问题上承担重要职责。转移支付量需要以对各地方的财政收入能力和财政支出需求的科学评估为基础,帮助欠发达地区政府提供符合最低标准的公共服务。

3. 转移支付制度的经济稳定和经济增长准则

对于市场经济体制来说,经济波动是必然的缺陷。维持经济稳定和经济增长的职责必须由中央政府来充当。地方政府为什么不适宜承担经济稳定和经济增长的职能呢?首先,假定某一个地方政府要刺激该地的经济发展,抬高总需求,那么它必须增加

财政支出和降低税收收入。这样,财政赤字就难以避免。地方政府无力解决财政赤字的困扰,如果地方政府到辖区以外去借债,它将无法偿还。其次,假定某一地方政府的政策会引起其他地方政府的连锁反应,那么由于没有一个地方政府能够控制货币供给、市场利率、市场价格、国民收入总水平、进口总水平等类的宏观因素,因此宏观控制的目标是无法实现的。最后,在市场经济条件下,商品流动是自由的,因而,某地宏观调控因素造成的后果不可能全部由该地承担,应由中央政府负责解决。

中央政府解决宏观问题的手段是通过财政收支来体现的。通过收支政策来调节供需总量和供需结构。在收入方面,由于实行分税制,各级政府的收入已被界定,因此在收入政策改变的时候只是影响各级政府的可支配收入量。而在支出方面进行经济稳定调节时,既有支出政策影响各级政府的支出水平及结构问题,也有需要转移支付解决的问题。中央政府宏观调控的转移支付总是以资源配置补助和收入分配补助为依托的,但目的和产生的原因不同。例如为刺激总需求对某一地区追加投资等等。

4. 各项准则之间的关系

从以上的分析中我们可以看出,转移支付制度目标主要有以下几方面:(1)效率目标——改正由于行政管辖区之间的受益或费用溢出引起的无效率,以提高公共商品的配置效率;(2)公平目标——克服由于各地方的财政能力及财政支出需要的差异引起的不公平,以保证在一个国家内各行政管辖区都至少有能力提供全国统一最低标准的公共服务;(3)稳定经济目标——矫正整个国民经济中产业分布、就业分布的地区不平衡性,以保证国民经济的稳定增长。

财政三职能之间是有联系的,相互之间既有区别又有交叉重叠之处。例如收入再分配的职能可以通过一定的资源配置方

式得以实现,宏观调控职能的实现依托于资源配置及收入再分配方式。因此,表现在作为财政范畴的转移支付制度的目标上也是如此。因而转移支付制度在技术处理上也是有多多样性的,例如稳定经济目标的转移支付通过资源配置补助的形式得以实现,稳定经济为目标的投资可以看作是另一种资源配置活动,但二者的动因不同。因而我们应协调好其中的关系,使其既有利于实现既定的目标,又有利于财政体制的相对稳定。

(三)政府间转移支付方式方法的选择

1. 各级政府收入决定的依据及转移支付

转移支付方式方法的选择是以各级政府的收入为前提的。换言之,转移支付制度的合理性是以各级政府合理的收入划分为基础的。作为政府间财力的再分配行为,转移支付的规模和政府间收入初次划分密切相关。

如何在中央政府和地方政府之间划分税基呢?一般而言,根据效率规则,富于流动性的税基应该属于中央,不能流动或难以流动的税基属于地方。即我们所俗称的流转税原则上应列为中央税,而财产税应列为地方税。根据社会公平规则来看,收入再分配功能强的税基应属于中央,收入再分配功能弱的税基应属于地方。一般认为,所得税具有极强的收入再分配功能,因此应属于中央税。进一步分析表明,税基的流动性存在地域范围的问题,这在市场经济初级阶段表现尤为明显。我国现阶段人口流动性还较差,有相当多的流转税基存在地域局限性。但是,绝对在某个地方辖区内流动的税基是较少的,区域之间的流动是不可避免的。这样,流动性税基则应成为中央和地方的共享税基。理论上讲,划分比例应以区际间税基流动量和区内税基流动量之间的比例来确定。另外,地方政府分享一部分辖区内居民所得税

也是应该的。因为辖区内居民对该公共商品的受益程度与其收入水平相关。例如,收入高者乘坐小轿车,收入低者踩自行车,穷困者只能步行。应该说他们对公共劳务的受益是有差异的,理所当然应根据他们的收入水平对该地上交税收。因而,所得税也可成为共享税。

从效率和公平兼顾的角度考虑,富于流动性的税基和收入再分配功能强的税基应成为共享税基。由于这两类税基在整个税收体系中占有极其重要的地位,地方政府从非流动性税基中获得的收入远不能满足地方居民对地方公共商品的需求。而且经济发展程度越高,这个矛盾就越突出。这就需要建立中央政府对地方政府的转移支付制度来解决这一矛盾。

2. 转移支付方式方法的分类

转移支付的方式按中央是否对此项补助规定具体用途分类可分为两种:一般性补助(或称无条件补助)及专项补助(或称有条件补助)。

一般性补助又称综合性补助,主要用于前述三项转移支付制度目标的实现,其主要目标是满足地方履行政府职能的基本开支需要,保证地方政府至少有能力为辖区内居民提供符合全国最低标准的公共服务。其具体分配办法是根据地方财政收支差额,由中央财政给予定额补助,不规定专门用途,地方政府接受此类补助可视同本级财力统筹使用。这里的关键问题是如何测定各地的财政收入能力及至少满足全国统一最低标准的公共服务的支出需要。从收入来看,实际收入不仅与各地的经济发展水平有关,而且与各地组织收入的效率密切相关。换句话说,即使有收入可能,如果征收工作不得力,也会出现收入不足。从支出来看,支出水平决定于各地方自然的、历史的、经济的、行政的各方面因素及公共商品成本的地区间差异。如果仅以各地的实

际收支为基础来核定转移支付额,那么它很可能成为鼓励地方少收多支的机制。科学的方法是采用“因素法”进行测算,其具体程序是:建立一个统一标准的地方预算体系,分别测算各地方标准收入和标准支出,将各地方标准支出减去标准收入,得出各地方收支标准缺口(赤字),并以此作为转移支付的依据。可见,“因素法”将其科学的计量过程建立在对各影响收入、支出因素的准确估价基础之上,因而被视为一种较为科学的方法。通过科学技术手段的运用,可以将转移支付额确定建立在动态模型基础上,这有助于更加有效地实现转移支付制度的目标。

专项补助主要用于对外溢性公共商品的补助,体现国家宏观调控意图以及一些特殊项目的补助,例如自然灾害补助、西北地区的防护林带补助、土地改良补助等等。科学的专项补助应建立在对外溢性公共商品的科学计量及对体现国家宏观调控意图的转移支付项目的立项、审批及估算的科学计量基础之上。

二、政府间转移支付制度的实证分析

(一)当前政府间转移支付制度的机理

现行的转移支付制度是建立在分税制基础之上的。分税制首先是以新的税收制度为基础的,然后在税制改变的基础上按税种划分了中央和地方的固定收入以及中央和地方的共享收入,按照这种划分,中央集中了较多的收入,地方财政平衡要靠转移支付制度来保证。

1994年新税制的改革原则是按前几年的水平设计总税负,但按税种来看税负水平却发生了较大的变化。首先变化最大的在流转税领域。原税制对产品或劳务交易额征税的税种由产品

税、营业税、增值税组成,新税制改为由增值税和营业税覆盖,另开征消费税。增值税、营业税和消费税的总税负设计和原产品税、营业税、增值税的总税负设计是相当的。但新增增值税的征税范围不仅包括了原产品税的范围,而且还包括了原营业税中的大部分,原产品税中的部分税负份额设计为消费税。其次,在税制改变的基础上按税种划分中央和地方的固定收入以及中央和地方的共享收入。其中,关税、海关代征消费税及增值税、消费税、中央企业所得税、铁路、银行、保险等部门集中交纳的收入、由中国人民银行总行批准发给金融业务营业执照的金融企业所得税划作中央固定收入;营业税(扣除银行、铁路、保险部门集中交纳部分)、城市维护建设税、农牧业税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、地方企业所得税、个人所得税等划作地方固定收入;增值税、证券交易税和资源税为中央与地方共享收入。其中,增值税中央得 75%,地方得 25%,证券交易税和资源税为中央与地方“五五”分成,资源税的大部分可以先留给地方,个别税如海洋石油的资源税归中央。按照这样划分,中央政府集中了相对较多的收入,1994 年中央政府集中的收入占财政总收入的比例从原来的 30%左右提高到了 55%左右。

目前中央政府对地方政府的转移支付形式主要有四种类型:第一种,定额补助或称体制补助。补助的基础是按照 1980 年财政收支的重新划分,对核定支出基数大于收入基数的省份给予补助,属于无条件补助。第二种,专项补助。这种补助最初主要用于救灾、扶贫等特定用途。随后,补助的项目和范围都有所扩大。这种补助要求专款专用亦称有条件的专项拨款。第三种,中央各部门掌握的一些专项基金和拨款中用于地方有关的基础设施建设等活动的部分。当然,这部分拨款不是规范的转移支付形式。1994 年分税制改革后,中央政府在一定程度上扭转了依

靠地方政府上交收入的状况,但财政资金在政府间转移的结果,依然基本保持了原有资金分配的格局,在资金转移的形式上,出现了一个新的重要因素——税收返还,即我们所说的第四种类型。它的具体测算办法是,以1993年为基期,按照分税制规定中央从地方净上划的收入数额(即消费税+75%的增值税—中央下划收入)如数返还给地方。1994年以后,税收返还在1993年基数上逐年递增,递增率按增值税和消费税平均增长率0.3的系数确定。由于这次分税制改革对地方财政支出范围未作大的调整,一部分收入上划中央后,地方财力受到影响,难以保证其正常支出的需要。因此,为了地方财政平衡,采取了税收返还办法。这种一般补助性质的转移支付数额很大,相当于全部财政收入(不含债务)的20%—30%。

(二)存在的主要问题

我国政府间转移支付制度有两大特点:一是保既得利益为主(1994年推行分税制后中央对地方的税收返还仍具有这一特点);二是主观性、随意性较大,在给谁不给谁以及给多给少方面没有一个客观、公平的统一标准。这与市场经济所要求的效率、公平及稳定经济的转移支付制度目标不符,与法制化、规范化、科学化的要求相背离。具体表现为以下几点:

1. 现行收入划分不能体现效率与公平原则

首先,按照效率与公平原则,所得税应作为共享收入,而我国现行的企业所得税却按照行政隶属关系来划分,这种方法不符合市场经济体制的要求。因为企业要成为不受政府直接控制的独立经济实体,而按行政隶属关系划分企业所得税的归属,难以克服各级政府对所属企业的特殊保护而形成的经济封锁、地区割据等问题。而现行的个人所得税列为地方固定收入,不但不