

53

F 512
H 796

经济体制转轨期的 财税改革与探索

黄衍电 著



A1021313

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济体制转轨期的财税改革与探索/黄衍电著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.5

ISBN 7-5005-5812-0

I. 经… II. 黄… III. ①财政管理体制—经济体制改革—研究—中国②税制改革—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 036788 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市密云县印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.5 印张 327 000 字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1500 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-5812-0/F·5109

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



《经济体制转轨期的财税改革与探索》一书，是黄衍电同志积近十年财税研究心得而著成的一部力作。此书不仅洋溢着当今中国财税改革与发展的浓厚气息，更凝聚了一个具有强烈社会责任感的学者对我国财税改革与发展的一系列深刻而独创的见解。该书的主要特点：

1. 理论性与实践性的统一。该书的每一篇都以当时财税经济领域紧迫而重要的改革与发展问题为选题，着眼于兴利除弊进行严肃的理论探索，得出标本兼治的对策性结论。这就使得作者的成果不仅具有理论价值，而且对指导实践具有直接的应用价值。由于作者在完成这些成果时，主要是在财经院校或实际决策岗位工作，因而不少政策主张也间接或直接地转化到推进财税改革与发展的实践之中，并不同程度地产生了预期的效应。

2. 创新性与继承性的统一。透视该书的每一篇，都不难找到具有创新性的理论观点和论事对策，尽管作者也在积极吸收西方经济学

和其他学科的有益观点与方法。然而，研究中始终贯穿了马克思主义的立场、观点、方法，既保持了财税基本理论思想的前后一贯性，又实现了对财税理论的创新与发展。

3. 实证研究与规范研究的统一。从研究方法看，作者在本书中既大量地运用了实证的方法，客观地描述事实，深入地分析财税改革与发展问题的因果联系，又适当地运用规范的方法，以巩固和完善社会主义制度为基本出发点，对财税改革与发展方向的利弊得失作出价值判断，有根据地提出理论观点与政策建议。

财税理论的研讨与时代息息相关。我国的改革开放和现代化建设事业，正处于前所未有的大转变过程中，国家财政和财政学科的发展正面临极大的挑战，同时也面临着应认真把握的机遇。财税理论研究必须为这个伟大转变中的财税实践提供理性思维。《经济体制转轨期的财税改革与探索》一书，可看作是我国财税理论界众多努力中的一个组成部分。可以说，该书所收录的是作者近十年来发表的部分论文，从总体上来讲，反映了改革开放以来财税理论发展的轨迹。本书大部分的内容是对财税思想制度的历史总结，并反映了黄衍电同志较长时期的积累和来之不易的研究成果。应当指出的是，该书寓有新意，但距离“较系统地构造社会主义初级阶段有中国特色社会主义的财税理论”这一境界，还有一定的距离。要达到这一境界，需要我们在社会主义建设的历史进程中去共同努力。希望黄衍电同志和其他中青年学者，在研讨之路上锲而不舍，继续孜孜以求，不断进取。

邱华炳

2001年10月18日

目 录

一、财政理论研究

面向 21 世纪知识经济的财政思考	(3)
更新观念、拓宽税基, 促进税收收入持续稳定增长	(17)
振兴财政要开源节流	(29)
强化国家经济权威的财政途径	(33)
重塑稳定平衡财政的构想	(38)
实施积极财政政策应治理税收流失	(43)
构造我国公共预算框架之我见	(50)
激活内需: 财政的政策选择	(59)
优化财政支出管理, 促进财政运行的良性循环	(71)
我国财政支出效率问题初探	(78)
我国财政困难的成因与走出困境的对策	(89)
我国财政风险的成因与化解	(95)

二、税收政策探析

社会主义市场经济条件下宏观税收政策的实施与选择

.....	(109)
泛议我国税收政策的双重目标.....	(117)
论税收政策负效应的引发与控制.....	(123)
税收政策手段的选择与配置.....	(131)

三、区域经济财税研究

推进山海经济协调发展的税收政策.....	(139)
区域经济发展中的财政制度创新.....	(147)
加快我国城市化步伐的财税政策选择.....	(158)
税收政策在产业结构调整中的思考.....	(171)

四、税收实证探析与制度改革

我国税收负担的基本估计与调整设想.....	(179)
新财税体制对经济发展的影响及其对策.....	(186)
税收转嫁及其调节杠杆作用.....	(193)
理顺税价关系,改革流转税制结构的设想.....	(199)
统一后的内资企业所得税的不足与完善.....	(204)
房地产开发的财税政策初探.....	(209)
建立环保税收制度:中国环境税收政策的思考.....	(213)
电子商务与税收对策研究.....	(226)
高科技税收优惠政策的现状分析与完善.....	(237)
税收优惠的效应分析与制度完善.....	(248)
支出税款有偿使用,完善税收优惠政策.....	(255)
社会主义市场经济下的税收管理体制.....	(260)
关税贸易总协定与我国税收政策.....	(266)

缓解亚洲金融危机负面影响的税收政策选择·····	(271)
经济全球化与国际税收协定问题·····	(276)

五、企业税收研究

构造现代企业制度的税收政策取向·····	(285)
现代企业制度与深化税制改革·····	(292)
我国小企业财税扶持政策选择·····	(298)
国营大中型企业活力不强的财税诱因及其增强对策 ·····	(309)
增强国营大中型企业活力的思考·····	(317)
促进我国民间投资发展的财税政策研究·····	(323)

六、农村税费改革

加强农村财源建设, 促进农村经济发展·····	(337)
农业税制改革之我见·····	(347)
推进农村税费改革需要进行的配套措施·····	(357)

七、政府采购问题

规范政府采购制度, 提高社会经济效益·····	(367)
建立政府采购制度势在必行·····	(380)
我国推行政府采购制度问题研究·····	(388)

八、社会保障问题

我国社会保障筹资问题研究·····	(401)
社会保障税的理论依据与制度设计·····	(412)
后 记·····	(420)

一、财政理论研究

面向 21 世纪知识经济的财政思考

21 世纪将进入知识经济时代，各国之间的竞争从现象上看是综合国力的竞争，实质上是知识总量、人才素质和科技实力的较量。更确切地说，归根到底是创新，特别是科技创新。在这种情况下，科技发展水平相对低的发展中国家面临着极为严峻的挑战。为把我国建设成为世界科技强国，党的十五大确立了科技兴国的发展战略，坚定不移地将加速科技进步置于我国经济社会发展的关键地位。财政作为国家宏观调控的重要杠杆，对科技的进步与发展可以发挥其独到的推动作用。本文试就知识经济与财政的关系，以及面向知识经济时代的财税政策作些粗浅的探讨。

一、知识经济与财政的关系

知识经济 (Knowledge - based Economy)，完整的称呼是“以知识为基础的经济”，是指知识将作为经济活动中的重要生产要素，成为国民经济的主要资源之一，从而使知识的生产、分配和使用成为经济运行和发展的决定因素。知识经济不同于传统的以大量消耗原材料和能源为特征的经济，它是一种全新的基于最新科技和人类知识精华的经济形态。因而知识经济的发展必然会引起产业结构的大调整，并正在从根本上改造国民经济，进而对财政收入的来源、规模、结构、财政支出的投向，以及财政政策产生影响。

(一) 知识产业成为带动国民经济发展的主导产业，进而引

起财源结构的变化

从世界范围看，工业化所经历的每一阶段都有其主导产业。早朝的英国为代表，其支柱产业为纺织业和钢铁业；中期的美国和德国为代表，其支柱产业为机械制造业和汽车业；后期以美国和日本为代表，其支柱产业是以半导体为基础、计算机和通信为主体的电子工业以及以软件产业为核心的信息产业。如今知识经济的蓬勃发展势将取代传统的制造业，成为带动国民经济发展的主导产业。知识产业中处在核心地位的是计算机及其软件、信息、无形资产、咨询业以及新科技、人才和社会资源的开发，它们在经济活动中的重要性越来越大，它们所创造的价值在国民生产总值中所占份额也越来越大。正如 OECD 在《技术生产率和工作的创造》（1996）报告中指出：今天，各种形式的知识在经济过程中起着关键的作用，无形资产投资的速度远远快于对有形资产的投资，拥有更多知识的人将获得更高报酬的工作，拥有更多知识的企业是市场中的赢家，拥有更多知识的国家有着更高的产出。总之，知识产业及科技进步可以大大提高现有资源的开发和利用程度，提高劳动生产率，使一定的投入得到更多的产出，增加可供分配的财源。

（二）产业轻型化和“软化”趋势促进财政收入的稳定增长

重型产业的绝对量仍会继续增加，但其比重则在下降。一般来说，在发达国家经济中，制造业比率仍将持续下降，服务业则将持续上升。预计到年底，美国、西欧和日本的服务业比重将分别达到各国国民生产总值的 82%、75% 和 73%。过去的钢铁企业每个雇员的投资为 3—4.5 万美元，现在则为 1.5—2.5 万美元了。同时，知识、科技向传统产业部门渗透，使之发生质变，传统产业中的知识含量与日俱增，即因加入知识而被“软化”了。以最古老的农业部门为例，机械化是它的第一次新生，而电子

化、信息化使它得到第二次新生。电子信息技术可以建立各类农业数据库,运用计算机和传感装置进行自动监测和调控,计算机网络可以实现大范围内的信息共享,各种农业模型、施肥方案可以为农业高产稳产提供极大帮助,各类农用机器人使农业走上更现代发展之路。电子信息技术正在使农业走出传统耕作方式,以崭新的面貌走向新时代。在知识经济时代,传统产业脱胎换骨,焕发出新的生命力。可以说,知识经济不同于传统经济受自然资源、生态环境等因素的制约,它是以智力资源为首要依托,是促进人与自然协调、可持续发展的经济,它可提供持续不断的财政收入。

(三)“边缘产业”的兴起,将使之成为财政收入新的增长点

微电子和计算机、信息技术正向各产业渗透,并催生了一些新的“边缘产业”,如光学电子产业、医疗电子器械产业、航空电子产业、汽车电子产业等。80年代中期以来,我国的高新技术产业迅猛发展,仅“八六三”计划就在计算机技术、微电子技术、生态农业等方面形成了规模庞大的产业群,创造了数量可观的财政收入,已成为继传统的第一、第二、第三产业之后的第四大财源支柱。同时,知识经济还带动传统经济创造了更多的财政收入。

(四)知识产业是增加国家财力的一个重要的、不可忽视的因素

国民经济正由能源密集型和资本密集型向技术密集型、知识密集型和信息密集型转化。一方面,知识产业蓬勃兴起,成为国民经济的主导;另一方面,传统产业部门的技术含量、知识含量逐步提高,国民经济的单位耗能量在逐步下降,国民经济正向低物耗型转变。物质资源的重要性在相对下降,即知识和人才资源将成为经济和社会发展的决定性因素。可以说,高新技术的推广

运用，与传统产业的完美结合，推动了产业升级，用同等的物质投入创造了更多的物质财富和精神财富。由此可见，科技进步与知识经济的形成，是增加国家财力的一个重要的不可忽视的因素。

（五）国家财政的资助和主持，是推销知识经济发展的重要推动和引导力量

纵观人类历史长河，以产业结构来划分的三种经济形态，即农业经济、工业经济、知识经济，它们之间存在着一个历史演变的过程。然而，在这一历史演变过程中，科技领域的每一次重大革命和飞跃，都离不开国家有关经济政策的全方位支持。广泛利用市场机制的诱导作用和充分发挥各种经济政策和经济杠杆的调控功能，已成为知识经济时代和世界各国科技迅速发展的重要保证。在知识经济时代和推动科技进步的诸多经济政策中，财政政策可以发挥其特有的功能作用。在市场经济中，科学技术的研究开发是与商业活动紧密相连的，受市场经济规律的支配。但即使在高度发达的私有制经济中也有相当一部分科学技术事业要求政府的干预和资助。这是因为：

有些科学技术研究开发的受益范围是对整个社会有利的；基础科学投资回收期过长，有的不能直接导致技术发展，难以得到私人资本的支持；有的科技研究开发具有较强风险性；有的高新技术产业需要大量资金，而难以从市场上筹集到足够的资金；有些科技的研究开发国际竞争十分激烈，需要政府的支持。随着知识经济的形成，现代科学技术活动的日益社会化，及其对经济发展的物向日益增强，规划、引导、组织、支持和资助科学技术事业，以及知识经济的形成，应是各国政府的一项基本职责。政府通过财政对科技事业的资助，是整个社会科技投入中的重要力量之一。

在知识经济时代，对科技的投入将主要依靠各个市场主体，而各个市场主体投资科技的动因则又取决于经济利益的刺激和政府有关经济政策包括财政政策的诱导。因而除了由政府财政直接拨付科技研究和开发经费外，财政分配还以多种方式与价格机制相互配合，在一定程度上影响或决定着社会的投资方向和规模。各市场主体在其他市场条件和环境相同的情况下展开竞争时，税收负担的轻重，税收优惠的多寡自然成为影响其投资决策的重要因素。如果国家在税收政策上赋予高技术产业较轻的税负或较多的优惠，高科技产业便会形成快速发展的态势。

当然，财税政策对高科技产业所具有的推动作用需要一个传导过程。当有关促进高科技产业发展的财税优惠政策付诸实施后，各市场主体便进行经济利益的权衡，在可预见的巨大经济利益驱动下，必然会有相当一部分市场主体显示出投资于高科技产业的强烈欲望，最终大量的社会资金将会向高科技产业转移。随着以资金密集、知识密集、技术密集和高附加值、高回报率为主要特征的高科技产业的蓬勃兴起和不断壮大，一大批配套产业、辅助产业或相关的新兴产业便会相继问世。这一格局的形成，既会促进技术成果的转化，促进知识经济的发展，为国家财政创造了丰富的财源，同时也为政府制订更优惠的科技财税政策奠定了物质基础。

由此可见，财税政策处于推动科技进步、高科技成果的转化及知识经济发展的最前沿，其产生的强烈“加速”作用是显而易见的。

（六）知识经济时代对财政提出新的挑战

高科技的发展，信息技术的进步使世界变得“越来越小”，知识经济的时代离我们越来越近。200年前工业经济开始替代农业经济，掀开了人类文明史上崭新的一页。如今知识经济正在替

代工业经济，对整个世界的经济、政治、科技、文化都将引发深远影响。知识经济的悄然兴起是一场无声的革命，它不仅对我们现有的生产方式、生活方式、思维方式及行为方式产生重大变革，而且将使网络贸易、无报商品大量增加。财源结构的变化，监控难度的增加，都会对财政管理提出新的、更高的要求。同样，在网络提供有偿服务的个人或机构、进行贸易的公司企业，也因此逃避了大量的税收。如何对这部分交易行为进行征税和监督，是知识经济时代“向财政提出的新问题”。作为国家宏观经济调控的财政部门，应该而且必须关注世界最新经济状态的发展变化，使我们的思想观念、管理方式和领导决策都能迅速适应这一新的发展变化。在加快财政事业发展中，紧抓“第一生产力”不放，把实施科技兴时放在非常重要的位置。采取相应的应变策略，主动去迎接知识经济的挑战，加快财政信息化建设的进程。

二、现行财税制度不适应知识经济形成与发展的主要表现

（一）现行税制设计没有充分考虑征管的实际需要

1994年新税制的实施虽然使税制大为简化，但税制结构和程序复杂的问题还不能得到较好地解决。我国税制改革是超前的，但对税收征管考虑不足。新的增值税设计不简明，一般纳税人增值税申报表、单过多，填报复杂；企业之间在企业所得税、地方税方面仍存在两套税制并存的格局，税法极不规范；有关代扣代缴部门配合的法律规范尚未建立。加之，我国的税制运行机制还在不断完善调整之中，在一定程度上限制了电子计算机申报在我国的推广与运用。目前纳税人仍须上门申报，纳税成本仍然较高；税收的计算机审计是空白。纳税人不得不保持人工和电子两本账，加大了稽查成本。

（二）增值税的不完善性直接制约知识经济的发展

目前,我国实行的是生产型增值税,可以抵扣的范围仅限于外购的原材料、燃料和动力,无形资产、固定资产所负担的税款不能抵扣。而知识经济不同于传统工业经济需要大量资金、设备、原材料,有形资产起决定作用,其最大的特点就是资产投入无形化。由于现代科学技术的迅猛发展,新技术、新工艺的不断采用,科技产品成本结构发生了根本性的变化,直接材料成本所占比例不断降低,间接费用比例大大增加,大量的研究开发费用、技术转让费等无形资产以及科技咨询费用的投入往往大于有形资产的投入。例如,目前美国许多高新技术企业的无形资产已超过总资产的60%。无形资产价值不予抵扣进项税额,购入的专利权、非专利技术等无形资产,以及新产品的上市所需的大量的宣传广告费用也不能抵扣进项税额,对这些资本有机构成较高的高新技术企业来说,其增值税税负显然要比传统工业高得多,不利于这些科技企业的生存与发展,影响生产企业对技术投入和研究开发新产品的积极性。

(三) 无形资产畅销期的固定性限制了高科技的滚动开发

随着科学技术日新月异,尖端科技产品技术寿命也逐渐缩短。我国《企业所得税暂行条例》规定:企业无形资产摊销期按法律规定的期限执行,法律没有规定期限的,按不短于10年的期限摊销。照此计算,有的无形资已被新的技术所取代,但其价值仍没有全部摊销,这对以知识、智力、无形资产投入起决定作用的知识经济来说,无疑是一种桎梏。

(四) 现行科技财税优惠政策与促进知识经济的发展不相适应

1. 作为促进科技发展的财税政策缺乏明确的目标,即通过财税优惠政策来支持鼓励那些方面的科技发展缺乏倾向性,在协调发展基础理论研究和应用技术研究、技术的对外引进与国内自