

崔满红
主编

中国财税理论 前沿问题研究

2002版

无·为·斋·学·术·文·库



中国财政经济出版社

无为斋学术文库

中国财税理论前沿问题研究

2002 版

崔满红 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财税理论前沿问题研究/崔满红主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.7

(无为斋学术文库)

ISBN 7-5005-6213-6

I. 中… II. 崔… III. ①财政-经济理论-研究-中国 ②税收理论-研究-中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 089327 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.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

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 17.25 印张 268 000 字

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1-2 000 定价: 全四册 140.00 元

ISBN 7-5005-6213-6/F·5417

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

綢為齋



崔满红 山西财经大学教授，1958年7月出生，山西孟县人。1983年8月毕业于原山西财经学院财政金融专业，获经济学学士学位；1993年，获中南财经大学金融学专业经济学硕士学位；2001年6月毕业于辽宁大学金融学专业，获经济学博士学位，2001年12月起为财政部财政科学研究所博士后，同时担任山西财经大学财政金融学院副院长、财税研究所所长等职。主要研究领域为金融理论与实务、财政理论与实务、区域经济与政府职能理论。共完成《区域财政行为机制研究》、《区域财政管理机制研究》、《区域财政政策机制研究》、《区域财政理论研究》、《区域金融理论研究》、《金融资源理论研究》等专著10余部，主编或参编高等财经类教材9部，参加与完成国家、省部级课题10多项，公开发表专业论文、调查报告等120余篇，获省部级奖励多项。

序 言

王朝才

自从亚当·斯密的《国富论》问世，标志着财政理论诞生以来，无数的专家和学者不断地为这座科学殿堂添砖加瓦，使财政学这门学科取得了今日骄人的地位。

改革开放以来，中国财政理论的发展，面临着许许多多的问题。如何保证政府与市场的协调、高效运转，如何确定财政介入经济的程度，实现财政在促进生态、环保等方面义不容辞的责任，以及协调社会和经济发展的公平与效率的矛盾等，都是财政学科需要进一步研究和探索的重要课题，这种特殊的社会需要，同时也体现了财政理论在社会进步和经济发展过程中日益突出的地位和作用。

《中国财税理论前沿问题研究》一书，是由山西财经大学崔满红教授带领的一批青年学者，在总结理论知识与实践经验的基础上，经过一年有余努力完成的。本书所研究和探讨的内容不仅具有重要的理论价值和现实意义，而且处处闪耀着思想创新和理论创新的火花。本书的特色主要体现在以下几方面：

1. 选题突出重点。财政学是一个包容万象的复杂理论体系，研究中很难面面俱到。因此，本书在选题上注重突出重点，选取具有重要理论和实践价值，我国改革、发展进程中的一些热点、难点问题，加以重点的反映和研讨。

2. 理论创新性较强。本书中对每一专题的理论研究都体现着朝气蓬

王朝才，财政部财政科学研究所副所长，博士生导师。

勃的青年一代敢于突破、敢于创新的思想。比如,将经济效益理论引入政府财政活动分析;对教育成果的商品性、教育部门的企业性等问题的探讨,都体现着思想的进步、理论的创新。

3. 实证分析具有前瞻性。在对每一专题的分析中,作者都在剖析相关问题的现状基础上,进一步提出了深化研究、改革创新的对策和思路,并对相关问题的发展趋势进行展望。

4. 理论与实践相结合。本书突破了为理论而理论的路子,以改革开放和社会主义市场经济体制的客观要求为出发点,注重理论与实践的紧密结合,在理论指导下,为改革、发展出谋划策,指点迷津。

5. 研究方法多样性。在每一章的专题分析中,作者都采用了多种研究方法,从不同角度、不同侧面来加深对问题的阐述和说明。主要的研究方法包括:规范分析、实证分析、比较分析和历史分析方法等。

在《中国财税理论前沿问题研究》每一部分的写作过程中,作者都始终坚持理论与实践的结合。无论是揭示国外的经验教训,还是纵观国内的发展历程,都是为了找出具有规律性、代表事物发展方向的内容,并将这一规律性的东西提升到理论高度,形成更为深刻、透彻的理论依据。在此基础上,剖析现状,最终目的是为了解决实际问题服务。因此,相信本书能使读者在理论得到深化的同时,对现实问题的理解更为透彻、清晰。

王朝才

2002年7月

目 录

绪 论	(1)
第一章 财政支出效益研究	(6)
第一节 财政支出效益的理论分析	(6)
一、财政支出效益的涵义	(6)
二、财政支出效益的理论基础——经济效益理论	(8)
三、财政支出效益的内容	(11)
第二节 我国财政支出效益的实证研究	(13)
一、我国财政支出效益的现状	(13)
二、财政支出效益的制约因素	(33)
三、提高财政支出效益的对策思考	(41)
第三节 财政支出效益评价体系	(47)
一、财政支出效益评价的指导思想	(47)
二、财政支出效益的评价方法	(48)
三、财政支出效益评价的指标体系与实证分析	(50)
第二章 所得税制研究	(60)
第一节 所得税在税制结构中的地位分析	(60)
一、税制结构最优的理论分析	(60)
二、税制结构影响因素分析	(64)
三、我国税制结构的沿革及所得税的发展趋向	(68)
第二节 我国个人所得税制的改革	(72)
一、对我国现行个人所得税制的分析	(72)
二、我国个人所得税制的改革思路	(75)
三、个人所得税制改革中几个特殊问题的处理	(80)

第三节 我国企业所得税制的改革·····	(84)
一、我国现行企业所得税制存在的问题分析·····	(84)
二、我国现行企业所得税制改革思路·····	(88)
三、我国经济性重复征税减除制度的完善·····	(95)
第三章 地方税制研究·····	(99)
第一节 地方税基本理论分析·····	(99)
一、正确界定地方税的内涵·····	(99)
二、地方税构建的理论分析·····	(101)
三、我国地方税的发展·····	(103)
四、改革和完善我国地方税制的重要意义·····	(105)
第二节 地方税收入体系分析·····	(107)
一、影响地方税收入规模的因素分析·····	(107)
二、我国地方税收入规模分析·····	(108)
三、地方税收入规模的国际比较·····	(115)
四、增加地方税收入规模的合理选择·····	(118)
第三节 地方税税制结构的完善·····	(119)
一、我国现行地方税税制结构存在的问题·····	(119)
二、地方税税制结构的国际比较与经验总结·····	(122)
三、进一步完善我国地方税税制结构的建议·····	(125)
第四节 地方税税权划分的完善·····	(130)
一、我国地方税税权划分存在的问题·····	(130)
二、地方税税权划分的国际比较与借鉴·····	(132)
三、我国地方税税权划分的改革设想·····	(134)
第五节 完善地方税体系的配套措施·····	(138)
一、合理界定中央和地方的事权与支出范围·····	(138)
二、推进我国财政民主制的建设·····	(139)
三、规范转移支付形式,加大转移支付力度·····	(140)
四、给予地方政府适当的发债权·····	(142)
第四章 教育投资问题研究·····	(143)
第一节 财政介入教育的理论探讨·····	(143)
一、关于教育活动、教育成果和教育部门性质的探讨·····	(143)

二、财政介入教育的理论基础·····	(147)
三、财政介入教育的理论结论·····	(151)
第二节 我国财政对教育投入的历史回顾和现状分析·····	(153)
一、教育行政体制的历史回顾和现状·····	(153)
二、我国财政教育投资的历史回顾·····	(155)
三、财政教育投资的现状分析·····	(157)
四、当前财政与教育投入的几个问题·····	(160)
第三节 财政对教育投入改革问题的探讨·····	(171)
一、教育经费中财政支出的比重问题·····	(172)
二、公立学校双轨制的建立问题·····	(172)
三、教育投入的社会融资问题·····	(173)
四、财政教育投入的方向问题·····	(174)
五、财政教育投入中的公平问题·····	(176)
六、教育经费的使用效率问题·····	(177)
七、国家教育投入预算及管理制度的改革问题·····	(178)
第五章 国有股减持问题研究·····	(179)
第一节 国有股减持的经济背景和现实意义·····	(179)
一、国有股减持的经济背景和理论依据·····	(179)
二、国有股减持的现实意义·····	(180)
第二节 外国国有股减持的比较与借鉴·····	(184)
一、外国国有股减持的背景原因分析·····	(184)
二、外国国有股减持实施过程的比较分析·····	(185)
三、外国国有股减持的启示与经验借鉴·····	(190)
第三节 我国国有股减持新方案的整体设计和基本构想·····	(192)
一、国有股减持的历史回顾和反省·····	(192)
二、国有股减持应遵循的基本原则·····	(194)
三、国有股减持新方案的整体设计和基本构想·····	(196)
四、国有股减持后的资金运用原则和模式·····	(209)
五、与国有股减持相关问题的探讨说明·····	(211)
第四节 实施国有股减持的配套措施·····	(212)
一、制定法规, 严格依法减持国有股·····	(212)

二、政府必须对减持企业承接主体提供政策支持, 加强企业 监管.....	(213)
三、加快国有资产管理体制的改革.....	(213)
四、引入新的增量资金, 扩大资金供给来源.....	(214)
五、加强国有股减持的信息披露.....	(214)
第六章 区域财政政策、决策效率研究.....	(216)
第一节 区域财政政策的效率研究.....	(216)
一、区域财政政策效率研究的提出.....	(216)
二、区域财政政策效率评估的主要内容.....	(217)
三、区域财政政策的一般评估方法.....	(220)
四、对区域财政效率的进一步分析.....	(226)
五、提高区域财政政策决策效率的有效途径.....	(228)
第二节 区域财政决策效率机制.....	(231)
一、区域财政决策要素的复杂性与不确定性分析.....	(231)
二、区域财政决策的初始条件分析.....	(235)
三、区域财政决策的目标分析.....	(241)
四、区域财政决策程序的控制分析.....	(245)
参考文献.....	(255)
后 记.....	(267)

绪 论

我国正处于从计划经济向市场经济、从封闭型经济向开放型经济的巨大转型中，这种转型在本质上是一场深层社会结构内部的制度创新和革命。重新梳理和规范政府行为，合理界定政府、企业与市场三者的分配关系，促进社会和经济的协调发展，实现各地区之间的均衡发展，解决经济与社会中的公平与效率问题等，都成为需要迫切改革和创新的重要内容。

财政，自从鼻祖亚当·斯密 1776 年创立以来，在理论研究和实证检验中得到了不断的诠释和创新，保证其流淌着新鲜的血液。20 世纪 30 年代，凯恩斯具有代表性的“政府干预经济”观点问世以后，财政日益成为政府活动的重要保证和内容，成为政府进行改革的重要突破口。而且，财政对于解决社会和经济中存在的诸多问题，也发挥着举足轻重的作用。

本书结合当前的热点问题，以有中国特色的社会主义市场经济体制的要求为出发点，对财政、税收、财务等方面存在的突出问题进行了深入的实证剖析和理论创新，以期为新时期财政注入更新的血液。

第一章，财政支出效益研究。在市场经济体制逐步建立和完善过程中，政府对推动社会与经济发展承担着不可替代的重要作用。财政支出活动作为政府行为的主要方面，其运行质量直接关系到政府宏观调控目标的实现程度，关系到整个国民经济的运行效率，关系到整个社会经济的协调发展。而我国在财政支出的三大主题——规模、结构和使用等方面存在的效益低下的问题已严重削弱了政府的宏观调控力度，制约着经济的持续、快速、健康发展。因此，效益问题，尤其是公共部门的效益，已越来越需要引起人们的高度关注和重视。但是，效益问题更多地存在于私人部门，在公共部门引入效益，尤其是研究政府财政行为的效益，一直为人们所忽视和难以理解。

本章首先引入经济效益理论,探讨了以经济效益理论为基础研究财政支出效益问题的可行性和必要性,并表达了这样一种思想:政府如同企业,也存在着投入产出问题。政府部门的财政活动可以理解为以稀缺资源提供公共产品和服务,以满足作为消费者的纳税人的需要。换言之,政府财政行为有必要进行投入与产出比较,来提高其效益。其次,文章进一步从财政支出的规模效益、配置效益和使用效益等三方面,剖析了我国目前财政支出过程中效益低下的种种表现和制约因素,并提出了相应的改进措施。最后,文章初步构建了财政支出效益的评价方法和指标体系。虽然这一评价体系仍然充满不成熟、不完善之处,尚有待在实践中不断检验和修正,但它对于提高财政支出效益必将起到一定的反馈作用和指示作用。

第二章,所得税制研究。我国正处于由计划经济向市场经济的转轨时期。在这一时期,各种体制要素都处于激烈的变化之中,税收制度也不例外。税收制度的变化是应市场经济的内在要求而进行的,也就是说,我国市场经济体制的建立要求税收制度进行相应的变化。

所得税制改革是税制改革的重要组成部分。近年来,我国经济增长快速,生产力水平大幅度提高,人们收入随之不断增加,政府宏观调控政策意图(如优化产业结构、公平收入分配等)的实现也越来越倚重于所得税,这种格局客观上需要按照市场经济的内在要求改革所得税制,使之发挥更大的调节作用;同时,经济的发展和收入的增加也为所得税在税收总额中比重的提高、为所得税制的改革创造了物质条件。

社会各界对所得税制的改革动态非常关注,许多专家、学者也纷纷就此发表自己的见解,但见诸于报刊杂志的很多有关所得税制改革的资料都是就个人所得税和企业所得税的某一方面或几个方面的问题来谈的,很少有把所得税制的改革置于转轨经济的大背景下进行系统论述。本章所论述的所得税制改革是在遵循市场经济内在要求的同时,紧紧抓住我国正处于经济转轨时期这一背景,结合我国的国情而进行的。

本章从我国税制结构的演变、个人所得税改革和企业所得税改革等三方面论述了我国所得税制改革的方向和具体措施。首先从理论上论证了以所得税和商品税为主体的税制结构的可行性;接着,文章分析了现行个人所得税和企业所得税的现状,并针对我国加入WTO以及与国际惯例接轨等经济现实,借鉴国外先进经验,详细地分析和预测了所得税制的发展趋

势，对我国经济转型时期所得税制的改革具有重要的指导意义。

第三章，地方税制研究。地方税体系是我国税收制度的重要组成部分，是建立规范的分税制的基础。1994 年分税制财政体制改革，初步建立了地方税体系，一定程度上调动了中央和地方的积极性。从几年的实践看，我国地方税体系还存在很多问题，突出表现为：地方税税额偏小，税制结构不合理以及税权分散等，严重削弱了地方政府的事权建设，这些都有待进一步改革和完善。在现行体制下，如何正确认识地方税含义，如何从历史发展及国际比较中吸取经验，合理有效地处理政府间财政税收关系，从而完善我国地方税体系，充分发挥地方税组织收入及调节地区经济发展的作用，是一个需要深入研究的重要问题。

本章在阐述地方税理论知识和历史沿革的基础上，分别从地方税的收入规模、税制结构、税权划分等方面详细地分析了存在的问题，并借鉴国际成功经验，提出了相应的改革措施，主要应包括：通过完善税制、加强征管、加快税费改革、理顺政府分配关系等措施增加地方税收入规模；通过调整税种划分格局、完善地方税税种、开征新税以充实地方税等来优化地方税税制结构；以及赋予地方一定的税收立法权等。最后，研究了完善地方税体系的配套措施。本章为我国分税制体制的规范、中央与地方政府事权与财权的合理划分等都具有重要的现实指导意义。

第四章，教育投资问题研究。随着知识经济的到来，国内外竞争主要表现为对知识的运用和对人才的竞争，而教育作为知识来源和人才培养的基础，不能不引起全社会的关注。目前，我国的教育无论在部门设置、内部管理，还是在师资力量和教育投资等方面都与国外存在着一定的差距。如何界定教育、教育成果以及教育部门的性质，如何保证教育投资适度，财政作为教育的主要投资主体之一应如何介入教育事业，以及介入程度如何等问题，成为财政领域和教育事业发展中需要迫切解决的课题。为此，本章从财政对教育的投入角度出发，对财政与教育领域中存在的突出问题进行了详细的阐述。

首先，本章以马克思主义的基本论点和结论为依据，建设性地探讨了教育成果和教育活动的商品性、教育部门的企业性问题。接着，从财政学和经济学角度对教育的性质和教育中存在的问题进行了说明，从理论上得出了教育投入走多元化渠道，部分教育成果走产业化道路，教师资源配置

可以走市场化道路,财政主要应解决教育中的微观公平和宏观公平问题等结论。在此基础上,文章进一步分析了财政对教育投入的历史和现状,指出财政教育投入不足、结构不合理、教育资金使用效率低、社会教育投入渠道不畅等是教育投资领域存在的突出问题;针对这些问题,文章从教育投入、教育体制、教育管理等多方面提出了改进措施,为我国财政对教育投资的改革以及教育事业的发展指明了方向。

第五章,国有股减持问题研究。随着我国市场经济体制的改革和现代企业制度的建立,国有经济规模过大、国有企业股权结构不合理以及国有企业效率低下的问题日益突出,对国有股权存量进行调整,实施国有股减持成为国有经济战略调整和国有企业改革的重要环节和步骤。从战略上调整国有经济布局,坚持有进有退、有所为有所不为,国有资本除了在国家必须控制的行业和领域保持垄断和控制地位以外,将逐步退出一般竞争性领域,“退”在很大程度上有赖于国有股的减持。

本章从国有股减持的经济背景和现实意义出发,在总结外国国有股减持经验基础上,对我国国有股减持实践进行反思。文章立足于国有经济的战略调整和国有企业改革深化,对国有股减持进行了重新定位,提出了国有股减持新方案的整体设计和基本构想,考虑新的国有股减持方案应着重在减持企业的受让对象和减持方式的可操作性方面有新的突破和认识,从企业发展和维护投资者利益角度分析了减持方式的适用性,并分析通过配套措施的实施来保证国有股减持的顺利推进。

第六章,区域财政政策、决策效率研究。这一章研究的是地方财政管理问题的一个方面。以行政区划为特征的区域财政作为财政经济学科中的一个独立的研究领域,系统的研究在国内不是十分充分,而对策性研究同样不多。尤其是分税制体制之后,区域财政已经成为国家财政体系中至关重要的一个独立的组成部分,区域财政运行如何,效率高低不仅对本地区社会经济的发展具有决定性的制约作用,对于国家财政同样具有战略意义的影响。所以,选择这一课题来研究,具有一定的普遍意义和实际意义。

本章以主流经济学的理论为基础,针对区域财政运行过程中存在的一系列问题,展开分析和研究,比较条理地提出问题和分析了制约区域财政效率的客观因素,通过对区域经济初始条件的分析,充分研究了区域财政政策和决策过程中的基本方面和基本内容,针对区域财政的特殊性,提出

了提高区域财政政策和决策效率的途径。

最后要告诉读者的是，本书每一个课题的主要参与者和执笔人，都是具有深厚经济学、财政学理论功底青年学者，他们不惟理论、不惟主观，肯吃苦，肯思考，所以，整个研究过程和所取得的成果，倾注了他们一年多的心血。这一课题可以说是一批热爱财政理论研究的青年学者勤奋耕耘的一个阶段性成果。不妥之处，概由课题策划者负责。

第一章 财政支出效益研究

第一节 财政支出效益的理论分析

一、财政支出效益的涵义

(一) 从财政的本质和职能谈起

研究财政支出效益，必须首先对财政支出效益的特征有较深入透彻的认识，为此有必要从财政的本质和职能入手进行分析。在市场经济体制下，将社会产品分为公共产品和私人产品后，从政府与市场合理分工的角度看，由于公共产品的非排他性和非竞争性特征、免费搭车和交易成本诸因素的存在，决定了由政府提供社会公共产品更可行、更高效，进而决定了财政的本质即是提供公共产品，满足社会共同需要的一种分配活动。具体而言，财政职能主要体现在：一是稳定经济，建设一种实现充分就业条件下的经济；二是调节收入分配，按平等和效率原则建立起人们基本能接受的个人收入分配结构；三是资源再配置，减少从宏观角度来理解的资源浪费，提高全社会的资源使用效率。可见，财政的本质和职能决定了财政分配活动，无论分配过程，或分配结果，均应以宏观层次为主。江泽民总书记曾多次指出，财政不仅是一个经济范畴，也是一个政治范畴，它随着阶级社会的产生而产生，是与国家政权与生俱来的。财政分配活动的目的是保证政府履行其职能的需要，在市场经济条件下，表现为满足社会公共需要。政府的职责不仅体现在促进经济快速发展，还体现在维持社会安定团结、人民安居乐业，以及我们赖以生存的环境的可持续发展等诸多方面。也就是说，政府职责是以社会这一巨系统为出发点的。财政作为政府

活动的重要体现，其职能范围也会表现在政治、经济、社会、生态环境、人文素质等多个方面。这是由财政的本质和职能决定的。

（二）财政支出效益的表现形态

财政支出是财政体现其职能的重要工具之一。财政职能范围的多方面体现必然使财政支出效益的表现形态具有多样性，体现为经济效益、社会效益、政治效益以及生态效益等。如 1998 年我国实施以增加政府支出，刺激内需为出发点的积极财政政策，使我国在亚洲金融危机冲击下，仍保持经济高速增长的态势，与全球经济萧条形成鲜明对照，博得世界各国的赞扬，这无疑是财政支出带来的政治效益。另外，近年来政府增加对生态环境治理保护方面的支出，生态环境得以较大改善，人们赖以生存的环境质量也得以提高，这是财政支出的生态效益和社会效益的综合体现。当然，财政支出对于经济的稳定和促进作用更是显而易见的。

财政支出的各种效益构成总的社会效益，各种效益之间既相互依存，又相互制约。首先，经济效益是总的社会效益的中心。因为社会发展首先是生产的发展，作为社会主体的人，必须先满足其衣、食、住、行等基本需要，然后才能从事其他活动。从这个意义上说，社会效益、生态效益等都是围绕经济效益而产生的。而且，人民生活水平的提高、国力的强盛、文教的发展、环境污染的治理等，都有赖于经济效益的提高。其次，经济效益的取得，也要有社会效益和生态效益的配合，如果没有安定的社会环境、良好的自然环境，经济效益也无从谈起。最后，经济效益与社会效益、生态效益等又存在着矛盾。如为了提高经济效益，开垦草原，围湖造田，加剧沙化，破坏了生态环境；为获得最大经济效益，偷工减料，生产出劣质产品，损害消费者利益等等。财政支出作为一项宏观政策手段，应以社会系统为立足点，在一定时期，政府资源一定量的背景下，站在社会整体福利提高的高度，统筹兼顾、协调发展，将有限的资源合理分配于各项效益之间，以取得总的社会效益最大化。

（三）财政支出效益测度的困难

由于财政支出效益表现在经济、政治、社会、生态等多方面，因而造成效益测度上的困难。通常，经济效益可以通过最终产品的市场价值表现