

与官员谈 财政税收

■ 王东京 李莉 著



- 财政收入聚敛千金
- 财政政策瑕瑜互见
- 转移支付调剂余缺
- 安居广厦话契税
- 理性看待税收负担
- 税收护住良田万顷
- 个人所得税潜龙在渊

中国青年出版社



与官员

财政税收

王东京 李莉 著

中国青年出版社

(京)新登字 083 号

图书在版编目(CIP)数据

与官员谈财政税收/王东京著. —北京:中国青年出版社,
2003

ISBN 7-5006-5241-0

I. 与... II. 王... III. ①财政-研究-中国②税收管理-
研究-中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 057634 号

*

中国青年出版社 出版 发行

社址:北京东四 12 条 21 号 邮政编码:100708

网址:www.cyp.com.cn

编辑部电话:(010) 64033813 发行部电话:(010) 64010813

天利华印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

850×1168 1/32 10 印张 2 插页 168 千字

2003 年 8 月北京第 1 版 2003 年 8 月北京第 1 次印刷

印数:1—15,000 册 定价:22.00 元

本图书如有任何印装质量问题,请与出版处联系调换

联系电话:(010)64033570

雄狮书店:(010)84039659

引言

稳定经济的力量

1887年，美国作家爱德华·贝拉米写了部小说，名为《回首前尘》（Looking Backward），描述的是主人公在1887年入睡，到2000年一觉醒来，发现百年过去，沧桑巨变，人们昔日的梦想均已变成现实。书中写道：一个人再也无需为明天担心，从摇篮到坟墓，政府为每一个公民都做了精心安排，老有所养，弱有所助，社会保障尽善尽美，公众福利一应俱全。小说出版后风靡一时，从此，提供“从摇篮到坟墓”的社会保障成为了政府为民造福的最高目标。

当然，现代政府的职能并不只是

建立社保体系。著名经济学家弗里德曼曾将政府职能归纳为四类：保证国家安全、维护司法公正、弥补市场缺陷、保护“不能对自己负责”的社会成员。显然，政府作为市场经济中的一级，和企业不同，它所提供的是市场无力提供的公共物品；它参与经济生活，既不惟利是图，也不嫌贫爱富，而是心系公众，保护弱势群体；当经济出现震荡，企业和消费者束手无策，政府就得站出来，通过宏观调控熨平经济波动。正因为如此，所以经济学家通常把政府理财称为“公共财政”。

常言道，不当家不知柴米贵。一个家庭开门立户过日子，必须精打细算，量入为出。财政包罗万象，关乎芸芸众生，因此更要开源节流，合理收支。从收入看，早期君主王国，政府收入来源有二：一是亲历亲为，做些买卖赚些银两；一是凭借国家权力，从老百姓收入中收取部分税收。现代社会，政府除了提供公共产品外，已经很少涉足生产经营，国家财政经费主要依靠征税，于是税收已经成了国家的“粮仓”，政府的钱袋子。在亚当·斯密那个时代，政府只是个守夜人，故财政支出也仅限于四个方面：国防费、司法经费、公共工程和公共机关的费用。然而，20世纪30年代的大萧条却改变了财政的角色。财政不再是单纯地维持政府运转，还担负起了配置资源与再次分配的重

任，成了稳定经济的重要力量。

财政作为调节经济的杠杆，虽然历史不长，但却屡立奇功。20 世纪 30 年代，面对人类历史上从没有过的经济大萧条，美国总统罗斯福采取断然措施，实施“新政”。拿出 132 亿美元实施以工代赈，为数百万失业者提供临时工作；耗资 65 亿美元兴办公共工程，由私人承包，刺激社会投资。利用这种扩张性的财政政策，加大公共部门的经济活动，弥补民间投资的不足，同时通过重建金融，硬是将美国经济从崩溃的边缘拉了回来。20 世纪 60 年代和 80 年代，美国又分别实施了肯尼迪的“减税计划”和里根的“经济复兴税法”，大幅度减税，将走向衰退的经济拉成了一条上滑线。如今，美国的财政支出已经占到了 GDP 的 1/3 以上，正由于政府握有大量的资源，所以才显得财大气粗，牛气冲天。

1998 年，在亚洲金融危机和长江特大洪水的双重打压下，中国经济增速明显放慢，物价持续下跌，需求严重不足。中国政府审时度势，第一次使用了积极的财政政策。从 1998 年到 2002 年，中国政府发行了 6600 亿元长期建设国债，带动银行贷款和其他社会资金形成 3.28 万亿元的投资规模。在扩大政府投入的同时，调整税率和税种，加大出口退税力度，暂停征收固定资产投资方向税，刺激内需和出口。积极的财政

政策旗开得胜：1998年至2002年的5年间，按可比价格计算，GDP平均每年增长7.7%，由国债投入拉动的GDP增长每年达到1—2个百分点。积极的财政政策不仅保持了中国经济的健康发展，而且办成了不少多年想办而没办成的大事。

中国古代哲学家老子曾说：治大国如烹小鲜。对当代政治家而言，只有财税理论烂熟于心，运用财政政策收放自如，才能经邦济世，举重若轻。由此看来，财政活动绝非简单的收入支出，它牵动民生，关系国运。税种设计、税率调整、国债资金投放，不仅影响财政收入多寡、预算是否平衡；更重要的是，这些宏观财政决策给市场主体发出了强有力的信号，能够引导资源合理流动，促进产业结构升级、调整。除此之外，超额累进的所得税、遗产税，以及财政转移支付等，有利于调节收入，缩小贫富差距，体现社会公平。还有，寒者得衣，饥者得食，老有所养，病有所医也是政府责无旁贷的义务，政府惟有不负重托，才能彰显财政心系天下的宗旨，让千百年来人们憧憬的梦想，真正变为美好的现实。

王东京

2003. 5. 30

目 录

引 言	1
财政制度	1
国家预算举足轻重	3
“零基预算”革故鼎新	8
财政体制几经变革	13
国资管理日臻完善	19
财政监督防微杜渐	25
财政职能	31
财政政策瑕瑜互见	33
国债发行的四种方式	39
财政赤字应调控有度	45
财政乘数四两拨千斤	51
审慎防范外债风险	57
市场失灵与政府干预	63
财政收支	69
财政收入聚敛千金	71
公债与财政“挤出效应”	77
财政花钱当量力而行	83

转移支付调剂余缺	89
公正对待政府收费	95
财政补贴有进有退	101
政府采购要防道德风险	107
税收概览	113
取用有道话税收	115
税制“三加三”模式	121
理性看待税收负担	127
税制结构各有千秋	133
独具特色的税管体制	139
避免国际间双重课税	145
流转、所得税类	151
消费型增值税呼之欲出	153
消费税因时而变	159
营业税有得有失	165
关税是一把双刃剑	171
企业所得税亟待改革	177
个人所得税潜龙在渊	182
特定目的税类	189
城建税功不可没	191
税收护住良田万顷	197
土地增值税一路升温	203
车辆购置费改税	208

社会保障税蓄势待发	214
行为税类	221
谁使用车船谁上税	223
调整印花税正当其时	229
安居广厦话契税	235
筵席税遭遇尴尬	240
其他税类	245
资源税征收“八字诀”	247
城市土地不是免费午餐	253
专司“内政”的房产税	259
向“子承父业”者征税	265
“皇粮国税”牵动农业兴衰	271
西方财税理论	277
凯恩斯充分就业原理	279
“拉弗曲线”与减税	284
收入均等化原理	289
经济的内在稳定器	294
李嘉图—巴罗等价定理	300
税负的转嫁与归宿	305
后 记	310



财政制度

国家预算举足轻重
“零基预算”革故鼎新
财政体制几经变革
国资管理日臻完善
财政监督防微杜渐

国家预算举足轻重

- 聪明人居家过日子，往往精打细算，岁末月初，总要对每年、每月的开销大体做个估算。普通家庭尚且如此，一个主权国家，治下亿万民众，收支大进大出，政府预算更来不得半点含糊。

初看起来，国家预算与皮包似乎风马牛不相及。但我们说国家预算起源于皮包，却是千真万确、有据可查的：17 世纪的英国，定期组织召开财政会议，审批财政法案，财政大臣们带着装满账目的皮包，到议会出席听证，久而久之，“皮包”就有了政府收支计划（budget）的寓意，那个时候，人们说起“皮包”也就很容易联想到政府预算。

聪明人居家过日子，往往精打细算，岁末月初，总要对每年、每月的开销大体做个估算。随着理财观念深入人心，很多小两口打结婚那天起就开始对将来的幸福生活做出总体安排：比如，花多少钱购车，送子女读什么档次的学校，给双方老人多少赡养费等等。

普通家庭尚且如此，一个主权国家，治下亿万民众，收支大进大出，政府预算更来不得半点含糊。与其他预算相比，国家预算最为正规，要通过严格的程序，经立法机构通过，并正式予以公布。国家预算以法律面目一经制定，便不能随意更改，没有特殊原因还必须不折不扣地执行。在我国，每年3月份政府做出预算方案，经人大讨论通过予以实施。预算按照年度编制。一般来说，预算年度为一年，各国国情不同，其预算年度也不相同。比较常用的有两类，第一类就是历年制，即从当年的1月1日到12月31日。采用历年制的国家很多，我国也是其中一员。另一类是跨年制，顾名思义就是跨越两个年度。比较典型的是英国，其财政年度始于当年的4月1日，止于次年的3月31日。

多数国家的政府分为两级：中央政府和地方政府。国家预算作为政府基本财政收支计划就与此对应，分为中央预算和地方预算。原则上，一级政府对应一级预算，因此，在现代社会大多数国家都实行多级预算。我国的预算体系也是如此，由中央和地方两级预算组成。中央政府预算也就是常说的中央预算，它经法定程序批准，是中央政府的财政收支计划。地方预算按照行政区划再分为各省预算、各自治区预算、各直辖市预算等。地方各级总预算有两个组成部分，其一是本级政府预算，其二是汇总的下一级预算。举个例子，

天津市作为四大直辖市之一，它的内部既设区，如河西区、南开区等；又设置县，如蓟县等。那么天津市的预算就应该涵盖天津市本级预算、市辖区预算、县总预算三级。依此类推，县下设乡，县的总预算，就又细分为县级预算和乡镇预算。需要指出的是，在我国，各地乡镇发展水平不一，部分乡镇经济发展水平低，财政收支金额较小，内部机构设置也不完善，不具备建立独立预算的条件。对于这些乡镇，经省、自治区、直辖市政府确定可暂时不设预算。

不管哪一级预算，它们的出台都不是随随便便拍脑袋拍出来的。制定预算必须严谨细致、科学合理。自打有了国家预算，各国就在实践中不断加以完善。在过去的 300 多年中为世界各国普遍接受的预算原则渐渐浮出水面。归纳起来共有五条，分别是公开性、可靠性、完整性、统一性、年度性。公平公开公正是如今的热门词汇，预算的公开性正是适应了形势发展的需要。我们知道，政府预算与家庭预算不同，它是法律形式确定下来，各级政府、机关单位都要依此行事。说起来，政府无非是受众人所托，为公众谋事。那么关系到全体公民利益的国家预算也应该公之于众，打开天窗说亮话，让老百姓都有知情权、监督权。至于可靠性，当然也是必不可少。倘若预算水分很大，随意估算，就背离了预算设立的初衷。完整性也是预

算的题中应有之意。如果像一些单位账外做账，私设小金库一样，把国家预算做成两套，一套公布，一套暗箱操作，那么预算也就欺世盗名，无以取信于众。即便是法律允许的预算外收支，在制定预算时也要反映出来。所谓统一性是指预算科目统一、口径统一、程序计算统一、数据填列也要统一。这就好比进行游泳比赛，要设置一些规定动作，如仰泳、蝶泳等，如果大家动作不一，本来是仰游比赛，有的运动员一下水却改成了蛙游，那样的成绩显然不合规定，必须加以取缔。预算编制原则的最后一条是年度性。它包括两层含义，一是指预算必须全面反映该年度的财政收支，另一层含义是编制在预算中的内容只能是本年度的，决不能眉毛胡子一把抓，把其他年度的收支混到了本年度。

各国的预算虽不是千人千面，却也有些差别。截至目前，总共有 4 种预算类别，即单式预算、复式预算、零基预算和绩效预算。直观地看，单式预算与复式预算的主要区别在于表格的数量。前者只有一个统计的计划表格，而后者则有两个或两个以上的表格。单式预算，简单明了，一目了然，一张表内收入支出尽收，整体性很强，但由于不按经济性质分列，分析起来就会感觉很棘手。复式预算弥补了这一缺陷，它按照经济性质将全部收支细分为两个或若干个预算，

如经常性预算和资本预算。经常性预算也叫经费预算，它的收入来源于税收和其他经常性收入，支出也用于经常性开支。而资本预算也称建设性预算，其收入来源为国债和经费预算结余，其支出主要为经济建设。复式预算数据罗列清楚，对政府宏观决策大有裨益。当然，复式预算制定起来要费时费力，操作的难度也相对较大。绩效预算也被称为业绩预算或行动预算，其做法是，首先按照政府职能分类，之后分别进行成本收益分析，最终敲定预算方案。这种方式对于提高资金使用效率，会事半功倍，但它与复式预算类似，操作难度也很大。除了上述3种预算外，零基预算作为新生事物已有后来者居上之势。