

Is 12.2-53
17

JIANGDIXINGZHENGCHENGBEN
YUCAISHUIZHIDUCHUANGXIN

降低行政成本 与财税制度创新

傅光明



湖北人民出版社

JIANGDIXINGZHENGCHENGBEN
YUCAISHUIZHIDUCHUANGXIN

降低行政成本 与财税制度创新

傅光明



湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

降低行政成本与财税制度创新

傅光明

出版：湖北人民出版社
发行：

地址：武汉市雄楚大街 268 号
邮编：430070

印刷：麻城市星宇印刷包装有限公司 经销：湖北省新华书店

开本：850 毫米×1168 毫米 1/32

印张：14.625

字数：365 千字

插页：4

版次：2003 年 8 月第 1 版

印次：2003 年 8 月第 1 次印刷

印数：1—2 000

定价：25.00 元

书号：ISBN 7-216-03755-3/F·674

本社网址：<http://www.hbpp.com.cn>

前 言

江泽民同志在党的十六大报告中第一次提出提高行政效率,降低行政成本,切实解决层次过多、职能交叉、人员臃肿、权责脱节和多重多头执法等问题,为我国的行政体制改革指明了方向。这本集子是近年来(主要是2002年度)笔者对降低行政成本和财税制度创新的一些看法认识,里面的文章大都是通过调查研究形成的。

狭义的行政成本是政府运行过程中所发生的各种直接的费用和开支;广义的行政成本包括立法、政府、司法及其他机关在管理国家事务过程中发生的各种直接和间接的费用和开支。

行政成本具有以下特点:

一、行政成本的客观性。政府组织具备了组织与管理社会的基本职能,这是其他任何组织所不能代替的。因此,政府成本的存在具有客观性。

二、行政规模的决定性。行政成本是由政府规模所决定的,政府规模的大小决定着政府成本的高低。西方政府从原来将政府的作用限于守夜人的职责,到强调政府干预、形成混合经济,政府在经济中的作用日益重要,

政府机构规模扩大,而当政府作用发挥到极点时,又出现了重新认识政府作用的潮流,这导致近年来西方国家政府纷纷对政府机构进行精简对财政支出进行改革。因此政府规模对政府成本的高低具有决定的作用。

三、行政成本的资源占用性。政府为了实现自己的职能,必须占有和消费一定的物质资料,而政府本身并不直接从事物质资料的生产,它所需要的支出,只能通过财政税收或收费的形式从社会中取得,因此这部分支出属于经济资源。政府的规模过大,占用的社会资源过多,不仅减少了私人部门的投资,不利于经济的发展,而且也大大增加了政府部门浪费的可能性。

四、行政成本的扩张危害性。政府成本伴随着政府的规模和职能扩大而扩大,具有不断扩张的规律和特点。如果不加控制,政府成本的扩张速度往往高于经济发展的速度。如果政府成本高而长期得不到应有的控制,它将会导致经济的萧条,在极端的情况下还可能导致经济和社会的解体。

党的十六大报告提出降低行政成本是政府体制改革的重大理论创新。

首先,降低行政成本是对马克思主义理论的继承和发展。马克思认为政府只应有“为数不多的重要职能”,主张实行所谓“小政府、大社会”,认为政府就是巴黎公社“议行合一”的组织形式,强调“廉价政府”,主张官员由群众直接选举和进行监督。党的十六大报告提出降低政府成本,是在社会主义市场经济体制条件下讲求政府成本

和提高政府效率的新的理论探索,是对马克思主义关于“小政府、大社会”和“廉价政府”理论的继承和发展。在新的历史时期,政府不仅是廉政的还应当是廉价的、低成本高效率的。

其次,降低行政成本是实现市场经济高效率的前提和基础。无论是政府的直接成本还是间接成本,都对资源配置具有影响作用,最终都会直接或间接地转嫁到社会,增加社会负担。政府成本的高低,必须对市场经济的效率产生影响。人们所期待的是一个高效率的政府,但是在现实世界中,人们看到的是政府的膨胀,以及政府效率的降低。因此可以得出这样一个结论,政府直接或间接成本低,市场效率就高;反之,政府直接或间接成本过高,转嫁到社会和公众的负担越重,市场效率就低。为此,政府不仅要从自身运行的角度或对社会影响的角度出发,努力降低直接成本或间接成本,而且还应当从社会与公众的利益出发,控制和降低各种成本,从而促进市场经济高效率的发展。

再次,降低行政成本为深化政府体制改革提出了新的思路。建国以来政府进行了多次改革,每次改革的结果都取得了一定的成效,但时间一长,就出现了精简——膨胀——再精简——再膨胀的循环。在建立社会主义市场经济体制的过程中,通过实践经验的总结而提出的降低政府成本的理论,对深化政府改革提出了新的思路和方式方法,有利于从经济和市场角度来研究政府运行的成本和效率,转变政府职能,提高政府效率,推进和深

化政府改革取得实质性的进展。

最后,降低行政成本弥补了经济学和管理学中对政府经济行为研究的“空白”。长期以来,政府支出和成本在国民经济中占到一定的重要地位,对资源配置产生重大影响,但是经济学和管理学以及政府本身都未能给予高度重视,以致政府管理不讲成本的问题突出。降低政府成本理论的提出,对于推进政府成本问题的研究具有重大现实意义。

此外,本书结合财政税收工作实际,对当前财税制度创新的一些问题进行了研究,提出了一些看法。由于作者水平有限,书中难免有不足之处,还请广大读者和学界同仁给予指正。

目 录

降低行政成本研究

政府运行成本过高的深层原因与改革思路·····	3
论公共机构的冗员冗费与建立机构和人员退出机制·····	11
公共机构经济论·····	16
降低政府运行成本的思路·····	21
降低县市行政运行成本·····	24
降低内生交易费用仍有潜力·····	27
部门内生交易费用“综合症”是农民负担重的根本原因	
——一个乡镇政府规模和税费资源吸取机制的剖析·····	29
实行整体分层的机构改革措施,变“吃饭财政”为公共财政···	44
增大的财政支出不能被吃掉·····	51
内生交易费用高是湖北经济发展的突出问题·····	52
减员才能减负·····	56
农村税费改革实质是政府自身的一次深刻革命·····	57
实行农村税费改革的关键	
——改革现行乡镇组织结构和财政体制运行模式的探讨···	61
离岗创业	
——县乡干部分流的制度创新·····	70
农民减负的关键是县乡组织减员减事·····	73
建立与城市群和城市化发展相适应的行政管理体制·····	76
论降低税收交易成本仍有潜力·····	79

县级财力上缴对农民负担影响的分析	84
论农村税费改革中的双向重复博弈现象	91

财政制度创新

试论构建符合公共财政要求的税收制度	97
试论控制社会集团购买力	104
论加入 WTO 后改革完善我国的财政法律制度	109
论建立完备的社会主义财政法律体系	116
论经济全球化与完善我国的经济立法	123
论公共财政的本质特征	133
论优化政府生态环境	136
公有产权与管理的帕累托最优	
——湖北省英山县屏峰村茶叶实业公司的调查	138
论古今中外财政监督体系的比较与借鉴	142
公共支出中的“猪肉桶”和“唐僧肉”现象	148
论财政制度在资本主义制度形成发展中的重要作用	150
财政法律制度创新与依法行政	153
关于村级组织运行与村级财政问题	161
县乡财政解困的根本途径在于明晰财经产权	165
制度性缺失的弥补	
——论入世后建立适应社会主义公共财政体制要求的公共 财政法律体系	170
农村义务教育	
——一个沉甸甸的话题	179
如何走出主要依靠农民负担办学的困境	182
论修订和完善我国现行宪法中的公民财产权利保护问题	186
论我国大中城市兼并扩张带动小城镇发展的城乡一体 城市化道路	192

试论以邓小平民主法制理论为指导加强财政法制建设的若干 内容	200
试论财政法治之路	204
试论建立公共财政的若干问题	206
努力增强财政宏观调控能力	210
谈《预算法》的若干新特点	213
试论工业集中度问题	217
论制度外经济	220

税收制度创新

关于湖北省黄石市增值税运行情况的调查报告	231
关于湖北省 30 家农户农村税费的调查及思考	235
公平税负与规范税收优惠政策 ——湖北省 180 户企业所得税税负和实施中央与地方 分享改革制度的调查	242
试论我国内外资企业所得税税率的设置问题	252
近几年企业所得税负担没有明显增加	255
消除农民制度外负担是减负的治本之策	256
论深化农村税费改革 实行整合性的制度创新	258
从乡村“混账”现象看农民减负关键在于规范化和法制化	267
关于我省农民税费负担情况的调查报告	270
论加入 WTO 后我国国有企业财税补贴制度的完善问题	275
实行所得税分享改革有利于加快经济市场化进程	278
论我国的双重经济结构下的双重农村财政分配方式与构建 新型的一元农村财税分配体系 ——兼论当前正在试点的农村税费改革	281
取消各种收费和限制是扩大农村消费的关键	285
论启动消费市场的关键是增加农民的农业收入和	

减轻税费负担·····	287
论税收黑市	
——买税卖税现象·····	290
湖北省棉花集中产区农民收入和税费负担的调查报告·····	292
实行专业化的税费征收是农民减负的关键措施·····	302
论完善我国税收优惠政策的几个问题·····	304
农业税收分配机制与农业税制的改革·····	309
关于解决就业问题的财税对策·····	314
关于我国个人所得税法修订的若干问题·····	317
完善分税制的思考·····	320
重视收入分配结构失调问题·····	323
试论财税改革与加强财政法制建设的若干问题·····	326
对财税体制改革运行中几个主要问题的思考·····	330
关于市场经济体制与财税体制改革若干问题的思考·····	334
企业所得税税源调查分析报告·····	339

国外财税法制借鉴

美国的财税立法和法律机构·····	359
关于西班牙税收法律制度的考察及其启示·····	371
西班牙扶持中小企业发展的做法及其借鉴·····	388
论日本财政的法治化管理及其启示·····	392
国有企业产权管理的美英模式·····	398
美英法三国分税制运行的做法和借鉴·····	403
论英美日三国实施三类不同个人所得税课征制度及其借鉴 ·····	416
关于加拿大财政法制建设的考察报告·····	428

其 他

一本对我的人生生涯有重大影响的书·····	443
中外经济学家勤学勤写的趣事·····	445
千年古寺藏奇木·····	447
论湖北麻城在“湖广填四川”中的地位和作用·····	449

降低行政成本研究

政府运行成本过高的深层 原因与改革思路

一、政府规模和运行成本现状分析

(一)基本数据

根据《中国统计年鉴 2001 年》的数据,我国 1996 年事业和行政机关人员 3750 万人,2000 年为 3612 万人,减少了 138 万人。在 2000 年的人员构成中,教育部门一家就达 1345 万人,国家机关 1022 万人,仅这两家就达 2367 万人,占总数的 65%。

纵向对比,1978 年机关政党和社会团体人员 430 万人,2000 年 1022 万人,比 1978 年增长 1.4 倍。1978 年教育、文化艺术和广播电影电视业 736 万人,2000 年 1447 万人,增长 96%。而同期一些主要生产性行业的人员处于下降或增长幅度不大的状态。

我国的行政管理费增长到了惊人的地步。1978 年全国行政机关的行政管理费仅为 49.1 亿元,2000 年达到 1787.5 亿元,增长了 35 倍。在 2000 年的财政支出 15886 亿元中,用于各方面的行政经费 2768 亿元,占到总支出的 17.4%。文教科学卫生事业支出 1978 年 112.7 亿元,2000 年达到 2736.9 亿元,增长了 23 倍,社会文教支出 4384 亿元,占到总支出的 27.6%。实际上,文教支出中有相当的比重是用于养人的支出。同国外行政费占财政支出 3%~6% 的比重比,我国的行政管理费至少要减少 50% 左右。

(二)由于政府规模大,导致财政收入规模大,占剩余产品总价值的比重大

财政的本质特征是对剩余产品的分配。无论从财政起源还

是从财政现实进行考察,财政分配的经济前提都是存在社会剩余产品,即 m 部分。

据中国人民大学财政金融学院通过对近 10 年情况的实证分析,得出我国剩余产品总价值占 GDP 的比重大约在 31% ~ 33% 之间。

一是财政预算内收入占剩余产品总价值量的比重,2001 年全国财政收入 16371 亿元,(不包括国内外债务收入),全国剩余产品价值总量按 33% 计算为 30370 亿元,财政收入占其的比重为 53.9%。

二是财政预算内外收入占剩余产品总价值量的比重,2001 年预算外收入不考,仅以 1999 年 3385 亿元计算合计为 19756 亿元,占其比重为 65.1%。

三是从政府制度内外的收入占剩余产品总价值量的比重来衡量,据专家估计,目前政府制度内外的收入实际占到 GDP 的 30%,最低也有 25%。那么,我们从这两个数字来计算。一种是 2001 年政府财政收入占到 GDP 的 30% 的数字是 28779 亿元,2001 年剩余产品总价值量 31657 亿元,政府财政收入占其比重为 90.9%;另一种 2001 年政府财政收入占到 GDP 的 25% 的数字是 23983 亿元,2001 年剩余产品总价值量 31657 亿元,政府财政收入占其的比重为 75.8%。

我国财政收入占剩余产品价值量存在偏高的根源在于政府规模过大,财政供给事业行政单位的冗员冗费过多。行政事业单位一名工作人员一年的开支费用为 21830 元。(以其中部省的支出推算)现一年行政事业单位人员在耗费的成本开支合计支出 7885 亿元,占到 2000 年全国财政支出的 49.6%,占到剩余产品价值量的 27.9%。

(三)农村税费改革建立在农业“零利润定理”的无税基上,根源于县乡政府机构开支规模庞大

在市场经济条件下,竞争行业不但是微利的,并且从根本上要

趋向于“零利润”。农业的“零利润定理”表现得特别突出。如各类农产品价格下降,且价格下降的幅度与农民收入增幅几乎同步。而农药、种子、化肥、柴油的价格升高,农业的比较效益下降。在某省,一年两季“麦—稻”、“油—稻”、“麦—棉”是典型的耕作制度。根据 2000 年粮食作物收益计算出在三种制度下每亩耕地平均产量为 831.84 公斤,亩平年收益 47.78 元。现行农村税费改革的农业税制以几年农作物的实际平均产量折合成主粮作为计税依据。农业税率确定为 7%。计税价格为每公斤 1.1 元。以 2000 年为例,亩平产量和计税价格及税率之积,每亩的负担农业税应为 64.06 元。实际上高于亩平 47.78 元的收益,高于农民亩平收益。

现代农业税制的调节基础应当是农业剩余产品。而且税收只应对有纳税能力的人征税,税额的大小应当依据不同的纳税能力而变化。如果按照这些原则,实质上农民无收入可以征收税费或者不应当纳税。因此税费改革仍然带来摊派的情形。当然这与当前县乡行政运行成本过高有很大的关系,据财政部的最新统计,1994 年县乡财政供养人口 2251 万人,2000 年达到 2959 万人,增加了 708 万人,仅此一项一年增支 1000 多亿元。按中部某省行政人员平均年开支 21830 元计算,全国县乡政府机构年需开支 6459.5 亿元,而支出的大部分则主要由农民支付。

二、政府运行成本过高的深层原因分析

(一)官员个人对公共品的偏好倾向

设某人为非官员时,个人收入为 Y_r ; P_x 与 P_g 分别为私人品和公共品的价格, X 与 G 分别为私人品和公共品的数量, a 为个人的税收或税价;可得非官员的预算约束为:

$$Y_r = P_x X + aP_g G \quad (1)$$

再设其他条件相同,只是该人成为官员,这时,其收入除货币收入 Y_b 外,多出一部分非货币收入,设官员依其地位而得到的非货币收入为公共品总价值的一定比例 b ,则个人预算约束可写成: