

## 2003 年度财政系统部分优秀论文 (调查报告) 观点摘要

### 跨世纪的财政改革与发展

1998~2002 年的五年,是我国财政改革措施较多、力度较大的五年,是财政收入增长机制不断完善、国家财政实力不断增强的五年,是公共财政特征逐步显现、财政支持经济社会发展取得较好成效的五年,是财政职能不断健全、财政调控作用得到较好发挥的五年。在这五年的实践中,财政始终坚持以经济建设为中心,用发展的办法解决前进中的问题,及时、果断、成功地实施了积极财政政策,丰富了财政调控的经验。

在本世纪头二十年,对我国来说,是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。财政作为政府宏观调控的重要手段,在全面建设小康社会的过程中肩负着重要的历史使命,财政必须坚持把发展作为第一要务,不断完善财政政策的有效实施方式,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,努力促进国民经济稳定较快增长;根据经济结构的变化适时调整财政收入结构,逐步建立起一套机制健全、管理规范并能够覆盖全部经济活动的财政收入体系,提高财政保障能力;按照建立公共财政体制的要求,积极优化财政支出结构,继续深化财政支出管理制度改革,促进经济社会和人的全面发展。

(王保安 张冀湘 汪义达 杨远根)

### 论税收超 GDP 增长与全面减税

税收收入的增长速度是诸多因素共同作用的结果,GDP 的增长速度只是其中一个重要因素,而且不同税种的收入对 GDP 的依存度是不同的,在一定时期,税收收入的增长速度既可能高于 GDP 的增长速度,也可能低于 GDP 的增长速度,其是否正常,应作具体分析。

税收占 GDP 的比重反映的是全社会的宏观税负,并不是企业的实际税负。虽然我国税收的增长快于 GDP 的增长,税收收入占 GDP 的比重有所上升,但企业的负担并未提高。我国税收的增长主要得益于经济质量的改善、税收征管的加强、税费改革进程的加快等。它不是依靠新增税种、提高税率、扩大征税范围、增加企业税收负担来实现的。而且,国家还出台了一系列的减税措施,企业的微观税负不是在上升,而是在下降。因此,我国现行的财税政策并没有体现“重税”的特征,目前税收占 GDP 的比重是适宜的,是切合中国国情的,这一比例体现了建立公共财政的需要,也兼顾了税收效率的原则。

(朱振民 周传华)

### 2002 年度全国企业所得税 税源调查分析报告

根据 2002 年度全国企业所得税税源分层抽样调查资料分析,企业所得税税源分布由东向西递减分布,主要集中在东部沿海地区;产业上主要集中在第二产业,第三产业增幅较快;内资企业继续保持税源主力军地位,但从 2000 年~2002 年三年的情况看,内资企业所得税税源比重略有下降,外商及港澳台商投资企业所得税税源比重略有上升;特大、大型和中型企业仍然是我国企业所得税的骨干税源,占总税源的 80% 以上。

2002 年与 2001 年相比,企业所得税总体税负水平基本持平,平均实际税负为 23.16%,其中,内资企业为 25.47%,外资企业为 15.43%,内资企业比外资企业高 10 个百分点。东部、中部和西部地区企业所得税税负呈倒“U”型分布,中部地区税负相对偏高。东部、中部和西部地区企业所得税实际税负分别为 22.17%、23.02% 和 20.36%,其中东北三省的实际税负为 21.21%,略低于全国平均水平。各省市企业所得税税负相差较大。实际税负超过 27% 的省市有:山东、辽宁、山西;实际税负低于 22% 的省市有:贵州、新疆、广东、宁夏、甘肃、重庆、吉林和海南。第一、二、三产业企业所得税实际税负呈递增趋势,第三产业实际税负较高。第一、二、三产业实际税负依次为 14.81%、21.64%、23.00%。

(史耀斌 张天犁 冯冰 郭垂平 程浩)

### 坚持制度创新 完善分税制 财政管理体制

1994 年以来,分税制财政管理体制逐步完善。一是适当调整了中央与地方的收入划分,打破企业的行政隶属关系,实行所得税收入的分享改革;改革出口退税机制,建立中央与地方共同负担的新机制。二是规范了政府间转移支付制度。不断完善一般性转移支付制度;实施工资性转移支付和农村税费改革转移支付;配合中央宏观政策新增一些专项转移支付,并改进了专项转移支付资金的分配办法。三是推进省以下财政管理体制的调整和完善,改善了省以下纵向和横向财力分布格局。

分税制运行十年来成效显著,一是充分调动了中央与地方“两个积极性”,促进了财政收入的高速增长;二是增强了中央政府的宏观调控能力,保证了国家的长治久安。但受

客观条件制约, 现行财政管理体制中还存在政府间支出责任划分不清、基层财政困难等问题。

进一步深化财政管理体制, 一是要按照中央统一领导、充分发挥地方主动性和积极性的原则, 进一步明确各级政府的支出责任; 二是要合理调整和完善省以下财政管理体制, 切实缓解县乡财政困难。

(张弘力 许宏才 张志华 郑涌 王法忠)

## 提高财政资金使用的安全性

“财政资金使用的安全性”是指财政部门、预算单位、人民银行和代理银行, 通过建立健全法规制度、加强管理、严格监督, 保证财政资金在支付和使用过程中, 能够按照部门预算、用款计划及相关要求, 准确、及时、足额地拨付到用款单位或商品、劳务供应者, 并能够确保财政资金按规定支付和使用。

评价财政资金的使用是否安全, 主要设定了四个目标: 一是确保财政资金支付使用过程中, 能够严格按照财政资金支付管理办法所规定的程序执行; 二是能够保证财政资金的支付和使用控制在用款计划和财政授权支付额度之内; 三是能够保证财政资金的使用符合预算规定的用途; 四是能够有效防止预算单位或代理银行违反规定擅自向其他账户划拨资金。

提高财政资金使用安全性的基本思路是, 逐步建立法规制度完善、程序科学严密、监管规范严格的, 财政部门、预算单位、人民银行、代理银行权责明晰对称的, 保障财政资金合规支付、使用的安全防控体系。

(国库司课题组)

## 国债债务风险分析与预测

国债风险是由于国债发行和偿还等诸方面造成损失的不确定性, 这种不确定性可表现为: 国债无法足额发行或者只能以较高的利率发行, 国债无法按期偿还及由此引发财政、金融危机乃至政治、社会危机等等。

对我国现阶段的国债风险状况进行分析, 主要参考国际上普遍采用的以下两项指标: 一是国债负担率, 即国债余额与 GDP 的比率; 二是赤字率, 即赤字总额与 GDP 的比率。将国内两项指标的数据与欧盟标准以及其他国家的情况进行比较后, 得出的风险结论认为: 我国现阶段的国债负担仍然在安全的范围之内; 但同时, 我们还应该注意到, 一是我国国债余额在短短 20 多年时间内, 就迅速累积到现有规模, 如此快的发展速度令人担忧; 二是我国债务负担除了预算内安排的直接显性债务外, 还包括代地方政府发债等形成的或有显性债务以及隐性债务, 这些非直接显性债务负担的数目庞大, 管理不善也有可能转化为直接显性债务, 增加中央财政的债务负担。因此, 我们的国债风险意识不能松懈, 必须不断提高国债管理水平, 尽可能消除非直接显性债务转化风险, 有效的防范和化解国债风险。

通过对国债规模风险指标的测算, 对我国未来 5~10 年国债风险进行预测和分析, 结果表明: 未来 5~10 年, 在赤字率维持在 3% 水平等假设条件下, 我国国债的负担率从 2004 年的 19.83% 上升至 2013 年的 31.7%, 国债风险仍然可控。

加强我国国债风险管理的四项政策建议是: 一是加强对国债发行规模的管理, 优化国债的期限结构。二是加强国债市场体系建设, 推动国债利率市场化。三是强化国债资金的使用管理, 提高国债资金使用效益。四是优化财政收支结构, 改善财政收支状况。同时, 应尽快建立国债风险预警、监控机制, 建立、完善偿债基金制度, 分担偿债风险, 在进一步完善分税制的基础上, 考虑地方政府的发债问题, 加强对地方债和外债的管理, 尽量减少隐形债务的显性化等等。

(周成跃 刘延斌 王宁 谷体峰)

## 长期经济增长中的公共投资政策

### ——包含一般拥挤性公共基础设施资本存量的动态经济增长模型

包含一般拥挤性公共基础设施资本存量的动态经济增长模式主要是分析公共基础设施资本对长期经济增长的动力机制, 揭示公共投资政策与经济增长的关系。第一个模型是包含外生公共基础设施资本的动态经济增长模型。该模型将自然资源分为直接生产性和基础设施性两类, 所得到的结果是, 无论是纯公共性还是拥挤性的外生公共基础设施资本, 都能够提高长期经济增长率。第二个模型是包含由公共投资形成的内生公共基础设施资本的动态经济增长模型。此模型假定公共基础设施资本由政府通过征税进行的公共投资形成, 得到的结果是, 如果基础设施资本为纯公共性质, 就能产生恒定的内生增长; 如果基础设施资本为拥挤性质, 则虽然不能产生恒定的内生增长, 但也能减缓增长率的递减, 从而提高长期经济增长率。模型的结论表明, 分析研究公共投资政策的重点不应当是政策的短期逆周期调节效果, 而应当是其推进长期经济增长的动力作用; 不仅能够解释经济增长的典型化事实, 而且可以为研究我国公共投资政策、积极财政政策、城市化战略、支持不发达地区发展以及环境保护等重大政策提供理论依据和分析方法。

(姜洪)

## 关于安徽、湖北省粮改的调研报告

2003 年, 根据国务院粮改工作组的统一安排, 由财政部牵头组织的粮改调研小组, 赴安徽、湖北两省, 就粮改中出现的新情况、新问题进行了调研。从调研了解的情况来看, 两个省粮改取得了一定的成效, 粮食购销市场化步伐明显加快, 农业种植结构调整加快, 国有粮食企业改革速度加快, 老库存粮食处理速度加快, 粮食补贴方式改革试点初见