

过程中需要面对的养老金财政负担。由于我国尚未实现养老保险的全国统筹,某些省市某些年份存在养老金显性缺口。在全国来看,我国多年以来不是有养老金缺口而是不断累积养老金结余。我国面临养老金体制转轨、养老保险个人账户空账、人口老龄化、通货膨胀等多种因素带来的未来的养老金缺口,是一种隐性的养老金缺口。采用养老金隐性缺口的定义,能够更好地反映中国养老金的国家义务、更好地指导养老金政策制定和制度构建。

在二十多年一片养老金缺口、空账、隐性债务的理论、舆论背景下,在客观现实当中,中国养老金不是出现了巨额的缺口,而是不断累积出巨额的养老金显性结余。而实际与理论相悖的是:现实当中,中国不是不断形成巨额的显性的养老保险基金缺口,而是不断累积出巨额的显性的养老保险基金累计结余。1996年以来,随着城镇企业职工养老保险的扩面、城乡居民养老保险制度的推广、行政事业单位人员养

老保险制度并轨的发展,中国养老保险基金积累逐年增长。在未来较长的时期内,中国养老金结余规模仍将不断增长。

理论所界定的养老金隐性债务、缺口、空账,实质是指基本养老保险基金的隐性缺口。客观估计,中国基本养老保险基金的基本国情是隐性缺口与显性结余并存。因此,养老金政策必须基于这两个方面、平衡这两个方面的影响来做选择。

基于隐性缺口或者基于显性结余,可以做出不同的政策选择。而基于中国养老金隐性缺口和显性结余并存的中国养老保险基金的基本国情,我国需要统筹考虑养老金的政策取向:加快基本养老保险全国统筹、短期养老金收支平衡与养老金长期可持续发展并重、多层次养老金体系协调发展、加强养老金投资管理、坚持并创新社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险管理体制。

(全文发表于《地方财政研究》2018年第5期,

作者:杨长汉)

## 《增值税留抵规模、分布及成本估算》简介

企业当期增值税进项税额大于销项税额将出现留抵,留抵导致企业资金占用、成本增加,扭曲企业经济活动,不利于对创新创业的激励和企业竞争力的提升。

留抵的成因众多,最常见原因有产品不能及时销售、不能及时取得进项税发票等。根据留抵的产生是否由政策导致,本文将分为政策性和非政策性两大类。其中,政策性因素导致的增值税留抵主要有由价格管制而导致的价格倒挂、国家储备、多档税率等几种情形;非政策性因素造成的留抵大多在企业正常生产经营过程中出现,且往往与季节性因素、生产经营周期等相关。无论何种原因形成的留抵,均占用了企业资金,甚至成为实际上的企业税收负担。特别是对于需要面对重大风险和长期不确定性的创新创业企业而言,留抵制度不利于企业全球竞争力的形成:企业需在投资之初就预缴投资所含的17%增值税及其附加。而且,任何一个制造业企业进行固定资产和长期研发投入,如果投资失败,相比于不实行增值税留抵制度国家的企业,需多付近20%的增值税成本。

本文运用2010年和2011年企业税务调查数据,分析了留抵税额的规模和分布。以2011年数据为基础估算的2016年全国留抵税额规模约为1.02万亿元。在留抵税额的地区分

布上,东部地区留抵规模最大,约占全国总体留抵的60%。分行业的分析发现,留抵对资本密集型行业的资金占用较为严重,铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业等行业因留抵导致的额外增值税税负达到近8%;实证分析表明留抵对初创企业的影响较大。此外,留抵的存在还可能导致企业为消化留抵而进行合法或不合法的“配货配票”,这种行为即使是合规的筹划,也增加了交易成本,而不合法的“配货配票”更是会造成国家税收收入的减少和社会经济秩序的混乱。

世界范围内,对于“留抵”问题,大多数国家都采取直接退税的做法,即只要纳税人允许抵扣的进项税额超过其销项税额,税务机关将在规定的时间内对差额部分予以退还,若未能按期退税,税务机关还需按规定支付利息或退税补款。

基于对留抵成因及其成本估算的结果,结合国际经验,本文建议:区别对待增值税留抵,对政策性因素导致的留抵给予补贴;对初创和特定行业的留抵实行退税制度;为减少大型集团对进项销项税额进行“安排”而造成的扭曲,应实行企业集团汇总纳税。

(全文发表于《税务研究》2018年第3期,

作者:刘怡耿纯)

## 《预算绩效评价方法与权重设计:国际经验与中国现实》简介

### 一、各国预算绩效评价方法的最新发展与演进

从国际视野来看,绩效评价方法的历史演进按时间维

度划分,大体可以分为以下几个阶段:

1. 第一阶段:19世纪的评价观念启蒙。在美国,最早的

正式评估始于1815年陆军装备部制定的一套制造武器的标准程序,这些早期的努力开启了泰勒的科学管理运动。

2. 第二阶段:20世纪开始绩效评价开始呈现具体化和专业化的发展趋向。50年代末至60年代初,美国掀起了对联邦政府资金进行大规模评价的呼声。70年代,美国、英国、法国、加拿大、澳大利亚等发达经济体开始引入私营部门的绩效管理方法,形成了新公共管理改革的潮流。20世纪后期,绩效评价作为一种工具开始引起研究者的重视,并形成了诸如目标达成法、系统法、战略顾客法、竞争性价值法、数据包络分析等评价组织效能的方法。

3. 第三阶段:21世纪以来现代数据处理技术为预算绩效评价由定性向定量转变提供了基础。预算绩效管理的重点由投入导向转向更为关注公众满意度,其主要技术支撑也相应发生转变。作业成本法、活动管理(AM)、本地信息系统(LS)、平衡计分卡(BS)、生命周期成本计算(LCC)、目标成本计算(TC)、战略管理会计(SMA)、质量成本(CQ)、EVATM等适用于公共部门环境的方法逐渐成为新的关注领域。

## 二、评价方法及指标赋权的国际比较

目前为止,国际上已经开发出的评价方法有几十种之多。在此需要注意的是,赋权方法并不等同于绩效评价方法。我国目前大多数方案中涉及的一些评价方法并非传统意义上的评价方法,如专家赋权法、主成分分析法、因子分析法等,都属于赋权方法的范畴,笼统地称为绩效评价方法实际上是不准确的。

在讨论预算绩效评价方法时,相对于方法或工具本身,方法选择的合理性以及具体应用中的现实契合度,更具有现实意义。故需要对各种方法的一致性及差异性展开更深入的讨论。

一方面,就一致性而言,无论何种绩效评价模式,其出发点及普遍工作流程等方面具有一致性,并且同样面临指标权重设计的不确定性、不同的指标带有不同的量纲,标准化困难等具体问题。从宏观层面而言,或许不存在适应于所有公共服务测度的方法。

另一方面,虽然都是对公共支出绩效进行评估,但不同

评价方法的路径有很大区别,且不同国家和地区在评价过程中的方法选择也有颇多差异。如不同的评价主体在选择评价方法时往往存在差异。不同绩效评价方法的侧重点及应用节点有所不同且受不同现实条件的制约。相较于评价方法关注如何对组织绩效进行评价,赋权方法关注的是更为微观的指标权重问题,主要解决指标的重要性排序及加总问题。而不同赋权方法之间的差异,主要在于判断指标重要性的角度有所不同。为了解决主观赋权的缺陷,形成了多种客观性较强的赋权方法。

## 三、优化绩效评价方法及权重设计的路径选择

第一,以权力制衡为目标,针对不同利益主体选择具体评价方法。内部评估主体具有预算的编制执行及预算资金的使用权,是绩效评价的直接责任人,标杆管理法非常适合预算资金使用。财政预算部门及财政业务部门基于预算的组织权通常需要综合考虑多种因素,故而适合采用目标管理法、平衡计分卡等综合性评价方法。而对专业人士及社会公众等外部评估主体,往往仅具有评议权,可以借鉴第三方评价及公众满意度调查法,从外部对绩效评价过程及结果进行监督。

第二,评价方法与赋权方法结合,构建全方位的预算绩效管理体系。按不同支出领域细分评价对象,构建具体指标框架。一方面,按预算资金的不同支出领域进行横向划分,针对卫生、教育、文化、科技、农业以及基础设施建设等重点领域,细化支出项目、评价方案和指标框架。另一方面,由于我国疆域辽阔,区域间差异明显,应该更为注重地方层面上评价方法的创新。并在具体指标框架下,运用赋权方法完成指标赋权。

第三,通过制度及客观依据,倒逼指标赋权由主观向客观转变。通过加大数据质量方面的预算投入,整合地方政府、各部门及企业数据库,促进数据的共享互通,从而保证基础绩效数据的质量。并制定硬性的制度规定来推进数据共享等方式,使主观决策能够逼近客观事实,促进主观评判的客观化。

(全文发表于《中央财经大学学报》2018年第8期,

作者:马蔡琛 赵青)