

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

Research on Local Public Finance during the Transitional Period

Based on the Perspective of
Dalian Government Financial Management

转型时期 地方财政问题研究

基于大连政府理财视角

王家永◎著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

Research on Local Public Finance

during the Transitional Period

Based on the Perspective of
Dalian Government Financial Management

转型时期 地方财政问题研究

基于大连政府理财视角

王家永◎著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目 (CIP) 数据

转型时期地方财政问题研究：基于大连政府理财视角 / 王家永著. —大连：东北财经大学出版社，2015. 9

(墨香财经学术文库)

ISBN 978-7-5654-1586-9

I. 转… II. 王… III. 地方财政-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 145154 号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025

教学支持：(0411) 84710309

营 销 部：(0411) 84710711

总 编 室：(0411) 84710523

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸：170mm×240mm 字数：334 千字 印张：23 1/4 插页：1

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑：高 鹏 李 彬 王 斌 责任校对：刘 洋 王 娟

封面设计：冀贵收

版式设计：钟福建

定价：49.00 元

本书由

大连市学术专著资助出版评审委员会
资助出版

The published book is sponsored by the Dalian
Evaluation Committee for Publishing Academic
Works Financed

前 言

当前，我国正处于从计划经济向市场经济、传统社会向现代社会全面转型的特定历史时期，经济社会等领域都面临机制转轨、结构转换、利益调整和观念转变的深刻变革之中，民众的生活方式、行为准则和价值取向也在发生根本性的变化。在以利益为基础的动力机制推动经济社会快速发展的同时，也引致资源配置不合理、区域发展不平衡、贫富差距扩大、民生问题凸显和群体性事件频发等诸多亟待解决的难题。作为掌控政府绝大部分资源的财政部门，对遏制效率与公平失衡、化解社会矛盾冲突、加速经济社会转型、完善国家治理体系发挥着关键性作用。党的十八届三中全会指出：“财政是国家治理的基础和重要支柱。科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”这也印证了亚当·斯密的精辟阐释：“财政乃庶政之母。”由此，深入研究我国转型时期的财政，尤其是国家治理“基础之基础”的地方财政政策取向，对推进经济社会协调持续发展，提高 13 亿民众的物质文化生活水平，最终实现伟大的中国梦具有极其重要的现实意义。

笔者在大连市财政科学研究所从事财政相关工作 19 年，亲身经历了经济社会转型重要时期的财政职能转变、财税体制变迁、财政政策调

整及其带来的成就与荣耀，也真切感受到政府财政部门所承载的使命与责任、蕴含的挑战与艰辛。在财政理论与实践的苦苦求索中，笔者深刻体会到：转型时期我国现存的矛盾和问题皆是经济社会发展问题，必须依靠发展来加以解决。经济要发展、社会要发展，财政更要发展。在我国构建公共财政框架体系的大背景下，财政的根本发展方向就是：满足社会公共需求，与市场分工合作，实现社会总效益和总福利的最大化。基于本职工作和个人体会，笔者十分注重地方财政热点、难点和焦点问题的研究与探索，尤其注重研究成果的实效性和价值性，对每一个问题都尽力深入实地，开展扎实的调查和研究，努力做到理论与实践的密切结合。经过近五年的努力，最终得以完成此书。

本书对以下问题进行了思考和探索：

1. 保障和改善民生问题。本书从民生的基本理论出发，对公共财政与民生财政的内涵进行了系统阐述，对保障和改善民生领域的重点问题进行了深入剖析，对大连财政保障和改善民生的成效及现存问题进行了全面总结，针对性地提出了大连财政保障和改善民生的政策取向与建议。最后附典型调研：大连养老服务业发展报告。

2. 实现基本公共服务均等化问题。本书从基本公共服务均等化理论分析入手，论述了公共财政与实现基本公共服务均等化的关系，财政实现基本公共服务均等化的责任、作用机制和实现模式，厘清了基本公共服务不均等的现状及形成机制，提出了实现基本公共服务均等化的目标路径与政策取向。最后附实证分析：经济增长与收入均等分配。

3. 推进全域城市化问题。推进全域城市化是大连市委、市政府近年来全力实施的发展战略。本书在概述全域城市化规划布局及其特点的基础上，对大连城市化现状进行了全面分析，对大连实现全域城市化的模式及区域实践进行了现实考察，提出了大连实现全域城市化的着力点和财政政策取向。最后附典型调研：全域城市化进程中被征地农民社会保障问题；专题研究：甘井子区农民市民化转型成本测算与分担机制。

4. 加强县乡财源建设问题。本书在概述财源与财源建设理论的基础上，系统剖析了县乡财力构成及大连部分县乡财源建设情况，提出了加强县乡财源建设的现实举措。最后附典型调研：增加大连金州新区可

用财力的现实考察。

5. 促进区域经济发展问题。本书结合大连市政府近年来在经济领域的重点工作，对大连职业教育资源整合、出租车行业管理、设施农业建设问题进行了深入调查研究，相应提出了富于针对性的对策和建议。

6. 财政发展历程与理财体系构建。本书回顾总结了大连财政百年的风雨历程和改革开放三十年所取得的伟大成就，梳理提炼出“十一五”时期大连政府理财体系。最后附专题研究：建设富庶美丽文明大连的财政思考。

附录两篇文章，调查研究是拙作的起点和特色，大势研判表明了希冀的方向，笔者将始终牢记“学不可以已”。

笔者喜欢研读各时期的经济学经典著作，以及理论与实践深度结合的财经文章，不喜欢空泛的、纯学术的“宏论”，更不喜欢背离国情、照抄他国经验的所谓“典籍”。“堂堂正正做人，踏踏实实做事”是笔者的人生信条，做学问亦然。笔者的文章通常以调研为基础，以事实为依据，以数据分析为载体，剖析问题实事求是，陈述观点客观明达。故此，书中部分观点可能与传统论述相悖，抑或与现实说法相左，作为学术探讨、工作研究，万望智者品评。

静思己言，以此为序。

王家永

2015年6月于大连

目 录

第一篇 保障和改善民生问题

第 1 章 民生的理论分析 3

- 1.1 民生的内涵 3
- 1.2 保障和改善民生的现实意义 5

第 2 章 公共财政与民生财政 8

- 2.1 公共财政的内涵 8
- 2.2 民生财政的内涵 10
- 2.3 民生财政的实质是公共财政 11

第 3 章 保障和改善民生应予以重点关注的问题 13

- 3.1 对民生内涵的理解与认识 13
- 3.2 保障和改善民生与财力匹配 15
- 3.3 保障和改善民生的重点与标准确定 16
- 3.4 保障和改善民生与政府政绩考核 18
- 3.5 保障和改善民生的问责机制构建 19

第4章 大连财政保障和改善民生的现状分析 20

- 4.1 2003—2012 年财政民生投入情况 20
- 4.2 保障和改善民生的成效与现存问题 29
- 4.3 保障和改善民生的重点与标准分析 33

第5章 大连财政保障和改善民生的政策取向 41

- 5.1 保障和改善民生的总体思路 41
- 5.2 保障和改善民生的指导原则 41
- 5.3 保障和改善民生的政策取向 43

第6章 典型调研：大连养老服务业发展报告 48

- 6.1 大连人口老龄化现状 49
- 6.2 人口老龄化——养老服务业发展的契机 50
- 6.3 大连养老服务业发展现状 51
- 6.4 国内外养老服务业发展经验与借鉴 57
- 6.5 加快大连养老服务业发展的对策建议 61

第二篇 实现基本公共服务均等化问题

第7章 基本公共服务均等化的理论分析 67

- 7.1 公共服务的内涵 67
- 7.2 基本公共服务及均等化的内涵 68

第8章 实现基本公共服务均等化与财政责任 70

- 8.1 公共财政与实现基本公共服务均等化的关系 70
- 8.2 财政促进基本公共服务均等化的责任 71
- 8.3 财政促进基本公共服务均等化的作用机制 72
- 8.4 实现基本公共服务均等化的财政模式 73

第9章 基本公共服务不均等现状——基于江苏、 大连等省市财政数据分析 75

- 9.1 基本公共服务的横向不均等 75
- 9.2 基本公共服务的纵向不均等 78

第10章 基本公共服务不均等的形成机理 81

- 10.1 经济发展失衡——现实原因 81
- 10.2 公共财政制度不健全——制度原因 82
- 10.3 财政管理体制不完善——体制原因 83

第11章 实现基本公共服务均等化的财政政策 87

- 11.1 实现基本公共服务均等化的目标与路径 87
- 11.2 实现基本公共服务均等化应遵循的原则 88
- 11.3 实现基本公共服务均等化的财政政策 90

第12章 实证分析：经济增长与收入均等分配 97

- 12.1 收入分配的表现形式及测量 97
- 12.2 经济增长与收入分配均等——经验主义假说 101
- 12.3 经济增长与收入均等分配的实证分析 103

第三篇 推进全域城市化问题

第13章 大连全域城市化发展规划布局 109

- 13.1 全域城市化规划布局 109
- 13.2 全域城市化规划布局的特点 110

第14章 大连城市化现状分析 114

- 14.1 城市化水平与农业人口规模分析 114
- 14.2 县域间农民市民化转型程度分析 116
- 14.3 城郊区与农村地区城市化进程比较分析 118

第 15 章 大连推进全域城市化的现行模式 119

- 15.1 区域城市化模式 120
- 15.2 中心镇模式 121
- 15.3 大连甘井子区推进区（全）域城市化实践 121

第 16 章 大连财政推进全域城市化的政策取向 133

- 16.1 财政推进全域城市化的着力点 134
- 16.2 财政推进全域城市化的对策建议 135

**第 17 章 典型调研：全域城市化进程中被征地农民
社会保障问题 140**

- 17.1 建立被征地农民社会保障体系的必要性 141
- 17.2 大连城市化与土地征用及被征地农民数量分析 142
- 17.3 大连被征地农民社会保障现状 147
- 17.4 甘井子区建立被征地农民社会保障体系的做法 150
- 17.5 大连被征地农民社会保障体系构建 156

**第 18 章 专题研究：甘井子区农民市民化转型成本
测算与分担机制 160**

- 18.1 甘井子区农转城战略实施 160
- 18.2 甘井子区农民市民化转型成本与测算 165
- 18.3 甘井子区农民市民化转型成本分担机制构建与筹措 173
- 18.4 甘井子区农民市民化转型成本研究的结论 181

第四篇 加强县乡财源建设问题

第 19 章 财源与财源建设的理论分析 185

- 19.1 财源的基本理论 185
- 19.2 财源建设的基本理论 186

第 20 章 县乡财力构成与财源建设分析 189

20.1 县乡财力构成 189

20.2 大连金州区和普兰店市财源建设实证分析 190

第 21 章 促进县乡财源建设的现实举措 207

21.1 县乡财源建设的制度保障——完善财政管理体制 207

21.2 县乡财源建设的重要支撑——争取上级政府扶持 211

21.3 县乡财源建设的关键环节——确保财源建设质量 212

21.4 县乡财源建设的必要手段——调整优化产业结构 214

第 22 章 典型调研：增加大连金州新区可用财力的现实考察 215

22.1 金州新区可用财力构成及决定因素 215

22.2 金州新区可用财力现状 217

22.3 影响金州新区可用财力增长的因素分析 226

22.4 增加金州新区可用财力的对策建议 233

第五篇 促进区域经济发展问题**第 23 章 大连职业教育资源整合问题 241**

23.1 职业教育资源整合的理论分析 241

23.2 大连职业教育资源现状 244

23.3 职业教育资源利用现存问题及成因 248

23.4 大连职业教育资源整合模式选择与政策取向 253

第 24 章 大连出租车行业管理问题 261

24.1 大连出租车行业管理营运概况 261

24.2 大连出租车行业现存的问题及成因 264

24.3 出租车行业监管的理论辨析 267

24.4 出租车行业管制模式及利弊分析 271

24.5 大连出租车行业改革与实践构想 275

第 25 章 大连设施农业发展问题 277

- 25.1 设施农业的理论分析 277
- 25.2 大连设施农业发展现状 278
- 25.3 设施农业发展现存问题及成因 286
- 25.4 推进大连设施农业发展的对策建议 289

第六篇 财政发展历程与理财体系构建

第 26 章 大连财政百年回望 295

- 26.1 历经屈辱（1899—1945 年） 295
- 26.2 饱受沧桑（1945—1978 年） 296
- 26.3 冲破桎梏（1978—1992 年） 297
- 26.4 成就希望（1993—1999 年） 299

第 27 章 改革开放三十年大连财政纵览 304

- 27.1 财政管理体制不断完善，体制能动作用逐渐增强 304
- 27.2 财政制度改革逐层深入，制度管理成效日益显现 307
- 27.3 公共财政体系稳步构建，民生投入力度逐年加大 310
- 27.4 财政机构改革逐步深化，人员职业素养日渐提升 314

第 28 章 大连政府理财体系构建 317

- 28.1 统筹谋划，建设“协调”财政 318
- 28.2 拓宽视野，建设“综合”财政 321
- 28.3 革故鼎新，建设“精细”财政 322
- 28.4 发动引擎，建设“杠杆”财政 325
- 28.5 构筑和谐，建设“民生”财政 328

第 29 章 专题研究：建设富庶美丽文明大连的财政思考 330

- 29.1 拓宽理财视野，努力做大财政“蛋糕” 330
- 29.2 健全财政体制，力促全域协调共荣 331
- 29.3 创新理财手段，加速经济转型发展 332

29.4	优化支出结构，全力保障和改善民生	333
------	------------------	-----

附 录	335
-----	-----

附录 1	开展调查研究：提升财政管理水平的有效手段	335
------	----------------------	-----

附录 2	大势研判：经济硬着陆的衡量指标与走势分析	338
------	----------------------	-----

参考文献	349
------	-----

关键词索引	355
-------	-----

后 记	356
-----	-----

第一篇 保障和改善民生问题

党的“十七大”报告明确指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生。”温家宝同志强调：关注民生、重视民生、保障民生、改善民生是人民政府的基本职责。党的十八届三中全会的决定中也明确指出：“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义，深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕，推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序。”由此，加大民生投入，着力保障和改善民生已经成为各级党委、政府尤其是地方党委和政府的重心工作。

第1章 民生的理论分析

1.1 民生的内涵

民生问题是中国当今社会各界普遍关注的重大公共性问题。从字面理解,“民生”是指人民生存、生活和发展的一种状态。其主体包括两个层面:一是集合或整体意义上的“人民”或“国民”;二是个体意义上的每一个社会成员或自然人。民生的改善和保障既包括宏观的全体国民,也涵盖微观的特定群体及个人。从经济学角度分析,民生的客体对象表现为人的最终基本消费,包括基本营养、基本医疗保健、基本教育、基本住房、基本安全等。从社会学角度看,民生的客体对象表现为人能够享有社会公平正义,即公民能够更广泛地、平等地分配所有社会价值:自由和机会、收入和财富、自尊的基础。

现代意义上的民生概念有广义和狭义之分。广义的民生是指凡与人民生存、生活和发展有关的所有问题。从直接相关和间接相关的视角看,这一概念可以延伸到经济社会、政治、文化等任一领域。由于广义民生概念范围太大,使民生问题难以同保障和改善民生的具体政策和措施有效结合,政府据此加大民生投入不易操作。因此,在具体政策和实