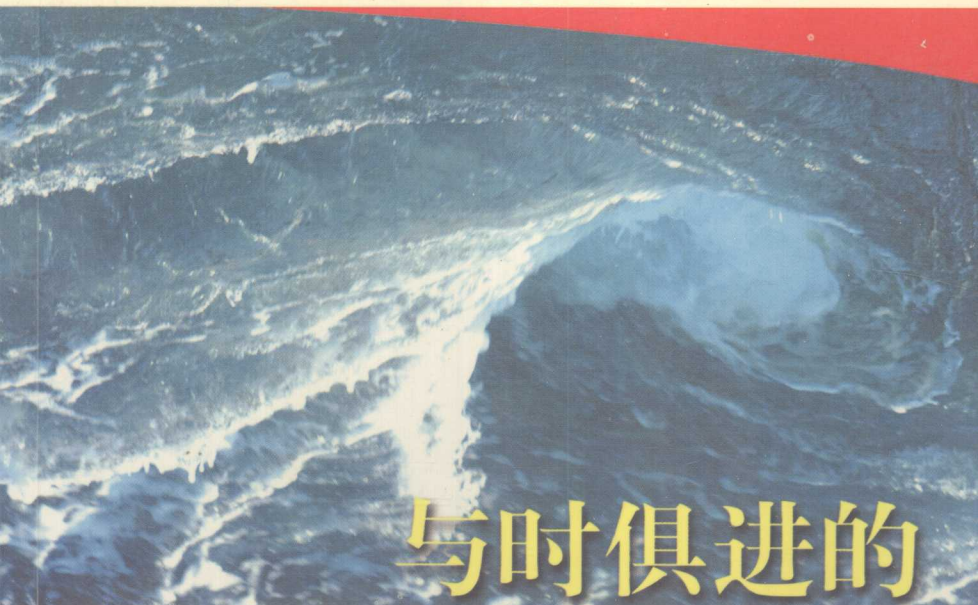


Y U S H I J U J I N D E
Z H E J I A N G C A I Z H E N G G A I G E



与时俱进的 浙江财政改革

浙江省财政税务科学研究所
浙江省社会科学界联合会

编



经济科学出版社

与时俱进的浙江 财政改革

浙江省财政税务科学研究所

~~浙江省社会科学界联合会~~

编

经济科学出版社

责任编辑：杨 梅 杨 静
责任校对：徐领弟 杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

与时俱进的浙江财政改革 / 浙江省财政税务科学研究所编. —北京：经济科学出版社，2002. 12

ISBN 7 - 5058 - 3315 - 4

I. 与... II. 浙... III. 地方财政—经济体制改革
—浙江省—学术会议—文集 IV. F812.755 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 094876 号

与时俱进的浙江财政改革

浙江省财政税务科学研究所 编
浙江省社会科学界联合会

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036
总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河德利装订厂装订

850 × 1168 32 开 19.75 印张 500000 字

2002 年 12 月第一版 2002 年 12 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 3315 - 4/F · 2668 定价：42.00 元

(图书出版印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

改革开放 20 多年来，浙江在“改革开放政策并无特殊、地理区位条件亦非独有、经济基础更无优势”的情况下，从人均半亩地的资源小省，发展为经济活跃、人民富裕的经济大省，实现了经济的快速腾飞。浙江省的国内生产总值已经在全国 1978 年的第 12 位上升至 2001 年的第 4 位，人均国内生产总值达 14550 元。“浙江现象”引起了人们的关注。

经济决定财政，财政反作用于经济。财政作为政府宏观调控的重要手段之一，自改革开放以来，浙江财政工作者在工作中进行了不断的探索和实践，浙江财政改革在促进浙江经济发展中功不可灭。特别是从 1994 年以来，浙江省财政工作在省委、省政府的领导下，在财政部的直接指导下，按照中央实行分税制财政体制改革的总体要求，从浙江实际情况出发，遵循“以人为本，四两拨千斤，建立理财新机制”的理财思想和“抓两头，带中间，还财政于政府，赋权力于制度，建立公共财政新秩序”的基本原则，让市县长走上财税讲台，求真务实，开拓创新，逐步探索出了一条具有浙江特色的理财新路，使浙江财政事业实现了历史性的飞跃，财政收入持续、快速、稳定增长，有力地支持了全省经济和社会各项事业的快速健康发展，较好地解决了贫困地区财政平衡和增收问题，以及发达地区加快发展的问题；解决了财政管理体制和管理手段规范化，适应市场经济发展要求的问题。2001 年全省地方财政收入为 500.69 亿元，比 1994 年增长了 4.3 倍，年均递增 26.88%。2001 年财政支出 597.35 亿元，比 1994 年增长 2.9 倍，年均递增 21.48%。地方财政收入在全国的位次

从1994年的第10位上升到2001年的第5位。财政收入占GDP比重稳步提高，从1994年的7.9%上升到2001年的12.8%。改变了1993年年初47个县市打赤字预算及省级机关工资发放困难的局面。到2001年底，全省各地已连续9年没有发生拖欠工资的问题，并成为全国惟一依靠自身财力解决了公职人员、中小学教师工资问题的一个省份。全省60个县（市）地方财政收入上亿元的县（市）达到46个，占全部县（市）的77%，同口径比1994年增加了31个。市县财政自我积累、自我平衡、自我发展的能力大大加强，消化了大量的历年老赤字，仅1997年至2001年5年间，各市县共消化历年赤字3.7亿元。

浙江财政改革的成功探索和实践，同样也引起了全国各地的关注，来浙江学习和取经的络绎不绝。为总结、宣传浙江理财思路 and 财政改革经验，由财政部科研所、《光明日报》记者部、浙江省社会科学界联合会联合发起的“浙江财政改革研讨会”于2002年5月28日~29日在杭州召开。原财政部部长刘仲藜以及中国社科院、中国人民大学、中央财经大学等专家学者参加了研讨会。会上，与会专家对浙江财政工作予以了充分的肯定，并勉励浙江的财政改革能与时俱进，继续深化。

为更好地反映这次研讨会的成果，同时，更为重要的是让全国各地全面、系统地了解浙江财政改革。我们将这次在“浙江财政改革研讨会”上交流的由浙江省财政厅科研所组织的38份书面材料以及整理后的专家发言稿编辑成《与时俱进的浙江财政改革》一书。全书分上、下两篇，上篇为专家发言，下篇为浙江省财政厅厅长翁礼华在研讨会结束时的讲话及38份书面交流材料。同时，我们还将新闻媒介关于浙江财政改革的报道、浙江省历次亿元县（市）会议简介、浙江省历次亿元县（市）协作会议简介、浙江省历次贫困和次贫困县会议简介、浙江省财政经济统计资料等作为附录。吴云法、叶辉、谢利根、白景明同志对召开浙江财政改革研讨会和有关材料的准备进行了精心策划。吴云法、

谢利根、余丽生、吴小明、陈优芳同志对本书进行了编审。吴云法、吴小明同志对全书进行了总纂。本书由浙江省财政厅厅长翁礼华、浙江省社会科学界联合会副主席连晓鸣负责审定。

希望通过该书的出版，能促进浙江财政工作更上一层楼，同时，也使全国各地的财政工作者从中有所启发，从而在实际工作中创造性地运用，通过深化财税改革，构建公共财政框架，为建立强大、稳固、平衡的国家财政而努力。

编者

2002年8月

目 录

上 篇

财政改革有效推动社会进步和经济发展	刘仲藜 (2)
浙江财政改革为全国财政体制改革作出重要贡献	陈 共 (8)
浙江经验对教育青年一代非常可贵	姜维壮 (15)
规范政府收支行为及其机制的先行者	高培勇 (20)
约束与激励对称才是好机制	何振一 (25)
“省直接管县”、“两保两挂”：浙江财政改革的创举	何盛明 (31)
· 人本主义机制发挥了制度空间潜力	贾 康 (35)
财政管理体制上的有益尝试	白景明 (41)
十年浙江财政的思考	

.....	王美涵 (43)
浙江财政改革具有超前性	
.....	姚先国 (48)
浙江财政改革对于发展和改革本身有借鉴作用	
.....	史晋川 (53)
浙江的财政部门在改革中扮演了很好的角色	
.....	朱柏铭 (56)
创新：浙江财政改革的核心	
.....	张守凯 (60)

下 篇

浙江财政改革的实践	
.....	翁礼华 (64)
以人为本 四两拨千斤 开创理财新机制	
——实行分税制以来浙江财政改革的实践与经验	
.....	浙江省财政厅 (73)
公共财政之路：解读浙江财政理财思想	
... 浙江省社会科学界联合会 浙江省财经学院财政与公共管理学院	(88)
机关后勤保障服务社会化改革的思考	
.....	浙江省财政厅办公室 (109)
依靠群众唱好主角 增强干部工作活力	
——浙江省财政厅干部竞争上岗工作情况介绍	
.....	浙江省财政厅人教处 (118)
浙江省推行部门预算存在的问题及设想	
.....	浙江省财政厅预算处 (128)
关于完善财政国库管理制度改革的调研报告	
.....	浙江省财政厅国库处 (136)
充分发挥财政职能作用 探索政府投融资新机制	

——对浙江省基础设施投融资情况的调研	
.....	浙江省财政厅经济建设处 (145)
财政支出管理改革的新举措	
——会计集中核算制度	
.....	浙江省省级机关会计核算中心 (164)
深化“收支两条线”改革 规范预算外资金管理	
.....	浙江省财政厅综合处 (173)
浙江省会计委派制度试点情况调研报告	
.....	浙江省财政厅会计管理处 (186)
积极推行公共财政支出制度改革	
.....	浙江省财政厅行政政法处、教科文处 (191)
社会保障基金的筹措与管理	
.....	浙江省财政厅社会保障处 (202)
转变工作职能 服务三农工作 促进农民增收	
.....	浙江省财政厅农业处 (212)
浙江农村税费改革试点地区农民负担对比分析	
.....	浙江省农村税费改革领导小组办公室 (228)
浙江省可企业化非经营性国有资产改革与管理研究	
.....	浙江省财政厅国有资产综合管理处 (246)
浙江省财政技改(贴息)资金支持企业改革和发展的调研情况	
.....	浙江省财政厅企业一处 (261)
浙江省试行粮食购销市场化改革调研报告	
.....	浙江省财政厅企业二处 (270)
发挥财政资金导向作用 构建旅游业投融资机制	
.....	浙江省财政厅外债金融处 (289)
探索建立适应社会主义市场经济体制的统计评价体系	
.....	浙江省财政厅统计评价处 (296)
当前清收财政周转金工作面临的困难及对策	
.....	浙江省财政厅法制处 (314)
浙江省财政监督的基本情况、存在问题及对策	
.....	浙江省财政厅监督检查局 (321)

浙江省政府采购制度的现状与发展

..... 浙江省政府采购管理办公室 (332)

独具特色的浙江农业综合开发

——浙江农业综合开发“九五”回眸

..... 浙江省农业综合开发办公室 (343)

“两保两挂”的实证分析

..... 浙江省财政税务科学研究所 (346)

“两保两联”财政政策实证分析

..... 浙江省财政税务科学研究所 (363)

亿元县上台阶实证分析

..... 浙江省财政税务科学研究所 (367)

财政改革的坚强后盾

..... 浙江省财政信息中心 (372)

注册会计师行业存在的问题及相关对策

..... 浙江省注册会计师协会 (375)

总结经验 开拓进取 多快好省地培养会计人才

..... 浙江省财政厅干部教育中心 浙江省中华会计函授学校 (389)

分类指导 补奖结合 鼓励超收 确保平衡

——浙江财政体制简述

..... 浙江省财政厅预算处 (399)

财政改革的强大动力

——“两保两挂”政策有力推动地方公共财政的建立

..... 浙江省丽水市市委常委、莲都区委书记 张成祖 (406)

与时俱进 开拓创新 不断提高理财水平

..... 浙江省磐安县委书记 刘树枝 (411)

激励欠发达地区加快发展的理财新机制

——联系江山市实践浅谈对“两保两挂”的认识

..... 浙江省江山市市长 吴雪桦 (420)

以人文视角看浙江财政改革

..... 浙江省江山市副市长 何蔚萍 (428)

推进财政综合改革 构建公共财政框架

..... 浙江省金华市财政局局长 王建平 (437)	
浙江省理财思想的大胆创新和成功实践	
... 浙江省台州市政协副主席、浙江省台州市财政局局长 姜依兴 (449)	
认真贯彻“两保两挂”政策 促进海岛经济社会的可持续发展	
..... 浙江省舟山市财政局局长 杜祖国 (454)	
转变思路 以人为本 全面推进综合财政改革	
..... 浙江省临海市财政局局长 徐宏光 (462)	

附 录

一、新闻媒介关于浙江财政改革的报道选登	(472)
浙江财政改革：“四两拨千斤”	叶 辉 (472)
财政作杠杆 四两拨千斤	
——浙江省财政厅理财新思路	肖 理 (478)
谋改革新思路 创理财新机制	
——浙江财政改革巡礼	郭代模 方震海 (484)
把财政文化放归社会系统中来认识	
——翁礼华的财政学术思想评价	高续增 (493)
新人本主义实践	
——浙江财政改革综述之一	闫采平 蒋晓波 (502)
第三种经济学	
——浙江财政改革综述之二	闫采平 蒋晓波 (511)
大写一个“政”字	
——浙江财政改革综述之三	闫采平 蒋晓波 (519)
二、浙江省历次财政收入亿元县（市）会议简介	
.....	吴云法 (527)
三、浙江省历次财政收入亿元县（市）协作会议简介	
.....	吴云法 (548)
四、浙江省历次贫困和次贫困县会议简介	吴小明 (560)
五、浙江省财政经济统计资料	(571)

1. 1998 ~ 2000 年全国各省、市、区财政总收入排名表 (571)
2. 1998 ~ 2000 年全国各省、市、区地方财政收入排名表 (572)
3. 1998 ~ 2000 年全国各省、市、区上划“两税”收入排名
表 (573)
4. 1991 ~ 2000 年全国各省、市、自治区财政收入占 GDP 比
重表 (575)
5. 1992 ~ 2000 年浙江省各市、地、县国内生产总值统计表 (576)
6. 1992 ~ 1997 年浙江省各市、地、县财政收入统计表 (581)
7. 1998 ~ 2001 年浙江省各市、地、县财政收入统计表 (585)
8. 1992 ~ 1995 年浙江省市县 GDP、财政收入统计表 (589)
9. 1996 ~ 2000 年浙江省市县 GDP、财政收入统计表 (593)
10. 1992 ~ 2000 年浙江省市、县财政总收入占 GDP 比重变动
情况表 (597)
11. 1992 ~ 2001 年浙江省县(市)财政总收入排序表 (600)
12. 1992 ~ 2001 年浙江省 11 个市(地)财政总收入排序表 (604)
13. 1992 ~ 2001 年浙江省 11 个市(地)本级财政总收入排
序表 (604)
14. 1994 ~ 2001 年浙江省县(市)地方财政收入排序表 (605)
15. 1994 ~ 2001 年浙江省 11 个市(地)地方财政收入排序
表 (609)
16. 1994 ~ 2001 年浙江省 11 个市(地)本级地方财政收入
排序表 (609)
17. 1992 ~ 2001 年浙江省 11 个市(地)财政总收入占全省
比重表 (610)
18. 1992 ~ 2001 年浙江省各市、县财政总收入占全省比重表 ... (611)
19. 1992 ~ 2001 年浙江省 11 个市(地)财政总收入占市县级
收入比重表 (615)
20. 1992 ~ 2001 年浙江省各市、县财政总收入占市县级收入
比重表 (616)

上 篇

财政改革有效推动社会 进步和经济发展

刘仲藜

浙江省财政改革不仅包括“两保两挂”、“两保两联”，还有内部队伍建设等方面的内容，比较全面。我想从财政分配职能角度谈谈对浙江财政改革的认识。

一、“两保两挂”等政策进一步规范了分配关系

本次研讨会的核心是“浙江财政改革”。其中“两保两联”、“两保两挂”、“三保三联”等，说到底是一个分配问题的改革。经济体制改革的每一项改革，似乎都触及利益的分配。如国有企业改革，有一些企业破产，有一些企业裁员，一部分职工就不能领工资，只能领社会失业救济金，有的只能领社会保障金。财政本身具有再分配职能，它的再分配涉及许多方面。这里着重研究只涉及中央、地方（包括省与市、县）之间的关系。浙江的“两保两挂”等政策措施实质上是采取一种比较好的机制来规范省和县市之间的分配关系。

财政的多少根本取决于经济，经济发展了，财政才能好。但若没有好的体制和机制，即便经济发展了，财政也富不起来。而财政富起来了，如果没有好的体制、机制，分配得不合理，财政也不能有效地推动社会进步和经济全面发展，也不能有效地实现政府目标。

改革开放以来，在党的基本路线正确指引下，我国经济得到迅猛发展。20年里国民生产总值翻了两番有余，可是，有一段时间财政却越来越萎缩，并未随着经济的高速增长而增长，财政占GDP的比重不断地下降，尤其是中央更是捉襟见肘。究其原因，根本的还在于分配不合理。

比如国家和企业的关系曾实行过经营承包责任制，这种承包制的分配关系把税都包了进去。国家和企业一对一“谈判”，上缴国家利税每年长百分之几，一般是增长4%，有的企业达到7%，这在当时可谓不简单。但回想一下，当时的通货膨胀率达到了8%甚至9%，7%的利税增长根本抵不上通货膨胀。这还是盈利企业的状况，至于亏损企业的情况那就是包盈不包亏了。这样直接导致国家税收下降。

中央和地方的关系，当时实行的是六种体制，有比例分成、增长分成、总额分成等等，非常复杂。有的地方由于实行的是增长比例分成，这些地方或是年年不增长，或每年只增长百分之几，一成不变。经济发展如此之快，但上缴中央的利税却始终未见增长，很值得深思。中央财力紧张，不得已的情况下，开征能源交通基金，还是不够用，再开征预算调节基金，还先后两次向地方借钱，这不是长久之计。1993年，中央作出了分税制体制改革的决定，调整中央与地方、国家与企业之间的分配关系。1994年下半年，国务院进一步完善分税制改革中若干项具体政策，使改革得以顺利推进。

这次改革基本上理顺了中央与省、自治区和直辖市之间、国家与企业的分配关系，但省（区、市）与县市的分配关系尚未规范。尽管这是省委、省政府的事情，但我当时作为全国财政战线的最高“长官”，应该提出指导意见。但很遗憾，对这个问题虽组织研究过好几次，也制定过指导意见，但始终没有出台，因为全国的情况太复杂了。但可以肯定的是省与县市如果分配体制不够协调，就会影响县（市）的积极性。

浙江省的财政改革成功地解决了省与县市的分配关系。1995年翁厅长就提出了“两保两挂”政策，在全国财政会议上我也把这一做法介绍给全国，但在我任期期间，确实未对浙江财政改革的成功经验作很好的总结，加以推广。这次研讨会开得非常及时、非常必要。对浙江财政改革，我先后接触过三次，第一次是1995年，第二次是1998年，这是第三次了，应该说每一次都有新内容，一次比一次完善，与时俱进。至今已发展至五种形式：“两保两挂”、“两保两联”、“三保三联”、“三保三挂”、“亿元县上台阶”。通过这五种形式对各县市进行分类指导，成功地调整了省与县（市）的分配关系。这五项政策不是分税。我在想，分税制改革前中央与地方各省市有过六种不同分配体制，为什么六种体制无法理顺分配关系，而浙江的办法却能成功推行呢？我想这可能是因为浙江的每一项政策中都含有挂奖、挂补的措施的缘故吧！当然浙江省的财力较大，所谓财大气粗，有钱好办事，蛋糕做大了，大家只要过得去，也就不像穷的时候那么斤斤计较了。但体制上或机制上的作用是决定性的。这是值得研究的问题，找准其中的诀窍，这对全国都有普遍意义。

二、浙江财政改革在协调分配关系上有诸多可借鉴经验

（一）以制度规范分配关系

财政改革过程中，以制度规范分配关系非常重要，可以减少许多随意性因素、人为因素，消除寻租现象，推进廉政建设。对于一个管理着大量资金的政府机构来说，有必要通过法律的形式、制度的形式规范我们每一个工作人员自己手中的权力。现在财政系统正在逐步推行这些改革，国务院一直在抓收支两条线等等，这些都在规范我们的行为。浙江的做法对全国很有借鉴意义。

（二）面向基层

浙江省财政推行的“两保两挂”等政策，与其体制上实行省直接管县之间，虽不能说有必然联系，但内在联系非常密切。历史不能假设，但如果浙江的财政体制也是省管到市、市再管到县，我想可能也出不了“两保两挂”等五项政策。为什么全国 26 个省、区中，只有浙江省出了“两保两挂”经验？全国 30 个省市，除了 3 个直辖市和西藏以外，只有浙江一个省不欠工资，这大概与其他省的财政体制省管到市、市管到县体制是有关系的。在层层转移支付的过程中，从中央到省、省到市、市再到县，是层层补充呢？还是层层克扣呢？我曾调查过不少县，据普遍反映是克扣的。2000 多年来，县一直是中国的一个重要基层政权，省直接管到县（市），保证了县、乡、镇基层工作人员的工资，解决了生计问题，他们可以安心地工作，就不会去扰民了，减少摊派、减轻了农民负担，而各级政府的事情就有人办理，同时各级政府领导可以腾出手来研究发展战略、研究精神文明建设等。基层问题非常重要，“两保两挂”等政策在理顺财政分配关系中，着眼于稳定基层，巩固了国家政权。

（三）变逆向思维为同向思维

我认为同向思维是个双赢机制，逆向思维在许多地方肯定是走不通的，而现实中却存在太多逆向东西。如存在着税率越高，这个产业发展越快的逆向调节现象，典型的有烟酒等产品。再如前年的养老金问题，当时说全国欠发十几亿，中央财政给补上，把拖欠解决了，但后来又报上来拖欠 200 多亿。扶贫也是如此，戴上贫困县的帽子，不是说努力工作争取拿掉它，反而放鞭炮庆祝。我曾经看过一幅漫画，漫画上排污罚款 100 万，结果照排不误，而罚款厂长 1 万元，结果马上停止排污了。这些都是现实中存在的逆向现象，而这当中肯定涉及利益分配问题。浙江在奖励