



ZHEJIANG GAIGE KAIFANG SANSHI NIAN YANJIU XILIE LILUN PIAN
浙江改革开放三十年研究系列
理论篇

公共财政之路 浙江的实践与探索

钟晓敏等著



浙江大学出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江改革开放三十年研究系列·理论篇

公共财政之路

浙江的实践与探索

钟晓敏 著



浙江大学出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政之路:浙江的实践与探索 / 钟晓敏等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2008. 11

(浙江改革开放三十年研究系列·理论篇)

ISBN 978-7-308-06360-9

I. 公… II. 钟… III. 地方财政—经济体制改革—研究—浙江省—1978~2008 IV. F812.755

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 170494 号

公共财政之路:浙江的实践与探索

钟晓敏等著

出品人 傅 强

丛书策划 徐有智

丛书主持 袁亚春 王长刚

责任编辑 周卫群

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www. zjupress. com>

<http://www. press. zju. edu. cn>)

电话: 0571—88925592 88273066(传真)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州长命印刷有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 19.5

字 数 372 千

版 次 2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06360-9

定 价 39.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

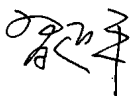
浙江文化研究工程指导委员会

主 任	赵洪祝			
副主任	夏宝龙	王国平	巴音朝鲁	李 强
	黄坤明	郑继伟	张 曦	
成 员	胡庆国	马林云	陈一新	胡 坚
	金兴盛	刘希平	钱巨炎	乐益民
	杨建新	钟桂松	陈 荣	林吕建
	郑仓元	童 健	胡祖光	梅新林
	许 江	邵占维	张金如	陈德荣
	孙文友	徐止平	孙建国	梁黎明
	张鸿铭	陈荣高		

“浙江改革开放三十年研究”系列丛书编辑委员会

主 任	黄坤明			
副主任	沈立江	陈永昊	胡 坚	陈 荣
成 员	舒国增	陈一新	顾益康	姚先国
	史晋川	马力宏	盛世豪	朱家良
	葛立成	毛 丹	汪俊昌	曾 骅

浙江文化研究工程成果文库总序



有人将文化比作一条来自老祖宗而又流向未来的河,这是说文化的传统,通过纵向传承和横向传递,生生不息地影响和引领着人们的生存与发展;有人说文化是人类的思想、智慧、信仰、情感和生活的载体、方式和方法,这是将文化作为人们代代相传的生活方式的整体。我们说,文化为群体生活提供规范、方式与环境,文化通过传承为社会进步发挥基础作用,文化会促进或制约经济乃至整个社会的发展。文化的力量,已经深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中。

在人类文化演化的进程中,各种文化都在其内部生成众多的元素、层次与类型,由此决定了文化的多样性与复杂性。

中国文化的博大精深,来源于其内部生成的多姿多彩;中国文化的历久弥新,取决于其变迁过程中各种元素、层次、类型在内容和结构上通过碰撞、解构、融合而产生的革故鼎新的强大动力。

中国土地广袤、疆域辽阔,不同区域间因自然环境、经济环境、社会环境等诸多方面的差异,建构了不同的区域文化。区域文化如同百川归海,共同汇聚成中国文化的大传统,这种大传统如同春风化雨,渗透于各种区域文化之中。在这个过程中,区域文化如同清溪山泉潺潺不息,在中国文化的共同价值取向,以自己的独特个性支撑着、引领着本地经济社会的发展。

从区域文化入手,对一地文化的历史与现状展开全面、系统、扎实、有序的研究,一方面可以藉此梳理和弘扬当地的历史传统和文化资源,繁荣和丰富当代的先进文化建设活动,规划和指导未来的文化发展蓝图,增强文化软实力,为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化提供思想保证、精神动力、智力支持和舆论力量;另一方面,这也是深入了解中国文化、研究中国文化、发展中国文化、创新中国文化的重要途径之一。如今,区域文化研究日益受到各地重视,成为我国文化研究走向深入的一个重要标志。我们今天实施

浙江文化研究工程，其目的和意义也在于此。

千百年来，浙江人民积淀和传承了一个底蕴深厚的文化传统。这种文化传统的独特性，正在于它令人惊叹的富于创造力的智慧和力量。

浙江文化中富于创造力的基因，早早地出现在其历史的源头。在浙江新石器时代最为著名的跨湖桥、河姆渡、马家浜和良渚的考古文化中，浙江先民们都以不同凡响的作为，在中华民族的文明之源留下了创造和进步的印记。

浙江人民在与时俱进的历史轨迹上一路走来，秉承富于创造力的文化传统，这深深地融汇在一代代浙江人民的血液中，体现在浙江人民的行为上，也在浙江历史上众多杰出人物身上得到充分展示。从大禹的因势利导、敬业治水，到勾践的卧薪尝胆、励精图治；从钱氏的保境安民、纳土归宋，到胡则的为官一任、造福一方；从岳飞、于谦的精忠报国、清白一生，到方孝孺、张苍水的刚正不阿、以身殉国；从沈括的博学多识、精研深究，到竺可桢的科学救国、求是一生；无论是陈亮、叶适的经世致用，还是黄宗羲的工商皆本；无论是王充、王阳明的批判、自觉，还是龚自珍、蔡元培的开明、开放，等等，都展示了浙江深厚的文化底蕴，凝聚了浙江人民求真务实的创造精神。

代代相传的文化创造的作为和精神，从观念、态度、行为方式和价值取向上，孕育、形成和发展了渊源有自的浙江地域文化传统和与时俱进的浙江文化精神，她滋养着浙江的生命力、催生着浙江的凝聚力、激发着浙江的创造力、培植着浙江的竞争力，激励着浙江人民永不自满、永不停息，在各个不同的历史时期不断地超越自我、创业奋进。悠久深厚、意韵丰富的浙江文化传统，是历史赐予我们的宝贵财富，也是我们开拓未来的丰富资源和不竭动力。党的十六大以来推进浙江新发展的实践，使我们越来越深刻地认识到，与国家实施改革开放大政方针相伴随的浙江经济社会持续快速健康发展的深层原因，就在于浙江深厚的文化底蕴和文化传统与当今时代精神的有机结合，就在于发展先进生产力与发展先进文化的有机结合。今后一个时期浙江能否在全面建设小康社会、加快社会主义现代化建设进程中继续走在前列，很大程度上取决于我们对文化力量的深刻认识、对发展先进文化的高度自觉和对加快建设文化大省的工作力度。我们应该看到，文化的力量最终可以转化为物质的力量，文化的软实力最终可以转化为经济的硬实力。文化要素是综合竞争力的核心要素，文化资源是经济社会发展的重要资源，文化素质是领导者和劳动者的首要素质。因此，研究浙江文化的历史与现状，增强文化软实力，为浙江的现代化建设服务，是浙江人民的共同事业，也是浙江各级党委、政府的重要使命和责任。

2005年7月召开的中共浙江省委十一届八次全会，作出《关于加快建设

文化大省的决定》，提出要从增强先进文化凝聚力、解放和发展生产力、增强社会公共服务能力入手，大力实施文明素质工程、文化精品工程、文化研究工程、文化保护工程、文化产业促进工程、文化阵地工程、文化传播工程、文化人才工程等“八项工程”，实施科教兴国和人才强国战略，加快建设教育、科技、卫生、体育等“四个强省”。作为文化建设“八项工程”之一的文化研究工程，其任务就是系统研究浙江文化的历史成就和当代发展，深入挖掘浙江文化底蕴、研究浙江现象、总结浙江经验、指导浙江未来的发展。

浙江文化研究工程将重点研究“今、古、人、文”四个方面，即围绕浙江当代发展问题研究、浙江历史文化专题研究、浙江名人研究、浙江历史文献整理四大板块，开展系统研究，出版系列丛书。在研究内容上，深入挖掘浙江文化底蕴，系统梳理和分析浙江历史文化的内部结构、变化规律和地域特色，坚持和发展浙江精神；研究浙江文化与其他地域文化的异同，厘清浙江文化在中国文化中的地位和相互影响的关系；围绕浙江生动的当代实践，深入解读浙江现象，总结浙江经验，指导浙江发展。在研究力量上，通过课题组织、出版资助、重点研究基地建设、加强省内外大院名校合作、整合各地各部门力量等途径，形成上下联动、学界互动的整体合力。在成果运用上，注重研究成果的学术价值和应用价值，充分发挥其认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的重要作用。

我们希望通过实施浙江文化研究工程，努力用浙江历史教育浙江人民、用浙江文化熏陶浙江人民、用浙江精神鼓舞浙江人民、用浙江经验引领浙江人民，进一步激发浙江人民的无穷智慧和伟大创造能力，推动浙江实现又快又好发展。

今天，我们踏着来自历史的河流，受着一方百姓的期许，理应负起使命，至诚奉献，让我们的文化绵延不绝，让我们的创造生生不息。

2006年5月30日于杭州

浙江文化研究工程成果文库序

赵洪祝

浙江是中国古代文明的发祥地之一，历史悠久、人文荟萃，素称“文物之邦”，从史前文化到古代文明，从近代变革到当代发展，都为中华民族留下了众多弥足珍贵的文化遗产。勤劳智慧的浙江人民历经千百年的传承与创新，在保留自身文化特质的基础上，兼收并蓄外来文化的精华，形成了具有鲜明浙江特色、深厚历史底蕴、丰富思想内涵的地域文化，这是浙江人民共同创造的物质财富和精神财富的结晶，是中华文化中的一朵奇葩。如何更好地使这一文化瑰宝为我们所用、为时代服务，既是历史传承给我们的一项艰巨任务，也是时代赋予我们的一项神圣使命。深入挖掘、整理、探究，不断丰富、发展、创新浙江地域文化，对于进一步充实浙江文化的内涵和拓展浙江文化的外延，进一步增强浙江文化的创新能力、整体实力、综合竞争力，进一步发挥文化在促进浙江经济、政治和社会建设中的作用，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

改革开放以来，历届浙江省委始终高度重视社会主义文化建设。早在1999年，浙江省委就提出了建设文化大省的目标；2000年，制定了《浙江省建设文化大省纲要》；2005年，作出了《关于加快建设文化大省的决定》，经过全省上下的共同努力，浙江文化大省建设取得了显著成效。

浙江文化研究工程是浙江文化建设“八项工程”的重要内容之一，也是迄今为止国内最大的地方文化研究项目之一。该工程旨在以浙江人文社会科学优势学科为基础，以浙江改革开放与现代化建设中的重大理论、现实课题和浙江历史文化为研究重点，着重从“今、古、人、文”四个方面，梳理浙江文明的传承脉络，挖掘浙江文化的深厚底蕴，丰富与时俱进的浙江精神，推出一批在研究浙江和宣传浙江方面具有重大学术影响和良好社会效益的学术成果，培养一支拥有高水平学科带头人的学术梯队，建设一批具有浙江特色的“当代浙江学术”品牌，进一步繁荣和发展哲学社会科学，提升浙江的文化软实力。

力，为浙江全面建设惠及全省人民的小康社会和实现社会主义现代化，提供强大的精神动力、正确的价值导向和有力的智力支持，为提升浙江文化影响力、丰富中华文化宝库作出贡献。

浙江文化研究工程开展三年来，专家学者们潜心研究，善于思考，勇于创新，在浙江当代发展问题研究、浙江历史文化专题研究、浙江名人研究、浙江历史文献整理等诸多研究领域都取得了重要成果，已设立 10 余个系列 400 余项研究课题，完成 230 项课题研究，出版 200 余部学术专著，发表大量的学术论文，产生了广泛而深远的社会影响。这些阶段性成果，对于加快建设文化大省提供了新的支撑力和推动力。

党的十七大突出强调了加强文化建设、提高国家文化软实力的极端重要性，并对兴起社会主义文化建设新高潮、推动社会主义文化大发展大繁荣作出了全面部署。为深入贯彻落实党的十七大精神，浙江省第十二次党代会提出“创业富民、创新强省”总战略，并坚持把建设先进文化作为推进创业创新的重要支撑。2008 年 6 月，省委召开工作会议，对兴起文化大省建设新高潮、推动浙江社会主义文化大发展大繁荣进行专题部署，制定实施了《浙江省推动文化大发展大繁荣纲要（2008—2012）》，明确提出：今后一个时期我省兴起文化大省建设新高潮、推动文化大发展大繁荣的主要任务是，在加快建设教育强省、科技强省、卫生强省、体育强省的同时，继续深入实施文明素质工程、文化精品工程、文化研究工程、文化保护工程、文化产业促进工程、文化阵地工程、文化传播工程、文化人才工程等文化建设“八项工程”，着力建设社会主义核心价值体系、公共文化服务体系、文化产业发展体系等“三大体系”，努力使我省文化发展水平与经济社会发展水平相适应，在文化建设方面继续走在前列。

当前，浙江文化建设正站在一个新的历史起点上，既面临千载难逢的机遇，也面对十分严峻的挑战。如何抓住机遇，迎接挑战，始终保持浙江文化旺盛的生命力，更好地发挥文化软实力的重要作用，是需要我们认真研究、不断探索的重大新课题。我们要按照科学发展观的要求，全面实施“创业富民、创新强省”总战略，以更深刻的认识、更开阔的思路、更得力的措施，大力推进浙江文化研究工程，努力回答浙江经济、政治、文化、社会建设和党的建设遇到的各种新问题，努力回答干部群众普遍关心的热点问题，努力形成一批有较高学术价值和社会效益的研究成果。继续推进浙江文化研究工程，是一件功在当代、利在千秋的事业。我们热切地期待有更多的优秀成果问世，以展示浙江文化的实力，增强浙江文化的竞争力，扩大浙江文化的影响力。

2008 年 9 月 10 日于杭州

前言

1978年十一届三中全会以来,我国开始了伟大的改革开放进程,经济体制逐渐从计划经济向市场经济转轨,相应的财政制度也从计划经济时代的生产建设性财政向着公共财政的方向转变。从历史的角度来看,30年来浙江以及全国财政运行格局基本经历了由“非公共性”向“公共性”转换的逻辑轨迹。

我国有关公共财政的讨论、形成、推进、发展以及日趋成熟大致经历了三个阶段:最初的十年多左右时间主要是围绕计划经济和市场经济的讨论,逐步引进市场机制,扩大企业经营自主权、增强企业活力和扩大地方自主权。财政方面的改革主要是实行分级包干财政体制,即在划分收支的基础上,分级包干,自求平衡,也称“分灶吃饭”体制,打破计划经济时期一灶吃饭的财政体制。虽然这期间实行利改税、拨改贷改革对逐渐弱化计划经济下财政的生产建设职能有一定的作用,但总体上看,在这个时期,基本上还没有公共财政的概念。国内学术界真正开始对公共财政理论的讨论始于20世纪90年代。经过近10年的争论,逐步明晰了公共财政的基本理论和框架体系。以张馨1999年出版的《公共财政论纲》为标志,我国公共财政理论体系基本形成。在实践中,以1998年底的全国财政工作会议上官方正式提出构建公共财政基本框架的改革目标为标志,公共财政的主流地位得以确立,从当年一个饱受争议的词汇转变为一个国家共同的理念。第三个阶段是从20世纪90年代末开始,我国的公共财政一方面继续在理论探索上不断深入,但另一方面,更重要的是理论指导实践,推进我国公共财政体系的建设和完善。从部门预算、政府集中采购、国库集中收付制到绩效预算、收支分类改革,我国公共财政的改革和建设是这段时期我国经济改革中最活跃的领域。到改革开放政策实行30年的今天,我国公共财政的基本框架体系已经建成。

改革开放30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、自然资源较为匮乏、经济基础更无优势”的情况下,从人均半亩地的资源小省,一跃成为人民富裕的经济大省,实现了经济的快速腾飞,取得了令世

人瞩目的成绩,经济社会发展走在国内前列,2007年全省地区生产总值18640亿元,人均生产总值37130元,城镇居民人均可支配收入20574元,农村居民人均纯收入8265元,城市和农村恩格尔系数分别为34.7%和36.4%,财政总收入达3240亿元、地方财政收入为1650亿元,进出口总额达到1768亿美元,主要经济指标在全国处于领先水平,经济总量居全国第四位。浙江的成功得益于我国的改革开放,是市场经济的成功。而浙江的民营经济和有特色的政府理财是浙江成功的两个支点。特别是浙江富有特色的政府财政理财思想和适应市场经济发展的公共财政改革的具体实践,既为浙江的社会经济发展创造了良好的外部环境,也为全国的财政改革提供了丰富的实践经验。

本书的目的和意义在于:首先,通过对浙江公共财政改革的独特现象的剖析,从理论与实践、历史与现实两个层面的相互联系中梳理、归纳和勾勒浙江公共财政建设的历史进程以及阶段性特征,描述出浙江公共财政制度改革在曲折中前进的大趋势,概括和总结出公共财政建设中的大量浙江特色和浙江经验,并揭示和剖析存在并须进一步改革和完善的各种现实性公共财政难题,为浙江进一步的财政改革提供现实的政策参考和决策依据。其次,浙江省的公共财政建设是在“少说多做”的地方政府行为风格中走到今天的,其中有许多在国内率先探索和丰富的实践经验都需要进行理论的回顾、总结与凝练,当然,也有许多历史遗留的深刻问题需要揭示和剖析。充分地挖掘、收集并利用反映浙江财政改革开放30年曲折、艰巨探索的典型历史资料,能为今后人们研究浙江现象提供丰富的研究素材和历史资料,也为我国公共财政改革的深入和公共财政体系的完善提供浙江的经验。因此,我们期待的最终研究成果是一本既有理论学术性、史料参考性又有实际运用价值的专著。

全书的框架结构和各章的研究内容及主要观点为:

全书由一个导论、八章正文和一个附录组成。

导论是本书主要内容的一个缩写。

第一章公共财政的理论框架及其在中国的发展。该章主要阐述公共财政的理论概貌、历史演变、基本特征以及中国公共财政实践的发展历程。首先从西方财政学的视角,考察公共财政的思想起源、基本框架、核心理论与职能范围;然后,系统回顾公共财政理念在我国的提出和发展过程;最后从实践的角度,考察改革开放以来,我国财政“公共化”改革的历程。

第二章浙江省公共财政建设的历史进程、发展脉络及主要特征。以时间为主线,着重从地方财政体制安排、财政收支制度安排、财政管理决策的公开

透明等多重财政实践视角,来探讨浙江省财政公共化改革的历史进程及其发展脉络。在此基础上,将浙江公共财政建设相对地划分为侧重财源建设、促进区域经济发展的尝试探索阶段,正式开启浙江公共财政之路,并加强自身能力建设的初步确立阶段,加速改革、全面推进公共财政建设的全面创新阶段。本章还重点探讨了浙江公共财政建设的主要特征,并把它概括为改革内容的全面性、改革成效的显著性、改革路径的渐进性和改革思维的超前性。总的来说,改革开放以来,浙江经济社会的繁荣发展催生了浙江公共财政的不断改革,浙江公共财政的不断改革又引领和加快了浙江经济社会的全面发展。比较来看,浙江公共财政建设过程中的许多做法、模式和制度在全国范围内都往往是先走一步、敢为人先的,具有一定的超前性或前瞻性,有些甚至成为后来中国财政改革的方向。这种“先走一步”的浙江创新精神正是浙江在全面诸多领域“走在前列”的重要保障。

第三章与时俱进、不断创新的浙江公共财政理财思想。本章重点阐述和总结了改革开放30年来的浙江财政理财思想,它们是伴随着我国社会主义市场经济改革的过程而逐步形成和发展的。以人为本、因地制宜、开拓务实、与时俱进是浙江政府理财思想的集中体现。有些理财思想已经对全国的财政改革起到了示范作用,并在全国推广,如创新管理体制的省管县财政理财思想已经成为全国省以下财政管理体制改革的一个重要内容。规范公开,赋权力于制度的理财思想既是市场经济法制化建设的必然要求,也是公共财政自身建设的需要。而“三个三”财政理财思路是新时期浙江财税创造性地落实科学发展观的具体实践,既顺应了中央建设和谐社会和公共财政体制的导向,又是地方政府生财、理财、用财之道。

第四章独树一帜的“省管县”财政管理体制。本章对浙江省实行“省管县”财政体制的历史、原因和具体做法以及“省管县”财政体制的优势做了比较详细的分析。浙江“省管县”财政体制与浙江经济互为推动,浙江特有的块状经济成为“省管县”体制的基础,而体制反过来又促进了经济的发展,双方形成了良性循环。这为很多急于谋求体制突破、促进县域经济发展的省份提供了很好的经验。除此之外,浙江独特的地理条件和特有的现实条件使省直管县成为可能,最重要的是,浙江有管理上的创新优势。从“亿元县上台阶”到“两保两挂”、“两保两联”,激励兼容的转移支付制度作为体制的重要内容成为“省管县”财政体制在浙江的成功发挥了重要作用。而且,“强县扩权”改革为“省管县”财政体制的进一步发展拓宽了道路。

第五章源头防腐与财政管理模式创新。本章重点对财政管理中的金华“会计核算中心”模式、嘉兴“四统一”模式和义乌“综合财政预算管理”模式

进行了介绍。它们都是我国地方政府为实现遏止腐败现象、规范政府行为、降低行政成本、优化管理效率的目的而进行的政府内部管理行为和关系调整的财政领域的管理体制改革的。“会计核算中心”模式将单位分散管理的财政资金变为集中管理,将分散核算改为集中核算,形成了相对独立的会计横向监督与全程的单位财务纵向监督的财政资金监控体系,从而从源头上有效遏制了腐败现象的滋长蔓延,并为国库集中收付制度改革提供了基础条件。“四统一”模式,通过规范收费项目和标准以及收费项目的日常管理、严格银行账户管理和规范单位收支核算、统一财政预算分配标准和个人收入分配标准等方面的实践探索,建立了“收费统一管理、财务统一核算、会计统一派遣、分配统一标准”的全新的预算外资金管理新模式,从制度上割断了政府部门中普遍存在的权力—利益链,为完善单位预算管理体制,进一步深化改革公务员收入分配制度,缩小部门间收入差距提供了良好的基础。“综合财政预算管理”模式通过以部门综合预算为突破口,以资金管理为中心,以财政收支管理、单位预算管理、政府债务管理等为主要内容的一系列财政预算管理改革实践,形成了“收入一个笼子、预算一个盘子、支出一个口子”的财政资金运行新机制,重构了以财政综合预算为主要内容的预算编制、执行、监督“三分离”的财政预算管理机制和单位预算管理机制,真正实现财政综合预算,增强政府调控能力,促进地方公共财政建设,提高资金使用效率并有效防范地方财政运行风险。

第六章公共产品提供的制度创新。本章重点介绍了在公共产品提供上浙江率先在全国实行的教育券制度和在基础设施建设中充分发挥市场的作用。长兴的教育券制度突破了传统的公共教育资源配置方式,改变了政府对基础教育的投入方式。在教育经费并不宽裕的今天,把有限的经费投入到最需要扶持的群体(贫困学生)和领域(职业类学校、民办学校),扶持弱势群体和弱势教育,提高公共财政的使用效益,促进了政府向每一所学校公用经费的均衡划拨,为基础教育阶段学校的均衡发展提供了支持。虽然现行的教育券制度并没有达到促进学校之间的竞争来提高教学质量的目的,但它确实发挥了促进教育公平的目的。温州在基础设施建设中,区分基础设施的不同种类,在资金的提供上采用政府和市场相结合的提供方式,解决资金短缺问题。在基础设施的建设中,更是发挥市场的主导作用,提高资金的使用效率和经营效率。基础设施建设的温州模式从实践的角度证明,公共产品的提供并不必然由政府来提供,即便由政府提供也并不必然由政府来生产的理论观点。

第七章基本公共服务均等化:向民生倾斜的浙江公共财政支出。浙江的

经济发展为实现基本公共服务均等化创造了物质条件,而观念领先和走在前列意识使浙江在经济发展的同时,注重社会发展,政府积极承担保障公民基本权利的职责。本章以义务教育、社会保障和公共卫生为切入点,重点介绍了浙江的公共财政如何向民生倾斜,推进基本公共服务均等化。义务教育实现了从“有书读”的外延扩张到“读好书”的内涵建设的两大跨越,义务教育机会均等目标已基本完成,资源配置的均等化程度逐步提高。在教育机会、危房改造、师资合格率等基本办学软硬件条件方面处于全国前列。浙江建立了覆盖城乡的公共卫生保健制度,城乡社区卫生已成为公共卫生服务运行的重要平台。浙江率先在全国打破城乡分割与户籍壁垒,形成了以城乡一体化的最低生活保障为主体、各种专项救助为重要内容、较为发达的慈善事业为重要补充的新型社会救助体系;初步建立了覆盖城乡、功能完善、多层次的社会保险体系,失业保险与下岗职工基本生活保障全面并轨,养老保险制度做到多层次、广覆盖,医疗保险制度实现三位一体全覆盖;破除农民进城就业的户籍门槛和限制性政策,统筹城乡就业。

第八章财政预算决策新机制:温岭民主恳谈会。本章重点介绍了温岭民主恳谈会的历史演变和发展过程。温岭民主恳谈会最初是农村思想政治工作的载体,逐步过渡到基层民主的新形式,最后通过人大制度把民主恳谈和财政预算结合起来,形成了崭新的预算民主形式。一方面它通过激活的人大制度促进了代议机构民主权力的充分行使;另一方面,它通过参与式预算的方式,把公众的意见吸纳到预算制定的过程中,使预算民主得到了进一步的扩展。纵使温岭预算民主恳谈存在着诸多问题,它的进一步推行面临着巨大的挑战,但是它坚持的预算民主始终是中国预算改革的方向。

最后的附录涉及三部分的内容。一是关于浙江财政工作的一些大事记;二是浙江省历次亿元县会议和“两保两挂”会议的情况介绍;三是反映改革开放30年来浙江经济财政发展的一些统计数据。

本书是我们承担的浙江省改革开放30周年重大招标课题《公共财政之路:1978—2008年间浙江的实践经验和历史趋势》的最终成果。课题组负责人钟晓敏,课题组成员有张雷宝、叶宁、金戈、茆英娥、赵海利、骆勤、刘炯等老师。浙江财经学院财政专业的部分研究生也参与了本课题的部分调研和资料收集工作。他们是高琳、岳瑛、卓琼蕾、平音、陈云飞等。虽然我们在这本书中力图对改革开放30年来浙江公共财政的实践做比较全面和客观的总结,但难免挂一漏万和存在错误等不当之处。

最后衷心感谢浙江省社会科学规划办、浙江省财政厅、浙江省教育厅、温州市财政局、嘉兴市财政局、金华市财政局、义乌市财政局、温岭市财政局、长

兴县教育局等有关部门在我们课题调研过程中给予的大力支持和帮助，感谢所有帮助过我们的人。没有他们的支持和帮助，我们是无法完成任务的。

钟晓敏

二〇〇八年九月十二日

目 录

导 论	1
第一章 公共财政的理论框架及其在中国的发展	19
一、公共财政的理论框架	19
(一) 亚当·斯密的义务论——公共财政思想的起源	20
(二) 维克塞尔和林达尔的自愿交换理论——公共财政理论的基本 框架	21
(三) 萨缪尔森的公共产品理论——公共财政理论的核心	21
(四) 马斯格雷夫的财政三大职能——现代公共财政的范围	22
二、公共财政理念在我国的提出和发展	23
(一) 公共财政理念的提出	24
(二) 公共财政与双元财政	25
(三) 公共财政理念的确立	27
(四) 公共财政理论的发展	29
三、我国财政的“公共化”改革	31
(一) 国有企业改革与国有资产管理体制改革	32
(二) 财政体制改革	42
(三) 预算制度改革	52
本章小结	60
主要参考文献	61
第二章 浙江省公共财政建设的历史进程、发展脉络及主要特征	63
一、改革开放以来浙江省财政经济发展概述	63
二、浙江公共财政的发展脉络:从尝试探索到初步确立,再到全面建设	67
(一) 浙江公共财政建设:尝试探索时期(1978—1991)	67

(二)浙江公共财政建设:初步确立时期(1992—2000)	72
(三)浙江公共财政建设:全面创新时期(2001 至今)	76
三、浙江公共财政建设的主要特征	80
(一)改革内容的全面性	81
(二)改革成效的显著性	82
(三)改革路径的渐进性	85
(四)改革思维的超前性	87
本章小结	89
主要参考文献	89
第三章 与时俱进、不断创新的浙江公共财政理财思想	90
一、以人为本,协调各方利益的理财思想	90
(一)财政政策与人的行为	90
(二)以人为本,协调各方利益理财思想的内涵及具体应用	91
二、规范公开,赋权力于制度的理财思想	93
(一)规范、公开、透明的财政管理制度是市场经济法制化建设的 必然要求	93
(二)浙江省财政管理制度化建设的具体实践	93
三、解放思想,创新财政管理体制的理财思想	96
四、“四两拨千斤”,发挥财政杠杆作用的理财思想	98
(一)“四两拨千斤”理财思想的内涵和意义	98
(二)“四两拨千斤”理财思想的具体实践	99
五、抓两头、带中间、分类指导的理财思想	100
(一)抓两头、带中间、分类指导理财思想的形成和内涵	100
(二)抓两头、带中间、分类指导理财思想的实践成效	101
六、不断增强地方财力的“三个三”理财思想	102
(一)“三个三”理财思想提出的背景和内涵	102
(二)“三个三”理财思想的实践意义和成效	104
本章小结	106
主要参考文献	106
第四章 独树一帜的“省管县”财政管理体制	107
一、“省管县”财政体制在浙江	107
(一)浙江“省管县”财政体制的产生与发展	107