

地方公共财政构建探索

——来自宁波市鄞州区的实践

DIFANG GONGGONG CAIZHENG GOUJIAN TANSUO

LAIZI NINGBOSHI YINZHOUQU

DE SHIJIAN

余丽生 钱芳 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

地方公共财政构建探索

——来自宁波市鄞州区的实践

DIFANG GONGGONG CAIZHENG GOUJIAN TANSUO

LAIZI NINGBOSHI YINZHOUQU

DE SHIJIAN

余丽生 钱芳 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

地方公共财政构建探索：来自宁波市鄞州区的实践 /
余丽生等著. —北京：经济科学出版社，2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7780 - 1

I. 地… II. 余… III. 地方财政 - 研究 - 宁波市
IV. F812. 755. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 196458 号

责任编辑：莫霓舫 杨 静

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

地方公共财政构建探索

——来自宁波市鄞州区的实践

余丽生 钱 芳 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

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

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 5. 75 印张 150000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7780 - 1/F · 7031 定价：20. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

根据社会主义市场经济体制改革的要求，我国财政朝公共财政方向发展，财政的基本职能转向为社会提供公共产品，满足社会公共需要。财政改革成效显著，公共财政的新框架在我国各地初步建立。为了进一步总结地方公共财政改革和发展的经验及做法，明确今后的改革任务和发展目标，为地方公共财政改革和发展提供理论支撑，应宁波市鄞州区财政局的邀请，浙江省财政税务科学研究所专门组织力量，与宁波市鄞州区财政局联合组成“地方公共财政构建探索——来自宁波市鄞州区的实践”课题组，对鄞州区公共财政改革进行了调研。经过一年多的努力，课题组成员对鄞州区公共财政改革和发展作了比较系统的调研，完成了鄞州区公共财政改革和发展的研究报告“地方公共财政构建探索——来自宁波市鄞州区的实践”。

本课题由浙江省财政税务科学研究所余丽生和宁波市鄞州区财政局钱芳负责，并提出研究思路和框架，浙江省财政税务科学研究所余丽生、冯健、陈优芳、虞斌和宁波市鄞州区财政局钱芳、岑卢艳、江泳、史召其、朱裕高、毛盈飞等同志参与了课题调研，参与研究报告起草的主要有余丽生、冯健、陈优芳、虞斌等同志，余丽生、钱芳负责全书的总纂定稿。

本课题的调研得到了浙江省财政税务科学研究所及宁波市鄞州区财政局、发改局、科技局、农林局和鄞州区有关乡镇、街道的支持。同时也吸收了一些专家和部门的研究成果。

本课题是构建鄞州区公共财政的经验总结，作为沿海经济发达地区，鄞州的经验值得理论界和实际部门的重视，对全国中小城市及区县有一定的借鉴意义，在经济科学出版社的大力支持下，出版成书。

由于受作者水平的限制，书中的错误是难免的，敬请读者批评指正。

本书课题组

2008年9月15日

目 录

第一章

鄞州区公共财政改革和发展评述	(1)
一、公共财政构建的基础	(1)
二、公共财政改革和发展的实践	(5)
三、地方公共财政改革和发展方向探索	(13)

第二章

鄞州区公共预算编制的思考	(20)
一、公共财政建设取得显著成效	(20)
二、公共财政建设存在的问题	(27)
三、鄞州区公共预算编制的思考	(31)
四、公共预算编制应注意的问题	(43)

第三章

鄞州区财政专项资金绩效评价探讨 (48)

- 一、加快推行财政专项资金绩效评价的必要性 (48)
- 二、财政专项资金绩效评价指标体系的设计 (51)
- 三、财政专项资金绩效评价的实证分析 (59)
- 四、财政专项资金绩效评价的几点结论 (76)

第四章

鄞州区镇乡财政管理体制的剖析 (90)

- 一、评价镇乡财政管理体制的标准 (90)
- 二、镇乡财政管理体制取得的成效 (93)
- 三、镇乡财政管理体制存在的问题 (101)
- 四、完善镇乡财政管理体制的建议 (105)

第五章

鄞州区农村公共服务体系构建研究 (114)

- 一、农村公共服务体系构建的意义 (115)
- 二、农村公共服务体系构建取得的成效 (119)
- 三、农村公共服务体系构建面临的问题 (126)
- 四、推进农村公共服务体系构建的思路 (129)

第六章

鄞州区改革开放 30 年财政改革发展回顾与

展望 (135)

一、改革开放 30 年来财政改革发展回顾 (135)

二、改革开放 30 年财政改革发展的经验启示 (149)

三、今后一个时期财政改革与发展展望 (151)

附录 鄞州区实施幸福民生 40 条 (156)

第一章

鄞州区公共财政改革和发展评述

公共财政怎么搞，各地在探讨；公共财政怎么建，各地在实践。如何让公共财政从理论走上实践，制定公共财政改革路线图，让公共财政覆盖农村，让全体国民共享发展成果……这是各地公共财政构建过程中面临的共性问题，也是地方政府必须正视和回答的问题。浙江省宁波市鄞州区公共财政改革先行一步，许多公共财政改革的举措考虑在先，走在前面，并被实践证明是行之有效的。鄞州区的这种“干在实处，走在前列”的公共财政改革，值得理论界和实际部门重视，也值得各地学习借鉴和研究探索。

一、公共财政构建的基础

鄞州区位于我国长江三角洲南翼腹地，浙江省东部沿海，宁绍平原东端，是宁波市的一个区，其前身是鄞县，2002年4月19日撤县设区，与宁波市区东、南、西三面接壤，区界周长269

公里，其中有海岸线 25.66 公里。全区总面积约 1380 平方公里，其中东部、西部为山区，中部为平原，有“五山四地一分水”之称。全区现有 16 个镇、1 个乡、5 个街道，常住人口 76 万。就是这片平常而又神奇的土地，在改革开放 30 年的进程中，创造了不平凡的业绩。

（一）鄞州公共财政构建的文化基础

鄞州历史悠久，文化底蕴深厚。在鄞县发现了五六千年前原始人类生产和生活的痕迹，属于河姆渡文化的第二层。公元前 222 年，秦王嬴政在统一六国前夕置鄞县。唐时曾改为郾县。五代初复改为鄞县并沿袭至今。“鄞”因远古时堇山而得名。堇山周围人口聚居渐多，遂在“堇”旁加“邑”（阝）为“鄞”。自唐至民国，宁波（明代以前称明州）一直是鄞县县城，新中国成立后才从鄞县析出置市。

秦时所置的县，全国至今仍保持原名的已为数很少，鄞县历经两千多年的漫长时代仍保持着始置时的原名。在两千多年悠久的历史长河中，在鄞州这片土地上，铸就了绵长的传统和深厚的文化底蕴。水是生命的源泉和文明的发源地，而鄞州一带是航运的转口，水运大动脉贯穿于此，历史上就是经济比较发达的地方。鄞州也是宁波商的发源地，商品经济和商品意识形成比较早，商品经济比较发达。

商品经济和商品意识是长期形成的。敢为的精神，求实的态度，以及争先的意识，形成了独特的山海文化，使鄞州人有与众不同的风格和创业精神。“只要有阳光就会发芽，只要有雨露就会成长”。鄞州的土地造就了鄞州人，鄞州人成就了鄞

州经济。

（二）鄞州公共财政构建的经济基础

改革开放以来，鄞州人民发扬“敢为、求实、争先”的鄞州精神，坚持改革和发展，锐意进取，紧紧围绕经济建设这一中心，鄞州经济建设和社会事业都取得了长足的发展。2007年，全区生产总值突破500亿元，达到521亿元，比1978年的2.67亿元增长267倍；财政一般预算收入在全省率先突破百亿元大关，达到108亿元，其中地方财政收入达到52.9亿元，而1978年只有0.4亿元。从1978~2007年，产业结构发生了重大变化，第一产业所占比重逐渐下降，而第三产业比重迅速上升。1978年第一、第二、第三产业在国内生产总值中的比重分别为42.2%、43.3%、14.5%；2007年转变为4.0%、63.3%、32.7%。1978年全县固定资产投资额为588万元，2007年全社会固定资产投资达到271亿元，是1978年的461倍。

一是工业竞争力不断提升。坚持走新型工业化道路，以推进科技创新和产业结构升级为抓手，推进先进制造业基地建设，工业结构优化升级，纺织服装业趋精趋强，市场竞争优势得到巩固，电气机械、设备制造、仪器仪表等行业持续发展，产业支柱地位更加突出，光机电一体化、新型材料、电子信息等行业发展加快，高新技术产品产值占规模以上工业的比重得到提高，企业创新能力不断增强，企业规模实力进一步壮大。2007年年销售收入上亿元和上10亿元的企业分别达到250家和13家，年利税超千万元的企业达到248家。2007年完成工业总产值1612.5亿元，其中规模以上工业企业完成产值1321.6亿元。全区已拥有

中国名牌产品 15 只，浙江省名牌产品 40 只，宁波名牌产品 97 只，名牌产品的拥有量居全市第一，全省前茅。拥有中国驰名商标 43 件，省著名商标 55 件，市知名商标 105 件。

二是服务业发展全面提速。现代化的过程是服务业大力发展的过程，也是服务业在经济结构中比例不断提升的过程。鄞州区在工业经济不断提升的过程中，抓住服务业发展机遇，以重点区块、重大项目建设为载体，推进服务业加速发展。2007 年鄞州区共拥有各类商品交易市场 78 个，商品交易市场成交额 171.6 亿元，已建成农村连锁超市 87 家、放心店 393 家，完成 21 个镇级菜市场标准化改造，全区社会消费品零售总额 111.3 亿元，万达商业广场建成开业，沃尔玛、百安居等一批国际连锁巨头成功落户。现代商务业前景看好，已建、在建商务楼 164 万平方米，已有 391 家企业入驻。全区接待国内旅游者 616.59 万人次，接待入境旅游者 5.58 万人次，实现旅游总收入 56.21 亿元，旅游创汇 2785 万美元，荣获“中国县域旅游品牌 20 强”荣誉称号。金融业健康发展，组建了全国首家农村合作银行，25 家银行、保险公司在鄞州区设立分支机构，金融机构 2007 年年末存贷款余额达到 717 亿元和 616 亿元。

（三）鄞州公共财政构建的财力基础

“土地是财富之母，劳动是财富之父”。财政作为政府参与国民收入分配和再分配的手段，鄞州经济的发展壮大，为财政“蛋糕”的壮大提供了保障。1978 年，鄞州区（当时的鄞县）财政收入仅 4068.8 万元；1985 年财政总收入首次突破 1 亿元，达到 1.13 亿元；1990 年突破 2 亿元，达到 2.04 亿元；1999 年

财政总收入首次突破 10 亿元，达到 10.01 亿元；2005 年财政总收入首次突破 60 亿元，达到 60.07 亿元；2007 年财政总收入首次突破 100 亿元，达到 108 亿元。改革开放 30 年来，鄞州区财政一般预算收入累计完成 452.15 亿元，相当于新中国成立后前 29 年总和的 111.8 倍，其中 2007 年全区财政一般预算收入实现历史性突破，首次跃上百亿元台阶，达 108.01 亿元，比 1978 年增加 265 倍，年均递增 21.2%；2007 年全区地方财政收入 52.89 亿元，是 1994 年实行分税制时的 27 倍，年均增长 28.9%。财力总量在不断跃升的同时，财力结构不断优化；财政一般预算收入占 GDP 的比重由 1978 年的 15.2% 提高到 2007 年的 20.7%；地方财政收入占财政一般预算收入的比重由 1994 年的 43.2% 提高到 2007 年的 49%；财政可用资金从 1978 年的 0.2 亿元提高到 2007 年的 40.9 亿元，年均增长 20.1%。特别是党的十六大以来的五年，鄞州区准确把握了财税体制改革，作出了战略性的反应，使全区的财政收入规模又上了一个大的台阶。这五年，鄞州区财政一般预算收入累计完成 329.1 亿元，相当于改革开放三十年的 72.8%；2007 年，财政收入规模位居全国各县（市、区）第 8 位，稳居全省各县（市、区）第 2 位、全市第 1 位，使这五年成为全区经济快速发展、实力显著增强的一个突出标志和闪光点。

二、公共财政改革和发展的实践

经济决定财政，财政反作用于经济。鄞州经济的发展，鄞州财政实力的壮大和增强，为鄞州区公共财政改革奠定了基础，使

公共财政重点向民生倾斜有了可能，公共财政新框架在鄞州区逐步建立。

（一）鄞州公共财政改革的主要做法及成效

公共财政就是为社会提供公共产品，满足社会公共需要。用通俗的话说是“取众人之财，办众人之事”。改革开放以来，为适应社会主义市场经济发展的要求，我国的财政逐步向公共财政转型，尤其是党的十六大以来，按照统筹城乡经济社会发展的要求，我国加快了公共财政改革的步伐，公共财政新框架开始在我国各地建立。作为经济比较发达地区的鄞州区，公共财政的改革先走一步，取得了比较好的成效。

1. 重点支持城市基础设施建设

鄞州区的前身是鄞县，位于宁波市的郊区，但长期有县无城，撤县设区后有区无城的矛盾更加突出。2002 年撤县设区后鄞州区为了解决经济发展城市建设滞后的矛盾，全面铺开中心城区基础设施和交通道路建设，推进了“新鄞州”工程建设。通过公共财政的运作，政府资源的盘活，仅 2003 ~ 2006 年的五年期间，全区财政投入基本建设资金 36.53 亿元，上级财政补助 9650 万元，支持了高教园区、行政事业单位搬迁、鄞州医院、疾防中心、文化艺术中心、体育馆等区重点项目建设，加快鄞州大道、明州大道等交通道路基础设施建设，加大周公宅、溪下水库、甬新河工程、河道疏浚等重点水利项目投入。支持城市轨道交通、甬台温铁路鄞州段、“五路一卡口”等基础设施建设，完善重点功能区块，打造宜居宜业的区域环境，加快了鄞州城市化

建设和生态鄞州建设。

2. 全面推进社会保障制度改革

社会保障是社会的“稳定器”和“安全网”，是市场经济不可或缺的组成部分。从 2003 年开始，我国的社会保障制度开始向农村覆盖，不少地方先后推行了新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度、农村“五保对象”的集中供养等农村社会制度建设，但由于我国农村人口基数大，农村人口的养老问题举步维艰，难以推行。而鄞州区突破了社会保障的城乡界限，切实落实政府社会保障责任，积极参与社会保障制度改革，推进建立覆盖城乡的最低生活保障制度、被征地农民社会保障制度、新型农村合作医疗制度及医疗救助制度、城镇“三无”和农村“五保”对象集中供养和老年人养老保障等制度，巩固和完善城镇社会保险制度，全区覆盖城乡、多层次的社会保障体系基本建立，社会保障事业得到快速发展。老年人养老保障实现全覆盖，1995 年初鄞州区推行农村社会养老保险制度，1998 年起将农村农民养老保险逐步向城镇职工养老保险并轨，2002 年初并轨顺利结束，2006 年对没有享受社会养老保障的 6 万多农村老年人，给予每月 80 ~ 120 元的生活补助（五年内每年提高 10 元），率先在全国建立起全覆盖的老年人养老保障制度。

3. 全力支持教育事业发展

“十年树木，百年树人”。一个地方经济能否快速发展，经济发展是否有竞争力，经济发展能否可持续性，教育是关键。我国在《教育法》里也明确规定实行“九年义务教育”，但由于受政府财力限制，不少地方难以落实，我国直到 2007 年才在全国

范围内实行免费义务教育。鄞州区公共财政在支持教育发展方面不断推出新举措，将“九年制义务教育”推广到高中阶段，实行“十二年制免费教育”，走在全国前列。鄞州区在全国率先实行义务教育书学费全免政策，自2006年1月起，区财政每年出资3700万元，让户籍在鄞州区的义务教育阶段6万多名学生享受免缴书费、学杂费待遇；同时每年投入800万元用于解决外来民工子女就学困难，流动人口子女就学权利得到保障。大力发展职业教育，2007年秋季起，每年投入4000万元实施职业高中免学费政策。从2008年秋季开始，鄞州区普通高中实施免费教育，全面实现十二年免费教育。

4. 加快推进新农村建设

在我国，农村和城市最大的区别是环境，农村和城市最大的差距是基础设施。要改变农村落后的面貌，必须全面贯彻落实科学发展观，统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针，按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，推进新农村建设。而鄞州区的新农村建设先行一步，公共财政从群众关心的人居环境、村容村貌着手，全面推进新农村建设。一是整治村容村貌，改善人居环境。按照科学规划、统筹建设、资源共享、适度超前的原则，加快推进村庄整治和农村基础设施建设。对旧村改造与新村建设项目所涉及的行政性规费、城建配套费全免，事业性规费减免 $2/3$ ；对农户迁建和联建每户补助3000~10000元；对改造或建设后的存量土地的出让所得可全额返回用于旧村改造、新村建设补助，从而较好地激发群众拆旧建新的积极性。目前，鄞州区累计建成新村住宅487万平方米，拆除农村旧房392

万平方米, 2.85 万户农民喜迁新居。二是加强农村生态建设。重视山林绿化、河道清理、环卫保洁、道路养护及垃圾填埋场建设。目前已落实畜牧整治资金 4227 万元, 已关闭或搬迁畜牧场 879 家。逐步开展农村污水及生活垃圾集中处理, 投资 1.5 亿元的垃圾填埋场已营运。三是加强农村道路交通建设, 提前两年实现等级公路通村率 100% 及路面硬化率 100% 的目标, 投资 1.5 亿元的中巴公交化改造任务全面完成, 公交网络覆盖所有镇乡(街道), 行政村班车通达率达到 100%, 大大方便了农民出行。四是以实施“星光工程”为抓手, 深入开展星级农村(社区)文化园创建活动。全区 171 个行政村建成了宣传点、阅览点、健身点和培训室, 占行政村总数的 42%。自 2006 年起三年内, 区财政每年安排 400 万元用于农村(社区)文化体育设施建设, 五年内每年安排 600 万元以上资金支持基层文化体育建设和打造基层文化精品。

5. 实施积极的就业政策

构建和谐社会, 百姓就业是关键。由于城市化的推进, 大量的农村人口涌入城市, 给城市就业造成很大的压力。要解决就业问题, 关键在于经济的发展。鄞州区经济的发展, 为农村劳动力的转移奠定了基础, 创造了条件。如何使缺乏就业技能的农村劳动力成为城市的新型劳动者, 必须加大对农村劳动力的技术培训。鄞州区从提高农村劳动力的素质着手, 把提高农村劳动力素质、加快农村劳动力向非农产业转移, 作为促进农民就业、农民增收的关键举措来抓。一是加强农民就业培训。区、镇两级财政共同负担, 通过直接拨付培训资金、提供补助等办法, 强化农民转岗就业培训、农业技术培训、农民学历培训和新一代农民培养。近