

主编 菅和平



# 公共服务职能 与公共财政体制

——上海加快政府职能转变

《公共服务职能与公共财政体制》课题组

GONGGONGFUWU ZHINENG  
YU GONGGONG CAIZHENG TIZHI



上海财经大学出版社

主编 菅和平

# 公共服务职能与公共财政体制

——上海加快政府职能转变

《公共服务职能与公共财政体制》课题组



上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共服务职能与公共财政体制——上海加快政府职能转变/菅和平  
主编. —上海:上海财经大学出版社,2003.7  
ISBN 7-81049-966-1/F·837

I.公… II.菅… III.①地方政府-职能-研究-上海市②地方财政-财政  
管理体制-研究-上海市 IV.①D625.51②F812.751

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 038817 号

☐ 特约编辑 汪从容  
☐ 责任编辑 李志浩  
☐ 封面设计 周卫民

GONGGONG FUWU ZHINENG YU GONGGONG CAIZHENG TIZHI  
**公共服务职能与公共财政体制**  
——上海加快政府职能转变

《公共服务职能与公共财政体制》课题组  
主编 菅和平

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)  
网 址: <http://www.sufep.com>  
电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销  
上海财经大学印刷厂印刷  
上海商印装订厂装订

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

---

850mm×1168mm 1/32 9.625 印张 177 千字  
印数:0 001—2 000 定价:20.00 元

献给：

# 21 世纪的上海

——谨以我们对公共政策的探讨

# 《公共服务职能与公共财政体制》

## 课题组成员

### 主 编：

菅和平 上海市人民政府研究室副主任、副研究员  
课题组组长

### 总报告小组：

|     |                 |         |
|-----|-----------------|---------|
| 徐祥生 | 上海市人民政府研究室综合处   | 法 学 博 士 |
| 张国华 | 上海市人民政府研究室经济发展处 | 经济学硕士   |
| 杨长友 | 上海市人民政府研究室经济发展处 | 经济学博士   |
| 刘 珺 | 上海市人民政府研究室政策调研处 | 经济学硕士   |

### 课题组成员：

上海市人民政府研究室经济发展处  
上海市人民政府研究室综合处  
上海市人民政府研究室政策调研处  
上海市人民政府研究室城市发展处  
上海市人民政府研究室社会发展处  
上海市人民政府研究室编辑部

## 序

三年前，中国即将加入世界贸易组织的前夕，上海如何加快政府职能转变、建立适应社会主义市场经济的行政管理体制，成为社会各界人士热切关注的话题。上海市人民政府研究室的一些青年人就此进行了深入研究，提出了确立公共服务职能与建立公共财政体制是推进政府职能转变的双翼力量的基本立论，从一个新角度探讨了加快上海政府职能转变的主要举措。课题完成后，研究成果受到社会学术界的充分肯定，得到政府决策部门的高度重视。

近年来的社会实践，印证了这项课题在建立公共财政体制与转变政府职能方面所进行的思考，充分肯定了这些青年人当年的理论勇气、宽阔视野和务实探索，证实了相当部分研究结论具有前瞻性。当然，无论是建立公共财政体制，还是实现政府职能转变依然有一段相当长的路要走，这项研究迈出了可贵的一步。

本书的扉页写着：“献给 21 世纪的上海——谨以我们对公共政策的探讨。”现在公开出版此书，是对这些年轻同志投身于公共政策研究的纪念。

上海市人民政府研究室  
2003 年 3 月

## 前 言

摆在读者面前的这份研究报告,是我们探讨加快上海政府职能转变的一个成果。之所以选择这一题目,是因为我们清醒地认识到,加快政府职能转变已经成为进一步推动上海经济和社会快速发展的关键之一。

现代市场经济理论与实践表明,今后决定一个城市或地区国际竞争力的主要因素,已经不完全是基础设施问题,不主要是政策优惠问题,很大程度上是政府管理职能与效率的问题。在我国加入 WTO,于更大程度上直接参与国际竞争的背景下,作为中国对外开放的前沿和重要基地,上海若能加快转变政府职能,大力提高行政效率,就可以又一次获得扩大开放的先发效应,加快自身的发展,为全国的发展做出新的贡献。

把提供公共服务作为政府转变职能的目标定位,是本研究的第一个重要立论。我们认为,政府职能转变,实际上是我国经济体制市场取向改革对上层建筑提出的必

然要求。历史地看,不同经济体制下政府职能的差别,集中地体现为政府职能目标定位的不同。在我国计划经济体制下政府的职能实际上是通过直接经营国有企业来实现对全社会资源的宏观与微观配置,并维持国家和社会的稳定发展。在当代西方市场经济体制下,政府则是在与市场明确分工的基础上,主要发挥弥补市场缺陷、提供公共服务的职能。我国社会主义市场经济虽与其他资本主义市场经济有着区别,但在发挥市场机制对社会资源配置的基础性作用这一点上是共同的。因此,我国社会主义市场经济体制下的政府职能目标定位,同样应该是提供公共服务。立足于上海是一个特大型城市,本研究还涉及了对城市特别是大型城市政府公共服务职能的研究。

建立公共财政体制是切实转变政府职能的支柱,是本研究的第二个重要立论。改革开放以来,我国财政体制改革在经过了“统收统支”——“分级包干”——“分税制”几个阶段以后,于1998年年底提出建立“公共财政基本框架”的总目标,并正式写进中共中央关于制定“十五”计划的建议中,成为“十五”期间一项重要工作。公共财政是与市场经济体制相适应的财政类型,是转变政府职能的重要基石。从我国行政管理体制改革的历程来看,阻碍政府职能转变的一个重要因素是财政软约束,传统的财政体制使政府的职能对应于发展社会主义市场经济来说总是处于既有越位又有缺位的状态,公共财政体制通过规范财政支出范围,有力地约束政府职能,因而对于

转型国家政府来说,建立公共财政体制是转变政府职能的关键性措施和重要基础。需要指出的是,地方政府建立公共财政体制与中央政府建立公共财政体制既有共性要求,又有不同的侧重点,地方政府更多地肩负着促进当地经济和社会发展的任务,本研究更多地立足于对地方公共财政体制的研究。

遵循市场经济规律行政,努力提高行政效率,是本研究的第三个重要立论。在现代市场经济中,政府发挥着十分重要的作用,这是与早期市场经济的一个很大区别。然而政府作用要得到正确的发挥必须遵循市场经济规律。首先,政府与市场应该各司其职,政府只管市场管不了或管不好的事情。其次,政府行使公共服务职能应该引进市场机制,通过引进竞争来提高效率,以较少的财政资源更多更好地满足社会需要。依据这样的原则,上海通过建立地方公共财政体制促进政府职能转变,还需要包括:第一,提供公共服务要改变财政包打天下的传统做法,走调动政府、企业、社会(居民)多个积极性的新路。第二,满足不断增长的公共服务需求,要建设以综合财力为基础的政府融资体系,同时完善融资结构。第三,提高公共服务效率,要引入公共支出企业化管理新理念和途径,将成本—效益原则应用于公共支出中,讲究财政效益。第四,要进一步完善市与区县地方分税制,优化社会资源配置,更好地均衡公共服务的供给与需求。

本研究在方法论上的新意在于,一是从理论和实践

两个层面上探讨了转变政府职能与建立公共财政的有机联系,从一个较新的角度探讨了加快推进政府职能转变这一问题。二是力图既有理论指导性,又具有现实操作性,做到理论联系实际,对策建议具有可行性。

本研究在结构上包括总报告(总论)和分报告(第一章至第十章)两大部分,其中总报告是对分报告的总结、归纳和提炼,分报告是对总报告的细化、补充和支撑。总报告与各分报告相互照应、相互融通,又具有相对独立性和各自价值。

总报告探寻了政府职能转变的目标定位,建立公共财政体制的基本内涵,以及政府公共服务职能与公共财政体制之间的内在联系;分析了公共收入体系、公共支出企业化管理、公共财政分级管理以及国有资产管理等若干个影响政府公共服务职能的关键环节;最后,围绕着确立政府公共服务职能和建立公共财政体制,立足于促进行政现代化,提出了加快上海政府职能转变的八项举措。

分报告依次探讨了转变政府职能的若干问题、公共财政体制的国际比较、构建上海公共财政基本框架的若干思考、地方政府筹资方式、公共财政支出管理、城市基础设施建设市场化运作、社会事业领域引进市场运作机制、地方分税制、国有资产管理、地方政府债可行性研究等十个专题。

参加课题组的成员大多是年轻人,都具有硕士或博士学位,是政府部门公共政策研究战线的新兵。这项研

究是课题组成员理论联系实际进行公共政策研究的一个尝试。本报告撰写人员分工如下：总论，管和平、徐祥生、张国华、杨长友、刘珺；第一章，徐祥生、杨长友；第二章，徐祥生；第三章，裴育；第四章，张国华、盛强；第五章，盛军；第六章，张永东、王德忠、胡凡、祁彦；第七章，蔡永莲；案例一，刘海峰；案例二，张慧明；案例三，蒋蕊；第八章，曹扶生、刘珺；第九章，林益彬；第十章，祁彦。

这份研究报告得以完成，首先要感谢市政府研究室原主任李关良同志、原副主任徐强同志对本课题的热情鼓励和支持。其次，要感谢市政府有关委、办、局提供了相当丰富的基础资料。再次，要感谢财政部、深圳市政府、大连市政府的大力支持和热情接待。

还要感谢市政府研究室秘书处对本课题研究的支持。感谢上海市国有资产管理办公室综合处林益彬博士、上海财经大学裴育博士、上海市教育科学研究院张慧明副研究员、市政府外事办公室侯宇宙先生参加本课题研究。

本研究报告于2000年12月完成初稿，2001年3月定稿。由于时间和知识水平的限制，本研究报告在理论的精致和方案的周详等方面难免存在不足之处，敬请批评指正。

《公共服务职能与公共财政体制》课题组

# 目 录

序/1

前言/1

**总论 公共服务职能与公共财政体制/1**

一、世界范围内一个行政改革的时代正在到来/1

二、政府职能转变市场取向的目标定位

——公共服务/6

三、政府职能转变市场取向的支柱

——公共财政体制/18

四、公共服务职能与以综合财力为基础政府融资体系/24

五、公共服务职能与公共支出企业化管理/34

六、公共服务职能与公共财政分级运作/42

七、公共服务职能与国有资产管理/51

## 八、上海政府职能转变的主要举措/61

### 第一章 上海政府职能转变的进程研究/76

一、政府职能范围界定与公共服务提供方式改革/77

二、上海政府机构改革的简要回顾/80

三、政府职能转变与审批制度改革/86

四、政府职能转变与培育社会中介组织/89

五、政府职能转变与市民自治管理/93

案例：深圳市改革审批制度的主要做法/94

### 第二章 公共财政模式的国际比较/99

一、公共财政模式的一般特征/100

二、主要国家地方政府公共财政的特色/106

三、借鉴与启示/116

### 第三章 构建上海公共财政基本框架的若干思考/123

一、上海财政支出管理现状分析/124

二、推进财政支出管理改革的基本原则/129

三、推进财政支出管理改革的具体政策建议/130

### 第四章 公共财政体制下地方政府筹资方式研究/139

一、地方政府筹资的主要做法和经验/139

二、上海地方政府筹资的现状和面临的新形势/149

三、完善上海地方政府筹资方式的政策建议/156

## **第五章 公共财政体制与公共财政支出管理/167**

- 一、研究公共财政体制下财政支出的意义/167
- 二、公共财政体制下财政支出的规模及其结构/168
- 三、完善上海公共财政体制与财政支出管理的设想/175
- 四、几点操作性建议/177

## **第六章 上海城市基础设施建设市场化运作 ——理论与实践/183**

- 一、城市基础设施建设市场化运作的重要意义/184
- 二、上海城市基础设施建设市场化运作的现状/186
- 三、城市基础设施提供方案与市场化运作的方式/190
- 四、上海城市基础设施建设市场化运作的思路/191
- 五、为市场化运作创造新的融资方式/198
- 六、上海城市基础设施建设市场化运作的实施保障/202

## **第七章 社会事业领域引进市场运作机制的探索 ——结构多元化改革及其分析/206**

- 一、社会事业领域进行市场化运作的定位问题/207
- 二、上海社会事业领域市场化运作的现状分析/210
- 三、社会事业领域市场化运作的对策与建议/218
- 案例一：ATP 职业网球赛的商业化运作  
——社会资金参与运作大型国际赛事的探索/222

案例二:上海市西南位育中学转制

——“国有民营”创办优质学校的探索/225

案例三:儿童医学中心的“病人选医生”

——给予服务对象更多选择机会的探索/228

## 第八章 完善上海地方分税制研究/233

一、上海分税制财政改革的历程与主要成效/233

二、完善上海地方分税制需要解决的突出问题/240

三、上海分税制改革与完善的框架构想/243

四、完善上海地方分税制的若干对策/249

## 第九章 上海国有资产结构性调整研究/256

一、上海市国有资产的现状/256

二、上海国有资产结构调整中存在的主要障碍/259

三、上海国有资产结构调整的对策与建议/261

## 第十章 地方政府债券可行性研究/266

一、发行地方政府债券的必要性/267

二、发行地方政府债券的可行性/272

三、发行地方政府债券的时机选择/278

四、发行地方政府债券需要把握好的几个关系/280

五、上海发行地方政府债券运行模式探讨/283

# 公共服务职能与公共财政体制

转变政府职能是建立我国社会主义市场经济新体制的重要内容。我国改革开放二十多年来,在从计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,与经济和社会的迅速发展相适应,政府职能的转变迈出了很大的步伐,取得了很大的成绩。然而,社会仍然急切地呼吁加快和深化这一进程。怎样认识进一步加快我国政府职能转变的迫切性和重要性,上海怎样切实地推进这项改革,以适应经济和社会的现代化发展,本研究意图回答这些问题。

## 一、世界范围内一个行政改革的时代正在到来

进入 21 世纪,我国政府职能转变面临着双重任务,一是适应建立更为完善的社会主义市场经济新体制,二是适应全世界范围内正在进行的政府改革潮流。进一步