



中央民族大学“985 工程”项目成果



民族地区公共财政保障制度

in Zu Di Qu Gong Gong Cai Zheng Bao Zhang Zhi Du

创新研究

Chuang Xin YnJiu

■ 梁积江 等著



人民出版社

民族地区公共财政 保障制度创新研究

梁积江 等著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

民族地区公共财政保障制度创新研究/梁积江等著.

—北京:人民出版社,2009.12

ISBN 978-7-01-008527-2

I. 民… II. 梁… III. 民族地区-地方财政-财政制度-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核(2009)第 220311 号

民族地区公共财政保障制度创新研究

MINZU DIQU GONGGONG CAIZHENG BAOZHANG ZHIDU CHUANGXIN YANJIU

梁积江 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21.5

字数:316 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-008527-2 定价:42.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539



作者简介

梁积江,男,1964年生,甘肃省山丹县人,中央民族大学管理学院教授、管理学博士、财政部财政科研所博士后。先后从事过银行与证券业务,具有独立董事任职资格和证券高管任职资格。兼任中国市场学会理事、民族地区财政专业研究会理事。先后出版专著教材共8部,发表论文及研究报告40余篇,主持和参加过近10项科研项目。

前 言

公共财政是我国政府财政的本质。在市场经济条件下,政府与市场有着较明确的分工,政府提供公共产品和公共服务,活动范围主要在公共领域、非竞争性领域。公共财政的首要任务是提供公共产品和服务,维护公平与促进社会和谐稳定。其次是宏观调控经济运行,也即运用看得见的手,弥补市场缺陷和校正市场失灵。市场提供私人产品,活动范围在私人领域、竞争性领域,市场以效率为先。

就政府来说,有中央政府与地方政府之分,其性质是一样的,但活动范围是不同的,职能上也有所差异。政府控制的财政资源要在各级政府间进行合理的配置,这就是财政体制。我国目前实行的是分税制财政体制。财政为政府提供公共产品和公共服务提供财力保障,具体的方式、办法,就是财政政策,政策是有针对性的、区别的、灵活的、弹性的。比较而言,体制就具有稳定性的特点。制定、修正、完善财政政策,是各级政府的一项重要工作。

就地方政府而言,民族自治地区地方政府,既有同其他一般地方政府一样的职能,也有其特殊的职能。从大的方面来看,民族地区需要政府提供公共产品与服务的财政保障,可分两类。第一类,民族自治地区地方政府的一般职能主要有:政府公共管理(主要是行政管理、公检法等)社会保障(主要是社会保障体系建设和财力保障)、农村公共产品和公共服务等。第二类,民族自治地区地方政府的特殊职能:一是围绕“民族”问题的,如少数民族人口的增长和素质的提高(主要是少数民族人民的教育事业的发展)、少数民族文化的弘扬、文化遗产的保护、民族团结、宗教等。二是围绕“地区”问

题的,如边疆社会稳定、国防安全;自然条件(大山、荒漠;干旱、严寒等);地域状况(距首府和中心城市的距离遥远,行政管理成本高);生态环境的保护和建设(已影响到发达地区及全国);经济欠发达。这些问题从五个统筹、科学发展观的角度来说,都是重中之重。也是我们这个课题研究的重点、特点所在。

就民族自治地区地方政府提供公共产品与服务的能力与状况看,自治地方政府的现有财力状况、财力在各级地方政府间的配置情况也即省以下财政体制的情况、上级政府的转移支付情况,总量上存在巨大缺口,结构上存在不合理。要逐步缩小民族地区公共产品供需差距,弥补财政缺口,解决有限财力支出上的不合理的问题,在制度设计方面,就是建立适合民族地区社会经济发展的民族地区公共财政保障制度;在具体措施方面,就是发展经济,做大“蛋糕”,合理划分事权财权,切分“蛋糕”。地方政府:发展经济,提高保障能力;加强管理,提高支出效率;改善结构,确保重点等。中央政府:制度上实行有所区别的公共财政制度,健全分税制财政体制,实现事权与财权对等;在财政服务均等化基础上,强化中央政府对民族自治地方政府的转移支付;切实贯彻《中华人民共和国民族区域自治法》,使其条例化、政策化。

两年来,课题组围绕上述研究思路,先后分赴新疆、甘肃、云南、西藏、宁夏及吉林延边等民族地区进行调查研究,取得了大量的一手资料,通过对资料的分析研究,撰写了研究报告和论文。在此基础上完成了本著作的撰写。《民族地区公共财政保障制度创新研究》是在课题组成员广泛讨论研究的基础上,由课题组负责人梁积江教授和外聘专家刘德雄研究员共同确定研究框架,拟定写作提纲,课题组骨干成员分别撰写,书稿最终由梁积江教授和金鲜花博士统一审阅定稿。本书第一章由张秀萍教授和胡玄能教授撰写,第二章和第五章由梁积江教授撰写,第三章由李伟副教授撰写,第四章由金鲜花博士撰写,第六章由刘德雄研究员整理,第七章由李丽副教授、刘德雄研究员撰写。附录一由刘德雄研究员撰写,附录二由梁积江教授、李媛媛、司瑞雪撰写,附录三由楚京爱博士、龚湖南、马莉苗、张新玲撰写,附录四

由胡玄能教授撰写,附录五由金鲜花博士、李璇和吕莹撰写,附录六由梁积江教授、王建虎和王茂林撰写。由于每位作者的专业领域、思维角度、研究方法、写作风格等多方面存在差异,使得本书在体例、看法、文风等方面存在不协调问题。在保证整体思路及主线统一的前提下,写作大纲的逻辑安排上,保持了每个章节的相对独立性与完整性,特别是体现了每位作者的研究心得,体现了原则性与灵活性、统一性与多样性的结合的特点。

需要指出,财政保障问题涉及的内容十分广泛,因为政府与市场的关系一直是经济学研究的主要问题,从亚当·斯密的自由主义经济学到凯恩斯的国家干预主义经济学,再到新自由主义经济学,乃至介于或游离于国家干预主义和新自由主义之间的一些经济学流派,其研究不论理论有何不同,方法怎么创新,领域如何拓展,都无不涉及到政府与市场的关系问题。还需要指出的是,作为应用经济学的财政学更是把政府与市场的关系问题作为其研究的基本问题,特别是公共财政理论研究及公共财政体制的建立,更是把政府与市场的关系问题作为首要问题,甚至把研究内容拓展到社会学、法学、历史学等领域。可见,我们要研究的问题的重要和难度。当然,另一方面也为我们提供了研究的空间与机遇。我们的研究是有限的,诸如:民族地区公共财政保障制度涉及到经济、政治、社会、文化和生态诸多方面,我们只研究了其中文化方面的教育、卫生问题,社会方面的边疆安全问题和生态建设问题,不全面,亦不系统。好在我们已经有“985”这样一个平台,我们正在路上。

中国财政学会民族地区研究会,新疆、甘肃、云南、西藏、宁夏及吉林延边等省(区)、市(州)、县各级财政部门对我们的研究给予了很大的帮助与支持,课题组成员周力教授、王澍副教授、王枫讲师参加了讨论与调研,企业管理专业的研究生参加调研并整理了有关资料,一并在这里表示感谢。书中的不当之处和谬误一定不少,敬请赐教与指正。

梁积江 刘德雄

2008年12月

目 录

前言	1
第一章 民族地区公共财政制度的基本情况	1
第一节 公共财政及公共财政制度	1
一、公共财政的特点与职能	1
二、公共财政制度	10
第二节 我国民族地区公共财政制度的基本情况	23
一、民族地区财政及其特殊性	23
二、国家对民族地区的支持是一项基本国策	26
三、国家财政对民族地区的优惠政策	33
四、近年来民族地区财政保障情况	53
第二章 民族地区基础教育发展与国家财政支持保障	64
第一节 公共产品理论与民族地区基础教育	64
一、教育产品的特性及对个人教育消费的影响	64
二、发展民族地区基础教育的意义	68
三、民族地区基础教育的公共产品特性	70
第二节 民族地区基础教育发展与政府基础教育的投入	74
一、民族地区基础教育发展的历程及成就	74
二、民族地区基础教育的综合度量及其解释	82
三、政府对民族地区基础教育的投入	88
第三节 发展民族地区基础教育的对策	94
一、发展民族地区基础教育的措施	94

二、支持民族地区发展基础教育的财政措施	101
第三章 民族地区农村卫生事业与国家财政支持保障	104
第一节 西部农村卫生事业发展的现状	105
一、乡镇卫生院综合服务能力有较大提升	107
二、推行乡村卫生服务管理,进一步巩固了农村卫生服务网络	107
三、进行合作医疗制度探索,逐步解决农民的医疗保障问题	107
第二节 西部农村卫生事业存在的主要问题	108
一、西部农村卫生事业存在的主要问题	108
二、西部农村卫生工作中存在问题原因分析	110
第三节 政府在西部农村卫生领域的职责	113
一、西部农村卫生工作的指导思想和基本原则	114
二、政府在西部农村卫生领域的职责	120
第四节 加强西部农村卫生工作的对策和建议	123
一、探索建立多种形式的农民医疗保障制度	123
二、调整乡镇卫生院职能,使乡镇卫生院由医疗为主向防治结合 转变	126
三、理顺乡镇卫生院管理体制,进一步优化卫生资源配置	127
四、实行农村卫生机构全行业管理	127
五、强化农村食品和药品质量监督,保证农民生活和用药安全	127
六、财政在农村公共卫生领域的投入政策	128
第四章 边疆民族地区社会稳定和经济发展与国家财政支持保障	131
第一节 促进我国边疆地区社会稳定和经济发展的意义	131
一、有利于实现国防安全	131
二、有利于实现经济安全	131
三、有利于实现生态安全	133
第二节 我国边疆地区社会 and 经济发展现状	133
一、社会发展情况	133
二、经济发展情况	135

三、财政情况	136
第三节 影响边疆地区社会稳定和经济发展的特殊因素分析	137
一、政治因素	137
二、自然因素	137
三、经济因素	138
四、人才奇缺,知识和技术能力普遍薄弱	139
五、思想保守、观念落后、改革力度不足	140
六、社会因素分析	141
第四节 影响边疆地区社会稳定和经济发展的财政因素分析	141
一、政策缺乏针对性	141
二、现行的财政体制不利于促进边疆地区的社会稳定和经济发展 ...	142
三、特殊的财政支出,加剧了边疆地区的财政困难,进一步制约了 经济的发展	143
第五节 促进边疆地区社会稳定和经济发展的财政对策	144
一、政府主导开发是边疆地区发展不可替代的重要推动力	144
二、加大对边疆地区转移支付力度,提高公共服务水平	145
三、加大对边疆地区各项社会事业的投入,促进边疆地区的社会稳定	146
四、发挥财政资金的引导作用,促进边疆地区经济发展	148
五、不断完善公共财政管理体制	154
第五章 民族地区生态环境保护与国家财政支持保障	156
第一节 民族地区生态资源状况分析	157
一、民族地区生态资源构成及特征	157
二、民族地区生态环境现状及成因	161
第二节 民族地区生态环境保护与政府支持	169
一、民族地区生态环境保护取得的成就	169
二、民族地区生态保护过程中的政府投入及其存在问题	173
第三节 民族地区生态环境建设对策	183
一、民族地区生态环境建设模式选择	184

二、民族地区生态环境建设的思路	186
三、民族地区生态环境建设的财政政策建议	190
第六章 我国民族地区财政的特殊矛盾与困难	198
第一节 民族地区财政的特殊性	198
一、民族地区客观环境的特殊性	198
二、民族地区经济社会发展的特殊性	200
三、民族地区财政的特殊性	203
第二节 民族地区财政的特殊矛盾与困难	208
一、民族地区财政收支失衡	208
二、民族地区财政提供公共服务能力不足	210
第三节 分税制改革对民族地区财政的影响	212
一、分税制改革及转移支付制度的主要内容	212
二、分税制体制对民族地区财政的特殊性体现不足	216
三、分税制改革对民族地区财政的影响	220
四、改变现行财政体制与转移支付办法从根本上缓解民族地区财政 困难	224
第七章 完善民族地区公共财政制度的思路与对策建议	231
第一节 切实保障民族地区的公共服务能力的法理基础	231
一、公共服务的内涵及特点	231
二、民族地区的公共服务的特点	233
三、保障民族地区的公共服务能力的法理基础	235
第二节 经济实力的增强和财政体制的完善是前提条件	241
一、发展经济壮大财政实力是构建民族地区公共财政制度的物质 要求	241
二、贯彻落实科学发展观,是加快民族地区经济发展的根本途径	242
三、构建民族地区公共财政保障制度已经具备了一定的现实可行性	245
第三节 构建民族地区公共财政制度的思路与对策建议	245
一、民族地区公共财政制度的原则把握	246

二、民族地区公共财政制度设计	248
附录一 宁夏回族自治区义务教育事业现状及思路	255
附录二 云南省大理白族自治州医疗卫生状况调查	263
附录三 云南公共卫生现状、问题及对策	277
附录四 新疆吐鲁番地区农村卫生医疗情况调查	297
附录五 延边朝鲜自治州基础教育调研报告	301
附录六 延边朝鲜自治州基础设施建设调研报告	314
参考文献	329

第一章 民族地区公共财政制度的基本情况

第一节 公共财政及公共财政制度

一、公共财政的特点与职能

(一)公共财政的含义及特点

“财政”是指国家或政府的收支活动或经济活动,而“公共财政”,是指国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动,它是与市场经济相适应的一种财政类型和模式。“公共财政”仍然是财政,为市场提供公共服务,是公共财政区别于其他财政类型的根本性质。公共财政问题的关键和要害,是“公共性”问题。作为政府财政,在市场经济下直接涉及的根本问题,就是如何处理政府与市场的关系,如何规范政府及其财政的活动使之适应市场经济的根本要求的问题。建立公共财政模式,就是要以“公共性”作为根本准则,去约束和规范政府及其财政与市场的关系。

公共财政是依据市场经济的根本要求而发展起来的,其内容和特征与一般财政都有所不同。

1. 弥补市场失效

整个社会有两大系统:市场与政府。财政是政府的分配活动或经济活动,因而市场经济下财政的首要问题和根本问题就是政府与市场的关系问题。市场经济下政府与市场的关系用一句通俗的话来说,就是“市场能干

的,政府就不要去干;市场不能干的,政府就要去干”。政府及其财政只能干市场不能干而又需要干的事,只能站在市场活动之外去为所有的市场活动提供服务,从而表现为一种“公共”的活动。

2. 提供公平服务

公平服务是指政府及其公共财政在为市场提供服务的过程中是公平的。这样,所有的市场主体都无法依靠政府权力而索取额外的利益,也不因为政府权力的干预而支付额外的费用。这就说明公平服务是与市场经济的本质要求相适应的。

3. 非市场营利性

在市场经济条件下,经济主体追求的是个体本身的利润目标,而作为社会管理者的政府追求的则是社会目标。市场经济决定了政治性政府不具有利润目标,它追求的只能是社会目标。利润目标和社会目标是市场经济条件下两个对立的经济活动目标。经济主体追求的是利润目标,而处于市场失效领域内以弥补市场失效和提供公共服务为己任的公共财政,追求的只能是社会目标。

4. 法治化

市场经济下的财政是法治财政,即政府的财政活动和运作是在法律法规约束规范下进行的。正是通过法律形式,依靠法律手段,社会公众才得以真正决定、约束、规范和监督政府及其财政的活动,才确保了政府的行为必须遵循市场和资本的根本要求,才确保了政府的公共活动必须符合私人的根本利益。这样,法制性也是市场经济下财政具有公共性的基本特征之一。

(二) 公共财政的职能

1. 资源配置职能

公共财政的资源配置职能,指政府公共财政在微观领域内解决生产什么和如何生产的问题,也就是政府公共财政如何在公共部门和私人部门之间及其内部配置人力、物力、财力,以达到稀缺资源高效、合理利用的目的。在以市场为资源配置主体的经济社会中,市场有时难以有效解决生产什么和如何生产的问题,即存在市场失灵,需要政府来参与解决生产什么和如何

生产的问题。因此,市场在微观领域内资源配量的失灵,是公共财政履行资源配置职能的逻辑起点。换句话说财政的资源配置职能就是政府利用公共政策对市场机制进行引导、修正和补充。政府公共支出的数量和结构,在一定程度能引导社会资源在不同地区、不同部门按照政府意图流动,使社会资源按照有利于社会和经济发展的方向重新组合,形成优化的资产结构和产业结构,实现资源合理配置的目标。在财政配置资源过程中,要正确处理三个比例关系,一是财政收入占 GDP 比重。这个指标反映政府对市场的干预程度和公共产品需要的满足程度。过高表明政府对市场干预过多,影响市场效率;过低表明公共产品的需要不能得到很好满足。二是中央财政收入占全国财政收入比重,这个指标反映中央财政调控力度和公共产品提供效率。过高表明中央集中过多,影响地方财政提供公共产品的积极性;过低表明中央集中太少,一些跨省区、跨区域的重大基础设施等公共产品的提供缺乏资源保证。三是转移支付占财政支出的比重。

公共产品、外部效应、垄断和信息不对称等方面的市场失灵是公共财政在微观领域内具有资源配置职能的理论和现实依据。因此,政府公共财政资源配置的思路就应该是针对这些失灵状况而有的放矢。

1) 政府应当提供公共产品。由于市场机制在公共产品供给方面显得无能为力,所以政府就应当提供公共产品。公共财政提供公共产品并不一定要由政府直接生产公共产品。政府之所以能够免费地向消费者提供公共产品,是因为它可以通过税收的方式取得收入,以补偿这些产品的生产成本。对于不同的公共产品,财政采取的支持方式是不同的。纯粹的公共产品由财政直接投资进行建设,而准公共产品既可以由私人部门通过市场提供,也可以由政府部门直接提供,或是由政府部门以给予补助的办法通过市场提供。由此可见,在市场经济体制中,财政发挥配置资源的作用主要是由于公共产品的存在以及资源配置效率在公共产品领域失灵而要求政府干预所决定的。公共产品的供给方式是多样的:一是政府招标,与民营企业签订供给合同。二是政府授权经营。这一般适用于城市公共服务行业,如自来水、电话、供电等行业。三是政府采取补助津贴、优惠贷款、无偿捐赠、减免税收、

直接投资等形式,资助提供公共产品的民营企业,这一般适用于科技开发、教育、卫生保健、图书馆、博物馆、城市住宅建设等领域。因此,在公共产品供给方面,应该更加灵活地采取多种形式,以提高公共产品的供给效率。

2)政府对外部效应的矫正。矫正外部效应的方法有很多种,其中影响最大的是庇古所主张的税收、补贴方法,其基本思路是,造成外部负效应的行为应当受到惩罚,而减少外部负效应的行为则应省得到奖励。具体而言,就是通过恰当的税收或补贴,影响相对价格比率,从而影响私人生产的边际成本最终使私人的最优与社会的最优相一致。政府公共财政解决外部效应的其他办法还有管制措施和拍卖污染许可证。政府管制指的是政府直接规定所允许的外部不经济的活动水平,对超过规定者予以重罚,通过这种方法,同样可以实现社会生产的最优解。拍卖污染许可证是政府在确定所允许的外部负效应水平之后,向出价最高的厂商发售许可证,只允许拥有许可证的厂商在所购买的有限数量范围内从事外部负效应的活动,否则将受到严厉的处罚,以此确保社会最优解的实现。

3)政府对垄断的矫正。政府公共财政矫正由于垄断引起的市场失灵可以采取三种方式。一是政府对私人行为的直接干预。私人之所以可以垄断某种产品的供给和价格,直接原因是它占有了资源总量的较大部分,包括信息资源。正是这种优势使得私人不按照竞争原则行事。因此,政府有必要采取诸如反托拉斯法那样的措施来直接干预私人的行为,通过考察厂商的市场份额、行为及财务报表来决定是否实施干预。二是政府公共财政对私人行为的激励。除传统的直接干预垄断行为的办法外,就是创造“可竞争市场”的环境促使垄断厂商像在完全竞争条件下一样行事。此外,让厂商投标以争取某种商品的经营许可权也是可以用来激励垄断厂商提供竞争性行为的机制。三是政府公共财政对私人行为的替代。这是对政府资源配置最通俗的理解。在政府对私人行为的直接干预和间接激励之外,还有一种办法可保证在自然垄断行业里实行竞争原则,这就是政府自己经营自然垄断行业,建立起相关的公共企业,进而基于社会效率或福利而不是基于财务赢利来确定价格。

4)政府公共财政对信息不对称的矫正。一种比较可行的办法就是政府强制。强制规定私人必须从事某些行为,提供市场交易所需的足够信息。另外一种可行的办法是信息作为公共产品由政府提供。信息不对称的条件下,最有能力的卖者会尽力向市场发送信号,以便将自己的产品与其他卖者的产品区别开来。而最重要的一种传递信息的机制就是政府提供资格认证。私人也会乐于提供这种“资格认证”,特别是那些打算在市场中长期经营的厂商会更加注重自己的声誉,从而愿意采取措施向市场提供有关其所售商品质量的甚至是有关自身资信的证明。然而私人一般不会提供全面而真实的质量信息,即在提供资格认证方面,市场办法是不够的。这与“资格认证”这种信息所具有的公共性质有关。如果由政府出面,经由可靠的程序,证明某种商品的质量标准或卫生标准等,一方面可以降低信息提供的成本,另一方面可以杜绝私人在资格认证方面的不正当行为,所以政府的介入会使有关的信息更有效的传递。

2. 收入分配职能

公共财政的收入分配职能,是指政府公共财政在微观领域内解决为谁生产的问题,也就是对各社会成员占有或享有生产成果的份额的影响。

既然在市场机制框架内不能解决再分配问题,而市场对初次分配的失灵又要求社会进行这种再分配,因此,只有依靠政府公共财政的手段来完成这一任务。这就是政府公共财政履行收入分配职能的理论依据。在研究收入分配关系中的财政职能时,需要运用国民收入指标。讨论财政在国民收入中的比重,同时还要分析财政参与国民收入再分配中的过程及结果。我国居民收入差距扩大的情况已相当严重,财政的收入分配职能也存在着严重缺陷。因此,在经济发展的进程中,需要强化财政对收入的公平分配职能,主要是通过财政的收支活动来对各个社会成员在社会财富中所占有的份额施加影响,限制过高收入和弥补过低收入,从而形成一个公平的收入分配格局。财政对收入分配的过程侧重于体现社会公平的要求,其着眼点是将社会成员的收入差距控制在社会可接受的限度内。根据公共财政调节收入分配的对象和实现社会公平的目标,财政实现收入分配职能的机制和手