

大国财政改革中的 地方财政

——宜昌经验与启示

DaGuo CaiZheng
GaiGeZhong De DiFang CaiZheng

中国社会科学院财经战略研究院
宜昌市财政局

联合课题组 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

大国财政改革中的 地方财政

——宜昌经验与启示

DaGuo CaiZheng
GaiGeZhong De DiFang CaiZheng

中国社会科学院财经战略研究院
宜昌市财政局

联合课题组 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

大国财政改革中的地方财政：宜昌经验与启示 / 中国社会科学院财经战略研究院宜昌市财政局联合课题组编.

—北京：经济科学出版社，2017. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7739 - 8

I. ①大… II. ①中… III. ①地方财政 - 财政改革 - 研究 - 宜昌 IV. ①F812. 763. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 020146 号

责任编辑：高进水 宋艳波 杨 洋

责任校对：辰轩文化

责任印制：王世伟

大国财政改革中的地方财政

——宜昌经验与启示

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

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 - 16 开 13 印张 220000 字

2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7739 - 8 定价：36. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

《大国财政改革中的地方财政——宜昌经验与启示》

编委会成员

编委会主任	高培勇	徐 炜		
编委会副主任	杨志勇	张爱平		
编委会委员	范建鎬	张德勇	于树一	蒋 震
	刘柏惠	戎 梅	李 琼	李仁贵
	李德宏	王 磊	卢发泉	苗新华
	向 华	刘昌贵	解洪涛	

前言

宜昌，一如其命名中所蕴含的“宜于国运昌盛”之意，自古以来即为鄂西、湘西北和川（渝）东一带重要的物资集散地和交通要冲。三省交汇地的独特区位优势，使宜昌“上控巴蜀，下引荆襄”，于是有了“三峡门户、川鄂咽喉”的美称。

或许正因为这种独特优势，在宜昌人的心目中，很早就播下了开放意识、勇于闯关和逐梦未来的种子。

近代以来，宜昌跨越式的发展轨迹清晰可见。

清顺治四年（1647年），夷陵州（宜昌古称，后改称彝陵州）仍隶属荆州府。

雍正十三年（1735年），升彝陵州为宜昌府。

1876年，中英签订《烟台条约》，宜昌辟为通商城市。翌年，宜昌设海关，正式对外开放。

20世纪70~80年代，兴建葛洲坝，宜昌实现了小城市向中等城市转变的目标。

1994年开始建设三峡工程，宜昌驶上了由中等城市向大城市、特大城市跨越的快车道。

就在同一时期，我国拉开了分税制财政体制改革的大幕。从那时起，财政改革的经验和地方政府的治理就紧密关联起来。财政改革的顺利推进和财政制度的现代化，无疑必须高度重视地方政府的角色。财政改革现代化能够推动地方“良治”。而党的十八届三中全会以后，地方财政改革的

意义更应站在国家治理的全局这一高度来审视，宜昌财政改革同样也不例外。

在以往 20 多年的财政改革历程中，宜昌财政人秉持进取精神，锐意改革，取得了不俗的成绩。宜昌财政改革所累积下来的诸多经验，由基层财政部门所生发出来的一些具有创新蕴味的做法，简言之，或许可用“自下而上的创新模式”来提炼。今天回望，我们尝试做一些总结，但更重要的则是在总结的基础上为今后深化财政改革“探路”。现代财政制度的建成，不是朝夕可至的目标，更离不开地方政府的“先行先试”。

宜昌作为我国中部地区的典型城市之一，其经济发展模式和特征，乃至财政运行模式和特征，与东部或西部城市都有着很大不同。如何在大国财政改革的棋局中，保持地方特色，发挥地方所长，以更有成效地推进财政工作的开展，也许是未来的宜昌应深入思考的一个重要方面。

2016 年 12 月 20 日，国家发展和改革委员会公布了《促进中部地区崛起“十三五”规划》，宜昌入选国家中部地区区域性中心城市。这一建设目标，无疑给宜昌财政工作注入了新的动力，也使宜昌财政改革有了新的方向。衷心祝愿宜昌在未来的财政改革征程中再创佳绩！

第一篇 财政改革与建立现代财政制度

第1章 财政制度现代化与西方世界的兴起	3
一、典型资本主义国家的兴起与财政制度现代化	3
二、美国进步时代的财政改革及其经验	4
三、日本、英国、荷兰等国财政制度现代化的成效与教训	6
四、财政改革、现代财政制度与国家治理现代化	8
第2章 明清以来我国的财政改革与国运兴衰	11
一、财政改革成效与国家治理、国运兴衰的基本关系	11
二、明清以来我国财政改革措施的成败与教训	12
三、晚清民国以来财政改革与（地方政府）国家治理的若干经验	13
四、大国治理及其财政模式对地方财政运行的影响	15
第3章 财政制度现代化：大国财政运行中的地方政府角色	17
一、“市场经济+现代财政”取向下的财税体制改革	17
二、近代以来中央与地方关系演变对地方政府的挑战	18
三、我国新一轮财税改革进程对地方政府角色的新要求	20

四、地方政府在财税改革进程中的积极性与主动性问题	22
五、小结：财政改革现代化与推动地方“良治”	24

第二篇 地方财政推动“良治”：财政改革管好“有形之手”

第4章 推行滚动预算：强化预算科学论证

一、对于滚动预算理论的分析 and 探讨	29
二、宜昌市传统年度预算存在问题和改革背景	31
三、宜昌市在滚动预算领域的改革和探索	33
四、宜昌市在绩效预算管理领域的相关改革	36
五、宜昌市在滚动预算领域的改革成效	37

第5章 规范政府性债务管理：促进财政健康发展

一、地方政府性债务的基本理论	38
二、宜昌市债务管理方式改革的政策背景	40
三、宜昌在政府性债务管理领域的改革和探索	41
四、政府性债务管理领域未来需要进一步关注的内容	44

第6章 控制行政运行成本：打造廉洁政府

一、行政管理理论创新引导实践创新	45
二、宜昌行政运行成本存在的问题和改革背景	47
三、宜昌在行政运行成本控制领域的改革和探索	48
四、行政运行成本控制中需要关注的几点内容	50

第7章 公开预算：打造透明运行的政府

一、从公共治理理论看政府预算公开	51
二、宜昌改革案例：背景、过程、做法与成效	52
三、小结	58

第8章 编制政府综合财务报告：实现财政可持续发展 60

- 一、基于公共受托责任的政府财务报告 60
- 二、宜昌改革案例：背景、过程、做法与成效 62
- 三、小结 69

第9章 服务招商引资：促进市场作用的发挥 71

- 一、界定政府职能边界，正确发挥政府在招商引资的作用 71
- 二、宜昌改革案例：背景、过程、做法与成效 73
- 三、宜昌在招商引资管理领域的改革和创新 74

第三篇 地方财政促进“有效供给”：助推地方发展

第10章 财政与金融合作：激活企业创新活力 79

- 一、市场失灵与政府干预 79
- 二、宜昌改革案例：背景、过程、做法与成效 82
- 三、小结 90

第11章 政府与社会资本合作（PPP）：助推民生项目 92

- 一、理论基础与发展 92
- 二、宜昌改革案例：背景、过程、做法与成效 99
- 三、小结 112

第12章 财政与国际资本合作：地方财政的国际视野 114

- 一、国际经济援助的基本理论 114
- 二、宜昌改革案例：背景、过程、做法与成效 117
- 三、小结 122

第13章 政府购买社会服务改革：激活民间公共产品供给 124

- 一、政府购买社会服务的理论基础和原则 125
- 二、宜昌改革案例：背景、过程、做法与成效 127
- 三、小结 132

第四篇 财政管理改革：致力于地方政府治理的基础和重要支柱

第14章 财政简政放权：促进政府职能转变 137

- 一、我国简政放权的历程、实质和背景 137
- 二、宜昌改革案例：背景、过程、做法与成效 139
- 三、小结 150

第15章 建立国库管理机制：夯实财政治理的基础 151

- 一、现代国库管理的内涵和现实意义 151
- 二、国库管理机制：宜昌的改革与探索 152
- 三、小结 162

第16章 改善内控制度：实现财政业务的全面控制 164

- 一、财政内部控制的目标、路径及方法 164
- 二、宜昌改革案例：背景、过程、做法与成效 166
- 三、小结 177

第17章 结余结转资金管理：提高财政资金效率 178

- 一、结余结转资金管理：基本概念与经验借鉴 178
- 二、结余结转资金管理：宜昌的改革与探索 181
- 三、小结 186

第五篇 大国地方财政改革的宜昌经验

一、“自上而下”与“自下而上”协同努力：“宜昌经验”的成功之处	190
二、改革进程中行政体制的变化与未来方向	190
三、改革进程中社会力量的兴起与未来变化	191
四、宜昌财政改革的未竟之路与未来方向	192
主要参考文献	193

第一篇

财政改革与建立现代财政制度

财政改革的目标是建立现代财政制度。西方世界的兴起与财政制度的现代化有着密切的关系。美国、日本、英国、荷兰等发达国家走过的道路即为明证。明清以来，中国财政改革有经验，也有教训。特别是，晚清民国以来财税改革与国家治理的经验值得审视。财政制度的现代化，必须重视地方政府的角色。财政改革现代化能够推动地方“良治”。地方财政改革的意义应从国家治理的高度来看，宜昌财政改革同样也不例外。

第 1 章

财政制度现代化与西方世界的兴起

财政是社会、政治、经济领域的关联地带，财政甚至被描述为“国家的神经”，这种说法并不为过。从现代国家治理的视角考察，财政制度更是社会、政治、经济制度的核心领域。中共十八届三中全会提出，财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。由此表述不难看出，财政是国家的一项重要职能得以重新确定下来，财政因素对经济发展、制度转型升级具有重大影响，对于现代国家的建设乃至崛起，更是具有不容忽视的作用。从全球的视角和历史的维度审视，也可以发现，财政力量在国家兴衰的进程中扮演了至关重要的角色。财政改革的意义已经远远超出财政工作本身，从而具有政治、经济和社会层面的综合意义。

一、典型资本主义国家的兴起与财政制度现代化

考察近代以来西方世界的兴起历程，基本上可以看到，工业革命所带来的一系列技术进步成为西方典型资本主义国家兴起的重要驱动力。与此同时，技术进步所带来的一系列制度变革，成为西方主要国家兴起的重要保障。深入考察可以看到，财政制度作为一个国家系列制度中的核心制度，其完善过程乃至其不断趋于现代化的历程，

与国家的兴起历程始终相伴随。

从全球范围看，典型资本主义国家如英、美、日、荷等国的兴起历程，大都与其财政体制的现代化有着不可分割的联系。

二、美国进步时代的财政改革及其经验

在美国历史上，1880~1920年被称为“进步时代”（The Progressive Era）。在此之前，美国处于19世纪末，当时社会面临一系列问题，包括腐败横行、假冒伪劣盛行、重大灾难屡屡发生、社会矛盾尖锐等。不少小说和著作对此曾有生动而尖锐的描述。步入“进步时代”后，美国展开了一系列深刻的制度建设，美国作为现代国家的一些重要基础就是在这一时期完成了奠基工作。经过大约40年左右的时间，美国完成了意义重大的转型，建立起一个高效的现代国家机器。在此时期，美国的现代财政制度也度过它的成长期而逐步走向成熟期。

此前的美国财政制度，杂乱而又低效，并且完全不对民众负责，所谓监督无从谈起。就收入制度而言，税种虽多却仍然无法筹集足够的财政收入；就支出制度而言，类似今天的现代预算制度也没有建立，政府各个部门都是各自争取资金，各自掌控开支。统一而详尽的政府预算是没有的。

在“进步时代”，美国对财政制度的彻底改造主要从收入与支出两方面同时展开。在收入方面，引入了所得税，在支出方面则引入现代预算制度。通常认为，罗斯福新政对美国资本主义的影响是决定性的，但如果从预算角度更深一层看，会发现，假如没有预算改革作为铺垫，即使当时政府有实行新政的愿望，体制所固有的分散和低效率的特征也很有可能使“新政”计划无法实现。

在收入方面，引入前所未有的所得税制度遭遇到保守势力的强烈反抗。不过，到了1913年，50个州中有42个批准了国会有权对任何来源的收入规定和征收所得税。在当时，所得税由于具有简单、公平、高产这三大优势，有效缓解了美国当时面临的严峻挑战。在之后的岁月，所得税在美国财政制度中担负起“挑大梁”的角色。

在支出方面，现代预算制度的引入则是最重要的变化。此前时期，所谓的预算不过是一堆杂乱无章的事后报账单。对政府部门的拨款只有总数，没有开支分类，也没有细目，既不准确，也不完整。在这种情况下，谈论民众对政府行为的有效监督，没

有任何意义。结果，腐败现象屡禁不止。对腐败的厌恶和愤怒成了改革的动力。

1905年，一批人设立了旨在推动纽约市预算改革的“纽约市政研究所”。这些预算改革者宣称，没有预算的政府是“看不见的政府”，“看不见的政府”必然是“不负责任的政府”，预算改革的目的是要把“看不见的政府”变为“看得见的政府”，只有这样，人民才有可能监督它。

那么，什么才是现代意义上的预算呢？1915年，美国学者弗雷德里克·A·克利夫兰提出，它至少须满足以下七条原则：第一，它是一个关于未来政府支出的计划，而不是事后的报账。第二，它是一个统一的计划，包括政府所有部门的开支。第三，它是一个详尽的计划，应有所有项目的开支，并进行分类。第四，计划中的各项开支都应列出理由，以便区分开支的轻重缓急。第五，计划必须对政府行为有真正的约束力。第六，计划必须得到权力机构（议会等）的批准并接受其监督。第七，预算内容和预算过程必须透明，以便民众监督。^① 提出以上原则，旨在使预算改革的真正目的聚焦于堵住制度漏洞。

在预算改革者的推动下，纽约市于1908年推出了美国历史上第一份现代预算。尽管它很粗糙，并且只有政府四个部门的分类开支计划，但是之后预算不断完善。到1913年，预算文件篇幅大增，信息更为详尽。纽约的经验引起了美国其他城市的兴趣，其经验得以快速推广。1919年，美国有44个州通过了预算法（到1929年，除阿拉斯加外，所有州都有了自己的预算法）。1921年，国会通过了“预算与会计法”。至此，美国的预算改革历经数十年，终于大功告成，现代财政制度中最核心的预算框架得以建立起来。

预算改革对美国社会的巨大影响体现于两方面，一方面将各级政府行为的细节展现于阳光之下，有效遏制了腐败势头，改善了政府与民众的关系，增加了政府正当性。另一方面则是加强了政府内部的集中统一领导机制，提高了政府整体运作效率，造就一个更加强有力的政府。可以说，“进步时代”的预算改革对缓解美国社会矛盾，挽救其资本主义体制的作用是“润物细无声”式的，它对改造公共财政模式，对社会的影响都是直接而有成效的。“它是低调的，不会过分提高人们的期望值；它是具体

^① 参见 Frederick A. Cleveland, *Evolution of the Budget Idea in the United States*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 62, Public Budgets (Nov., 1915), pp. 15-35. 资料来源网址: <http://www.jstor.org/stable/1013126>。

的，比抽象谈论‘政治民主’更容易操作；它是务实的，可以在不太长的时间里产生看得见的变化。”（王绍光，2002年）

三、日本、英国、荷兰等国财政制度现代化的成效与教训

（一）日本明治维新以后社会经济的成功转型

在世界近代史上，许多国家都发生过治国者发起的自上而下的社会变革。日本明治维新可说是其中较为典型的一次。明治维新前的江户幕府时代是一个十分动荡的历史时期，财政危机袭扰着幕府的历代统治者。短短一百多年间，幕府就进行过四次较大规模的改革，即享保改革（1716年）、田沼意次幕政改革（1770年）、宽政改革（1787年）和天保改革（1841年）。改革的直接或间接原因，皆是财政危机。直至明治维新前夕，造成幕府财政危机的社会政治和经济原因一个也没减少，从挽救国家财政这一点上看，明治维新是这些改革的继续。

1868年，明治政府成立伊始，就将财政问题提到议事日程。太政官布告中说：“租税是建国的根本和关系到民心向背的极其重大的事情”，这表明新的治国者已清醒地认识到：财政对于国家而言，生死攸关。当时，日本国内主要利益集团分立的格局是：以下级武士为主体的统治利益集团；以中上层士族为主体的士族利益集团；经济地位低下人数众多的农民利益集团。此外，在旧体制之外还有以工商业者和“豪农”为主体的“新兴财富”利益集团。明治政府采取了削弱士族利益集团、安抚农民利益集团和扶植“新兴财富”利益集团的政治策略，与此相联系，为挽救日益严重的财政危机，政府采取了俸禄制度改革、颁行《地税改革条例》（1873年）、发行大量纸币和政府公债来弥补财政赤字等措施，使政府稳住了阵脚。其后，政府通过“殖产兴业”措施，扶植“新兴财富”阶层；通过“补助金”等方式，直接保护和扶植私人资本。“殖产兴业”措施是明治政府扶植“新兴财富”阶层的最直接的制度安排。扶植主要采取了两种方式：一是先由政府创办“新兴部门”，而后将其出售给民间资本经营。明治政府从1874年开始先后将长崎造船厂等26家由国家投资创办的官营企业出售给民间资本家。这一“甩包袱”式的举措，既减轻了财政负担，退出了对原来直营的重化工业领域的垄断，又为民间资本的全面兴起创造了条件。二是以“补助金”等方式，直接保护和扶植私人资本（车维汉，2008年）。