

2006 年度北京财政优秀科研成果选

财政改革理论与实践探索

北 京 财 政 学 会 编

中国财政经济出版社

前 言

北京财政学会编辑的《财政改革理论与实践探索——2006 年度北京财政优秀科研成果选》一书，汇集了北京市、区县财政系统、大专院校、科研单位的财政财务工作者在北京财政学会 2006 年度财政优秀论文评比活动中获得特等奖、一等奖、二等奖的论文 48 篇。这些论文以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从“财政与经济发展”、“预算管理改革”、“‘三农’问题研究”、“公共服务研究”、“财政综合管理”等几个方面研究、探讨了财政改革和实际工作中的热点、难点问题，很多见解对推进财政改革和财政工作具有一定的前瞻性和指导性。

我们出版《财政改革理论与实践探索——2006 年度北京财政优秀科研成果选》，旨在促进北京地区财政科学理论研究的开展，为广大会员提供总结和交流的平台，调动广大财政、财会工作者深入调查研究，加强理论探讨，开拓创新，不断推出更多更好的财政科研成果。

北京财政优秀调研成果的撰写、评比活动得到财政系统，大专院校、科研院所及其他相关单位专家、学者的积极参与和大力支持，我们在此表示衷心感谢。

北京财政学会
二〇〇七年九月

目 录

财政与经济发展

我国财政超收收入研究

..... 郝如玉 (3)

政府采购助推北京自主创新能力提升

..... 北京市财政局课题组 (12)

提高企业自主创新能力的政策研究

..... 刘 华 谷立新 高金红 (30)

宣武区促进经济增长方式转变的财政政策研究

..... 张宗禹 黄彦艳 (39)

顺义区“十五”财政收入状况分析

..... 邢永富 古艳山 张小军 袁永宏 (50)

借鉴先进理财经验, 促进区域经济发展

——新加坡财政支持经济发展的启示

..... 张宏宇 刘志刚 (65)

顺义区地方财政收入对土地财政依存度的报告

..... 马元春 (73)

我国构建社会主义和谐社会的财政学思考

..... 马哲实 (79)

试论我国财产税制体系的完善和改革

..... 丁 芸 (88)

论财政正义

..... 刘书明 (105)

预算管理改革

中国近期政府预算改革的六个优先领域

..... 王雍君 (125)

制度创新是深化我国财政资金绩效考评改革的关键

..... 王文杰 (142)

北京市国库集中支付制度改革的探索和研究

..... 兰 锋 何锋镝 许晓芳 赵 然 张 森 (149)

完善、规范和不断深入推进我市国库集中支付改革

..... 兰 锋 许晓芳 (169)

北京市预算支出绩效评价现状及分析

..... 丁 霞 张 波 康 勇 (179)

关于严格执行政府投资建设项目计划有关问题的探讨

..... 雷 迅 熊 伟 (187)

朝阳区实施政府投资项目代建制管理的问题及建议

..... 王 亮 (199)

适应代建制的预算管理与会计核算研究报告

..... 北京市预算会计研究会课题组 (209)

论《政府采购法》的完善

..... 王文庚 吴 华 谢 焱 (219)

浅谈政府采购法律制度的完善

..... 金 竹 (232)

“三农”问题研究

统筹城乡发展 构建和谐文化 促进农村基本公共服务均等化

——北京市农村文化建设调研报告

..... 吴素芳 李惠媚 唐雅仪 (245)

关于朝阳区建设社会主义新农村财政政策的思考

..... 尚 焰 盛凤忠 (256)

发挥财政职能 全面推进社会主义新农村建设	郭瑞权 (265)
财政支持丰台区新农村建设的策略选择	国江英 张帮胜 张文东 (273)
充分发挥财政职能 扎实推进社会主义新农村建设	彭明现 刘志刚 (286)
对社会主义新农村建设中基层文化事业如何发展的思考	张亚东 魏宝俊 (296)
关于财政支持发展农业保险的调研报告	范存会 (303)
农业综合开发是推进社会主义新农村建设的基础力量	
——关于怀柔区财政实施农业综合开发项目支持社会主义新农村建设的作用调查	张贵堂 于占全 (315)
关于加强门头沟区农业专项资金管理的调查	刘伯卿 岳林荣 (325)

公共服务研究

区县政府公共服务中存在的问题及解决思路	鞠 英 陈本宇 陈硕林 苏 东 丁志明 (335)
北京市基础教育均衡发展经费保障问题研究	韩 杰 李红娜 (344)
“十五”期间北京市计划生育工作调研报告	乔运通 赵永建 (354)
关于我国当前“看病难,看病贵”问题的经济学思考	马哲实 (364)
公共卫生投入机制研究	姜之波 杜湘玉 贾立群 (383)
稳步推进通州区新型农村合作医疗 扩大参合农民受益范围	北京市通州区财政局社保科 (394)
进一步完善东城区低保工作体系的探讨	詹 玲 (402)

财政综合管理

北京市事业单位财政投入机制改革研究

..... 北京市财政局课题组 (411)

加强行政机关财务管理 创建节约型行政机关

..... 余 兢 杜宝岭 和 利 吴 凤 (427)

整合行政资产 提高使用效率

——市政府中环办公楼国有资产集中管理模式分析

..... 丁 霞 王雄义 湛志伟 马军利 (437)

关于在政府机关推行目标管理的探索与思考

..... 林克江 (445)

关于北京市罚没物品管理体制改革的调研分析报告

..... 鞠 英 王静波 屈丽敏 (453)

关于政府会计管理模式的研究报告

..... 北京市预算会计研究会课题组 (462)

当前会计管理中存在的主要问题及其改进建议

..... 李 军 刘 京 (475)

关于加强财政内部监督工作的思考

..... 梅月华 (487)

关于强化财政监督、推进依法行政的思考

..... 王 平 何继东 (500)

关于平谷成立民间贷款公司的思考

..... 史长生 韩 娇 (508)

关于加强门头沟区行政事业单位房屋出租管理的调查

..... 董瑞英 (515)



财政与经济发展



我国财政超收收入研究

郝如玉

1994 年以来,我国财政收入增长率计划指标与实际指标差距,即财政超收收入数额逐渐增大,引起了社会各界的广泛关注和争议。财政超收收入产生的原因是什么,应该如何有效使用超收收入,这些问题成为人们关注的话题。有些同志认为应该用提高收入计划增长率的方法缩小计划指标数与实际数的差距。对此,我们认为,这种差距的出现,是由现阶段中国的国情决定的,有其客观必然性,财政收入计划增长率不能据此定得过高。本文在对我国财政超收收入现状进行分析的基础上,结合实际研究了财政超收收入产生的客观必然性,提出了不可据此制定过高的财政收入计划增长率观点,并进一步指出,应加强人大对财政超收收入的监督,以促进财政超收收入的合理有效使用。

一、目前我国财政存在超收收入是由中国的国情决定的,具有客观必然性

(一) 财政收入计划增长率与实际完成数存在差距的现实

财政收入增长率是指一个区域报告期财政收入总量比基期财政收入总量(如上一个报告期)的增长百分比。财政收入完成增幅高于年初安排,是目前中央与地方共同的现实,财政收入增长率计划与实际数存在的差距就是超收收入。税收是财政收入的基本形式,许多国家财政收入的 90% 来源于税收,所以可近似地用对税收收入的分析来观察整个

财政收入状况。据国家税务总局公布的数据,2004 年底,全国共入库税款(不包括关税和农业税收)25718 亿元,比上年增长 25.7%,增收 5256 亿元,是近年来增长最快、增收最多的一年;与此相应,年初全国人大批准的 2004 年全国财政预算收入是 23570 亿元,比上年增加 1879 亿元,增长 8.7%。2004 年初的财政预算收入 and 实际收入之间出现了巨大差异,实际增加额超过全年预计额的一倍。以北京市为例,2004 年全市地方财政收入完成 744.5 亿元,比 2003 年增长 29.7%。近几年全国及四个直辖市财政收入计划安排与实际完成情况如表 1 所示,年初安排数与实际完成数都存在较大差距。

表 1 2003—2004 年全国及各直辖市财政收入对比表

	全国	北京	上海	天津	重庆
2003 预算	8.40%	15%	16.70%	12%	12%
2003 执行	14.70%	18.20%	32.50%	24.40%	30.90%
2004 预算	8.70%	13%	13.80%	15%	13%
2004 执行	21.60%	29.70%	24.50%	26.70%	40.50%

(二) 我国财政收入计划增长率制定的原则

近几年,财政计划收入和实际收入之间出现了巨大差异,即我国财政存在超收收入,这是现阶段中国的现实,是由当前中国的国情决定的,带有客观必然性。我国财政收入计划增长率是依据中央政府的正确原则制定的,而中央政府关于制定财政收入增幅原则的正确性,是符合经济决定财政这一基本规律的。

1. 我国财政收入计划增长率是依据中央政府的正确原则制定的

《国务院关于编制中央预算和地方预算的通知》规定了编制预算的原则,即“财政收入的增幅略高于国内生产总值的增幅”。财政收入计划增长率作为一个重要的经济指标,主要是根据对年初的经济预期来确定的,财政预算收入的增长幅度要受到国内生产总值(GDP)增长计划指标的约束。归根结底,国民经济增长是财政收入增长的基础。

政府预算是经法定程序批准的财政年度收支计划。由于政府预算的编制直接体现着整个政府机构的活动,关系到国民经济的顺利发展和人民生活水平的提高,因此在编制政府预算时必须坚持从实际出发、量力

而行、收支平衡的基本原则。财政收入计划增长率作为对下年度财政收入增长规模的预测性指标,既是国民经济宏观调控目标的体现,同时又在较大程度上决定着计划年度预算支出的增长规模,影响到各项预算资金的规模和安排,进而对财政政策的实施产生影响。可以说,财政收入计划增长率在发挥财政和税收职能杠杆作用方面具有积极的意义。因此,它的制定必须是客观而且慎重的。1998—2005 年我国财政收入计划增长值和 GDP 计划增长速度对比情况如图 1 所示。

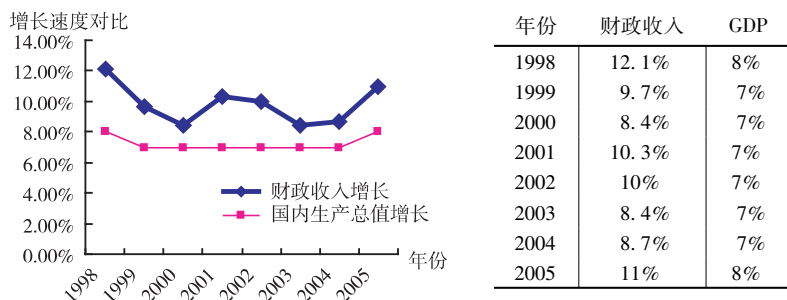


图 1

从图中数据可以看出,1998 年后历年的财政收入计划增幅均略高于 GDP 的增幅约 2%—4%。由此可见,财税部门每年在制定预算收入增长计划时,主要是根据对 GDP 的预测情况确定的。同样,制定财政收入计划增长率时,也要坚持从实际出发、量力而行、实事求是的原则,使预算安排建立在积极稳妥的基础上。由于理论预测水平的局限性、经济发展态势的复杂性以及自然环境的不确定性,为了确保政府政策目标的实现,保守地制定财政收入计划增长率也是各国政府的通常之举。

2. 中央政府制定财政收入计划增幅的原则,体现了经济决定财政的基本规律

经济决定财政,财政反作用于经济,财政是经济的综合反映。从根本上讲,财政发展是以经济发展为基础的,或者说是以生产力的发展为基础的。经济规模的扩张和经济总量的增大必然带来财政收入的提高。一是经济规模决定财政规模;二是经济结构决定财政收入的基础——税源结构;三是经济发展质量决定财政收入增长快慢。财政反作用于经济,财政通过税收、转移支付等手段调节平衡经济利益,促进经济发

展。财政对经济的影响具有两重性：当财政与经济发展相适应时，就会促进经济发展；反之，则阻碍经济发展。财政收入水平只有适应经济发展水平，财政收入增长才有可靠的基础。如果财政收入增长过快，必然加重税收负担，最终会影响经济增长，反过来又制约着财政收入的持续增长；如果财政收入水平过低，也会影响政府宏观调控能力的有效发挥。因此，保持财政与经济合理的比例关系，是确保财政收入长期稳定增长的前提。

（三）财政收入增长率计划与实际完成数存在差距的原因分析

从财政收入的影响因素来看，我国财政收入增长率计划与实际数存在差距有着深刻的现实原因。随着我国社会主义市场经济的发展，影响经济发展和税源变动的因素日趋复杂，准确制定财政收入计划增长率的难度大大增加，计划与实际数的差距也逐渐加大。究其原因，一是分税制财政体制使财政收入由低增长弹性转变为高增长弹性。1980—1993年间，我国财政收入增长弹性为0.64，而1994—2002年间财政收入增长弹性为1.70。财政体制对财政收入增长的贡献率由负变正，提高了0.96个百分点。同时，分税制调动了中央与地方的“两个积极性”，使得中央和地方财政收入都有了较高增长。二是近年来各级税务部门依法治税，强化征收管理，对“跑、冒、滴、漏”等采取了多种有力措施，如严格执行发票管理和纳税重点企业和个人的监管制度等，使税收实际征收率不断提高，税收收入有了较快增长。三是部分非税收入纳入政府预算。2004年，财政部下达了《关于加强政府非税收入的通知》，统一要求行政事业性收费、政府性基金以及政府非税收入一律上缴国库，纳入财政预算，不得作为预算外资金管理。这样客观上增加了财政收入规模，但由于非税收入的不确定性，也相应地增加了准确预测财政收入的难度。

（四）财政收入计划增长率制定过高的负面影响

1. 违反经济决定财政的基本规律

当片面提高财政收入计划增长率，忽视计划指标与实际税源差距较大的基本国情时，就会出现完成计划与执行政策的矛盾。财政收入计划

增长率制定过高,是不考虑经济发展情况的“虚高”,抛开经济增长的客观现实,一味制定高财政收入计划增长率,是缘木求鱼,将产生很多负面效应:一是误导其他经济指标的制定。GDP、固定资产投资等经济指标会为了达到财政收入计划脱离实际,进而对生产、投资、消费产生错误导向,影响经济的健康发展。二是对经济的可持续发展造成“杀鸡取卵”的效应。对地方政府来说,为了完成计划指标,不顾经济发展规律,采取行政手段干预经济,后果则是短期内财政收入高速增长,中长期则面临经济发展的停滞。

2. 违反财政预算制定的规律

预算制定的规律是“有收就有支、收支要相等”,即编制预算要积极稳妥,必须留有余地。从实际情况看,在编制预算的时候,当制定财政收入计划时,就要相应地制定出与之相平衡的财政支出计划,同时具体落实到各行政事业单位、各项事业的支出项目上。用款单位按照支出计划开始支出,如发放工资、建造房屋、购买设备等,这种支出是带有刚性的。需求的无限性,拉动着超支的动力,而组织收入带有很大的不确定性,使计划收入数具有弹性。如果计划收入不能完成,刚性支出就会造成预算赤字。这种需求无限性与组织收入不确定性的矛盾,使得我们在制定财政收入计划时必须坚持“有收就有支、收支要相等”的规律。

3. 导致税务部门行政行为扭曲

财政收入计划增长率制定过高会对税务部门造成征收压力。因为财政收入计划增长率最终会转化为税务部门的税收计划,成为税务机关一定时期组织收入的奋斗目标,自上而下层层分配的税收计划又具有刚性,成为长期以来衡量各级税务部门工作成效的主要指标,容易造成税务管理部门行政行为扭曲,税收收入一定程度上失真,不能完全反映经济运行的真实情况。审计署公布的2004年第4号审计公告中指出,一些税务部门在年度税收计划和地方政府的压力下,人为控制税收入库进度。一些税收机关为完成税收计划,不顾税收规模和税源规模的背离,税收规模超出了税源承受能力,额外向企业违法多收税,出现了“寅吃卯粮”、“过头税”、税收“空转”等超常的税收行为,在很大程度上阻碍了经济的持续稳定发展,破坏了正常的税收工

作秩序，导致税源枯竭。

4. 增加纳税人的负担

经济运行是有其规律和周期的，当经济运行处在低增长或衰退期时，由于税收任务呈刚性，必然加重企业负担。特别是在直接税体系不够发达的情况下，有些企业经营困难到一定程度时，就会出现“超利润税收”负担，近年来出现的税收收入空转现象，反映的就是这方面的问题。从世界各国趋势看，减税已成为未来税改的必然选择。这种减税政策取向刺激企业和民间的投资积极性，有利于涵养税源，涵养经济。就每个人来说，他们创造财富的动力不是来自于总收入，而是来自于税后净收入。同样多的总收入，税收越高，税后的净收入就越少，人们创造财富的动力就越小；反之，税收越低，税后的净收入就越多，人们创造财富的动力就越大。税收本质上就是社会资金的分配问题。降低税负后，意味着更多的事情不是由国家办，而是由民间办，更多的钱不是由财政分、政府用，而是由市场分、企业用。因此，必须放水养鱼，而不是杀鸡取卵，制定过高的财政收入计划增长率无疑是不合时宜的。

二、加强人大对财政超收收入的监督

从经济意义看，政府集中使用超收收入的效率往往会比较高。财政收入增长很大部分得益于经济的快速增长，超收收入的使用效率与财政收入计划增长率有着此消彼长的联系。当我们把财政收入计划增长率定得过高时，这部分收入就按比例安排支出了，如同撒盐一样，分散在不同的用途上，此时有限的超收收入分给重点用途的资金量就会很小，其使用效率显然较低。实际上，若将财政收入计划增长率定得较为合适时，就会有较多的超收收入由政府来集中使用，使得政府支出能够更加突出重点，有可能向社会提供更多的公共产品和公共服务。这部分财政支出形成的货币购买力的使用效率要远远大于分散使用时的效率，有利于发挥集中财力办大事的优势。但从法律角度看，超收收入的使用决不能脱离人民代表大会的监督，因此超收收入问题的关键在于如何监督。人民代表大会应加强对超收收入的监督。

（一）落实人大监督法，加强对超收收入监督

2006年8月27日，十届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，并于2007年1月1日起施行。监督法的颁布实施，对于各级人大常委会依法行使监督职权，更好地发挥人民代表大会制度的特点和优势，推进社会主义民主法治建设具有重大的现实意义和深远的历史意义。对于超收收入的安排与使用，人大监督同样应该发挥重要的作用。

近些年来，我国各级政府的超收收入增长很快。超收收入置于预算管理之外，容易脱离人大的监督。而缺乏人大的监督，将导致支出安排的随意性，不利于政府统筹安排财政资金及合理配置财政资源，使决策者对财政政策执行的效果产生错误判断，对确定未来政策的走势造成干扰；使得一些政府部门频繁追加预算，造成年底突击花钱现象的发生；更为严重的是，这种状况还滋长了权力寻租的歪风，诱发了腐败现象；给事后的审计监督也带来难度。在这种情况下，认真贯彻落实人大监督法、加强人大对超收收入的监督有着非常重要的现实意义。

我国人民代表大会制度是党领导的人民民主制度，它同资本主义国家的“三权鼎立”制度根本不同，有着自己独特的特点和优势。资本主义国家大都实行三权鼎立或三权分立制度。立法、行政、司法三个国家机关之间经常摩擦、扯皮、互相牵制，致使许多重要国事无法得以及时决断。美国国会通过的法案往往被否决，仅在罗斯福任总统时就达580次之多。美国总统提出的议案常常被搁置，如提出建立海军部的议案得到国会同意用了10年，建立内政部用了39年，建立司法部用了40年，建立劳工部用了45年。美国第28任总统伍德罗·威克逊在《国会政体》一书中，总结美国实行这个制度一百多年的历史后得出的结论是：“这种制约和平衡，在实际生活中恰好是功过参半。”我国人民代表大会制度是党领导的人民民主制度，它便于实现党对国家事务的领导。中国共产党的领导地位和作用，是在长期革命斗争中形成的，是我国宪法确认的，是由党的先进性以及它与人民群众的密切联系所决定的，有利于发挥国家权力机关的作用，便于把党的主张变为国家意志，动员和组织全国人民一起行动。

人大监督是最具权威的监督。宪法和地方组织法明确规定了人大与政府之间监督与被监督、制约与被制约的关系。人大监督法第十八条明确规定,预算超收收入的安排和使用情况是人大常委会审查预算草案的重点内容。同时,人大监督对超收收入的监督不仅是一种制约,它对于建立公开、民主、透明的公共预算管理体系,促进政府支出行为的程序化、规范化、法制化也会起到重要的作用。因此,落实人大监督法,加强人大对超收收入监督在我国有着现实的必要性与深刻的重要性。

(二) 加强对超收收入的事前监督与事后监督

预算执行其实是一个将资源投入转化为产出以实现政府政策目标的过程。在这个转化过程中,可以从投入和产出两个方面对其进行控制,即事前监督与事后监督。具体而言,事前监督,即严格规定超收资金的使用范围。人大要按照党和国家的重大方针政策,从原则上规定超收收入的使用范围和规模,确保超收资金投入符合党和国家重点发展的领域,当前应当用在构建和谐社会的构建和谐社会、建设社会主义新农村、落实科学发展观等方面。如果遇到特殊情况确需变更时,需经立法机构审批。其目的在于保证超收收入良好的使用方向和合理的使用规模,同时维护国家预算的计划性和权威性,确保财经纪律。事后监督,即超收资金使用的绩效评价。在超收收入的事后监督上,应以控制产出为中心,以绩效为考核标准,建立科学规范的评估体系,按照人大监督法规定的程序和方法来正确评价超收收入的使用效果,并将评价(监督)结果报人大财经委审批。同时,对于审计问题较多的部门和单位要立即进行整改,并向人大常委会汇报审计问题的处理和整改情况。只有如此,才能真正提高超收资金的使用效率。

从现代理财学的角度上分析,对政府的考核标准是绩效,也就是最终的结果是否有效率地、按纳税人的需求提供了公共产品,而对具体的过程可以给予相对少的关注。这也是许多国家自 20 世纪 80 年代以来放松了投入控制,而将控制的重心转向产出方面的主要原因,近年来西方兴起的绩效预算的例子就充分说明了这一趋势。

从我国人大制度看,其更多地侧重于代表性,代表来自各行各业、方方面面,这种情况使得代表的专业性较弱,熟悉财政预算专业知识的

人较少，不能做到对超收收入的事前和事中详细的审查和批准。因此，在我国对超收收入的监督应以事后监督为主。各级人大在对超收收入的事后监督中，必须坚持依法理财的原则，严格按《人大监督法》和《预算法》规定的权限和程序办事，精心作好两个报告：人大财经委关于预算的审查结果报告和关于决算的审查结果报告。这是对包括超收收入使用在内的预算监督的最集中的体现。

参 考 文 献

1. 中国财政年鉴编委会：《中国财政年鉴》，中国财政杂志社，2005 年。
2. 中国财政年鉴编委会：《中国财政年鉴》，中国财政杂志社，2004 年。
3. 国家统计局：《中国统计年鉴》，中国统计出版社，2005 年。
4. 匡小平、何灵：“税收计划：扬弃还是保留——兼论我国税收的超经济增长”，《经济体制改革》，2006 年第 1 期。
5. “中央财政超收用于五个方面”，《中国乡镇企业技术市场》，2005 年第 3 期。

（作者单位：首都经济贸易大学）

政府采购助推北京自主创新能力提升^{* 1}

北京市财政局课题组

党中央、国务院立足现实国情，在对全球经济、社会 and 科技发展趋势作出准确判断的基础上，明确提出将“自主创新”作为国家发展战略。据此，北京市委、市政府提出发挥首都优势，大力实施以增强自主创新能力为核心的首都创新战略，为建设创新型国家服务，率先建成创新型城市。通过政府采购提升首都自主创新能力是全面落实科学发展观、贯彻创新型城市发展战略的重要举措，是推动经济增长方式转变、加快首都发展的必然选择。因此，通过开展“北京市政府采购对于提升首都自主创新能力的政策功能研究”，全面总结北京市政府采购支持自主创新的现状和问题，充分考虑未来面临的历史机遇和北京具有的优势，建立有助于提升首都自主创新能力的政府采购运行机制，为实施首都创新战略，走有首都特色的自主创新道路，全面完成创新型城市建设的各项任务提供有力支撑。

一、北京市政府采购支持自主创新的现状分析

（一）北京市政府采购支持自主创新取得的成绩

北京市政府采购始于 1997 年，而通过政府采购支持自主创新进入

* 本论文系北京市哲学社会科学“十一五”规划项目《北京市政府采购对于提升首都自主创新能力的政策功能研究》课题的成果之一。