

组
群

城市的公共财政 理论与实践

ZUQUN CHENGSHI DE GONGGONG CAIZHENG
LILUN YU SHIJIAN

郭利民◎著



中国财政经济出版社

组
群

城市的公共财政
理论与实践

ZUQUN

CHENGSHI DE

GONGGONG CAIZHENG

LILUN YU SHIJIAN

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国财政经济出版社

组群城市的公共财政理论与实践

郭利民 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

组群城市的公共财政理论与实践/郭利民 著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.7

ISBN 7-5005-9168-3

I. 组… II. 郭… III. 城市-公共财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 067164 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 19.75 印张 268 000 字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 060 定价: 36.00 元

ISBN 7-5005-9168-3/F·7969

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



个人简历

郭利民，1957年3月出生，中共党员，研究生学历，高级会计师，现任淄博市市长助理，市财政局局长，中共淄博市市委委员。郭利民同志长期从事财政实践和地方财政理论研究工作，积累了丰富的经验，发表了大量理论文章并多次在省、市组织的社科研究成果评比中获奖。

责任编辑：吕 美
张 莹
设 计：海 东

序

淄博市是一个典型的组群式城市。历经数代人的艰辛探索、不懈建设与积极发展，形成了目前各城区相对独立、中心城区功能突出、周边区县基础设施完备、相互映衬共同发展的组群式城市格局。实践证明，组群式城市在促进区域经济协调健康发展、推动城乡一体化和城市可持续发展、创造良好的城乡生活环境等方面，具有独特的资源配置优势和别具一格的区域特色。财政分配作为政府履行职能的基本物质基础和重要政策手段，在淄博这个组群式城市的发展中，既发挥着支撑的功能和特有的作用，又形成了自身鲜明的特点，积累了一些有益的经验。

《组群城市的公共财政理论与实践》一书，是对组群城市公共财政建设与发展理论的积极而富有成效的探索。我在读后感到，首先，本书的地方财政理论性质鲜明，特别是对地方财政的职能定位、非税收入与政府资源管理控制等方面，作了深入的理论探讨，提出了很有创意的观点，对实际工作的指导作用明显。其次，突出区域财政经济特色，概述了组群式城市公共财政体制的构建、收入管理体制的创新、支出管理改革的深化、相关配套制度的改革、政府资源的管理与调控、财政监督体系的完善以及财政干部队伍建设等一系列重大而切实的理论和实践课题，内容丰富，针对性强。再有，书中内容充实，言之有物，通过理论与实践的结合，使我们对淄博财政以下几个方面的特点有了比较全面的认识：

一是坚持发展增收，实现了经济增长与财政增收的良性互动。从1998年起，为应对和克服经济发展中遇到的需求拉动不足困难及由此带来的财政增收乏力问题，淄博市连续制定实施了两轮财源

建设五年规划,运用财税杠杆,采取奖励、贴息、补助等方式,激发调动各级各部门和各类市场主体攻坚克难、加快发展的积极性、创造性,推动全市经济社会发展实现成功转型,步入了快速健康发展的新阶段。迄今八年来,淄博市地区生产总值增长了1.9倍,地方财政收入增长了2.8倍,地方财政收入占生产总值的比重提高了1.1个百分点,以财源建设的一手“妙招”激活了财政经济增长的整盘棋局。

二是坚持改革创新,促进了理财用财机制和效益的不断优化提高。在整个“九五”和“十五”时期,淄博市深入开展部门预算、国库集中收付、“收支两条线”和非税收入监管、政府资源运营、市场化手段理财等财政管理改革工作,理财机制日益完善,用财效益不断提高,多项工作走在了全省乃至全国的前列,创造了不少鲜活、实用、可贵的经验。

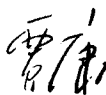
三是坚持以人为本,增强了财政的统筹保障能力和为民理财水平。按照公共财政的改革取向和内在要求,在理财思路、支持重点上更加重视民生问题,在各项财政资金的安排上,逐步由一般事务支出向以人为本转变,把实现好、维护好、发展好广大人民群众利益作为财政工作的根本出发点和落脚点,把解决人民群众最关心、最直接、最现实的切身利益问题作为重中之重任务,真正做到理财目标人本化公共化,使财政经济发展的成果直接惠及人民群众,使人民群众的收入水平不断提高、生活环境日趋改善、社会保障及时健全,把立党为公、执政为民的要求贯穿在了财政工作的各个方面。

四是坚持“两手抓、两手硬”,取得了物质文明与精神文明的双丰收。围绕建设阳光财政、责任财政、高效财政、文明财政,坚持不懈地开展了文明创建和党风政风行风建设活动,淄博市财政局荣获全国文明单位和全省政风行风建设先进单位,均为各自领域目前为止的最高荣誉,这也使淄博财政成为全国和山东省财政系统中的一面鲜艳旗帜、一个闪光品牌、一道亮丽风景。

本书作者郭利民同志作为这一时期淄博财政的领头人,将自己

的心血、智慧和辛勤劳动倾注在了淄博财政事业的土壤里，结出了理论探索与实践创新的累累硕果。这本《组群城市的公共财政理论与实践》，体现了丰富生动的实践经验与扎实深厚的理论功底的融会贯通，具有较强的可读可研价值和借鉴指导意义。我认为财政界的同行应大力发扬这种钻研、务实、创新的精神，笃学深思、勇于实践，勤于积累、多出成果，让我们的财苑盛开更多的思想之花，结出更多的创新之果。

财政部科研所



2006年7月

前 言

今年是公元 2006 年，提笔为自己的拙作撰写一个前言，感觉有些难以下笔，惟恐有所不周，词不达意。作为一名淄博人，成长于此，工作于此，熟悉着她的一草一木、一山一水，时刻沐浴着淄博大地的滋润，感受着淄博人民的深情。淄博，地处鲁中，位于连接山东半岛与内陆的枢纽位置，是一座典型的组群式城市，辖张店、淄川、博山、周村、临淄五个区和桓台、高青、沂源三个县，还有一个国家级高新技术产业开发区，五个区各相距 20 公里左右，交通便利。淄博市是国家批准的山东半岛经济开放区城市和山东省有地方立法权的三个“较大的市”之一，辖区面积 5938 平方公里，人口 417 万，其中市区人口 276 万。市政府驻地张店是全市的中心城区。

淄博，既具有悠久的历史，又是一座现代化的城市。形象地描述淄博的城市特点，可以概括为：齐国故都、聊斋故里、工业城市、陶瓷名城。

淄博文化底蕴深厚，是国家历史文化名城和中国优秀旅游城市、国家园林城市，是齐文化的发祥地。三千多年前，太公姜尚助周灭纣，以首功封建齐国，以今淄博临淄（时名营丘）为都建立了齐王国，繁荣昌盛长达 800 余年，为当时“春秋五霸”和“战国七雄”之首。历史学家公认齐王国是当时世界上最富庶强大的区域之一。因齐国最早兴起蹴鞠运动，淄博临淄被国际足联认定为世界足球运动起源地。齐文化以其开放进取、兼容并蓄的特质，成为中华文明的重要渊源之一。

淄博历史上曾产生过许多著名的人物，姜太公、齐桓公、管

仲、晏婴、孙武、左思、房玄龄、蒲松龄、赵执信、王渔洋是其中的杰出代表。清代著名小说家蒲松龄写出了脍炙人口的文言短篇小说集《聊斋志异》，被称为中国文言小说集大成之作。郭沫若先生称赞其“写鬼写妖高人一等，刺贪刺虐入骨三分”。蒲松龄先生的故居位于淄博市淄川区洪山镇蒲家庄，现已成为省内和国内著名的旅游景点。

淄博也是山东省乃至全国重要的老工业城市，近现代工业发展已有百年历史，是全国重要的石油化工、医药生产基地，也是著名的“丝绸之乡”和国家级新材料成果转化及产业化基地，城市创新能力居全国第28位，综合实力居全国百强城市第47位，被评为中国投资环境50优城市。目前全市有13家企业、15只股票在境内外上市，全市已创建中国名牌22个，中国驰名商标12个。化工行业是淄博市最具比较优势的产业之一，全市共有化工生产企业1400多家，其中规模以上400余家，全行业年销售收入逾千亿元，坐落于淄博临淄的齐鲁石化公司是国内知名的化工龙头企业。

淄博陶瓷非常著名，淄博市因而获得了“中国陶瓷名城”的称号，是中国五大瓷都和三大建材生产基地之一。现有陶瓷生产企业300多家，年生产能力8亿件，形成了包括日用陶瓷、工艺美术陶瓷在内的门类齐全的产业体系。出产的“中华龙”陶瓷系列产品和合成骨质瓷，成为中南海、钓鱼台国宾馆的国宴用瓷。已连续举办多届的中国（淄博）国际陶瓷博览会和新材料技术论坛在海内外有着重要而广泛的影响。

作为一名财政人，在数十年的工作实践中，体味着工作的甘苦，倾注着自己的情感；在这一方工作的阵地上，承受着各级领导的关爱、社会各界的关心和支持，同仁们的鼎力相助。伴随着淄博经济社会的快速发展，财政工作取得了一些成果，2005年，淄博市财政局被命名为全国文明单位，连续第三年获得全省政风行风建设先进单位。这一年，全市实现生产总值1430.95亿元，人均达到4200多美元。工业总产值突破3000亿元，有7家企业入围全国1000家最大企业集团，14家企业被评为全国工业重点行业“效益

十佳”企业。金融机构各项存款余额达到 1104.94 亿元，城市居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别达到 12032 元和 5107 元。全市境内财政总收入（不含政府性基金和社会保险基金收入）达到 160.59 亿元，地方财政收入实现 64.13 亿元，财政总支出实现 80.57 亿元。

撰写本书的目的，就是力求探究地方财政理论，探索组群城市财政改革与发展、服务与监管的特点和经验，以期能够为财政研究添砖加瓦，为财政改革建言献策，为财政发展尽责倾力。希望大家有所裨益。由于水平所限，书中可能有很多不尽人意之处，难免有些顾此失彼。不足及不当之处，还请读者指正。

作者

2006 年 8 月

目 录

第一章 确定以公共财政为导向的改革与发展目标

..... (1)

第一节 市场经济发展要求构建公共财政体系..... (1)

第二节 全面制定与推行公共财政政策..... (9)

第三节 实现投资财政向公共财政的转型..... (17)

第四节 明确财政体制改革与深化的目标..... (21)

第二章 构建组群城市公共财政体制 (24)

第一节 组群城市独具特色的资源配置功能..... (24)

第二节 组群城市公共财政与经济发展..... (30)

第三节 组群城市对财政体制的内在要求..... (45)

第四节 组群城市财政功能及目标定位..... (61)

第三章 组群城市财政收入的管理体制创新 (81)

第一节 财源建设与管理..... (81)

第二节 非税收入的规范与管理..... (94)

第三节 财政收入征管机制的建立与完善..... (105)

第四章 组群城市财政预算支出的改革 (114)

- 第一节 预算支出改革的基本思路 (114)
- 第二节 财政分配格局的调整与改革 (120)
- 第三节 财政资金的管理强化及监督 (130)
- 第四节 支出管理机制的建立与完善 (145)

第五章 组群城市财政配套制度的改革与深化 (166)

- 第一节 企业财务管理的制度改革 (167)
- 第二节 住房货币化分配制度改革 (177)
- 第三节 收费制度的建立与改革 (181)
- 第四节 会计管理体制改革 (186)
- 第五节 社会保障机制的建立与改革 (193)
- 第六节 粮食流通财务体制改革 (200)
- 第七节 股权分置改革 (208)
- 第八节 财政信息化与“金财工程”建设 (214)

第六章 组群城市政府资源的管理与调控 (220)

- 第一节 “经营城市”的基本理念 (220)
- 第二节 经营城市理念下的政府资源运营 (227)
- 第三节 城市资产运营的经验借鉴 (236)
- 第四节 组群城市国有资产的监管运营 (243)

第七章 组群城市财政监督体系的完善 (253)

- 第一节 新型财政监督体系的建立与完善 (253)
- 第二节 财政监督与经济环境的优化 (258)

第三节 财政风险防范机制的建立与完善·····	(263)
第八章 组群城市财政干部队伍建设 ·····	(272)
第一节 确立以人为本的财政理念·····	(272)
第二节 切实加强精神文明建设·····	(281)
第三节 财政干部队伍的素质建设·····	(287)
“九五”、“十五”时期淄博市财政主要数据结构图 ·····	(293)
1996~2005 年淄博市财政收支总表 ·····	(293)
“九五”、“十五” 淄博市财政收入情况对比表 ·····	(293)
“九五”、“十五” 淄博市财政支出情况对比表 ·····	(294)
1996~2005 年淄博市财政收入分级情况表 ·····	(295)
1996~2005 年淄博市财政支出分级情况表 ·····	(295)
1996~2005 年淄博市及分级财政收入柱形图 ·····	(296)
1996~2005 年淄博市及分级财政支出柱形图 ·····	(297)
参考文献 ·····	(298)
后 记 ·····	(302)

第一章

确定以公共财政为导向的 改革与发展目标

随着我国经济体制改革不断深化，特别是党的十四大提出建立社会主义市场经济体制以来，如何建立适应社会主义市场经济体制要求的财政运行和管理机制，成为财政改革的基本目标。20 世纪 90 年代末，我国提出了逐步建立公共财政基本框架的改革目标，规划出了构建公共财政新机制的基本思路。近年来，公共财政改革的步伐进一步加快，适应公共需要、收支管理规范、宏观调控有力、符合社会主义市场经济发展要求的公共财政新体制逐步建立。努力构建公共财政框架、确定以公共财政为导向的改革与发展目标，已成为财政改革的主旋律。

第一节

市场经济发展要求构建公共财政体系

目前，我国经济体制转轨进入完善社会主义市场经济体制阶

段,要实现国民经济持续、快速、协调、健康发展,必须进一步加快和深化改革,积极创造条件,转变政府职能,充分发挥市场的资源配置作用。市场经济是竞争性经济,是以市场手段为主导的经济,同时也是相对规范化、法制化的经济。但由于市场经济自身功能的局限性,政府行政职能、行政资源的配置功能必然是市场经济的重要补充,这就决定了公共财政存在的必要性,经济社会的公共需要、公共物品、公共事务等财政分配问题以及日益突出的社会保障问题,都为公共财政的存在提供了理论依据。我国要发展社会主义市场经济,就必须构建与之相适应的财政模式,实施公共财政是中国社会主义市场经济发展的客观需要。因此,立足国情,建立我国社会主义市场经济条件下的公共财政,对于协调财政与经济发展的关系和保持国民经济健康运行都具有十分重要的理论和现实意义。

一、建立公共财政的必要性

建立公共财政,实质上是指政府财政职能作用的转型,调控方式、服务方式的转变,是由过去带有明显计划经济特征的财政模式转向市场经济条件下的财政模式。建立公共财政,就是为了适应建立健全社会主义市场经济体制的客观需要,为了适应当前和今后改革与发展的新形势、新要求和新变化。

(一) 适应资源配置方式转变的要求

在传统的计划经济体制下,政府行政职能的发挥是调控经济运行的主要手段,政府作为社会资源配置的主体,财政作为政府的职能部门,必然在社会资源配置中居于主导地位;相应地,形成财政的职能范围大而宽,几乎囊括了生产、投资乃至消费的各个方面。在市场经济条件下,社会资源的主要配置者是市场而不是政府,这就需要转变政府职能,重新界定好财政的职能范围,转变财政配置社会资源的方式,即财政只应在社会资源的配置中起辅助和调控的