

北京市哲学社会科学“十五”规划项目
北京市教育委员会专项资助



北京市哲学社会科学研究基地报告

北京财经研究 报告 2006

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
北京财经研究基地

 同心出版社

北京市哲学社会科学“十五”规划项目
北京市教育委员会专项资助



北京市哲学社会科学研究基地报告

北京财经研究 报告

2006

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
北京财经研究基地

 同心出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京财经研究报告/北京市哲学社会科学规划办公室,
北京市教育委员会, 北京财经研究基地编.
—北京: 同心出版社, 2006
(北京市哲学社会科学研究报告·2006)
ISBN 7-80716-241-4

I. 北... II. ①北...②北...③北... III. 地方财政-
研究报告-北京市-2006
IV. F812.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 029714 号

北京市哲学社会科学研究报告·2006

北京财经研究报告

出版发行: 同心出版社

出 版 人: 刘霆昭

地 址: 北京市建国门内大街 20 号

邮 编: 100734

电 话: 发行部: (010) 85204603 (外埠)、85204612 (本市)
总编室: (010) 85204653

E-mail: txcbzbs@bjd.com.cn

印 刷: 北京雅艺彩印有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2006 年 5 月第 1 版
2006 年 5 月第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 1/16

总 印 张: 500 印张

总 字 数: 8500 千字

总 定 价: 900 元 (共 30 册)

同心版图书, 版权所有, 侵权必究, 未经许可, 不得转载

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会

主 任：陈之昌 张国华

副 主 任：李建平 叶茂林 刘 娟 赵 清

编 委：（按姓氏笔画排序）

车庆珍 王 鹏 王秀清 叶茂林 邬岩伟

刘 娟 陈之昌 肖 龙 张庆玺 张国华

何肖光 李建平 李增锐 赵 清

执行主编：刘 娟

北京财经研究报告编委会

主 编：王国华

编 委：王雍君 吴素芳 孙宝文 陈 灵 聂峰杰



序

2005年是北京市哲学社会科学“十五”规划工作的最后一年，北京市哲学社会科学规划办公室与北京市教育委员会密切合作，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入学习贯彻落实科学发展观，贯彻落实《中共中央关于繁荣发展哲学社会科学的意见》和《中共北京市委关于进一步繁荣发展首都哲学社会科学的意见》，紧紧围绕中国特色社会主义经济、政治、文化和社会建设，围绕“新北京、新奥运”战略构想，服从服务于构建社会主义和谐社会首善之区的需要，在首批建立的18个社科研究基地，认真开展了重点项目研究与管理，加强了基础建设与学术交流，取得了显著成效。在此基础上积极筹备并建立了第二批北京市哲学社会科学研究基地，它们是：

北京交通大学

北京航空航天大学

北京工商大学

北京印刷学院

首都医科大学

外交学院

中国政法大学

北京市社会科学院

北京市思想政治工作研究会

首都社会经济发展研究所

中共北京市委党校

北京交通发展研究基地

首都高等教育发展研究基地

首都流通业研究基地

北京出版产业与文化研究基地

首都卫生管理与政策研究基地

北京对外交流与外事管理研究基地

法治政府研究基地

北京社区研究基地

北京市基层思想文化建设研究基地

北京决策研究基地

北京人口发展研究中心



其中依托高校的7个研究基地是由市社科规划办和市教委联合建立的，其他4个由市社科规划办建立。这29个研究基地的建立，发挥了科研平台优势、振奋了科研精神、调动了科研积极性、创造了新的科研成果形式，取得了一系列科研成果。2005年9月中旬，按照研究基地建设的有关要求，29个研究基地开始陆续提交研究报告的写作提纲，经过反复协商、修改，2006年年初全部完成了报告初稿。

本研究报告由30本研究报告组成，除29个研究基地各一本外，按照市委宣传部领导的指示，由北京创新研究基地协同北京市邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心特别组织北京市18个区县编辑了《北京区县创新报告》。这些研究报告分别由各研究基地组织编写，最后由市社科规划办和市教委指定专人负责统稿、审定。

本研究报告在出版过程中得到了同心出版社，特别是刘霆昭社长的大力支持，在此表示衷心感谢。

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会
2006年3月



前言

近 10 年来,随着经济持续高速增长,北京市财政支出规模急剧扩张,对政府施政和社会经济生活的影响日益加深。与全国许多地方相比,北京市财政支出具有鲜明的特点和特殊的重要性。北京作为迅速发展的现代化国际大都市,作为中国的政治文化中心,作为中国首个承办奥运会的城市,政府在特定时期内的施政目标、重点和优先性与其他地区相比呈现出一定的差异,并集中反映到公共支出上面。在此背景下,对北京市的财政支出进行深入、细致的分析和筹划,揭示其中隐含的问题,找出未来改进的方向,使公共支出成为支持政府施政的利器,逐步成为一项极具现实意义和应用价值的课题。本年度报告就是基于这一考虑,集中北京财经研究基地的科研骨干力量,历时三个月左右的时间完成的。由于 2005 年的绝大部分经济数据尚未公布,本报告除《关于北京市 2005 年预算执行情况和 2006 年预算草案报告》所公布的 2005 年相关数据外,多采用 2004 年的各项经济数据。

我们期待这份报告能够对北京市未来社会经济的健康发展,对各级政府施政和公共支出管理能力的提升,产生积极的影响。近期公布的“北京市‘十一五’发展规划”草案提出了“使城市的服务功能得到提升,让发展的成果惠及市民,为人民群众提供高效率、高水平、高覆盖的社会公共服务”的发展目标。实现这一目标须立足于北京市的现实情况,确定社会经济发展的优先目标和方向,制定科学、合理的财政支出规划和相关的政策措施。本报告的各部分都从不同侧面提出了支出筹划的基本原则、基本思路和相关的对策措施。

本报告由四部分组成,第一部分为第一章,对财政支出分析与筹划的重要性与基本理论进行了阐述;第二部分为第二章到第三章,对北京市财政支出的总量、结构进行了分析;第三部分由第四章至第九章组成,主要内容为北京市财政支出筹划的总体思路、总量筹划和结构筹划。其中,第六章到第九章又分别从支农支出、社会保障支出、教育支出和基本建设支出等几个方面对结构筹划进行了详细描述;第四部分为第十章,

是对加强北京市未来财政支出管理与绩效考评的分析和设想。

总的来说,本报告系统而深入地总结了北京市财政支出发展变化的一般规律和未来的发展趋势,揭示北京市财政支出管理中存在的问题和经验教训。在此基础上,以北京市“十一五”社会经济发展规划和《北京城市总体规划(2004-2020年)》为导向,对北京市“十一五”期间的财政支出做了较为详细的筹划。我们相信,本报告能对北京市有关部门改进和加强支出管理,提高支出使用效益,加强政府施政能力有所裨益。

在准备和撰写 2006 年度报告的过程中,北京市社科规划办领导、中央财经大学主管科研工作的校领导和科研处提供了许多支持和帮助,在此表示衷心的感谢。此外,还要特别感谢北京市财政局综合处为本报告的撰写提供的许多便利。

本报告由北京财经研究基地首席专家王雍君教授负责主持编写,童伟副研究员对整个报告进行了加工和润色。主要参加者有:王雍君、童伟、陈灵、刘笑萍、赵景华、郝秉键、王卉彤、王健、牟放、李强、陈珏宇、昌忠泽、栗玉香、韩世君、黄河、肖文东和孔玲玲等。

编委会

2006 年 1 月

目 录

第一章	财政支出筹划的重要性与基本理论	(1)
	第一节 财政支出筹划的重要意义	(1)
	第二节 财政支出筹划的基本理论	(7)
第二章	北京市财政支出总量分析	(14)
	第一节 财政支出总量分析	(14)
	第二节 财政支出与 GDP 的比重分析	(18)
	第三节 对支出总量绩效的基本评价	(20)
第三章	北京市财政支出结构分析	(28)
	第一节 支出结构的理论与实践	(28)
	第二节 1995-2005 年间财政支出结构分析	(33)
	第三节 支出结构评价及其调整和优化	(45)
第四章	北京市财政支出筹划的总体思路	(52)
	第一节 支出筹划的指导思想与基本原则	(52)
	第二节 “十一五”期间北京市财政支出筹划的 重点领域	(54)
第五章	北京市财政支出筹划	(66)
	第一节 宏观经济发展水平与财政支出关系分析 ...	(66)
	第二节 “十一五”期间北京市经济发展水平与财政 收支预测	(73)
	第三节 “十一五”时期财政支出面临的问题和矛盾	(84)
	第四节 保障“十一五”期间财政支出顺利实现的 对策建言	(94)



第六章	北京市支农支出筹划	(103)
	第一节 北京市支农支出筹划的重要性与特点	(103)
	第二节 北京财政支农支出存在的问题	(114)
	第三节 “十一五”期间财政支农支出筹划的 指导思想和基本思路	(126)
第七章	北京市社会保障支出筹划	(135)
	第一节 社会保障的基本理论	(135)
	第二节 1995-2004 年财政社会保障支出情况分析	(136)
	第三节 社会保障支出的主要问题	(146)
	第四节 社会保障支出筹划的基本思路	(149)
第八章	北京市教育支出筹划	(154)
	第一节 北京市教育财政支出筹划的基础	(154)
	第二节 教育支出筹划的总体框架与基本思路	(177)
第九章	北京市基本建设支出筹划	(185)
	第一节 基本建设支出总量分析	(185)
	第二节 基本建设投资结构分析	(191)
	第三节 基础设施建设支出分析	(200)
	第四节 基本建设支出筹划	(205)
第十章	加强支出管理与绩效考评	(210)
	第一节 支出筹划应与加强支出管理与绩效考评 相结合	(210)
	第二节 加强支出管理的对策建议	(211)
	第三节 加强支出绩效考评的对策建议	(218)

第一章 财政支出筹划的重要性 与基本理论

第一节 财政支出筹划的重要意义

财政支出是政府施政的重要工具，是国家为满足社会共同需要而进行的资源配置与再分配活动。随着我国财政改革的不断深入和公共财政框架体系的建立，财政支出对中国经济和社会生活中的作用影响日益增强。做好财政支出方面的筹划，确定符合宏观经济发展的财政支出总量，合理配置不同部门之间及部门内部的财政支出，保持财政支出运作效率最高、成本最低、效果最好，达到整体效果最优化已成为财政管理工作中一项十分重要的任务。

根据国家的财政政策和北京市的发展规划，近年来北京市的财政支出一直在逐年增加。2005年，继续加大了对基础设施、农业、教育和社会保障等事业的投入。2006年1月16日，北京市财政局局长吴世雄在北京市第十二届人民代表大会第四次会议上《关于北京市2005年预算执行情况 and 2006年预算草案的报告》指出，在2005年北京市级的主要支出项目中：基本建设支出50.7亿元，比上年增长7.0%；农业支出23.1亿元，比上年增长26.3%；教育支出65.9亿元，比上年增长26.3%；科技支出19.5亿元，比上年增长20.0%；卫生支出18.6亿元，比上年增长18.2%，并专项增加公共卫生支出4.0亿元；社会保障补助支出16.9亿

表1-1 北京市最近三年的财政收支主要数据 (单位:亿元)

指标名称	2003年		2004年		2005年	
	总额	增长(%)	总额	增长(%)	总额	增长(%)
财政收入	592.5	17.2	744.5	29.7	919.2	23.5
财政支出	737.2	18.3	898.9	22.3	1012.4	17.5

注:本表数据为北京市地方财政收支数额,总额按现值计算,发展速度按可比价计算。

资料来源:北京经济信息网。



元,比上年增长 56.8%;政法支出 47.6 亿元,比上年增长 22.1%。

虽然财政支出比重逐年增加,但是北京市与现代化的国际大都市相比,仍然存在着较大的差距,仍然需要继续加强首都功能建设,解决北京市周边地区与中心地区二元化不平衡发展问题。同时,即将到来的 2008 年奥运会也对北京市更好的发展提出了更为迫切的要求。这也就在客观上形成了继续增加财政支出的需求。

受财政收入有限增加的限制,财政支出必然不会在规模上无限扩大。所以,如何用好一定总量的财政支出、提高这些财政支出的资金配置效率、有效地解决北京市面临的社会经济问题就显得非常必要,而这就需要切实做好财政支出的筹划工作。

一、财政支出筹划有利于提高北京市政府施政能力

我国的体制改革,已经基本确立了市场机制在社会资源配置方面的主导地位。但是,在任何时候,完全由市场对资源进行配置的方式都不是万能的,市场失灵的存在,使资源的配置效率降低,从而不利于地区、和国家的长期发展,尤其不利于和谐社会的可持续发展。这就要求政府必须通过财政政策、货币政策、就业政策等对经济施加一定的干预,对宏观经济进行调控。

北京市已经在“十一五”规划中明确提出了“使城市的服务功能得到提升,让发展的成果惠及市民,为人民群众提供高效率、高水平、高覆盖的社会公共服务”的发展目标。而要实现上述目标,北京市政府就必须做到能够立足于北京市的现实情况,确定北京社会经济发展的优先目标,制定科学、合理的政策措施并使之得以贯彻实施。这就对北京市政府的施政能力提出了较高的要求。

切实做好财政支出筹划,应在对北京市的现实问题进行分析的基础上,确定优先项目,以保证一定支出总量能够带来最大的社会福利,从而有利于北京市政府施政能力的提高。

第一,在资源有效配置方面:

财政支出筹划应以成本—收益法为主要评价标准,来判断不同支出项目之间的资源分配,来判断它们的顺序、优先性,以使社会整体福利最大化。这样政府就可以在既定的社会资源与技术条件下,根据财政支出筹划安排所提供的信息,干预社会经济的发展,减少社会资源的浪费,

实现政府的意图和目的。一方面,做好财政支出筹划可以精简政府本身的运营成本,比如北京财政支出筹划中制定的关于政府采购、政府节能降耗方面的规划,就节约了大量的资源。据了解,2003年北京市做出的政府采购筹划,规范了政府财政支出,全市共节约资金3.47亿元,资金节约率达到5.2%。另一方面,财政支出筹划还可以通过政府在社会公共服务领域的投资,提高其他社会资源的使用效率,使整体福利最大化。

第二,在社会收入再分配公平方面:

由于市场机制往往造成收入分配的两极分化,所以政府必须在收入差距过分悬殊、一部分人基本生活无以为继时,进行收入的再分配。而政府可以通过财政支出筹划,合理安排向社会公众提供优先顺序、规模不同的公共产品,调整社会资源的再分配,保证社会收入分配的公平性。按照财政支出筹划,政府可在基础教育、城市基础建设、公共医疗服务、农业发展方面有重点地投入资金,适当调整力度,以解决贫困问题、受灾问题等,利用收入再分配保障社会公平的实现。

同时,我国加入WTO,要求政府行政必须与WTO的相关法律体系相适应。而北京作为我国的首都,更需要尽快适应,规范自身的施政行为。通过财政支出方面的筹划,可以形成相对透明的财政支出,以增加政府的施政透明度,也有利于提高其施政能力。

二、财政支出筹划有利于引导北京市政府职能转变

在过去的计划经济体制之下,我国政府对社会经济各方面干预主要采用行政计划的手段,是一种“无限政府”,其结果是造成政府在职能方面的“越位”与“缺位”。一方面过多地干预到那些不需要政府干预的领域,另一方面由于“越位”占用了财政资金,那些本应得到政府支持的项目却得不到所需要的资金,出现政府职能的“缺位”。因此,自1998年九届人大以来,我国政府就一直在积极地进行以宏观调控、社会管理、公共服务为目标的政府职能转变。北京市政府也出台了很多政策以进一步规范政府的职能范围,在稳定宏观经济、公平分配、合理配置资源、促进本地经济发展、拓展公共服务领域、为移民提供服务这六个方面履行着政府的职能。

财政支出是政府将通过财政收入集中起来的财政资金,根据职能范围的大小,进行有计划分配的过程。所以,财政支出的范围也就是政府

职能所涉及的范围，财政支出的范围与分配顺序体现着政府活动的范围和方向。各个时期财政支出筹划，与政府职能的现实密不可分。所以通过做好财政支出筹划，可以规范政府的施政范围。

因此，通过财政支出筹划，一方面可以规范政府的职能范围，将政府行为限定在合理的范围之内，解决“越位”的问题。另一方面，通过财政支出筹划，在社会公共服务领域内，政府可以集中精力更好地安排财政资金的使用，给北京市地区带来更大的社会福利，解决政府职能的“缺位”问题。因为在社会主义市场经济条件下，政府主要是直接提供企业及其他私人组织不能或不愿提供的社会公共服务。而正是由于这些公共服务具有的非竞争性和非排斥性，决定了市场不能有效地提供这种物品，而它们又是社会存在和发展必需的，在社会福利的增进中有着不可或缺的作用，因而需要政府解决这方面的问题，更好地提供社会公共服务。

因此，做好财政支出筹划，政府可以在合理的范围内对经济进行调控，有利于将计划经济体制下的无限政府转变为市场经济体制下的有限政府，有利于建立公共财政体制，使政府从微观经济竞争领域退出，进入到宏观管理领域。

三、财政支出筹划有利于北京地区的经济发展

一个地区财政支出的优化程度关系到该地区的经济发展。因为财政支出中出现的“越位”，挤占了稀缺的财政资源，分散了财力，不利于快速推进经济体制的根本性转变，使财政支出范围过宽，影响市场机制的及早到位。这不仅会使政府难以弥补市场失效的缺陷，影响经济发展后劲，还可能扰乱国民经济分配秩序。所以财政支出不合理是经济结构不合理、比例严重失调的主要原因。因此，在进行财政支出筹划工作时，应优化财政支出结构，合理确定财政支出范围，降低对市场机制发挥作用的限制，使地方经济能在市场机制主导的资源配置中快速发展。

与此同时，做好财政支出筹划工作，有重点地将财政资金投入社会公共服务领域，可以为本地的经济发展提供后备动力和保障。在教育支出方面，由于北京地区的学校数量较多，对教育的财政投入加大，可有效地提高北京地区的人力资源质量，为经济的发展提供人才方面的大力支持。在城市基础设施方面，通过财政支出筹划，解决道路交通的拥挤



问题,改善商业基础设施、通信设施,这些都可以促进北京市的经济发展。

另外,通过财政支出筹划,确定不同地区项目的财政支持有利于北京市优化空间布局,实现公共服务设施建设重点向社区、农村和新城转移,重点启动通州、亦庄、顺义三个重点新城公共服务设施建设。

四、财政支出筹划有利于北京和谐社会建设

北京市的人口数量大,流动性强,所以社会稳定问题、贫困问题的解决对北京市来说,都有着重要的意义。而2003年爆发的非典危机,也提出了强化医疗卫生系统建设的要求。所以,北京市不但要解决好经济发展的问题,而且还需要处理好各种社会问题。

然而,如果北京市的财政支出不合理的话,就会引发一系列的社会问题,影响整个社会的稳定。屡禁不止的乱收费、乱集资、乱摊派问题很大程度上源于支出结构错位,使承诺的资金无法到位,资金使用单位被迫寻求制度外资金来源,而制度外资金的非规范性使得这种寻求资金的方式无法得到有效监控,从而成为腐败滋生的根源,加大了企业和居民的负担,引起群众不满,影响到本市的社会稳定。

北京市可通过财政支出的筹划使收入的再分配充分体现社会公平,保证财政支出向有利于提高整体社会福利的方面倾斜,从全市的大局出发,解决收入差距较大、周边地区贫困等问题,以保持北京市社会的稳定发展。

此外,做好财政支出筹划,形成一个相对完整的筹划方案,使每项财政支出都可根据筹划的具体安排进行,并可为北京财政支出的运行提供一个进行绩效评估的依据。因此,做好财政支出筹划,可以及时监控北京市财政支出方面的运行状况,防止腐败现象发生,保证政府的廉洁。

五、财政支出筹划有利于加强北京市财政绩效

北京市政府的财政支出资金正在不断增加,相应的也就面临着较大的财政压力,但要切实解决现实中的城市发展、社会保障、公共卫生等方面的问题,就需要加强北京市政府的财政绩效管理,提高财政资金的使用效率、效益。但从实践中看,实施财政支出的单位和接受财政供给

的单位在资金使用上都缺乏投入产出观念，只注重财政资金的数量，而忽略其产出效果，浪费财政资金的现象比较普遍，财政绩效管理相对薄弱，对财政绩效监督也不够重视。

财政支出筹划是一项系统工程，它需要财政部门围绕提高财政支出的绩效这一目标而做出相应的安排，并进行有效的实施。通过财政支出方面的筹划，将效率与效益的观点引进财政支出管理，根据成本—收益的分析方法，决定支出项目是否必要及其金额大小，注重项目的社会福利最大化，这样就可以促使北京市财政单位树立“科学理财、高效行政”的效益观念，真正从“重资金分配”向“重资金管理”转变，切实提高财政资金使用效益。

同时，财政部门制定财政支出筹划，可以形成一系列的科学、简便易行、操作性强的评价项目的指标，从而确定财政绩效评价的主要方式和方法，对财政支出行为及其效果进行衡量和综合评判，保证围绕财政支出项目、部门财政支出和财政支出综合绩效等层次开展绩效评估工作。这样也有利于提高对北京财政绩效评价、监督工作的质量，强化评价结果在财政资金管理中的作用，有利于及时发现和解决财政管理中存在的各种问题，完善北京市财政管理制度。

要提高北京市的财政支出绩效，必须采取切实措施做好财政支出筹划，完善财政支出筹划的机制，更好地从分配环节上实现对财政绩效的源头控制。

六、财政支出筹划有利于提升北京市财政和公共服务竞争力

北京市距离国际化大都市，尚有一定的差距，即使与我国上海、深圳等主要城市相比，仍然有一定的不足。虽然北京作为我国的首都，在各方面有很多得天独厚的优势，但却面临着来自其他城市的挑战，也面临着激烈的地方财政竞争。在经济全球化、通信技术高速发展的背景之下，很多城市都在实施积极的地方财政政策，各地方政府为增强本地区的经济实力、提高本地区的社会经济福利，竞相改变本国或本地区的政策环境争夺经济资源。这些财政竞争并不是始终都是一种状态，它们会随着不同的经济发展阶段而发生变化。目前，我国经济大幅发展，人们生活水平得到提高，生活方式发生了改变，人们的需求结构已经发生了变化，对公共产品的需求愈来愈大，使最初以减免税等各种税收优惠政

策为特点的税收竞争的作用逐步淡化,以提供优质的地方公共产品和公共服务为主要特点的财政支出方面的竞争已成为各地财政竞争的主要手段。

北京市目前面临的地方财政竞争主要体现在环境建设、教育质量、社会安全、城市公共设施、公共卫生、投资环境、法制环境等方面。同时,随着政府透明度的加大、民主化程度的提高,人们对政府政绩的评价将会以是否满足本地区社会成员的利益为主要指标。这使北京市面临的财政压力越来越大,这反过来也要求北京能够低成本地提供优质的公共产品与公共服务。

通过做好财政支出筹划,有利于北京市合理地安排社会经济各方面的财政支出,提供更好的社会公共服务、公共产品,提升本市的整体竞争力,符合目前应对激烈地方财政竞争的要求。

通过做好财政支出筹划,把财政支出与财政收入结合起来,根据本市的未来经济发展趋势、发展总量合理安排财政支出总量,有利于缓解本市的财政压力。以2008年奥运会的举办为契机,做好北京财政支出筹划,在项目支出的安排上合理使用成本—收益分析,也有利于增加北京地区的整体社会福利。

第二节 财政支出筹划的基本理论

财政支出筹划要以公共财政的基本理论为指导,尤其要以公共财政基本职能的全面、高效实现为目标,同时要充分体现一定时期内党和国家的战略部署、大政方针和基本国策。

一、支出筹划应充分体现“科学发展观”

科学发展观是中国共产党在总结改革开放二十多年来我国经济社会发展经验的基础上,提出的指导我国社会主义现代化建设的重要指导思想。它的基本内涵是坚持以人为本,保持经济社会的全面、协调和可持续发展。胡锦涛总书记在《树立和落实科学发展观》一文中对科学发展观的内涵和基本要求作了深刻而概括的阐述:“坚持以人为本,就是要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发