

主编 武彦民 刘 辉

政府事权结构 与财政体制研究

——天津财经大学财政学科与公共管理学科
2013年学术年会论文集

文集

南开大学出版社

天津财经大学财政学科与公共管理学科 2013 年学术年会论文集

政府事权结构与财政体制研究

主 编 武彦民 刘 辉

副主编 凌 岚 陈旭东 杨书文

南开大学出版社
天 津

图书在版编目(CIP)数据

政府事权结构与财政体制研究 / 武彦民, 刘辉主编.
—天津: 南开大学出版社, 2014. 7
ISBN 978-7-310-04530-3

I. ①政… II. ①武…②刘… III. ①公共财政—
财政体制—研究 IV. ①F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 136498 号



版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 孙克强

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022) 23508339 23500755

营销部传真: (022) 23508542 邮购部电话: (022) 23502200

*

天津午阳印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

260×185 毫米 16 开本 18 印张 350 千字

定价: 45.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022) 23507125

前 言

天津财经大学财政学科与公共管理学科自 2010 年起每年 12 月初联合举办一届学术年会，至 2013 年已是第四届，每届年会选取的议题紧扣当年财政学界热点问题，如“政府治理与行政成本”（2010 年）、“财政透明度与双廉政府建设”（2011 年）、“收入分配、社会和谐与公共政策”（2012 年），2013 年年会的主要议题是“政府事权结构与财政体制”。

从 1994 年分税制改革实施至今，虽然中央政府调控能力和平衡地区财政的能力不断增强，但基层政府财权事权不匹配的矛盾却日渐突出，引发的问题也不断增多，比如“跑部钱进”引发的腐败问题、土地财政问题、地方政府债务风险问题等。

党的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。今后一个时期健全财政体制的主要目标是：改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度；完善一般性转移支付增长机制；完善税收制度，深化税收制度改革，完善地方税体系，逐步提高直接税比重；建立事权和支出责任相适应的制度，中央和地方按照事权划分各自需承担和分担的支出责任。

有鉴于此，天津财经大学经济学院财政系、MPA 教育中心、公共经济与公共管理研究中心于 2013 年 12 月 7 日联合举办“政府事权结构与财政体制”学术论坛，邀请南开大学副校长朱光磊教授、东北财经大学寇铁军教授、财政部财政科学研究所刘尚希研究员，以及南开大学、天津大学、天津市财政科学研究所等高校、研究机构的有关专家、学者出席，共同探讨政府事权结构和财政体制问题。会议共收到论文 90 余篇，现从中选取 36 篇结集成册，与财政学界同仁及对本论题感兴趣的各界朋友分享研究成果，入选论文重点围绕财政体制理论与实践研究、土地财政研究、税收理论与制度研究、公共政策研究、社会保障制度研究、教学管理与实践研究等学界热点问题展开探讨，希望能为推动我国财政管理体制的改革发挥积极作用。

还有一些论文也很优秀，但由于各种原因无法编入本书，这是我们的一大遗憾，在此深表歉意。本书的出版凝结了天津财经大学财政学科和公共管理学科诸

位老师辛苦付出，特别是天津财经大学经济学院财政系齐文老师在文稿编辑整理过程中做了大量细致的工作，南开大学出版社王冰老师的认真、负责和高效保证了本书的顺利出版，这里一并表示感谢！

由于编者水平有限，时间仓促，不妥之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 者

2014年2月14日

目 录

前 言

第一编 财政体制理论与实践研究

地方财政对公共图书馆经费拨款的计量模型研究 ····张进昌 陈曼娜 李兰英	3
构建中的中国现代政府预算制度体系·····马蔡琛	11
公共图书馆财政拨款及相关指标比较研究	
——以直辖市为例·····李兰英 张进昌 陈曼娜	16
健全公共预算制度——践行“八项规定”的制度前提·····高树兰	23
公共图书馆财政拨款与经费立法研究·····陈曼娜 张进昌 李兰英	30
财政分权视角下的中国“土地财政”形成原因分析·····刘 辉	38
日本财政管理体制现状、特点探讨及其对我国的启示·····邢 成 齐冬冬	44
“新农保”制度：地方财政补贴的收入再分配效应分析·····吴晓忠 肖 尧	52
典型国家地方政府债务管理制度的经验借鉴·····于 岩	64
中国土地财政内因及解决方法·····杜国祥	70
浅议地方政府财政风险的防范·····李 明	77

第二编 税收理论与制度研究

我国房地产税制度改革研究·····刘植才	85
基于面板数据的滨海新区税收分析·····黄凤羽 孙百惠 谢婧雅	94
构建与地方政府事权相适应的地方税体系·····刘秀丽	102
经济增长目标下的中国税制结构分析及优化·····丁 宏	108
基于我国消费现状的消费税改革研究·····卢 歆 李 颖 刘立彬	120
海峡两岸地方税权比较研究·····赵 磊 黄凤羽	126
天津滨海新区主要税种税收收入趋势分析·····卢 歆	136

第三编 公共政策研究

印度民间智库参与政府预算考察报告

——以预算与治理责任中心为例·····凌 岚	143
------------------------	-----

整合统一中国现行养老保险与退休制度的构想	焦培欣	152
我国乡镇政府执行力存在的问题及对策研究	杨书文	157
政府自然灾害应对能力评估指标体系	闫章荟	164
破坏性膜拜团体对国家经济安全和社会事业发展的 冲击效应研究	李 伟 王 洪 翟 文	171
政府职能的“二次转型”与事业单位改革	张玉岭 张庆禧 孔 超	178
非常态条件下的政府纵向间事权结构：以“6·20” 特大事故的处理为例	张传彬	187
我国农村教育发展的困境与出路 ——基于新型城镇化的视角	郭 昱	200
经济适用住房的经济影响与未来走势	张 磊 武彦民 钱泓江	207
建立河北省覆盖城乡的社会保障体系研究	温立洲	215

第四编 教学管理与实践研究

关于我国税务专业硕士研究生教育培养的几个问题	陈旭东	223
财政学本科专业双语教学系统的构成与完善	张 平	229
劳动与社会保障专业教学信息化建设方案设计	郭彦卿	235
财政经费支持高校本科生科研问题分析	刘 畅	242
天津市注册税务师行业发展与高校注税人才培养问题研究	王晓雪	249
我国现阶段高等教育质量评价体系中的问题及构建思路	齐 文	256
本科生科研能力培养初探	焦银鸽	263
关于提高研究生学位论文质量的对策研究	张 媛	268
基于问卷调查的高校研究性教学问题探讨	东 方	274

第一编

财政体制理论与实践研究

地方财政对公共图书馆经费拨款的计量模型研究^①

张进昌 陈曼娜 李兰英

摘要：在我国地方政府的事权中满足公众精神文化需求的公共产品供给长期不足。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对此已有明确指向，标志着满足公众的精神文化需求将成为未来地方政府调整事权重心的方向。而公共图书馆的建设与发展处在公众文化服务体系的中心，地方政府对公共图书馆提供财政拨款的科学计量方法的研究和确定已提上议事日程。对于公共图书馆财政拨款计量方法的研究也因此而具有重要的理论意义和现实意义。

关键词：地方政府事权 公众文化服务体系 公共图书馆 财政拨款指标

1. 地方政府事权中对公共图书馆建设与服务的职能定位

1.1 地方政府事权结构

地方政府的事权本质上是由其管辖范围内的公民对地方性公共产品的需求决定的。这种需求总体上可以划分为物质需求和精神文化需求两个部分。满足公众的精神文化需求是地方政府事权的重要组成部分，它与满足公众的物质需求有着相辅相成的关系。近年来我国地方政府对于精神文化需求方面的事权行使能力正在日益加强，例如各地方政府对于教育、科学技术和公共文化事业的发展逐渐给予了较高的关注；但是在满足公众精神文化需求的公共产品的事权方面发挥的作用还明显不足。

鉴于地方政府的事权排序全面反映在地方政府财政资金的使用安排上，我们可以从地方预算支出的数据中得到相关的结论。表 1 以上海市 2012 年度公布的财政支出决算数据来展现地方政府在行使事权方面的轻重缓急次序安排。

^①本文得到天津市艺术科学规划项目《天津市公共图书馆经费定额指标体系研究》（YSTB12）的资助，属于该项目阶段性研究成果。

表 1 2012 年上海市本级财政支出^①

单位: 亿元

序号	支出项目	金额	占比 (%)	排序
1	教育	201	13.21	2
2	科学技术	131.2	8.62	4
3	文化体育与传媒	30.6	2	13
4	社会保障和就业	172.4	11.33	3
5	医疗卫生	63	4.14	9
6	节能环保	32	2.1	12
7	城乡社区事务	15.9	1	16
8	农林水事务	120.7	7.93	5
9	交通运输	66.3	4.36	7
10	资源勘探电力信息等事务	54.5	3.58	10
11	商业服务业等事务	24.9	1.6	15
12	金融监管等事务	10.5	0.7	19
13	国土资源气象等事务	3.9	0.26	21
14	住房保障	35.8	2.35	11
15	粮油物资储备事务	11.5	0.76	17
16	援助其他地区	25.4	1.67	14
17	公共基础设施建设	364.8	23.98	1
18	一般公共服务	64.7	4.25	8
19	公共安全	71.6	4.7	6
20	国债还本付息	9	0.59	20
21	其他	11.5	0.76	18
	合计	1521.2	100	

资料来源:《关于上海市 2012 年预算执行情况和 2013 年预算草案的报告》,上海财政网站,2013 年 2 月 6 日。

从表中数据可见:

(1)在预算支出中占比第一的是公共基础设施建设支出,其数额达 364.8 亿元,占支出总额 1521.2 亿元的 23.98%,几乎为全年预算支出的 1/4。

(2)教育支出、科学技术支出在预算支出总额中的占比分列第 2 位和第 4 位。

①本文得到天津市艺术科学规划项目《天津市公共图书馆经费定额指标体系研究》(YSTB12)的资助,属于该项目阶段性研究成果。

①从近 5 年我国各地方政府(省、直辖市、自治区级)预算披露的详细程度来看,以上海市的公开程度和详细程度为最高。表 1 中数据系从《关于上海市 2012 年预算执行情况和 2013 年预算草案的报告》中直接获得。

尽管如此,如果将能够集中反映公众精神文化需求的教育支出、科学技术支出和文化体育与传媒支出这三项支出的数额加总,则不难发现,其合计低于公共基础设施建设支出的一项的数额。如若将各项满足物质需求的支出汇总,必将显现出其与满足公众精神文化需求的支出存在很明显的差距。

(3) 文化体育与传媒支出在预算支出总额中的占比位列第 13,仅占预算支出总额的 2%,而地方政府对包括图书馆、博物馆、文化馆在内的各类社会公共文化服务事业的财政拨款均出于此。由此不难看出,我国地方政府在行使大力发展各类公共文化服务体系的事权方面还有着很大的开拓空间。

中国共产党第十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》)中第五部分第 19 条进一步明确了中央与地方的事权划分:“建立事权和支出责任相适应的制度。适度加强中央事权和支出责任,国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权;部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权。”《决定》中第十一部分针对公共文化事业发展问题明确指出:“构建现代公共文化服务体系,建立公共文化服务体系建设协调机制,统筹服务设施网络建设,促进基本公共文化服务标准化、均等化。”上述文件精神,是对自 2005 年以来我国构建覆盖全社会的公共文化服务体系理论和实践成果的全面肯定,标志着满足公众的精神文化需求将成为未来地方调整事权重心的方向。由此可以认为,在未来我国地方政府的事权范围中,公共文化服务体系的建设与发展将会受到越来越多的关注与重视。

1.2 公共图书馆的建设与发展在地方政府事权中的应有地位

在公共文化服务体系中,公共图书馆以其承载的通过提供图书馆服务来保障公众基本文化权益的社会功能而成为了该体系的重要组成部分。作为社会公共文化服务体系的中坚力量,公共图书馆在任何国家和地区、任何历史时期都与社会发展呈良性互动,释放着无可取代的正能量。一个国家、一个地区公共图书馆的高度发展与活跃,必将带动社会精神文明水平的提升,促进社会文化修养和道德水平的提高。

公共图书馆以其兼具非排他性、非竞争性和消费的整体性等公共产品所特有的基本属性而成为典型的公共产品。与所有其他公共产品一样,公共图书馆的效用具有显著的外溢性。美国公共图书馆协会对此作过跟踪统计^①:目前美国共有各类图书馆 139000 个;在过去 10 年中,美国图书馆的到访人数增长了一倍多,达到 12

^① 美国公共图书馆: <http://www.ala.org/aasl/research>。

亿人次；每年有 17 亿种读物被借阅；每 10 个美国人中就有 7 个人表示他们曾使用过公共图书馆；美国图书馆每年采购的产品和服务价值达 140 亿美元；投入图书馆的每一美元税款所带给个人、社区和经济整体的回报平均在 4 美元以上。

公共经济学的常识告诉我们，公共产品的非排他性和非竞争性均存在规模局限，即当某一公共产品的消费达到拥挤点时，其作为公共产品的属性将开始退化，排他性和竞争性逐渐上升。公共图书馆亦不例外，当其面对的服务对象超过一定规模时，其所提供给读者的服务数量、质量均会下降。因此各国、各地方政府对公共图书馆的地域分布、规模、人均拥有量等都以立法条文的形式加以确定。由此可见，公共图书馆的立法成为了其存在、发展和有效运行的根本性制度保证。

随着我国公共图书馆法即将正式通过立法程序，公共图书馆在地方政府事权范围中的地位将会凸显，地方财政对图书馆的全额拨款已成法定义务，地方政府对公共图书馆提供财政拨款的科学计量方法的研究和确定已提上议事日程。对于公共图书馆财政拨款计量方法的研究也因此具有重要的理论意义和现实意义。

2. 地方财政对公共图书馆提供经费拨款的计量模型

本部分所呈现的是《天津市公共图书馆经费定额指标体系研究》^①的核心成果。该课题为天津市公共图书馆经费供求双方的需求而立项并开展研究。作为拨款主体的天津市财政局，需要探索出符合天津市经济社会文化发展的长期目标，且具有客观性、先进性、动态性的经费拨款模型，以便作为对图书馆乃至博物馆、纪念馆、文化馆、美术馆等社会文化事业部门经费拨款的依据；而作为经费使用一方的天津图书馆，则希望在保证财政拨款充分、及时的前提下，寻求基于绩效评价与定额管理指标体系的图书馆资金管理与运作模式。考虑到以上供求双方各自的实际需求，课题组确定了建立计量模型的目标和思路。

2.1 模型中变量的选定

图书馆财政拨款（Fiscal Grant）的计量模型为：

$$FG = (1 + I) \sum_{i=1}^4 C_i$$

其中， C_1 为每年新增藏量购置费； C_2 为读者服务费； C_3 为房屋建筑物维护维修费； C_4 为设备维护维修费； I 为通货膨胀率调整因子。

^① 《天津市公共图书馆经费定额指标体系研究》为 2013 年天津市艺术科学研究规划委托项目（课题编号 F13001）。

2.2 模型变量指标解析

$$C_1 = P \times R_1$$

其中, P 为上年天津市常住人口数; R_1 为人均拨款定额。

$$C_2 = (T_{ir} \times R_2) + (T_{or} \times 0.5 R_2) + (T_{nr} \times 0.3 R_2)$$

其中, T_{ir} 为到馆读者; T_{or} 为馆外读者; T_{nr} 为网络读者; R_2 为人均拨款定额。

$T_{ir} + T_{or} + T_{nr} = T$, T 为上年接受图书馆服务的总人数。

到馆读者 T_{ir} 对应的 R_2 为 1, 馆外读者 T_{or} 对应的为 $0.5 R_2$, 网络读者 T_{nr} 对应的为 $0.3 R_2$ 。

$$C_3 = (B_s + B_r) \times R_3 + B_o \times 0.3 R_3$$

其中, B_s 为书库用房; B_r 为阅览室用房; B_o 为其他用房; R_3 为每平米维护维修费定额。

$B_s + B_r + B_o = B$, B 为房屋建筑物总面积。

书库用房和阅览室用房对应的 R_3 为 1, 其他用房为 $0.3 R_3$ 。

$$C_4 = V \times R_4$$

其中, V 为到馆人次; R_4 为基于到馆人次的设备维护维修费定额。

I 为通货膨胀调整因子。该数值应为上年官方公布的实际通货膨胀率。

2.3 模型变量选择依据

C_1 —— 每年新增藏量购置费。该计算基数为天津市上年度常住人口数。选择常住人口数作为计算基数是有着多重法律和经验依据的。依据一,《公共图书馆法》(征求意见稿)^①。其中明确指出,“本地人口数是设置公共图书馆的首要依据”,“公共图书馆的数量、规模、结构和布局首先服从于人口数量”,这是公共文化服务均等性、便利性原则的具体体现,也是对长期以来主要由行政级别决定公共图书馆规模、布局的突破。依据二,2012年5月1日起施行了《中华人民共和国公共图书馆服务规范》^②。其中第5.1.1条指出,“公共图书馆的服务人口是指公共图书馆服务范围内的常住人口”。依据三,由我国住房和城乡建设部与国家发展和改革委员会批准并于2008年11月1日开始执行的《公共图书馆建设标准》^③。其中指出,“公共图书馆的区域服务人口是指各级公共图书馆所在区域的常住人口”。以上法律法规中出现的各项人均指标的计算依据,均为公共图书馆所在区域的常住人口。

① 百度文库: <http://wenku.baidu.com/link?url=YAlrAiLx4F1cseCnKdbbZKvw8-JNXt71lSoPrbYWlaCedGjgu03B9wQ3yZfxemTeEF7JVebBQfoBt1LPohV7fEjADSjlrWR1sf2JRplGG>。

② <http://www.docin.com/p-603593204.html>。

③ 百度文库: <http://wenku.baidu.com/view/45a5a8f9aef8941ea76e05a6>。

美国 1996 年通过的《图书馆服务与技术法案》^①中明确指出：“联邦政府对州公共图书馆的拨款，是依据以人口为基数的公式计算划拨的。”澳大利亚公共图书馆联盟主页上在阐述年度图书购置拨款的计算依据时如是说：“每年的藏书拨款数额都随人口增加进行指数化调整。藏书增量经费随每年的人口增长率而增长，即依据人口增长率进行自动调整^②。”

C₂——读者服务费。该项指标的设计体现了依据公共图书馆为读者提供服务的绩效来确定拨款数额的原则。将财政拨款数额的确定与公共图书馆服务绩效挂钩，同样是国际通行做法。

近年来我国在公共图书馆的法制化、规范化建设方面取得了突破性进展，公共图书馆基本法律法规、建设标准、服务标准等正在与国际接轨。深圳市在创建“图书之城”的过程中已经实现了公共图书馆体系建设的全面现代化，并走在了全世界的前列。表 2 中的数据反映出公共图书馆的到馆人数、阅览座位等指标已经成为我国考核公共图书馆业绩的重要依据。

表 2 公共图书馆服务人口、建筑面积、总藏书量及总阅览座位数量控制指标

规模	服务人口 (万人)	建筑面积		藏书量		阅览座位	
		千人面积 指标 (m ² /千人)	建筑面积控制 指标 (m ²)	人均藏书 (册、件/ 人)	总藏量 (万册、件)	千人阅览 座位(座/ 千人)	总阅览座 位 (座)
大型	400~1000	9.5~6	38000~60000	0.8~0.6	320~600	0.6~0.3	2400~3000
	150~400	13.3~9.5	20000~38000	0.9~0.8	135~320	0.8~0.6	1200~2400
中型	100~150	13.5~13.3	13500~20000	0.9	90~135	0.9~0.8	900~1200
	50~100	15~13.5	7500~13500	0.9	45~90	0.9	450~900
	20~50	22.5~15	4500~7500	1.2~0.9	24~45	1.2~0.9	240~450
小型	10~20	23~22.5	2300~4500	1.2	12~24	1.3~1.2	130~240
	3~10	27~23	800~2300	1.5~1.2	4.5~12	2.0~1.3	60~130

注：①服务人口 1000 万以上的，参照人均藏书量、千人阅览座位数指标执行。服务人口 3 万以下的，不建设独立的公共图书馆，应与文化馆等文化设施合并建设，其用于图书馆部分的面积，参照 3 万人口的人均藏书量、千人阅览座位指标执行。

②表中服务人口处于两个数值之间的，采用直线内插法额定其建筑面积、藏书量和阅览座位指标。

资料来源：《公共图书馆建设标准》。

①美国国家博物馆与图书馆署 2009 年年度报告，2009 年 6 月。

②澳大利亚公共图书馆联盟网站主页：<http://www.plconnect.slq.qld.gov.au/manage/funding-and-grants/library-collections-grant>。

C₃ —— 房屋建筑物维护维修费。该指标主要是依据图书馆保证向读者提供舒适的阅读环境和馆舍条件的原则。具体可根据《公共图书馆建设标准》中列明的公共图书馆藏书、借阅、咨询服务、公共活动与辅助服务、业务、行政办公、技术设备、后勤保障等八类用房,按其在公共图书馆业务活动中的作用确定维护维修的频率和标准,并据以确定财政拨付经费的计算。

C₄ —— 设备维护维修费。该指标主要是依据设备设施在技术上能够正常运转以满足图书馆使用者的各项需要的原则。具体可根据《公共图书馆建设标准》中列明的公共图书馆电子计算机、网络设备和相关外围设备,视听及音像控制设备,文献数字化加工与复制设备,图书防盗设备,文献消毒设备,流动图书车,缩微制品摄制、冲洗及阅读设备,视障和老龄阅读设备,装裱及文献修复设备,自助借还设备,书架、阅览桌椅、目录柜、出纳柜台等家具设备,其他设备等十二类设备的维护维修周期、频率等特点,参考天津市图书馆实际发生数据的近年平均值确定财政拨款的计算。

以上经费拨款计量模型经过纵向拓展还可应用于各级图书馆财政经费拨款的计量,经过横向推广则可应用于博物馆、文化馆等同类公共文化事业单位的财政拨款计算。可以认为,该模型的应用前景比较广泛,进一步加以应用可以取得更大的社会效益。

参考文献

1. 刘璇,《美国公共图书馆经费保障制度演进与省思》,《中国图书馆学报》,2013年第2期。
2. 石烈娟、吴文光、杨红玲等,《美英两国公共图书馆经费筹措机制及其启示》,《江西图书馆学刊》,2010年第2期。
3. 陆晓曦,《近5年我国省级公共图书馆经费状况研究》,《图书馆建设》,2011年第7期。
4. 林文勤,《从我国公共图书馆事业的案例看财政公共性之公共、公用、公益之间的关系》,《知识经济》,2010年第17期。
5. 任宏芝,《构建绩效型财政拨款模型的研究》,《福建商业高等专科学校学报》,2011年第6期。

作者简介

张进昌，女，1957年生，经济学硕士，天津财经大学经济学院教授，剑桥大学经济系高级访问学者。主要研究领域为中西方财政税收理论与制度比较。电话：022-88186261；电子邮箱：zhangjinchang@tjufe.edu.cn。