



Fiscal Reform Innovations in
Chinese Urbans

中国城镇 财政改革创新

中国财政学会城镇财政研究专业委员会 编

改革创新



经济科学出版社
Economic Science Press

中国城镇财政改革创新

Fiscal Reform Innovations in Chinese Urbans

中国财政学会
城镇财政研究专业委员会 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇财政改革创新 / 中国财政学会城镇财政研究专业委员会编. —北京: 经济科学出版社, 2011. 10
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1092 - 0

I. ①中… II. ①中… III. ①城镇 - 地方财政 - 财政改革 - 研究 - 中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 199555 号

责任编辑: 高进水 宋艳波

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李 鹏

中国城镇财政改革创新

中 国 财 政 学 会 编
城镇财政研究专业委员会

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: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京欣舒印务有限公司印刷

三佳装订厂装订

787 × 1092 16 开 35 印张 720000 字

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1092 - 0 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《中国城镇财政改革创新》

编委会成员

编委会主任 苏 明

编委会副主任 傅志华

编委会委员 (按姓氏笔画)

于海平	王有亭	叶文君	申学锋
申相臣	吕宝生	刘锡田	苏 明
李步鸣	张尚贵	陈树存	陈锐康
郑 刚	胡正武	柯菊明	郭法江
董世元	傅志华	韩凤芹	詹文光

前 言

城镇化是指农村人口不断向城镇转移，第二、第三产业不断向城镇聚集，从而使城镇数量增加、城镇规模扩大的历史过程，城镇化的过程也是各个国家在实现工业化、现代化过程中所经历社会变迁的一种反映，是人类文明进步和经济社会发展的大趋势。进入 21 世纪以来，党中央审时度势，针对社会经济发展的新形势、新问题，强调要提高城镇化程度。2000 年 10 月，党的十五届五中全会审议通过《关于制定国民经济和社会发展的第十个五年计划的建议》，指出要“逐步推进城镇化，努力实现城乡经济良性互动”。这是中央文件中首次采用“城镇化”一词。2006 年 3 月，十届全国人大四次会议表决通过了“十一五”规划，进一步提出要促进城镇化健康发展，坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化。2007 年 10 月，党的十七大报告再次指出：走中国特色城镇化道路，按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展。

城镇化是当前及今后很长一个时期中国经济增长的动力源泉和核心战略，它有助于普及基本公共服务，提高公共服务的质量，促进社会公平，逐步缩小城乡和地区发展差距，其重大影响是毋庸置疑的。城镇化的关键在于发展经济，但要把这一战略构想变为现实，地方政府特别是城镇财政必须发挥积极的作用。换言之，城镇化程度的提高，地方财政尤其是城市财政和小城镇财政对于实现城镇化战略越来越重要。城镇财政不仅是整个财政体制改革的重要组成部分，而且也是城镇化发展的财力基础，其重要性不言而喻。

作为地方财政的重要一环，城镇财政在改革发展中取得了令人欣慰的进展，成绩斐然。一是积极推动区域经济的发展。如苏州市吴中区切实履

行财政职能，探索加快现代农业发展，促进产业转型升级；保定市、焦作市研究解决城镇化进程中失地农民的补偿问题，保障失地农民利益；温州市、保定市在新形势下深入探究中小企业困难，着手探求解决良方等。二是推进基本公共服务均等化、城乡一体化进程。如潍坊市、烟台市积极探讨城乡一体化背景下基本公共服务均等化的各种路径，促进区域经济协调发展；荆门市在部分地区试点构建城乡一体化发展示范区，保障城乡义务教育均衡发展等。三是推动城镇财政管理改革与制度创新。如东莞市推动公务用车货币化改革，创新协税护税机制；荆门市研究推进基层医药卫生体制改革的财力保障机制等。四是优化城镇财政支出结构与政策。如保定市通过优化支出结构推进民生财政建设，同时完善县级基本财力保障机制；焦作市财政在实践中支持社区公共卫生服务建设，研究推进基层医药卫生体制改革的财力保障机制；温州市加强义务教育财政支出绩效评价，研究制定推进产业结构优化升级的财政支出政策等。

基于城镇财政的重要性及其在推动城镇经济发展中的突出贡献，我们在早期成立的“中国城镇财政研究会”的基础上，于2002年正式成立了“中国财政学会城镇财政研究专业委员会”（以下简称“研究会”）。目前，研究会有八家会员单位：广东省东莞市财政局、浙江省温州市财政局、江苏省苏州市吴中区财政局、山东省烟台市财政局、河南省焦作市财政局、湖北省荆门市财政局、山东省潍坊市财政局、河北省保定市财政局。另有若干研究机构、高等院校的专家学者是本会的骨干成员。

研究会成立以来，日常工作和各项活动日趋规范化运行。每年在不同的会员城市召开年会，截至2010年已成功召开了九届年会，每届年会都围绕城镇财政改革与发展中的重点问题进行研讨，对重点课题的成果进行评论、把脉，提出意见与建议。此外，研究会还积极组织会员单位开展多种形式的科研活动，包括专题调研、研讨座谈、成果评奖以及成果宣传等。近年来，研究会已组织了三届全国城镇研究科研成果评奖活动，对各会员单位的科研成果进行严格认真的评选，并进行宣传和奖励，充分调动了地方财政系统的科研积极性。在此基础上，我们先后编辑出版了三本论文集：《中国城镇发展与财政问题》（中国财政经济出版社2004年版）、《中国城镇发展与财政制度创新》（中国财政经济出版社2006年版）、《新农村建设与城镇财政转型》（经济科学出版社2008年版）。

2010年11月，研究会在浙江省温州市召开既定的年会，年会的中心

任务是进一步学习党的十七届五中全会精神，展望“十二五”期间的财经改革发展大势，探寻中国城镇财政研究会未来的发展改革之路。此次会议开展了专题学术报告，交流了重点研究课题成果，汇集了一批有深度、有分量的论文和交流材料，还举行了研究会成立以来第三次优秀成果评奖及颁奖仪式。秉承以往成功的经验，我们以获奖论文和各成员单位补充的最新研究成果为主，以其他未获奖论文为辅，汇集成册正式出版。此次出版的论文内容丰富，涉及广泛，如宏观财政经济发展研究、财政收入状况研究、财政支出绩效研究、财政管理改革研究、城乡一体化与公共财政职能研究、“三农”问题研究、社会保障问题研究、城镇基层财政发展研究等。根据这些成果的具体内容，本书将其分为三类，以三篇展现给读者：第一篇“城镇财政与经济发展”；第二篇“城乡一体化与基本公共服务均等化”；第三篇“城镇财政支出管理与制度创新”。

在本书即将付梓之际，我们要特别感谢八个会员单位提供了质量较高、内容切实、针对性强的研究成果。我们相信，本书的出版，将会对城镇财政的改革发展起到积极的推动作用，并将促进区域经济的繁荣和民生财政的构建。

苏 明

二〇一一年八月二十三日

目 录

第一篇 城镇财政与经济发展

统筹城乡发展的公共财政政策研究

财政部财政科学研究所课题组 3

苏州吴中、浙江温州、广东东莞三地城镇财政发展比较研究

苏州吴中、浙江温州、广东东莞三地财政联合课题组 18

城市化进程中失地农民补偿存在的问题及政策建议

中国财政学会城镇财政研究专业委员会课题组 30

城镇化进程中失地农民补偿问题研究

郭法江 王玉霞 李永森 冯秉政 张 涛 38

关于完善地方财政投融资体系的几点建议

吕宝生 46

关于保障失地农民利益的对策研究

陈树存 52

促进经济平稳较快增长的财政调控机制研究

申相臣 56

在应对危机中学习实践 在破解难题中履职尽责

柯菊明 62

发挥财政职能作用 推动产业转型升级

江苏省苏州市吴中区财政局课题组 66

切实履行财政职能 积极服务企业发展

江苏省苏州市吴中区财政局课题组 78

财政在加快吴中现代农业发展中的思考与探索

江苏省苏州市吴中区财政局课题组 82

加大政策扶持力度 促进农业产业化发展

——苏州市吴中区实行农业产业化重点扶持的实践和探索

顾玉琪 吴财农 88

新形势下温州市中小企业发展状况研究

浙江省温州市财政局课题组 93

温州市城镇财政发展状况研究

浙江省温州市财政局课题组 104

积极财政政策对温州经济影响及对策建议

浙江省温州市财政局课题组 112

关于财政如何促进新能源产业做大做强的思考

冯建虎 王占革 119

河北省中小企业担保体系研究

张志伟 127

支持扩大就业的财政政策研究

陈树存 王延杰 张志伟 张进安 137

财政支持现代农业发展的对策研究

李保中 康黎明 142

财政助推焦作旅游应对金融危机政策研究

周喜平 149

潍坊市中小企业发展情况

王华峰 王 敬 154

温州市财政收入可持续发展研究

温州市财政局课题组 161

温州发达地区财政能力研究

——对瑞安、乐清的比较分析

温州市财政局、瑞安市财政局、乐清市财政局联合课题组 177

关于培植壮大财源问题的研究

刘锡田 聂 涛 李丰伟 196

强化财政支持力度 加快蓝色经济发展

马丽华 204

推进产业结构优化升级的财政支出政策研究

——对改革开放以来温州市的实证研究

温州市财政局课题组 209

加快转型步伐, 引导东莞走出租赁经济

李文强 236

财政支持区域经济发展方式转变问题的几点思考	
郑 刚 江 滨	241
促进区域经济协调发展的财政政策研究	
刘锡田 孙 超 马松伟	246
以积极支持经济发展方式转变为契机加快推进地方财源建设	
何柏婧	253

第二篇 城乡一体化与基本公共服务均等化

应重视对持续繁荣期民众福利期望值的管理	
傅志华	261
烟台市城乡一体化背景下基本公共服务均等化问题研究	
初航正 范亚林 李明哲	266
适应城乡一体化进程 积极推动农村社会养老保障体系建设	
苏州市吴中区财政局课题组	275
焦作市财政社会保障与政府职能的实践与思考	
荆晓利 冯秉政	282
城乡一体化背景下焦作市公共服务均等化进程及问题探讨	
郭法江 许冬梅 温红霞 冯秉政 李保中 郭 芳	292
推进保定基本公共服务均等化的财政政策研究	
吕宝生 王延杰 王占革 张志伟 张进安	301
推进基本公共服务均等化 加快城乡一体化进程	
刘锡田 马松伟	306
关于保障掇刀区城乡义务教育均衡发展的思考	
湖北省荆门市掇刀区财政局课题组	314
构建掇刀城乡一体化发展示范区的财政政策研究	
湖北省荆门市财政局课题组	320
彩票公益金促进农村养老统筹发展的调研	
王伟锋 姜 韬	329
推动黄江农村集体经济转型升级	
王玉超	335
关于如何支持农业综合开发促进农民增收问题的探讨	
冯晓东 刘文礼 张新华	347

农村公共服务提供路径

——惠农补贴转化、资产资本化和有序城镇化

杨德强	351
推进基层医药卫生体制改革的财力保障机制研究	
湖北省荆门市财政局课题组	359
实行“三险合一” 破解医保难题	
董世元	367
荆门市构建城镇居民医保体系的实践	
湖北省荆门市财政局课题组	372
荆门市掇刀区试行基本药物制度的调查与思考	
董世元 吴克金	377
荆门市构建农村社会保障机制的实践与思考	
湖北省荆门市财政局课题组	384

第三篇 城镇财政支出管理与制度创新

优化财政支出结构 推进民生财政建设

——保定市民生财政建设的措施、成效与对策建议

陈树存 王延杰 王占革 马 磊	395
按照科学发展观要求调整城镇财政支出结构	
湖北省荆门市财政局课题组	403
创新节约型政府投资模式	
——东莞市采用“社会投资、政府租用”模式建设社会治安视频监控系统	
广东省东莞市财政局课题组	412
新形势下优化财政支出结构的思考	
——以温州市各县（市、区）为例	
温州市财政局课题组	416
加强温州市义务教育财政支出绩效评价的探讨	
温州市财政局课题组	426
财政资金使用安全的思考	
温州市财政局课题组	430
完善河北省县级基本财力保障机制研究	
王延杰	440

关于津贴补贴平衡调控问题研究	
寇瑞国 李 杰 王志强	447
优化城镇财政支出结构 增强公共服务能力	
刘锡田 孙 超	452
推进基层医药卫生体制改革的财力保障机制研究	
冯秉政	459
东莞市公务用车货币化改革的情况报告	
广东省东莞市财政局课题组	465
行政事业单位国有资产管理体制创新的思考	
王占革	469
风雨兼程三十年 创业创新创佳绩	
——苏州市吴中区乡镇财政 30 年历程、成果与启示	
江苏省苏州市吴中区财政局课题组	477
关于蓬莱市农村社会公益事业发展状况的调研报告	
刘元涛	489
乡镇财政队伍建设调研报告	
李 冰 柳 林 王秀芹	493
乡镇财政财务存在的问题及对策	
金燕玲	499
钟祥村级债务形成原因及化解措施	
华万富	503
对实施村级财务集中收付制度可行性的思考	
王林男	506
县乡财政困难的调查	
湖北省沙阳县财政局课题组	511
创新协税护税机制 加强零星税源征管	
——东莞市开展税务协管工作情况的调研报告	
广东省东莞市财政局课题组	543
后 记	548

第一篇

城镇财政与经济发展

统筹城乡发展的公共财政政策研究

财政部财政科学研究所课题组

我国对城乡融合实现路径的探索始于 20 世纪 70 年代。自 21 世纪开始，党和国家在多个文件中提到过“城乡统筹发展”的战略思想，就是要打破城乡分治，使城乡紧密联系，让城乡享有平等的发展权利和发展机会，建立起社会主义市场经济体制下平等和谐的城乡统筹发展战略。它标志着我国开始由城乡二元经济结构向城乡统筹发展的现代经济结构转变。本文就城乡统筹发展的公共财政政策提出我们的看法与建议。

一、统筹城乡发展与财政政策的理论分析

（一）统筹城乡发展的内涵

统筹城乡经济社会发展包含着丰富的思想内涵。简单来说，统筹城乡发展，就是把城市和农村的经济和社会发展作为整体统一规划，通盘考虑；把城市和农村存在的问题及相互关系综合起来研究，统筹加以解决。统筹城乡发展的实质是通过城乡产业融合，彻底打破城乡二元结构，不断增强城镇对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，形成城乡互动共进、融合发展的格局。在统筹工业化、城镇化、农业现代化建设过程中，加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制，巩固和完善强农惠农政策，把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，推进城乡基本公共服务均等化，实现城乡、区域协调发展，使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。统筹城乡经济社会发展，最根本的是要调整国民经济的发展和分配格局，给农民平等的发展机会和国民待遇。

（二）统筹城乡发展的重要意义

第一，是贯彻执行科学发展观、实现城乡协调发展的迫切要求。城乡间存在着客观的内在联系，需要把发展的立足点置于统筹发展的基础上，这样就能在城乡发展的指导思想上和战略思想上、在城乡发展的政策措施上，充分发挥城乡各种综合优势，

双向努力，调动城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，实现以城带乡、以乡促城，城乡协调发展，才能不断缩小城乡差距，落实科学发展观。

第二，使农民向非农产业和城镇转移是城镇化、工业化的必然趋势。在城市自身人口不断增长的同时，农村的大量剩余劳动力持续、单一流向城市，这必然会使城市的承载能力突破极限。统筹城乡发展可以在城镇化过程中实现农村剩余劳动力就地转移。

第三，是促进城乡人口、技术、资本、资源等要素融合，实现以城带乡、以工促农、城乡互惠的客观要求。随着我国城乡改革向纵深不断推进，市场机制作用的领域不断扩展，市场配置资源的力度不断加强，城市与乡村的经济社会机制如果仍然分开运作，试图在城乡各自领域内分别解决发展过程中诸多深层的矛盾，实现经济社会持续发展显然已十分困难。而将城乡作为一个相互依存、有机联系的统一体，置于同一空间，统一谋划城乡发展，如统一城乡资源配置、统一城乡建设规划、统一城乡基础设施建设、统一城乡环境改善已显得十分重要、非常迫切。

第四，是消除“二元结构”，促进新农村建设的迫切要求。实施统筹城乡发展的基本方略，不仅要调整国民收入再分配结构，使农村发展能够获得更多的资源支撑，更要从根本上破除城乡二元结构，为城市和农村的同步发展提供制度保障。众所周知，我国社会经济发展中存在的“城乡二元结构”是长期政策作用的结果，消除这些问题必须立足统筹城乡发展的高度，统筹考虑，在体制机制方面全方位加以解决。

（三）财政政策在统筹城乡发展中的作用

财政政策是国家宏观政策的重要组成部分，对国民经济中大的格局调整具有举足轻重的意义。实现统筹城乡发展的战略目标并非一日之功，是一个漫长的过程。一项或几项政策无法彻底打破长期分割的城乡“二元结构”，需要充分发挥好财政政策、金融政策、产业政策等宏观政策的作用。具体来说，财政政策在统筹城乡发展中有以下三个方面的作用。

第一，保障作用。政府通过财政政策来对经济社会发展过程中方方面面的公共资金的供需匹配调节，以此实现财政政策的效果。统筹城乡发展作为国家中长期的一项重要战略任务，财政政策会在财政管理制度不断完善的过程中，通过更为有效的“生财、聚财、理财、用财”，在保障职能方面发挥更大的作用。

第二，调节作用。充分发挥财政政策的分配调节功能。不但要坚持相关法律对一些财政支出法定增长的要求，还要将财政政策对统筹城乡发展的调节作用逐步渗透到“存量”方面的改革，让公共资源向“三农”的倾斜不仅仅有速度，更要有规模。

第三，引导作用。“预算约束”将是未来长期制约财政支持统筹城乡发展中的主要瓶颈，在继续加大各级财政对“三农”投入力度的同时，需要充分发挥财政政策的杠杆作用，通过税收、贴息、补助等综合政策工具引导和带动全社会资金积极参与

到统筹城乡发展战略实施当中，有效提升整个统筹战略对资源的吸附能力。

二、公共财政促进统筹城乡发展存在的主要问题

进入 21 世纪，我国经济延续了高增长的良好势头，但是财富积累的同时一些存在于体制机制中的深层次矛盾和问题逐步凸显出来。城乡差距问题是其中一个至关重要的关键问题。在此背景下，从 2004 年至 2011 年，中共中央已经连续下发了 8 个关于“三农”问题中央一号文件，这是历史上绝无仅有的。这也充分体现出了新时期执政党对“三农”的高度关注。近年来，在强农惠农的政策引导下，各级财政不断加大财政对“三农”投入力度，中央财政的投入力度尤为明显。2003 年中央财政支持“三农”投入 2144.2 亿元，到 2009 年中央财政“三农”投入高达 7253.1 亿元，年均增速高达 22.5%。财政对“三农”的投入主要集中在四个方面：农业生产支出；农村社会事业发展支出；财政对农民的粮食直补、农资综合补贴、良种补贴和农机具购置补贴支出；农产品储备费用等。目前，我国初步建立健全了“三农”投入稳定增长机制和强农惠农政策支持体系，有力地促进了统筹城乡发展战略实施。在取得成绩的同时，必须清醒地认识到目前的阶段性成果还不稳固，公共财政促进统筹城乡发展战略仍然面临着诸多矛盾和问题，还需要进一步加强各级财政对统筹城乡发展的支持。

（一）总量投入依然不足

近年来，虽然各级财政不断加大对“三农”的投入力度，也逐步建立了强农惠农政策支持体系，但是，财政性“三农”投入与需求之间还有不小的差距。以农田水利设施投入为例，尽管近年来，中央财政大幅度增加水利投资，但主要用于大江大河的治理方面，地方财政更热衷于将水利投资投向城市。根据第二次全国农业普查得出的数据，我国现有的农田水利设施大部分都是兴建于 20 世纪 50~70 年代，历史欠账太多太沉重，我国有 70% 以上的村庄没有任何农田水利建设投资，而能够获得国家投资的村庄仅占 9.56%。这些问题在过去几年或多或少被中国粮食“七连增”的表象所掩盖。事实上，小型农田水利设施薄弱问题已经逐步暴露出来。我国对小型农田水利设施实施政策倾斜始于 2006 年，当年中央财政投入 3 个亿，2010 年增长到 45 亿元，事实上还有小部分用于农田水利设施的专项资金并没有按时、足额到位。2009 年，财政部确定了第一批 400 个农田水利重点县建设，各级财政共安排重点县建设专项资金 64.1 亿元，具体到每个重点县平均投入是 2035 万元。到 2010 年底，尽管名额已经上升为 850 个小型农田水利重点县，但投入还是比较低。在 2010 年度的中央关于水利的“一号文件”中明确提出从土地出让收益中提取 10% 用于农田水利建设。这也从另一个侧面反映出，当各级财政建立健全起“三农”投入稳定增长机制后，