

CZJSHYJY

CZ

CAIZHENG ZIJIN SHICHANGHUA YUNZUO YANJIU

财政资金 市场化运作研究

于国安 编著

 经济科学出版社

财政资金市场化运作研究

于国安 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政资金市场化运作研究 / 于国安编著. —北京: 经济科学出版社, 2003. 12

ISBN 7-5058-4115-7

I. 财... II. 于... III. 财政资金-经济管理-研究 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 028333 号

责任编辑: 吕萍 周秀霞 于海汛

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

财政资金市场化运作研究

于国安 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esp@esp.com.cn

蓝马印刷厂印刷

新路装订厂装订

880 × 1230 32 开 9.375 印张 220000 字

2003 年 12 月第一版 2003 年 12 月第一次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 7-5058-4115-7 / F · 3403 定价: 17.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

于国安等同志编著的《财政资金市场化运作研究》一书，是2003年山东省科学技术发展计划项目。从课题的内容看，是一项具有创新性质的研究。课题在选题立项、研究范围和研究方法等方面都有新的突破。

其一是探索了新的研究领域。据我所知，提出财政资金市场化运作问题、进行系统研究并取得较为完整的研究成果的情况，过去尚未见到。于国安等同志提出和研究这个问题，是适应在社会主义市场经济条件下，财政转变职能和提升调控能力的需要。这种研究从一个崭新的角度扩大了财政研究的视野，丰富了财政研究的内容。

其二是研讨了出现和发展财政资金市场化运作的基本理论问题。课题研究从政府与市场关系的变革入手，阐明随着我国经济体制改革与市场化程度的加深，财政资金市场化运作既具有客观需求，同时也逐渐具备了相应的条件。可以认为，财政资金市场化运作是经济体制改革过程中产生的新型的财政资金运作

方式。在社会主义市场经济条件下,财政资金市场化运作的产生和应用有其充分的必然性和必要性。

其三是对财政资金市场化运作的实践做了归纳和评析。鉴于财政资金市场化运作的种类多样,情况不同,课题研究在认真梳理的基础上,对主要运作方式做出重点描述,对财政资金市场化运作的成效以及存在的问题进行分析和评价。这种描述、分析和评价,比较全面地勾画了当前财政借助市场力量运作资金的概况。

其四是提出了相应的管理思路 and 改革建议。着眼于促进财政资金市场化运作的健康发展,课题研究中提出了建立健全相关的政策法规、完善预算管理制度、加强政府规制建设、加大监督力度和建立绩效评价制度等几项建议,尽管这些建议还是粗线条的和方向性的,但是我认为,在当前情况下,对于研究制定相关政策和管理措施,具有重要的参考价值。

随着经济体制改革的逐步深化,政府职能转换的步伐也在加快。财政如何适应新的形势,在职能调整转换的同时充分发挥作用来更好地服务于经济改革和社会发展,有许多问题需要研究和探讨。其中改进财政资金的运作方式,增强财政运筹资金的能力,提升财政的调控功能,是亟待重点研究和解决的问题。因此,《财政资金市场化运作研究》的完成和出版,具有显著的理论意义和积极的现实意义。

应当指出,财政资金市场化运作是一个十分复杂的问题。一方面,这项研究涉及政府与市场关系的一系列理论和现实问题,并且财政资金市场化运作的方式也多种多样,仅从财政角度很难分析透彻;另一方面,到目前为止,无论是国内还是国外,因为系统地研究财政资金市场化运作的成果和对其相关实践经验的整理总结都很少,缺乏可借鉴的条理化认识,所以,这项带有尝试性和创新性的研究,在理论探讨、实践评价等方

序

面还不可能十分成熟，有待于今后进一步深化和完善。但是总体而言，鲜明地提出这个问题并且形成较为完整的研究成果，已属难能可贵。我相信，本书的出版，对于加强这方面的理论研究和政策探讨，进而增强财政理财能力，提高财政管理水平，将起到积极有益的推动作用。

财政部财政科学研究所所长 贾康
2003年12月

目 录

第一章 导论	1
第一节 前提和背景.....	3
第二节 选题的意图.....	6
第三节 基本范畴的界定.....	9
第四节 研究方法和框架	13
第二章 财政资金市场化运作的基本理论	17
第一节 市场机制与政府机制	19
第二节 市场化进程与政府职能定位	22
第三节 市场经济条件下政府运作模式的 变革和创新	37
第四节 中国经济转轨时期政府运作模式的 调整和改革	52
第三章 财政资金市场化运作的基本理念	67
第一节 有效政府	69
第二节 公共财政受托责任	77
第三节 财政透明度	81
第四节 市场导向与适度竞争	84
第五节 公众参与和民主理财	85

第四章 财政资金市场化运作的原则和范围	87
第一节 目前我国财政资金市场化运作的 环境分析	89
第二节 财政资金市场化运作的原则	94
第三节 我国财政资金市场化运作的范围	104
第五章 财政资金市场化运作的模式	119
第一节 财政资金市场化运作的招标投标模式	121
第二节 财政资金市场化运作的 BOT 模式	132
第三节 财政资金市场化运作的外包模式	141
第六章 我国财政资金市场化运作的实践探索	149
第一节 财政资金筹集的市场化	152
第二节 财政资金的资本化运作	159
第三节 公用事业发展的市场化运作	168
第四节 政府机构运行市场化改革	171
第七章 财政资金市场化运作评析	177
第一节 财政资金市场化运作的成效分析	179
第二节 财政资金市场化运作存在的问题	198
第三节 财政资金市场化运作的难点分析	206
第八章 财政资金市场化运作的管理	209
第一节 建立健全相关政策法规	211
第二节 进一步完善预算管理制度	213
第三节 加强政府规制建设	220
第四节 加大监督力度	226

目 录

第五节 建立和完善绩效评价制度	230
附录：我国财政资金市场化运作的案例	249
我国政策性银行支持经济发展掠影	251
百亿建设资金从何而来：南昌城建 思路新变化	254
莱芜市中小企业信用担保中心介绍	258
上海市抓风险投资，解决科技产业化 融资难题	262
公共设施告别“一股独大”	266
蓬莱市市政公用行业市场化	270
市场化运作的点睛之笔	275
除弊创新天地阔：泰安市直机关后勤 改革纪实	277
公车改革看定南	284
参考文献	288
后记	290

第一章

导 论

我国财政资金市场化运作是经济体制改革过程中产生和发展起来的新型资金运作方式。作为一项尝试性的研究，本书将财政资金市场化运作理解为：在市场经济条件下，财政为了充分发挥职能作用，更有效地提供公共产品和服务，实现一定的政策目标，融合市场力量，按照市场规则运作资金的行为方式。

第一节 前提和背景

我国经济体制改革以来，随着市场化程度的提高和市场作用的增强，财政资金市场化运作的范围逐步有所扩展，形式和手段也趋向多样化，现在已经成为比较普遍的资金运作方式。从总体上看，财政资金市场化运作是以我国改革开放以来政府与市场关系的变化为前提和背景。因此，研究财政资金市场化运作问题，有必要先考察政府与市场关系的变革情况。政府与市场关系的变革一直是我国经济体制改革的主线，围绕两者关系进行的改革，体现了以下几个特点。

第一，政府与市场关系变革是一个动态过程。我国实行的是渐进式改革，政府与市场关系的变革也是逐步进行的，这就决定了在某个时点上，或在一个较短时间内，政府与市场的关系还不是很稳定，而是存在诸多变数。即使在当前市场化程度有了较大提高的情况下，要合理界定政府与市场的关系，也是难以一步到位的。应该说，在社会主义市场经济体制框架下，政府与市场关系改革的方向是明确的，市场经济

较发达国家也有一些成功的范例，但是在实践中还要有一个探索完善的阶段。一方面，政府与市场的关系没有通用的模式，比如在市场经济较发达国家，有些国情比较接近，政府与市场的关系也是因国家而异。“第一种类型是以美国为代表的‘自由市场经济模式’，其主要特征是：市场机制的充分调节始终是促进经济发展的基本动因，政府的作用被限定在最小范围，市场功效得到充分发现和发挥。第二种类型则以日本的‘政府主导型经济模式’最富代表性，它的基本特征在于：政府对经济的干预成分远远大于市场的调节，有人用‘官民一体’、‘政企一家’等类似的词语形容日本模式，则是因为这样的模式中，政府对经济发展、产业政策、资本投资、财政、金融、贸易、就业甚至消费等的‘调’与‘控’的作用十分明显。至于以‘社会市场经济模式’而著称的德国或欧洲模式，则是兼具上述两种模式的特征，但又与它们有着具体的差异。”^① 我们的国情与他们相差更大，缺少比较直接和具体的参照目标。另一方面，即使在市场经济比较成熟的国家，也要根据情况的发展变化，对政府与市场关系进行必要的调整和改进。因此，政府与市场关系的变革是一个长期的过程。我国正处在经济转型期，政府与市场关系含有的变动因素更多，就目前来看，两者的边界划分还不是很清，哪些应该政府管，哪些应该交给市场，一些具体事项很难把握，还需要在实践中不断磨合与调整。

第二，市场作用逐步扩大。在计划经济时期，国家几乎包揽了经济领域里所有事务，市场的作用范围很小。经济体制改革以来，最初是简政放权，增强企业自我经营和自我发

^① 王红玲，《当代西方政府经济理论的演变与借鉴》，中央编译出版社 2003 年版，第 135 页。

展的能力；后来提出实行有计划的商品经济，强调在国家计划指导下发挥市场的作用；直到党的十四大，确立经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，这些都体现了一种减少政府在经济领域里的具体事务和直接干预，更多地发挥市场作用的趋向。经过 20 多年的改革，社会主义市场经济体制的基本框架已经构建起来，市场机制在经济发展中起了重要作用，取得了显著成效。据有关机构的测算分析，我国 2001 年市场化程度约为 69%，可以说已经成为发展中的市场经济国家^①。与此同时，政府的职能作用并不是由于市场作用的扩大而机械地缩小，确切地说，政府的职能作用是伴随着改革的进程逐步转变，有些领域让渡给市场，有些领域的职能还要改进和强化。

第三，第三部门有了较大发展。一般来说，第三部门是介于政府与市场之间的非盈利性社会组织，对于政府与市场之间的空间有衔接和弥补作用。随着我国市场经济体制的逐步建立和市场作用的扩大，人们对政府与市场作用的认识也逐步加深。国外对政府与市场关系的研究和经济发展的实践表明，政府与市场都不是万能的，既有“市场失灵”，也存在“政府失灵”，在政府与市场之间还存有相当的空间，这就为第三部门的发展提供了客观需求和条件。改革开放以来，我国事业单位管理体制发生了很大变化，大部分单位的经费开始部分或完全自筹；出现了许多由民间举办的非盈利组织，为公众提供社会服务；社会团体的民间性也在不断强化，全国已经出现约 20 万个社会团体和 80 万个民办非企业单位^②。第三部门的快速

^① 北京师范大学经济与资源管理研究所，《2003 中国市场经济发展报告》，中国对外贸易出版社 2003 年版。

^② 吴锦良，《政府改革与第三部门发展》，中国社会科学出版社 2001 年版，第 115 页。

发展，在补充政府社会管理职能，提高公共物品供给效率，满足社会多元化需求等方面起了积极有效的作用。

第四，政府在改革中起主导作用。政府是改革的发起者和推动者。政府率先倡导改革，制定改革的目标和规划，并组织贯彻实施。在与市场的关系方面，政府逐步调整自己的职能范围，给市场提供更大的空间，增强市场的作用。从计划经济时期的大包大揽，经过“政府引导市场，市场引导企业”的政府主导，到要让市场在资源配置中起基础性作用，政府的职能作用实现了大跨度的转变。在政府与市场关系的变革中，政府一直处于主导地位，是矛盾的主要方面。因此，解决当前经济领域中政府与市场错位的问题，不断改进政府与市场的关系，关键还是要靠政府。除此以外，政府的主导作用还表现在：市场意识需要政府引导和培育，市场机制需要政府设计和组织实施。对市场失灵引发的问题，政府也有责任去纠正和弥补。

第二节 选题的意图

处在经济转型时期的政府承担着比一般市场经济国家政府更多的责任。我国经济体制改革中，政府起着主导作用，推进改革、培育市场、完善服务等等，都离不开政府。“国家在向市场经济过渡过程中应当发挥积极的作用。即使在发达的市场经济国家，政府在纠正失灵和组织有效市场方面的作用也是不可缺少的；市场转型本身会产生不稳定、不公平和多种痛苦，没有政府的支持，既不可能建立市场机制，也不可能减少转型成本和社会风险以及政治不稳定；中国是一个最大的发展中国家，面临诸多发展挑战，必须由政府出面应对这些挑战。因而中国政府至少具有 20 种职能，包括一般市场经济国家具有的

5 项基本职能, 政府干预市场失灵的 6 项职能和中国政府应具有的 9 项特殊职能。”^①

在我国渐进式的改革中, 作为政府与市场关系的一个重要环节, 国家财政职能的调整变化展示了政府与市场关系变革的轨迹。换句话说, 政府与市场关系变革的特点, 在财政改革和发展中得到了充分体现。比如, 改革开放以后, 社会财力分配向企业和个人倾斜, 财政收入占国民收入的比重明显降低, 增加了市场主体的财力; 财政逐步脱离企业的具体事务, 减少对企业的直接干预, 对公益事业也由资金独揽变为多渠道承办; 每一次财政改革也是一次职能调整, 财政职能转换步伐逐渐加快, 由计划经济时期的近乎全能型转向公共管理服务型。

在政府与市场关系变革的背景下, 我国财政面临着两难的选择: 一方面, 要强化市场在资源配置中的作用, 财政分配在社会财力分配中占的比重较低。1995 年财政收入占国内生产总值的比重为 10.7%, 是改革开放以来的最低点, 以后逐年有所增长, 2002 年达到 18.0%, 但是仍然偏低。“根据世界银行计算, 1987 年或 1988 年 18 个工业化国家政府财政支出占 GNP 比重为 47.6%, 22 个发展中国家这一比重为 31.7% (World Bank, 1996b), 1996 年中国预算内财政支出占 GDP 比重为 11.6%, 若加上预算外公共支出占 GDP 比重 3.2%, 实际中国政府支出占 GDP 比重为 15.0%, 不仅大大低于发达工业化国家, 也低于不少发展中国家的水平。”^② 另一方面, 由于经济转型时期政府承担着重大的责任, 需要财政有充足的财力来保障。在这种情况下, 国家财政多年来一直困扰于有限的

^① 胡鞍钢、王绍光, 《政府与市场》, 中国计划出版社 2003 年版。

^② 胡鞍钢、王绍光, 《政府与市场》, 中国计划出版社 2003 年版, 第 212 页。

财力增长不能满足更多的资金需求矛盾之中。从收入方面看,财政收入的范围是清楚的,数额是确定的,来源渠道也比较稳定;从支出方面看,除了正常财政开支以外,在政府与市场关系交织的部分,财政支出的边界难以划分清楚,总有许多该办的事没有办,感到心有余而力不足。因此,财政收支实际上是长期处在一种不均衡的状态。为了避免和摆脱被动应付的局面,主动发挥职能作用,各级财政都在加强预算管理的同时,扩大理财视野,采取多种方式筹集资金,努力促进经济和事业发展。同时,在资金紧张的情况下,财政更加注意节约使用资金,也要借助市场的方式和手段,提高资金的使用效率。这是财政资金市场化运作产生和发展的直接动因。

促使财政资金市场化运作兴起的外在因素是市场经济的发展。其作用体现在两方面:一是市场经济的发展推动了政府角色转换,政府由过去凌驾于市场之上转为尊重市场作用和市场规则,市场意识逐渐增强;二是市场经济的发展为财政资金市场化运作提供了相应的手段和工具,比如政府采购、招标投标、租赁外包等等。这是财政资金市场化运作产生和发展的客观条件。

随着财政改革的逐步推进和经济市场化程度的不断提高,建立和完善国债市场、财政资金有偿使用、财政贴息、政府采购、投资评审等借助市场方式和手段运作财政资金的做法在实践中有了很大发展,取得了明显的成效。财政资金市场化运作已经逐步成为财政资金一种较为普遍的运作方式,也应该成为财政管理的一个重要组成部分。

相对于财政资金市场化运作的实践来看,这方面的研究还比较滞后。比如,现在研究公共经济和公共财政的成果较多,涉及财政资金的内容主要还是围绕财政预算,专门研究财政资金市场化运作的几乎没有。各级财政部门在实践中都