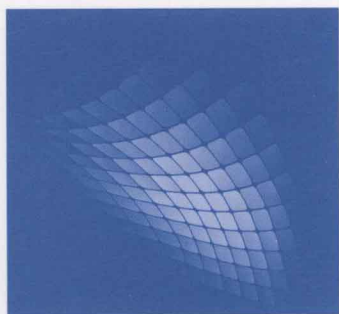




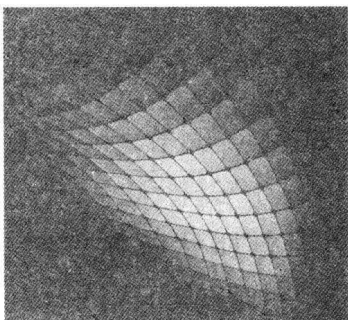
2012年度 广东财政研究报告

2012NianDu GuangDong CaiZheng YanJiu BaoGao

广东省财政科学研究所 编



经济科学出版社
Economic Science Press



2012年度 广东财政研究报告

2012NianDu GuangDong CaiZheng YanJiu BaoGao

广东省财政科学研究所 编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

2012 年度广东财政研究报告/广东省财政科学研究所编. —北京: 经济科学出版社, 2013. 2

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2992 - 2

I. ①2… II. ①广… III. ①地方财政 - 研究报告 - 广东省 - 2012 IV. ①F812. 765

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 025709 号

责任编辑: 白留杰 张占芬

责任校对: 苏小昭

责任印制: 李 鹏

2012 年度广东财政研究报告

广东省财政科学研究所 编

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

教材分社电话: 88191354 发行部电话: 88191540

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

电子信箱: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印装

700 × 1000 16 开 20.75 印张 240000 字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2992 - 2 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

目 录

以“稳增长”促进“调结构”，以“调结构”推进 “新增长”——试论广东当前积极财政政策实施的着力点	/1
绩效常理及财政运用	/14
财政科研实践论	/41
实践：说或者用——马克思哲学中的实践观点辨析	/55
合权共建 合富共享——广东践行中国特色社会主义理论体系的 实践路径	/77
绩效预算：财政分配职能的优化“插件”	/93
全力服务幸福广东建设 以绩效预算实现从“盯住分钱” 到“盯住做事”的转变	/100
破解财力固化困局：零基预算、绩效预算	/119
财政绩效管理是实现零基预算的有效载体	/133
解放思想 实现财政绩效管理创新——中山市绩效预算的 实践探索	/144
深化财政绩效管理改革 应对财政收入减速危机	/156
广东财政：由做大蛋糕到做好蛋糕的转变	/165
创新财政分配方式 给力幸福广东建设	/192
幸福广东财政给力点研究	/207
从日常的小事看现有政府管理体制的改革	/227
行政管理体制改革破局：广东的实践	/240
基于历史经验的行政管理体制改革路径研究	/254
构建科学民意表达机制 助推幸福广东建设	/265

阳光预算调研报告 /276

“十二五”期间促进中国农业现代化发展的财税政策
研究 /290

科学发展创新路 统筹协调谋共赢——关于我省“双转移”实施
情况的分析报告 /305

以“稳增长”促进“调结构”，以 “调结构”推进“新增长”

——试论广东当前积极财政政策实施的着力点

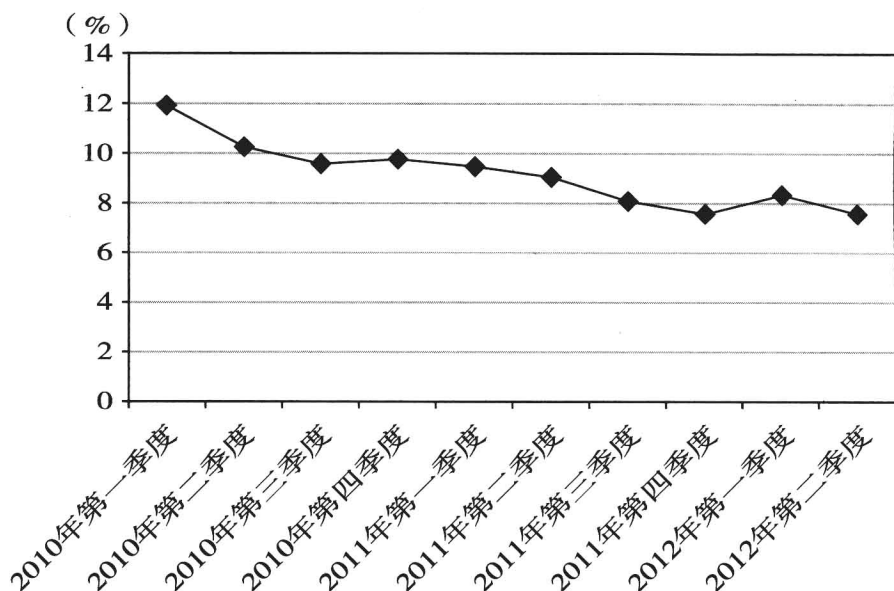
作为宏观调控的两大手段之一，我国财政政策在 2012 年延续“积极”基调，“稳增长”成为财政政策的重要调控目标。从前三个季度的经济增长情况看，积极财政政策的成效正在显现，但经济仍然面临较大的下行压力。当前，在整个世界经济尚未出现明显的复苏迹象、我国经济在摆脱金融危机影响后不足两年又再次滑入低速增长通道的情况下，作为全国经济第一大省的广东，如何正确判断经济形势及走势，准确理解积极财政的内涵、把握好政策实施的着力点，事关我省经济社会发展大局。本文认为，当前形势下的经济增长放缓具有一定的内在合理性，对经济下行压力既不能“掉以轻心”，需要采取必要的“稳增长”措施，但也不能盲目地夸大经济的下行风险，重走 2008 年的老路而刺激经济过头。积极财政政策的实施，不能单纯“就事论事”，只着眼于推高增长率，而应当把稳增长与调结构有机结合起来，推动形成广东经济中长期增长动力机制，实现经济可持续发展。

一、广东积极财政政策实施的背景及环境分析

（一）“积极”财政政策的延续背景及总体要求

积极的财政政策得以继续的主要原因是自 2010 年以来，

我国经济增速逐步下滑，稳增长成为宏观调控政策的重中之重。



我国 GDP 增速情况

资料来源：中国统计年鉴。

从图中可以看出，我国 GDP 增速自 2010 年第一季度达到 11.9% 后，就呈现逐渐下降的趋势，到 2012 年第二季度降为 7.6%，创 2009 年以来的新低。这表明，我国经济在摆脱金融危机影响后不足两年又再次滑入低速增长通道。与此同时，全球普遍出现了经济增速疲弱、制造业停滞或收缩、贸易低迷、消费不振、通货膨胀加剧等问题。因此，面对复杂多变的国际形势和国内经济运行出现的新情况新问题，积极财政政策的延续就成为实现“稳增长”目标的必然选择。

2012 年的积极财政政策虽然延续“积极”基调，但政策实施重心与操作都有新的变化，根据中央经济工作会议方针，财政部确定积极财政政策实施的总体要求：一是着力加

强和改善财政宏观调控，准确把握调控的力度、节奏和重点，适时适度进行预调微调，大力支持企业特别是小型微型企业发展，保持经济平稳较快增长和物价总水平基本稳定；二是着力保障和改善民生，大力促进社会事业发展；三是着力推进财税体制改革，完善有利于科学发展的财税体制和运行机制；四是着力加强科学化精细化管理，全面提高财政管理绩效。中央确定的政策总体要求勾勒出了 2012 年积极财政政策实施的总体轮廓，成为各省市贯彻执行政策的基调。

（二）广东积极财政政策实施的环境分析

积极财政政策的最终效应不仅取决于对政策目标和手段的把握，也取决于对政策实施的环境和经济形势的把握。因此，广东积极财政政策实施的着力点的把握，依赖于对上述政策要素的深入分析。当前广东经济发展形势及政策作用环境是：

1. 经济增长下行压力仍然较大。进入 2012 年以来，广东经济增长明显放缓，GDP 增速和财税收入增长情况都表明我省经济发展正面临着改革开放以来的重大挑战，这既是国际经济环境影响的结果，也是广东主动调整经济结构、加快转型升级付出的代价，本质上是长期积累的结构性矛盾和经济波动周期性因素的叠加反映。2012 年第一季度广东 GDP 比上年同期增长 7.2%，增幅同比回落了 3.3 个百分点。2012 年上半年经济增长速度为 7.4%，远远低于全年 8.5% 的增长预期，其中，投资增速仅为 10.1%，消费增速 11.5%。根据广东省海关发布的贸易数据，我省上半年进出口增长 5%，出口增长 6.8%，进口增长 2.7%，回落明显。从财政收入增长看，2012 年 1~7 月，来源于广东的财政收入完成 8678 亿元，同比增长 3.78%，全省地方公共财政预

算收入完成 3597 亿元，同比增长 9.14%，增速较往年相比也下降较大。从税收收入看，2012 年上半年，我省营业税收入和企业所得税收入两大税种增速分别同比回落 10.1 个和 33.1 个百分点，受两大税种增长速度双双大幅回落影响，全省上半年税收收入出现 1994 年分税制改革以来的历史次低点。近十年来拉动广东经济增长最为重要的投资和出口都明显出现放缓迹象。

2. 经济发展结构性矛盾突出。作为全国经济第一大省，广东经济总量连续 22 年位居全国第一，财政总收入也连续 20 年居全国第一。但是站在新的发展平台上，广东经济发展长期积累的总量大而人均不高、经济结构不合理、消费出口投资三大需求严重失衡、区域发展不平衡、产业层次仍处于世界产业链的中低端等问题凸显，使得广东经济社会的发展步伐放缓，甚至出现了发展瓶颈，影响经济社会的协调发展。

因此，广东积极财政政策的着力点，就是立足于广东省情，在“稳增长”的基础上“调整结构、转方式”，推动解决经济发展结构性矛盾，提升经济发展质量，实现可持续发展。

二、日本实施积极财政政策的启示与借鉴

他山之石可以攻玉。20 世纪 90 年代的日本为走出经济发展困境，也曾经推出过大量的财政刺激计划，日本财政刺激的经验教训，对于当前我们为实现“稳增长”而实施的积极财政政策，有借鉴和启示作用。

（一）20 世纪 90 年代日本财政政策实施情况

20 世纪 90 年代日本积极财政政策实施主要分为两个阶段：

1. 第一阶段（1991年下半年开始到1996年下半年）。其主要措施包括：一是加大政府公共投资，1992~1995年，除1994年外，其余年份日本政府的公共设施投资增长率均在10%以上；二是减税，包括1994年针对个人所得税的4.5万亿日元的当年一次性“特别减税”政策和1995年3.5万亿日元的永久减税和每年2万亿日元的“特别减税”。通过上述扩张性政策，特别是1995年后半年出现的日元贬值倾向，使整个经济终于迈出了复苏步伐。

2. 第二阶段（1997年以后）。为克服1997年爆发的东南亚金融危机的负面影响，日本政府开始新一轮的积极财政政策：一是继续加大公共投资规模；二是实行永久性减税7万亿日元，其中，包括个人所得税减4万亿日元、法人所得税减3万亿日元，公共投资和减税财源均为发行公债；三是积极推行行政改革和税制改革。在税制改革中，法人税率由现行的46.36%降至40%，最高所得税由65%降至50%。在积极的财政政策作用下，日本经济终于在1999年走出了负增长的阴影，实际GDP实现了1.4%的正增长。

从财政政策效果看，20世纪90年代日本财政刺激政策并未能起到预期中的刺激经济作用，大量的公共工程也并未能通过改善基础设施而提高生产效率。尽管日本政府公共支出巨大，甚至导致财政状况堪忧，也并未能改变泡沫经济破灭后其经济停滞的颓势，2000年以后，由于前期大规模的财政支出，日本政府财政赤字与GDP之比、政府债务与GDP比重以及国债规模等各项指标均逐年升高，远远高于其他OECD国家，财政风险加大。

（二）日本积极财政政策实践的借鉴及启示

1. 面对经济增速放缓、实施财政刺激政策时，要防止片

面强调增加政府财政支出的观念，科学控制财政支出的规模，严格控制政府债务。财政刺激使用不当，不但不能对经济增长起到正向推动作用，而且会造成财政赤字畸高以及政府债务累积，最终有可能导致财政危机的爆发。

2. 要注意优化财政支出结构，提高政府财政支出的效率，使财政支出的增长真正转化为拉动需求的推动力，促进经济可持续发展。积极的财政政策要服从和服务于经济发展方式的转变，加快经济结构的调整，扩大内需，提高人力资本，从而推动经济增长。

3. 要确保财政性投资建设工程的质量，提高公共工程资金使用效率。必须采取切实有效的措施，可引入第三方社会机构监督公共工程的建设及项目资金使用，落实工程质量终身责任制，减少资金浪费，确保财政资金使用得当、使用有效，并长期受益。

4. 要加强财政性资金的科学化、精细化管理，提高财政性资金的使用效益。要强化预算和资金管理，进一步规范预算编制程序，建立财政性资金使用效益的综合评价制度和评价指标体系，提高财政性资金的使用效益。

三、广东积极财政政策实施的着力点

把握广东积极财政政策实施着力点的思路是：按照中央确定的政策基调，立足广东经济发展环境，提高财政政策措施的针对性和有效性，突破单纯“稳增长”的思维定式，在“稳增长”的基础上，着眼于在经济转型过程中促进中长期的经济结构优化，实现经济增长的持续稳定，进而使经济实现高速增长、步入良性循环发展通道。

（一）着力推动投资、消费和出口需求增长，确保“稳增长”政策目标的实现

投资、消费和出口是拉动经济增长的“三驾马车”。在短期内，“稳增长”的目标取决于“三驾马车”的要素增长贡献度。因此，积极财政政策的实施首先要着力稳定和扩大投资、消费和出口三大需求。但在政策具体实施时，要科学控制财政支出的规模，注重发挥财政政策和资金的引导作用，实现“四两拨千斤”，同时严格控制政府债务增加过大，预防财政风险。

1. 着力扩大投资需求，进一步优化投资结构，提高投资效益。扩大投资需求是拉动经济增长最直接也是见效最快的手段，通过加强重大项目建设，扩大投资需求，为“稳增长”奠定坚实基础：一是支持增加对现代产业体系建设重点项目、“三农”、保障性住房、社会事业等领域的投资；二是支持高速公路、高速铁路、城市和城际轨道交通、环境保护、城乡水利防灾减灾工程等基础设施重点项目投融资；三是制定出台政策措施，拓宽民间投资领域和范围，积极引导民间投资投向重大项目、重点在建项目；四是在合理控制债务规模的基础上继续支持省级融资平台加大融资力度，为在建、续建项目提供必要的资金支持。吸取日本 20 世纪 90 年代刺激经济增长的教训，在扩大投资需求时，建立科学的政府投资项目决策程序，建立健全政府投资决策责任制和责任追究机制，提高项目投资决策水平，确保财政性投资建设工程的质量，提高公共工程资金使用效率。项目实施后，借助于社会化、市场化的专业中介机构力量加强工程监理，项目建成后聘请咨评机构进行后评价等，从而减少资金浪费，确保投资取得真正的效果。

2. 着力扩大内需，刺激最终消费需求。在当前投资和出口拉动经济增长的空间有限情况下，着力刺激最终消费需求，提升消费对经济增长的贡献度，改变经济增长过度依赖投资和出口的失衡状态。积极财政政策实施要注意优化财政支出结构，使财政支出的增长真正转化为拉动需求的推动力，提高居民消费能力：一是落实强农惠农富农政策，完善农业补贴制度和涉农资金监管制度，加强资金使用跟踪问效；二是认真落实中央和我省各项促进消费政策，落实好促进节能家电等产品消费的政策措施，研究扩大节能产品惠民实施范围，支持实施“三年普及 LED 公共照明”工程，支持物流业发展，支持自给式太阳能产品进入家庭，支持光纤入户扩大信息消费，支持建材下乡促进农村消费，支持电子商务发展拓展消费渠道；三是制定支持健康服务、节能环保、休闲旅游、文化创意等幸福导向产业发展的财政政策，促进提高消费需求。

3. 着力支持外经贸战略转型和平稳发展，减缓外贸出口增幅下滑趋势。继续支持我省企业“走出去”，完善促进外贸扩大出口、转型升级和扩大内需的财政政策，加快出口退税进度，支持中小外贸企业信用融资平台建设，健全出口信用风险保障机制；实施进口促进政策，落实促进进口专项资金，促进贸易平衡发展。

（二）深入推进基本公共服务均等化，促进经济社会协调发展，推动经济社会发展转型

推进基本公共服务均等化，能够缩小基本公共服务差距控制，更好地保障群众的基本生存权和发展权，为经济社会发展转型提供和谐稳定的社会环境。基本公共服务均等化能够拉动对基础教育、基本医疗卫生服务、公共文化体育等领

域的投资，能够有效拉动国内需求增长，促进经济从外贸依赖型向内需驱动型转变，从而培育新的经济增长点，增强持续发展的动力，推动经济转型升级，从而极大地消除经济社会中的结构失衡，为广东社会发展和经济腾飞注入新的活力和动力。因此，要把推进基本公共服务均等化作为积极财政政策实施的重要着力点，统筹资金安排，确保中央和我省各项民生政策实施的资金需要：一是进一步完善财政支持公共教育、医疗、卫生、就业、住房、文化、社会保障等民生事业发展的政策体系，确保各项民生投入的资金投入保障；二是深入开展基本公共服务均等化综合改革，扩大基本公共服务范围，创建基本公共服务示范区，带动地市政府加大民生投入，健全基本公共服务体系。

（三）加大调结构力度，促进转型升级，提升经济可持续发展能力

积极财政政策的实施要服从和服务于经济发展方式的转变，通过加快经济结构的调整，提高经济竞争力，推动经济健康、可持续发展。

1. 扎实推进“两建”，为企业发展创造良好的政策环境和社会环境。践行“厚于德、诚于信、敏于行”的“广东精神”，扎实推进“两建”，从制度建设的层面上重塑自由、公平、诚信的社会主义市场经济环境。积极财政政策要大力支持实施政务公开、信息公开工程，保证一切权力在阳光下运行，推动建设以政府信用为表率、企业信用为重点、个人信用为基础的社会信用体系建设。支持转变政府职能，减少和规范行政审批事项，降低市场准入门槛，推进行政执法体制机制改革，为企业发展创造良好的政策和社会的营商环境。

2. 培育和壮大战略新兴产业。一是加大对战略新兴产业的投入。一方面,争取中央战略性新兴产业发展专项资金,集中支持对战略新兴产业发展有带动作用或有重大创新成果的部门,引导创业投资发展。另一方面,建立战略新兴产业创业投资引导资金,引导和带动社会资金投向战略性新兴产业中处于创业早中期阶段的创新型企业;二是对支持战略新兴产业的部门和环节进行具体细分,将税收优惠的方向由企业转到产业上来;三是通过加速折旧、费用加计扣除、提取准备金等间接税收优惠,降低企业的税负,促进战略新兴产业发展;四是建立激励战略性新兴产业自主创新的政府采购和订购制度,加大对于战略新兴产业的政府采购规模。

3. 大力支持发展现代服务业。一是针对重点发展领域,按行业研究确立支持项目及相应的扶持政策,并与国家的相关专项资金相衔接,通过财政资金引导各类资源要素优化配置,创造有利于现代服务业加快发展的政策环境;二是要重点加强对新兴产业和对区域经济发展具有带动作用的产业的资金扶持力度。

4. 努力发展“蓝色”经济。支持从空间布局、产业结构、生态环境、基础设施、管理体制等方面进行综合考虑制定蓝色经济发展规划,实施科技兴海战略,加大科技投入,打造蓝色高端产业体系。通过财政政策的引导和资金的投入促进产业结构的优化调整,把广东沿海打造成海洋新能源、海洋先进装备制造、海洋生物制药、临港生态化工、海洋运输物流、滨海旅游度假六大产业为特色的高端海洋产业聚集区,成为全国海洋高新技术产业发展中心。

(四) 落实结构性减税和收费清理政策,继续扶优扶强,支持企业提升竞争力

1. 落实支持企业发展的优惠税费政策。认真落实中央提

高营业税和增值税起征点、减免小微企业税负、提高个人所得税起征点等结构性减税政策，继续做好营业税改征增值税改革试点准备工作，减轻企业负担，提升企业发展后劲。

2. 减轻企业税费负担。依法规范收费行为，清理整顿违规收费项目，取消不合理收费，适当合理延缓部分收费项目缴纳期限，减少企业不合理的非税负担。

3. 坚持扶优扶强，支持企业提升发展能力。对企业发展实施差别化扶持政策，加大扶持从事中小企业贷款担保的担保机构发展力度，利用财政政策和资金补贴等多种方式引导金融机构加大对中小微企业的信贷支持；采取财政贴息等方式，鼓励银行信贷，缓解企业融资难问题。积极支持推动各类综合性服务机构发展，支持企业公共服务平台建设，转变服务方式，提高为企业发展服务的水平。

（五）狠抓增收节支和强化财政管理，提高财政资金支出效益

积极财政政策实施要注重加强财政性资金的科学化精细化管理，提高财政性资金的使用效益。在收入方面，加强财政经济走势分析，建立财税收入监测分析研究机制，加强对重点税源、重点地区、重点税种的监控分析，挖掘增收潜力。支出方面，要强化预算和资金管理，进一步规范预算编制程序，控制好行政经费使用管理，严格控制“三公”经费，建立财政性资金绩效管理体系，提高财政性资金的使用效益。

四、广东实施积极财政政策应该注意的问题

为了提升积极财政政策措施的有效性，在政策实施过程中，要注意处理好以下几方面的关系：

（一）处理好“稳增长”与“调结构”的关系

“稳增长”是着眼于应付经济下滑风险，而调结构则放眼于未来的增长，当两者不能兼顾时，“调结构”往往会让位于“稳增长”，2008年为刺激经济增长而采取的巨大投资计划就是一个明显例证。2012年的积极财政政策实施如果处理不好两者的关系，就难免会重蹈覆辙。对我国经济发展而言，速度只是问题的一个方面，结构失衡才是真正的问题症结。本轮“稳增长”要在吸取2008年财政刺激措施经验教训的基础上，在“稳增长”的同时，更加注重转方式、调结构，要把新投资项目与实施中长期发展规划结合起来，与优化经济结构、淘汰落后产能结合起来，通过积极财政政策的调控，实现速度、结构和效益的统一，为广东经济可持续增长打下坚实基础。

（二）处理好“稳增长”与“改善民生”的关系

积极财政政策实施要改变唯经济发展论，注重人本，处理好“稳增长”与“改善民生”的关系，推动经济增长要让人民群众普遍得到实实在在的好处，真切感受到发展带来的实惠，让人民共享发展成果，提升人民群众的幸福感。首先，要推动财政体制从“生产建设财政”转变为“公共财政”、“民生财政”，财政支出要优先保障老百姓的各项切身利益的需求，譬如医疗、养老、教育、住房、物价等；其次，积极财政政策的实施要把促进就业放在突出位置。就业是民生之本，我国经济总量、结构性矛盾的交织共同增加了就业市场的结构性、周期性、失衡性压力，尤其是经济增速下滑时就业压力增大。从支持产业发展角度看，新投资项目不能陷入传统产业的“怪圈”，而是应当加快发展战略性新兴产业，加快三网融合的信息化建设