

浙江省财政学会 编

财政改革热点问题探索

——2008年浙江省财政课题研究成果汇编

CAIZHENG GAIGE
REDIAN WENTI
TANSUO



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

财政改革热点问题探索

——2008年浙江省财政课题研究成果汇编

浙江省财政学会 编



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

财政改革热点问题探索: 2008 年浙江省财政课题研究成果汇编/浙江省财政学会编. —杭州: 浙江人民出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-213-04081-8

I. 财… II. 浙… III. 地方财政—经济体制改革—调查报告—浙江省—2008 IV. F812.755

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 099105 号

书 名

财政改革热点问题探索

作 者

——2008 年浙江省财政课题研究成果汇编

浙江省财政学会 编

出版发行

浙江人民出版社

杭州市体育场路 347 号

市场部电话: (0571)85061682 85176516

责任编辑

王 芸

责任校对

戴文英

封面设计

厉 琳

电脑制版

杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷

浙江广育爱多印务有限公司

开 本

880×1230 毫米 1/32

印 张

31.75

字 数

90.6 万

插 页

2

版 次

2009 年 6 月第 1 版·第 1 次印刷

书 号

ISBN 978-7-213-04081-8

定 价

60.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

编委会主任：钱巨炎

编委会副主任：傅钱生 沈继宁 童本立 劳晓峰
金慧群 魏跃华 薛小杭 朱忠明

编委会成员：(以姓氏笔画为序)

朱忠明 朱柏铭 沈玉平 余丽生
沈继宁 劳晓峰 金慧群 钱巨炎
童本立 傅钱生 魏跃华 薛小杭

主 编：朱忠明

副 主 编：余丽生

前言

财政学会是从事财政理论和政策调查研究的群众性学术团体,调查研究是学会工作的重点,而调查研究的目的在于应用,以推进财政工作,为地方财政的改革和发展服务。根据“课题研究重在质量”的要求,2008年初,浙江省财政学会根据财政经济工作的重点,提出了21个参考研究命题,布置落实到有关市、县(市、区)财税学会、财经院校进行研究。到年底,共收到各有关单位上报的课题成果114个。同时,省财政学会将财政公共预算管理的“收入一个笼子、预算一个盘子、支出一个口子”作为年度的重点课题,采取上下协作攻关的形式,组织部分市县财政学会进行研究,完成了15个相关课题研究报告。

2008年的课题有以下特点:一是各单位比较重视。不仅把课题研究看作是财税学会的工作,而且把它当作行政中心工作的重要组成部分,如杭州、宁波、温州、嘉兴、湖州、丽水等地,局领导亲自担任课题组长,亲自参加课题研究的讨论、审稿、修改等工作,并积极为课题研究创造必要的条件。有些地方局领导亲自执笔撰写课题报告,地方课题研究的积极性和对课题研究的重视得到大幅提升。二是课题数量得到了适当的控制。经过多年的努力,各市县财税学会课题研究的积极性有了很大提高,而课题研究的核心在于质量,在于如何为中心工作服务。2008年,我会对课题进行了量上的控制,并要求各市县学会切实抓好课题研究的质量,有效发挥课题研究为财政中心工作服务的作用。部分课题成果做到了定性分析和定量分析相结合,研究报告中不乏一些独到的见解,对实际工作具有指导意义。如杭州市财会学会完成的“运用财税优惠政策,支持企业自主创新”;宁波市财税学会完成的“宁波市推进主体功能区建设的财政政策研究”;温州市财税学会完成的“推进产业结构优化升级的财政支出政策研究”等。三是部分财经院校积极参

与课题研究。财经院校是财政科研的重要力量,财经院校的参与有利于科研水平的提高和科研与实际的结合。2008年,浙江大学、杭州电子科技大学等高校积极完成了7个课题。

为了活跃学术气氛,倡导调查研究之风,根据浙江省财政学会工作计划的安排和各县市财税学会的要求,浙江省财政学会将获奖的一些课题成果汇编成册。参加2008年度课题成果评选的领导和专家有钱巨炎、魏跃华、朱忠明、沈玉平、朱柏铭、余丽生、杨守卫等,参加编审的有朱忠明、余丽生、陈优芳、冯健、钱衍强、虞斌等,全书由朱忠明、余丽生负责总纂,并经钱巨炎厅长审定。本书的出版得到了浙江人民出版社的大力支持,在此谨表谢意。

由于编者水平有限,本书难免有不妥和不完善之处,敬请读者批评指正。

浙江省财政学会秘书处

2008年2月

目 录

财政预算管理篇

完善政府公共预算管理改革研究 [浙江省财政厅课题组] / 3

义乌“三个子”综合预算改革的实践与思考 [义乌市财政局课题组] / 22

建立和完善财力整合体系 探索“三个子”财政管理新模式 [丽水市财政局课题组] / 32

绍兴市推进“三个子”财政管理改革的实践与思考 [绍兴市财政局课题组] / 41

探讨政府理财模式 推进“三个子”改革的思考 [庆元县财政局课题组] / 50

积极推进财政改革 全面实现“三个子”管理目标 [奉化市财政局课题组] / 56

构建 ISO9000 质量管理体系 深化“三个子”改革 [嘉兴市财政局课题组] / 64

深化部门预算改革是实现“预算一个盘子”的重要途径 [温州市财政局课题组] / 70

杭州市规范财政运行机制研究 [杭州市财政局课题组] / 83

深化政府财力预算 积极推进公共财政建设 [上虞市财税学会课题组] / 100

深化综合预算改革 提高预算管理水平 [杭州市余杭区财政局课题组] / 108

深化综合财政预算改革 创新财政管理新机制 [龙游县财政局课题组] / 115

当前地方财政预算存在问题及对策探讨 [温州市龙湾区财政局课题组] / 126

- 完善公共财政体系的实践与思考 [诸暨市财政局课题组] / 131
- 推进行政事业单位国有资产管理与预算管理的思考 [舟山市财政局课题组] / 141
- 杭州市园林文物系统预算管理改革探索 [杭州市西湖风景名胜区财政局课题组] / 148
- 深化部门预算改革的实践与思考 [湖州市财政局课题组] / 159
- 强化部门预算执行的实践与思考 [舟山市财政局课题组] / 170
- 深化部门预算管理的思考 [建德市财政局课题组] / 178
- 加强部门预算管理的探索和思考 [绍兴县财政局课题组] / 183
- 深化部门预算改革 推进部门预算精细化管理 [慈溪市财政局课题组] / 191
- 发挥公共财政引导和带动效应问题研究 [衢州市财政局课题组] / 196

财政政策篇

- 和谐社会视角下促进改善民生的财税政策研究 [杭州电子科技大学课题组] / 217
- 宁波市推进主体功能区建设的财政政策研究 [宁波市财政局课题组] / 239
- 欠发达山区县促进经济发展的财政对策思考 [泰顺县财政局课题组] / 255
- 瓯江口一体化有关财税政策的调查研究 [洞头县财政局课题组] / 262
- 缓解基层财政困难问题的对策 [湖州市南浔区财政局课题组] / 267
- 加大公共财政投入 拉动农村内需 [余姚市财政局课题组] / 275
- 温州市人才投入机制研究 [温州市财政局课题组] / 283
- 地理信息系统在财税管理中的应用研究 [杭州市财政局课题组] / 299

财源建设篇

- 促进宁波市财政可持续发展的对策思考 [宁波市财政局课题组] / 307
- 绍兴市财政收入占 GDP 的比重问题研究 [绍兴市财政局课题组] / 320
- 基于产业结构优化视角的地方财政收入可持续增长研究 [奉化市财政

- 局课题组] / 328
- 优化财政收入结构 促进财政可持续发展 [兰溪市财政局课题组] / 337
- 扶持发展“五金总部经济”的财税对策与措施 [永康市财政局课题组] / 344
- 欠发达地区增加地方可用财力的探索与思考 [常山县财政局课题组] / 351
- 支持欠发达地区经济发展和结构优化的财税政策探讨 [开化县财政局课题组] / 362
- 完善政府非税收入征管的实践与思考 [湖州市财政局课题组] / 374
- 强化非税收入管理 推动财政“三个子”建设 [青田县财政局课题组] / 381
- 非税收入征收管理工作规范化探讨 [安吉县财政局课题组] / 385
- 加强财政票据管理 促进政府非税收入征管 [德清县财政局课题组] / 390
- 政府非税收入征管问题的探讨 [乐清市财政局课题组] / 396
- 加强国有企业内部控制管理体系的探索 [海盐县财政局课题组] / 403

经济转型升级篇

- 区级财政推动经济转型的效果分析及政策建议 [浙江大学公共经济与财政研究所、宁波市镇海区财政局联合课题组] / 415
- 推进产业结构优化升级的财政政策研究 [温州市财政局课题组] / 427
- 加强政府风险投资基金管理 推进企业创业创新 [临海市财政局课题组] / 447
- 完善政策支持体系 促进金华汽摩配产业转型升级 [金华市财政局课题组] / 453
- 运用财税优惠政策 支持企业自主创新 [杭州市财政局课题组] / 461
- 培育科技型企业 提高企业的自主创新能力 [嵊泗县财税学会课题组] / 488
- 发挥公共财政职能 大力支持中小企业创业创新 [台州市黄岩区财政局课题组] / 494
- 促进经济发展方式转变的财税政策探讨 [庆元县财政局课题组] / 499
- 促进现代服务业发展的财税政策研究 [杭州电子科技大学课题组] / 506
- 西湖区发展中介服务业的财税政策研究 [杭州市西湖区财政局课题组] / 525

- 宁海县服务业发展的财税政策研究 [宁海县财税局课题组] / 536
- 促进青田县服务业发展的财税对策研究 [青田县财政局课题组] / 543
- 加快发展服务业的探讨 [金华市金东区财政局课题组] / 551
- 提升商贸服务业 推进产业结构优化升级的财政政策思考 [上虞市财政局课题组] / 557
- 财政扶持旅游业发展的对策研究 [景宁县财政局课题组] / 562

财政支出管理篇

- 创新财政支出管理机制的实践探索 [象山县财政局课题组] / 571
- 创新财政支出管理新机制的探讨 [湖州市吴兴区财政局课题组] / 581
- 创新财政支出新型管理机制的对策研究 [衢州市衢江区财政局课题组] / 590
- 开化县财政支出管理的实践与思考 [开化县财政局课题组] / 598
- 建立节约型政府的思考与对策 [杭州市余杭区财政局课题组] / 606
- 浦江县社区工作经费保障机制现状及思考 [浦江县财政局课题组] / 617
- 永嘉县农资综合直补工作的实践和思考 [永嘉县财政局课题组] / 622
- 以支农资金整合为契机 提高财政资金使用效益 [嵊州市财政局课题组] / 629
- 关于加强财政支农资金规范化管理的若干思考 [嘉兴市财政局课题组] / 634
- 地方财政支出存在的问题及其解决对策 [临海市财政局课题组] / 641
- 我国地方性公共产品偏好显示与传递机制研究 [杭州师范大学课题组] / 648

财政绩效评价篇

- 卫生事业支出绩效评价研究 [浙江大学公共经济与财政研究所、宁波市镇海区财政局联合课题组] / 659
- 加强绩效评价自评工作管理对策研究 [乐清市财政局课题组] / 688
- 当前财政绩效评价的实践与思考 [平湖市财政局课题组] / 694

- 嘉善县财政支出绩效评价工作实践与思考 [嘉善县财政局课题组] / 701
- 构建政府财政专项资金效益管理机制的探讨 [岱山县财税学会课题组] / 709
- 农村公共卫生专项资金绩效评价的实践与思考 [遂昌县财政局课题组] / 715

农村财政篇

- 农村基本公共服务均等化财政对策研究 [嘉兴市财政局课题组] / 729
- 坚持责权对应 发展共享 进一步完善镇乡财政管理体制 [宁波市鄞州区财政局课题组] / 742
- 桐乡市镇乡(街道)财政运行分析 [桐乡市财政局课题组] / 755
- 推进山区农业综合开发工作的实践与探索 [瑞安市财政局课题组] / 765
- 解决村级组织运转和村级公益事业发展中的突出问题 [浙江师范大学课题组] / 773
- 县(区)新型渔农村建设投入机制研究 [舟山市普陀区财政局课题组] / 780
- 完善新农村建设投入机制的若干思考 [海宁市财政局课题组] / 788
- 推进社会主义新农村文化建设财政对策的思考 [金华市财政局课题组] / 794
- 财政扶持农村文化事业发展的探索与思考 [云和县财政局课题组] / 802
- 财政如何支持农民异地转移的思考 [丽水市财政局课题组] / 806
- 柯城区农民整村搬迁下山脱贫的调查与思考 [衢州市柯城区财政局课题组] / 813
- 婺城区农民收入现状及增收措施的调研 [金华市婺城区财政局课题组] / 821
- 浅谈财政支农资金的整合 [平阳县财政局课题组] / 830
- 财政支农资金整合的实践与思考 [武义县财政局课题组] / 837
- 农业保险机制探索 [义乌市财政局课题组] / 843
- 特色农业信用担保的实践与思考 [台州市椒江区财政局课题组] / 849
- 防范和化解村级债务的思考 [江山市财政局课题组] / 858

社会保障篇

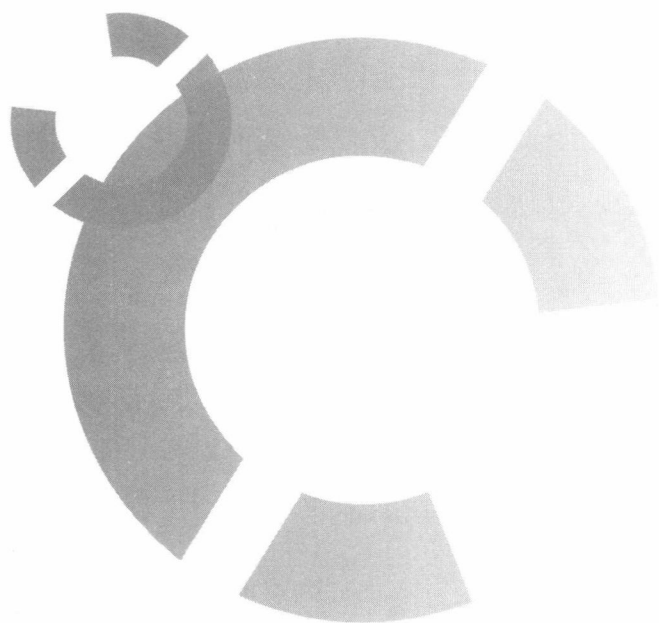
- 完善社会保障体系建设研究 [长兴县财政局课题组] / 869

- 新形势下构建城乡社会保障体系的实践与思考 [苍南县财政局课题组] / 881
- 完善企业职工基本养老保险制度的思考 [淳安县财政局课题组] / 890
- 促进残疾人事业发展的探讨 [丽水市莲都区财政局课题组] / 900
- 推进农渔村卫生工作全面发展的思考 [舟山市定海区财政局课题组] / 908
- 对欠发达地区建立新型农村社会养老保险制度的调研和思考 [丽水市
· 财政局课题组] / 915
- 完善新型农村合作医疗制度的对策与建议 [嘉兴市秀洲区财政局课题
组] / 926

政府投资项目管理篇

- 缙云县基础设施建设投融资模式的探讨 [缙云县财政局课题组] / 935
- 政府性投融资平台建设的思考 [仙居县财政局课题组] / 941
- 政府投资项目建设资金财政直接支付管理的实践和探索 [杭州高新开发
区(滨江)财政局课题组] / 946
- 加大政府投资管理力度 建立健全投资约束机制 [东阳市财政局课题
组] / 957
- 龙泉市政府性投资项目资金预算管理实践与探索 [龙泉市财政局课题
组] / 962
- 加强天台县政府性投资项目资金管理的思考 [天台县财政局课题组] / 971
- 加强国有投融资公司资金管理的思考 [桐庐县财政局课题组] / 978
- 建立政府性投资公司资金集中管理制度的探讨 [衢州市国资委课题组] / 984
- 重点工程管理费超支现象透析 [温岭市财政局课题组] / 989
- 路桥区重点工程指挥部管理情况的调查与思考 [台州市路桥区财政局
课题组] / 998

财政预算管理篇



完善政府公共预算管理改革研究

——浙江省“三个子”改革的实践与思考

浙江省财政厅课题组

随着市场经济体制的逐步完善和公共财政理念的确立,浙江省财政体制机制改革正稳妥扎实地不断朝着公共化趋向迈进,部门预算、国库集中收付制度、绩效评价、政府采购等改革均实现阶段性改革目标。纵观财政全局改革的脉络,浙江省公共财政建设很好地实现了财政与经济的良性互动,有力地支撑了地方经济社会可持续发展。随着渐进式改革的不断推进和深化,这种帕累托改进的空间越来越小,各种隐含的利益矛盾凸现,如何协调公共预算管理改革的矛盾,使公共财政建设真正走上规范化、法制化、民主化道路,这有赖于管理创新、制度创新和全套制度安排。基于对科学理财机制的准确把握,在义乌市财政综合预算管理改革取得实质性突破的基础上,2007年浙江省省长吕祖善提出“收入一个笼子、预算一个盘子、支出一个口子”改革(简称“三个子”改革),这是当前打开渐进式改革空间的一个重要节点。通过积极谋求财政内部运行机制的创新,力促浙江省公共财政改革向纵深推进。本文从理论层面、实践层面和改革路径选择作一浅显分析,剖析浙江省“三个子”改革的意义和可行性,寻求浙江省“三个子”改革的可操作路径。

一、“三个子”改革的理论评析

(一)从马克思哲学角度看,推进“三个子”改革是公共财政辩证科学发展的内生需要

“三个子”改革隐含深刻的哲学内涵,是公共财政辩证科学发展的内生需要。从“三个子”之间的辩证关系看,“三个子”是相互联系、相互

推进的有机统一的系统。“笼子”的大小决定了预算“盘子”的规模,有多少钱办多少事,代表的是政府施政的财力可能。“盘子”的通盘筹划对“笼子”的大小和结构有间接影响,是财政与经济良性互动关系的生动诠释。可以说,做好“笼子”是谋事之基,切好“盘子”是成事之道。“盘子”的刻画则由“口子”直观反应,而一个“口子”管支出则大大提高了财政支出的透明度,有助于财政支出监督机制的形成,又促进“盘子”编制更为科学,使公共利益在预算资源配置中真正成为核心的价值标准。“笼子”与“口子”,从短期、静态和机械的观点来看,分别代表财富的形成和财富的消费,是对立的,前者排斥后者;但从长期、动态和有机的视角来分析,两者是统一的,互为“源”与“水”的关系,在很大程度上影响着政府职能的对象、范围、方式和力度。“三个子”是有机的统一体,三个环节环环相扣,协调统一,最终都归结为预算责任问题,任何一个“子”改革不到位都将可能产生“木桶效应”,影响整体功能的有效发挥。从“三个子”与“大三个三”改革^①的辩证关系来看,“三个子”改革与“三位一体”运行机制改革^②之间,两者内容高度契合、实质高度统一;“三个子”改革与“三个三”工作措施^③之间,其实质是总量和结构的关系,是总量的统一性和完整性与结构合理性和完美性的辩证统一,忽视“三个三”,“统一性”就缺乏结构支撑,达不到质量最优化,忽视“三个子”,“结构性”就不完整,达不到功能最大化。从“三个子”改革与财政改革全局之间的辩证关系来看,“三个子”改革是全局改革的重要组成部分,改革的深化有助于财政朝着公共化目标取向取得实质性突破,是影响全局财政改革成败的一个重要节点。唯物辩证法的联系观点深刻

① “大三个三”改革包括“三个子”改革、“三位一体”运行机制改革和“三个三”工作措施三方面内容。

② “三位一体”运行机制改革是指构建以部门预算为龙头的预算编制体系、以国库集中收付为龙头的预算执行体系和以绩效评价为龙头的预算监督体系的财政运行机制。

③ “三个三”工作措施主要包括大力发展第三产业特别是现代服务业的发展;优化税收收入结构、政府财力结构和财政支出结构等三个结构;做好财政支出“控、压、保”工作。

揭示了“三个子”改革的哲学内涵,而从发展的观点来看,任何一项制度都不是永久的,“三个子”改革也将随着外部环境和条件的变化逐步深化和完善,进而推动整体改革实现质的飞跃。

(二)从经济学角度看,推进“三个子”改革是追求资源配置效率和公平有机统一的需要

美国经济学家、前总统顾问阿瑟·奥肯认为:“公平与效率之间的冲突是我们最大的社会选择”。“三个子”改革正是基于对资源配置效率和公平这一经济学命题的深刻理解作出的理性判断和准确把握。所谓财政资源配置职能,马斯格雷夫有精辟的阐述,他认为,财政的资源配置职能就是公共部门提供公共产品的职能,即总资源在私人产品和公共产品之间的划分和公共产品内部构成的确定过程,公共财政通过资源配置职能促进经济效益。所谓效率,也包括两层含义,一是基于优化资源配置的经济效率,二是基于制度有效运转的行政效率。经济效率准则要求财政制度安排应有利于市场机制运作,尽量避免对资源的合理流动和市场竞争机制的正常运作产生不利影响,行政效率准则要求制度本身尽可能规范,便于操作,降低体制建立和运作的成本。从“三个子”改革来看,造多大的“笼子”是社会资源配置的范畴,进“笼子”后则是公共资源内部配置的重构,国家的资源是有限的,公共资源的取得尤其不易,不讲求公共资源的使用效率,势必会使有限的资源被无端浪费。在市场经济条件下,通过科学打造财政收入的“笼子”,合理控制政府收入规模,最大限度地优化社会资源在私人部门和公共部门之间的配置,通过所有政府收入统揽进入一个“笼子”管理,解决公共资源在部门之间的配置不均现象,提高公共资源的运行效率;通过一个“盘子”编制预算,按照效率公平兼顾原则,对公共资源进行战略性筹划,科学搭建支出结构,寻求财政公共化与经济市场化的契合,配以一个“口子”管支出,在规范管理的基础上,建立预算约束和监督机制,最大限度地体现社会公平和公正,促进预算责任的实现。“三个子”改革的推进涉及行政理念和利益格局的调整,这既是经济命题,也是政治命题,改革无疑将是一个艰苦而漫长的过程。要实现这一帕累托改进的制度安排,改革阻力和成本的化解、改革路径的选择是首先需要处理的问题。