

效益财政 理论与实践

主 编 童道友

湖北人民出版社

全国财经理论界的一项重要成果



效益财政理论与实践

童道友 主 编

X Y C Z H L L Y S H J

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP 数据)

效益财政理论与实践/童道友主编.

武汉:湖北人民出版社,1998

ISBN 7-216-02435-4

I.效…

II.童…

III.财政管理-经济效果-最佳化-研究-中国

IV.F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 25416 号

效益财政理论与实践

童道友 主编

出版: 湖北人民出版社

地址:武汉市解放大道新育村 33 号

发行:

邮编:430022

印刷:湖北环华印务有限公司

经销:湖北省新华书店

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

印张:12.25

字数:302 千字

插页:5

版次:1998 年 10 月第 1 版

印次:1998 年 10 月第 1 次印刷

印数:1-4000

定价:20.00 元

书号:ISBN 7-216-02435-4/F·419



《人民日报》、《经济日报》、《经济参考报》等报刊刊发湖北省实施效益财政情况



许毅教授主持召开效益财政理论论证会



1997年3月30日，由我国著名经济学家，中国财政学会副会长，博士生导师许毅教授任组长，湖北省社科院原院长，研究员，博士生导师夏振坤任副组长，李崇淮，何盛明，陈共，刘尚希，陈大杰，邓剑秋，汤农生，李春明，刘鼎华，陈放，吴志根，沈祖良，董补华，黄国钧，高光敏等专家学者任组员的效益财政理论论证组，在湖北省鄂州市举行效益财政理论论证会，将效益财政理论评定为“我国财政理论界的一项极富理论价值和实践价值的重要科研成果”，“这项研究成果，达到国内同类研究的领先水平”。

目 录

特 载

- 振兴湖北财政 促进经济发展…………… 蒋祝平(1)
- 适应新形势 把效益财政建设推向新的高度…………… 邓道坤(4)

第一篇 基本理论

- 1-1 建立湖北效益财政的基本思路…………… 童道友(13)
- 1-2 效益财政:振兴财政的新探索…………… 童道友(27)
- 1-3 努力实现效益财政发展目标…………… 童道友(34)
- 1-4 建立效益型乡镇财政…………… 童道友(37)
- 1-5 建立效益型财政调控方式和调控机制…………… 童道友(43)
- 1-6 按十五大要求推进效益财政建设…………… 童道友(51)
- 1-7 论财政监督与建设效益财政…………… 高文娇(59)
- 1-8 发挥财政监督职能…………… 刘学武(64)
- 1-9 努力营造效益型会计管理模式…………… 黄晓清(70)
- 1-10 建立统一的社会保障管理体系…………… 周顺明(74)
- 1-11 推进小城镇综合改革…………… 王华新(83)
- 1-12 加快农业产业化进程…………… 李元江(90)
- 1-13 推进国有资本高效营运…………… 陶德雄(96)

第二篇 实践探索

- 2-1 切实转变理财观念 着力建设效益财政
…………… 湖北省财政厅(109)

2-2	建立效益财政 创造财政辉煌	湖北省财政厅办公室(115)
2-3	加强效益型财源建设 促进财政收入快速增长	姚传志(125)
2-4	效益财政与振兴财政	甘先华(128)
2-5	实施效益财政 支持农业产业化	马新南(135)
2-6	进一步推进效益型财源建设的思路	胡庆洋(142)
2-7	强化预算外资金管理 努力缓解财政困难	姜昌琪(148)
2-8	转换运行机制 建立效益财政	高楚元(153)
2-9	以效益财政为指导 促进特困县财政脱贫	郑易男(161)
2-10	支持国有企业发展 促进效益财政建设	卢金瑞(168)
2-11	加强效益财政建设 致力提高财政效益	吴国瑞(174)
2-12	狠抓效益财政建设 确保县县收支平衡	余爱东(180)
2-13	抓乡镇财政建设 兴地区财政经济	胡锡强(186)
2-14	建设效益财政 促进民族地区经济发展	李顺清(190)
2-15	夯实农业基础财源 建立效益财政体系	程永旺(197)

- 2-16 围绕“三改”做文章 扶持乡镇企业财源
..... 邓绍海(202)
- 2-17 狠抓农村效益财源建设 努力振兴随州财政经济
..... 刘厚顺(209)
- 2-18 完善机制 保障实施 李明阳(216)
- 2-19 实施效益财政 促进林区经济发展 刘国荣(221)
- 2-20 建立稳固的县乡财政平衡机制 王洪英(225)

第三篇 政策法规

- 3-1 关于实施我省效益财政的建议 (233)
- 3-2 湖北省人民政府办公厅转发省财政厅关于实施效益财政意见的通知 (240)
- 3-3 湖北省人民政府关于实行分税制财政管理体制的决定
..... (247)
- 3-4 湖北省人民政府关于加强乡镇财政建设的通知 (251)
- 3-5 湖北省实施《中华人民共和国预算法》办法 (256)
- 3-6 湖北省实施《中华人民共和国会计法》办法 (265)
- 3-7 湖北省预算外资金管理办法 (271)
- 3-8 湖北省人民政府批转省审计厅、财政厅、国家税务局、
地方税务局关于加强和改进财税管理意见的通知
..... (277)
- 3-9 湖北省人民政府关于控制和消化财政赤字的通知
..... (282)
- 3-10 湖北省人民政府办公厅转发《省财政厅关于加强省级
行政事业单位增收节支工作的报告》的通知 (286)

3-11	中共湖北省委办公厅、湖北省人民政府办公厅关于抓好全省机关事业单位工改工资兑现工作的紧急通知	(291)
3-12	湖北省人民政府办公厅转发《省财政厅关于进一步加强国有工交企业财政管理工作意见》的通知	(295)
3-13	湖北省人民政府关于印发湖北省省级预备费管理办法的通知	(302)
3-14	湖北省人民政府关于印发湖北省省级会议费管理办法的通知	(304)
3-15	湖北省人民政府关于严格控制省级财政新增支出的通知	(308)
3-16	湖北省人民政府关于印发湖北省省级财政周转金管理暂行办法的通知	(310)
3-17	湖北省人民政府关于进一步做好处理粮食财务挂账工作的通知	(315)
3-18	湖北省人民政府办公厅转发《省财政厅、省国有资产管理局关于加强国有资产管理工作的请示》的通知	(319)
3-19	湖北省人民政府办公厅关于进一步加强省直预算外资金管理的通知	(324)
3-20	湖北省人民政府办公厅关于加强国有企业产权交易管理的通知	(327)

第四篇 专家评述

4-1	效益财政是一项富有理论和实践价值的重要科研成果	(333)
-----	-------------------------------	-------

4-2	财政理论的新突破	许 毅(336)
4-3	有重要的理论和实践意义	夏振坤(342)
4-4	两个根本转变的具体体现	陈 共(344)
4-5	成功的理论与实践	何盛明(347)
4-6	全新的感觉	邓剑秋(349)
4-7	财政振兴的希望	李崇淮(351)
4-8	对再生产全过程具有重要意义	陈大杰(353)
4-9	立意新、转化快、成绩大	刘尚希(355)
4-10	社会各部门的责任	汤农生(356)
4-11	可持续发展的必然选择	沈祖良(358)

第五篇 舆论评介

5-1	从赤字走向平衡 ——湖北省实施“效益财政”述评	(363)
5-2	荆楚财政大平衡 ——湖北省探索“效益财政”透视	(366)
5-3	用“企业家”头脑作政府的“管家” ——湖北省实施“效益财政”调查	(373)
5-4	湖北盘活财政带动全局 体外循环注入体内预算外资 金进“专户”	(378)
5-5	湖北致力效益财政建设	(380)
5-6	效益财政兴荆楚	(382)
5-7	“效益财政”五年回眸	(384)

振兴湖北财政 促进经济发展*

湖北省人民政府省长 蒋祝平

财政工作,对经济发展和社会发展起着十分重要的作用。进一步优化产业产品结构,支持集约型经济和科教等社会事业发展,保持社会稳定,完成我省整个“九五”时期各项经济任务,需要完善效益财政建设措施,加强政府宏观调控能力,振兴财政。这是今后财政改革与发展的核心问题。

当前,振兴财政的主要任务,就是要形成一个能基本满足吃饭和建设需要的、稳固平衡的财政。省委、省政府提出:要力争在1997年左右消灭全省财政赤字,彻底实现全省财政平衡。这既是振兴湖北财政的需要,也是为振兴湖北经济打好基础的需要;既是执行《预算法》,顾全大局作贡献的需要,也是我省保吃饭,搞好建设的需要。各地都要切实做到当年预算不打赤字,并且要努力增收节支,完成每年消灭老赤字的任务。

为促进全省经济持续、快速、健康发展,各级政府都要认真抓好以下几个方面的工作:

第一,改进和加强财源建设,促进全省经济增长方式的转变。增加财力的基础是发展经济。要进一步研究和积极实施效益财政,改进财政政策,发挥财政资金和财政手段对全省经济向集约型发展的促进作用;同时,提高经济增效向财政增收的转化水平。一是进一步调整财源建设思路,将壮财源、增收入、促平衡作为各

* 本文原载1996年2月15日《湖北日报》。

级财政工作的重要考核标准,切实把促进经济发展与财政增收和财政平衡结合起来。二是大力调整财源结构,要重点扶持能够增加财政收入的产业、产品和企业,预算内基本建设资金要重点用于农业、水利、能源、交通和通信等基础产业。三是“抓大放小”,积极支持国有大中型企业的发展,发挥财政的财务会计和产权管理等职能作用,促进国有企业改制、改组、改造和加强内部管理,促进效益提高,壮大骨干财源。

第二,健全财政职能,提高政府调控能力。完善税制,加强税收征管。对各种减免和企业承包一律按税法恢复征税,认真清理欠税,建立和健全纳税申报制度,加强个人所得税征管,改进个体工商户纳税办法,防止税收流失;并搞好财政监督管理,严肃财经纪律,把该收的收上来。加强预算外资金和财政周转金管理。尽快出台《湖北省预算外资金管理条例》。所有预算外资金都要纳入财政管理,全面推行综合财政预算,做到预算内外统筹安排,综合平衡。清理财政周转金,规范管理办法,强化投放、回收管理,管好用活,发挥效益。

第三,牢固树立全局观念,正确处理好全局与局部的关系。各地、各有关部门和单位要有全局观念,正确处理好全局和局部的关系,做好局部工作保证全局;在必要的时候还要舍得牺牲局部利益,保大局的需要。对许多地方出现的财政困难,有关地方要立足于自己,要高唱《国际歌》,“不靠神仙和皇帝,全靠我们自己”,把主要精力放在自我发展经济,开辟财源上。作为省级政府,也要主动关心、支持困难地方,统筹安排,尽力帮助有关地方解决困难。

第四,坚持“一要吃饭、二要建设”的方针,确保预算平衡。各级政府要摆正吃饭与建设的关系,坚持一要吃饭,二要建设的方针,财政收入要首先用于保吃饭,保中央规定的对农业、教育和科技的投入;有多余的钱,按照“量入为出,量力而行”的原则安排建

设。抓好行政事业单位的工资兑现,不是一个简单的财政问题,而是一个非常重要的经济问题、政治问题、社会问题。因此,要坚持行政首长负责制,确保工资兑现,维持社会稳定。如果在这个问题上出差错,要追究地方领导的责任,后果严重、影响重大的要严肃处理。

第五,牢固树立过紧日子的思想,厉行勤俭节约。各级政府不能放松对支出的控管,大手大脚花钱,更不允许不顾财力的可能,讲排场,提高消费水平,搞超前消费。除已有明确规定,如农业、科技、教育等需要增加的支出和保证正常的工资性支出外,其他各项支出应基本维持上年的水平,有的还要适当压缩。

第六,实行财政工作行政首长负责制,认真抓好预算平衡。各级政府必须加强对财税工作的领导,切实履行自己的职责。年初,省政府与各地市州的行政负责人签订了财政工作目标责任状。签订了责任状就是立了军令,“军中无戏言”,务必要严格遵循,决不搞形式主义。此外,此举也足以说明省政府对发挥财政宏观杠杆作用是十分重视的,对搞好平衡预算是非常认真的、严肃的。省政府年终将结硬帐,严格考核各地完成全年的财税任务情况。

总之,各地政府都要进一步研究在新形势下的财税工作思路,采取切实措施,共同推进效益财政建设,为振兴湖北财政,促进经济发展作出新贡献。

适应新形势把效益财政建设 推向新的高度*

湖北省人民政府副省长 邓道坤

在省委省政府的正确领导下,全省财政部门积极开展效益财政建设,取得了很大成效。财税改革有了良好的开端,为建立适应市场经济要求的财政体制打下了初步基础。特别是以分税制为重点的财政体制改革,打破了多年来形成的财政统收局面,调动了地方理财和企业发展的积极性;以“两则”“两制”为中心的企业财务会计制度改革,促进了企业管理同国际惯例接轨,为今后的发展打下了坚实基础。财政管理工作得到加强,财政运行质量得到提高,财政状况有了较大改观。过去的5年,全省财政收入增长了1.7倍,每年增加30亿元以上,年均递增22.1%,是我省财政收入增长最快的时期。在4年时间内,财政收入连续突破百亿元、两百亿元大关,实现了由赤字到平衡的重大转折。

但从我省改革开放和经济发展的客观需要来看,我省财政形势不容乐观。突出的问题是三个不适应:一是财政供给总量增长与需求增长不相适应。一方面,支出呈刚性增长,另一方面,税源不丰,可用财力增收的难点多,困难大,收入增长速度赶不上支出增长速度,收支矛盾仍很突出。二是财政收入增长与我省的经济实力不相适应。我省1997年国内生产总值达到3450亿元,财政

* 本文系作者1998年2月27日与湖北省财政厅副处以上干部座谈讲话摘要,题目为编者所加。

收入 255.8 亿元,只占 7.3%,低于全国 11.3% 的平均水平。论收入规模,我们不及河南、湖南;论收入增长速度,我们低于安徽、河南。这与我省的综合经济实力极不相称。三是财政职能的调整与加快“两个转变”步伐的要求不相适应。比如优化结构、提高经济效益、加强经济运行管理等,财政还要进一步提供强有力的服务。

经过十多年的改革和发展,我省经济生活的许多方面发生了一系列重大而深刻的变化。这些变化具体来讲有如下几个方面:

一是作用机制发生了变化。市场机制在资源配置中的作用日趋强化,标志着我省经济的市场化程度大大提高。这一方面表现在政府对于经济生活直接调控和管理的范围在逐步缩小;另一方面,表现在经济增长主体日趋多元化,适应市场经济要求的多种经济成分得到了快速发展,打破了长期形成的“大全重”体制和结构框架。随着党的十五大精神的进一步贯彻落实,这个发展势头无疑会更快。

二是供求格局发生了变化。长期偏紧的供求矛盾得到了缓解,消费需求由温饱型向小康型转变,逐步实现了由卖方市场向买方市场的历史性跨越。这标志着全省经济总量实现了平衡有余,也预示着全省经济发展,从总体上讲已进入到商品生产时代。过去主要矛盾是“促产”,现在主要矛盾是“促销”。据有关资料介绍,去年下半年全省 613 种主要商品,供不应求的商品占 1.3%,供求基本平衡的商品占 66.8%,供过于求的商品占 31.8%。

三是经济运行状况发生了变化。我们多年追求“高增长、低膨胀”的良好经济运行态势已经形成,标志着国民经济进入健康快速发展的新阶段。经过 4 年多努力,成功地实现了“软着陆”,经济发展保持了较快速度,通货膨胀得到了明显抑制,1997 年全省商品零售价达到了 1983 年以来的最低点。

四是经济结构发生了变化。通过长期的努力,一、二、三产业

结构发生了重大变化,由 1978 年的 40.55:42.2:17.3 调整为 1996 年的 24.1:45.3:30.6,结构顺序由“二一三”转变为二三一”。过去制约经济发展的两大“瓶颈”——粮棉短缺、能源交通落后,现在有了长足的发展。

上述变化归结起来表明,我省经济生产的方式发生了重大改变,由过去的产品生产变为现在的商品生产;经济发展的制约因素发生了重大改变,由过去的生产要素制约转变为市场需求制约;经济增长的重点发生了重大改变,由过去的基础产业转向基础产业与支柱产业并重;经济发展的形态发生了重大改变,过去是规模效益型、速度效益型,现在则是效益规模型、效益速度型,有效益才能发展,才有规模和速度。财政必须通过自身职能转变,进一步完善效益财政的运行机制,理顺各种关系,实现财政运行的规范化、科学化、法制化,更好地适应并推进“两个转变”。为此,财政工作要力争在短期内做到“四个突破”、“三个适应”,即在增加总量、优化结构、强化管理、提高效益等四方面有新突破,确保财政收入与经济实力基本适应、财政供给与财政需求基本适应、财政管理与市场经济的要求基本适应。具体来讲,主要应抓好以下几个方面的工作:

第一,继续深化改革,进一步改善财政工作的宏观环境。一要进一步调整优化结构,扩大收入来源。我省的经济发展速度已连续 4 年高于全国平均水平,但财政收入占 GDP 的比重低于全国平均水平,这一高一低,既表明我省的经济不优,又说明财政增收的潜力很大。问题症结在于经济结构不优,导致税源结构单一。现在我省收入的大部分来自国有企业,收入的增长或下降,在很大程度上受武钢、二汽、冶钢等国有大型企业经营状况的影响;一些县市财政收入的 80% 来源于一两个税种,这种状况,既不利于经济快速发展,也大大限制了财政收入的增长。必须通过经济结构调

整,从根本上提高经济运行质量,在增加社会财富的基础上扩大税基税源。近几年,我省的税源结构已经开始发生了变化,传统产业提供的税源在缩小,新型产业和非公有制经济提供的税源则呈迅猛扩大趋势。从 1997 年收入来看,全省重点骨干企业税收下降,但非公有制经济收入大幅度增长,其中个体私营经济的收入占地方税增量的 67.5%。这表明经济结构的调整,是增加财政收入来源的一条重要而现实的途径。二是要进一步转变财政职能,减轻财政压力。按照市场经济体制的要求和财政事权的合理划分,界定财政支出范围,确定财政支出标准,减轻财政压力。改革以来,财政统收的局面被打破,但国家大包大揽的传统分配思想和财政支出范围过大的局面依然存在;财政的职能范围及其支出责任没有得到相应的调整,许多应由市场机制解决的问题、应由社会负担的支出仍然背在财政身上。在我省目前的财政收支结构中,企业亏损补贴达到 11 亿元,粮食企业亏损挂帐就达 47 亿多元。调整财政职能,就是要改革计划经济体制下形成的支出格局,把不应由财政负担的支出分离出去,建立财政——市场——社会有机结合的保障和支撑体系。这个任务既十分艰巨,又非常紧迫,要害在于涉及到既得利益调整。但是必须看到,调整有难度,不调整,难度更大,并且直接影响和制约改革的深入进行和经济的健康发展。三是要加快企业改革,搞活收入源头。企业是收入之母,收入之源。企业活,则收入增,企业不活,直接减少了所得税和增值税。因此,运用各种新机制,推动由粗放经营向集约经营转变,努力探索公有制的实现形式,促进多种所有制成分的共同发展是培植财源、壮大财源的根本途径。要按照省委、省政府的部署,加快对企业实施改革、改组、改造的步伐,支持企业的技术改造和技术进步,围绕建立现代企业制度,完善财政配套政策,促进企业走内涵、集约发展的道路,力争在短时期内,使我省的企业在规模上有新的扩大、在产

品开发上有新突破、在竞争能力上有新的提高,从根本上推动我省经济实力登上一个新台阶,财政收入增长提到一个新水平。

第二,逐步理顺分配关系,提高财政调控能力。深化财政体制,就是要进一步调整政府、企业、个人三者之间的分配关系。理顺分配关系,规范财政分配秩序,强化财政调控能力,在具体工作上,就是要努力提高三个比重。一是提高税收占 GDP 的比重。按照 1998 年我省 GDP 计划规模,税收占 GDP 的比重每提高一个百分点,可增加收入 40 亿元,若能达到全国平均水平,可增加收入 98 亿元。目前要统一认识,做好工作,千方百计把税源普查成果转变成现实财力,努力提高税收收入占 GDP 的比重。二是提高省级财政收入在全省财政收入中的比重。目前省级财政收入只占全省财政收入的 10%,这与省政府肩负的宏观调控职能和日益增长的巨大支出极不相称。我们仍然要坚持“增强县级、壮大乡级”的原则,继续采取优惠政策,扶持地方经济发展,振兴地方财力,保护基层的积极性。提高省级财政收入,功夫主要用在优化、盘活、壮大省级税源。三是提高税收收入占财政收入的比重。提高税收占财政收入的比重,这是增强各级政府可用财力的关键。我省税收收入中财政收入的比重逐年下降,如果我们不下决心扭转这一局面,后果严重。据测算,如果 1998 年税收收入占财政收入的比重恢复到 1994 年的水平,可增加收入 29 亿元。

第三,强化支出管理,优化支出结构,提高支出效益。一要严格控制支出规模,要采取多种措施,确保支出增长与收入增长相适应。要搞好零基预算,这是今年财政工作的重要任务,祝平省长非常重视,多次指示,要抓紧测算,尽快出台。依法理财,硬化预算约束,努力提高预算编制水平,增强预算的科学性、民主性和预见性,预算一经确定,方方面面必须执行。要从严控制消费性支出,从目前来看,我省财政每年新增收入很大一部分被人、车、会等消费支