

一本探索区域财政理论
有益地方经济发展的书

区域财政 发展论议

Regional Finance

吕宝生 著

新华出版社

区域财政发展刍议

吕宝生 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域财政发展刍议/吕宝生著. - 北京: 新华出版社, 2001.1

ISBN 7-5011-5132-6

I. 区… II. 吕… III. 区域-地方财政-财务管理-中国-研究 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 82489 号

区域财政发展刍议

吕宝生 著

*

新华出版社出版发行

(北京宣武门西大街 57 号 邮编: 100803)

新华书店经销

新华出版社激光照排中心照排

新华出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 14.25 印张 插页 18 张 261 千字

2001 年 1 月第一版 2001 年 1 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-5132-6/F·746 定价: 36.00 元

前 言

在分级财政管理体制下，区域财政不仅是地方财政和国家财政的重要组成部分，而且具有其相对独立的内容。近年来，区域财政运行与发展出现了一些困难，能否实现其可持续发展，已经成为关系国民经济和社会各项事业能否健康发展的关键。

一、当前区域财政发展面临的主要问题

实行分税制以来，客观地讲，调动了地方理财的积极性，促进了区域财政的发展，区域财政的规模均有了不同程度的提高。但也要看到，区域财政之间发展越来越不平衡，落差不断拉大，部分区域财政的发展越来越艰难，已经陷入“发展难”的困境。主要表现在：

（一）历史包袱越背越重，收支矛盾更加尖锐。对一些历史包袱较为沉重的县、乡财政而言，一方面累积下来的历史欠账、财政挂账和借入的周转金呆坏账根本

无法消化，导致其财政包袱越背越重；另一方面，因财政收支矛盾尖锐，实际可用财力不足，又不断形成新的财政欠款，造成用于改善经济发展环境和拉动经济增长的支出寥寥无几，发放公教人员工资和安排必要的办公经费也十分困难，出现了公用经费逐渐减少，部分困难县拖欠公教人员工资的现象，陷入了有增长、无发展，日子越过越紧，路子越走越困难的境地。

（二）财政收支运行质量差，财政风险不断累积和扩大。

1、财政体外收支循环多，侵蚀了财政体内收支的正常运行，加重了社会经济负担，加剧了分配秩序紊乱。

2、财政体内收支运行的虚假成分多，存在着一定数量的泡沫现象。

3、体内收支运行不规范。一方面财政日子紧，另一方面却存在着疏于约束的花钱大手大脚现象，县、乡财政的运行风险不断加大，有些区域财政已经处于事实上的高风险运行状态，严重影响了财政的可持续发展。

（三）财源发展严重落后，区域财政发展后劲不足。

区域财源建设与发展，是实现区域财政可持续发展的物质基础。要实现财政可持续发展，必须发展和壮大区域财源。从近年来看，受客观条件、体制转轨和市场供求矛盾等多种因素的影响，一些县、乡在激烈的市场竞争中，经济效益滑坡，未能培育起后续财源，有些传统财

源已经处于有源无泉的“空壳”状态，无法为财政的持续发展提供相应的支持，使区域财政发展无法实现可持续化。

二、影响区域财政持续发展的主要原因

当前，上述问题正在影响着区域财政的可持续发展。究其根源，既有历史原因，也有现实原因；既有客观原因，也有主观原因；既有体制方面的原因，也有管理方面的原因。概括起来，主要有以下九个方面：

（一）历史包袱负担过重，区域财政负重运行。80年代中后期以来，随着改革的不断深化和各项事业的全面发展，加大了财政的收支矛盾。实行分税制以后，虽然中央财政困难得到了一定程度的缓解，但区域财政困难状况不仅未减轻，反而有所加重，部分县级财政年复一年地背上了沉重的挂账、欠账包袱。由于负重运行，发展困难，使负担过重的区域财政陷入积重难返的境地。

（二）经济发展的基础资源条件差，财源结构不合理，发展不稳固。从总体上看，区域财政发展困难，主要集中在资源条件相对较差和经济发展相对落后的地方。这些地方普遍存在着思想观念落后、教育和科技发展水平低、信息封闭、交通不便和自然条件恶劣的不利因素，在人力资源、物力资源、财力资源、信息资源和

管理资源等方面，都比其他地方差一些，因而其经济发展起点低、增幅慢，财源结构单一和财政发展基础脆弱，在国家经济结构和产业结构调整过程中，最容易受到冲击。由于缺乏后续财源，一旦基础财源受到影响，财政发展极为艰难。

（三）指导思想转换不到位，影响着区域财政的健康发展。

1、某些县、乡领导存在着计划经济沿袭下来的等、靠、要思想，遇事就向上级财政部门申请资金或借款，缺乏分级财政体制下的主动开拓精神，独立发展意识薄弱。

2、部分县、乡领导未能正确处理好财政与经济的辩证关系，不顾社会经济发展的实际，单纯强调财政分配的规模。这种主观强加于客观的指导思想，并由此导致的财政超量“抽血”，必然影响财政经济的良性循环与健康发展。

（四）分级财政管理体制的不完善，拉大了区域财政间的贫富差距。分税制的财政体制尚不完善，主要表现在：

1、只体现了上级适当集中财力的意图，而地方财政却缺乏主体税种，省以下的市、县区域财政更无主体税可言，形成了中央财政摘西瓜，区域财政拣芝麻的局面。

2、现行的增量返还办法，不仅未能缩小区域财政

间的贫富差距，反而使得富者更富，贫者更贫，有悖于转移支付制度的宗旨和原则，成为对转移支付的一种反向驱动因素。上级对下级的专款补助，每笔专款都有专门用途，不能直接增加区域财政的实际可用财力，从而，在缓解区域公共财政支付困难方面的作用甚微。现行不规范的分级财政体制对区域财政产生的“抽血”现象，使相对困难的区域财政的发展更加困难。

（五）财政资金体外循环，部门侵夺财力，侵蚀了财源基础。当前，我国财政正处于统一财权、整合财力、规范分配秩序的财政制度创新与规范公共理财行为的战略攻坚阶段。财政资金体外循环，部门肢解财权，侵夺财力，侵蚀财源基础的行为依然存在。这种乱施财权、截留财力和扰乱分配秩序的部门分配行为，加剧了收入分配不公，加重了社会经济负担。

（六）各项配套改革不到位，加剧了“食之者众、生之者寡”的财政收支矛盾。从财政供养人员占总人口的比重来看，越是发展困难的区域财政，其财政供养人员占区域总人口的比重越高。从因果关系上看，前者是后者的结果，后者是前者的形成原因。某些区域财政收支矛盾尖锐和发展困难，主要是行政机构臃肿庞大，吃财政饭的人员过多，降低了政府行政效率；财政包揽过多，事业单位的社会化改革进程缓慢。绝大部分本应实行社会化经营的“自食其力”的事业单位，仍由财政负担，加重了区域财政的支付压力，使区域财政发展举步

维艰。

(七) 经济体制关系尚未根本理顺，区域财政被动负担诸多额外支出。虽然社会主义市场经济的目标框架已经确立，但市场经济的运行机制还不健全，市场主体行为仍然存在着盈利归自己，责任找政府的现象，使政府不得不被动地承担市场主体应该承担的责任，背上不应背的包袱。如区域财政被迫承担的农村合作基金会债务垫款，偿还企业的世界银行贷款和其他借用外资的偿还垫付款等。诸如此类的行为，虽然维护了社会稳定和政府形象，但客观上却加重了市场主体对政府的依赖，不仅不利于培育合格的市场主体，反而会加重区域财政压力，导致其发展困难。

(八) 政策性减收增支因素过多，加大了区域财政发展的困难。近年来，为了拉动需求和刺激经济增长，中央先后出台了一系列减收增支的政策。虽然从宏观上具有其正确性，但客观上却程度不同地加重了部分区域财政的发展困难。

1、中央出台的企业所得税、固定资产投资方向调节税、契税、农业税等减免政策，直接冲减了区域财政的实际收入，导致其实际可用财力下降。

2、中央出台的增人增支政策，如县、乡师资力量增加，安置军队转业干部，调整工资政策，扩大了区域财政的供养范围，增加了财政支出的压力，使某些本来就很困难的县、乡财政收支矛盾日趋尖锐，呈现出严

重的入不敷出局面。

(九) 财政监督管理不严，资金损失浪费严重，导致区域财政发展困难。一些区域财政由于未能建立起财政资金有效的监督管理机制，财政监督管理流于形式，造成预算安排粗放，财政收支质量不高，人、车、会、话、医等费用增长过快。在区域财政较为困难的条件下，还存在着穷日子当富日子过和一些部门支出浪费的现象。各种财政资金的损失和浪费，又进一步加剧了区域财政的运行困难，影响了区域财政的健康发展。

上述因素的综合影响，造成了区域财政运行不畅，运转不灵，发展后劲不足，如不及时解决，区域财政就无法实现可持续发展。

三、实现区域财政可持续发展的相关对策

针对区域财政发展中存在的问题及其成因，要实现区域财政可持续发展，必须立足于社会主义市场经济发展的需要，正确处理财政与经济的辩证关系；必须从深化财政改革入手，创新政府理财制度；必须通过统一财权、整合财力、规范分配秩序，全面提高区域财政的运行质量。

(一) 正确处理财政与经济的辩证关系，不仅要牢固树立经济决定财政、财政调控经济的意识，还必须结合我国社会主义市场经济发展的需要，自觉将经济决定

财政、财政调控经济的辩证关系原理，运用于财政工作的实践中，发挥理论对实践的指导作用。具体来说，必须处理好以下关系：

1、市场功能与政府财政职能的关系。在社会主义市场经济条件下，必须通过不断健全市场体系，完善市场运行机制，使市场在资源配置中承担起发挥基础作用的功能。与之相适应，政府财政职责应在充分尊重市场运行规律的前提下，以弥补市场缺陷、纠正市场失灵为己任，主动承担起调控经济运行，促进市场经济健康发展的任务。重点在市场干不了和市场干不好的领域，发挥政府财政的独特作用。其职责范围应该主要体现在促进资源配置优化、收入分配公平和社会经济稳定发展等方面。具体到区域财政而言，还必须结合政府的事权分工，明确本级政府的职责范围和职责内容，使政府财政在其职责范围内发挥应有的功能。

2、经济体制与政府财政体制的关系。在社会主义市场经济条件下，社会经济与政府财政间的体制关系，不仅是微观经济与宏观经济的关系，也是一种私人经济与公共经济的逻辑关系。这里的私人经济，是泛指提供一般竞争性私人产品的经济；公共经济，则是指提供公共产品、准公共产品和自然垄断产品的经济。按照政府与市场合理分工原则、私人经济与公共经济的逻辑关系，构建社会经济与政府财政间的体制关系，既是市场经济发展的一般准则，也是建立和完善我国社会主义市

市场经济体制的必然选择。从当前和今后发展看，包括区域财政在内的我国各级政府财政，都必须适应这种体制转变的需要，尽快建立起相应的公共财政体系和公共财政运行机制。

3、经济总量与财政分配总量的关系。在社会主义市场经济条件下，经济总量与财政分配总量的关系，实质上是私人经济与公共经济数量对比关系。实践证明，经济总量与财政分配总量关系所体现的财政规模，是由一定时期的生产力发展水平、市场经济的发育完善程度等多种因素决定的。不同的社会经济条件决定着不同的财政规模，但在社会经济条件既定的前提下，财政规模有其客观的数量界限和比例关系。如果超越这种客观标准，出现公共经济强行挤占私人经济现象，就会破坏经济的健康发展，导致经济衰退。因此，区域财政规模只有保持适量适度，才有利于处理好经济与财政的关系，才能促进社会经济与财源建设的健康发展，才能使财政与经济步入良性循环和可持续发展的轨道。

4、市场运作方式与财政运行机制的关系。在社会主义市场经济条件下，合理选择各级政府的财政调控机制，必须尊重市场的运作方式，必须有利于市场主体间的公平竞争和市场经济的健康运行。区域财政的分配手段、分配工具等的选择与搭配，理财方式和方法的采纳与改进，必须体现公共财政的统一性、公平性、法律性和规范性的内在要求。只有这样，才能为市场主体提供

公平、公正、合理的竞争环境，才能在促进市场经济健康发展的同时，不断完善财政运行机制，实现区域财政的可持续发展。

（二）创新政府理财制度，必须按照社会主义市场经济对政府公共理财的要求，依照去粗取精、除旧布新的原则，对原有的财政制度进行改造和完善。创新政府理财制度，既是规范政府理财行为，维护财政健康运行，实现财政持续和健康发展必不可少的重要内容，也是对财政与经济辩证关系原理在制度建设方面的具体体现。从总体上看，我国各级政府的理财制度面临着以下创新任务：

1、财政收入制度的创新。按照我国社会主义市场经济条件下公共财政发展的要求，公共收入制度的创新，必须有利于规范公共聚财行为，有利于提高收入质量，有利于整个社会提供公平的收入分配环境。以公共化为取向的财政收入制度创新，应该重点在这样几个方面实现新的突破和发展：(1)按照税费归位的费改税制度创新的要求，正确处理好税费关系。(2)改进税制结构，进一步完善现行税收制度。(3)改进国有资产管理体制，将国有资产收益和变现收入，纳入政府实际可用财力，以适应政府投融资制度改革的要求。

2、财政支出制度的创新。按照我国社会主义市场经济条件下公共财政发展的要求，公共支出制度创新，必须有利于规范财政支出行为，有利于优化支出结构，

有利于控制支出成本，提高财政资金使用效果。为此，以公共化为取向的财政支出制度的创新内容，应该重点在这样几个方面实现新的突破和发展：(1)以拓展范围和延伸链条为重点，进一步完善政府各行政事业单位的公共采购制度。(2)深化事业单位的社会化改革，按照外溢性产业发展要求，变政府包办制度为汲水财政制度。(3)按照国有企业有进有退，适时进退的改革要求，实现我国政府投融资制度创新，重新定位政府投融资范围。(4)适应社会主义市场经济发展和社会保障模式转换的发展需要，推进我国社会保障制度创新。(5)按照改进补贴方式，控制补贴范围，压缩税式支出规模的要求，推进财政补贴制度和税式支出制度创新。

3、财政预算管理体制的创新。按照我国社会主义市场经济条件下，公共财政运行的规范化、法制化和高效率的要求，现行的预算管理制度内容，必须在以下方面得到创新：(1)以统一政府财政为目标，实行综合财政预算管理制度。(2)以强化预算管理为目标，推行早编、细编预算。(3)以提高财政运行绩效为目标，推行业绩预算制度。(4)以优化财政支出结构为目标，按照公共财政支出的科学顺序，推行公共预算、国有资本预算、公债预算和社会保障预算的专项管理制度。

(三) 全面提高区域财政运行质量，必须紧密结合区域财政运行与发展中存在的问题，以不等不靠的思想，在各项制度和配套性改革尚未到位的条件下，主动

采取各种应对措施，确保区域财政的稳定和发展。

1、在正确处理财政与经济辩证关系的前提下，必须积极培育区域财源，为区域财政经济的持续发展奠定坚实基础。“善理财者，应以生财之道为本”，区域财政运行与发展越是困难，越要想方设法培养区域财源。只有财源充裕，财政经济才能摆脱困难，才能获得长足发展。

2、在正确处理财政稳定与发展关系的前提下，必须针对当前区域财政运行与发展中面临的实际困难，高度重视，防范、控制和化解区域财政风险，特别是风险程度较高、风险较大的县、乡财政，更要高度重视解决这一问题。因为财政一旦产生较大风险，进而导致财政危机，不但影响稳定的环境，也直接影响区域财政的发展。

3、在正确处理财政开源与节流关系的前提下，必须积极推行综合财政预算，实行早编、细编预算。既要防止征管不严造成的财力流失现象，又要克服财政资金管理使用中的浪费现象，以规范政府理财行为，理顺政府理财秩序，真正将政府理财纳入统一化、法制化、规范化、高效化发展的轨道。

4、在正确处理市场经济与公共财政关系的前提下，以公共财政建设为目标，积极推进各项配套改革。一是必须深化经济体制改革，以产权明晰，责任明确为宗旨，塑造合格的市场主体。二是深化国有企业改革，将

国有资产收益纳入财政的实际可支配财力。三是积极推进行政机构改革和事业单位的社会化改革，逐步减轻财政负担。所有这些改革，既是发展社会主义市场经济的需要，也是实现区域财政健康持续发展的重要社会基础。

上述区域财政发展中存在的问题、成因和对策的研究，是贯穿本书的一条主线，同时围绕这一主线开展的分析和论述，形成了本书的完整内容。从总体角度看，本书共安排了专题研究篇、科学理财篇、财政管理篇和改革创新篇相互连贯的四篇内容。这些内容，有些是着眼于财政理论方面的研究和分析，更多的则是紧密结合财政实践经验的总结，是对财政实践的改革与探索。

专题研究篇