

XINSHIQICAIZHENGGAIGEYUTANSUO

新时期财政

改革与探索

甘肃省财政科学研究所 编

甘肃人民出版社

XINSHIQICAIZHENGGAIGEYUTANSUO

新时期财政

改革与探索

甘肃人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期财政改革与探索 / 甘肃省财政科学研究所编.
—兰州: 甘肃人民出版社, 2006. 2
ISBN 7-226-03383-6

I. 新... II. 甘... III. 地方财政 — 经济体制改革
— 研究 — 甘肃省 IV. F812. 742

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 007477 号

责任编辑: 张 菁

封面设计: 王丽美

新时期财政改革与探索

甘肃省财政科学研究所 编

甘肃人民出版社出版发行

(730000 兰州市南滨河东路 520 号)

兰州瑞昌印务有限责任公司印刷

开本 880×1230 毫米 1/32 印张 19.25 字数 508 千

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—1,000

ISBN 7-226-03383-6 定价: 39.80 元

新时期财政

改革与探索



新时期财政改革与探索

XSQCZGGYTS



新时期财政改革与探索

XSQCZGGYTS

甘肃省财政科学研究所 编

编 委 会

主 编：王国荣

编 委：（以姓氏笔画为序）

王宁涛	孙德才	冉 英
刘小梅	刘文哲	刘家庆
刘 玮	李晓红	沈 嵘
周宏图	杨 嵘	哈明晖
罗 敏	徐继之	焦 岩

序 言

萧绍良

我们正处在改革开放、经济转轨、建立健全社会主义市场经济，并且全面建设小康社会和社会主义和谐社会的伟大时代。全党全国各族人民坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻党的十六大和十六届三中、四中、五中全会精神，全面落实科学发展观，坚持发展这个执政兴国的第一要务，加强和改善宏观调控，着力转变经济增长方式，正确处理改革发展与稳定的关系。社会主义经济建设、政治建设、文化建设和党的建设都取得新的进展，我国经济社会保持了良好的发展势头，人民生活不断得到改善，我国的经济实力、综合国力和国际地位都显著提高。

随着改革的深入，开放的扩大，经济转轨，社会主义市场经济体制的建立健全，我国政府及其财政职能也发生根本性变革。改革开放前，我国以公有制为基础，长期实行高度集权的社会主义产品经济体制，不搞交换，不搞市场，与此相适应，政府大包大揽，分配一切，管理一切，是“全面管理型政府”。改革开放以来，我国实行社会主义市场经济体制，坚持和完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，全党全国的工作以经济建设为重心，与此相适应，政府职能大调整，已迅速转变为“经济建设型政府”，这是个短暂的过渡。随着改革深化，开放扩大，社会主义市场经济体制基本确立，我国各级政府进一步向“公共服务型政府”转变。党的十六大精神、十六届

三中全会《决定》和五中全会《建议》，都更加明确了完善社会主义市场经济体制条件下公共服务型政府的四项新职能：经济调控、市场监管、社会管理和公共服务。国际国内的政治经济事实与经验证明，转变为公共服务型政府的必要前提是必须建设一个公共财政体制。这是我国政府及其财政适应市场经济与社会协调而全面发展的迫切需要。

温家宝总理指示：“财政是国家宏观调控的重要手段，是政府工作的重要物质基础。”“加快完善公共财政体制建设，确保财政资金使用的规范、安全和有效，防范和化解财政风险。”财政机关是国家机关的重要组成部分，财政职能就是政府职能的具体体现，财政体制和财政政策是国家宏观调控的重要工具，培育雄厚的财政实力，是国家富强、稳定、安全、不断前进的重要体现和有力保证。深化改革，推进市场经济全面协调发展，迫切需要加快公共财政建设。在社会主义市场经济发展中，加快公共财政建设，正确运用财政体制和财政政策，科学合理地运用预算、税收。国库集中收付、转移支付、政府采购、国债发行、国际融资等财政手段，对优化资源配置，调节收入分配，调控经济发展，加强财政监督管理，促进经济增长方式转变和国民经济稳定增长，促进城乡之间、区域之间、人与自然之间、国内发展与对外开放之间以及经济社会的全面协调发展，逐步提高全国人民的物质文化生活水平，都具有十分重要的作用。

我国的公共财政建设已经有7年历史了。在党中央和国务院的正确领导下，我国各级财政部门坚持社会主义公共财政方向，不断深化改革，转变职能，在初步建立了分税分级财政体制、公共预算、国库集中支付、转移支付、政府采购、公债发行、社会保障、国际融资等公共财政体制和机制，国家财政收入大幅度增加，保证各项重点支出需要，促进了国民经济的快速发展，推进了各项社会事业的进步，也为健全和发展公共财政奠定了良好的基础。我国公共财政建设虽然取得了显著成就，但从适应完善社会主义市场经济体制、全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的要求以及适应当前深刻变化的经济社会发展形势来看，公共财政建设还是滞后的，形势和任务迫切要求

加快公共财政建设。

当前我国正处在经济转轨、社会转型、公共需求深刻变化的关键时期。一是一些部门和地区特别是农村经济转轨比较缓慢,产业化、工业化、市场化、城镇化、国际化步伐缓慢,经济社会发展差距拉大。二是地区之间、社会群体之间、城乡居民之间的收入分配差距迅速拉大,以至过于悬殊,突破了社会安全线。三是普及义务教育已成为重要的社会公共需求,但财政性教育经费不足。据统计,到2003年,中央财政性教育经费占国民生产总值的比重仅为3.28%。四是公共医疗改革滞后,甚至导致市场化偏差,医药贵、看病难已成为城乡普遍问题,城乡居民很多人因为经济原因而看不起病,有44.8%的城镇人口和97.1%的农村人口还没有任何医疗保障。五是我国面临着巨大的就业压力,据统计,我国目前国有企业下岗人员已多达4000万左右,农村有上亿的剩余劳动力,随着经济结构调整、优化、升级,国有企业深化改革,农村产业化以及提高生产效率,将会有更多的剩余劳动力。六是市场经济机制的内在动力是利益,由于非正常自私自利的驱动,利益关系复杂化,必然会产生一系列的社会和环境安全问题,公共安全问题已成为社会成员普遍的公共需求。总之,公共需求的快速增长,迫切要求加快公共财政建设,提供必要优质的公共产品和公共服务,满足城乡人民群众日益增长的公共需求。

加快公共财政建设,既要以人为本,又要以公为准。这是认真贯彻全面协调可持续科学发展观的内在要求。主张以人为本,是中华民族悠久的正确指导思想。早在两千多年前的春秋时期,齐国著名的政治家、思想家、经济学家管仲在其著作《管子》中指出:“齐国百姓,公之本也。”“德利百姓,威振天下。”“夫霸王之始也,以人为本。本治则国固,本乱则国危。”齐桓公采纳管仲建议,实行以人为本的财经政策,使齐国迅速成为东周第一强盛诸侯国。我国现在改革开放、经济转轨、建立健全社会主义市场经济体制,坚持以人为本的财经政策,既要注重人性、尊重人权,发展经济社会要以满足人民群众的物质文化生活需要为根本出发点和落脚点,又要注重人的能力,尊重知识和

劳动,广泛动员和依靠人民群众的积极性、主动性和创新创造精神,不断推进经济社会全面、协调、可持续发展,二者是辩证的统一,不可偏废。加快公共财政建设,更要以公为准。公共财政,“公”字当头,以“公”为灵魂,以公平为基本原则。体现在公共财政收入上,就是要做到公平合理,一视同仁,兼顾国家、企业、公民的利益,都要有利于发展。体现在公共财政支出,做到公平分配,结构合理,使国家运行、公众群体生计都能共赢。也就是说,公共财政建设的过程,也是实现社会公平共利的过程。首先,要为所有公民提供均等的国民待遇,通过优化财政体制,强化转移支付,使农村和欠发达地区都有公共设施和公共服务的保障。其次,要继续完善市场经济体制,通过健全财务制度,强化监督检查,使企业、单位、个人经营活动规范化,实现利益公平,能共享改革发展的利益。第三,要加快公共财政的民主化和法制化进程,通过强化法律监督、社会监督和财政监督,使政府各部门、企业、单位和公民的财务活动都能置于法律规范之内,防范利益失衡,保证公众利益公平合理健康运行。

加快公共财政建设的实践需要财政理论创新。财政理论创新是公共财政建设的先导,是公共财政决策,促进经济社会全面、协调、可持续发展不可或缺的。而且理论源于实践,又高于实践。近年来,甘肃财政科学研究所的科研人员紧紧围绕财政中心工作,坚持为现实服务的方针,密切关注和跟踪当前公共财政建设面临的热点、难点和焦点问题,研究确定重点调研课题,强调调研成果的创新和质量要求,加强与财政财务业务部门和基层财政机构的联系,深入实际调查研究,组织开展了一系列卓有成效的调研活动,包括甘肃省财政收支结构与经济发展结构分析、县域经济发展的财政政策研究、促进解决“三农”问题的财政政策研究、新形势下国有资产管理改革问题研究、建立和发展甘肃省中小企业信用担保体系的探索、甘肃省民族地区财政收入问题研究,等等。在调研过程中,大家注重实际,立足实践;坚持从群众中来,到群众中去;摸清情况,掌握数据;了解问题,探究原因;总结运行规律,把握改革方向,提交了一篇篇理论与实践密切

结合,既立足当前,又着眼长远,既注重治标,又努力治本的研究报告,殚精竭虑,硕果累累。其中不少政策建议具有较强的指导性和可操作性,有的已被政府采纳,转化为财政政策,成为建立健全公共财政行之有效的良策。当然,有些还是初步的研究成果,还有待于进一步深化研究,以求更有政策性和操作性。希望甘肃省财政科学研究所的同志继续努力,再接再厉,能够取得更多更好的财政科研成果,为加快公共财政建设多做贡献。

现在,这批财政科研成果经过修改整理,有幸结集出版,是一件大好事。“他山之石,可以攻玉。”希望本书的出版,能使广大读者开卷有益,能对建立健全公共财政的实践起到一定的指导、推动和借鉴作用。

2005年11月27日

目 录

财政政策与宏观经济

甘肃省财政收支结构与经济发展结构分析	
——对基层财政困难的调查分析及改革建议	(2)
甘肃省全面建设小康社会的相关财政问题研究	(41)
加入 WTO 对甘肃省财政经济的影响及对策研究	(59)
促进地区经济结构调整的财税政策研究	(76)
甘肃民族地区财政收入问题研究	(94)
正确认识和把握经济转轨与发展的客观规律	(116)
深化经济体制整体转轨与改革	(126)
公共财政在构建和谐社会中的作用	
——对甘肃省财政的职能分析	(135)
甘肃省资料型城市现状及发展问题研究	(144)

县域经济

县域经济发展的财政政策研究	(153)
发展县域经济 壮大地方财力	
——公共财政导向下的甘肃县级财源建设研究	(180)
甘肃省县域经济发展态势研究	(200)
县乡财政风险的成因及对策探讨	(216)

“三农”问题

促进解决“三农”问题的财政政策研究	(225)
促进农民专业合作经济组织发展的财政政策研究	(251)

建立健全农村医疗保险体系的财政政策研究	(269)
建立健全农村养老保险制度的财政政策研究	(280)
加入 WTO 后对我国农业的影响及对策	(295)

财政管理

会计集中核算制与国库集中收付制衔接问题探讨	(304)
推进和完善政府采购制度改革的对策研究	(327)
增强政府预算透明度 提高预算监督效率	(346)
增强预算透明度 提高预算执行水平	(363)
甘肃省地方财政赤字风险研究	(376)
甘肃省地方财政或有隐性负债问题研究	(384)
浅谈会计集中核算制度向国库集中收付制度过渡	(393)
我国建立法务会计的探讨	(401)

国有资产与企业管理

新形势下国有资产管理改革问题研究	(410)
建立和发展甘肃省中小企业信用担保体系的探索	(432)
中小企业发展出路探究	(451)
制度创新是建立新型企业内部职工收入分配机制的保障	
——甘肃省企业职工内部收入分配情况的调研报告	(459)
对我国企业内部审计现状的探讨	(490)
加强企业财务管理的现实意义与切入点	(496)

财政工作与社会发展

关于天水市下划企业办学校、医院移交地方情况的调查报告 ...	(505)
欠发达地区财政收支政策研究	
——对甘肃省财政工作“三个确保”目标的分析	(517)
关于甘肃省粮食直初情况的调查报告	(545)
谈财政在促进就业中的职责	(556)
甘肃省社会保障资金的筹集、管理和运作探讨	(563)
兰州市民办学校调研报告	(584)

财政政策与宏观经济

甘肃省财政收支结构与经济发展结构分析

——对基层财政困难的调查分析及改革建议

改革开放以来,甘肃省财政实力不断增强,但是财政收支矛盾依然十分突出,特别是基层财政困难的局面没有得到根本性改变。为此,我们在对甘肃省若干贫困县调查的基础上,通过收集和比较分析全国部分省、市及甘肃省市、县的大量数据,对甘肃省财政收支结构与经济发展结构进行了理论与实证研究,试图寻找出缓解基层财政困难的可行性对策。

一、经济发展与财政收支的相关性分析

(一)经济发展水平对财政收入影响程度的分析

一个国家或一个地区财政收入的多少取决于该地区的经济发展水平和执行的财税政策,其中,当地经济发展水平是基础,而财税政策是政府在经济发展水平与政府行政意图之间相权的结果,并且财税政策反过来又影响当地经济发展。为了更准确地说明它们之间的作用关系,下面我们通过实际数据进行研究。

1. 总量指标。首先,我们选取 1991 年—2002 年全国财政收入与国内生产总值(GDP)的数据进行相关性计算,以检验两者的依存关系。(注:本文图表数据均来源于历年《中国统计年鉴》、《甘肃年鉴》以及甘肃财政决算表,不再分别注明。)将数据代入相关系数计算方程后,得到相关系数 $r=0.946$ 。计算结果表明:我国财政收入与 GDP 之间存在着高度正相关性。(通常的判别标准是: $|r|<0.3$ 时为微弱相关; $0.3\leq|r|<0.5$ 为低度相关; $0.5\leq|r|<0.8$ 为显著相关; $0.8\leq|r|<1$

时为高度相关)。为了进一步验证这一结论,我们选取东部地区的广东省、浙江省,中部地区的吉林省、安徽省,西部地区的甘肃省、内蒙古自治区,以其大口径财政收入和 GDP 数据代入方程计算,得到相关系数:广东 $r=0.798$, 浙江 $r=0.932$, 吉林 $r=0.995$, 安徽 $r=0.997$, 甘肃 $r=0.991$, 内蒙 $r=0.996$ 。计算结果表明:我国各省区的财政收入与当地 GDP 之间亦为高度正相关关系。

2. 结构指标。总量指标只是说明了经济发展对财政收入影响的总体情况,而第一、二、三产业在其中发挥多大作用还需进一步分析。首先,我们选取 1991 年—2002 年全国财政收入与三次产业增加值的数据分别进行相关性计算。计算结果:全国财政收入与第一产业增加值相关系数 $r=0.846$, 与第二产业增加值相关系数 $r=0.948$, 与第三产业相关系数 $r=0.97$ 。为保持可比性,我们继续选取上述 6 省区 1991 年—2002 年大口径收入与其三次产业增加值数据进行计算,结果如表 1。计算结果表明:无论全国还是地方,第一产业对财政收入的影响要弱于第二、三产业,而且经济越发达地区第一产业的影响力越弱,农业强省第一产业对财政收入的影响力相对要强;同时,第三产业对财政收入的影响力要高于第二产业,这一点在经济发达地区表现比较明显。

表 1 部分省 1991 年—2002 年财政收入与三次产业的相关系数

省 区	财政收入与 第一产业增加值 r_1	财政收入与 第二产业增加值 r_2	财政收入与 第三产业增加值 r_3
浙 江	0.750	0.915	0.967
广 东	0.800	0.970	0.980
吉 林	0.924	0.986	0.987
安 徽	0.939	0.980	0.982
内蒙古自治区	0.945	0.995	0.989
甘 肃	0.910	0.991	0.991

下面,我们从产业结构变化趋势这一侧面对上述结论进行检验。从表 2 中,我们可以看出三次产业 1991 年—2002 年的增长速度。发