

财经运行与 政策规划

以地方样本为例 (2001~2005)

任治俊 夏雪 / 著

CAIJING YUNXING YU
ZHENGCE GUIHUA

YI DIFANG YANGBEN WEILI (2001~2005)



经济科学出版社

财经运行与政策规划

——以地方样本为例

(2001 ~ 2005)

任治俊 夏 雪 著



经济科学出版社

责任编辑：王金红
责任校对：董蔚挺
版式设计：高文悦
技术编辑：李长建

财经运行与政策规划

——以地方样本为例（2001～2005）

任治俊 夏 雪 著

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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

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

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

850×1168 32 开 15.25 印张 380000 字

2007 年 12 月第一版 2007 年 12 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6456 - 6/F · 5717 定价：25.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

图书在版编目 (CIP) 数据

财经运行与政策规划：以地方样本为例（2001～2005） /
任治俊，夏雪著．—北京：经济科学出版社，2007.12
ISBN 978-7-5058-6456-6

I. 财… II. ①任…②夏 III. 地方财政—研究—中国
—2001～2005 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 110662 号

目 录

导言 财政中长期规划与管理及其意义	(1)
附录 1 财经形势分析与预测及其框架结构之构建	
——一个理论范式或模型假说	(9)

上篇 中长期规划篇

第一章 东西部地区之间的财政差异状况收敛了吗？	
——基于区际面板数据的一个实证分析	(19)
附录 2 2001 年西部地区财政经济形势	
分析	(39)
附录 3 西部与东部和中部财政收入比较分析	
——以四川与福建和湖北为例	(45)
附录 4 县乡财政困难问题分析	
——以西部地区为例	(53)
第二章 农业税收征管的法治取向	(67)
附录 5 农村税费改革的战略和策略问题	(80)
附录 6 进一步深化农村税费改革的几个问题	
——以四川为例	(85)
第三章 2001 ~ 2005 年财政改革与发展五年规划提要	
——以四川为例	(96)

附录 7	财政应对 WTO 挑战的政策取向 ——以四川为例	(104)
附录 8	四川居民收入分配状况改善了吗? ——基于时间序列数据的一个初步分析	(112)
第四章	2004 ~ 2006 年财政改革与发展滚动计划纲要 ——以四川为例	(124)
附录 9	做大财政经济“蛋糕”的一个初步分析 ——以四川为例	(154)
附录 10	四川国土收入监督管理情况考察报告	(183)

下篇 中短期规划篇

第五章	2001 年四川财政经济运行情况及 2002 年政策 取向分析	(193)
附录 11	2000 ~ 2001 年四川财政经济形势分析及 政策建议	(210)
附录 12	2001 年上半年四川财政经济运行情况分析	(218)
附录 13	2001 年前三季度四川财政经济运行情况 分析	(226)
第六章	2002 年四川财政经济运行情况及 2003 年政策 取向分析	(242)
附录 14	2002 年一季度四川财政经济运行情况分析	(260)
附录 15	2002 年上半年四川财政经济运行情况分析	(273)
第七章	2003 年四川财政经济运行情况及 2004 年政策 取向分析	(289)
附录 16	2003 年一季度四川财政经济运行情况分析	(317)
附录 17	“非典”疫情对四川财政经济的影响 ——一个初步的分析与判断	(332)

附录 18	2003 年上半年四川财政经济运行情况	
	分析	(340)
第八章	2004 年四川财政经济运行情况及 2005 年政策	
	取向分析	(359)
附录 19	2004 年一季度四川财政经济运行情况	
	分析	(393)
附录 20	2004 年上半年四川财政经济运行情况	
	分析	(408)
附录 21	2004 年前三季度四川财政经济运行情况	
	分析	(426)
第九章	2005 年四川财政经济运行情况及 2006 年政策	
	取向分析	(437)
附录 22	2005 年 1~5 月四川财政经济运行情况	
	分析	(461)
主要参考文献		(475)
后记		(480)

导言 财政中长期规划与管理及其意义

完善的市场经济是自由交换经济，但同时又是规制经济 and 法治经济。在市场经济体制条件下，国民经济的运行与发展不但需要政府的宏观调控，而且对宏观调控的方式、手段和效能问题提出了更高的要求。财政政策作为政府宏观经济调控的两大手段之一，必须具有前瞻性、连续性和适应性等特性。财政中长期规划与管理在财政改革与管理中的运用，对于实现财政以及宏观政策目标是必不可少的。但是，对于财政中长期规划与管理及其意义的理解和认识，不论在理论上还是在实践上，仍然是一个尚需深化与拓展的问题。

财政中长期规划与管理是宏观经济调控的重要工具

在计划经济条件下，作为社会资源配置的主导者和社会公共事务的管理者，政府在社会生活和经济生活中的作用不言而喻。在市场经济条件下，政府的作用也必不可少。市场经济本身具有一些缺陷。它的自发性容易引发盲目性，并导致市场调节的局限性和滞后性。在自由放任的市场经济模式下，单靠市场的自发调节力量难以保持社会总供给与总需求间的基本平衡，也不能解决某些“市场失灵”问题。政府实施宏观调控有助于抑制市场经济固有的弱点和负面效应，弥补市场的缺陷，矫正市场的失灵。尤其是在我国市场发育还不成熟、市场机制还不健全的情况下，政府的宏观调控更需要改善和加强。

——宏观调控的主要任务是保持经济总量的基本平衡，促进经济结构的优化，引导国民经济持续快速健康发展，推动社会全面进步。财政是政府履行经济调控和社会事务管理职能的财力基础，财政政策是政府宏观调控的重要手段。财政对经济的调控主要体现在资源配置和保持经济的正常运行等方面。在市场经济体制下，财政政策的重要性更加突出，对财政调控能力的要求也更高。可以说，市场经济体系的构建和完善，与财政改革的推进密不可分，与财政政策的调整息息相关。在我国，几乎每一次重大的经济改革都少不了财政的参与和配合，少不了财政政策的推动和跟进。在发达的市场经济国家，财政政策更是政府宏观调控的常用工具。

——制定国民经济和社会发展中长期规划和短期计划是国家实施宏观调控的重要途径和方法。政府在经济发展中的首要作用是制定合理的发展战略与中长期规划，其核心内容是确定与发挥本国的比较优势、促进资源利用率和使用效益的最大化，实现经济的稳定增长和健康发展。在现代社会，不论是发达国家还是发展中国家，对发展战略和中长期规划问题都非常重视，并指定或者设立专门机构进行规范管理。比如，马来西亚就设有专门的负责战略与规划的政府部门。马来西亚的战略规划由2020年发展战略与五年计划为主的中期规划两部分构成，五年计划作为落实长期发展目标的阶段性规划，采取滚动方式逐年调整。马来西亚的长期发展战略以战略目标和基本战略步骤的框架设计为主，五年计划包括经济和社会状况预测、发展目标、公共政策与政府投资项目规划等。

——在发展中国家尤其是像我国这样一个人口多、底子薄、发展很不均衡，市场体系尚不健全，新旧体制转轨尚未完成的发展中国家，国民经济发展和进步对财政的依赖性比较大，财政既是经济发展的助燃剂、经济转型的催化剂，也是收入分配的

调节剂、社会安定的稳定剂。财政既是国家发展规划实施的财力保障者，又是国家发展规划落实所依赖的调控手段之一。财政中长期规划是国民经济和社会发展规划的重要组成部分，科学的财政中长期规划在财政管理和宏观调控中的作用非常重要。可以说，没有财政中长期规划所保障的财政收支平衡和年度间的稳定运行，就没有国家发展规划中宏观调控措施的按期实施和有效发挥。

——由于历史的原因，我国计划经济条件下财富积累较少，遗留问题和历史欠账沉淀较多，新旧体制衔接困难较大。要缓解这些矛盾和问题，需要一个长期的过程，并需付出高昂的成本，这就需要财政发挥主导性作用。多年来的工业化积累，我国付出了沉重的环境和资源代价，河流和大气污染严重、森林植被破坏、土地沙化、水土流失、河道断流、气候恶化、自然灾害频繁等，给国民经济和人民生活带来的影响是深远的，有的代价是几代人甚至几十代人都难以弥补的。由于基础薄弱和资源所限，发展中国家在效率与公平之间往往处于两难的局面，效率优先常常是这些国家不得已的选择。在我国，为了工业化积累和对外开放的需要，在过去较长一段时间内偏重效率、弱化公平，引发了东西部发展失衡、城乡二元结构对立、贫富分化严重等结构性矛盾，给民族团结、社会安定与政治稳定带来了很大的挑战。在经济发展过程中，我们关注微观经济效益问题、所有制结构调整问题和产业升级问题，对人口和就业这个关键性问题关注不够，激发的矛盾在现阶段和未来较长时期内仍十分突出。这些问题在短期内是难以彻底解决的，这必然会制约经济改革和发展的前进步伐。随着经济全球化、区域经济一体化和市场经济的深入发展，我国经济发展的内外环境开始发生根本性变化，一系列需要从中长期角度来考虑的新问题将不断涌现。这些中长期的旧矛盾和新问题，需要中长期的财税政策加以调控和解决，并以中长期财政

积累作基础和保障。因此，财政中长期规划与管理在经济增长，物价稳定和保障就业方面具有非常重要的作用。

财政中长期规划与管理是深化财政改革的重要内容

总的说来，制定财政中长期规划不仅是现代财政管理和财政经济可持续发展的需要，也是妥善处理“改革、发展、稳定”三者间的关系，实现“五个统筹”和国家发展战略的需要。

——制定财政中长期规划是提高财政管理水平的需要。“规划长期、计划中期、执行年度”的财政计划管理模式，是财政改革和发展“方向明确、措施得力、落实到位”的有效管理途径。财政中长期规划既要体现政策的一致性和连续性，又要突出分阶段的政策重点和改革着力点。因此，编制财政中长期规划有利于年度预算质量的提高。在 OECD 国家，预算编制是依据财政中长期规划而采取“由上到下”的方式进行的。编制财政中长期规划，既要立足于化解经济和社会发展的老矛盾，又要避免和解决新问题；既要开创财政工作的新局面，又要紧密联系财政工作实际；既要保持社会总供求平衡、优化经济结构、提高经济整体素质和效益出发，综合协调内外需求的平衡关系，又需要妥善处理经济发展与社会进步的关系，这就需要加强对经济和社会发展重大问题的深入研究。显然，这种研究和探索有利于政府部门从日常的简单的收支行为中脱离出来，站在战略的高度来思索财政改革和发展的的问题。在理清发展思路的过程中，可以发现改革中出现的和可能出现的问题，通过中长期规划与管理提前做好必要的应对预案，提高财政工作的前瞻性和主动性。编制中长期规划是对未来财政改革和发展的各项目标、任务、措施的一次系统梳理。这种系统的梳理，有利于集中社会各界的集体智慧，统一政府部门包括财政部门系统内部의思想和思路，形成改革的合力。随着经济全球化和区域经济一体化进程的加快，国内经济开

放度和对外依存度的提高,经济的波动性将更加明显。在此背景下,财政收支预算平衡可以突破年度界限,允许短期内有波动和变化,甚至出现适度的赤字,实现流动性、周期性、动态性的平衡。同时,在收支形势较好的年度,需要保持预算收支结余,以便留有一定的空间去应付经济活动的短期波动,对经济周期做出政策性调整。诸如全球金融危机等经济的、“非典”疫情等非经济的突发事件,都是财政中长期规划中应当予以考虑和预留政策空间的问题。财政必须为国家发展规划这个总目标服务,但财政必须创新管理模式,要从计划经济条件下的“计委点菜、财政付款、银行记账”模式下脱离出来,争取主动、善于前瞻,这就需要制定财政中长期规划,为国家发展规划提供相关依据,并运用财政政策同时配合货币政策等调控政策,创造性地实施和保障国家的整体发展战略。

——制定财政中长期规划是财政经济可持续发展和风险管理的需要。由于经济全球化的进一步发展,尤其是发展中国家低水平的工业化建设,资源的浪费和环境的破坏问题日益突出,石油等战略性资源对经济发展的制约作用日益增强。随着工业化和城市化进程的加快,老问题仍将持续、新问题又将凸现。要全面建设小康社会,财政政策必须以发展的眼光,未雨绸缪,正确处理经济建设与人口、资源和环境的关系,通过财政中长期规划与管理做出相应的制度安排,减少发展所带来的负面效应和引发新的矛盾。在中国,近20年来的发展不仅带来了经济总量的攀升和经济质量的提高,也引发并加剧了财政收支矛盾、金融机构呆坏账增多、国企效益普遍下滑、下岗失业人数攀升等矛盾。随着国有经济布局的战略性调整,经济所有制结构的演变,社会就业矛盾将进一步加剧。同时,随着老龄化社会的提前到来,城市化进程的进一步加快,我国脆弱的社会保障体系受到了前所未有的挑战,需要财政从中长期角度予以规划。就财政本身而言,也有个

可持续发展的问题，它是当今各国政府财政管理的核心问题。经济的良性发展可以促进财政的可持续发展，反之，财政的可持续发展，可以为社会稳定提供财力保障，为政府的宏观调控提供财力基础，进而为经济的长期稳定和可持续发展创造条件，财政和经济的发展需要形成一个良性循环的局面。通过制定财政中长期规划对财政赤字和债务水平实行事前控制，是财政可持续发展的要求和具体体现。随着经济开放度的提高，国家经济安全是国家中长期规划所必须考虑的问题，也是财政需要加以防范并要有所作为的问题。

——制定财政中长期规划是提高政策透明度的需要。澳大利亚《1998年预算忠实法案》（The Charter of Budget Honesty 1998）规定，政府要定期向公众公布财政政策，并采取中期财政规划来反映中期财政政策策略。该法案的目标，就是试图通过提高政策透明度，加强对政府行为的约束，增强政府的责任感，促进财政决策的科学性，提高政策施行效果。在我国，因为缺乏较完善的考核监督和责任追究制度，预算安排和执行的随意性比较大。一方面，受旧体制的影响，财政“越位”问题一直未能解决，超财力的形象工程、政绩工程也屡禁不止；另一方面，国家财政“缺位”现象突出，必保的支出事项、重大投入和地区平衡等重点事项难以保障。财政的“归位”问题，难以一步到位，需要从中长期的角度来加以考虑，逐步施行“纠偏”。从发展战略的角度讲，提高财政政策透明度，一方面，有利于社会对政府财政管理行为的有效监督。没有财政中长期规划对年度计划的指导和约束，难以从总体上对经济和社会事业进行长远的综合规划；难以树立科学的发展观，减少政府急功近利、杀鸡取卵、寅吃卯粮、片面追求政绩等短期行为；难以保持各届政府经济发展思路的连贯性，减少因政府换届对经济发展的震动。另一方面，提高重大政策变动的透明度，也有利于减少寻租行为和腐败行为。从

财政的角度讲，没有财政中长期规划，难以有效避免财政资金的低效运行和奢侈浪费等现象的发生。对重点支出项目实行跨年度管理，可以避免长期投资资金不足，也可保证各年度之间财政支出总量的相对均衡。同时，在政府投资的大型项目的建设方面，如果没有财政中长期规划做出预先安排，无法保证财政投入的连续性和相对稳定性，容易出现项目无资金保障就匆匆上马和资金难以按期到位的现象，进而出现“胡子工程”和“半拉子工程”等等。

——制定财政中长期规划是减少财政改革阻力的需要。财政作为政府收入分配的职能部门，在财政预算安排方面，需要统筹兼顾，综合协调各方面的经济利益，包括各级政府之间、政府与社会利益集团之间、各阶层之间、各区域之间、各产业之间等的利益协调；需要妥善处理国家长远的、全局的目标与短期的、局部的目标之间的关系。这种协调和整合，有利于统一政府各部门的思想，争取各界对财政改革的支持，减少财政改革的阻力，共同为国家宏观调控目标服务。对我国而言，在减少改革阻力方面，财政中长期规划与管理至少可以有以下几个方面的主要功效：（1）在宏观利益层面，财税制度的改革和财政管理以及资金管理制度的完善，由于涉及社会各界、各经济主体间利益的调整，以及各级政府间利益的调整、财政部门与其他部门关系的协调，都需要通过中长期规划与管理方式给相关利益集团应有的心理准备期和过渡期。（2）在政府层面，财政中长期规划与管理有利于政府和各部门及相关领导清楚自身家底，树立“量入为出”理念，增强理财意识、财源培植意识和绩效管理意识，更加理解和支持财政工作，减少随意“点头”和批条等现象。（3）在部门层面，一是让政府各部门清楚未来自己可以支配的收入，更加切合实际地做好事业规划和资金安排；二是减少财政部门与各业务部门的博弈行为，减少各部门的非理性支出，比

如，在预算期内花光预算资金或者重投入轻效果等。德国 30 多年的财政规划与管理经验表明，全面实行中长期财政规划与管理，对于防止额外预算需求十分有效；三是减少跑资金、跑部门现象，并能减少由此而引发的腐败行为；四是可以减轻财政部门的工作压力和工作量，提高行政工作的质量和效率。

主要参考文献：

1. 曾培炎主编：《领导干部经济管理知识读本》，人民出版社 2000 年版。
2. 项怀诚主编：《领导干部财政知识读本》，经济科学出版社 1999 年版。
3. 项怀诚编著：《中国财政管理》，中国财政经济出版社 2001 年版。
4. 王春正主编：《探索实践——宏观经济运行与调控》，经济科学出版社 2003 年版。
5. 魏陆著：《开放经济下的财政政策风险研究》，上海财经大学出版社 2003 年版。
6. 姚绍学等著：《地方财政运行分析系统》，经济科学出版社 2003 年版。

附录 1

财经形势分析与预测及其 框架结构之构建

——一个理论范式或模型假说

随着体制改革的不断深化和社会转型的广泛拓展，在中国不断融入全球经济一体化潮流的大背景下，强化对财经形势的分析与预测，从整体上把握国际国内经济走势，进一步完善宏观调控手段和措施，非常重要和紧迫。对财经形势问题，不同的学人和实际工作者，可以从不同的角度、采取不同的方法去界定或定义。实际上，财经形势既不同于财政形势又不同于宏观经济形势，而是介于两者之间的一种与财政及其活动紧密相关的经济形势。对财经形势之观察与思考、分析判断与展望，是中央和地方适时开展宏观经济调控的基础和依据。

由于工作关系，近年来我们逐步开展了财经形势分析与预测的理论研究、政策分析和实际探索工作。但是，目前国内学术界和实务界对财经形势分析与预测的理论和方法体系及其框架结构的探讨和研究，还比较薄弱。正是基于这样一种实际情况，在多年探索试验的基础上，本文拟就财经形势分析与预测及其框架结构之构建，提出我们的一些初步设想和思考。

我们考虑，财经形势分析与预测及其框架结构，可以从以下五个方面进行创造性的逻辑构建和展开，即总量及其表现、供需及其结构、财政及其收支、前景及其展望、政策及其选择等等。

一、总量及其表现

对财经形势的把握和判断，当然离不开对国民经济总量的了解和掌握。对总量的把握，亦可以有多种方法和途径。我们认为，从以下几个方面可以比较系统和完整地描述国民经济运行总量及质量的基本轮廓。首先，需要分析 GDP 总体情况，对近年来 GDP 实现情况和变化情况作一个基本了解。既可以进行纵向比较和横向比较，也可以从地方占全国总量份额的角度进行比较。其次，要对反映经济运行基本情况的一些主要参数进行分析。比如：

（一）经济主要景气指数情况。

包括企业家信心指数、消费者信心指数、企业景气指数和经济指标景气指数等。主要是从消费者和生产者的角度来评判前一阶段经济运行状况，并通过供需双方对未来一段时间经济乐观程度的估价，提前预知未来经济可能的走向。作为经济晴雨表的股市行情指数，对我国生产者和消费者的影响，近年来在逐步加深，需要给予关注。

（二）工业经济效益情况。

在向工业化转型的过程中，工业是国家经济的根基，是影响经济发展的主要动力因素。工业企业生产的效率及效益情况，包括工业产销情况、企业利润情况、资金运作效率、全员劳动生产率等，不仅影响企业自身的发展和企业职工的收入情况，而且将从需求的角度影响第一产业的生产，直接或间接地影响第三产业的兴衰。

（三）居民收入及消费情况。

国家发展经济的最终目标是提高居民收入水平，改善居民生活质量。这就需要了解居民收入与 GDP 和财政收入是否协调增长。从居民收入与 GDP 和财政收入的增长情况对比中，可以反