

GongGongcaizheng Jianshe Xinsikao

公共财政建设 新思考

河北省财政学会 编



经济科学出版社

公共财政建设新思考

河北省财政学会 编

经济科学出版社

责任编辑：樊曙华 王志华
责任校对：杨晓莹 张春艳
版式设计：代小卫
技术编辑：王世伟

公共财政建设新思考

河北省财政学会 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 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)

北京富达印刷厂印刷

三河德利装订厂装订

880 × 1230 32 开 17.375 印张 470000 字

2006 年 1 月第一版 2006 年 1 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5136 - 5/F · 4408 定价：33.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 委 会

主 任：高志立

副主任：龚大来

委 员：(以姓氏笔划为序)

王秋民 朱祥林 孙健夫

陈国绪 张晋武 赵文海

段国旭 高志立 龚大来

主 编：段国旭

副主编：朱祥林

前 言

为活跃学术气氛，调动河北省广大财政工作者进行调查研究和理论探讨的积极性、主动性和创造性，繁荣和发展河北省财政科研事业，促进河北省财政研究工作的深入开展，根据河北省财政学会关于开展第九届全省优秀财政理论研究成果评选活动的通知，在全省范围内进行了论文征集。这次共征集各市财政学会和财政系统及有关部门、单位从事财政科研、教学和实际工作的集体和个人在2002年1月1日~2003年12月31日期间发表的论文、著作和调研报告105篇，经评选委员会客观、公正的评选，共评选出58篇优秀论文，现编辑成书，供广大读者参阅。

本次评选工作聘请了在河北省财政经济理论研究方面有一定声望的专家组成评选委员会。评委有：河北经贸大学教授张晋武、河北大学管理学院教授孙键夫、河北省财政厅副厅长高志立、办公室主任王秋民、预算处处长赵文海、科研所所长段国旭等人。

经评委会评议，一致认为：本次活动征集的论文，较往年类似活动来看，论文质量有较大幅度的提高，突出体现在以下五个方面：

第一，前瞻性强。

具体表现为许多文章都站在全局的角度，提出了进入社会主义市场经济条件下财政经济工作的发展思路。

第二，与财政工作关联性强。

具体表现为大多数文章都能结合河北省财政实际情况，结合各

部门、各地区实际工作，提出问题、分析问题以及提出解决问题的决策性建议。

第三，注重研究基层情况。

体现在参加活动的多数文章是在深入市、县、乡调查研究，掌握第一手资料的基础上，进行理论分析后写出的调查研究报告。

第四，自我创新精神强。

表现为通过分析省情特点，提出作者自己的观点、看法和意见，有一定的创新精神。

第五，对财政实际工作具有借鉴作用。

因为大多数文章的作者都是结合本地区、本部门、本职工作实际对现实问题进行研究，有些论文还是集体研究的成果，所以对财政实际工作具有一定的借鉴意义。

尽管参加本书编审的同志做出了最大的努力，但由于我们的水平有限，不当之处，敬请广大读者批评指正。

编 者

2005 年 12 月

目 录

第一篇 公共财政理论问题研究

中国财政改革：立足点、着眼点与着手点	管荣开 (3)
按照公共财政要求深化我国高等教育	
投融资体制改革	王延杰 (17)
关于当前财政改革发展中若干问题的思考	左得江 (26)
“入世”对地方财政的影响分析	田云善 (33)
适应 WTO 新形势 加快财政	
改革与发展	胡朝元 王晓英 董国栋 (40)
“入世”后我国财政面临的机遇与挑战	孙健夫 (46)
对财政支出控制的思考	孙仁宏 陈国际 (54)
划分省市两级财政支出责任的	
调查及建议	焦树超 周巧娥 (61)
各级地方政府间财政支出责任纵向配置研究	成 军 (67)
建立正常的国民收入分配机制 缩小居民	
收入差距	李雷筠 (74)
我国养老保险基金运行机制分析	蔡笑腾 (81)
论参保人群差异对医疗保险的	
影响	王承华 杨近明 徐俊儒 (90)

关于唐山经营城市的调查报告	莫连营 (99)
推进农村税费改革需注意的	
问题和建议	高 健 张树枝 (108)
农村税费改革存在的问题和对策	李维民 (114)
秦皇岛市农村税费改革存在的问题	
及对策	张玉文 齐 松 王焕新 (120)
对预算会计发展趋势的思考	石雯静 (127)
对农业综合开发会计假设和县乡	
农发会计核算的探讨	韩明旋 尚雨运 阎聚陈 (135)
“税收管制”条款的法律源流	河北省地税局课题组 (143)
河北省营业税行业税负与征收力度	
测算分析报告	王蕴璐 夏 涛 (163)
财政干部学历教育问题研究	孟祥群 黄 奎 (175)

第二篇 财政如何促进经济发展问题研究

财政支持经济跨越式发展问题探讨	陈国绪 (203)
地方财政支持经济发展的理性思考	李晚鸥 (215)
发挥财政职能作用 推进邢台跨越式发展	崔尽忠 (226)
河北省县域经济问题研究	相德伟 (235)
关于政府或有负债的理性思考	李小平 曹春芳 (275)
地方财政偿债机制构建初探	郭玉清 (280)
税改后村集体债务问题初探	史振光 刘宝军 (288)
引导投入 实施农业投资财政贴息	
培植财源 推动农业和农村	
经济发展	万裕增 李文学 毛耀民 (296)

第三篇 缓解基层财政困难问题研究

推进河北省省以下财政体制改革的

- 总体设想 财政体制改革课题组 (307)
- 省管县体制下市级财政问题研究 财政体制改革课题组 (315)

河北省各级政府事权划分问题

- 研究 财政体制改革课题组 (321)
- 完善乡镇财政管理体制的研究 财政体制改革课题组 (325)
- 乡镇财政：问题与对策 刘振起 张晚兵 (331)

财政支持农业市场体系建设的

- 新思路 张 旭 崔志宇 卢炳文 (335)
- 财政如何对农业市场开发、民营经济的支持 宋会东 杨春梅 (341)
- 孟村财政扶贫新思路 卢新民 (346)

第四篇 财政管理的创新研究

我国财政支农政策的绩效分析

- 及政策选择 胡德仁 刘 亮 (353)

改革财政支农资金管理势在必行

- 必行 李德华 陈宏信 苕 旗 (365)
- 关于地方政府间财政支农责任划分的思考 张加力 (369)
- 深化部门预算改革的思考 李照力 刘文彬 马 磊 (379)
- 细化地方预算管理的研究 宋立根 (399)

建立财税库行联合网络 推进国库

- 支付制度改革 宋玉君 刘文龙 刘德涛 谢志刚 (411)

河北省国库管理制度改革试点的运行 评价及完善思路	河北大学课题组	(417)
关于财政集中支付运行模式 的探讨	李照力 刘文彬 马 磊	(429)
规范管理 强化监督 推进财政 集中支付	赵明江 朱春瑞	(441)
建立财政支出绩效评价机制的思考	冯鸿雁	(449)
公共支出绩效管理初探	张秋蕊	(459)
建立和完善财政投资评审机制	王进同 盛 峰	(467)
地方政府采购管理中存在的问 题及建议	姚绍学 李立新	(492)
浅谈政府采购档案管理	王连波	(499)
影响政府采购效益的十大因素	蔺国爱 朱光磊	(504)
政府采购资金财政直接支付的 实践与探讨	高祥青 赵江龙	(510)
市县财政改革“八忌”	张焕坤 周儒青	(519)
唐山市丰润区非税财政收入管理的实践和思考	王景生	(524)
专项工程及资金管理问题与对策	郝超文	(530)
打造京津绿色屏障	刘柏华	(535)
会计师事务所压价竞争与支付回扣的博弈分析	崔 宏	(540)

编者按：进一步丰富、发展公共财政理论，是财政工作坚持和落实科学发展观的必然要求，对于促进河北省经济社会发展和财政改革具有特别重要的意义。建立公共财政的关键就是要进一步处理好政府与市场的关系，凡是市场机制能够发挥作用的地方，财政一般不应介入；市场机制调节失灵的地方，财政则必须介入。当前河北省正处于经济社会转轨的时期，面临各种各样的矛盾和问题。构建公共财政框架，也就是要解决经济社会转轨中的财政转型问题，切实解决河北省财政的“缺位”和“越位”问题，为经济社会全面协调发展提供财力上的支撑。本篇的作者们对此做了充分的探讨和论述。

第一篇 公共财政理论问题研究



中国财政改革：立足点、 着眼点与着手点

河北省财政厅科研所 管荣开

新中国财政从建国以来已有 50 多年的历史。财政改革从 1980 年实行“划分收支、分级包干”算起已有 23 年。纵观财政的历次改革，特别是 1994 年实行分税制改革，还有预算管理、农村税费制度以及最近的企业所得税分享改革，都是对国家、企业、个人之间分配关系的规范，总的来说是朝着与社会主义市场经济相适应的方向发展，成绩显著。认真总结中国财政改革的实质性经验，深入探讨财政改革和发展的客观规律，对于今后全面贯彻落实党的十六大精神、更充分有效地发挥财政的宏观调控作用是十分必要的。

财政改革的立足点：公共财政与民主财政

在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动就是公共财政。国家以社会管理者的身份从市场取得税费收入，并将其用于政府的各项公共活动支出，以充分保证国家机器正常运转，保障国家安全，维护社会秩序，实现社会经济协调发展。公共财政是全面贯彻“三个代表”重要思想的具体体现，是全面建设小康社会的基本保障，是构筑社会主义市场经济体制的紧要环节，是合理转变政府职能的迫切需要。建立和完善社会主义公共财

政事关治国安邦、强国富民大计。党的十五届五中全会、六中全会以及《国家“十五”计划纲要》中都对建立公共财政体制提出了明确要求。2003年前的全国财政工作会议也强调“建立比较完善的公共财政体系”是我国财政改革与发展的目标。因此，把建立科学、规范、完善的“公共财政”总体框架作为中国财政改革的立足点和归宿，应该是没有疑义的。

一、财政改革的立足点之一——公共财政

公共财政的核心是满足社会公共需要。公共财政的基本功能主要是为全社会提供公共产品和公共服务，体现公众整体的利益；同时调控经济运行，促进经济健康稳定增长；优化资源配置，促进经济结构合理调整；调节个人收入分配，保持社会的公平与和谐。在公共财政与公共经济的关系上，“由分门别类的众多部门生产各种公共物品的活动”是“公共经济”，而“为这种生产公共物品的经济活动筹集、分配、核算、管理、监督经济资源的活动”就是“公共财政”（齐守印，2002年）。公共财政也是一种财政运行机制。我国经济模式从传统的计划经济向社会主义市场经济转变是一场“革命”；相应地，建立与社会主义市场经济相适应的“公共财政”机制，也是对传统“国家分配”模式的脱胎换骨的改革。

自我国确定建立公共财政五年来，大家对于公共财政虽然都有了一定的认识，但由于实践的时间还比较短，经验教训还不够丰富，有些人理解得还比较肤浅，仍然沿袭计划经济的思路，认为财政支持经济发展就是把财政资金大量地投向生产性、经营性领域，坚持大办“官营”工商企业，在资金不足时甚至不惜背上沉重的债务包袱；有的或许是受地方利益、个人利益的驱使，大搞脱离实际的所谓“形象工程”、“政绩工程”，而对教师、干部工资、社会保障、支农资金等社会公共需要的支出该保的不保，违背了公共财政的原则。发展经济作为党和国家政策的基本点，财政自然应该给

予支持和配合。但在市场经济下，经济发展有其自身客观的规律。只要是生产资源丰富、产品优质畅销、经济环境优良、税费负担较轻、企业利润丰厚，企业自然会有迅速的发展，并且会吸引社会的大量投资。“经济”有工业经济、农业经济、第三产业经济，在这三业中应该支持哪个产业发展？经济建设又分加工企业和基础设施建设，对这二者应该如何分别支持？“经济”还有国有经济、民营经济、合资经济之分，应该支持哪种类型发展？这在财政给予支持之前都是需要讨论弄清的。再者，财政支持经济发展首先就要多支出，多支出的前提是多收入、多收税，这又与“支持经济发展”相矛盾。这里存在一个合适的“度”，而这个“度”正是要靠建立在公共财政基础上的税收法规和政策来确定的。

再比如，当支持经济发展时又常提到“要集中财力办大事”。这里也有必要先搞清什么是“大事”，搞清“大事”和“小事”的辩证关系；现有的财力是如何分散的，哪些财力可以集中，哪些财力不能集中；“大事”如何办，由谁来办，等等。“经济发展”是客观运动，“发展经济”是人的主观愿望。当人们发展经济的主观愿望与经济发展的客观规律相符合时，经济就能得到健康、持续的发展；当二者不相符合甚至违背时，经济就可能畸形“发展”，走上弯路，甚至出现倒退。因此，还需要从更高层次上加深对公共财政的认识，进一步健全和完善公共财政体制。这里的关键便是要用公共财政的理论、观点分清哪些产品是非公共物品，是可以或应该由市场提供的；哪些是公共物品，是应该由财政提供支持的。这些公共物品中哪个又是最短缺的，是财政必须首先支持的，从而把“好钢”真正用在“刀刃”上，使财政资金产生良好的社会效益。

二、财政改革的立足点之二——民主财政

党的十六大把“建设社会主义政治文明”作为建设小康社会的重要目标之一，而政治文明的主要内容就是民主政治建设。如果

说“公共财政”与“代表最广大人民的根本利益”在本质上是一致的，那么，“民主财政”也正是民主政治在财政上的具体体现。

财政的民主化建设在我国历来是个薄弱环节，平时强调不多，重视不够，因此关键时刻往往出问题。目前我国社会经济中存在的诸如国有资产严重流失、社会保障体系不健全、社会贫富差距偏大、农民负担仍然过重等问题，除了社会生产力较低、经济管理能力较差等原因外，政治管理、财政管理缺乏民主化也是重要因素。某些地方大搞脱离实际的“形象工程”、“政绩工程”，同时却拖欠干部、教师的工资，对许多该办的社会公共事务也不办，这必然不符合以致违背广大人民群众的利益，也必然得不到大多数人的赞同。市场经济从根本上说是由独立的生产者组成的经济，私营经济、民营经济应该是生产经营型领域的主要成分。财政资金过多地投向生产性、经营性领域，大办“官商”企业，必然与该领域的民营经济产生不公平竞争，形成对民营经济的排挤，必然违背民营经济业主的意愿。而这样的决策之所以能够贯彻执行，大多是个人主观独断的结果，是因为缺乏一套行之有效的民主决策、民主财政机制。一般干部、教师、民营企业家的民主权利尚且如此，更不用说被沉重的税费负担压弯了腰的农民们了！

政治是经济的集中表现，财政是经济与政治的结合部。民营经济的发展相应要求政治的民主化和财政的公共化。公共财政是一种体制，也是一个结果。财政要支持经济发展，公共财政要合理有效地提供公共物品，其保障措施和切实手段就是民主财政。民主决策、民主财政一旦实行，违背公共财政原则的事便一般不会发生，即使发生也会减少到最低限度。英国思想家、哲学家罗素明确指出：“民主政治虽然不是一个完全的解决办法，但它是一个主要的解决办法。”“将所有大规模的工业企业和财政收归国有并由政府管理”，还不能保证对普通老百姓有多少益处，“它还需要有一种比以往任何纯粹政治的民主更彻底、更能防止官僚专制、对宣传自由更周密规定的民主来补充。”或者说，“只有公共活动的民主性

才能确保公共资源的最优配置”；“从根本上讲，公共财政一定是民主财政、民主活动”（刘云龙，2001）。大多数经济人的偏好的集合是相对稳定的，其走势是比较一致的；而单个人的偏好则具有个性和特点，可能出现摇摆性和不确定性。因此，当我们看到一个地方的经济发展战略、财政收支决策出现重大失误和剧烈变动时，我们就有理由质疑：这个地方的财政是不是公共财政？是不是民主财政？

有无经常的批评和评论，是民主政治、民主财政的试金石。开展认真的而不是敷衍的、及时的而不是过时的、公开的而不是“私下”的批评和自我批评，是毛泽东倡导的三大优良作风之一。在党的七届二中全会上，毛泽东主席讲了“两个务必”之后，紧接着强调：“我们有批评和自我批评这个马克思列宁主义的武器，我们能够去掉不良作风，保持优良作风。”这种优良作风有些久违了，现在应该继续发扬光大。罗素认为，在同一张报纸上用相当篇幅发表不同观点，是民主政治的良好体现，这能使读者通过比较，自己判断是非，从而减少许多偏见，因而他不赞成宣传的一致性。如果报纸总是一种观点，一种论调，只是“表扬和自我表扬”，那就与批评和自我批评背道而驰，从而离民主政治相去甚远。那些脱离实际的所谓“形象工程”、“政绩工程”之所以不能及时制止，就是因为缺少民主监督，缺少批评，缺少社会正气。在现实条件下，接受人大的监督和审议是最有直接意义的；同时更要发展充分广泛的民众批评。

财政改革的着眼点：政府职能转变与依法理财

财政，从字面看，是“财”与“政”的结合：“以政敛财”时，“政”是“财”的靠山；“以财行政”时，“财”是“政”的依托。这里的“财”是与“政”即公共管理、国家政治相联系的