

鄂尔多斯地方财政实证论要

SHOURUKUOZHANG
ZHONG DE
DIFANG CAIZHENGKUNNAN
SHIZHENGLUNYAO

收入扩张中的地方财政困难 实证论要

张占霖 著

民主与建设出版社

鄂尔多斯地方财政实证论要

收入扩张中的地方财政困难 实证论要

张占霖 著

民主与建设出版社

图书在版编目(CIP)数据

收入扩张中的地方财政困难实证论要 / 张占霖 著. —北京: 民主与建设出版社, 2007.11

(鄂尔多斯地方财政实证论要)

ISBN 978-7-80112-808-9

I.收… II.张… III.地方财政—研究—鄂尔多斯市

IV.F812.726.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 178551 号

© 民主与建设出版社, 2007

责任编辑 程旭

封面设计 缪惟 潘宏伟

出版发行 民主与建设出版社

电 话 (010) 85698040 85698062

地 址 北京市朝阳区朝外大街吉祥里 208 号

邮 编 100020

印 刷 北京北新彩色印刷有限公司

版 次 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

成品尺寸 160mm × 233mm

印 张 10.5

字 数 70 千字

书 号 ISBN 978-7-80112-808-9/F·360

定 价 39.80 元

注: 如有印、装质量问题, 请与出版社联系。

序

中国始于1978年的改革开放，至今已经走过了将近30个年头。

在这过去的近30年里，中国的社会经济结构乃至人民群众生活的每一个方面，都发生了深远的变化。一方面，传统的计划经济体制已经让位于新兴的社会主义市场经济；而另一方面，伴随着经济体制的转型，原有的计划经济体制下国家至高无上、政府统领一切，通过计划指令对国民经济进行全方位管理的时代，也缓缓落下了帷幕。无疑，我们的政府治理和思维方式，也伴随着经济基础发生的变化而与时俱进着。

中国古代有句话：“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。从远古开始，国家作为社会的最高权力，其权威在社会生活的各个方面，都是无可动摇和不容置疑的。在许多中国人的传统思维中，一讲到财政，大家本能地联想到高高在上的，凌驾于一切个人的国家权力。不错，财政乃庶政之母，作为国家权力的基础，财政正是国家履



行各项国家职能的力量源泉。

财政的力量是强大的。在这个权力面前，任何个人、家庭、团体、企业都是渺小的。财政的影响是深远的。财政要是管不好，财政的指导思想要是出了问题，不但政府的各项职能会乱套，整个社会的安定、每一个老百姓的生活，都免不了会受到波及。财政这种力量用得恰到好处，则不啻为万民之福；要是出了“岔子”，那轻则失信丧财，重则社会动荡，亡国灭种的教训也不是没有的。从这个角度说，中华民族几千年的社会发展、治乱兴衰，就是一部财政发展史、一部财政管理史。所以，宋代的大儒、大思想家苏辙发出了这样的感慨：“财者，为国之命而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之”。

财政是国家的根本，财政也是社会繁荣和人民安居乐业的基础。因此，历朝历代的政治家们、有识之士们才会对财政问题特别关心。从曹参到司马光，从桑弘羊到王安石、张居正，与民休息的文景之治也好，自强维新的戊戌变法也好，都离不开对财政制度的改革和对财政思想的探索。晚清以降的近代中国，积贫积弱，在富国强民的道路，许多西方先进的经济思想，特别是财政思想，被介绍到中国；但是连年的战乱和腐败的政治，使得这些超越中国社会客观现实的意识形态，只不过成为了华丽的空

中楼阁。

新中国成立后,伴随着社会主义改造的基本完成和计划经济体制的确立,新中国的财政被赋予了崭新的职能。这个财政不仅仅是为国家的收支服务,而且还通过对国民收入的配置为整个国家经济建设提供了不可或缺的支持。不仅如此,国家财政甚至深入到了每一个家庭,每一个企业,深刻地影响甚至牢牢地控制着整个社会的每个分子和每个单位。离开了财政的生产和生活是完全不可想象的。可以说,今天的中国能够有此成就,近30年的改革开放能够有此成就,计划经济时代的国家财政所发挥的基础性作用功不可没。

计划经济下的财政是高度统一和中央集权的,非如此不足以实现社会经济的协调发展,非如此不足以集中有限的力量办大事。然而,中国是一个幅员辽阔但发展却高度不平衡的大国,东西差异、南北差异、城乡差异、工农差异明显,人口多底子薄。如果说在依靠计划指令进行资源配置的计划经济时代,中央集权的财政体制尚能勉为其难地完成其职责的话,那么随着改革开放的推进,这种国家财政体制的弊端就越来越明显地暴露出来,并且成为了阻碍生产力前进的因素。

20世纪90年代初,随着社会主义经济体制改革的深



人,经历了10余年“分灶吃饭”的财政体制改革也进入到了一个进行全局性改革规划的新阶段,这次改革的中心就是明确并且捋顺中央财政和地方财政的关系。实际上,传统计划经济体制下的地方财政不过是中央财政的派出与执行机构,而改革之初的地方财政也不过是在财政包干的“分灶吃饭”中懵懵懂懂地产生了一些朦胧的自我意识。而在1994年的财政体制改革中,中国的地方财政,在中国几千年来的财政发展史中,第一次合理合法的,至少在名义上,获得了与中央财政相对平等的地位。考虑到中国社会几千年大一统的思维惯性,这不能不说是一次了不起的进步。

在一些人的思维中,一讲到财政,就或多或少地存在着重中央轻地方的倾向。似乎中央财政力量大,办的都是些了不起的大事,而地方财政力量小,只配做一些查缺补漏的,中央不屑于做的鸡毛蒜皮的小事。也有一些人从国家至上的角度出发,将地方财政和地方主义搅合在一起,认为地方财政天然就会和中央财政博弈,或者说对抗;因此主张尽可能限制地方财政,弱化地方财政,如果不能再回到过去的状态,那么也一定要在地方财政的脑袋上套一个紧箍咒,随时敲打,使地方财政成为对中央俯首帖耳的驯服工具。

这些思维的存在,使得中国的地方财政管理和对它的

研究出现了两个现象：一是大量的研究人员甚至包括一些政策制定者，热衷于“顶层设计”，热衷于宏观的财政政策的研究和制定，不愿意甚至是不屑于为地方财政出谋划策，有的对地方财政的认知甚至是建立在“拍脑袋”的逻辑推理和书斋作业的基础上，抑或是道听途说的二手资料的产物。二是大量从事地方财政管理工作的同志，面对大量的实际的具体的问题，得不到足够的智力支持和政策指引，同时他们在解决这些问题的过程中的创造性却得不到应有的承认和重视：学者们认为太浅，对于全局来说又显得太过具体而缺乏普遍价值。

于是，一方面大量和我们的国情存在较大差距的西方财政思想、财政政策、财政制度中关于地方财政的部分，被强行套用在许多完全不具备实现条件的地方，造成了理论与现实的脱节，政策与执行的脱节。而另一方面，大量的地方财政工作者既不能得到必要的理论支持，他们彼此间也不能进行相互的沟通和交流，大家总是重复地摸着石头过同一条河，消耗了大量的人力物力。这种局面，在全面建设小康社会的今天，显然与国家和社会赋予地方财政的职能是不相符的，与科学执政的要求是不相符的。

实际上，社会主义市场经济中，无论是中央财政还是地方财政，作为公共部门的重要组成部分，对于社会经济



的发展，都是不可或缺的部分。它们着眼点不同，分工不同，提供的公共产品不同，但是却没有高低贵贱之分。它们都和人民群众的生产生活密切联系，都和社会的繁荣稳定密不可分，都和国家的前途命运紧密攸关。它们之间既不是竞争关系，也不是敌对关系，更不存在谁取代谁的问题。它们二者相辅相成，无论谁离开了谁都不行，只有协调发展才能实现社会的总体目标。

在今天的中国，财政已经从单纯的服从于国家意志，转而为社会经济又好又快的发展，为人民群众的生产生活服务。在这种由国家财政向公共财政的转变中，地方财政的重要性日益凸显。取众人之财，为的是办众人之事。地方财政与中央财政一样，它的评价标尺已经不再是收的钱越多越好或者是否完成了上级交办的任务，而是看它是不是适应了本地区的要求，发展了本地区的经济，为本地区的人民服好了务，从而为整个社会和全体社会成员增进了福利。

地方财政总是和具体的事情打交道，中观层面、微观层面的问题远远超过宏观层面。省级财政、地级财政、县乡财政面对的问题，解决的途径，都各不相同。地方财政研究中的这种特性，既是其研究的价值和魅力所在，也为我们指明了对地方财政研究的道路和方向。不深入地地

获取第一手资料、实事求是地研究这些问题，不将这些实际问题与现代财政管理思想和国家的发展阶段、具体国情、大政方针联系起来，就不可能真正地认知、分析和解决我们在前进中碰到的问题，我们也就不可能真正地建立起一个适应中国特色社会主义现代化建设的现代财政体系，就不可能真正建立起符合全面建设小康社会总体目标要求的现代财政制度，也就不能通过因地制宜的财政管理将科学发展观通过财政工作贯彻落实到政府治理和社会生活的每个方面。

作为一名致力于构建中国特色社会主义现代财政体系、传播公共财政思想的学人，我很高兴地看到越来越多的人开始关心、研究中国的地方财政，并试图联系现代研究方法和财政理论去分析、解决长期困扰中国许多地方政府的财政问题。他们中的一些人，本身就来自于地方财政工作的最前沿，他们有着第一线的经验，他们有着第一手的资料，他们在中国第一流的高等学府中深造过，更关键的是他们有着解决他们所在地方面临的财政问题的强烈的责任感和动力。

笔墨当随时代。

近年来，在中国人民大学公共财政管理方向的硕士学位论文中，涌现出了一批系统研究地方财政问题的论文。



这些论文往往从本地区的实际情况入手，从现实中来，通过科学的分析和研究，通过理论的推演和升华，再到现实中去。针对的是书本以外的问题，提出的是经得起检验的对策。对于这些论文中优秀的篇章来说，它们的研究方法和研究思路已经超越了本地区的框框，而开始对具有类似环境条件的地区具有强烈的借鉴和参考价值。

正因为如此，我非常欣喜地看到“中国人民大学优秀公共财政管理学类论文出版推荐计划”，以《鄂尔多斯地方财政实证论要》的总目，选取了以鄂尔多斯这样一个西部地区的地方财政的不同方面的问题为实证研究对象的优秀论文推荐出版。希望论文作者的心血研究能够藉此走出图书馆的论文资料室，走进更多的关心、从事地方财政事业的人们中间，为西部地区的财政现代化建设服务，为贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会服务。

涓涓细流虽然没有惊涛骇浪，但正是它们汇成了大海的波澜壮阔。

高培勇

2007年9月

目 录

第 1 篇

财政收入总规模扩张中的地方财政困难研究

——鄂尔多斯市地方财政困难个案分析

一、导论	1
(一) 我国县(旗)乡财政困难问题研究背景	1
(二) 研究的意义和目的	3
(三) 研究思路	7
二、旗乡财政困难现状及其表现形式	9
(一) 鄂尔多斯市财政收支概况	10
(二) 旗乡财政困难的表现形式	18
三、旗乡财政困难成因分析	29
(一) 经济因素	29
(二) 体制因素	32



(三) 管理因素	38
(四) 社会因素	42
四、 解决旗乡财政困难的基本思路及对策	44
(一) 解决旗乡财政困难的中长期目标	44
(二) 解决旗乡财政困难的基本思路与对策	46
五、 结语	67

第 2 篇

有效提高地方财政收入比重的对策研究

——鄂尔多斯市提高地方财政收入比例实证分析

一、 研究提高地方财政收入比重的背景与意义	69
(一) 提高地方财政收入比重是巩固与加强地方政权建设的 基本保证	71
(二) 提高地方财政收入比重是促进地区经济社会又好又快发展的 重要支撑	72

(三) 提高地方财政收入比重是发挥地方公共财政职能的 现实需要-----	72
二、 各级地方财政收入比重变化情况及成因分析 -----	74
(一) 现状 -----	74
(二) 各级地方财政收入比重降低成因分析 -----	77
三、 提高地方财政收入比重的对策与建议 -----	86
(一) 提高鄂尔多斯市地方财政收入比重的对策 -----	87
(二) 对上级财政制度安排和运行机制方面的建议 -----	98
四、 结语 -----	100

第 3 篇

创造性地做好地方财政工作的基本构想

——鄂尔多斯市地方财政工作探究

一、 研究做好地方财政工作的背景与意义 -----	102
二、 地区经济和社会事业发展面临的问题 -----	103



(一) 地方政府用于发展经济和社会事业的可支配财力	
相对较少	105
(二) 部分社会事业发展相对滞后	112
(三) 旗区间经济发展不平衡	117
(四) 生态环境较为脆弱	118
(五) 政府债务规模较大, 偿债能力差	120
三、 做好地方财政工作的思路与举措	121
四、 结语	135
参考文献	136
后记	138
跋: 做中国气派的学问	140

第1篇

财政收入总规模扩张中 的地方财政困难研究

——鄂尔多斯市地方财政困难个案分析

一、导 论

(一) 我国县（旗）乡财政困难问题研究背景

县（旗）乡财政既是国家财政体系的重要组成部分，也是县域经济发展的重要推动力量。国家财政包括中央财政和地方财政，按照“一级政府、一级财政”的原则，我国财政体系由五级财政构成。县（旗）乡财政位于县域范围，属于基层财政，是整个国家财政体系的重要组成部分。目前我国共有2800多个旗县级财政，3.7万多个乡镇财政，旗乡财政运行对整个国家财政收支具有举足轻重的影响。分税制财政体制实施以来，中央对地方的转移支付补助资



金逐年递增,其中有相当比例的转移支付资金分配到了旗乡财政。即使如此,旗级财政困难和县域经济发展缓慢依然是当前经济发展中的突出问题。

“有实力的公共财政是市场经济国家实现可持续发展和稳定的一个必备条件。对中国来说,同样是重要的,因为中国的经济正处于向市场为基础的体制过渡的时期”。(注:世界银行国别研究报告:《中国经济——治理通胀深化改革》中国财经出版社1996年版,第35页)几年以前,人们已经认识到财政困难对我国社会经济发展和稳定的制约,提出了振兴财政的目标。研究我国地方财政困难问题,应从中国的国情和现实经济运行状况以及制度安排模式出发。只有这样,才能正确理解近20年来中国财政支出压力的持续性和各种压力的特点。作为一个发展中国家,中国既要促进经济的整体发展,又要促进经济结构的调整;既要保证改革的顺利进行,又要保证社会秩序的稳定。两难状况使得中国的财政支出急剧扩张,其结果是财政赤字不断扩大,财政困难逐步凸现。十六大以来,党中央、国务院、全国人大和社会各界都高度关注旗乡财政困难问题。国务院总理温家宝就缓解旗乡财政困难曾作出重要批示:“县乡财政困难问题需要调查研究,要推进改革,长此以往,将难以为继。”新一届财政部党组把解决旗乡财