

构建地方 公共财政体系

GOUJIAN DIFANG GONGGONG CAIZHENG TIXI

郑建国 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

构建地方 公共财政体系

GOUJIAN DIFANG GONGGONG CAIZHENG TIXI

郑建国 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

构建地方公共财政体系 / 郑建国等著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7381 - 0

I. 构… II. 郑… III. 地方财政 - 研究 - 中国
IV. F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 111611 号

责任编辑：王东萍
责任校对：徐领柱
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

构建地方公共财政体系

郑建国 等著

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

教材编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：espbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16 开 21 印张 330000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7381 - 0/F · 6632 定价：39.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

财政是国家的经济支柱，是政府履行各项职能的财力保证，也是政府调控经济，化解社会利益冲突的重要手段。在我国，伴随着经济社会制度的变迁，财政问题从来没有像今天这样错综复杂，尖锐突出，各级政府不同程度地面临着诸多财政问题和财政压力：收入分配、义务教育、社会保障、医疗服务、环境保护等。这些矛盾和压力呼唤和推动着公共财政体系的不断创新和完善。

我国幅员辽阔，人口众多，地方财政责任重大，公共财政体系的完善，地方财政既是重点又是难点。因此，深入探索如何构建地方公共财政体系显得非常重要和迫切。

本书是山西省科技厅立项的2007~2008软科学研究项目《建立地方公共财政体系研究》的研究成果。课题由山西省财政厅党组书记、厅长郑建国，山西省财政税务专科学校校长申长平教授主持。课题组成员有山西省财政厅法规税政处副处长王东生、预算处副调研员杨卫周；山西省财政税务专科学校副校长周巧红教授，教授张炳君、康建军、吉淑英，副教授裴淑琴、郭海莲、高凯平、徐州全、闫益国、刘彩丽，高级会计师史爱翠，张明珠硕士；山西省社会科学院何静硕士；太原师范学院王效梅硕士；太原市财政局宋介燕硕士。

本书在研究过程中，参考借鉴了许多相关研究成果，列在文后的参考文献中，对这些成果的作者表示衷心的感谢！

建立和完善地方公共财政体系，是一项艰巨复杂的系统工程，也将经历一个长期的过程。改革的征途上依然关山重重，地方财政的功能、体制、结构、管理等方面的改革、调整和创新，任重而道远。许多新矛盾、新问题需要我们有新理论、新思路、新举措。本书的观点、思路、对策难免片面、粗浅，甚至错漏之处，恳请读者指正。

作 者

2008年7月

目 录

CONTENTS

国之命脉 民之福祉

——构建地方公共财政体系 (1)

一、公共财政的基本要求 (1)

二、财政分配中存在的问题 (3)

三、健全公共财政体系的思路和对策 (9)

权责明确 财力匹配

——深化地方公共财政体制改革 (17)

一、问题的提出 (17)

二、地方财政体制运行中的主要问题 (19)

三、进一步深化地方公共财政体制改革的基本思路 (28)

取之有度 管之有方

——优化地方公共财政收入体系 (37)

一、地方财政收入分配与公共财政 (37)

二、山西财政收入分配状况分析 (43)

三、优化山西公共财政收入分配体系的对策 (55)

理清范围 创新模式

——规范政府非税收入管理 (62)

一、政府非税收入的必要性和历史沿革 (62)

二、政府非税收入现状与存在问题 (66)

- 三、政府非税收入改革取向思考 (70)
- 四、政府非税收入改革策略 (72)

培植税源 优化环境

- 健全地方税体系及其环境 (80)
 - 一、地方税概述 (80)
 - 二、地方税及其税务环境现状分析 (83)
 - 三、地方政府能力缺失与地方税税务环境建设 (90)
 - 四、健全与完善地方税体系 (97)
 - 五、建立地方税税务环境评估体系 (100)

降低成本 廉洁廉价

- 加强行政管理支出规模控制 (108)
 - 一、行政管理支出的含义和分类 (108)
 - 二、行政管理支出规模分析 (111)
 - 三、行政管理支出过快增长的原因分析 (118)
 - 四、控制行政管理支出规模的根本途径 (123)

民之所需 政之所谋

- 加大社会事业支出力度 (130)
 - 一、社会事业与公共财政 (130)
 - 二、社会事业支出增长趋势 (142)
 - 三、社会事业支出现状及其成因分析 (147)
 - 四、提高社会事业效能的对策和措施 (157)

惠民泽众 安邦固国

- 完善社会保障体系 (161)
 - 一、社会保障体系与政府公共财政 (161)
 - 二、社会保障体系的现状、问题及原因 (166)
 - 三、完善社会保障体系 (173)

统一完整 公开透明

- 完善公共财政预算制度 (180)
 - 一、目前的财政运行状况呼唤公共财政预算制度的改革 (180)
 - 二、发达国家财政预算制度的基本特点 (182)
 - 三、完善公共财政预算管理的基本内容 (192)

制度完善 程序规范

- 深化地方国库管理制度改革 (200)
 - 一、我国国库管理制度改革历程 (200)
 - 二、我国地方国库管理制度目前存在的问题 (204)
 - 三、世界通行的国库管理制度 (208)
 - 四、我国地方国库管理制度改革目标的确立 (212)
 - 五、我国地方国库管理制度改革目标的实现 (216)

公开作业 阳光交易

- 完善地方政府采购制度 (224)
 - 一、政府采购制度渊源探析 (224)
 - 二、政府采购与政府采购制度 (227)
 - 三、地方政府采购的问题剖析 (231)
 - 四、完善政府采购制度 (237)

理性支出 科学考量

- 创建地方公共财政支出效益评价体系 (244)
 - 一、地方公共财政支出效益评价的理论分析 (244)
 - 二、公共财政支出效益评价的国际比较与经验借鉴 (247)
 - 三、我国地方公共财政支出效益评价的状况 (250)
 - 四、确立地方公共支出效益评价的原则和标准 (252)
 - 五、科学确定和把握公共支出效益的内容 (254)
 - 六、合理选择公共支出效益评价的方法 (258)
 - 七、创建财政支出效益评价的指标体系 (261)

完善体制 理顺关系

- 深化国有企业管理制度改革 (271)
 - 一、国有企业存在的客观必要性 (271)
 - 二、我国国有资产管理现状分析 (276)
 - 三、完善国有资产管理体制，理顺国有企业与国家财政分配关系 (283)

科学配置 有效使用

- 加强行政事业单位固定资产管理 (292)
 - 一、行政事业单位固定资产管理现状及存在的问题 (292)
 - 二、行政事业单位固定资产管理的目标 (300)
 - 三、提高行政事业单位固定资产管理效果的对策 (301)

着力当前 着眼长远

- 强化国有资源管理 (309)
 - 一、国有资源管理中存在的问题 (311)
 - 二、提升资源性国有资产管理水平的对策 (313)
 - 三、山西国有资源管理的现实思考 (321)

国之命脉 民之福祉

——构建地方公共财政体系

国有百政，财为之母。财政始终是实现政府职能的重要工具。在我国，伴随着经济体制改革的进程，从大一统财政体制到分灶吃饭财政体制，再到公共财政体制，财政问题从来没有像今天这样错综复杂，矛盾重重。公共安全、公共工程、义务教育、失业救济、养老保险、卫生防疫、医疗服务、环境保护……，财政已经成为各种经济社会矛盾的焦点，受到全社会的高度关注。建立和完善公共财政体系，已成为深化国有企业、事业改革，建设社会主义新农村，全面实现小康，构建和谐社会的内在要求。本研究报告拟在分析山西财政存在问题的基础上，就山西省建立公共财政体系提供思路和对策。

一、公共财政的基本要求

明确公共财政的基本要求，是建立公共财政体系的理论前提。我们认为，公共财政的基本要求，应包括下述几个方面。

（一）公共财政的公共性

财政是政府凭借政治权力对一部分社会产品的占有和支配。政府是由所辖区内居民让渡权力的结果，政府属于本辖区内的全体公众。政府权力从本质上讲是一种公共权力，公众是权力主体，是政府的委托人。政府是公众实现利益与满足需要的工具，是公众的代理机构。显

然，政府具有公共性。^① 政府的公共性决定了财政分配的公共性。财政分配的公共性具体表现在，财政收入来源于社会成员的缴纳，每个公民都有义务根据其能力大小或受益多少缴纳法律规定的税费；财政支出必须用于满足社会公共需要，政府有责任为公众提供良好的社会公共产品和公共服务。

（二）公共财政的民主性

公共财政与社会公众的利益息息相关，全体社会成员必然对公共财政的运作有着强烈的参与和监督意识。因此，民主理财是公共财政的内在要求。实行民主理财，既反映在人民通过自己的代表对财政预算和决算的审查和批准，也反映在涉及公众利益的各种财政性和事业性收费，应通过听证会等形式，听取公众的意见和建议，还反映在重大建设项目应进行可行性论证，广泛听取专家及社会公众的意见和建议，等等。

（三）公共财政的公开性

公共财政的民主性客观上要求公共财政的公开性，没有公开，根本谈不上民主，更难以实现公平。按照公开性要求，政府有责任通过各种形式，如广播、电视、报纸等宣传工具公开全部财政收支，让社会公众了解财政收入来自何方，财政支出用于何处，广泛接受社会公众监督，实现阳光财政，透明财政。按照公开性要求，重大公共建设项目和大额支出，还必须实行公开招投标制度，确定建设队伍和供应商，防止“暗箱”操作可能带来的弊端。

（四）公共财政的公益性

在市场经济条件下，企业以经济利益为目标，其行为动机是利润最大化。而政府只能以社会公共利益为出发点，其职责是提供公共产品和公共服务，为市场的有序运转提供保证和创造条件。政府应坚持国不与

^① 关于政府的公共性，可参阅王振海：《论政府的公共性》，《新华文摘》，2004年第2期，第4~6页。

民争利的原则，始终以满足社会公共需要为己任，政府的财政收支行为，不应也不能带有营利色彩。

（五）公共财政的规范性

无规矩无以成方圆。数额巨大的财政收支如果没有严格的制度、严密的程序、严明的纪律作保证，很难保证财政收入的及时足额上缴、财政支出的合理分配和高效使用。因此，公共财政收支都必须规范运作。规范性首先表现在财政收支的法制化，即通过建立相关法规来约束财政收支行为在法制轨道上运行；其次表现在财政收支的统一性，即财政收支应有统一规章，统一的标准，不能够自行其是；再次表现在财政收支的完整性，主要是指预算必须能够全面完整地反映各级政府的全部财政收支。如果预算不能全面完整地反映各级政府的财政收支，不仅预算难以准确反映政府的活动范围、规模和方向，而且上述四项要求也将大打折扣。

二、 财政分配中存在的问题

改革开放二十多年来，山西财政伴随着经济体制改革和经济社会发展的进程，在改革中发展，在探索中前进，财政收入稳步增长，支出规模不断扩大，财政管理不断加强，财政体制不断完善。特别是近两年，财政支出实现了跨越式发展，为经济健康发展和社会全面进步提供了有力的保障。但在成就面前，我们也清醒地认识到处于转轨过程中的财政仍然存在很多困难和问题，需要通过深化改革不断加以解决，以下从四大方面进行分析。

（一）收入方面

1. 政府财力过于分散。公共财政的性质决定了政府的全部财政收支应有集中性、统一性，客观上要求全部财政收支都应纳入预算综合安排。在西方市场经济国家，财政分配与政府分配基本上是同一个概念。我国目前的情况是，相当多的行政部门参与了国民收入分配，肢解了财

政职能,分散了财力资源。一部分行政事业性收费游离于财政之外;相当数量的预算外资金虽然实行专户管理,但并未纳入预算;一部分基金由财政列收列支,但专款专用,画地为牢;纳入预算的非税收入相当一部分资金也具有专项性质,财政很难统筹,从而导致政府收入缺乏集中统一管理,大量资金使用缺乏有效监督管理。同时,还加重了群众和企业的负担。2005年,山西省财政总收入757.79亿元,一般预算收入368.34亿元,基金预算收入134.79亿元,预算外财政专户收入116.32亿元,后两项加上一般预算中的非税收入97.42亿元,达到了348.53亿元,大大超过了一般预算中各项税收收入(270.92亿元)。财政总收入、基金预算收入、预算外财政专户收入三项合计1008.91亿元,占国民生产总值的比例达24.48%,2007年,这一比例已达到29.4%。如果加上金融、保险、铁路企业的所得税(不列入地方财政总收入),考虑到一部分收费未进入财政专户,那么,政府收入占国民生产总值的比重已经很高。

2. 收入增长过分依赖少数产业。2003年,山西省财政总收入319.59亿元;2004年越过400亿元和500亿元两个大关达到536.27亿元;2005年又越过600亿元和700亿元两个大关达到757.8亿元。2006年突破千亿元大关达到1048.17亿元,2007年实现1200.54亿元。在我们欢欣鼓舞的同时,应当看到财政收入高速增长背后所隐藏的结构性和带来的问题。表1是煤炭、冶金、电力三大行业在不同年份对财政收入的贡献情况。

表1 三行业贡献财政收入情况表 单位:万元 %

年 份	1995		1998		2000		2005		2006	
	金额	占财政 收入	金额	占财政 收入	金额	占财政 收入	金额	占财政 收入	金额	占财政 收入
财政总收入	995 658		1 821 668		1 945 545		7 581 168		10 481 656	
煤炭	221 618	22.26	428 821	19.43	388 823	19.99	2 706 419	35.70	3 136 549	29.92
冶金	95 150	9.56	80 323	4.41	96 678	4.97	569 667	7.51	585 636	5.59
电力	74 031	7.44	139 703	7.67	147 139	7.56	472 600	6.23	619 942	5.91

从表1可以看出,2000年,煤炭行业上缴的财政收入占财政总收入的比重为19.99%;2004年,这一比重上升为31.63%;2005年,这一比重又上升至35.70%;2006年虽有下降,仍大大高于20世纪90年

代,反映出财政收入对煤炭产业有很强的依赖性。同时,财政收入高速增长带来了环境压力日趋增大和以煤炭行业为重点的安全欠账等问题。另外,财政收入高速增长还带来支出基数的迅速扩大,一部分刚性支出上去下不来,形成今后财政的压力,一些临时性支出安排难以确保支出的合理性。

3. 一般预算收入比重过低。2004年,山西省一般预算收入为255.25亿元,占财政总收入的比重为47.6%,达到近十年的最低点。2007年,山西省一般预算收入597.89亿元,占财政总收入的比重为49.8%,比2003~2005年略有回升,但无论与过去比,还是与其他省份相比仍然偏低。具体情况见表2所示。

表2 山西省一般预算收入占财政总收入比重 单位:亿元 %

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
总收入	129.38	150.15	163.99	182.17	185.55	194.55	229.54	292.43	379.59	536.27	758.12	1048.17	1200.54
一般预算收入	72.21	84.17	92.81	104.19	109.18	114.48	132.76	150.82	186.05	255.25	368.34	583.38	597.89
比重	55.81	56.06	56.59	57.19	58.84	58.84	57.84	51.57	49.01	47.6	48.6	55.66	49.8

造成这一问题的原因是多方面的,比如没有用足用活中央的税收优惠政策,缺少中央财政政策支持,属于地方管理的税收和非税收入潜力挖掘不够,但最主要的是以煤炭为主体的产业结构下,适用增值税造成山西省一般预算收入过低。

4. 财政收入多有流失。财政收入流失的确切数量,我们无法准确统计,但这一问题的存在是无疑的。一是偷税漏税面宽量大,仅2005年查处“晋鲁税案”和“清徐税案”,税款金额分别达4.79亿元和2.06亿元,由此可见一斑。二是国有资产(本)收益、各种基金、预算外收入、非税收入亦不同程度存在流失现象。

(二) 支出方面

1. 支出结构不够合理。支出结构可以从纵向结构和横向结构两方面来分析。从纵向结构看,支出重心偏重于城市和上级部门,广大农村和基层单位未能得到足够重视和应有的财力支持,城乡之差不言自明,后者如战斗在维护人民生命和财产安全第一线的派出所干警,住房由住

地单位解决，车辆少车况差甚至无车辆，工作经费紧张，而上级管理机关的条件要好得多。从横向结构看，谈论多年的越位缺位问题尚未根本解决。财政仍然承担一部分国有企业亏损补贴和更新改造资金，包揽一些已经市场化的自收自支单位的经费，而城市公共设施、农业投资、环境保护、社会保障、义务教育的投入严重不足。

2. 财政供养人员多，负担重。财政供养人员规模庞大，增长迅速是山西财政面临的很大难题。1995年，财政供养人员104.56万人，2006年达到148.30万人，比1995年增长了41.83%。财政供养人口占总人口的比重由1995年的3.39%上升到2006年的4.53%，平均22个人养一个吃皇粮的。每年增加的财力，很大部分被迅速增加的人员吃掉了，食之者众、生之者寡是县级财政困难的重要原因。

3. 支出责任不明确，界限不清楚。提供公共产品和公共服务，财政责无旁贷。但数量庞大的事业单位仅具有准公共产品和公共服务的性质，且公益性程度不一。在计划经济时代，分别全额预算、差额预算、自收自支进行管理。目前，绝大部分事业单位都有收入，但收入性质、收入多少、收入制度有很大差别。这些事业，财政到底负担什么责任，无论理论上还是实践上都是不甚明确的。一些高校、公立医院，收入用于正常运转和职工福利，基建靠大量贷款，一旦难以偿还，到底由谁负责？还有一些纯粹公共产品性质的事业，如高速公路，却实行企业化管理，财政负何责任，如何管理也不明确。

4. 支出效益不高。在支出总量相对不足的同时，支出管理不善，损失浪费现象十分严重。建设项目上，概算编制高估冒算，执行中超预算现象普遍，决策不科学，重复建设、盲目建设造成的损失浪费很大；设备购置上，重复购置、盲目购置导致配置不合理，使用效率低甚至大量闲置；经费使用上，公车耗费，公款吃喝，公款旅游，文山会海以及长流水、长明灯等造成的浪费比比皆是。可以断言，几乎所有财政支出项目中都存在程度不同的铺张浪费和效益不高问题。

（三）管理方面

财政管理是政府为实现其职能，对财政分配及其相关经济活动过程进行的决策、计划、组织、协调和监督活动，是政府管理的重要内容。从预算编制，到收入组织、支出安排，再到会计管理、国有资产管理，

财政管理的内容十分广泛和复杂。概括起来，财政管理方面存在的问题有以下几方面。

1. 管理制度尚不完善。行之有效的管理制度是财政分配顺利进行的重要条件，而管理科学化、制度化、规范化则是现代管理的基本要求。由于处于体制转轨的特殊时期，特别是几乎每一项改革都会涉及财政，财政的“消防队”、“抢险队”角色决定了制度跟进不及时，大到财政体制这样的根本制度，小到费用开支标准，几乎所有财政制度都有需要改进和完善的地方。例如，目前的出差住宿标准明显偏低，没有住宿费不能领取补助，不尽合理。如果改为像出国一样费用包干也许更科学合理。

2. 管理法制不健全。依法理财是公共财政的内在要求，法制是财政管理活动的基本依据，没有财政法制，财政活动就不可能规范有序，公正合理。目前，财政法制不健全，一是立法的层次和质量需要提高，二是立法的统一性、协调性需要加强。财政支出中存在法与法“打架”现象，农业、教育、科技、计生、文化、宣传确定了不少法定项目，与预算法冲突，财政无所适从。三是执法中存在不合法和不适当状况，包括失职、越权、不公正处理等问题。

3. 管理队伍有待加强。山西省已经具有一支素质较高，作风正派，业务过硬的财税干部队伍，连续两年财政系统获行风评议第一是明证。但财政干部数量需要适度增加，质量需要进一步提高。数量以省厅为例，一个业务处室几个人管上百亿资金，很难做到事先深入实际调查，事后跟踪问效。质量上讲，而对市场经济环境和复杂的财政问题，财政干部政治素质、理论素养和业务素质尚待进一步提高。

4. 管理上还存在很多薄弱环节。由于财政管理的内容繁杂、范围广泛，市场化改革使许多领域不断出现新情况、新问题，尽管财政管理的手段和方式不断完善，但与公共财政的要求相比，仍存在许多薄弱环节，重预算内轻预算外，重预算分配轻支出效益评价，重资金管理轻资产管理等问题客观存在。

（四）体制方面

随着经济市场化程度的不断提高和国民收入分配格局的不断变化，现行财政体制中一些与经济社会协调发展和公共财政要求不相适应的问

题也逐渐显现出来，归纳如下。

1. 事权与财权财力不对称。事权与财权财力不对称是分灶吃饭财政体制以来始终存在到目前尚未解决好的一个问题。事权与财权财力不对称，表现之一是各级政府间财权划分较清，但事权划分不清。事权范围和边界不明确，一是导致各级政府间责任不落实，支出缺位，二是导致一些基层政府办事没有严格的法律规定，决策受政府主要领导个人偏好影响较大，带有一定的主观随意性；再一个表现就是财权财力相对上收和事权相对下移，最突出的表现是县级政权承担着最为直接的社会全面建设和发展的任务，但缺乏与其职责相匹配的财力支撑，致使一些县法定的支出（如公检法机构经费 2.3 万元/人）难以保障，许多上级专项要求的配套资金无法落实。

2. 收入划分不尽合理。随着社会主义市场经济体制的不断完善和财政改革的不断深入，现行财政体制中存在的一些问题也逐渐显现出来，一是税收收入中央、省、市分享比例较高，县级留成比例较低，县级一般预算收入占总收入比重过低，有的县增值税、企业所得税留成比例仅为 8% 和 12%，一般预算收入比重最低的县仅为 8.3%，县级多收不能多得；二是市县之间未按属地原则划分收入，各市不仅未将原市属企业按属地原则下放县级管理，而且将省下划的原中央和省级企业收入留归市级，这一做法，使中央、省、市三级参与分享了县级财政收入增量，县级却不能参与分享上级企业收入增量。有些市对省级下放企业收入虽也实行了属地征收，但县级却不参与分成；三是部分市在体制调整中，参与了县级收入的分享，对县级收入进行了再集中，但没有将从县级集中的收入用作对县级的转移支付，而是用于扩大市本级支出；四是各级之间财力差异较大，2004 年县级供养人员占全省的比重为 73.45%，财力仅占 49.95%。这些收入划分方面存在的问题，严重影响了县级政府培植财源、增加财政收入的积极性，也影响了县级支出的统筹安排。

3. 转移支付不够完善。集中体现在：一是一般转移支付规模偏小。近几年省对县级一般转移支付规模不断扩大，有效地缓解了县级财政困难。但是与需要相比，转移支付规模过小，难以满足县级经济社会发展的必要支出需求。目前，省对县级一般转移支付仅以保障基层干部职工基本工资发放和基层政权的正常运转为主要目标，未能考虑县级各项事业发展的支出因素，总量明显不足。二是专项转移支付不够规范，种类