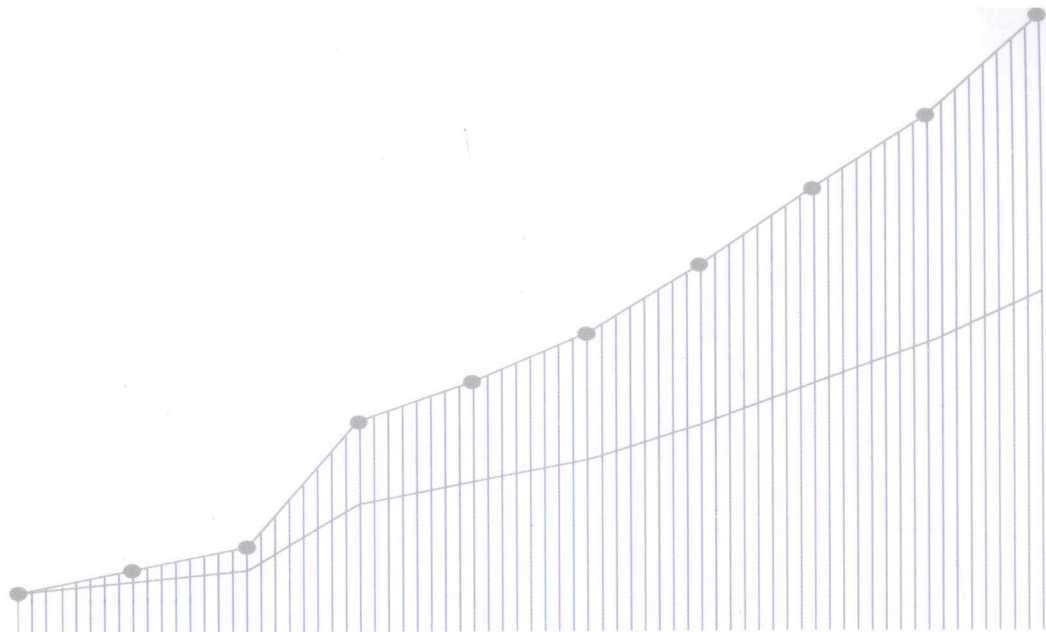




地方公共财政新模式研究

余丽生 赵健明 等著

DIFANG GONGGONG CAIZHENG
XINMOSHI YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

地方公共财政新模式研究

余丽生 赵健明 等著

DIFANG GONGGONG CAIZHENG
XINMOSHI YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

地方公共财政新模式研究/余丽生 赵健明 等著. —北京: 经济科学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1300 - 6

I. ①地… II. ①余… III. ①地方财政: 公共财政—
财务管理—研究—义乌市 IV. ①F812.755.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 240309 号

责任编辑: 赵 蕾

责任校对: 杨 海

技术编辑: 李 鹏

地方公共财政新模式研究

余丽生 赵健明 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: 100142

经济理论编辑中心电话: 88191435 88191450

发行部电话: 88191540

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

电子邮件: jjll1435@126.com

北京中科印刷有限公司 印装

787 × 1092 16 开 9.25 印张 150000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1300 - 6 定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《地方公共财政新模式研究》课题组

课题组组长：浙江省财税政策研究室 余丽生

浙江省义乌市财政局 赵健明

课题组成员：浙江省财税政策研究室

冯 健 陈优芳 虞 斌 卢名辉

浙江省义乌市财政局

赵绍辉 虞建民 李晓玲 何慷洪

朱琴芳 杨云松

前言

公共财政是与社会主义市场经济体制相适应，为社会提供公共产品，满足社会公共需要的财政模式。按照建立社会主义市场经济体制改革的要求，早在1998年，我国就正式提出财政改革的目标是建立社会主义公共财政。公共财政的提出并不等于公共财政的建立，按照公共财政改革目标的要求，全国各地开始了公共财政改革的实践，但公共财政没有固定模式，没有现成经验，需要各地去实践，去探索。

义乌市位于浙江省中部，是一个市场经济发达、以小商品市场闻名的小商品生产、销售地，是中国乃至世界的小商品集散地，义乌的小商品指数引领着全球的小商品生产和销售。同样，义乌市公共财政改革起步早、力度大、效果好，走在了浙江省乃至全国前列，成为地方公共财政改革的样板。早在2004年的浙江省全省财政地税工作会议上，就对义乌市综合财政改革的做法和经验展开了广泛交流，对义乌市公共财政改革给予充分肯定。2007年，浙江省在义乌市召开了“公共财政与政府性债务管理专题研讨班”，时任浙江省省长的吕祖善再一次对义乌市公共财政改革做出肯定，把义乌市公共财政改革经验概括为“收入一个笼子，预算一个盘子，支出一个口子”的公共财政模式，并作为浙江省公共财政改革的目标模式在全省推广。

笔者长期关注义乌市的公共财政改革，2008年，在对义乌市公共财政改革深入调研的基础上，起草了《综合预算改革：义乌市的实践与探索》的调研报告。报告对义乌市公共财政改革做了初步总结和提炼，得到了浙江省财政厅领导的肯定，并提出要求：进一步总结义乌市公共财政改革经验，以推动地方公共财政改革进程。为此，笔者联合义乌市财政局，组织研究力量，对义乌市公共财政改革做了更为系统全面的研究，总结义乌市公共财政改革的做法，提炼改革经验，深化财政改革，最终完成《地方公共财政新模式研究》一书。

党的十七届五中全会通过了“中共中央关于制定国民经济和社会发展

第十二个五年规划的建议”，国家在“十二五”规划纲要中提出“明确基本公共服务范围和标准，加快完善公共财政体制，保障基本公共服务支出，强化基本公共服务绩效考核和行政问责”。公共财政改革目标明确，使命光荣，任务艰巨。作为经济先发地区，作为地方公共财政改革的成功案例，义乌市的做法和经验，必将对下一步我国地方公共财政改革有所借鉴、有所启迪。

本书课题组

2011年9月

目 录

第1章 义乌市公共财政建设述评	1
第1节 公共财政改革的实践	1
第2节 公共财政改革的特色	7
第3节 构建公共财政新模式的探索	10
第2章 义乌市综合财政改革的实践	17
第1节 综合财政改革的主要做法	17
第2节 综合财政改革取得的成效	19
第3节 综合财政改革的经验	22
第4节 综合财政改革的若干启示	23
第3章 义乌市公共财政改革的探索	26
第1节 创新和完善地方公共财政改革取得新突破	26
第2节 深化公共财政改革的瓶颈制约	30
第3节 当前地方公共财政改革任务的思考	33
第4节 深化地方公共财政改革的方向探索	38
第4章 义乌市民生财政建设的研究	42
第1节 推进民生财政建设的必要性	42
第2节 民生财政建设实践	44
第3节 民生财政建设的经验与启示	49
第4节 进一步推进民生财政建设的建议	52

第5章 义乌市新农村公共建设的探讨	56
第1节 新农村公共建设的必要性	56
第2节 新农村公共建设的实践	58
第3节 新农村公共建设的经验与启示	63
第4节 进一步促进新农村公共建设的思考	65
第6章 义乌市行政事业单位国有资产管理改革的创新	69
第1节 行政事业单位国有资产管理改革的背景分析	69
第2节 行政事业单位国有资产管理改革的实践探索	72
第3节 行政事业单位国有资产管理改革的成效和经验启示	75
第4节 进一步深化行政事业单位国有资产管理改革的构想	78
第7章 义乌市政府债务管理的剖析	83
第1节 充分认识加强政府债务管理的重要性	83
第2节 加强政府债务管理的做法与成效	85
第3节 加强政府债务管理的经验与启示	88
第4节 进一步强化政府债务管理的思考	91
第8章 义乌市公共财政政策的思索	95
第1节 公共财政建设与经济发展的内在关系	95
第2节 公共财政促进经济发展的主要做法	97
第3节 公共财政促进经济发展取得的成效	102
第4节 公共财政促进经济发展的若干启示	105
第5节 公共财政进一步支撑、保障和引导经济发展的思考	107
第9章 义乌市公共财政与市场发展的思考	110
第1节 财政政策促进市场的实践	110
第2节 市场发展对经济与财政的重要作用	115
第3节 促进市场发展的经验和启示	118
第4节 义乌市未来市场发展的展望	120

第 10 章 义乌市预算信息公开的探析.....	123
第 1 节 推进预算信息公开的必要性.....	123
第 2 节 预算信息公开的实践及启示.....	125
第 3 节 从形式公开走向实质公开的路径思考.....	128
附录 义乌市人民政府印发关于完善公共财政运行机制的意见.....	133

第1章

义乌市公共财政建设述评

公共财政是和社会主义市场经济相适应，为社会提供公共产品，满足社会公共需要的财政。按照建立社会主义市场经济体制的要求，1998 年我国提出财政改革的目标是建立社会主义公共财政。财政改革目标的明确，加快了公共财政改革的步伐，但如何构建公共财政，没有固定的模式，各地结合地方实际，积极开创公共财政新局面。义乌市作为浙江省的一个县级市，是浙江省市场经济比较发达的地区之一，以小商品著称，义乌市的小商品市场誉满全球。同样，义乌市公共财政改革起步早，管理规范，许多公共财政改革走在了浙江省乃至全国前列，创造了具有义乌特色的公共财政模式。

第 1 节 公共财政改革的实践

党的十一届三中全会以来，我国开始了市场取向的经济体制改革，党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，明确了经济体制改革的方向。按照建立社会主义市场经济体制改革的要求，财政改革提出建立社会主义公共财政的目标，开始了全面的公共财政改革。而义乌市的公共财政改革起步于 2000 年，经过十多年的不断完善，具有义乌市特色的公共财政已基本形成。可以说，义乌市的公共财政改革起步早、力度大、见效快。

一、坚持不懈培育市场

义乌市是以小商品市场闻名的县级市，小商品市场是义乌市经济的基

础，也是义乌市公共财政改革和发展的基础，而小商品市场的发展又离不开公共财政的支持。义乌市的小商品市场起源于20世纪80年代，从1982年开放小商品市场、1984年实施兴商建县以来，义乌市始终把商贸业作为主导产业。政府积极参与市场建设、提升市场业态、完善市场交易规则、培育交易组织成长，引领市场朝着健康方向发展。政府公共财政积极发挥政策功能，在财政资金、税收政策上给予支持，尤其是加强了税收服务，全面落实各项市场发展税收优惠政策，实行阳光税收，规范税收执法，促进税负公平，营造公平的市场竞争环境。经过20多年的扶持和发展，从马路市场起步，义乌市场多次易址和扩建，发展成为全国性小商品流通中心和国际小商品采购基地，2010年商品市场成交额达到621.1亿元，中国小商品城成交额连续20年居全国各大专业市场榜首。商贸业的发展带动了义乌制造业的发展，推动了义乌经济的发展。2010年，全市生产总值614亿元，比2005年翻了一番多，年均增长13.3%；人均地区生产总值从43100元增加到83539元；综合财政预算总收入173.7亿元，其中财政一般预算收入77亿元、地方财政收入42.8亿元。三次产业结构由2005年的2.9:46.2:50.9调整为2.8:43.2:54.0，第三产业比重高出浙江省平均水平10个百分点。

二、全面建立综合预算

财政预算是公共财政的龙头，预算改革是公共财政改革的“重头戏”。义乌市的公共预算改革起步早，在2000年义乌市就出台了《推行综合财政预算管理方法的若干意见》，在全国率先开始了公共预算改革。经过不断的改进和完善，逐步形成了以“收入一个笼子，预算一个盘子，支出一个口子”即“三个子”为主要内容的公共预算模式，并在浙江省进行推广。

一是实行预算内外资金统管，将所有的政府性收入进“一个笼子”。义乌市明确规定所有部门的执收执罚收入都是政府性收入，必须全额上缴财政。为此，对全市所有行政事业单位的账户进行清理，除特殊原因保留了部分收入过渡户外，取消了所有执收执罚单位的收入账户。同时，实行“以票管费”，建立了“收缴分离、罚缴分离、银行代收、财政统管”的非税收入管理模式，规范各类收费项目和行为，确保将各类收费、罚没款等非税收入全额纳入国库或财政专户。

二是全面实行财政综合预算管理，将所有政府性收支预算进“一个盘

子”。按照财政预算管理科学化、精细化的要求，把所有的预算内外收入纳入收入预算管理，所有的支出预算以综合预算收入为基础，按照单位在编人员、履行职责、事业发展的需要，结合可用财力，全面推行部门预算“一编到底”，实行收支彻底脱钩。建立了以零基预算、部门预算、项目细化预算为基础的财政综合管理制度，形成了包括政府公共预算、国有资本经营预算和社会保障预算在内的全口径预算体系。

三是严格支出管理，将所有的政府性支出进“一个口子”。以国库集中支付改革为契机，规范预算单位支出账户，建立单一账户体系，以工资直发为突破口，将政府采购、基本建设、支农资金等通过财政直接支付或财政授权支付方式，将款项直接支付给商品或劳务供应商，实行所有财政性资金“一个口子”拨付。

财政综合预算改革从制度上规范了政府财政收支行为，提高了财政资金的使用效益，增强了政府财政的调控能力，也从制度上减少了腐败的机会和腐败行为的发生，确保了政府机关的廉洁高效。

三、积极推进新农村建设

农村税费改革以来，尤其是浙江省实施“千村示范，万村整治”工程和国家推行新农村建设以来，义乌市按照统筹城乡经济社会发展的要求，公共财政加快了向农村覆盖，农村的基础实施和农民的居住环境、居住条件有了显著的改善。

一是制定好新农村规划。推进新农村建设，规划要先行，以少走弯路和造成不必要的浪费。这些年来，义乌市先后出台了《义乌市城乡一体化行动纲要》等政策，率先制定并实施全国第一个城乡一体化行动纲要，按照城乡一体化社区布局规划推动新农村建设，把全市800个行政村统筹规划为290个社区，按照统一规划、统一标准、统一管理、鼓励统一建造的原则，对主城区、副城区、城郊区内的村庄分期分批推进新社区建设。

二是实施了农村环境的整治。按照“道路硬化、卫生洁化、路灯亮化、家庭美化、环境优化”的新农村建设要求，不断加大投入力度，每年安排数亿资金用于生态镇、生态村建设，绿化示范村，农民安全饮用水工程、生活污水治理项目等，着力改善农村环境。目前，已创建了省市级新农村建设示范村129个，完成村庄整治村538个，实现了整治目标。

三是推进了农房改造。以主城区城中村改造和远郊区异地奔小康工程

为重点,通过旧村改造建设,农村的生产生活环境和住房条件得到很大改善。目前,全市181个村启动旧村改造,其中97个实施全拆全建,54个村已基本完成改造。累计拆除旧房4.61万户,建新房3.7万户,新房建筑面积达1923万平方米,人均居住建筑面积增长近2倍,筹集社会资金53.4亿元,并带动了全市农民200多亿元的建设投入。

四、大力发展民生事业

民生是社会之本、执政之基。按照统筹城乡经济社会发展的要求,义乌市在经济发展的基础上,不断加大民生事业的投入,公共财政实现了民生财政转型。仅在2007年至2010年的四年间,义乌市一般预算民生投入分别为19.65亿元、22.61亿元、24.98亿元和28.33亿元,四年累计民生支出达到95.59亿元;民生支出占一般预算总支出的比重分别为71.59%、70.70%、70.01%和67.52%,连续四年保持在2/3以上的比重;民生支出增长率分别为18.99%、15.07%、10.49%和13.40%,年均增长12.97%,连续四年保持两位数增长。

一是加大支农的投入。“十一五”期间,预算内用于农业的支出达10.3亿元,完成“千库保安”23座、小型农田水利工程163处,建成标准农田21万亩,实施“万里清水河道”210公里,完成“千万农民饮用水工程”90多项,解决了27万农村人口的饮用水问题。有效促进了农村稳定、农业发展和农民增收。

二是保障教育优先和均衡发展。“十一五”期间,预算内教育支出累计达36.64亿元,年均增幅18%。从2006年秋季学期开始,实施义务教育阶段“一费制”收费项目全免;2008年春季学期开始,免收义务教育阶段住宿费,基本实现了义务教育全免费目标。2007—2010年,市财政除每年连续投入5000万元用于学校设备购置外,还累计投入7.87亿元用于学校改扩建和重建,通过教学网点布局调整,农村学校硬件设施得到了全面提升。

三是建立覆盖全民的社会保障体系。以“五费合征”、“一站式”服务为抓手,全面推进五大保险工作,五险基金结余从2005年年末的7.57亿元,增至2010年年末的44.83亿元。到2008年年底,义乌市基本建立了以城镇职工基本养老保险为主体,城镇职工基本医疗保险、工伤保险、女工生育保险、失业保险、事业单位养老保险、城乡居民社会养老保险、被征地农村居民养老保险、城乡居民医疗保险、土地承包经营权流转农民养老

保险等保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系，实现了社会保险政策上的全覆盖。

四是推进医疗卫生事业发展。“十一五”期间，预算内医疗卫生支出累计达9.25亿元，年均增幅32%，促进了医疗卫生事业的发展。义乌市先后投入7400万元，建成卫监疾控大楼、传染病医院和精神卫生中心，完成13个镇（街道）社区卫生服务中心的建设。

五是大力支持公共文化建设。先后筹集资金4.76亿元，用于图书馆、档案馆、游泳馆等工程建设。全市792个村（居）已全部实现广播电视“村村通”目标，共建成832个标准篮球场和1000多条健身路径，大部分村（居）建有图书阅览室、文化活动室和戏台等。

五、不断创新国有资产管理

国有资产是公有制的基础，而行政事业单位的国有资产是国有资产的重要组成部分。2007年，义乌市对市本级的343家行政事业单位的国有资产进行全面清查，从总体规模看，2007年年底，全市行政事业单位国有资产存量已达45.3亿元，其中行政单位资产总额为10.2亿元，事业单位资产总额35.1亿元。从行政事业单位国有资产占整个政府性公共资源比重来看，2007年行政事业单位国有资产是地方财政收入的1.4倍，是政府可用财力的1.5倍。可见，行政事业单位国有资产的总体规模和占公共资源的比重非常可观，并在政府政权建设与公共服务体系中发挥着越来越重要的作用。但长期以来，在行政事业单位国有资产管理中普遍存在资产管理定位不清、管理交叉、配置失衡、效率低下等问题，普遍存在重资金轻资产的现象。为了改变行政事业单位国有资产管理的弊端，在深入调研论证的基础上，2009年义乌市按照资产所有权与使用权分离原则，建立了“财政局—公共资产管理中心—资产使用单位”三层次管理模式，推行“统一产权，集中管理，授权使用”的新型行政事业单位国有资产管理体制。把国有资产所有权收归政府，并由政府授权公共资产管理中心统一管理，通过实施资产先调后购（建）、公开出租、统一处置等方法，高效地利用了闲置资产。

一是统一产权登记。2009年3月，义乌市全面部署和开展了行政事业单位国有资产产权统一登记工作。市政府授权市公共资产管理中心，代表政府行使行政事业单位各类房产以及相应土地的产权和对外投资，由市公共资产管理中心向市国土和房管部门申办其所有权及相应土地使用权登记。

二是统一监督管理。以信息系统建设为依托,构筑全市行政事业单位资产管理信息平台,建立起一套与改革相适应的资产管理信息系统,全面、及时、准确地记录并反映全市行政事业单位国有资产的规模、总量和具体分布情况,实现资产动态管理。

三是统一资产配置。按照资产管理与预算管理相结合的原则,始终把各部门、单位的固定资产购置作为部门预算的重要环节来抓,统一制定资产配置标准和相关定额,严格资产更新,规范行政事业单位增量资产的审批程序,使预算资金分配更加规范和公平,资产配置更加科学合理。

四是统一资产处置。从处置标准、处置程序、收入管理等方面作出严格规定。经批准处置的资产,各单位须向公共资产管理中心办理资产移交手续,由公共资产管理中心统一处置。对资产处置收入全部进入财政收入“笼子”,严格实行“收支两条线”。

六、严格控制政府债务规模

控制债务规模,防范债务风险是公共财政平稳、健康发展的需要。义乌市在切实强化债务管理,提高资金使用绩效的同时,通过控制与化解并举,实现了债务的科学管理,做到了政府性债务的适度、有为和可控。截至2010年年底,义乌市政府性负债19.49亿元(其中融资平台负债12.16亿元、镇街负债4.39亿元),负债率3.2%、债务率24.2%、偿债率0.1%,均控制在警戒线以内,财政风险较小。

一是强化用途管制。义乌市先后制定了《财政性负债管理办法》和《加强政府性债务管理的若干意见》,明确规定政府性负债资金只能用于公益性项目,主要用于事关区域发展、目前急需建设但暂时存在资金缺口的基础设施和公用设施项目。

二是强化项目管理。从投资项目的计划编制、任务下达、项目审批、建设管理、责任追究等方面,全方位加强了对政府投资项目的监管。对政府投资的基本建设项目,实行先落实预算资金后立项,由市财政部门负责政府性建设项目资金审核,再由市发展改革部门批准立项,避免了为完成项目而“被动举债”。

三是强化规模控制。无论是预算支出还是债务支出,全额纳入年度财政综合预算“盘子”,统一由市财政结合可支配财力来安排基建项目预算,对超出财力安排债务支出的,则要落实偿债资金来源。对没有稳定、可靠

资金作还债保障的项目，财政部门不安排项目预算。建立和完善政府性债务风险防范和预警机制，定期对政府性债务的规模、结构和安全性进行动态监测和评估，将指标完全控制在省政府规定的警戒范围之内。

四是强化源头约束。建立政府性债务归口审批管理制度。明确规定镇街和部门及所属单位没有自行举债权，必须在政府统筹安排下，由市财政部门承担全市政府性债务监管的具体职责，实行“一个口”统一审批，并对政府性债务实行严格的“收支两条线”管理，专款专用。

第2节 公共财政改革的特色

义乌市公共财政改革经过十多年的实践，逐步建立了地方公共财政新模式，发挥了公共财政的调控作用，推动了义乌市经济社会发展，实现了城乡一体化，区域基本公共服务均等化，开创了公共财政的新局面，形成了公共财政创新性、制度性、系统性、连续性、稳健性、公开性等方面的特色。

一、公共财政改革的创新性

没有创新就没有突破，创新是一个民族进步的灵魂。改革需要创新，没有创新就谈不上真正的改革，公共财政改革同样需要创新。地方公共财政如何改革，国家没有规定统一的模式，只要有利于更好地为社会提供公共产品，满足社会公共需要，各地都可以大胆尝试。义乌市的公共财政改革模式，是在实践的基础上总结和提炼出来的。如公共收入改革，国家只是提出对预算外收入实行“收支两条线管理”，而义乌市不仅对预算外收入实行“收支两条线管理”，而且进一步把预算外收入纳入预算管理，实现了预算内外收入进“一个笼子”。又比如，国家虽然明确了财政部门是行政事业单位国有资产管理的主体，但大部分地方的行政事业单位国有资产仍然由各个单位自行管理。义乌市面对行政事业单位国有资产管理的弊端，明确提出“财政局—公共资产管理中心—资产使用单位”管理模式，并对行政事业单位国有资产采取统一产权、统一配置、统一监管、统一处置，等等。义乌市这些公共财政改革不仅在方法上、思路上，而且在手段上、路径上都有创新。厘清了公共财政改革的思路，丰富了公共财政改革的内涵，

体现了公共财政改革的创新性，在浙江省乃至全国都走在前列。

二、公共财政改革的制度性

没有规矩，不成方圆。改革是前无古人的伟业，来不得半点马虎，否则就会前功尽弃。财政是政府的财政，公共财政改革涉及方方面面，不仅涉及各部门和单位的利益调整，而且涉及百姓生活，可以说是“牵一发而动全身”。公共财政改革要取得成功，必须要得到党委、政府的高度重视，得到部门和单位的理解，得到社会的支持，这是财政工作的性质决定的。义乌市的公共财政改革，首先从制度着手，在广泛调查研究和征求部门单位意见的基础上，制定改革的政策举措，再推进改革。为推行财政综合预算改革，义乌市2000年出台了《推行综合财政预算管理办法的若干意见》；为加强对政府债务的控制，2006年出台了《关于加强政府性债务管理的意见》；为了加强对行政事业单位国有资产的管理，发挥好国有资产的效益，2009年出台了《关于加强行政事业国有资产管理的若干意见》，等等。因为有了政策的支持，有了制度的保障，义乌市的公共财政改革就能比较顺利地推行，也能取得比较好的效果。

三、公共财政改革的系统性

国民经济的运行从生产—交换—分配—消费是一个循环系统，环环相扣，缺一不可。同样，公共财政分配也是一个系统工程，牵涉到各方面的利益调整，既涉及财政部门内部，也涉及政府各部门；既涉及城市，又涉及农村；既涉及发达地区，又涉及欠发达地区。如果顾此失彼，也不能构成完整的公共财政。义乌市公共财政改革首先从财政内部开始，改革财政内部的资金管理办法，对历年财政账户资金进行全面清理，将各财政业务科室的政府性资金账户进行归并，统一到财政国库。在此基础上，将各部门和单位的预算外收入纳入财政国库管理，并将预算内外资金通盘考虑，编制预算，实现财政资金的统管，从而实现部门财力之间的均等。同样，义乌市教育、卫生、社会保障等公共支出，按统筹城乡经济社会发展的要求，统筹安排，实现了城乡“一体化”；义乌市财力重点向欠发达乡镇倾斜，实现了地区之间的均衡发展。由于义乌市公共财政改革的系统性，兼顾到各方面的利益，审慎而又严密，取得了各方面的理解和支持，公共财