

浙江省财政课题研究成果汇编(2001)

财政改革热点问题探索

浙江省财政学会 / 编

CAIZHENG
GAIGE
REDIANWENTI
TANSUO
CAIZHENG
GAIGE
REDIANWENTI
TANSUO
CAIZHENG
GAIGE
REDIANWENTI
TANSUO
CAIZHENG
GAIGE
REDIANWENTI
TANSUO



经济科学出版社

财政改革热点问题探索

浙江省财政课题研究成果汇编(2001)

浙江省财政学会编

经济科学出版社

责任编辑：杨 梅

责任校对：董蔚挺

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

财政改革热点问题探索 / 浙江省财政学会编. 浙江省
财政课题研究成果汇编 (2001). - 北京: 经济科学出版
社, 2002. 8

ISBN 7-5058-3121-6

I. ①财…②—… II. 吴… III. 财政—研究—中
国—2001 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 058758 号

财政改革热点问题探索

浙江省财政课题研究成果汇编 (2001)

浙江省财政学会编

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

电子邮件: esp@esp.com.cn

世界知识印刷厂印刷

河北三河德利装订厂装订

850×1168 32 开 23.5 印张 610000 字

2002 年 8 月第一版 2002 年 8 月第一次印刷

印数: 0001—3000 册

ISBN 7-5058-3121-6/F·2487 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委会名录

编委会主任：翁礼华

编委会副主任：王彩琴 黄旭明 方仁祥

童本立 沈继宁

编委会成员（以姓氏笔画为序）：方仁祥 王彩琴

王美涵 王奎泉 王非文 朱炳仁 朱柏铭

吴云法 余丽生 何兆龙 沈继宁 陈海晓

钟楚生 钟晓敏 翁礼华 黄旭明 童本立

主 编：吴云法

副主编：余丽生

前 言

前
言

2001年，浙江省财政学会根据财政经济工作的重点，提出了一些参考课题，布置落实到有关市、县（市）财税学会、财经院校进行研究。2001年的课题研究，有以下特点：一是各单位比较重视。对课题研究的重视，表现在不再把课题研究仅仅看作财税学会的工作，而且是行政工作的组成部分，如杭州、金华、衢州、台州等地，财政、地税局领导亲自担任课题组长，亲自参加课题研究的讨论、审稿、修改等工作，为课题研究创造必要的条件。二是课题研究分布面比较广。以往课题研究主要集中在市财税学会和财经院校，县（市）财税学会承担的课题数量较少。而2001年的课题研究，不但各市财税学会和财经院校比较重视外，更多的县（市）财税学会参与了课题研究，完成课题研究成果47篇，占课题成果总数的52%。三是课题成果数量多，质量较好。我会对每年的课题研究除了做好面上的发动，完成一定的课题数量外，主要抓好课题研究的质量，发挥课题研究成果的作用。2001年，各单位共完成课题成果91篇，是完成课题成果最多的一年。同时，课题成果的质量也较高，有些课题成果既有质的分析，也有量的分析，还有独到的见解，如杭州市财会学会完成的“关于杭州市农村税费改革问题的研究”，衢州市财税学会完成的“促进欠发达地区农民增收的财政对策研究”等。四是课

· 1 ·

题研究形式不断创新。课题研究形式的创新体现在协作攻关上,通过市与县,县与县之间的协作,发挥集体的智慧,取长补短,共同把课题做好。如慈溪财政局牵头,宁波市、鄞县财政局参加联合完成的“事业经费:财政供给范围的重新界定”等。五是课题成果有较强的实用性。作为市县一级学会,研究的专长是应用研究,许多单位在这方面做得较好,完成的课题成果理论联系实际,对实际工作有一定的指导作用,如台州市财税学会完成的“‘九五’期间台州财政收支分析和评议”等。对这些课题,省财政学会于2002年3月28日组织由有关领导和专家组成的评委会,进行了认真评选。剔除了不符合省财政学会课题要求的14篇,产生一等奖5篇,二等奖15篇,三等奖41篇,优秀奖16篇。

为了活跃学术气氛,倡导调查研究之风,根据浙财学[2002]2号《关于〈印发浙江省财政学会2001年工作回顾和2002年工作计划〉的通知》精神和各市县财税学会的要求,我会将获得一、二、三等奖的课题成果汇编成册。参加2001年度课题成果评选的领导和专家有翁礼华、王彩琴、方仁祥、童本立、沈继宁、王美涵、钟楚生、吴云法、陈海晓、朱柏铭、钟晓敏、王奎泉、朱炳仁、王非文、余丽生等,参加编审的有吴云法、余丽生、朱伊宁、冯健等,全书由吴云法、余丽生负责总纂,并经翁礼华厅长、王彩琴、方仁祥副厅长审定。本书的出版得到了经济科学出版社的大力支持,在此谨表谢意。

由于编者水平有限,本书如有不妥和不完善之处,敬请读者批评指正。

浙江省财政学会秘书处

2002年4月



论促进环境保护投资发展的财政政策	
.....	浙江大学经济学院课题组 (1)
“九五”期间台州财政收支分析及评价	
.....	台州市财政局课题组 (13)
关于杭州市农村税费改革问题的研究	
.....	杭州市财政局课题组 (32)
促进欠发达地区农民增收的财政对策研究	
.....	衢州市财税学会课题组 (43)
促进高新技术产业发展的财税对策研究	
.....	宁波市财政局课题组 (64)
构筑县级公共财政基本框架的探讨	
.....	上虞市财政局课题组 (73)
县级公共财政发展方向的尝试与探讨	
.....	乐清市财政局课题组 (89)
财政支出管理制度改革研究	
.....	平阳县财政局课题组 (100)
当前县(市)级财政支出管理的难点及改革思路	
.....	温岭市财政局课题组 (117)
县级财政支出改革的实践与思考	
.....	杭州市余杭区财政局课题组 (124)

改革政府预算编制 实行综合零基预算

..... 临海市财政局课题组 (135)

强化地方财政监督对策研究

..... 宁波市镇海区财政局课题组 (146)

文成县乡镇财政体制的现状及其对策研究

..... 文成县财政局课题组 (159)

试论市场经济条件下的乡镇财政支出制度改革

..... 武义县财政局课题组 (171)

乡镇财政监督管理存在问题及对策思考

..... 舟山市定海区财税学会课题组 (182)

农村税费改革对乡镇财政的影响

..... 浙江财经学院课题组 (195)

目 农村税费改革缘何步履维艰

..... 浙江大学财政研究所课题组 (210)

录

促进农民增收的财政对策

..... 浙江师范大学商学院课题组 (222)

温州市城市化进程中的财政支出压力及其对策研究

..... 温州财税干校课题组 (234)

玉环县粮食系统国有企业体制改革的调查与思考

..... 玉环县财税学会课题组 (243)

金华市“十五”期间财政改革与发展走势

..... 金华市财政局课题组 (250)

试论县级公共财政基本框架的构建

..... 浦江县财政局课题组 (259)

深化财政支出管理改革 建立公共财政基本框架

..... 象山县财税局课题组 (271)

加快财政支出改革 积极推行部门预算

舟山市财税学会课题组 (283)	
改革预算编制 规范支出管理	
衢州市财政学会课题组 (290)	
关于地方政府间财政转移支付问题的若干探讨	
龙泉市财政局课题组 (301)	
健全我国社会保障体系的探索	
杭州市财税干校课题组 (310)	
浙江省养老保险基金困境的综合思考	
浙江财经学院课题组 (322)	
事业经费: 财政供给范围的重新界定	
慈溪市财政局课题组 (331)	
会计集中核算问题研究	
嘉兴市财政局课题组 (340)	
开化县会计集中核算的实践与思考	
开化县财政局课题组 (349)	
常山县乡镇“财政集中核算”改革的实践与思考	
常山县财政局课题组 (357)	
政府采购管理若干问题思考	
浙江财经学院课题组 (363)	
试论如何强化对政府采购的管理	
衢县财税学会课题组 (369)	
县级政府推行政府采购制度的困惑与出路	
浙江财经学院课题组 (378)	
防范县级财政风险探讨	
青田县财政局课题组 (388)	
加强预算外资金管理面临的问题及对策研究	
杭州市余杭区财政局课题组 (394)	
建立适应社会主义市场经济要求的财政监督机制	

..... 诸暨市财政局课题组 (401)	以人为本 加强财政监督的思考
..... 丽水市财税学会课题组 (407)	围绕农业产业结构调整 提高财政支农效益
..... 绍兴市财政局课题组 (416)	优化支农投入结构 提高财政支农效益
..... 义乌市财政局课题组 (424)	转变农业增长方式 加快农业产业化经营进程
..... 缙云县财政局课题组 (432)	发展效益农业 振兴庆元经济
..... 庆元县财政局课题组 (441)	关于“三农”问题的农村公共财政探索
..... 绍兴县财税学会课题组 (450)	农村税费改革对海盐县地方财政的影响及对策研究
..... 海盐县财政局课题组 (459)	农村税费改革对地方财政的影响
..... 永康市财政局课题组 (467)	农村税费改革对舟山市的影响及对策
..... 舟山市财政局课题组 (474)	农村费改税对地方财政的影响及对策
..... 桐乡市财政局课题组 (484)	完善国有资产运营和监管体系研究
..... 建德市财政局课题组 (492)	加强余杭区国有资产管理的对策研究
..... 杭州市余杭区财政局课题组 (500)	公共财政框架下非经营性国有资产管理体制改革问题研究
..... 衢州市财政局课题组 (513)	加强事业单位国有资产管理的思考

.....	杭州财税干校课题组 (521)
加快发展磐安县城建设的财税对策	
.....	磐安县财政局课题组 (536)
转变强化财政职能 支持县域经济发展	
.....	余姚市财政局课题组 (545)
支持地方块状经济发展的财政对策	
.....	兰溪市财政局课题组 (555)
促进经济结构调整和产业结构升级的财政政策研究	
.....	江山市财政局课题组 (562)
促进舟山经济结构调整及产业结构优化升级的财政政策	
研究	舟山市财税学会课题组 (571)
充分发挥财政的杠杆作用 加快医药化工行业发展	
.....	东阳市财政局课题组 (579)
促进欠发达地区中小企业发展的若干思考	
.....	常山县财政局课题组 (587)
国有企业财务总监委派制研究	
.....	浙江师范大学商学院课题组 (595)
从“喜盈盈现象”看湖州市国有资本的减持变现	
.....	湖州市财政局课题组 (610)
做好支出管理改革 加快向公共财政转变	
.....	温州市财政局课题组 (617)
财政支出管理制度创新探讨	
.....	金华市财政局课题组 (625)
构建地方公共财政新框架的探讨	
.....	衢州市财政学会课题组 (631)
加强制度建设 规范政府采购	
.....	湖州市财政局课题组 (642)

义乌市政府采购的实践与思考

..... 义乌市财政局课题组 (650)

强化地方财政监督管理对策研究

..... 象山县财税学会课题组 (659)

强化地方财政监督管理对策研究

..... 舟山市财政局课题组 (666)

加强财政支农资金管理 不断提高资金使用效益

..... 临海市财政局课题组 (672)

对培育农业产业化龙头组织的几点思考

..... 东阳市财政局课题组 (678)

乡镇财政赤字成因及对策

..... 龙游县财政局课题组 (686)

建立乡镇行政事业单位会计核算中心之探讨

..... 湖州市财政局课题组 (692)

录 强化国债专项资金管理若干对策研究

..... 杭州市财会学会课题组 (699)

加大农业扶持力度 切实帮助农民增加收入

..... 金华市财政税务学会课题组 (707)

关于运用财税杠杆促进区域经济发展的若干思考

..... 湖州市财政局课题组 (716)

开拓创新 强化机制 努力提高国投公司营运效益

..... 温州市鹿城区财政局课题组 (725)

基层行政单位实物资产管理中存在的问题与对策

..... 新昌县财政局课题组 (734)

论促进环境保护投资发展的财政政策

浙江大学经济学院课题组

论促进环境保护投资发展的财政政策

“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界都要对我们进行报复。”100多年后，人类终于体会到恩格斯这句话的深刻寓意。产业革命以来不断恶化的生态环境不仅严重地威胁着人类生命健康，同时也极大地妨碍了经济的持续发展。有识之士认识到人类无论如何推进文明，都无法摆脱文明对自然的依赖和自然对文明的制约，文明的进步必然要走与环境协调一致的道路。至此，以“协调发展观”（实现经济和环境的协调发展）取代“纯粹增长观”（不考虑环境问题纯粹追求经济增长），实现可持续发展战略，成为各国政府紧迫而又艰巨的任务。

各国从实践中得出经验：要想使经济与环境协调发展，就必须增加对环境保护的投资，否则因环境污染所造成的损失将更大。中国目前虽尚处于工业化的初期，但已为经济增长付出了昂贵的环境代价。中国1993年环境问题的年经济损失为2859.2~4492.2亿元，占当年GDP的8%~13%，而美国等发达国家该比例一般为3%~5%。中国经济发展的高环境成本，很大程度上是由于环境保护投资力度不够造成的。环境保护投资力度不够的原因很多，其中财政自身投资不足和财政诱导市场政策不力是一个重要方面。中国如要在21世纪保持经济的可持续发展，借鉴国际上已经取得的成功经验，研究制定促进环保投资发展的财

政政策，建立和完善与市场经济体制相适应的环境保护投资体制迫在眉睫。

一、财政介入环保投资领域的理论依据

尽管人类作为一个整体，对环境和发展的关系有了比较清醒的认识，但在市场经济中，各微观主体在自身利益最大化动机的驱动下，并不会主动采取行动保护环境。也就是说，在环境问题上，存在着“市场失灵”。首先，环境污染具有很强的负外部性。它表现为私人成本和社会成本、私人收益和社会收益的不一致，而这种表现却不能在市场上反映出来。我们可用环境最优污染水平的局部均衡来说明。如图 1 所示，横轴 Q 表示污染排放量，

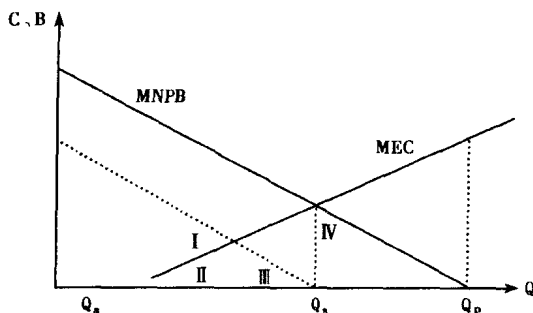


图 1 最优污染水平的局部均衡

也表示与污染相联系的生产规模；纵轴 C 、 B 表示成本和收益； $MNPB$ 表示私人边际纯收益曲线，即边际收益减去边际成本的差额，向右下方倾斜意味着随着生产规模的扩大，边际私人纯收益是下降的； MEC 线是边际外部成本曲线，向右上方倾斜，意味着随着生产规模扩大、污染物排放量的增加，边际外部成本是逐渐上升的；曲线 $MNPB$ 和 MEC 下方的面积是对总收益和总损失的量度。 Q_a 点表示环境自净能力所允许的最大排污量，即污

染可以被完全消除的量（这一点在经济上是不可行的）。在纯粹市场下，厂商为追求最大限度的私人纯收益，将生产数量为 Q_p 的产品，这时社会净所得相当于图中的 $(I + II + III) - (II + III + IV) = I - IV$ 。但对社会来说，最优产量应为 MNPB 和 MEC 线交点所对应的 Q_e 点，这时社会净所得为 $I + II - II = I$ ，大于 $I - IV$ 。可见市场机制本身不能达到环境最优污染水平。其次，环境保护是一种为社会提供集体利益的公共物品或劳务，具有很强的正外部性，若由市场提供，将会造成巨大的效率损失。图 2 用无差异曲线表示了这一效率损失。在图 2 中，AB

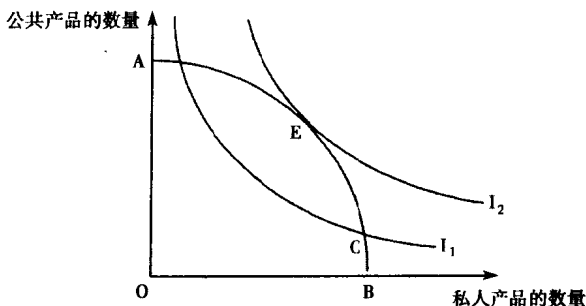


图 2 公共产品市场提供的效率损失

为一个社会的生产可能性边界，它表明这个社会在现有的资源和技术条件下所能生产的所有公共产品和私人产品的组合， I_1 和 I_2 是两条表示不同社会福利水平的无差异曲线。E 点是无差异曲线 I_2 与生产可能性 AB 的切点，该点所表示的产品组合使社会福利达到最大化。但是由于存在“搭便车”问题，消费者会将自己的收入全部或基本上全部用于私人产品的消费，因此，市场价格机制无法引导资源配置逼近 E 点，环境保护这一公共产品的提供量会非常有限，就像图中 C 点所表示的那样。这样造成的效率损失量表现为无差异曲线 I_1 和 I_2 之间社会福利水平的差额。再次，环境资源的公共性。由于环境和资源属于公共财

物，其不可分割性导致产权难以界定或者界定成本太高，这就很可能导致所有人无节制地滥用稀缺的环境资源。每个人追求个人利益最大化的最终结果是公共资源不可逆的毁坏和所有人不可避免的毁灭。

既然市场机制对环境问题无能为力，政府作为社会利益的代表，理所当然要在环境保护中承担起重要的责任，因而环境保护也就成了公共财政管理的范畴。政府有责任通过财政政策的运用，对环境资源的保护、开发加以积极调节，实现环境和经济的协调发展。

二、中国环保投资领域存在的问题及原因分析

根据 1995 年国家环保局和国务院有关部门制定的《环保投资界定指南》中的基本原则，环境保护投资应包括污染治理投资、自然资源与生态保护投资和环境管理能力建设投资。但目前中国环保部门的投资统计数字主要针对污染治理部分，这是目前环保投资使用的最主要领域，本文的环保投资也采用这一口径。在污染治理投资领域，当前的资金主要应用于以下三个方面：①新建项目防治污染的投资。②老企业工业污染治理的投资。③城市环境基础设施建设。目前中国环保投资领域存在的主要问题表现为：

（一）环保投入相对于需求仍严重不足

尽管如表 1 所示，中国环境污染治理资金的总量呈现出稳定增长态势，然而由于历史欠账太多，以及城市化速度加快和乡镇企业迅速涌现所带来的新的污染问题，稳定增加的环保投资并没有在环境质量的改善上有较好的体现。根据国外经验，污染治理投资占 GNP 的 1%~1.5%，环境污染恶化有可能得到控制；如

果达到 2%~3%，环境质量可得到改善。目前，世界上一些发达国家污染治理投入占 GNP 的比例已经达到 2% 以上（如表 2 所示）。而我国在“八五”期间，环境污染治理投入只占 GNP 的 0.73%，“九五”前四年，该比例平均水平也仅为 0.81%。多方事实表明，污染治理投资总量不足正是造成我国经济发展高环境成本的主要原因之一。

导致污染治理投资不足，除了与经济发展水平直接相关外，更重要的原因在于：一是政府的重视不够。环境保护名义上已被列入中国的基本国策之一，但在实际发展过程中，政府并没有真正将环境保护放在与经济发展同等重要的地位。这从政府预算科目设置体系中可窥见一斑。在当前反映政府活动范围的财政预算的科目设置上，环境保护投资并非像基本建设支出、文教科卫支出等那样作为一个独立的支出科目，而是被寄托在基本建设支出、科技三项费用专项支出等科目之下。这种预算设置机制的结果是各级人大很难对政府在环保方面的投入情况进行监督，财政的环境保护投资数量得不到保证。表 3 表明环保投资在国家预算支出中是一个可增可减的量，其数额远低于一些发达国家环保费用占国家预算支出 2% 以上的比例。这样的投资水平使得中央政府缺乏对环境保护的宏观调控力度，一些综合性的污染问题得不到及时有效地解决。二是民间环保投资的积极性没有得以很好地调动。环境保护的正外部效应特点使得私人资本不愿积极主动地介入该领域，这时政府的作用就是要采取政策培育、引导、利用市场力量。然而我国现行的环境政策却存在着某种程度的失效。现行的排污收费制度由于其收费标准设定远低于达到环境排放标准的边际处理成本，许多企业宁愿交费也不愿投资于污染防治工作。政府尽管也对进行污染防治的企业给予了一定的优惠政策，但这些优惠措施方式单一且多属于事后鼓励，不能从根本上激发企业进行环保投资的动力。如现行涉及环境保护的税收优惠措施多限于对废物利用的直接减免，激励企业投资于防污节能设备等