

振兴地方财政的三大对策

效益·平衡·发展

•王芳玉 著

YI XIAO YI

PING HENG

FA ZHAN

中华工商联合出版社

序

振兴财政是“九五”时期经济和财政工作面临的重大任务，按照党的十四届五中全会通过的“把振兴财政作为今后一个时期财政工作的总目标、总任务和总要求”的方针政策，致力振兴财政无论从理论研究上，还是从实践探索上都具有十分重要的现实意义。王芳玉同志所著的《效益·平衡·发展——振兴地方财政的三大主题》一书，以一位地方财政局长独到的视角、理性的思维，紧紧抓住效益、平衡、发展三大主题，对振兴地方财政进行了有益的探索。这是一件值得称赞的好事。这本专著，也是一本很有参考价值的好书。

振兴财政是一个大课题。振兴财政不仅是个财政问题，也涉及社会经济的方方面面；不仅只是振兴中央财政问题，而且关系到地方各级财政的振兴；不仅仅是一个近期目标，而且是今后一段时期内长期的任务。“九五”时期振兴财政的目标和方针是：继续深化财政体制、税收体制和预算管理体制等方面的改革，初步建立起适应社会主义市场经济发展要求的财税体制和运行机制。基本消除财政赤字，合理控制债务规模，理顺分配关系，健全财政职能。当前，首先要将财政收入占 GDP 比重稳定住，然后，力争逐步将这个比重提高到一个合理的水平。要实现这一目标，一是要正确处理改革、发展、稳定的关系；二是积极推进经济增长

方式转变；三是努力实现国民经济的总量平衡和财力分配的合理调整。《效益·平衡·发展——振兴地方财政的三大主题》一书，主题突出，比较深入地剖析了地方财政的现状，探索了振兴地方财政的途径。主要体现了这样几个特点：一是主题鲜明。围绕振兴地方财政，从财政效益、财政平衡和财政发展三个方面进行综合研究，让人耳目一新。二是范围较广。从形式上看，既有奋斗目标又有具体对策；从内容上看，既对振兴财政的基础——经济问题进行研究，又对财政的自身问题，如健全职能、财政赤字、宏观调控、体制选择、财政资金、财源建设、财政信用等进行探索。三是远近结合。既有现状分析，又有未来展望，尤其对地方财政发展问题进行了大胆的设想，提出了一些新的观点，对建立地方财政发展学进行了初步构想，这些都是值得肯定的。

理论源于实践，又指导实践，并在实践中丰富和发展。现在，改革正在探索中不断前进，理论也在改革推进中不断发展。当然《效益·平衡·发展——振兴地方财政的三大主题》一书，也有不足的地方，尤其在具体的目标体系和操作办法上还有待于进一步探索。

“风乍起，吹皱一池春水”。振兴财政尽管在理论上提出了多年，但从来也没有看到像今天这样从上到下、从财政内部到社会各界这么重视、关心这一问题。我们有理由相信，研究振兴财政的热心人会越来越多，振兴财政路子将会越走越宽。

陆百甫

1996年9月

目 录

上篇 财政效益

第一章 财政效益的目标——兼顾社会效益和经

济效益····· (3)

第一节 效益、财政效益与效益财政····· (3)

第二节 财政效益的目标体系····· (9)

第三节 社会效益与经济效益的目标统一····· (17)

第二章 财政效益的基础——企业效益····· (23)

第一节 国家与企业分配关系的曲折发展之路····· (23)

第二节 历史的启迪····· (31)

第三节 企业效益与财政效益的关系····· (34)

第四节 财政支持搞活国有企业的对策····· (37)

第三章 财政效益的关键——健全职能····· (49)

第一节 市场经济条件下财政职能面临的挑战····· (49)

第二节 市场经济条件下财政职能只能加强不
能削弱····· (63)

第三节 健全财政职能的关键是选准财政渗透 社会经济的着力点	(69)
第四章 财政效益的手段——财政宏观调控	(83)
第一节 财政宏观调控	(83)
第二节 财政调控的关键是优化财力配置	(89)
第三节 收支管理的结果、政策调控的目标	(96)
第四节 国有资产营运效益的标志	(102)
第五节 财政监督效益	(108)

中篇 财政平衡

第五章 困扰地方财政的一座大山——财政赤字	(123)
第一节 地方财政赤字的现状	(123)
第二节 地方财政赤字的原因	(129)
第三节 振兴地方财政必须消灭赤字	(136)
第六章 完善省以下体制——实现地方财政平衡 的关键	(144)
第一节 分税制的两难选择	(144)
第二节 分税制的国际比较	(148)
第三节 建立规范的转移支付制度	(158)
第四节 完善省以下财政体制的设想	(165)
第七章 实现地方财政收支平衡的途径	(170)
第一节 收入：确保中央收入和地方收入的两 个增长	(170)
第二节 支出：确保社会效益和经济效益的两	

个兼顾·····	(179)
第三节 财力:确保预算内资金和预算外资金 的两个统一·····	(185)
第四节 借鉴:各国解决财政赤字的两项选择 ·····	(188)
第八章 财政平衡的政府行为 ·····	(198)
第一节 政府行为与财政的关系·····	(198)
第二节 不可忽视政府干预对实现财政平衡的 作用·····	(208)
第三节 牢固树立地方财政综合平衡意识·····	(218)
第四节 正确运用行政手段,保障地方财政平衡 ·····	(222)

下篇 财政发展

第九章 做“大蛋糕”——地方财政发展的源泉 ·····	(233)
第一节 发展:振兴地方财政的重要支点 ·····	(233)
第二节 经济增长理论与财源增长的结合点·····	(242)
第三节 分税制下地方财源增长的新特点·····	(246)
第四节 地方财源发展的着力点·····	(249)
第十章 财政资金——地方财政发展的血液 ·····	(256)
第一节 现状:供“血”不足 ·····	(256)
第二节 来源:造“血”机制 ·····	(266)
第三节 管理:输“血”有道 ·····	(275)
第十一章 地方财政信用 ·····	(283)
第一节 正确认识财政信用的基本特征·····	(283)

第二节	发展地方财政信用的意义和作用·····	(287)
第三节	地方财政信用的筹资渠道·····	(290)
第四节	规范政府投资行为,发展地方财政信用 ·····	(296)
第十二章	走科技兴财之路·····	(310)
第一节	科技长入财政·····	(310)
第二节	财政与科技的结合点·····	(319)
第三节	科技兴财的财政对策·····	(325)

上篇 财政效益

第一章 财政效益的目标

——兼顾社会效益与经济效益

第一节 效益、财政效益与效益财政

一、效益：不老的话题

党的十四届五中全会提出积极推行经济增长方式的转变，把提高效益作为经济工作的中心，视为今后 15 年经济和社会发展必须执行的一条重要方针。这说明，提高“效益”再次成为中国改革开放和经济发展的热门话题。这是因为人类的活动是一种有目的的行为，从经济学观点分析，判别一切行为唯有效益。所谓效益，是指对目标实现的程度。就其内涵而言是指劳动消耗或劳动占用同劳动成果的对比关系。效益主要产生于生产领域和交换领域。评估效益可以用指标体系来考核，指从投入到产出结束为考核全过程，有长期、中期、短期之分。效益问题是社会发展的根本。资本主义社会之所以能够取代以前的社会形态，就在于它创造了比以前的社会形态更高的生产力、劳动生产率和更多的社会财富，是高效益的。从理论上讲，社会主义社会最终要取代资本主义社会，最后还要依赖于创造比资本主义社会更高的劳动生产率，取得比资本主义社会更高的利益。

二、财政效益：理想的目标

财政效益是指财政作用于国民经济发展目标的实现程度。财政效益不等同经济效益，二者相互联系，相互影响，相互作用，具

有一致性。财政效益好,有助于经济效益的提高;财政效益差,阻碍着经济效益的提高。财政效益之所以不等同经济效益,其一,主体不同。财政效益的主体是国家,经济效益的直接主体是指物质生产部门。其二,时期不同。财政效益是一种宏观效益,它的效益体现是长远效益与近期效益、物质生产部门的效益与非物质生产部门的效益、经济效益与社会效益的统一,它往往一年、两年内是难以评价的,而经济效益是指从投入到产出结束为考核全过程,一般较财政效益周期短。其三,表现不同。经济效益具有直观性,可以用指标体系来考核,而财政效益具有隐蔽性,它是一种综合考核体系,不能直观看到,只有通过实践检验才能发现。其四,领域不同。物质资料再生产过程包括生产、分配、交换、消费四个环节。效益主要产生于生产、建设、流通过程,也就是说经济效益主要是指在生产领域和交换领域。财政职能是有计划地对社会财力进行合理的组织和分配,调节各方面经济效益,分配是体现财政职能的关键环节,财政分配是从社会产品分配出来的一种分配,因而财政效益涉及的领域也是指从再生产四环节的分配环节独立出来的一个领域。

影响财政效益的几个主要因素是:

思想因素。实行改革开放以来,由于存在着急于求成的偏颇,指导思想上出现了几种错误的倾向,影响了国民经济发展和财政效益的提高。一是注重外延扩大再生产,忽视内涵扩大再生产,曾一度把总产值和增长速度作为考核经济效益的重要指标,致使有些地方不顾国情、地情,拚人力、拚设备,牺牲经济效益盲目地追求高速度,破坏了分配结构,加剧了国民经济发展中的矛盾。二是面对改革产生出的物价上涨、供求矛盾现象,有人提出“赤字无害”、“运用通货膨胀财政政策制止物价上涨”的思路。实践证明,这种办法有害于国民经济发展,导致宏观管理失控,微观管理艰难,供求矛盾进一步加剧,财政赤字额加大,调控能力削弱。

三是“减税免税为企业增强后劲”的错误思路。在改革初期，国家运用减免税调动企业积极性，增强企业的“造血”功能，是正确和必要的。但长期用这种办法，势必破坏财政分配结构。在一定时期内，国民经济可供财政分配的数额是一定的，从财政分配看，既要考核宏观分配总量，又要顾及客观分配结构。也就是说要保证国民经济各个方面需要的最低限度，这需要财政分配总量与分配结构统一，过多地减税让利，既造成经济发展速度进一步加热，又扰乱了财政运行的正常秩序，造成财政困难。

政策因素。(1) 充分就业的政策造成高就业、低效益。我国人口多，就业人员每年要增加二三百万人，致使从业人员增多，人浮于事现象严重，全员劳动生产率低下。(2) 价格双轨制致使财政收入大量流失和财政支出增加。我国现行的税收政策决定财政收入主要是从生产部门征收。按照现行的价格双轨制，生产部门生产出产品的销售价格仅为工厂成本加工厂利润，产品经过流通过程，还要环环加价，这部分新增收入往往从财政分配领域漏出，减少了财政收入。另一方面，由双轨制引出的由财政供给的价格补贴也影响了财政效益的发挥。

管理因素。从财政管理角度来说，主要对预算外资金管理和税收征管不严。近几年，预算外资金迅速增长，财政管理未跟上，致使预算外资金使用泛滥。一方面预算外资金作为扩大基建投资规模的主渠道资金，单位具有控制权，盲目投资，促使投资规模膨胀，导致投资结构不合理。另一方面，预算外资金管理失控，破坏分配结构。比如各行各业开展创收，从理论上说创收增加收入为财政减轻支出压力，而实际执行中并非如此，在多数单位创收的来源是运用自己所具有的优惠手段从中提取出更多的收入，这实质上是对国家财力进行分散；而创收的收入支配权力属于创收单位，为私设“小金库”创造了条件，这些钱有很大部分用于个人分配或招待消费等不正当开支，助长了消费和社会不正之风。另

外，在财务管理环节为税收征管带来了困难，导致大量收入跑冒滴漏。如查出违犯财经纪律行为的处罚只是将违犯金额退库，重者只是对责任人警告、记过处分，这种不解决根本问题的方法，导致有的单位屡查屡犯。

生产力因素。我国加快经济发展速度，为什么人人想到的对策就是增加资金投入和劳动投入呢？其中一个重要原因就是我国目前生产力不发达，技术水平低，使内涵发展受到很大制约。据统计，我国现有企业技术设备 1/3 是 50 年代和 60 年代的，1/2 是 70 年代形成的，设备老化严重制约着生产的发展，质量上不来，成本压不下，致使企业经济效益不能提高。同时，人的素质也是影响生产力发展的决定因素。近几年，狠抓教育，提高了人民整体文化素质，但由于教育体制的影响，人们的专业劳动素质不是很高，也影响一些先进技术的应用和普遍推广，制约了生产力的发展，影响了经济效益的提高。

三、效益财政：新兴的课题

根据美国经济学家加里·S·贝克尔的经济人假设（即寻求最大利益的理性代表的假设）理论，人类的任何行为都可以发现经济动因，都蕴含着效用最大化动机，而效用最大化动机的基础是物竞天择的自然法则。毋庸置疑，政治行为和财政行为客观上也存在着效用最大化动机，存在着最优决策或最优经济决策的比较与选择问题，在我们的潜意识中形成一种思维定式：“只算政治账，不算经济账”。往往片面地从政治利益出发来定位财政职能，施行经济决策，片面地强调经济收益（包括财政收益）服务政治收益，把财政视为政治经济发展的消极结果和附庸。财政政策通常被作为行政手段而不是经济手段来运用，可以说这是导致财政运转低效、发展艰难的根本原因。而建设社会主义市场经济，就是要在国家宏观调控下充分发挥市场机制对资源配置的基础性作用，就是要将国民经济运行导入效益最大化轨道，实际微观经济

运行的利润最大化追求与宏观经济效益最大化的耦合（最佳结合）。这就要求必须改革与之发展不相适应的宏观调控政策体系和调控方案。在重建财政的理论探讨中，“效益财政”观点已引起各界的热切关注，但目前尚未达成明确一致的看法。我认为，效益财政是对财政切入社会主义经济运行过程本质表现的最好的理论概括，它指出财政在其中应该“扮演”什么“角色”，才有利于国民经济的协调高效增长和社会事业的全面进步。那么，如何界定效益财政呢？

效益财政是以结果最优化、效益最大化作为一切财政工作的基本取向，以促进社会主义市场经济健康发展为根本目的，来筹集和运用财政资金，制定和实施财政政策，履行和维护财政职能的一种新型财政运行机制。从内涵上讲，它包括不可分割的财政体制效益、财政政策效益、资源配置效益、财政分配效益、财政调控效益和财政监督管理效益等方面。

（一）效益财政是一种财政运行机制。它包括能够激励各级政府当家理财积极性的财政体制、财政分配政策、财政支出结构、财政管理和反映灵敏的财政监督体系。效益财政要求按照客观经济规律和财政规律来筹集、运用财政资金，制定和实施财政政策，为国民经济发展筹集到尽可能多的资金，促进国民经济持续、快速、健康发展，最大限度地发挥各项财政职能的积极效应。

（二）效益财政的衡量标准是财政活动结果的最优化和效益最大化。效益财政把效益原则作为衡量一切财政活动的基本标准，既注重财政资金的根本过程，又注重财政资金的分配效益；既注重财政政策的制定与实施，又注重财政政策对财政经济运行的影响，并把财政资金与财政政策有机地结合起来，研究二者对整个社会经济活动所产生的影响和效益。一方面，通过拓宽理财领域，引导各种财政资金合理流动，提高财政资金的使用效益，同时通过改善财政管理手段和管理方式，使财政管理更好地服务于地方经

济建设；另一方面，通过制订和及时调整财税政策，提高财政反作用于经济的正效应。

（三）效益财政是对传统财政体制的必要扬弃。与传统的财政体制相比有以下三个显著特点：一是始终以财政效益作为财政活动的出发点和落脚点；二是财政运行机制与市场机制接轨。三是以财政职能转变为前提，实现财政的体制效益、政策效益、分配效益、调控效益和监督管理效益。转变财政职能的前提是科学界定社会主义市场经济条件下财政职能的内涵。分配、调控和监督是财政三大基本职能，但在市场经济体制下，需要赋予新的内容，明确划分职能界区。总的原则是以财政与市场渗透的时点和领域为界限，确保财政职能行使的最佳效益。

（四）效益财政与市场机制作用的基点具有一致性，即以效益为核心，实现运作上的协调。效益财政吸收了市场机制“效益本论”的合理内核，对传统粗放化、低效化的理财观和理财论进行了深刻的革新，从而指明藉以指导实践的“效益为本”的新型财政运行机制的理论；它不仅有利于规范财政体制，理顺财政职能，而且有利于摆脱财政困境，推进整个经济体制改革和经济的发展。在建立社会主义市场经济体制的过程中，生产资料公有制属性与市场经济规律的兼容性，决定了财政活动的社会效益与经济效益并存的必然性。

（五）效益财政的基本理论依据。改革、发展、稳定三者的辩证关系原理是建立效益财政的基本理论依据之一。改革是动力，发展是目的，稳定是前提，当某一财政活动的社会效益与经济取向发生较大冲突时，经济效益服从于社会效益；当社会效益与经济效益的取向大体一致时，经济效益应得到优先体现。“经济决定财政，财政反作用于经济”的原理是建立效益财政的另一基本理论依据。它指导我们把财政置于经济活动的大背景之中予以考察，既要摆脱就财政论财政的观念，又特别注重财政对经济运行的指导、

调控作用，讲究财力增长与经济增长的协调发展。

第二节 财政效益的目标体系

一、财政效益目标体系的基本特点

1、通过对现行财政体制的改善和调整，建立科学、公平、有激励作用、能够调动省和地市县积极性的财政体制。

2、通过对现行收入政策的调整和完善，建立良好的收入增长机制和筹资机制，使财政收入的增长速度不低于同期国内生产总值的增长速度；财政收入占国民收入的份额达到一个合理的水平；财政收入的级次结构、行业结构和地域趋于合理。同时，通过收入政策的调整，完善国家与纳税人的利益分配关系，实现政府通过财税杠杆等经济手段间接调控经济的目标，增强政府对经济的调控力度。

3、通过对现行支出政策的改革和完善，建立起能够体现效益优先、兼顾公平、体现国家产业政策的财政支出政策体系，促进国民经济的良性循环，支出的增长速度不高于同期收入的增长速度，支出的规模和结构比较合理，并通过努力，实现财政收支平衡。

4、通过对现行财政监督管理办法的改进，建立一个能够灵敏反映财政经济运行状态的财政信息网络，能及时对出现的问题发出调整信息和调整意见，能对社会财经监督进行有效的指导、监督和调控。

5、通过机构改革和市场经济体制的逐步健全，理顺效益财政下的财政职能，宏观上要有利于政府宏观调控职能的发挥，有利于实现资源配置的市场化、最大限度地实现公平和效率的统一，微观上要有利于企业法人实体和市场竞争主体的形成，从根本上解放企业生产力。一是规范财政分配职能。通过改革财政预算体制，

建立规范的政府公共预算、国有资产经营预算、财政投融资预算和社会保障预算，规范国民收入的初次分配和再分配、积累和消费、国家与企业、省与地市县的分配关系。二是规范财政调控职能。通过规范财政政策和财政杠杆，促使资源配置的市场基础性作用和财政调控作用的辩证统一，优劣互补，实现社会资源配置的经济效益与社会效益有机统一。三是规范财政监督管理职能。通过立法手段明确财政监督和社会监督的职能关系，使行政监督着力于宏观财税的运行，社会监督着力于微观经济主体的运行。

二、财政效益目标体系的构成及分类

财政效益目标体系，是以财政收入为综合目标，联系社会经济活动中各级各层、各行各业、各类各项生产经营效益指标而构成的纵横交错的指标网络和目标群体。因为财政是国民经济的综合反映，所以，财政效益目标的分类也非常复杂。按管理范畴分，有宏观效益目标和微观效益目标；按管理层次分，有中央财政效益目标和地方财政效益目标，地方财政效益目标包括省、市、县（市）、乡（镇）各级地方效益目标；按长短期限分，有短期效益目标、中期效益目标和长期效益目标；按经济成份分，有国营经济效益目标、集体经济效益目标、个体（个人）经济效益目标、联合经济效益目标；按经济结构分，有工业经济效益目标、农业经济效益目标、商业经济效益目标、事业替代财源效益目标；按分配形式分，有预算内效益目标、预算外效益目标、投资效益目标和产出效益目标；按空间存在分，有社会效益目标、经济效益目标和生产效益目标等。

科学合理的财政效益目标体系大体可分为五个级次、六种结构、五大类型。五个级次是：国家（中央），省（市）、区，地（市）、州，县（市）、区，乡（镇）五级。六种结构是：工业、农业、商业物资、交通运输、建筑安装、行政事业。五大类型是：生产经营型、社会服务型、生态效益型、整体结构型、财政收支型。