

财政改革发展的 理论与**与**实践

RESEARCH AND PRACTICE OF FISCAL REFORM AND DEVELOPMENT

CHANG RAOFU

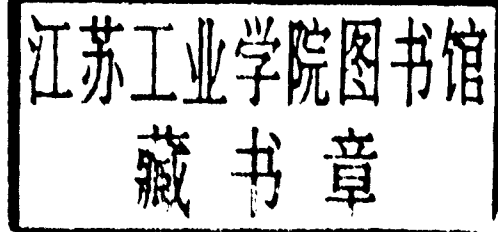
章锐夫 著



中国财政经济出版社

财政改革发展的理论与实践

章锐士 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政改革发展的理论与实践/章锐夫著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.12

ISBN 7-5005-6269-1

I. 财… II. 章… III. 地方财政-经济体制改革-湖南省-文集 IV. F812.764-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 099306 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drd.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.125 印张 314 000 字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 500 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-6269-1/F·5470

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

老朋友锐夫同志出书，嘱我作序，我发自内心感到欣慰。锐夫是财政界有名的学者型领导，在我看来，如果不作“官”，肯定也是一位出色的经济学教授，能在经济学界执一方牛耳的。能够先睹其心血之作，也算是一件快事了！

看着厚厚的书稿，不禁浮现出锐夫温文尔雅、笑容可掬、谈吐自如、宠辱不惊的神态来，很难有人将他与财政厅长这一要职对号入座。“腹有诗书气自华”，这正是蔼然可亲的锐夫深孚众望、运筹帷幄的渊藪所在。锐夫曾对我说，财政绝不是花几个钱的事，而是一项复杂的系统工程，既要务实，也要务虚，虚实相生，才是高层次的理财。熟悉他的人都知道，他平生最大的业余爱好就是读书看报和调查研究，既潜心理论，又忠实实践。这在如今浮躁纷扰的现代生活中确属卓然独秀，弥足珍贵。

这本书，是锐夫35年来特别是近10年来理财历程的真实记录。这其中，既有理财思路的与时俱进，又有调查研究的脚踏实地；既有理论上的真知灼见，又有实践上的见微知著；既有独特的财政视角，又不乏开阔的经济视野。可以说是智慧的结晶，勤奋的缩影，开拓的见证。

这本书，是锐夫几十年如一日孜孜于财政工作的最好论

释，本书的出版，堪为财政学界的一大喜事。从收入其中的 38 篇文章来看，可谓精彩纷呈，可圈可点。如《以“三个代表”指导财政工作》、《入世对湖南财政的影响与对策》、《湖南财政收入构成与经济结构调整》等篇什，或宏观或微观，或理论或实践，或高屋建瓴、筹划方略，或洞幽烛微、指点迷津，无不“虚”“实”结合，相得益彰，体现了锐夫的理财思路和方略。

文如其人。这本书，也是锐夫人格精神的真实写照。

他的同事们跟我说，锐夫坦荡如砥，胸怀大局。萦绕他心际的是湖南财政的腾飞，行动上总是舍小家为大家。他经常下基层调研，现场办公，掌握第一手资料，探求振兴财政的锦囊妙计。为了调查农民负担问题，他曾派出几个调查组“微服私访”，为的是掌握最真实可靠的情况。多少个日日夜夜，他亲自加班加点，研究财政工作的应对措施。

锐夫铁面无私，不徇私情。于他而言，法制观念早就深入灵魂深处，依法行政已成为他的自觉行为，一举一动，总是严格按照程序办事。在他的要求下，省财政厅下文，要求全省各地不得越级向上申请资金，藉此整顿拨款秩序，规范财力分配行为。

锐夫是一位极具亲和力的理财领路人。他的领导艺术成就了亲和力，亲和力又成就了他的领导艺术。他坚持以人为本，惜才如命。在年轻人心目中，他是一位平易近人的领导，又是一位严厉的长者。他总是在不动声色中让人感受他强烈的亲和力，由此而形成队伍的凝聚力。

见文如晤。相信广大读者在研读这些文章的同时，能管窥锐夫平静之下涌动的思潮，宽广胸怀里凸现的“忘我”，字里行间跃动的人格魅力。

锐夫在政务百忙之中不忘著书立说，实在难能可贵，他深知理论来自实践而又指导实践的真谛，我热切地期盼锐夫有更多的

精品力作问世。我相信，读过本书的人都会深有同感，因而推荐给读者共饷。

是为序。

中国人民大学教授 陈共

2002 年 11 月

目 录

第一篇 理论思考与理财思路

财政工作要服从和服务于大局·····	(3)
发展市场经济与转变财政职能·····	(8)
财政工作要讲政治·····	(14)
重塑财政促进经济发展的机制·····	(19)
湖南财政跨世纪改革与发展的思考·····	(25)
以“三个代表”指导财政工作·····	(36)

第二篇 财政调控与经济发展

论社会保障杠杆·····	(49)
整治财政环境 强化财政调控·····	(59)
试论整治经济环境的财政对策·····	(68)
治理整顿三阶段与宏观经济政策选择·····	(74)
规范财经秩序 优化经济发展环境·····	(84)
入世对湖南财政的影响和对策·····	(89)

第三篇 公共财政与财源建设

湖南财源建设战略初探·····	(119)
坚持生财、聚财、用财的有机结合·····	(133)
多种所有制经济共同发展的财政思考·····	(140)
湖南财政收入构成与经济结构调整·····	(148)
公共财政与地方财源建设·····	(170)
发挥财政职能作用大力推进工业化进程·····	(175)

第四篇 财政改革的理论与实践

关于当前控制财政支出的若干问题思考·····	(185)
略论农村财政改革的理论和实践·····	(194)
湖南农业税改革研究·····	(211)
湖南必须真正过好机构改革关·····	(223)
论地方财政支出结构的调整和优化·····	(232)
财政预算改革的实践与对策·····	(238)
财政支出改革的主要内容与启示·····	(265)
湖南财政改革与发展回眸·····	(276)
实践“三个代表”推进财政改革·····	(285)

第五篇 依法理财与财政管理

防范和化解乡镇财政风险刻不容缓·····	(295)
地方财政工作中值得重视的几个问题·····	(306)
财政管理存在的问题、原因及对策·····	(315)

做好国家赔偿工作 大力推进依法治国进程·····	(326)
适应 WTO 规则要求 推进依法理财·····	(338)

第六篇 财政调研与实践指导

在“山”字上作文章 在特色上下功夫·····	(349)
辩证施治 治水兴财·····	(357)
财政运行特点与财政对策选择·····	(366)
对衡阳市财政状况的调查与政策建议·····	(375)
湖区财政情况的调查报告·····	(384)
对永州市财政收支和工资发放情况的调查分析·····	(399)
后 记·····	(410)

第一篇

理论思考与理财思路

财政工作要服从和服务于大局

(1994 年)

- 服从和服务于大局，必须正确处理改革、发展和稳定的关系，积极投身改革。
- 服从和服务于大局，必须进一步加强分税制下的地方财源建设，促进经济发展和收入增长。
- 服从和服务于大局，必须加强支出管理，促进社会稳定。

抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定，是 1994 年全党和全国工作的大局。财政工作要毫不动摇地服从和服务于这个大局。

财政工作要服从和服务于这个大局，广大财政干部和职工要进一步用邓小平建设有中国特色的社会主义理论武装头脑，鼓舞斗志，指导本职工作。要进一步解放思想、实事求是，正确处理改革、发展和稳定的关系。只有坚持改革和发展，才能实现社会的长期稳定，而要进行改革和发展，又必须有一个稳定的、良好的社会环境。财政是国民经济的综合反映，是国家重要的宏观调控手段，财政运作状况是事关全局的大事，改革、发展与稳定都离不开财政的支持和投入。因此认真做好财政工作，对于保证各级党委、政府总揽全局，加速经济发展，深化各项改革，维护社

会稳定都具有十分重要的意义。

财政工作要服从和服务于这个大局，就要旗帜鲜明地支持改革，积极主动地投身改革。当前首要的就是精心组织、顺利推进分税制改革的平稳过渡。同其他改革一样，分税制作为改革的新举措，是加快建立社会主义市场经济体制的有机组成部分，将对地方经济产生长远的、带根本性的有利影响。同时利益格局的调整可能会给地方经济带来某些局部的和短期的困难，新旧体制的摩擦、碰撞、磨合也不可避免。因此，增强全局观念，特别是对分税制的接受和认识程度，直接关系到改革能否顺利推进，乃至成败。有四点必须引起我们的重视：（一）树立全局观念，克服各种形式的地方保护主义，做到顾全大局，维护大局，积极促进分税制的健康发展；（二）强化分税制意识，各级政府领导和财税干部要尽快熟知和掌握分税制的基本内容；（三）深入基层调查研究，及时分析和解决改革推进过程中出现的矛盾和问题，采取切实可行措施，平稳过渡，把负面效益降到最低限度；（四）积极组织收入，不仅要把地方税征收好，而且也要保证上划中央收入及时足额入库。上划中央收入按税种划分虽属中央固定收入，但按体制结算，1993年基数内的收入仍属地方财力，超基数增加部分还有一定比例的增长分成。因此，上划中央收入把中央和地方利益捆在一起，休戚相关。我们要增强全局观念，像关心地方收入一样，关心上划中央收入的征管。

财政工作要服从和服务于这个大局，各级政府和财政部门必须进一步加强分税制条件下的地方财源建设。经济决定财政，反过来财政的振兴和发展也制约着经济的发展，小平同志讲“发展是硬道理”，财政也要隔几年上一个台阶。讲发展就要有新思路、新办法。在新财税体制下要积极探索增强财政总体运筹能力的新路子，按照新财税体制的特点，进一步明确产业结构调整方向，

大力加强财源建设，壮大地方财力。

——明确奋斗目标。一个地区财政收入多少和人均水平的高低是衡量其经济和社会发展状况的重要标准。新的财税体制下的财源建设，必须按照社会主义市场经济原则，转变理财观念，调整产业结构，因地制宜地建立起具有本地特色的、有后劲的地方财源。根据湖南省当前的实际情况，近期财源建设的目标主要是：在扩大税基、堵塞漏洞的基础上，使财政收入的增长速度赶上和超过国民生产总值的增长速度；从现在起到 2000 年湖南省财政收入平均年增长要达到 15% 以上；地州市财政收入年平均增长要达到 18% 以上；收入基数较大的（5000 万元以上）县市财政收入年平均增长要达到 15% 以上；收入基数较小的县市财政收入增幅争取在 20% 以上。按吃财政饭人数计算，人均财力在 5000 元以下的县市要实现人均财力超过 5000 元。湖南省重点扶持 10 个县市财政收入过 2 亿元，每个地市要扶持 2—5 个县市财政收入过 1 亿元；每个县市都培植若干个财政收入达 1000 万元的乡镇。

——必须因地制宜发挥优势，选准财源建设的突破口。要深入调查研究，结合当地经济和社会发展的规划以及国家的产业政策，制订切实可行的财源建设规划，力求投资少，见效快，效益高，逐步建立起适合当地情况具有本地特色的财源建设体系。

——必须树立效益观念，把提高国有企业经济效益作为基础财源来抓。要及时调整产业结构，规范投资行为，提高投资效益。对科技起点高、附加值大的新产品，要进行重点投资。对符合产业政策要求，市场前景广阔的企业，要在技术改造投入和经济政策等方面给予重点扶持，形成效益财源基地。要狠抓国有企业的扭亏增盈，强化扭亏增盈目标责任制。抓好企业扭亏增盈很重要的思路是要通过转换企业经营机制，敢于触动产权制度，而

产权制度的改革往往要先从建立健全破产机制入手，对扭亏无望已经资不抵债的企业，要按照法定程序对其实施破产。对各级政府和大中型国有企业主要负责人实行任职财务审计和离任财务审计制度，其审计结果要列为考察本人和领导班子任期业绩的重要内容。

——必须着力培植新的经济增长点和新兴财源。各级政府都要在巩固和发展骨干财源的同时，大力发展乡镇企业，认真解决财税改革后乡镇企业遇到的新问题；大力发展第三产业，重点加快发展商品流通业，尽快完善市场体系；要大兴科技生财、扶持新科技企业，提高产品的科技含量和增值率；要大力发展个体私营经济，增加地方财政来自非公有制经济的收入。还要充分发挥我省农业大省的优势，大力发展多种经营和“一优两高”农业，把主攻方向放在精加工、高附加值产品上，逐步形成名、优、特、新、稀的农产品生产体系和深加工体系；政府要加强对房地产一级市场的调控，搞活房地产二级市场和商品房市场，及时开发国有土地有偿出租和转让、国有房地产经营、证券交易收费等新兴财源。要采取切实措施保障国有资产保值和增值，对国有资产经营收取一定的占用费。

——必须多渠道筹集财源建设资金，各级财政部门要统筹运用预算内外的财力、各项周转金和社会闲散资金，开辟财源建设投入新渠道。各地还要不断改善投资环境，大量吸引国内外各种资金为财源建设所用。

财政工作要服从和服务于这个大局，各级财政部门要加强支出管理，保证政府机构正常运转，保证职工工资的正常发放。这是财政保证社会稳定的重要工作，也是财政支出管理工作的重点。在预算安排上优先保证人员工资和正常办公经费，不留缺口。财力不足时可适当压缩已进预算基数的部分专项经费；在支

出上一方面清理压缩专项支出和购置费、会议费等支出，严禁挪用干部职工吃饭的钱铺摊子、上项目；另一方面对行政事业单位实行经费与编制挂钩，坚持预算拨款“先工资后其他，先教师后行政，先基层后本级”的顺序；对有创收收入的单位，坚持纳入全年抵支计划，并制定节支量化指标；建立严格的工资基金制度，核定单位工资总额，设立单位工资专户，由财政按核定的工资总额拨到专户，建立工资发放的保障机制；利用今年机构改革的机遇，财政、人事、编制等部门配合，对各种临时机构、行政事业单位的编外人员进行全面清理，清退不必要的代课教师和机关临时聘用人员；实行预算内外资金统一运筹，对各项行政性收费和罚没收入实行预算管理，经核定支出后的纯收入主要抵顶当年正常的工资支出预算；对停工或开工不足的特困企业，在停产整顿期间，经批准可由银行贷款，财政贴息，定向给职工发放基本生活费，帮助企业解决临时性的困难；灵活、科学调度资金，一是狠抓收入管理，认真做好企业欠交税利的催缴入库；二是对季节性收入比重较大的县市要重点予以资金调度的照顾；三是在坚持预算外资金所有权、使用权不变的条件下，调度专户储存的预算外资金解决工资发放的问题。

发展市场经济与转变财政职能

(1998 年)

● 当前财政职能远不能适应市场经济发展的要求，就财政论财政的多，具体的业务操作多，资金供给上包揽过多。

● 政府职能决定财政职能。财政职能要坚持向宏观管理为主转变，坚持向公共财政转变，坚持向依法理财转变，坚持向科学规范的财政运行机制转变。

政府职能决定财政职能。随着市场经济的发展和政府职能的转变，调整和转变财政职能显得十分重要和紧迫。唯有如此，才能适应实践的变化，更好地服从和服务于全省改革、发展和稳定的大局。

当前，财政职能范围不规范、宏观调控能力弱化的问题还十分突出。现有的财政职能状况还远远不适应社会主义市场经济的发展要求。具体反映到财政工作上体现为“三多三少”：

一是就财政论财政的多，抓财政与抓经济结合的少。财政联系着国民经济各个方面，但在实际工作中，我们的观念、思路还局限于就财政抓财政。偏重收收支支多，而在如何制定政策、建立机制、促进经济发展方面研究得很不够。既不善于从经济分析财政，也不善于透过财政现象观察经济，没有把财政置于整个宏观经济的大背景下来运作。比如，在国民经济所有制结构发生很