

财政改革 与机制创新

王加林 著

中国财政经济出版社

CAI ZHENG GAI GE YU JI ZHI CHUANG XIN WANG JIA LIN ZHU

河北省社会科学规划基金资助出版

财政改革与机制创新

王 加 林 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政改革与机制创新/王加林著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.1

ISBN 7-5005-5475-3

I. 财… II. 王… III. 财政管理体制-经济体制-改革-研究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 096273 号

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@drc.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

清华大学印刷厂印刷

880×1230 毫米 32 开 12.625 印张 322 000 字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1-5 060 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-5475-3/F·4843

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

管理的革命 机制的创新

——序《财政改革与机制创新》

财政部副部长 楼继伟

改革开放以来，我国经济社会生活经历了计划经济体制向市场经济体制逐步过渡的深刻变化。尤其是党的十四大确立建立社会主义市场经济体制的目标以来，改革力度进一步加大，国民经济和社会各项事业取得了令世界瞩目的辉煌成就。财政作为国家宏观调控的重要手段和实现政府经济目标的政策工具，在市场化改革过程中，财政改革自然成为经济体制改革的基础和重要内容，并发挥了重要的推动作用。国家财政从1980年实行“划分收支、分级包干”办法，从而打破了长期以来“统收统支”的局面，到1994年出台实施以“分税制”为主要内容的新财税体制，从而标志着一个适应社会主义市场经济体制的财税体制框架初步形成，以及其后相继在税制建设、政府间转移支付制度、企业财务制度、财政分配等方面进行的一系列重大政策调整和制度创新，有力地配合了价格、金融、国有企业等各项改革的顺利推行。

然而，也应该看到，财政改革进程具有渐进性。这些年来，我国财政体制改革的重点主要集中在财政收入管理方面。在分税制财政体制改革取得决定性进展的同时，财政支出管理改革相对滞后，依然保留着浓厚的计划经济下粗放的供给制色彩，财政预算的完整性和支出管理的科学性等问题远未能从根本上得到解决。特别是社会主义市场经济体制初步建立后，财政管理的不适应、滞后、落后的状况日益突出，面临着紧迫的系统性改革要求，可以说是到了不改不行、非改不可的时候了。如何借鉴发达国家的成功经验，从理论与实际、市场经济与国情相结合的角度推进财政管理体制的变革和运行机制的创新，是财政理论研究和财政改革与发展实践面临的重大课题。

《财政改革与机制创新》一书，是一本系统研究市场经济体制下构建财政运行新机制的专著，内容丰富，论理严谨。全书突出了财政改革这个财政工作的主旋律和依法理财、科学理财、规范理财这条财政工作的主线。书中有关财政管理机制、财政发展机制、财政运行保障机制等问题的研究，不仅拓宽了财政理论研究的视野和内容，而且还为进一步深化和完善财政改革提供了可资借鉴的经验。这些内容，我想也是财政理论界和财政实际工作者十分关注的问题。综观全书，其突出特点是体现了理论与实践的内在统一。既以理论为铺垫，又不拘泥于纯粹理论的探讨，而是在分析当前财政管理中存在的突出问题和弊端的基础上，力图从实践中寻求解决问题的突破口，从而突显了研究成果的针对性和可操作性。

理论研究的生命在于指导实践，好的实践最有说服力。河北这几年在构建与社会主义市场经济体制要求相适应的财政运行机制方面，进行了具有创新意义的探索。特别是预算管理改革在全国“先行一步”，率先从2000年起编制了省级预算单位的部门预算，打开了预算管理一片新天地。通观河北省的改革，创新精神很强，既与国际惯例接轨，又符合我国实际。从改革效果看，也是比较成功的。

改革是一场革命。河北省的财政改革能够取得今天的效果，来之不易，难能可贵。这既体现了河北省党政领导对财政工作的关心和支持，也反映了改革思路设计者和实施者开拓进取、与时俱进的品质。河北财政的改革之路给了我们很多有益的启示。第一，改革要有一种革命精神。改革涉及到对长期形成的管理制度、利益格局和分配秩序的调整，不单是革别人的命，也是在革自己的命。由于传统体制、传统观念的束缚，传统管理方式惯性的传递，无论是“破”还是“立”，都不会是轻而易举的事，因此必须有一种迎难而上、义无反顾的勇气。第二，改革要立足于机制创新。从计划经济到市场经济，经济体制环境变了，作为市场经济运行机制重要组成部分的财政运行机制，当然要进行相应调整。因此，改革不能只在传统模式上修修补补，必须从根本上进行机制创新。书中所反映的财政改革与发展思路，就充分体现了这一特色。河北省1998年上半年开始进行预算管理改革的论证和谋划，到1999年6月份制定出台了一套比较系统的整体改革方案并

应用于实践，从2000年起预算管理改革从方案设计到实际操作都形成了比较规范的制度体系，初步构建了新的预算管理框架。在预算管理改革取得突破的基础上，他们着眼于财政运行机制的创新，经过反复研究和谋划，于2000年提出了以建立“四个机制”（预算管理机制、支出管理机制、财政监督机制、财政发展机制）、强化“三个保障”（法制保障、技术保障、人才保障）为核心内容的新世纪财政改革与发展的基本框架，从而使改革的思路日臻完善，更具系统性。第三，改革必须发挥法制建设、计算机应用技术和人才的保障作用。把改革实践中一些比较成熟的做法及时上升为财政法律或规范性制度，有利于巩固改革成果。开发财政管理应用软件，使计算机应用进入财政核心业务，有利于提高财政管理的效率和质量。建设一支高素质的人才队伍，是改革措施顺利实施的根本保证。第四，改革要有一个好的环境。财政改革涉及面广，利益触动性大，需要方方面面的理解和支持。必须在统一财政内部思想的基础上，多向领导汇报，争取理解、支持。同时，要加强与有关部门的沟通、协调，取得各有关方面的理解与配合，形成改革合力。

本书是作者对财政改革实践进行深入思考和理论升华的成果，凝结着作者的心血和汗水。本书作者曾长期担任地方行政领导，近几年又在财税部门担任领导工作，对财税工作有较为丰富的领导经验，谋划的改革思路和举措不仅推动了河北的财政工作，对全国的财政改革也是一个推动。全国有不少省市都到河北进行过学习考察，财政部领

导对河北的改革多次给予肯定和支持。特别应当指出的是，作者是一位很有事业心和责任感的领导干部，具有无私无畏的勇气和甘当铺路石的精神。我相信，每一位关心财政改革与发展的读者和财政工作者，读了本书之后，一定会从中得到不少启发和教益。

在《财政改革与机制创新》出版之际，写了上面这些话，是为序。

楼继伟

2001年11月

目 录

第一篇 新世纪的选择

第一章 经济转型期的财政改革·····	(3)
第一节 建立市场经济体制与财政改革·····	(3)
第二节 深化财政改革是缓解财政收支矛盾的现 实选择·····	(21)
第三节 传统财政管理存在的主要弊端·····	(32)
第二章 地方财政改革与机制创新的总体思路·····	(38)
第一节 新世纪地方财政改革与发展的目标任务·····	(38)
第二节 新世纪地方财政改革与发展的基本思路·····	(44)

第二篇 财政运行机制创新

第三章 预算管理机制·····	(53)
第一节 财政预算的功能与原则·····	(53)
第二节 我国预算管理制度的变迁与沿革·····	(59)
第三节 现代预算管理的主要特征·····	(81)
第四节 传统预算管理中存在的主要问题·····	(93)
第五节 预算管理改革的目标模式·····	(97)
第六节 河北省预算管理改革的探索与实践·····	(104)
第四章 财政支出管理机制·····	(120)
第一节 公共财政下的财政支出·····	(120)

第二节 财政集中支付制度·····	(125)
第三节 政府采购制度·····	(132)
第四节 财政转移支付制度·····	(143)
第五章 财政监督机制·····	(150)
第一节 财政监督的作用及发展方向·····	(150)
第二节 传统财政监督的弊端·····	(162)
第三节 地方财政监督机制的创新·····	(170)
第六章 财政发展机制·····	(186)
第一节 财政发展的基本内涵·····	(186)
第二节 创新地方财政发展机制的基本思路·····	(189)
第三节 地方财政收入预测·····	(193)
第四节 地方财政运行评价·····	(202)
第五节 地方财政风险预警·····	(210)
第六节 地方财政发展决策·····	(223)

第三篇 财政改革与机制创新的保障体系

第七章 技术保障·····	(231)
第一节 现代信息技术与财政改革·····	(231)
第二节 地方财政信息化建设的主要实践·····	(239)
第八章 法制保障·····	(250)
第一节 财政法制与财政改革·····	(250)
第二节 财政改革中的财政立法·····	(262)
第三节 财政执法·····	(272)
第九章 人才保障·····	(278)
第一节 财政改革与人才需求·····	(278)
第二节 财政人才的识别与发现·····	(288)
第三节 财政人才的选拔与使用·····	(295)

第四节 财政人才培养与队伍素质建设·····	(309)
------------------------	-------

附 录

河北省财政厅关于构建财政管理改革总体框架的指导 意见·····	(329)
河北省省级预算管理改革方案（试行）·····	(337)
河北省财政集中支付实施方案·····	(348)
河北省财政监督办法（试行）·····	(353)
河北省财政厅关于建立财政发展新机制的实施办法·····	(360)
河北省财政厅关于建立财政运行技术保障机制的实施 意见·····	(366)
河北省财政厅关于建立健全财政管理法制保障体系的 实施意见·····	(376)
河北省财政厅关于建立健全财政改革与发展人才保障 机制的实施意见·····	(381)
参考文献·····	(387)
后 记·····	(390)

第一篇

新世纪的选择

自 20 世纪 70 年代末踏上改革开放之路的二十多年来，我国经济社会生活经历了从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制渐进过渡的深刻变化。在这一以市场化为基本取向的改革历程中，财政围绕国家经济体制改革和经济发展的需要，从放权让利入手，先后进行了一系列的重大政策调整和制度创新。不仅在改革初期打开了经济体制改革的突破口，并有力地配合了价格、金融、国有企业、社会保障等各项经济改革措施的顺利进行，而且财政自身也经历了由“划分收支、分级包干”到以分税制为主要内容的新财税体制的转变。然而，从总体上看，此间的财政改革主要还是着眼于财政运行的收入管理一翼，在分税制财政体制改革取得决定性进展的同时，财政支出管理改革则相对滞后，财政预算的完整性和支出管理的科学性等问题尚未从根本上得到解决。特别是随着社会主义市场经济体制的逐步完善和加入 WTO 带来的制度创新压力，在客观上迫切要求从支出管理角度，对传统财政管理的方式、方法、手段等进行系统性的改革，从而在制度安排上为新世纪的财政搭建一个科学、先进的发展平台。正是出于这样的考虑，河北省财政厅在理财实践中，着眼于机制创新，从战略的层面，研究谋划了新世纪财政改革与发展的基本框架，并进行了大胆的实践。事实上，对于困难中的地方财政而言，这也是一种基于现实的必然选择。

第一章 经济转型期的财政改革

本章将着重从建立社会主义市场经济体制、缓解日益紧张的财政收支矛盾、克服传统财政管理的弊端三个方面对经济转轨时期深化财政改革、创新财政运行机制的必要性和紧迫性进行分析。

第一节 建立市场经济体制与财政改革

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标以来,我国的经济体制改革进入了一个从制度上进行根本创新的新阶段,各个领域都经历了并正在经历着前所未有的深刻变革。财政作为以政府为主体的一种经济活动,其管理体制和制度必须与经济体制相适应。按照市场经济的要求加快和深化财政改革,自然成为财政管理的题中应有之义。

一、市场经济下的财政

财政综合反映政府活动的范围和方向,总是与一定的经济制度以及这一经济制度之下的政府职能相适应。市场经济下财政活动的特点就是由市场经济下政府职能的特殊性决定的。

(一) 市场经济下的政府职能

关于市场经济下的政府职能,经历了较长时间的理论探讨和实践探索,才取得了越来越深刻的认识。在自由资本主义时期,以亚当·斯密为代表的古典经济学派认为,一个以个人主义为基石,充

分竞争的市场经济制度最有利于人类进步和社会发展，强调发挥市场这只“看不见的手”的作用，主张管得最少的政府才是最好的政府，因而认为政府只能充当“守夜人”的角色。由于当时西方资本主义发展正处于从手工业时代向大工业时代过渡的自由竞争时期，亚当·斯密的这种观点曾为西方社会普遍接受，并在相当长的时间内占据统治地位。但当 1929—1933 年世界性的资本主义经济危机爆发时，亚当·斯密的模式已不适用，“看不见的手”失灵，需要强化国家干预，人们对传统政府职能的认识开始动摇。在实践上，美国“罗斯福新政”为资本主义历史上政府干预经济创造了第一个成功的范例。在理论上，以 1936 年凯恩斯发表《就业、利息和货币通论》一书为标志，国家干预经济理论应运而生。此后，西方各国政府相继接受了这一理论。

从那时起，人们对于政府与市场的关系，进而对市场经济下的政府职能尽管理解有所不同，甚至存在争议（比如，到后来出现“滞胀”时凯恩斯主义被否定，原来“看不见的手”的原则又重新复兴；再后来又出现了市场经济与国家干预相结合的混合经济），但对于其基本特性的认识，已逐渐趋向一致。这种认识归结为一点，就是政府与市场是驱动社会经济发展的两大轮子。市场机制虽然是资源配置中作用最广泛和有效的机制，但理论上完善的、纯粹的市场是不存在的，现实中亦不存在完全自由的市场经济，市场也就不可能成为“万应灵丹”。伴随着经济的发展，经济的不完全竞争状态日益加剧，垄断、外部性、信息不对称等问题日益突出，自发的市场机制并不能自行实现社会资源配置的最优效率和公正公平，它在许多方面和领域存在“失灵”或“无效”现象。为了尽可能地解决“市场失灵”问题，政府必须对国民经济进行必要的干预，从而以“政府有效”去弥补、补充“市场无效”（而不是取消市场、替代市场），以期使市场经济持续地处于“帕累托效率”状态。

至此，可以简单地把市场经济下的政府职能概括为：弥补市场失灵。或者说，市场机制的作用主要是为了满足私人需要，政府的作用主要是为了满足市场机制不能发挥作用或作用发挥不好的公共需要。即：“在市场经济下，政府职能主要是提供公共产品和劳务，以达到特定的公共目标，而不是出于商业或金融目的，具有非营利性质。”^①

（二）市场经济下的财政职能

按照市场经济下政府职能的要求，美国经济学家、财政学家理查德·A·马斯格雷夫把市场经济的财政职能界定为资源配置职能、收入分配职能以及经济稳定和发展职能三个方面。这种划分基本上反映了今天人们对财政职能的一般性认识。

1. 资源配置职能。由于单纯市场机制所提供的私人产品并不能满足经济社会对公共产品（劳务）的需求，客观上要求财政利用税收把特定数量的经济资源集中起来，然后再以特定的方式把这些经济资源转化为特定的公共产品（劳务），从而保证经济社会的正常运行。财政配置资源的机制和手段主要有：根据市场经济下政府职能确定社会共同需要的基本范围，确定财政收支占 GDP 的合理比重；合理安排政府的投资规模和结构；通过政府投资、税收和补贴调节投资方向等。

2. 收入分配职能。由于市场机制在提高效率的同时，客观上滋生着社会收入分配不公、贫富悬殊等问题，“帕累托效率不保证竞争过程导致的分配与广为接受的公平概念相一致（不管公平概念是什么内容）”^②，从而社会收入与财产的再分配自然而然地成为政府财政活动的重要内容之一。财政利用它的收支手段既参与自由价

^① 国际货币基金组织：《政府财政统计手册》，中国金融出版社，第7页。

^② 安东尼·B·阿特金森、约瑟夫·E·斯蒂格利茨：《公共经济学》（中文版），上海人民出版社1998年版，第7页。

格形成的起始阶段的要素分配，又参与在要素分配基础上的再分配，目标是实现社会财富的公平分配。财政实现收入分配职能的机制和手段主要有：划清市场分配与财政分配的界限和范围，规范工资制度，利用间接税调节商品相对价格，利用所得税调节各经济利益主体的收入水平等。

3. 经济稳定职能。由于市场经济自身固有的不稳定性，会导致社会总供给和社会总需求的周期性不平衡，进而周期性地爆发经济危机。为此，需要政府作为市场上的一种经济力量，运用宏观上的经济政策手段有意识地影响、调节经济。其中，根据国民经济的变化趋势，逆向运用财政收支政策，来维系社会供求之间的大致平衡，是政府所掌握和运用的重要政策手段之一。财政实现经济稳定职能的机制和手段主要有：针对不断变化的经济形势而灵活地变动收支，采取“相机抉择”的财政政策，维系社会总供求的大体平衡；通过制度性安排，比如累进税制度、失业救济金制度等，发挥“自动”稳定器的作用；通过投资、补贴和税收等多方面的制度安排，消除经济增长中的“瓶颈”制约，保证国民经济稳定发展与快速增长的最优结合。

需要强调的是，“即使是市场经济财政自身，它的职能也是随着生产力的发展水平、社会经济制度的不同以及同一种社会经济制度发展的不同阶段而发展变化的”。^① 以上三种职能只不过是市场经济财政职能的一般性概括。在社会主义市场经济下，财政还具有监督管理的职能。这是因为，随着利益主体的多元化和经济决策的分散化，必然出现市场的自发性和排他性。要保证政令统一，维护良好的经济秩序，促进公平竞争，政府财政必须强化对经济运行的监督管理。财政监督的主要任务是，通过对宏观经济运行的监督

^① 姜维壮：《西方公共财政在我国的可行性研究》，经济科学出版社，《公共财政：经济学界如是说》第165页。