

促进富民兴黔

的财税政策研究

CUJIN FUMIN XINGQIAN DE
CAISHUI ZHENGCE YANJIU

● 李汉文 黄 静 等著 ●

促进富民兴黔

● 财税政策研究

CHINA FISCAL POLICY RESEARCH CENTER

中国财政科学研究所 中国财税网

● 中国财政科学出版社 ●

CHINA FISCAL POLICY RESEARCH CENTER

促进富民兴黔的财税 政策研究

李汉文 黄静 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

促进富民兴黔的财税政策研究/李汉文等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2320 - 9

I. ①促… II. ①李… III. ①地方财政 - 财政政策 - 研究 - 贵州省 IV. ①F812. 773

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 118715 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 胡永立

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 11.875 印张 283 000 字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2320 - 9/F · 1863

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

本书受贵州省出版发展专项资金
资 助 出 版

目 录

财 政 篇

贵州省国债资金使用的绩效监督研究	(3)
建立省、市、县、乡、村五级最低财力保障体系研究	(57)
贵州省村级组织运转经费保障机制建设研究	(84)
贵州省县域经济现状及发展思路	(102)
公平与效率的契合	(124)
浅析金融危机视角下的积极财政政策的问题	(173)

税 收 篇

促进贵州省中小企业发展的税收政策研究	(181)
扩大内需的税收政策国际借鉴研究	(192)
促进节能减排的税收政策研究	(225)
构建“和谐贵州”的税收政策研究	(261)
增值税转型改革对贵州经济的影响	(290)
个人所得税税制的国际比较研究	(315)

贵州省烟草行业涉税问题研究	(330)
高新技术产业发展与财税政策研究	(357)
现行资本市场税收政策浅析	(366)
后 记	(373)

财 政 篇

.....

贵州省国债资金使用的绩效监督研究

□ 黄 静

一、导 论

(一) 选题的意义

自凯恩斯主义革命以来,国债作为财政政策和货币政策的重要工具之一,在各国的宏观政策调控中大放异彩,为各国宏观经济的顺利运行屡立奇功。虽然国债的作用遭受到了布坎南的公共选择理论学派、卢卡斯的理性预期学派以及巴罗的“新等价理论”等学派和理论的质疑,但就世界主要市场经济国家的具体实践来看,国债仍然是各国宏观调控当局手中的一把利刃,并且逐渐成为一种经常性的手段被连年使用,而且在可以遇见的将来这一趋势还将继续下去。

在我国,国债的作用日益凸显,特别是在1998年到2006年我国最近一次实施积极财政政策期间发挥了重大作用,在基础设施建设、环境保护以及教育文化设施建设等方面立下了汗马功劳。然而就我国目前国债研究和实践的现状而言,研究国债发行(条件、规模等)和流通(功能、市场的建立等)的多而研究国债使用(方向、绩效等)的少,研究国债总体效应(乘数、风险等)的多

而研究某一地区具体情况的少，申请项目的多而注重项目实施和效果的少。特别是由于国债负担的延后性、隐蔽性甚至是无偿性（如各地大量的国债补助），各地在使用国债资金时并没有树立绩效观念，长此以往必将严重制约国债功能的发挥，浪费财政资源。相对于财政支出的无限度化，财政资源总是有限的，而且财政资源“取之于民，用之于民”，如不注重使用绩效，必将受到人民的责难，因此国债资金的使用必须力求绩效。

在国债资金的具体使用中，信息不对称是大量存在的，委托—代理关系贯穿始终，具有信息优势的参与者（如国债项目的施工者、管理者等）必将充分利用这一优势而采取策略性行动以获取私利。应当如何对抗人们的策略性行为？完全寄希望于我们干部的大公无私显然是远远不够的。按照经典理论，在给定的信息结构条件下，引导代理人的行为以追求国债资金的使用绩效可以在合约中通过激励手段和监督手段来实现。然而由于受市场的特殊性以及我国公务员工资实行年薪制等因素的制约，在国债资金的使用过程中，激励往往不足，监督手段更显重要。要通过监督手段来促进国债资金的使用绩效，就必须摒弃以往的财政监督方式，树立绩效监督理念。本文将在关注国债使用对贵州省经济、社会发展产生强大推动作用的同时，详细研究贵州省国债资金使用中存在的诸多问题，并且主要从绩效监督的角度提出治理这些问题的思路，借以抛砖引玉，以提高贵州省国债资金的使用绩效。

（二）国内外研究现状及简要评述

国债作为一个重要的财政范畴，早已被经济学家们研究许久了。就国外的理论研究来看，在短缺经济条件下，古典经济学家（斯密、李嘉图等人）对国债本身持否定态度，特别是李嘉图的

“等价理论”^①对后世的影响极大。在过剩经济条件下，凯恩斯主义则认为国债作为宏观调控工具，可以弥补有效需求不足，进而刺激经济复苏。在滞胀经济条件下，新自由主义（理性预期学派、巴罗、货币主义学派等）对国债持谨慎态度，新凯恩斯主义则持乐观态度，当然更多的经济学家持中立态度。国外对国债发行、流通、使用和偿还各个环节都有研究，但主要研究了国债余额的理想规模、验证了国债的宏观效应、说明了国债市场建立与完善的重要性，相对而言，对国债资金使用的微观绩效研究较少，当然单独研究国债资金使用绩效监督的更少。

国内的研究基本集中在国债的实证研究上。但是国内对国债的实证研究主要体现在验证国债理论的正确与否、国债规模的控制、国债风险以及国债宏观效应等方面，很少有人研究国债资金在某一地区的使用问题。因此本文的研究，特别是对国债资金使用绩效监督机制的研究，可能具有一定的现实意义。

（三）逻辑结构及研究内容

首先在第一部分——导论中，本文指出了课题的选题意义、国内外研究现状及简要评述、逻辑结构及研究内容、研究方法以及创新之处，为后文的研究勾勒了大致轮廓。

在第二部分——理论基础及问题的提出中，本文详细厘清了国债的概念，财政监督的概念，提出了国债资金使用的绩效监督问题，探讨了对国债资金使用实行绩效监督的理论基础。该部分提出了课题研究的主题，并交代了与之相关的理论基础和逻辑框架，在此基础上后文的研究才能展开。

^① 该理论认为，在一定的假设前提下，发行国债和增加税收对国民经济和纳税人的影响最终是等价的。

在第三部分——贵州省国债资金使用的现状分析中，分析了贵州省使用国债资金的基本情况（1998—2002年）、贵州省使用国债资金取得的成绩以及存在的问题三个方面的情况，使我们了解了贵州省国债资金使用的基本情况，让我们在肯定取得的成绩的同时对存在的问题也有着清醒的认识。只有找到问题的原因所在，才能有效治理问题。

在第四部分——贵州省国债资金使用缺乏绩效的原因分析中，为了详细分析贵州省国债资金使用绩效低下的原因，按照国债资金具体的使用过程，该部分将国债资金的使用细分为申请、审批（立项）、施工、检查（结项）和监督五个环节，并从这五个环节中找到了制约贵州省国债资金使用绩效提高的原因所在。我们确信，贵州省国债资金使用绩效低下是这五个环节的问题产生的综合结果，但监督环节存在的问题，是最重要的，因为监督环节贯穿于其他几个环节之中，监督环节存在的问题将在更大程度上影响国债资金的使用绩效。事实上，监督环节确实存在了最多的问题，因此国债资金使用绩效监督机制的建立将是提高国债资金使用绩效的重中之重。

在第五部分——提高贵州省国债资金使用绩效的思路研究——主要基于绩效监督的视角中，本文从国债资金使用绩效的制约中试图找到应对之策。按照第四部分的原因分析，课题将从国债资金使用的申请、审批（立项）、施工、检查（结项）、监督五个环节分别找到治理之道，其中重点是监督环节的治理，课题将构建贵州省国债资金使用的绩效监督机制，相信能够对问题的最终解决发挥作用。

（四）研究方法

本文的研究将采取理论分析和实证分析相结合的方法。具体说

来,理论分析主要运用了新古典综合派、信息经济学、博弈论、公共选择理论等分析框架,当然制度经济学、理性预期学派等理论也有所涉及。实证分析主要来自于课题组成员的实地调研。本文的研究特色并不在于同时采取了这两种研究方法,而在于将理论分析的思想融入到对实证的分析之中,并结合实际对理论的实用性进行了改进。

(五) 创新之处

本文可能在以下一些方面具有创新意义:

1. 课题将国债资金的使用绩效分为宏观绩效和微观绩效,其宏观绩效主要体现在乘数效应、加速效应、挤出效应和引致效应上,微观绩效主要体现在经济性、效率性和效果性上。对于贵州省而言,有意义的是微观绩效而不是宏观绩效,课题从微观角度考量国债资金的使用绩效是一个比较新的领域。

2. 为了详细分析贵州省国债资金使用绩效低下的原因,结合实际课题将国债资金的使用细分为申请、审批(立项)、施工、检查(结项)和监督五个环节,其中最重要的是监督环节,因为监督贯穿于国债资金使用的全过程。这样,课题对国债资金使用绩效的研究构建了一个崭新的分析框架。

3. 课题详细研究了国债资金使用过程中大量存在的信息不对称现象和委托—代理关系,这是以前国债研究中极少涉及的领域,其结论特别是最优合约的性质具有一定的参考价值。

4. 课题研究了对国债资金使用监督者的监督问题,这是制约贵州省国债资金使用绩效的一个重要却一直被忽略的问题。

5. 课题通过较为复杂的分析认为提高贵州省国债资金使用绩效的一个重要思路在于提高国债资金使用过程的透明度,尽量减少信息的不对称;在国债资金使用过程中对各参与者建立激励约束机

制，并且提出可以通过借鉴企业管理中运用的绩效考评办法建立贵州省国债资金使用的绩效监督机制。这些思路都具有一定程度的创新。

当然课题的创新可能还体现在其他一些地方，不过不足之处同样在所难免。囿于能力和资料收集的制约，课题的结论在实用性上可能存在缺陷，分析也可能不太深刻。

二、基础理论及问题的提出

在分析贵州省国债资金使用之前，厘清一些基本概念和与本文有关的基础理论，是课题写作的逻辑使然。有了这些铺垫，下文的理解将变得相当容易。

（一）国债概念的厘清

对于本文而言，首先需要厘清的概念是“国债”。国债可以理解为是各级政府为了一定目的而向各方发行的债券。为了深刻理解这一概念，需要注意以下一些问题。

1. 国债和公债的区别和联系。

国债和公债是有区别的。公债包括各级政府发行的债券，既包括中央政府发行的债券，又包括地方政府发行的债券，而国债仅仅是指中央政府发行的债券，也就是说公债的范围应该大于国债的范围。但就我国而言，相关法规明确规定地方政府不准发行债券，这样在我国，公债的范围和国债的范围是一致的，很多时候可以不刻意区分它们，本文也是如此。

2. 国债和国家债务（政府债务）的区别和联系。

毫无疑问，国债是国家债务（政府债务）的一部分，但绝不

是国家债务（政府债务）的全部。国债特指国家债务中用国家信用担保，通过标准化合约方式发行的有价证券的一种——债券。也就是说，各级政府缘于诸多原因而形成的种种债务的范围超过了国债的范围。本文研究的国债范围并不是全部的国家债务（政府债务），而只是特定的范畴。

3. 国债的存在环节。

国债从无到有再到最后的消亡是一个过程，要详细了解国债，就必须把这个过程细化为不同的环节。一般而言，国债存在的整个过程大致按照时间的先后顺序可以细化为发行、流通、使用、偿还四个环节。国债发行指的是国债发行当局（一般是中央银行）按照一定的条件（面额、利率和期限）向各方出售国债的过程，在国债发行环节需要注意的是国债发行的规模、结构以及成本。国债流通指的是国债在资本市场上进行自由买卖，这一环节是中央银行公开市场业务，调节基础货币供给量的重要途径。国债的使用指的是中央政府把发行国债筹集到的资金通过各种方式花费出去，这一环节需要注意的是国债资金使用所形成的宏观绩效（乘数效应、加速效应、挤出效应和引致效应）和微观绩效（项目效应），本文的研究就集中在这一环节。国债的偿还指的是国债的还本付息，这一环节将通过各种方式消除到期国债。

4. 国债的功能。

国债作为市场经济条件下一种重要的政策工具具有相当重要的功能，而且其功能是一个动态发展的过程。国债最初、最原始的功能是弥补财政赤字，进而是筹集建设资金。到了近代，特别是凯恩斯主义革命以后，国债最重要的功能是调控宏观经济。具体说来，国债作为财政政策工具，通过控制其规模、结构和使用可以调节国民收入和就业，其功能的发挥取决于乘数效应、加速效应、挤出效应和引致效应的大小；同时国债是货币政策工具，中央银行可以通

过在资本市场上买进或者卖出未到期的国债调节流通中的货币数量，进而调节利率，最终调节国民收入和就业。

（二）财政监督概念的厘清

可能自从有国家、有财政的那天起，财政监督就存在了。可是迄今为止，由于监督者、客体、目的、方式、手段等监督要素的不断发展变化，财政监督的内涵和外延也在不断发展变化，因此财政监督并没有一个相对规范的定义。本文认为，结合当前我国财政监督的实际，不妨将其定义为：财政监督是为了保障财政活动正常、有序、有效运行，财政监督者对财政被监督者的行为进行监控、检查、稽核、考评、督促和反映的总称。要深刻理解这一定义，需要着重注意以下几点^①：

1. 财政监督的范围。

以前，我们在理论上和实践上把财政理解为一种以政府为主体的分配活动，因此财政活动的范围往往集中在分配领域，财政监督的范围也就自然而然地被限定在了分配领域。然而，随着公共财政理念的兴起和公共财政体制的建立，我们对财政活动范围的理解也发生了变化，财政活动的范围不仅有分配领域，还有生产、交换和消费领域，因此财政监督的范围也就扩大到了生产、交换、分配和消费四个领域。比如在生产领域要监督国有资产是否保值增值，在交换领域要监督政府采购是否合规，在分配领域要监督各个税种是否依法征收，在消费领域要监督公共项目建设是否有效等。这样，财政活动和财政监督的范围都得到了极大的扩展。

2. 财政监督的目的。

^① 当然，对财政监督的理解还应当包括财政监督方式、手段、法规建设、违规处罚等多方面，但由于其研究已经比较成熟，此处不再赘述。