

童道友 主编

地方财政制度创新

DIFANGCAIZHENG
ZHIDUCHUANGXIN

湖北人民出版社

2000—2001年度湖北省财政科研重点课题

地方财政制度创新

DIFANGCAIZHENG
ZHIDUCHUANGXIN

童道友 主编

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

地方财政制度创新

童道友 主编

出版: 湖北人民出版社
发行:

地址: 武汉市解放大道新育村 33 号
邮编: 430022

印刷: 枝江市新华印刷有限公司

经销: 湖北省新华书店

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印张: 9.75

字数: 242 千字

插页: 4

版次: 2002 年 1 月第 1 版

印次: 2002 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1 - 3 000

定价: 20.00 元

书号: ISBN 7 - 216 - 03293 - 4/F · 599

目 录

第 1 章 效益财政与地方财政制度创新总论	1
1.1 效益财政理论和实践	1
1.2 制度创新与效益财政	16
1.3 地方财政制度创新	29
第 2 章 部门预算改革	48
2.1 部门预算及其改革背景	48
2.2 部门预算改革的理论依据	55
2.3 部门预算改革的环境和条件	58
2.4 现行部门预算改革的基本模式	61
2.5 现行部门预算改革的评价与分析	64
2.6 完善部门预算改革的建议	67
第 3 章 国库集中收付制度创新	72
3.1 建立国库集中收付制度的背景	72
3.2 国库集中收付制度改革的理论依据	79
3.3 现行国库集中收付制度改革的基本模式	86
3.4 现行国库集中收付制度改革的评价	95
3.5 改革路径选择	104

第4章 政府采购制度创新	117
4.1 政府采购制度及其效益分析	117
4.2 政府采购制度的国际规则及其效益取向	130
4.3 “九五”时期的政府采购制度创新	134
4.4 “十五”时期政府采购制度创新思路与重点	148
第5章 会计委派制度创新	157
5.1 会计委派制的产生	158
5.2 会计委派制的理论依据	163
5.3 会计委派制的运作	168
5.4 会计委派制的基本模式分析	175
5.5 会计委派制的完善与创新	180
第6章 工资财政统发改革	187
6.1 工资财政统发改革的背景	187
6.2 工资财政统发改革的基本模式	191
6.3 现行工资财政统发改革的评价与分析	198
6.4 完善工资财政统发改革的建议	202
第7章 农村税费改革	210
7.1 农村税费改革背景	210
7.2 农村税费改革试点的基本做法	216
7.3 农村税费改革试点的成效	224
7.4 农村税费改革应处理好几个关系	227
7.5 农村税费改革的配套改革	233

第 8 章 社会保障制度创新	251
8.1 国外社会保障制度及其改革启示	251
8.2 中国社会保障制度改革历程及趋势	257
8.3 社会保障制度创新的制度环境	261
8.4 社会保障制度创新的思路和重点	272
8.5 湖北省社会保障制度创新的财政政策与措施	275
 第 9 章 “十五”时期的效益财政建设与财政 改革发展战略	289
9.1 “九五”时期湖北效益财政建设和财政制度 创新的主要成绩和基本经验	289
9.2 “十五”时期效益财政建设和财政制度创新 面临的形势分析	296
9.3 “十五”时期湖北省效益财政建设和财政改 革思路与战略重点	300
后 记	306

第 1 章

效益财政与地方财政制度创新总论

1.1 效益财政理论和实践

1.1.1 效益财政理论内涵

效益财政是以结构最优化、效益最大化为导向,以最大程度地满足公共需求为根本目的,通过财政制度的不断完善和财政工作的规范化来有效配置政府和社会资源的一种新型财政运行机制。

效益财政的这一定义包含了四个方面的内容:第一,效益财政是一种贯穿新的理财思想、体现新的财政工作指导方针的财政运行机制,是在公共财政框架下的财政理论和实践。最大程度地满足公共需求,是公共财政分配的根本目的,也必然是以公共财政为背景的效益财政的根本目的;第二,实现根本目的的主要手段是有效地配置政府和社会资源,即不仅要使政府资源得到有效率配置,同时,也要引导市场使非政府资源或社会资源得到有效率配置;第三,实现根本目的的基本保证是财政制度的不断完善和财政工作的规范化;第四,在实现根本目的的过程中应坚持的基本原则或导向是结构最优化、效益最大化。

这一定义实际上已经表明:旨在满足公共需求和高效率配置政府和社会资源的制度创新,不仅是实现效益财政目标的基本保

证,而且其本身就是效益财政的精髓。因为如果没有不断的制度创新,就不可能使政府和社会资源实现有效率的配置,从而也就不可能最大限度地满足公共需求,那么也就不成其为“效益财政”。

但是,在现实经济运行中,效益财政总是在一定的宏观经济背景、既定的经济运行模式下和制度环境下运行,并以现有的制度为基点,依据市场与政府的基本分工实现其应有的职能。

(一)效益财政解决的三大问题

在现代社会,政府一般需要解决三大经济问题:效率、公平(社会)和稳定(经济稳定)。效率涉及到怎样生产的问题,核心是资源配置;公平涉及到为谁生产的问题,核心是收入再分配;稳定是效率和公平的长期化问题,核心是宏观调控。寻找一种社会制度来同时解决这三大经济问题,是人们长期追求的目标。这也是效益财政建设的核心问题。

在社会要解决的三大经济问题中,效率始终处于基础的、中心的地位。因为人类需求是无限的,但可供人类消耗的资源是有限的,甚至是稀缺的。无限需求与有限资源之间的矛盾,要求人们必须有效地配置和使用有限资源,以满足其无限的需求。否则,人类的生存以及公平的实现就缺乏基本的物质保障。因此,在人类面临的各种经济问题中,效率是最关键、最基本的问题。

实现资源配置效率的基本机制是市场机制。除了市场机制外,迄今为止,人类还没有发现第二个能够更有效地配置资源的装置。因此,市场在现代社会成为资源配置最主要、最基本的装置。

但市场机制并不能保证所有资源得到最有效率的配置,即存在着市场失败。尤其在公共商品的生产领域,市场机制仍然存在着资源配置的无效状况,与此同时还经常伴随着社会不公平和宏观经济波动问题。也就是说要实现资源的有效率配置,除了市场机制外,还要有非市场机制,即政府机制予以补充。因此,政府(财政)也具有一定的资源配置职能。除此之外,政府还必须通过财政

收支和一系列政策保证社会收入的公平分配以及社会经济的稳定发展,也就是财政的收入分配职能和经济稳定职能。

上述结果表明,一个社会要解决三大经济问题要靠两种机制:市场机制和政府机制。显然,两种不同的机制要靠两种不同的制度来保证:市场经济制度和非市场经济制度,而且这两种不同的制度安排共存于同一个社会之中。这两种制度的不同组合形成了各种市场经济模式。

在政府经济与市场经济的关系中,市场经济处于基础地位。没有市场经济为基础,也不可能有财政的效率,也就没有效益财政。只有建立了市场经济,并以此提高了财政的效率才能在此基础上解决公平问题 and 经济稳定问题。因此,效益财政建设必须以政府与市场的合理分工为前提,以市场经济为背景,并依此建立相应的制度保证。

(二)效益财政怎样解决三大经济问题

解决三大经济问题的路径也不尽相同。效率的核心问题是资源配置,但是市场资源配置和财政资源配置的路径不同。效率市场资源配置的路径是:消费者在收入约束条件下,根据其偏好选择消费品,生产者根据利润极大化原则提供消费品,最终达到私人商品供给的效率状态。这就是说市场效率实现的路径是商品交换,采取的是“货币投票”。需要某种消费品,愿意生产某种消费品,只要投放货币就可以了,反之就不投放货币(即退出)。财政资源配置则由政治行政程序决定,采取的是“举手投票”,少数服从多数的原则。一旦决定,个人对政府提供的公共商品只能接受,无法退出。因此财政资源配置效率的关键是创建一套制度安排,能把个人的需求集合为公共需求。换句话说,就是政府资源配置真正能符合民众的意愿。显然,这涉及到政治民主制度的问题。

社会公平是一种社会意识形态。在理论上,社会公平的形成方式既不能靠“货币投票”,也不能靠“举手投票”;从结果上说,社

会公平是政府把高收入者的一部分收入转移给低收入者。因此高低收入者之间无须进行商品交换。在一个社会中,每个人所处的地位不同,对公平的看法也不同。因此,投票方法产生不出正确的社会公平分配。小至一个单位,大至一个国家,如果用投票方法来决定分配问题,那么平均主义分配方案最容易获得多数票,最容易通过。如果是这样,就不能保证市场经济的基础地位,效率就会丧失。因此,社会公平观念的形成只能依靠外加方式。社会公平的外加方式有两层含义,一是反映由社会利益的代表提出社会公平的观念;二是指把社会公平观念灌输给民众,然后成为民众的意识形态。效益财政是解决稳定问题的有效机制。稳定是政治家和经济学家都非常关注的问题。但政治家与经济学家考虑问题的角度有所不同,经济学家一般是从效率出发,政治家则是从稳定出发。经济稳定与经济效率之间并不能经常地保持统一。然而,效益财政机制的建立,实现了两者有效结合。因为财政效益本身就涉及到政治制度、政府机构的设置、各个公共部门的内部激励约束机制的安排等问题,这些都是政治问题。经济稳定和社会公平问题一样,都涉及到政治稳定问题。通货膨胀和失业这些问题很容易转化为社会问题。通货膨胀太严重,或失业率太高,意味着群众的生活水平下降,甚至存在生存困难。这马上会转化为政治稳定问题。为了政治稳定,会将其他问题置于次要地位。

总之,在解决社会三大经济问题的过程中,存在错综复杂的关系,相应地产生了复杂艰难的制度安排。正因为如此,世界各国的经济学家和政治学家都在探讨这一问题。因此,以效益财政为核心的制度安排和创新,有着重大而深远的理论意义和现实意义。

(三)效益财政追求效率、公平和稳定统一

效益财政中的“效益”,是对财政要解决的三大经济问题的高度概括。讲“效益”,就必然意味着效率、公平和稳定,否则就不能实现完整意义上的“效益”。效益财政把效率目标、公平目标和稳

定目标统一为效益目标,并形成了一种理念来指导财政工作。因此,效益财政是追求效率、公平和稳定的协调统一,从而实现效益最大化的制度安排。

效益财政,还应结合财政职能来理解。财政职能就是在市场经济的基础上解决市场失败和市场缺陷的问题。这就是说,财政在资源配置、收入分配和经济稳定等方面都能发挥重要的作用。这样,财政工作的理念应该是:建设一个有效率的、公平的、稳定的财政。

效益财政建设的意义在于:首先,效益财政的提法强调了财政活动效率的基础地位。如前所述,效率问题是所有社会经济问题中最重要、最基本的问题。效率问题需要市场和财政共同解决,因此同样也是财政工作最重要、最基本的问题。把财政活动的效率问题放在效益财政建设首要地位,符合社会经济发展的基本方向和要求。其次,效益财政强调了制度安排是提高财政效益的关键。财政效率的前提条件是按照市场经济体制的要求,正确划分政府和市场的职责。财政的资源配置效率取决于政府的决策效率,决策无效率,资源配置必然无效率。在实现决策效率的同时,还有公共部门能否按最低成本提供公共劳务的问题。公共部门是提供和管理公共劳务的职能部门。从预算体制上说,是与政府总预算直接发生关系的一级预算单位。从这个意义上说,政府是“出资人”,公共部门是“受托人”,相互之间是一种委托代理关系。因此,公共部门自身的“生产效率”取决于这种委托代理关系的制度安排。当然也涉及到政府职能机构(公共部门)设置是否合理的问题。所有这一切都涉及到政治制度的安排问题。因此,效益财政建设把制度建设作为重点来抓,真正找到了提高财政活动的效率的关键。

1.1.2 效益财政的实践效果

效益财政是一种全新的财政运行机制。它结合我国在社会主义市场经济建设过程中进行的两个根本转变,抓住分税制财政体

制改革和建立公共财政框架的历史机遇,把财政运行的基点定位在效益上,以结果最优化、效益最大化作为一切财政工作的基本取向,来筹集和运用财政资金,制定和实施财政政策,履行和维护财政直能,极大地促进了地方财政经济发展,地方广大财政干部的理财观念、理财思路和理财方法发生了深刻变化。以湖北省为例,具体表现在以下4个方面:

第一,调整财政职能,完善财政体制,构建省与中央、省与市州财政分配的新关系。效益财政以促进社会生产要素的有效利用、社会资源的合理配置、经济快速稳定增长和劳动生产率的提高为目标,调整财政职能,完善财政体制。在职能上科学界定,有进有退,突出重点;在体制上确保中央,壮大省级,巩固地方,采取了一系列卓有成效的财政政策和财政措施,健全省财政职能,完善了财政体制,初步形成了中央、省、市州财政分配关系的新格局,既保证了中央集中财力的需要,又壮大了全省财政实力。

第二,灵活运用财政政策,各级促进全省产业结构、区域结构和所有制结构的优化,培植新财源,开辟全省财政收入持续快速稳定增长的新途径。经济结构问题是制约财政经济发展的关键问题,要培植新财源,促进财政收入持续快速稳定增长,必须从优化结构去寻求途径。为促进全省产业结构、区域结构和所有制结构的优化,湖北省财政积极介入经济活动,认真落实中央的积极财政政策,加强效益财源建设,把加强财源建设与支持经济发展、促进经济效益的提高结合起来,按照建设效益财政的要求,在财源建设思路上作了较大调整。省财政原则上不再支持具体项目,按照产业政策要求将财政支持的重点转移到为多种所有制企业创造公平竞争的环境和为各地区均衡发展提供条件;坚持中长期效益和短期效益相结合,以中长期效益为主,克服短期行为;坚持经济效益和社会效益、生态效益相结合,把社会效益和生态效益放到更为突出的位置上;落实中央和省有关农业的财政投入政策,大力支持农

业基础设施、农业产业化、多种经营和乡镇企业发展;积极筹措资金,支持有市场、有效益并具有经济龙头效应、产品扩张效应的大中型国有企业、外贸企业的发展;增加对民营经济、旅游经济和高新技术产业的投入。

第三,有进有退,有保有压,探索地方公共财政支出的新模式。湖北省效益财政建设高度重视财政支出管理,财政支出效益是效益财政建设的重要目标。按照建立公共财政框架的要求,从实际情况出发,在财政支出上保证重点,压缩一般,越位的退出,缺位的补上,不断探索地方公共财政支出的新模式。实施效益财政后,湖北省财政支出范围得到较大调整,财政支出结构不断优化,财政支出方式不断完善。一是随着社会主义市场经济改革的不断深化,投资主体多元化、投资来源多渠道的新格局逐步形成,湖北省财政正在逐步退出竞争性领域,加强支出管理,除事关国家经济命脉的产业外,财政一般不直接参与企业的生产经营,财政投资更多的是强调其引导和吸附作用,严格控制对一般竞争性、生产性领域的投资。但财政并未绝对退出生产竞争性领域。由于湖北省市场发育还有待完善,许多无法通过市场解决的事项特别是国有大中型企业的技术改造与创新等,财政仍作了大量投入。二是实施零基预算,保农业、科技、教育等法定支出,保机关事业单位人员工资的兑现,保国家机器的正常运转。三是增加对公共设施、公益事业、基础产业的投入。四是增加社会保障支出,加强社会保障财务管理。

第四,统筹财力,提高效率,加强监控,探索财政管理的新方法。实施效益财政以来,湖北省以统筹财力为依托,以提高效率为目标,以加强监控为手段,探索出了财政管理的一些新方法。(1)财政管理注重做到新视角、全方位,推进财政运行全过程的管理创新。效益财政建设从构建地方公共财政这一新的视角出发,立足于政府与市场两个方面,从财政运行的整个过程推进管理创新。在收入征收管理方面,湖北省探索并推广了“税款直达国库”的方

法,提高了财政收入“运作效益”;在财政支出上,积极推行零基预算和政府采购制度,加强了支出的效益约束;在强化预算资金管理方面,认真探索并积极推行综合财政预算,在公、检、法和工商系统全面实行“收支两条线”,并对所有有收入的行政事业单位进一步统一调控管理。目前,全省绝大多数的县市实行了综合财政预算,一些县市还进行了农村费改税试点。在国有资产管理方面,注重提高国有资产产权重组效益。对一般竞争性国有企业从政策上引导企业破产一批、改组一批、租赁一批、拍卖一批和合并一批,推进企业产权流动和重组;建立资产交易市场,推进国有资产产权转让;加强国有资本金的分析、评价和考核,在国有资产保值和增值上下功夫。(2)把加强财政管理与健全财政职能相结合,注重财政管理、财政调控和财政分配三者的协调推进。(3)财政管理突出重点,主攻难点,紧紧围绕财政工作中心任务和目标展开。

1.1.3 效益财政实践面临的问题

(一)效益财政建设制度方面的约束

效益财政概念的提出及全部理论的建立主要是以地方财政为背景的。可以说正是对地方财政运行中遇到的问题的提出及解决,发展和丰富了效益财政理论。因此,地方财政运行的制度约束,也就是效益财政要解决的制度创新问题。

1. 中央和地方各级政府之间收入分配机制不到位。这种体制上的“供给短缺”,使地方各级财政不能形成强烈的自我激励体制。这又体现在两个方面:一是中央财政与各级地方财政之间的事权划分不明晰,使地方财政没有形成一级真正独立的利益主体,即使地方财政取得了效益,也不能保证就归地方所有,不能调动起地方财政争取效益的积极性,地方的自我激励功能不强,不是本着“办一分钱的事儿,取得一分钱的效益”的原则去使用资金。二是现行的分税制仍然不完善,缺乏科学合理的转移支付制度,且仍然采取一种变相的基数法,尤其是在省级以下的财政。由于制度“供给”

短缺,故地方财政所考虑的是如何压低基数和如何来平衡预算,经常采取一些非正规的手段来弥补预算缺口,在这种情况下,难以促使地方政府追求效益财政目标。

2. 各级地方财政重产值,不重效益,走的是“速度型财政”的路子。长期以来,由于存在着物质供给短缺而需求饥渴的状况,地方财政形成了一种追求速度与数量的经济发展模式。而对地方领导政绩的考核也主要只是对速度和产值的考核,不太注重效益的考核,部分地方领导也只是对上级负责,而不对本地人民群众负责,故形成了“速度型财政”。在这种“速度型财政”下,大多数是以产值数量论功绩,结果是产值上升,效益下降,财政虚收。这种模式在满足当期迅速增长的物质需求的同时也造成了大量的无效供给,使得各地区出现了为扩产值争速度而盲目投资、重复建设的现象,造成了地方经济效益长期低下、财源匮乏的局面。

3. 各级地方财政大多只对本级地方政府负责,而不对上一级财政切实负责。地方财政在国家财政体系和地方经济发展中处于双重地位,负有双重任务。一方面,它接受中央或上级财政部门的业务领导,向中央或上级财政负责;另一方面,它要为地方的经济建设和社会发展服务,向同级政府负责。这双重地位与双重任务从根本上说是一致的,但也存在着一定的矛盾。表现为地方局部利益与全局利益、地方短期利益与社会长远利益之间的矛盾。在原有的地方财政运行机制下各级地方财政多是从本级地方政府的利益出发,只对地方本级政府负责,而不切实负起对中央或上一级财政的责任。表现在行为上就是各级地方财政搞地区市场封锁,对本地方企业实行各种“父爱式”的非合理优惠减免,追求各种短期行为利益,而不顾地区外和整个国家的全局利益以及整个社会的长远利益。

4. 各级地方财政在资金的使用上尚存在着“散、乱、差”现象,没有发挥应有的资源配置功能。地方财政应担负对地方性的集体

资源进行配置的任务,但是由于没有一定的效益激励机制,其资源配置往往没有达到最大效益,资源配置浪费与扭曲严重。表现在各级地方财政尤其是县、乡两级财政资金使用上的“散、乱、差”。县、乡两级财政资金管理渠道多,管钱人多,审批人也多,资金使用渠道也过于分散;白条入账、以领代支、以借代支、虚列支出现象严重,财务管理制度较为混乱;为平衡预算,经常挪用或拖欠财政资金;资金使用上的散、乱使有限的财政资金难以形成规模效益,支出结构不合理,绝大多数资金被用于非生产性支出,资金回收情况差,大部分借出资金是“有借迟还”,甚至是“有借不还”,缺乏有效的资金使用的监督、考核机制。

5. 地方财政调控功能不强,各地方的区位优势、资源优势没有被充分地协调运用。地方财政的调控,主要是在国家宏观调控指导下,从本地实际出发,充分利用本地区的资源优势和经济条件,把握好调控力度、时机、步骤,确定和控制本地区的投资规模和重点项目,平衡本级财政收支,推动市场发育。在原有的地方财政体制中,国家虽然赋予了各级地方财政调控的职责,却没有给予充分的调控空间和调控实力,使地方财政的调控功能相应弱化。我国国土面积广大,经济环境、自然环境差异大,各地区都有一定的资源优势,其中西部地区主要是自然资源、矿产资源优势,中部地区主要是劳动力资源优势,东部地区主要是技术资源优势。在各地地方财政调控功能弱化的情况下,财政没有充足的财力与积极性去充分协调本地区的资源优势的利用而促使地区经济结构朝着合理有效的方向发展。

6. 地方财政部门决策制度不完善,自我发展功能太弱。在传统的地方财政体制下,地方财政部门在进行资金运用、税收征收等决策时,常常表现出传统的小农经济粗放经营的特点,缺少应有的咨询、必要的信息分析和可行性评价,往往只是以召开会议的形式或领导个人盲目“拍板”定案的形式作出最终决策。由于某一个或

几个领导人员并不可能熟谙所有方面的实际情况,单纯一两次会议也不能商讨出切合实际的、科学的决策方案。健全的决策制度与程序的缺乏,使得地方财政部门的一些决策主观性、随意性太强,存在着一定的失误。决策上的失误使财政资金不能够用在刀刃上从而充分地发挥其效益,地方经济效益跟不上,地方财政部门的收入来源也将没有足够的保障,这将加剧地方财政部门调控功能的弱化,地方财政的自我发展功能也因此受到很大的局限。

7. 地方财政法制建设工作还存在不少问题,财政的稳定功能没能充分发挥出来。地方财政法制建设是我国整个财政法制建设的重要组成部分,对于地方财政工作的有序、顺利进行,对于约束人们的纳税、使用财政资金行为,创造出和谐稳定的财政运行秩序具有重要的意义。近几年来,地方财政法制建设虽有了较大发展,但仍然存在着不少问题。突出表现在税收征管、国有资产管理、财务管理上的“无法可依”或“有法不依”、“执法不严”。由于一些基层财政工作人员的素质较差,没有良好的法制观念、是非观念与整体观念,也由于地方的保护主义色彩,地方财政部门在抓税收收入中,在对国有资产的管理以及财务管理的审查中不能够切实做好自己应该依法做好的工作,造成了税收收入大量流失、国有资产的流失与破损、财务上的“钻漏洞”等,财政运行秩序出现了一定程度的混乱,财政的宏观稳定功能不能得到很好的发挥。

(二)宏观经济形势的制约

我国供求失衡、结构失调和社会分配不公这三大问题在今后相当长的一段时间内难以彻底解决,必将对效益财政建设产生负面影响。经过近20年的经济总量扩张,我国的供求总量格局已从供不应求转向供大于求,经济增长从受资源供给约束转向受市场需求约束并首次出现通货紧缩。经济决定财政,供求失衡,总需求严重不足,对深化效益财政建设形成了严重制约,主要表现在以下几个方面: