
辽宁财政改革与发展研究

LIAONING CAIZHENG GAIGE YU FAZHAN YANJIU

(2003—2006)

闫 伟 李向平 主编

LIAONING CAIZHENG 03-06
GAIGE YU FAZHAN YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

辽宁财政改革与发展研究

LIAONING CAIZHENG GAIGE YU FAZHAN YANJIU

(2003—2006)

闫 伟 李向平 主编

LIAONING CAIZHENG 03-06
GAIGE YU FAZHAN YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

辽宁财政改革与发展研究: 2003 - 2006 / 闫伟, 李向平主编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7790 - 0

I. 辽… II. ①闫…②…李 III. ①地方财政 - 经济体制改革 - 研究报告 - 辽宁省 - 2003 ~ 2006②地方财政 - 经济发展 - 研究报告 - 辽宁省 - 2003 ~ 2006 IV. F812. 731

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 198219 号

责任编辑: 凌 敏 侯晓霞

责任校对: 杨 海

技术编辑: 李长建

辽宁财政改革与发展研究 (2003 - 2006)

闫 伟 李向平 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191344 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 23 印张 440000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7790 - 0 / F · 7041 定价: 40.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

理论源自于实践，同时又对实践发挥着重要的指导作用。没有经过实践的理论是虚幻的空中楼阁，而缺乏理论指导的实践又容易因盲目而误入歧途。只有理论与实践实现有机的统一，改革事业才能真正步入良性运行的轨道。就财政而言，在财政理论研究与业务实践开展的过程中，常常会面临这样的状况，一方面，专业研究机构的科研人员对实践层面的问题相当隔膜；另一方面，实际业务部门的工作人员对改革中出现的一些问题理解又往往不够理性和深入。由于这种信息的不对称和理论与实践不同层面的错位，使辽宁省财政科研事业的潜力没有得到充分的发掘。

为了有效破解这一难题，更好地实现感性与知性的有机交融，切实推进财政领域各项改革的深入进行和工作的顺利开展，2003年，辽宁省财政厅与辽宁社会科学院联合成立了辽宁省财政改革与发展研究所，围绕当期全省财政工作中的突出问题，共同开展课题攻关，以更有效地满足财政改革与发展的现实需要。

辽宁省财政改革与发展研究所成立以来，以辽宁社会科学院、辽宁省财政科学研究所和相关院校、政府研究部门人员为主，围绕政府理财、支持老工业基地振兴、支持区域经济发展、支持公共事业、财政投融资、支持三农建设等众多领域，开展了一系列项目研究，完成了20余项有深度、有内容的课题，取得了较好的反响。为更好地传播和推介上述成果，实现更加广泛地交流，积极发挥成果对实践工作的参考作用，现将2003~2006年期间完成的部分研究报告统一编排，结集出版。

这部研究报告集，蕴含着对辽宁财政改革与发展中诸多热点、难点问题的关注和思索，既是对发展所数年来工作成果的一个总结，也是为进一步形成全省财政事业积极探索与争鸣的良好氛围而抛出的一块试金石。虽然其中一些成果因为满足特定需要而有较强的时效性，现在看来有些数据可能略显过时，但其现实参考价值依然不容抹煞。全书由闫伟、李向平主持拟定基本框架，王振宇、陈萍统筹协调，连家明、张兵男、王东伟、钱莲琳、张季、陆成林、寇明风和兰小红等具体编辑整理，最后由闫伟、李向平审核定稿。在编辑本书的过程中，得到了经

济科学出版社的大力支持，在此谨致谢忱。受经验和水平所限，本书难免有疏漏和不妥之处，也希望得到读者们的批评和指正。

编 者

二〇〇八年八月

目 录

财政改革与发展

- 3 “十一五”时期财政改革与发展政策取向研究
- 10 2007~2010年辽宁省财政收入增长分析预测

财政与经济

- 33 财政政策支持经济增长作用研究
——基于辽宁财政收支状况的实证分析
- 48 做大辽宁经济和财政收入的蛋糕

区域经济与老工业基地振兴

- 61 辽宁老工业基地振兴：基本目标和战略选择
- 74 2007年辽宁GDP实现万亿元的可行性与对策研究
- 88 “十五”开局辽宁经济发展分析与评价
- 107 加快辽宁省小城镇建设对策研究
- 114 加快辽西北财政经济发展的思路与对策

政府理财

- 123 整合政府财力资源问题研究
- 131 辽宁国有土地收益分配问题研究
- 146 地方国有资产管理体制改革问题研究
- 162 国有资本收益问题研究
- 176 绩效财政问题研究

- 189 依法理财的思路与对策研究

财政与公共事业

- 213 完善辽宁教育事业资源配置问题研究
233 社保试点后完善辽宁社保体系研究
248 支持辽宁高等教育体制改革的财税政策研究

三农聚焦

- 267 增加农民收入问题研究
285 深化农村税费改革与完善乡镇财政体制改革研究

债务与融资

- 303 地方政府债务风险及偿债机制建设问题研究
319 辽宁地方融资问题研究

区域生态补偿

- 333 关于完善我国生态补偿体系的思考
340 构建我国生态补偿机制的国际经验借鉴
345 辽宁区域生态补偿机制框架问题研究
357 主要参考文献

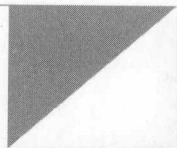
财政改革与发展

CAIZHENG GAIGE YU FAZHAN

LIAONING CAIZHENG

GAIGE YU FAZHAN YANJIU

03-06



“十一五”时期 财政改革与发展政策取向研究*

“十一五”是我国经济、社会发展的重要历史阶段。我们既处在一个“黄金发展时期”，又处在一个“矛盾凸现时期”。财政作为国民经济的综合反映，其改革与发展成为社会各界关注的焦点。

一、“十一五”时期财政改革与发展的政策环境判断

基于当前和今后一个时期国内外宏观经济形势的综合分析、判断，研究认为“十一五”时期财政改革与发展面临的宏观政策环境如下：

1. 市场化改革取向的深化，为构建地方公共财政奠定了重要基础。党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制的决定》，标志着“十一五”期间我国市场化改革进程进入了新阶段。市场资源配置基础性作用的增强，为解决长期计划经济条件下政府与市场界限模糊、职责不明提供了重要条件。适应从管理型向服务型政府的转变，政府财政收支活动范围和领域将从“无所不包”转向满足“公共需要”，生产性和竞争性领域的财政退出步伐会进一步加快，“越位”、“缺位”问题将得到较好解决，农业教育、公共卫生、社会保障将得以有效供给，政府财政公共化特征日见明显。

2. 民主化进程加快，依法行政法制环境的改善，为构建法制化财政奠定了重要条件。伴随着法律、法规体系的完善，各级政府和社会各界的法制意识、法制观念将得到普遍增强。依法行政、依法理财宏观环境的改善，为政府财政从

* 2005年辽宁省财政改革与发展研究所立项课题。课题组组长：王振宇；课题组成员：连家明、王东伟、任东梅、张季、陆成林。

“人治”走向“法治”奠定了重要条件，政府预算将从“暗箱”转向“透明”，从“低效”转向“绩效”，体现为更加科学、民主、规范、有效，从而有利于加快实施整合政府财力资源工程，有利于更加有效地推进部门预算、国库集中收付、政府采购等各项财政改革。

3. 稳健的财政政策的实施，为构建稳固平衡的财政提供了可能。2004 年中央经济工作会议明确提出要实施稳健的财政政策，标志着 1998 年开始实施的积极财政政策完成了历史使命。“十一五”期间，经济、社会等结构性矛盾将得以重点解决，财政政策立足点将从总量扩张转向结构调整，政策着力点将从加大国债投资为主转向税收、支出等结构优化，政策重心将从刺激需求为主转向改善供给结构与扩大需求相结合，政策目标将从扩大有效需求转向调整结构、完善制度、治标与治本相结合。中央财政赤字规模的控制、国债结构和税收结构的优化、各项财税改革的进一步推进，为降低地方财政风险、促进地方财政健康运行提供了重要前提。

4. 新一轮税制改革的实施，会带来财政收入的震荡，促进地方税体系建设。“十一五”期间，党中央、国务院将依照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则，稳步推进税制改革。随着增值税转型扩面、内外资企业所得税的合一和不动产税等新税种的开征，会使地方财税收入自 1994 年税制改革以后进入新一轮结构调整。短期看本轮改革会带来财政收入的“震荡”，使地方财政收入格局和结构重新打破；长远看有利于优化税源、税种结构，进而构建相对稳固的地方税收体系。

5. 构建社会主义和谐社会目标，会对政府财力造成巨大压力和挑战。按照科学发展观的要求，为有效解决长期累积的二元经济结构和经济发展不平衡的矛盾，需要强有力的政府财力资源作基础。如何做大财政收入蛋糕、如何兼顾各方面利益关系，成为“十一五”期间财政改革与发展的重要课题。实现全面建设小康社会的目标，进一步统筹经济与社会、城市与乡村、生态与环境协调发展，政府财政责任重大。

二、“十一五”时期财政改革与发展的政策取向

（一）转变财政调控经济增长方式，构建“内生”经济增长机制

我国自 1998 年开始实施的积极财政政策，在做出历史性贡献的同时，也带来了许多负面影响。一是国债投资拉动经济增长这种“短期”政策“长期”化问题，出现了新一轮重复建设、产业趋同、效益递减，同时也对民间资本产生了“挤出效应”。二是以初级产品、低附加值产品出口拉动经济增长这种有“量”

无“质”问题，加剧了资源的过度消耗、恶化了生态环境、增加了国际贸易摩擦。三是由内需不足所引致的积累与消费的比例关系失调，制约了经济社会的协调发展。2004年，我国投资对经济增长的贡献水平高达51%，而消费仅为39.4%，比世界平均水平低37.6个百分点。

在我国工业化、城镇化进程加快和居民消费结构日益变化的新阶段，针对拉动经济增长“三驾马车”所出现的这种结构性矛盾，亟须实现拉动经济增长方式的转变，即由主要靠投资拉动转向投资、消费拉动并重，逐步提高消费率，降低积累率。对此，在财政政策取向上就要提高城乡居民收入水平，构建“内生”经济增长机制。一是提高机关事业单位人员工资水平，带动企业职工工资收入增长，提高居民购买能力，形成“橄榄球”式的消费结构，培育一个稳定而庞大的中等收入消费群体，放大消费拉动经济增长的功能。二是增加对“三农”的投入，提高农民购买力水平。加大对农村和农业的投入，继续增加对种粮农民的补贴，促进粮食增长、农业增效、农民增收，同时，通过建立农村社会保障制度，增强农民消费信心。三是完善社会保障制度，增加人们的即期消费。2004年，我国城乡居民储蓄水平高达12万亿元，具有潜在的消费能力。要通过增加政府投入，扩大社会保障覆盖面，消除人们的预期消费心理，增加消费性支出。四是淡出国债投资，跟进适度减税政策。进而，弱化“挤出效应”，减轻企业宏观税负，鼓励民间投资。五是建立反映资源稀缺程度的价格形成机制。通过调整资源税税率，提高矿产资源使用费标准，用以补偿资源产出的损失，控制资源开采量，促进资源节约使用。

（二）深化财政体制改革，构建事权与财权相匹配的政府间财政关系

1994年开始实施的分税制财政体制，经过10多年的实践，较好地实现了增强中央政府财政宏观调控能力的初衷。中央财政收入占全国财政收入的比重由1993年的22%提高到2004年的54.9%，提高了32.9个百分点，年均增加3个百分点。然而，这种以划分收入为目的的“渐进式”改革，具有明显的中央大一统、过渡性和让利不分权等特色，属于“非帕累托改进”，尚存许多矛盾和问题。一是政府职责不具体、不清晰。政府与市场、政府与企业存在着“越位”、“缺位”，表现出“内外不清”的问题。二是事权与财权不匹配。中央政府与地方政府、各级地方政府之间的事权与财权范围划分缺乏法律基础，存在着相互交叉和重叠的现象，表现出“上下不明”、“地方各级关系不顺”的问题。三是转移支付制度不规范。分税制后，我国先后建立了以税收返还、原体制补助或上解、公式化的财力性转移支付补助、专项转移支付补助、年终结算补助或上解为主要内容的转移支付体系。这种集“分级包干”和分税制为特征的混合型转移支付体系，对促进地方经济发展、

加强中央财政宏观调控等方面起到了明显的作用。但同科学的政府间转移支付制度相比还存在很多弊端,无法实现公平、效率、规范等基本目标,存在政策目标不够明确、专项转移支付规模大、使用效率不高等问题。

按照党的十六届五中全会有关“推进财政税收体制改革”的总体思路,“十一五”时期亟须调整和完善现行政府间财政关系。

1. 划清各级政府事权,做到财权与事权相匹配。按照公共产品的层次性和受益范围,合理划分各级政府的支出责任和范围,属于全国性公共产品范畴的事项由中央财政负责;属于中央和地方共同承担公共产品范畴的事项,由中央和地方财政共同承担,并按具体项目确定分担比例;属于中央负有直接或间接责任,但由地方政府负责提供更为高效的公共产品范畴的事项,主要应由中央财政通过转移支付把相应的财力提供给地方来完成;其他属于区域内部的地方性公共产品和服务,则由地方财政负责。

2. 建立地方财政固定收入增长机制。一是完善地方税制体系,增设保证地方收入增长的固定税种。按照适当集中、合理分权的原则,逐步扩大省一级政府的税收管理权限,将一些区域性强、不影响全局经济发展和分配格局的地方税种的管理权限下放给省级政府。以营业税、财产税和资源税为主体税种,确保地方财政收入的稳定性和持续性。同时,赋予地方政府一定的发债权。二是适当调整中央集中度,增加基层政府可自主支配的财力。针对普遍存在的“跑部钱进”现象,应适当降低中央财政占全国财政收入的比重,以中央和地方各占 50% 为宜。这样,既可保证中央政府的宏观调控能力,又可充分发挥地方政府的积极性,促进地区经济发展。三是扩大政府非税收入征管范围,增加地方政府非税收入来源。巩固行政事业性收费、政府性基金、彩票公益金、罚没收入等规范化管理成果。提高对土地出让金、新增建设用地土地有偿使用费、海域使用金、探矿采矿权使用费等收费标准,建立健全国有资产有偿使用收入管理制度。积极探索城市基础设施开发权、使用权、冠名权等无形资产的有效管理方式,盘活城市现有基础设施存量资产。

3. 完善转移支付制度。以结构调整为核心,对现行的一般性转移支付和各类专项转移支付进行大幅度整合,逐步扩大均等化转移支付和与特定政策目标联系的专项拨款规模,削减非规范化的税收返还和专项转移支付等补助形式。同时,建立省以下转移支付制度,健全转移支付监督考评机制。逐步将现行多种财政转移支付形式归并为一般性转移支付和专项转移支付两大类。

(三) 调整和优化财政支出结构,构建公共财政体制框架

公共财政作为在市场经济条件下,满足社会公共需要而进行的政府收支活动

模式或财政运行机制模式，有别于计划经济时期的“生产建设性”财政，具有公共性、非盈利性、透明性等基本特征。近年来，我国公共财政建设步伐明显加快，财政支出管理改革取得了重大成效。但由于受长期计划经济思想的影响，加之政府职能转换的迟缓，财政在弥补市场失灵，提供公共产品和服务等方面，还存在着明显“缺位”、“越位”和“不到位”等问题，财政供养范围过宽过大，公私支出混淆，公共教育、公共卫生、公共安全、社会保障、环境保护等领域的投入明显不足。

按照“有所为，有所不为”的原则，重新研究界定财政支出范围，加快财政资金退出一般竞争性领域步伐，加大财政资金对政府公共需要的供给范围和保障程度。构建公共财政体制框架是“十一五”时期财政改革的重要取向。具体而言，就是要做到“三项调整”、“六个倾斜”。

1. “三项调整”。一是调整财政供养范围。推进事业单位改革，清理和规范事业单位的财政供给范围。按照公益性、准公益性和经营性合理划分财政供给范围，通过精简机构，减少财政供养人员。二是调整公用经费使用范围。通过深化改革，切实解决用公款进行私人消费的问题，压缩行政经费的过快增长。三是调整财政投资方向。财政要逐步退出对竞争性领域的投资，转向满足社会对公共产品的需求。

2. “六个倾斜”。一是向新农村建设倾斜。本着“多予、少取、放活”原则，建立财政支农投入稳定增长机制，促进农业增长方式转变，加大农村公共服务设施建设力度，切实解决城乡公共服务失衡问题，巩固农村税费改革成果，让公共财政“阳光”照耀农村。二是向社会保障倾斜。以社会保险、社会救助和社会福利为重点，逐步构建符合中国国情的社会保障“安全网”。积极筹措财政资金，保证社会保险制度稳健运行；支持对城乡特困群体的医疗救助、住房取暖救助、子女上学援助、突发事件应急救助体系的建设；适当提高城乡低保标准、扩大低保范围；加大对农村公共卫生的投入，支持新型农村合作医疗建设。三是向基础教育、基础科研事业倾斜。基础教育、基础科研属于公益性、社会性事业，是政府的基本职责，财政应加大投入保障需求。四是向循环经济倾斜。通过提高资源税、城镇土地使用税税率及矿产资源使用费的收费标准，实施循环型企业税收优惠等政策措施，促进建立资源节约型和环境友好型社会，促进人与自然的和谐发展。五是向区域经济协调发展倾斜。通过完善转移支付制度，提高各地区公共服务均等化水平。六是向政权运转倾斜。确保县乡政权有效运转的经费支出，杜绝拖欠公教人员工资现象的发生。

（四）支持企业提高自主创新能力，构建财政收入稳定增长机制

经济决定财政，财政反作用于经济。这就决定了财政在改革与发展过程中，

必须牢固树立财政经济观,把促进经济发展作为重要前提。企业是社会的微观经济基础。企业自主发展、自我创新、自我搞活的能力增强,就能保持经济良性增长,做大财政蛋糕,财政收入稳定增长就有“源头活水”。近些年来,我国企业生产能力迅速提高,但从总体上看,企业自主创新能力还比较薄弱,“中国制造”多,“中国创造”少。产品国际市场竞争能力不强,企业发展后劲不足。究其原因有多方面的,从财政角度来看,主要表现在:一是只注重支持企业特别是国有企业发展生产,而忽视支持企业改革、促进企业转换机制。“九五”、“十五”时期,国家对国有企业的国债投入、资本金注入都有相当规模,而对企业改革成本的支出十分有限,致使企业机制不活,缺乏自主创新的内在动力。二是对科技的投入相对不足,且资金使用分散,科技成果转化得不到应有的财力支持。三是税收政策调节不利。内外资企业实行不同的所得税制,外“宽”内“严”;普惠制的出口退税政策,难以体现对企业自主创新的激励;生产型增值税政策,没有起到促进企业自主创新、自我发展的作用。

针对上述问题,“十一五”期间,必须着力调整财政政策取向,推进税制改革,提高企业的自主创新能力。

1. 推进税制改革。一是统一内外资企业所得税和对企业的税收优惠政策,大力扶持民营经济和中小企业发展,在市场准入、信贷、税费、投融资等方面,为其创造与国企、外企一视同仁的平等竞争环境,对于科技三项费用、科技风险投资资金、国际金融组织贷款等财政性资金,给予其“国民待遇”。二是全面推行增值税转型改革,增值税全部由生产型转为消费型,鼓励企业扩大投资和引进先进的生产技术,提高企业核心竞争力。三是大力调整出口退税结构。对自主创新能力强、科技含量高的产品,提高出口退税率;对“中国制造”而不是“中国创造”的产品,降低出口退税率;对高能耗、高污染的产品,限制甚至取消出口退税支持。

2. 筹措企业改革成本。通过履行政府的出资人职责,建立国有资本经营预算,将国有企业税后利润,国有控股、参股的股份有限公司、有限责任公司中国有股分享的股息、红利和股利,国有产权或股权转让收入等,集中一部分用于解决“企业办社会”职能分离、厂办“大集体”、国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险“并轨”过程中所需支付的改革成本。

3. 增加财政科技投入。继续增加对基础科研事业的财政投入;调整财政对应用性科研的投入方向,重点向成果转化倾斜;采取财政贴息、补助等方式,加大对企业研发中心的财政投入;运用“BOT”模式,加大对科技风险的财政投入。

4. 营造良好的政策环境。运用税收、财政补贴、政府采购等财税政策工具,

大力推进制度创新、机制创新，积极推动建立以市场为引导、以企业为主体、产学研结合的企业自主创新体系，为企业自主创新创造良好的政策环境。

（五）推进依法理财，构建法治财政的运行机制

长期以来，由于受法律法规体系不健全、法制观念淡化等因素的制约，政府在履行职能上，存在着无法可依、有法不依、执法不严等问题。表现在财政运行上，就是重“人治”轻“法治”，预算的法制约束力不强，易受人为因素的干扰，致使财政管理秩序混乱、财政绩效不高，甚至滋生腐败。“十一五”时期要在加快政府职能转换的同时，着力加强公共财权的制约，构建法治财政的运行机制。一是逐步建立与社会主义市场经济相适应的财政法规制度体系，积极配合立法机关将预算编制、收入征管、资金分配、预算追加、财政监督、绩效评价、理财过错责任追究以及财政审批等纳入财政立法范围。二是创建新型财政预算管理制度。通过深化以部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线、县区财政性资金财政统管五项改革和财政管理体制改革的，建立起新型的财政预算管理机制，规范财权运行。三是规范理财行为和程序，建立健全约束机制。依法界定财政决策权限，建立和完善决策规则、程序，实行科学决策、民主决策和依法决策。建立健全领导、专家、群众相结合的决策机制。四是强化对政府财权的监督。进一步完善人大、审计等专门监督体系和运行机制，建立事前审核、事中监控与事后检查相结合，日常监督与专项检查相结合的监督检查机制。要广泛接受社会监督。按照建设“阳光财政”的要求，增强政府理财工作的透明度。五是实施理财过错责任追究，建立健全惩戒机制。按照“谁决策、谁负责”的原则，建立健全理财过错责任追究制度，实现理财行为的权责统一。六是全面推进财政绩效评价，提高财政资金使用效益。按照全面考核经济性、效率性和效用性的原则，以开展专项资金和预算编制绩效评价为重点，建立和完善财政绩效评价体系。

2007 ~ 2010 年 辽宁省财政收入增长分析预测*

国家实施振兴东北老工业基地战略以来，辽宁地方财政收入在经济发展的基础上实现了稳步增长，由 2003 年的 447 亿元增加到 2006 年的 816.9 亿元，2007 年，财政收入预计完成 1 011.3 亿元，在四年的时间里财政收入翻了一番。到 2010 年，辽宁地方财政收入有望在 2007 年 1 000 亿元的基础上再翻一番，达到 2 000 亿元。

本研究报告分五个部分：第一部分，用历史统计数据描述财政收入与经济增长之间的经验关系，确定典型化的事实。第二部分，根据统计的经验关系建立可以用于预测财政收入增长的计量模型，并利用统计数据得出财政增长与收入增长之间的回归系数，作为预测财政收入增长的基础。第三部分，对 2007 ~ 2010 年经济增长率进行预测。第四部分，根据第三部分对未来经济增长率的预测，利用第二部分回归参数预测财政收入增长。第五部分，对预测的财政收入增长的可行性进行比较细致的讨论。

一、辽宁财政收入与经济增长的相关性分析

（一）地方财政收入翻一番的时间缩短

辽宁省地方财政收入从 1987 年达到 100 亿元水平到 1996 年稳定在 200 亿元水平，翻一番的时间大致为 9 年。从 1996 年 200 亿元水平到 2003 年达到 400 亿元水平，翻一番的时间大致为 7 年。从 2003 年 400 亿元水平到 2007 年达到 1 000

* 2006 年辽宁财政改革与发展研究所立项课题。课题组组长：陈萍；课题组成员：张万强、程桂云、刘强。