



广西财政热点研究

(2008)

广西人民出版社

广西财政热点研究

2008

广西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

广西财政热点研究. 2008/主编. 刘家凯—南宁:广西人民出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 219 - 06431 - 3

I. 广… II. 刘… III. 地方财政—研究—广西—2008
IV. F812. 767

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 180734 号

责任编辑 董苏煌

出版发行 广西人民出版社
社 址 广西南宁市桂春路 6 号
邮 编 530028
网 址 <http://www.gxp-ph.cn>
印 刷 广西财政厅印刷厂
开 本 880mm × 1194mm 1/16
印 张 44
字 数 1183 千字
版 次 2008 年 12 月 第 1 版
印 次 2008 年 12 月 第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 219 - 06431 - 3/F · 785

定 价 80.00 元

版权所有 翻印必究

《广西财政热点研究(2008)》编辑部

主 编 刘家凯

副 主 编 黎基钦 黄力明

编辑部主任 冯翊明

责 任 编 辑 曾绍周 高春燕 邓小莲 黄 鹂

目 录

财经论坛

进一步完善广西公共财政体系的思考	(1)
构建广西区域经济合作新格局的财政思考	(9)

改革探索

构建广西政府采购政策功能制度体系问题初探	(22)
国内行政事业单位国有资产管理改革的启示与借鉴	(31)
自治区直属科研事业单位管理体制及财政供给改革研究	(42)
创新广西财政投融资体制研究	(55)
深化财政投资评审体制改革研究	(65)
深化广西教育管理体制改革研究	(71)
建立广西农房统保保障机制的思考	(80)
广西财税优惠政策问题研究	(84)
广西税式支出研究	(94)
建立广西北部湾财税改革实验区研究	(102)
行政事业单位经营性资产管理初探	(111)
广西第三产业发展研究	(117)
广西失业问题与财政政策研究	(125)
广西建设环境友好型社会的财税政策研究	(135)
广西财政支出结构优化研究	(149)
促进资源型财政地区可持续发展的思考	(168)
南宁市发展现代服务业的财税政策研究	(174)
在形成新的增长极中发挥财政作用的研究	(186)

财源建设

提高地方财政收入增长质量问题研究	(190)
固定资产投资与广西财政收入增长研究	(206)
提高广西财政收入占 GDP 比重研究	(220)
广西教育乱收费问题及财政对策	(227)
广西开展国库现金管理研究	(234)
广西承接东部产业转移的研究	(245)
百色市本级财政收入增长问题研究	(254)
新形势下财政支持财源建设的思路	(265)
广西财政收入结构优化研究	(271)
关于天峨县实施“龙滩拉动”战略振兴财政的调研报告	(278)
论财政如何有效支持经济发展 促进地方财政收入稳定增长	(280)

工作研究

当前财政收入信息失真问题及对策建议	(285)
关于天生桥水电站等电力企业所得税分享问题的调研报告	(291)
广西耕地开垦费管理存在的问题及建议	(299)
实施《企业所得税法》对广西财政影响的研究	(305)
关于加快广西工业园区发展的财政政策思考	(315)
优化广西投资环境的财税政策研究	(322)
政府采购领域防治商业贿赂调研报告	(328)
广西国有流通企业减债脱困的政策研究	(334)
关于天津滨海新区支持经济发展的财税政策考察报告	(339)
桂中旅游资源整合研究	(347)
广西防洪保安资金征收管理问题研究	(360)
关于治理“小金库”问题的调研报告	(370)
推进广西县级“金财工程”建设的困难与对策浅析	(374)
推进港区联动联合开发 加快北海港口和大型临海工业基地建设	(379)
来宾市市本级与城区财政体制运行情况报告	(384)
南宁市税式支出现状及其主要存在问题与对策的调研报告	(390)
规范政府采购制度 提高财政管理水平	(403)
关于如何发挥财政职能 促进梧州承接东部产业的思考	(412)
进一步加强和完善玉林市非税收入管理改革的思考	(415)
柳州市城市基础设施建设筹资情况及偿债机制研究	(419)

预算管理

部门决算应用研究	(429)
加强政府性债务管理 规避财政风险	(446)
部门预算改革探析	(457)
桂林市政府债务的现状与对策思考	(462)
部门预算编制和执行中有关问题的探讨	(466)

财政支农

创新财政支农政策 支持发展现代农业	(472)
财政支持广西农业优势产业集群发展研究	(478)
广西农村经济可持续发展研究	(489)
创新广西农业综合开发机制的研究	(495)
财政支持甘蔗机械化收割问题研究	(500)
推进农村综合改革 巩固税费改革成果	(506)
加强区直农口部门预算管理 提高支农资金使用效益	(512)
加大公共财政投入 促进小型农田水利建设	(521)
柳州市社会主义新农村建设中的财政支持问题研究	(528)
农业综合开发支持社会主义新农村建设的实践与思考	(536)
建立和完善失地农民社会保障体系的思考	(541)

会计管理

企业会计准则体系执行机制建设研究	(545)
执行会计准则体系对企业会计信息影响的分析	(560)
提高广西会计中介机构执业质量研究	(565)
如何做好企业财务分析	(569)
企业存货内部控制研究	(574)
广西企业中高级会计人才培养研究	(599)
对广西财会人员培训的思考	(610)
关于做大做强我区会计师事务所的思考	(614)

县乡财政

广西“乡财县管”改革研究	(619)
县域经济发展中财政政策与货币政策组合协调研究	(631)
广西县域主导产业发展研究	(638)
从原红茂矿务局职工异地搬迁看破产企业职工安置问题	(649)
梧州市“乡财县管”改革研究	(656)
承接东部产业转移的财税对策	(664)
崇左市“乡财县管”改革实践与探索	(670)

队伍建设

加强反腐倡廉建设 营造和谐财政环境	(682)
人事部门推进和谐财政机关建设职能作用研究	(687)
切实转变干部作风 促进机关行政效能建设	(693)

进一步完善广西公共财政体系的思考

苏道俨 范世祥 方 杰 刘 进 黄冬影 徐彬又

公共财政是政府提供公共服务的物质基础,随着社会主义和谐社会建设进程的加快,政府必须推进公共财政体制改革和政策创新,加快建立适应社会主义和谐社会和市场经济的公共财政基本框架和稳固、平衡、强大的财政体系。本文试图从广西公共财政体系建设的实践出发,结合党的十七大报告精神,就进一步完善公共财政体系提出若干建议。

一、广西公共财政体系建设实践的简要回顾

1998年,全国财政工作会议提出了建立公共财政框架的改革目标,自此财政突破自发性探索进入公共化改革的阶段。从部门预算到国库集中收付制度的改革,从财政转移支付制度调整到新一轮税改的启动,财政公共化进程加快。广西的公共财政体系经过几年的努力,已初步建立了公共财政框架体系,主要体现在以下几个方面:

(一)初步建立了财政收入稳定增长机制

1994年分税制改革以来,广西初步建立了财政收入稳定增长的机制,财政收入和地方一般预算收入均保持了较快的增长速度(见图1、图2),特别是2004年以后,财政收入加快增长的趋势明显。财政收入的快速增长和财政实力的不断壮大,为广西经济社会各项事业的发展和公共财政体系的建设提供了坚实的财力保障。

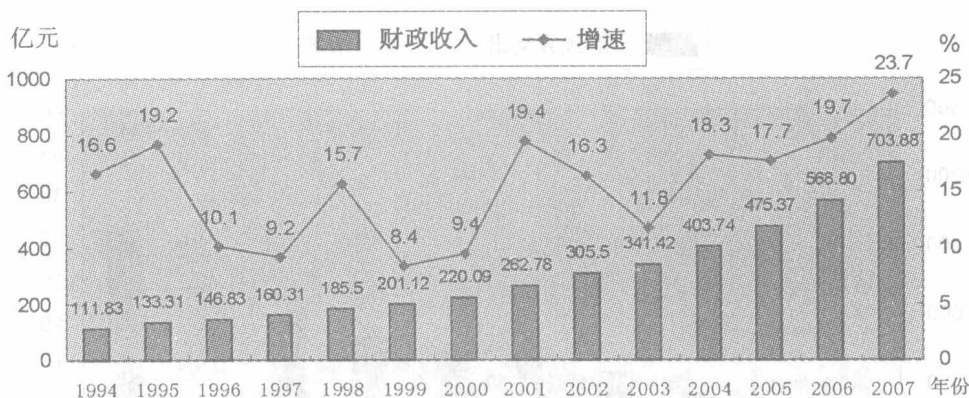


图1 1994-2007年广西财政收入及其增长速度

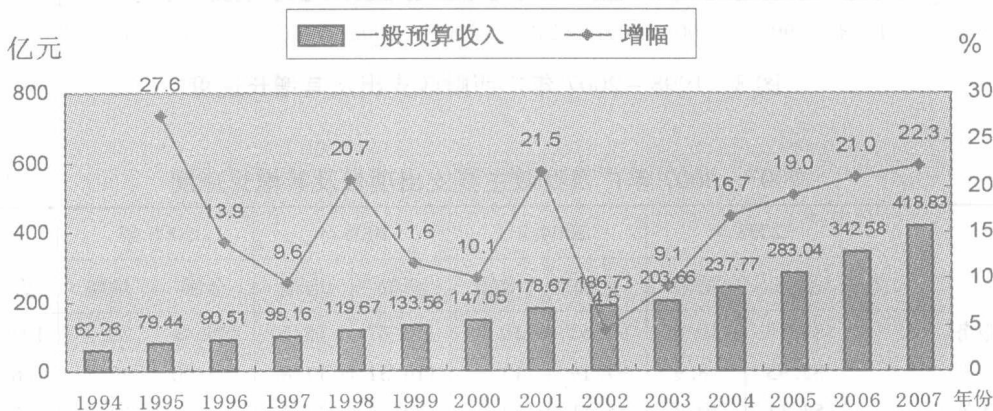


图2 1994-2007年广西一般预算收入及其增长速度

注:图1、图2中2007年数据为快报数,其余数据均来自财政决算报表。

(二)初步理顺了地方间的财政体制

1994年,广西按照中央的统一部署和分税制改革的要求,实施了分税制财政体制改革,建立了分事、分权、分级的财政管理体制。在收入划分上,自治区本级除参与部分地方税收分享外,对所有的主体税收全部下放各市、县。2001年,自治区为了缓解县乡财政困难,在全国较早地微调了自治区对下财政体制,将一些自治区参与分成的地方税种再次下放地市县。这一改革措施有效调动了地市县增收节支、当家理财的积极性,对缓解市、县、乡财政困难收到了明显效果,有力地保持了全区社会稳定,促进了全区经济社会的协调发展。

2005年,为了切实解决自治区对下财政体制存在的突出问题,自治区进行了新一轮的财政体制改革。改革的主要内容包括:将增值税(25%部分)、营业税(不包括金融保险营业税)、企业所得税(40%部分)、个人所得税(40%部分,不包括利息所得税的40%部分)四个税种实行自治区与市、县(市)按比例分享;自治区与市县税收分享比例确定后,各地级市不得再对所辖的县(市)重新确定分享比例;取消享受一般性转移支付补助县(市)的原体制上解;从2005年起,各地级市一律不得向享受一般性转移支付补助县(市)集中财力等。与此同时,自治区财政不断加大向下补助力度。初步统计,2003-2007年,自治区对下各项补助支出1503.55亿元。

(三)财政支出的公共性不断增强

1998年以来,广西财政支出规模迅速扩大(见图3)。与此同时,广西各级财政积极调整支出结构,一般公共服务、教育、医疗卫生、社会保障和就业、农林水事务等支出项目都保持了较快的增长速度,财政支出的公共性明显增强(见表1)。据快报统计,2007年,广西财政支出达到977.27亿元,比上年增长34.0%,比1998年的198.4亿元增长了3.9倍,1998-2007年均增长19.3%。2007年,广西一般公共服务、教育、医疗卫生、社会保障和就业、农林水事务五大项目支出合计627.16亿元,占全部财政支出的比重达到64.2%,比2002年的63.4%提高了0.8个百分点(见图4)。

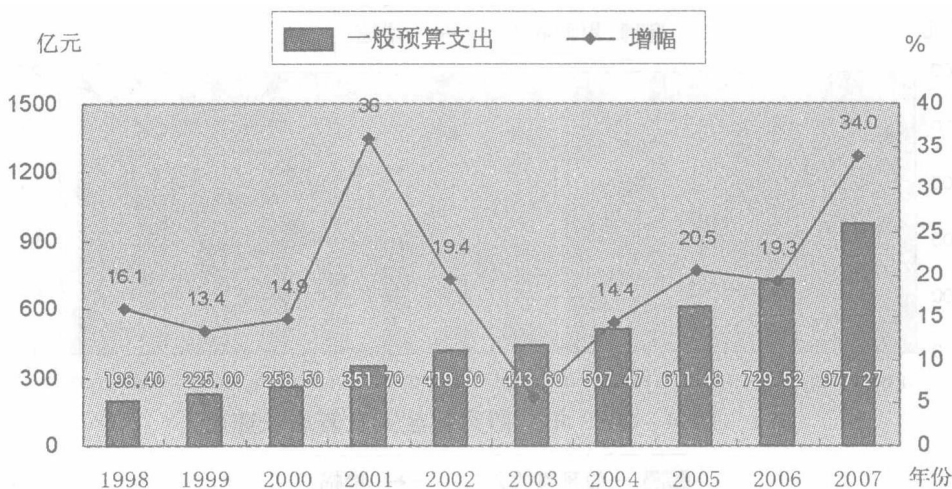


图3 1998-2007年广西财政支出及其增长速度

表1

2003-2007年广西财政主要支出项目及其增长速度

单位:亿元, %

项 目	2003 年		2004 年		2005 年		2006 年		2007 年	
	金额	增幅	金额	增幅	金额	增幅	金额	增幅	金额	增幅
一般公共服务	88.15	10.6	97.63	10.8	112.87	15.6	135.43	20.0	192.15	41.9
教育	85.93	8.9	97.19	13.1	114.51	17.8	147.90	29.2	186.69	26.2
社会保障和就业	53.11	19.8	55.11	3.8	72.55	31.7	82.01	13.0	110.6	34.9
医疗卫生	22.82	21.1	24.12	5.7	28.90	19.8	35.26	22.0	50.17	42.3
农林水事务	47.04	5.8	50.84	8.1	58.29	14.7	72.68	24.7	87.55	20.5

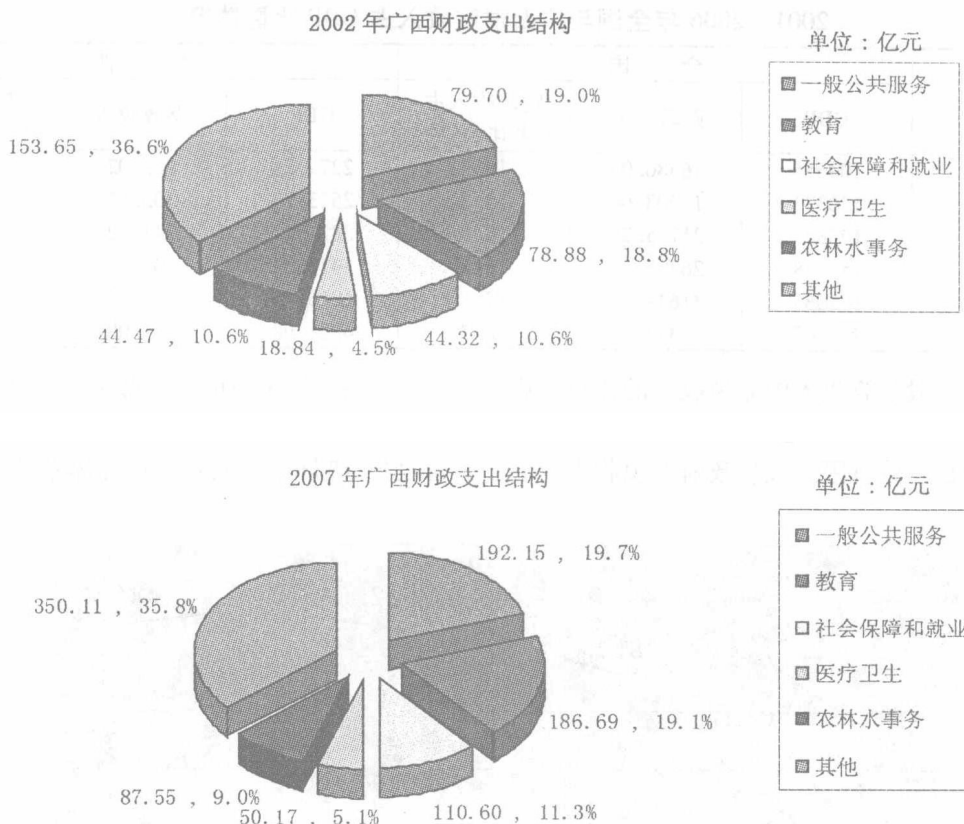


图 4 2002 年与 2007 年广西财政支出结构对比

注：按照新的政府收支分类科目进行数据转换得到 2002—2005 年有关数据。

(四)初步建立了公共财政支出管理模式

近年来,围绕建立公共财政框架体系的目标,广西各级财政不断推进和深化各项财政改革。一是进一步深化部门预算改革。编制部门预算的范围不断扩大;修订和完善了人员经费支出预算标准和公用经费支出定额标准;细化和完善了政府采购预算编制内容;完善了对基本支出预算和项目支出预算的管理办法。二是推进国库管理制度改革向纵深发展。自治区、市、县的国库集中支付改革和非税收入收缴制度改革范围都大幅扩大。三是不断完善政府采购制度改革。通过强化政府采购预算编制,完善政府采购规章,改进采购方法,有效地促进了政府采购范围规模的不断扩大和采购效率的提高。四是全面推进“金财工程”建设。加大了系统开发整合、推广应用以及网络建设的力度,财政管理和改革的技术支撑能力进一步强化。另外,2006 年广西还顺利实施了政府收支分类改革。所有这些,都表明广西公共财政支出管理模式已初步建立。

二、广西公共财政体系建设中存在的主要问题

尽管广西公共财政体系建设取得了很大成绩,但与完善社会主义市场经济体制和建设社会主义和谐社会的要求相比,还存在许多不尽完善的地方。

(一)财政收入增长质量不高

一是人均财力水平远远低于全国平均水平。尽管近年来我区财政收入保持了较快的增长速度,但仍然慢于同期全国平均水平,导致我区人均财政收入水平与全国平均水平的差距呈扩大之势。1998—2007 年,广西财政收入年均增长 15.9%,而同期全国财政收入年均增长 19.4%。目前,广西人均财政收入还不到全国平均水平的一半。

二是财政收入占 GDP 的比重偏低。尽管近年来广西财政收入占 GDP 的比重总体呈逐步上升的态势,但始终远远低于全国同期的平均水平,表明广西财政收入的总量质量有限(见表 2)。

表 2

2001 - 2006 年全国与广西财政收入占 GDP 比重情况

单位:亿元

年 份	全 国			广 西		
	GDP	财政收入	财政收入占 GDP 比重(%)	GDP	财政收入	财政收入占 GDP 比重(%)
2001	109655	16386.04	14.9	2279.34	263.02	11.5
2002	120333	18903.64	15.7	2523.73	305.51	12.1
2003	135823	21715.25	16	2821.11	341.42	12.1
2004	159878	26396.47	16.5	3433.5	403.74	11.8
2005	183085	31649.29	17.3	4075.75	475.37	11.7
2006	209407	39343.62	18.79	4801.98	568.08	11.83

三是地方一般预算收入中非税收入的比重过高。1998 年以来,我区一般预算收入中非税收入的比重一直居高不下(见图 5),远远高于全国平均水平,这也表明我区财政收入增长的结构质量不高,实际可用财力的增长十分有限。大量政府非税收入游离于监管之外,破坏了政府财力调控体系的完整性。

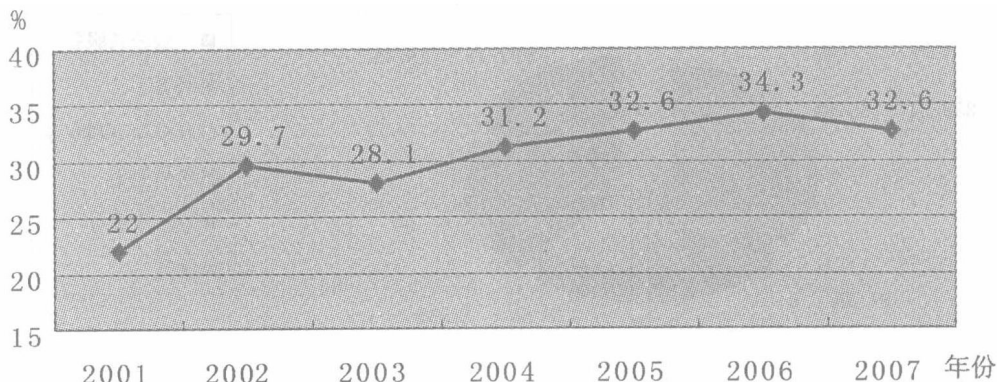


图 5 2001 - 2007 年广西非税收入占一般预算收入比重变动情况

(二) 财政体制有待进一步完善

一是事权和支出责任的划分不够清晰。2005 年广西壮族自治区对下财政体制调整主要以划分自治区与市县的收入为主,基本没有涉及事权与支出责任的调整问题。从目前自治区以下各级政府间的事权与支出责任划分情况来看,广西只是按照宪法和有关法律法规对各级政府的事权划分作了原则性规定,对各级政府在基础设施、基础产业建设和支持农业、教科文卫等事业发展方面的支出责任在政府间的划分仍不够具体、清晰和合理,仍存在着一些不规范之处。

二是市对县的财政体制仍不够规范。从目前广西各地级市对县的财政体制看,情况多种多样,没有一个统一规范的体制模式。虽然自治区对下的财政体制中明确规定了地级市不能向享受转移支付补助的县(市)集中财力,不能在自治区核定的四税分享比例之外再确定新的分税办法和分享比例,借此再集中县级财力等,但在市对县的财政体制中,仍存在按企业隶属关系划分收入、对享受一般性转移支付补助的县(市)集中财力,市级政府兴建投资较大的公共基础设施项目(如体育馆、纪念馆、广场、会展中心等)或举办较大型的活动(如各种节庆活动),仍存在向所辖县(市)集中财力,以及其他各种以行政命令的形式变相向所辖县(市)集中财力的做法。

三是市对所辖城区的财政分配关系没有很好理顺,财政体制不够规范。从目前广西地级市对其所辖城区的财政体制看,大部分市对其所辖城区的事权与支出责任没有明晰,或者说事权与财力不匹配,收入划分没有理顺,规模较大、发展潜力较好的、利税较高的企业,大多划归市本级,收入过多地向市本级集中,特别是几个撤地设市的地级市,事权及财政供养人员大都留在城区,税收收入大部分集中在市本级,虽然市本级对城区核定了支出基数及税收基数,表面上保了城区的既得利益,但部分城区尚要管辖太多的农村地区乡镇,事权及支出责任大,而税收增长潜力小,缺乏支柱财源,特别是农村税费改革后,致使城区财政收入及财力增长缓慢,财政陷入困境。

四是县对乡镇的财政体制及财政管理不够规范,乡镇财政十分困难。绝大多数乡镇政府要靠上级

补助和预算外收入才能维持运转,预算内收入非常有限,有的乡镇甚至连机构运转的费用都无法保证。

五是自治区对下转移支付制度不尽完善。自治区对下转移支付制度仍存在诸多不尽完善的地方,如结构不合理、力度偏小,调节功能较弱等。

六是对部分新办企业收入的分享比例不确定。现行体制对此没有明确分享比例,增加了各级政府对未来收入预期的不确定性,并因此而形成了较大的讨价还价空间,不利于规范政府间的财政分配关系。

(三)公共支出缺位还比较突出

2002—2007年,全区一般公共服务、教育、医疗卫生、社会保障和就业、农林水事务五大项目占全部财政支出的比重仅提高了0.6个百分点,公共支出缺位比较突出。突出表现在公共保障水平还比较低,与全国平均水平的差距很大,并且城乡之间的差距也很大。比如,教育方面,学校特别是农村中小学条件简陋,整个教育水平较低,2005年末,广西人口占全国人口总数的3.79%,而当年其普通小学、普通中学、职业中学、普通高等学校的专任教师仅分别占全国的3.66%、3.19%、2.64%和2.03%,这四类学校的在校生人数分别占全国的3.93%、3.54%、2.78%和2.17%,差距明显;医疗卫生方面,2005年广西每万人拥有的医院个数是0.09个,医疗机构病床数是19张,仅分别为全国水平的66.4%和73.1%,并且其设施和水平在城乡之间的分布极不平衡,农村医疗条件较差,一些农民有病难医,群众健康保障能力脆弱;社会保障方面,制度不健全,最低生活保障、失业保险、医疗保险、工伤保险覆盖面小,水平较低,2005年末,广西全区社会从业人员2649万人,当年末参加城镇企业职工基本养老保险的总人数仅为288.61万人,参加失业保险的总人数219.89万人,参加工伤保险的总人数只有164.21万人,即使不扣除离退休人员中已经参加保险的因素,这也意味着,广西每100个从业人员中,有89个是老无所养,有92个是失业无靠,有94个是受伤无医,当年参加医疗保险的总人数也仅为295.7万人,绝大部分人没有进入医疗保障体制之内,当时的农村基本上是社会保障的盲区;就业形势也很严峻,2005年广西农村有近400万富余劳动力需要就业,而当年广西能提供的城镇就业岗位只有25万个左右,当年广西城镇产业对社会劳动力的吸纳能力仅为全国平均水平的77%;公共基础设施方面,差距也比较大,2005年广西城镇污水处理率不到8%,大大低于全国同期40%左右的水平,当年广西城市人均垃圾处理能力仅为全国的56.8%;农村交通状况普遍较差,一些地方农民出行困难,生产生活成本很高,抑制了当地的生产发展和群众生活的改善;等等。

(四)财政监管还存在不少薄弱环节

一是预算的约束力和执行力有待加强。预算执行过程中追加比较多,存在较大的随意性。支出预算执行进度长期落后于时间进度,年终支出预算完成进度偏低。2007年采取了一些加快支出预算执行进度的措施,取得一定效果,全年完成预算的86.1%,但月度执行进度不均衡现象相当突出,1—11月仅完成预算的71.0%。

二是财政管理的精细化水平有待提高。一方面,广西财力水平低下,人均财政收支水平不到全国平均水平的一半,同时,经济社会事业加快发展提出了很大的支出需要,财力紧张的状况短期内难有根本性改观。另一方面,在资金使用上存在很大的浪费现象。一些专项资金使用分散、重点不突出造成资金使用效益低下;一些部门盲目追求超前,提高支出标准,花钱大手大脚。另外,管理制度、基础数据库建设等一些财政管理基础工作比较欠缺,一定程度上制约了财政管理效率的提高。

三是财政监督的作用尚未充分发挥。虽然近年来各级财政都十分重视财政监督工作,组织开展了大量的监督检查,但监督检查中发现的问题往往仅是作为加强管理的参考,鲜有对相关责任单位和责任人的处理,财政监督检查的约束作用难以发挥。

四是缺乏有效的财政支出绩效评价体系。目前,财政支出绩效评价尚处于探索阶段,工作体系不健全,法律规范缺乏,指标体系设计不够科学,绩效评价结果运用也十分有限。

三、进一步完善广西公共财政体系的建议

(一)建立财政收入可持续发展的长效机制

1. 找准财政支持经济发展的着力点。当前,广西经济发展正面临着中国—东盟自由贸易区加快建设、泛北部湾经济合作、大湄公河次区域合作和泛珠三角区域合作、西南区域协作等重大区域合作的

新兴机遇。把握区域合作带来的发展机遇,将是广西经济实现跨越式发展的关键。因此,必须将加大对区域战略合作构想和区域经济发展战略的投入力度作为财政支持经济发展的重要着力点。多渠道加大对沿海地区的投入力度;继续积极筹措落实资金支持第二期沿海地区基础设施建设大会战,进一步提升沿海三市的航道、路网、供排水及供电等基础设施建设水平。同时,自治区本级用于基本建设的资金以及工业园区、企业技改、外贸发展等支持经济发展的专项资金要向沿海地区给予倾斜,集中财力支持区域内起关键作用的重大基础设施和重大产业项目建设,提升财政专项资金投入的整体性和资金的使用效率。

当前财政支持经济发展的第二个重要着力点是加快工业化进程。近年来,广西财政收入占 GDP 的比重在 12% 左右的水平徘徊不前,产业结构不合理是导致这种局面的主要原因。特别是第二产业比重过低,极大地制约了广西经济增长对财政收入的贡献率。因此,进一步加大投入力度,加快广西工业化进程,促进产业结构优化升级是当前广西财政支持经济发展的重要着力点。财政必须适应这个要求,在加大基础设施建设、企业技改、工业园区建设等方面的资金投入力度的同时,着重研究鼓励企业科技进步、自主创新、节能降耗和发展循环经济、促进转变经济增长方式的财税政策措施。

2. 创新财政支持经济发展的方式。公共财政支持经济发展在理论上是成立的,但实践中对公共财政如何支持经济发展还存在着不少的误区。特别是经济相对落后地区支持经济发展的冲动往往比较强烈,为了支持经济发展,有些地方热衷于投资办企业、上项目,但是政府办的企业往往效益不好,反而背上沉重债务;为了吸引投资,有些地方实行减免税收,提供税收优惠等政策,结果直接造成地方之间进行优惠政策攀比,扰乱了市场秩序。我们必须把支持经济发展的方式转变到主要通过规范税费制度,搞好财税服务,加强基础设施建设,维护社会稳定来为经济发展营造良好条件上来。在加大财政资金投入力度的同时,要更加注重发挥财政资金的导向作用,更加注重发挥税式支出的作用,更加注重各种财税措施的综合运用。

3. 深化政府非税收入管理改革。以《广西壮族自治区政府非税管理条例》的颁布实施为契机,建立规范的政府非税收入管理体系。首先,以加强资源性收入管理为重点,提高运用政府非税收入调控经济运行的能力。按照政府非税收入的管理范围,区分不同项目的不同特点,实施分类管理,充分发挥政府非税收入在调控经济运行中的作用。一方面,要做好“减”法:进一步全面清理收费基金项目,严格新增项目审批,进一步减轻企业和社会负担。另一方面,做好“加”法:拓展管理范围,切实加强国有资源(资产)有偿使用收入、国有资本经营收益、以政府名义接受的捐赠收入等非税收入的管理。其次,创新管理模式,努力构建规范的政府非税收入管理体系。按照“统一征管、综合预算、集中支付、全面监督”的原则,积极探索建立政府非税收入管理新体系。一是明确财政部门是政府非税收入的征收主管部门,统一负责收入的征管。二是将政府非税收入与税收统筹安排使用,实行综合财政预算,充分发挥资金的使用效益。三是将政府非税收入全部纳入财政管理,实施国库集中支付,统一调度财政性资金。四是健全财政、人大、审计和社会等全方位监督机制。

4. 切实强化财政收入征管工作。一是科学强化征管手段。首先,要在认真做好税源调查的基础上,建立详细的税收档案,实现根据税源的分布情况,分类别、分重点、分层次地采取不同的征管方法,从源头上杜绝偷税漏税。其次,进一步完善“以申报纳税和优化服务为基础,以计算机网络为依托,以集中征收、重点稽核为手段”的征管模式,积极实行“金税工程”。同时,加大征管改革力度,建立征管查分工合理、职责明确、精简高效的征管体系。另外,要进一步加大对政府非税收入的征管力度。二是坚持实事求是原则。要强化财政收入质量检查,严肃处理各种弄虚作假行为。同时,进一步完善财政收入增长奖励办法,引导地方党政领导树立正确的政绩观,鼓励地方财政部门在收入征管上坚持实事求是的原则。三是规范税收优惠政策。要维护税法的统一性、权威性和严肃性,清理现行的各种税收优惠政策,对优惠期已满的税收政策要及时停止执行,严肃查处擅自出台税收优惠政策和变相优惠政策的行为。

(二) 进一步完善财政体制

1. 进一步理顺各级政府间的财力分配关系。财政管理体制的核心是各级政府之间的财政分配关系,财政管理体制改革的目的是要实现财权与事权的对等。推进财政管理体制改革的首先是要理顺各级政府之间的财政分配关系。要根据支出受益范围等原则,进一步研究划分自治区、市、县、乡各级政府的

支出责任。地方性公共产品和服务的支出责任,由地方政府承担,包括地区性行政管理、基础设施等;对具有跨地区性质的公共产品和服务的支出责任,要分清主次责任,由自治区与地方各级政府按照一定比例共同承担,例如跨地区的铁路、公路等。在合理界定各级次政府的支出责任的基础上,再相应进行财政收入的调整,逐步达到尽可能地匹配,消除过多按照行政隶属关系划分收入范围的做法。

2. 进一步完善转移支付制度。一是规范转移支付办法。严格按照《财政转移支付暂行条例》的规定,按照公平、公正、公开、透明、规范、科学的原则进一步完善自治区对下转移支付办法。同时,制订转移支付资金使用管理办法,加强转移支付资金管理,提高资金使用效益。二是继续加大转移支付力度。自治区财政要根据财力增长情况,继续扩大一般性转移支付规模,使转移支付资金真正能发挥均等地区公共服务水平的作用,加大地区间财力均衡的力度,建立基层财力需求保障机制。同时,严格控制专项转移支付规模,并重点用于贫困地区和农村。鼓励市级财政加大对财政困难县乡的支持力度。在确保各地基本公共支出需要的基础上,体现效率要求,实行以奖代补。三是结合主体功能区规划调整转移支付政策。确定广西基本公共服务的范围、水平及其支出标准,以基本公共服务支出标准因素为核心,修订现行转移支付制度中的标准支出项目,在一般性转移支付资金分配计算方法中,增设体现主体功能区的因素,并逐步增加专门用于限制开发和禁止开发区域的一般性转移支付规模,保障限制开发和禁止开发区域的人均基本公共服务支出与广西平均水平大体相当。

3. 积极推进县乡财政管理体制改革的。积极推进县乡财政管理体制改革的,在总结“乡财县管”试点经验的基础上,进一步深化和完善改革的政策措施,规范县乡财权和事权的划分,并逐步扩大试点范围。

(三) 扩大公共支出的覆盖范围

1. 扩大公共支出覆盖范围必须遵循以下几点原则:一是注重规划,循序渐进。实现基本公共服务均等化将是一个渐进的过程,不可能一蹴而就,因此,在支出安排上必须注重长远规划,循序渐进,才能把支出效用发挥到最大化。二是统筹兼顾,有保有压。对各个部门、各项事业发展提出的支出需要进行分类、排序,统筹考虑财力的可能性和支出项目的紧迫性,做到有保有压。三是集中财力,重点突破。党的十七大报告把保障和改善民生提高到前所未有的高度,我们在各项支出安排中必须牢牢把握这根主线,坚持以人为本,坚持全面协调发展,着力向农村、向基层、向困难群众倾斜,集中财力解决一些事关广大人民群众切身利益的大问题。

2. 加大社会事业发展薄弱环节的投入力度。扩大公共支出的覆盖面必须从社会事业发展的薄弱环节着手,努力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。一是加大教育投入,保证财政性教育经费增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度,动员全社会支持教育,努力解决“上学难、上学贵”问题。巩固义务教育,切实落实农村义务教育经费保障机制,在农村并逐步在城市免除义务教育学杂费。适时扩大高中阶段教育。大力发展职业教育,调整结构布局,加强基础能力建设,建立适应市场经济体制和发展需要的现代职业教育体系。稳步发展高等教育,集中力量办好几所高水平的大学和一批高水平的学科。特别是要完善助学体系,努力杜绝各阶段教育的贫困辍学现象。二是加大公共卫生事业投入力度,努力解决人民群众“看病难、看病贵”问题。完善城镇职工基本医疗保险,建立以大病统筹为主的城镇居民医疗保险,全面普及新型农村合作医疗制度;加快建设覆盖城乡居民的基本卫生保健制度;加强公共卫生体系建设,提高重大疾病预防控制能力和医疗救治水平;扶持农村卫生事业发展,巩固和完善农村三级医疗卫生服务体系,加强农村医疗卫生人才培养;加快以社区卫生服务为基础的新型城市卫生服务体系建设,逐步建立起比较完善的社区卫生服务网络;加强对低收入人群和大病患者的医疗救助。三是加大社会保障和就业再就业投入力度,解除人民群众的后顾之忧。健全企业职工基本养老保险制度,积极探索建立农村养老保险制度;健全城镇居民最低生活保障制度,逐步建立农村最低生活保障制度,继续推进五保村建设;建立健全对特困户、灾民等生活困难群众的救济机制;认真解决进城务工人员和被征地农民的社会保障问题;多渠道、多形式地增加就业岗位,统筹城乡就业,切实做好城镇新增劳动力就业、下岗失业人员再就业和农村富余劳动力转移就业工作;着力解决好大中专毕业生就业和零就业家庭的就业问题。四是继续增加财政扶贫开发投入。对基本具备生存条件的贫困地区人口,实行就地开发扶贫;对生存条件恶劣的贫困地区人口,实行异地扶贫;对有劳动能力的贫困人口,通过技能培训以及劳务输出等方式扶贫;对丧失劳动能力的贫困人口,实行救济扶贫。

3. 积极支持社会主义新农村建设。要以富裕农民为中心,以发展现代农业为支撑,以加强公共设施建设为突破口,努力实现农村经济有新发展,农民生活水平有新提高,农村面貌有新改善,基层民主政治建设有新加强,和谐农村建设有新成效。一是要进一步加大“三农”投入力度,将新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村。二是扎实推进社会主义新农村建设试点工作,不断扩大试点范围。三是全面落实水稻良种补贴、农机具购置补贴和粮食直补等各项惠农政策,促进农民增收。四是整合支农资金,支持发展现代农业。重点支持农田水利设施建设、农业科技推广、农业产业化和农民专业合作组织发展、节约型农业发展、农业社会化服务体系建设、开展政策性农业保险等。

(四) 努力提升财政管理绩效

1. 加强财政管理基础工作。加强财政管理制度建设,完善财政业务操作规程,健全岗位责任体系,做到事事有章可循,杜绝财政管理中的随意性。同时,积极加强基本数据信息、支出标准、项目库等各个方面的基础工作,努力提高财政管理精细化水平。

2. 继续深化预算制度改革。一是进一步深化部门预算改革。稳步推进基本支出预算改革和项目支出预算改革,完善定员定额管理体系和项目库管理办法;建立部门基础资料数据库;探索改进事业单位预算管理的模式;进一步规范预算管理程序,加强预算管理,强化预算约束和监督,提高预算透明度。二是按照“横向到边,纵向到底”的要求,继续深化国库管理制度改革。将国库集中支付改革范围扩大到市、县各级预算单位和各项财政性资金。深化非税收入收缴改革,各执收单位都要实施改革,完善资金收缴程序,将各项非税收入纳入改革范围。进一步完善国库集中收付运行机制,健全财政国库动态监控体系,全面推进财税库横向联网。规范国库现金管理制度,全面提高国库资金运行效率和质量。三是深化政府采购改革。依法建立和健全政府采购管理机构,健全政府采购规则、程序和制度,建立政府采购综合性监督管理体系,规范政府采购行为;扩大政府采购范围和规模,提高政府采购效率和质量,发挥政府采购对我区经济发展的调控促进作用。

3. 推进财政管理信息化建设。充分利用信息化手段,促进资源共享,信息共享,提高财政管理效率。要按照系统工程和一体化的指导思想,加快“金财工程”建设,建立各环节畅通、业务标准统一、操作功能完善、网络安全可靠、覆盖所有财政资金、辐射各级财政部门 and 预算单位的财政管理信息系统。

4. 建立财政管理绩效评价体系。将绩效管理的理念和方法引入财政管理,从社会比较关注的农业、教育、社保等支出着手,积极推进预算支出绩效考评试点工作,尽快建立起与公共财政相适应、以提高政府管理效能和财政资金使用效益为核心、以实现绩效预算为目标的科学、规范的预算支出绩效考评体系。同时,加强对绩效考评结果的运用,研究将绩效考评结果作为下一年度预算安排的依据,建立支出绩效对预算编制的正向激励机制。

(作者单位:广西财政厅)

(责任编辑:冯翊明)

构建广西区域经济合作 新格局的财政思考

苏道俨 熊耀献 杨若召 胡德期 吴胜泽

经济全球化和区域经济一体化是当今世界经济发展的趋势。广西顺应世界经济的发展趋势,积极参与和融入多区域经济合作。积极参与构建以“一轴两翼”为核心的区域经济合作新格局,是建设富裕文明和谐新广西的战略举措,是当前我区经济建设的重大任务。本文在探索构建广西区域经济合作新格局的理论基础、现实意义、发展目标及重点任务的基础上,再探索我区财政应如何参与构建区域经济合作新格局。

一、构建广西区域经济合作新格局的重要意义

区域经济合作是区域之间为了各自经济利益的增长,防止或减少相互之间的经济利益损害,在经济发展中以一定的方式联合起来,协调行动,互利互惠的区域经济组织形式。

在加快广西对外开放与合作的进程中,中国—东盟“一轴两翼”区域经济合作新格局将成为广西未来“东靠、西联、南向”区域合作发展战略与国家南向发展战略的结合点。从广西在国内区域经济与发展的态势来看,“东靠”主要是融入泛珠三角经济区,特别是以粤、港、澳为核心区的紧密型合作,从而借助东部的产业转移和资金、技术、人才优势,促进“南下”;“西联”主要是依托西部大开发中的南贵昆经济区,通过通道经济借助大西南腹地的推动,促进“南下”。广西未来的开放开发,在国家南向发展战略推动下,为了更好地发挥中国—东盟自由贸易区的前沿作用,融入“一轴两翼”经济合作新格局势在必行,而且在东线一翼——泛北部湾经济区合作中,广西将发挥“天时、地利、人和”的特殊主导作用,形成未来区域经济合作的最新亮点。

(一)构建广西区域经济合作新格局的理论基础

1. 劳动地域分工理论及其对广西参与区域合作的启示。英国古典经济学家亚当·斯密在1776年出版的《国家财富的性质和原因的研究》中第一个系统地研究了分工理论,并把分工扩展到空间层面,在基于各国生产成本的绝对差别基础上建立了绝对优势理论。绝对优势理论认为各国应集中生产具有绝对优势的商品,然后进行交换,以换取最大的经济利益。

另一位古典经济学家大卫·李嘉图在1817年出版的《政治经济学及赋税原理》中提出比较成本学说,认为地域分工不限于生产成本的绝对差别,任何区域与自身相比都有其最有优势的条件或产品,各国、各地区专门生产本国(本地区)最有优势的产品,通过交换,可以获取最大的利益,因此地域分工成为可能;在“优中选优”“劣中选优”,这样可以使各地区的资源都得到充分有效地利用,实现经济的快速发展。

区域差异是构成分工的主要来源,这种差异直接表现为各区域要素禀赋的差异。1919年,瑞典经济学家赫克歇尔提出了要素禀赋的有关论点,在此基础上,1933年,赫克歇尔的学生俄林在《区际贸易与国际贸易》中把地域分工与贸易理论向前推进了一步,认为地域是分工和贸易的基本单元,国内各地区和国际各国间的生产要素的差异是贸易理论的基石。赫克歇尔—俄林的要素禀赋理论认为各种产品的生产是生产要素的有机结合,生产要素主要包括土地、劳动力和资本。各国生产要素的丰裕程度各不相同,资本比较丰裕的国家倾向于生产资本密集型产品,劳动力比较丰裕的国家倾向于生产劳动密集型产品,通过国际贸易,各国能获得最大福利。在俄林创立要素禀赋理论之后,许多学者广泛地涉足这一领域,从不同的角度、层面,完善和丰富地域分工理论。俄林以各国或地区相同的技术条件为前提来构建他的要素禀赋理论,而波斯纳和胡鲍尔认为各国或地区技术水平的差异在比较优势形成中有重要作用,强调技术差距对分工和贸易的影响,把技术作为一种要素引入俄林的要素禀赋理论。日本著名经济

学家小岛清依据规模经济收益递增也可以产生地域分工的论点,认为一国、一地区或一个企业,使生产形成规模,降低产生成本,提高竞争力,也会产生地域分工效益,提出了协议地域分工理论。美国经济学家保罗·克鲁格曼认为供给结构相似的国家之间形成的同类产品的贸易是这些国家按照规模收益递增原理而发展的专业化生产的结果。原苏联著名经济地理学家巴朗斯基首次从地理学角度对地域分工理论进行阐述,认为地理分工是社会分工的空间形式,进而提出了经济利益是地理分工的发展动力和运输与关税等对地域分工有重要作用的论点。

在构建中国—东盟“一轴两翼”区域经济合作新格局中,由于各国或地区处于不同发展水平,发达的新加坡、泰国、马来西亚等国在更多的商品生产上具有绝对优势,而其他欠发达的国家或地区在更少的商品生产上具有绝对优势。大卫·李嘉图的比较优势理论为欠发达地区的发展提供了机会,这个机会主要来源于欠发达的地区与发达的地区进行分工,欠发达地区和发达地区分别从事自己最有优势的产品的专业化生产;但对于欠发达的省区来说,自己最有优势的产业往往是并不具有绝对优势的产业,要使得这一具有比较优势的产业转化为参与分工的专业化产业,仅仅依赖市场机制也是可以实现的,但这种转化需要较长的时期。因此我们应该通过制度安排加快我区的比较优势产业向绝对优势产业的转化。依据俄林的要素禀赋理论,只要用相对丰富的要素生产商品就能获得比较优势,在资本相对丰富的省区从事需要大量资本的资本密集型产业生产,在劳动力相对丰富的我区可以从事需要大量劳动的劳动密集型产业生产,这样既发挥了各自的比较优势,又满足了相互的需求,有利于提高我区的经济发展效率,积累管理经验和原始资本。在参与中国—东盟“一轴两翼”等区域经济合作中,相对优势理论和要素禀赋理论要求广西既要重视与发达省区如香港、广东省的经济合作,还要重视与其发展水平相近的省区进行合作。同时重视把握发达省区产业升级的历史性机遇,承接产业转移,促进产业的本地化、专业化发展,形成具有比较优势的产业簇群;高度重视交通、信息网络的建设,降低运输成本,提高生产效率。

2. 竞争优势理论及其对广西参与区域经济合作的启示。美国哈佛大学商学院的波特教授在20世纪80年代发表了其著名的三部曲,即《竞争战略》(1980年)、《竞争优势》(1985年)、《国家竞争优势》(1990年),系统地提出了自己的竞争优势理论。他将竞争优势理论主要从企业和产业两个层面展开阐述,在特定的产业结构和产业环境中研究企业的竞争战略和竞争优势,认为产业和企业两者密不可分,这是竞争优势的基础。他又把国际贸易和投资与竞争战略理论融合形成国家竞争优势理论,认为一国产业竞争优势的获取,关键在于四个基本要素(资本、劳动力和土地等要素条件;需求条件;相关支撑产业;企业策略、结构与竞争)和两个辅助要素(机遇和政府)的整合作用。90年代后,波特对他的竞争优势理论又作了进一步的发展,提出了“产业集聚”这一新概念,并称之为“新竞争经济学”。在新竞争经济学中,最重要的不是公司的投入和规模,而是生产率,对所有产业均如此。

广西与周边其他国家和地区比较,在有色金属、水能、生物资源、旅游资源、气候资源等方面存在比较优势,但比较优势不必然等同于竞争优势;此外,技术进步速度的加快,使外生比较优势的重要性不断下降,如信息革命与知识经济的出现,单靠廉价的天然要素成本难以获得持久的区域竞争优势。当然,在短期内也不能放弃广西这些具有比较优势的产业,因为发挥比较优势是获取竞争优势的最佳途径之一。要借助区域经济合作促使产业内部升级,把比较优势转化为竞争优势,即完善现代企业制度建设,加大政府对生产性基础设施的社会投资,改善企业发展的微观环境,加强研究与开发,细分市场,提高技术水平和产品附加值,发掘市场潜力。同时,广西参与区域经济合作对广西提高竞争优势是一个历史性的机遇,通过区域经济合作努力实现发达地区的高新技术向广西传统劳动、资本密集型产业的渗透,加快传统出口产业的技术改造,把生物、信息、自动化等高新技术广泛地应用于农业、交通运输、水利、电力、冶金、机械等产业,提高出口产品的技术含量和附加值,不断增强竞争力。在知识经济时代,创新能力和集聚区的技术扩散速度成为企业竞争优势的源泉,竞争优势的关键是要素的有机组合,一个有竞争力的产业带动并创造另一个产业的竞争力,最终形成一个具有竞争力的产业集群,广西不仅要突出比较优势,更要培育产业集群竞争优势。

3. 区域之间的发展关系理论及其对广西参与区域经济合作的启示。法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁等人对极化增长思想进行了大量研究,认为增长不会同时发生在任何地方,而是发生在称为“增长点”